



Sitzung 3: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Seminar «Die Schweiz im Kontext der
europäischen Integration»

Prof. Dr. Christian Freudlsperger
30. September 2025



Kursplan

Block 1: Grundzüge der europäischen Integration		
1.	16.09.	Eine kurze Geschichte der europäischen Integration
2.	23.09.	Die Europäische Union als politisches System
3.	30.09.	Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft
4.	07.10.	Die Europäische Union als System differenzierter Integration
5.	14.10.	Integrationstheorien: Wieso Integration?
6.	21.10.	Zehn Jahre Polykrise: Wie weiter, EU?
Block 2: Das Verhältnis der Schweiz zur EU		
7.	28.10.	Eine kurze Geschichte des Verhältnisses Schweiz-EU
8.	04.11.	Handel
10.	11.11.	Inneres, Äusseres, Migration
11.	28.11.	Forschung, Kohäsion und Energie
12.	25.11.	Innenpolitischer Diskurs und öffentliche Meinung in der Schweiz
13.	02.12.	Aktualitäten und Zukunft des Schweiz-EU-Verhältnisses & Fragestunde
9	09.12.	Personenfreizügigkeit
14.	16.12.	Klausur

Heutige Sitzung: Europarecht

1. **Entscheidungsfindung** in der EU
2. **Grundlagen** des EU-Rechts
3. Um- und **Durchsetzung** europäischen Rechts
4. Rechtliche Mittel in der **Rechtstaatlichkeitskrise**

Die Gewaltenteilung in der EU

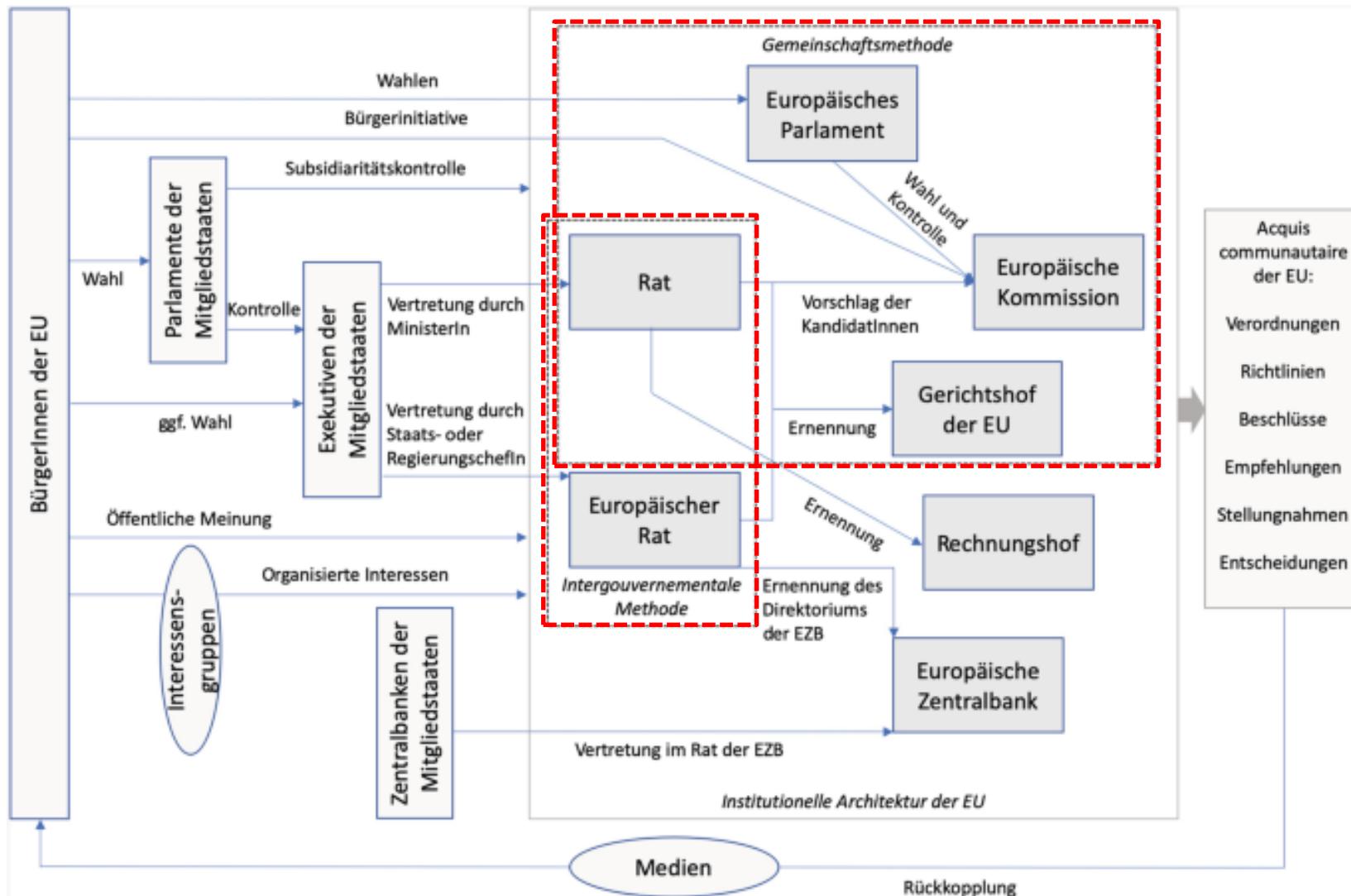
	Legislative	Exekutive	Judikative
Supranational	Europäisches Parlament & Kommission (Vorschlagsrecht und begrenzte Entscheidungen)	Kommission	Europäischer Gerichtshof
National	Ministerrat	Europäischer Rat	Nationale Verfassungsgerichte

Entscheidungsfindung

Entscheidungsfindungsprozesse unterscheiden sich in drei Aspekten:

1. Rolle der Kommission (besteht exklusives Recht der Initiative oder nicht?)
 2. Rolle des Parlaments (ist das Parlament gleichberechtigter Gesetzgeber?)
 3. Entscheidungsregel im Ministerrat (QMV oder Einstimmigkeit?)
- „**Gemeinschaftsmethode**“ vs. „**intergouvernementale Methode**“

Gemeinschaftsmethode versus Intergouvernementale Methode



Fragen zum politischen System der EU

Wo sehen Sie Anhaltspunkte für das «**demokratische Defizit**» der EU?

