

§ 4 Grundlegende Prinzipien des Unionsrechts

- I. Die Europäische Union als „supranationale Organisation“
 1. Supranationale Organe
 2. Befugnis zum Erlass unmittelbar geltenden Rechts
 3. Durchsetzung im Kollisionsfall – Anwendungsvorrang
 4. Sonderregelung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)
 5. Dauerkonflikt Letztentscheidungsbefugnis
- II. Regeln über das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten
 1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und Subsidiarität
 - a. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung
 - b. Subsidiaritätsprinzip
 2. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit
 3. „Störungen“ – Aussetzung der Rechte und Austritt
- III. Prinzipien für das Handeln der Union
 1. „rule of law“ und Bindung an Menschenrechte, Art. 2 EUV
 2. Demokratie
- IV. Rechtspersönlichkeit der EU

I. Die Europäische Union als „supranationale Organisation“

Grundlegende Urteile:

EuGH, Rs. 36/63 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, 3;
EuGH, Rs. 6/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, 1254;
EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg. 1978, 629.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde als Internationale Organisation gegründet und hat sich dann – vor allem durch eine konsequente Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) – zur neuen Kategorie einer **supranationalen** Organisation entwickelt. Durch den Lissabon-Vertrag wurde die EU zur Nachfolgerin der EG. Der Begriff „Supranationalität“ beschreibt vor allem ein besonderes Verhältnis der EU zu ihren Mitgliedstaaten und den Unionsbürgern, das sie von klassischen Internationalen Organisationen abhebt: Die EU verfügt über Organe, die von den Mitgliedstaaten unabhängig handeln (dazu unter 1.). Die EU kann Recht setzen, das im gesamten Unionsgebiet aus sich selbst heraus sowohl für alle Staatsorgane der Mitgliedstaaten als auch für die in der Union lebenden Menschen einheitlich gilt (dazu unter 2.). Wegen dieser Eigenschaften des Unionsrechts tritt es als eigenständige Rechtsordnung neben das nationale Recht, so dass sich Regelungskonflikte ergeben können. Im Kollisionsfall setzt sich das EU-Recht gegen nationales Recht jeder Art durch (dazu unter 3.). Die Supranationalität des Unionsrechts führt zu Spannungen zwischen dem EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten (unter 5.).

1. Supranationale Organe

Die „**Hohe Behörde**“ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl war die Vorläuferin der heutigen Kommission. Sie unterschied sich von Anfang an dadurch von den Organen klassischer

Internationaler Organisationen, dass sie von den Mitgliedstaaten unabhängig ist. Ihre Mitglieder handeln nicht im Interesse und nach Weisung ihres Heimatstaates, sondern vertreten das Gemeinschaftsinteresse.

Art. 9 Abs. 5 EGKS-Vertrag lautete: *„Die Mitglieder der Hohen Behörde üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle einholen, noch solche Anweisungen entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit dem überstaatlichen Charakter ihrer Tätigkeit unvereinbar ist.“*

Hier taucht der Begriff „überstaatlich“ zum ersten Mal auf. Diese Regelung über die **Kommission** ist bis heute im Wesentlichen unverändert geblieben (Art. 245 Abs. 1 AEUV).

Der **EuGH** ist ein weiteres supranationales Organ (Art. 19 EUV, Art. 252, 253 AEUV).

Auch das **Europäische Parlament** handelt unabhängig von den Mitgliedstaaten (Art. 14 EUV).

2. Befugnis zum Erlass unmittelbar geltenden Rechts

Der zentrale Aspekt der Supranationalität ist die Fähigkeit der EU, unmittelbar geltendes Recht zu erlassen, sie ist insofern mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet. Im Einzelnen bedeutet das:

Das Unionsrecht gilt unabhängig vom Verhalten der Mitgliedstaaten.

Jedes staatliche Organ der Mitgliedstaaten ist ohne weiteres verpflichtet, dieses Recht zu beachten.

Das Unionsrecht kann die Rechtsverhältnisse der Bürger unmittelbar selbst regeln und kann die Bürger dadurch ebenso direkt erreichen wie das nationale Recht.

Die Entwicklung zur Supranationalen Organisation begann 1963 mit dem Urteil des EuGH in der Sache **„Van Gend & Loos“**. Die Niederlande hatten Zölle erhöht, obwohl der EWG-Vertrag ein entsprechendes Verbot enthielt. Die niederländische Spedition Van Gend & Loos wollte diese Zölle nicht zahlen und berief sich dafür auf den EWG-Vertrag. Das zuständige Gericht stellte die Frage [EuGH, Rs. 36/63, Slg. 1963, 3/S. 24],

„Ob Artikel 12 [EWG-Vertrag] in dem Sinne unmittelbare Wirkung im innerstaatlichen Recht hat, dass die Einzelnen aus diesem Artikel Rechte herleiten können, die vom nationalen Richter zu beachten sind.“

Darauf antwortete der EuGH [S. 24 f.]:

„Ob die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages eine solche Tragweite haben, ist vom Geist dieser Vorschriften, von ihrer Systematik und von ihrem Wortlaut her zu entscheiden.“

Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die der Gemeinschaft angehörigen Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den

vertragsschließenden Staaten begründet. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt. [...] Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von Artikel 117, der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, dass die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müssten sie vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

*Aus alledem ist zu schließen, dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren **Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind**. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.“*

Diese Rechtsprechung bestätigte der EuGH 1964 in der grundlegenden Entscheidung „Costa/ENEL“, ging dabei aber insofern einen Schritt weiter, als er den EWG-Vertrag nun deutlich von klassischen völkerrechtlichen Verträgen unterschied. Dieses Mal wollte ein italienisches Gericht wissen, welche Bedeutung ein italienisches Gesetz, das nach Inkrafttreten des EWG-Vertrages erlassen worden war und ihm widersprach, für die Klage von Herrn Costa gegen die E.N.E.L. haben sollte. Der EuGH antwortete [EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1254, 3. Leitsatz]:

*„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine **eigene Rechtsordnung** geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten **in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen** worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist.*

Durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und, allgemeiner, Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen die von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen.[...]“

Diese Wirkungen kommen den Gründungsverträgen (dem Primärrecht) zu, ebenso wie dem von den Unionsorganen erlassenen Sekundärrecht.

