europe direct
Informationsnetzwerk des Landes Steiermark
(0316) 877 2200
www.europedirect.steiermark.at

Einführung in das Europarecht

Stand: 1. Jänner 2010

Das Land Steiermark
Europa.Steiermark.at

Inhalt

1. Einführung 3
1.1. Aufbau der Europäischen Union 3
1.2. Die Entwicklung der EU 4
1.3. Ziele und Werte 6
2. Organe 7
2.1. Einführung 7
2.2. Europäischer Rat 7
2.3. Rat 8
2.4. Europäische Kommission 11
2.5. Europäisches Parlament 13
2.6. Europäischer Gerichtshof (EuGH) 15
2.7. Weitere Organe 17
2.8. Institutionelles Gleichgewicht 17
3. Unionsrecht 18
3.1. Primär- und Sekundärrecht 18
3.2. Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten 19
3.2.1. Begrenzte Ermächtigung 19
3.2.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit 20
3.3. Sekundärrechtsakte 21
3.3.1. Verfahren 21
3.3.2. Verordnung 22
3.3.3. Richtlinie 22
3.3.4. Beschluss 22
3.3.5. Empfehlung und Stellungnahme 23
3.4. Charakteristika des Unionsrechts 23
3.4.1. Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts 23
3.4.2. Vorrang des Unionsrechts 23

1. Einführung

1.1. Aufbau der Europäischen Union

Die Europäische Union ist eine „Integrationsgemeinschaft“ mit derzeit 27 Staaten als Mitgliedern.
Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen „Vertrag von Lissabon“ änderte sich die **Struktur der EU** grundlegend. Bis dahin war sie geprägt von einem Modell mit teilweise selbständigen „Säulen“, das als gemeinsames Dach die „EU“ und als wichtigsten Teil die „Europäische Gemeinschaft“ hatte.

Nunmehr ist die EU selbst die Gesamtheit der Kooperation, sie ersetzt alle früheren Säulen und hat als Organisation Rechtspersönlichkeit (kann also Verträge abschließen etc.). Daneben besteht die Europäische Atomgemeinschaft als eigene internationale Organisation.
Dennoch verfügen die EU und die Atomgemeinschaft über einen **einzigen institutionellen Rahmen.**

Das wichtigste Merkmal der EU und ihr grundlegendes Unterscheidungsmerkmal zu anderen internationalen Organisationen ist ihre **Supranationalität**. Ausgangspunkt ist der Umstand, dass die Mitgliedstaaten Kompetenzen an die EU abgegeben haben:

- Es werden verbindliche Beschlüsse in weiten Bereichen mehrheitlich gefasst. Es können Regelungen auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten erlassen werden, die auch in diesen Mitgliedstaaten gelten. Darüber hinaus haben Organe maßgebenden Einfluss auf die Rechtssetzung, die in ihrer Willensbildung unabhängig von den Mitgliedstaaten sind (zB das Europäische Parlament). Öffentliche Gewalt wird daher tw. unabhängig vom Willen der Staaten ausgeübt.

- Das Unionsrecht ist eine eigene Rechtsordnung – der Einzelne kann sich unmittelbar auf das Unionsrecht berufen, das Vorrang gegenüber dem nationalen Recht hat.

Die EU ist in ihren Tätigkeitsbereichen hinsichtlich vieler Fragen sehr differenziert ausgestaltet. So gilt der Grundsatz der Supranationalität in Fragen der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik** kaum (Beschlüsse werden dort grundsätzlich einstimmig gefasst und der Einzelne kann sich nicht direkt auf diese berufen; Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit).

Rechtlich fußt die EU auf zwei gleichrangigen völkerrechtlichen Verträgen: dem **EU-Vertrag**, der die wesentlichen Bestimmungen über Werte, Ziele, Aufbau und Funktionsweise der EU enthält sowie dem detaillierteren **Vertrag über die Arbeitsweise der Union** (AEUV).

Eine alle Aspekte umfassende **Definition der EU** ist schwierig. Sie ist eine „supranationale Integrationsgemeinschaft“ und geht in der Intensität der

Kooperation weit über herkömmliche internationale Organisationen hinaus. Dennoch ist sie kein Staat.
Sie stützt sich auf gemeinsame (explizit genannte) Werte und gemeinsames Recht. Charakteristisch ist ihr Aufbau als „Doppelunion“ als Staaten- und Bürgerunion:

a) Sie stützt sich einerseits unmittelbar auf die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, denen gegenüber sie öffentliche Gewalt ausübt und die gegenüber der Union unmittelbar demokratische Kontrolle ausüben, insbesondere in den Wahlen zum Europäischen Parlament.
b) Andererseits stützt sich die Union auf die Mitgliedstaaten, deren Regierungen, die ihrerseits demokratisch legitimiert sind, maßgebliche Entscheidungsbefugnisse in der EU behalten (Rat und Europäischer Rat s.u.). Auch bleiben die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“, da Vertragsänderungen (im Regelfall) nur nach Ratifikation durch alle Vertragsparteien in Kraft treten können. Jeder Mitgliedstaat kann überdies beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.

Dieses Gebilde EU ist das (vorläufige) Ergebnis eines komplexen Entwicklungsprozesses seit den frühen 50er Jahren. Deshalb kann die Struktur der EU nur verständlich gemacht werden, wenn man ihre historische Entwicklung berücksichtigt.

1.2. Die Entwicklung der EU

Die Idee einer Annäherung der europäischen Völker geht bis auf die Antike zurück. Vor allem seit dem Mittelalter aber wurden rund **350 verschiedene Konzepte** zu einer friedlichen Einigung Europas ausgearbeitet.

Es bedurfte jedoch erst des 2. Weltkrieges, um die europäische Integration entscheidend voranzubringen. Mit der Teilung Europas nach 1945 hat die Geschichte der europäischen Integration zwei Wege beschritten: einen westlich-marktwirtschaftlichen und einen östlich-planwirtschaftlichen Weg. Die östlich-planwirtschaftliche Integration fand 1989 ihr Ende – die **westliche Integration** führte (u.a.) zur EU und umfasst mittlerweile auch zahlreiche frühere Ostblock-Staaten.

Nach 1945 gab es in Westeuropa zahlreiche Bestrebungen zu einer engeren Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten, von denen die (heutige) EU keineswegs die erste ist. Der **Europarat** (1949) war die erste europäische Organisation, die politische Zusammenarbeit vorsah. Im militärischen Bereich wurde die Westeuropäische Union (**WEU**, 1948) und der Nordatlantikpakt (**NATO**, 1949) gegründet, im wirtschaftlichen Bereich 1948 die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (**OEEC**, heute OECD).

Allen diesen Organisationen war (und ist) gemeinsam, dass sie völkerrechtlich auf Kooperationsbasis funktionieren – gegen den Willen eines Mitgliedes kann in der Regel kein bindender Beschluss gefasst werden.

Deshalb gingen die Bestrebungen, vor allem seitens der ehemaligen Kriegsgegner Frankreich und Deutschland weiter, hin zu einer supranationalen Zusammenarbeit.

