

MATTHIAS HERDEGEN, EUROPARECHT

1. Teil: Grundlagen

§1 *Europarecht als System vernetzter Ordnungen*

Das Europarecht bildet das begriffliche Dach für mehrere rechtliche Ordnungen, die vielfältig miteinander verflochten sind.

I. Europarecht im engeren Sinne

Im Zentrum der institutionalisierten Zusammenarbeit und Integration auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet stehen die zwei (früher drei) europäischen Gemeinschaften: bis 2002 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion, EGKS), die Europäische Gemeinschaft (EG) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom, EAG). Die zwei noch bestehenden Gemeinschaften sind durch gemeinsame Organe eng miteinander verflochten. Der Maastrichter Unionsvertrag (EU) von 1992 hat den Verbund der Gemeinschaften durch die zwischenstaatliche Kooperation auf zwei neuen Politikfeldern ergänzt. Damit besteht die Europäische Union aus drei Säulen: den Gemeinschaften, der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Das Recht der Europäischen Gemeinschaften (Gemeinschaftsrecht) und die Normen über die neuen Formen der Zusammenarbeit im Rahmen der EU machen das Europarecht im engeren Sinne aus. Dies, obwohl sich die erste Säule deutlich von den beiden anderen abhebt: Sie verpflichtet die Einzelnen unmittelbar, während die anderen eher als intergouvernementale Zusammenarbeit verstanden werden müssen und die Einzelnen deshalb nicht unmittelbar verpflichten.

II. Europarecht im weiteren Sinne

Andere Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit in Europa wie EMRK, WEU, OSZE und EFTA gehören zum Europarecht im weiteren Sinne.

III. Die unterschiedliche Finalität der europarechtlichen Ordnungen

Die einzelnen Rechtsordnungen, die sich unter dem Dach des Systembegriffs Europarecht im weiteren Sinne zusammenfinden, werden von einer eigenen Finalität bestimmt. Der Europarat beispielsweise steht in einer paneuropäischen Tradition, während die Gemeinschaften einer Integration durch Schaffung überstaatlicher Organe folgen.

IV. Begriffliche Klärungen

Die Europäische Union ist streng von den Europäischen Gemeinschaften zu unterscheiden. Die EU bildet das begriffliche Dach für die Europäischen Gemeinschaften und die daneben bestehenden Formen der Zusammenarbeit (GASP, PJZS). Die frühere Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist heute schlicht als Europäische Gemeinschaft (EG) bekannt (**EG 1**). EG steht also nur für eine der Gemeinschaften. Der Rat der Europäischen Gemeinschaften

nennt sich seit einiger Zeit Rat der Europäischen Union, obwohl er eigentlich Organ der Europäischen Gemeinschaften ist. Da er grundsätzlich in der Zusammensetzung der jeweiligen Fachminister tagt, wird dieses Organ landläufig oft als Ministerrat bezeichnet. Der Europäische Rat ist das oberste Beschlussgremium der EU; er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen (EU 4). Der Europäische Rat ist von der internationalen Organisation Europarat zu unterscheiden.

§2 Europarat

I. Ziele und Struktur

Der Europarat bildet eine 1949 gegründete internationale Organisation mit Sitz in Strassburg. Seine Aufgabe ist es, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern (Art. 1 lit. a Europaratssatzung). Erfüllt werden soll diese Aufgabe durch Beratung von Fragen von gemeinsamen Interesse, durch den Abschluss von Abkommen und durch gemeinschaftliches Vorgehen auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet und auf den Gebieten des Rechts und der Verwaltung sowie durch den Schutz und die Fortentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 1 lit. b Europaratssatzung). Alle Mitglieder bekennen sich zum Grundsatz der Vorherrschaft des Rechts und zur Anerkennung von Menschenrechten und Grundfreiheiten (Art. 3 Satz1 Europaratssatzung). Jeder europäische Staat, der diese Voraussetzung erfüllt und bereits ist, an den satzungsmässigen Aufgaben mitzuwirken, kann vom Ministerkomitee eingeladen werden, Mitglied des Europarates zu werden (Art. 4 Satz 1 Europaratssatzung). Organe des Europarates sind das Ministerkomitee (Exekutive, Art. 13 ff. Europaratssatzung) und die Beratende Versammlung (Parlament, Art. 22 ff. Europaratssatzung): Art. 10 Europaratssatzung. Das Ministerkomitee und die Beratende Versammlung treffen die wichtigen Beschlüsse grundsätzlich mit einer Mehrheit von zwei Dritteln (Art. 20 lit. c und d, 29 Europaratssatzung).

II. Europaratsabkommen

Den wichtigsten multilateralen Vertrag im Rahmen des Europarates bildet die EMRK von 1950.

§3 Die Europäische Menschenrechtskonvention als gemeineuropäischer Grundrechtsstandard

I. Bedeutung der EMRK

Die EMRK gewährleistet elementare Menschenrechte, den Schutz persönlicher Freiheit, Justizgrundrechte, besondere Freiheitsrechte und das Recht auf Ehe und Familie. Sie trat 1953 in Kraft und mittlerweile gehören ihr 44 Staaten an. Die überragende Bedeutung der EMRK für die Entwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes liegt darin, dass damit zum ersten Mal effektive Durchsetzungsmechanismen für den Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene im Rahmen eines justizförmig geordneten Verfahrens geschaffen worden sind.

II. Konventionsorgane

Ursprünglich war das Rechtsschutzsystem der Konvention zweistufig ausgestaltet: Europäische Kommission für Menschenrechte (EKMR) und Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Strassburg. Das 11. Protokoll zur EMRK sieht vor, das Kommission und bisheriger Gerichtshof zu einem einheitlichen Organ verschmelzen: dem neuen ständigen Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (**EMRK 19**). Dieser hat seine Tätigkeit im November 1998 aufgenommen. Die Zahl der hauptamtlichen Richter entspricht der Zahl der Konventionsstaaten (**EMRK 20**). Das neue System kennt drei verschiedene Spruchkörper (**EMRK 27**): Ausschüsse mit drei Richtern (zur Vorprüfung von Individualbeschwerden), Kammern mit sieben Richtern (Regelzuständigkeit für substanzhaltige Individualbeschwerden und für Staatenbeschwerden) und die Grosse Kammer mit siebzehn Richtern (für die Entscheidung wichtiger Rechtsfragen). Das Plenum ist für organisatorische Fragen zuständig (**EMRK 26**).

III. Verfahren

Ein Verfahren vor dem Gerichtshof kann durch jeden Vertragsstaat eingeleitet werden, welcher die angebliche Verletzung der Konvention durch einen anderen Vertragsstaat rügt (Staatenbeschwerde, **EMRK 33**). Daneben kann sich jede natürliche Person, nichtstaatliche Organisation oder Personenvereinigung mit der Individualbeschwerde an den EGMR wenden und die Verletzung eines Konventionsrechts durch einen Mitgliedstaat rügen (**EMRK 34**). Eine Individualbeschwerde wird vorab von einem Ausschuss auf seine Zulässigkeit geprüft (**EMRK 28, 35**). Ein Verwerfungsbeschluss des Ausschusses ist endgültig. Wenn ein Ausschuss eine Individualbeschwerde nicht als unzulässig verworfen hat, entscheidet grundsätzlich eine Kammer (**EMRK 29**). Eine Kammer kann eine Rechtssache an die Grosse Kammer abgeben, wenn es um bedeutsame Auslegungsfragen geht oder wenn die Entscheidung zu einer Abweichung von früherer Rechtsprechung führen kann (**EMRK 30, 43**). Bei für zulässig erklärten Beschwerden tritt der Gerichtshof in die erforderlichen Ermittlungen ein (**EMRK 38, 39**). Im Falle einer Konventionsverletzung kann der Gerichtshof gemäss **EMRK 41** dem Verletzten eine Entschädigung als Wiedergutmachung für erlittene materielle und immaterielle Schäden zubilligen. Die endgültigen Entscheidungen des EGMR verpflichten die Mitgliedstaaten zu deren Befolgung (**EMRK 46 I**). Zwangsmittel zur Durchsetzung von Urteilen sind nicht vorgesehen.

IV. Neuere Rechtsprechung des EGMR zu einzelnen Konventionsrechten

1. Autonome Auslegung der Konventionsrechte

Der EGMR praktiziert eine Auslegung der Konvention, die sich von nationalen Begrifflichkeiten emanzipiert (z.B. „zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen“ nach **EMRK 6 Ziff. 1**).

2. Schutzpflichten aus der Konvention

Die Konventionsrechte richten sich nicht gegen Private, sondern gegen die Mitgliedstaaten. Jedoch hat die Rechtsprechung des EGMR für die Gewährleistungen der Konvention staatliche Pflichten zum Schutz gegen Gefährdungen Einzelner durch Private entwickelt.

3. Verbot unmenschlicher Behandlung

Aus **EMRK 3** ergeben sich Hindernisse für die Auslieferung von Straftätern und die Abschiebung von Ausländern. Dies gilt dann, wenn jemand in einen fremden Staat verbracht werden soll, in dem ihm eine entwürdigende Behandlung droht.

4. Schutz der Familie und der Privatsphäre

Nach der Rechtsprechung des EGMR schliesst der Begriff Familie in **EMRK 8** auch die Beziehung zwischen einem Kind und seinem nichtehelichen Vater ein.

5. Meinungsfreiheit

Eine besonders facettenreiche Konkretisierung von Schutzbereich und Rechtfertigungsstandards für zulässige Übertretungen hat der EGMR in seiner Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit von **EMRK 10** entwickelt.

6. Eigentumsschutz

Von grosser praktischer Bedeutung ist die Rechtsprechung zum Eigentumsschutz nach Art. 1 des ersten Protokolls zur EMRK. Dabei soll ein Eingriff, soweit zulässig, immer entschädigungspflichtig sein.

7. Diskriminierungsverbot

Das Verbot der Diskriminierung unter Anknüpfung an eines der in **EMRK 14** genannten Merkmale bildet keinen allgemeinen Gleichheitssatz, sondern gilt nur im Rahmen des Schutzbereiches eines anderen Konventionsrechts. Ein eigenständiges Verbot der Diskriminierung enthält das Zusatzprotokoll 12.

8. Schranken der Konventionsrechte

Typisch für die Konventionsfreiheiten sind Schrankenregelungen, die Eingriffe an einen dreistufigen Rechtfertigungsstandard binden: eine gesetzliche Grundlage, die Erforderlichkeit in einer demokratischen Gesellschaft und die Verfolgung bestimmter öffentlicher Interessen (**EMRK 8 II, 9 II, 10 II, 11 II**).

V. Geltung der EMRK im innerstaatlichen Recht

Die meisten Mitgliedstaaten haben die EMRK mit einem Vertragsgesetz in innerstaatliches Recht umgesetzt. In einigen Staaten gilt die EMRK mit Verfassungsrang.

VI. Die Bedeutung der EMRK für die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts

Der EuGH hat bei der Entwicklung eines ungeschriebenen Grundrechtsstandards als Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts immer wieder auf die EMRK zurückgegriffen. Inzwischen verweist **EU 6 II** ausdrücklich auf die EMRK. Eine unmittelbare Bindung der Europäischen Gemeinschaften an die EMRK besteht nicht. Nach gegenwärtiger Rechtslage können Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft nicht vor den Organen der EMRK angegriffen werden. Denkbar ist aber, dass ein nationaler Ausführungsakt, dessen Inhalt vom Gemeinschaftsrecht vorgegeben ist, wegen der Verletzung der EMRK von den Betroffenen vor die Strassburger Konventionsorgane gebracht wird.

§4 Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union

I. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl

Nach dem zweiten Weltkrieg gewann das Bemühen um eine dauerhafte Integration der Staaten Europas unter der Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung mit der Schaffung der EGKS feste Gestalt. Den entscheidenden Impuls verdankt die EGKS dem vom französischen Aussenminister Robert Schuman und seinem Mitarbeiter Jean Monnet entwickelten Plan, die Produktion von Kohle und Stahl Deutschlands und Frankreichs unter ein gemeinsames Dach zu stellen und anderen europäischen Staaten den Beitritt zu diesem Zusammenschluss zu öffnen. Die Aufsicht über diesen wirtschaftlichen und militärischen

Schlüsselsektor sollte einem von den Mitgliedstaaten unabhängigen supranationalen Organ übertragen werden.

II. Die Römischen Verträge: Gründung der Europäischen (Wirtschafts-) Gemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft

Die Ablehnung des EVG-Vertrags (Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft) von 1952 durch die französische Nationalversammlung warf die Bemühungen um eine umfassendere Integration empfindlich zurück. Dieses Scheitern führte zur Einsicht, dass der Integrationsprozess schrittweise auf wirtschaftlichem Gebiet voranzutreiben sei. Pläne zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes und für eine Atomgemeinschaft mündeten in die Verträge zur Gründung der EWG und der EAG, welche im Jahre 1957 in Rom unterzeichnet wurden und anfangs 1958 in Kraft getreten sind. Die EG bildet im Kern eine Zollunion (**EG 23 I**). Die vier Marktfreiheiten des EG-Vertrages zielen auf die Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes mit einem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital.

III. Der weitere Ausbau der Gemeinschaftsordnung

Durch die stufenweise Fusion der Organe ist eine enge institutionelle Verklammerung der Gemeinschaften herbeigeführt worden. Nunmehr bestehen ein einheitliches Europäisches Parlament und ein einheitlicher Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften sowie ein gemeinsamer Rat und eine gemeinsame Kommission. Die Kompetenzen der Organe richten sich nach dem jeweiligen Gemeinschaftsvertrag. Weitreichende Änderungen brachte die Einheitliche Europäische Akte von 1986. Sie stellte die Europäische Politische Zusammenarbeit auf eine eigene vertragliche Grundlage. Daneben brachte dieses Vertragswerk neue Regelungen zum Binnenmarkt sowie zur Errichtung eines Gerichtes erster Instanz und führte bedeutsame Neuerungen bei der Rechtsetzung ein (Verfahren der Kooperation, und Ausbau der qualifizierten Mehrheit für Ratsbeschlüsse). Schliesslich bescherte die Einheitliche Europäische Akte der Europäischen Gemeinschaft einen beachtlichen Kompetenzzuwachs.

IV. Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union

In eine neue Dimension hat der Maastrichter Vertrag über die EU von 1992 geführt. Er erschliesst neue Bereiche der Zusammenarbeit, was zu einer Zweigleisigkeit des Gemeinschaftssystems führt (intergouvernementale Zusammenarbeit). Von besonderer Bedeutung sind auch die Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion, die zu einer Vergemeinschaftung der Währungshoheit geführt haben.

Der Unionsvertrag bekennt sich zur Achtung der Identität der Mitgliedstaaten und zu deren auf demokratischen Grundsätzen beruhenden Regierungssystemen (**EU 6 I, III**). Daneben steht die Achtung von Grundrechten (**EU 6 II**).

