

Grundlagen des EU-Rechts



Freecards zur Wanderausstellung
„25 Jahre Österreich in der EU – Wachsen in EUropa“
Europe Direct Kärnten

Inhaltsverzeichnis

Die Geschichte der EU (Überblick)	3
Der Vertrag von Lissabon	7
Die 4 Freiheiten – wirtschaftliches Kernstück der EU	9
Grundprinzipien der Europäischen Union	12
Die 5 Arten der Politik in der EU	15
Begriffe des EU-Rechts	17
Grundrechte	20
Der Haushalt der EU	23
Die Organe	27
Das Europäische Parlament	27
Der Europäische Rat	30
Der Rat	31
Die Kommission	35
Der Europäische Gerichtshof	38
Die Europäische Zentralbank	41
Der Rechnungshof	41
Weitere Institutionen und EU-Agenturen – Übersicht	43
Das Gesetzgebungsverfahren	44
Die Rechtsinstrumente	48
Fragen zur Selbstreflexion	54
Abkürzungsverzeichnis	55

Die Geschichte der „EU“

Historischer Überblick

Gewaltige Umbrüche im Europa des 20. Jahrhunderts

Die Idee einer engeren und demokratischen Zusammenarbeit der europäischen Staaten hat bereits vor der Gründung der europäischen Gemeinschaften in den verschiedensten Formen ihren Ausdruck gefunden. Die Versuche, diese Idee in praktische Politik umzusetzen, scheiterten vor allem an nationalen Widerständen.

Europa gestaltete sich im 20. Jahrhundert grundlegend um: aus dem überwiegend monarchischen Staatssystemen entstanden zunehmend demokratische Regierungsformen. Es bedurfte aber zweier Weltkriege und des Zusammenbruchs Europas für die Einsicht einer übernationalen Zusammenarbeit.

In Westeuropa und in den USA entwickelte sich die Sehnsucht nach Friedenssicherung, wirtschaftlicher Stabilität und politischer Zusammenarbeit.

Neben der Gründung internationaler Organisationen auf militärischem (NATO) und politischem Gebiet (UNO) – auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll – kam es auf Initiative des französischen Außenministers **Robert Schuman** zu ersten Schritten der Kooperation, und zwar auf wirtschaftlichem Gebiet.

Es traten die drei Europäischen Gemeinschaften in Kraft:

- 1952: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), sog. Montanunion
- 1958: Die „Römischen Verträge“ mit:
 - Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)
 - Europäische Atomgemeinschaft EAG oder EURATOM

In den Folgejahren wurde der europäische Einigungsprozess vorangetrieben. Wesentliche Stationen auf dem Weg zu einem vereinten Europa waren:

Die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten und der Austritt des Vereinigten Königreiches:

- 1973 Dänemark, Großbritannien, Irland,
- 1981 Griechenland
- 1986 Spanien, Portugal
- 1991 Wiedervereinigung Deutschland
- 1995 Finnland, Schweden und Österreich
- 2004 Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Malta und Zypern.
- 2007 Bulgarien und Rumänien
- 2013 Kroatien
- 2016 allerdings Volksentscheid des Vereinigten Königreichs, aus der EU auszutreten
- 2020 Vollzug des Austrittes des Vereinigten Königreiches (mit 1. Februar)

Intensivierung der Einigung:

- 1979 die **ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament**
- 1986 einheitliche Europäische Akte (EEA):
 - umfassende Reformen der Gemeinschaftsverträge und inhaltliche

- 1993 Erweiterung der Gemeinsamkeiten auch auf nicht wirtschaftliche Gebiete
Vertrag von Maastricht (EUV) – Aufbau des Binnenmarktes und Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union als politischer Staatenverbund
- 1999 **Vertrag von Amsterdam:**
Der Amsterdamer Vertrag ergänzte den Staatenverbund mit weiteren „politischen“ Elementen – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
- 2002 Abschluss der zehnjährigen Vorbereitung zur Einführung der gemeinsamen Währung (EURO) und der **Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion** mit der Umstellung der physischen Währung in 12 Mitgliedstaaten
- 2003 Vertrag von Nizza:
Bringt vorwiegend formelle Anpassungen der Entscheidungsgremien und –verfahren in Vorbereitung der „großen Erweiterung“ der EU
Politische Erklärung für die „Charta der Grundrechte“
(left overs: Bürgernähe, Verbesserung der repräsentativen Demokratie, Transparenz und Effizienz)
- 2004 Ratifizierung des Verfassungsvertrages, der über den „Konvent zur Zukunft Europas“ auf breiter Ebene erarbeitet wurde
- 2005 Scheitern der „Europäischen Verfassung“ infolge der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden
- 2007 Abschluss der „Nachdenkphase“, Unterzeichnung des Reform- oder Lissabon-Vertrages
- 2009 1. Dezember: Inkrafttreten des **Vertrages von Lissabon**
- 2010 „Europäisches Semester“ und EU-2020 Strategie: verstärkte Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten
- 2013 „Fiskalpakt“: völkerrechtlicher Vertrag von 26 EU-Mitgliedstaaten (ohne das Vereinigte Königreich und der Republik Tschechien) zur Straffung der Haushaltsdisziplin und Eindämmung überbordender Staatsschulden
- 2020 – 2022: Konferenz über die Zukunft Europas

Der **Vertrag von Amsterdam** markiert ein Etappenziel. Die wichtigsten Neuheiten:

- ✚ Weite Bereiche der Innen- und Rechtspolitik wurden zu einer „echten“ Gemeinschaftspolitik. Ziel ist es, den freien Personenverkehr EU-weit zu ermöglichen und gleichzeitig den Missbrauch dieser Freizügigkeit zu bekämpfen: Europa der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
- ✚ Die Rechte der Bürger werden gestärkt: der neue Vertrag weitet die Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EU gegen Diskriminierungen aus und schreibt die Gleichstellung von Mann und Frau als Gemeinschaftsaufgabe fest.
- ✚ Beschäftigungs- und Sozialpolitik werden aufgewertet: der Vertrag enthält ein eigenes Beschäftigungskapitel; die Sozialpolitik wird von allen Mitgliedstaaten mitgetragen.
- ✚ Die EU wird nach außen sichtbarer und handlungsfähiger: ein Generalsekretär gibt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Mister GASP) ein Gesicht; die Entscheidungsverfahren werden gestrafft und Mehrheitsentscheidungen werden eingeführt.
- ✚ Die EU kann in Krisensituationen wirksamer agieren: humanitäre, friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen („Petersberger Aufgaben“) wurden in den Vertrag aufgenommen.
- ✚ Die Reform der Institution wurde in Angriff genommen: das Europäische Parlament (zusätzlich 25 Bereiche der Mitentscheidung) und die Europäische Kommission gingen aus der Regierungskonferenz deutlich gestärkt hervor.

Der Vertrag von Nizza war eine weitere Reform der Grundlagen der EU, insbesondere im Hinblick auf die Anforderung einer weiteren großen Erweiterungsrunde:

- ✚ Weiterentwicklung der Institutionen für die Erweiterung: Der Vertrag beschränkt sich darauf, die Grundsätze und Methoden festzulegen, nach denen das System der neuen Sitzverteilung im Europäischen Parlament, die neue Zusammensetzung der Kommission und die neue Definition der qualifizierten Mehrheit im Rat geregelt wird.

Anzahl der Sitze je Land im Europäischen Parlament

	1999 – 2004	2004 – 2007	2007 – 2009	seit 2014	seit 1. Feb. 2020
Belgien	25	24	24	21	21
Bulgarien	-	-	18	17	17
Tschechische Republik	-	24	24	21	21
Dänemark	16	14	14	13	14
Deutschland	99	99	99	96	96
Griechenland	25	24	24	21	21
Spanien	64	54	54	54	59
Estland	-	6	6	6	7
Frankreich	87	78	78	74	79
Kroatien	-	-	-	11	12
Ungarn	-	24	24	21	21
Irland	15	13	13	11	13
Italien	87	78	78	73	76
Zypern	-	6	6	6	6
Lettland	-	9	9	8	8
Litauen	-	13	13	11	11
Luxemburg	6	6	6	6	6
Malta	-	5	5	6	6
Niederlande	31	27	27	26	29
Österreich	21	18	18	18	19
Polen	-	54	54	51	52
Portugal	25	24	24	21	21
Rumänien	-	-	36	32	33
Slowakei	-	14	14	13	14
Slowenien	-	7	7	8	8
Finnland	16	14	14	13	14
Schweden	22	19	19	20	21
Vereinigtes Königreich	87	78	78	73	-
Insgesamt (max.)	626	732	786	751	705

- ✚ Mit 1. November 2004 wurde ein neues System der „qualifizierten Mehrheit“ im Rat mit zwei Bedingungen eingeführt und dieses auf 27 weitere Themenbereiche ausgedehnt:
 - auf einen Beschluss entfällt eine bestimmte Stimmenzahl (die Schwelle für die qualifizierte Mehrheit) und
 - dem Beschluss stimmt die Mehrheit der Mitgliedstaaten zu
- ✚ Die jedem Mitgliedstaat im Rat zugewiesene Stimmenzahl wurde geändert (siehe Tabelle). Zwar wurde die Stimmenzahl für alle Mitgliedstaaten erhöht,

aber für die Mitgliedstaaten mit den größten Bevölkerungszahlen stärker als für die anderen.

- Der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens wird erweitert.
- Der Europäische Rat entscheidet zukünftig auch mit qualifizierter Mehrheit über die Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission. Diese Ernennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Stimmenanzahl bis 1. Mai 2004	Stimmenanzahl ab 1. Nov. 2004	ab 1. Nov. 2007 bis 2014	Seit Nov. 2014
Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich 10	Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich 29	29	System der 'doppelten Mehrheit': 55% der MS mit 65% der Bevöl- kerung
Spanien 8	Spanien und Polen 27	27	
Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal 5	Niederlande 13	13	
	Rumänien -	14	
Österreich, Schweden 4	Belgien, Tschechische Republik, Griechenland, Ungarn und Portugal 12	12	2020 (EU-27): 15 MS mit ~290 Mio. Einwohnern
Dänemark, Irland, Finnland 3	Österreich und Schweden 10	10	
	Bulgarien -	10	
Luxemburg 2	Dänemark, Irland, Litauen, Slowakei und Finnland 7	7	
	Zypern, Estland, Lettland, Luxemburg und Slowenien 4	4	
	Malta 3	3	
insgesamt 87	insgesamt 321	345	

- Mit Nizza wurde die Zahl der Kommissionsmitglieder – zeitlich gestaffelt – erstmals begrenzt. Allerdings wurde diese Regelung bis dato ausgesetzt.
- Auch der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens wird erweitert.
- Das Rechtssprechungssystem der Europäischen Union wird umfassend reformiert. Einrichtung von gerichtlichen Kammern und mehr Autonomie im Hinblick auf eine größere Flexibilität.
- Grundrechte („lex Austria“): Gemäß Art. 7 EU-V kann der Europäische Rat feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Grundrechte durch einen Staat vorliegt. Dieses Verfahren wird durch eine präventive Regelung ergänzt, nämlich es können bereits bei einer Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundrechte geeignete Empfehlungen ausgesprochen werden.
- Ab dem Jahr 2002 finden die Tagungen des Europäischen Rates unter jedem Vorsitz in Brüssel statt. Seitdem die Union 18 Mitglieder zählt, finden alle Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel statt.

Anmerkung zum Europäischen Verfassungsvertrag:

Mit 2004 erweiterte sich die Union auf 25 Mitgliedstaaten. Mit Rumänien und Bulgarien gab es damals zwei weitere enge Beitrittswerber. Es lag nahe, das komplizierte Vertragswerk auszumustern und durch einen einzigen neuen Vertrag zu ersetzen.

Die Vorarbeiten für eine grundlegende Vertragsänderung leistete ein Konvent aus insgesamt 105 Mitgliedern, der vom ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing geleitet wurde. Allein schon die Einberufung dieses Konvents war ein Novum in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaften. Bisher wurden Vertragsänderungen nämlich ausschließlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgearbeitet. An den Arbeiten waren erstmals auch Mitglieder des Europäischen Parlaments und aller nationalen Parlamente sowie Vertreter der Kommission beteiligt. Parlamentarier hatten neben den Vertretern der Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten die Mehrheit im Konvent – ein Schritt zu mehr Demokratie in der Union.

Die dem Konvent von den Staats- und Regierungschefs übertragene Aufgabe (Nizza) war es, die EU demokratischer, transparenter und effizienter zu machen.

Der Vertrag von Lissabon – er wird auch Reformvertrag genannt – übernahm zu 95% die durch den Verfassungskonvent ausgearbeitete und im „Verfassungsvertrag der Europäischen Union“ verankerte Fortentwicklung des Gemeinschafts- und Unionsvertrages.

Er sieht folgende Weiterentwicklungen vor:

- Die Europäische Union erhält Rechtspersönlichkeit und die bisherige „Europäische Gemeinschaft“ und die „Europäische Union“ werden vertraglich vereint;
- + die Charta der Grundrechte wird für rechtsverbindlich erklärt; die Charta fasst zusammen, was den Bürger/innen in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten an Grundrechten bereits bisher garantiert wird;
- + die „Europäische Bürgerinitiative“ als direktdemokratisches Instrument wird eingeführt;
- + die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit werden als Maßstäbe für die Grenzziehung des Handelns der Union gegenüber den Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten einschließlich ihrer Regionen und Gemeinden deutlich gestärkt. Die nationalen Parlamente und der Ausschuss der Regionen werden in die Kontrolle zur Einhaltung dieser Grundsätze eingebunden („Frühwarnmechanismus“);
- + das System der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft im Ministerrat wird ergänzt durch eine enge Zusammenarbeit dreier, hinter einander folgenden Präsidentschaften;
- + Ein von den Regierungen ernannter Präsident führt den Vorsitz für zweieinhalb Jahre im Europäischen Rat und bei allen großen Gipfeltreffen;
- + Es wird ein „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ (eine Art „Europäischer Außenminister/in“) ernannt, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist und den Vorsitz im Rat der Außenminister hat;
- + das Europäische Parlament und der Rat sind in nahezu allen Bereichen der Politik gemeinsam Gesetzgeber; dieses „Mitentscheidungsverfahren“ wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU;
- + jeder Mitgliedstaat kann aus der Europäischen Union wieder austreten;
- + das bisherige Abstimmungssystem der „qualifizierten Mehrheit“ im Rat wird durch das neue System der „doppelten Mehrheit“ abgelöst (erfolgte mit Nov. 2014); demnach bedarf ein gültiger Beschluss der Minister 55% der Staaten, die 65% der EU-Bürger repräsentieren;
- + erstmals werden ausdrücklich die „lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“ mehrmals im Lissabon-Vertrag genannt;
- + die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission kann verringert werden (ab 2014 möglich)

Aus dem Vertrag von Lissabon geht das von den Unionsbürgern/innen direkt gewählte Europäische Parlament eindeutig als gestärkte Institution hervor, das in Zukunft in zahlreichen zusätzlichen Themenbereichen völlig gleichberechtigt mit dem Rat über europäische Gesetze entscheidet. EU-Handelsverträge mit Drittländern bedürfen der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Mit dem neuen Präsidenten des Europäischen Rates und der „Dreier-Präsidentschaft“ wird für eine größere Kontinuität der politischen und rechtlichen Arbeit auf EU-Ebene gesorgt und der Union mit der/dem Hohen Vertreter für Außenpolitik einschließlich eines neu aufgestellten, einheitlichen Diplomatenkorps ein einheitliches Gesicht und mehr Gewicht verliehen.

Zusätzliche Kompetenzen wurden der Union nur äußerst beschränkt übertragen, etwa für die bessere Kooperation in der Energie- und Klimapolitik sowie für grenzüberschreitende Gesundheitsbelange; ebenso für Sport, Tourismus und der Verwaltungszusammenarbeit, wo die Europäische Ebene die nationalen Maßnahmen auf diesen Gebieten fördern und unterstützen kann.

Im Bereich der Asyl-, Einwanderungs- und Integrationspolitik erfolgte keine Zuständigkeitserweiterung der Union; nach wie vor bleibt die Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Auch die „Neutralität“ wurde nicht abgeschafft; im Gegenteil, es wurde eine allgemeine Klausel in die Verträge aufgenommen, wonach bei jenen Mitgliedstaaten, die eine bestimmte Außen- und Sicherheitspolitik verfolgen, diese unberührt bleibt; diese Regelung gilt einerseits für die NATO-Mitgliedstaaten und ebenso für die vier neutralen Staaten der Union.

Mit der expliziten Erwähnung der Gemeinden und Regionen wird deren Mitwirkung im System des Regierens auf mehreren Ebenen (Multi-level Governance) anerkannt und gestärkt.

Im Unterschied zum Verfassungsvertrag wurden sämtliche Bestimmungen fallen gelassen, die eine „Verfassung“ assoziieren; die Bestimmung der Flagge (Kreis aus zwölf goldenen Sternen auf blauem Grund), über die Hymne (Ode an die Freude aus der 9. Sinfonie von Beethoven) oder die Festlegung des Europatages (9. Mai) sind nicht enthalten.

70 Jahre Frieden

Siebzig Jahre europäische Einigung sind eine Erfolgsgeschichte ganz besonderer Art; nach Jahrhunderten von kriegerischen Auseinandersetzungen hat sie den Ländern der EU dauerhaft Frieden und Wohlstand gebracht.

