

Skript Europarecht

Bearbeitet von
Von Dr. med Christian Sommer, Rechtsanwalt und Repetitor

12. Auflage 2018. Buch. 228 S. Kartoniert
ISBN 978 3 86752 570 1
Format (B x L): 19,5 x 24,9 cm

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

1. Teil: Einführung in das Europarecht

1. Abschnitt: Begriffsbestimmung und Examensrelevanz

Mit dem Begriff des **Europarechts** wird in seinem weitesten Begriffsverständnis das Recht der europäischen internationalen Organisationen bezeichnet.¹ Innerhalb dieser Organisationen arbeiten die europäischen Staaten in unterschiedlicher Zusammensetzung an unterschiedlichen Themen. Der Begriff des Europarechts ist für sich genommen nicht geeignet, ausreichend deutlich seine vielschichtigen Bestandteile zu beschreiben.

Damit steht das Europarecht über den einzelnen nationalen Rechtsordnungen der europäischen Staaten. Wie im sonstigen **Völkerrecht** bilden Verträge zwischen einzelnen Staaten die Grundlage für die Zusammenarbeit der einzelnen Staaten in und mit den auf diese Weise geschaffenen Organisationen.

Deshalb bedarf es einer **Konkretisierung** in mehreren Schritten:

- **Europarecht im engeren Sinne** sind alle Vorschriften, welche die **Europäische Union**, ihre Organe und Institutionen betreffen oder von diesen erlassen wurden.
- Das **Europarecht im weiteren Sinne** umfasst alle Vorschriften, welche die institutionalisierte Zusammenarbeit europäischer Staaten außerhalb der Union betreffen.

Beispiele: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), Europarat

Beide Gebiete lassen sich nicht trennscharf abgrenzen, mitunter wird sogar eine Verbindung angestrebt: Nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 EUV soll die Union der **Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)** beitreten.

Das **Europarecht im engeren Sinne** lässt sich wiederum in zwei Kategorien unterteilen:

- Zum **Primärrecht** gehören die Gründungsverträge der Europäischen Union – der **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und der **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** – sowie die **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh)** und die vom Gerichtshof der Europäischen Union aus diesen abgeleiteten **allgemeinen Rechtsgrundsätze**.
- Als europäisches **Sekundärrecht** wird das von den Organen der EU geschaffene Recht bezeichnet, das nach Art. 288 AEUV als Verordnung, Richtlinie, Beschluss, Empfehlung oder Stellungnahme in Erscheinung treten kann.

Auch das deutsche **Grundgesetz** dürfen Sie in diesem Zusammenhang nicht aus den Augen verlieren: Bereits die Präambel verweist auf den europäischen Einigungsprozess und die Aufgabe, daran aktiv mitzuwirken. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ermächtigt zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union.

Die Europäische Union ist deshalb – anders als die übrigen supranationalen Organisationen – aufgrund der übertragenen Hoheitsrechte und Zuständigkeiten zur eigenen Rechtssetzung ermächtigt.²

Klausurhinweis: Über **Examensrelevanz** verfügt in erster Linie das **Europarecht im engeren Sinne**. Aber auch die EMRK als Bestandteil des Europarechts im weiteren Sinne ist ver-

¹ Streinz Rn. 1; Herdegen § 1 Rn. 1.

² Vgl. Will Jura 2015, 1164, 1173.

*schiedentlich Klausurgegenstand – dann aber in erster Linie in Kombination mit der GrCh oder mit nationalem Fachrecht wie beispielsweise dem Strafprozessrecht. Zugleich ist bei den Justizprüfungsämtern eine Verschärfung bei Europarecht-Klausuren zu beobachten: Wurden bislang oftmals Klausuren gestellt, die eine annähernd hälftige Teilung zwischen nationalem Recht und Europarecht aufwiesen (z.B. Vereinbarkeit einer nationalen hoheitlichen Maßnahme mit nationalen Grundrechten und europäischen Grundfreiheiten), werden nun auch **rein europarechtliche Klausuren** gestellt. Dabei wird der Sachverhalt – wie in Klausuren aus dem Öffentlichen Recht üblich – um das Prozessrecht angereichert, sodass Ihnen in der Klausur nicht nur das „materielle“ Unionsrecht präsent sein muss, sondern Sie auch – zumindest in Grundzügen – mit dem Prozessrecht bei Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union vertraut sein müssen.*

2. Abschnitt: Entstehungsgeschichte europäischer Institutionen

A. Gründung und Entwicklung der Europäischen Union

- 6 Erste Bestrebungen, auf dem europäischen Kontinent staatenübergreifend zusammen zu arbeiten, lassen sich bereits unmittelbar nach dem Ende des zweiten Weltkriegs erkennen. Angesichts der katastrophalen wirtschaftlichen und sozialen Lage in der unmittelbaren Nachkriegszeit rief der damalige britische Premierminister Winston Churchill in einer Rede am 19.09.1946 dazu auf, die „europäische Völkerfamilie“ zu erneuern und regte dazu die Gründung einer Art „Vereinigter Staaten von Europa“ an.³

I. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

- 7 Die erste institutionalisierte Zusammenarbeit europäischer Staaten fand in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) statt. Sie geht zurück auf den sog. **Monnet-** bzw. **Schuman-Plan**, der von dem damaligen französischen Außenminister Robert Schuman und seinem Mitarbeiter Jean Monnet entwickelt und im Rahmen einer Regierungserklärung am 09.05.1950 veröffentlicht wurde. Anknüpfungspunkt für die Erklärung war der Umstand, dass vorherige europäische Einigungsbemühungen oftmals an unüberwindbaren Gegensätzen zwischen Frankreich und Deutschland scheiterten, die wiederum auf den Bedingungen des Versailler Vertrags und den späteren Krisen in den Kohle- und Stahlregionen beruhten. Genau diese Hindernisse sollten beseitigt werden, indem die Schlüssel- und Rüstungsindustrien Kohle und Stahl in einer von den Einzelstaaten unabhängigen supranationalen Organisation zusammengelegt und der Kontrolle eines unabhängigen Organs der Gemeinschaft unterstellt wurden.

Dieser Plan wurde am 18.04.1951 mit dem **Pariser Vertrag** durch die Gründung der EGKS umgesetzt, die auch als **Montanunion** bezeichnet wurde. Gründungsmitglieder waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Der am 23.07.1952 in Kraft getretene Vertrag war auf 50 Jahre befristet, sodass die von ihm geregelte Materie mit seinem Auslaufen im Jahr 2002 automatisch in den Anwendungsbereich des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) fiel.

³ Vgl. Auszug bei Oppermann/Classen/Nettesheim S 2 Rn. 3.

Erste Versuche, diese zunächst auf einen Wirtschaftszweig beschränkte Zusammenarbeit auf eine politische Zusammenarbeit in einer „Europäischen Politischen Gemeinschaft“ auszudehnen, scheiterten jedoch.

II. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäische Atomgemeinschaft (EAG)

Als Ergebnis dieser vorübergehend gescheiterten europäischen politischen Zusammenarbeit beschränkte man sich zunächst darauf, die wirtschaftlichen Verflechtungen der europäischen Staaten auf zusätzliche Wirtschaftszweige zu erweitern. Die Beteiligten hofften in diesem Zusammenhang darauf, dass eine fortschreitende wirtschaftliche Integration mehr oder weniger automatisch eine politische Integration nach sich ziehen würde. Dieser Umstand wurde als **Spill-over-Effekt**⁴ bezeichnet.

8

Deshalb entstanden mit den Römischen Verträgen vom 25.03.1957 die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** sowie die **Europäische Atomgemeinschaft (EAG)**. Die EWG wurde nicht auf einen Wirtschaftssektor begrenzt, sondern hatte die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt zum Gegenstand. Die EAG sollte eine friedliche Nutzung und Kontrolle der Kernenergie, die bei ihrer Gründung als kommende Schlüsselindustrie gesehen wurde, ermöglichen.

III. Fusionsvertrag und Einheitliche Europäische Akte

Die Gründung weiterer Gemeinschaften ging automatisch mit der Schaffung von eigenen Organen der jeweiligen Gemeinschaft einher. Um ein dauerhaftes Nebeneinander ähnlich arbeitender Organe zu vermeiden, wurde bereits in einer Ergänzung der Römischen Verträge ein Abkommen über gemeinsame Organe der Gemeinschaften beschlossen, das sich aber zunächst auf die Versammlung (heute Europäisches Parlament) und den Gerichtshof beschränkte. Die Zusammenlegung wurde mit einem **Fusionsvertrag** aus dem Jahre 1967 auf den Rat und die Kommission ausgeweitet. In diesem Vertrag findet sich zudem erstmals die Bezeichnung der **Europäischen Gemeinschaften (EG)** für die Zusammenarbeit der Einzelinstitutionen.

9

Diese Fusion der Gemeinschaften wurde durch die **Einheitliche Europäische Akte (EEA)** vom 17./28.02.1986 ausgeweitet und die wirtschaftliche aber auch politische Zusammenarbeit intensiviert. Die EEA definierte erstmals das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarkts auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten und bemühte sich um eine Ausweitung der politischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Deshalb wurde die politische Zusammenarbeit institutionalisiert und die Zielvorstellung einer Union festgeschrieben.

10

IV. Europäische Union

Dieses Ziel wurde mit dem **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** erreicht, der am 07.02.1992 in Maastricht abgeschlossen wurde. Die durch diesen Vertrag gegründete Europäische Union wurde als **Dachorganisation** für die vorhandenen und weiter beste-

11

⁴ Streinz Rn. 20.

henden drei Europäischen Gemeinschaften geschaffen und diente ferner dazu, die wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die neu eingeführte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZS) einem einheitlichen institutionellen Rahmen zu unterstellen. Diese drei Bereiche stellen die **drei Säulen der Europäischen Union** dar.

Daneben weitete der Vertrag die Tätigkeitsbereiche über den wirtschaftlichen Sektor auf die Bereiche Kultur und Soziales aus, weshalb die EWG in Europäische Gemeinschaft (EG) umbenannt wurde. Zudem wurde die Einführung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion als neues Ziel ausgelobt und die Gemeinschaften auf die Strukturprinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Föderalismus und Subsidiarität verpflichtet.

V. Reformverträge

- Die folgenden knapp 10 Jahre der Europäischen Union waren von weniger grundlegenden Veränderungen geprägt. Im **Amsterdamer Vertrag** vom 01.05.1999 und dem **Vertrag von Nizza** vom 26.02.2001 wurden ausschließlich Anpassungen der bestehenden Verträge vorgenommen, die teilweise bereits schon im Vertrag von Maastricht angelegt waren. Besonders hervorzuheben ist die anlässlich des Gipfels von Nizza durchgeführte Proklamation der **Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh)**.

VI. Europäischer Verfassungsvertrag

- Die nächste größere strukturelle Änderung wurde auf dem Gipfel von Laeken am 15./16.12.2001 vorbereitet. Sie verfolgte das Ziel, alle bisherigen Gemeinschaften in einer Institution – der bislang bloß als Dachorganisation fungierenden Europäischen Union – zusammenzufassen, Aufgaben und Zuständigkeiten der Union klarer und übersichtlicher zu fassen. Zudem sollte ihr eigene Rechtspersönlichkeit verliehen werden, damit sie selbst als Völkerrechtssubjekt auftreten und Mitglied in internationalen Organisationen werden kann. Letztlich sollte die Legitimation der Union erneuert werden. Hierzu wurde im Jahr 2004 der **Europäische Verfassungsvertrag** verabschiedet.

Bereits vor Ratifikation des Vertrages durch die einzelnen Mitgliedstaaten wurde Kritik am Verfassungsvertrag laut. Diese setzte an der Bezeichnung als „Verfassung“ an. War sie ursprünglich gewählt worden, um die Abgrenzung zu den bisherigen Verträgen zu verdeutlichen, wurde nun moniert, dass es sich nicht um eine Verfassung im eigentlichen Sinne handele. Eine solche sei Staaten vorbehalten. Mangels Souveränität sei die Union aber gerade kein Staat. Auch die Konstruktion der Verträge und der Organe der Union und weitere Inhalte des Verfassungsvertrages wurden kritisiert. Aus diesen Gründen wurde in Volksbefragungen in Frankreich und den Niederlanden gegen den Verfassungsvertrag votiert. Der Verfassungsvertrag trat deshalb nie in Kraft.

VII. Vertrag von Lissabon

- Einige Grundgedanken des Verfassungsvertrages wurden durch den **Vertrag von Lissabon** vom 19.10.2007 aufgenommen und fortgeführt. Dieser trat zum 01.01.2009 in allen Mitgliedstaaten in Kraft. Neben weiteren Neuerungen wurde die Europäische Union darin als Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaften mit eigener Rechtsper-

sönlichkeit installiert, der EG-Vertrag durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ersetzt und der Posten eines hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen. Da diese Punkte bereits im Verfassungsvertrag vorgesehen waren, kann man den Vertrag von Lissabon als „**Verfassung light**“ bezeichnen. Zudem wurde die Grundrechtecharta als für alle europäischen Organe verbindlich und gleichrangig mit dem Primärrecht festgeschrieben.

Selbstständig blieb lediglich die Europäische Atomgemeinschaft (heutige Abkürzung: EURATOM). Allerdings verfügt sie als Folge der Fusionsverträge nicht mehr über eigene Organe, sondern wird in den Organen der Union repräsentiert (z.B. durch den Kommissar für Energie in der Kommission und den Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie).

