



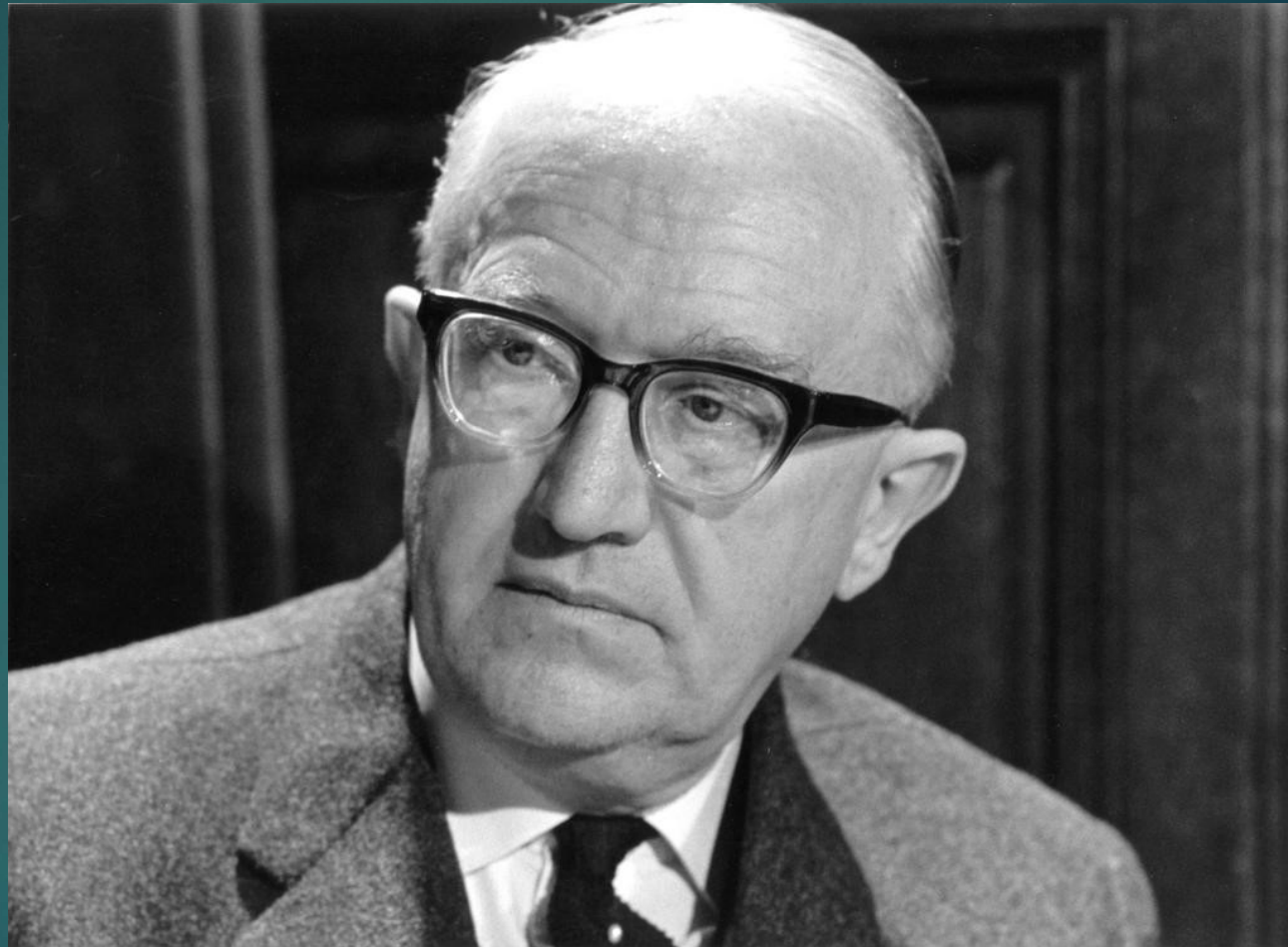
Die EU als Rechtsgemeinschaft:

Grundlegende Verfassungsprinzipien der EU: „von *Van Gend & Loos* bis zur Konditionalität“

Akademie für Evangelisation
Wien, 10. November 2020
Dr. Oliver Mader M.A. (KCL), DAI



„Rechtsgemeinschaft“



Walter Hallstein

Überblick



- I. Historische Ausgangslage
- II. Verfassungsprinzipien des Unionsrechts
- III. Unionspolitiken und Acquis
- IV. Grundrechte
- V. Gerichtlicher Rechtsschutz
- VI. Unionsrecht in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung
- VII. Rechtsstaatlichkeit der Union