Probleme?	Lösungsansätze?
One man, one vote: Wahl des EP Permanente grosse Koalitionen im EP: Schwierige Zurechenbarkeit	Stärkere Betonung der politischen und ideologischen Unterschiede zwischen den Parteien der grossen Koalition, Integration oder Abgrenzung gegenüber Euroskeptikern?
No Demos: Nationale Parteien und nationale Öffentlichkeiten, Second order elections	Europäische Debatten nehmen im Zuge der Krisen zu, verlaufen aber oft entlang nationaler Linien
Stärkung der nationalen Exekutiven zulasten der nationalen Parlamente	Stärkung nationaler Parlamente im Gesetzgebungsprozess, nicht nur «Red Card», sondern auch «Green Card» (proaktive Initiative)?
Legitimation der europäischen Kommission	Zunehmender Einfluss des Parlaments auf die Auswahl der Kommissare, auch auf die Abwahl?
Gewaltenverschränkung: Kommission in Legislative und Exekutive	Interinstitutionelle Vereinbarung zur Übertragung des Initiativerechts an das EP

2. Grundlagen des EU-Rechts

Kompetenzen des EuGH

1. Vertragsverletzungsverfahren, initiiert durch die Kommission (Art. 258 AEUV) oder einen anderen Mitgliedstaat (Art. 259 AEUV) oder durch beide im Bereich staatlicher Beihilfe (Art. 108 AEUV)

2. Vorabentscheidungen, initiiert durch jegliche nationale Gerichte (Art. 267 AEUV), Grossteil der Verfahren am EuGH

3. Untätigkeitsklagen und Nichtigkeitsklagen, initiiert durch Kommission, Rat, oder Parlament und bei unmittelbarer Betroffenheit durch Privatpersonen, nach Art. 263 AEUV



Koen Lenaerts

Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV

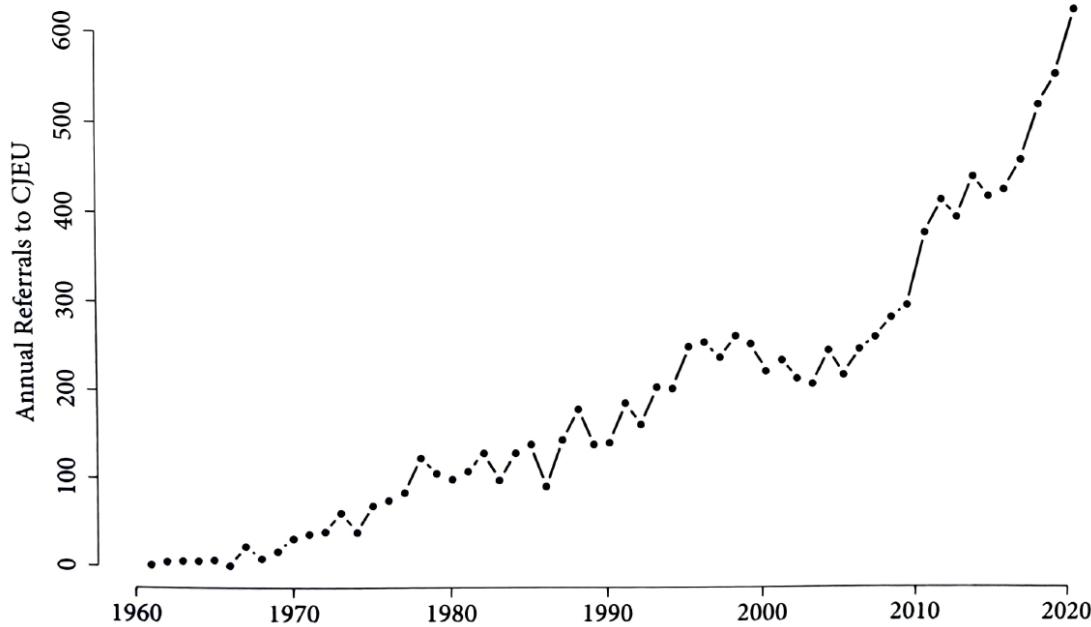


Figure 4.3 Growth of CJEU referrals, 1961–2019

Source: CJEU annual reports.