B. Beitritte der Mitgliedstaaten

Während die Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Rahmen der EGKS mit nur sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg, Niederlande) begann, erweiterte sich der Kreis der Mitgliedstaaten stetig.

15

Mitgliedstaaten der EU		
Gründungsstaaten	Beitritt	Ost-Erweiterung
Deutschland	Großbritannien (1973)	Zypern
Niederlande	Irland (1973)	Tschechien
Belgien	Dänemark (1973)	Slowenien
Luxemburg	Griechenland (1981)	Polen
Frankreich	Spanien (1986)	Ungarn
Italien	Portugal (1986)	Slowakei
	Schweden (1995)	Litauen
	Finnland (1995)	Estland
	Österreich (1995)	Lettland
		Malta
		Bulgarien
		Rumänien
		Kroatien

2004

2007

2013

Die Union zählt demnach derzeit **28 Mitgliedstaaten**, weitere Beitritte sind geplant.

Den Status eines Beitrittskandidaten führt die Türkei am längsten; mit ihr finden seit 2005 Verhandlungen über einen EU-Beitritt statt. Ebenfalls verhandelt wird mit Mazedonien, Montenegro, Albanien und Serbien. Ein Abschluss der Verhandlungen ist derzeit bezüglich keines Kandidaten abzusehen.

C. Westeuropäische Union (WEU)

Die Gründungsmitglieder der Europäischen Union vereinbarten bereits 1954 eine militärische Zusammenarbeit und gründeten zu diesem Zweck die **Westeuropäische Union (WEU)**. Heute wird die Verteidigung als Teil der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union angesehen (vgl. Art. 2 Abs. 4 AEUV), weshalb die WEU zu Ende Juni 2011 aufgelöst wurde.

16

D. Verwechslungsgefahr mit anderen europäischen Institutionen

- 17 Der europäische Einigungsprozess beschränkt sich nicht auf die Tätigkeit der Europäischen Union. Vielmehr wurden auf wirtschaftlichem und politischem Gebiet schon frühzeitig andere Organisationen gegründet, die nicht in Konkurrenz zur Europäischen Union stehen, sondern diese durch ihre Tätigkeit auf anderen Gebieten ergänzen. So sind die Mitgliedstaaten der Union weitgehend auch Mitglieder dieser Organisationen.
- 18 ■ Der europäischen Integration auf politischer Ebene dient der **Europarat** mit Sitz in Straßburg. Er wurde 1949 gegründet und hat in zahlreichen Konventionen die gemeinsamen Grundlagen der Menschen- und Bürgerrechte, des Zivil- und Strafrechts sowie in weiteren Bereichen wie der Bildung, der Kultur und des Sozialrechts geschaffen. Auch die **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)** wurde durch den Europarat verabschiedet.
- 19 ■ Die ursprünglich rein europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OEEC) ist 1961 durch den Beitritt außereuropäischer Staaten zur **Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)** weiterentwickelt worden. Von besonderer Bedeutung ist der Entwicklungshilfenausschuss der OECD, der das Ziel verfolgt, den Nutzen von Entwicklungshilfemaßnahmen durch Koordinierung zu verstärken und die Zusammenarbeit mit Ländern der Dritten Welt hinsichtlich wirtschaftspolitischer Themen zu fördern.
- 20 ■ Der politischen Entspannung in Europa dient die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Der 1975 in Gang gesetzte Prozess der Verständigung durch die Konferenz hat sich wegen der Veränderungen in Osteuropa zu einer Unterstützung bei der Demokratisierung und wirtschaftlichen Gesundung der osteuropäischen Staaten gewandelt. Zum 01.01.1995 hat sich die KSZE in **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** umbenannt. Sie verfolgt die Lösung von Konflikten, das Krisenmanagement und die Friedenserhaltung, ohne aber völkerrechtlich verbindliche Beschlüsse fassen zu können.

E. Ausblick auf die weitere Entwicklung

- 21 Die weitere Entwicklung der Europäischen Union wird derzeit nicht durch Erweiterung, sondern Verkleinerung ihrer Mitgliedstaaten bestimmt. Grund hierfür ist die Entscheidung Großbritanniens, aus der Europäischen Union auszutreten (sog. **Brexit**). Nachdem im Juni 2016 knapp 52% der Wähler in Großbritannien im Rahmen eines Referendums für den Ausstieg stimmten, teilte die britische Regierung die Austrittsabsicht gegenüber dem Europäischen Rat Ende März 2017 mit. Von dem Ablauf und Ergebnis der derzeit laufenden Austrittsverhandlungen hängt nicht weniger als die Zukunft der Europäischen Union ab. Denn auch in anderen Mitgliedstaaten (z.B. den Niederlanden) werden wieder und wieder Stimmen laut, die ebenfalls ein Ausstiegsreferendum fordern. Konkrete Pläne für einen Ausstieg existieren noch in keinem anderen Mitgliedstaat.

Siehe ausführlich zu den Austrittsmodalitäten nach Art. 50 EUV unten Rn. 192 ff.

2. Teil: Organisationsrecht

Ein nicht unerheblicher Anteil der Vorschriften des EUV und des AEUV beschäftigt sich damit, die **Organisation der Europäischen Union** (im Folgenden kurz: **Union**, vgl. Art. 1 Abs. 1 EUV) zu regeln. Dies ist eine Konsequenz ihrer Entstehung: Die Union ist nicht von ihrer Bevölkerung durch Verabschiedung einer Verfassung, sondern durch den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zwischen ihren Mitgliedstaaten entstanden, vgl. ebenfalls Art. 1 Abs. 1 EUV. Diese Ableitung von Rechten macht eine konkrete Regelung darüber erforderlich, welche Rechte und Pflichten die Union durch welche Organe wahrnimmt.

***Hinweis:** Auch das deutsche Grundgesetz enthält im Abschnitt I-VI reines Organisationsrecht hinsichtlich der einzelnen Organe der Bundesrepublik Deutschland. Im Rahmen der folgenden Darstellung wird deshalb häufig auf das nationale Staatsorganisationsrecht verwiesen, um Ihnen das Erlernen der Strukturen zu erleichtern.*

1. Abschnitt: Rechtsnatur und Stellung der Union

Die Europäische Union leitet sowohl ihre Existenz als auch ihre Rechtspersönlichkeit aus dem Schöpfungsakt der zugrundeliegenden **völkerrechtlichen Verträge** der (Gründungs-)Mitgliedstaaten ab. Ihre innere Gliederung sowie auch die Kompetenzen ergeben sich im Einzelnen aus den europäischen Verträgen – dem EUV und dem AEUV.

