



## Informationsbrief 9

# Die Rechtsnatur der Europäischen Union

---

Die Europäische Union ist kein Staat, da sie kein eigenes Staatsvolk, Staatsgebiet oder Staatsgewalt besitzt. Sie hat keinen direkten Einfluss auf die Umsetzung von europäischem Recht in den Nationalstaaten. Das EU-Recht wird von den Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht implementiert. In der konkreten Ausgestaltung sind sie frei, so lange sie die Ziele des Unionsrechts erfüllen. Völkerrechtlich ist die EU ein internationaler Staatenbund, da sie Befugnisse besitzt, die ihr eigenständiges und von den Mitgliedstaaten unabhängiges Handeln ermöglichen. Mit dem Beitritt zur EU erklärt sich ein Staat bereit, einen Teil seiner nationalen Souveränität an die Union abzugeben. Die Staaten sind die „Herren der Verträge“, da sie über die Handlungsfähigkeit der EU bestimmen, indem sie ihr Kompetenzen übertragen. Die gesetzliche Grundlage der Union besteht aus dem Vertrag über die EU (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV). Gemeinsam werden sie als Primärrecht bezeichnet. Der EUV und der AEUV werden durch Sekundärrechtsakte (z.B. Richtlinien und Verordnungen) ergänzt. Europäisches Recht hat Vorrang gegenüber nationalem Recht. Bei der Gestaltung von europäischem Recht nehmen die EU und die Mitgliedstaaten Rücksicht auf das Völkerrecht. Die Verträge der Union gelten für unbestimmte Zeit, jedoch ist die Abschaffung der EU durch einen Auflösungsvertrag oder dem Austritt aller Mitglieder möglich. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen das Unionsrecht, kann dies durch bestimmte Mechanismen geahndet werden.

---

Autorin: Maj-Britt Krone

In diesem Informationsbrief wird die *Rechtsnatur der Europäischen Union* behandelt. Es sollen die Fragen geklärt werden:

1. Welchen rechtlichen Status hat die EU?
2. Auf welchen Verträgen beruht die EU?
3. Wie ist die Beziehung des Rechts der Europäischen Union zum nationalem Recht und dem Völkerrecht?
4. Was unterscheidet die Europäische Union von einem Staat?

Die Europäische Union ist eine besondere Verbindung von Staaten zu einem Bund. Sie ist in ihrem Aufbau und ihrer Organisation weltweit einzigartig. Das gilt nicht nur für ihr politisches Handeln in Europa und der Welt, sondern auch für ihren rechtlichen Status. Um die Organisation handlungsfähig zu machen, müssen der EU rechtlich verbindliche Zuständigkeiten übertragen werden. Es muss also in einem Vertrag festgelegt werden, welche rechtlichen und politischen Entscheidungen die Organe und Institutionen der Union fällen dürfen und in welchen Politikbereichen sie keine Handlungsfähigkeit besitzen. Dieser rechtliche Status (oder auch Charakter), der ihr damit zugeteilt wird, unterscheidet sie von ähnlichen Organisationen und Verbänden. In der Rechtswissenschaft nennt man diesen Status auch *Rechtsnatur*.

Welche Kompetenzen der EU von den Mitgliedstaaten übertragen wurden, kann in Informationsbrief 6 (Zuständigkeiten der EU) noch einmal nachgelesen werden.

## **1. Der rechtliche Status der EU**

Die Europäische Union ist ein völkerrechtlicher *Staatenverbund*. Das bedeutet, dass sie auf Grundlage von Vereinbarungen existiert, die mehrere Staaten miteinander getroffen haben. Die Rechtsordnung der EU basiert zwar auf einer gemeinsamen Willenserklärung der Mitgliedstaaten, jedoch gilt sie mittlerweile als verselbstständigt und eigenständig. Die Mitgliedstaaten haben ihr die Befugnis erteilt, selbstständig Rechtsetzung auszuüben, die für die Mitgliedstaaten und deren Bürger unmittelbar verbindlich sein kann. Diese Eigenständigkeit zeigt sich im *Vorrang* und der *Durchgriffswirkung* des Europarechts. Weil die Europäische Union auch unabhängig von ihren Mitgliedern agieren kann, zum Beispiel vertreten durch die Europäische Kommission, ist sie eine Internationale Organisation. Daraus folgt, dass sie an das Völkerrecht gebunden ist. Sie besitzt außerdem die sogenannte *Rechtsfähigkeit*. Das bedeutet, dass sie die Befugnis hat, auch Verträge mit Drittstaaten, also Ländern und Institutionen, die keine Mitglieder in der EU sind, zu schließen. Darunter fallen Handelsabkommen mit anderen Staaten, die z.B. durch die Abschaffung von Zöllen den zwischenstaatlichen Handel vereinfachen und ankurbeln sollen. Passende Beispiele hierfür sind Abkommen wie CETA oder das geplante TTIP. Außerdem darf sie Grundstücke kaufen, Häuser mieten, oder sonstige Verträge abschließen. Dieses Recht wird hauptsächlich durch die Europäische Kommission ausgeübt.

