

Europarecht SS 2020

Dr. Susanne Fessel
Rechtswissenschaft

Einführung in das Europarecht

I. Einführung

1. Historische Entwicklung der Europäischen Union
2. Die Organe der Europäischen Union
 - 2.1 Der Europäische Rat
 - 2.2 Der Rat
 - 2.3 Die Kommission
 - 2.4 Das Parlament
 - 2.5 Der Europäische Gerichtshof

II. Der rechtliche Rahmen der Gemeinschaft

1. Abgrenzung von primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht
2. Das Verhältnis von nationalem und europäischem Recht
3. Rechtsakte der Europäischen Union
4. Zur Wirkung europäischer Richtlinien
5. Rechtsetzungsverfahren in der Europäischen Union

Historische Entwicklung der Europäischen Union

1950: „Geburtstag“ der Europäischen Union (9. Mai: Europatag), Frankreich schlägt vor, die Kohle- und Stahlproduktion von Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland zusammenzulegen und eine Organisation zu gründen, die anderen europäischen Ländern zum Beitritt offen steht.

1951: Sechs westeuropäische Staaten gründen in Paris ("Pariser Vertrag") die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Zu den Gründungsländern zählen: Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Ihr Anliegen ging von Anfang an über die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl hinaus.

Im Gründungsvertrag der EGKS heißt es, die sechs Staaten seien entschlossen, "durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzungen entzweit waren".

1955: Konferenz von Messina: Die Außenminister der sechs Länder beschließen, den europäischen Einigungsprozess auf die Wirtschaft als Ganzes auszuweiten.

1957: Die sechs EGKS-Staaten gründen in Rom (Römische Verträge) die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM).

Mit der EWG wird die gemeinsame Politik vom Bereich Kohle und Stahl auf weitere Bereiche der Wirtschaft ausgedehnt, z.B. auf die Landwirtschaft, das Verkehrswesen, das Wettbewerbsrecht und den Außenhandel. Die EWG-Staaten beschließen, innerhalb von 12 Jahren einen gemeinsamen Markt (Binnenmarkt) zu bilden.

1963: General de Gaulle erklärt auf einer Pressekonferenz, dass Frankreich sein Veto gegen den Beitritt des Vereinigten Königreichs einlegen wird.

1965: Die Fusion der Exekutiven der drei Gemeinschaften und die Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission wird beschlossen.

1966: Erste schwere Krise: Frankreich macht seine Teilnahme an den Sitzungen des Rates von der Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips im Falle „vitaler Interessen“ abhängig (Luxemburger Kompromiss).

1968: Die EWG vollendet die Zollunion 18 Monate früher als geplant: Von nun an sind Import und Export innerhalb der EWG zollfrei.

1972: Das System der „Währungsschlange“ wird eingeführt. Die maximalen Schwankungsbreiten der Wechselkurse dürfen von nun an nicht mehr als 2,25% betragen.

Die EWG-Staaten beschließen, daß sie nunmehr auch auf den Gebieten Energiepolitik, Regionalpolitik und Umweltpolitik zusammenarbeiten werden.

1973: Dänemark, Irland und Großbritannien treten den Europäischen Gemeinschaften bei. Norwegens Beitritt scheitert an einem negativen Referendum.

1974: Die Staats- und Regierungschefs der (nunmehr neun) Mitgliedstaaten beschließen, dreimal jährlich im Europäischen Rat zusammenzukommen. Sie einigen sich außerdem auf Direktwahlen zum Europäischen Parlament und zur Gründung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung.

1979: Erstmals wird das Europäische Parlament direkt gewählt.

1981: Griechenland tritt als zehntes Mitglied den Europäischen Gemeinschaften bei.

1986: Die Anzahl der Mitgliedstaaten erhöht sich auf zwölf: Portugal und Spanien treten bei.

Im gleichen Jahr beschließen die Mitgliedstaaten eine erste umfassende Änderung der Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte, die ein neues Datum für die Vollendung des Binnenmarktes setzt: Ende 1992.

1987: Beginn des „Erasmus“-Programms zur Unterstützung junger Menschen, die ein Studium im europäischen Ausland aufnehmen möchten.

1990: Das Übereinkommen von Schengen zur Abschaffung der Kontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten wird unterzeichnet.

Deutschland wird wiedervereinigt.

1992: Die zwölf Staaten unterzeichnen in der niederländischen Stadt Maastricht den "Vertrag über die Europäische Union". Sie erweitern die Bereiche der Politik, in denen sie zusammenarbeiten um: Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Industrie, Entwicklungshilfe, Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres.

1993: Der Binnenmarkt ist seit dem 1. Januar 1993 verwirklicht. Am 1. November 1993 tritt der Vertrag über die Europäische Union in Kraft. Damit ist die EU gegründet.

1994: Verwirklichung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen zwischen EU und EFTA (ohne Schweiz).
Beginn der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion.
Gründung des Europäischen Währungsinstituts mit Sitz in Frankfurt.