A. Rechtsnatur der Union

I. Bestimmung der EU-Verträge

Eine positivrechtliche Regelung über die Rechtsnatur der Union existiert nicht. Man kann sich über die Art. 1, 47 EUV lediglich den Grundsätzen annähern: Art. 47 EUV bestimmt, dass die Union **Rechtspersönlichkeit** besitzt, also selbst Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann. Zugleich tritt sie gemäß Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV an die Stelle der Europäischen Gemeinschaften und ist deren Rechtsnachfolgerin. Über ihre eigene Rechtsnatur ist dadurch aber nichts ausgesagt, sondern nur geklärt, dass die Union selbst **Völkerrechtssubjekt** ist⁵ und deshalb auch selbst – nach entsprechender Anerkennung – mit Drittstaaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann. Auch Art. 1 Abs. 1 EUV vermag diesen Umstand nicht zu erhellen, wird dort nur hervorgehoben, die an den Verträgen beteiligten Mitgliedstaaten gründeten eine „Union“, ohne die völkerrechtliche Bedeutung dieses Begriffes darzulegen.

II. Verneinung der Staatsqualität

Die Union ist kein **Staat** im hergebrachten Sinne. Nach der sog. **Drei-Elementen-Lehre**⁶ werden nur die Zusammenschlüsse als Staat angesehen, die über ein bestimmtes Territorium (Staatsgebiet), eine darauf ansässige Gruppe von Menschen (Staatsvolk) und eine faktisch wirksame Staatsgewalt verfügen.⁷

⁵ Ruffert in: Calliess/Ruffert, Art. 47 Rn. 1.

⁶ Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., S. 394 f.

⁷ Ausführlich dazu siehe AS-Skript Staatsorganisationsrecht (2017), Rn. 27 ff.

1. Staatsgebiet

- 26 Die Union verfügt über ein **Staatsgebiet**. Dies ist die durch Grenzen gekennzeichnete Zusammenfassung von geografischen Räumen und einer gemeinsamen Rechtsordnung.⁸ Nach Art. 52 Abs. 1 EUV beanspruchen die Verträge der Union Geltung in allen dort mit ihrer Bezeichnung aufgeführten Mitgliedstaaten. Eine nähere geographische Umschreibung erfolgt nicht, sodass sich die Bestimmung der Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten zum einen nach den nationalen Verfassungen (vgl. beispielsweise die Formulierung in der Präambel des deutschen Grundgesetzes) sowie nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und den danach getroffenen Vereinbarungen richtet.⁹ Das Hoheitsgebiet der Union wird damit grundsätzlich durch die verfassungsrechtlich festgelegten oder völkerrechtlich vereinbarten Außengrenzen der Mitgliedstaaten beschrieben. Dabei basiert Art. 52 Abs. 1 EUV auf dem allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz, dass völkerrechtliche Abkommen und das davon abgeleitete Sekundärrecht jede Vertragspartei hinsichtlich ihres gesamten Staatsgebiets binden.¹⁰

Dieser Grundsatz wird durch Art. 52 Abs. 2 EUV modifiziert: Nach Art. 52 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 355 Abs. 1 AEUV erstreckt sich das Hoheitsgebiet der Union auch auf Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin, die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln. Diese Inseln sind Staatsgebiet der Mitgliedstaaten und gehören unabhängig von ihrer geografischen Entfernung zum Hoheitsgebiet der Union. Die Vorschriften haben insoweit nur eine deklaratorische Funktion. Art. 52 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 355 Abs. 2–5 AEUV stellen klar, dass die Verträge für andere Insel- und Staatsgebiete der Mitgliedstaaten nicht oder nur in bestimmtem Umfang gelten. Von einer Anwendung ausgeschlossen sind die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, mit denen Großbritannien besondere Beziehungen unterhält, beispielsweise den sog. Commonwealth-Staaten.

Gegen dieses Verständnis spricht, dass der Union **keine volle Gebietshoheit** zusteht, da sie ihre Zuständigkeiten nur im räumlichen Geltungsbereich der Verträge ausübt.¹¹

2. Staatsvolk

- 27 Ob die Union über ein **Staatsvolk** verfügt, ist streitig. Nach Art. 9 S. 2 EUV, Art. 20 ff. AEUV kennt das Unionsrecht eine **Unionsbürgerschaft**. Danach ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt. Nach einer Auffassung ist bereits deshalb kein Staatsvolk der Union vorhanden: Durch die rein vertragliche Schaffung des Status konstituierte sich kein Unionsvolk, das als sich selbst verfassendes Rechtssubjekt zur eigenen Selbstbestimmung berufen wäre.¹² Die Gegenauffassung sieht die Unionsbürger als Staatsvolk an. Insbesondere stehe die Anknüpfung an die mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit nicht entgegen, da auch andere Bundesstaaten die Anknüpfung an die Angehörigkeit zu den Gliedstaaten gewählt haben (z.B. USA, Schweiz).¹³
- 28 Vorzugswürdig ist die zuerst genannte Auffassung. Die Unionsbürgerschaft dient dem Ziel, die europäische Integration auch auf politischer Ebene zu befördern, die demokratische Legitimation der Union zu stärken und den Bürgern ein Zugehörigkeitsgefühl zur

8 Berg Rn. 45.

9 Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 52 EUV Rn. 4.

10 Schmalenbach in: Calliess/Ruffert, Art. 52 EUV Rn. 3.

11 Deshalb das Staatsgebiet verneinend Oppermann/Classen/Nettesheim § 4 Rn. 19.

12 BVerfG NJW 2009, 2267, 2286 Rn. 346; gegen die Einordnung als Staatsvolk auch Oppermann/Classen/Nettesheim § 4 Rn. 20; Hobe JA 1993, 229, 242; Ress JuS 1992, 155, 156.

13 Schönberger in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 9 EUV Rn. 23 ff.; vgl. auch Bleckmann DVBl. 1992, 335, 336.

Europäischen Union zu vermitteln. Allerdings fehlen der Unionsbürgerschaft die nach völkerrechtlichen Grundsätzen erforderlichen Voraussetzungen, um zur Begründung eines europäischen Staatsvolks herangezogen werden zu können: Staaten sind in der Lage, **unmittelbare Gewalt** in direkter Rechtsbeziehung über ihre Bürger auszuüben. Eine derartige unmittelbare Ausübung ist im Hinblick auf die Union jedoch unmöglich, da die Beziehung zur Union lediglich durch die schon bestehende Staatsbürgerschaft in einem Mitgliedstaat vermittelt wird.¹⁴ Bestätigt wird dies durch Art. 9 S. 3 EUV, wonach die Unionsbürgerschaft zu der bestehenden Staatsangehörigkeit hinzutritt, diese aber gerade nicht ersetzen soll.