V. Erweiterung der Europäischen Union 1995

1995 sind Österreich, Schweden und Finnland beigetreten.

VI. Sonderentwicklungen (Abkommen von Schengen und Dublin)

Wesentliche Erleichterungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs mit dem Abbau der Personenkontrollen und mit neuen Mechanismen der polizeilichen Kooperation sind im Rahmen des Systems von Schengen verwirklicht worden. Dabei geht es nicht um Massnah-

men auf der Grundlage des EGV, sondern um einen vertraglichen Sonderweg einzelner Mitgliedstaaten. In der Sache geht es hier, wie schon beim Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik, um ein Europa der zwei Geschwindigkeiten- Das gleiche gilt für das Abkommen von Dublin über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrages von 1990.

VIII. Vertrag von Amsterdam

Zentrale Themen der Reformdiskussion bildeten namentlich eine weitere Parlamentarisierung der gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse, die Vereinfachung des institutionellen Gefüges mit seinen komplexen Verfahrensstrukturen und die gesteigerte Handlungsfähigkeit der Union im Bereich des GASP und des PJZS. Diese Diskussion mündete in den Vertrag von Amsterdam. Mit dem Amsterdamer Vertragswerk hat das Konzept der verstärkten Zusammenarbeit (Flexibilität) Eingang in den Unionsvertrag und den EGV gefunden (EU 40, 43 ff., EG 11).

VIII. Vertrag von Nizza und Erweiterung der Europäischen Union 2004

Im Dezember 2000 haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten auf der Konferenz von Nizza einen Vertragstext über die institutionellen Reformen ausgehandelt, welche die künftige Erweiterungsfähigkeit der EU sichern sollen.

IX. Aussenbeziehungen

1. Europäische Freihandelsassoziation und Europäischer Wirtschaftsraum

Die EFTA-Staaten wurden fast alle in binnenmarktähnliche Verhältnisse gezwängt, während die Schweiz die bilateralen Abkommen unterschrieb, welche eine schrittweise Förderung der Freizügigkeiten gewährleisten.

2. GATT und WTO

Die Gemeinschaft ist nun selbst Vertragspartei des Abkommens zur Gründung der WTO 1994 und der multilateralen Abkommen zur Reform und Ergänzung des GATT-Systems.

3. Europaabkommen

Eine Reihe von Assoziationsabkommen mit mittel- und osteuropäischen Staaten bringen diese Länder in ein enges Verhältnis zu den Gemeinschaften.

4. Entwicklungspolitik

§5 Struktur der Europäischen Union

I. Die drei Säulen der Europäischen Union

Es besteht ein zentraler Unterschied zwischen der Vergemeinschaftung von Kompetenzfeldern einerseits und blosser intergouvernementaler Zusammenarbeit andererseits: Bei letzterer müssen die Beschlüsse durch Rechtsakte der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

II. Europäischer Rat als Leitorgan der Europäischen Union

Als politisches Leitorgan der EU fungiert der Europäische Rat (EU 4 I). er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission zu-

sammen, welche von den Aussenministern und einem Mitglied der Kommission unterstützt werden (EU 4 II). Zu unterscheiden ist der Europäische Rat vom (Minister-)Rat der Europäischen Gemeinschaften. Obwohl der Rat der Europäischen Gemeinschaften gar kein Organ der EU ist, bezeichnet sich dieses Gremium seit 1993 selbst als Rat der EU.

III. Die Mitwirkung der Gemeinschaftsorgane in der zweiten und dritten Säule

Der Vertrag von Maastricht sieht für die Union einen einheitlichen institutionellen Rahmen vor; damit soll die Kohärenz und Kontinuität der Massnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes sichergestellt werden (EU 3 I). Organe der Gemeinschaften werden deshalb in die Zusammenarbeit im Rahmen von GASP (EU 14 f.) und PJZS (EU 30 II, 32, 34) einbezogen (vgl. EU 3 II).

IV. Das Verhältnis der Gemeinschaften zur Europäischen Union

Die Gemeinschaften wahren im Gefüge der EU ihre eigene Rechtspersönlichkeit. Sie können, im Gegensatz zur EU, Verträge mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen schliessen oder selbst internationalen Organisationen beitreten. Auf der anderen Seite gewährleistet das Gebot der Kohärenz die innere Stimmigkeit des Verhaltens der Gemeinschaften einerseits und der im Rahmen der anderen beiden Säulen zusammenwirkenden Mitgliedstaaten andererseits. Mit der Sicherung des Kohärenzgebotes sind die Gemeinschaftsorgane Rat und Kommission betraut. Die Entscheidungskompetenzen des EuGH beschränken sich grundsätzlich auf die erste Säule. Für die Zusammenarbeit im Rahmen von GASP und PJZS sieht jetzt aber der Vertrag von Amsterdam die Möglichkeit der Zuständigkeitserweiterung vor (EU 46).

V. Die Verflechtung der Gemeinschaftsverträge mit dem EU-Vertrag

Der Maastrichter Unionsvertrag bringt eine enge Verflechtung zwischen den Gemeinschaftsverträgen und dem Unionsvertrag selbst. So richten sich Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, nach einem einheitlichen Verfahren (EU 48). Die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates kann sich nur durch dessen Beitritt zu den Gemeinschaftsverträgen und dem Unionsvertrag vollziehen (EU 49). Auch ein Teilrückzug aus der EU ist nicht vorgesehen.

VI. „Verstärkte Zusammenarbeit“

Das Konzept der verstärkten Zusammenarbeit erlaubt den Mitgliedstaaten, die untereinander im Interesse vertiefter intergouvernementaler Zusammenarbeit oder besonders intensiver Integration zusammenwirken wollen, die in den Verträgen vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen im Rahmen der vertraglichen Ziele in Anspruch zu nehmen, wenn sie hierzu vom Rat ermächtigt worden sind (EU 40, 43 ff., EG 11).

§6 Die Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union

I. Die Europäischen Gemeinschaften als internationale Organisationen

1. Rechtspersönlichkeit im Völkerrecht

Mit den Europäischen Gemeinschaften haben die Mitgliedstaaten internationale Organisationen geschaffen: Als auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages errichtete Gebilde mit eigenen Organen, die einen von den Mitgliedstaaten unabhängigen Willen bilden, sind diese Träger eigener Rechte und Pflichten. Die Rechtspersönlichkeit der Gemeinschaften ist ausdrücklich in den Gründungsverträgen anerkannt (EG 281, EA 184). Die Vertretung der Gemeinschaften im völkerrechtlichen Verkehr liegt grundsätzlich bei der Kommission. Besonderheiten gelten für völkerrechtliche Verträge. Bei der EG und der EAG werden völkerrechtliche Verträge durch die Kommission ausgehandelt und durch den Rat abgeschlossen (EG 300, 133 III, IV, EA 206 II).

2. Die Geltung des allgemeinen Völkerrechts

Als Völkerrechtssubjekte sind die Europäischen Gemeinschaften nicht nur an die von ihr abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge gebunden, sondern auch an das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, soweit diese ihrem Inhalt nach auf die Gemeinschaften anwendbar sind. Gemeinschaftsabkommen sind Bestandteil des Gemeinschaftsrechts (EG 300 VII). Die Rechtswirkungen der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts in der innergemeinschaftlichen Rechtsordnung sind dagegen umstritten. Gute Gründe sprechen dafür, auch diese allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts anzusehen und Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane hieran zu messen.

Die Bestimmungen der Gründungsverträge verdrängen von vornherein innerhalb der Beziehungen unter den Mitgliedstaaten zahlreiche Regeln des allgemeinen Völkerrechts. Der EGV verpflichtet die Mitgliedstaaten, Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Vertrages nicht anders als hierin vorgesehen zu regeln (EG 292).

3. Rechtsfähigkeit im innerstaatlichen Rechtsverkehr

Von der Völkerrechtssubjektivität zu unterscheiden ist die Rechtsfähigkeit im nationalen Recht der einzelnen Mitgliedstaaten (EG 282, EA 185).

4. Vorrechte und Immunitäten

In den Mitgliedstaaten stehen den Europäischen Gemeinschaften eine Reihe von Vorrechten und Befreiungen zu. Umstritten ist, inwieweit die Gemeinschaften im Übrigen Befreiungen vor nationaler Gerichtsbarkeit (Immunität) genießen. Im Bereich des hoheitlichen Handelns genießen die Europäischen Gemeinschaften kraft Völkergewohnheitsrechts Immunität in den Mitgliedstaaten und den Drittstaaten, welche die Gemeinschaft anerkannt haben. Bei nicht-hoheitlichem Handeln dürften sie dagegen grundsätzlich der Gerichtsbarkeit unterworfen sein.

II. Die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaften

Mit der Charakterisierung der Europäischen Gemeinschaften als supranationale Organisationen sollen Wesenszüge gekennzeichnet werden, die in der Übertragung von Hoheitsrechten durch die Mitgliedstaaten und dem hohen Grad verselbständigter Willensbildung ihre Grundlage haben. Obwohl die Gemeinschaftsordnung noch weit davon entfernt ist, ein auch nur staatsähnliches Gebilde zu sein, macht es durchaus Sinn, sich an staatsrechtlichen Begrifflichkeiten anzulehnen.

1. Das Gemeinschaftsrecht als autonome Rechtsordnung

Die Rechtsordnung der Gemeinschaften beruht zwar auf einer vertraglichen Willenseinigung der Mitgliedstaaten, hat sich aber trotz dieser völkerrechtlichen Grundlage verselbständigt und zu einer autonomen Rechtsordnung entwickelt. Entscheidend ist, dass die Mitgliedstaaten den Gemeinschaften Hoheitsrechte zugewiesen und den Gemeinschaftsorganen die Befugnis zu eigenständiger Rechtssetzung übertragen haben.

2. Durchgriffswirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts

Kraft der auf die Gemeinschaften übertragenen Hoheitsrechte können die Gemeinschaftsorgane Regelungen erlassen, die unmittelbar für Einzelne Rechte und Pflichten begründen können (Durchgriffswirkung des sekundären Gemeinschaftsrechts).

III. Rechtsnatur der Europäischen Union

Die EU stellt ein Gebilde dar, dessen rechtliche Erfassung nicht ganz einfach ist. Einerseits spricht der Maastrichter Unionsvertrag von der Aufgabe der Union (**EU 1 III**), von den Zielen der Union (**EU 2**) und von einem einheitlichen institutionellen Rahmen der Union (**EU 3 I**). Auch sonst wird die Union als Adressat von rechtlichen Prinzipien behandelt (**EU 6**). Andererseits stattet der Vertrag die Union an keiner Stelle mit eigenen Kompetenzen nach innen oder aussen aus. Er schweigt sich über eigene Rechte und Pflichten des neugeschaffenen Gebildes aus. Die Annahme einer Völkerrechtsfähigkeit der EU findet im Unionsvertrag also keine Grundlage. Letztlich bildet die EU ein Forum zur Bündelung der Willensbildung und Willensbetätigung der Mitgliedstaaten in ihrer gesamthänderischen Verbundenheit, aber kein von den Mitgliedstaaten unabhängiges Rechtssubjekt. Eigene Kompetenzen hat die Union nicht.

IV. Das System der Europäischen Union als Staatenverbund

Die Übertragung der Währungshoheit rührt stärker als alle anderen Gemeinschaftskompetenzen am Nerv des staatsrechtlichen Eigenlebens der Mitglieder. Seit dem Übergang der Währungshoheit durch den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion gestaltet die EG wegen der Auswirkungen währungspolitischer Entscheidungen nicht nur die Wirtschaftspolitik im engeren Sinne, sondern auch andere Politikfelder wie die Sozialpolitik entscheidend mit. Auf der anderen Seite fehlt es dem System der EU nach wie vor an wesentlichen Staatsmerkmalen. Ein europäisches Staatsvolk existiert weder als personelles Substrat supranationaler Hoheitsgewalt noch als Anknüpfungsfaktor für demokratische Legitimation. Die neu begründete Unionsbürgerschaft ist der Staatsangehörigkeit nicht einmal wesensähnlich. Vor allem aber wird das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und den zur EU gehörenden Gemeinschaften nicht abschliessend vom Gemeinschaftsrecht festgelegt oder von Gemeinschaftsorganen konkretisiert. Vielmehr bleibt für die Mitgliedstaaten insoweit auch das eigene Verfassungsrecht bestimmend. Damit eng in Verbindung steht, dass die Europäischen Gemeinschaften nur über die auf vertraglichem Wege konkret übertragenen Kompetenzen verfügen (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung). Die übertragenen Befugnisse können nicht ohne eine vertragliche Ermächtigung selbständig erweitert werden (Fehlen einer Kompetenz-Kompetenz).

§7 Das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union zu den Mitgliedstaaten

Das Verhältnis des Verbandes der EU zu den einzelnen Mitgliedstaaten ist aus rechtlicher Sicht deswegen so schwierig zu erfassen, weil es den Rahmen der herkömmlichen Typologie internationaler Organisationen sprengt. Heikel ist dabei weniger das Verhältnis zur EU als Dach sowie die Zusammenarbeit im Rahmen der zweiten und dritten Säule. Denn dabei geht es um eine intergouvernementale Zusammenarbeit, welche sich in die klassischen Formen zwischenstaatlicher Kooperation auf vertraglicher Basis einfügt. Schwierigkeiten ergeben sich vielmehr aus der beispiellosen Kompetenzfülle, die den drei Gemeinschaften (insb. Der EG) durch die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten erwachsen ist.

I. Die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge

Die Grundlagen der Europäischen Gemeinschaften und des Unionsverbandes liegen in einer vertraglichen Willenseinigung der Mitgliedstaaten. Aus völkerrechtlicher Sicht können die Parteien einen völkerrechtlichen Vertrag beliebig ändern oder aufheben. Nach überwiegender Auffassung können also die Mitgliedstaaten mit einer Vertragsänderung auch in die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften eingreifen und die von ihnen übertragenen Hoheitsrechte wieder zurückholen. Die der EU zugrunde liegenden Verträge setzen der Änderungsbezugnis der Mitgliedstaaten keine ausdrücklichen inhaltlichen Schranken. Wohl aber sind bei Änderungen der Verträge bestimmte Verfahrensregeln zu beachten (EU 48). An diese Verfahrensregeln sind die Mitgliedstaaten solange gebunden, als diese vertragliche Selbstbindung nicht ausdrücklich durch eine Vertragsänderung aufgehoben worden ist. Nach überwiegender Auffassung können die Mitgliedstaaten die auf unbestimmte Zeit angelegten (EG 312, EA 208, EU 51) Europäischen Gemeinschaften sogar wieder durch einen Aufhebungsvertrag auflösen.

II. Ausscheiden einzelner Mitglieder

Die Gründungsverträge der drei Gemeinschaften und der Unionsvertrag sehen einen einseitigen Austritt nicht vor und regeln auch sonst nicht das Ausscheiden einzelner Mitgliedstaaten. Denkbar ist aber, dass sich unter aussergewöhnlichen Umständen ein Ausscheiden mit den völkerrechtlichen Grundsätzen über den Wegfall der Geschäftsgrundlage begründen liesse.