## 2. Die Verträge der EU

Die heutige EU geht zurück auf die 1957 gegründete EWG, die auf einem Vertrag der damals sechs Mitgliedstaaten beruhte. Er wurde im Laufe der Geschichte der Union einige Male geändert. Heute beruht die EU auf drei Verträgen: dem *Vertrag über die Europäische Union* (er wird auch EUV abgekürzt), dem *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (er wird auch AEUV abgekürzt) und der *Charta der Grundrechte*. Im EUV werden die Ziele und Aufgaben der Union definiert. Außerdem benennt er die Organe und deren Funktion. Es ist festgelegt, unter welchen Voraussetzungen ein Staat der Union beitreten oder auch aus ihr austreten kann. Er ist also so etwas wie das Grundgerüst der EU.

Die Charta der Grundrechte ist ein Katalog von Rechten, die jedem Unionsbürger zugesprochen werden. Die Charta ist in die Titel I. Die Würde des Menschen, II. Freiheiten, III. Gleichheit, IV. Solidarität, V. Bürgerrechte und VII. Justizielle Rechte unterteilt, die jeweils spezifische Rechtsansprüche definieren, zum Beispiel die Gleichheit von Männern und Frauen, das Recht auf Bildung, das aktive und passive Wahlrecht, den Schutz vor Sklaverei oder diplomatischen und konsularischen Schutz.

Ergänzend zum EUV gibt es den *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, der AEUV abgekürzt wird. In ihm ist konkret festgeschrieben, wie die Union handeln darf, um ihre Ziele zu erreichen. Da der EUV und der AEUV derart bedeutende Verträge sind und die Grundlage für das Han-

deln der Organe bildet, nennt man sie auch *primäres Unionsrecht*. Die aktuellste Version des EUV und des AEUV wurde 2007 in Lissabon verabschiedet.

Alle Mitgliedstaaten der EU sowie die Organe und Institutionen müssen sich an diese Verträge halten. Wenn Regelverstöße festgestellt werden, kann im schlimmsten Fall vor dem Europäischen Gerichtshof dagegen vorgegangen werden. Zu diesem Zweck gibt es das sogenannte Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 285 AEUV.

Auf Grundlage AEUV werden regelmäßig *Verordnungen* oder *Richtlinien* verabschiedet. Sie regeln das „alltägliche Recht“, das teilweise in nationales Recht übernommen werden muss. Diese Erlasse nennt man auch *sekundäres* oder *abgeleitetes Unionsrecht*.

**Verordnungen** sind in ihrer Wirkung mit der innerstaatlichen Gesetzgebung, also zum Beispiel deutschen Bundesgesetzen, vergleichbar. Sie sind allgemein gültig und verpflichtend. Sie besitzen unmittelbar in allen Mitgliedstaaten Gültigkeit. Das bedeutet, dass sie verbindlich sind, ohne dass sie in nationales Recht übernommen werden müssen. Ein Beispiel hierfür ist die sogenannte „Bananenverordnung“. Sie regelt die Qualitäts- und Eigenschaftsansprüche, die eine Banane erfüllen muss, um in die EU importiert werden zu dürfen.