Robert Schuman, 1. Mai 1950

Vertragsänderungen



- ▶ Einheitliche Europäische Akte 1986
- ▶ Vertrag von Maastricht 1992
- ▶ Vertrag von Amsterdam 1997
- ▶ Vertrag von Nizza 2001
- ▶ Gescheiterter „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ 2004
- ▶ Vertrag von Lissabon 2007





II. Verfassungsprinzipien des Unionsrechts

Verfassungsprinzipien



EuGH Rs. **Les Verts**, 294/83 (Passivlegitimation des EP)

- ▶ „...dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine **Rechtsgemeinschaft** der Art ist, dass weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der **Verfassungsurkunde** der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen.“

01

EuGH Rs. 26/62 Van Gend & Loos, 1963



EuGH Rs. 26/62 **Van Gend & Loos**, 1963



- ▶ „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine **neue Rechtsordnung des Völkerrechts** dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben; eine **Rechtsordnung**, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch **Rechte verleihen**.“
 - Wesen der EU „sui generis“ – MS als „Herren der Verträge“
 - „Gemeinschaftsmethode“/“Unionsmethode“ für Rechtserzeugung, Rechtsanwendung und Rechtsdurchsetzung
 - Unmittelbare Anwendbarkeit (unbedingt, hinreichend genau, vollständig)

EuGH, Rs. 4/64 **Costa/ENEL**, Slg. 1964



- ▶ Vertrag als autonome Rechtsquelle hat Vorrang
- ▶ Rs. *Internationale Handelsgesellschaft* (1970): Vorrang jeglichen Unionsrechts vor jeglichem nationalen Recht, also auch den Vorrang von Sekundärrecht vor Verfassungsrecht
- ▶ Rs. *Simmenthal II* (1977): jedes nationale Gericht ist zuständig unionsrechtswidriges nationales Recht für unanwendbar zu erklären: dezentrale Verwerfungskompetenz unionsrechtswidrigen Rechts

Anwendungsvorrang



Beschluss des **EuGH** Rs. C-581/14 *Naderhirn*

„Nach ständiger Rechtsprechung ist das nationale Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, gehalten, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewandt lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (vgl. u. a. Urteile *Interedil*, C-396/09, EU:C:2011:671, Rn. 38, und *A*, C-112/13, EU:C:2014:2195, Rn. 36).“

Anwendungsvorrang - Überblick



- Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten
- Umsetzung und Anwendung durch Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten
- subjektive Rechte von BürgerInnen und Unternehmen, (nicht nur *relativ*, vgl. VR)

Verfassungsprinzipien



Art. 4 EUV, Art. 5 EUV:

- ▶ Begrenzte Einzelermächtigung
- ▶ Subsidiarität
- ▶ Verhältnismäßigkeit
- ▶ loyale Zusammenarbeit
- ▶ Identität der Verfassungen der MS

Vertrag über die Europäische Union (EUV)

gemeinsame Werte und Ziele der EU



Artikel 2 EUV

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

Artikel 3 EUV

(1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.

...

Rechtsgemeinschaft & Wertegemeinschaft



- ❖ Beitrittskriterien von Kopenhagen
 - Art. 49 EUV

- ❖ „Kopenhagen Dilemma“
- ❖ Vorwarn- und Sanktionsmechanismus für Einhaltung der Werte
- ❖ Art. 7 EUV-Verfahren gegen
 - Polen (Kom, Dez 2017) und
 - Ungarn (EP, Sept 2018)
- ❖ Zurückhaltung von Kommission und Rat, Vertragsverletzungsverfahren Art. 258 AEUV

- ❖ Art. 50 EUV Austritt

Art. 7 EUV



(1) Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission kann der Rat mit der **Mehrheit von vier Fünfteln** seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments feststellen, dass die **eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung** der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann Empfehlungen an ihn richten, die er nach demselben Verfahren beschließt.

Der Rat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.

(2) Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat **einstimmig** feststellen, dass eine **schwerwiegende und anhaltende Verletzung** der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er den betroffenen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.

Art. 7 EUV



(3) Wurde die **Feststellung nach Absatz 2** getroffen, so kann der Rat mit **qualifizierter Mehrheit** beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaats im Rat. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen.

Die sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.