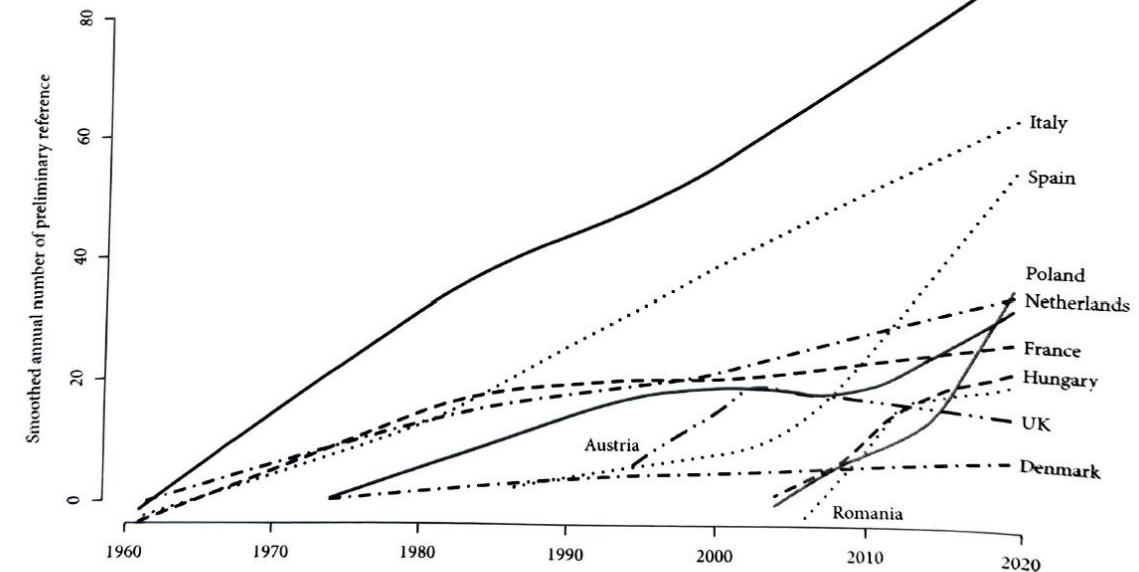


Figure 4.4 Smoothed annual number of CJEU referrals, by selected member states

Source: CJEU annual reports.

2. Grundlagen des EU-Rechts

„Primärrecht“

a) Verträge	<ul style="list-style-type: none">• AEUV und EUV (Begriff: Art. 1 Abs. 3 EUV)• Verfassungähnliche Funktion<ul style="list-style-type: none">➢ EUV regelt organisationsrechtliches Fundament, Beitritt, Austritt, Werte, Ziele (und GASP)➢ AEUV regelt Aufgaben, Politiken und Kompetenzen
b) Grundrechtecharta	<ul style="list-style-type: none">• Charta ist mit Verträgen gleichrangig, vgl. Art. 6 Abs. 1 Hs. 2 EUV• kodifizierter Grundrechtskatalog• daneben als weitere Quelle ungeschriebener Unionsgrundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze (Art. 6 Abs. 3 EUV)• amtliche Erläuterungen als Auslegungshilfe (Art. 52 Abs. 7 GRCh)• u.U. Prüfungsmaßstab auch für BVerfG (Recht auf Vergessen-Rspr.)
c) Allgemeine Rechtsgrundsätze	<p>Definition: Grundbestand übereinstimmender Rechtsprinzipien der Mitgliedsstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Besonderheiten des Unionsrechts; Rechtsquelle ausdrücklich erwähnt in Art. 340 Abs. 2 AEUV und Art. 6 Abs. 3 EUV, insb. relevant:</p> <ul style="list-style-type: none">• Grundsatz der Verhältnismäßigkeit• Vertrauensschutz• Rechtssicherheit

2. Grundlagen des EU-Rechts

„Sekundärrecht“

a) Verordnungen	<ul style="list-style-type: none">• abstrakt-generelle Regelungen• unmittelbare Wirkung innerhalb der Mitgliedstaaten
b) Richtlinien	<ul style="list-style-type: none">• abstrakt-generelle Regelung• formal nur hinsichtlich ihres Ziels verbindlich• mitgliedstaatlicher Umsetzungsakt innerhalb bestimmter Frist erforderlich, mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume• inhaltliche Angleichung an VO durch EuGH-Rechtsprechung
c) Beschlüsse	<ul style="list-style-type: none">• verbindliche Regelungen im Einzelfall• mögliche Adressaten sind Mitgliedstaaten und Individuen
d) Empfehlungen und Stellungnahmen	<ul style="list-style-type: none">• unverbindliche Handlungsformen• von mitgliedstaatlichen Gerichten zu berücksichtigen, wenn diese Aufschluss über Auslegung von Unionsrecht geben können

Konstitutionalisierung des EU-Rechts

Eigenständigkeit des Europarechts (*Van Gend en Loos*, 1963)

- Europarecht als «law of the land» (Weiler 1991) in den Mitgliedstaaten

*„Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine **neue Rechtsordnung** des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre **Souveränitätsrechte eingeschränkt** haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch **die Einzelnen** sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch **Rechte verleihen.**“*

- Direkte Anwendung des EU-Rechts jedoch unterschiedlich für Verordnungen (horizontal und vertikal) und Richtlinien (nur vertikal), deshalb Haftbarkeit von Mitgliedstaaten (*Francovich*, 1991)

Konstitutionalisierung des EU-Rechts

Anwendungsvorrang des Europarechts (*Costa v ENEL*, 1964)

- Europarecht als «supreme law of the land»: EU-Recht bricht nationales Recht

«Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten [...] hat zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen eine von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Massnahmen ins Feld zu führen. [...] Denn es würde eine Gefahr für die Verwirklichung der [...] Ziele des Vertrages bedeuten [...], wenn das Gemeinschaftsrecht je nach der nachträglichen innerstaatlichen Gesetzgebung von einem Staat zum andern verschiedene Geltung haben könnte.»