III. Grundprinzipien im Verhältnis zwischen Gemeinschaften und Mitgliedstaaten

1. Pflicht zur Loyalität und Vertragstreue (Art. 10 EG)

EG 10 I zielt auf die positive Mitwirkung bei der Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht und die Unterstützung der Gemeinschaft, während EG 10 II alle die Vertragsziele gefährdenden Massnahmen untersagt. Vollzug und Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Normen durch nationale Organe müssen so ausgestaltet sein, dass der Normzweck nicht gefährdet oder vereitelt wird. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet auch die Gemeinschaften zu gewisser Rücksichtnahme auf die Mitgliedstaaten. In dieser wechselseitigen Rücksichtnahme findet das Prinzip der Gemeinschaftstreue Ausdruck.

2. Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 4 EG)

Von grosser Bedeutung ist die Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedstaaten. Die enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik baut auf dem Binnenmarkt sowie der Festlegung gemeinsamer Ziele auf.

3. Diskriminierungsverbot (Art. 12 EG)

Zu den Grundpflichten der Mitgliedstaaten gehört das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Zu beachten ist, dass das Diskriminierungsverbot nur im Rahmen des Anwendungsbereiches des EGV Geltung beansprucht. Mittlerweile weitet die allgemeine Gewährleistung der Freizügigkeit für Unionsbürger (EG 18) den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbotes beträchtlich aus. Die Diskriminierung eigener Staatsangehöriger ist nicht ohne weiteres verboten.

4. Subsidiaritätsprinzip

Das in EU 2 II und EG 5 ausdrücklich anerkannte Subsidiaritätsprinzip soll einer ausufernden Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Regelungsgewalt entgegenwirken. Es bedeutet, dass die EG in den Bereichen, in denen sie nicht die alleinige Regelungsgewalt hat, ihr Eingreifen einer besonderen Rechtfertigung zu unterziehen hat.

5. Schutz- und Notstandsklauseln

Schutz. Und Notstandsklauseln des EGV dienen der Bewältigung bestimmter wirtschaftlicher oder politischer Krisensituationen sowie der Wahrung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Dienste der Völkergemeinschaft.

IV. Grundwerte der Europäischen Union

Das Selbstverständnis des Staatenverbundes der EU als Wertegemeinschaft bekundet **EU 6 I**. **EU 7** enthält dazu einen Sanktionsmechanismus.

2. Teil: Die Europäischen Gemeinschaften als Herz der Europäischen Union

§8 Institutionen der Europäischen Gemeinschaften

I. Überblick

1. Verklammerung der drei Gemeinschaften durch gemeinsame Organe

Die Hauptorgane (Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof) sind den drei Gemeinschaften gemeinsam. Es handelt sich also um einheitliche Organe.

2. Die (Haupt-)Organe

Die drei Gründungsverträge (**EG 7 I, EA 3 I, KS 7**) nennen als Organe: das Europäische Parlament, den Rat, die Kommission, den Gerichtshof. Im Zuge der Währungsunion sind neu hinzugetreten die Europäische Zentralbank und das Europäische System der Zentralbanken. Die einzelnen Organe sind in unterschiedlicher Weise auf die Wahrung der Gemeinschaftsbelange verpflichtet: Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof sind nur an das Gemeinwohl gebunden (**EG 213 II, EA 126 I; EG 220, EA 136; EG 247 IV, EA 160b IV**), während der Rat durch eine gewisse Doppelnatur gekennzeichnet ist. Die Mitglieder des Parlaments wiederum sind unabhängig (**EG 189 I, EA 107**). Zu den genannten Organen treten Hilfsorgane mit beratenden Funktionen hinzu.

3. Funktionsteilung im Gemeinschaftssystem

Die Zuordnung von Kompetenzen an die einzelnen Gemeinschaftsorgane verwirklicht ein recht kompliziertes System der Gewaltenteilung und Gewaltenschränkung: Die Exekutive bilden Kommission (Mitwirkung an der Rechtsetzung) und Rat (Exekutivbefugnisse), die aus nationalen Regierungsvertretern bestehen und durch die Regierungen (unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments) gewählt werden. Die Legislative besteht aus dem Europäischen Parlament, dessen Mitglieder durch die Bürger der Mitgliedstaaten gewählt werden. Die Judikative schliesslich bildet der Europäische Gerichtshof mit Gericht 1. Instanz, der durch die Regierungen ernannt wird.

4. Sitz der Organe

Der Rat und die Kommission haben ihren Sitz in Brüssel. In den Monaten April, Juni und Oktober hält der Rat seine Tagungen in Luxemburg ab. Das Europäische Parlament hat seinen Sitz in Strassburg. Sondersitzungen finden in Brüssel statt. Das Generalsekretariat des Parlaments wurde in Luxemburg eingerichtet. Der Gerichtshof und der Rechnungshof haben ihren Sitz ebenfalls in Luxemburg. Die Europäische Zentralbank hat ihren Sitz in Frankfurt am Main.

5. Verwaltungspersonal

Die Europäischen Gemeinschaften verfügen über einen eigenen öffentlichen Dienst (ca. 28500 Angestellte). Dieser Verwaltungsapparat ist also ziemlich klein.

6. Interorganvereinbarungen

In einzelnen Bereichen haben die Gemeinschaftsorgane ihre Beziehungen durch Interorganvereinbarungen geregelt. Rechtswirkungen nach aussen entfalten derartige Vereinbarungen nicht.

II. Rat der Gemeinschaften (Rat der Europäischen Union)

1. Allgemeines

Die Aufgaben des Rates im Allgemeinen, seine Organisation und die Willensbildung sind in **EG 202 ff.** und **EA 115 ff.** geregelt. Bei der Rechtsetzung hat der Rat immer noch das grösste Gewicht, obwohl die Stellung des Parlaments gegenüber dem Rat im Laufe der Entwicklung massiv aufgewertet worden ist.

2. Zusammensetzung und andere organisatorische Aspekte

In den Rat entsendet jeder Mitgliedstaat je einen Vertreter auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln (**EG 203 I, EA 116 I**).

Der Ratsvorsitz wechselt alle sechs Monate. Dabei nimmt das jeweilige Präsidiummitglied zugleich den Vorsitz im Europäischen Rat wahr. Unterstützt wird der Rat durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (**EG 207 I, EA 121 I**) und ein Generalsekretariat (**EG 207 II, EA 121 II**).

Die Geschäftsordnung des Rates (**EG 207 III, EA 121 III**) bildet sekundäres Gemeinschaftsrecht. Die Vorschriften sind für den Rat selbst bindend, solange er sie nicht förmlich abgeändert hat. Es gilt das Prinzip der Mehrheitsbeschlüsse.

3. Beschlussfassung

Die Beschlussfassung im Rat ist in **EG 205, EA 118** geregelt. Grundsätzlich genügt die einfache Mehrheit. Nach den Verträgen ist dies jedoch die Ausnahme. In den meisten Fällen setzt ein Ratsbeschluss eine qualifizierte Mehrheit voraus, wobei die Stimmen gewichtet werden (z.B. Luxemburg zwei, Deutschland zehn). Erfolgt eine Abstimmung nach Vorlage der Kommission, genügt eine einfache qualifizierte Mehrheit, während ansonsten eine qualifizierte qualifizierte Mehrheit nötig ist. In bestimmten Fällen ist gar Einstimmigkeit erforderlich. Von spezieller Bedeutung ist das Einstimmigkeitserfordernis in den zahlreichen Fällen, in denen der Rat nach dem EGV auf Vorschlag der Kommission tätig wird und die Änderung dieses Vorschlags beschliesst (**EG 250 I**).

4. Aufgaben

Die wichtigsten Kompetenzen des Rates sind: Rechtsetzung, Haushaltskompetenzen, Mitgestaltung der Aussenbeziehungen (Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen), Exekutivbefugnisse, Kurationsbefugnisse (Ernennung der Mitglieder des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen). Die Aufgaben des Rates liegen insbesondere auf dem Gebiet der Rechtsetzung. Im Bereich der Rechtsetzung hängt ein Tätigwerden des Rates weitgehend von einer Initiative der Kommission ab. Der Rat kann dabei von sich aus die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten (**EG 208**).

5. Staatsrechtliche Bindungen des Ratsvertreters

Die Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten im Rat nehmen nicht nur an der Ausübung der Gemeinschaftsgewalt teil, sondern handeln auch als Staatsorgane. Daraus ergibt sich das Problem, inwieweit die Ratsmitglieder staatsrechtlichen Bindungen unterliegen.

III. Kommission

1. Allgemeines

Die Kommission bildet dasjenige politische Organ der Gemeinschaften, in dem die Mitglieder und die Willensbildung ganz von den Mitgliedstaaten gelöst sind. Sie nimmt vor allem die Aufgaben einer Exekutive der Gemeinschaften wahr. Ihre Funktionen reichen aber darüber

hinaus und erstrecken sich insbesondere auf die Mitgestaltung der Rechtsetzung. Nähere Bestimmungen zu den Aufgaben und der Organisation finden sich in **EG 211 ff., EA 124 ff.**

2. Zusammensetzung

Der Kommission gehören 20 Mitglieder an (**EG 213 I, EA 126 I**). In der Praxis stellt jeder Mitgliedstaat mindestens ein Kommissionsmitglied. Eine herausgehobene Stellung hat der Präsident der Kommission inne. Er gehört dem Europäischen Rat an. Die Regierungen der Mitgliedstaaten benennen im gegenseitigen Einvernehmen den Kandidaten für die Präsidentenposition. Seine Benennung bedarf der Zustimmung des Parlaments.

3. Beschlussfassung und Geschäftsordnung

Bei der Beschlussfassung gilt das Kollegialprinzip. Die Beschlüsse der Kommission werden mit der Mehrheit der Mitglieder gefasst (**EG 219 II, EA 132 II**).

4. Aufgaben

Die wichtigsten Aufgaben der Kommission sind: Mitwirkung an der Rechtsetzung durch Rat und Parlament (Initiative, weitere Beteiligung), Ausübung eigener Rechtsetzungsbefugnisse, Erlass von Durchführungsbestimmungen aufgrund einer Ermächtigung des Rates, Aussenvertretung der Gemeinschaften, Entscheidungen im Verwaltungsvollzug, Kontrollaufgaben (Vertragsverletzungsverfahren, Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage, Genehmigung von nationalen Abweichungen von gemeinschaftsrechtlichen Regeln). Die Aufgaben sind allgemein in **EG 211** und **EA 124** umschrieben.

5. Verwaltungsorganisation

Die Kommission umfasst 36 Dienststellen. Eine zentrale Rolle spielen dabei die für die einzelnen Sachbereiche zuständigen Generaldirektoren.

IV. Europäisches Parlament

1. Allgemeines

Das Europäische Parlament fungiert als das demokratische Repräsentativorgan, welches die Völker der in den Gemeinschaften zusammengeschlossenen Staaten vertritt. Die Abgeordneten des Parlaments über aber keinerlei nationale Hoheitsgewalt aus und sind von jeglichen staatsrechtlichen Bindungen frei.

2. Zusammensetzung und Organisation

Dem Europäischen Parlament gehören 626 Abgeordnete an. Der Vertrag von Amsterdam hat die Anzahl der Mitglieder für die Zukunft auf 700 begrenzt (**EG 189 II**). Sie verteilen sich nach festen Länderquoten auf die einzelnen Mitgliedstaaten (**EG 190 II**). Die Abgeordneten sind weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden. Das Präsidium bildet der Präsident mit 14 Vizepräsidenten.

3. Aufgaben

Die wesentlichen Befugnisse des Europäischen Parlamentes sind: Haushaltskompetenzen, Mitwirkung an der Rechtsetzung (Anhörung, Verfahren der Zusammenarbeit, Verfahren der Mitentscheidung), Zustimmung bei bestimmten völkerrechtlichen Abkommen, Zustimmung zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, Kurationsfunktion (Misstrauensvotum gegen die Kommission, Untersuchungsausschüsse).

V. Gerichtshof

1. Allgemeines

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften fungiert im institutionellen System der Gemeinschaften als gemeinsames Rechtsprechungsorgan (vgl. **EG 220, EA 136**). Die Tätigkeit des EuGH ist insbesondere von Bedeutung für die Auslegung von Verträgen oder sonstigen Gemeinschaftsrechts, die Fortbildung des Gemeinschaftsrechts, die Kontrolle der Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht und die Kon-

trolle des Verhaltens der Mitgliedstaaten am Massstab des Gemeinschaftsrechts. Dem Gerichtshof ist seit dem Jahre 1989 ein weiteres Gericht angegliedert, das Gericht erster Instanz (EuG).

2. Organisation und Verfahrensregeln des EuGH

Dem EuGH gehören 15 Richter an (EG 221 I, EA 137 I). Unterstützt wird der EuGH von acht Generalanwälten, die in völliger Unabhängigkeit Schlussanträge zu den vor dem Gerichtshof verhandelten Rechtssachen stellen (EG 222 I, II, EA 138 I, II). Die Richter und die Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten in gegenseitigem Einvernehmen auf sechs Jahre ernannt (EG 223, EA 139 I). Dabei stellt jeder Mitgliedstaat einen Richter. Auf die grossen Mitgliedstaaten (D, F, I, GB) sowie auf Spanien entfallen in der Praxis je ein Generalanwalt. Die übrigen Posten rotieren unter den kleineren Mitgliedstaaten.

3. Gericht erster Instanz

Der EuG hat 15 richterliche Mitglieder. Es bestehen Kammern mit drei oder fünf Richtern.

4. Die Rechtsprechung des EuGH als Integrationsfaktor

Der Gerichtshof hat in besonderer Weise als Integrationsfaktor für die Gemeinschaft gewirkt. Sein Mandat zur Wahrung des Rechts hat der Gerichtshof immer wieder in besonders dynamischer Weise verstanden und dieses Verständnis in einer integrationsfreundlichen Auslegung der Verträge, zuweilen in kühner Rechtsfortbildung dokumentiert.

VI. Rechnungshof

Der Rechnungshof bildet das mit der externen Rechnungsprüfung betraute Organ der Gemeinschaften (EG 246 ff., EA 160a ff.).

VII. Nebenorgane

1. Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss bildet ein Nebenorgan mit beratenden Funktionen, das sich aus 222 Vertretern des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zusammensetzt (EG 7 II, 257 ff., EA 3 II, 165 ff.). Ernannt werden die Mitglieder des Ausschusses vom Rat. Die Stellungnahmen des Ausschusses zu Regelungsvorhaben bilden eine wichtige Brücke zwischen dem Rechtsetzungsprozess auf Gemeinschaftsebene und den innerstaatlichen Interessengruppen.

2. Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen stärkt das regionale und lokale Element in der EG (EG 7 II, 263 ff.). Er setzt sich aus 222 Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, die vom Rat ernannt werden.