1995: Drei weitere Staaten treten der Europäischen Union bei: Finnland, Österreich und Schweden (15 Mitglieder).
Norwegens Beitritt scheitert erneut an einem negativen Referendum.

1997: Der Rat von Amsterdam legt den 1.1.1999 als Start für den Euro als gemeinsame Währung fest. Der Versuch einer tiefgreifenden institutionellen Reform der EU scheitert jedoch.

1998: Entscheidung über den Kreis der Teilnehmer an der WWU: Griechenland erfüllt die Konvergenzkriterien nicht und nimmt erst später teil. Großbritannien, Schweden und Dänemark treten aufgrund nationaler Erwägungen nicht bei.

Errichtung der Europäischen Zentralbank mit Sitz in Frankfurt.

Einleitung des Beitrittsprozesses von zehn Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns und Maltas.

1999: Zum 1. Januar wird der Euro als neue Währung eingeführt.

Verabschiedung der Agenda 2000: Durch eine Strukturreform im Hinblick auf den Agrarsektor sollen die Bedingungen für eine Osterweiterung verbessert werden.

Javier Solana wird zum Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ernannt.

2001: Der Vertrag von Nizza wird unterzeichnet. Er bereitet das europäische Entscheidungsfindungssystem auf die Erweiterung vor.

2002: Einführung der Euro-Banknoten und -Münzen.

2003: Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union schließt seine Arbeiten am Entwurf einer Europäischen Verfassung ab, die aber 2005 nach negativen Voten in Frankreich und den Niederlanden scheitert.

2004: Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei und Slowenien treten der Europäischen Union bei (25 Mitglieder).

2007: Beitritt von Bulgarien und Rumänien (27 Mitglieder).

2008 ff.: Die Finanz- und Schuldenkrise destabilisiert den Euroraum.

2009: Am 1. Dezember tritt nach einem wechselvollen Ratifizierungsprozess der Vertrag von Lissabon in Kraft. Er enthält die lange umkämpften institutionellen Reformen, die zu einer Erleichterung der Entscheidungsfindung in der EU führen sollen. Außerdem übernimmt er die wesentlichen Elemente des gescheiterten Verfassungsvertrages.

2013: Am 1. Juli tritt Kroatien der EU als 28. Mitglied bei.

2015: Die sog. „Flüchtlingskrise“ sowie politische Umstrukturierungen in Ungarn und Polen machen tiefgreifende Probleme in der EU deutlich.

2016: Am 23. Juni entscheidet sich die Bevölkerung in Großbritannien in einem (rechtlich unverbindlichen) Referendum mit einer Mehrheit von 51,9 % für einen Austritt aus der EU („Brexit“).

2017: Am 29. März geht der Austrittsantrag beim Europäischen Rat ein, wodurch erstmals Art. 50 EUV aktiviert wird. Innerhalb von 2 Jahren sollen die Modalitäten des Austritts ausgehandelt werden. Bis zum Abschluss der Verhandlungen bleibt Großbritannien vollwertiges Mitglied der EU mit allen Rechten und Pflichten. Eigene Freihandelsabkommen darf es daher erst nach dem Austritt aushandeln.

Aufgrund politischer Uneinigkeit über einen „weichen“ oder „harten“ Brexit finden am 8. Juni Neuwahlen statt. Premierministerin Theresa May verliert die absolute Mehrheit und geht geschwächt in die Verhandlungen.

Am 7. Mai entscheiden die Franzosen mit ihrer Präsidentschaftswahl auch über die Zukunft der Europäischen Union, da sich als Kandidaten ein Befürworter der EU (Macron) und eine Gegnerin der EU (Le Pen) gegenüberstehen. Emmanuel Macron wird französischer Präsident und wirbt vehement für eine Stärkung der EU.

Die Bundestagswahlen in Deutschland ergeben keine klaren Machtverhältnisse. Die Regierungsbildung blockiert die „Achse Deutschland-Frankreich“ bis zum März 2018.

2020: Am 31. Januar tritt Großbritannien aus der EU aus. Es folgt eine Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2020, während der ein Freihandelsabkommen zwischen Großbritannien und der EU ausgehandelt werden soll.

Die Organe der Europäischen Union

Der Europäische Rat

Zusammensetzung

Dem Europäischen Rat gehören die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten (in der Regel begleitet von ihren Außenministern), der Präsident des Europäischen Rates sowie der Präsident der Europäischen Kommission an. Auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an der Arbeit teil. Der Europäische Rat tritt viermal im Jahr zusammen.

Aufgaben

Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien der EU-Politik fest. Beraten werden insbesondere Probleme der Weltpolitik mit dem Ziel, in internationalen Angelegenheiten einheitlich aufzutreten und so die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weiter zu entwickeln.

Außerdem ist der Europäische Rat befugt, wichtige Fragen, über welche die Minister in ihren Ratssitzungen keine Einigung erzielen konnten, zu entscheiden.