Die Europäische Union heute ist und bleibt ein eigenartiges politisches Gebilde. Sie ist kein Staat, hat keine Regierung und keine Hauptstadt. Aber sie kann Gesetze erlassen, die in allen Mitgliedstaaten der Union gelten. Sie kann keine Steuern erheben, aber Hunderte Milliarden Euro ausgeben. Sie ist ein Völkerrechtssubjekt „sui generi“ mit ganz eigenen Regeln und Funktionsweisen, weder eine Art „Vereinigte Staaten von Amerika“ noch mit einer anderen internationalen Organisation vergleichbar.

Die EU ist auch kein ‚starres Gebilde‘. Gemäß der „Jean Monet – Methode“ entwickelt sie sich inhaltlich wie in ihren organisatorischen Strukturen immer fort.

Die Rechte und Pflichten in der EU werden sehr maßgeblich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) mitgestaltet.

Die 4 FREIHEITEN – wirtschaftliches Kernstück der EU

- + freier Warenverkehr
- + freier Personenverkehr
- + freier Dienstleistungsverkehr
- + freier Kapitalverkehr

ergeben den Europäischen Binnenmarkt.

Binnenmarkt (Art. 26 V-AEU)

Er umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes zum 1.1.1993 entstand ein einheitlicher Wirtschaftsraum, in dem die Warenströme zwischen den Mitgliedsländern keine Im- oder Exporte mehr sind und in dem alle Mitgliedstaaten den größten Teil ihrer Außenhandelsouveränität verloren haben.

Zur Verwirklichung des Binnenmarktes bedarf es des Abbaus entgegenstehender Schranken:

- + **materielle Schranken:**
Abbau von Personen-, Waren- und Verkehrskontrollen
- + **technische Schranken:**
Überwindung der Normenvielfalt durch Beseitigung unterschiedlicher technischer Anforderungen (zB Schaffung einheitlicher Geräte – Sicherheitsnormen)
- + **steuerliche Schranken:**
Angleichung der Steuersysteme = Steuerharmonisierung

Vorbereitend hat die EWG 1968 mit einer Zollunion begonnen.

Zollunion (Art. 30 ff. V-AEU):

Eine Zollunion ist ein Zusammenschluss von zwei oder mehreren Staaten zu einem einheitlichen Zollgebiet. Die zwischen den Mitgliedsländern bestehenden **Binnenzölle** werden **beseitigt** und **gegenüber Drittländern** wird ein **einheitlicher Außentarif** geschaffen.

Freier Personenverkehr:

a) Arbeitnehmerfreizügigkeit: Diese gewährt das Recht, eine **unselbständige Erwerbstätigkeit** in einem anderen Mitgliedstaat aufzunehmen und auszuüben sowie das Recht zu diesem Zweck in einen anderen Mitgliedstaat **einzureisen**. Sie verleiht zudem auch das Recht, sich **um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben** und nach Beendigung der Beschäftigung unter bestimmten Bedingungen im Beschäftigungsstaat zu verbleiben. Ungleiche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und oder

sonstige Arbeitsbedingungen sind daher grundsätzlich verboten.

b) Niederlassungsfreiheit: Diese besteht im Recht zur **Aufnahme und Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit** sowie zur **Gründung und Leitung von Unternehmen** in einem anderen Mitgliedstaat. Die Niederlassungsfreiheit umfasst auch das Recht zur Einreise und zum Aufenthalt in einen bzw. in einem anderen Mitgliedstaat zu diesem Zweck.

Freier Dienstleistungsverkehr:

Die Dienstleistungsfreiheit gewährt dem Dienstleistungserbringer das Recht, eine **Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen**, ohne dort über eine dauerhafte Niederlassung verfügen zu müssen. Darüber hinaus verleiht die Dienstleistungsfreiheit dem Dienstleistungsempfänger das Recht, grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen in Empfang zu nehmen und sich für die Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat begeben zu dürfen.

Freier Kapitalverkehr:

Dieses Recht umfasst nicht nur den freien Verkehr mit geldwerten Produkten (Finanzwirtschaft) sondern auch den Erwerb von Grund- und Boden bzw. den Abschluss von Nutznießungsverträgen (Miete und Pacht) in anderen Mitgliedstaaten.

Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – (Art. 119 ff V-AEU)

Sie umfasst eine über den Binnenmarkt hinausgehende gemeinsame Wirtschaftspolitik mit einer einheitlichen Währung.

Grundlagen waren die Europäische Währungseinheit = ECU (European Currency Unit) und die Errichtung einer Europäischen Zentralbank (EZB – Art. 127 ff V-AEU).

Die ECU war keine eigenständige Währung, sondern eine rechnerische Bezugsgröße. Sie wurde 1999 durch den Euro ersetzt. Die gemeinsame Geldpolitik in Euro-Währung begann am 01.01.1999. Am 02.05.1998 haben die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten die Einführung der europäischen Währungsunion mit elf Teilnehmern zum 01.01.1999 beschlossen. Großbritannien, Schweden und Dänemark haben - zum Teil historisch bedingte - Vorbehalte. Griechenland hat die Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Währungsunion erst später erfüllt und stieß 2002 dazu.

Die Europäische Zentralbank hat ihren Sitz in Frankfurt.

Das mehr als 10-jährige WWU-Projekt fand seinen Abschluss mit der Bargeldeinführung 2002. Nach anfänglichen Kursverlusten erzielte der Euro teilweise einen deutlich über dem Einführungswert liegendes Kurshoch. In Zuge der Finanz- und Staatshaushaltskrise ab 2009 hat der Euro wieder Kursverluste verzeichnet.

Die einstigen Konvergenzkriterien wurden als Stabilitätskriterien verankert und mit einem Sanktionssystem versehen. Letzteres geriet angesichts der wirtschaftlichen Rezession und der Budgetprobleme einzelner Euroländer unter zunehmende Kritik, weil es die wirtschaftspolitischen Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten zu sehr einengte. Für „vorübergehende wirtschaftspolitische Maßnahmen“ wurden sie in den Jahren 2003-2005 aufgeweicht. Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 konnte ein Großteil der Mitgliedstaaten die Konvergenzkriterien nicht

mehr einhalten. Die Mitgliedstaaten verständigten sich aber auf „Exitstrategien“, um in den Folgejahren zu den Konvergenzkriterien im Interesse der weiteren Festigung des EURO als starke Währung zurückzukehren. Mit zusätzlichen gesetzlichen Maßnahmen („Six-Pack“ und „Two-Pack“) sowie dem außerhalb der EU-Verträge stehenden „Fiskalpakt“ (2013) von 26 EU-Mitgliedstaaten wurden aber wieder deutlich engere Anforderungen an die einzelstaatliche Budgetdisziplin festgelegt und ein strenges Beobachtungs- und Sanktionsverfahren eingeführt. Von manchen Wirtschaftskreisen wird diese strenge Sparpolitik öffentlicher Haushalte („Austeritätspolitik“) kritisiert.

Europa zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Raum der Welt machen

Mit dem Gipfel von Lissabon (März 2000, Jahrtausendwende) formulierten die EU-Mitgliedstaaten ein äußerst ehrgeiziges Ziel:

Sie wollten die Europäische Union zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.“

Hierfür wurde eine globale Strategie (gegliedert in 24 Leitlinien) mit umfassenden und vielfältigen Maßnahmen formuliert. Diese Strategie wurde nach einer negativen Analyse der bis 2005 vorwiegend von den Mitgliedstaaten zu setzenden Maßnahmen zur Erreichung der rund 60 Einzelziele von Lissabon‘ überarbeitet und wurde ab 2005 über die „integrierte Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ (Growth and Jobs) weiterverfolgt. Angesichts der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise (Defizite in den Budgets der öffentlichen Haushalte, Steigerung der Arbeitslosigkeit) 2008/2009 wurde diese Strategie der EU 2010 neuerlich überarbeitet und in eine noch engere Kooperation in Wirtschaftsfragen für das nächste Jahrzehnt angepasst. Diese „EU-Strategie 2020“ legt ziffernmäßig zu erreichende ‚Indikatoren-Ziele‘ in fünf zentralen Bereichen (Forschung und Entwicklung, Bildung, Beschäftigung, Energie und Klima, Bekämpfung der Armut) sowie sieben Leitinitiativen fest, die überwiegend die Mitgliedstaaten mit nationalen Maßnahmen bis zum Jahr 2020 erzielen sollen. Dazu wurde ein neues ‚Governance-Modell‘ in Form des ‚Europäischen Semesters‘ geschaffen. Im jährlichen Zyklus werden die erzielten Ergebnisse evaluiert, neu bewertet und den Mitgliedstaaten ‚Empfehlungen‘ aufgetragen. Die EU unterstützt mit allen ihren Politiken die EU-Strategie 2020. Nach Veröffentlichung des „Europäischen Grünen Deals“ im Dezember 2019 sollen die Indikatoren-Ziele um solche betreffend Klima und Energie intensiviert und auch Aspekte der 17 VN-Sustainable-Development-Goals (SDG) berücksichtigt werden.

Grundprinzipien der Europäischen Union

Sie finden sich sowohl im V-EU als auch im V-AEU. Sie betreffen die Struktur der Union und die Rechtsstellung der Bürger.

1. Identitätswahrung der Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 V-EU)

Der Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas. Die staatliche Vielfalt Europas bleibt erhalten.

Art. 4 Abs. 2 V-EU: *„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“*

2. Prinzip der Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 V-EU)

Art. 5 Abs. 2 V-EU: *„Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben.“*

Die nationalen Kompetenzen – und damit die staatliche Souveränität – wird der EU und ihren Organen immer nur in einem genau definierten Sachbereich übertragen. Für jede Materie wird bestimmt, in welchem Umfang die Europäische Union tätig werden darf. In der Praxis bestehen natürlich häufig Abgrenzungs- und Interpretationsprobleme, was in nationaler Hoheit verbleibt und was die EU rechtlich regeln darf.

3. Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 V-EU)

Art. 5 Abs. 3 V-EU: *„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“*

Mit dem durch den Lissabon-Vertrag verschärften Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist im Einzelnen jedes Tätigwerden auf EU-Ebene genauestens zu hinterfragen. Bevor eine Maßnahme (Aktionsplan, Förderaktion, gesetzliche Vorhaben wie Verordnung, Richtlinie oder Empfehlung, etc.) auf Unionsebene angegangen werden kann, müssen folgende Fragen der Reihe nach behandelt werden:

- Frage: Besteht generell ein Handlungsbedarf, dass die öffentliche Hand tätig wird?
 - > wenn nein: ein Tätigwerden der Union ist nicht zulässig
 - > wenn ja:
- Frage: Sind die nationalen Behörden und Organe (einschließlich jener auf Gemeinde- oder regionaler Ebene) in der Lage, den politischen Handlungsbedarf mit eigenen Maßnahmen zu bewältigen?

- > wenn nein: Tätigwerden der Union eindeutig begründet
- > wenn ja: ein Tätigwerden der Union ist grundsätzlich nicht zulässig, außer:
 - Frage: Sind mit den Maßnahmen auf Unionsebene bessere Ergebnisse zu erzielen?
 - > wenn nein: ein Tätigwerden der Union ist nicht zulässig
 - > wenn ja: das Tätigwerden der Union ist begründet

Im Subsidiaritätsprüfungsverfahren muss dargelegt werden, dass die Behörden der Mitgliedstaaten mit von ihnen zu setzenden Maßnahmen die in den Unionsverträgen verankerten Ziele zumindest gleich gut oder besser erreichen werden können.

Mit dem mit dem Lissabon-Vertrag neu eingeführten „Frühwarnmechanismus“ haben erstmals die nationalen Parlamente das Recht erhalten, einen Vorschlag der Europäischen Kommission innerhalb von acht Wochen wegen Verletzung des Subsidiaritätsgrundsatzes zu beeinspruchen. Dafür ist im Regelfall die „Subsidiaritätsrüge“ von mindestens einem Drittel aller ‚nationalen Kammern‘ erforderlich. Dabei hat jedes nationale Parlament zwei Stimmen entsprechend seiner nationalen Organisation. In Österreich gelten jeweils als ‚Kammer‘ der Nationalrat und der Bundesrat. Die Kommission muss den Vorschlag neuerlich prüfen. Sie kann in zurückziehen oder (geändert oder unverändert) wieder vorlegen. Bis 2019 hat es drei ‚Gelbe Karten‘ zu Kommissionsvorschlägen geben, einmal 2012 zum ‚Monti II-Paket‘ betreffend kollektive Maßnahmen (Streikrecht) von Arbeitnehmern im Zusammenhang mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, 2013 zum Vorschlag einer Europäischen Staatsanwaltschaft zum Schutze der finanziellen Interessen der EU und 2016 zur Überarbeitung der Arbeitnehmer-Entsende-Richtlinie. Im ersten Fall zog die Kommission ihren Vorschlag aus politischen Erwägungen, aber nicht wegen der vorgebrachten Subsidiaritätsbedenken zurück. Im zweiten Fall trat sie den Subsidiaritätsbedenken massiv entgegen und hielt den Vorschlag aufrecht; ebenso bei der Entsende-Richtlinie, die überwiegende von mittel- und osteuropäischen Parlamenten beeinsprucht wurde.

4. Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 4 V-EU)

Art. 5 Abs. 4 V-EU: *„Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.“*

Dieses Prinzip ergänzt die Subsidiarität; es dürfen nur soweit Maßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden, wie es gerade noch zur Erreichung der in den Unionsverträgen festgelegten Ziele erforderlich ist. „Formal“ bedeutet auch, dass z.B. einer Richtlinie oder „nichtgesetzlichen“ Maßnahmen gegenüber einer Verordnung der Vorzug zu geben ist, weil bei einer Richtlinie den Mitgliedstaaten ein größerer Spielraum zur Umsetzung verbleibt.

5. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 V-EU)

Art. 2 V-EU: *„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“*

Die EU als Rechts-, Werte- und Solidargemeinschaft hat diese Prinzipien zu beachten.

6. Diskriminierungsverbot (Art. 18 V-AEU)

Art. 18 V-AEU: *„Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“*

Damit wird grundlegend jede Benachteiligung oder Bevorzugung eines/r Unionsbürger/in aufgrund seiner/ihrer Staatsangehörigkeit untersagt. Dieses Verbot hat weitreichende Auswirkungen für verschiedenste Sachbereiche, insbesondere auf solche, wo nicht unmittelbar eine Kompetenz aufgrund einer Einzelermächtigung für die Union festgelegt wurde.

Beispiele: Zugang zum Arbeitsmarkt, Eigentumserwerb, Wohnungsnahme, Subventionen, Sozialschutz, Kindergeld, Zugang zu Universitäten, Spielerregelungen für Sportvereine, etc.

7. Solidaritätsprinzip (Art. 3 Abs. 3-3 V-EU)

Art. 3 Abs. 3-3 V-EU: *„Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“*

Eine immer engere Annäherung der Staaten Europas lässt sich nur verwirklichen, wenn Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten besteht. Dies gilt für alle Gebiete der Zusammenarbeit, insbesondere aber auch für das Finanzierungssystem der EU. Die speziellen Instrumente dafür sind die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik, aber auch das EU-Beihilfenrecht. Die im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise entwickelten Instrumente, wie der „Europäische Stabilitäts-Mechanismus“ (großer Rettungsschirm) sind ebenfalls Ausdruck der gegenseitigen Unterstützung der Mitgliedstaaten. Mit Art. 80 V-AEU im Lissabon-Vertrag wurde für die Asyl-, Migrations-, und Integrationspolitik ebenfalls ein spezifischer ‚Auftrag‘ zum solidarischen Handeln der Mitgliedstaaten geschaffen.

Die fünf Arten von Politik in der Union

Europarecht ist – wie allgemein das Völkerrecht – maßgeblich durch eine starke politische Komponente gekennzeichnet.

In den Unionsverträgen (in der jeweiligen Einzelermächtigung) ist festgelegt, in welchen Politikbereichen die Gemeinschaft allein zuständig ist, in welchen sie die Zuständigkeit mit den Regierungen der Mitgliedstaaten teilt oder diese unterstützt. Darüber hinaus gibt es die „intergouvernementale“ Zusammenarbeit der Regierungen für die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union“. In allen nicht in den Unionsverträgen aufgeführten Bereichen verbleibt die Kompetenz zur Politikgestaltung und Gesetzgebung dem jeweiligen Mitgliedstaat und – sofern dies innerstaatlich vorgesehen ist – den jeweiligen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Ausschließliche Unionspolitik (Art. 3 V-AEU):

In einigen Bereichen hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit, das heißt: Hier hat sie allein das legislative Recht, kann also Gesetze erlassen, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten, und ist primär für die Vollziehung zuständig. Diese führt vorrangig die Europäische Kommission aus und setzt die ‚EU-Gesetze‘ um. Dazu kann die Europäische Kommission die dafür nötigen Durchführungsbestimmungen erlassen.

Es sind dies: Außenhandelspolitik einschließlich des Abschlusses internationaler Abkommen (mit CETA und TTIP gab es erstmals eine große Aufmerksamkeit der Zivilgesellschaft), Währungspolitik im Euro-Gebiet, Zollunion, Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, Erhaltung der biologischen Meeresschätze.

Gemeinsame Politik der Union und der Mitgliedstaaten

Für einen Großteil der der Union übertragenen Politikbereiche können sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten die Maßnahmen treffen. Die dazu berufenen Organe der Union setzen jedoch die erforderlichen, unionsweiten Maßnahmen oder harmonisieren die Rechtsbestimmungen dann, wenn dadurch die Ziele der Union verwirklicht und die Unionsmaßnahmen bessere Ergebnisse versprechen, als wenn jeder Mitgliedstaat für sich Gesetze erlässt (siehe oben: Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip).