Darüber hinaus wird jeder einzelne Bürger gemäß Art. 20 Abs. 1 AEUV seinem Heimatstaat zugeordnet, sodass die Union **keine gebietsunabhängige Personalhoheit** (z.B. im Hinblick auf die Besteuerungshoheit) über die Unionsbürger ausüben kann.¹⁵ Die erforderliche **Effektivität** der Verbindung zwischen dem Staat und seinen Angehörigen kann schließlich auch nicht durch die Regelung über den diplomatischen und konsularischen Schutz gemäß Art. 23 AEUV vermittelt werden, da dieser in Drittstaaten weiterhin von den Mitgliedstaaten und nicht im Auftrag oder durch Botschaften bzw. konsularische Vertretungen der Union selbst erfolgt.¹⁶ Damit bleibt die Einführung der Unionsbürgerschaft ein **symbolischer Akt** der Einbindung der Bevölkerung und die Anknüpfungsmöglichkeit für konkrete Rechte und Pflichten, die den Bürgern der Mitgliedstaaten der Union zuteil werden.

Zu den aus der Unionsbürgerschaft folgenden Rechten und Pflichten siehe ausführlich unten Rn. 371 ff.

3. Staatsgewalt

Die Einordnung der Union als Staat scheidet jedenfalls am Merkmal der **Staatsgewalt**. **29** Staatsgewalt ist die originäre, effektive und selbstorganisationsfähige Herrschaftsmacht über das Staatsgebiet und das Staatsvolk.¹⁷ **Originär** ist die Staatsgewalt nur dann, wenn sie **unabgeleitet** von fremder Macht oder Staatsgewalt ist. Genau dies ist jedoch bei der Union ausweislich der Formulierung in den Art. 4, Art. 5 EUV nicht der Fall: Die Union kann nur auf den Gebieten tätig werden, für die ihr zur Verwirklichung der in den Verträgen niedergelegten Zielen von den Mitgliedstaaten die Kompetenz übertragen worden ist (sog. **Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung**, Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV). Alle übrigen Kompetenzen verbleiben bei den Mitgliedstaaten, Art. 4 Abs. 1 EUV. Damit hängt von den Mitgliedstaaten ab, ob die Kompetenzen der Union erweitert oder begrenzt werden; die Mitgliedstaaten bleiben deshalb **„Herren der Verträge“**. Da es der Union im Umkehrschluss nicht möglich ist, selbst neue Kompetenzen zu generieren, fehlt ihr die sog. **Kompetenz-Kompetenz**,¹⁸ sie ist mithin **nicht souverän**.¹⁹

Bestätigt wird dieses Verständnis durch Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG: Danach darf die Bundesrepublik durch Gesetz Hoheitsrechte auf die Union übertragen. Zu der Kompetenzzusstattung der Union (sog. Verbandskompetenz) siehe ausführlich unten Rn. 266 ff.

III. Sonstige völker- oder staatsrechtliche Kooperationsmodelle

Die Union kann auch nicht in die anderweitigen völkerrechtlichen oder auch staatsrechtlichen Verbindungsformen einzelner Staaten eingegliedert werden. Anders als in- **30**

¹⁴ Fischer EuZW 1992, 566, 567; Hobe JA 1993, 229, 238.

¹⁵ Oppermann/Classen/Nettesheim § 16 Rn. 8; Seidel EuR 1992, 125, 135, 141.

¹⁶ Ress JuS 1992, 985, 987.

¹⁷ BVerwG DVBl. 1994, 519 f.; Maurer § 1 Rn. 7; Berg Rn. 56.

¹⁸ BVerfG NJW 2009, 2267, 2271 m.w.N.; Kadelbach in: von der Groeben/Scharze/Hatje, Art. 5 Rn. 4; Streinz Rn. 135.

¹⁹ Oppermann/Classen/Nettesheim § 4 Rn. 22; Arndt/Fischer/Fetzer Rn. 37.

ternationale Organisationen (wie beispielsweise die UNO) hat die Union die Möglichkeit, Rechtsakte mit Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten zu generieren (vgl. Art. 288 AEUV). Die Einordnung als **Staatenbund** scheitert daran, dass man die Union aufgrund ihrer eindeutigen Regelungen hinsichtlich der tätigen Organe nicht als eine Verbindung souveräner Staaten mit nur lockerer Organisation beschreiben kann. Auch die Einordnung als **Bundesstaat** scheidet aus. Denn dies ist nur eine durch die Verfassung des Gesamtstaates gebildete staatsrechtliche Zusammenfassung, bei der die teilnehmenden Glieder Staatsqualität haben, aber auch der Gesamtverband die Qualität eines Staates besitzt.²⁰ Während die Staatsqualität bei den souveränen Mitgliedstaaten der Union vollumfänglich vorhanden ist, fehlt es ihr aber an der eigenen Staatlichkeit.

IV. Die EU als „Staatenverbund“

- 31 Dieser in Art. 1 Abs. 1 EUV als „Union“ bezeichnete Sonderstatus wird als zwischenstaatliche **Verbindung sui generis** betrachtet, die seit der sog. Maastricht-Entscheidung des BVerfG²¹ als **Staatenverbund** bezeichnet wird. Dieser Begriff soll eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten beschreiben, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die staatsangehörigen Bürger der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.²²

Zum einen kommt durch die Bezeichnung klar zum Ausdruck, dass die einzelnen Staaten trotz des Zusammenschlusses souverän blieben, die durch den Zusammenschluss geschaffene Institution „Union“ aber zum anderen über Kompetenzen verfügt, die über diejenigen anderer völkerrechtlicher Verbindungen hinausgehen und zum Teil zuvor den Staaten vorbehalten waren, wie z.B. die Verwendung einer eigenen Währung. Jedenfalls ist durch die Rspr. des BVerfG klargestellt, dass es Art. 23 GG dem einfachen Gesetzgeber nicht gestattet, einen europäischen Gesamtstaat zu gründen. Diese Verantwortlichkeit bleibt beim Souverän, also bei der Bevölkerung der Mitgliedstaaten.

Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG ist deshalb dahingehend zu verstehen, dass zwar einzelne, aber nie alle Hoheitsrechte der Bundesrepublik Deutschland durch ein Bundesgesetz auf die Union übertragen werden können. Belegen lässt sich dies durch eine systematische Auslegung mit Art. 146 GG, wonach das Grundgesetz erst an dem Tag außer Kraft tritt, an dem sich die deutsche Bevölkerung – ggf. als Teil einer europäischen Gesamtbevölkerung – eine neue Verfassung gibt.

B. Die Rechtsnatur des Unionsrechts

- 32 Hieran schließt sich unmittelbar die Frage nach der Rechtsnatur des **Unionsrechts** an. Von Teilen der Lit. wird hierfür an den Entstehungsakt der Union angeknüpft. Da die Union selbst durch Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages entstanden sei, müsse auch das Unionsrecht dem **Völkerrecht** zugeordnet werden.²³ Für diese Einschätzung spricht in erster Linie die Regelung des Art. 48 AEUV, nach dem Änderungen der Verträ-

20 Grzeszick in: Maunz/Düring Art. 20 Rn. 15.

21 BVerfGE 89, 155, 184.

22 BVerfG NJW 2009, 2267.

23 Vgl. Streinz Rn. 122 m.w.N.

ge nur über eine Beteiligung der Parlamente bzw. der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, also durch völkerrechtlichen Vertrag vollzogen werden können.