Das Europäische Parlament

Wahlen

Gewählt wird alle fünf Jahre. Die nächste Wahl findet 2019 statt.

Jeder Bürger der Europäischen Union hat alternativ an seinem Wohnsitz - unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit - oder in seinem Herkunftsland das aktive und passive Wahlrecht bei Europawahlen.

Anzahl der Abgeordneten

Die Anzahl der Abgeordneten beträgt 705. Die Sitze werden grundsätzlich im Verhältnis zur Bevölkerung der einzelnen Mitgliedstaaten verteilt. So hat Deutschland die meisten Sitze (96), Malta die wenigsten (6).

Seit 2014 darf die Anzahl der Abgeordneten 750 (zusätzlich eine Stimme des Präsidenten) nicht überschreiten. Ein Land hat max. 96, mindestens 6 Abgeordnete.

Fraktionen

Die Abgeordneten schließen sich in (derzeit acht) Fraktionen zusammen.

Die Fraktionen sind den Abgeordneten aller Nationalitäten offen; Abgeordnete aus dem gleichen Mitgliedstaat können innerhalb einer Fraktion Gruppen bilden.

Größte und damit einflussreichste Fraktionen sind die der Sozialdemokratischen Partei Europas und der Europäischen Volkspartei (Christlich-Demokratische Fraktion).

Präsidium

Das Parlament wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten und vierzehn Vizepräsidenten.

Sitzungen

Die Plenarsitzungen finden in Straßburg und Brüssel statt. Die Reden werden simultan in alle 24 Amtssprachen der EU übersetzt.

Ausschüsse

Um Themen sachgerecht und fachkundig behandeln zu können, spezialisieren sich die Abgeordneten; sie werden in Ausschüsse gewählt, die für bestimmte Sachbereiche zuständig sind. Die Ausschüsse bereiten die Arbeit der Plenarsitzungen vor.

Gesetzgebungskompetenzen

Vormals hatte das Parlament im Gesetzgebungsverfahren nur beratende Aufgaben (Anhörungsrechte). Die Kompetenzen wurden im Laufe der Zeit - wenn auch zögernd - erweitert.

Seit 1993 besitzt es in bestimmten Bereichen ein Mitentscheidungsrecht; dabei kann es einen Gesetzentwurf auch gegen das Votum des Ministerrates endgültig zu Fall bringen, wenn zuvor in einem Vermittlungsausschuss vom Rat und Parlament eine Einigung versucht wurde. Dieses Mitentscheidungsverfahren wurde mit dem Vertrag von Lissabon (2009) zum Standardverfahren erhoben.

Außerdem hat das Parlament die Möglichkeit, über ein Misstrauensvotum mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Kommission zum Rücktritt zu zwingen.

Der Rat der Europäischen Union

Begriff und Zusammensetzung

Ein "Rat" in der Europäischen Union setzt sich immer aus je einem Minister jedes Mitgliedstaates zusammen, der befugt ist, für die Regierung seines Staates verbindlich zu handeln. In der EU können auch Minister unterer Ebenen im Rat vertreten sein.

Ist nur allgemein vom "Rat" die Rede, so ist damit gewöhnlich die Zusammenkunft aller Außenminister gemeint, auch "Rat für allgemeine Angelegenheiten" genannt.

Oft treten aber andere Minister als Rat zusammen, je nachdem, aus welchem Fachbereich Entscheidungen anstehen. Dann wird der Bezeichnung "Rat" häufig das Fachressort der Minister angehängt, z.B. Rat der Verkehrsminister. Insgesamt existieren 10 verschiedene Räte.

Sitz

Der Rat hat seinen Sitz in Brüssel.

Die Ratssitzungen fanden vor 1993 stets unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Der Europäische Rat hat im Dezember 1992 in Edinburgh beschlossen, dass der Rat der Minister künftig zunächst in einigen Bereichen seiner Arbeit öffentlich debattiert und Abstimmungsprotokolle veröffentlicht.

Vorsitz

Den Vorsitz im Rat führt der jeweilige Präsident. Die Präsidentschaft wechselt alle sechs Monate und folgt dabei dem Rotationsprinzip. So hat vom 1. Januar bis zum 30. Juni 2020 Kroatien und vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 Deutschland den Vorsitz inne. Der Vorsitz ist dafür verantwortlich, die Entwicklung der EU voranzubringen, die Abläufe zu überwachen und für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu sorgen. Das Land, das den Vorsitz innehat, kann für diese Zeit politische Schwerpunkte setzen.

Befugnisse

Bis 1993 konnte nur der Rat Rechtsakte mit Gesetzeskraft erlassen. Heute muss er in vielen Bereichen eng mit dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten. Bei wichtigen Fragen muss der Rat einstimmig beschließen. In den meisten Fällen ist eine qualifizierte Mehrheit notwendig

Eine qualifizierte Mehrheit ist erreicht, wenn 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der Bevölkerung repräsentieren, zustimmen (doppelte Mehrheit). Die Sperrminorität liegt bei 4 Ländern die einen Bevölkerungsanteil von 35% vertreten.

