



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

ANHÄNGE

zu der

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips

Anhang I: Das Rechtsstaatsprinzip als tragendes Prinzip der Union

Das Rechtsstaatsprinzip und das Rechtssystem der Union

Das Rechtsstaatsprinzip ist ein rechtsverbindlicher Verfassungsgrundsatz. Er gilt übereinstimmend als tragendes Prinzip aller Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten der EU und des Europarats.

Lange bevor in den EU-Verträgen ausdrücklich auf das Rechtsstaatsprinzip Bezug genommen wurde¹, hatte der Gerichtshof in seinem Urteil „Les Verts“ aus dem Jahr 1986 bereits hervorgehoben, dass die EU „eine Rechtsgemeinschaft der Art ist, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen“².

Laut Rechtsprechung des Gerichtshofs leiten sich aus dem Rechtsstaatsprinzip eine Reihe voll einklagbarer Rechtsgrundsätze ab, die im Rechtssystem der EU Anwendung finden. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich dem Gerichtshof zufolge um allgemeine Rechtsgrundsätze, die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben. In diesem Zusammenhang sind folgende Grundsätze von Bedeutung:

- a) **Das Rechtmäßigkeitsprinzip**, das einen transparenten, demokratischen und auf der Rechenschaftspflicht beruhenden pluralistischen Gesetzgebungsprozess impliziert: Der Gerichtshof hat das Rechtmäßigkeitsprinzip als fundamentalen Grundsatz der Union mit der Feststellung bestätigt, „dass in einer Rechtsgemeinschaft die Wahrung der Rechtmäßigkeit gebührend sichergestellt sein muss“³.
- b) **Rechtssicherheit**: Diesem Grundsatz zufolge müssen Rechtsvorschriften klar und vorhersehbar sein und dürfen nicht rückwirkend geändert werden. Der Gerichtshof hat die Bedeutung der Rechtssicherheit wiederholt hervorgehoben und erklärt, dass nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes „die [Unions]gesetzgebung klar und für die Betroffenen vorhersehbar sein muß“. Des Weiteren hat der Gerichtshof im selben Urteil ausgeführt, dass „der Grundsatz der Rechtssicherheit es im allgemeinen verbietet, den Beginn der Geltungsdauer eines Rechtsakts der [Union] auf einen Zeitpunkt vor dessen Veröffentlichung zu legen; dies könne ausnahmsweise nur dann anders sein, wenn das angestrebte Ziel es verlange und das berechtigte Vertrauen der Betroffenen gebührend beachtet sei“⁴.
- c) **Willkürverbot der Exekutive**: Hierzu hat der Gerichtshof Folgendes ausgeführt: „Indessen bedürfen in allen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Eingriffe der öffentlichen Gewalt in die Sphäre der privaten Betätigung jeder – natürlichen oder juristischen – Person einer Rechtsgrundlage und müssen aus den gesetzlich vorgesehenen Gründen gerechtfertigt sein; diese Rechtsordnungen sehen daher, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung, einen Schutz gegen willkürliche oder

¹ Der erste Verweis auf das Rechtsstaatsprinzip findet sich in der Präambel zum Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992. Der Vertrag von Amsterdam enthielt in Artikel 6 Absatz 1 einen im Wesentlichen gleichen Verweis auf das Rechtsstaatsprinzip wie der geltende Artikel 2 EUV.

² Rechtssache 294/83, „Les Verts“/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339, Randnr. 23.

³ Rechtssache C-496/99 P, Kommission/CAS Succhi di Frutta SpA, Slg. 2004, I-3801, Randnr. 63.

⁴ Verbundene Rechtssachen 212 bis 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi, Slg. 1981, 2735, Randnr. 10.

unverhältnismäßige Eingriffe vor. Das Erfordernis eines solchen Schutzes ist folglich als allgemeiner Grundsatz des [Unions]rechts anzuerkennen.“⁵

- d) **Unabhängige, wirksame richterliche Kontrolle einschließlich im Hinblick auf die Grundrechte:** Wie der Gerichtshof wiederholt bestätigt hat, „ist die Union eine Rechtsunion, in der ihre Organe der Kontrolle daraufhin unterliegen, ob ihre Handlungen insbesondere mit den Verträgen, den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und den Grundrechten im Einklang stehen“. Dies bedeutet dem Gerichtshof zufolge auch, dass der Einzelne einen effektiven gerichtlichen Schutz der Rechte in Anspruch nehmen kann, die sich aus der Unionsrechtsordnung ergeben. Das Recht auf einen solchen Schutz gehört, wie der Gerichtshof klar ausgeführt hat, zu den „allgemeinen Rechtsgrundsätzen“, die sich aus den „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ ergeben und „in den Artikeln 6 und 13 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert“ sind.⁶
- e) In Bezug auf den Zusammenhang zwischen dem Recht auf ein faires Verfahren und der Gewaltenteilung erklärte der Gerichtshof zudem ausdrücklich, dass „der aufgrund von Artikel 6 EMRK entwickelte allgemeine [unions]rechtliche Grundsatz, daß jedermann Anspruch auf einen fairen Prozeß hat [...], den Anspruch auf ein Gericht [umfasst], das insbesondere von der vollziehenden Gewalt unabhängig ist“⁷. Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist selbstredend ein wichtiges Element für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Die Gewaltenteilung kann aufgrund der verschiedenen parlamentarischen Modelle und des unterschiedlichen Maßes, in dem dieser Grundsatz auf nationaler Ebene Anwendung findet, verschiedene Formen annehmen. In diesem Zusammenhang verwies der Gerichtshof auf die operative Gewaltenteilung, die eine unabhängige und effektive richterliche Kontrolle voraussetzt, und führte aus, „dass das Unionsrecht nicht verbietet, dass ein Mitgliedstaat Legislative, Exekutive und Judikative zugleich verkörpert, sofern diese Aufgaben unter Wahrung des Gewaltenteilungsgrundsatzes wahrgenommen werden, der für die Funktionsweise eines Rechtsstaats kennzeichnend ist“⁸.
- f) **Gleichheit vor dem Gesetz:** Der Grundsatz der Gleichbehandlung ist dem Gerichtshof zufolge „ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts, der in den Artikeln 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist“⁹.