**Richtlinien** fordern die Mitgliedstaaten auf, ihr nationales Recht so anzupassen, die Ziele der Richtlinien zu erreichen. Solange sie das vorgegebene Ziel erreichen, sind die Staaten

in der Entscheidung frei, in welcher Form und mit welchen Mitteln die Richtlinie umgesetzt wird. Daher wird die Richtlinie auch als *Handlungs- bzw. Ausführungsvorschrift* bezeichnet. Ein Beispiel hierfür ist die „Freizügigkeitsrichtlinie“, die die Personenfreizügigkeit regelt, also das Recht der Unionsbürger, sich frei im EU-Raum zu bewegen. Diese Richtlinie wurde 2004 in das EU-Recht aufgenommen und noch im selben Jahr unter dem Namen „Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern“ in die deutsche Gesetzgebung integriert. Menschen, die ihr Recht auf Personenfreizügigkeit verletzt sehen, können dies seit 2004 vor deutschen Gerichten einklagen.

Die Europäische Union hat die Zuständigkeit, auch Verträge mit Drittstaaten, also Ländern, die keine Mitglieder in der EU sind, zu schließen. Dabei handelt es sich um sogenannte *völkerrechtliche Verträge*. Dazu gehört z.B. der JCPoA (Joint Comprehensive Plan of Action), ein Abkommen zur friedli-

chen Nutzung der Atomkraft, das die EU gemeinsam mit Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Russland, den USA und China sowie 2015 mit dem Iran geschlossen hat oder zahlreiche Handelsabkommen. Die völkerrechtlichen Verträge (mit Drittstaaten und anderen internationalen Organisationen) bilden eine allgegenwärtige Basis für nationales und internationales (also auch europäisches) Recht. Sie werden bei jeder europäischen und nationalen Gesetzgebung beachtet und eingebunden. Damit ist das Völkerrecht ein wesentlicher Bestandteil des Unionsrechts und bildet wiederum geltendes europäisches Völkerrecht, welches in die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eingebunden wird.

Der EUV und der AEUV (primäres Unionsrecht) befinden sich in der Rechtshierarchie über den Verordnungen und Richtlinien (sekundäres Unionsrecht) der EU.

<b>Primäres Unionsrecht</b>	Geschriebenes Recht = EUV+AEUV, Änderungsverträge, Beitrittsverträge, Protokolle	Ungeschriebenes Recht = Gewohnheitsrecht und allgemeine Grundsätze des Unionsrechts
<b>Sekundäres Unionsrecht</b>	Völkerrechtliche Verträge der EU mit Drittstaaten	
<b>Sekundäres Unionsrecht</b>	Gesetzgebungsakte und Rechtsakte ohne Gesetzescharakter auf der Grundlage des primären Unionsrechts, nämlich...  Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen, Stellungnahmen	

Tabelle 1: Erscheinungsformen des Unionsrechts

Das Unionsrecht ist nicht den völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedsstaaten verpflichtet. Ausschließlich die von der Union geschlossenen überstaatlichen Verträge sind Bestandteil der Unionsrechtsordnung. Die Mitgliedstaaten werden oft dafür kritisiert, dass sie sich nicht an die eigentlich verbindlichen Rechtsvorschriften der EU halten, was eigentlich verwunderlich ist, haben sie doch zu vielen davon ihr Einverständnis gegeben. Um gegen solche Vertragsverletzungen vorzugehen, gibt es Mechanismen, die Sanktionierungen von Mitgliedern ermöglichen. Eine Bestimmung ist im Artikel 7 EUV geregelt. Dieser Artikel schützt im Besonderen die Werte der EU. Sie sieht eine formale Feststellung eines Verstoßes durch die Mitgliedstaaten und eine Stellungnahme des betroffenen Landes vor. Sehen die Mitgliedstaaten keine Verbesserung im vertragswidrigen Verhalten, hat der Europäische Rat das Recht, dem betroffenen Staat durch ein im EUV festgelegtes Abstimmungsverfahren Mitgliedschaftsrechte im Rat (der Staats- und Regierungschefs), wie beispielsweise Abstimmungsrechte, entziehen. Besonders an dieser Bestimmung ist, dass die Staatschefs der Mitgliedstaaten selbst -und nicht der Europäische Gerichtshof- den Verstoß gegen EU-Recht bzw. die Werte der EU feststellen und ein Verfahren gegen das betroffene Mitglied einleiten. Es wird

daher als „undiplomatisches“ Instrument angesehen. Außerdem ist dieses Verfahren sehr langwierig und kompliziert. Aus diesen Gründen ist es in der gesamten Geschichte der EU bisher nicht zur Anwendung gekommen.