Die Europäische Kommission

Zusammensetzung

Seit 2020 hat die Kommission 27 Mitglieder (Kommissare). Jedes Land der EU entsendet eine(n) Kommissar(in).

Ab 2014 sollte nach dem Vertrag von Lissabon die Kommission aus einer Anzahl von Mitgliedern bestehen, die zwei Dritteln der Anzahl der Mitgliedstaaten entspricht. Diese Änderung wird aber mit Rücksicht auf Irland zurückgenommen.

Ernennungsverfahren

Die Regierungen der EU-Länder benennen den Präsidenten und die übrigen Kommissare zunächst nur vorläufig; für ihre Ernennung ist die Zustimmung des EP nötig.

Amtszeit

Die Amtszeit einer Kommission währt fünf Jahre.

Das EP hat das Recht, der Kommission das Misstrauen auszusprechen und sie damit geschlossen zum Rücktritt zu zwingen.

Sitz und Verwaltungsaufbau

Der Sitz der Kommission ist Brüssel.

Die Verwaltung ist in 33 Generaldirektionen gegliedert, etwa vergleichbar den Ministerien eines Staates.

Tätigkeit

Die Kommission handelt in politischer Unabhängigkeit. In ihr soll kein Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten herbeigeführt werden, allein die Interessen der Europäischen Union als Ganzes sind zu vertreten. Daher darf sie keine Anweisungen von den Regierungen der Mitgliedstaaten entgegennehmen.

Die Kommission hat das alleinige Initiativrecht, d.h. sie ist das einzige Organ, das Gesetzentwürfe ausarbeiten kann. Sie legt jährlich mehrere hundert Vorschläge (Entwürfe) für EU-Gesetze vor. Außerdem setzt sie die Beschlüsse des Parlaments und des Rates der EU um.

Der Europäische Gerichtshof

Zusammensetzung

Dem EuGH gehören 27 Richter an, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten in gegenseitigem Einvernehmen für sechs Jahre ernannt werden. Eine Verlängerung der Amtszeit ist möglich.

Das gleiche gilt für die elf Generalanwälte, die unparteilich und unabhängig mit ihren "Schlussanträgen" die Entscheidungen des Gerichtshofes vorbereiten.

Sitz

Der Sitz des EuGH ist Luxemburg.

Aufgaben

Der EuGH ist das oberste Gericht der Gemeinschaft. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinsamen Verträge.

Vorabentscheidungen

Neben Urteilen zu den Verträgen (dem primären EU-Recht) und zu den Rechtsakten der Gemeinschaft (dem Sekundärrecht) trifft der EuGH vor allem Vorabentscheidungen:

Hält ein nationales Gericht in einem Prozess eine Frage des Europarechts für entscheidend, kann - als Gericht letzter Instanz muss - es dem EuGH diese Frage zur Vorabentscheidung vorlegen; sein Urteil ist für das nationale Gericht bindend. So wird gewährleistet, dass Europarecht in allen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt wird.

Gericht

Dem EuGH ist ein Gericht beigeordnet (hier jeweils zwei Richter aus jedem Mitgliedstaat). Es ist für Entscheidungen in bestimmten Bereichen - so auch auf dem Gebiet des Wettbewerbs - im ersten Rechtszug zuständig. Es kann jedoch keine Vorabentscheidungen treffen.

EuGH-Rechtsprechung zur Freiheit des Warenverkehrs nach Art. 34 AEUV

Der EuGH hat das deutsche Wettbewerbsrecht maßgeblich durch seine Urteile zur Freiheit des Warenverkehrs geprägt. Die zentralen Aussagen hat er bereits in zwei Grundsatzentscheidungen in den 1970er Jahren getroffen. Sie haben bis heute uneingeschränkte Gültigkeit bei der Beurteilung, ob eine nationale Vorschrift im Einklang mit dem EU-Recht steht oder ob es sich um eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung handelt, die somit nach Art. 34 AEUV in Bezug auf den innergemeinschaftlichen Handel verboten wäre.

Grundsatzurteil in Sachen „Dassonville“ (1974):

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.

Grundsatzurteil in Sachen „Cassis de Dijon“ (1979):

Nationale Vorschriften, die den innergemeinschaftlichen Handel beschränken, sind nur zulässig, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- Sie müssen zwingenden Erfordernissen, etwa der Lauterkeit des Handelsverkehrs oder dem Verbraucherschutz dienen.

- Sie dürfen nicht diskriminieren.
- Sie müssen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen.
- Es darf noch keine einschlägige Gemeinschaftsregelung vorliegen.

Darüber hinaus gilt: Ist ein Produkt in einem Mitgliedstaat der EU rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden, so darf sein Vertrieb in anderen Mitgliedstaaten nicht durch nationale Regelungen behindert werden (Herkunftsstaatsprinzip).