Die wichtigsten Eckpunkte in der Entwicklung der EU:

1951/1952	Gründung der Europäischen Union für Kohle und Stahl (EGKS, „Montanunion", Vertrag von Paris) durch Frankreich, Deutschland, Italien Belgien, Niederlande, Luxemburg
1957/1958	Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) durch die Verträge von Rom
1973	Erste Erweiterung: Vereinigtes Königreich, Irland und Dänemark („Norderweiterung")
1981, 1986	„Süderweiterungen": Griechenland, Spanien und Portugal
1986/1987	Einheitliche Europäische Akte: Änderung der Verträge - Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren
1992/1993	Vertrag von Maastricht: Änderung der Verträge - Gründung der EU, aus der EWG wird die EG
1995	Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands zur EU
1997/1999	Vertrag von Amsterdam: Revision der Verträge – erstmals mit Blick auf Osterweiterung
2001/2003	Vertrag von Nizza: Änderung der Verträge – Institutionenreform im Hinblick auf die Erweiterung; unverbindliche Grundrechtecharta wird proklamiert
2002	Einführung des EURO Auslaufen des EGKS-Vertrages
2004	Beitritt Estlands, Lettlands, Litauens, Polens, Tschechiens, Slowakeis, Ungarns, Sloweniens, Maltas und Zyperns zur EU Der Verfassungsvertragsentwurf wird von den Staats- und Regierungschefs angenommen
2005	Ratifizierung des Verfassungsvertrages durch das österreichische Parlament; Ablehnung des Verfassungsvertrages durch Referenden in Frankreich und in den Niederlanden
2007	Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU Einführung des EURO in Slowenien

	Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon
2008	Ratifizierung des Vertrags von Lissabon durch das österreichische Parlament; Ablehnung des Vertrags von Lissabon durch ein Referendum in Irland
2009	Wahlen zum Europäischen Parlament Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember – Abschaffung der EG

Die Entwicklung von der Gründung der Montanunion bis zur EU mit 27 Mitgliedern verlief keineswegs linear im Sinne einer immer weiter fortschreitenden Integration – es gab zahlreiche Rückschläge in den Erweiterungen (Frankreich war lange gegen einen Beitritt Großbritanniens, Italien verhinderte in den 60ern einen Beitritt Österreichs, Norwegen entschied sich in zwei Volksabstimmungen gegen einen Beitritt) aber auch inhaltlich: noch in den 50ern wollten die Gründerstaaten der Montanunion eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft und eine Europäische Politische Union schaffen, beides scheiterte schließlich knapp. Die Entwicklung der EU ist vielmehr ein **dauernder Kompromiss** aus zahlreichen Interessen. Ihre Entwicklung ist auch nicht abgeschlossen, wie sie sich weiter entwickeln wird, ist offen (Erweiterung, inhaltliche Entwicklung...).

1.3. Ziele und Werte

Die EU hat Werte und Ziele als tragende Grundsätze im EU-Vertrag ausdrücklich angeführt.
Die **Werte**, auf die sich die EU gründet sind gemäß Art. 2 EU-Vertrag „*Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und (...) Wahrung der Menschenrechte*." Dazu kommen Merkmale der europäischen Gesellschaftsordnung: „*Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern*."
Ein Staat kann nur dann der EU beitreten, wenn er diese Werte achtet (Art. 49 EU-Vertrag); droht ein Mitgliedstaat diese Werte schwerwiegend zu verletzen, ist dafür ein eigenes Sanktionsverfahren vorgesehen.

Die Auflistung der **Ziele** der Union in Art. 3 EU-Vertrag ist gleichsam der „Generalkompass", an dem sich die EU orientieren muss. Alle Rechtshandlungen, die die EU setzt, müssen einem oder mehreren dieser Ziele dienen.
Zu den Zielen gehören beispielweise:

- die Förderung des Friedens, der Werte der Union und des Wohlergehens ihrer Völker
- Binnenmarkt
- wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten

- Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (freier Personenverkehr und gemeinsame Kriminalitätsbekämpfung)

2. Organe

2.1. Einführung

„Organe“ handeln für juristische Personen. Juristische Personen sind Unternehmen oder Organisationen mit Rechtspersönlichkeit wie die EU. Das bedeutet:
Juristische Personen können

- Verträge abschließen;
- klagen und verklagt werden, sie haften;
- Mitglieder in anderen Organisationen sein.

Die EU hat **sieben Organe**:

- Europäischer Rat,
- Rat,
- Europäische Kommission,
- Europäisches Parlament,
- Gerichtshof der Europäischen Union,
- Europäischer Rechnungshof,
- Europäische Zentralbank

und zwei **beratende Einrichtungen**,

- Wirtschafts- und Sozialausschuss,
- Ausschuss der Regionen.

2.2. Europäischer Rat

Der Europäische Rat ist erst seit dem Vertrag von Lissabon ein Organ. Im Europäischen Rat kommen die höchsten Vertreter der Mitgliedstaaten und der EU zusammen. Er erlässt keine Rechtsakte aber er ist das eigentliche Entscheidungszentrum der Europäischen Union im politischen Vorfeld des rechtlichen Tätigwerdens der Organe („EU-Gipfel“).

<u>Zusammensetzung:</u>

Der Europäische Rat besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission und dem Präsidenten des

Europäischen Rates (die beiden letzteren haben allerdings kein Stimmrecht). Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an den Arbeiten teil, ist aber formal kein Mitglied des Europäischen Rates. Die Mitglieder können beschließen, jeweils eine(n) weitere(n) Minister(in) bzw. ein weiteres Kommissionsmitglied hinzuzuziehen.

Der Europäische Rat hat einen Präsidenten[1], der für zweieinhalb Jahre gewählt wird (einmalige Wiederwahl ist zulässig). Seine Befugnisse sind weitestgehend organisatorischer Natur: er sorgt für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates, für eine inhaltliche Abstimmung mit der Kommission, er berichtet dem Europäischen Parlament und führt im Europäischen Rat selbst den Vorsitz. Darüber hinaus hat er in der Außenvertretung der EU Repräsentativaufgaben. Der Präsident wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt und darf kein einzelstaatliches Amt ausüben.

Aufgaben:

Der Europäische Rat legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Union fest, wird dabei aber nicht gesetzgeberisch tätig. Seine Beschlüsse sind daher politischer Natur.
Weitere Aufgaben sind Ernennungen (etwa der Kommission) und die Überwachung der Werte der Union in den Mitgliedstaaten (vgl. Kap. 1.3.).

Arbeitsweise:

Der Europäische Rat tritt zweimal pro Halbjahr zusammen. Wenn nötig, kann der Präsident eine außerordentliche Tagung einberufen.
Die Willensbildung erfolgt grundsätzlich im Konsens: alle stimmberechtigten Mitglieder (also die Staats- und Regierungschefs aller Staaten) müssen zustimmen. Ausnahmen vom Grundsatz der Einstimmigkeit bestehen etwa für die Wahl des Präsidenten oder die Ernennung der Kommission (qualifizierte Mehrheit) oder Beschlüsse im Vorfeld eines Konvents zur Änderung der Verträge (einfache Mehrheit).

2.3. Rat

Der Rat ist das wichtigste **Rechtssetzungsorgan** der EG. Er hat seinen Sitz in Brüssel.

Zusammensetzung:

Der Rat besteht aus je einem **Minister** der Mitgliedstaaten, der befugt ist, für den jeweiligen Mitgliedstaat verbindlich zu handeln (also aus 27 Mitgliedern). Das sind in Österreich nicht nur Minister, sondern auch Staatsekretäre und Mitglieder der Landesregierung wenn es um Inhalte geht, die Landeszuständigkeiten sind.