Die Gegenauffassung knüpft an die oben dargestellte Sonderstellung der Union an und billigt dem Unionsrecht ebenfalls einen Sonderstatus zu. Hierbei handele es sich um eine **eigenständige Rechtsordnung sui generis**.²⁴ Diese Einordnung ist letztlich nur konsequent: Dieselben Gründe, die es unmöglich gemacht haben, die Union als bereits im Völkerrecht bekannte Kooperationsform einzuordnen, sprechen hier dafür, auch dem Unionsrecht einen Sonderstatus zuzubilligen.

33

C. Die Union und das Völkerrecht

Die Union ist als supranationale Organisation zwar nur infolge völkerrechtlicher Verträge zwischen den Mitgliedstaaten entstanden, aber zugleich aufgrund der Regelung in Art. 47 EUV selbst **taugliches Völkerrechtssubjekt**.

34

I. Grundlagen der völkerrechtlichen Aktivitäten

Die Union kann gemäß Art. 216 Abs. 1 AEUV im Bereich ihrer Verbandskompetenz (siehe Rn. 266 ff.) völkerrechtliche Verträge mit Drittländern und internationalen Organisationen abschließen.²⁵ Dabei hat sie sich nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV von den Grundsätzen leiten zu lassen, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will. Relevant werden dabei insbesondere die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit. Die besonderen Vorschriften über die Kooperationsmöglichkeiten in einzelnen Sachgebieten enthalten die Art. 206 ff. AEUV. Vertreten wird die Union beim Abschluss durch die **Kommission** (vgl. Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV).

35

Von dem Außenhandeln der Union auf den Sachgebieten der Art. 206 ff. AEUV ist die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** nach den Art. 23 ff. EUV zu unterscheiden. Nach Art. 24 Abs. 1 UAbs. 1 EUV erstreckt sich diese auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Art. 37 EUV enthält die gesondert geregelte Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge auf diesem Gebiet. Dass es sich hierbei um ein besonderes Verhalten der Union nach außen handelt, wird nicht nur durch die gesonderten Vorschriften deutlich, sondern auch dadurch, dass die Kommission die Union in diesem Bereich nicht vertreten darf (Art. 17 Abs. 1 S. 6 Hs. 1 EUV). Die Zuständigkeit für die GASP liegt vielmehr gemäß Art. 15 Abs. 6 EUV bei dem **Präsidenten des Europäischen Rates** und nach Art. 27 Abs. 2 EUV bei dem **Hohen Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik**. Diese Trennung von wirtschaftlich geprägten Sachthemen sowie der Außen- und Sicherheitspolitik führt dazu, dass die Union bei internationalen Konferenzen zum Teil durch mehrere Organe gleichzeitig repräsentiert wird.

36

²⁴ EuGH NJW 1964, 2371 *Costa/ENEL*; in diese Richtung auch BVerfGE 52, 187; 75, 223, 241; 102, 147, 163 f.; 123, 267, 347 ff.

²⁵ Heuck Jura 2013, 199.

- 37 Der **Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages** setzt – ebenso wie die Aufnahme der Vertragsverhandlungen – gemäß Art. 218 Abs. 6 UAbs. 1 AEUV einen **Beschluss des Europäischen Rates** voraus. Dieser darf in bestimmten Fällen nur mit **Zustimmung des Europäischen Parlamentes** (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchst. a AEUV), im Übrigen nach Anhörung des Parlaments (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchst. b AEUV) getroffen werden.

II. Wirkung und Rang eines völkerrechtlichen Vertrages

1. Einordnung in die EU-Rechtsordnung

- 38 Schließt die Union einen völkerrechtlichen Vertrag ab, wird sie als Vertragspartnerin durch die darin begründeten Verpflichtungen gebunden und kann die darin enthaltenen Rechte geltend machen. Diese Gebundenheit gegenüber den Vertragspartnern folgt aus dem Völkerrecht (*pacta sunt servanda*).²⁶ Ferner bindet der völkerrechtliche Vertrag gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV alle Organe der Union sowie ihre Mitgliedstaaten.

Die Regelung über die Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten ergänzt als *lex specialis* die generelle Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur **Unionstreue** aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 und 3 EUV. Sie ist darauf gerichtet, die Erfüllung der von der Union eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen soweit erforderlich auch durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten.²⁷

- 39 Durch die unmittelbare Bindung der Unionsorgane erhalten die Regelungen der völkerrechtlichen Verträge eine Art **Zwischenrang**: Zum einen darf die Union generell nur solche völkerrechtlichen Verträge abschließen, die **mit dem Primärrecht vereinbar** sind. Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss aus Art. 218 Abs. 1 AEUV, der die Möglichkeit einer präventiven Begutachtung des geplanten Vertrages durch den Gerichtshof ermöglicht und bei Feststellung eines Verstoßes gegen die Verträge den Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages von einer Änderung der EU-Verträge abhängig macht. Bestätigt wird diese Sichtweise überdies durch Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 EUV, nach dem die Union die für ihre Gründung maßgeblichen und in Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV aufgezählten Ziele auch zur Grundlage der Kooperation mit Drittstaaten machen soll.

Dies stellt eine spezielle Ausprägung des **allgemeinen Kohärenzgebotes** aus Art. 7 AEUV dar.²⁸

Zum anderen folgt aus Art. 216 Abs. 2 AEUV, dass die völkerrechtlichen Verträge **Vorrang vor dem Sekundärrecht** genießen.²⁹ Denn zum Sekundärrecht gehören nur die Rechtsvorschriften, die von den Organen der Union geschaffen worden sind. Somit stehen die völkerrechtlichen Verträge im Rang zwischen dem Primär- und Sekundärrecht.

- 40 Völkerrechtliche Verträge können selbst dann Wirkung für die Union entfalten, wenn diese **nicht Vertragspartnerin** ist, aber ihr Sekundärrecht auf Maßnahmen internationaler Institutionen verweist. Damit ist es dem Rat nach Art. 218 Abs. 9 AEUV möglich, einen Standpunkt zu einer internationalen Übereinkunft festzulegen, obwohl die Union an der Übereinkunft weder mitgewirkt hat noch kraft Beitritts hätte mitwirken können.