Der EuGH hat eine Vielzahl nationaler Verbote am Kriterium der Verhältnismäßigkeit („Cassis“) scheitern lassen. Die Urteile des EuGH haben in Fällen mit einem europäischen Bezug Anwendungsvorrang, nicht aber Geltungsvorrang. Daher ist in Verfahren, die den Binnenmarkt tangieren, das EU-Recht, in rein nationalen Verfahren das nationale Recht anzuwenden. Dies kann zu einer Benachteiligung der nationalen Unternehmen führen, wenn diese sich weiter an Verbote halten müssen, EU-Ausländer aber nicht (sog. Inländerdiskriminierung). Der betroffene Mitgliedstaat ist nicht gezwungen, darauf zu reagieren, tut dies aber häufig, um für die eigenen Unternehmen Chancengleichheit zu schaffen. Entweder die Gerichte interpretieren die Vorschrift so (neu), dass sie mit dem EU-Recht übereinstimmt – das ist aber nur möglich, wenn die Regelung so weit formuliert ist, dass sie eine solche Auslegung erlaubt. Oder der Gesetzgeber schafft die Vorschrift ab und gleicht damit das nationale Recht dem EU-Recht an. Dies hat im Laufe der Zeit zu einer Liberalisierung des deutschen Wettbewerbsrechts geführt.

Der rechtliche Rahmen der Europäischen Union

Abgrenzung von primärem und sekundärem Unionsrecht

Das Primärrecht umfasst die Europäischen Verträge (EUV, AEUV) sowie die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die der EuGH im Zuge seiner Rechtsprechung entwickelt hat (z.B. Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte). Letzteres ist von erheblicher Bedeutung, da die EU bis heute nicht über eine Verfassung (vergleichbar unserem Grundgesetz) verfügt.

Beim sekundären Recht handelt es sich um aus den Verträgen abgeleitetes Recht. Verordnungen und Richtlinien müssen also immer auf einen Artikel aus den Verträgen gestützt sein.

Das Verhältnis von nationalem und europäischem Recht

Das EU-Recht hat Vorrang vor dem nationalen Recht. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil nur so eine einheitliche Anwendung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten gewährleistet werden kann. Allerdings handelt es sich hierbei um einen Anwendungs-, nicht um einen Geltungsvorrang. Letzteres würde bedeuten, dass EU-Recht zur Nichtigkeit des nationalen Rechts führen würde. Dies ist nicht der Fall. Vielmehr besteht nationales Recht fort, darf aber im Kollisionsfall mit dem EU-Recht nicht angewendet werden. So werden nationale Rechtsordnungen nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt.

Rechtsakte der Europäischen Union

Die EU hat verschiedene Möglichkeiten, für eine Angleichung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu sorgen:

Verordnung

Die Verordnung ist unionsweit unmittelbar gültig; sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und steht über dem nationalen Recht.

Verordnungen in der Qualität eines Gesetzes erlassen der Rat und das Parlament, Durchführungsverordnungen hierzu erlassen Rat oder Kommission.

Richtlinie

Die Richtlinie ist das bevorzugte Instrument, da sie den Mitgliedstaaten mehr Spielraum einräumt als die Verordnung. Sie verpflichtet die Einzelstaaten, nationale Gesetze oder Vorschriften so zu ändern oder neu zu erlassen, dass das in der Richtlinie genau benannte und verbindliche Ziel erreicht wird.

Die Richtlinie überlässt also den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, wie sie dieses Ziel in nationales Recht umsetzen.

Entscheidung

Die Entscheidung ist ein Rechtsakt, der Einzelfälle verbindlich regelt (z.B. für einen Staat oder ein Unternehmen).

Zur Wirkung europäischer Richtlinien

Adressaten der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten. Der einzelne Bürger (das Unternehmen) kann seine Rechte regelmäßig nicht aus der Richtlinie, sondern erst aus dem durch die Umsetzung entstandenen nationalen Recht ableiten.

Da die Mitgliedstaaten ihrer Verpflichtung zur Transformation häufig nicht, nicht hinreichend oder erst verspätet nachkommen, führt dies im Einzelfall zu dem Ergebnis, dass dem Bürger Rechte vorenthalten werden. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH gilt daher, dass Richtlinien unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbare Wirkung erlangen können. Dies ist der Fall, wenn

- die Umsetzungsfrist verstrichen ist,
- der Bürger aus der Richtlinie Vorteile ziehen kann und
- die Regelung hinreichend bestimmt ist.

Aber auch dann können Ansprüche aus der Richtlinie nur im Vertikalverhältnis zwischen Bürger und Staat geltend gemacht werden, nicht im Horizontalverhältnis zwischen Privaten. Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass die Pflichtverletzung beim Staat liegt; er soll nicht die Möglichkeit haben, sich auf sein gemeinschaftsrechtswidriges Verhalten zu berufen.