Das Rechtsstaatsprinzip und der Europarat

Das Rechtsstaatsprinzip, das als gemeinsamer Nenner der Union angesehen werden kann, kommt in seinen vorstehend ausgeführten Ausprägungen auch auf Ebene des Europarats vollständig zum Tragen. Zwar gibt es in der Satzung des Europarats oder in der EMRK¹⁰

⁵ Verbundene Rechtssachen 46/87 und 227/88, Hoechst AG/Kommission, Slg. 1989, 2859, Randnr. 19.

⁶ Rechtssache C-583/11 P; Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Parlament und Rat, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, Randnr. 91; Rechtssache C-550/09, E und F, Slg. 2010, I-6213, Randnr. 44; Rechtssache C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Slg. 2002, I-6677, Randnrn. 38 und 39.

⁷ Verbundene Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 17.

⁸ Rechtssache C-279/09, DEB, Slg. 2010, I-13849, Randnr. 58.

⁹ Rechtssache C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals und Akcros Chemicals/Kommission, Slg. 2010, I-8301, Randnr. 54.

¹⁰ In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (1948) findet sich in der Präambel ebenfalls ein Verweis auf das Rechtsstaatsprinzip, aber keine Begriffsbestimmung.

keine Definition der Rechtsstaatlichkeit, und die sich daraus ableitenden Grundsätze, Normen und Werte können auf nationaler Ebene unterschiedlich ausgeprägt sein, doch hat die Venedig-Kommission die Rechtsstaatlichkeit in einem Bericht von 2011 als grundlegende, gemeinsame europäische Norm bezeichnet, die zugleich Richtschnur und Schranke für die Ausübung demokratischer Gewalt („fundamental and common European standard to guide and constrain the exercise of democratic powers“) und inhärenter Bestandteil jeder demokratischen Gesellschaft ist. Das Rechtsstaatsprinzip verlange von all denen, die Entscheidungen treffen, dass die ihren Entscheidungen Unterworfenen respektvoll, unter Achtung des Gleichbehandlungsgebots, des Übermaßverbots und im Einklang mit Recht und Gesetz behandelt werden und dass ihnen Gelegenheit gegeben wird, Entscheidungen vor unabhängigen und unparteiischen Gerichten anzufechten („everyone to be treated by all decisions-makers with dignity, equality and rationality and in accordance with the law, and to have the opportunity to challenge decisions before independent and impartial courts“)¹¹. Insbesondere hat die Venedig-Kommission in ihrem Bericht unter Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte eine nicht erschöpfende Liste der wichtigsten gemeinsamen und im Allgemeinen konsensuellen Merkmale des Rechtsstaatsprinzips zusammengestellt:

- a) Rechtmäßigkeit (einschließlich eines transparenten, demokratischen und auf der Rechenschaftspflicht beruhenden Gesetzgebungsprozesses)
- b) Rechtssicherheit
- c) Willkürverbot
- d) Rechtsschutz durch unabhängige, unparteiische Gerichte
- e) Achtung der Menschenrechte, Diskriminierungsverbot und Gleichheit vor dem Gesetz

Das Rechtsstaatsprinzip auf nationaler Ebene

Das Rechtsstaatsprinzip ist Bestandteil aller modernen europäischen Verfassungsüberlieferungen, auch wenn es in den geschriebenen Verfassungen nicht immer klar und einheitlich kodifiziert und in der einzelstaatlichen Rechtsprechung wie auch in den Verfassungen nicht präzise oder erschöpfend definiert ist. Die einzelstaatlichen Gerichte nehmen in vielen Fällen bei der Auslegung ihres innerstaatlichen Rechts auf diesen Rechtsgrundsatz Bezug oder entwickeln auf seiner Grundlage weitere voll einklagbare Rechte.

¹¹ Vgl. Bericht der Venedig-Kommission vom 4. April 2011, Studie Nr. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev) – nur in englischer Sprache.

Anhang II

EU-Rahmen zum Rechtsstaatsprinzip