- Anwendungsvorrang gilt lt. EuGH für alle Rechtsakte der Europäischen Union
 - Vergleichbare Rechtsgrundsätze finden sich in föderalstaatlichen Verfassungen: EU als rechtliche Quasi-Föderation
- Eigenständigkeit und direkte Anwendbarkeit differenziert das Europarecht vom Völkerrecht

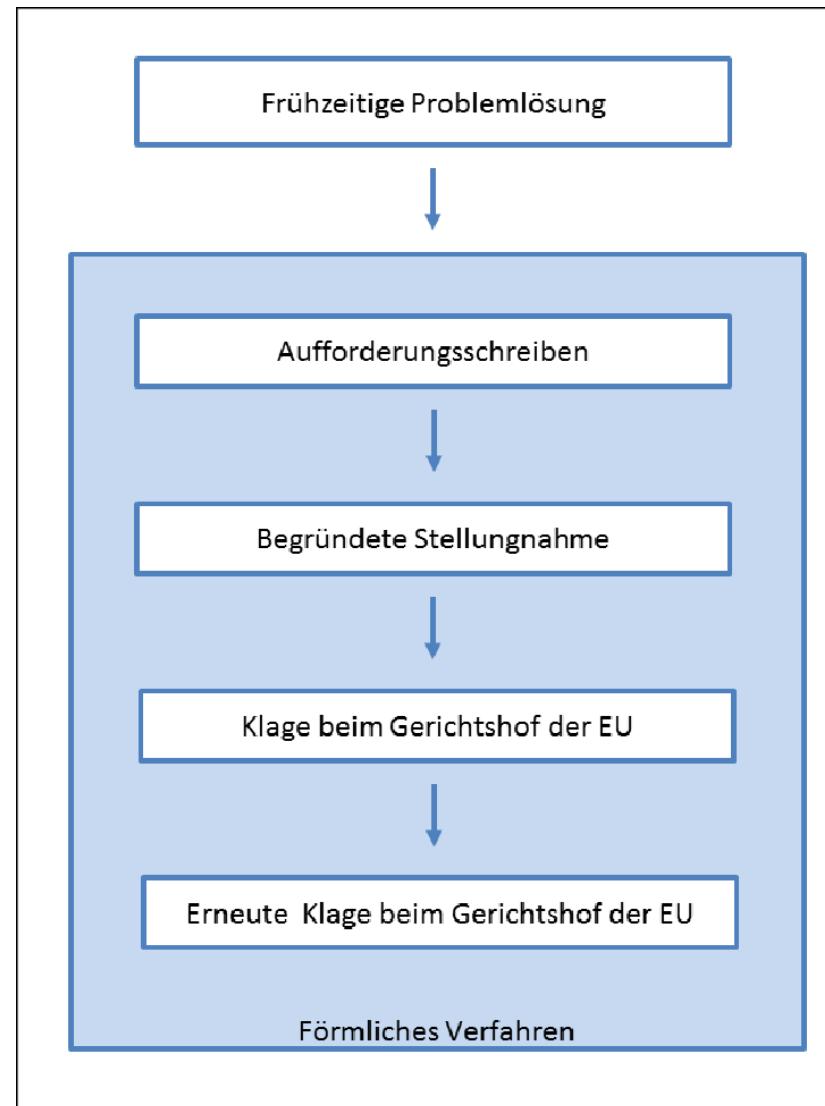
Aber: Anwendungsvorrang bleibt unter nationalen Verfassungsgerichten umstritten

- Deutsches Bundesverfassungsgericht bestätigt im **Maastricht-Urteil** (1993) den Anwendungsvorrang, behält sich allerdings Möglichkeit der **ultra-vires-Prüfung** vor: Grundrechts- und Demokratieprinzip sind zu wahren und zu **verbessern**
- BVerfG sieht sich aber in einem «**Kooperationsverhältnis**» zum EuGH, vgl. *Honeywell* (2010) und *PSPP* (2020)
 - Anstoss für weitere **Parlamentarisierungsschritte** auf nationaler wie europäischer Ebene, **Charta der Grundrechte** der Europäischen Union (2009)
- Andere Verfassungsgerichte haben sich das BVerfG-Urteil zum Vorbild genommen und ein Vorbehaltrecht reklamiert, u.a. in Tschechien, Spanien, Italien
- **Polnisches Verfassungsgericht** hat in zwei Urteilen von 2021 Anwendungsvorrang offen infrage gestellt: wurde im Februar 2023 von der Kommission vor dem EuGH verklagt