[1] Herman Van Rompuy (Belgien)

Außerdem besteht die Möglichkeit einer Stimmrechtsübertragung auf ein anderes Ratsmitglied.
Je nach Beratungsgegenstand tagen unterschiedliche Räte – der Rat der Umweltminister, der Rat für Wirtschafts- und Finanzfragen („ECOFIN“) oder der Rat der Landwirtschaftsminister. Der Rat tritt also, obwohl er ein einheitliches Organ ist, immer in **unterschiedlicher personeller Besetzung** auf. Da der Rat aber ein und dasselbe Organ ist, egal in welcher personellen Zusammensetzung er gerade auftritt, kann beispielsweise auch der Rat der Gesundheitsminister Rechtsakte beschließen, die die Finanzminister ausgehandelt haben.
Der Vorsitz im Rat wechselt zwischen den Mitgliedstaaten – mit Ausnahme des Rates "Auswärtige Angelegenheiten", in welcher die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz führt. Den rotierenden Vorsitz üben zuvor festgelegte Gruppen von je drei Staaten aus. Jeder Staat nimmt den Vorsitz für sechs Monate wahr und wird dabei von den anderen beiden auf Basis eines gemeinsam erstellten Programms unterstützt. Die Gruppen können allerdings davon abweichende Regelungen treffen.

Aufgaben:

a) **Rechtssetzung**: Hauptaufgabe des Rates ist die Rechtssetzung. Er beschließt und erlässt – stets in Zusammenarbeit mit anderen Organen – sekundäres Unionsrecht. Tätig werden kann er dabei nur auf Vorschlag der Kommission (der Rat kann allerdings die Kommission auffordern, Vorschläge auf einem Gebiet auszuarbeiten) und in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament. Die Durchführung der Rechtsakte obliegt jedoch den Staaten bzw. der Kommission.

b) **Haushalt**: Der Rat ist gemeinsam mit dem Parlament Haushaltsbehörde der Union. Die Kommission erstellt einen Haushaltsvorentwurf, den Rat und Parlament beschließen.

c) **Kontrolle**: Der Rat hat vor allem gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament Kontrollbefugnisse – so kann er diese vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der Fehlerhaftigkeit von Rechtshandlungen klagen. Er kann aber auch Disziplinarmaßnahmen und sogar Amtsenthebungsverfahren gegen Kommissionsmitglieder vor dem Gerichtshof einleiten. Der Rat hat darüber hinaus Kontrollbefugnisse gegenüber Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich deren Wirtschaftspolitik.

d) **Außenbeziehungen**: Dem Rat obliegt der Abschluss von Abkommen mit Nicht-EU Staaten sowie internationalen Organisationen.

Arbeitsweise:

Die Beschlussfassung im Rat erfolgt je nach Themenbereich mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig. Zu jedem Sachgebiet im AEUV ist eigens angeführt, mit welcher Mehrheit der Rat auf diesem Gebiet Beschlüsse fassen kann.
Bei der **einfachen Mehrheit** gilt der Grundsatz „*one state, one vote*". Für eine Beschlussfassung müssen also mindestens 14 Staaten zustimmen. Mittlerweile gibt es nur noch wenige Bereiche, in denen mit einfacher Mehrheit beschlossen wird (zB bei Verfahrensbeschlüssen).
Einstimmigkeit bedeutet Zustimmung aller Mitgliedstaaten – umgekehrt hat jeder Mitgliedstaat in Bereichen mit dem Erfordernis einstimmiger Beschlussfassung ein Vetorecht. Dies erschwert das Zustandekommen von Beschlüssen und verlangsamt oder verhindert die Beschlussfassung in einigen Bereichen. Andererseits schließt die Einstimmigkeit den Beschluss von Rechtsakten aus, die verbindlich in einem Staat wirken, obwohl deren gewählte Vertreter dagegen gestimmt haben. Einstimmigkeit gilt in den meisten Fällen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in wichtigen Bereichen, an denen einzelne Mitgliedstaaten besonderes Interesse haben, nicht überstimmt zu werden (zB große Teile des Steuerrechts oder die Verfügung über Wasserressourcen). Einstimmigkeit bedeutet auch, dass eine „Politik des leeren Stuhls" möglich ist: wenn ein Staat nicht anwesend ist und sich nicht vertreten lässt, werden alle einstimmigen Beschlüsse unmöglich. Dies wurde mitunter als Druckmittel einzelner Mitgliedstaaten anlässlich besonderer Umstände verwendet (zB Großbritannien im Zuge der BSE-Krise).

Die in der Praxis deutlich wichtigste Beschlussform ist die **qualifizierte Mehrheit**.
Das derzeitige Verfahren ist ein System mit Stimmenwägung nach der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten.

Die Stimmengewichtung im Überblick:

Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien	je 29 Stimmen
Spanien, Polen	je 27 Stimmen
Rumänien	14 Stimmen
Niederlande	13 Stimmen
Belgien, Tschechien, Griechenland, Ungarn, Portugal	je 12 Stimmen
Österreich, Schweden, Bulgarien	je 10 Stimmen
Dänemark, Irland, Finnland, Litauen, Slowakei	je 7 Stimmen
Zypern, Estland, Lettland, Luxemburg, Slowenien	je 4 Stimmen
Malta	3 Stimmen
Insgesamt	345 Stimmen

Die qualifizierte Mehrheit gilt als erreicht, wenn die folgenden beiden Bedingungen erfüllt sind:

- Die Mehrheit der Mitgliedstaaten stimmt dem Vorschlag zu (in bestimmten Fällen eine Zweidrittelmehrheit).
- Mindestens 255 Stimmen (d.h. 73,9 % der Gesamtstimmen) werden für den Vorschlag abgegeben.

Jeder Mitgliedstaat kann darüber hinaus beantragen, dass überprüft wird, ob die Ja-Stimmen mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Union entsprechen. Ist dies nicht der Fall, kommt der Beschluss nicht zustande.

Ab 1. November 2014 wird dieses Verfahren abgelöst durch eine sogenannte "doppelte Mehrheit“.[2] Mit der doppelten Mehrheit wird - entsprechend der Doppelnatur der Europäischen Union als Bürger- und Staatenunion - sowohl dem Grundsatz der Staatengleichheit (ein Staat eine Stimme) als auch der Bürgergleichheit (durch das Bevölkerungselement hat jeder vertretene Einwohner das gleiche Gewicht) Rechnung getragen.
Entscheidungen kommen künftig im Rat zustande, wenn 55% der Staaten, die gleichzeitig 65% der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen. Die Zahl der zustimmenden Mitgliedstaaten muss mindestens 15 betragen (was bereits heute mit 27 Mitgliedstaaten rechnerisch automatisch gegeben ist, wenn die 55%-Schwelle erreicht wird); eine Sperrminorität über das Bevölkerungskriterium ist nur dann gegeben, wenn diese mindestens vier Mitgliedstaaten umfasst.

Die Mitgliedstaaten haben in Brüssel „Ständige Vertretungen“ bei der Europäischen Union eingerichtet. Diese kommen wöchentlich zusammen („COREPER“) und bereiten Ratssitzungen vor, unterstützt durch ca. 200 Arbeitsgruppen, bestehend aus nationalen Regierungsbeamten. Punkte, in denen im COREPER Einigung erzielt wird (A-Punkte), werden im Rat nur noch beschlossen, ohne inhaltlich darauf einzugehen. Nur B-Punkte, über die der COREPER keine einheitliche Meinung erzielt, werden in den Ratssitzungen auch inhaltlich behandelt.