In einer prägnanten Formulierung **definiert** der EuGH die unmittelbare Geltung wie folgt [EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg. 1978, 629, 2. Leitsatz]:

„Unmittelbare Geltung des Gemeinschaftsrechts bedeutet, dass seine Bestimmungen ihre volle Wirkung einheitlich in sämtlichen Mitgliedstaaten vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an und während der gesamten Dauer ihrer Gültigkeit entfalten müssen. Die unmittelbar geltenden Bestimmungen sind unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten für alle diejenigen, die sie betreffen, einerlei, ob es sich um die Mitgliedstaaten oder um Einzelpersonen handelt.“

Logische Voraussetzung dafür, dass die **Bürger** sich auf eine unionsrechtliche Norm des Primär- oder Sekundärrechts berufen können, ist aber natürlich, dass die Norm **inhaltlich** überhaupt dazu **geeignet** ist, individuelle Rechte zu verleihen. Auch dazu äußerte sich der EuGH in der Sache „Van Gend & Loos“ [s.o., S. 25 f.]:

„Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Der Wortlaut von Artikel 12 enthält ein klares und uneingeschränktes Verbot, eine Verpflichtung, nicht zu einem Tun, sondern zu einem Unterlassen. Diese Verpflichtung ist im Übrigen auch durch keinen Vorbehalt der Staaten eingeschränkt, der ihre Erfüllung von einem internen Rechtssetzungsakt abhängig machen würde. Das Verbot des Artikels 12 eignet sich seinem Wesen nach vorzüglich dazu, unmittelbare Wirkungen in den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den ihrem Recht unterworfenen Einzelnen zu erzeugen.

Der Vollzug von Artikel 12 bedarf keines Eingriffs der staatlichen Gesetzgeber. Der Umstand, dass dieser Artikel die Mitgliedstaaten als Adressaten der Unterlassungspflicht bezeichnet, schließt nicht aus, dass dieser Verpflichtung Rechte der Einzelnen gegenüberstehen können.“

3. Durchsetzung im Kollisionsfall – Anwendungsvorrang

Wenn das Unionsrecht als eigenständige Rechtsordnung in allen Mitgliedstaaten neben das nationale Recht tritt, ergeben sich Regelungskonflikte. In den Rechtssachen „Van Gend & Loos“ und „Costa/ENEL“ musste der EuGH auch entscheiden, wie diese Kollisionen aufzulösen sind [Costa/ENEL, 3. Leitsatz]:

*„Dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht **können** wegen dieser seiner Eigenständigkeit **keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen**, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“*

Damit war der sog. Anwendungsvorrang des Unionsrechts eingeführt: Das nationale Recht darf im Kollisionsfall **nicht angewendet** werden, unabhängig davon, ob es vor oder nach Inkrafttreten des

Rechtsaktes erlassen worden ist [deutlich EuGH, Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg.1978, 629, Rn. 21/23.] Das entgegenstehende nationale Recht wird aber nicht ungültig, sondern bleibt in Kraft und kann auf Fälle, in denen keine Kollision besteht – z.B. weil das Unionsrecht sie gar nicht erfasst – weiter angewendet werden. Diese Befugnis und Pflicht zur Nichtanwendung haben nationale Gerichte jeder Instanz und auch alle nationalen Behörden. Aus dem Vorrang des Unionsrechts folgt nicht nur die Unanwendbarkeit kollidierenden nationalen Rechts, sondern auch die Verpflichtung der Behörden und Gerichte, das nationale Recht **unionsrechtskonform auszulegen**.

Wie der EuGH 1970 entschied, gilt der Anwendungsvorrang gegenüber nationalem Recht jeder Rangstufe, d.h. auch gegenüber **nationalem Verfassungsrecht** [EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125, Rn. 3; Rs. 106/77 (Simmenthal), Slg.1978, 629, Rn. 24].

Obwohl der Vorrang von keiner Stelle angezweifelt wird, ist er derzeit im **Primärrecht** an keiner Stelle ausdrücklich erwähnt. Der Verfassungsvertrag hätte den Vorrang an prominenter Stelle ausdrücklich in den Vertragstext aufgenommen (Art. I-6 VVE). Diese Norm ist aus dem **Vertrag von Lissabon** wieder herausgenommen worden. Stattdessen geben die Mitgliedstaaten eine „**Erklärung zum Vorrang**“ ab, in der sie auf die Vorrangwirkung des Unionsrechts „hinweisen“ und außerdem folgendes Zitat aus einem Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates „beifügen“: *„Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Vorrang des EG-Rechts einer der Grundpfeiler des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof zufolge ergibt sich dieser Grundsatz aus der Besonderheit der Europäischen Gemeinschaft. Zum Zeitpunkt des ersten Urteils im Rahmen dieser ständigen Rechtsprechung (Rechtssache 6/64, Costa gegen ENEL, 15. Juli 1964) war dieser Vorrang im Vertrag nicht erwähnt. Dies ist auch heute noch der Fall. Die Tatsache, dass der Grundsatz dieses Vorrangs nicht in den künftigen Vertrag aufgenommen wird, ändert nichts an seiner Existenz und an der bestehenden Rechtsprechung des Gerichtshofs.“*¹

4. Sonderregelung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Grundsätzlich beendete der Vertrag von Lissabon die Säulenstruktur der EU (siehe §3), allerdings bleiben Sonderregelungen für einige Bereiche bestehen, deren rechtliche Einordnung **weniger klar** ist. Titel V Kapitel 2 des EU-Vertrages enthält besondere Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Die Rolle der supranationalen Organe Kommission, Parlament und EuGH ist hier deutlich schwächer. Die GASP wird gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2, 3 EUV vom Europäischen Rat und vom Rat, beides keine supranationalen Organe der EU, einstimmig festgelegt und durchgeführt. Der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausgeschlossen. Es werden zwar gemeinsame Ziele festgelegt, bindende Beschlüsse können jedoch nur durch den Rat einstimmig gefasst werden (Art. 28, 31 EUV). Bei einer Stimmenthaltung ist der sich enthaltende Mitgliedstaat nicht verpflichtet, den Beschluss umzusetzen, darf aber auch nichts unternehmen, was dem Beschluss zuwiderlaufen