VIII. Sonstige Institutionen

1. Europäische Investitionsbank

Die Europäische Investitionsbank (EG 9, 266 f.) ist eine finanziell und organisatorisch selbständige Finanzinstitution, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt und ohne eigenen Erwerbzzweck tätig ist. Ihre Aufgaben gelten insbesondere der finanziellen Förderung weniger entwickelter Gebiete sowie der Unterstützung von Modernisierungsprojekten und von Gemeinschaftsprojekten mehrerer Mitgliedstaaten durch die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften.

2. Weitere rechtlich verselbständigte Institutionen zur Erfüllung der Vertragsziele

Von besonderer Bedeutung unter den weiteren Organen und Institutionen ist die Europäische Zentralbank.

IX. Institutionelles Gleichgewicht

Das institutionelle Gleichgewicht bildet das gemeinschaftsrechtliche Gegenstück zum Grundsatz der Gewaltenteilung.

§9 Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts

I. Überblick

Primäres Gemeinschaftsrecht: Gründungsverträge, Protokolle zu den Verträgen, allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts. Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnungen (Grundverordnungen [Rat], Durchführungsverordnungen [Kommission]), Richtlinien, Entscheidungen. Völkerrechtliche Abkommen der Gemeinschaften, Regeln des allgemeinen Völkerrechts. Die völkerrechtlichen Abkommen (EG 300 VII) stehen im Range zwischen dem primären Gemeinschaftsrecht und dem sekundären Gemeinschaftsrecht.

II. Primäres Gemeinschaftsrecht

1. Die Gemeinschaftsverträge und ihre zugehörigen Bestandteile als Grundordnung der Gemeinschaften

Die Gemeinschaftsverträge bilden die Grundordnung der Gemeinschaften („Verfassung“). Als Vertragsbestandteil gelten die Protokolle zu den Verträgen (EG 311, EA 207).

Der EuGH hat einzelne Strukturprinzipien des EGV wegen ihrer grundlegenden Bedeutung für die Gemeinschaftsordnung herausgearbeitet. Solchen tragenden Grundsätzen attestiert der EuGH besondere Resistenz gegen eine Aushöhlung. Zu den zentralen Strukturprinzipien rechnet der EuGH insbesondere eine autonome, von externen Einflüssen freie Rechtsprechung, wie er sie in EG 220 gewährleistet sieht.

Die Vertragsänderungen sind in EU 48 geregelt. Voraussetzung hierfür ist die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten.

Die unmittelbare Anwendbarkeit von Vertragsvorschriften bezieht sich auf deren Rechtswirkung im innerstaatlichen Recht. Bestimmungen, die unmittelbar anwendbar sind, äussern Rechtswirkungen für Einzelne und für innerstaatliche Organe, ohne dass es hierfür noch eines besonderen gesetzlichen Umsetzungsaktes bedarf.

2. Allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts

Die Gemeinschaftsverträge bilden in einzelnen Bereichen eine unvollkommene Ordnung, die nach einer Ergänzung verlangt. Eine wesentliche Lücke besteht insbesondere bei materiellen Schranken für die Ausübung der Gemeinschaftsgewalt. Die Gemeinschaftsverträge enthalten bis heute noch keinen Grundrechtskatalog. Zur Ergänzung dieser Lücken hat der EuGH die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts entwickelt. Bezugspunkt für die Gewinnung dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze sind die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, aus denen im Wege einer an den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts orientierten (und in diesem Sinne selektiven oder wertenden) Rechtsvergleichung ein Grundbestand übereinstimmender Prinzipien herausgefiltert werden.

3. Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die Charta gilt für Organe und Einrichtungen der Union sowie für den Vollzug des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten (Art. 51 Abs. 1). Neue Zuständigkeiten für die EG und die EU soll die Charta nicht begründen (Art. 51 Abs. 2). Als Inspirationsquelle diene vornehmlich die EMRK (vgl. Art. 51 Abs. 3). Aufbau: Würde des Menschen (1. Kapitel), Freiheiten (2. Kapitel), Gleichheit (3. Kapitel), Solidarität (4. Kapitel), Bürgerrechte (5. Kapitel), justizielle Rechte (6. Kapitel). Jede Einschränkung der in der Charta anerkannten Rechte und

Freiheiten unterliegt den Rechtfertigungsstandards des Art. 52 Abs. 1. Mangels vertraglich begründeter Geltung vermag die Grundrechtscharta keine unmittelbare Verbindlichkeit zu entfalten. Jedoch wird die Grundrechtscharta auch als nicht rechtsverbindliches Dokument einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Konturen des bislang ungeschriebenen Grundrechtsstandards zu schärfen.

III. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht umfasst die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane, die aufgrund der Gemeinschaftsverträge oder aufgrund einer Ermächtigung durch einen anderen Rechtsakt erlassen worden sind.

1. Verordnung

Die Verordnung ist als Regelungstypus von ihren Rechtswirkungen her am ehesten dem innerstaatlichen Gesetz vergleichbar (EG 249 II, EA 161 II). Die Verordnung ist durch allgemeine Geltung und Verbindlichkeit in all ihren Teilen gekennzeichnet. Sie gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten. Die Begründungspflicht zur Verordnung ergibt sich für die EG aus EG 253. Gemäss EG 254 I, II sind Verordnungen zu veröffentlichen. Die Kommission ist zumeist auf Durchführungsverordnungen beschränkt, welche aufgrund einer Grundverordnung erlassen werden (EG 202, 211).

2. Richtlinie

Den zweiten Regelungstypus für allgemeine Vorschriften bildet die Richtlinie (EG 249 II, EA 161 III). Richtlinien richten sich an die Mitgliedstaaten und verpflichten diese, den Inhalt der Richtlinie in innerstaatliches Recht umzusetzen. Damit liegt der Richtlinie das Grundkonzept eines zweistufigen Rechtsetzungsverfahrens zugrunde: Zunächst wird das Regelungsprogramm mit Verbindlichkeit für die Mitgliedstaaten erlassen (Richtlinie). Auf der nächsten Stufe setzen die Mitgliedstaaten den Richtlinieninhalt durch innerstaatliche Rechtsakte in nationales Recht um (nationale Durchführungsbestimmungen). Bezüglich Veröffentlichung gilt EG 254. Für die Erfüllung der Umsetzungspflicht legen die Richtlinien jeweils eine bestimmte Frist fest. Die Richtlinie ist schonender als die Verordnung, da sie den Staaten einen gewissen Spielraum offen lässt. Richtlinien äussern schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist eine gewisse Vorwirkung. Wie der EuGH entschieden hat, darf ein Mitgliedstaat während der laufenden Umsetzungsfrist keine Vorschriften erlassen, die geeignet sind, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich in Frage zu stellen (EG 10 II, 249 III).

Richtlinien verpflichten zur effektiven Umsetzung. Dies bedeutet, dass die verbindliche Geltung des Richtlinieninhaltes innerstaatlichen Rechtes für den Einzelnen und für nationale Organe zweifelsfrei gesichert sein muss. Grundsätzlich sind deswegen Richtlinien in der Form von Aussenrechtssätzen (Gesetze, Rechtsverordnungen, etc.) umzusetzen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH verlangt das Gemeinschaftsrecht, dass Bestimmungen des nationalen Rechtes richtlinienkonform auszulegen sind.

Nach der unterschiedlichen Regelungstypik der Gemeinschaftsverträge unterscheidet sich die Richtlinie von der Verordnung dadurch, dass sie keine direkte Wirkung im innerstaatlichen Recht hat und nicht unmittelbar Rechte und Pflichten Einzelner begründen kann. Diesen Unterschied hat der EuGH erheblich eingeebnet, indem er festhielt, dass eine Richtlinie ausnahmsweise direkte Wirkung haben kann.

3. Entscheidungen

Die Entscheidungen (EG 249 IV, EA 161 IV) treffen verbindliche Regelungen im Einzelfall. Sie werden in der Regel von der Kommission erlassen. Mögliche Adressaten sind Mitgliedstaaten und Einzelne.

4. Empfehlungen und Stellungnahmen

Empfehlungen und Stellungnahmen (EG 249 V, EA 161 V) äussern keine rechtliche Verbindlichkeit. Jedoch haben innerstaatliche Gerichte Empfehlungen insbesondere dann zu berücksichtigen.

sichtigen, wenn diese Aufschluss über die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und über den Inhalt gemeinschaftsrechtlicher Regelungen geben können.

5. Sonstige Rechtsakte

Zu den sonstigen Rechtsakten gehören insbesondere Organisationsakte.

IV. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

1. Erfordernis einer vertraglichen Grundlage für die Verbands- und Organkompetenz

Die Gemeinschaften verfügen nur über diejenigen Kompetenzen, welche ihnen die Mitgliedstaaten durch die Gründungsverträge übertragen haben. Ohne vertragliche Einwilligung der Mitglieder können die Gemeinschaften nicht von sich aus neue Kompetenzen an sich ziehen. Diese gegenständlich begrenzte Kompetenz und das Erfordernis einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage für ein Tätigwerden der Gemeinschaft und ihrer Organe werden als Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung bezeichnet; das begriffliche Gegenstück hierzu ist die Kompetenz-Kompetenz (EG 5 I, 7 I, EA 3 I). Die Beschränkung der Gemeinschaftsorgane auf die konkret zugewiesenen Kompetenzen gilt auch für die Wahl der Rechtsform. Die Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane müssen ihre Rechtsgrundlage kraft ausdrücklicher Bezugnahme oder aufgrund sonstiger Anhaltspunkte erkennen lassen.

2. Ungeschriebene Gemeinschaftskompetenzen

Im Gemeinschaftsrecht ist anerkannt, dass die Gemeinschaften in engen Grenzen Kompetenzen wahrnehmen können, die ihnen nicht ausdrücklich zugewiesen sind, wenn sich deren Inanspruchnahme mit einer gewissen inneren Logik aus ausdrücklich übertragenen Befugnissen ergibt.

3. Die Generalermächtigung des Art. 308 EG

EG 308 (EA 203) bietet eine Abrundungsermächtigung, deren Ausübung die Grenze zur Vertragsänderung tangiert. Die Inanspruchnahme der Kompetenzausweitung nach EG 308 darf nur dann erfolgen, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich ist, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes die Vertragsziele zu verwirklichen. Für diese Regelungen ist Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

V. Verfahren der Rechtsetzung

1. Allgemeines

Im Allgemeinen ergehen die Rechtsetzungsakte auf Vorschlag der Kommission. Wird der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig, darf er hiervon nur mit einstimmigem Beschluss abweichen (EG 250 I). Das Europäische Parlament wirkt in unterschiedlich stark ausgeprägter Weise mit. Die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen haben rein empfehlende Wirkung.

2. Mitwirkung des Europäischen Parlaments

Eine schwache Form der Beteiligung liegt in der (fakultativen oder obligatorischen) Anhörung des Europäischen Parlaments. Die Missachtung von Anhörungsrechten des Parlaments stellt die Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift im Sinne von EG 230 II dar. Verstärkt wurde die Rechtsstellung des Parlaments durch die Einführung eines Konzertierungsverfahrens. Eine weitere Stärkung des parlamentarischen Elements enthält das Verfahren der Zusammenarbeit (EG 252). Noch stärker ausgeformt ist die Rechtsstellung des Parlaments im Verfahren der Mitentscheidung (EG 251). In manchen Fällen setzt der Erlass von Rechtsakten die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraus.

3. Erlass von Durchführungsvorschriften

Beim Erlass von Durchführungsvorschriften durch die Kommission ist das einzuhaltende Verfahren in der Grundverordnung oder einer sonstigen Ermächtigungsregelung festzulegen.

VI. Auslegung des Gemeinschaftsrechts und richterliche Rechtsfortbildung

Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts folgt eigenen Regeln, die sich von den allgemeinen Interpretationsgrundsätzen völkerrechtlicher Verträge emanzipiert haben. Ausgangspunkt bildet der Wortlaut. Daneben spielen systematische Auslegung sowie die teleologische Interpretation eine wichtige Rolle. Von geringer Bedeutung ist die historische Auslegung. Die Rechtsprechung des EuGH ist in besonderem Masse von einer integrationsfreundlichen Auslegung und der Orientierung am *effet utile* geprägt. Es gehört zu den Aufgaben der europäischen Rechtsdogmatik herauszuarbeiten, wo die Grenzlinie zwischen der zulässigen Rechtsfortbildung und der Kompetenzanmassung durch den EuGH verläuft.

VII. Gültigkeitsvermutung für Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane

Für Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane gilt die Vermutung der Gültigkeit. Deshalb entfalten auch fehlerhafte Rechtsakte grundsätzlich Rechtswirkungen, bis sie vom EuGH für nichtig erklärt oder sonst aufgehoben worden sind. Als Ausnahme von diesem Grundsatz entfalten allerdings Rechtsakte, die offenkundig mit einem derart schweren Fehler behaftet sind, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung sie nicht tolerieren kann, keine Rechtswirkung, sind also rechtlich inexistent.

§10 System des gemeinschaftlichen Rechtsschutzes

I. Der EuGH als Garant des gemeinschaftlichen Rechtsschutzes

Der EuGH ist zur Wahrung des Gemeinschaftsrechts bei dessen Anwendung und Auslegung berufen (EG 220, EA 136). Die Zuständigkeiten des EuGH sind in den Gemeinschaftsverträgen enumerativ aufgeführt. Mittlerweile müssen alle direkten Klagen Einzelner beim EuGH erhoben werden. Der EuGH ist dabei auf eine Rechtsmittelzuständigkeit beschränkt. Klagen gegen Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane haben keine aufschiebende Wirkung. Jedoch kann der EuGH einstweiligen Rechtsschutz dadurch gewähren, dass er die Durchführung der angefochtenen Handlung aussetzt (EG 242, EA 157). Ausserdem kann der EuGH die erforderlichen einstweiligen Anordnungen treffen (EG 243, EA 158). Die Urteile des EuGH, die auf Zahlung lauten, sind vollstreckbar, sofern es sich nicht um ein Urteil gegen einen Mitgliedstaat handelt (EG 244 i.V.m. 256).

II. Vertragsverletzungsverfahren

1. Klage der Kommission

Das Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat auf Klage der Kommission hin (EG 226, EA 141) bildet ein Instrument, in dem die Kommission als Hüterin der Verträge fungiert. Der Klage vor dem EuGH ist ein Vorverfahren vorgeschaltet. Im Vertragsverletzungsverfahren trifft der EuGH ein Feststellungsurteil. Die Verpflichtung des verurteilten Staates zur Abhilfe regelt EG 228 I, EA 143 I.

2. Klage eines Mitgliedstaates

Die Klage eines Mitgliedstaates gegen einen andern Mitgliedstaat gemäss EG 227, EA 142 hat gegenüber dem Vertragsverletzungsverfahren auf Betreiben der Kommission geringe praktische Bedeutung.