3. Um- und Durchsetzung des EU-Rechts

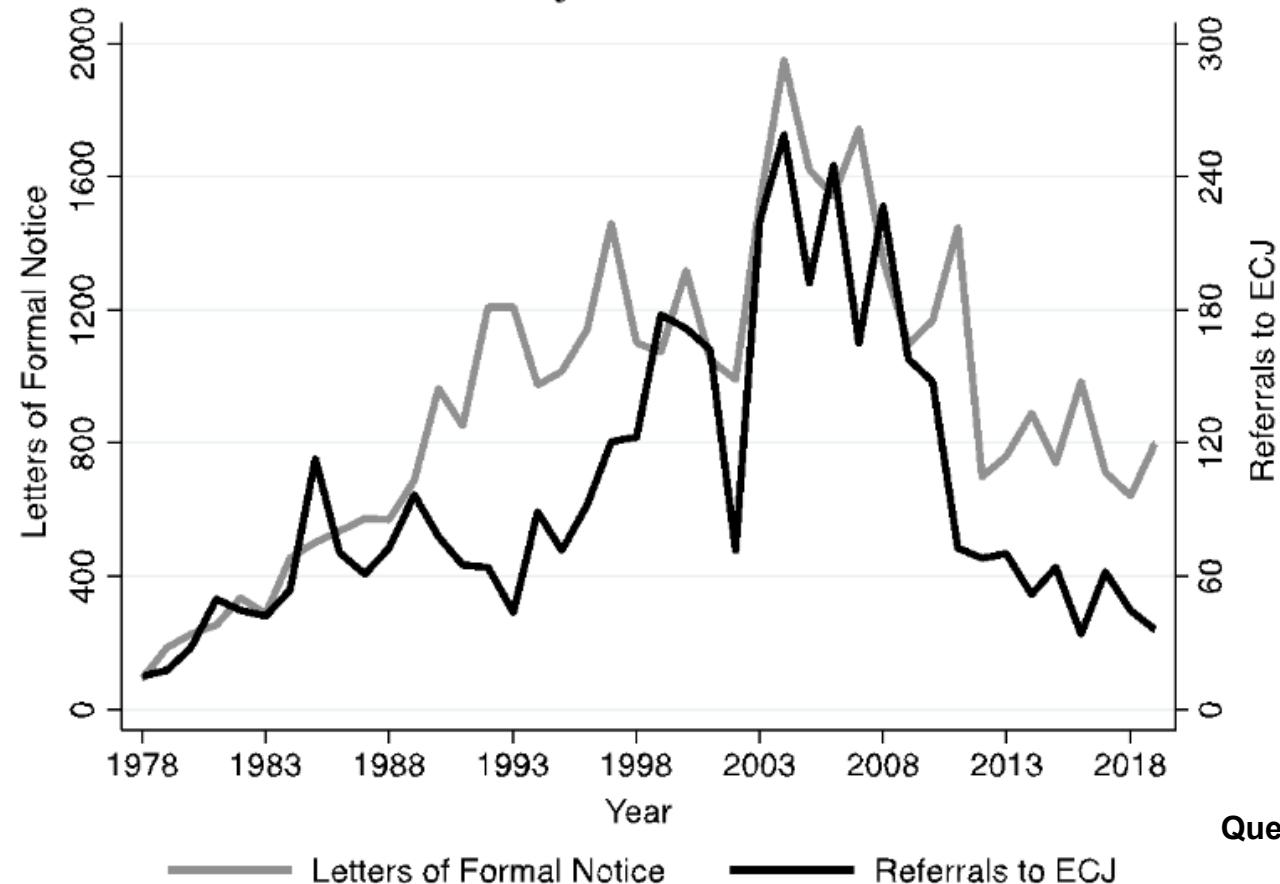
- **Artikel 17 EUV** ermächtigt die Kommission als "Hüterin der Verträge": «sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie **überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union.**»
- **Artikel 258 AEUV** beschreibt das so genannte Vertragsverletzungsverfahren: «Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so gibt sie eine **mit Gründen versehene Stellungnahme** hierzu ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Kommt der Staat dieser Stellungnahme innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist nicht nach, so kann die Kommission den **Gerichtshof der Europäischen Union anrufen.**»
- **Art. 260 AEUV** ermöglicht die Festsetzung von **Strafzahlungen**

3. Um- und Durchsetzung des EU-Rechts



Entwicklung der Überweisungen an den EuGH

Figure 1: Commission Infringements Opened (by Letters of Formal Notice) and Referred to the ECJ, 1978-2019



Quelle: Kelemen and Pavone 2022

- **Hypothese der "supranationalen Nachsicht"** von Kelemen & Pavone (2022):
 - Die Kommission sieht sich mit **abnehmender Unterstützung** der Regierungen für mehr Integration und ihre Agenda-setzende Rolle konfrontiert
 - Sie befürchtet, dass eine energische Durchsetzung der Gesetze die Mitgliedstaaten verärgern und ihr **Initiativrecht schwächen** würde
 - Versucht, die Regierungen zu beschwichtigen: **Vorrang des politischen Dialogs** vor der Rechtsdurchsetzung
 - Passt sich intern an: **Zentralisierung der politischen Führung** und zunehmender Druck auf Untereinheiten

Nationale Unterschiede in der Nicht-Umsetzung

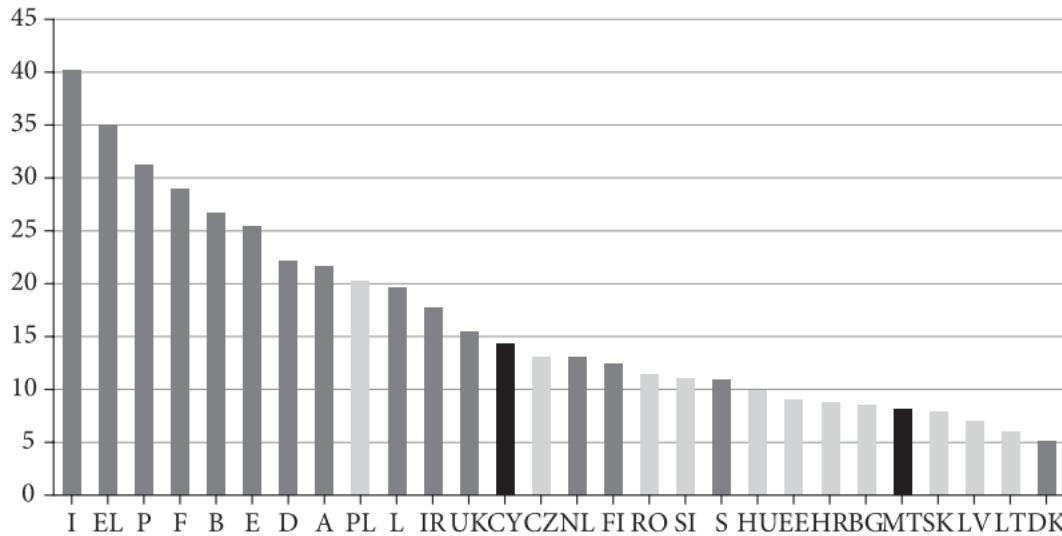


FIGURE 1.3. Average number of reasoned opinions per year and member state, EU-28, 1978–2017

Source: Own compilation, with data from the Berlin Infringement Database. For newly acceding member states, the first year of membership was omitted for the calculation of the annual average. The eleven post-communist countries of Central and Eastern Europe that joined in 2004, 2007, and 2013 are in light gray, Cyprus and Malta are in black.

