

Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur/Francesco Maiani (Hrsg.)

**La Constitution de l'Union européenne :  
état des lieux et perspectives**

**Die Verfassung der Europäischen Union:  
status quo und Perspektiven**

Festgabe zu Ehren von Prof. Roland Bieber

Mit Beiträgen von

Vlad Constantinesco / Jean-Paul Jacqué / Beate Kohler Koch / Siegfried Magiera

2018

Cahiers fribourgeois de droit européen no 23  
Freiburger Schriften zum Europarecht Nr. 23

Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur/Francesco Maiani (Hrsg.)

**La Constitution de l'Union européenne : état des lieux et perspectives  
Die Verfassung der Europäischen Union: status quo und Perspektiven**

Festgabe zu Ehren von Prof. Roland Bieber

Mit Beiträgen von

Vlad Constantinesco / Jean-Paul Jacqué / Beate Kohler-Koch / Siegfried Magiera

L'Institut de droit européen, dirigé par les Professeurs Marc Amstutz, Samantha Besson et Astrid Epiney, contribue, en tant que centre de compétence des Facultés de droit des Universités de Berne, Neuchâtel et Fribourg, à ce que les ressources des trois universités dans ce domaine soient utilisées le plus efficacement possible. Ses activités englobent, hormis les tâches relatives à l'enseignement du droit européen, la gestion d'une bibliothèque et d'un centre de documentation européenne, l'organisation de manifestations pour la formation continue ainsi que la recherche scientifique en droit européen, des avis de droit et des expertises.

Les Cahiers fribourgeois de droit européen proposent des textes, en français, en allemand, en anglais et en italien, qui, pour différentes raisons, ne se prêtent pas à une publication commerciale, tels que des «papers» de discussion de docto-rants, des avis de droit ou des versions écrites de conférences données à l'Université de Fribourg.

Das Institut für Europarecht unter der Leitung von Professor Marc Amstutz und den Professorinnen Samantha Besson und Astrid Epiney hat als Kompetenzzentrum der rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Universitäten Bern, Neuen-burg und Freiburg unter anderem die Aufgabe, zu der effizienten Nutzung der auf diesem Gebiet zu Verfügung stehen-den Ressourcen beizutragen. Neben den mit der Lehre im Europarecht verbundenen Aufgaben zählen zu seinen Aktivi-täten die Führung einer europarechtlichen Bibliothek und eines europäischen Dokumentationszentrums, die Organisati-on von Weiterbildungen sowie die wissenschaftliche Forschung im Europarecht und das Erstellen von Rechtsgutachten.

Die Freiburger Schriften zum Europarecht beinhalten Texte auf Deutsch, Französisch, Englisch und Italienisch, die aus verschiedenen Gründen nicht für eine kommerzielle Veröffentlichung geeignet sind, wie z.B. Diskussionspapiere von Doktoranden, Rechtsgutachten oder schriftliche Fassungen von an der Universität Freiburg gehaltenen Vorträgen.

**Editeur / Herausgeber** Institut de droit européen / Institut für Europarecht  
Avenue de Beaugard 11  
CH-1700 Fribourg  
  
euroinstitut@unifr.ch  
  
[www.unifr.ch/ius/euroinstitut](http://www.unifr.ch/ius/euroinstitut)

Februar 2018

Copyright chez l'auteur / beim Autor

Pas disponible en librairie / nicht im Buchhandel erhältlich

# Inhaltsverzeichnis / Table des matières

## Vorwort

*Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur/Francesco Maiani* .....1

## L'état de la Constitution de l'Union européenne : où en est l'espace constitutionnel européen ?

*Vlad Constantinesco* .....3

- I. La délimitation de l'espace constitutionnel européen** ..... 4
  - 1. L'étendue ..... 4
  - 2. Le contenu ..... 5
- II. Les tensions à l'intérieur de l'espace constitutionnel européen**..... 5
  - 1. L'identité nationale..... 5
  - 2. La question de confiance ..... 6
  - 3. Le constitutionnalisme global..... 6
  - 4. Le patriotisme constitutionnel ..... 7

## Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

*Jean-Paul Jacqué*.....9

- I. Le champ d'application matériel de la Charte, vers une ouverture progressive de la jurisprudence**..... 10
  - 1. L'application rationae personae..... 13
  - 2. L'application dans les rapports entre particuliers..... 13
  - 3. L'effet du protocole n° 30 relatif à l'application de la Charte au Royaume-Uni et à la Pologne..... 14
- II. Les rapports entre la Charte et les autres systèmes de protection** ..... 15
  - 1. Droit national et droit de l'Union ..... 16
  - 2. Droit de l'Union et Convention européenne des droits de l'homme..... 18
- III. Conclusion** ..... 19

## Nur bedingt supranational: Die Verfasstheit des intermediären Systems in Europa

*Beate Kohler-Koch* .....21

- I. Die Vertretung von Wirtschaftsinteressen in der europäischen Politik** ..... 22
  - 1. Die Organisation der europäischen Wirtschaftsverbände ..... 22
  - 2. Europäische Verbände im Wettbewerb ..... 23

3. Die Wege des europäischen Lobbying .....	25
<b>II. Gründe für die Verstetigung des Intergouvernementalismus .....</b>	<b>25</b>
<b>III. Schranken für die Supranationalisierung des intermediären Systems.....</b>	<b>27</b>
<b>Zur Finanzverfassung der Europäischen Union</b>	
<b><i>Siegfried Magiera</i>.....</b>	<b>29</b>
<b>I. Entwicklung .....</b>	<b>29</b>
<b>II. Finanzierungsmittel.....</b>	<b>30</b>
1. Kompetenzausstattung .....	30
2. Finanzbedarf .....	31
3. Eigenmittel und sonstige Einnahmen .....	31
4. Anleihen und Darlehen.....	32
<b>III. Haushaltsführung .....</b>	<b>33</b>
1. Haushaltsgrundsätze .....	33
2. Finanzierungsgrundsätze .....	34
<b>IV. Haushaltsplanung .....</b>	<b>34</b>
1. Kompetenzkonflikte .....	34
2. Mehrjähriger Finanzrahmen .....	35
3. Jahreshaushaltsplan .....	36
<b>V. Reformansätze .....</b>	<b>37</b>
<b>Autoren und Herausgeber / Auteurs et éditeurs.....</b>	<b>41</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis / Table des abréviations.....</b>	<b>43</b>

## Vorwort

Am 19. März 2017 fand in Lausanne ein von Prof. *Francesco Maiani* sowie seinem Team perfekt organisiertes wissenschaftliches Kolloquium zu Ehren von Prof. **Roland Bieber**, der im Jahr 2017 seinen 75. Geburtstag feiern durfte, statt. Unter dem Eindruck des wissenschaftlichen Werkes von Roland Bieber stand die Thematik der Verfassung der Europäischen Union im Zentrum der Vorträge und Debatten. Verschiedene mit Roland Bieber verbundene, im Recht der Europäischen Union tätige Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen griffen spezifische Fragestellungen in diesem Zusammenhang in Vorträgen auf, die mit den zahlreichen Weggefährtinnen und Weggefährten, die zu Ehren von Roland Bieber nach Lausanne gekommen sind, diskutiert wurden. Der vorliegende Band enthält die schriftlichen Fassungen einiger der am 19. Mai 2017 gehaltenen Vorträge.

Für die Herausgeberin und die Herausgeber war die Organisation des Kolloquiums und die Herausgabe dieser Festgabe eine Gelegenheit, Roland Bieber für die jahre- und jahrzehntelange, mitunter sehr intensive Zusammenarbeit, die vielen spannenden Diskussionen und die wertvollen Anregungen zu danken und das Werk eines wegweisenden europäischen Juristen zu ehren.

Gedankt sei an dieser Stelle auch allen, die an der Vorbereitung und Durchführung des Kolloquiums mitgewirkt haben, insbesondere *Mélanie Chevalley*, *Chantal Gétaz*, *Amira Rharrouchi* und *Ana Sijakovic Kressner*, sowie *Déborah Sangsue*, *Madeleine Bieri*, *Marie Fonjallaz*, *Raffael Gnädinger* und *Rowan Siegenthaler* für die Aufbereitung der Manuskripte und die Vorbereitung der druckfertigen Vorlage. Für die finanzielle Unterstützung des Kolloquiums sei der *Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique* der Universität Lausanne sowie der *Fondation Jean Monnet* gedankt.

*Astrid Epiney*  
Fribourg

*Marcel Haag*  
Brüssel

*Markus Kotzur*  
Hamburg

*Francesco Maiani*  
Lausanne

## Préface

Le 19 mai 2017 s'est tenu à Lausanne un Colloque scientifique organisé à la perfection par le Prof. *Francesco Maiani* ainsi que par toute son équipe en l'honneur du Prof. **Roland Bieber**, lequel fêtait au cours de l'année 2017 son 75<sup>e</sup> anniversaire. Le travail scientifique du Prof. Roland Bieber est marqué par la question d'une Constitution de l'Union européenne, laquelle a toujours occupé une place centrale dans les débats. Ainsi, divers spécialistes actuels en matière de droit de l'Union européenne se sont saisis de sujets d'étude spécifiques s'inscrivant dans le sillage de leur proche ou ami Roland Bieber et les ont discutés en compagnie de ceux qui, en l'honneur de Roland Bieber, se sont rendus à Lausanne. Le présent ouvrage comprend les versions écrites de certaines des présentations tenues le 19 mai 2017.

L'organisation de ce Colloque ainsi que de l'édition de ces *Mélanges* constituaient, pour l'éditrice et les éditeurs de cette publication, une belle occasion de remercier Roland Bieber entre autres pour son intensive collaboration au cours de ces dernières années, pour leurs riches et passionnants échanges ainsi que pour ses précieux conseils. De même, ils honorent ainsi l'œuvre d'un juriste européen novateur.

Doit ici être remercié l'ensemble des personnes qui ont pris part à la préparation ainsi qu'au bon déroulement du Colloque, en particulier *Mélanie Chevalley*, *Chantal Gétaz*, *Amira Rharrouchi* et *Ana Sijakovic Kressner* ; de même que *Déborah Sangsue*, *Madeleine Bieri*, *Marie Fonjallaz*, *Raffael Gnädinger* et *Rowan Siegenthaler* pour la préparation et le remaniement du manuscrit. Par ailleurs, nous remercions la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne et la Fondation Jean Monnet pour leur soutien financier au Colloque.

*Astrid Epiney*  
Fribourg

*Marcel Haag*  
Bruxelles

*Markus Kotzur*  
Hambourg

*Francesco Maiani*  
Lausanne

# L'état de la Constitution de l'Union européenne : où en est l'espace constitutionnel européen ?

VLAD CONSTANTINESCO

Nous nous souvenons tous du beau colloque organisé à Lausanne, en 1995, par Roland Bieber et Pierre Widmer sur *L'espace constitutionnel européen*,<sup>1</sup> colloque précurseur qui a jeté les bases d'une discussion scientifique sur la notion de *constitution* appliquée à l'Union européenne, avant même que cette notion ne subisse les aléas de sa confrontation avec les données politiques nationales, les référendums français et néerlandais ayant apparemment mis un terme – peut-être pour longtemps – à la volonté pourtant clairement exprimée par le Conseil européen de fonder l'Union européenne sur la base d'un **traité-constitutionnel** (cf. la Déclaration de Laeken). Cette contribution entendait examiner ce qu'est devenu, depuis lors, cet *espace constitutionnel européen*.

N'ayant pu prononcer cette intervention, je me contente ici de dégager, de manière très cursive, les différents points que j'entendais traiter. On voudra bien excuser le caractère sommaire de ces quelques lignes et la pauvreté de l'appareil critique.

Je pars de l'idée qu'une notion comme celle d'**espace constitutionnel européen**<sup>2</sup> présente une première utilité, celle de rendre compte d'un phénomène nouveau et de permettre de le comprendre. Notion d'abord descriptive, la notion d'espace constitutionnel européen peut-elle aussi recevoir un contenu juridique en nous aidant à agencer les unes vis-à-vis des autres les multitudes de normes que cet espace contient ?

Il me semble que deux questions majeures se posent :

- I. La délimitation de l'espace constitutionnel européen
- II. Les tensions à l'intérieur de l'espace constitutionnel européen

---

<sup>1</sup> Cf. R. Bieber/P. Widmer (éds.) : *L'espace constitutionnel européen*, Zurich 1995.

<sup>2</sup> Il y aurait lieu de s'interroger sur la notion même d'espace appliquée aux domaines juridiques et politiques européens. Les exemples ne manquent pas : on parle d'un espace public européen (J. Habermas), d'un espace judiciaire européen, d'un espace politique européen, le TUE et le TFUE évoquent l'espace de liberté, sécurité et justice (ELSJ).



# I. La délimitation de l'espace constitutionnel européen

Dans ce premier point, je voudrais dégager les incertitudes qui subsistent encore quant à la délimitation de cet espace et qui en affectent l'étendue (1.) mais aussi le contenu (2.).

## 1. L'étendue

S'agissant de l'étendue (ou de l'aire) de cet espace constitutionnel, l'hésitation est permise quant à la réponse à apporter à la question de savoir quels sont les États qui en font partie. Plusieurs cercles – dont certains ne rassemblent pas seulement des États européens (au sens géographique du terme) – coexistent : du plus vaste, l'OSCE au plus réduit, l'Union européenne, en passant par le Conseil de l'Europe. Chacun de ces cercles se présente sous la forme d'une organisation internationale fondée sur des traités internationaux, mais ces textes fondateurs présentent aussi des aspects constitutionnels, du moins au sens matériel du terme de **constitution**. De plus, deux de ces organisations, le COE (à travers la Charte des droits de l'homme) et l'UE (à travers la Charte des droits fondamentaux de l'UE), disposent d'un énoncé des droits garantis ainsi que d'un mécanisme juridictionnel chargé d'en assurer l'effectivité. L'homothétie est ainsi grande avec les structures constitutionnelles nationales qui comportent également ces deux éléments dont l'art. XVI de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* atteste que, sans eux, une société (et non un État) n'a point de constitution.