#### Exkurs **Völkerrecht:**

Die Völkerrechtsordnung ist internationales Recht. Die wichtigste Errungenschaft internationalen Rechts ist *die Charta der Vereinten Nationen*. Sie ist eine Koordinationsordnung, die durch die Staaten selbst formuliert wird. Sie besteht aus Richtlinien und Regeln, wozu z.B. das allgemeine Gewaltverbot und das Verbot von Angriffskriegen gehören.

Den Rahmen des Völkerrechts bilden die geschriebenen und ungeschriebenen Völkerrechtsquellen:

- *internationale Übereinkünfte*, die von den Vertragsstaaten ratifiziert wurden
- *Völkergewohnheitsrecht*, Regeln die nicht schriftlich festgehalten wurden, an die sich jedoch viele Staaten halten (auch Übung genannt), da sie schon seit Jahrzehnten bestehen
- Von Staaten *anerkannte Rechtsgrundsätze*, z.B. dass Verträge, die einmal geschlossen wurden, eingehalten werden müssen, oder dass spezielleres vor allgemeinerem Recht Vorrang hat
- Resolutionen und Erklärungen, z.B. vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

Das ändert sich jedoch gerade. Zuletzt hat die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach dem Artikel 7 EUV gegen Polen eingeleitet. Die EU wirft Polen vor, seit dem Regierungswechsel 2015 massiv gegen demokratische Grund-

sätze nicht nach, kann sich der Europäische Gerichtshof mit dem Verstoß befassen und im Falle einer Verurteilung zuweilen Geldbußen verhängen.

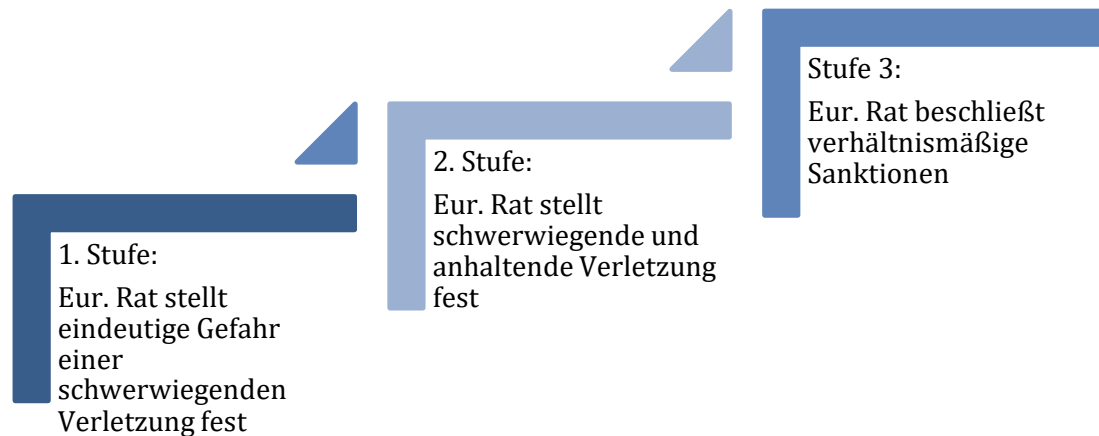


Abbildung 1: Das dreistufige System des Artikel 7 EUV, eigene Darstellung

sätze, wie Pressefreiheit und Unabhängigkeit der Gerichte zu verstoßen. Da Polen bisher keine Bemühungen unternommen hat, die bemängelten Reformen zurückzunehmen, sah die Kommission keine andere Möglichkeit, als erstmals das Verfahren nach Artikel 7 EUV zur Anwendung zu bringen.