(4) Der Rat kann zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit beschließen, nach Absatz 3 getroffene Maßnahmen abzuändern oder aufzuheben, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind.

(5) Die Abstimmungsmodalitäten, die für die Zwecke dieses Artikels für das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat gelten, sind in Artikel [354](#) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.





III. Unionspolitiken und Acquis

Die internen Politiken - Dritter Teil AEUV



Binnenmarkt (Freihandelszone und Zollunion)

- Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 AEUV)
- Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV)
- Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV)
- Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV)
- Kapital- / Zahlungsverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV)

...

Grundfreiheiten

Die internen Politiken - Dritter Teil AEUV



...

- ❖ Landwirtschaft und Fischerei
- ❖ Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- ❖ Verkehr
- ❖ Umwelt
- ❖ Wettbewerb
- ❖ Wirtschafts- und Währungspolitik (u.a. €-Zone)
- ❖ Energie
- ❖ Verbraucherschutz
- ❖ u.v.a.m.

Die internen Politiken - Dritter Teil AEUV



Grundfreiheiten:

zB **Warenverkehrsfreiheit**: Verbot von Zöllen und mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung

EuGH Rs. 8/74, *Dassonville*:

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

EuGH Rs. 120/78, *Cassis de Dijon*:

auch eine Handelsregelung, die *unterschiedslos* für ausländische und inländische Produkte gilt, kann Maßnahme gleicher Wirkung sein, aber: zwingende Erfordernisse des Allgemeinwohls können Beschränkung rechtfertigen, Vhm



Auswärtiges Handeln der EU, Art. 205-222 AEUV



- ❖ Allgemeine Bestimmungen (Art. 21 und 22 EUV): gelten für GASP/GSVP sowie die übrigen Politiken des auswärtigen Handelns
- ❖ GASP/GSVP (Art. 23 bis 46 EUV; Art. 2 Abs. 4 AEUV)
- ❖ internationale Übereinkünfte (Art. 218 AEUV)
- ❖ Beziehungen zu Drittstaaten und IO
- ❖ Solidaritätsklausel (Art. 222 AEUV)
- ❖ Gemeinsame Handelspolitik (Art. 206f AEUV)
- ❖ Entwicklungskooperation
- ❖ wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit
- ❖ humanitäre Hilfe
- ❖ restriktive Maßnahmen (Sanktionen, Art. 215 AEUV)

Acquis Communautaire



Acquis:

die Gesamtheit der bisher in Kraft getretenen und derzeit geltenden Vorschriften des Unionsrechts

Primärrecht:

die vertraglichen Grundlagen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden - „Verfassung“ der EU

Völkerrechtliche Abkommen der Union mit Drittstaaten und Völkergewohnheitsrecht

EuGH-Rechtsprechung

Sekundärrecht:

das auf der Grundlage der Verträge von den EU-Organen erlassene Recht

Primärrecht



▶ EU-Vertrag (EUV)

▶ Vertrag über die
Arbeitsweise der EU (AEUV)

einschließlich Protokolle
und Änderungen durch
Beitrittsverträge

▶ Rechtsprechung des EuGH, Allgemeine
Rechtsgrundsätze

▶ EU-Grundrechtecharta (siehe Art. 6 Abs. 1 EUV)

Euratom-Vertrag (EAV): EAG bleibt als supranationale
Gemeinschaft neben der Union bestehen.

Änderungen des Primärrechts



- ▶ Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 EUV):
 - ordentliches
 - vereinfachte Verfahren
- ▶ Beitrittsverfahren (Art. 49 EUV) & dadurch erforderliche Anpassungen der Gründungsverträge

Sekundärrecht - Typologie der Rechtsakte



- ▶ einheitlicher **Katalog von Rechtsakten** für alle Politiken:
 - ▶ **Verordnung**
 - ▶ **Richtlinie**
 - ▶ **Beschluss**
 - ▶ **Empfehlung** (unverbindlich)
 - ▶ **Stellungnahme** (unverbindlich)

Definitionen der Rechtsakte des Sekundärrechts: Art. 288 AEUV



Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

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

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.



IV. Grundrechte

Grundrechte



1. Aus Allgemeinen Rechtsgrundsätzen (Rspr)
2. EU-Grundrechtecharta, Art. 6 Abs. 1 EUV
3. Allgemeine Grundsätze: EMRK und gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten, Art. 6 Abs. 3 EUV (Rechtserkenntnisquelle)
4. EMRK-Beitritt: noch vorzunehmen, Art. 6 Abs. 2 EUV
5. Beitritt der EU zum Europarat?