Bei der Beratung und beim Beschluss von Gesetzgebungsakten tagt der Rat **öffentlich**.

2.4. Europäische Kommission

Die Europäische Kommission vertritt die allgemeinen Interessen der EU und ist daher der **„Motor“ der EU**. Das zeigt sich insbesondere daran, dass ihr das alleinige Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren zusteht (s.u.). Daneben ist die Kommission aber auch das wichtigste Exekutivorgan und hat umfangreiche Kontrollbefugnisse.

Zusammensetzung:

Die Kommission besteht aus **27 Mitgliedern** – ein Kommissar pro Mitgliedstaat.

Bei der Bestellung der Kommissare muss sich der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit zunächst auf einen **Kommissionspräsidenten**[3] einigen, der dem Europäischen Parlament vorgeschlagen wird. Dabei ist das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen. Das Parlament kann den Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit wählen, ansonsten muss ein neuer

[2] Vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 gilt eine Übergangsregelung, wonach, falls ein Mitgliedstaat dies verlangt, weiterhin eine Abstimmung nach dem Nizza – System (= Stimmgewichtung) stattfindet.
[3] José Manuel Barroso (Portugal)

Vorschlag erstattet werden. In weiterer Folge werden von jedem Mitgliedstaat Personen vorgeschlagen. Die gesamte Kommission wird dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Eine Sonderrolle nimmt die **Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik**[4] ein. Diese ist Vizepräsidentin der Kommission, sie wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt.
Die so benannte Kommission muss sich schließlich als Kollegium dem **Europäischen Parlament** stellen – dieses kann nur der ganzen Kommission zustimmen oder sie insgesamt ablehnen. Stimmt das Parlament der Kommission zu, wird die Kommission vom **Europäischen Rat** mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Die Kommissionsmitglieder üben ihr Amt in völliger **Unabhängigkeit** aus und haben sich ausschließlich am allgemeinen Wohl der EG zu orientieren. Das bedeutet, sie sind nicht die Vertreter der Mitgliedstaaten in der Kommission – vielmehr dürfen sie keine Anweisungen von der Regierung ihres Heimatstaates oder anderen Stellen annehmen. Die Mitgliedstaaten haben umgekehrt die ausdrückliche Pflicht, die Unabhängigkeit der Kommission zu achten und jeden Versuch einer Beeinflussung zu unterlassen.
Der **Kommissionspräsident** hat eine Sonderrolle: er verteilt die Zuständigkeiten innerhalb der Kommission und kann diese auch ändern. Außerdem kann er ein Mitglied der Kommission entlassen. Er hat jedoch kein inhaltliches Weisungsrecht gegenüber den anderen Kommissionsmitgliedern

Aufgaben:

a) **Initiativmonopol**: Nur durch Vorschläge der Kommission kommt ein Rechtssetzungsprozess in Gang: die Kommission macht dem Rat bzw. dem Parlament Vorschläge für neue Rechtsvorschriften in Bereichen, die die Verträge vorsehen (Prinzip der begrenzten Ermächtigung, s.u.). Europäisches Parlament und Rat können allerdings die Kommission auch auffordern, tätig zu werden. Ausnahmen von diesem alleinigen Initiativrecht bestehen nur in wenigen Bereichen.

b) **Exekutivbefugnisse**: Unionsrecht wird überwiegend von den Mitgliedstaaten vollzogen. Dort, wo es aber „unionsunmittelbaren Vollzug“ gibt, ist dies meist Aufgaben der Kommission. Beispiele sind die Durchführung des Haushaltsplanes, der Bereich Wettbewerb oder Landwirtschaft.

c) **Kontrolle**: Die Europäische Kommission ist die „Hüterin der Verträge“ – sie überwacht die Einhaltung des Unionsrechts. So kann sie insbesondere Klagen gegen Mitgliedstaaten, die EU-Recht verletzen, aber auch gegen andere Organe vor dem Europäischen Gerichtshof erheben. In Einzelfällen hat die Kommission sogar

[4] Catherine Ashton (Großbritannien)

Kontroll- und Sanktionsbefugnisse gegenüber juristischen oder natürlichen Personen (etwa ob Unternehmen gegen Wettbewerbsrecht verstoßen).

Arbeitsweise:

Die Europäische Kommission ist ein **Kollegialorgan** – sie entscheidet grundsätzlich gemeinsam. Beschlüsse der Kommission kommen zustande, wenn die Mehrheit der Kommissionsmitglieder (also 14) für den Beschluss stimmen. Dadurch ist die Kommission auch gemeinsam politisch für ihre Beschlüsse verantwortlich. Um in der Praxis die Kommissionsarbeit zu erleichtern (sie fasst über 20.000 Beschlüsse pro Jahr) werden allerdings Sachthemen oft an einzelne Kommissionsmitglieder delegiert oder in einem schriftlichen Verfahren abgehandelt (mittlerweile der Regelfall; Zustimmung gilt als angenommen, wenn kein Einspruch erhoben wird). Auch dann gelten die Beschlüsse aber als von der ganzen Kommission gefasst.

Die Vorbereitung der Beschlussfassung erfolgt nach dem **Ressortprinzip**: jedem Kommissionsmitglied wird vom Kommissionspräsidenten ein inhaltliches Ressort zugewiesen – dort erfolgen die Vorarbeiten und die Durchführung der Kommissionsbeschlüsse. Dazu dient ein Verwaltungsapparat mit ca. 24.000 Bediensteten, der in allgemeine Dienste (Generalsekretariat, Juristischer Dienst, Übersetzungsdienst...) und Generaldirektionen (zB Energie und Verkehr, Landwirtschaft...) untergliedert ist.

2.5. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament mit Sitz in Straßburg ist das Element der **supranationalen, direkt gewählten Demokratie** in den Unionsorganen. Es besteht laut EU-Vertrag aus den Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Es ist in seinen Aufgaben nicht deckungsgleich mit den nationalen Parlamenten – während etwa der österreichische Nationalrat Gesetze beschließt, wirkt das Europäische Parlament bei der Gesetzgebung nur unterschiedlich stark mit. Dennoch wurde die Rolle des Europäischen Parlaments, gerade weil es das einzige direkt gewählte Organ ist, in allen Vertragsänderungen und insbesondere mit dem Lissabon-Vertrag gestärkt.

Zusammensetzung:

Die Abgeordneten des Parlaments werden seit 1979 alle fünf Jahre direkt gewählt.

Von den **754**[5] **Mitgliedern** kommen **19 aus Österreich**.[6] Die Aufteilung der Abgeordneten auf die Mitgliedstaaten erfolgt wie die Stimmgewichtung im Rat in erster Linie aufgrund der Bevölkerungszahl – jedoch sind kleine und mittlere Staaten proportional stärker vertreten als die größeren. So repräsentiert beispielsweise ein deutscher Europaabgeordneter rund 854.000 Bürger, ein Europaabgeordneter aus Österreich rund 437.000 und ein Abgeordneter aus Malta rund 68.000 Bürger. Bei der Wahl kann jeder EU-Bürger, der seinen Wohnsitz in einem anderen EU-Staat hat, in diesem Wohnsitzstaat sein aktives und passives **Wahlrecht** ausüben.