L'étendue peut aussi se comprendre de manière verticale, ce qui permet de constater que les constitutions nationales font aussi partie de l'espace constitutionnel européen, lequel pourrait même être décrit comme celui qui réunit, en Europe, textes internationaux et textes nationaux de caractère constitutionnel.

La question de savoir si l'histoire a légué un héritage constitutionnel commun, un patrimoine constitutionnel commun, des traditions constitutionnelles communes qui formeraient un ensemble cohérent, qui serait une des composantes de l'espace constitutionnel européen, reste ouverte et mérite d'être discutée. Il n'est pas certain que les traditions constitutionnelles de chaque pays européen aient coïncidé à tout moment. Il y a eu plutôt l'influence de certaines solutions adoptées dans tel pays (parlementarisme, constitution écrite, déclaration des droits, bicaméralisme, plus récemment, contrôle de constitutionnalité, par exemple), qui se sont répandues par la voie de l'imitation ou par l'autorité du vainqueur (ex. la Loi fondamentale allemande).

## 2. Le contenu

La détermination du contenu de l'espace constitutionnel européen rejoint ce qui vient d'être examiné, mais s'en distingue. Toutes les normes mentionnées n'ont ni la même valeur ni la même portée. Leur coexistence pose la question de savoir s'il y a entre elles une hiérarchie (selon quels critères l'établir ?) ou s'il pourrait exister des principes permettant de trancher un éventuel conflit entre ces normes d'origine, de valeur et de portée différentes ? Pour compléter les choses, il faut admettre que les règles de conflit ne valent qu'à l'intérieur de l'ordre qui les instaure. Or, existe-t-il un ordre constitutionnel européen, au sens juridique du terme ? La notion d'espace constitutionnel, avec son indétermination, est commode pour saisir le phénomène d'enchevêtrement normatif en cours en Europe, mais ne nous aide pas beaucoup à définir que faire et comment faire en présence de deux règles contradictoires ? D'autant plus que la règle de conflit dépendra de la juridiction qui aura à trancher le conflit : le juge européen donnera le plus souvent la prévalence à la norme européenne, tandis que le juge constitutionnel national – sans parler des autres juridictions nationales – aura tendance à assurer la suprématie de la règle constitutionnelle nationale, au risque de déboucher sur une véritable aporie normative.

## II. Les tensions à l'intérieur de l'espace constitutionnel européen

### 1. L'identité nationale

La notion d'**identité nationale**, dont on a pu dire qu'elle était simplement le « faux nez » ou le « masque » de la vieille notion de souveraineté, est présente au niveau des droits constitutionnels nationaux<sup>3</sup>, et peut entrer en contradiction avec telle règle de nature internationale.

Ainsi, l'art. 4 § 2 TUE contient-il un renvoi explicite à « (...) l'identité nationale (*des États membres*)<sup>4</sup>, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles (...) », que l'Union s'engage à respecter. En faisant du respect de l'identité nationale une obligation

---

<sup>3</sup> Il est particulièrement intéressant d'observer le cas de l'ex-Yougoslavie, dont le démantèlement a donné naissance à 7 entités de caractère étatique (Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Kosovo et Macédoine) dont chacune a développé sa propre identité nationale, en choisissant comme « repères identitaires » les traits qui les distinguent de ses voisins, plutôt que ceux qui les en rapprochent. Cf. <[https://fr.wikipedia.org/wiki/Identit%C3%A9\\_nationale#](https://fr.wikipedia.org/wiki/Identit%C3%A9_nationale#)> (06.02.2018) pour cet exemple ainsi que pour d'autres. A noter aussi les tendances de certaines régions à revendiquer leur indépendance vis à vis des institutions centrales de leur État. Les exemples de l'Ecosse, de la Catalogne, du Pays basque, de la Flandre et de la Wallonie – entre autres – mettent bien en évidence l'émergence d'identités intra-étatiques distinctes des identités nationales.

<sup>4</sup> Cf. *Martin, Sébastien* : L'identité de l'État dans l'Union européenne : entre « identité nationale » et « identité constitutionnelle », RFDC 2012, p. 13 s. Voir aussi notre contribution in : P. d'Argent/D. Renders/M. Verdussen (directeurs), *Les visages de l'État. Liber Amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles 2017, p. 207, intitulée : Que signifie être État membre de l'Union européenne ?.

issue du droit originaire de l'Union européenne, les rédacteurs du TUE ont par là même investi la Cour de justice de l'UE de la compétence d'en assurer l'interprétation, dans le champ d'application des traités. L'arbitrage entre une exigence issue du droit constitutionnel national et une interprétation de cette même exigence en tant que norme du droit de l'Union peut parfois se révéler délicate pour le juge de l'Union.

## 2. La question de confiance

Mais ce qui est actuellement le plus préoccupant pour la cohésion de cet espace constitutionnel européen c'est sans doute le comportement discutable de certains États membres, membres également du *Groupe de Visegrad* (qui regroupe Pologne, Hongrie, République tchèque et la Slovaquie) à l'égard des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée. Les pratiques et les discours des responsables politiques de ces pays montrent clairement que ces valeurs de l'Union européenne, censées nous être communes, ne le sont plus. En même temps, force est de regretter la faiblesse des dispositifs que les institutions de l'Union peuvent mettre en œuvre dans de tels cas. Les récentes démarches de la Commission pour activer l'art. 7 TUE à l'encontre de la Pologne sont-elles promises au succès ? Mais alors que faire ? Suffit-il d'être d'accord avec ce propos du nouveau président de la République française, Emmanuel Macron : « *Il faut poser la question de confiance aux États membres : partagez-vous ou non les principes et les valeurs de l'Union ?* » ? Concrètement, qui, quelle institution, dotée de quelle légitimité, serait en mesure de poser cette question de confiance ? Les divers États membres n'ont-ils pas déjà répondu à la question en adhérant aux traités fondant l'Union, aux principes et aux valeurs qu'ils proclament ?

Pour conclure j'aurais aimé évoquer deux notions qui rejoignent à certains égards la problématique de l'espace constitutionnel européen et dont j'aurais aimé approfondir les relations, deux notions que je me contente de survoler : le *constitutionnalisme global* et le *patriotisme constitutionnel*.

## 3. Le constitutionnalisme global

Le *constitutionnalisme global*, si j'en ai bien saisi la notion<sup>5</sup>, consiste à penser les effets de la globalisation sur les rapports entre les normes et les décisions de justice de caractère ou de contenu constitutionnel. Il s'agit de montrer les multiples interdépendances dans lesquelles peuvent se trouver telle résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies, telle décision d'une cour constitutionnelle nationale, et enfin, tel arrêt d'une juridiction européenne, Cour de

---

<sup>5</sup> Une revue est consacrée à l'étude de ce thème : Global Constitutionalism. Human Rights, Democracy and Rule of Law, <<https://www.cambridge.org/core/journals/global-constitutionalism>> (06.02.2018). On rappelle que le même éditeur publie aussi la European Constitutional Law Review, <<https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review>> (06.02.2018).

justice de l'Union européenne, Cour européenne des droits de l'homme. Comme l'a relevé de manière imagée le président du *Bundesverfassungsgericht*, M. Andreas Vosskuhle, les interactions entre ces différentes normes et jugements peuvent se comparer aux mobiles de Calder : il suffit qu'une de ses parties se meuve pour que son mouvement affecte toutes les autres parties du mobile.

Mais si nous sommes déjà parvenus à l'âge du constitutionnalisme global, que devient alors l'espace constitutionnel européen ? Son caractère déjà composite et complexe subira inévitablement les influences de normes qui lui sont extérieures. L'espace constitutionnel européen devient ainsi « *parrochial* ». D'englobant, il devient englobé. Mais, comme l'a montré l'arrêt *Kadi*<sup>6</sup>, la Cour de justice de l'Union a su défendre la spécificité de l'ordre juridique de l'Union, et la place importante qu'y occupent les valeurs que les traités constitutifs promeuvent. L'interdépendance n'exclut pas l'indépendance.

#### 4. Le patriotisme constitutionnel

Le *patriotisme constitutionnel* s'entend de l'adhésion raisonnée et réfléchie des citoyens à la norme fondamentale qu'est la constitution de leur pays. Prônée en Allemagne pour se distancier du patriotisme tout court, l'expression est souvent utilisée pour rendre compte du lien qui rattache les citoyens européens à l'Union européenne. Alors que le patriotisme est fait d'un attachement sentimental à une terre, à une langue, voire à une religion, mais surtout, comme l'observait Renan, au plébiscite de tous les jours que constitue la vie en commun, s'adossant à une expérience passée commune et partageant le même rêve d'avenir, le *patriotisme constitutionnel* prend le pari que l'adhésion des citoyens à la norme fondamentale qui les régit provoque leur attachement raisonné à cette expression du pacte social, telle qu'interprétée par le juge constitutionnel.

Peut-on transposer cette notion et rendre compte de l'adhésion des citoyens aux traités fondant l'Union européenne et à la Convention européenne des droits de l'homme en termes de *patriotisme constitutionnel* ? Une constitution, un traité peuvent-ils être une patrie ? Peuvent-ils se substituer à une patrie ? Le même Renan ne disait-il pas déjà : « un Zollverein n'est pas une patrie. » ? On objectera, avec raison, que les traités européens sont bien plus – et vont bien plus loin – qu'un Zollverein : ont-ils suffi pour autant à déclencher un patriotisme constitutionnel européen ? Au contraire, faute d'un engagement soutenu et cohérent de la part des gouvernements des États membres, faute aussi d'un certain manque de vigilance de la part de la Commission, les traités européens, et tout ce qui semble leur être lié (la bureaucratie européenne sans légitimité, les normes européennes proliférantes, Bruxelles, etc.) font, dans de

---

<sup>6</sup> CJUE, C-402/05 P (*Kadi et Al Barakaat International Foundation / Conseil et Commission*), ECLI:EU:C:2008:461.

secteurs importants de l'opinion publique de beaucoup d'États membres, non pas d'une adhésion raisonnée en termes de *patriotisme constitutionnel*, mais soulèvent au contraire l'opprobre et le rejet. Le *Brexit*, et la campagne indigne qui a permis ce résultat, démontrent comment l'érosion de la confiance des citoyens en l'Union européenne peut advenir, lorsque les gouvernants et les mass-médias se servent de l'Union européenne comme d'un bouc émissaire au lieu de lui rendre justice.

Pour qu'il puisse y avoir un jour un patriotisme constitutionnel européen, ne faudrait-il pas qu'advienne (comment ? par quels instruments et procédures ?<sup>7</sup>) au-delà des *demoi* nationaux, un *demòs* à l'échelle européenne doté d'un pouvoir constituant européen habilité à dresser ce pacte politique fondamental qui pourrait, alors seulement, faire l'objet d'une adhésion en termes de *patriotisme constitutionnel*. La tâche est rude et nécessitera du temps. Mais la construction européenne n'est-elle pas une œuvre de longue haleine ?<sup>8</sup> Une cathédrale qui aurait vocation, comme celle de Strasbourg, à rester inachevée<sup>9</sup> tout en assurant tous les services que l'on attend d'elle ?

---

<sup>7</sup> On peut évidemment penser au référendum – cher à la tradition politique suisse. Cf. A. Auer/J.-F. Flauss (éds.) : Le référendum européen, Bruxelles 1997, et, plus récemment, on lira avec intérêt : Mendez, Fernando/Mendez, Mario/Triga, Vasiliki: Referendums and the European Union. A Comparative Inquiry, Cambridge 2014.

<sup>8</sup> Cf. Quermonne, Jean-Louis : L'Union européenne dans le temps long, Paris 2008.

<sup>9</sup> Padoa-Schioppa, Antonio : L'Union européenne: une cathédrale inachevée, in : F. Romanelli Montarso/lo/N. Levrat (éds.) : L'idée d'Europe. L'identité solidaire européenne en question, Genève 2015, pp. 77–82 ; <<http://docplayer.fr/60376606-L-idee-d-europe-l-identite-solidaire-europeenne-en-question.html>> (06.02.2018).

# Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

JEAN-PAUL JACQUÉ

Le système de protection des droits de l'homme dans l'Union européenne présente une certaine complexité. Tout d'abord, il doit trouver sa place dans un cadre général caractérisé par la coexistence de systèmes constitutionnels nationaux, mais aussi européens puisque tous les États membres sont parties contractantes de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est la raison pour laquelle le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux est limité afin d'éviter qu'il ne s'applique en dehors des compétences de l'Union. Ceci ne signifie pour autant que les États membres soient immunisés contre toute intervention de l'Union. En effet, la protection des droits de l'homme fait partie des valeurs de l'Union (article 2 TUE) et l'article 7 TUE met en place un système de sanction au cas où un État membre violerait de manière grave et persistante les droits fondamentaux. Ces dispositions trouvent difficilement à s'appliquer comme le montrent les cas hongrois et polonais en raison du caractère principalement politique de la procédure instituée dans les traités. Par contre le respect des droits garantis par la Charte est assuré en dernier ressort par la Cour de justice ce qui assure une certaine efficacité. Ceci ne signifie pas pour autant que tout problème soit évité comme en attestent les incertitudes quant au champ d'application de la Charte.

Cette question a été vivement débattue après Lisbonne tant lors de son élaboration de la Charte qu'après que celle-ci se soit vue reconnaître un caractère contraignant par le traité de Lisbonne. Elle ne peut en effet être abordée sans faire référence à la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres puisque tant la Charte que le traité de Lisbonne, indiquent que celle-ci ne saurait conduire à une extension des compétences de l'Union. Compte tenu du caractère horizontal des droits fondamentaux, les États membres craignaient, en effet, que par le biais de la Charte, l'Union n'intervienne dans des domaines qui se situaient hors du champ de ses compétences. Le problème n'était pas tant que l'Union puisse légiférer dans des domaines qui se situant hors de ses compétences en se fondant sur les exigences de protection des droits fondamentaux. Comme la Cour l'exprimait déjà dans son avis 2/94<sup>1</sup>, si la Communauté a l'obligation de respecter les droits fondamentaux, elle ne peut prendre légiférer, hormis le cas de compétences attribuées par les traités, la seule exception étant l'hypothèse dans laquelle une harmonisation est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur s'il est compromis par la diversité des législations nationales<sup>2</sup>. La

---

<sup>1</sup> CJUE, Avis 2/94 (*Adhésion de la Communauté à la CEDH*), ECLI:EU:C:1996:140.