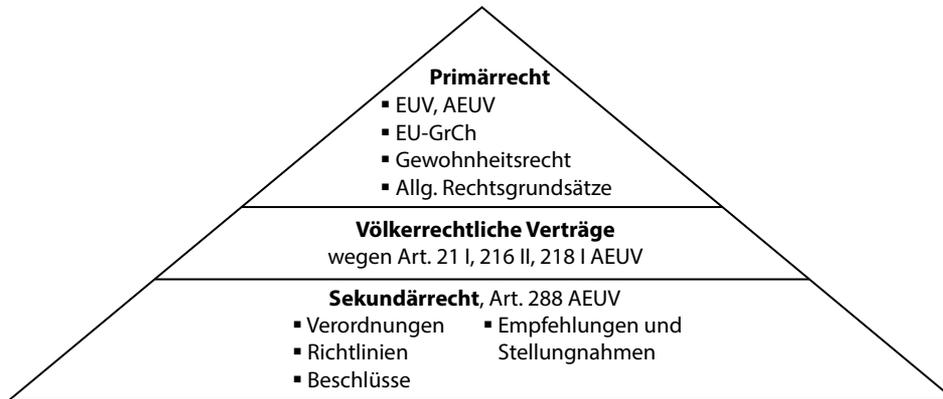
²⁶ EuGH Slg. 1998, I-3665 Rn. 49 f. unter Hinweis auf Art. 26 WVRK; Streinz Art. 216 AEUV Rn. 46.

²⁷ EuGH NJW 1983, 508 Rn. 13 *Kupferberg*; Slg. 2002, I- 2943 Rn. 15 *Kommission/Irland*; Slg. 2004, I-9325 Rn. 26 *Kommission/Frankreich*; Streinz Art. 216 AEUV Rn. 47.

²⁸ Streinz Art. 21 EUV Rn. 15.

²⁹ Vgl. EuGH EuZW 2006, 112 Rn. 35 *International Air Transport Association*.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist die Verbandskompetenz der Union entscheidend: Falle der betroffene Bereich unter eine Zuständigkeit der Union, werde diese durch die mangelnde Beteiligung an der internationalen Institution nicht gehindert, von dieser Zuständigkeit Gebrauch zu machen und einen Standpunkt festzulegen. Dadurch könnten sogar die Mitgliedstaaten, die Mitglieder der jeweiligen Institution sind, dazu gebracht werden, den Standpunkt der Union zu vertreten.³⁰



2. Folgen eines völkerrechtlichen Vertrages

Zur **Durchführung** des völkerrechtlichen Vertrages sind Umsetzungsmaßnahmen zu treffen. Je nach dem aktuellen Stand des Unionsrechts in den von dem Vertrag erfassten Bereichen sind hierfür entweder Unionsorgane oder sogar die Mitgliedstaaten selbst verantwortlich. Dabei ist denkbar, dass die zuständigen Unionsorgane die sich ergebenden Kompetenzen in einer **Verordnung** abfassen, um die neuen Rechte und Pflichten auch für die Unionsbürger verbindlich zu machen. Ebenso ist es möglich, dass einzelne Verhaltensweisen, die sich nunmehr als vertragswidrig erweisen würden, von den Unionsorganen oder auch den Mitgliedstaaten eingestellt werden.³¹ Die **Koordinierung** der erforderlichen Maßnahmen fällt der **Kommission** zu. Diese hat, nötigenfalls durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten, für die ordnungsgemäße Anwendung der Verträge zu sorgen.³²

41

III. Rechtsschutz

Da die von der Union abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge zum integralen Bestandteil des Unionsrechts³³ werden, ist insbesondere eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV möglich. Ferner muss den Unionsbürgern wirksamer Rechtsschutz auch dann gewährt werden, wenn die Union Maßnahmen von internationalen Organen umsetzt, denen sie durch Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages beigetreten ist.

42

Beispiel: Klage gegen die Umsetzung einer UN-Resolution (sog. **Kadi-Rspr.**)³⁴

30 EuGH JuS 2015, 84, 86 *Deutschland/Rat* mit kritischen Anmerkungen Ruffert.

31 Vgl. dazu Streinz Art. 216 AEUV Rn. 48 mit Nachweisen aus der Rspr. des EuGH.

32 EuGH Slg. 2002, I-2943 *Kommission/Irland*.

33 EuGH NVwZ 1988, 235 Rn. 7 ff. *Demirel*.

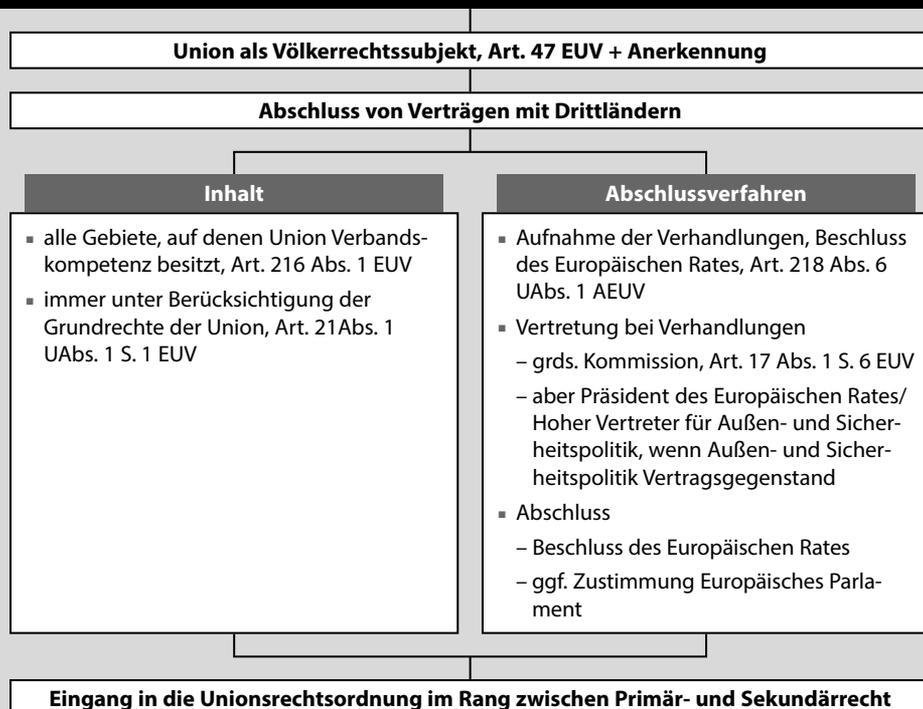
34 EuGH JuS 2009, 360 *Kadi*; Slg. 2009, I-11393 *Hassan u.a.*; JuS 2014, 376 Rn. 97 ff. *Kommission/Kadi*.