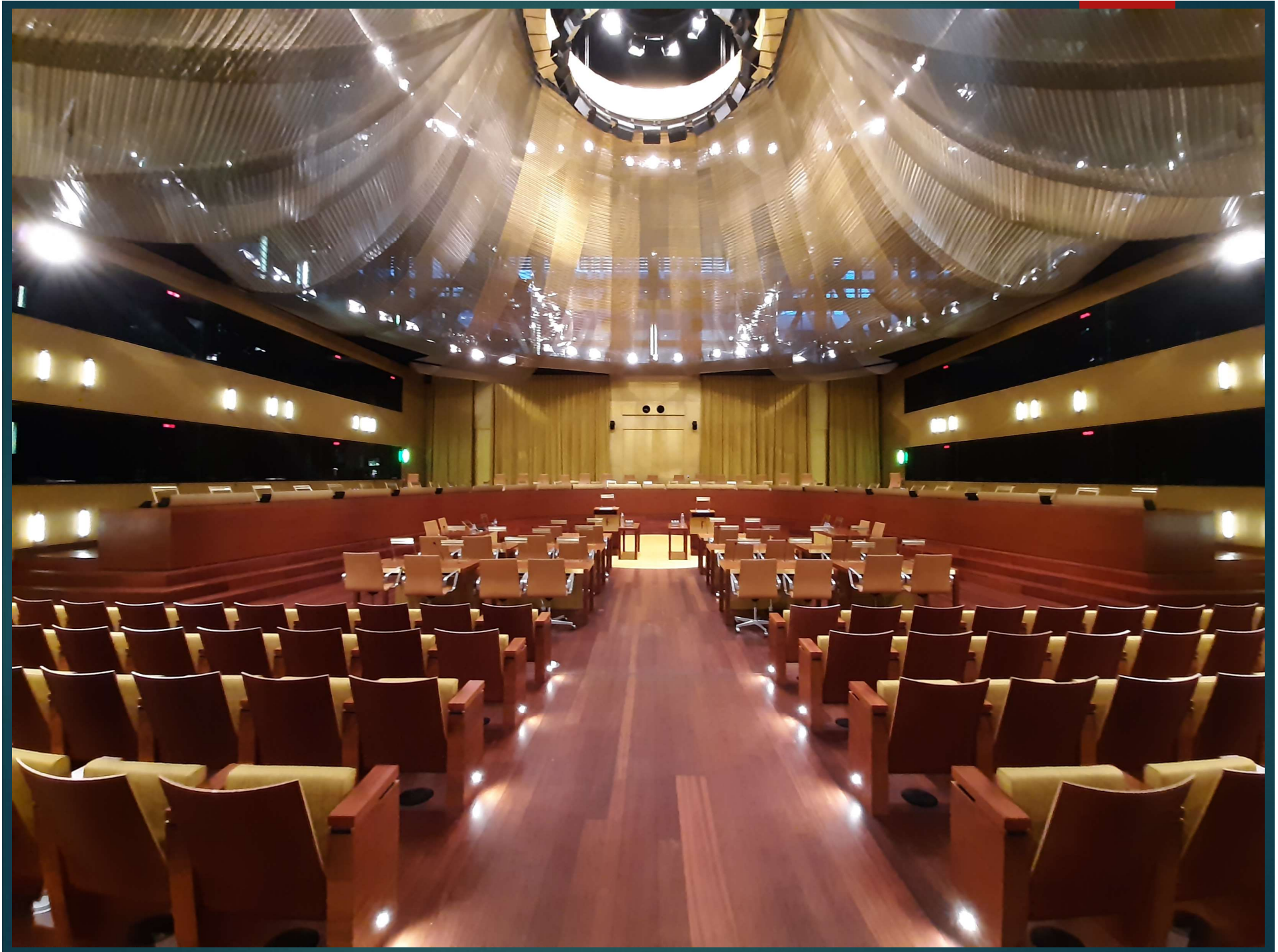
Welche Grundrechte sind Prüfungsmaßstab? (national vs. EU)

- ▶ EuGH, Rs. *Melloni*, C-299/11

Fall des EU-Haftbefehls: keine Anwendung MS Grundrechte für höheren Schutzstandard → MS GR nur, wenn weder das Schutzniveau der Charta noch der **Vorrang**, die **Einheit** und die **Wirksamkeit** des Unionsrechts beeinträchtigt werden.