<sup>2</sup> C'est cette situation qui a été à l'origine de la législation sur la protection des données dans la Communauté à une époque où le traité ne contenait aucune disposition à cet effet.

véritable crainte était que la Charte soit utilisée pour limiter l'exercice des compétences nationales sous couvert de respect des droits qu'elle garantit. La question n'est pas nouvelle et elle avait empoisonné les relations entre la fédération et les États membres aux États-Unis avant la guerre de Sécession quant au champ d'application des dix premiers amendements de la Constitution. On comprend aisément le soin qui a été porté à la rédaction de l'article 53 de la Charte quant au champ d'application de celle-ci.

## **I. Le champ d'application matériel de la Charte, vers une ouverture progressive de la jurisprudence**

L'article 52 de la Charte précise que celle-ci s'applique aux institutions et organes de l'Union ainsi qu'aux États membres **uniquement** lorsque ceux-ci mettent en œuvre le droit de l'Union. S'il ne fait aucun doute que la Charte s'applique à toutes les actions des institutions, organes et organismes de l'Union, il convient de noter qu'en ce domaine, la Cour de justice a fait preuve d'une conception extensive puisqu'elle considère que le respect de la Charte s'impose à celle-ci même lorsqu'elles agissant en dehors du cadre de l'Union sur la base d'un mandat donné par les États membres<sup>3</sup>. Par contre, en ce qui concerne les États membres, la formule de l'article 52 est restrictive, mais il convient de prendre en considération le fait qu'à l'opposé de la Convention européenne de droits de l'homme, la Charte n'était pas destinée à s'appliquer à l'ensemble de l'action des États membres puisqu'elle ne peut intervenir que dans le champ des compétences de l'Union. Aussi la Charte ne s'applique qu'aux seules actions de l'Union que celles-ci soient mise en œuvre directement par les institutions de l'Union ou indirectement par l'intermédiaire des États membres. La difficulté réside cependant dans l'interprétation qu'il convient de donner à la « mise en œuvre » du droit de l'Union. Selon les explications annexées à la Charte, l'expression devait être entendue comme faisant référence au champ d'application du droit de l'Union. La Charte devrait s'appliquer chaque fois que le droit de l'Union est applicable. Cependant, l'utilisation dans l'article 52 de l'adverbe « uniquement » invitait à une interprétation limitative. Aussi la prudence initiale était-elle justifiée par le fait que tant l'article 6 TUE que la Charte elle-même indiquent que celle-ci n'étend pas les compétences de l'Union. Or, comme indiqué plus haut, en donnant au champ d'application sa pleine extension, on risquait de limiter, par le biais des droits fondamentaux de l'Union, la liberté laissée aux États membres d'exercer leurs compétences propres comme ils l'entendaient.

Finalement, la situation s'est clarifiée et, selon la jurisprudence actuelle, la Charte s'applique aux États membres dans les circonstances suivantes :

---

<sup>3</sup> CJUE, C-8/15 P à C-10/15 P (*Ledra Advertising Ltd et autres*), ECLI:EU:C:2016:701.

(1) Lorsqu'un État membre prend des mesures nationales de mise en œuvre du droit de l'Union qu'il s'agisse de mesures normatives (transposition d'une directive par exemple) ou de l'application d'un acte de l'Union à un particulier, il est bien entendu soumis au respect de la Charte puisqu'il agit en quelque sorte comme un agent de l'Union<sup>4</sup>. Lorsque le droit de l'Union laisse aux États membres une marge d'appréciation, les mesures prises par ceux-ci dans le cadre de cette marge doivent respecter les droits garantis par la Charte<sup>5</sup>. Par contre, la Charte ne s'applique pas aux domaines non couverts par la législation de l'Union<sup>6</sup>. La notion de mise en œuvre du droit de l'Union ne concerne pas seulement les États membres, mais s'étend également aux partenaires sociaux lorsqu'une directive permet à ceux-ci de mettre en œuvre ses dispositions<sup>7</sup>.

(2) Selon la jurisprudence antérieure au traité de Lisbonne, une limitation apportée par un État membre à l'application d'un acte de l'Union doit également respecter les droits fondamentaux. Cette hypothèse qui était mentionnée dans les explications jointes à la Charte, a été confirmée par la Cour de justice dans l'arrêt *Pfleger*<sup>8</sup>. Il en résulte qu'un État doit non seulement respecter les droits garantis par la Charte lorsqu'il applique positivement le droit de l'Union, mais aussi lorsqu'il déroge à l'application de celui-ci.

(3) Le problème, le plus délicat était de savoir si la notion de mise en œuvre couvrait les cas dans lesquelles une action d'un État, sans constituer une mise en œuvre *stricto sensu*, se situait dans le champ d'application du droit de l'Union, solution retenue par la Cour dans sa jurisprudence antérieure à Lisbonne. Tant la Commission que les États membres étaient réservés face à une telle interprétation. La Commissaire Reding expliquait que l'objet de la Charte étant de combler la lacune qui résultait de l'absence de contrôle des droits fondamentaux dans l'action de l'Union, elle ne saurait s'étendre par trop le champ d'application de celle-ci aux États membres qui étaient soumis à un contrôle tant national qu'international. Dans l'arrêt *Akerberg Fransson*, la Cour de justice confirme sa jurisprudence antérieure : « En effet, il résulte, en substance, de la jurisprudence constante de la Cour que les droits fon-

---

<sup>4</sup> C'est l'hypothèse classique, mentionnée dans les explications jointes à la Charte, de l'arrêt *Wachauf* du 13 juin 1989 (C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321). Pour la transposition d'une directive, v. par ex. CJUE, C-468/10 (*Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito (ASNEF)*), ECLI:EU:C:2011:777, point 43 : « il incombe aux États membres, lors de la transposition de la directive 95/46, de veiller à se fonder sur une interprétation de cette dernière qui leur permette d'assurer un juste équilibre entre les différents droits et libertés fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ».

<sup>5</sup> CJUE, C-411/10 (*N.S.*), ECLI:EU:C:2011:865.

<sup>6</sup> CJUE, C-483/09 (*Procédures pénales c/ Magatte Gueye*), ECLI:EU:C:2011:583 et C-1/10 (*Valentín Salmerón Sánchez*), ECLI:EU:C:2011:297; CJUE, C-297/10 et C-298/10 (*Sabine Hennigs c/Eisenbahn-Bundesamt, Land Berlin et Alexander Mai*), ECLI:EU:C:2011:560; CJUE, C-198/13 (*Julian Hernandez*), ECLI:EU:C:2014:2055; CJUE, C-638/16 PPU (*X et X*), ECLI:EU:C:2017:173.

<sup>7</sup> CJUE C-447/09 (*Prigge et autres*), ECLI:EU:C:2011:573; v. aussi CJUE C-297/10 (*Hennigs*), ECLI:EU:C:2011:560.

<sup>8</sup> CJUE, C-390/12 (*Pfleger et autres*), ECLI:EU:C:2014:281.



damentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais pas en dehors de telles situations. C'est dans cette mesure que la Cour a déjà rappelé qu'elle ne peut apprécier, au regard de la Charte, une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit de l'Union. En revanche, dès lors qu'une telle réglementation entre dans le champ d'application de ce droit, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont elle assure le respect »<sup>9</sup>. En l'espèce, la Cour de justice a estimé que la question de l'application du principe *non bis in idem* pour sanctionner une fraude à la TVA devait être examinée par rapport à la Charte alors que les directives TVA ne contenaient aucune référence aux sanctions. Cependant la Cour a estimé que la question avait un lien direct avec le droit de l'Union. Cette interprétation a été accueillie de manière défavorable par la Cour constitutionnelle allemande, celle-ci ne voulant y voir qu'une solution spécifique qui n'était pas destinée à s'appliquer de manière générale.

De son côté, la Cour a précisé que toute situation ayant un lien avec le droit de l'Union ne tombait pas dans le champ d'application de la Charte. Selon elle, le lien doit être substantiel. En l'état actuel de la jurisprudence, pour que le lien soit établi, il doit exister des normes de l'Union spécifiques à la matière, la mesure nationale doit intervenir dans le cadre des objectifs poursuivis par le droit de l'Union et être susceptible de l'affecter directement<sup>10</sup>. Une affectation indirecte n'est donc pas suffisante. Il n'est pas toujours aisé pour le juge national de déterminer si une mesure entre dans le champ d'application du droit de l'Union et il faut espérer que la jurisprudence viendra progressivement préciser les critères applicables. Cette exigence est clairement marquée dans l'arrêt *X et X* où la Cour, contrairement aux conclusions de l'avocat général, écarte l'application du code des visas de l'Union à des demandes de visa à but humanitaire auprès des représentation d'un État membres au motif que la réglementation de l'Union ne vise pas cette situation qui relève exclusivement de la législation nationale<sup>11</sup>.

Ces restrictions étant précisées, la Cour a confirmé sa jurisprudence. Dans son arrêt récent *Berlioz*, elle a estimé que l'imposition d'une sanction pénale à une société qui n'avait pas communiqué des informations dans le cadre d'une procédure de coopération administrative entre États membres tombait dans le champ d'application du droit de l'Union puisque cette mesure avait pour objet de donner un effet utile à la directive 2011/16 même si celle-ci ne

---

<sup>9</sup> CJUE, C-617/10 (*Akerberg Fransson*), ECLI:EU:C:2013:105.

<sup>10</sup> CJCE, C-309/96 (*Annibaldi*), ECLI:EU:C:1997:631 et C-206/13 (*Siragusa*), ECLI:EU:C:2014:126 : « Pour déterminer si une réglementation nationale relève de la mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51 de la Charte, il y a lieu de vérifier, parmi d'autres éléments, si elle a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter ».

<sup>11</sup> Arrêt cité, note 6.

contenait aucune obligation à cet égard et que la législation nationale ne faisait pas référence à la directive. Elle ajoute que le fait que la coopération concerne exclusivement des relations entre États membres ne s'opposait pas à l'application de la Charte qui joue dans tous les cas couverts par le droit de l'Union<sup>12</sup>. Plus encore, l'avocat général Saugmandsgaard estime que la Charte est applicable lorsqu'une décision d'octroi d'assistance financière au Portugal demande à celui d'établir une cohérence entre les rémunérations dans le secteur public et que la décision nationale contestée réduit la rémunération des juges<sup>13</sup>.

## 1. L'application *rationae personae*

Les titulaires des droits garantis sont des personnes privées. La plupart des droits protègent toutes les personnes qu'elles soient ou non des ressortissants des États membres. La seule exception concerne certains droits énumérés dans le chapitre « Citoyenneté » dans lequel les droits ne peuvent être invoqués que par les citoyens de l'Union (droit de vote, liberté de circulation). La seule incertitude concerne le point de savoir si la protection s'applique aussi aux personnes morales. La Charte n'apporte pas une réponse claire sur ce point. La version française utilise l'expression « toute personne » ce qui couvre aussi bien les personnes physiques que les personnes morales, mais la version italienne, par exemple, fait référence à « *ogni individuo* » ce qui laisse planer une incertitude. La version anglaise est plus proche de la version française puisqu'elle fait appel à l'expression « *everyone* ». On pouvait conclure que l'intention des auteurs n'était pas de priver les personnes morales de protection, étant entendu que certains droits, comme le droit au mariage, ne leur sont pas applicables. Le doute a été levé par la Cour de justice dans l'affaire *DEB*<sup>14</sup> à propos de l'aide juridictionnelle lorsqu'elle a estimé que le bénéfice des personnes morales à cette aide, mentionnée à l'article 47 de la Charte ne pouvait être exclu dès lors qu'il s'agissait d'assurer à celles-ci une protection juridictionnelle effective.

## 2. L'application dans les rapports entre particuliers

La question de l'application horizontale est classique en matière de droits fondamentaux. Elle a été souvent résolue sur la base de l'obligation positive qui incombe aux États membres d'assurer le respect de ces droits dans les rapports entre particuliers. La Charte est restée silencieuse sur ce point et seule la Cour pouvait apporter une réponse. Dans un premier temps, elle a éludé la difficulté. Saisie de l'invocation de la Charte dans le cadre des rapports entre une salariée et son employeur à propos du droit aux congés payés et confrontée aux conclusions négatives de l'avocat général, elle ne s'est pas prononcée sur la question et a donné rai-

<sup>12</sup> CJUE, C-68/15 (X), ECLI:EU:C:2017:379.

<sup>13</sup> AG Saugmandsgaard, Conclusions, CJUE, C-64/16 (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses*), ECLI:EU:C:2017:395.

<sup>14</sup> CJUE, C-279/09 (*DEB*), ECLI:EU:C:2010:811.

son à la requérante sur la seule base de la directive de l'Union relative aux congés payés annuels et du principe qui impose au juge national d'interpréter le droit national en conformité avec le droit de l'Union<sup>15</sup>. Il a fallu que la Cour de cassation revienne à la charge pour que la situation soit éclaircie. Dans son arrêt *Association de médiation sociale*<sup>16</sup>, la Cour n'exclut pas l'application horizontale de certaines dispositions de la Charte tout comme elle l'avait admis pour certains principes généraux du droit<sup>17</sup>. En effet, pour qu'un droit garanti par la Charte puisse être invoqué dans les rapports entre particuliers, il doit être inconditionnel ce qui n'est pas le cas du droit à l'information et à la consultation des travailleurs (art. 27 de la Charte) dont la Charte elle-même indique qu'il s'exerce dans les conditions prévues par le droit de l'Union et les droits et les pratiques nationales. L'article 27 seul n'est donc pas susceptible d'application horizontale. Il ne l'est pas plus entre particuliers lorsqu'il est précisé par une directive en raison de l'absence d'effet direct horizontal de celle-ci. L'article 27 ne peut donc être invoqué pour exclure l'application d'une disposition nationale contraire dans les rapports entre particuliers (effet direct d'exclusion)<sup>18</sup>. L'application de la Charte dans les rapports entre particuliers doit donc être appréciée au cas par cas au regard de la formulation du droit en cause et de son caractère clair, précis et inconditionnel.