Note: A = Austria; B = Belgium; BG = Bulgaria; CZ = Czech Republic; CY = Cyprus; D = Germany; DK = Denmark; E = Spain; EE = Estonia; EL = Greece; F = France; FI = Finland; HR = Croatia; HU = Hungary; I = Italy; IR = Ireland; L = Luxembourg; LV = Latvia; MT = Malta; NL = Netherlands; P = Portugal; PL = Poland; RO = Romania; S = Sweden; SL = Slovenia; SK = Slovakia; UK = United Kingdom.

Quelle: Börzel 2020

Umsetzung und Erweiterungsrunden

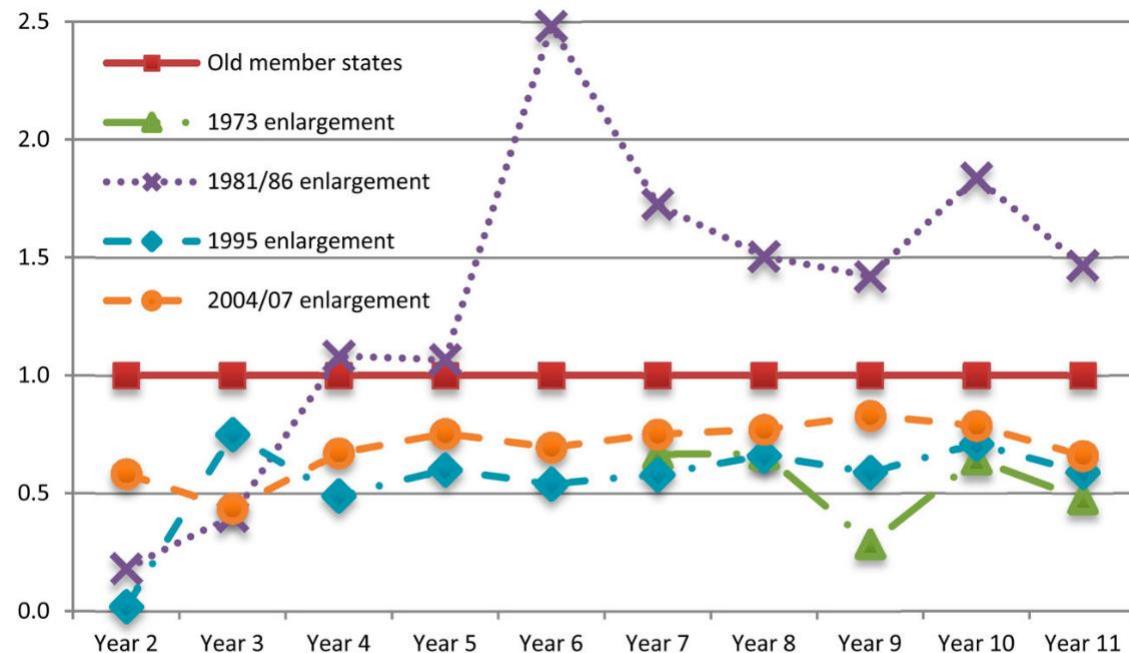


Figure 1. Average Reasoned Opinions per enlargement group compared to old member states (median) during the first 11 years of membership.

Quelle: Börzel and Sedelmeier 2017

- Länder wie **Dänemark, die Niederlande, Luxemburg** (und das Vereinigte Königreich) haben (hatten) traditionell eine gute Bilanz bei der Einhaltung von EU-Vorschriften
- Länder wie **Italien, Frankreich, Belgien, Portugal und Griechenland** halten sich signifikant häufiger nicht an EU-Vorschriften; auch **Deutschland** gehört eher zu den Nachzüglern
- Die "üblichen Verdächtigen" **Polen und Ungarn** schneiden vergleichsweise gut ab
- Generell hat die **Osterweiterung** den Grad der Nichteinhaltung innerhalb der EU nicht erhöht (Börzel & Sedelmeier 2017)

Erklärungen für Nicht-Umsetzung: PCP-Ansatz nach Börzel (2020)

Durchsetzungansätze: Power

- Mächtige Staaten sind bessere Gestalter, aber schlechtere Umsetzer von EU-Politik
- Große Mitgliedstaaten können es sich leisten, sich weniger um den «Imageschaden» einer Nichteinhaltung zu kümmern

Management-Ansätze: Capacity

- Länder mit effizienten Verwaltungen halten die Vorschriften besser ein

Legitimationsansätze: Politicization

- Entscheidend für die Entscheidungen der Staaten über die Einhaltung der Vorschriften ist das Ausmaß, in dem sich die Staaten mit der EU identifizieren und die EU im Allgemeinen (und bestimmte EU-Vorschriften im Besonderen) für legitim halten

Erklärungen für Nicht-Umsetzung: PCP-Ansatz nach Börzel (2020)