Die Abgeordneten üben ihr Amt nach dem Grundsatz des **freien Mandats** aus – sie sind also nicht an Weisungen oder Aufträge von anderen – sei es der nationalen Regierung oder der eigenen Partei – gebunden.

Aufgaben:

Rechtssetzung: Zu jedem Sachbereich, in dem die Union rechtsetzerisch tätig werden darf, wird im AEUV eigens angegeben, welches Verfahren anzuwenden ist und damit, welche Mitwirkungsrechte das Europäische Parlament hat. Regelfall ist dabei das ordentliche Gesetzgebungsverfahren: das Parlament ist gleichberechtigt mit dem Rat (qualifizierte Mehrheit); um einen Rechtsakt beschließen zu können, bedarf es daher einer Einigung dieser Organe. Daneben gibt es verschiedene besondere Gesetzgebungsverfahren in Fällen, in denen die Balance zwischen den Organen anders gehalten werden soll. Beispiele sind etwa Einstimmigkeit im Rat bei Anhörungsrecht des Parlaments oder Beschluss des Parlaments mit Zustimmung des Rates.

Kontrolle: Das Europäische Parlament hat insbesondere Kontrollfunktionen gegenüber der Kommission. Diese reichen vom Fragerecht an einzelne Kommissare über Berichtspflichten der Kommission an das Parlament (diese Rechte bestehen auch gegenüber dem Rat) und die Haushaltsentlastung bis hin zu einem Misstrauensvotum gegen die Kommission: stimmen zwei Drittel der Parlamentsabgeordneten einem Misstrauensantrag zu, muss die gesamte Kommission zurücktreten. Überdies kann das Parlament bei Bedarf Untersuchungsausschüsse einrichten, kann andere Organe vor dem Gerichtshof verklagen, einzelne Bürger können sich mit Petitionen an das Parlament oder an den dort eingerichteten Bürgerbeauftragten wenden.

Haushalt: Das Parlament entschiedet mit dem Rat über den von der Kommission vorgeschlagenen Haushaltsvorentwurf.

[5] Ab der nächsten Wahl 2014 werden es 751 sein.
[6] Aufgrund des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrages während der laufenden Legislaturperiode hat sich die Zahl der österreichischen Abgeordneten um zwei erhöht. Diese haben vorläufig nur Beobachterstatus, bis ein ratifikationsbedürftiger Beschluss des Europäischen Rates sie zu stimmberechtigten Mitgliedern macht.

Arbeitsweise:

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind nicht nach Mitgliedstaaten, sondern nach **politischen Fraktionen** organisiert:

Fraktionen	Erklärung
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
S&D	Progressive Allianz der Sozialisten und Demokraten
ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
GRÜNE/EFA	Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
ECR	Europäische Konservative und Reformisten
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europaeischen Linken/Nordische Grüne Linke
EFD	Fraktion Europa der Freiheit und Demokratie
NI	Fraktionslose

Von den 19 österreichischen Abgeordneten gehören 6 der EVP-DE an, 5 der S&D, 2 den Grünen und sechs sind fraktionslos.

Anders als in den meisten nationalen Parlamenten gibt es im europäischen Parlament keine Trennung zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien. Dies liegt daran, dass es keine EU-Regierung gibt, sondern nur nach Sachthemen verschiedene relative Mehrheitsverhältnisse im Rat und im Parlament. Die Organisation nach Fraktionen im Parlament wird im AEUV sogar ausdrücklich gewünscht, da dadurch ein europäisches politisches Bewusstsein geschaffen werden soll.

Die Vorbereitung der Plenartagungen erfolgt in den Sitzungen der verschiedenen sachlich zuständigen Ausschüsse.

Beschlüsse werden vom Europäischen Parlament grundsätzlich mit **einfacher Mehrheit** der abgegebenen Stimmen gefasst – beschlussfähig ist das Parlament bei Anwesenheit einem Drittel seiner Mitglieder (Beschlussunfähigkeit wird aber auch bei weniger nur auf Antrag festgestellt).

2.6. Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Die Aufgabe des EuGH ist die **Wahrung und Auslegung des Unionsrechts**. Es ist ein Merkmal der Supranationalität, dass die Union eine umfassende und für alle bindende Gerichtsbarkeit beinhaltet. Der EuGH war und ist für die europäische

Integration sehr wichtig. Erst durch seine Urteile wurden einige der zentralen Prinzipien der Unionsrechtsordnung geschaffen (Vorrang des Unionsrechts, unmittelbare Anwendbarkeit (s.u.), Grundrechte).

Der EuGH, dessen Sitz in Luxemburg ist, setzt sich aus 27 unabhängigen und weisungsfreien Richtern (je einer pro Mitgliedstaat) zusammen, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten einvernehmlich ernannt werden. Die Amtszeit der Richter beträgt sechs Jahre, wobei eine Wiederernennung zulässig ist. Ihnen beigeordnet sind 8 Generalanwälte, die den Richtern in ihren „Schlussanträgen" Entscheidungsvorschläge unterbreiten.

Zur Entlastung des EuGH wurde 1989 das Gericht erster Instanz (EuG) geschaffen, das für eine Reihe von Klagen (v.a. bestimmte Nichtigkeitsklagen, Untätigkeitsklagen, Dienstrechtsverfahren) in erster Instanz zuständig sind. Außerdem kann es „Fachgerichte" geben, die in erster Instanz für Klagen in bestimmten Sachgebieten zuständig sind. Dabei sind allerdings stets Rechtsmittel an den EuGH möglich.

Die wichtigsten Verfahren vor dem EuGH sind:

- Vertragsverletzungsverfahren: der EuGH prüft, ob die Mitgliedstaaten Unionsrecht verletzt haben. Klagebefugt sind die Kommission und andere Mitgliedstaaten. Auch die Verletzung von Unionsrecht durch ein einzelnes Bundesland oder Behörden wird dem Mitgliedstaat zugerechnet. Im Falle der Nichtbefolgung eines Urteils kann der Mitgliedstaat in einem zweiten Verfahren zur Zahlung eines Bußgeldes verurteilt werden. Teilweise kann ein Bußgeld auch unmittelbar im Urteil des Vertragsverletzungsverfahrens ausgesprochen werden.

- Nichtigkeitsklage: der EuGH prüft die Rechtmäßigkeit von verbindlichen Unionsrechtsakten (Richtlinien, Entscheidungen...). Klagebefugt sind die einzelnen Organe und Mitgliedstaaten, unter Umständen aber auch Einzelpersonen.

- Vorabentscheidungsverfahren: in diesen Verfahren geht es um die Auslegung der Verträge und die Auslegung und Gültigkeit von Sekundärrecht (s.u.), wenn dies in einem Verfahren vor einem nationalen Gericht von Bedeutung ist.

- Weitere Klagen: Untätigkeitsklage, Schadenersatzklage, Einrede der Rechtswidrigkeit.

Alle Urteile des EuGH sind für die Unionsorgane und für die Mitgliedstaaten verbindlich.