Beispiele: Binnenmarkt, Landwirtschaft, Aspekte der Sozialpolitik, Struktur- und Kohäsionspolitik, Verkehr, Transeuropäische Netze, Umwelt, Verbraucherschutz, Energie.

Bereits mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) werden große Teile des Kapitels „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67 ff V-AEU) – wie Visa, Asyl, Außengrenzschutz, Einwanderung (Art. 77 ff V-AEU) – gemeinsam zwischen Union und Mitgliedstaaten geregelt. Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) sind auch noch die verbleibenden Bereiche, nämlich die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (Art. 81 - 89 V-AEU) zu einer echten „Unionspolitik“ geworden.

„Offene Methode der Koordinierung – OMK“

In weiteren Politikbereichen handeln die Regierungen der Mitgliedstaaten nach wie vor allein für sich, stimmen sich aber gegenseitig ab und nehmen bei ihren Entscheidungen Rücksicht auf die Interessen und Belange der anderen Mitgliedstaaten. Sie koordinieren also ihre Politik untereinander so weit wie möglich.

Beispiele (Art. 5 V-AEU): Wirtschaft, Beschäftigungsstrategien, Sozialpolitik.

Diese Form der Unionspolitik wird auch überall dort eingesetzt, wo der Union keine weitergehenden Kompetenzen übertragen sind, aber aus dem gesellschaftlichen und politischen Leben ein dringender Bedarf an einer engen Abstimmung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten entsteht. Dabei wird das bestehende, enge Gefüge der Strukturen (Fachexperten, Beamte, politische Vertreter) im Rat genützt, um eine koordinierte Vorgehensweise sicher zu stellen. Die Europäische Kommission unterstützt diese „Koordination“ mit ihrem Verwaltungsapparat und mit meist ‚nicht-gesetzlichen‘ Vorschlägen.

Unterstützende, koordinierende und ergänzende Maßnahmen der Union

Für diese Art der Politik ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten jedenfalls die erforderlichen Maßnahmen setzen, insbesondere die Gesetze erlassen müssen. Die Union kann in den in den Unionsverträgen ausdrücklich genannten Politikbereichen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unterstützen und fördern oder diese koordinieren.

Beispiele (Art. 6 V-AEU): Industrie, Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Kultur, Katastrophenschutz; mit dem Lissabon-Vertrag neu: Sport, Tourismus, Verwaltungszusammenarbeit.

Zusammenarbeit der Regierungen

In besonders sensiblen Bereichen, die Ausdruck der nationalstaatlichen Souveränität sind, wie Außenpolitik, Sicherheitspolitik oder Verteidigung, arbeiten die Regierungen der Mitgliedstaaten als gleichberechtigte und unabhängige Völkerrechtssubjekte zusammen. Diese klassische Form der „intergouvernementalen Zusammenarbeit“ nutzt allerdings die engen Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen der Union und sieht eigene Beschlussfassungsverfahren vor.

Exkurs: „Verstärkte Zusammenarbeit“ (Art. 20 V-EU)

Mit dem Vertrag von Nizza (2003) wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, in von den Zielsetzungen der Union umfassten Sachbereichen eine engere Zusammenarbeit zu entwickeln. Mindestens neun Mitgliedstaaten haben das Recht, gemeinsame Maßnahmen und „gesetzliche Regelungen“ zu vereinbaren, wobei sie selbstverständlich die organisatorischen Strukturen der EU nützen können. Sie sind jedoch verpflichtet, den vorerst nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten die Teilnahme

und den späteren „Beitritt“ nicht vorzuenthalten.

Dahinter verbirgt sich die immer wieder geführte Diskussion einer völlig „einheitlichen Union“ oder einer Gemeinschaft „à la carte“. Bekanntlich wurde der „Raum der Freiheit“ mit dem außerhalb der EU-Verträge von fünf Mitgliedstaaten abgeschlossenen „Schengen-Abkommen“ initiiert und die Grenzkontrollen abgeschafft. Um parallele Entwicklungen unter den Mitgliedern der Union hintan zu halten und damit zusätzliche „Vielfalt“ zu erhalten, wurde diese neue Form der „Verstärkten Zusammenarbeit“ geschaffen.

Begriffe des EU-Rechts

Die Europäische/n Gemeinschaft/en (EG)

Aufgrund der Verträge von 1951 und 1957 (Rom) entstanden die drei Europäischen Gemeinschaften EGKS, EAG und EWG.

Bis zum Vertrag von Lissabon (2009) existierten diese drei Europäischen Gemeinschaften rechtlich nebeneinander, lediglich ihre Organe wurden durch einen Fusionsvertrag (FusV) vom 8. April 1965 zusammengeschlossen.

Die EG basiert in ihrem Kern auf dem Vertragswerk der EWG, die die wichtigste der drei Gemeinschaften ist. Die Rechtsbestimmungen werden daher als „Gemeinschaftsrecht“ bezeichnet.

Die Europäische Union (EU)

Durch den Vertrag von Maastricht wurde neben den Europäischen Gemeinschaften (EG) die Europäische Union geschaffen, als *„eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“*.

Dieser Vertrag war ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer politischen Einigung Europas. Er schafft vor allem eine Kompetenzgrundlage zum gemeinsamen Handeln im Rahmen einer politischen Union und relativiert die bisherige Wirtschaftslastigkeit der Europäischen Gemeinschaften.

Die EU (Maastricht) hat weder Rechtspersönlichkeit noch ist sie ein Staat. Sie erkennt ausdrücklich die nationale Identität der Mitgliedstaaten an. Kompetenzen hat sie nur, soweit ihr diese von den Mitgliedstaaten eingeräumt werden. Die EU (Maastricht) fungierte in etwa als Dach der drei Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG und Euratom).

Mit dem Vertrag von Lissabon (in Kraft seit 1. Dezember 2009) erhielt die Europäische Union auch Rechtspersönlichkeit. Der Begriff „Gemeinschaft“ oder „Gemeinschaften“ wurde eliminiert und endgültig durch „Union“ (EU) ersetzt.

Die EGKS ist nach 50 Jahren Bestand mit 2002 ausgelaufen.

Die Gemeinschaft „Euratom“ ist in den neuen Unionsverträgen nicht mehr eigens erwähnt, sondern lediglich durch ein Protokoll an das politische System der EU angebunden.

Primäres Unionsrecht

sind die Gründungsverträge (EGKS, Euratom, EWG), ihre Zusammenführung mit den Einheitlichen Europäischen Akten (EEA) und dem Mantelvertrag über die Europäische Union (EUV) sowie ihre weitere Zusammenführung mit dem Vertrag von Lissabon (Vertrag über die Europäische Union - V-EU; Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union - V-AEU) mit sämtlichen Anlagen, Protokollen und Erklärungen. Ebenso stellen die völkerrechtlichen Verträge zu den erfolgten Erweiterungen primäres Unionsrecht dar.

Sekundäres Unionsrecht

ist das von den Organen der Europäischen Union geschaffene Recht, insbesondere (Art. 288 V-AEU):

- ✚ Verordnungen
- ✚ Richtlinien
- ✚ Beschlüsse
- ✚ Empfehlungen (Art. 292 V-AEU)

Tertiäres Unionsrecht

besteht in spezifischen Ermächtigungen zum eigenständigen Handeln der Kommission (Art. 290 und 291 V-AEU). Diese sind in sekundärem Unionsrecht („EU-Verordnungen“ und „EU-Richtlinien“) festgelegt:

- ✚ „Delegierte Rechtsakte“: können für nicht-wesentlichen Bestandteile, gesetzesergänzende oder gesetzesändernde Bestimmungen umfassen;
- ✚ „Durchführungs-Verordnungen“ der Kommission (Komitologie): dienen dazu, eine einheitliche Anwendung von Unionsrecht in den Mitgliedstaaten sicher zu stellen; dürfen nicht gesetzesändernden oder ergänzenden Charakter haben.

Allgemeine Rechtsgrundsätze

Grundsätze, die die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam haben und solche, die vom EUGH entwickelt wurden, gelten als (ungeschriebene) Grundsätze des Unionsrechts, insbesondere:

- ✚ Grundrechtsschutz
- ✚ Grundsatz des Vertrauensschutzes

Die Entwicklung dieser Rechtsgrundsätze erfolgt weitgehend durch den Europäischen Gerichtshof (EUGH).

Verhältnis des Unionsrechts zum (Verfassungs-)Recht der Mitgliedstaaten

Die Übertragung von nationaler (z.B. österreichischer) Staatsgewalt und Hoheitsrechten auf die EU bedarf einer verfassungsrechtlichen Grundlage. Anlässlich des Beitritts Österreich mussten dafür in einem Verfassungsgesetz nach einem eigenen Gesetzgebungsverfahren im Parlament die Voraussetzungen geschaffen werden. Diese Änderungen in der Bundesverfassung wurden in Österreich einem Referendum (Volksabstimmung) unterzogen. 66,3 % der

Bevölkerung votierte für den Beitritt und stimmte somit den Verfassungsänderungen zu.

Vorrang des Unionsrechts

Gemäß diesem Grundsatz genießt das Unionsrecht ein höheres Gewicht als das Recht der Mitgliedstaaten. Für den Fall, dass **eine nationale Vorschrift** einer **Unionsbestimmung in einem konkreten Anwendungsfall widerspricht**, hat das die Rechtsvorschriften zu vollziehende Organ – kann zunächst jede nationale Behörde oder jedes Gericht sein – **dem Unionsrecht den Vorrang zu geben**.

Der Grundsatz des Vorrangs wurde durch den EUGH mit dem Urteil in der Sache Costa/Enel 1964 entwickelt und mehrfach bestätigt. Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen schuf der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Demnach ist den Mitgliedstaaten auch **untersagt**, ein mit dem Recht der europäischen Organe **im Widerspruch stehendes Recht zu erlassen**. Besteht bereits „**widersprüchliches**“ **nationales Recht**, so ist **dieses „gemeinschaftskonform“ zu interpretieren** oder zur Gänze hinten zu stellen (die **rechtliche Wirkung der betreffenden nationalen Bestimmung gilt als ausgesetzt**). Der EUGH machte deutlich, dass sich der Grundsatz des Vorrangs auf sämtliche Normen des Unionsrechts bezieht und auch Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten betreffen kann.

Die Rechtssprechung der Verfassungsgerichtshöfe bejaht grundsätzlich den Vorrang des Unionsrechtes vor dem nationalen Recht.

Mit der Erklärung Nr. 17 zum Vertrag von Lissabon wurde nach wie vor dieser Grundsatz nicht direkt in die EU-Verträge aufgenommen, aber seine uneingeschränkte Anwendbarkeit bestätigt:

„Die Konferenz weist darauf hin, dass die Verträge und das von der Union auf der Grundlage der Verträge gesetzte Recht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union unter den in dieser Rechtsprechung festgelegten Bedingungen Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten haben.“

Unmittelbare Geltung und Umsetzung des Unionsrechts

- a) Ein Teil des Unionsrechts entfaltet in den Mitgliedstaaten unmittelbare Rechtswirkung: nämlich das primäre Unionsrecht und die Verordnungen. **Verordnungen** sind EU-Gesetze, die sofort (20 Tage nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU) und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten.

Art. 288 Abs. 2 V-AEU:

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

- b) Dagegen haben **Richtlinien** grundsätzlich keine unmittelbare Wirkung gegenüber Einzel- oder juristischen Personen. Es ist den Mitgliedstaaten in der Regel überlassen, die Mittel und Wege festzulegen, mit denen ein verbindliches Ziel der Union von den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten innerhalb einer gesetzten Frist in nationales Recht umgesetzt werden muss.

Art. 288 Abs. 3 V-AEU:

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

Wird eine Richtlinie nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt, kann sie dennoch unmittelbar wirken und von Behörden angewendet werden. Dazu muss die Richtlinienbestimmung inhaltlich so genau und konkret gefasst sein, dass sie sich zu einer unmittelbaren Anwendung eignet und sie darf keine unmittelbare Verpflichtung für einen Einzelnen beinhalten. Daher ist eine unmittelbare Wirkung von Richtlinien unter Privaten (horizontale Direktwirkung) nicht möglich. Ist ein Recht in einer Richtlinie ausreichend bestimmt, so kann sich der Einzelne darauf berufen.

Erleidet ein Einzelner nach Ablauf der Umsetzungsfrist in Folge der fehlenden oder mangelhaften Umsetzung einen Nachteil, kann er unter Umständen den Mitgliedstaat im Wege der Staatshaftung wegen Schadensersatz in Anspruch nehmen. Aus der Nicht-Umsetzung der Richtlinie soll nach der Judikatur des EuGH (Francovich 1991, C-6/90 und C-9/90) dem Bürger kein Schaden erwachsen.

- c) **Beschlüsse** sind unmittelbar wirkende Entscheidungen der EU-Organe, jedoch sind diese in der Regel an einen festgelegten Personenkreis gerichtet.

Art. 288 Abs. 4 V-AEU:

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

Aufgrund der politischen Willens- und Entscheidungsfindung des EU-Gesetzgebungsverfahrens und der dadurch mehrfachen Überarbeitung und der Kompromissbildung kommt es häufig dazu, dass trotz der Bezeichnung als Richtlinie oder Verordnung deren „rechtlich verbindlicher“ Charakter nicht immer eindeutig ist. Teile einer Verordnung können durchaus „Richtliniencharakter“ haben und umgekehrt. Es ist daher der „EU-Gesetzestext“ immer im Detail auf seine unmittelbaren Rechtswirkungen und auf den dem nationalen Gesetzgeber eingeräumten Umsetzungsspielraum zu prüfen.

Grundrechte in der EU

Der Grundrechtsschutz ist – ohne formelle Verfassung und ohne den mit dem Lissabon-Vertrag mittlerweile verankerten Grundrechtskatalog – im EU-Recht in vielfältiger Weise verankert. Mit der EU-Mitgliedschaft sind die Grundrechte im Einzelnen nicht nur ausschließlich durch das nationale Verfassungsrecht, sondern auch durch Unionsrecht geschützt.

Eigentlich und vornehmlich werden die „Grundrechte“ erst über das Anrufungssystem der EU, nämlich den EUGH wirksam. Aus der anfänglich eher spärlichen, mittlerweile aber etablierten Rechtssprechung hat der EuGH einen Katalog von Gemeinschaftsgrundrechten kraft Richterrechtes entwickelt. Bei seiner Rechtssprechung stützt er sich auf alle nur erdenklichen Rechtsquellen für Grundrechte: an erster Stelle die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) des Europarates mit ihren Zusatzprotokollen, weitere Konventionen – wie die Sozialcharta, oder die Menschenrechtserklärung der UNO.

Des Weiteren hat er bei seiner Rechtssprechung – ungeschriebenes Recht –

nämlich die gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten – ein sicherlich kein leichtes Unterfangen – zu berücksichtigen.

Seit dem Vertrag von Amsterdam gab es mit Art. 6 EUV (jetzt neu gefasst: Art. 6 V-EU) auch einen positivrechtlichen Ansatz für die Ausübung des Grundrechtsschutzes des EuGH.

Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) wurde die beim Gipfel von Nizza (2000) politisch deklarierte und 2007 adaptierte Charta der Grundrechte der Europäischen Union für rechtsverbindlich erklärt. Das Vereinigte Königreich, Polen und zuletzt die Republik Tschechien – während des Ratifizierungsprozesses – haben sich eine Ausnahme ausbedungen (Protokoll Nr. 30 zum Lissabon-Vertrag). Gleichzeitig wurde der Beitritt der EU zur EMRK des Europarates verankert (Art. 6 Abs. 1 und 2 V-EU).

Weiters sind alle Grundfreiheiten der EU, sowie die mit Grundrechtsqualität charakterisierten Rechte aus den EU-Verträgen für den Bürger auch positivrechtlich, so Europaverfassungsjuristen, zum Grundrechtsschutz geworden. Das heißt, der Bürger kann sich bei Übergriffen der EU-Organe auf alle im EU-Primär- und Sekundärrecht verankerten Freiräume, Freiheiten, Rechte, etc. berufen und den Schutz seiner Person und des gesamten ebenfalls unter Schutz gestellten Umfeldes begehren und durchsetzen.

Dies gilt nicht nur im Verhältnis von Unionsbürger/innen zur EU und ihren Organen, sondern selbstverständlich auch von Unionsbürger/innen gegenüber Behörden eines Mitgliedstaates. Begründung: Das EU-Recht wird häufig erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt, in ihren Rechtsnormen verankert und konkretisiert oder direkt vollzogen. Deshalb greift auch hier der EU-Grundrechtsschutz bei einem „Übergriff“ staatlicher Organe nicht nur des Heimatstaates, sondern aller Mitgliedstaaten. Einzelne „Grundrechte“ regeln auch das Verhältnis zwischen Bürgern/innen, dann sind sie natürlich auch in diesem Verhältnis durchsetzbar.