- Mächtige Staaten mit geringen administrativen Ressourcen und einem hohen Mass an Politisierung sind schlechte Umsetzer von EU-Recht
- Weniger mächtige Staaten mit effektiven Staatsapparaten und einem niedrigen Mass an Politisierung sind gute Umsetzer von EU-Recht

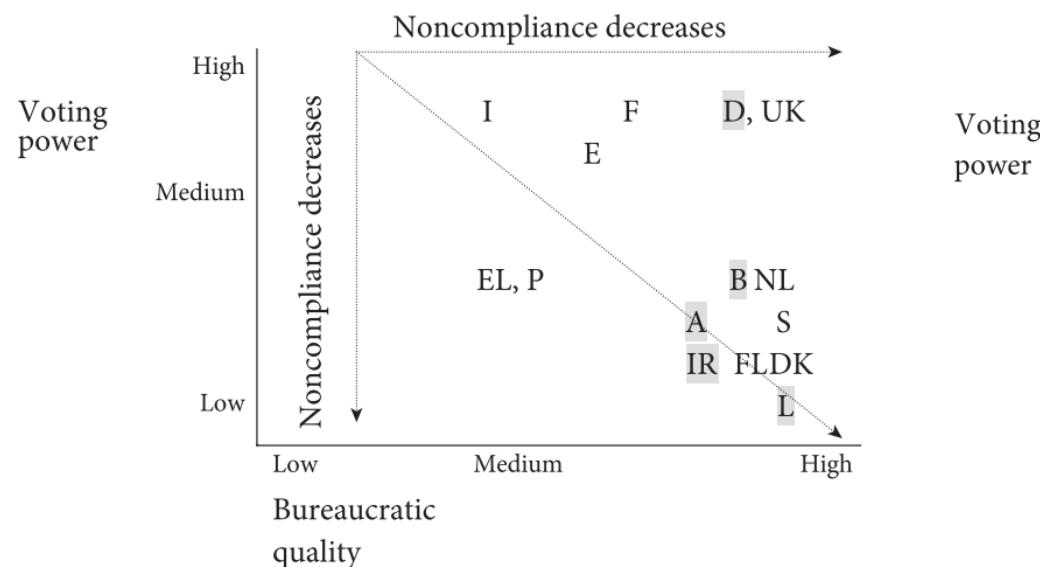


FIGURE 3.3. Power, capacity, and noncompliance in the EU-15

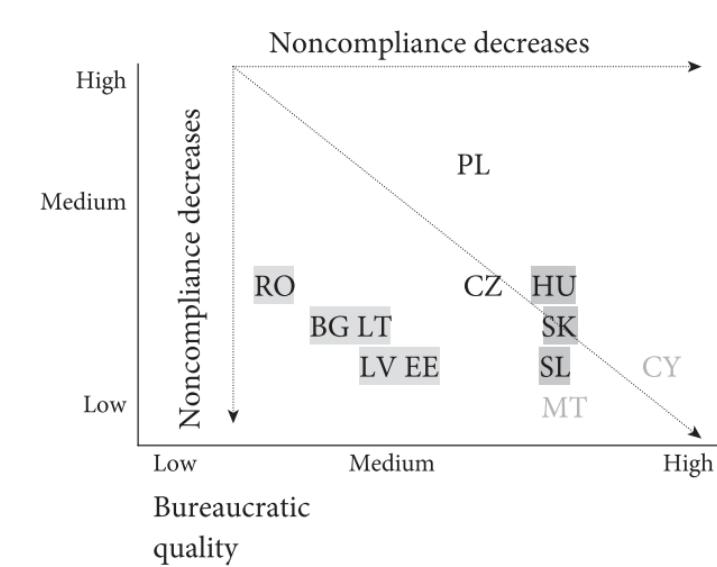


FIGURE 3.4. Power, capacity, and noncompliance in the new member states (EU-10+2)*

* Malta and Cyprus are not part of the Central and Eastern European newcomers.

Quelle: Börzel 2020

4. Rechtsmittel in der Rechtstaatlichkeitskrise?



Jaroslaw Kaczynski



Viktor Orbán

“Democratic backsliding” (z.B. Wunsch & Blanchard 2024)

Bestreben, die Kontrolle über das politische und rechtliche System zu erlangen, indem vertikale und horizontale Kontrollen abgeschafft werden, während gleichzeitig die Fassade der elektoralen Demokratie aufrechterhalten bleibt

Beispiel Polen, 2015-2023

- Zwangspensionierung und Neubesetzung des Obersten Gerichtshofs
- Kontrolle aller richterlichen Ernennungen über den Nationalen Rat für das Justizwesen
- Schaffung einer «Disziplinarkammer» für Richter und Staatsanwälte
- Schaffung einer «ausserordentlichen Kammer» zum Schutz der neu ernannten Richterinnen und Richter

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Artikel 47

Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht

«Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.

Jede Person hat ein Recht darauf, dass ihre Sache **von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird**. Jede Person kann sich beraten, verteidigen und vertreten lassen.»