### **3. L'effet du protocole n° 30 relatif à l'application de la Charte au Royaume-Uni et à la Pologne**

Ce protocole institue-t-il un système dérogatoire et, si tel est le cas, quelle est la portée de celui-ci ? L'ambiguïté a parfois régné sur ce point. Le protocole souligne, en premier lieu, que la Charte « réaffirme les droits, les libertés et principes reconnus dans l'Union et les rend plus visibles, sans toutefois créer de nouveaux droits et principes ». En second lieu, il précise qu'il n'affecte pas les obligations des États en vertu des traités et du droit de l'Union. Dans cette hypothèse, si les droits garantis par la Charte font partie de l'acquis ce qui n'est pas toujours évident – mais le protocole en fait une vérité juridique – et si le protocole ne remet pas en cause le respect de l'acquis, les États bénéficiaires d'un prétendu *opting out* devront respecter en tout cas les droits garantis par la Charte sur la base de la primauté dès lors qu'ils interviendront dans le champ d'application du droit de l'Union.

L'autre élément important contenu dans le protocole est relatif à la compétence juridictionnelle. Il est précisé que la Charte n'étend pas la compétence de la Cour ou des juridictions nationales. Cependant ne pas étendre ne signifie pas restreindre et le juge pourra toujours contrôler, comme auparavant, le respect des droits fondamentaux par le canal des principes géné-

<sup>15</sup> CJUE, C-282/10 (*Maribel Dominguez*), ECLI:EU:C:2012:33.

<sup>16</sup> CJUE, C-176/12 (*Association de médiation sociale*), ECLI:EU:C:2014:2.

<sup>17</sup> V. CJUE, C-555/07 (*Kücükdeveci*), ECLI:EU:C:2010:21.

<sup>18</sup> Comme le souligne la Cour, le particulier dispose de la possibilité de faire jouer la responsabilité de l'État pour obtenir réparation en application de la jurisprudence *Frankovich* (CJCE, C-6 et 9/90, ECLI:EU:C:1991:428).

raux du droit. En réalité, l'objet principal du protocole était de limiter le recours aux droits sociaux puisqu'il est expressément interdit au juge national ou de l'Union d'apprécier une mesure nationale au regard du titre IV de la Charte (solidarité) dès lors que le droit invoqué n'est pas consacré par le droit national. Cependant, l'effet de cette disposition est limité puisque dans de nombreux cas, notamment en matière sociale, la Charte elle-même a subordonné l'invocation d'un droit à l'existence de mesures d'application de l'Union ou nationales. S'il existe une mesure prise par l'Union, elle s'imposera aux États dans le champ d'application du droit de l'Union en raison de la primauté. À défaut, l'État membre restera libre d'agir comme il l'entend. Dans ces conditions, le protocole ne se limite-il pas à consacrer des évidences ?

La Cour de justice n'a pas tardé à se pencher sur la portée exacte du protocole. Tout en réservant sa réponse en ce qui concerne les droits sociaux (Charte, titre IV) dont elle n'était pas saisie, elle a confirmé l'opinion généralement retenue par la doctrine : « le protocole n° 30 ne remet pas en question l'applicabilité de la charte au Royaume-Uni ou en Pologne, ce qui est conforté par les considérants dudit protocole [...] Dans ces conditions, l'article 1<sup>er</sup>, § 1, du protocole (n° 30) explicite l'article 51 de la Charte, relatif au champ d'application de cette dernière, et n'a pas pour objet d'exonérer la République de Pologne et le Royaume-Uni de l'obligation de respecter les dispositions de la charte, ni d'empêcher une juridiction de l'un de ces États membres de veiller au respect de ces dispositions »<sup>19</sup>.

D'ailleurs, la Chambre des communes elle-même dans un rapport intitulé « L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : un état de confusion » (43<sup>e</sup> rapport de la Chambre des communes, European Scrutiny Committee 2013/2014) confirmait que le protocole n° 30 n'est pas un protocole d'« *opt out* », mais un protocole interprétatif qui vaut aussi bien pour la Pologne et le Royaume-Uni que pour l'ensemble des États membres.

## **II. Les rapports entre la Charte et les autres systèmes de protection**

Trois types de dispositions relatives aux droits fondamentaux sont applicables dans le cadre national : les dispositions nationales qui s'appliquent aux mesures purement nationales ; les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union qui s'appliquent aux mesures nationales qui entrent dans le champ du droit d'application du droit de l'Union ; enfin, les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme qui s'appliquent dans tous les cas puisque tous les États membres de l'Union sont parties à la Convention et que l'article 6§ 3, du traité sur l'Union européenne fait de la Convention une source des principes généraux du droit. Cette situation rend possible des conflits entre ces normes de référence. Le conflit entre

---

<sup>19</sup> Arrêt cité, note 5.

le droit national et la Convention peut être tranché en dernier recours par la Cour européenne des droits de l'homme. Mais, s'agissant des conflits entre le droit de l'Union et la Convention, la Cour de Strasbourg n'est pas compétente pour le moment puisque l'Union n'est pas encore partie à la Convention. Il a donc appartenu aux juges saisis d'éventuelles difficultés de trouver des réponses pragmatiques à des situations conflictuelles.

## 1. Droit national et droit de l'Union

La relation entre les droits fondamentaux tels que garantis par le droit national et par le droit de l'Union a été au cœur du débat sur la primauté du droit de l'Union comme en atteste la jurisprudence des Cours constitutionnelles allemande et italienne. Dans quelle mesure la primauté pourrait-elle s'opposer à des mesures nationales de protection des droits fondamentaux ? Pour la Cour de justice, il a toujours été clair que la primauté du droit de l'Union jouait à l'égard de toute disposition nationale, fut-elle de rang constitutionnel<sup>20</sup>. Cette vision n'est pas partagée par l'ensemble des juridictions constitutionnelles nationales. Les risques de conflit sont certes atténués par le fait que l'article 6 TUE indique expressément que l'Union respecte les droits fondamentaux qui résultent des « traditions constitutionnelles communes aux États membres », mais cette formule n'exclut pas tout conflit notamment lorsqu'une constitution nationale garantit des droits qui ne se retrouvent pas dans les autres États membres ou lorsqu'elle offre une protection plus extensive que celle garantie par le droit de l'Union. Dans ces cas, il appartient au législateur de l'Union de prendre cette circonstance en considération afin d'éviter le conflit. En outre, la Cour constitutionnelle allemande admet pour sa part que les divergences ne mettent pas en cause la primauté dès lors que le niveau global de protection offert par le droit de l'Union ne tombe en deçà de celui qui existait lors de son arrêt *Solange II*, mais cette position n'est pas partagée par tous ses homologues. En France, le Conseil constitutionnel s'est refusé à apprécier la constitutionnalité des mesures nationales de transposition dès lors qu'elles n'entraient pas en conflit avec une règle ou une disposition « inhérente à l'identité constitutionnelle de la France »<sup>21</sup>. Cette position conciliante laisse subsister d'éventuelles poches de conflit.

De son côté, la Cour de justice paraît avoir fait évoluer sa position dans le sens d'une plus grande souplesse. Dans l'affaire *Omega*<sup>22</sup>, elle a admis qu'une interprétation nationale d'un droit fondamental, qui n'était pas partagée par tous les États membres, puisse être invoquée

---

<sup>20</sup> V. CJUE, C-11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*), ECLI:EU:C:1970:114, point 3 : « qu'en effet, le droit né du traité, issu d'une source autonome, ne pourrait, en raison de sa nature, se voir judiciairement opposer des règles de droit national quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même ; que, dès lors, l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État ».

<sup>21</sup> Cons. const. 27 juill. 2006, n° 2006/540 DC.

<sup>22</sup> CJUE, C-36/02 (*Omega Spielhallen*), ECLI:EU:C:2004:614.

pour déroger à la libre prestation de services (liberté fondamentale garantie par le traité) en se fondant sur l'ordre public. En l'espèce, il s'agissait de l'interdiction par l'Allemagne des jeux de tirs simulés sur des personnes humaines en vue de protéger la dignité de la personne humaine. Le respect de la dignité humaine constituant un droit protégé par l'Union au titre des principes généraux du droit, l'interprétation donnée à ce droit en Allemagne constituait un motif valable de dérogation, même si les autres États membres n'avaient pas une vision aussi large de la protection de la dignité. Ainsi, malgré des positions radicalement opposées sur les solutions théoriques d'un conflit (primauté de la constitution pour certaines cours constitutionnelles, primauté du droit de l'Union pour la Cour de justice de l'Union), la coopération entre juges nationaux et juge de l'Union permet d'élaborer des solutions pragmatiques fondées sur un compromis entre des vues divergentes quant à l'interprétation d'un droit.

Cependant, la question se pose également lorsque la protection offerte par la Charte ne coïncide pas avec celle garantie par les constitutions nationales. L'article 53 de la Charte ne règle pas le problème puisqu'il prévoit que les dispositions de la Charte ne limitent pas les droits de l'homme reconnus par les constitutions nationales, mais elle ajoute dans leur champ d'application respectif. Cette formule pouvait suggérer que la Charte l'emportait lorsque le conflit se situait dans le champ d'application du droit de l'Union. Telle n'est pas la solution retenue par la Cour qui a procédé à une reconstruction de l'article 53. La primauté du droit de l'Union s'impose lorsque l'acte contesté contient des dispositions impératives. Ainsi, dans l'affaire *Melloni*, la règle constitutionnelle nationale en cause allait directement à l'encontre de la décision-cadre sur le mandat européen. Dès lors que cette décision n'était pas contraire à la Charte, la primauté imposait d'écarter la règle constitutionnelle nationale. L'existence d'une protection nationale supérieure n'autorise pas l'État à laisser inappliquée une règle impérative du droit de l'Union<sup>23</sup>. Par contre, dans les cas où il n'existe pas de règles impératives, la protection nationale supérieure peut bien entendu s'appliquer<sup>24</sup>. Cependant, dans la mesure où le droit de l'Union doit respecter l'identité constitutionnelle des États membres, même en présence d'une règle impérative, la disposition constitutionnelle nationale permettrait d'écarter la primauté si cette disposition relève de l'identité constitutionnelle<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> CJUE, C-399/11 (*Melloni*), ECLI:EU:C:2013:107.

<sup>24</sup> CJUE, C-168/13 PPU (*Jeremy F.*), ECLI:EU:C:2013:358.

<sup>25</sup> CJUE, C-208/09 (*Ilonka Sayn-Wittgenstein*), ECLI:EU:C:2010:806. La Cour constitutionnelle allemande s'est montrée très réservée à l'égard de la solution *Melloni*. Elle estime que le principe de l'identité nationale lui interdit d'écarter l'application de dispositions qui relèvent de la protection constitutionnelle nationale des droits fondamentaux. Cependant, elle a estimé qu'en l'espèce l'interprétation des règles relatives au mandat d'arrêt européen permettait d'éviter tout conflit avec le droit de l'Union (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15.12.2015 - 2 BvR 2735/14).

## 2. Droit de l'Union et Convention européenne des droits de l'homme

L'article 6, paragraphe 3, du traité incorpore la Convention européenne des droits de l'homme comme des principes généraux du droit. Ainsi, sans que l'Union soit partie à la Convention, les règles matérielles de celle-ci peuvent devenir applicables. L'insertion de la Charte dans les traités avec la même valeur que ceux-ci donne cependant au paragraphe 3 de l'article 6 une valeur subsidiaire puisque le recours aux principes généraux du droit ne devrait intervenir que dans le silence de la Charte. Le véritable problème réside dans la potentialité d'un conflit direct entre la Charte et la Convention. Dans cette hypothèse, l'article 52, paragraphe 3, de la Charte impose de donner aux droits garantis par la Charte qui correspondent à des droits garantis par la Convention, le même sens et la même portée que ceux qu'ils revêtent dans le cadre de la Convention à moins que la Charte offre une protection plus étendue. Cette démarche est suivie par la Cour de justice qui, en cas d'identité entre les droits garantis par la Charte et la Convention, accepte en principe de faire référence à la Convention telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>26</sup>. Dans ce cas, les limitations aux droits garantis sont celles prévues par la Convention.

Cependant, il serait erroné de considérer que la Cour de justice accepte d'appliquer la Convention comme si l'Union était partie à celle-ci. Tout d'abord, dans la mesure où l'Union n'est pas partie à la Convention, il n'est pas possible d'invoquer directement celle-ci devant la Cour. Soit le droit invoqué est garanti par la Convention et non par la Charte et il convient, conformément à l'article 6, d'invoquer les principes généraux du droit en s'appuyant sur la Convention. Soit il s'agit d'un droit garanti simultanément par la Charte et la Convention. Dans ce cas, la Cour vérifie en premier lieu si la Charte a été respectée. Ce n'est que dans un second temps qu'en application de l'article 52 qu'elle examinera la solution retenue à la lumière de la Convention<sup>27</sup>. Il ne s'agit pas d'appliquer la Convention, mais d'assurer la cohérence entre celle-ci et la Charte.