¹ Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12007L/htm/C2007306DE.01025602.htm>

würde (Art.31 Abs.1 UAbs.2 S.2,3 EUV). Ausnahmen, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann, werden in Art.31 Abs.2 UAbs.1 EUV formuliert, aber auch hier kann gem. Art.31 Abs.2 UAbs.2 S.1 EUV ein Mitglied des Rates erklären, dass er aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik die Absicht hat, einen solchen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen. Tut er dies, erfolgt keine Abstimmung, sondern der Versuch einer einvernehmlichen Lösung. Gelingt dies nicht, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage an den Europäischen Rat verwiesen wird. Dort wird aber wiederum einstimmig entschieden. Die Kommission kann wie jeder Mitgliedstaat auch gem. Art.30 EUV dem Rat Vorschläge bezüglich der GASP unterbreiten, weitere Kompetenzen hat sie jedoch nicht. Auch der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik hat ein solches Initiativrecht, sorgt sonst jedoch nur für die Verwirklichung der vom Europäischen Rat und dem Rat erlassenen Beschlüsse.

Der EuGH ist grundsätzlich gem. Art.24 Abs.1 UAbs.2 S.6 EUV, Art.275 Abs.1 AEUV nicht zuständig in bezug auf die Bestimmungen über die GASP (Eine Ausnahme ist in Art.275 Abs.2 AEUV zu finden und betrifft die Einhaltung von Art.40 EUV bei Maßnahmen gegenüber natürlichen oder juristischen Personen, die der Rat aufgrund der Bestimmungen zur GASP erlassen hat. Hier ist eine Individualklage möglich. Siehe dazu §10).

Gem. Art.36 EUV soll das Europäische Parlament regelmäßig über die Fragen der GASP unterrichtet werden und kann Empfehlungen an den Rat richten, weitere Kompetenzen hat es im Rahmen der GASP nicht.

Insgesamt kann folglich nicht von einem supranationalen Charakter der GASP gesprochen werden, da hier kein Recht ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten, das für die Bürger der Union unmittelbar gilt, gesetzt werden kann. Der Bereich der GASP beruht vielmehr auf intergouvernementaler Zusammenarbeit, auch wenn es hiervon einige Ausnahmen gibt. Diese sind wie oben gezeigt jedoch so eng begrenzt, dass nicht von Supranationalität gesprochen werden kann. Auch das BVerfG hat im Lissabon-Urteil festgestellt, dass das Gebiet der GASP nicht dem supranationalen Recht unterfällt.²

Auch die der Schlussakte zum Vertrag von Lissabon beigefügte Erklärung Nr. 14 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik³ bestätigt diese Schlussfolgerung. Dort heißt es,

„dass die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und zum Auswärtigen Dienst, die bestehenden Rechtsgrundlagen, die Zuständigkeiten und Befugnisse der einzelnen Mitgliedstaaten in Bezug auf die Formulierung und die Durchführung ihrer Außenpolitik, ihre nationalen diplomatischen Dienste, ihre Beziehungen zu Drittländern und ihre Beteiligung an internationalen Organisationen, einschließlich der Mitgliedschaft eines Mitgliedstaats im

² Zu finden unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html, siehe Rn.390!

³ Zu finden unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12007L/htm/C2007306DE.01025502.htm>

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, nicht berühren. Die Konferenz stellt ferner fest, dass der Kommission durch die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen werden und dass diese Bestimmungen die Rolle des Europäischen Parlaments nicht erweitern. Die Konferenz erinnert außerdem daran, dass die Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen.“

5. Dauerkonflikt Letztentscheidungsbefugnis

Werner Schroeder, Grundkurs Europarecht, 2009, S. 83 ff.;
Möllers, Thomas M.J./Redcay, Katharina, Das Bundesverfassungsgericht als europäischer Gesetzgeber oder als Motor der Union? in: EuR 2013, 409.

Spätestens mit seiner Entscheidung, das gesamte Gemeinschaftsrecht setze sich auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht durch, hat der EuGH einen latenten Dauerkonflikt mit den nationalen **Verfassungsgerichten** ausgelöst, unter anderen mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht. Denn wenn nationales Verfassungsrecht nicht gegen Unionsrecht angeführt werden kann, kann das Verfassungsgericht das Verhalten deutscher Staatsorgane dann nicht mehr an den Grundrechten und der Verfassung insgesamt messen, wenn sie Unionsrecht anwenden.

Das Argument des BVerfG dagegen lautet im Wesentlichen: Als die Mitgliedstaaten die Europäische Union geschaffen haben, waren sie an ihre nationalen Verfassungen und deren Grundrechte gebunden. Sie konnten sich durch die Gründung einer zwischenstaatlichen Einrichtung dieser Bindung nicht entziehen und dieser Einrichtung folglich auch nur solche Befugnisse übertragen, die im Einklang mit den nationalen Grundrechten stehen. Entsprechend enthält Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG Voraussetzungen für die deutsche Mitwirkung an der EU: Die EU muss *demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet sein und einem diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz* gewährleisten. In dieser auch „**Brückentheorie**“ genannten Perspektive nimmt der nationale Akt, mit dem der Union Befugnisse eingeräumt werden (d.h. das Zustimmungsgesetz zu den Gründungsverträgen), auch für die Wirkung des von der Union erlassenen Rechts eine zentrale Rolle ein: Nur soweit die Rechtsakte der Union mit der Befugnisübertragung übereinstimmen, d.h. bildlich ‚über die Brücke passen‘, gilt ihr Vorrang – und ob das der Fall ist, kontrolliert das BVerfG. Das Verfassungsgericht zweifelt nicht am Vorrang des ‚ordnungsgemäß‘ über die ‚Brücke‘ gelangten Rechts. Es geht nur um die Frage, ob das deutsche Gericht die ‚Brücke‘ selbst überwachen darf. Diese Argumentation des Verfassungsgerichts widerspricht der Annahme des EuGH, das von den Unionsorganen erlassene Gemeinschaftsrecht fließe aus einer von den nationalen Rechtsordnungen autonomen Quelle, und den Schlussfolgerungen, das Sekundärrecht sei daher allein am Primärrecht zu messen und allein der EuGH überwache die Einhaltung der primärrechtlichen Vorgaben.