Rechtsnatur der Union

Keine positivrechtliche Regelung, nur Anerkennung der Rechtspersönlichkeit (Art. 47 AEUV) und Festlegung der Rechtsnachfolge (Art. 1 Abs. 3 S. 3 EUV)

Staat	Sonstige Modelle	Staatenverbund
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatsgebiet zweifelhaft <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwar Hoheitsgebiet in Form eines Anwendungsbereichs des EU-Rechts, Art. 52 EUV ▪ Aber keine unbegrenzte Verfügungsgewalt ▪ Staatsvolk nach vorzugswürdiger Meinung (-), nur „Unionsbürgerschaft“ ▪ Staatsgewalt (-), nur Grds. der begrenzten Einzelermächtigung, keine Kompetenz-Kompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatenbund (-), keine Verbindung souveräner Staaten mit nur lockerer Organisation ▪ Bundesstaat (-), keine Staatsqualität des Gesamtstaates Europäische Union 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zwischenstaatliche Verbindung sui generis ▪ Enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die staatsangehörigen Bürger der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben

Die Union und das Völkerrecht



2. Abschnitt: Organe der Union

Die Union als juristische Person bedient sich zur Ausübung ihrer Kompetenzen einzelner **Organe**. Sie bilden nach Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV den **institutionellen Rahmen**, innerhalb dessen und durch den die Union ihren Werten Geltung verschafft und ihre Ziele verfolgt. Die Organe sind abschließend in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV aufgezählt. In den darauffolgenden Artikeln enthält der EUV pro Organ einen Artikel, um die Aufgabenverteilung zwischen den Organen festzulegen (sog. **Organkompetenz**):

- Europäisches Parlament, Art. 14 EUV
- Europäischer Rat, Art. 15 EUV
- Rat, Art. 16 EUV
- Europäische Kommission, Art. 17 EUV
- Gerichtshof der Europäischen Union, Art. 19 EUV

Präzisiert werden diese Regeln in den **Art. 223 ff. AEUV**. Dort ist **jedem Organ ein einzelner Abschnitt** gewidmet. Von diesem System wird nur hinsichtlich der Europäischen Zentralbank und dem Rechnungshof abgewichen: Diese werden in Art. 13 Abs. 1 UAbs. 2 EUV zwar ausdrücklich als Organe benannt, gleichwohl ist ihnen kein eigener EUV-Artikel gewidmet worden. Nach Art. 13 Abs. 3 EUV finden sich die Bestimmungen über diese beiden Organe stattdessen in den Art. 282 ff. bzw. Art. 285 ff. AEUV.

Die Grundzüge des Aufbaus des Gerichtshofs der Europäischen Union werden zu Beginn des 4. Teils „Prozessrecht“ geschildert (s.u. Rn. 637 ff.).

Art. 13 EUV dient nicht nur der Auflistung der Organe der Union, sondern statuiert zugleich den **numerus clausus** der Unionsorgane. Andere als die dort genannten Organe können nicht durch Sekundärrecht geschaffen werden, da die im Primärrecht enthaltene Aufzählung abschließend ist.³⁵

Bemerkenswert ist, dass auf der Ebene der Union – anders als z.B. in Deutschland – in der institutionellen Konzeption **keine strikte Gewaltenteilung** existiert.³⁶ Derselbe Effekt wird allerdings dadurch erreicht, dass eine **gegenseitige Kontrolle** sowohl der Organe untereinander vorgesehen ist als auch die Mitgliedstaaten beispielsweise durch Klagerechte die Möglichkeit besitzen, einzelne Akte europäischer Organe durch die Unionsgerichtsbarkeit verwerfen zu lassen (vgl. Art. 263 AEUV). Darüber hinaus hat der Gerichtshof in seiner Rspr. den **Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts der Organe** entwickelt. Dieses Prinzip gebietet, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt und dass Verstöße hiergegen durch den Gerichtshof geahndet werden können.³⁷ Es wird deshalb auch als adäquates **Äquivalent zu der Gewaltenteilung** in einem demokratischen Rechtsstaat bezeichnet.³⁸

³⁵ Streinz Rn. 264.

³⁶ Oppermann/Classen/Nettesheim § 5 Rn. 15 ff.

³⁷ Oppermann/Classen/Nettesheim § 5 Rn. 20 unter Verweis auf EuGH Slg. 1990, I-2041 *Parlament/Rat* u.a.; vgl. auch Nettesheim in: Grabitz/Hilf/Nettesheim Art. 13 EUV Rn. 30 ff.

³⁸ So ausdrücklich Streinz Rn. 268.

- 47** Ebenfalls anders als in den nationalen Ordnungen existiert für die Union **keine Unionshauptstadt**, in der alle Unionsorgane ansässig sind. Nach Art. 341 AEUV bestimmen die Regierungen der Mitgliedstaaten im Einvernehmen den **Sitz der Organe**.
- 48** Auch gilt in der Union **keine einheitliche Amtssprache**. Nach Art. 55 Abs. 1 EUV sind die Verträge in 24 Sprachen abgefasst und in allen diesen Sprachfassungen gleichermaßen verbindlich. Nach Art. 342 AEUV i.V.m. Art. 1 der VO Nr. 1/1958 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die heute noch in Kraft ist, kennt die Union 23 Amtssprachen. Dies hat zur Folge, dass Unionsrechtsakte, die allgemein verbindlich sind, in allen diesen Sprachen erlassen werden müssen.
- Etwas anderes gilt nur für die Verfahren vor den Spruchkörpern des Gerichtshofs der Europäischen Union: Die Art. 36 ff. VerfO EuGH gestehen grundsätzlich dem Kläger ein Wahlrecht hinsichtlich der Verfahrenssprache zu. Für einzelne Verfahrensarten sind wiederum Sonderregelungen zu beachten. So z.B. für das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV, bei dem sich die Verfahrenssprache nach der Amtssprache desjenigen Mitgliedstaates richtet, dessen Gericht die Vorlage verfasst hat.
- 49** **Hinweis:** Für Ihr **Examen** müssen Sie zwar nicht mit allen Einzelheiten der Organe vertraut sein. Sie sollten sich aber mit den nachfolgenden Punkten in Bezug auf jedes Organ vertraut machen, damit Sie insbesondere für Fragen in der **mündlichen Prüfung** gewappnet sind:

Grundwissen Organe

- Sitz des Organs
- Zusammensetzung des Organs, ggf. Wahl seiner Mitglieder
- Aufgaben
- Beschlussfassung
- Ggf. vorhandene besondere Organteile und deren Aufgaben (z.B. Präsident der Kommission)

A. Das Europäische Parlament

- 50** Das Europäische Parlament setzt sich nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen, die von diesen gewählt werden. Dem Grunde nach ist es deshalb mit den nationalen Parlamenten wie dem deutschen Bundestag vergleichbar (vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG).

I. Sitz

- 51** Das Europäische Parlament verfügt über einen Hauptsitz in **Straßburg** und einen Verwaltungssitz in **Luxemburg**. Darüber hinaus finden Ausschusssitzungen in **Brüssel** statt. Das Europäische Parlament wird deshalb auch als „**Wanderzirkus**“ bezeichnet.³⁹

Die Regierungen haben sich bislang nicht auf einen einheitlichen Standort verständigen können. Das Europäische Parlament selbst ist wegen Art. 341 AEUV nicht zu einer Zusammenlegung berechtigt.⁴⁰

³⁹ Oppermann/Classen/Nettesheim § 5 Rn. 22.

⁴⁰ EuGH Slg. 1991, I-5643 *Luxemburg/Parlament*; Slg. 1997, I-5215 *Frankreich/Parlament*.