C'est donc au moyen de ce que l'on qualifie parfois de dialogue des juges que les divergences entre les deux Cours doivent trouver une solution à la lumière de la jurisprudence *Bosphorus*. Dans son avis 2/13, la Cour de justice estimait que la jurisprudence de Strasbourg va à l'encontre du principe de confiance mutuelle qui impose à un État d'appliquer des décisions, notamment juridictionnelles, prises dans un État membre ou de renvoyer un demandeur d'asile dans un autre État membre sans contrôle préalable parce que tous les États sont supposés offrir une protection équivalente des droits fondamentaux. La Cour européenne des droits de l'homme semblait ne pas admettre cette présomption d'équivalence qu'impose la Cour de

---

<sup>26</sup> CJUE, C-400/10 PPU (*J. McB*), ECLI:EU:C:2010:582.

<sup>27</sup> CJUE, C-601/15 PPU (*J.N.*), ECLI:EU:C:2016:84.

justice sauf en cas de circonstances exceptionnelles<sup>28</sup>. Or la jurisprudence des deux Cours se rapproche progressivement. La Cour de justice admet que l'on puisse écarter le principe de confiance mutuelle en présence d'éléments indiquant l'existence de dysfonctionnement soit généraux, soit visant un groupe particulier de personnes. Dans un tel cas, il est nécessaire de s'assurer de l'absence de risques d'atteinte aux droits fondamentaux<sup>29</sup>. Puis, dans un arrêt récent, elle va plus loin et estime que dès lors que le renvoi d'une personne fait courir à celle-ci des risques qui peuvent constituer un traitement inhumain ou dégradant, il convient de suspendre le renvoi<sup>30</sup>. La solution est fort proche de celle retenue dans l'arrêt *Tarakehl* de la CEDH qui avait mis le feu aux poudres<sup>31</sup>. De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la conventionnalité du principe de confiance mutuelle et admet la reconnaissance d'un jugement étranger sans contrôle particulier sauf lorsqu'existe un grief sérieux d'insuffisance manifeste de protection des droits fondamentaux<sup>32</sup>.

Cependant, la Convention n'offre qu'un standard minimum et son application est subordonnée au fait que l'Union n'offre pas une protection supérieure. En outre, tant que l'Union n'est pas partie à la Convention, la Cour de justice de l'Union reste le juge ultime de l'application et de l'interprétation de la Convention au sein de l'Union puisque l'Union en tant que telle ne peut être attraitée devant la Cour européenne des droits de l'homme.

### III. Conclusion

Nouvel instrument, la Charte s'inscrit dans la tradition jurisprudentielle quant à son champ d'application. La Cour de justice a préservé, malgré la rédaction de l'article 50, sa jurisprudence antérieure sur les droits fondamentaux. Cela ne va pas sans certaines incertitudes. Fonder l'application de la Charte sur le champ d'application du droit de l'Union implique que celui soit clairement défini ou définissable ce qui est loin d'être le cas. Ce n'est qu'au fil du temps et des arrêts successifs que la question trouvera sa réponse. Cela implique aussi un dialogue approfondi avec les juridictions constitutionnelles nationales dont la position reste réservée. Comme elle l'a fait par le passé en ce qui concerne l'effet direct et la primauté, la Cour devra convaincre.

---

<sup>28</sup> Voir la contradiction entre la jurisprudence *N.S.* (arrêt cité, note 5) de la Cour de justice et l'arrêt *Tarakehl c/ Suisse*, n° 29217/12 de la CEDH.

<sup>29</sup> CJUE, C-404/15 et C-659/15 PPU (*Pál Aranyosi, Robert Căldăraru*), ECLI:EU:C:2016:198.

<sup>30</sup> CJUE, C-578/16 PPU (*C.K.*), ECLI:EU:C:2017:127.

<sup>31</sup> Arrêt cité, note 28.

<sup>32</sup> CEDH, n° 17502/07 (*Avotiņš c/ Lettonie* [GC]).



# Nur bedingt supranational: Die Verfasstheit des intermediären Systems in Europa

BEATE KOHLER-KOCH

Als vor gut zwei Jahren renommierte Kollegen aus Oxford, London und Budapest (CEU) im *Journal of Common Market Studies* ihre Diagnose eines „New Intergovernmentalism“ veröffentlichten<sup>1</sup>, wurde ihnen vehement widersprochen<sup>2</sup>. Die These von „integration without supranationalism“ klang vielen doch zu ketzerisch.

Heute, nach dem Start der Verhandlungen über den Brexit, der Zitterpartie um den Ausgang der Wahlen in den Niederlanden und Frankreich, der ständigen Irritation um die anti-europäische Rhetorik – und Maßnahmen – etlicher Regierungen, allen voran Ungarn und Polen, scheint die Vision einer supranationalen Ordnung Europas eine Chimäre. Das Versprechen „einer immer engeren Union der Völker Europas“ klingt zunehmend hohl. Schlimmer: Die Rückkehr des Nationalismus sprengt die Bindungen der Rechtsgemeinschaft und wir können froh sein, wenn uns Europa als intergouvernementales Verhandlungssystem erhalten bleibt.

Viele zeitgenössische Beobachter schöpfen Hoffnung daraus, dass die Dynamik der wirtschaftlichen Realität die in nationalen Kategorien denkende Politik in die Schranken verweisen wird. Gerade die wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmen leben in einer anderen Welt. Für sie, wie insgesamt die Mehrheit der Wirtschaft, ist Europa ein Binnenmarkt und Supranationalität eine feste Größe. Die für sie relevanten ökonomischen Rahmenbedingungen werden supranational gesetzt und ihre eigene Wirtschaftstätigkeit vollzieht sich grenzüberschreitend. Es herrscht nicht nur eine enge Verflechtung der Handelsbeziehungen, sondern in vielen Wirtschaftsbereichen sind die Wertschöpfungsketten transnational organisiert. Teils erstrecken sie sich um den gesamten Globus, mehrheitlich sind sie aber auf Europa konzentriert.

Kann man daraus schließen, dass die Wirtschaft sich aktiv für eine supranationale Vertretung ihrer Interessen einsetzt und damit auch die Supranationalisierung europäischer Politik vorantreibt?

---

<sup>1</sup> Bickerton, Christopher J./Hodson, Dermot/Puetter, Uwe: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), S. 703–722.

<sup>2</sup> Siehe die Replik im gleichen Journal: Schimmelfennig, Frank: What's the News in 'New Intergovernmentalism'? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter, in: *Journal of Common Market Studies*, 53 (4), S. 723–730.

Ich werde mich der Antwort in 3 Schritten nähern.

- I. Ich untersuche erstens die Realität wirtschaftlichen Interessenvertretung.
- II. Ich frage zweitens nach den Gründen für die bestehenden Organisationsstrukturen und
- III. biete abschließend eine Projektion zu den weiteren Entwicklungen und ihrer Bedeutung für die politische Ordnung Europas an.

## **I. Die Vertretung von Wirtschaftsinteressen in der europäischen Politik**

Es ist nicht zu übersehen, dass die großen Konzerne ihrerseits eine aktive Lobbypolitik in Brüssel betreiben, aber die Mehrzahl der Kontakte zu europapolitischen Entscheidungsträgern läuft nach wie vor über die Wirtschaftsverbände und die Kommission wie das Europäische Parlament sehen diese als ihre primären Gesprächspartner. Also konzentriere ich mich auf die Interessenvertretung durch Wirtschaftsverbände und frage: Kann man bei den europäischen Wirtschaftsverbänden einen Trend zur Supranationalisierung erkennen? Welchen Platz nehmen sie im Wettbewerb mit den nationalen Interessenvertretungen ein? Wie stark ist insgesamt die wirtschaftliche Interessensvertretung auf Brüssel ausgerichtet?

### **1. Die Organisation der europäischen Wirtschaftsverbände**

Schon früh, d. h. schon zu Zeiten der Montanunion, haben sich die nationalen Wirtschaftsverbände zu europäischen Verbänden zusammengeschlossen und heute spiegelt sich die Vielfalt der wirtschaftlichen Aktivitäten in einer breiten Palette von europäischen Spitzen-, Branchen- und Fachverbänden wider. Aber wie „europäisch“ sind diese Verbände? Ich möchte eine Dreiteilung vornehmen und zwischen „transnational“, „gemeinschaftlich“ und „supranational“ organisierten Verbänden unterscheiden:

- „Transnational“ organisiert sind Verbände, in denen das Prinzip der territorialen Repräsentation und die Regeln der internationalen Diplomatie gelten: ein Land, ein Verband<sup>3</sup>, pro Verband eine Stimme und in wichtigen Entscheidungen gilt das Einstimmigkeitsprinzip.
- „Gemeinschaftlich“ nenne ich Verbände, deren Mitgliedschaft sich zwar auch im Wesentlichen auf nationale Verbände stützt, die aber zusätzlich Unternehmen als Direktmitglieder aufnehmen und in denen (wie im Rat) Mehrheitsentscheidungen auf der Grundlage gewichteter Stimmrechte getroffen werden.

---

<sup>3</sup> Bzw. nur in den Fällen, in denen ein Land über keinen Verband verfügt, wird ein Unternehmen aufgenommen.

- „Supranational“ sind Verbände, in denen die nationale Zugehörigkeit keine Bedeutung hat. Es sind reine Unternehmensverbände oder Zusammenschlüsse von europäischen Verbänden.

Betrachtet man die Zusammensetzung der europäischen Verbände<sup>4</sup>, so haben die supranationalen Verbände mit rund 37 Prozent ein leichtes Übergewicht gegenüber den transnational (rund 35 Prozent) und den gemeinschaftlich organisierten (rund 29 Prozent) Verbänden<sup>5</sup>. Das heißt gleichzeitig aber auch, dass die ganz überwiegende Mehrheit der europäischen Verbände immer noch nach dem Prinzip der territorialen Repräsentativität organisiert ist. Auffällig ist, dass die supranational organisierten Verbände zum einen in Branchen mit hohem Konzentrationsgrad wie im Finanzsektor und in der Automobil-, Chemie- und Pharmaindustrie und zum anderen in den neuen Technologiebranchen (Nanoindustrie, IT, Robotik, etc.) zu finden sind. Aber auch in diesen Wirtschaftsbereichen konkurrieren diese supranationalen Verbände mit transnationalen Organisationen.

Gemessen an der Struktur der europäischen Verbände kann man also nicht davon sprechen, dass die wirtschaftliche Interessenvertretung in Europa supranational organisiert ist.

## 2. Europäische Verbände im Wettbewerb

Ein anderes wichtiges Indiz für die Verfasstheit des intermediären Systems ist die Stellung der europäischen Verbände im Konzert des europäischen Lobbying. Aus Sicht der Verbände hat der Wettbewerb um Einflussnahme auf Brüsseler Politik in den beiden letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen<sup>6</sup>. Die europäische Politik ist einem intensiven Lobbying ausgesetzt, das von Regierungen ebenso betrieben wird wie von privaten Consultants, von Firmen und NGOs und eben auch von Wirtschaftsverbänden. Dabei sehen sich die europäischen Wirtschaftsverbände nicht zuletzt in Konkurrenz zu den nationalen Verbänden. Die eigenen Mitglieder sind in wachsender Zahl in Brüssel selbst aktiv, manchmal zur Unterstützung der gemeinschaftlichen Position, häufig aber auch zur Förderung der eigenen Interessen.

Ein erster Anhaltspunkt zur Einschätzung dieser Wettbewerbssituation ist die Präsenz nationaler Verbände in Brüssel. Wer Zugang zu den Institutionen der EU sucht, ist angehalten, sich

---

<sup>4</sup> Grundlage ist die Gesamtheit der Wirtschaftsverbände, die im Mai 2017 im Europäischen Transparenzregister registriert waren.

<sup>5</sup> Weitere rund 7 Prozent sind global organisierte Verbände.

<sup>6</sup> Dies ist das Ergebnis einer umfassend angelegten Befragung der europäischen Wirtschaftsverbände; siehe *Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine: New and Not-So-New Trends in the Representation of Economic Interests in the EU: EUROLOB II Report 2016*, Mannheim [Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung: Arbeitspapiere; 165] 2016, <<http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-165.pdf>> (06.02.2018).

im Europäischen Transparenzregister registrieren zu lassen. Der Eintrag ist zwar nach wie vor freiwillig, aber Kommission und Europäisches Parlament haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Registrierung voranzutreiben.<sup>7</sup>

Nach den Online-Angaben von Anfang Mai 2017 sind 11.217 Organisationen registriert, darunter 2.304 Gewerbe- und Wirtschaftsverbände.<sup>8</sup> Dabei handelt es sich jedoch ganz überwiegend um nationale Verbände; nur ungefähr jede vierte registrierte Organisation ist ein europäischer Verband.

Rein zahlenmäßig betrachtet sind europäische Verbände damit im europäischen Lobbying-Geschäft in der Minderheit. Kann man davon ausgehen, dass sie diese Situation durch eine deutlich aktivere Lobbytätigkeit kompensieren? Nach unseren Recherchen<sup>9</sup> unterhalten die europäischen Verbände in der Tat intensivere Kontakte zu den EU Institutionen, allen voran zur Kommission, aber die Unterschiede sind nicht groß. Der Grund ist, dass für europäische wie für nationale Verbänden gilt, dass die Ressourcen eines Verbandes ausschlaggebend für die Häufigkeit der Kontakte sind. Zumindest die nationalen Branchenverbände der größeren Mitgliedstaaten sind finanziell deutlich besser ausgestattet als ihre europäischen Pendants. Im täglichen Geschäft setzen sie nur einen Teil ihrer Ressourcen für EU-Lobbying ein, aber in kritischen Momenten mobilisieren sie all ihre Kräfte und versuchen ihre Position sowohl innerhalb des europäischen Verbandes wie auch im direkten Kontakt zu den politischen Entscheidungsträgern zur Geltung zu bringen.

Europäische Verbände genießen ihrerseits einen wichtigen Wettbewerbsvorsprung: Sie sind die bevorzugten Ansprechpartner der europäischen Institutionen. Im Vertrag von Lissabon ist das Prinzip der Repräsentativität verankert und vor allem die Kommission verfolgt die Politik, in ihren Experten- und sonstigen Beratungsgremien den europäischen Verbänden Vortritt zu geben.