Das Bundesverfassungsgericht will zwar auf seine Letztentscheidungsbefugnis nicht verzichten, sich aber gleichzeitig auch nicht grundsätzlich feindlich gegenüber dem Prozess der europäischen Integration verhalten – und auch nicht zu einer Superrevisionsinstanz für alle Kläger werden, die mit dem Unionsrecht unzufrieden sind. Die Lösung für **Grundrechtsfragen** besteht in der sog. **Solange II**-Entscheidung aus dem Jahr 1986 [BVerfGE 73, 339/378 ff.]. Sie besagt, dass die Überprüfung von Rechtsakten der Gemeinschaft durch das BVerfG am Maßstab der deutschen Grundrechte zwar grundsätzlich möglich wäre. Auf der Ebene der Gemeinschaft sei aber inzwischen *„ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im wesentlichen gleich zu achten ist. [...] Angesichts dieser Entwicklung ist festzustellen: Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte und Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG sind somit unzulässig.“* Das **Bananenmarkt**-Urteil aus dem Jahr 2000 bestätigt diese Linie [BVerfGE 102, 147/163]: *„Deshalb muss die Begründung der Vorlage eines nationalen Gerichts oder einer Verfassungsbeschwerde, die eine Verletzung in Grundrechten des Grundgesetzes durch sekundäres Gemeinschaftsrecht geltend macht, im Einzelnen darlegen, dass der jeweils als unabdingbar gebotene Grundrechtsschutz generell nicht gewährleistet ist. Dies erfordert eine Gegenüberstellung des Grundrechtsschutzes auf nationaler und auf Gemeinschaftsebene“.* 2005 gab das BVerfG der Verfassungsbeschwerde des Deutsch-Syrers Darkazanli gegen das deutsche Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates der EU 2002/584/JI über den Europäischen Haftbefehl und das Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten Recht und erklärte das Umsetzungsgesetz für nichtig, da es gegen Art.16 Abs.2 und Art.19 Abs.4 GG verstößt.⁴ Den Rahmenbeschluss des Rates der EU selbst hat das BVerfG nicht überprüft, jedoch eine möglichst grundrechtsschonende Umsetzung in nationales Recht gefordert.

Ein anderes Konfliktfeld kam 1993 in der **Maastricht**-Entscheidung zur Sprache: es ging nicht um Grundrechte, sondern um die Beteiligung der deutschen Staatsbürger an der Legitimation der Staatsgewalt (Art. 38 GG), im Kern also um das grundgesetzliche **Demokratieprinzip** [BVerfGE 89, 155/188]. Hier verhält sich das BVerfG weniger zurückhaltend als in Solange II: *„Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder*

⁴ Zu finden unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html

fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen.“

Im Lissabon-Urteil vom 30.6.2009⁵ entschied das BVerfG, dass ein Verstoß durch den Lissabon-Vertrag gegen Art.23 Abs.1 S.3 i.V.m. Art.79 Abs.3 GG verhindert werden kann, indem vor dessen Ratifizierung dem Bundestag und dem Bundesrat wirksame Beteiligungsrechte zugewiesen werden. Eine vorherige Einschaltung des Parlamentes im Wege des Gesetzgebungsverfahrens fordert das BVerfG, wenn die deutschen Vertreter im Europäischen Rat oder im Rat an Beschlüssen über die Anwendung des Art.48 Abs.6,7 EUV, Art.81 Abs.3 UAbs.2 AEUV sowie des Art.352 AEUV. Bei der Anwendung weiterer Klauseln wie z.B. Art.31 Abs.3 EUV, Art.153 Abs.2 UAbs.4 AEUV und Art.192 Abs.2 UAbs.2 AEUV fordert das Gericht einen einfachen Parlamentsbeschluss, soweit Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.⁶ Diese Anforderungen wurden durch ein Begleitgesetz zum Lissabon-Vertrag erfüllt. Damit beschränkt das BVerfG zwar nicht die Anwendung des EU-Rechts, jedoch die Handlungsbefugnis der deutschen Vertretung in EU-Organen und damit auch indirekt die Gesetzgebungstätigkeit der EU, soweit Einstimmigkeit erforderlich ist.

Im Mangold-Beschluss vom 6.7.2010⁷ entschied des BVerfG, dass es berechtigt und verpflichtet ist, *„Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen darauf zu überprüfen, ob sie auf Grund ersichtlicher Kompetenzüberschreitungen oder auf Grund von Kompetenzausübungen im nicht übertragbaren Bereich der Verfassungsidentität erfolgen, und gegebenenfalls die Unanwendbarkeit kompetenzüberschreitender Handlungen für die deutsche Rechtsordnung festzustellen.“* (Ultra-Vires-Kontrolle). Als Begründung führt das BVerfG aus, dass wenn *„jeder Mitgliedstaat ohne Weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden aber andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzausweitung hinausliefe. Dass in den – wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten – seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Unionsorgane die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonieren, ist dem*

⁵ Zu finden unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html

⁶ Siehe auch unter NJW 2009, 2267.

⁷ Zu finden unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html

Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde. Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen.“ In der Konsequenz bedeutet das, dass sich das BVerfG vorbehält, Unionsrechtsakte bei Kompetenzüberschreitung für nicht anwendbar zu erklären, auch wenn es das im Mangold-Beschluss selbst nicht getan hat, sondern entschieden hat, dass eine solche Kompetenzüberschreitung gerade nicht vorlag. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass der Kompetenzverstoß hinreichend qualifiziert ist. Ein hinreichend qualifizierter Verstoß liegt laut BVerfG dann vor, „...wenn kompetenzwidriges Verhalten offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zu einer strukturell bedeutsamen Verschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten führt“.