3. Gegenmassnahmen nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts

Massnahmen nach allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts von seiten der Gemeinschaften oder eines Mitgliedstaates wegen einer Vertragsverletzung kommen allenfalls dann in Betracht, wenn der vertragswidrig handelnde Mitgliedstaat auch Sanktionen nach **EG 228 II, EA 143 II** nicht beachtet (Repressalie).

III. Nichtigkeitsklage

1. Allgemeines

Geregelt ist die Nichtigkeitsklage in **EG 230, EA 146**. Die Nichtigkeitsklage kann nur gegen die dort genannten Rechtsakte aufgrund der dort genannten Anfechtungsgründe erhoben werden. Die Anfechtungsgründe werden in der Praxis aber in weitem Sinne verstanden.

2. Organstreit

Die Nichtigkeitsklage ist auch ein Instrument des Rechtsschutzes von Gemeinschaftsorganen gegen die Verletzung ihrer Kompetenzen und anderer organschaftlicher Positionen im institutionellen Gefüge der Gemeinschaften. Umstritten ist, wie die Parteifähigkeit von Organteilen (z.B. Präsident) sowie einzelner Abgeordneter zu beurteilen ist.

3. Nichtigkeitsklage Einzelner

Nach **EG 230 IV, EA 146 IV** können Einzelne nur unter eingeschränkten Voraussetzungen Klage gegen Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane erheben. Dies gilt auch für Gemeinden, Regionen und Länder und andere Personen des öffentlichen Rechts. Einzelne können auch Entscheidungen, die gegen Dritte gerichtet sind, oder gar Verordnungen anfechten, solange sie in qualifizierter Weise betroffen sind.

IV. Untätigkeitsklage

Die Untätigkeitsklage ist in **EG 232, EA 148** geregelt. Sie weist eine ähnliche Struktur auf wie die Nichtigkeitsklage. Bisher hat sie sich nicht als wirksames Instrument zum Schutze Einzelner erwiesen.

V. Vorabentscheidungsverfahren

1. Gegenstand und Bedeutung

Rechtsgrundlage bilden **EG 234, EA 150**. Das Vorabentscheidungsverfahren ist von zentraler Bedeutung für die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts und die Kontrolle des sekundären Gemeinschaftsrechts. Das Vorabentscheidungsverfahren bildet wohl das wichtigste Verfahren vor dem EuGH. Für Vorabentscheidungsverfahren ist der EuGH selbst und nicht der EuG zuständig. Gegenstand der Vorlage an den EuGH bilden die Auslegung und die Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts.

2. Vorlageberechtigung und Vorlagepflicht

Die Berechtigung zur Vorlage regelt **EG 234 II**. Nicht zu den vorlageberechtigten Gerichten gehören Schiedsgerichte. Die Pflicht zur Vorlage ergibt sich für Gerichte, deren Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden können. Dabei kommt es auf die Nichtanfechtbarkeit im Einzelfall an.

3. Zweifel an der Gültigkeit des sekundären Gemeinschaftsrechts: das Verwerfungsmonopol des EuGH

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind auch unterinstanzliche Gerichte dann zur Vorlage verpflichtet, wenn sie einen entscheidungserheblichen Rechtsakt von Gemeinschaftsorganen deswegen ausser Acht lassen wollen, weil er nach Auffassung des Gerichtes wegen Verstosses gegen höherrangiges Gemeinschaftsrecht ungültig ist.

4. Einstweiliger Rechtsschutz

Auch im Eilverfahren besteht grundsätzlich die Pflicht zur Vorlage. Bei zweifelhafter Auslegung des Gemeinschaftsrechts hindert die Vorlagepflicht den nationalen Richter jedoch nicht, aufgrund eigener Interpretation des anwendbaren Rechts einstweiligen Rechtsschutz zu gewähren. Wenn der nationale Richter schwerwiegende Zweifel an der Rechtmässigkeit und Gültigkeit von sekundärem Gemeinschaftsrecht hat, geht es um die Durchsetzung des höherrangigen Gemeinschaftsrechts gegenüber nachgeordneten Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane im Interesse effektiven Rechtsschutzes. Hier müssen die nationalen Gerichte das Verwerfungsmonopol des EuGH beachten.

5. Bindungswirkung von Vorabentscheidungen

Entscheidungen des EuGH im Vorlageverfahren binden in der Regel unmittelbar nur das vorlegende Gericht und alle andern Gerichte, die in dem Ausgangsverfahren entscheiden. Jedoch entfalten Urteile, welche die Ungültigkeit von sekundärem Gemeinschaftsrecht feststellen, eine allgemeine Wirkung.

6. Der EuGH als gesetzlicher Richter

VI. Schadensersatzklage und Haftung der Gemeinschaften

Die Schadensersatzklage nach **EG 235, EA 151** bildet einen eigenständigen Rechtsbehelf neben der Nichtigkeitsklage. Eine beachtliche Rolle spielt die ausservertragliche Haftung der Gemeinschaften. Sie ist in **EG 288 II, EA 188 II** geregelt. Beim Verweis auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze kommt es auf eine wertende Rechtsvergleichung an. Bei Rechtsetzungsakten mit wirtschaftspolitischem Einschlag setzt die Haftung der Gemeinschaft nach der Rechtsprechung des EuGH voraus, dass eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm vorliegt.

VII. Das Mass richterlicher Ermessenskontrolle

Die Rechtsprechung des EuGH nimmt keine scharfe Trennung zwischen der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und einer Beurteilungsermächtigung einerseits und dem Ermessen andererseits vor. Massstäbe für die Ermessensprüfung liefern neben dem Zweck der Ermessensermächtigung vor allem allgemeine Rechtsgrundsätze.

§11 Gemeinschaftsrecht und nationales Recht

I. Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Aus der Sicht der Europäischen Gemeinschaften, wie sie vom EuGH artikuliert wird, setzt sich das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt gegen entgegenstehendes nationales Recht durch, sogar gegen Verfassungsrecht. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts leuchtet jedenfalls im Grundsatz unmittelbar ein. Die einheitliche Geltung des Gemeinschaftsrechts lässt es nicht zu, dass sich einzelne Mitgliedstaaten ausserhalb besonderer vertraglicher Ermächtigungen zur Rechtfertigung eines nationalen Alleingangs auf nationales Recht, insbesondere Verfassungsrecht, berufen können. Umstritten ist aber, ob es sich bei diesem Vorrang um einen Geltungsvorrang handelt (alles entgegenstehende nationale Recht wäre unwirksam) oder um einen Anwendungsvorrang (Kollisionsregel). Es ist hier wohl eher eine Kollisionsregel anzunehmen.

Zum Vorrang des Europäischen Gemeinschaftsrechts gehört auch, dass die nationalen Gerichte effektiven Rechtsschutz gegen nationales Recht bieten, das gemeinschaftsrechtswidrig ist. Zum Gebot effektiver Anwendung des Gemeinschaftsrechts gehört hier auch die Gewährung

einstweiligen Rechtsschutzes, selbst wenn damit die Nichtanwendung eines gemeinschaftsrechtswidrigen Parlamentsgesetzes verbunden ist.

II. Haftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht

1. Staatshaftung für die Nichtumsetzung von Richtlinien

Die Ausgestaltung der Staatshaftung überlässt der EuGH dem nationalen Haftungsrecht. Dabei dürfen die Voraussetzungen für eine Staatshaftung es dem Einzelnen nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren, die nach Gemeinschaftsrecht gebotene Entschädigung zu erlangen. Welche Körperschaft für den zu ersetzenden Schaden haftet, richtet sich nach innerstaatlichem Recht. Wenn keine andere Körperschaft den gebotenen Schadensersatz sicherstellt, trifft den Staat nach Gemeinschaftsrecht jedenfalls eine subsidiäre Haftung.

2. Die Haftung für Gesetzgebungsakte und für Verwaltungshandeln

Für einen Entschädigungsanspruch wegen der Verletzung von Gemeinschaftsrecht durch den nationalen Gesetzgeber stellt der EuGH drei Voraussetzungen auf:

1. die Verletzung einer Rechtsnorm, die dem Einzelnen bestimmte Rechte verleihen soll
2. einen hinreichend qualifizierten Rechtsverstoß
3. einen Kausalzusammenhang zwischen der Rechtsverletzung durch den Mitgliedstaat und dem entstandenen Schaden

Ausdrücklich lehnt der EuGH ein besonderes Verschulden des verantwortlichen Organs als Haftungserfordernis ab. Ähnlich Grundsätze wie für die Haftung wegen gemeinschaftsrechtswidriger Gesetzgebungsakte gelten nach der Rechtsprechung des EuGH für eine Verwaltungspraxis, die gegen Gemeinschaftsrecht verstößt.

III. Gemeinschaftsrecht und Grundgesetz

1. Die verfassungsrechtliche Integrationsermächtigung und ihre Schranken
2. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle

IV. Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof

V. Nationaler Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts liegt in der Regel bei nationalen Organen. Dabei gelangt im Rahmen bestimmter Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nationales Verfahrensrecht zur Anwendung. Beim nationalen Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch staatliche Organe gilt die Pflicht zur effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts unter loyaler Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsorganen und unter Rücksicht auf die Gemeinschaftsbelange (EG 10). Auch für einzelne Unternehmen ist die Kenntnis des Gemeinschaftsrechts wichtig. Das bloße Vertrauen auf gemeinschaftskonformes Verhalten der Behörden des eigenen Mitgliedstaates entspricht nicht mehr dem gemeinschaftsrechtlichen Standard an erwarteter Sorgfalt.

VI. Gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts

Die Normsetzung auf Gemeinschaftsebene und die Rechtsprechung des EuGH lassen eine insuläre Entwicklung der Verwaltungsrechtsdogmatik in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr zu. Sie zwingen vielmehr zu einer behutsamen Europäisierung der Dogmatik des Ver-

waltungsrechts im Sinne einer Angleichung verwaltungsrechtlicher Konzepte an gemeinschaftsrechtliche Entwicklungen.

VII. Rechtsschutz gegen transnationale Verwaltungsakte

Nach Gemeinschaftsrecht können in einzelnen Bereichen nationale Verwaltungsakte unmittelbare Rechtswirkungen in sämtlichen Mitgliedstaaten entfalten. Der Rechtsschutz gegen solche transnationale Verwaltungsakte richtet sich gegenwärtig ausschliesslich nach dem Prozessrecht des Mitgliedstaates, dessen Behörde die jeweilige Entscheidung erlassen hat.

§12 Die Finanzverfassung der Europäischen Gemeinschaften

I. Haushaltsplan

Für die Gemeinschaften ist ein einziger Gesamthaushaltsplan zu erstellen. In diesen Haushaltsplan sind die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften einschliesslich derjenigen des Europäischen Sozialfonds (EG 146 ff.) einzubringen (EG 268 I, EA 171 I). Dabei werden eine Reihe von finanziellen Tätigkeiten der EAG aus dem Gesamthaushaltsplan ausgeklammert. Die Aussagekraft des Haushaltsplanes wird dadurch deutlich geschmälert.

II. Einnahmen und Ausgaben

1. Haushaltseinnahmen

Ursprünglich speisten sich die Finanzmittel der Gemeinschaften aus den Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten. Diese Beiträge sind zunehmend und seit 1980 vollständig durch die Finanzierung aus Eigenmitteln abgelöst worden (EG 269 I).

2. Haushaltsausgaben

Die wesentlichen Ausgabeposten entfallen auf den Agrarsektor sowie Massnahmen zur Verbesserung wirtschaftlicher Strukturen (Regional- und Sozialpolitik).

III. Finanzielle Aktivitäten ausserhalb des Haushaltes der Gemeinschaften

Eine Reihe umfangreicher finanzieller Aktivitäten findet keinen Eingang in den Gesamthaushalt.

§13 Unionsbürgerschaft

I. Bedeutung

Der Unionsvertrag von Maastricht hat in den EGV die Unionsbürgerschaft eingeführt (EG 17). Die Rechtsstellung eines Unionsbürgers ist mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates verbunden. Den wesentlichen Zugewinn an Rechten für den Einzelnen bilden die Gewährleistung einer allgemeinen Freizügigkeit sowie der Zugang zur politischen Willensbildung auf kommunaler Ebene und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Trotz begrifflicher Parallelen ist die Unionsbürgerschaft von der Staatsbürgerschaft wesensverschieden. Sie beinhaltet keine vergleichbar enge Rechts- und Pflichtenbeziehung zwischen dem Einzel-

nen und seinem Staatverband, wie sie für die Staatsangehörigkeit kennzeichnend ist. Die Gesamtheit der Unionsbürger bildet keine politische Willenseinheit.

II. Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht

Die Bestimmung von **EG 18** schafft ein umfassendes Recht der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Die freie Mobilität der Unionsbürger wird damit von einer spezifisch wirtschaftlichen Zwecksetzung abgekoppelt, wie sie der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit oder auch der aktiven Dienstleistungsfreiheit zugrunde liegt. Dieses Freizügigkeitsrecht gilt unmittelbar. Der EuGH hat betont, dass der Status des Unionsbürgers (in Verbindung mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot) weitgehend einen Anspruch auf Inländergleichbehandlung begründet.

III. Politische Mitwirkungsrechte

1. Kommunalwahlrecht

Eine Erstreckung des Kommunalwahlrechtes auf Unionsbürger sieht **EG 19 I** vor. Der Zugang von Unionsbürgern zur politischen Willensbildung auf kommunaler Ebene bedeutet, dass die einzelnen Mitgliedstaaten ausländischen EU-Angehörigen insoweit in gleichem Umfang politische Betätigung durch Inanspruchnahme der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gewähren müssen wie den eigenen Staatsangehörigen. Auch der Zugang zu politischen Parteien muss ihnen jedenfalls im Hinblick auf Kommunalwahlen (und Wahlen zum Europäischen Parlament) in gleicher Weise offen stehen wie Inländern.

2. Wahl zum Europäischen Parlament

Für den Zugang von Unionsbürgern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat aufhalten, zu Wahlen zum Europäischen Parlament sieht **EG 19 II** das aktive und passive Wahlrecht nach dem Wohnsitzprinzip unter den für Inländer geltenden Bedingungen vor.

IV. Diplomatischer Schutz

Für Unionsbürger im Hoheitsgebiet eines Drittstaates, in dem ihr Heimatstaat nicht vertreten ist, sieht **EG 20** vor, dass diese den diplomatischen und konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaates unter denselben Bedingungen wie dessen eigene Angehörige genießen. Der Drittstaat, demgegenüber der diplomatische oder konsularische Schutz ausgeübt werden soll, bleibt in der Entscheidung frei, ob er diese Schutzgewährung anerkennen will oder nicht.