2.7. Weitere Organe

a) Europäischer Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof, dessen Sitz in Luxemburg ist, ist das „finanzielle Gewissen“ der EU. Seine Aufgabe ist die Rechnungsprüfung: er hat die Recht- und Ordnungsmäßigkeit sowie die Wirtschaftlichkeit aller Einnahmen und Ausgaben der Union, ihrer Organe und ihrer sonstigen Einrichtungen zu prüfen. Er prüft aber auch die Verwendung von EU-Geldern durch die Mitgliedstaaten. Die Ergebnisse fasst der Rechnungshof in Berichten und Stellungnahmen zusammen.

b) Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen ist ein Beratungsgremium, bestehend aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften (Bundesländer, Städte, Gemeinden). Er ist in gewissen, vom AEUV genau aufgelisteten Bereichen (z.B. Kultur, Verkehr), im Gesetzgebungsverfahren anzuhören, kann aber nur Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben.

c) Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ist, ähnlich dem Ausschuss der Regionen ein Beratungsgremium mit Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens (Landwirte, Handwerker, Arbeitnehmer...). Er muss ebenfalls in Gesetzgebungsverfahren angehört werden, wenn dies im Vertrag vorgesehen ist, kann aber wie der Ausschuss der Regionen nur unverbindliche Stellungnahmen abgeben.

d) Europäische Zentralbank

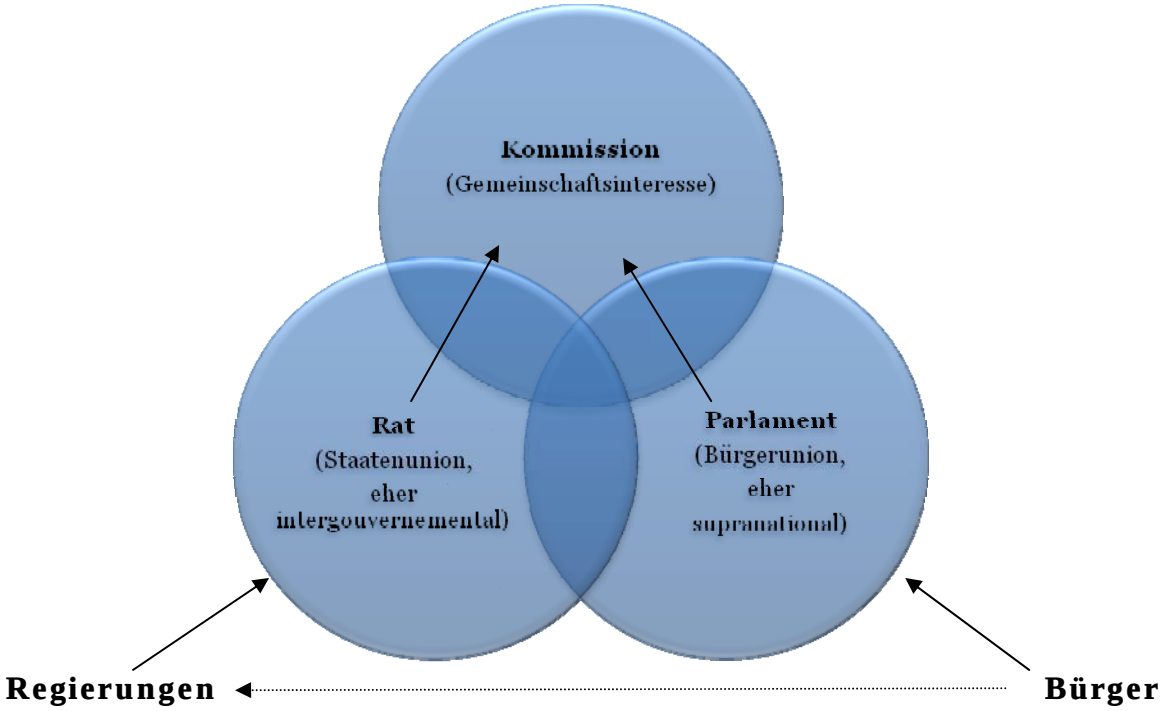
Die Europäische Zentralbank bildet zusammen mit den nationalen Zentralbanken das „Europäische System der Zentralbanken“ (ESZB). Das vom AEUV vorgegebene vorrangiges Ziel des ESZB ist die Gewährleistung von Preisstabilität, insbesondere durch die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik.

2.8. Institutionelles Gleichgewicht

In Österreich gilt wie in den meisten Staaten der Grundsatz der Gewaltentrennung zwischen Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. Die Funktionsweise und das Zusammenwirken der Organe der EU ist jedoch mit einem staatlichen System nicht zu vergleichen, da die EU kein Staat ist – vor allem kennt die EG **keine strikte Trennung von Legislative und Exekutive**. So ist etwa der Rat als wichtiges Gesetzgebungsorgan exekutiv organisiert. Der Vollzug des Unionsrechts erfolgt größtenteils durch die Staaten während die EU vorwiegend gesetzgeberisch tätig wird.

Allerdings hat sich aus den Verträgen, der Praxis und der Rechtsprechung des EuGH ein System entwickelt, das die Befugnisse, die gegenseitige Kontrolle und das Machtgleichgewicht der Organe regelt. Dieses System von „**checks and balances**“, vor allem zwischen Rat, Kommission und Parlament, nach dem kein Organ vorherrschend ist, wird als institutionelles Gleichgewicht bezeichnet.

Im Modell dieser Organe und ihrer Bestellung wird wiederum die Eigenschaft der EU als Dualität von Staatenunion und Bürgerunion sowie die Sonderrolle der Kommission deutlich:



3. Unionsrecht

3.1. Primär- und Sekundärrecht

Das Unionsrecht – der gesamte Rechtsbestand der EU – besteht aus Primärrecht und Sekundärrecht.

Das **Primärrecht** besteht in erster Linie aus den Verträgen und allen Änderungen. Es wird von den Mitgliedstaaten geschaffen. Darüber hinaus gehören aber auch ungeschriebene Grundsätze zum Primärrecht (Vorrang des Unionsrechts, Staatshaftung etc.).
Um geschriebenes Primärrecht zu ändern, muss im Regelfall eine Regierungskonferenz diese Änderungen als völkerrechtlichen Vertrag beschließen

(vorgesehen, aber nicht zwingend ist zuvor ein Konvent, in dem die Änderungen verhandelt werden). Dieser Vertrag muss in der Folge von allen Staaten den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften folgend ratifiziert werden. Erst nach vollständiger Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten tritt die Änderung in Kraft. Daneben gibt es Sonderfälle, in denen ein vereinfachtes Verfahren zur Vertragsänderung möglich ist. Wesentlicher Grundsatz ist aber auch, dass jeder Staat ein Vetorecht hat.

Sekundärrecht (abgeleitetes Recht) ist dem gegenüber das auf der Grundlage des Primärrechts geschaffene Recht. Die Organe der Union erlassen Sekundärrecht in den Bereichen und mittels der Verfahren, welche die Verträge vorsehen.

Das Verhältnis von Primär- und Sekundärrecht hat Ähnlichkeiten mit dem Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachen Gesetzen in Österreich.

Die Erlassung von Sekundärrecht ist zur **Ausfüllung der Verträge** nötig, da diese oft nur allgemeine Grundsätze aufstellen, die für die verschiedensten Bereiche näher konkretisiert werden müssen. Der EuGH kann prüfen, ob Sekundärrecht dem Primärrecht widerspricht. Kommt er zu diesem Schluss, ist der Sekundärrechtsakt aufzuheben.