Auch im Artikel 258 AEUV gibt es eine Regelung zum Vertragsverletzungsverfahren. Er adressiert jedoch nicht die Werte der EU, sondern Verstöße gegen sekundäres und tertiäres Recht. Dieses Verfahren wird öfter angewandt, da es in diesem Fall durch die Kommission einleitet wird und nicht durch die Mitgliedstaaten selbst. Die Europäische Kommission spricht außerdem Empfehlungen aus, wie der betroffene Mitgliedstaat die Vertragsverletzung aufheben kann. Kommt der Staat den Aufforderungen der Kommis-

### 3. Die Beziehung des Unionsrechts zum nationalen Recht

Das Unionsrecht hat eine besondere Stellung. Da es in allen Mitgliedstaaten Geltung besitzt, hat es eine übergeordnete Bedeutung gegenüber nationalem Recht. Es gilt der sogenannte *Anwendungsvorrang* des Unionsrechts. Wenn zwei Normen kollidieren, also beispielsweise im deutschen Recht andere Regelungen in einem bestimmten Fall gelten als im Unionsrecht, dann muss immer zuerst das Unionsrecht angewendet werden. Wird jedoch eine Regelung des Unionsrechts aufgehoben, gilt wieder das nationale Recht. Die deutschen Gesetze sind also nicht ungültig, sondern werden bei einer Kollision mit EU-Recht in bestimmten Fällen einfach nicht angewendet.



Abbildung 2: Rechtshierarchie am Beispiel Deutschland, Europäisches Recht mit Geltungsvorrang vor Bundes- und Landesrecht, basierend auf dem Völkerrecht, eigene Darstellung

Mit ihrem Beitritt in die Europäische Union übertragen die Staaten einen Teil ihrer *Souveränität* an die Union. Souveränität ist das Recht eines Staates, über alle Politikbereiche seines eigenen Staatsgebiets selbst und ohne fremden Einfluss bestimmen zu können. Die Mitgliedstaaten überlassen also bestimmte Rechte zum Handeln innerhalb ihres eigenen Staates der Europäischen Union. Diese Abgabe von Handlungsmöglichkeiten dient dazu, die Ziele der EU zu erreichen. Und weil das schließlich im Interesse aller ist, erklären sich Beitrittsländer mit der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages bereit, diese Souveränitätsanteile zu übertragen.

#### 4. Der rechtliche Status der EU

Ein Staat ist eine politische Organisation. Er definiert sich hauptsächlich durch die *Drei-Elemente-Lehre*, nach der ein Staat folgende Elemente besitzen muss:

- Staatsgebiet
- Staatsvolk
- Staatsgewalt

Deutschland besitzt ein Staatsgebiet von ca. 360 Tausend Quadratkilometern, das aus 16 Bundesländern besteht und im Zentrum des europäischen Kontinents liegt. Es besteht aus einem Staatsvolk entspricht der Bevölkerung von ungefähr 82 Millionen. Die staatliche Souveränität (uneingeschränkte Handlungsbefugnis) liegt beim deutschen Volk. Da Deutschland ein demokratischer Verfassungsstaat ist, liegt die dreigeteilte Staatsgewalt in Regierung, dem Parlament und der Justiz.

Das Grundgesetz, also die deutsche Verfassung und damit zentrales Rechtsdokument Deutschlands, definiert umfassend die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Bundesländern. Konflikte zwischen Bundes- und Landesrecht werden im Zweifel durch den Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ gelöst. Diesen Grundsatz nennt man auch *Geltungsvorrang*. Das bedeutet, dass Bundesrecht Landesrecht vernichten kann.

Die Europäische Union dagegen besitzt kein eigenes Staatsgebiet, über das sie uneingeschränkt walten kann. Sie ist darauf angewiesen, dass ihr die Mitgliedstaaten Kompetenzen zuweisen. Außerdem kann sie diese übertragenen Kompetenzen nicht eigenmächtig erweitern. Die Beziehung von EU und Mitgliedstaaten ist nicht abschließend vom EU-Recht festgelegt. Die Mitgliedstaaten bleiben noch immer ihrer nationalen Verfassung verpflichtet.

Ein Staatsvolk im Sinne der Staatsbürger Deutschlands besitzt die EU nicht. Zwar sieht der Vertrag von Lissabon die Unionsbürgerschaft vor. Doch diese ist der Staatsangehörigkeit und der damit verbundenen Rechte und Pflichten des Bürgers nicht einmal wesensähnlich.