§14 Gemeinsamer Markt und Herstellung des Binnenmarktes

I. Gemeinsamer Markt und Binnenmarkt als Leitziel wirtschaftlicher Integration

Die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes gehört zu den Schlüsselzielen der EG (**EG 2**). Kern des Gemeinsamen Marktes ist die Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten als Grundlage eines einzigen Marktes. Das Konzept des Gemeinsamen Marktes hebt die EG über eine schlichte Zollunion hinaus, die sich ihrerseits von einer blossen Freihandelszone durch den gemeinsamen Aussenzolltarif unterscheidet. Die Verwirklichung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, eine übergreifende

Wettbewerbsordnung gegen Störungen des Marktgeschehens durch wettbewerbsverzerrende Einflüsse der öffentlichen Hand und privater Unternehmer sowie die Vergemeinschaftung einzelner Politikbereiche sind die konstituierenden Elemente der Wirtschaftsgemeinschaft. Mit der Wirtschafts- und Währungsunion ist ein Integrationsgrad erreicht worden, wie er sich sonst nur unter dem Dach einer einheitlichen Staatsordnung findet. In grosser sachlicher Nähe zum Gemeinsamen Markt steht der Binnenmarkt als Leitziel der EG (EG 14). Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäss den Bestimmungen des EGV gewährleistet ist. Das Verhältnis zwischen dem Gemeinsamen Markt und dem Binnenmarkt ist umstritten.

II. Instrumentarium zur Verwirklichung des Binnenmarktes

Zentrale Aufgabe ist die Beseitigung der Hindernisse, die aus den Unterschieden der nationalen Rechtsordnungen erwachsen. Diesem Ziel dient die Erleichterung der Rechtsangleichung gemäss EG 95 i.V.m. 94. Ein weiteres, dahinter zurückbleibendes Instrument ist die gegenseitige Anerkennung von nationalen Standards.

III. Völkervertragliche Regelungen: die Abkommen von Schengen und Dublin

Nach wohl herrschender Ansicht, die auch von den meisten Mitgliedstaaten vertreten wird, bedeutet die Definition des Binnenmarktes als Raum ohne Binnengrenzen, dass innerhalb der Gemeinschaft nicht nur die Grenzen für die Warenkontrollen zu entfallen haben, sondern auch die Personenkontrollen zu beseitigen sind. Der Einsatz des gemeinschaftsrechtlichen Instrumentariums bleibt jedoch hinter dieser Forderung zurück. Hier haben mehrere Mitgliedstaaten den Weg einer völkervertraglichen Verwirklichung dieser Facette des Binnenmarktes beschritten (Schengen). In enger Verbindung zu diesem System steht das Übereinkommen von Dublin aus dem Jahre 1990 über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrages. Ein besonderes Protokoll zum Vertrag von Amsterdam hat die Zusammenarbeit im Rahmen der Schengen-Übereinkommen in den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU überführt. Durch dieses Protokoll wird das Schengen-System zu einer Art Sondergemeinschaftsrecht.

§15 Die Marktfreiheiten

I. Die Marktfreiheiten als Pfeiler des Binnenmarktes

Der gemeinschaftliche Binnenmarkt ist durch den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gekennzeichnet. Wegen ihrer konstituierenden Bedeutung für die freien Verkehrsströme und insbesondere den freien Wirtschaftsverkehr werden diese Gewährleistungen als die vier Grundfreiheiten des EGV bezeichnet. In enger Verbindung mit diesen Grundfreiheiten steht die Sicherung des freien Zahlungsverkehrs, die zuweilen auch als fünfte Grundfreiheit verstanden wird. Die Freiheit des Personenverkehrs lässt sich ihrerseits in die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die unternehmerische Niederlassungsfreiheit untergliedern.

II. Die gemeinsame Struktur: die Marktfreiheiten als Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot

Der EGV hat die Marktfreiheiten unterschiedlich ausgestaltet. So ergibt sich aus dem Wortlaut des Vertrages bei der Freiheit des Warenverkehrs, dass diese Gewährleistung umfassenden Schutz vor sachlich nicht berechtigten Beschränkungen bietet und so alle Eingriffe an strenge Rechtfertigungsstandards bindet (EG 28, 30). Ein vergleichbares Beschränkungsverbot lässt sich der Dienstleistungsfreiheit (EG 49 ff.) entnehmen. Bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (EG 39 ff.) und der Niederlassungsfreiheit (EG 43 ff.) rückt der Vertragstext dagegen das Verbot einer diskriminierenden Behandlung in den Vordergrund. Erst die Rechtsprechung des EuGH hat diese Marktfreiheiten strukturell an die Freiheit des Warenverkehrs im Sinne eines ähnlich umfassenden Beschränkungsverbotes angeglichen. Beim Kapitalverkehr (EG 56 ff.) hat sich auf vertraglicher Ebene eine ähnliche Entwicklung vollzogen. Heute gilt für alle Grundfreiheiten des EGV ein vierstufiger Rechtfertigungsstandard. Die Beschränkung ist nur zulässig, wenn sie:

1. einem gemeinschaftsrechtlich anerkennenswerten Belang dient
2. weder direkt noch mittelbar zwischen Inland und EU-Ausland diskriminiert
3. zur Erreichung des verfolgten Zweckes geeignet ist
4. erforderlich ist

Entscheidend für die Rechtfertigung sind damit Diskriminierungsverbot und Verhältnismässigkeit.

III. Schutzrichtung

Die Grundfreiheiten des EGV schützen in erster Linie vor staatlichen Massnahmen. Jedoch kann sich auch durch die Ausnutzung wirtschaftlicher Überlegenheit unter Privaten eine Gefährdung der Belange ergeben, die mit den Marktfreiheiten geschützt werden sollen (Drittwirkung). Dabei ist aber eine sehr vorsichtige Abwägung vorzunehmen.

§16 Freier Warenverkehr

I. Abschaffung der Binnenzölle und Abgaben gleicher Wirkung

Gemäss EG 23 I bildet Grundlage der Gemeinschaft eine Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt. Die Zollunion schliesst das Verbot ein, für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung zu erheben. Konstituierendes Merkmal für die Zollunion ist weiterhin die Einführung eines gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern. Die Vorschrift von EG 25 begründet ein striktes Verbot für alle Mitgliedstaaten, Einfuhr- oder Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einzuführen.

II. Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung

1. Bedeutung für den Binnenmarkt

Neben der Abschaffung der Binnenzölle bilden die Verbote sonstiger (nichttarifärer) Handelshemmnisse das Herzstück des freien Warenverkehrs innerhalb der EG (EG 28, 29).

2. Massnahmen gleicher Wirkung: die Dassonville-Formel

Den Begriff Massnahmen gleicher Wirkung versteht der EuGH in umfassender Weise. Die klassische Definition des Begriffs hat der EuGH im Falle Dassonville gegeben: Jede Handels-

regelung 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. Die besondere Bedeutung der Dassonville-Formel liegt darin, dass sie auch diskriminierungsfreie Beschränkungen des Handelsverkehrs erfasst, die in- und ausländische Waren gleichermaßen treffen. Aus EG 28 ergeben sich auch Verpflichtungen für Mitgliedstaaten, Behinderungen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs durch Private entgegenzutreten.

3. Die Ausgrenzung nichtdiskriminierender Verkaufsbeschränkungen vom Verbot des Art. 28 EG: die Keck-Formel

Die Dassonville-Formel ist ausserordentlich weit gefasst. Zur Eingrenzung des umfassenden Verbotes hat der EuGH eine allgemeine Ausnahme gemacht: bei nichtdiskriminierenden Verkaufsbeschränkungen, die von ihrer Zielsetzung her gar nicht auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr einwirken sollen.

III. Rechtfertigungen für Handelsbeschränkungen

Handelsbeschränkungen verbietet der EGV nicht absolut. Vielmehr können derartige Massnahmen durch die Ausnahmevorschrift von **EG 30** gerechtfertigt werden. Neben dieser ausdrücklichen Rechtfertigung hat der EuGH immanente Schranken für das Verbot entwickelt, die für bestimmte Beschränkungen eine ausdrückliche Rechtfertigung entbehrlich machen.

1. Immanente Schranken des Art. 28 EG: die Cassis de Dijon-Formel

Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, müssen hingenommen werden, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, dem Schutz der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes.

2. Rechtfertigung nach Art. 30 EG

Auch hier gilt eine strenge Verhältnismässigkeitsprüfung. Ausserdem dürfen die Beschränkungen nicht als Vehikel willkürlicher Diskriminierungen eingesetzt oder zur verschleierte Handelsbeschränkung missbraucht werden.

3. Verhältnismässigkeitsprüfung

Bei der Prüfung der Zweck-Mittel-Relation von Handelsbeschränkungen zieht der EuGH zunehmend die Garantien der EMRK heran.

4. Der Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums

Die Ausnahmevorschrift von **EG 30** deckt auch Massnahmen zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums. Hierzu gehören insbesondere das Patentrecht, das Markenrecht und das Urheberrecht. Es gilt das Prinzip, dass der Patentinhaber mit der freien Entscheidung über die erstmalige Vermarktung sein Patentrecht erschöpft (territorial).

IV. Die rationalitätsstiftende Wirkung der Rechtsprechung des EuGH

Die Rechtsprechung des EuGH zu EG 28, 30 bildet einen wichtigen Beitrag zur Rationalitätsgewähr im Hinblick auf nationale Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs.

V. Handelsmonopole

Der EGV lässt staatliche Handelsmonopole zu. Aber nach EG 31 müssen bestehende Handelsmonopole so ausgestaltet sein, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen ausgeschlossen ist.

§17 Freiheiten des Personenverkehrs

I. Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zielt auf die Mobilität der unselbständig Tätigen. Die Rechtsgrundlagen finden sich in **EG 39 ff.**

1. Gegenstand der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Der EuGH versteht den Begriff des Arbeitnehmers in einem sehr weiten Sinne. Auf den zeitlichen Umfang der Tätigkeit und das erzielte Einkommen kommt es nicht an. Erfasst werden vorab die unmittelbaren und versteckten Diskriminierungen. Das Aufenthaltsrecht von Arbeitnehmern ergibt sich aus dem Gemeinschaftsrecht selbst und ist nicht erst von der Gewährung einer Aufenthaltserlaubnis der einzelnen Mitgliedstaaten abhängig. Die jüngste Rechtsprechung des EuGH misst nicht nur die diskriminierende Behandlung an **EG 39**, sondern jegliche Beschränkungen der Freizügigkeit, welche die Mobilität der Arbeitnehmer zu behindern drohen. Dies bedeutet die Ausweitung der Freizügigkeit zum umfassenden Beschränkungsverbot.

2. Drittwirkung

Der EuGH spricht den Gewährleistungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit eine Drittwirkung im Hinblick auf Verbandsregelungen zu. Weiter gilt das Diskriminierungsverbot allgemein auch für Privatpersonen.

3. Schranken und Ausnahmen

Die Rechte von **EG 39 III** stehen unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit. Dieser Vorbehalt ist eng auszulegen. Eine sehr eng auszulegende Ausnahme für die Freizügigkeit gilt gemäss **EG 39 IV** für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Diese Ausnahme soll die in der Staatsangehörigkeit liegende besondere Loyalitätsbeziehung als Voraussetzung für die Wahrnehmung bestimmter staatlicher Funktionen sichern.

4. Sekundärrecht

II. Niederlassungsfreiheit

1. Inhalt

Die Niederlassungsfreiheit ist in **EG 43 ff.** näher geregelt. Hier geht es um die Freizügigkeit der unternehmerischen Tätigkeiten und die Freiheit der Standortwahl des Unternehmers. Der EuGH versteht den Begriff der Niederlassung in einem weiten Sinne und grenzt ihn dabei von der Dienstleistungsfreiheit durch das Merkmal der Kontinuität ab. Die Niederlassungsfreiheit erfasst nicht das allgemeine Recht einer in einem Mitgliedstaat gegründeten Gesellschaft, den Sitz ihrer Geschäftsleitung ohne Aufgabe des bisherigen Gesellschaftsstatus und ohne sonstige Beschränkungen durch das Recht des Gründungsstaates in einen anderen Mitgliedstaat zu verlegen (identitätswahrende Sitzverlagerung). Der EuGH sieht aber eine Verletzung der Niederlassungsfreiheit, wenn eine Gesellschaft ihren Sitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegt und dort die Gesellschaft neu gründen müsste. Die Rechtsprechung des EuGH hat das blosse Diskriminierungsverbot von **EG 43 II** zu einem allgemeinen Beschränkungsverbot ausgebaut.

2. Schranken und Ausnahmen

Die Ausgrenzung hoheitlicher Tätigkeiten gemäss **EG 45** legt die Rechtsprechung eng aus. Nach **EG 46** gilt ähnlich wie bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ein Vorbehalt zugunsten der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.

3. Sekundärrecht

III. Umgekehrte Diskriminierung

Die Freizügigkeitsvorschriften des Gemeinschaftsrechts verbieten nicht absolut die umgekehrte Diskriminierung zu Lasten eigener Staatsangehöriger. Vielmehr setzen die im Rahmen der Marktfreiheiten bestehenden Diskriminierungsverbote ein grenzüberschreitendes Element voraus.

§18 Dienstleistungsfreiheit

I. Gegenstand der Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit (EG 49 ff.) bezieht sich auf Leistungen im Sinne von EG 50 I, II. Neben der Freiheit des Personenverkehrs hat die Dienstleistungsfreiheit eine eher lückenfüllende Funktion (vgl. EG 50 III). Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Dienstleistungsfreiheit ist einmal ein grenzüberschreitendes Element und zum anderen das Merkmal der Entgeltlichkeit. Die Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit enthält über den Grundsatz der Inländergleichbehandlung hinaus ein umfassendes Beschränkungsverbot.

II. Zulässige Beschränkungen

Nach EG 55 finden auf die Dienstleistungsfreiheit die Schranken der Niederlassungsfreiheit (EG 45 ff.) entsprechende Anwendung. Für die Rechtfertigung innerstaatlicher Beschränkungen gelten ähnliche Kriterien wie bei den anderen Marktfreiheiten. Beschränkungen sind danach nur zulässig, wenn sie einem gemeinschaftskonformen Allgemeinbelang dienen, diskriminierungsfrei vorgenommen werden und verhältnismässig (erforderlich und geeignet) sind.

III. Sekundärrecht

§19 Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs

Die Freiheit des Kapitalverkehrs ist in EG 56 ff. niedergelegt. Hierbei geht es um den grenzüberschreitenden Transfer von Geld- und Sachkapital, und zwar in erster Linie zu Anlage- oder Investitionszwecken. Dazu gehört auch die Freiheit des Zahlungsverkehrs, welche vor allem der Aufrechterhaltung des freien Binnenmarktes bei der Erbringung von Gegenleistungen im Zusammenhang mit dem Waren- und Dienstleistungsverkehr dient.