Der EuGH wird kreativ: C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP), 2018

- Der Kontext: Die ASJP hat ein Gesetz angefochten, mit dem die Gehälter der Beschäftigten des öffentlichen Sektors in Portugal gekürzt wurden, um die Anforderungen der von der EU geforderten **Sparprogramme** zu erfüllen

Rechtsgrundlage: Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV

«Der Gerichtshof der Europäischen Union umfasst den Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. **Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.**»

EuGH leitet in C-64/16 zwei neue Rechtsgrundsätze aus Art. 19 EUV ab:

1. Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes

- Art. 19 EUV "konkretisiert den in Art. 2 EUV genannten Wert des **Rechtsstaatsprinzips**" und "die Existenz einer wirksamen gerichtlichen Kontrolle, die die **Einhaltung des EU-Rechts** sicherstellen soll, gehört zum **Wesen des Rechtsstaats.**" (Abs. 36)
- Der EuGH kommt zu dem Schluss, dass "jeder Mitgliedstaat sicherstellen muss, dass **die Einrichtungen, die als 'Gerichte' im Sinne des EU-Rechts** in den von diesem Recht erfassten Bereichen zu seinem Rechtssystem gehören, die Anforderungen an einen wirksamen Rechtsschutz erfüllen." (Abs. 37)

2. Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit

- Eine der Voraussetzungen für einen wirksamen Rechtsschutz ist die **richterliche Unabhängigkeit**, die auf dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Art. 47 GRCh) und auf dem Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 EUV) beruht
- Die richterliche Unabhängigkeit ist "für das reibungslose Funktionieren des **Systems der justiziellen Zusammenarbeit**, das durch den **Vorabentscheidungsmechanismus** nach Artikel 267 AEUV verkörpert wird, von wesentlicher Bedeutung, da [...] dieser Mechanismus nur von einer für die Anwendung des EU-Rechts zuständigen Stelle in Gang gesetzt werden kann, die unter anderem das Kriterium der Unabhängigkeit erfüllt."

Unmittelbare Folgen des ASJP-Urteils

- Die innerstaatlichen Gerichte müssen als europäische Gerichte nicht nur Rechtsbehelfe ermöglichen, um die Rechte des Einzelnen aus dem EU-Recht zu gewährleisten; auch **die "Gerichte" selbst müssen die Grundvoraussetzungen für einen wirksamen Rechtsschutz erfüllen**, in diesem Fall die richterliche Unabhängigkeit
- Die Bewertung der nationalen Justizstruktur fällt in die **Zuständigkeit des EuGH**
- Die ASJP-Grundsätze wurden in weiteren Rechtssachen wie «*Achmea*» und «*Escribano Vindel*» zunächst konsolidiert, bevor sie in der Rechtssache «*Kommission gegen Polen*» dann erstmals ernsthafte Anwendung finden

Anwendung der ASJP-Grundsätze in Kommission gegen Polen (C-619/18), 2019

- Kontext: **Vertragsverletzungsverfahren** wegen der Herabsetzung des Ruhestandsalters der Richter des Obersten Gerichtshofs
- Beurteilung: Polen hat gegen Artikel 19 Absatz 1 EUV verstoßen
- Ohne Präzedenz: EuGH setzt die Anwendung des polnischen Gesetzes bis zum endgültigen Urteil aus, Urteil bestätigt Aussetzung dann final
- "Die der Rechtsprechung innewohnende Erfordernis der Unabhängigkeit der Gerichte gehört zum Wesen **des Rechts auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz und des Grundrechts auf ein faires Verfahren**, das als Garantie für den Schutz aller Rechte, die der Einzelne aus dem Unionsrecht ableitet, und für die Wahrung der in Artikel 2 EUV niedergelegten gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten, insbesondere des **Wertes der Rechtsstaatlichkeit**, von zentraler Bedeutung ist." (Abs. 58)

Rechtstaatlichkeitskonditionalitätsmechanismus (Verordnung 2020/2092)

- Zielsetzung: EU-Mittel vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit schützen, die «die **Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der Union** oder den **Schutz der finanziellen Interessen der Union** hinreichend unmittelbar zu beeinträchtigen drohen.»
- **Ungarn** (~22 Mrd. EUR) und **Polen** (~137 Mrd. EUR, mittlerweile grossteils freigegeben)

Stages of the Conditionality Mechanism					
1	2	3	4	5	6
The Commission sends a reason letter to a Member State if it believes a breach on the rule of law in the Member State will impact the EU's budget.	The concerned Member State will respond with required information, observations, and may propose remedial measures.	The Commission will assess and carry out an assessment, together with the Member State's response.	If the Commission intends to submit a proposal to trigger this mechanism to the Council, but before doing so, it can give the Member State an opportunity to submit its observations on the proportionality of the proposals.	Where the Commission is not satisfied following its assessment, it will submit to the Council a proposal for appropriate measures relating to the mechanism.	The Council will then vote on the Commission's proposals within 1 - 2 months of receiving them from the Commission. It requires approval by QMV - Qualified Majority Voting (55% of Member States = 65% of EU population).
It sets out the factual elements and specific grounds for the notification.	The Member State must reply within 1 - 3 months.	The Commission's assessment must take place within one month of receiving the Member State's response, or within a reasonable timeframe in the case of no received response.		The Commission will have one month to submit the proposals to the Council upon receiving the Member State's observations, or if no observations are received, without delay.	Through QMV, the Council can amend the Commission's proposal.

Fragen zum Rechtssystem der EU

1. Worauf basiert die Feststellung einer «**Konstitutionalisierung**» des Europarechts?
2. Wie kann die EU ihr **Recht durchsetzen**? Welche Rolle spielen die Kommission und der EuGH in den verschiedenen Instrumenten?
3. Welche Mittel hat der EuGH in der Frage der **Rechtstaatlichkeitskrise** vis-a-vis Polen und Ungarn an der Hand? Wie hat er diese Mittel bislang versucht einzusetzen?

Prof. Dr. Christian Freudlsperger
Assistenzprofessor für Politik in Mehrebenensystemen

ETH Zürich
Multilevel Politics Research Group – D GESS
IFW D 45.2
Haldeneggsteig 4
8092 Zürich