Offen und ambivalent ist natürlich das Verhältnis einer allenfalls unterschiedlichen Anwendung und Interpretation des EUGH der EU in Luxemburg und des Gerichtshofes für die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarates in Straßburg. Dies könnte dann eintreten, wenn die Angelegenheit gleichzeitig vor beide Gerichte gebracht und gegensätzlich entschieden werden würde. Dem sollte der Beitritt der EU zur EMRK in Zukunft abhelfen. Allerdings erachtet der EUGH in einem Gutachten (gemäß Art. 218 Abs. 11 V-AEU) vom 18.12.2014 den Entwurf einer Übereinkunft über den Beitritt der Europäischen Union zur EMRK als nicht mit dem EU-Recht vereinbar. Er erkennt unter anderem in mehreren Punkten die Gefahr einer Beeinträchtigung der besonderen Merkmale und der Autonomie des EU-Rechts. Dahinter verbirgt sich das Grundproblem einer Rangordnung der Gerichte, insbesondere im oben erwähnten Fall, dass potentiell in ihren Grundrechten Verletzte beide obersten Gerichte anrufen.

Die Charta der Grundrechte der EU

In einer politischen Proklamation wurde erstmals eine eigene Charta der Grundrechte der EU anlässlich des Gipfels von Nizza im Dezember 2000 ausgerufen. Die Präambel besagt: Zweck der Charta ist: „... den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbarer gemacht werden...“

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Charta in leicht überarbeiteter Form für rechtsverbindlich erklärt (Art. 6 Abs. 1 V-EU). Sie beinhaltet einen umfassenden Katalog an Grund- und Menschenrechten (50) mit einigen interessanten Neuerungen:

- ✚ **Würde des Menschen** (5)
- ✚ **Freiheiten** (14) u. a. neu: Recht auf Bildung, Schutz personenbezogener Daten
Asylrecht, Schutz bei Abschiebung, Ausweisung
- ✚ **Gleichheit** (7) u. a. neu: Rechte des Kindes, Rechte älterer Menschen
- ✚ **Solidarität** (12) z.B. hohes Verbraucherschutzniveau
- ✚ **Bürgerrechte** (8): neu: Recht auf gute Verwaltung; Recht auf konsularischen Schutz,
- ✚ **Justizielle Rechte** (4)

In einer horizontalen Bestimmung (Art. 52 EU-Charta der Grundrechte) wird festgelegt, dass die Mitgliedstaaten Einschränkungen der Rechte und Freiheiten nur auf gesetzlicher Grundlage vornehmen dürfen und den „Wesensgehalt“ achten müssen.

Hinweis:

[Offizieller Text der Charta in der Fassung von 2007](#) (pdf)

(Amtsblatt der EU vom 14.12.2007, Nr. C 303/1)

Der/die Unionsbürger/in – Adressat der EU-Grundrechte

Eine gleichwertige Definition – ähnlich der Definition eines Landesbürgers oder Staatsbürgers – existiert für das Unionsrecht nicht. Wohl aber ein Rechtsverweis, der wieder die Rechtskonstruktion der EU als Institution „sui generis“ unterstreicht.

Art. 9 V-EU „...*Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzu, **ohne** diese zu **ersetzen**.*“

Unionsbürger/in ist jene Person, die die Staatsbürgerschaft eines seiner Mitgliedstaaten aufweist. Subsidiär also wird die „EU-Bürgerschaft“ definiert.

Neben diesen – mitgliedstaatlich definierten – Unionsbürger/innen gibt es noch Sondergruppen, die gewisse Rechte der EU genießen können, z. B. fahrende Arbeitnehmer, Staatenlose oder Drittstaatsangehörige und deren Familienangehörige.

Der Haushalt der EU

Der Haushalt wird seit 1980 vollständig aus eigenen Mitteln finanziert. Die EU hat aber keine Finanzhoheit. Die Mitgliedstaaten erheben die Eigenmittel und stellen sie der Kommission zur Verfügung. Die EU darf keine Kredite aufnehmen (kein Haushaltsdefizit möglich).

Art. 311 V-AEU: *„Die Union stattet sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.
Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert. ...“*

Für die Union wird ein einheitlicher Haushaltsplan erstellt. Dieser muss sämtliche Einnahmen und Ausgaben enthalten. (Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts).

Eigenmittel der EU (= Einnahmen)

Die Regierungen der Mitgliedstaaten beschließen einstimmig, welche Eigenmittel der Europäischen Union zustehen. Dieser Eigenmittelbeschluss wird regelmäßig überprüft und bei Bedarf geändert. Er wird für gewöhnlich für eine Periode von sieben Jahren festgelegt. Jede Änderung des Eigenmittelsystems muss von den Parlamenten aller Mitgliedstaaten gebilligt werden. Dazu zählen:

Traditionelle Eigenmittel sind alle Zölle auf Güter, die aus Nicht-EU-Ländern eingeführt werden (einheitlicher Außentarif für Zollunion); zu den traditionellen Eigenmitteln zählen auch Abgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (Agrarabschöpfungen). Österreich hatte 2015 effektiv rd. 184 Mio. € abzuliefern. Die Mitgliedstaaten behalten 20 Prozent als Erhebungskosten ein.

Mehrwertsteuereinnahmen sind seit 2007 zwischen 0,1 und 0,3 Prozent einer auf Basis der Mehrwertsteuereinnahmen ermittelten Bemessungsgrundlage für jeden Mitgliedstaat (Österreich 2018 geplant: rd. 519 Mio. €). Da die Mehrwertsteuersätze in den EU-Staaten unterschiedlich sind, wird diese Bemessungsgrundlage für jeden EU-Mitgliedstaat nach einheitlichem Verfahren errechnet und entspricht etwa dem Endkonsum; sie ist nach oben auf 50 Prozent des Bruttosozialprodukts begrenzt.

Bruttonationaleinkommen (BNE) – ein Anteil am BNE, also der wirtschaftlichen Leistung aller EU-Staaten während eines Jahres. Das BNE ist nahezu identisch mit dem Bruttosozialprodukt (BSP). Die errechneten Beiträge unterliegen einigen Korrekturen, wie dem ‚Britten-Rabatt‘ und dem Korrekturrabatt für die größten Nettozahler dazu (Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden). Daraus errechnete sich beispielsweise für das EU-Budget 2018, dass Österreich rd. 35 Mio. € für den 4.992 Mio. umfassenden ‚Britten-Rabatt‘ aufbringen musste. Auf Österreichs EU-Beitrag aus dem Titel „BNE“ entfallen 2018 daher 2.427 Mio. €, d. h. der deutlich überwiegende Anteil der Beitragszahlungen Österreichs.

Sonstige Einnahmen der EU bestehen hauptsächlich aus Lohnabgaben der EU-Bediensteten (eigenes System der Lohnsteuerverrechnung) sowie aus verhängten Strafzahlungen (Verletzung von Wettbewerbsrecht, EUGH Sanktionen in Folge der Nichtumsetzung von EU-Gesetzen).

Obergrenze der Eigenmittel:

Die gesamten Eigenmittel der EU dürfen 1,24 % des BNE (bzw. 1,27% des BSP) aller Mitgliedstaaten nicht übersteigen.

Einnahmen der EU 2018 (geplant):	in Mrd. €	
Zölle und Abschöpfungen	22,84	15,8%
Anteile an Mehrwertsteuer	17,25	11,9%
Anteile auf Basis des Brutto-National-Einkommen	102,74	71,0 %
Lohnabgaben, Strafen, etc	1,85	1,3 %
Summe EU-Budget 2018:	144,68	100,0 %
Budget Österreich Bund 2017 Einnahmen:	77,53	
Budget Kärnten 2017 Einnahmen:	2,93	

Die Nettozahlerposition

bezeichnet die Stellung im Finanzierungssystem der Europäischen Union.

Gemäß den aktuellen Beschlüssen hat die Republik Österreich in den Jahren 2014 – 2020 jährlich zwischen 2,7 – 3,2 Mrd. Euro in den Gemeinschaftshaushalt einzuzahlen. Sie erhält jährlich rund 1,8 Mrd. Euro an Rückflüssen. Diese werden für Agrarausgleichszahlungen, für die Regionalpolitik (Förderung von wirtschaftsschwächeren Regionen) und für diverse Fördermaßnahmen der EU verwendet (u.a. F&E).

Wenn somit die Republik Österreich auch zu den sog. Netto-Zahlern gehört, ist damit nicht gesagt, dass sie dadurch nicht trotzdem Vorteile genießt. Bei einer rein rechnerischen Gegenüberstellung ist das nachvollziehbar. Leistung und Gegenleistung lassen sich hier aber nicht einfach durch Vergleich von Zahlungen und Rückflüssen gegeneinander aufrechnen.

Einige Bundesländer, wie Kärnten (siehe Tabelle) gehören zu den Regionen, die von der Europäischen Union der Strukturpolitik besonders gefördert werden; d.h. sie erhalten aus dem EU-Haushalt Zuschüsse, die insbesondere bei den reinen Agrar-Ländern durch Bundesmittel alleine nicht aufgebracht werden könnten. Die Republik Österreich ist damit nicht nur der Beitragszahler, sie ist auch bei der Landwirtschaft einer der größten Empfänger von EU-Strukturhilfen. Darüber hinaus bringt die Europäische Union der Republik Vorteile, die nicht präzise beziffert werden können. Als Exportland profitiert sie ganz besonders von den Vorteilen des Gemeinsamen Marktes. Zudem wirkt das Solidaritätsprinzip eben insbesondere auch in finanzieller Hinsicht.

**EU-Nettoempfänger Kärnten
2000 – 2006, 2007 – 2013, 2014 - 2020**

	2000-06	2007-13	2014-20*
EU-Mittel für Kärnten jährlich	106,5	118,0	123,0
Beiträge Land Kärnten jährlich	29,7	34,1	40 *
Beiträge Kärntner Gemeinden jährlich	5,6	6,5	3**
Summe anteilige Beiträge:	- 35,3	- 40,6	- 43 *
Nettobetrag jährlich	71,1	77,4	80 *
* Vorläufig; ** ab 2017 keine Gde-Beiträge mehr		jeweils in Millionen EURO	

Haushaltsfeststellung und Haushaltsverfahren, Art. 314 V-AEU

Für die Erstellung des Haushaltsplans, der die Einnahmen und Ausgaben der EU für ein Jahr festlegt, ist ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorgesehen, das dem Europäischen Parlament mittlerweile eine starke Position verleiht:

Die Kommission hat zunächst auf der Basis der Einzelentwürfe der Organe der Union bis spätestens 1. September eines jeden Jahres einen Entwurf vorzulegen. Der Rat – in der Zusammensetzung der Finanzminister – hat dazu bis spätestens 1. Oktober seinen Standpunkt abzugeben. Das Europäische Parlament hat dann 42 Tage Zeit,

- ✚ um den Standpunkt des Rates zu billigen; damit wäre das Budget von der „Haushaltsbehörde“ (Europäisches Parlament und Rat) genehmigt;
- ✚ keinen Beschluss zu fassen: der Haushaltsplan gilt ebenfalls als genehmigt;
- ✚ Änderungen vorzuschlagen – was die Regel ist.

Der Rat kann in der Folge alle die Änderungen spätestens innerhalb von 10 Tagen billigen, womit der Haushaltsplan ebenfalls als genehmigt gilt.

Wenn dies nicht der Fall ist, tritt der vom Präsidenten des Europäischen Parlaments unverzüglich einzuberufende Vermittlungsausschuss zusammen, der paritätisch aus ebenso vielen Mitgliedern des Parlaments und des Rates zusammengesetzt wird. Der Vermittlungsausschuss hat 21 Tage Zeit, um eine von beiden Gruppen mit Mehrheit (Rat: qualifizierte Mehrheit) getragene Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu finden. Dieser Entwurf bedarf jedoch der Billigung des Rates und des Plenums des Europäischen Parlaments innerhalb von weiteren 14 Tagen.

Die Kommission ist verpflichtet einen neuen Vorschlag vorzulegen – und damit beginnt das Verfahren von Vorne – wenn

- ✚ beide Organe den gemeinsamen Entwurf ablehnen, oder eines der Organe ablehnt und das andere keinen Beschluss innerhalb der Frist fällt, oder
- ✚ nur das Europäische Parlament ablehnt und der Rat billigt, oder
- ✚ der Vermittlungsausschuss keinen gemeinsamen Entwurf zu Stande bringt.

Lehnt hingegen der Rat den gemeinsamen Entwurf ab, kommt die „starke Stellung“ des Parlaments zum Tragen: Das Parlament kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder (mind. 376 Abgeordnete) und 3/5 der abgegebenen Stimmen auf seinen einstigen Abänderungen oder Teilen davon beharren und diese bestätigen. Diese werden in dieser Form Bestandteil des Haushaltsplans.

In jedem Fall stellt der Präsident des Europäischen Parlaments am Ende des Verfahrens fest, dass der Haushaltsplan endgültig erlassen ist.

Die knappen Fristen sorgen dafür, dass rechtzeitig vor Jahresbeginn ein genehmigter Haushaltsplan vorliegen sollte. Sollte dies nicht der Fall sein, gilt ein „Budgetprovisorium“ auf der Basis von Monatszwölftel des Budgets des vorangegangenen Jahres.

Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar. Die Kommission verwaltet dann den Etat, gibt also das Geld aus. Rechnungshof und das Europäische Parlament prüfen später, ob die Mittel korrekt eingenommen und ausgegeben wurden.

Ausgaben der EU 2018 (Zahlungen):	in Mrd. €	
Intelligentes, integratives Wachstum	66,6	46,0 %
Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen	56,1	38,8 %
Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	3,0	2,8 %
Die EU als globaler Akteur	8,9	6,1 %
Verwaltung	9,7	6,7 %
Sonstiges	0,4	0,3 %
Summe EU-Budget 2018:	144,7	100,0 %
Budget Österreich Bund 2017 Ausgaben:	82,10	
Budget Kärnten 2017 Ausgaben:	2,60	

Im Haushaltsjahr 2018 kann die Union 144,7 Milliarden Euro ausgeben. Im Vergleich macht das jährliche Bundesbudget Österreich etwas mehr als die Hälfte (56%) des EU-Budgets aus.

Die Organe

Nach Art. 13 V-EU werden die der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben durch folgende Organe wahrgenommen:

- + dem Europäischen Parlament,
- + dem Europäischen Rat,
- + dem Rat,
- + der Europäischen Kommission,
- + dem Gerichtshof der Europäischen Union,
- + der Europäischen Zentralbank
- + dem Rechnungshof.

Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.

Das Europäische Parlament

Art. 14 V-EU

Art. 223 – 234 V-AEU

Web: www.europarl.europa.eu



Das Europäische Parlament hat seinen Sitz in Straßburg; das Generalsekretariat befindet sich in Luxemburg; die ‚Mini-Plenartagungen‘, die Ausschüsse und Fraktionen tagen in Brüssel.

Zusammensetzung

Das Parlament setzt sich aus direkt gewählten Vertretern der Unionsbürger/innen zusammen. Sie werden aufgrund von direkten Wahlen in jedem Mitgliedstaat ermittelt. Sie sind daher keine Regierungsvertreter; sie sind unabhängig und nicht weisungsgebunden.

Die Zahl der in den Mitgliedstaaten gewählten Abgeordneten ist entsprechend den Einwohnerzahlen unterschiedlich hoch (degressiv proportional). Insgesamt hat das Europäische Parlament höchstens 705 Mitglieder einschließlich seiner/s Präsidenten/in (2020 von 751 mit dem Austritt des Vereinigten Königreiches reduziert). Die Mindestzahl pro Mitgliedstaat ist mit 6 und die Höchstzahl mit 96 begrenzt.

Organisation

a) Abgeordnete und Präsidium

Das Abgeordnetenmandat dauert 5 Jahre

Inkompatibilität:

Die Abgeordneten dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder der Regierungen oder der Organe und der Institutionen der Gemeinschaft sein.

Präsidium: Das Parlament hat als Präsidium einen Präsidenten und 14 Vizepräsidenten. Die Amtsdauer beträgt 2 ½ Jahre.

b) Beschlussfassung

Das Parlament ist nach der Geschäftsordnung beschlussfähig, wenn mindestens ein Drittel der Abgeordneten anwesend ist. Es fasst seine Beschlüsse mit der „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“. Eine Zweidrittelmehrheit ist beim **Misstrauensvotum** gegenüber dem Kommissionskollegium vorgeschrieben, wobei die Mehrheit der Abgeordneten anwesend sein muss, Art. 234 V-AEU. Die absolute Mehrheit („Mehrheit seiner Mitglieder“) ist z.B. bei der Neuaufnahme eines Staates in die EU vorgesehen (Art. 49 V-EU).

c) Fraktionen, Ausschüsse

Die Abgeordneten des Parlaments bilden Fraktionen. Diese werden grundsätzlich nicht von den Abgeordneten eines Mitgliedstaates gebildet, sondern es bilden sich auf Unionsebene parteipolitische Fraktionen.

Das Parlament hat in der laufenden 9. Periode (2019 – 2024) 20 **ständige Ausschüsse** und zwei **Unterausschüsse**:

- ✚ Haushaltsausschuss
- ✚ Haushaltskontrollausschuss
- ✚ Ausschuss für Wirtschaft und Währung
- ✚ Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz
- ✚ Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie
- ✚ Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
- ✚ Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
- ✚ Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- ✚ Fischereiausschuss
- ✚ Ausschuss für Verkehr und Tourismus
- ✚ Ausschuss für regionale Entwicklung
- ✚ Ausschuss für Kultur und Bildung
- ✚ Rechtsausschuss
- ✚ Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
- ✚ Ausschuss für konstitutionelle Fragen
- ✚ Ausschuss für die Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter
- ✚ Petitionsausschuss
- ✚ Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten (mit UA Menschenrechte und UA Sicherheit und Verteidigungspolitik)
- ✚ Ausschuss für Entwicklung
- ✚ Ausschuss für internationalen Handel

Für außerordentliche Fragen können für die Dauer von max. 12 Monaten **nichtständige (Sonder-) oder Untersuchungsausschüsse** eingerichtet werden.