§20 Rechtsangleichung

I. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Nach EG 3 I lit. h gehört es zu den Zielen der Gemeinschaft, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften anzugleichen, soweit es für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist. Unterscheiden lassen sich die horizontale Harmonisierung (Festlegung allgemeiner Standards) und die vertikale Harmonisierung (detaillierte Vorschriften). Dem Subsidiaritätsgedanken entspricht es, die Rechtsangleichung soweit wie möglich auf ein bestimmtes Mindestniveau materieller Regelungen als Grundlage für die gegenseitige Anerkennung nationaler Standards zurückzuführen. Allgemeine Ermächtigungen zur Rechtsangleichung finden sich in

EG 94 ff. Sowohl bei der Beibehaltung bestehender Regeln als auch beim Erlass neuer Vorschriften steht der Alleingang eines Mitgliedstaates unter dem Vorbehalt einer Prüfung durch die Kommission (**EG 95 VI**). Die allgemeinen Harmonisierungskompetenzen für den Binnenmarkt (**EG 95**) und die speziellen Rechtsangleichungsbefugnisse im Rahmen der Marktfreiheiten liefern der EG keinen Freibrief dafür, jedwede Unterschiede zwischen nationalen Rechtsvorschriften unter abstrakter Berufung auf mögliche Gefährdungen der Marktfreiheiten und denkbare Wettbewerbsverzerrungen einzuebneten.

II. Völkervertragliche Rechtsangleichung

Die Vorschrift von **EG 293** sieht für bestimmte Bereiche völkervertragliche Vereinbarungen vor, die neben die Angleichung durch Sekundärrecht treten können.

§21 Landwirtschaft

Der besonderen Stellung der Landwirtschafts- und Fischereipolitik entspricht es, dass ihr im EGV ein spezieller Titel gewidmet worden ist (**EG 32 ff.**). Der EGV gibt für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nur einen Rahmen mit recht geringer normativer Dichte vor. Die Ziele der GAP sind in **EG 33 I** festgehalten. Im Grundsatz finden die Vorschriften über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes auch auf landwirtschaftliche Erzeugnisse Anwendung, soweit nicht in **EG 33 ff.** etwas anderes bestimmt ist (**EG 32 II**).

§22 Wettbewerbsordnung

I. Allgemeines

Die Schaffung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt, gehört zu den grundlegenden Tätigkeitsfeldern der EG (**EG 3 I lit. g**). Die Vorschrift von **EG 4 I** verpflichtet die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der EG auf den Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (vgl. auch **EG 81 f.**). Neben der Sicherung des freien Wettbewerbs hat der EGV industriepolitische Zielsetzungen aufgenommen. So zählt im Hinblick auf den globalen Wettbewerb die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft zu den Aufgaben der EG (**EG 3 I lit. m**). Diesem Ziel sind die Bestimmungen über die Industriepolitik der Gemeinschaft (**EG 157**) verpflichtet. Eine weiche Flanke des unverfälschten Wettbewerbs bilden staatliche Beihilfen. Deswegen kommt dem Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen und dessen Überwachung (**EG 87 ff.**) grösste Bedeutung zu.

II. Das Kartellverbot des Art. 81 EG

1. Verbot wettbewerbsbeschränkender Verhaltensformen (Art. 81 Abs. 1 EG)

Die Generalklausel von **EG 81 I** wird durch die (nicht abschliessende) Aufzählung untersagter Verhaltensweisen konkretisiert. Für die aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen ist kennzeichnend, dass sie auf einer bewussten Willensübereinstimmung beruhen und sich nach aussen als einheitliches Verhalten darstellen, aber noch nicht die Schwelle zu einer vertraglichen Zusammenarbeit überschreiten. Die Generalklausel verbietet nicht nur Kartelle im eigentlichen Sinn (horizontale Wettbewerbsbeschränkungen), sondern auch vertikale Beschränkungen im Rahmen von Vertragsbeziehungen zwischen Partnern, die gar nicht auf ein und denselben

Wirtschaftsstufe tätig sind und deshalb nicht untereinander im Wettbewerb stehen (z.B. Hersteller und Absatzmittler). Dies ist jedoch rechtspolitisch umstritten, da der Eingriff sehr stark ist. Das Verbot gilt unmittelbar nur für das Verhalten von Unternehmen, nicht aber für Gesetze und andere hoheitliche Massnahmen der Mitgliedstaaten.

2. Nichtigkeit verbotener Absprachen

Rechtsfolge ist automatische Nichtigkeit (EG 81 II).

3. Freistellung (Art. 81 Abs. 3 EG)

Nach EG 81 III kann die Kommission einzelne Vereinbarungen oder Typen (Gruppen) von Vereinbarungen zwischen Unternehmen, von Beschlüssen von Unternehmensvereinigungen sowie von aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen vom Kartellverbot durch eine Freistellung ausnehmen, wenn die freigestellten Massnahmen zur Verbesserung der Warenerzeugung oder Warenverteilung oder aber zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen.

III. Missbrauchsverbot des Art. 82 EG

EG 82 I verbietet die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung, was in EG 82 II durch Beispiele konkretisiert wird. Besondere Bedeutung kommt der Abgrenzung des für die Beherrschung relevanten Marktes im Hinblick auf wirtschaftlich vergleichbare Produkte zu (Substituierbarkeit). Für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung auf dem relevanten Markt sind die Struktur des Unternehmens einschliesslich des Zuliefersystems, die Marktanteile und die Bedingungen für den Marktzutritt entscheidende Kriterien. Neben den Verbotsfolgen nach Gemeinschaftsrecht kann auch das nationale Recht Wirkungen an das missbräuchliche Ausnutzen einer marktbeherrschenden Stellung knüpfen.

IV. Zuständigkeit und Verwaltungsverfahren

Für die Regelung des Verwaltungsverfahrens auf Gemeinschaftsebene zur Durchsetzung des EG-Kartellrechts war lange Zeit die Kartellverordnung des Rates massgeblich. Der Vollzug lag danach bei der Kommission mit einer subsidiären Zuständigkeit der nationalen Behörden. Mit Wirkung zum 1. Mai 2004 ersetzt die neue Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates zur Durchführung der Wettbewerbsregeln die Kartellverordnung. Diese neue Wettbewerbsverordnung reformiert die Durchsetzung der EG-Wettbewerbsordnung grundlegend durch die unmittelbare Freistellungswirkung, eine dezentralisierte Wettbewerbskontrolle unter Vernetzung von nationalen Wettbewerbsbehörden und Kommission und mit dem Primat der EG-Wettbewerbsregeln gegenüber nationalem Wettbewerbsrecht.

V. Fusionskontrolle

Zur Regelung der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen hat der Rat eine Verordnung erlassen. Diese findet auf Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung Anwendung.

VI. Extraterritoriale Geltung des Wettbewerbsrechts

Der EuGH folgt einem weiten Verständnis des territorialen Bezuges der Wettbewerbsbeschränkung. Erfasst werden alle wettbewerbsbeschränkende Handlungen, die sich im gemeinsamen Markt auswirken oder auf eine derartige Auswirkung gerichtet sind. Es kommt also nicht allein darauf an, wo das Kartell gebildet wird, sondern auch darauf, wo es durchgeführt wird.

VII. Öffentliche Unternehmen (Art. 86 EG)

Nach **EG 86 I** gilt für öffentliche Unternehmen grundsätzlich auch die Wettbewerbsordnung des EG. Eine Ausnahme wird in **EG 86 II** statuiert; sie wird aber sehr strengen Anforderungen unterworfen. Für die Rechtfertigung von Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten öffentlicher Unternehmen stellt die Rechtsprechung des EuGH entscheidend darauf ab, ob sie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben in verhältnismässiger Weise dienen.

VIII. Verhältnis des EG-Wettbewerbsrechts zum nationalen Wettbewerbsrecht

Das Verhältnis ist nur vereinzelt ausdrücklich geregelt. Die neue Verordnung wird den nationalen Gesetzen nur sehr wenig Spielraum für ein strengeres Wettbewerbsregime lassen.

IX. Staatliche Beihilfen

Ein grundsätzliches Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen enthält **EG 87 I**. Hiervon erfasst sind freiwillig erbrachte staatliche Leistungen, welche ein Unternehmen ohne adäquate Gegenleistung begünstigen und dadurch den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt verzerren. Wirtschaftliche Vergünstigungen, die nicht zu Lasten öffentlicher Haushalte erfolgen, erfüllen nach der Rechtsprechung des EuGH nicht den Begriff der Beihilfe. Der EuGH und die Europäische Kommission stellen bei staatlichen Vergünstigungen auf den Massstab des unter Marktbedingungen rational handelnden (rentabilitätsorientierten) Investors ab. Ausnahmen können sich hier ebenfalls nach **EG 86 II** richten. Für die Überwachung staatlicher Beihilfen enthält **EG 88** wichtige Vorschriften. Von grosser praktischer Bedeutung für neue Beihilfen (nach Inkrafttreten EG) ist das Anzeigeverfahren, welches die nationalen Behörden vor der Gewährung von Beihilfen zur Durchführung eines Vorprüfungsverfahrens vor der Kommission verpflichtet. Nach der Rechtsprechung des EuGH führt die Verletzung dieser Verpflichtung zur Ungültigkeit der nationalen Rechtsakte zur Durchführung von Beihilfsmassnahmen. Dieser Mangel werde auch nicht dadurch geheilt, dass später die Kommission die notifizierten Massnahmen für gemeinschaftsrechtskonform erklärt hat. Nach Rechtsprechung des EuGH kann sich ein Unternehmen auf Vertrauensschutz gegenüber der Rückforderung in diesem Fall grundsätzlich nicht berufen.

X. Internationale Wettbewerbsordnung

Zu den grossen Schwächen des internationalen Wirtschaftsrechts gehört das Fehlen einer zentralen Regelungsinstanz für Fusionen und wettbewerbsbeschränkende Praktiken, die globale Auswirkungen haben. Umso wichtiger ist eine Kooperation der Kartellbehörden untereinander. Es besteht ein solches Abkommen zwischen der Europäischen Kommission und der Kartellbehörde der USA.

XI. Offener Netzzugang auf dem Energiesektor und in anderen Bereichen

Der Bestand von Leitungsnetzen zur Energieversorgung kann ein Hindernis für den Wettbewerb begründen und zu einer Abschottung nationaler Märkte führen. Schon wegen der Kosten und der mangelnden Rentabilität des Aufbaus neuer Leitungen bilden bestehende Netze eine Art natürliches Monopol. Die Verwirklichung des Binnenmarktes drängt hier zur Öffnung des Netzzugangs für Wettbewerber. Das rechtliche Instrument hierzu sind Durchleitungsverpflichtungen der Netzbetreiber.

§23 Handelspolitik

I. Allgemeines

Die gemeinsame Handelspolitik ist in **EG 3 I lit. b, 131 ff.** geregelt. Im Kern geht es dabei um die äussere Wirtschaftspolitik. Leitlinien der gemeinsamen Handelspolitik sind in **EG 131** niedergelegt. Die zentrale Bestimmung für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik bildet **EG 133**. Schutzmassnahmen der Mitgliedstaaten unterliegen den in **EG 134** normierten Voraussetzungen. Inwieweit das handelspolitische Instrumentarium der EG auch Massnahmen mit aussenpolitischer Zwecksetzung deckt, war lange Zeit umstritten. Jetzt bildet **EG 301** eine ausdrückliche Grundlage (vgl. auch **EG 60**).

Es gilt der Grundsatz der Ausfuhrfreiheit. Die handelspolitische Zuständigkeit der Gemeinschaft nach **EG 133** hat ausschliesslichen Charakter. Ein mitgliedstaatlicher Alleingang ist nur mit Genehmigung der Kommission zulässig.

II. Gemeinsamer Zolltarif

Ein konstitutives Element für die Verwirklichung der Zollunion bildet die Einführung des Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten (**EG 23**). Die Festlegung der Einfuhrabgaben und deren Höhe liegt als Gegenstand der Zolltarifhoheit ausschliesslich bei der EG. In weltwirtschaftlicher Hinsicht bekennt sich der EGV zum Abbau der Zollschränken im internationalen Handelsverkehr (**EG 131**).

§24 Wirtschafts- und Währungspolitik: die Wirtschafts- und Währungsunion

Der Maastrichter Unionsvertrag hat in den EGV eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Zeichen der Haushaltsdisziplin sowie das Programm einer Vergemeinschaftung der Währungspolitik eingeführt. Ziel war die Wirtschafts- und Währungsunion. Diese baut auf zwei Säulen auf: zum einen auf der Koordinierung der Wirtschaftspolitik (durch den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister) und zum anderen auf der Ausübung der währungshoheitlichen Befugnisse durch die EZB im Verbund mit den nationalen Zentralbanken (Europäisches System der Zentralbanken). Zentrales Anliegen ist die Schaffung einer stabilen Währung bei gesunder Finanzlage der Mitgliedstaaten. Das vertragliche Konzept weist fünf normative Eckpunkte auf:

1. die Schaffung einer EZB mit völliger Unabhängigkeit
2. die Sicherung der Preisstabilität als vorrangiges Gemeinschaftsziel
3. die Konvergenzlage als Voraussetzung des Beitritts zur Währungsgemeinschaft
4. der dauernde Zwang zur Haushaltsdisziplin
5. die Alleinhaftung eines Mitgliedstaates für seine Verbindlichkeiten (**EG 103**)

I. Wirtschaftspolitik

1. Vertragliche Grundlagen

Nach **EG 98** haben die Mitgliedstaaten ihre abgestimmte Wirtschaftspolitik (**EG 4 I**) auf die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele auszurichten. Forum für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ist der Rat (**EG 99 I**). Von zentraler Bedeutung für eine abgestimmte Wirtschaftspolitik ist die Pflicht der Mitgliedstaaten, übermässige Defizite zu vermeiden und sich an bestimmte Standards der Haushaltsdisziplin zu halten (**EG 104**). Das volle

Instrumentarium gegen die Missachtung der Haushaltsdisziplin greift nur bei den an der gemeinsamen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten ein (EG 122 III).

2. Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der dauernden Sicherung der Haushaltsdisziplin und damit auch der Währungsstabilität in der dritten Stufe dient der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Wirksamkeit des Stabilitätspakts ist ausserordentlich umstritten. Dies zeigt sich schon bei der Frage nach dem Sinn einer Sanktion in volkswirtschaftlich spürbarer Grössenordnung für einen bereits kurz vor dem Abgrund stehenden Staat. Letztlich dürfte sich die Bedeutung solcher Sanktionen nicht in ihrem Einsatz verwirklichen, sondern mit der Glaubwürdigkeit der Drohung in ihrer abschreckenden Wirkung.

II. Währungspolitik

Der Masstrichter Unionsvertrag hat in den EGV ein Programm zur stufenweise Überführung der Währungspolitik in die Zuständigkeit der Gemeinschaft eingefügt, das nunmehr in die Schaffung einer Währungsunion mit einer einheitlichen europäischen Währung und der EZB, die die währungshoheitlichen Kompetenzen innerhalb der Währungsgemeinschaft ausübt, gemündet ist. Für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittstaaten ist der Rat zuständig (EG 111).