Abgrenzung nach einzelnen RL-Vorschriften je nach Spielraum → bei Ermessen: auch MS Grundrechte

- ▶ BVerfG, Rs. „Recht auf Vergessen“ v. 6.11.2019: BVerfG prüft am Maßstab der Charta





V. Gerichtlicher Rechtsschutz

Direktklagen (unmittelbarer Rechtsschutz), u.a.:



➤ **Nichtigkeitsklage**, Art. 263 Abs. 4 AEUV

Klagebefugt: Adressaten des Rechtsakts oder bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit

Seit Lissabon erleichterte Klagebefugnis für nichtprivilegierte Kläger (Individuen und Unternehmen):

nur unmittelbare, nicht auch individuelle Betroffenheit nachzuweisen bei allgemeinen Rechtsakten mit „Verordnungscharakter“ ohne weitere Durchführungsmaßnahme

Begründet: bei Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung der Verträge oder ihrer Durchführungsnormen, Ermessensmissbrauch

➤ **Schadenersatzklage** gg. EU Art. 340 (2), 268 AEUV oder gg. Mitgliedstaat wg. Staatshaftung bei eingetretenem Schaden

Vertragsverletzungsverfahren, Art. 258 AEUV



Klage der Kommission gegen Mitgliedstaat beim EuGH
wg. Verletzung seiner Verpflichtungen aus den Verträgen:

- bei Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen für eine Richtlinie;
- bei unvollständiger bzw. nicht richtiger Umsetzung einer Richtlinie ins nationale Recht;
- bei nicht richtiger Anwendung des Unionsrechts;
- bei sonstigen Verstößen des nationalen Rechts gegen unionsrechtliche Vorgaben;

mittelbarer Rechtsschutz: MS Gerichte



- nationale Gerichte sind integraler Bestandteil der Unionsgerichtsbarkeit
- effektiver gerichtlicher Rechtsschutz durch nationales Gericht muss gewährleistet sein (Art. 19 Abs. 1 Abs. 2 EUV und Art 47 GRC) - wie für vergleichbare innerstaatliche Sachverhalte
- **Vorabentscheidungsverfahren** der nationalen Gerichte (Art. 267 AEUV) sind das wichtigste Instrument zur Gewährleistung einer *einheitlichen* Auslegung und Anwendung des Unionsrechts
 - Zweifel an Gültigkeit eines Unionsrechtsakts
 - Auslegung der Verträge und der Rechtsakte
 - Akzeptanz durch Vorlageverfahren



VI. Unionsrecht in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung

Auslegungsgrundsätze



- ▶ Richtlinienkonforme Auslegung des MS Rechts
- ▶ Unionskonforme Auslegung des MS Rechts:
 - wenn die nationale Vorschrift mehrere mögliche Auslegungsvarianten zulässt, ist diejenige zu wählen, welche den unionsrechtlichen Vorgaben am ehesten entspricht
- Ausnahmen sind eng auszulegen
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Steuerungsinstrument
- Programmatische, teleologische Auslegung (Ziel + Zweck)

Auslegungsgrundsätze



- „**effet utile**“: praktische Wirksamkeit - eine Bestimmung des Unionsrechts ist so auszulegen, dass sie nicht ihres Anwendungsbereichs oder ihrer Wirkung beraubt ist;
- „**Äquivalenzprinzip**“: bei Fehlen einer ausdrücklichen unionsrechtlichen Verfahrensbestimmung kommt eine im Kontext gleichwertige Bestimmung des nationalen Rechts zur Anwendung; z.B. für die Rückforderung von zu Unrecht vom Staat eingehobener Gebühren (Rs. C-33/76 Rewe);
- „**Effektivitätsprinzip**“: die Ausübung unionsrechtlicher Ansprüche dürfen nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden; z.B. sind unverhältnismäßig kurze Ausschlussfristen verboten;
- wirksamer **Rechtsschutz** muss gewährleistet werden (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV; vgl. auch Art. 47 GRC);

Vorrang des Unionsrechts



- Unionsrecht geht nationalem Recht einschließlich Verfassungsrecht in der Anwendung vor
- nicht ausdrücklich im Vertrag verankert, aber Erklärung Nr. 17 zu Lissabon
- wirkt praktisch für das gesamte Unionsrecht
- Frage allerdings der Übertragbarkeit auch auf GASP/GSVP (von bisheriger Rechtsprechung nicht erfasst; EuGH weiterhin grundsätzlich nicht zuständig)