Die Aufgaben des Parlaments

Das Europäische Parlament teilt sich seine **gesetzgebende Gewalt** seit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) nahezu gleichberechtigt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe unten) mit dem Rat. Seine rechtssetzenden

Aufgaben sind im Laufe der „Europäischen Integration“ immer umfangreicher und stärker geworden. Durch die direkte Wahl des Parlaments wird die demokratische Legitimierung des europäischen Rechts gewährleistet.

Gesetzgebende Gewalt

Das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren**, das am häufigsten zur Anwendung gelangt, ist das **„Mitentscheidungsverfahren“**. Dabei sind das Europäische Parlament und der Rat einander gleichgestellt und erlassen gemeinsame Rechtsakte des Rates und des Parlaments. Dieses Verfahren kommt bei Rechtsvorschriften aus vielen unterschiedlichen Bereichen zur Anwendung.

Zu einer Reihe anderer Vorschläge ist das Parlament anzuhören, und seine Zustimmung ist für bestimmte wichtige politische oder institutionelle Entscheidungen erforderlich.

Demokratische Kontrolle

Das Parlament übt eine demokratische Kontrolle über die anderen europäischen Organe aus. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten.

- Es führt vor der Einsetzung einer neuen Kommission **Anhörungen aller künftigen neuen Mitglieder und des Präsidenten der Kommission** (von den Mitgliedstaaten benannt) durch, die ohne Billigung durch das Parlament nicht bestellt werden können.
- Die Kommission ist politisch rechenschaftspflichtig gegenüber dem Parlament, das die gesamte Kommission durch einen **Misstrauensantrag** zum Rücktritt zwingen kann (Art. 234 V-AEU).
- Im Allgemeinen übt das Parlament seine Kontrolle durch **regelmäßige Prüfung der Berichte** aus, die ihm von der Kommission vorgelegt werden (Gesamtbericht, Berichte über die Ausführung des Haushaltsplans und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts usw.) Darüber hinaus richten die Abgeordneten regelmäßig schriftliche oder mündliche **Anfragen** an die Kommission.
- Die Mitglieder der Kommission nehmen an Plenartagungen des Parlaments und Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse teil, was einen **ständigen Dialog** beider Organe ermöglicht.
- Die parlamentarische Kontrolle erstreckt sich auch auf den Rat: Die Abgeordneten richten regelmäßig schriftliche oder mündliche **Anfragen an den Rat**, dessen Präsident an den Plenartagungen und an wichtigen Debatten teilnimmt.
- Auf einigen Gebieten wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hat sich eine enge **Zusammenarbeit zwischen Parlament und Rat** entwickelt. Zu diesen Themen wird das Parlament vom Präsidenten des Rates laufend informiert.
- Die Prüfung der von Bürgern eingereichten **Petitionen** (Art. 227 V-AEU) und die Einsetzung nichtständiger Untersuchungsausschüsse (Art. 226 V-AEU) bilden weitere Kontrollmöglichkeiten des

Parlaments.

- Schließlich leistet das Parlament **Beiträge zu allen Gipfeltreffen** der EU (den Tagungen des Europäischen Rates). Bei der Eröffnung jedes Gipfels wird der Präsident des Parlaments eingeladen, die Standpunkte und Anliegen des Parlaments in Bezug auf aktuelle Probleme und die Themen, die auf der Tagesordnung des Europäischen Rates stehen, zur Sprache zu bringen. Der Präsident des Europäischen Rates ist verpflichtet, über die durchgeführten Sitzungen dem Europäischen Parlament zu berichten.

„Haushaltsbehörde“

Der Haushalt der EU wird **jährlich von Parlament und Rat gemeinsam verabschiedet**. Der Haushaltsplan wird vom Parlament in zwei aufeinander folgenden Lesungen erörtert und wird erst nach Unterzeichnung durch seinen Präsidenten wirksam (siehe oben „Haushaltsfeststellungsverfahren“).

Der Ausschuss des Parlaments für Haushaltskontrolle überwacht die Verwendung der Haushaltsmittel, und das Parlament stimmt jedes Jahr darüber ab, ob die Ausführung des Haushaltsplans im abgelaufenen Haushaltsjahr gebilligt werden soll. Dieser Prozess wird auch als **„Entlastung der Kommission“** bezeichnet.

Der Europäische Rat (Art. 15 V-EU und Art. 235 f V-AEU)

Web: www.consilium.europa.eu



Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Europäische Rat zu einem **Organ** aufgewertet.

Zusammensetzung

Er setzt sich aus den **Staats- und Regierungschefs** der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission zusammen. Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik („EU-Außenminister/in“) nimmt ebenfalls teil.

Vorsitz

Den Vorsitz führt der/die **Präsident/in des Europäischen Rates**, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt wird. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich. Der Präsident **vertritt auch die Union** – unbeschadet der Befugnisse des/der „EU-Außenminister/in“ - in den Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik. Der/die Präsident/in sorgt daher für mehr **Kontinuität** (im Gegensatz zu der bis Ende Dezember 2009 bestandenen, halbjährlichen Rotation des Vorsitzes zwischen den Mitgliedstaaten) und hat auf die konsensuale Entscheidungsfindung hinzuwirken.

Die Aufgaben des Europäischen Rates

Der Europäische Rat soll der **Union** die für ihre Entwicklung erforderlichen **Impulse geben** und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und **Prioritäten festlegen**. Er darf jedoch nicht gesetzgeberisch tätig werden. Sofern er Beschlüsse oder Entscheidungen trifft, sind diese im **Konsens** zu erwirken.

Der Rat (Art. 16 V-EU und Art. 237 – 243 V-AEU)

Web: www.consilium.europa.eu



Zusammensetzung

Art. 16 V-EU bestimmt, dass der Rat aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht. Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder.

Ein Ratsmitglied ist daher auch Regierungsmitglied der entsendenden Regierung. Kraft EG-Gewohnheitsrecht können auch Staatssekretäre/innen in Vertretung eines/r Ministers/in entsandt werden. Für föderalistisch organisierte Staaten wie Österreich können auch Ministerpräsidenten/innen, Landeshauptmänner oder Landesräte/innen kraft ihrer „Ministerfunktion“ als Ratsmitglied teilnehmen.

Es gibt keine/n ständige/n Ratsminister/in oder Europaminister/in.

Je nach zu behandelnden (fachlichen) Angelegenheiten tagt der Rat in verschiedener Zusammensetzung als

- ✚ Rat für Allgemeine Angelegenheiten
- ✚ Agrarministerrat
- ✚ Außenministerrat
- ✚ Verkehrsministerrat u. a.

Seit 2009 gibt es zehn verschiedene Zusammensetzungen. Mehrere Fachminister/innen können bei ressortüberschreitenden Beratungspunkten anwesend sein – jedoch nur mit einer Sprecherrolle und einem Stimmrecht.

Vorsitz

Art. 16 V-EU und Art. 236 V-AEU: Der Vorsitz wird auf Grund eines Beschlusses des Europäischen Rates (Staats- und Regierungschefs) festgelegt. Um für mehr Kontinuität zu sorgen, wurde eine „gemeinsame“ Abstimmung von drei aufeinander folgenden, halbjährlichen Präsidentschaften der Mitgliedstaaten seit Jänner 2010 eingeführt (Vertrag von Lissabon).

Im Zeitraum von 1. Juli 2017 und 31. Dezember 2018 hatten Estland, Bulgarien und **Österreich** jeweils für ein halbes Jahr den Vorsitz inne. Finnland hatte im 2. Halbjahr 2019 den Vorsitz. 2020 hat im 1. Halbjahr Kroatien, im 2. Halbjahr Deutschland den Vorsitz.

Im Rat für „Auswärtige Angelegenheit“ führt der/die Hohe Vertreter/in der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik („EU-Außenminister/in“) den Vorsitz. Er/Sie ist für 2 ½ Jahre vom Europäischen Rat ernannt und ist gleichzeitig Vizepräsident/in der Europäischen Kommission („Doppelhut“).

Beschlussfassung

Art. 238 V-AEU sieht für die Beschlüsse des Rates die Einstimmigkeit, die qualifizierte Mehrheit, und die einfache Mehrheit vor.

Einstimmigkeit

Sie ist erforderlich, wenn die Gemeinschaftsverträge dies ausdrücklich vorsehen. Einstimmigkeit bedeutet: Zustimmung aller Mitglieder. Stimmenthaltung steht der Einstimmigkeit nicht entgegen, vorausgesetzt der sich der Stimme enthaltende Mitgliedstaat ist durch ein anwesendes Mitglied vertreten. Beispiel: Art. 352 V-AEU ermächtigt den Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, unbedingt erforderliche Vorschriften zu erlassen, die zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Union dienen. Ebenso bedarf die Regelung der Sprachen für die Organe eines einstimmigen Beschlusses des Rates (Art. 342 V-AEU).

Qualifizierte Mehrheit

Sie gilt für die überwiegende Anzahl aller Entscheidungen des Rates. Zu beachten ist hierbei die [Stimmwägung](#).

Bis zum 31. Oktober 2014 (allenfalls in geänderter Form auch noch bis 2017) galt noch das „alte“ System der qualifizierten Mehrheit, wonach die Mitgliedstaaten über unterschiedlich gewichtete, im Vertrag festgelegte Stimmen (*siehe Tabelle Seite 6*) verfügten.

Das „neue“ System der „doppelten Mehrheit“ verlangt die Zustimmung von **55% der Mitglieder von Mitgliedstaaten**, die **zusätzlich 65% der Bevölkerung** repräsentieren. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich (Art. 16 Abs 4 V-EU).

Mehrheit der Mitglieder (einfache Mehrheit)

Es findet keine Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten statt, sondern jedes Mitglied hat eine Stimme. Die Mehrheit bedeutet 50% und 1 Stimme. Beispiel: Gemäß Art. 241 V-AEU kann der Rat die Kommission auffordern, geeignete Untersuchungen anzustellen oder Vorschläge zu einem bestimmten Thema zu unterbreiten.

Exkurs: „Luxemburger Vereinbarung“ vom 29.01.1966

Mehrheitsbeschlüsse sollen nur dann möglich sein, wenn alle Mitgliedstaaten damit einverstanden sind. Wenn ein Mitgliedstaat sich auf sehr wichtige Interessen beruft, wird solange weiterverhandelt, bis ein Kompromiss erzielt wird.

Die Rechtsnatur der „Luxemburger Vereinbarung“ ist umstritten. Sie ist kein primäres Gemeinschaftsrecht in Form einer Vertragsänderung. Sie ist auch kein Gewohnheitsrecht. Sie ist eher eine politische Absichtserklärung der Mitgliedstaaten in Form eines Gentlemen's Agreement.

Mit dem Protokoll Nr. 9 zum Vertrag von Lissabon wurde der Kern der „politischen Vereinbarung“ in so ferne primärrechtlich verankert, als vor einer endgültigen Beschlussfassung des Rates der Europäische Rat (Staats- und Regierungschefs) zu befassen ist. Dieser fällt eine Entscheidung nur im „Konsens“ (Art. 15 Abs. 4 V-EU), weshalb auf einen solchen hinzuwirken ist.

Exkurs: Mitwirkung der Bundesländer

a) Verständigungs- und **Stellungnahme**-Verfahren:

Die Länder sind vom Bund unverzüglich über alle Vorhaben der EU, die den **selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren** oder sonst für sie von Interesse sein könnten, zu unterrichten und es ist ihnen **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben. Eine solche Mitwirkungsmöglichkeit ist unter bestimmten Voraussetzungen bundes-verfassungsgesetzlich auch für den Nationalrat und den Bundesrat vorgesehen.

b) **Einheitliche Stellungnahme** der Länder:

Übermitteln die Länder dem Bund eine einheitliche Stellungnahme (gemäß Art. 23 d Abs. 2 B-VG) zu einem Vorhaben der EU, das Angelegenheiten betrifft, in **denen die Gesetzgebung Landessache ist**, darf der Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen auf Ebene der EU **nur aus zwingenden integrations- und außenpolitischen Gründen von dieser Stellungnahme abweichen**.

Aufgaben des Rates

Nur allgemein werden die Aufgaben des Rates in Art. 16 V-EU genannt. Detailliert sind sie in den einzelnen Bestimmungen der Verträge angeführt.

Rechtsetzung

Gemeinsam mit dem Europäische Parlament ist der Rat zur Gesetzgebung berufen (Art. 16 Abs. 1 V-EU und korrespondierend Art. 14 Abs. 1 V-EU).

Koordination

Der Rat hat die Aufgabe, die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, die in ihrem gemeinsamen Interesse liegt, aufeinander abzustimmen und zu koordinieren (Art. 121 V-AEU). Ähnlich fungiert der Rat in Fragen der Beschäftigung, bei der die Politiken der Mitgliedstaaten über spezifische gemeinsame Leitlinien unterstützt werden sollen (Art. 148 V-AEU).

Außenbeziehungen

Der Rat ist zuständig für den Abschluss von Abkommen und für die Zustimmung zu Abkommen mit Drittstaaten, internationalen Organisationen und Angehörigen eines dritten Staates. Die unmittelbaren Verhandlungen führt die Kommission, die dazu eine ausdrückliche Ermächtigung erhält.

Er schließt Abkommen mit dritten Staaten, Staatenverbindungen und internationalen Organisationen (Art. 218 V-AEU).

Initiative

Der Rat hat die Befugnis, die Kommission aufzufordern, zur Erreichung und Verwirklichung der gemeinsamen Ziele tätig zu werden – die Kommission

wird hierdurch aber nicht gebunden – (Art. 241 V-AEU). Ebenso hat der Rat ein partielles Initiativrecht für Gesetzesvorschläge nach Art. 76 lit. b V-AEU im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen: auf Antrag eines Viertels der Mitgliedstaaten kann ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden.

✚ **Haushalt (Art. 314 V-AEU)**

Der Haushaltsplan der EU wird jährlich vom Rat und vom Europäischen Parlament gemeinsam verabschiedet (siehe oben). Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) wurde die Rolle des Parlaments gestärkt. Es kann mit „Beharrungsbeschlüssen“ seine Änderungen gegenüber dem Rat durchsetzen.

Entlastung:

Auf Empfehlung des Rates entlastet das Europäische Parlament die Kommission für die Ausführung des jährlichen Haushaltsplans (Art. 319 V-AEU).

✚ **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**

Die Mitgliedstaaten arbeiten an der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Allerdings behalten die einzelnen EU-Staaten die Kontrolle über ihre Außenpolitik, Sicherheit und Verteidigung. Sie haben die nationalen Hoheitsrechte in diesen Bereichen nicht abgegeben, so dass das Parlament nur eine beschränkte Rolle spielt. Es ist regelmäßig zu informieren. Mit der „Doppelhut“ Konzeption des/der Hohen Vertreters/in der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, die/der gleichzeitig auch Vizepräsident/in der Kommission ist und über einen diplomatischen Korps in allen Staaten verfügt, wird die Arbeit der Kommission enger mit den „gemeinsamen“ außenpolitischen Anliegen der Mitgliedstaaten verknüpft. Die EU-Staaten können jedoch durch eine Kooperation in diesen Angelegenheiten stark profitieren, und der fix definierte „Rat für Auswärtige Angelegenheiten“ bildet das wichtigste Forum, in dem diese „zwischenstaatliche Zusammenarbeit“ stattfindet.

✚ **Justiz und Inneres**

Internationale Kriminalität kann nur in einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wirksam bekämpft werden. Damit die Union dies auch tun kann und damit alle Bürger/innen in der ganzen EU gleichen Zugang zur Zivilgerichtsbarkeit haben, müssen die nationalen Gerichte, Polizeikräfte, Zollbeamten und Einwanderungsbehörden aller EU-Staaten zusammenarbeiten.

Beispiele:

- ✚ Anerkennung eines Scheidungsurteils oder einer Entscheidung über das Sorgerecht für Kinder in allen anderen Mitgliedstaaten
- ✚ Sicherung der Außengrenzen der EU
- ✚ gegenseitige Informationen von Zollbeamten und Polizisten über die Bewegung mutmaßlicher Drogenhändler oder Schleuser
- ✚ gleiche Verfahren für Asylbewerber, um „Asylshopping“ zu verhindern

✚ **Personalrecht**

Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) teilt sich der Rat mit dem Europäischen Parlament die Zuständigkeit für das Statut der Beamten der Union. Sie erlassen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten. Sie setzen die Besoldung der Kommissionsmitglieder, der Richter, der Generalanwälte und

des Kanzlers des Gerichts fest.

Mit dem Rat der EU nicht zu verwechseln sind:

Der Europäische Rat (Art. 15 V-EU)

(siehe oben)

Der Europarat

Der Europarat ist eine 1949 gegründete, zwischenstaatliche politische Organisation, die den Schutz und die Stärkung der Einheit und Zusammenarbeit aller Staaten Europas zum Ziel hat.

Er hat seinen Sitz in Straßburg, derzeit gehören 47 Staaten an. Der Europarat bemüht sich intensiv um Demokratie und Menschenrechte in den Mitgliedstaaten. Eine besondere Errungenschaft ist die EMRK.