III. Die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft

Der EGV definiert die Währungsunion als stabilitätsorientierten Verband (EG 105 I). Der EZB-Rat definiert die Preisstabilität als Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet von unter 2% gegenüber dem Vorjahr. Wegen der Ausstrahlung dieser Zielsetzung auf den gesamten wirtschaftspolitischen Aktionsbereich der Gemeinschaft lässt sich die Verpflichtung zur Sicherung der Preisstabilität gewissermassen als eine Grundnorm der gesamten Gemeinschaftsordnung verstehen.

IV. Institutionelles System der Währungsunion

Schon vor dem Eintritt in die Endstufe (dritte Stufe) der Währungsunion sind das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) und die Europäische Zentralbank (EZB) errichtet worden (EG 8, 123 I). Das ESZB besteht aus der EZB, die Rechtspersönlichkeit besitzt, und den nationalen Zentralbanken (EG 107). Die EZB hat das ausschliessliche Recht, die Ausgabe von Banknoten innerhalb der Gemeinschaft zu genehmigen (EG 106 I). Die EZB und die nationalen Zentralbanken sind zur Ausgabe von Banknoten berechtigt, die als einzige Banknoten in der Gemeinschaft als gesetzliches Zahlungsmittel gelten (EG 106 I).

V. Das europäische Währungssystem als Vorstufe der gemeinsamen Währung

Die Einführung einer einheitlichen Währung baute auf dem bestehenden Europäischen Währungssystem (EWS) auf, welches 1979 geschaffen worden ist. Kern des EWS bildete die Europäische Währungseinheit ECU (European Currency Unit), ein Währungskorb aus der gewichteten Anzahl von Währungseinheiten der Mitgliedstaaten, welcher die Bezugsgrösse für den Wechselkursmechanismus des EWS bildet. Ein ECU entsprach etwas zwei DM. Seit Inkrafttreten des Unionsvertrages bleibt die Zusammensetzung des ECU-Währungskorbes unverändert (EG 118 I). Mit dem Eintritt in die Endstufe der Währungsunion ist auf der Grundlage unwiderruflich fixierter Wechselkurse die Währungseinheit ECU in die gemeinsame Währung überführt worden (EG 123 IV). An die Stelle des EWS ist mit der Schaffung der

europäischen Währung ein neuer Wechselkursmechanismus getreten, der das Verhältnis der Währungen der dem Euro-Gebiet zunächst fernbleibenden Mitglieder zum Euro steuern soll.

VI. Stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion

1. Die erste und zweite Stufe

Der EGV regelt in **EG 116 ff.** die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Die erste Stufe war mit der völligen Liberalisierung des Kapitalverkehrs verbunden. Zu Beginn der zweiten Stufe wurde das Europäische Währungsinstitut (EWI) als Vorläufer der EZB errichtet (vgl. **EG 117**).

2. Der Eintritt in die dritte Stufe

Für den Eintritt in die dritte und letzte Stufe der Währungsunion war im EGV ein präziser Zeitplan enthalten, der mit bestimmten materiellen Kriterien verknüpft war. Massgeblich für die Verwirklichung der Währungsunion war die Erfüllung der vier Konvergenzkriterien von **EG 121 I**:

1. die Erreichung eines hohen Grades an Preisstabilität (bemessen nach der Inflationsrate)
2. die Finanzlage der öffentlichen Hand (öffentliche Haushaltslage ohne übermässiges Defizit)
3. die Wechselkursstabilität (Einhaltung der normalen Bandbreiten des Wechselkursmechanismus des EWS seit mindestens zwei Jahren ohne Abwertung gegenüber der Währung eines anderen Mitgliedstaates)
4. die langfristigen Zinssätze als Ausdruck dauerhafter Konvergenzfähigkeit

Die Problematik des vertraglichen Konvergenzregimes liegt in seinem offenen Normengefüge, das auf fortschreitende Konkretisierung durch die beteiligten Gemeinschaftsorgane angelegt ist. Die Konvergenzkriterien eröffnen bewusst beachtliche Einschätzungs- und Prognosepielräume, die Raum für politische Wertung lassen.

3. Durchführung der Währungsumstellung

Der Prozess der Währungsumstellung vollzog sich in drei Phasen. Die Phase A wurde mit der Entscheidung des Rates über den Eintritt in die dritte Stufe mit elf Teilnehmerstaaten eingeleitet. In die Phase B fiel der tatsächliche Beginn der Währungsunion zum 1. Januar 1999 mit der Festlegung der Umrechnungskurse der teilnehmenden Währungen sowie der Übernahme der währungshoheitlichen Befugnisse durch die EZB und das ESZB. An die Stelle des Währungskorbes der ECU ist der Euro als eigenständige Gemeinschaftswährung getreten. Die zunächst weiter bestehenden nationalen Währungen der Teilnehmerstaaten sind lediglich unterschiedliche Ausprägungen einer einheitlichen Währung (vollkommene Substitute). Die Phase C war der endgültigen Umstellung auf die einheitliche Währung gewidmet. In dieser Phase wurden Banknoten und Münzen in nationaler Währung physisch durch Zahlungsmittel der einheitlichen Währung ersetzt, die damit zum alleinigen gesetzlichen Zahlungsmittel wurde. Euro-Banknoten und Euro-Münzen wurden ab dem 1. Januar 2002 in Umlauf gebracht.

§25 Umweltpolitik

Die Einheitliche Europäische Akte führte in den EGV einen besonderen Abschnitt zur Umweltpolitik ein (**EG 174 ff.**). Nach der Zielsetzung dient die Umweltpolitik der Gemeinschaft der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt sowie einer Verbesserung ihrer Qualität, dem Schutz der menschlichen Gesundheit, der umsichtigen rationellen Verwendung natürlicher Ressourcen und schliesslich der Förderung von Massnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft hat sich an einem hohen Schutzniveau zu orientieren. Die drei Leitprinzipien sind: das Vor-

sorge- und Vorbeugeprinzip, das Ursprungsprinzip und das Verursacherprinzip. Die Rechtsprechung des EuGH rechnet seit längerem den Umweltschutz zu den wesentlichen Allgemeinbelangen, welche zwischenstaatliche Handelshemmnisse rechtfertigen können.

§26 Sozialpolitik

I. Allgemeines

Der Vertrag von Amsterdam widmet der Sozialpolitik einen eigenen Abschnitt (**EG 136 ff.**). Die Vorschrift enthält ein Bekenntnis zu den sozialen Grundrechten und einer Reihe sozialpolitischer Ziele. Das Betätigungsfeld der Gemeinschaft in sozialen Fragen erstreckt sich auf die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz. Zur Rechtsangleichung auf diesen Gebieten im Sinne der Festlegung von Mindeststandards durch Richtlinien ermächtigt **EG 137 II.** Seit dem Vertrag von Amsterdam ist der Rat ermächtigt, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments im Rahmen der Kompetenzbereiche der Gemeinschaft einstimmig geeignete Massnahmen zu erlassen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen (**EG 13**).

II. Die Überführung des Abkommens über die Sozialpolitik in den EG-Vertrag

Der Vertrag von Amsterdam überführt das Abkommen über die Sozialpolitik in den EGV.

III. Spezielle Mechanismen der Rechtsetzung

Den Sozialpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) werden beachtliche Gestaltungsbefugnisse im Rahmen des sozialen Dialoges, d.h. des Dialoges zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene (**EG 138 f.**) eingeräumt.

IV. Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben

Der Grundsatz des gleichen Entgeltes für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit ist in **EG 141** verankert. Der EuGH hat dem Prinzip der Lohngleichheit unmittelbare Wirkung zugesprochen. Zugleich hat der EuGH diese Rechtswirkung über die Beschäftigung im öffentlichen Dienst hinaus auf alle tarif- oder individualvertraglich geregelten Arbeitsverhältnisse erstreckt.

§27 Sonstige Politikbereiche

I. Beschäftigungspolitik

Der Vertrag von Amsterdam räumt der Beschäftigungspolitik einen erhöhten Stellenwert ein (vgl. **EG 125 ff.**).

II. Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik ist in **EG 70 ff.** geregelt. Die Stillhalteverpflichtung von **EG 72** hindert nach der Rechtsprechung des EuGH die Mitgliedstaaten daran, die Wettbewerbsbedingungen zwischen inländischen Verkehrsteilnehmern und Konkurrenten aus einem anderen Mitgliedstaat zu Lasten der EU-Angehörigen zu verändern (absolutes Verschlechterungsverbot). Für den Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrsinfrastruktur ist mit der Vorschrift von **EG 154** eine neue Zuständigkeit der EG begründet worden.

III. Bildungs- und Kulturpolitik

Die Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Bildungspolitik ist in **EG 149**, die Einbeziehung der beruflichen Bildung in **EG 150** geregelt. Die begrenzten kulturpolitischen Kompetenzen der EG sind in **EG 151** geregelt.

IV. Gesundheitspolitik

Die Vorschrift von **EG 152** begründet ausdrücklich gesundheitspolitische Kompetenzen der Gemeinschaft.

V. Verbraucherschutz

Durch den Maastricht-Vertrag sind in den EGV ausdrücklich Kompetenzen im Bereich des Verbraucherschutzes aufgenommen worden (**EG 153**).

VI. Energiepolitik

Im EGV finden sich über die allgemeine Zielsetzung (**EG 3 I lit. u**) hinaus keine speziellen Regelungsermächtigungen für die Energiepolitik.

VIII. Industriepolitik

Eine besondere industriepolitische Kompetenz wurde mit **EG 157** geschaffen.

VIII. Regionalpolitik

Der Ausgleich regionaler Unterschiede als Gegenstand wirtschaftspolitischer Massnahmen (Förderung von Investitionen und Infrastrukturvorhaben) ist in dem Abschnitt über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt geregelt (**EG 158 ff.**).

IX. Forschungspolitik

Die Kompetenzen der Gemeinschaft für Forschung und technologische Entwicklung sind in **EG 163 ff.** niedergelegt. Dabei bestehen gemäss **EG 163 I** enge Bezugspunkte zur Industriepolitik.

§28 Aussenbeziehungen

I. Aussenkompetenzen

Die Aussenkompetenzen sind vor allen Dingen für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge wichtig. Nach der Rechtsprechung des EuGH verlaufen die Aussenkompetenzen parallel zu den Innenkompetenzen. Die Aussenkompetenzen können aber auch ohne vorherige Inanspruchnahme der Befugnisse nach innen in Anspruch genommen werden. Wichtig für die Begründung von Aussenkompetenzen sind insbesondere die Bestimmungen von **EG 133** (gemeinsame Handelspolitik), **EG 182 ff.** (konstitutionelle Assoziierung) und **EG 310** (Assoziierungsabkommen). Das Verfahren beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist in **EG 300** geregelt. Dabei ist zu beachten, dass die interne Zuständigkeit der Kommission zum Erlass von einzelnen Massnahmen ihr keine Befugnisse zum Abschluss von Verwaltungsabkommen auf diesem Gebiet verleiht.

II. Wirkungen völkerrechtlicher Verträge im Gemeinschaftsrecht

Die Wirkung völkerrechtlicher Verträge innerhalb des EG-Rechts ist in **EG 300 VII** geregelt. Nach der Rechtsprechung des EuGH nehmen völkerrechtliche Verträge der Gemeinschaft einen Zwischenrang unterhalb des Primärrechts, aber über dem Sekundärrecht ein. Ob ein völkerrechtliches Abkommen der Gemeinschaft unmittelbare Wirkung äussert, hängt von der Auslegung des jeweiligen Vertrages ab. Entscheidend ist, ob eine Vertragsbestimmung eine klare und unbedingte Verpflichtung begründen soll, deren Wirkung nach von weiteren Akten abhängt.

III. Die Europäische Gemeinschaft und die Welthandelsordnung (GATT/WTO)

1. Völkerrechtliche Bindung der Europäischen Gemeinschaft

Das im Jahre 1947 entstandene GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) bildet seit langem Kern einer liberalen Welthandelsordnung. Grundprinzipien sind das Prinzip der Meistbegünstigung, das Verbot der diskriminierenden Behandlung von Waren aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber inländischen Produkten, der fortschreitende Abbau von Zöllen und die Beseitigung zollfremder Handelshemmnisse. Zollunionen sind im Hinblick auf die Erstreckung der unter ihren Mitgliedern bestehenden Vergünstigungen privilegiert (Ausnahme vom Grundsatz der Meistbegünstigung). Mit Abschluss der Uruguay-Runde 1994 ist das GATT grundlegend reformiert worden, wobei die WTO (World Trade Organization) gegründet wurde, welche neben dem GATT auch das GATS (General Agreement on Trade in Services) und das TRIPS enthält.

2. Anwendbarkeit der WTO-Vorschriften im Gemeinschaftsrecht

Der EuGH steht in ständiger Rechtsprechung der unmittelbaren Anwendbarkeit von GATT-Vorschriften im Gemeinschaftsrecht ablehnend gegenüber. Die unmittelbare Anwendbarkeit ist jedoch höchst umstritten.

IV. Assoziationsabkommen

Die Assoziierung zielt auf die enge Anbindung bestimmter Staaten, Gebiete oder internationaler Organisationen an das Gemeinschaftssystem und ist in unterschiedlichen Formen ausgeprägt. Die konstitutionelle Assoziierung bezieht sich auf die Einbeziehung unselbständig gebliebener überseeischer Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten (**EG 182 ff.**). Hiervon zu unterscheiden ist die vertragliche Assoziierung von Drittstaaten und internationalen Organisationen gemäss **EG 310**. Die vertragliche Assoziierung umfasst die Entwicklungsassoziiierung (vgl. **EG 177, 181**), die Freihandelsassoziiierung und die Beitrittsassoziiierung.

V. Europäischer Wirtschaftsraum

Die EG und die Montanunion sowie die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften haben mit den meisten Staaten der Rumpf-EFTA das Abkommen über den EWR abgeschlossen. Die Schweiz ist nach einer negativen Volksabstimmung dem EWR-Abkommen ferngeblieben.

VI. Transatlantische Beziehungen

Aus dem Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA im Dezember 1995 in Madrid haben der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission einerseits und der Präsident der USA andererseits die Neue Transatlantische Agenda unterzeichnet, der ein gemeinsamer Aktionsplan beigelegt ist. Dabei haben sich die EU und die USA darauf verständigt, einen neuen Transatlantischen Markt zu schaffen. Gewidmet ist die Agenda folgenden Hauptzielen:

- der Förderung von Frieden und Stabilität, Demokratie und Entwicklung in der Welt
- der Reaktion auf globale Herausforderungen
- die Ausweitung des Welthandels der Schaffung engerer Wirtschaftsbeziehungen und der Stärkung des multilateralen Handelssystems
- dem Brückenschlag über den Atlantik durch Vertiefung der kommerziellen, kulturellen, wissenschaftlichen und bildungspolitischen Verbindungen