Im Vorratsdaten-Urteil vom 2.3.2010⁸ bestätigt das BVerfG die Solange II-Rechtsprechung und betont seine Befugnis, auch europarechtlich determiniertes deutsches Recht am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu überprüfen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Solange II-Fall eingetreten ist. Ergibt die Prüfung einen Grundrechtsverstoß, so ist eine Gültigkeitsvorlage an den EuGH zu richten. Verwirft der Gerichtshof daraufhin die europarechtliche Norm, so kann das BVerfG auch das Umsetzungsgesetz für nichtig erklären. Nur wenn der EuGH die europarechtliche Norm bestätigt, kommt es für das Schicksal der Verfassungsbeschwerde auf den Solange II-Vorbehalt an. Solange das grundrechtliche Schutzniveau auf europäischer Ebene den Anforderungen von Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG genügt, fehlt dem BVerfG die Verwerfungskompetenz, so dass es das Umsetzungsgesetz nicht beanstanden kann.⁹

Die Differenzen zwischen dem EuGH und dem Bundesverfassungsgericht gehen allerdings weiter. Vor allem zwei im Februar 2013 veröffentlichte Urteile aus Luxemburg spielen hierfür eine wichtige Rolle: Die Rechtssache Hans Åkerberg Fransson aus Schweden und Finnland sowie der Fall Stefano Melloni aus Spanien und Italien. Bei der Rechtssache Fransson ging es um einen in der nördlichen Ostsee tätigen Fischer, der Steuern hinterzogen haben soll.¹⁰ Gegen den italienischen Staatsangehörigen Melloni war in seiner Heimat ein Strafverfahren anhängig, so dass dieser deshalb von Spanien ausgeliefert werden sollte.¹¹ Auf den ersten Blick weisen beide Verfahren keinerlei Zusammenhang mit der Frage der Entscheidungskompetenz des deutschen Bundesverfassungsgerichts auf. Der Europäische Gerichtshof nutzte jedoch diese Einzelfälle zu Grundsatzurteilen über den

⁸ Zu finden unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html

⁹ Bäcker, Matthias, Solange IIa oder Basta I, in: EuR 2011, 103-121.

¹⁰ Urteil (Rs. C-617/10) vom 26. Februar 2013, zu finden unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=134202&doclang=DE>.

¹¹ Urteil (Rs. C-399/11) vom 26. Februar 2013 im Volltext zu finden bei NJW 2013, 1215.

Anwendungsbereich der Europäischen Grundrechtecharta. Prägnant lassen sich die beiden Entscheidungen wie folgt zusammenfassen: Fälle von Grundrechtsstreitigkeiten, die das Unionsrecht auch nur am Rande berühren, müssen im Zweifel dem EuGH vorgelegt werden.

Das Bundesverfassungsgericht setzte sich am 24. April 2013 in seinem Urteil zur deutschen Anti-Terror-Datei¹² mit der Rechtsprechung des EuGH auseinander und fügte in dem Urteil in Absatz-Nr. 90, 91 folgenden Passus ein: *„Gleichwohl ist unzweifelhaft und – im Übrigen auch nach den Maßstäben der Acte-claire-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982, Rs. C-283/81, C.I.L.F.I.T., Slg. 1982, S. 3415 Rn. 16 ff.) – keiner weiteren Klärung bedürftig, dass das Antiterrordateigesetz und die auf seiner Grundlage erfolgende Tätigkeit der Sicherheitsbehörden und Nachrichtendienste keine Durchführung des Rechts der Union im Sinne des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGRCh darstellen. [...] Das Antiterrordateigesetz verfolgt vielmehr innerstaatlich bestimmte Ziele, die das Funktionieren unionsrechtlich geordneter Rechtsbeziehungen nur mittelbar beeinflussen können, was für eine Prüfung am Maßstab unionsrechtlicher Grundrechtsverbürgungen nicht genügt (vgl. EuGH, Urteil vom 18. Dezember 1997, C-309/96, Annibaldi, Slg. 1997, S. I-7493 Rn. 22). Eine Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte scheidet damit von vornherein aus. Es ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 51 Abs. 2 EuGRCh wie auch aus Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union, dass die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet noch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert (vgl. auch EuGH, Urteil vom 15. November 2011, C-256/11, Dereci u.a., Rn. 71; EuGH, Urteil vom 8. November 2012, C-40/11, Iida, Rn. 78; EuGH, Urteil vom 27. November 2012, C-370/12, Pringle, Rn. 179 f.).*

Der Europäische Gerichtshof ist danach für die aufgeworfenen – ausschließlich die deutschen Grundrechte betreffenden – Fragen nicht gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 GG. Nichts anderes kann sich aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Åkerberg Fransson (EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, C-617/10) ergeben. Im Sinne eines kooperativen Miteinanders zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof (vgl. BVerfGE 126, 286, 307) darf dieser Entscheidung keine Lesart unterlegt werden, nach der diese offensichtlich als Ultra-vires-Akt zu beurteilen wäre oder Schutz und Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Grundrechte in einer Weise gefährdete (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), dass dies die Identität der durch das Grundgesetz errichteten Verfassungsordnung in Frage stellte. Insofern darf die Entscheidung nicht in einer Weise verstanden und angewendet werden, nach der für eine Bindung der Mitgliedstaaten durch die in der Grundrechtecharta niedergelegten Grundrechte der Europäischen Union jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten Anwendungsbereich des Unionsrecht oder rein tatsächliche

¹² 1 BvR 1215/07 vom 24. April 2013, zu finden unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20130424_1bvr121507.html

Auswirkungen auf dieses ausreiche. Vielmehr führt der Europäische Gerichtshof auch in dieser Entscheidung ausdrücklich aus, dass die Europäischen Grundrechte der Charta nur in „unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung finden“ (EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, C-617/10, Rn. 19).“

Laut Bundesverfassungsgericht darf somit ein nur indirekter und mittelbarer Bezug zum Unionsrecht nicht für die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta genügen. Eine entsprechende Auslegung des Art. 51 der Grundrechtecharta versteht das Bundesverfassungsgericht als offenkundigen ultra-vires-Akt.