Die Grundtypen von Sekundärrechtsakten (außerhalb der Gemeinsamen Außen.- und Sicherheitspolitik) sind:

- Verordnung
- Richtlinie
- Beschluss
- Empfehlung und Stellungnahme

3.2. Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten

Die Verteilung der Zuständigkeiten – welche Bereiche die Union regeln darf – wird bestimmt von drei grundlegenden Prinzipien:

3.2.1. Begrenzte Ermächtigung

Das Prinzip der begrenzten Ermächtigung ist entscheidend für die **Kompetenzverteilung** zwischen Union und Mitgliedstaaten – die Frage, welche Sachbereiche die Union überhaupt regeln darf. Es besagt, dass die Union nur dort Regelungen treffen darf, wo ihr im Vertrag ausdrücklich Kompetenzen zugewiesen werden. Das hat zur Folge, dass die Union sich nicht eigenständig Bereiche auswählen kann, in denen sie Handlungen setzt – sie ist auf ihre durch den AEUV zugewiesenen Bereiche beschränkt. Um die Kompetenzen der Union zu erweitern oder einzuengen, müssten die Mitgliedstaaten also den AEUV ändern – die Union selbst kann dies nicht.

3.2.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Der Subsidiaritätsgrundsatz betrifft ebenfalls die Frage, welche Bereiche die Union und welche die Mitgliedstaaten selbst regeln sollen. Grundgedanke der Subsidiarität ist, dass eine größere Einheit (die Union) nicht Aufgaben erfüllen soll, die von einer kleineren Einheit (den Mitgliedstaaten) ausreichend bewältigt werden können.

Selbst in den Bereichen also, in denen der Union Kompetenzen zugewiesen werden (nach dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung) darf die Union nur tätig werden, wenn

- das Ziel der Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden kann („Negativprüfung“)

und

- wenn dieses Ziel besser durch eine Unionsmaßnahme erreicht werden kann („Positivprüfung“).

Ein Beispiel ist der Grundsatz, dass jeder EU-Bürger in jedem EU-Staat als Arbeitnehmer beschäftigt sein darf (Arbeitnehmerfreizügigkeit) – diesen Grundsatz in der EU näher zu regeln ist kaum möglich, wenn jeder EU-Staat eigene Regelungen trifft, da diese sehr unterschiedlich ausfallen könnten. Es ist daher besser, diesen Grundsatz durch Richtlinien und Verordnungen für die gesamte EU zu regeln.

In der Praxis muss jeder Unions-Rechtsakt eine Rechtfertigung im Hinblick auf die Prüfung des Subsidiaritätsprinzips enthalten

Eine Ausnahme bilden Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten keine Zuständigkeiten mehr haben, weil sie alle Kompetenzen auf diesem Gebiet der Union übertragen haben („ausschließliche Unionszuständigkeit“; zB Festlegung des gemeinsamen Zolltarifs, gemeinsame Handelspolitik). In diesen Bereichen kann nur noch die Union tätig werden, daher gilt hier das Subsidiaritätsprinzip nicht.

Zur Absicherung der Subsidiarität wurde ein Kontrollmechanismus unter Beteiligung der nationalen Parlamente eingeführt („Frühwarnsystem“): hat ein gewisser Prozentsatz (je nach Thema ein Drittel oder die Mehrheit) der nationalen Parlamente oder in Zweikammernsystemen eine Kammer – in Österreich also auch der Bundesrat – Subsidiaritätsbedenken in einem Rechtsetzungsverfahren, muss die Kommission den Entwurf des Rechtsaktes nochmals überprüfen; bleibt er unverändert, muss dies eigens begründet werden.

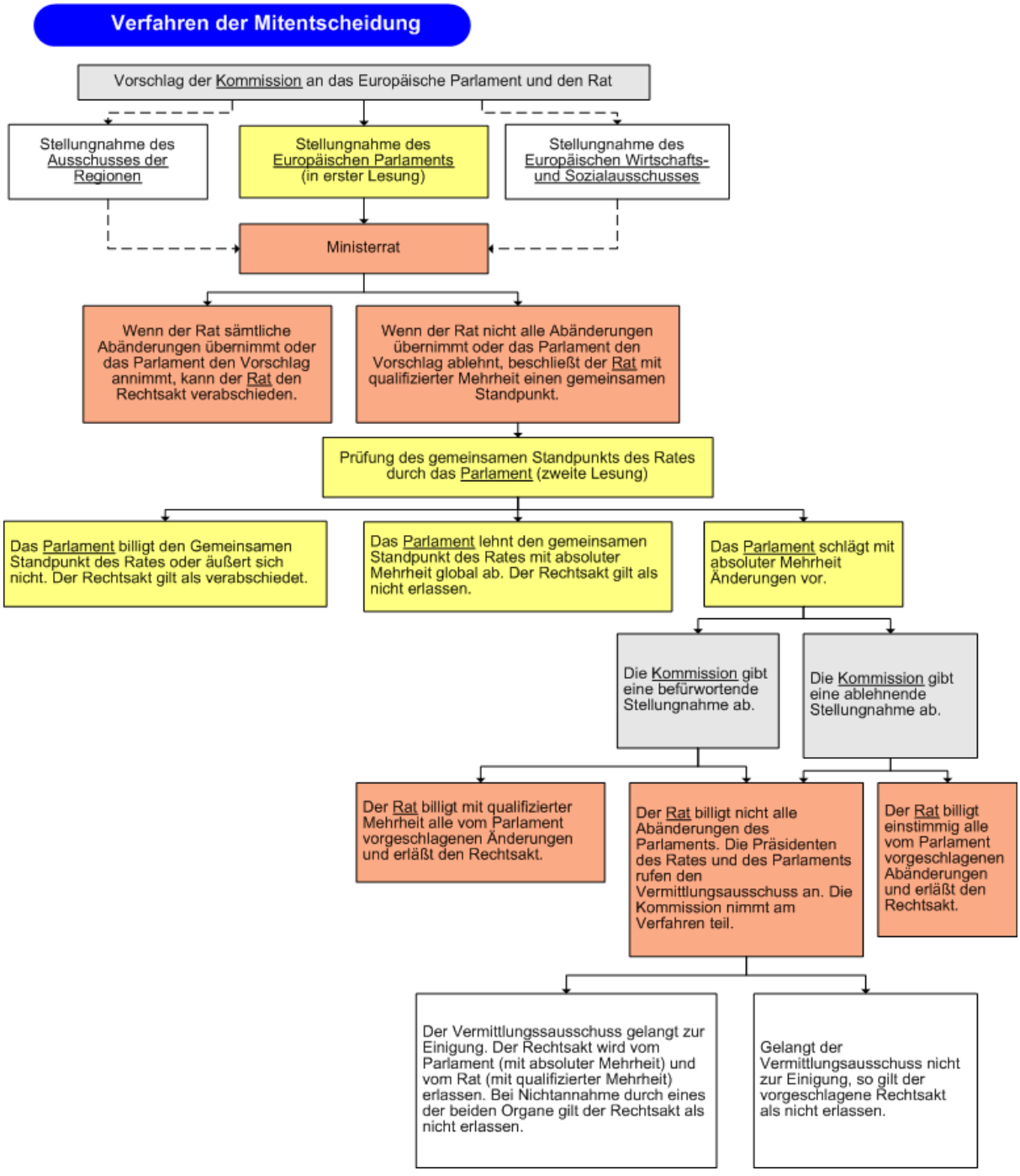
Während die Subsidiarität das „*ob*“ des Unionshandelns betrifft, bestimmt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz das „*wie*“. Die Union darf bei ihrem Vorgehen nicht über das erforderliche Maß hinausgehen, das zur Erreichung der Ziele der Union notwendig ist. Das hat etwa zur Folge, dass im Zweifel eine Richtlinie anstatt einer Verordnung als Instrument zu wählen ist, weil sie einen weniger starken Eingriff in die staatliche Souveränität darstellt. Auch sollten wenn möglich Minimumstandards

in Rechtsakten festgelegt werden, um den Mitgliedstaaten ein darüber hinaus gehendes Vorgehen zu ermöglichen.