Wirkungen des Vorrangs



- „unmittelbare Geltung“/“autonome Geltung“:
 - Unionsrecht gilt kraft seiner Eigenständigkeit und mit seinen eigenen Wirkungen nach Inkrafttreten ohne weiteres Tätigwerden des MS durch einen weiteren Hoheitsakt
- unmittelbare Anwendbarkeit („self executing“):
 - Vorschrift ist hinreichend inhaltlich bestimmt;
 - ✓ keine weitere Konkretisierung erforderlich;
 - ✓ nicht vom Eintreten weiterer Bedingungen abhängig;
 - ✓ Handlungs- oder Unterlassungspflicht ohne weitere Vollzugsmaßnahme
 - ✓ Normadressat hat keinen Ermessensspielraum
 - Rechte und Pflichten werden verliehen bzw. auferlegt;
 - Einzelne und Unternehmen können sich darauf berufen, auch gegenüber dem eigenen Mitgliedstaat;

Wirkungen des Vorrangs (II)



- „unmittelbare Wirkung“
 - Gerichte und Verwaltungsbehörden wenden die Norm des Unionsrechts an
 - ✓ z.B. VO
 - ✓ nicht umgesetzte Richtlinien nach Ablauf Umsetzungsfrist und bei begünstigendem Inhalt und unmittelbar anwendbar
 - ✓ Entscheidungen, die an bestimmte Adressaten gerichtet sind
 - objektiv: von Amts wegen anzuwenden
 - subjektiv: Einzelne können sich darauf vor Behörden und Gericht berufen

- Ggfls. sogar Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungsakten sowie der Rechtskraft von Gerichtsurteilen

„Anwendungsvorrang“



- „Anwendungsvorrang“, nicht „Geltungsvorrang“:
 - MS können sich nicht auf nationales Recht (einschl. Verfassungsrecht!) berufen, um Unionsrecht nicht anzuwenden
 - Vorschrift des nationalen Rechts muss außer Acht bleiben, sie wird in ihrer Existenz aber nicht geändert oder abgeschafft
 - aber Rechtsbereinigungspflicht: nationale Vorschrift, die infolge Überlagerung durch Unionsrecht ohne jeden Anwendungsbereich geblieben ist bzw. anders auszulegen ist, muss beseitigt bzw. entsprechend angepasst werden

- Garantie der einheitlichen Anwendung in allen MS



Grenzen des Vorrangs und Verfassungsidentität, Art. 4 EUV

- PSPP-Urteil des BVerfG
v. 5.5.2020 zu Ultra-
Vires-Handeln von EZB
und EuGH



VII. Rechtsstaatlichkeit der Union

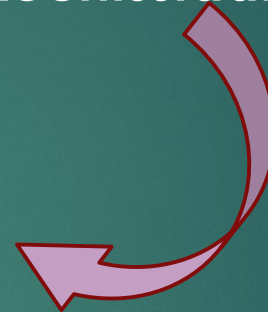
Wertehomogenität



→ Art. 2 EUV: Menschenrechte, **Rechtsstaatlichkeit**,
Demokratie

Rechtsstaatsgrundsätze:

- ▶ Rechtmäßigkeit
- ▶ Rechtssicherheit
- ▶ Willkürverbot
- ▶ Unabhängige, wirksame richterliche Kontrolle
- ▶ Recht auf ein faires Verfahren
- ▶ ...



Wertestreit



- Abbau des Rechtsstaats in Ungarn und Polen, u.a.
- Mitteilung der Kommission von 2014 zu Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit
- Einzelne Vertragsverletzungs- und Vorlageverfahren, zB
 - Justizreform Polen, C-619/18
 - Transparenzgesetz Ungarn, C-78/18
 - EHB, C-216/18 PPU, L.M. bei Art. 7-Verfahren
- Leerlaufende Art. 7-Verfahren gegen Polen und Ungarn

Konditionalität



Verhandlungsrahmen:

- ▶ EU Haushalt - MFR 2021-2027: 1.087 Mrd. €
- ▶ *Next Generation EU* 750 Mrd € (Wiederaufbauplan post-Corona)

Verbindung der Einhaltung von Rechtsstaats-Standards
und Bezug von Haushaltsmitteln

- ▶ Vorschlag der dt. Ratspräsidentschaft
- ▶ Kompromiss vom 6.11.2020, nach Art. 322 Abs. 1 a AEUV, ordentliches Verfahren zum Haushalt → qualifizierte Mehrheit