Die Kommission (Art. 17 f V-EU und Art. 244 – 250 V-AEU)

Web: www.ec.europa.eu



Die Kommission ist ein politisch unabhängiges Organ, das die Interessen der gesamten Union vertritt und wahrt. Innerhalb des institutionellen Systems der EU bildet sie die Antriebskraft: sie schlägt Rechtsvorschriften, politische Maßnahmen und Aktionsprogramme vor und ist für die Umsetzung der Beschlüsse des Parlaments und des Rates verantwortlich.

Zusammensetzung (Art. 244 V-AEU)

Der Rat hat einstimmig eine „Rotation“ der Mitglieder der Kommission festzulegen, die das demografische und geografische Spektrum der Mitgliedstaaten zufriedenstellend abbildet. Diese zwar schon im Vertrag von Nizza grundsätzlich vorgesehene, mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) nunmehr festgelegte Regelung wurde 2014 aufgrund von Übergangsbestimmungen wirksam (Art 17 Abs. 4 V-EU), jedoch durch Beschlüsse des Rates weiterhin ausgesetzt. **Seit der Erweiterung 2004 stellt daher jedes der Mitgliedstaaten eine/n Kommissar/in**, um die Vertretung jedes Mitgliedstaates in diesem wichtigen Organ zu gewährleisten. Die Frage der viel diskutierten „Verkleinerung“ im Interesse einer besseren Abstimmung und Vereinfachung der Kommissionsentscheidungen ist bislang noch nicht erfolgt.

Geeignete Persönlichkeiten werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten vorgeschlagen; der oder die zunächst von den Regierungen einvernehmlich „nominierte“ Präsident/in, welche/r vom Parlament bestätigt wird, wählt die Personen dann aus. Nach einer Anhörung stimmt das Europäische Parlament dem Kollegialorgan zu oder lehnt es ab.

Die Mitglieder der Kommission sind **nicht weisungsgebunden**, sondern völlig unabhängig. Sie sind lediglich den Interessen der Gemeinschaft verpflichtet.

Das Mandat eines Kommissionsmitgliedes endet – außer bei Tod und Zeitablauf –

durch Rücktritt oder Amtsenthebung durch den Gerichtshof (GH). Darüber hinaus kann die gesamte Kommission durch ein Misstrauensvotum des Parlamentes ihr Amt verlieren (Art. 234 V-AEU).

Vorsitz

Der Kommission sitzt ein/e Präsident/in vor. Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) wurde seine/ihre Rolle innerhalb der Kommission gestärkt: Er/sie vertritt die Kommission nicht nur nach außen, sondern teilt die Aufgaben unter den Kommissionsmitgliedern auf oder ändert sie, diese führen die Aufgaben unter seiner/ihrer Leitung aus und er/sie gibt Leitlinien vor.

Beschlussfassung

Nach Art. 250 V-AEU werden die Beschlüsse der Kommission mit der Mehrheit ihrer Mitglieder – d.h. mit absoluter Mehrheit (50 Prozent plus ein Mitglied) – gefasst (sog. Konsensquorum). Erst bei Anwesenheit von mindestens 50 Prozent der Mitglieder plus 1, ist die Beschlussfähigkeit der Kommission gegeben. Abwesende Kommissionsmitglieder können nicht vertreten werden. Die Kommission ist hinsichtlich der Beschlussfassung kollegial, d.h. ohne die Möglichkeit der Delegation der Entscheidungsbefugnis auf einzelne Mitglieder. Es gibt jedoch die Möglichkeit, ein Kommissionsmitglied zu bestimmten Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung zu ermächtigen (Ermächtigungsverfahren). Die Verantwortung der Kommission bleibt jedoch voll bestehen. Das Ermächtigungsverfahren ist lediglich eine interne Geschäftsverteilungsmaßnahme.

Organisatorischer Aufbau

Alle Kommissionsmitglieder haben ein Büro mit ca. 5 - 10 Mitarbeitern, das sog. Kabinett. Zur Vorbereitung der Beschlüsse sind die von der Kommission zu bearbeitenden Sachgebiete auf Ressorts aufgeteilt, die Generaldirektionen und besondere Dienststellen genannt werden. Jedes Kommissionsmitglied steht weisungsbefugt einem oder mehreren Ressorts vor. An der Spitze jedes Ressorts steht ein/e Generaldirektor/in.

Die Aufgaben der Kommission sind so vielfältig, dass die Dienststellen der Kommission bei ihrer Bewältigung auch noch von zahlreichen Fach- und Expertenausschüssen unterstützt werden.

Mit über 30.000 Mitarbeitern in Brüssel und Luxemburg ist die Kommission die größte Behörde der Union.

Aufgaben

Die Aufgaben der Kommission werden allgemein in Art. 17 Abs. 1 u. 2 V-EU ausgeführt. Im Einzelnen sind sie in den jeweiligen Bestimmungen der Verträge festgelegt.

Sie lassen sich folgendermaßen gliedern:

Initiativrecht

Die Kommission besitzt ein sog. Initiativmonopol. Grundsätzlich hat die Kommission im Gesetzgebungsverfahren das alleinige Recht, Gesetzesentwürfe einzubringen und dem Rat vorzuschlagen. Insofern ist die Kommission das Organ, das die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts in Gang hält. Ohne Initiative der Kommission kommt es zu einem Stillstand der Entwicklung. Die Kommission kann nicht gezwungen werden, ihr Initiativrecht auszuüben. Macht die Kommission von ihrem Initiativmonopol keinen Gebrauch, so hat das Parlament die Möglichkeit des Misstrauensvotums nach Art. 234 V-AEU. Nur ausnahmsweise für spezielle Bereiche der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit kann die Initiative zu einem Gesetz von einem Viertel der Mitgliedstaaten gesetzt werden (Art. 76 lit.b V-AEU)

Vertragskontrolle

Die Kommission wacht über die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Stellt sie Verstöße fest, muss sie einschreiten (mehrstufiges **Vertragsverletzungsverfahren**) und ggf. vor dem Gerichtshof **Staatenklage** gegen den jeweiligen Mitgliedstaat erheben (Art. 258 V-AEU).

Gegen natürliche oder juristische Personen, die primäres oder sekundäres Unionsrecht verletzen, hat sie in Einzelfällen ein Sanktionsrecht.

Exekutivrecht

Die Kommission ist das Exekutivorgan der Gemeinschaft, d.h. sie muss das Unionsrecht nach den Beschlüssen des Rates und des Europäischen Parlaments ausführen und durchsetzen.

Der Kommission kann in den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetzen die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung des Basisrechtsaktes in ‚nicht-wesentlichen Bestandteilen‘ („Was“) zu erlassen („delegierte Rechtsakte“ – Art. 290 V-AEU). Ebenso kann die Kommission ermächtigt werden, für die gleichmäßige Umsetzung des Basisrechtsaktes in allen Mitgliedstaaten notwendige Maßnahmen („Wie“) zu verfügen („Durchführungs-Rechtsakte“ Art. 291 V-AEU). Bei diesen Formen der ‚tertiären Unions-Gesetzgebung‘ werden regelmäßig (nationale) Experten beigezogen bzw. sind verpflichtend Vertreter der Mitgliedstaaten in Ausschüssen zu hören oder diesen einer Beschlussfassung vorzulegen („Komitologie“).

In vielen Bereichen bedient sich die Kommission der Verwaltungsstellen der nationalen Dienststellen, um insbesondere Förderprogramme umzusetzen („dezentrale EU-Förderverwaltung“).

Haushaltsbefugnis

Die Kommission stellt den Entwurf des Haushaltes der Union auf und ist zuständig für die Ausführung des Haushaltsplanes.

Fondsverwaltung

Die Kommission verwaltet die ihr angegliederten Gemeinschaftsfonds

Außenbeziehungen

Die Kommission ist zuständig für die Aushandlung handelspolitischer (CETA, TTIP, Vertrag über das zukünftige Verhältnis mit dem Ex-Mitglied Vereinigtes Königreich) und sonstiger Abkommen (WTO) (Art. 218 EGV). Sie vertritt die Union bei internationalen Organisationen, wobei der/die seit dem Vertrag von Lissabon neue Hohe Vertreter/in der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik die Hauptlast trägt (Art. 220 V-AEU). Ihm/Ihr steht ein „Diplomatenkorps“ in Form der Delegationen bei den Drittstaaten und internationalen Organisationen („Botschaften“) zur Verfügung.

Gesamtbericht

Die Kommission veröffentlicht jährlich einen Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften.

Gerichtliche Vertretung




Gem. Art. 335 V-AEU vertritt die Kommission die Union in rechtlichen Angelegenheiten, so auch vor mitgliedstaatlichen Gerichten.

Der Gerichtshof der Europäischen Union **(Art. 251 – 281 V-AEU)** Web: www.curia.europa.eu



Das Organ:

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EUGH) setzt sich zusammen aus:

-  dem Gerichtshof
-  dem Gericht
-  dem Gericht für den öffentlichen Dienst

Der EUGH ernennt nach Art. 12 EuGHVfO einen Kanzler und gemäß Art. 13 EuGHVfO einen oder mehrere Hilfskanzler für sechs Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl. Er ist zuständig für Aufgaben im Verfahrensrecht, der Gerichtsorganisation und des Personalsektors. Er ist weisungsgebunden gegenüber den Richtern.

Sprachenregelung

Nach Art. 29 EuGHVfO gelten vor den Gerichten alle 24 Amtssprachen der EU. Er ist zu uneingeschränkter Vielsprachigkeit verpflichtet.

Grundsätzlich wählt der Kläger die Verfahrenssprache. Sie ist insbesondere anzuwenden bei den mündlichen Ausführungen, in den Schriftsätzen der Parteien, in den Protokollen und Entscheidungen des Gerichts. Beherrschen Parteien oder Zeugen die Verfahrenssprache nicht, so können sie sich in einer anderen Sprache äußern.

Der Gerichtshof:

Der Gerichtshof besteht aus einem Richter je EU-Mitgliedstaat und 9 Generalanwälten.

- ✚ Die Richter müssen in ihrem Heimatstaat die Voraussetzungen für das höchste Richteramt erfüllen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben das Vorschlagsrecht. Die Ernennung erfolgt im Einvernehmen aller Mitgliedstaaten. Die Amtszeit beträgt 6 Jahre. Wiederernennungen sind möglich.

Eine teilweise Neubesetzung muss im Dreijahresrhythmus vorgenommen werden.

Die Richter sind unabhängig, genießen Immunität, und es gilt der Grundsatz der Inkompatibilität mit anderen Ämtern.

- ✚ Der Gerichtshof wird durch einen Präsidenten geleitet. Dieser wird von den Richtern aus ihrer Mitte für drei Jahre gewählt.
- ✚ Der Gerichtshof wird von Generalanwälten unterstützt. Diese werden für sechs Jahre ernannt und müssen die Voraussetzungen für das höchste Richteramt nach nationalem Recht erfüllen.

Ein Generalanwalt nimmt an dem Verfahren und der Beweisaufnahme teil. Nach Art. 59 § 1 EuGHVfO stellt er am Schluss der mündlichen Verhandlung Schlussanträge und begründet sie. Dabei ist er unparteiisch und unabhängig. Der Gerichtshof ist an den Antrag nicht gebunden, hält sich aber in der Regel daran.

Aufgaben des EUGH

Die Rechtsprechung des EUGH dient der Sicherung und Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Unionsverträge. Dies gilt für das gesamte Unionsrecht (ausgenommen Rechtsakte der GASP). Durch seine grundlegenden Urteile hat der EUGH eine für die Rechtsanwendung überaus bedeutende Rolle erlangt.

✚ **Verfassungsrechtliche Verfahren**

Verfahren bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten, Mitgliedstaaten und Unionsorganen und zwischen Organen der Union.

✚ **Verwaltungsrechtliche Verfahren**

Verfahren bei Streitigkeiten zwischen

- Union und Einzelpersonen (natürliche und juristische),
- Union und Unionsbediensteten

✚ **Sonstige Verfahren** (Hinweis)

Sowohl verfassungs- als auch verwaltungs-, sozial-, straf- und zivilrechtlicher Art

- ✚ Union und Unionsbediensteten

- + Vorabentscheidungsverfahren
- + Amtshaftungsverfahren

Verfahren sui generis (Art. 218 V-AEU): Gutachten, einstweilige Anordnungen, Aussetzung einer Zwangsvollstreckung, u.a.

+ **Rechtsmittelverfahren**

Der Gerichtshof ist Rechtsmittelinstanz bei Rechtsmitteln gegen Entscheidungen des Gerichts.

Das Gericht (Art. 254 – 257 V-AEU)

+ **Einsetzung**

Durch Beschluss des Rates vom 24.10.1988 wurde zunächst ein „Gericht erster Instanz“ der Europäischen Gemeinschaften errichtet. Es dient der Entlastung des EUGH. Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) wird es einfach als Gericht bezeichnet.

+ **Zusammensetzung**

Das Gericht besteht ebenfalls aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat (kann in der Satzung des EUGH geändert werden). Die Amtsdauer beträgt sechs Jahre. Ein Teil der Richter wird jeweils nach drei Jahren gewählt.

Ein Kanzler unterstützt das Gericht in den Verwaltungsaufgaben.

+ **Aufgaben**

Das Gericht ist nicht zuständig für Klagen von Mitgliedstaaten oder von Unionsorganen.

Es ist zuständig unter anderem für:

- Streitigkeiten zwischen Union und Unionsbediensteten
- Klagen natürlicher und juristischer Personen gegen Unionsorgane wegen wettbewerbsrechtlicher Streitigkeiten
- Schadensersatzklagen wegen Amtsfehlern
- Klagen der Mitgliedstaaten betreffend staatliche Beihilfen

+ **Verfahren, Rechtsmittel**

Für das Verfahren gilt im Wesentlichen die EuGHVfO. Gegen Entscheidungen des Gerichts können Rechtsmittel an den Gerichtshof erhoben werden.

Das Gericht für den öffentlichen Dienst

Das Gericht für den öffentlichen Dienst war zuständig für Streitigkeiten aus den Dienstverhältnissen der Bediensteten der Europäischen Organe. Es wurde 2016 aufgelöst. Seine Agenden nimmt nun das „Gericht“ (siehe oben) war.

Die Europäische Zentralbank (Art. 282 – 284 V-AEU)

Web: www.ecb.europa.eu



Zusammensetzung

Der Rat der Europäischen Zentralbank besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten. Das Direktorium besteht aus sechs Mitgliedern, einschließlich des Präsidenten und des Vizepräsidenten; ihre Funktionsdauer beträgt acht Jahre.

Aufgaben

Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken bilden gemeinsam das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Diese Zusammenarbeit hat als vorrangiges Ziel, die Preisstabilität der gemeinsamen Währung (Euro) zu gewährleisten, was mit der Festsetzung des Leitzinssatzes und der Verwaltung der Währungsreserven erfolgt. Weiters unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union. Die Europäische Zentralbank selbst besitzt Rechtspersönlichkeit, sie allein kann die Ausgabe des Euro genehmigen. Die Zentralbank hat ein eingeschränktes Initiativrecht für Rechtsakte und kann zu Entwürfen für Rechtsakte der Union sowie zu allen Entwürfen für Rechtsvorschriften, die sie betreffen, Stellung nehmen. Sie hat einen Jahresbericht zu erstellen.

Der Rechnungshof (Art. 285 – 287 V-AEU)

Web: www.eca.europa.eu



Nach Art. 285 V-AEU nimmt der Rechnungshof die Rechnungsprüfung aller Einnahmen und Ausgaben der Union vor.

Die Mitglieder des Rechnungshofs (ein Mitglied je Mitgliedstaat) üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus. Für sie gilt der Grundsatz der Inkompatibilität.





Die Hauptaufgabe des Rechnungshofes besteht darin, die einwandfreie Ausführung des Haushaltsplans der EU – also die Recht- und Ordnungsmäßigkeit ihrer Einnahmen und Ausgaben – zu kontrollieren und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung zu gewährleisten. Seine Arbeit trägt damit dazu bei, dass die Wirksamkeit und Transparenz des Gemeinschaftssystems sichergestellt wird.

Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat entsprechende Erklärungen vor.

Der Rechnungshof erstattet nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahrs einen Jahresbericht, den er den anderen Organen der Gemeinschaft vorlegt und im Amtsblatt der EG veröffentlicht.

Er unterstützt das Europäische Parlament und den Rat bei der Kontrolle der Ausführung des Haushaltsplans.