Eine realistische Einschätzung des relativen Gewichts von europäischen und nationalen Verbänden gewinnt man nur, wenn man genau verfolgt, wie EU-Lobbying in der Praxis betrieben wird.

---

<sup>7</sup> So waren Ende 2015 (15.10.2015) insgesamt 6.573 Organisationen im TR registriert; nur anderthalb Jahre später waren es 11.217 (Steigerung um 70,65%); in der Kategorie Gewerbe- und Unternehmensverbände gab es eine deutlich geringere Zunahme, nämlich von 1.708 auf 2.304 (Steigerung um 34,89%).

<sup>8</sup> Zahlen vom 05.05.2017.

<sup>9</sup> *Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine*, zit. oben Fn. 6.

### 3. Die Wege des europäischen Lobbying

EU-Lobbying wird auf vielerlei Wegen betrieben. Sie alle führen nach Brüssel, aber keineswegs direkt. Die EU wird treffend als ein „multi-level system of governance“ charakterisiert und dieser Systemstruktur entsprechend pflegen die Interessengruppen eine Mehr-Ebenen-Strategie. Man wendet sich sowohl an nationale als auch europäische Institutionen. Die Ministerialverwaltungen und die politischen Entscheidungsträger im eigenen Lande, seien es die Regierungen oder Parlamente, sind ebenso wichtige Ansprechpartner wie die Brüsseler Institutionen. Gemessen an der Häufigkeit der Kontakte hat für nationale Verbände die Arbeitsebene der heimischen Ministerien immer noch oberste Priorität. Allerdings ist die Kontaktintensität mit der Arbeitsebene der Kommission nur unwesentlich geringer. Dem Europäischen Parlament wird dank seiner politischen Aufwertung durch die institutionellen Reformen des Lissaboner Vertrages deutlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt als zuvor und Kontakte zum EP sind inzwischen ungefähr ebenso intensiv wie zu den nationalen Parlamenten. Die europäischen Verbände konzentrieren sich ihrerseits stärker auf die Brüsseler Institutionen, allen voran auf die Arbeitsebene der Kommission. Aber auch sie haben über die Jahre entdeckt, dass eine Mehr-Ebenen-Strategie erfolgversprechend ist. So haben sie im letzten Jahrzehnt beispielsweise die Häufigkeit ihrer Kontakte zum EP zurückgenommen und die zu nationalen Parlamenten und auch zu den Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten ausgebaut<sup>10</sup>.

Mit anderen Worten, die These von Bickerton und seinen Kollegen hat sich bestätigt: wir beobachten „integration without supranationalism“. Es hat zwar eine deutliche Europäisierung der wirtschaftlichen Interessenvertretung stattgefunden, denn die ganz überwiegende Mehrheit der nationalen Verbände betreibt inzwischen ein aktives EU-Lobbying und ist dafür auch direkt auf europäischer Ebene aktiv. Aber die Adressaten sind die politischen Akteure der Mitgliedstaaten ebenso wie Institutionen der EU.

Welche Faktoren sprechen nun dafür, dass diese Situation von Dauer ist oder aber sich wandelt?

## II. Gründe für die Verstetigung des Intergouvernementalismus

Eine naheliegende Erklärung ist, dass die Verbände sich den politischen Entscheidungsstrukturen anpassen; „they shoot where the ducks are“<sup>11</sup>. Die Mitgliedstaaten spielen in allen Pha-

---

<sup>10</sup> Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine, zit. oben Fn. 6.

<sup>11</sup> Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy: „Shooting where the ducks are“, in: S. Mazey/J. Richardson (Hrsg.), European Union: Power and Policy-making. London 2015, S. 419–444.

sen des europäischen Politikzyklus eine erhebliche Rolle. Die Kommission hat zwar gerade in Bezug auf die wirtschaftlich relevante Gesetzgebung das Initiativemonopol, doch viele Punkte kommen auf Initiative der nationalen Regierungen auf die politische Tagesordnung. Außerdem kann sich die Kommission bei der Ausarbeitung ihrer politischen Vorschläge nicht frei davon machen, dass der Rat zusammen mit dem Europäischen Parlament die Entscheidung trifft und damit die politischen Akteure der Mitgliedstaaten politische Kontrollmacht haben. Hinzu kommt, dass die Umsetzung der Richtlinien und die Implementation der relevanten Maßnahmen voll den nationalen Regierungen obliegen, auch wenn sie sich gegenüber der Kommission und dem Europäischen Gerichtshofs dafür zu verantworten haben.

Somit sind die Lobbystrategien der wirtschaftlichen Interessengruppen ein Spiegelbild der politischen Realitäten. Die Verbände passen sich den gegebenen Entscheidungsstrukturen an und indem sie das tun, tragen sie zu ihrer Verfestigung bei.

Es gibt aber noch weitere strukturelle Gründe, die einen Einfluss auf die Perpetuierung oder aber auf die Aufweichung des Intergouvernementalismus haben können. Sie haben mit der Verfasstheit des europäischen Verbandssystems zu tun und hier spielen zwei wichtige Faktoren eine Rolle: das wirtschaftliche Gefälle in Europa und die unterschiedlichen politischen Traditionen. Ich möchte dies am Beispiel der industriellen Interessenvertretung verdeutlichen.

Es ist auf ersten Blick plausibel, dass kleine EU-Mitgliedstaaten mit schwacher industrieller Basis nur mit wenigen Verbänden in Brüssel vertreten sind. Eigene Aktivitäten in Brüssel sind kostspielig, folglich konzentriert man sich auf die Mitgliedschaft im europäischen Verband. Für die kleinen, industriell schwachen Mitgliedstaaten sind die europäischen Verbände zentral, um eine Stimme in Brüssel zu haben. Dementsprechend setzt man sich nachdrücklich dafür ein, dass den europäischen Verbänden Vorrang in den Konsultationsverfahren gegeben wird, dass auf ihre Repräsentativität geachtet wird und dass in der innerverbandlichen Willensbildung die Stimmen der kleinen Mitglieder gleich gewichtet werden. Mit anderen Worten, gerade die letzten Erweiterungsrounden der EU haben eine Aufwertung der europäischen Verbände gebracht, doch dabei nicht zu gemeinschaftlichen oder gar supranationalen Strukturen geführt, sondern die transnationale Organisation der Interessensvertretung verstetigt.

Die Verfestigung der transnationalen Strukturen hat noch einen weiteren Grund. Die geringe Ressourcenausstattung macht es Verbänden aus wirtschaftlich schwachen Ländern schwer, der Informationsmacht der großen Verbände entgegenzutreten. Wenn man sich mit wirtschaftlichen Sachargumenten nicht durchsetzen kann, greift man auf das Argument „nationales Interesse“ zurück und sucht politische Unterstützung bei der eigenen Regierung.

Es ist zu beobachten, dass diese Strategie bevorzugt von Verbänden aus dem ehemaligen kommunistischen Einflussbereich verfolgt wird. Sie entspringt nicht nur einem rationalen Kalkül der Interessensdurchsetzung, sondern spiegelt auch eine spezifische Kultur der Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessengruppen wider. Hierfür gibt es eindeutige Hinweise in der einschlägigen Literatur und aufschlussreiche Belege in unserer eigenen empirischen Forschung. Es gibt ausgeprägte Unterschiede in der Art und Weise wie Wirtschaftsverbände Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern suchen<sup>12</sup>.

Die britischen, deutschen und französischen Verbände suchen sich ihre Gesprächspartner in erster Linie nach dem Kriterium der fachlichen Zuständigkeit aus<sup>13</sup>, alle anderen Gesichtspunkte wie persönliche Bekanntschaft, Sprache, Nationalität oder Parteizugehörigkeit sind zweitrangig. Polnische Wirtschaftsverbände dagegen legen ganz hohen Wert auf gerade diese persönlichen Faktoren. Dreiviertel der polnischen Befragten halten persönliche Bekanntschaft für sehr wichtig und die Hälfte von ihnen achtet auf die Parteizugehörigkeit ihrer Gesprächspartner, ein Gesichtspunkt, der nur für eine kleine Minderheit der anderen Verbände als relevant erachtet wird<sup>14</sup>. Mit anderen Worten, das spezifische eigene politische Umfeld ist entscheidend für die Lobbying-Strategien eines polnischen Verbandes.

Ein solches Verhalten hat ordnungspolitische Konsequenzen: Die Fixierung auf die nationalen Politikverhältnisse lässt keine supranationale Entwicklung zu.

### **III. Schranken für die Supranationalisierung des intermediären Systems**

Die Schlussfolgerungen aus meiner Analyse kann ich kurz und knapp halten:

Die Strukturen der wirtschaftlichen Interessensvermittlung fügen sich reibungslos in die europäischen Ordnungsstrukturen ein, die vom Intergouvernementalismus geprägt sind. Sie nähren sich aus den Bedingungen des politischen Ordnungssystems ebenso wie aus den ökonomischen und sozio-ökonomischen Strukturbedingungen. Das wirtschaftliche Entwicklungsgefälle innerhalb Europas ebenso wie die Unterschiede in den Verbandssystemen begünstigen ein Beharren auf dem nationalen Souveränitätsprinzip, das Kooperation aber nicht Vergemein-

---

<sup>12</sup> Ähnliche Unterschiede gibt es in Bezug auf den Zeitpunkt der Intervention. Während britische, deutsche und französische Verbände bestrebt sind, so früh wie möglich im Entscheidungsprozess präsent zu sein, konzentrieren polnische Verbände ihre Kontakte auf die Endphase des Prozesses, nämlich auf die Umsetzung und Implementation des europäischen Rechts.

<sup>13</sup> 75,48% halten „fachliche Zuständigkeit“ für sehr wichtig.

<sup>14</sup> Die Werte liegen zwischen 4.7% und 11.7% in den Antworten der nationalen Verbände aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

schaftung zulässt. Trotz positiver wirtschaftlicher Entwicklung in vielen jüngeren Mitgliedstaaten ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten, dass es eine Angleichung des wirtschaftlichen Leistungsniveaus geben wird. Ebenso wenig ist eine Anpassung der Verbandssysteme zu erwarten. Trotz massiver externer Unterstützung ist es den Wirtschaftsverbänden in den postkommunistischen Staaten bis heute nicht gelungen, ein ausdifferenziertes System starker und politisch selbständiger Verbände zu entwickeln.

Kurz gefasst: Auch wenn Unternehmen im wachsenden Maße grenzüberschreitend handeln, so ist doch das intermediäre System gesellschaftlicher Interessenvermittlung überwiegend national fixiert und diese Fixierung ist langlebig. Für die politische Ordnung Europas heißt das – bestenfalls – eine Stabilisierung ihrer intergouvernementalen Verfasstheit.



# Zur Finanzverfassung der Europäischen Union

SIEGFRIED MAGIERA

Die Finanzvorschriften der Europäischen Union gehören zu den zentralen Aufgabenbereichen, denen sich Roland Bieber in seiner beruflichen und wissenschaftlichen Tätigkeit intensiv gewidmet hat.<sup>1</sup> Persönlich begegnet bin ich dem Jubilar erstmals, als er im Rahmen einer Fortbildungstagung für Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung an unsere Universität nach Speyer kam und einen grundlegenden Vortrag über die Finanzierungsmittel der Europäischen Gemeinschaft hielt.<sup>2</sup> Deshalb ist es für mich eine besondere Freude, dass ich am heutigen Tag anlässlich dieses Symposiums zu Ehren von Roland Bieber einige Gedanken zur Finanzverfassung der Europäischen Union vortragen darf.<sup>3</sup>

## I. Entwicklung

Die Finanzierungsweise der Europäischen Gemeinschaften und nunmehr der Europäischen Union stellt ein Alleistellungsmerkmal dieser Organisationen gegenüber anderen internationalen Staatenorganisationen dar. Schon die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl war mit eigenen Mitteln ausgestattet und nicht auf Beiträge ihrer Mitgliedstaaten angewiesen. Die Hohe Behörde, Vorgängerin der Europäischen Kommission, war berechtigt, sich die zu ihrer Aufgabenerfüllung erforderlichen Mittel durch Umlagen auf die Erzeugung von Kohle und Stahl oder durch Anleihen zu beschaffen (Art. 49 EGKSV). Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war zwar zunächst auf Beiträge der Mitgliedstaaten angewiesen (Art. 200 EWGV), die jedoch von Anfang an durch eigene Mittel abgelöst werden sollten (Art. 201 EWGV), was auch in den 1970er Jahren geschah.<sup>4</sup>

Die Aus- und Umgestaltung der Finanzvorschriften gehört zu den ständigen und zugleich schwierigsten Aufgaben des europäischen Integrationsprozesses. Auch der mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs für die Europäische Union beauftragte Konvent war damit

---

<sup>1</sup> Vgl. insbesondere die ausführliche Kommentierung des Titels „Finanzvorschriften“ in *H. von der Groeben/J. Schwarze/A. Hatje* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, Art. 310 bis 325 AEUV (zuletzt 7. Aufl. 2015, Band 4, S. 1617 ff.).

<sup>2</sup> *Bieber, Roland*: Die Erschließung neuer Finanzierungsmittel, in: S. Magiera (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1985, S. 37 ff.

<sup>3</sup> Die folgenden Ausführungen schließen an die Kommentierung des Verfassers in *E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 310 bis 324 AEUV (April 2017) an, die auch weiterführende Hinweise aus Literatur und Praxis enthält.