Die Europäische Union hat keine Staatsgewalt. Sie verfügt zwar über Organe, die judikative (gerichtliche, z.B. Europäischer Gerichtshof) und legislative (gesetzgebende, z.B. Rat) Befugnisse besitzen, doch die Exekutive, also die ausführende Gewalt (in Deutschland die Bundesregierung), liegt

weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Es ist an ihnen, das Unionsrecht in Form von Richtlinien oder Verordnungen in ihren Ländern in nationales Recht zu übernehmen. Dabei sind die Mitgliedstaaten in den meisten Fällen gestalterisch frei. Die Hauptsache ist, dass das Ziel einer unionsrechtlichen Bestimmung erreicht wird.

Trotz des großen Einflusses des Unionsrechts auf das nationale Recht, ist die Wirkungskraft des Unionsrechts noch immer geringer als die des Nationalstaats. Das Unionsrecht hat zwar Anwendungsvorrang (es muss im Zweifel zuerst angewendet werden), jedoch kann es nationales Recht nicht vernichten, hat also keinen Geltungsvorrang. Ändern die Mitgliedstaaten jedoch nationales Recht, haben sie geltendes Unionsrecht zu beachten. So wurde der Gesetzesentwurf der CSU zur Einführung der PKW-Maut in Deutschland 2015 von der EU-Kommission als Verstoß gegen Unionsrecht befunden und zog ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 285 AEUV gegen Deutschland nach sich. Nachdem gewisse Änderungen vorgenommen wurden und die EU den Gesetzesentwurf billigte, verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur PKW-Maut im März 2017. Doch im November 2017 reichte Österreich eine Klage gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof ein. Es argumentiert damit, dass das Gesetz die Grundfreiheiten der Europäischen Union verletzen würde. Der EuGH beschäftigt sich derzeit mit dem Fall. Eine Entscheidung ist bisher nicht gefallen.



Zuletzt ist zu bemerken, dass die Mitgliedstaaten die Europäische Union auch jederzeit auflösen könnten. Zwar ist das Primärrecht der EU auf unbegrenzte Zeit angelegt, schließt eine Auflösung des Staatenverbundes jedoch nicht aus. Die Auflösung der EU könnte auch durch den Austritt aller Mitgliedstaaten (und damit der Entziehung von Kompetenzen) oder einen Aufhebungsvertrag geschehen. Ohne die Kompetenzübertragung der Mitgliedstaaten sind die Institutionen der EU (Kommission, Parlament, etc.) handlungsunfähig und ohne Nutzen.

Aus diesen Gründen nennt man die Europäische Union einen Staatenverbund. Sie wurde auf völkerrechtlicher Grundlage gegründet und ist ein Zusammenschluss souveräner Staaten mit eigener autonomer Organisation auf nationaler Ebene. Die Mitgliedstaaten sind rechtlich und wirtschaftlich eigenständig. Der Rat und der Europäische Rat der EU sind im weiteren Sinne Interessenvertretungen ihrer Mitglieder. Die auf europäischer Ebene beschlossenen Gesetze und Bestimmungen haben jedoch einen direkten Einfluss auf die Bürger der Mitgliedstaaten.

Die Mitgliedstaaten werden auch „Herren der Verträge“ genannt. Das bedeutet, dass sie die Verträge jederzeit ändern oder aufheben können. Sie sind weiterhin berechtigt über das Unionssystem zu verfügen. Jedoch gibt es eine Einschränkung: die Vertragsänderungsverfahren sind ebenso im EUV festgelegt. Die Mitgliedstaaten müssen sich bei einer Änderung oder Aufhebung von Be-

stimmungen an geltendes EU-Recht halten und können daher nicht uneingeschränkt darüber entscheiden.

Die EU ist also ein Staatenverbund, der nicht die sogenannte *Kompetenz-Kompetenz* besitzt. Sie kann sich ihre Zuständigkeiten nicht selbst übertragen. Sie wird von ihren Mitgliedstaaten geformt. Nicht sie bestimmt verfassungsrechtliche Bestimmungen in den Nationalstaaten. Die Mitgliedstaaten formen – in den EU-Organen- das innerhalb der EU geltende Recht. Sie erarbeiten dieses und müssen es beschließen, sich also bewusst für eine Änderung des Rechts innerhalb ihrer Nationen entscheiden. Ein Mitgliedstaat kann jederzeit die EU verlassen, während sich in einem Föderalstaat wie Deutschland, ein Bundesland nicht ohne eine grundlegende Änderung des Grundgesetzes abspalten kann.