Weitere Institutionen der EU

Institutionen	Zusammensetzung	Aufgaben
<p>Europäische Investitionsbank</p>  <p>Web: www.eib.europa.eu</p>	<p>Rat der Gouverneure: je ein Minister je EU-Staat</p>	<p>Finanzierung von EU-Investitionsprogrammen in und außerhalb des Unionsgebietes</p>
<p>Wirtschafts- und Sozialausschuss</p>  <p>Web: www.eesc.europa.eu</p>	<p>max. 350 Vertreter der Sozial- und Interessensorganisationen aller Mitgliedstaaten</p>	<p>Beratung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission</p>
<p>Ausschuss der Regionen</p>  <p>Web: www.cor.europa.eu</p>	<p>max. 350 Vertreter der regionalen und kommunalen Ebene aller Mitgliedstaaten</p>	<p>Beratung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission</p>
<p>Europäischer Bürgerbeauftragte/r</p>  <p>Web: www.ombudsman.europa.eu</p>	<p>seit 2013: Emily O'Reilly (Irland)</p>	<p>Verfolgung von Beschwerden über Missstände in der EU</p>

**Wichtige Agenturen der EU: http://europa.eu/agencies/index_de.htm
(Gesamtüberblick)**

Europäische Agentur für ...	Sitz	Info unter Web:
für Grundrechte (FRA)	Wien	http://fra.europa.eu
operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX)	Warschau	www.frontex.europa.eu
Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA)	Lissabon	www.emsa.europa.eu
Flugsicherheit (EASA)	Köln	www.easa.europa.eu
Netz- und Informationssicherheit (ENISA)	Heraklion / Kreta	www.enisa.europa.eu
Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA)	Bilbao	www.osha.europa.eu
Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA)	London	www.ema.europa.eu
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA)	Parma	www.efsa.europa.eu
Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA)	Lissabon	www.emcdda.europa.eu
Europäische Chemikalienagentur (ECHA)	Helsinki	http://echa.europa.eu
Europäische Eisenbahnagentur (ERA)	Valenciennes	www.era.europa.eu
Europäische Fischereiaufsichtsbehörde (CFCA)	Vigo	www.cfca.europa.eu
Europäische GNSS-Aufsichtsbehörde (GSA)	Brüssel	www.gsa.europa.eu
Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen	Vilnius	http://eige.europa.eu/
Europäische Stiftung für Berufsbildung	Turin	www.etf.europa.eu
Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (EUROFOUND)	Dublin	www.eurofound.europa.eu
Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)	Thessaloniki	www.cedefop.europa.eu
Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)	Stockholm	www.ecdc.europa.eu
Europäische Umweltagentur (EEA)	Kopenhagen	www.eea.europa.eu
Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)	Angers	www.cpvo.europa.eu
Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) OHIM	Alicante	http://oami.europa.eu
Übersetzungszentrum (Cdt)	Luxemburg	www.cdt.europa.eu
Europäisches Polizeiamt (Europol)	Den Haag	www.europol.europa.eu
Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (Eurojust)	Den Haag	www.eurojust.europa.eu
Europäische Verteidigungsagentur (EDA)	Brüssel	www.eda.europa.eu

Das „Gesetzgebungs“-Verfahren

Die Regeln und Verfahren für die Beschlussfassung in der EU sind in den Verträgen festgelegt. Jede europäische Rechtsvorschrift stützt sich auf einen bestimmten Vertragsartikel, der als ihre „**Rechtsgrundlage**“ bezeichnet wird, und gleichzeitig die Grenzen der Zuständigkeit der Europäischen Union absteckt (Prinzip der Einzelermächtigung).

Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) wurde das bis dahin bereits häufigste „Mitentscheidungsverfahren“ zum „**ordentlichen Gesetzgebungsverfahren**“ der Union gemacht. Es findet – sofern eine Einzelbestimmung der Unionsverträge nichts Anderes vorsieht – auf nahezu alle Zuständigkeitsbereiche Anwendung (vgl. Art. 294 V-AEU). Darüber hinaus gibt es

- ✚ das Anhörungsverfahren und
- ✚ das Zustimmungsverfahren,

abhängig von der Rolle, die das Europäische Parlament einnimmt. Im Rahmen des **Anhörungsverfahrens** gibt das Parlament nur eine Stellungnahme ab. Beim **Zustimmungsverfahren** bedarf es der ausdrücklichen Zustimmung des Europäischen Parlaments, damit ein Rechtsakt verbindlich zustande kommt. Wenn die Europäische Kommission eine neue Rechtsvorschrift vorschlägt, muss sie das anzuwendende Verfahren einhalten. Es hängt grundsätzlich von der „Rechtsgrundlage“ des Vorschlags ab – mit anderen Worten von dem Vertragsartikel, auf den sich der Vorschlag der Kommission stützt.

1. Das Anhörungsverfahren

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens übermittelt die Kommission ihren Vorschlag sowohl an den Rat als auch an das Parlament, aber offiziell ersucht der Rat das Parlament sowie andere Einrichtungen wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, deren Stellungnahmen einen untrennbaren Bestandteil des Entscheidungsprozesses in der EU bilden, um ihre Kommentare.

Beispiel:

Art. 188 V-AEU: „Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und ... die in Artikel 187 vorgesehenen Bestimmungen fest.“

Art. 187 V-AEU: „Die Union kann gemeinsame Unternehmen gründen oder andere Strukturen schaffen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration der Union erforderlich sind.“

In einigen Fällen ist die Anhörung obligatorisch, da die Rechtsgrundlage dies erfordert und der Vorschlag nur dann angenommen werden kann, wenn das Parlament eine Stellungnahme abgibt. In anderen Fällen ist sie optional, so dass die Kommission bloß anregt, dass der Rat das Parlament konsultiert.

In allen Fällen kann das Parlament

- ✚ den Vorschlag der Kommission billigen,
- ✚ ihn ablehnen oder
- ✚ Änderungen beantragen.

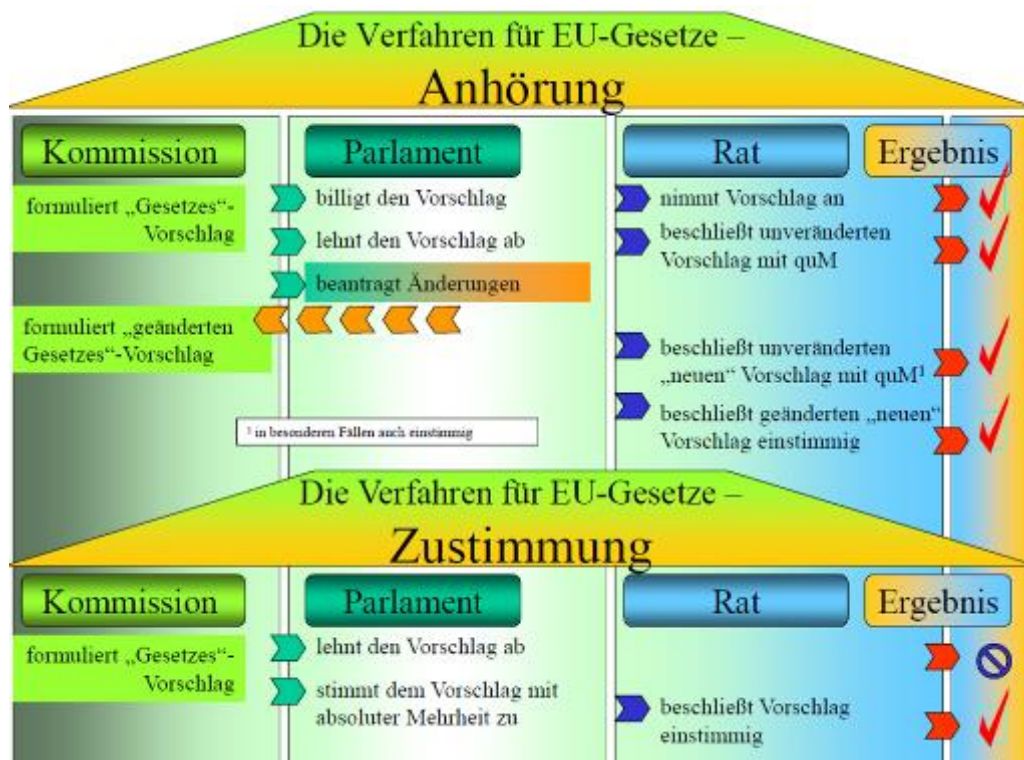
Wenn das Parlament Änderungen fordert, berät die Kommission über alle Änderungsvorschläge des Parlaments. Werden einige davon oder alle angenommen, übermittelt die Kommission einen **geänderten Vorschlag** an den Rat.

Der Rat prüft den geänderten Vorschlag; er kann ihn in der vorliegenden Form verabschieden oder nochmals ändern. In diesem wie in allen anderen Verfahren kann der Rat einen Vorschlag der Kommission nur **einstimmig** ändern.

Das Anhörungsverfahren gilt beispielsweise in folgenden Bereichen:

- ✚ justizielle Zusammenarbeit in spezifischen familienrechtlichen Angelegenheiten mit grenzüberschreitenden Bezügen (Art. 81 Abs. 3 V-AEU);
- ✚ Änderung der Verträge (Art. 48 V-EU);
- ✚ Unionsbürgerschaft;
- ✚ Wettbewerbsregeln (Art. 103 V-AEU);
- ✚ Steuerliche Vorschriften;
- ✚ Wirtschaftspolitik;
- ✚ Finanzierung einer „verstärkte Zusammenarbeit“ aus dem EU-Haushalt.

In einigen Gebieten wie den steuerlichen Vorschriften muss der Beschluss des Rates einstimmig gefasst werden.



2. Das Zustimmungsverfahren

Mit diesem Verfahren muss der Rat bei besonders wichtigen Beschlüssen die Zustimmung des Europäischen Parlaments einholen.

Der Ablauf entspricht dem Anhörungsverfahren, wobei das Parlament aber einen Vorschlag nicht abändern, sondern nur annehmen oder ablehnen kann. Die Annahme („Zustimmung“) erfordert eine **absolute Mehrheit** (Mehrheit der Mitglieder).

Das Zustimmungsverfahren gilt in folgenden Bereichen:

- ✚ Einheitliches Verfahren zur Wahl des Europäischen Parlaments (Art. 223 V-AEU);
- ✚ Bestimmte internationale Übereinkünfte, insbesondere Handelsabkommen, wie CETA oder TTIP;
- ✚ Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 V-EU)

Beispiel:

Art. 223 V-AEU: „...Der Rat erlässt die erforderlichen Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und **nach Zustimmung** des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird. ...“

3. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Beim **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** teilen sich das Parlament und der Rat die Legislativgewalt (Mitentscheidung). Dabei übermittelt die Kommission ihren Vorschlag an beide Organe, die ihn in zwei aufeinander folgenden Lesungen erörtern. Wenn sie sich nicht einigen können, wird ein „**Vermittlungsausschuss**“ einberufen, der je zur Hälfte aus Vertretern des Rates und des Parlaments besteht. Vertreter der Kommission nehmen ebenfalls an den Ausschusssitzungen teil und tragen zu den Debatten bei. Nach Erzielung einer Einigung wird der angenommene Text dem Parlament und dem Rat in dritter Lesung zur endgültigen Verabschiedung vorgelegt.

Beispiel:

Art. 191 Abs. 1 V-AEU: „Die Umweltpolitik der Union trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

.....“

Art. 192 V-AEU: „Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Union zur Erreichung der in Artikel 191 genannten Ziele ..

.....“

Art. 294 Abs. 1 V-AEU: „Wird in den Verträgen hinsichtlich der Annahme eines Rechtsakts auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Bezug genommen, so gilt das nachstehende Verfahren.
.....“

Das Mitentscheidungsverfahren gilt u.a. in folgenden Bereichen:

- + Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit;
- + Europäische Bürgerinitiative;
- + Recht auf Einreise, Aufenthalt und Verbleib in anderen Mitgliedstaaten;
- + Freizügigkeit der Arbeitnehmer;
- + Soziale Sicherheit der Wanderarbeiter;
- + Agrarpolitik;
- + Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI);
- + Niederlassungsrecht;
- + Verkehr;
- + Binnenmarkt;
- + Beschäftigung;
- + Zusammenarbeit im Zollwesen;
- + Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung;
- + Chancengleichheit und Gleichbehandlung;
- + Visa, Außengrenzkontrollen, Asyl, Einwanderung, Integration
- + Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit
- + Bildung;
- + Berufsausbildung;
- + Kultur; Sport;
- + Tourismus;
- + Gesundheit;
- + Raumfahrt;
- + Energie;
- + Handelspolitik
- + Verbraucherschutz;
- + Transeuropäische Netze;
- + Struktur- und Kohäsionspolitik;
- + Forschung;
- + Umwelt;
- + Transparenz;
- + Prävention und Bekämpfung von Betrug;
- + Statistik;
- + Geistiges Eigentum;
- + Satzung der EZB und EZB;
- + Datenschutzschutz.

Damit findet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) gegenwärtig auf zwei Drittel aller europäischen Rechtsakte Anwendung.

Das Verfahren erfolgt in 3 Phasen (Lesungen):

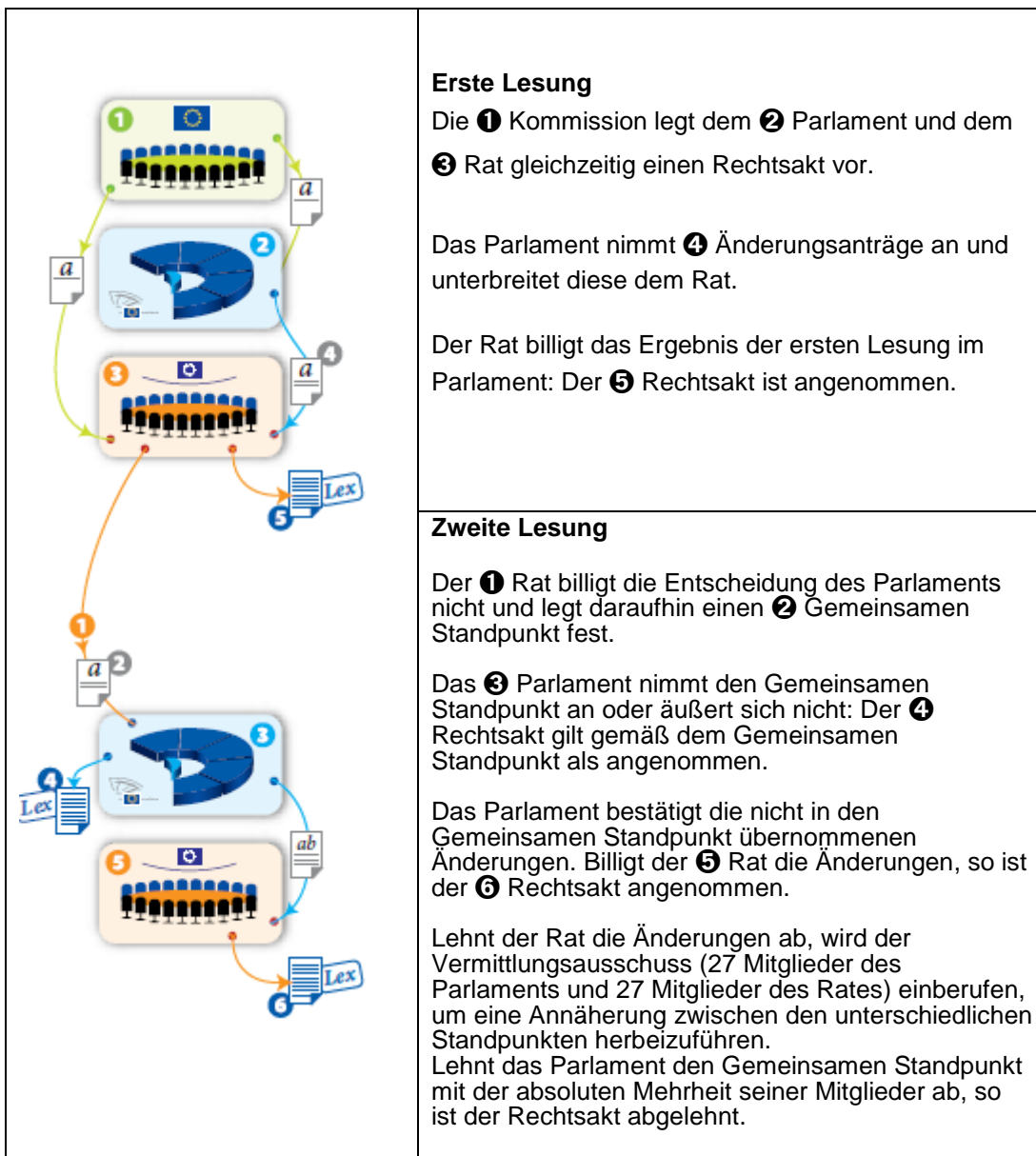
Die Kommission schlägt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Rechtsakt vor. In erster Lesung (erste Phase zur Prüfung des Rechtsaktes durch die Abgeordneten) nimmt das Parlament Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag an. Wenn das Parlament keine Änderungen annimmt und der Rat den Vorschlag der Kommission ebenfalls akzeptiert, ist der Rechtsakt angenommen. Dasselbe gilt, wenn der Rat die Änderungen des Parlaments billigt. Die neue Rechtsvorschrift kann somit in Kraft treten.

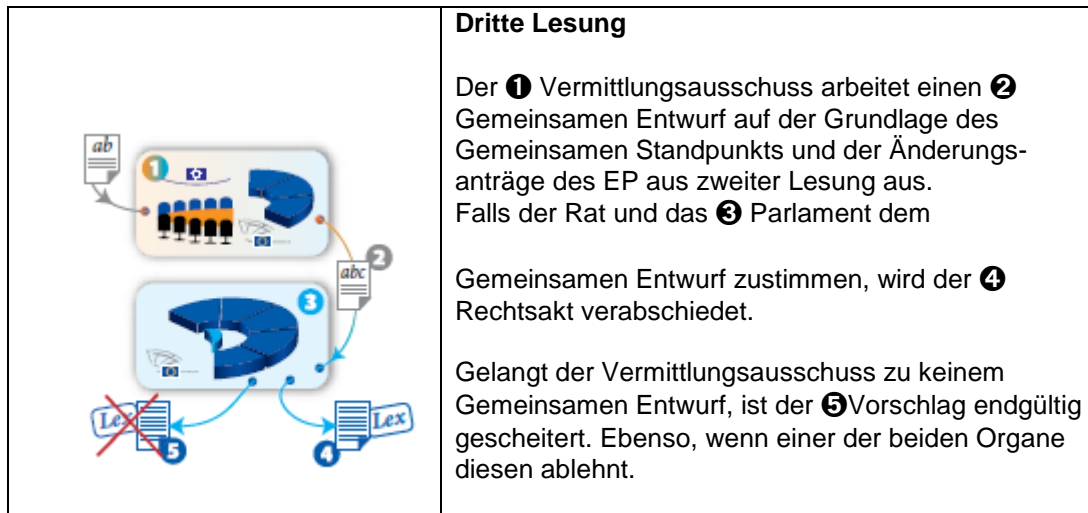
Wenn der Rat nicht alle Änderungsanträge der Abgeordneten billigt, unterbreitet

er dem Parlament einen alternativen Legislativvorschlag. Bei diesem handelt es sich um den Gemeinsamen Standpunkt der Mitgliedstaaten. Diesen prüft das Parlament daraufhin in einer zweiten Lesung.