Am 7. Februar 2014 verkündete das Bundesverfassungsgericht erstmals in seiner Geschichte, dem EuGH ein Verfahren zur sogenannten Vorabentscheidung vorzulegen.¹³ Der EuGH soll prüfen, ob der Beschluss der Europäischen Zentralbank über den unbegrenzten Kauf von Staatsanleihen mit EU-Recht vereinbar ist. Ein Konflikt zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem EuGH in den konkreten Fragen gilt aber immer noch nicht als ausgeschlossen. Dies verdeutlichen die beiden Sondervoten zweier Richter, die sich gegen die Zulässigkeit des Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht wenden. Zur Begründung führen die beiden Richter in ihren Sondervoten an, es handele sich um eine allgemeine Klage gegen die Politik der Bundesregierung und des Bundestags, nicht aber gegen einen verfassungsgerichtlichen Verstoß.¹⁴

Am 18. März 2014 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein Urteil¹⁵ in dem von der Vorlagefrage an den EuGH abgetrennten Verfahren über die Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus. Es entschied, dass das Zustimmungsgesetz zur Änderung des Artikels 136 AEUV nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG verstößt. Insbesondere führe Art. 136 Abs. 3 AEUV nicht zum Verlust der Haushaltsautonomie des Bundestages, sondern ermögliche den Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes lediglich, einen Stabilitätsmechanismus zur Gewährung von Finanzhilfen auf völkervertraglicher Grundlage zu installieren und bestätige insofern die fortdauernde Herrschaft der Mitgliedstaaten über die Verträge. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Währungsunion um die Möglichkeit aktiver Stabilisierungsmaßnahmen zu ergänzen, sowie die damit verbundene Prognose, mit solchen Maßnahmen die Stabilität der Währungsunion gewährleisten und fortentwickeln zu können, habe das Bundesverfassungsgericht angesichts des Einschätzungsspielraums der zuständigen Verfassungsorgane grundsätzlich auch insoweit zu respektieren, als Risiken für die Preisstabilität aufgrund dieser Entscheidung nicht auszuschließen seien. Für die Einhaltung des Demokratiegebots komme es entscheidend darauf an, dass der Bundestag der Ort bleibe, an dem eigenverantwortlich

¹³ Beschluss zu finden unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html.

¹⁴ Ebenfalls unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140114_2bvr272813.html zu finden.

¹⁵ BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 18.3.2014, zu finden unter http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html.

über Einnahmen und Ausgaben entschieden werde, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Zwar sei es in erster Linie Sache des Bundestages selbst, in Abwägung aktueller Bedürfnisse mit den Risiken mittel- und langfristiger Gewährleistungen darüber zu befinden, in welcher Gesamthöhe Gewährleistungssummen noch verantwortbar seien. Aus der demokratischen Verankerung der Haushaltsautonomie folge jedoch, dass der Bundestag einem intergouvernemental oder supranational vereinbarten, nicht an strikte Vorgaben gebundenen und in seinen Auswirkungen nicht begrenzten Bürgschafts- oder Leistungsautomatismus nicht zustimmen dürfe, der - einmal in Gang gesetzt - seiner Kontrolle und Einwirkung entzogen sei. Das Demokratieprinzip gebiete es zudem, dass der Bundestag an diejenigen Informationen gelangen müsse, die er für eine Abschätzung der wesentlichen Grundlagen und Konsequenzen seiner Entscheidung benötige. Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik sei nicht von vornherein demokratiewidrig. Sie könne grundsätzlich auch durch die Übertragung wesentlicher haushaltspolitischer Entscheidungen auf Organe einer supra- oder internationalen Organisation oder die Übernahme entsprechender völkerrechtlicher Verpflichtungen erfolgen. Zu entscheiden, ob und in welchem Umfang dies sinnvoll sei, obliege in erster Linie dem Gesetzgeber. Das Bundesverfassungsgericht habe jedoch sicherzustellen, dass der demokratische Prozess offen bleibe, aufgrund anderer Mehrheitsentscheidungen rechtliche Umwertungen erfolgen könnten und eine irreversible rechtliche Präjudizierung künftiger Generationen vermieden werde.

II. Regeln über das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten

Die Europäische Union wird häufig als „föderale Ordnung“ (vgl. z.B. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG) oder als „Mehrebenensystem“ beschrieben. Zu den grundlegenden Vorschriften des Verfassungsrechts der EU gehören die Regeln über das Verhältnis zwischen den Ebenen, d.h. zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Zentrale Prinzipien sind das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit (dazu unter 1.) und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie das Subsidiaritätsprinzip (dazu unter 2.). Auch der soeben beschriebene supranationale Charakter der Union betrifft das Verhältnis der Ebenen zueinander, ist also Teil der föderalen Ordnung.

1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und Subsidiarität

Die Entscheidung, in welchen Fällen die Union aktiv wird, wird beeinflusst von zwei Prinzipien.

a. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist in **Art. 5 Abs. 1 S.1, Abs.2 EUV** formuliert. Es gilt für die gesamte Union und besagt, dass die Union **nur dann und nur soweit** tätig werden darf, wie das Primärrecht – d.h. die vertragsschließenden Mitgliedstaaten – ihr eine **Befugnis** zuweist. Kein Unionsorgan ist befugt, sich eines Themas anzunehmen, für das der Union keine Kompetenz eingeräumt wurde. Dieses Prinzip ist aus dem Grundgesetz bekannt, denn auch der Bund kann nur dann tätig werden, wenn das GG ihm eine Befugnis zuweist, andernfalls sind die Länder zuständig.

Will die Union z.B. eine Norm erlassen, müssen die Organe daher immer zuerst nach einer Rechtsgrundlage suchen. Rechtsakte müssen die Rechtsgrundlage(n) bezeichnen, auf der sie beruhen. So könnte die Union z.B. (selbst wenn in allen beteiligten Organen Mehrheiten dafür bestünden) keine Vorschriften zu den Inhalten vorschulischer Bildung erlassen oder sich zum Moscheebau äußern. Fehlt der Union die Kompetenz, ist ihre Maßnahme **nichtig**.