Sollte einem Bürger/Unternehmen ein Schaden entstanden sein, weil der Staat eine Richtlinie nicht rechtzeitig oder fehlerhaft umgesetzt hat, so steht ihm unter Umständen ein Schadensersatzanspruch gegen seinen eigenen Staat zu:

Voraussetzungen für einen Schadensersatzanspruch des Bürgers gegen den Staat wegen nicht rechtzeitig oder fehlerhaft umgesetzter Richtlinien

- Verleihung von Rechten an Einzelne (abgrenzbare Gruppe, z.B. Arbeitnehmer)
- Rechte müssen hinreichend bestimmt sein
- Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß des Staates und dem entstandenen Schaden
- Verstoß muss hinreichend qualifiziert sein (keine Bagatelle)

Sowohl die unmittelbare Wirkung von Richtlinien als auch der Schadensersatzanspruch gegen den Staat sind das Ergebnis der rechtsfortbildenden Rechtsprechung des EuGH.

Fallbeispiel zur verspäteten Umsetzung von Richtlinien

Richtlinie zum Reisevertragsrecht: Es war zu gewährleisten, dass die Reisenden im Falle der Insolvenz des Reiseveranstalters abgesichert sind. Wie dies geschah, stand den Mitgliedstaaten frei (z.B. Fonds, Versicherungen etc.).

Ablauf der Umsetzungsfrist: 31. 12.1993

Sommer 1994: Konkurswelle in der Reisebranche, die Richtlinie war noch nicht umgesetzt.

Ansprüche der Reisenden:

- Eine unmittelbare Wirkung der Richtlinie schied aus, da es sich um Ansprüche im Horizontalverhältnis handelte. Überdies wäre auch kein Geld vorhanden gewesen.
- Klage gegen die Bundesrepublik wegen Pflichtverletzung vor einem deutschen Gericht.
- EuGH: Zuerkennung eines Anspruchs auf Schadensersatz

für Reisende, die nach dem 31. 12.1993 gebucht hatten.

Der deutsche Gesetzgeber hat daraufhin die Richtlinienvorgaben umgesetzt, die heute in § 651r BGB zu finden sind. Dies ist auch die Vorschrift, auf die sich die Reisenden nach der Insolvenz des Reiseveranstalters Thomas Cook im Jahr 2019 berufen konnten.

Fallbeispiel zur fehlerhaften Umsetzung von Richtlinien

Europarechtliche Vorgabe eines Diskriminierungsverbotes bei der Einstellung

Umsetzungsakt: § 611 a BGB, Sanktion: Ersatz des negativen Interesses

Ansprüche diskriminierter Bewerber:

1. Verfahren vor den Arbeitsgerichten
2. Vorlageverfahren beim EuGH, Ergebnis: Eine effektive Umsetzung erfordert eine abschreckende Sanktion (z.B. Einstellungsanspruch oder empfindlicher Schadensersatz).
3. Entscheidungen der nationalen Gerichte: keine Auslegung contra legem, sondern Analogieschluss: Schmerzensgeld wegen Persönlichkeitsverletzung (§ 847 BGB a.F. analog) in Höhe von 12 Monatsgehältern.
4. Reaktion des Gesetzgebers: Reform des § 611 a, nunmehr Schadensersatz „in angemessener Höhe“, kein Einstellungsanspruch (vgl. § 611 a Abs.2, meist 3 Monatsgehälter bei Bestqualifizierung, sonst maximal 3 Monatsgehälter, vgl. § 611 a Abs.3).

Fallbeispiel zur Nichtumsetzung von Richtlinien

Europäische Richtlinie über irreführende Werbung von 1986

Keine Umsetzung, da ein solches Irreführungsverbot bereits in § 3 UWG a.F. enthalten war.

Aber: Extreme Unterschiede zwischen den Verbraucherleitbildern des EuGH, der von einem extrem gut informierten und aufgeklärten Konsumenten ausging, der keines übermäßigen Schutzes bedurfte, und der deutschen Gerichte, die einen sehr hohen Schutzmaßstab anlegten, weil sie davon ausgingen, dass der Verbraucher Werbung nur flüchtig wahrnimmt und deshalb leicht getäuscht werden kann. Daraus folgten erhebliche Divergenz zwischen den europäischen und den deutschen Entscheidungen.

Konsequenz:

- Notwendigkeit einer europarechtskonformen Interpretation des § 3 UWG a.F. durch die Gerichte.
- Reaktion des Gesetzgebers: Festschreibung des europäischen Verbraucherleitbildes im Rahmen der UWG-Novelle von 2004.