3.3. Sekundärrechtsakte

3.3.1. Verfahren

Das wichtigste Verfahren zur Erlassung von Sekundärrecht in der EU ist das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ (früher auch „Verfahren der Mitentscheidung“ genannt, vgl. Kap. 2.5.):



Quelle: EUR-LEX

3.3.2. Verordnung

Die Verordnung ist mit einem nationalen Gesetz zu vergleichen. Sie gilt **unmittelbar und allgemein** – das bedeutet, sie muss nicht in nationales Recht umgesetzt werden, wie die Richtlinie (s.u.).
In der Praxis wird eine Verordnung auf europäischer Ebene erlassen und gilt in der Regel 20 Tage nach ihrer Veröffentlichung in allen Mitgliedstaaten verbindlich. Das hat **Rechtsvereinheitlichung** zur Folge: in jedem Mitgliedstaat wird die Verordnung unterschiedslos anzuwendendes Recht, das von den behörden zu vollziehen ist. Die Verordnung ist somit der europäische Rechtsakt mit den umfassendsten „supranationalen" Rechtswirkungen.

3.3.3. Richtlinie

Die Richtlinie ist ein **zweistufiger Rechtsakt**. Sie ergeht auf europäischer Ebene und enthält eine Frist, bis zu welcher der Inhalt der Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden muss. Sie wirkt daher (grundsätzlich) nicht unmittelbar, sondern erst nachdem der Richtlinieninhalt in einer nationalen Norm formuliert wurde. Man spricht daher davon, dass eine Richtlinie „**verbindlich hinsichtlich ihres Zieles**" ist.

Auf welche Weise die Mitgliedstaaten eine Richtlinie umsetzen, kann unterschiedlich sein – etwa in einem neuen Gesetz oder durch Novellierung eines bestehenden Gesetzes, durch Verordnung oder in mehreren Gesetzen. Wichtig ist dabei nur, dass die Umsetzung eine effektive und vollständige Anwendung der Richtlinie garantiert. Das zweistufige System hat zur Folge, dass es in den EU-Staaten nicht zu einer Rechtsvereinheitlichung, sondern nur zu einer **Rechtsangleichung** kommt – es kann also durchaus Unterschiede in den nationalen Umsetzungsbestimmungen geben. Vorteil der Richtlinie ist erstens, dass sie einen weniger starken Eingriff in die nationale Souveränität darstellt als die Verordnung. Zweitens erlaubt sie im Gegensatz zur Verordnung im Zuge der Umsetzung die Berücksichtigung der übrigen Rechtsordnung, in die sie eingebettet wird. Unter Umständen kann eine Richtlinie auch unmittelbar wirken: wenn sie nicht innerhalb der gesetzten Frist umgesetzt wird und hinreichend genaue Bestimmungen enthält sowie den Einzelnen nicht zu etwas verpflichtet, können diese in einem konkreten Fall unmittelbare Anwendung finden.

3.3.4. Beschluss

Während Verordnung und Richtlinie „generelle" Rechtsakte sind, die allgemein für einen unbestimmten Adressatenkreis gelten, werden Beschlüsse dann verwendet, wenn **Einzelfälle verbindlich geregelt** werden. Der Beschluss hat also Parallelen zu einem Bescheid in der österreichischen Rechtsordnung. Beschlüsse können an (mehrere) Individuen oder Unternehmen, aber auch an Mitgliedstaaten ergehen und sind unmittelbar verbindlich. Sie müssen also nicht in nationales Recht umgesetzt werden.

3.3.5. Empfehlung und Stellungnahme

Empfehlungen und Stellungnahmen haben keine verbindliche Wirkung. Sie sind Meinungsäußerungen und empfehlen bestimmte Verhaltensweisen.

3.4. Charakteristika des Unionsrechts

3.4.1. Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts

Eine entscheidende Frage in der Praxis ist oft, ob und wie Unionsrecht von den nationalen Behörden angewendet werden kann – vor allem, ob ein konkreter Fall auf der Grundlage von Unionsrecht entschieden werden darf oder muss.

Das **Sekundärrecht** wurde eben dargestellt: Verordnungen und Beschlüsse sind immer unmittelbar anwendbar und müssen von nationalen Gerichten und Behörden angewendet werden. Richtlinien können unter den genannten Voraussetzungen unmittelbar wirken, Empfehlungen und Stellungnahmen nie.

Auch das **Primärrecht** kann unmittelbar wirken. Voraussetzung dafür ist, dass eine Bestimmung des AEUV unbedingt und hinreichend genau ist. Unbedingt ist eine Bestimmung dann, wenn ihre Wirkung nicht von einem weiteren Rechtsakt abhängt, hinreichend genau, wenn die Norm klar und präzise ist und kein Ermessensspielraum für die Anwendung besteht. Beispiele aus dem AEUV sind etwa die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben oder die Warenverkehrsfreiheit.[7]

3.4.2. Vorrang des Unionsrechts

Ein zentrales Element im Unionsrecht ist der Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht. Wenn es zu einer **Normenkollision** kommt – wenn ein Sachverhalt also rechtlich beurteilt werden muss und nationales Recht und Unionsrecht diesen unterschiedlich regeln – ist entscheidend, welches Recht anzuwenden ist. Dabei gilt **ausnahmslos** der Vorrang des unmittelbar anwendbaren Unionsrechts. Entgegenstehendes nationales Recht ist in diesem konkreten Fall vom Gericht oder von der Behörde schlichtweg zu ignorieren. Dieser Grundsatz gilt für alle Bereiche des Unionsrechts (Primär- und Sekundärrecht) und grundsätzlich für alle Teile des nationalen Rechts (auch Verfassungsrecht; strittig ist nur die Frage des Vorrangs vor den „Baugesetzen“).

[7] Art. 157 „Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.“; Art. 34 „Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind zwischen den Mitgliedstaaten verboten.“

Links:

Die offizielle Seite der EU:
http://www.europa.eu/
Die Europa-Seite des Landes Steiermark:
http://www.europa.steiermark.at
Allgemeine Informationen zur EU:
http://www.europainfo.at

Organe:

Kommission:	http://ec.europa.eu/index_de.htm
Rat:	http://www.consilium.europa.eu/showPage.ASP?lang=de
EuGH:	http://curia.europa.eu/de/index.htm
Parlament:	http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_de.htm
Rechnungshof:	http://eca.europa.eu/portal/page/portal/eca_main_pages/home
Ausschuss der Regionen:	http://www.cor.europa.eu/de/index.htm
Wirtschafts- u. Sozialausschuss:	http://www.eesc.europa.eu/index_en.asp
Das Recht der EU:	http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm
EU-Erweiterung:	http://www.europa.eu/pol/enlarg/index_de.htm