Die Zuweisung neuer Kompetenzen an die Union erfolgt im Wege einer Änderung der Verträge. Im oben genannten Mangold-Beschluss begründet das BVerfG seine Kompetenz zur Ultra-Vires-Kontrolle gerade mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.

b. Subsidiaritätsprinzip

Art. 5 Abs. 1 S.2, Abs.3 EUV enthält das Subsidiaritätsprinzip. Danach soll die Union nur dann einen Rechtsakt erlassen, wenn die Unionsebene tatsächlich besser geeignet ist, eine Frage zu regeln, als die mitgliedstaatliche Ebene. Das Prinzip gilt nur für Bereiche, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Es enthält zwei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen: die Ziele der Regelung können nicht ausreichend durch autonome Regelungen der Mitgliedstaaten erreicht werden (Erforderlichkeitskriterium) und können auf der Ebene der Union besser erreicht werden (Optimierungskriterium).

Die Organe der Union wenden gem. Art.5 Abs.3 UAbs.2 S.1 EUV das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit an.¹⁶ So müssen Entwürfe von Gesetzgebungsakten der EU detailliert begründet werden unter Berücksichtigung der in Art.5 des Protokolls genannten Aspekte (finanzielle Auswirkungen, Verhältnis zu nationalem Recht usw.). Sie werden dabei von nationalen Parlamenten nach dem in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren kontrolliert, indem jeder Gesetzesentwurf den nationalen Parlamenten zugeleitet werden muss. Binnen acht Wochen können die nationalen Parlamente eine Stellungnahme an den Urheber des Gesetzesentwurfs formulieren, in der sie darlegen, warum der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Diese Stellungnahme müssen vom Urheber des Gesetzgebungsaktes berücksichtigt werden. Gem. Art. 7 des Protokolls hat jedes nationale Parlament zwei Stimmen, die entsprechend dem einzelstaatlichen parlamentarischen System verteilt werden. In einem Zweikammersystem hat jede der beiden Kammern eine Stimme. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so muss der Entwurf überprüft werden. Die Schwelle beträgt ein Viertel der Stimmen, wenn es sich um den Entwurf eines Gesetzgebungsakts auf der Grundlage des Art. 76 AUEV betreffend den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt. Nach Abschluss der Überprüfung kann der Urheber des Gesetzesentwurfs beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss muss begründet werden. Erreicht die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, so muss der Vorschlag überprüft werden. Nach Abschluss dieser Überprüfung kann die Kommission beschließen, an dem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Beschließt die Kommission, an dem Vorschlag festzuhalten, so hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb der Vorschlag ihres Erachtens mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Die begründete Stellungnahme der Kommission wird zusammen mit den begründeten

¹⁶ Zu finden unter: <http://www.flegel-g.de/lissabon/prot2-lissabon.html>

Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Unionsgesetzgeber vorgelegt, damit dieser sie im Rahmen des Verfahrens berücksichtigt.

Außerdem muss die Kommission einen jährlichen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorlegen.

2. Prinzip der loyalen Zusammenarbeit

Art. 4 Abs.3 S.1 EUV normiert die Pflicht der Mitgliedstaaten, sich gegenüber der Union loyal zu verhalten. Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit beinhaltet auch eine gegenseitige Rücksichtnahme der Mitgliedstaaten.

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet zur **Kooperation** und zur **Rücksichtnahme**. Beide Gebote begründen sowohl Handlungs-, als auch Unterlassungspflichten. Häufig sind die konkreten Pflichten in spezielleren Vorschriften des Primär- oder Sekundärrechts formuliert. Nur, wo solche Ausformungen fehlen, kommt das Loyalitätsprinzip direkt zur Anwendung. Die Auswirkungen sind sehr unterschiedlich. Aus dem Loyalitätsprinzip lassen sich z.B. die Verpflichtungen ableiten, Verfahren schleunig durchzuführen oder Informationen zur Verfügung zu stellen. Für den Vollzug von Unionsrecht in den Mitgliedstaaten folgt, dass das nationale Recht und die umsetzenden nationalen Behörden weder die Wahrnehmung von individuellen Rechten beeinträchtigen noch unionsrechtlich geregelte Situationen schlechter als rein nationale Sachverhalt behandeln dürfen (Effektivitätsprinzip und Äquivalenzprinzip).

3. „Störungen“ – Aussetzung der Rechte und Austritt

Hinsichtlich der Achtung der Grundrechte als einem Grundprinzip des Unionsrechts wurde durch Art. 7 EUV ein Verfahren eingeführt, aufgrund dessen bei schweren und anhaltenden Verletzungen von Grundrechten in einem Mitgliedstaat dessen Stimm- und sonstige Rechte suspendiert werden können. Im Zusammenhang mit den „Sanktionen“ gegen Österreich im Frühjahr 2000 wurde zu Recht auf diese Bestimmung als dem damals gemeinschaftsrechtlich allein gebotenen Weg verwiesen.

Eine Frage, die lange umstritten war, ist die nach dem Austrittsrecht der Mitgliedstaaten. Art.50 EUV bestimmt jedoch inzwischen eindeutig, dass jeder Mitgliedstaat in Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Union auszutreten. Dies muss er dem Europäischen Rat dann mitteilen, so dass die Union in einem Abkommen die Einzelheiten des Austritts dann regeln kann. Dieses Abkommen wird nach Art.218 Abs.3 AEUV ausgehandelt, der Rat beschließt ihn mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Verträge der EU finden dann auf den Staat keine Anwendung mehr.

III. Prinzipien für das Handeln der Union

Art. 2 EUV enthält die „Werte der Union“, **Art.6 EUV** die Fundamentalprinzipien. Diese Norm wirkt in zwei Richtungen: Als Homogenitätsklausel enthält sie zum einen Grundsätze, die „*allen*

Mitgliedstaaten gemeinsam“ sind. Damit benennt sie die national-verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, unter denen ein Staat aufgenommen werden kann, und die Tatbestandsvoraussetzungen für das Sanktionsverfahren nach Art. 7 EU. Zum anderen richtet sich Art. 6 EU an die **Union** selbst.

1. „rule of law“ und Bindung an Menschenrechte, Art. 2 EUV

Ein wichtiges Element ist Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Achtung der Menschenrechte. Der Begriff „*Rechtsstaatlichkeit*“ ist etwas unglücklich, denn die Union ist kein Staat, der englische Begriff „rule of law“ passt besser.