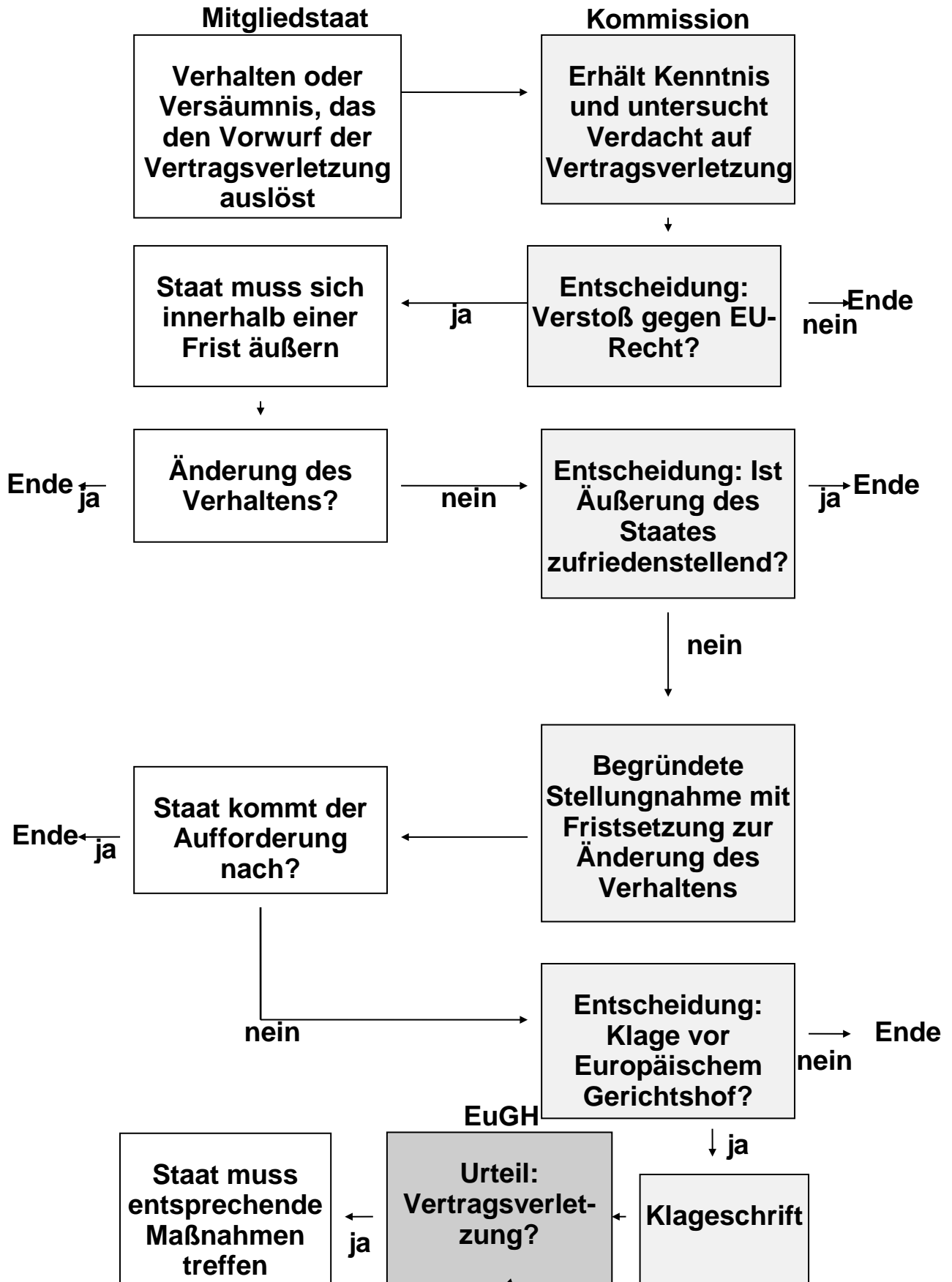
Fazit: Die Gerichte sind als Teil des Staates Adressaten von Richtlinien. Dies gilt an sich subsidiär (hilfsweise). Daher ist es folgerichtig, dass am Ende der Gesetzgeber Klarheit schafft.

Neben den vom EuGH im Rahmen seiner Urteile entwickelten Maßnahmen der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien und des Schadensersatzanspruchs hält auch der AEUV ein (gesetzliches) Sanktionsverfahren bereit. Dieses Vertragsverletzungsverfahren (siehe unten) wird von der EU-Kommission durchgeführt, wenn ein Mitgliedstaat die EU-Verträge verletzt. Dazu gehört auch die nicht korrekte Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht. Zunächst kann sich der Mitgliedstaat im Rahmen eines Vorverfahrens rechtfertigen. Ist dies aus Sicht der Kommission unbefriedigend (dies ist in aller Regel der Fall), erhebt sie vor dem EuGH Klage gegen den Mitgliedstaat wegen Vertragsverletzung. Stellt der EuGH in seinem Urteil einen Verstoß fest, so muss der betreffende Staat Maßnahmen ergreifen, um den Verstoß abzustellen. Tut er dies nicht, folgt eine zweite Klage der Kommission. Mit dem dann folgenden Urteil kann der EuGH ein Zwangsgeld verhängen, das dauerhaft so lange gezahlt werden muss, bis der Verstoß beseitigt ist (z.B. 300 000 € pro Tag) oder er verurteilt den Staat zur Zahlung eines Pauschalbetrags.