Wenn die Abgeordneten den Standpunkt des Rates billigen oder wenn sie den Gemeinsamen Standpunkt ablehnen, endet das Legislativverfahren.

Wenn dagegen die Abgeordneten Abänderungen des Gemeinsamen Standpunkts vorschlagen, muss in einer dritten Lesung ein Kompromiss gefunden werden. Diese Aufgabe übernimmt ein spezieller Ausschuss, der als **Vermittlungsausschuss** bezeichnet wird und dem Vertreter von Parlament und Rat angehören. Die Kommission ist ebenfalls in diesen Prozess eingebunden. Kommt es zu einem Kompromiss, bedarf dieser der formellen Zustimmung im Rat und im Parlament. Damit erlangt der Entwurf Rechtskraft. Wenn die Vermittlung scheitert, gilt der Rechtsakt als nicht angenommen.





Rechtsinstrumente der EU

Die Rechtsakte (Art. 288 V-AEU) der Organe mit Rechtsverbindlichkeit können eingeteilt werden in:

- **Verordnungen**
- **Richtlinien**
- **Beschlüsse**

Diese gelten nur dann als „Gesetzgebungsakte“ der Union (Art. 289 V-AEU), wenn sie in einem in den Verträgen festgelegten, ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassen wurden.

Anhand der stufenweisen historischen Entwicklungen sind die Rechtsinstrumente nicht immer einheitlich bezeichnet und auch ihrem rechtlichen Charakter nach nicht eindeutig zuordenbar. Mit dem Vertrag von Lissabon ist jedoch deutlich mehr Klarheit geschaffen und die Zahl von ‚besonderen‘ rechtsverbindlichen Akten reduziert worden.

Darüber hinaus gibt es – rechtlich unverbindlich – Empfehlungen, Stellungnahmen, Aktionspläne, Mitteilungen, Berichte, Grünbücher und Weißbücher der EU.

Mit dem Vertrag von Lissabon (1. Dezember 2009) wurde auch die Ermächtigung zu und die Schaffung von „**tertiärem**“ **Unionsrecht** klarer geregelt:

Art. 290 Abs. 1 V-AEU: „In Gesetzgebungsakten kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen“

Diese „delegierten“ Befugnisse müssen natürlich im Basisrechtsakt selbst hinsichtlich Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung festgelegt sein. Sie können vom Parlament und dem Rat auch widerrufen werden.

Art. 291 Abs. 2 V-AEU: „Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union, so werden mit diesen Rechtsakten der Kommission oder, ... Durchführungsbefugnisse übertragen.“

Obzwar von der Konzeption der Union her vornehmlich die Mitgliedstaaten zur Ausführung und Umsetzung der Unionsmaßnahmen einschließlich der Rechtsakte verpflichtet sind (Art. 291 Abs. 1. V-AEU) ermöglicht es diese Rechtsgrundlage, in den jeweiligen Rechtsakten der Kommission (in besonderen Fällen auch dem Rat) eine Art „Ausführungsgesetzgebung“ einzuräumen. Damit können in klar abgegrenzten Sachbereichen harmonisierte Bestimmungen zur Umsetzung der Gesetzgebungsakte unmittelbar durch die Kommission erlassen werden. Bei diesem Verfahren sind jedoch die Mitgliedstaaten über diverse und mit unterschiedlicher Funktion ausgestattete Ausschüsse in die Meinungs- und Entscheidungsfindung eingebunden („Komitologie-Verfahren“). Es gibt also keinen Rechtsakt der EU, bei dem nicht Vertreter der Mitgliedstaaten mitwirken und entscheiden.

„Graues Recht“ (grey law): Obzwar eine Ermächtigung weder durch den Rat noch aus den Verträgen vorliegt, sieht sich die Europäische Kommission in ihrer Funktion als Hüterin der Verträge gezwungen, Orientierungshilfen für die Umsetzung und Auslegung von Rechtsvorschriften zu geben. Diese Interpretationsvorgaben werden daher häufig als „Leitlinien“ oder „Handbücher“ bezeichnet. Vor Beschlussfassung solcher Leitlinien werden zumeist die Mitgliedstaaten konsultiert. Diese Leitlinien sind nicht unmittelbar rechtswirksam. Sie entfalten aber Rechtsfolgen in so ferne, als ein gegenteiliges Vorgehen oder Verhalten von nationalen Behörden mit nachteiligen Folgen (Sanktionen) verbunden sein kann.

Verordnungen

Verordnungen haben allgemeine Geltung. Sie regeln eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten **generell und abstrakt**. Sie haben Rechtssatzqualität und gelten in allen Mitgliedstaaten. Sie **gelten unmittelbar**. Sie können, müssen aber nicht, durch die nationalen Legislativorgane „transformiert“ und damit durch Einzelstaatsgesetz in Kraft gesetzt werden. Verordnungen gelten daher für die Mitgliedstaaten und gegen die Mitgliedstaaten unmittelbar.

Beispiel:

Beschließt der Rat durch VO nach Art. 31 V-AEU über die Höhe des gemeinsamen Zolltarifs, so gilt dies für alle Importeure in den Mitgliedstaaten.

Hinweis:

Enthält die VO jedoch Bestimmungen, die nationale Umsetzungsakte erforderlich machen, so müssen die Mitgliedstaaten Rechtsakte (Gesetze, Verordnungen) erlassen.

Nationales Recht, das einer Verordnung widerspricht, findet für die Dauer der Geltung der Verordnung keine Anwendung.

Nach Inkrafttreten der Verordnung kann gegenteiliges nationales Recht zu dem Rechtsgebiet nicht mehr ergehen. Das Unionsrecht hat Vorrang vor nationalem Recht.

Richtlinien

Richtlinien haben **keine unmittelbare** Wirkung in den Mitgliedstaaten. Durch Richtlinien wird **ein Ziel** gesetzt, das von den nationalen Stellen, vor allem den Organen der Legislative (in Österreich Nationalrat und Landtage gemäß innerstaatlicher Kompetenzverteilung), in geltendes Recht umgesetzt werden muss. Die **Wahl** der Form und der **Mittel zur Umsetzung** bleibt den Mitgliedstaaten vorbehalten.

Beispiel:

Die Wasserrahmenrichtlinie vom 22. Dezember 2003, 2000/60/EG, wurde in Österreich mit der Wasserrechtsgesetznovelle 2003, *BGBI. I Nr. 141/2003* in innerstaatliches Gesetz umgesetzt.

Diverse nationale Verordnungen sind des Weiteren erforderlich, um im Detail und gemäß den mehrjährigen Zeitplänen dem gemeinschaftlich festgelegten Zielen und Standards nachzukommen.

Die Praxis zeigt: je detaillierter eine Richtlinie ist, desto geringer ist der Spielraum für die einzelstaatliche Legislative, weitere nationale Einzelheiten gesetzlich zu regeln.

Beschlüsse:

Auch die Beschlüsse sind, wie Verordnungen, in allen ihren Teilen **rechtlich verbindlich**. Diese Form des Rechtsaktes besteht vorwiegend für Maßnahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie für die GASP. Sie können nur an einen bestimmten Adressatenkreis gerichtet sein, dann sind sie nur für diesen verbindlich.

Empfehlungen und Stellungnahmen

- ✚ Empfehlungen und Stellungnahmen können nach Art. 288 V-AEU von allen Organen und auch von den beratenden Institutionen abgegeben werden. Empfehlungen und Stellungnahmen sind **unverbindlich**. Sie richten sich an andere Organe der Union, an Mitgliedstaaten, an Unternehmen oder an „Individuen“, d.h. an einzelne Bürger oder juristische Personen.
- ✚ Geltung für die Judikative: Gerichte der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Empfehlungen bei ihrer Rechtsfindung zu berücksichtigen. Dies gilt bei der Auslegung von innerstaatlichem Recht, durch das Unionsrecht umgesetzt wurde.

Aktionspläne

Sind Beschlüsse des Rates und des Europäischen Parlaments auf Vorschlag der Kommission mit dem Ziel, eine umfassende Darstellung der politischen Ziele für die nächsten Jahre festzuschreiben. Sie verpflichten die Organe der EU im genannten Zeithorizont die entsprechenden Maßnahmen vorzubereiten und zu erlassen. Diese Maßnahmen können mit speziellen Förderprogrammen für die Organe, nationale Behörden oder auch Nichtregierungsorganisationen (NRO) verbunden sein. Ausnahmsweise können sie auch Empfehlungen und Aufforderungen an nationale (in föderalistischen Staaten auch regionale) Behörden sein, entsprechende Maßnahmen zu setzen. Diese letzteren

Maßnahmen werden häufig mittels der sog. „Offenen Methode der Koordinierung“ abgestimmt.

Mitteilungen und Berichte

Durch diverse sekundäre Rechtsbestimmungen fordert der Rat die Kommission auf, **Berichte** über die Umsetzung einzelner Gemeinschaftspolitiken und EU-Rechtsnormen in einem zeitlich festgelegten Rahmen vorzulegen. Berichte sind **rechtlich unverbindlich**, geben aber neben den umfangreichen fachlichen Analysen meist sehr klar die politische Neuausrichtung mit konkreten Vorschlägen für notwendige Maßnahmen aus der Sicht der Kommission wieder.

Über **Mitteilungen** bringt die Kommission neue Rechtsvorschläge in Diskussion, um die nationalen Standpunkte zu geplanten Richtlinien und Verordnungen auszuloten. Um auch Stakeholder und Nichtregierungsorganisationen in die Meinungsbildung einzubeziehen, führt die Kommission regelmäßig in Vorbereitung einer Mitteilung oder mit dieser ein öffentliches Konsultationsverfahren durch. Aufgrund der Ergebnisse des Diskussionsprozesses entwirft die Kommission ihre endgültigen Vorschläge. „Mitteilungen“ werden auch häufig benutzt, um „graues Recht“ – die rechtliche Interpretation aus Sicht der Kommission – zu veröffentlichen und zu transportieren.

Beispiel:

Mit der Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank über die *optimale Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Flexibilität* vom 13. Jänner 2015, COM(2015) 012 final, hat die Europäische Kommission eine Auslegungsmitteilung veröffentlicht, die zusätzliche Orientierungshilfen bieten soll, ohne dass geltende Vorschriften geändert oder ersetzt werden.

Diese Orientierungshilfen beziehen sich auf staatliche Ausgaben, die unter Einhaltung der näher ausgeführten Bedingungen nicht für die ‚Maastricht‘ Kriterien und somit auf das maximal zulässige Haushaltsdefizit angerechnet werden.

Grün- und Weißbücher

Die von der Kommission veröffentlichten Grünbücher sollen auf europäischer Ebene eine Debatte über grundlegende politische Ziele in bestimmten Bereichen (z.B. Sozialpolitik, Urbane Mobilität, Europäische Bürgerinitiative, Zukunft der Europäischen Union, usw.) in Gang setzen. Die durch ein Grünbuch eingeleiteten Konsultationen können die Veröffentlichung eines Weißbuchs zur Folge haben, in welchem konkrete Maßnahmen für ein gemeinschaftliches Vorgehen vorgeschlagen werden. Erst nach der Veröffentlichung eines Grünbuchs und/oder Weißbuchs kommt es in der Regel zu einem Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag.

Die von der Kommission herausgegebenen Grün- und Weißbücher, auch „Konsultationsdokumente“ genannt, sind keine Rechtsakte, sondern vielmehr eine Diskussionsgrundlage.

Sanktionen

gegenüber Mitgliedstaaten

Die Unionsorgane haben keine eigentlichen Sanktionsmittel gegen Mitgliedstaaten, die vertragliche Pflichten nicht erfüllen. Das wichtigste Druckmittel besteht darin, dass die Kommission Zahlungen, die einem Mitgliedstaat indikativ für die Laufzeit eines mehrjährigen Programms (z.B. Agrarpolitik oder Struktur- und Regionalpolitik) zugeteilt sind, wegen Verletzung der Verwaltungs- und Finanzvorschriften aussetzt.

Allerdings verfügt die Kommission über ausgeprägte Möglichkeiten, den säumigen Mitgliedstaat wiederholt zu Berichten und Stellungnahmen aufzufordern (Vertragsverletzungsverfahren: Art. 258 ff V-AEU) an deren Ende die Klage beim EUGH steht. In einem fortgesetzten Verfahren und bei Fortbestand der Rechtsverletzung kann über Antrag/Klage der Kommission beim EUGH der säumige Mitgliedstaat zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgeldes verurteilt werden (Art. 260 V-AEU).

gegenüber „Individuen“

Gegenüber Unternehmen, Verbänden und natürlichen Personen gibt es als Druckmittel Verzugszinsen, Zwangsgelder, Geldbußen und die Aussetzung von Zahlungen.

Vollstreckung:

Gegenüber Mitgliedstaaten ist eine Vollstreckung zugunsten der Union nicht vorgesehen (Art. 299 V-AEU). Die Vollstreckung gegenüber „Individuen“ ist möglich (Art. 299 V-AEU). Vollstreckbare Titel sind Rechtsakte des Rates, der Kommission oder der Europäischen Zentralbank, die eine Zahlungspflicht enthalten. Die Zwangsvollstreckung erfolgt nach dem Recht des Mitgliedstaates, d.h. nach dem jeweiligen Zivilprozessrecht. Die Vollstreckungsklausel wird von der staatlichen Behörde erteilt, welche durch die Regierung des Einzelstaates dazu ermächtigt ist.

Der EUGH kann die Vollstreckung aussetzen.

Fragen zur Selbstreflexion:

- + Was waren die wesentlichen Beweggründe zur Gründung der Europäischen Union bzw. ihrer Vorläuferorganisationen?
- + Was besagt das Prinzip der Einzelermächtigung?
- + Wie sind die Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten grundsätzlich verteilt? Welche Arten von Kompetenzen hat die EU?
- + Was besagt das Subsidiaritätsprinzip?
- + Welche Grundfreiheiten bilden den EU-Binnenmarkt? Welche wesentlichen Rechte und/oder Pflichten erlangen dadurch EU-Bürger/innen?
- + Können Sie weitere Rechte nennen, die Ihnen als Unionsbürger/in zustehen?
- + Wie sind die Grund- und Freiheitsrechte der Unionsbürger/innen in der EU gesichert?
- + Aus welchen wesentlichen Komponenten werden die Einnahmen des EU-Haushaltes gespeist?
- + Welche Prinzipien gelten für den EU-Haushalt?
- + Für welche wesentlichen Maßnahmen/Rubriken stellt die EU finanzielle Mittel zur Verfügung?
- + Welche Rolle spielt das Prinzip der Solidarität in der EU? Können Sie Beispiele nennen, wo Solidarität in den Unionspolitiken zur Wirkung kommt?
- + Was besagt das Gebot der Nicht-Diskriminierung?
- + Welche Grundwerte sind mit dem Prinzip der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den EU-Verträgen verankert?
- + Nennen Sie die wichtigsten Organe der EU sowie deren Zusammensetzung!
- + Welche wesentlichen Aufgaben hat das Europäische Parlament?
- + Welche wesentlichen Aufgaben hat der Europäische Rat?
- + Welche zwei wesentlichen Rollen hat die Europäische Kommission?
- + Welche wesentlichen Aufgaben hat der Rat?
- + Welche Bedeutung hat der Europäische Gerichtshof für die Entwicklung des Unionsrechtes?
- + Welche weiteren Institutionen/Organisationen der EU kennen sie noch?
- + Welche Formen von „EU-Gesetzen“ sind Ihnen bekannt? Was sind ihre wesentlichen Merkmale?
- + Was versteht man unter dem primären, sekundären und tertiären Unionsrecht?
- + Was verstehen Sie unter der unmittelbaren Anwendbarkeit einzelner Rechtsakte der EU?
- + Was versteht man unter dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts?
- + Beschreiben Sie das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU in seinen Grundzügen!
- + Wie und in welchen Organen kann Österreich auf EU-Ebene am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess mitwirken?
- + Darf der Bund von einer einheitlichen Stellungnahme der Länder abweichen?

Die Grundzüge des Unionsrechts

Abkürzungsverzeichnis

EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EMRK	Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ETZ	Europäische Territoriale Zusammenarbeit (Ziel Strukturpolitik)
EUGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGHVfO	Verfahrensordnung des Gerichtshofs der Europäischen Union
Euratom	Vertrag über die Europäische Atom-Gemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Maastricht)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GH	Gericht
OMK	Offene Methode der Koordinierung
V-EU	Vertrag über die Europäische Union
V-AEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union