Dieses Prinzip beinhaltet mehrere Vorgaben.

a. Zunächst besagt es, dass die Union bei ihren Handlungen **an das Recht gebunden** ist. Das bedeutet auch, dass ihr Handeln gerichtlich kontrolliert werden kann. Der EuGH formulierte diesen Grundsatz in seinem Urteil „Les Verts“ 1986 [Rs. 294/83, Slg. 1986, 1339, Rn. 23]: *„Dazu ist zunächst hervorzuheben, 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.“* Dass die Union für Schäden haftet, die ihr rechtswidriges Handeln verursacht hat, lässt sich ebenfalls diesem Aspekt zuordnen (dazu auch § 10).

b. Zur rule of law wird im nationalen Kontext üblicherweise auch die Gewaltenteilung gezählt. Die klassische Aufteilung der Staatsfunktionen Judikative, Exekutive und Legislative auf eigene Organe hat sich in der Union nicht in „Reinform“ etabliert. Zwar nimmt der EuGH die judikative Funktion wahr, die von den anderen Funktionen klar getrennt ist. Das Europäische Parlament übernimmt auch ausschließlich legislative Funktionen. Aber die zentralen Akteure Rat und Kommission nehmen beide sowohl legislative als auch exekutive Funktionen wahr. Die Machtverteilung orientiert sich hier vor allem an einer föderalen Logik; es geht also darum, die Einflüsse der Mitgliedstaaten einerseits und der Union andererseits auszubalancieren. Als Äquivalent zur nationalstaatlichen Gewaltenteilung gilt in der Union das sog. **institutionelle Gleichgewicht** (ausführlicher in § 6).

c. Wichtiger Teil der rule of law ist die Achtung der **Menschen- und Grundrechte**. Die Achtung der Menschenwürde gilt als Grundwert der Union. Art.6 Abs.1 UAbs.1 EUV bestimmt, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union als gleichrangig gegenüber anderem Primärrecht anzusehen ist. Außerdem soll die Union gem. Art.6 Abs.2 S.1 EUV der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten¹⁷ beitreten. Art.6 Abs.3 EUV besagt, dass Grundrechte als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind. (Dazu ausführlich in § 14)

¹⁷ Zu finden unter: <http://www.staatsvertraege.de/emrk.htm>

2. Demokratie

Die Union beruht nach Art. 2 EUV auch auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie. Dieser Grundsatz wird in Art.9 bis Art.12 EUV konkretisiert. Die Verbandsgewalt der Union muss demnach grundsätzlich genau so demokratisch legitimiert sein wie die Staatsgewalt in den Mitgliedstaaten.

Die Diskussion um ein **demokratisches Defizit** der Union ist ein Kernthema des europäischen Verfassungsrechts. Angesichts der starken Prägung der institutionellen Struktur der Union durch Aspekte der föderalen Machtverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Union stößt nämlich die Übertragung nationalstaatlicher Demokratie Modelle an ihre Grenzen. Um diese Spannung aufzulösen, wird die Entwicklung eines unionsspezifischen Demokratiebegriffs angeregt. Die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament gem. Art.10 Abs.1 UAbs.1 EUV bildet danach den einen Legitimationsstrang. Der zweite verläuft über die Regierungsvertreter im Rat, die ihren nationalen Parlamenten und damit den Bürgern in den Mitgliedstaaten gegenüber verantwortlich sind. Als weitere demokratische Elemente sieht der Vertrag von Lissabon u.a. die Beteiligung der Bürger an den Entscheidungen der Union vor und ermöglicht europäische Bürgerinitiativen (Art. 11 Abs. 4 UAbs.1 EUV, Art.24 AUEV).

IV. Rechtspersönlichkeit der EU

Literatur: Eine ausführliche Darstellung der Debatte und der Praxis, die es vor dem Lissabon-Vertrag gab (für Interessierte), leistet der Beitrag von *D. Thym*, Die völkerrechtlichen Verträge der Europäischen Union, ZaöRV 66 (2006), S. 863.

Rechtspersönlichkeit heißt, selbständig im Rechtsverkehr auftreten zu können, d.h. Träger von Rechten und Pflichten sein zu können. Jede Rechtsordnung bestimmt selbst, unter welchen Voraussetzungen sie Vereinigungen als juristische Personen anerkennt und ihnen die Rechtsfähigkeit gewährt. Ohne eigene Rechtspersönlichkeit wären die Maßnahmen der EU immer den Mitgliedstaaten zuzurechnen und die EU wäre nur den organisatorischen Rahmen für die gemeinsame Willensbildung der Mitgliedstaaten.

Art. 47 EUV lautet: „*Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit.*“

Der EU hat auch im völkerrechtlichen Verkehr Rechtspersönlichkeit. Völkerrechtsfähigkeit ist die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein. Das bedeutet, dass die Europäische Union zum Beispiel mit anderen Staaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann.

Eine Verleihung durch den Gründungsvertrag ist aber nicht das einzige Kriterium für die Völkerrechtsfähigkeit einer Organisation. Denn es kommt nicht nur auf die Binnenperspektive an, sondern auch darauf, wie die Organisation im völkerrechtlichen Verkehr mit anderen Völkerrechtssubjekten auftritt und behandelt wird. Es gibt ein Verfahren, mit dem die Union selbst völkerrechtliche Abkommen schließen kann (Art. 37 EUV). Die auf dieser Grundlage geschlossenen Abkommen enthalten keine Hinweise auf die Mitgliedstaaten als Akteure. So bezeichnet z.B. ein

Abkommen mit Mazedonien über den Status einer EU-Mission allein die EU als Vertragspartner Mazedoniens; Art. III Abs. 4 dieses Abkommens sieht sogar vor, dass die Mission auf ihren Gebäuden die Flagge der Europäischen Union hissen kann - nach Außen tritt hier also eindeutig die Union selbst auf [Abkommen zwischen der Europäischen Union und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien über die Tätigkeit der Überwachungsmission der Europäischen Union (EUMM) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, vom 31. August 2001, ABl. 2001 L 241, S. 2]. Dies zeigt, dass die EU auch von anderen Völkerrechtssubjekten als solche anerkannt wird.

(Stand: April 2014)