<sup>4</sup> Beschluß 70/243/EGKS/EWG/Euratom des Rates vom 21.4.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften, ABl. 1970 L 94, S. 19.

befasst. Nähere Vorgaben waren ihm dazu jedoch in der sonst sehr detaillierten Erklärung des Europäischen Rates von Laeken nicht mit auf den Weg gegeben worden.<sup>5</sup> Der Vorentwurf des Konventspräsidiums für einen Verfassungsvertrag beschränkte sich in enger Anlehnung an das damals bestehende Vertragsrecht auf einige Hinweise zu den Eigenmitteln, zur Haushaltsdisziplin und zum Haushaltsverfahren.<sup>6</sup> In ihren Schlussberichten kamen die Arbeitskreise „Haushaltsverfahren“ und „Eigenmittel“ zu Ergebnissen, die einen darauf gestützten Entwurf des Präsidiums ermöglichten, der weitgehend der Endfassung entsprach.<sup>7</sup>

In der anschließenden Regierungskonferenz wurden – wie schon zuvor im Konvent – unterschiedliche Auffassungen zur „Echtheit“ der Eigenmittel und zu den Verfahrensmodalitäten geäußert. Dies betraf insbesondere die Abstimmungsmehrheiten im Rat und das sog. letzte Wort des Parlaments bei der Verabschiedung des jährlichen Haushaltsplans.<sup>8</sup> Die am Entwurf des Konvents vorgenommenen Änderungen hielten sich jedoch in einem engen Rahmen.

Der Vertrag von Lissabon hat die im Verfassungsvertrag enthaltenen Regelungen inhaltlich nahezu unverändert übernommen, nicht jedoch deren Aufteilung auf zwei getrennte Vertragsteile. Vielmehr wurden die Finanzvorschriften, wie im früheren Vertragsrecht, in einem einzigen Titel des neuen Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zusammengefasst.

## **II. Finanzierungsmittel**

### **1. Kompetenzausstattung**

Zu ihrer Finanzierung stattet sich die Union mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele zu erreichen und ihre Politik durchführen zu können (Art. 311 Abs. 1 AEUV). Diese Vertragsbestimmung, die inhaltlich und sprachlich der Regelung im früheren EU-Vertrag (Art. 6 Abs. 4) entspricht, bedeutet jedoch nicht, dass die Union mit einer „Kompetenz-Kompetenz“ ausgestattet oder allgemein zur Mittelbeschaffung ermächtigt wird. Dazu bedarf es vielmehr wie zuvor einer besonderen Zuweisung durch eine Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV). Eine solche Ermächtigung findet sich – entsprechend dem früheren EG-Vertrag

---

<sup>5</sup> Europäischer Rat von Laeken, 14./15.12.2001, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin der EU Nr. 12/2001, S. 21 ff.

<sup>6</sup> Präsidium, CONV 369/02, Art. 38 bis 40.

<sup>7</sup> Schlussbericht des Arbeitskreises „Haushaltsverfahren“, CONV 679/03; Abschlussbericht des Arbeitskreises „Eigenmittel“, CONV 730/03; Präsidium, CONV 724/03 (Art. I-52 bis I-55); CONV 725/03, CONV 727/03 (Art. III-304 bis III-317); Europäischer Konvent, Entwurf – Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 13.6. und 10.7.2003, ABl. 2003 C 169, S. 1.

<sup>8</sup> Vorsitz, CIG 37/03. Die Dokumente der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten („Regierungskonferenz“) sind verfügbar im Internet unter <http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/intergovernmental-conferences/2004/documents/> (06.02.2018).

(Art. 269 Abs. 2) – auch im AEU-Vertrag (Art. 311 Abs. 2). Aus der Verankerung der betreffenden Bestimmung nunmehr im Titel über die Finanzvorschriften der Union ergibt sich zudem eine klare Begrenzung der „Mittel“ auf solche finanzieller Art.

Das System der Eigenmittel wird durch einen Beschluss festgelegt, der vom Rat nach Anhörung des Parlaments einstimmig zu erlassen ist und der Zustimmung der einzelnen Mitgliedstaaten nach ihrem Verfassungsrecht bedarf (Art. 311 Abs. 3). In dem Beschluss können nunmehr ausdrücklich auch neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende abgeschafft werden. Damit unterliegen diesem aufwendigen Verfahren weiterhin die wesentlichen Ausführungsbestimmungen, insbesondere die Festlegung der Obergrenze sowie der Kategorien der Eigenmittel. Durchführungsmaßnahmen können auch in weniger aufwendigen Verordnungen geregelt werden, die der Rat mit qualifizierter Mehrheit und nach Zustimmung des Parlaments ohne Ratifizierung der Mitgliedstaaten erlässt. Dies setzt jedoch eine vorherige Ermächtigung in dem grundlegenden Eigenmittelbeschluss voraus (Art. 311 Abs. 4).

## **2. Finanzbedarf**

Hinzugekommen ist ferner eine Vertragsbestimmung, wonach die Unionsorgane sicherzustellen haben, dass der Union die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die ihr die Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten ermöglichen (Art. 323). Damit wird verdeutlicht, dass sich die Ausstattung der Union mit den erforderlichen Mitteln nicht lediglich auf eine politisch-programmatische Absichtserklärung beschränkt. Vielmehr folgt daraus eine rechtsverbindliche Pflicht zur Beschaffung und Bereitstellung der entsprechenden Finanzmittel. Dies gilt für die maßgeblichen Unionsorgane ebenso wie – gemäß dem vertraglichen Loyalitätsgebot – für die Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 4 EUV).

Mit dieser Pflicht zur Bereitstellung wird zugleich die Mindesthöhe der Finanzmittel festgelegt. Diese entspricht dem zur Erfüllung der Unionsaufgaben erforderlichen Ausgabenbedarf, so dass die Ausgaben Maßstab für die Einnahmen und damit für den Umfang der Finanzmittel sind. Allerdings ergibt sich aus den Finanzierungsgrundsätzen zugleich eine Begrenzung der Finanzmittel durch die Haushaltsdisziplin, auf die noch zurückzukommen ist.<sup>9</sup>

## **3. Eigenmittel und sonstige Einnahmen**

Die Finanzmittel für den Haushalt der Union bestehen vollständig aus Eigenmitteln, jedoch unbeschadet sonstiger Einnahmen (Art. 311 Abs. 2). Begriff und Arten der Eigenmittel sind im Vertragsrecht nicht näher bestimmt. Allgemein werden Eigenmittel in Abgrenzung zu den

---

<sup>9</sup> Unten, Abschnitt III. 2.

ursprünglichen Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten<sup>10</sup> als Einnahmen verstanden, die der Union zur Finanzierung ihres Haushalts von Rechts wegen zustehen, und zwar automatisch, d.h. ohne weitere Entscheidung der Mitgliedstaaten.<sup>11</sup>

Die nähere Ausgestaltung im Eigenmittelbeschluss zählt dazu bestimmte Agrarabgaben und Zölle („traditionelle Eigenmittel“), Einnahmen aus dem Mehrwertsteueraufkommen und gemäß dem Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten.<sup>12</sup> Ob die beiden letzteren Einnahmen wirklich Eigenmittel sind und welche weiteren Eigenmittel zulässig sind, ob dazu insbesondere auch Steuern und Kreditmittel gehören, ist umstritten und auch im Verfassungskonvent nicht endgültig geklärt worden.<sup>13</sup> Der Arbeitskreis „Eigenmittel“ stellte allerdings „in jedem Fall abschließend fest, dass die derzeitige Rechtsgrundlage die Einführung neuer Eigenmittel, auch aus Steuern, gestattet“.<sup>14</sup> Da die Rechtsgrundlage insoweit unverändert geblieben ist, gilt die Feststellung auch für das Lissabonner Vertragsrecht. Ebenso war für das Präsidium des Konvents „klar“, dass gemäß der Verankerung des Grundsatzes des Haushaltsausgleichs im Vertragsrecht „Defizite verboten sind“.<sup>15</sup>

Die sonstigen Einnahmen sind zwar ebenfalls der Union zustehende „eigene“ Finanzmittel, unterscheiden sich jedoch von den Eigenmitteln dadurch, dass sie nicht in dem für diese vorgesehenen Verfahren (Art. 311 Abs. 3), sondern aufgrund anderer primärrechtlicher Ermächtigungsbestimmungen festgelegt sind. Dazu gehören etwa die Steuern auf die Bezüge der Unionsbediensteten sowie die sog. Verwaltungseinnahmen, wie Erlöse aus Verkauf und Verpachtung, Geldbußen und Zwangsgelder oder Zinsgewinne.

#### **4. Anleihen und Darlehen**

Zu den sonstigen Einnahmen sind ferner Einnahmen auf Grund von Anleihen und Darlehen zu rechnen, die seit 1975 für bestimmte Zwecke eingeführt wurden. Es handelt sich überwiegend um Zahlungsbilanzdarlehen an bedürftige Mitgliedstaaten, aber auch an Drittstaaten. Der Gesamtbetrag der vom Haushalt der Union garantierten Darlehen belief sich zum Jahresende 2015 auf rund 84 Mrd. Euro.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> GA Mischo, Schlussanträge, EuGH, 377/87 (*Parlament/Rat*), ECLI:EU:C:1988:264, Nr. 62 ff.; EuGH, 93/85 (*Kommission/Vereinigtes Königreich*), ECLI:EU:C:1986:499, Rn. 25.

<sup>11</sup> Präsidium, CONV 602/03, S. 4; Arbeitskreis „Eigenmittel“, CONV 730/03, S. 2.

<sup>12</sup> Art. 2 Beschluss des Rates vom 20.5.2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. 2014 L 168, S. 105.

<sup>13</sup> Präsidium, CONV 602/03, S. 4; Sekretariat, CONV 643/03, S. 5 f.; Arbeitskreis „Eigenmittel“, CONV 654/03, S. 3 f.

<sup>14</sup> CONV 730/03, S. 7; vgl. auch Präsidium, CONV 724/03, S. 124.

<sup>15</sup> CONV 724/03, S. 121.

<sup>16</sup> Kommission, Bericht über die Garantien aus dem Gesamthaushaltsplan: Stand 31.12.2015, COM(2016) 576, S. 6.

Mangels ausdrücklicher Vertragsbestimmungen<sup>17</sup> wie sie im inzwischen abgelaufenen<sup>18</sup> EGKS-Vertrag (Art. 49) oder im EAG-Vertrag (Art. 172 Abs. 4) enthalten waren bzw. enthalten sind, wurden die Anleihemaßnahmen allgemein<sup>19</sup> auf die subsidiäre Rechtsgrundlage des Art. 308 EGV bzw. Art. 352 AEUV gestützt.<sup>20</sup> Angesichts der weiten Fassung dieser Generalklausel erscheint die Aufnahme von Anleihen und die Vergabe von Darlehen zur Durchführung begrenzter zweckgebundener Maßnahmen vertraglich gedeckt. Eine allgemeine, nicht zweckgebundene Haushaltsfinanzierung aus Anleihemitteln würde jedoch dem abgewogenen Einnahmensystem der Union aus beschränkten Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen von untergeordneter Bedeutung widersprechen.

### **III. Haushaltsführung**

#### **1. Haushaltsgrundsätze**

Die Haushaltsführung der Union wird geleitet durch zahlreiche im Vertragsrecht verankerte Haushaltsgrundsätze – etwa die Einheit, die Vollständigkeit, die Ausgeglichenheit, die Vorherigkeit, die Jährlichkeit und die Wirtschaftlichkeit (Art. 310). Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit erfährt durch den Vertrag von Lissabon eine Klarstellung, indem er die Union als solche und damit alle ihre Organe erfasst, während zuvor ausdrücklich nur die Kommission genannt wurde. Ferner wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit mit der Kommission im Hinblick auf eine wirtschaftliche Haushaltsführung nunmehr in zwei Vertragsbestimmungen deutlicher hervorgehoben (Art. 310 Abs. 5 und Art. 317 Abs. 1).

Weitere Haushaltsgrundsätze, wie die Gesamtdeckung, das Bruttoprinzip oder die Haushaltswahrheit und -klarheit, die traditionell im Eigenmittelbeschluss und der Haushaltsordnung normiert waren, bleiben auch weiterhin einer Regelung durch das Sekundärrecht überlassen. Keine näheren Erkenntnisse lassen sich auch dem Vertragsrecht von Lissabon zur umstrittenen Frage der Vollständigkeit des Haushaltsplans, insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds sowie der Anleihe- und Darlehenspraxis der Union, entnehmen. Für die früheren Sonderregelungen zur zweiten und dritten EU-

---

<sup>17</sup> Vgl. aber Art. 143 und Art. 309 AEUV.

<sup>18</sup> Dazu Kommission, EGKS – Anpassung der Anleihe- und Darlehenspolitik an das Ende des EGKSV (23.07.2002), KOM(94) 269.

<sup>19</sup> Eine Ausnahme ist die gemäß Art. 122 Abs. 2 AEUV erlassene Verordnung (EU) Nr. 407/2010 des Rates vom 11.05.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. 2010 L 118, S. 1.

<sup>20</sup> Vgl. dazu und zur weiteren Praxis die Berichte der Kommission über die Anleihe- und Darlehenstätigkeit der Europäischen Gemeinschaften/Union, über die Situation und Verwaltung des Garantiefonds sowie über die Garantien aus dem GHP, zuletzt COM(2016) 387, COM(2016) 439 und COM(2016) 576.

Vertragssäule<sup>21</sup> gilt, dass sie im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen entfallen sind, im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik jedoch zu den operativen Ausgaben fortbestehen.<sup>22</sup>

## 2. Finanzierungsgrundsätze

Neben den traditionellen Haushaltsgrundsätzen normiert der Vertrag von Lissabon auch Finanzierungsgrundsätze für die Ausgabenermächtigung und die Haushaltsdisziplin. Nach dem Grundsatz der Ausgabenermächtigung ist für die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben ein verbindlicher Rechtsakt erforderlich, der als Rechtsgrundlage für die Unionsmaßnahme und deren Haushaltsfinanzierung dient (Art. 310 Abs. 3). Damit wird das Erfordernis eines sog. Basisrechtsakts auf die primärrechtliche Ebene gehoben und bekräftigt, dass für eine Finanzierung aus dem Unionshaushalt neben der haushaltsrechtlichen Bewilligung zusätzlich eine materielle Rechtsgrundlage notwendig ist. Diese doppelte Voraussetzung war zuvor wegen der unterschiedlichen Befugnisse von Parlament und Rat bei der materiellen Rechtssetzung und im Haushaltsverfahren heftig umstritten.<sup>23</sup>

Der Grundsatz der Haushaltsdisziplin, der seit dem Vertrag von Maastricht im Primärrecht verankert ist,<sup>24</sup> wurde über den Rahmen der Eigenmittel hinaus auf den mehrjährigen Finanzrahmen erstreckt (Art. 310 Abs. 4). Zudem wird klargestellt, dass die Haushaltsdisziplin von der Union als solcher und damit von allen ihren Organen zu achten ist und nicht nur, wie es die frühere Vertragsbestimmung nahelegen konnte,<sup>25</sup> die Kommission verpflichtet.