Dieses Verfahren ist langwierig, da es zweimal durchlaufen werden muss. Außerdem fließt das Geld in den Haushalt der EU ein, während beim Schadensersatzanspruch der Bürger für den Schaden, den er dadurch erlitten hat, dass der Mitgliedstaat ein Richtlinie nicht korrekt umgesetzt hat, tatsächlich und direkt einen Ausgleich erhält. Auch kann der Bürger selbst aktiv werden, indem er klagt, während er beim Vertragsverletzungsverfahren darauf angewiesen ist, dass die EU-Kommission den Fall aufgreift. Für die Bürger/Unternehmen ist daher die Rechtsprechung des EuGH effektiver.

Das Vertragsverletzungsverfahren läuft wie folgt ab:

Kontrollfunktion der Kommission zur Einhaltung des EU-Rechts gemäß Art. 258 ff. AEUV



Das Rechtsetzungsverfahren in der Europäischen Union

Beim Erlass von Verordnungen oder Richtlinien darf die EU nur in den Bereichen tätig werden, für die ihr die Europäischen Verträge eine Kompetenz zusprechen. Dies folgt aus dem Subsidiaritätsprinzip.

Das Prinzip der Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip i.w.S. gilt als allgemeiner Rechtsgrundsatz für alle Bereiche der Unionstätigkeit und ist von allen Gemeinschaftsorganen bei ihrem Handeln zu beachten. Die EU darf nur in den Politikbereichen tätig werden und handeln, in denen ihr die Verträge ausdrücklich eine Befugnis erteilen. In allen anderen Bereichen sind die Einzelstaaten allein zuständig; hier darf die EU überhaupt nicht oder nur ergänzend oder unterstützend tätig werden.

Im einzelnen bedeutet dies nach Art. 5 EUV:

- In den Politikbereichen, in denen der EU nach den Verträgen eine ausschließliche Kompetenz zusteht, kann und soll sie uneingeschränkt tätig werden (Prinzip der Einzelermächtigung; Abs.2).
- In den Politikbereichen, die nach den Verträgen nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, soll sie nur tätig werden, soweit die einzelnen Mitgliedstaaten ein vertragliches Ziel allein nicht in ausreichendem Maße erreichen können und ein gemeinschaftliches Handeln bessere Ergebnisse erwarten lässt (Subsidiaritätsprinzip i.e.S.; Abs.3).
- Immer dann, wenn die EU tätig wird, müssen die von ihr gewählten Mittel in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen, sie dürfen also nicht über das zur Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinausgehen (Verhältnismäßigkeitsprinzip; Abs.4).

Das Subsidiaritätsprinzip betont den föderativen Gedanken. Es soll dazu beitragen, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu gewährleisten und ihnen Kompetenzen zu erhalten.

In Deutschland gilt das föderative Prinzip (Bundesstaat, Art. 20 GG), d.h. die Kompetenzen sind zwischen dem Bund und den Bundesländern aufgeteilt. Daher mussten die Mitwirkungsrechte der Bundesländer (durch den Bundesrat, in dem die Ministerpräsident(inn)en der Länder vertreten sind) auch auf EU-Ebene abgesichert werden:

Art. 23 GG (Europa-Artikel)

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen....

(2)

(3)

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(5)

(6)

(7)

Gesetzgebungsverfahren in der EU

"Mitentscheidung" nach Art. 294 AEUV (vormals Art. 251 EGV)

**Die Europäische Kommission formuliert einen
"Vorschlag"**



Das EP kann den "Vorschlag"

a) billigen

b) ändern



**Der Rat der Europäischen Union kann den
Rechtsakt in den Fällen a) und b) mit
qualifizierter Mehrheit erlassen. Andernfalls
beschließt er einen "Gemeinsamen Standpunkt"**

"Mitentscheidung" nach Art. 294 AEUV

**Das EP kann in zweiter Lesung den
"GP"**

Fall a): billigen; Fall b): ändern

Fall c): seine Ablehnung ankündigen

**Vorgehen des Rates in zweiter
Lesung:**

Fall a): Rat beschließt endgültig

**Fall b): Rat billigt Änderungen des EP
und**

beschließt endgültig; oder: Rat billigt

**Änderungen nicht:
Vermittlungsausschuss**

Vermittlungsausschuss

(paritätisch aus Rat und EP) findet

a) gemeinsamen Entwurf

b) keinen gemeinsamen Entwurf

**a): Billigen Rat und EP in dritter
Lesung den**

**"gemeinsamen Entwurf", ist der
Rechtsakt**

beschlossen; lehnt Rat oder EP den

"gemeinsamen Entwurf" ab, ist der

Rechtsakt gescheitert

b): Rechtsakt ist gescheitert