## IV. Haushaltsplanung

### 1. Kompetenzkonflikte

Zur Sicherstellung eines Systems mittelfristiger Finanzplanung<sup>26</sup> normiert das Vertragsrecht nunmehr Bestimmungen für einen mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312). Dieser ist sodann bei der Aufstellung der einzelnen Jahreshaushaltspläne einzuhalten. Der mehrjährige Finanzrahmen soll zur Lösung der schwierigen Probleme beitragen, die das jährliche Haushaltsver-

---

<sup>21</sup> Art. 268 Abs. 2 EGV; Art. 28 Abs. 2 bis 4, Art. 41 Abs. 2 bis 4 EUV a. F.

<sup>22</sup> Art. 41 EUV.

<sup>23</sup> Vgl. dazu EuGH, C-106/96 (*Vereinigtes Königreich/Kommission*), ECLI:EU:C:1998:218, Rn. 22 ff.

<sup>24</sup> Art. 201 a EGV.

<sup>25</sup> Art. 270 (ex-Art. 201 a) EGV.

<sup>26</sup> Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“, CONV 424/02, S. 20.

fahren seit langem belasteten. Sie führten zu vielfältigen Konflikten zwischen Parlament und Rat sowie zu zahlreichen Klageverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof.<sup>27</sup>

Ein Hauptgrund dafür waren die unterschiedlichen Kompetenzen von Parlament und Rat im Rechtssetzungsverfahren einerseits und im Haushaltsverfahren andererseits. Sie konnten bewirken, dass der Rat finanzwirksame Rechtsakte ohne die erforderliche Haushaltsbewilligung erließ und umgekehrt das Parlament Haushaltsmittel ohne die erforderliche materielle Rechtsgrundlage bewilligte. Ebenso konflikträchtig war die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben. Sie konnte erhebliche Spannungen zwischen dem Letztentscheidungsrecht des Rates über die obligatorischen Agrarmarktausgaben und demjenigen des Parlaments über die nicht-obligatorischen Strukturausgaben auslösen.

Die Versuche zur Lösung der aufgetretenen Probleme begannen mit der Einführung der Eigenmittelfinanzierung. Diese führte zu einer Stärkung des Parlaments im Haushaltsverfahren, nicht jedoch gleichermaßen auch im Rechtssetzungsverfahren. Als wenig erfolgreich erwiesen sich insoweit die seit 1970 von Parlament und Rat zusammen mit der Kommission eingeführten Verfahren der Rechtssetzungs- und der Haushaltskonzertierung. Wirksamer zeigten sich demgegenüber die in den 1980er Jahren eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin und des Haushaltsverfahrens. Sie manifestierten sich 1988 in einer Entscheidung des Rates und einer ersten Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission sowie 1992 in der Einfügung einer entsprechenden Bestimmung in den Vertrag von Maastricht.<sup>28</sup> Die in der langjährigen Praxis der Gemeinschaftsorgane erzielten Fortschritte wurden durch in das Vertragsrecht von Lissabon aufgenommene Bestimmungen konsolidiert und abgesichert.

## **2. Mehrjähriger Finanzrahmen**

Der nunmehr vertraglich vorgegebene mehrjährige Finanzrahmen (Art. 312) wird für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren aufgestellt. Er soll gewährleisten, dass sich die Ausgaben im Rahmen der verfügbaren Eigenmittel halten und eine geordnete Entwicklung nehmen. Dementsprechend werden mit dem mehrjährigen Finanzrahmen die jährlichen Obergrenzen für die Zahlungs- und die Verpflichtungsermächtigungen festgelegt, die bei der Aufstellung des Haushaltsplans einzuhalten sind.

---

<sup>27</sup> Vgl. u. a. EuGH, 34/86 (*Rat/Parlament*), ECLI:EU:C:1986:291 (Erhöhung der nicht-obligatorischen Ausgaben); C-284/90 (*Rat/Parlament*), ECLI:EU:C:1992:154 (Haushaltsausgleich); C-181/91 und C-248/91 (*Parlament/Rat, Kommission*), ECLI:EU:C:1993:271 (Haushaltseinnahmen); C-316/91 (*Parlament/Rat*), ECLI:EU:C:1994:76 (Europäischer Entwicklungsfonds); C-41/95 (*Rat/Parlament*), ECLI:EU:C:1995:431 (Höchstsatzzfestlegung für die nicht-obligatorischen Ausgaben).

<sup>28</sup> Art. 201 a EGV.

Eine Verbesserung des Haushaltsverfahrens sollte nach dem Verfassungsentwurf des Konvents (Art. 54 Abs. 2 und 4) auch dadurch bewirkt werden, dass nur noch der erste mehrjährige Finanzrahmen nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrags vom Rat einstimmig festzulegen war. Danach hätte die qualifizierte Mehrheit im Rat sowie die Zustimmung des Parlaments genügt.<sup>29</sup> Im Anschluss an die frühere Rechtslage verlangt der AEU-Vertrag demgegenüber einen einstimmigen Ratsbeschluss nach Zustimmung des Parlaments, solange der Europäische Rat nicht einstimmig beschließt, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (Art. 312 Abs. 3).

Um die erforderliche Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen zu erzielen, sind Parlament, Rat und Kommission ausdrücklich gehalten, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern (Art. 312 Abs. 5).<sup>30</sup> Solange keine Einigung gelingt, werden die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens fortgeschrieben (Art. 312 Abs. 4). Das jährliche Haushaltsverfahren wird zudem dadurch entlastet, dass die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben entfallen ist (Art. 314). Damit gilt für alle Ausgaben ein einheitliches Bewilligungsverfahren und zugleich eine einheitliche Begrenzung durch den mehrjährigen Finanzrahmen.

### **3. Jahreshaushaltsplan**

Wie der mehrjährige Finanzrahmen wird auch der Jahreshaushaltsplan in einem Verfahren festgelegt, das von dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 294) abweicht. Es verpflichtet jedoch die beteiligten Organe und ihre Präsidenten zu regelmäßigen Treffen entsprechend dem früheren Trilogverfahren,<sup>31</sup> damit die erforderlichen positiven Ergebnisse erreicht werden (Art. 312 Abs. 5, Art. 324).

Im Unterschied zum früheren Verfahren soll ein komplexes Vermittlungsverfahren das Einvernehmen zwischen Parlament und Rat erleichtern. Wird dies nicht erreicht, so ist zu klären, ob das Parlament das letzte Wort zur Verabschiedung des Haushaltsplans hat<sup>32</sup> oder – gleichgestellt mit dem Rat – lediglich die Vorlage eines neuen Haushaltsentwurfs durch die Kommission verlangen kann.<sup>33</sup> Gegen den Rat kann sich das Parlament nur durchsetzen und damit das letzte Wort haben, wenn sich der Vermittlungsausschuss, der aus den Mitgliedern des

---

<sup>29</sup> Zu Forderungen im Konvent und in der Regierungskonferenz nach einstimmiger Ratsentscheidung vgl. Präsidium, CONV 724/03, S. 126; Vorsitz, CIG 37/03, S. 5; CIG 60/03, S. 15; CIG 75/04, S. 5.

<sup>30</sup> Damit soll die Praxis der Verhandlungen zwischen den beteiligten Organen erhalten bleiben; vgl. Präsidium, CONV 724/03, S. 126.

<sup>31</sup> Vgl. dazu Arbeitskreis „Haushaltsverfahren“, CONV 679/03, S. 11.

<sup>32</sup> So Art. III-310 des Konventsentwurfs; vgl. auch Präsidium, CONV 724/03, S. 98.

<sup>33</sup> So Art. III-310 des Konventsentwurfs in der Fassung der Regierungskonferenz; vgl. Vorsitz, CIG 60/03 ADD1, S. 16 f.; CIG 73/04, S. 32 f.; CIG 75/04, S. 5, 13 ff.



Rates und ebenso vielen Mitgliedern des Parlaments besteht, auf einen gemeinsamen Entwurf einigt und das Parlament ihn anschließend billigt, der Rat ihn jedoch ablehnt (Art. 314 Abs. 7 lit. d) – eine in der Praxis schwer vorstellbare Konstellation.

Schon das erste, allein auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon durchgeführte Haushaltsverfahren für den Haushaltsplan 2011 machte – wie auch alle nachfolgenden Haushaltsverfahren – ein Vermittlungsverfahren erforderlich.<sup>34</sup>

## V. Reformansätze

Die Entwicklung und die gegenwärtige Ausgestaltung der Finanzverfassung der Union haben gezeigt, dass weiterhin Reformbedarf besteht. In ihrer Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 hat die Kommission auf die gesamteuropäischen Aufgaben hingewiesen, die es zu bewältigen gilt.<sup>35</sup> Dazu gehören insbesondere die Stärkung der inneren und der äußeren Sicherheit, die Bewältigung der Migrations- und der Flüchtlingskrise sowie die Eindämmung des Klimawandels. Allgemein zu verbessern sei der Einsatz der Unionsmittel, dessen Bewertung und dessen Erläuterung für die Bürger. Änderungsbedarf bestehe zudem bei der Flexibilität der Haushaltsmittel, insbesondere in Not- und Krisenfällen, sowie im Hinblick auf eine Vereinfachung der Finanzregeln in der Haushaltsordnung und in den Basisrechtsakten.

Die vom Parlament, vom Europäischen Rat und von der Kommission eingesetzte Hocharrangige Gruppe zu den Eigenmitteln kam in ihrem Bericht von Anfang 2017 zu dem Schluss, dass für den Haushalt der Union Reformbedarf auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite besteht, um den gegenwärtigen Herausforderungen zu begegnen und spürbare Ergebnisse für die Bürger zu erreichen. Bei den Ausgaben lasse sich der größte europäische Mehrwert auf den Gebieten des Schutzes der Außengrenzen, der Verteidigung und des Klimaschutzes erzielen. Auf der Einnahmenseite ließen sich bei Stärkung von Einfachheit, Transparenz, Ausgewogenheit

---

<sup>34</sup> Kommission, EU-Haushalt – Finanzbericht für 2011, S. 8; für 2012, S. 22; für 2013, S. 21 f.; Kommission, EU budget – Financial report für 2014, S. 23; für 2015, S. 14; Europäisches Parlament, Legislative Entschließung vom 25.11.2015 bzw. vom 01.12.2016 zu dem vom Vermittlungsausschuss im Rahmen des Haushaltsverfahrens gebilligten gemeinsamen Entwurf des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2016 bzw. 2017, P8\_TA(2015)0407 bzw. P8\_TA(2016)0475.

<sup>35</sup> Kommission, Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020, COM(2016) 603; zur erweiterten Flexibilität vgl. Verordnung (EU, Euratom) 2017/1123 des Rates vom 20.06.2017 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, ABl. 2017 L 163, S. 1.

und demokratischer Verantwortlichkeit neue Quellen auf den Gebieten Energie, Umweltschutz und Klimawandel erschließen.<sup>36</sup>

Die Möglichkeit einer Erweiterung der Eigenmittel entweder über eine Erhöhung des Mehrwertsteuer-Anteils oder über die Erschließung neuer Quellen (z. B. Tabak-, Alkohol-, Energie-, Einkommens-, Körperschaftssteuer) ist angesichts der unzureichenden Finanzausstattung der Gemeinschaft/Union seit langem erörtert worden.<sup>37</sup> Die Widerstände gegen eigene Steuereinnahmen der Gemeinschaft erwiesen sich jedoch als unüberwindbar. Auch eine ab 1988 vorgesehene Erhöhung des Mehrwertsteuer-Anteils der Gemeinschaft scheiterte an den Besonderheiten dieser Einnahmeart, die weniger schnell als das Bruttosozialprodukt stieg und zudem als Steuer auf den privaten Verbrauch den relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten nur unzureichend berücksichtigte. Die mit dem Eigenmittelbeschluss von 1988 eingeführte zusätzliche Bruttosozialprodukt-Einnahme vermeidet diese Schwächen, hat aber ihrerseits den Nachteil, dass sie eine teilweise Rückkehr zu den Finanzbeiträgen der Mitgliedstaaten bedeutet. Sie kann deshalb vertragssystematisch lediglich als eine Zwischenlösung betrachtet werden, die im Hinblick auf die der Union zu gewährleistende Finanzautonomie durch Zuweisung vollkommener Eigenmittel überwunden werden muss.

Auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten ersuchte der Europäische Rat von Edinburgh 1992 schließlich die Kommission, die für die Einführung einer fünften Einnahmequelle in Betracht kommenden Möglichkeiten zu untersuchen.<sup>38</sup> Entsprechende Prüfungsaufträge erhielt die Kommission vom Europäischen Rat von Berlin 1999 zur Frage der Schaffung neuer autonomer Eigenmittel<sup>39</sup> und vom Europäischen Rat von Brüssel 2005 im Hinblick auf sämtliche Aspekte der Unionsausgaben und der Eigenmittel.<sup>40</sup> Die Prüfungsaufträge wurden in die Eigenmittelbeschlüsse von 1994 (Art. 10) und von 2000 (Art. 9) aufgenommen und im Eigenmittelbeschluss von 2007 (Art. 9) dahin zusammengefasst, dass die Kommission im Rahmen der vollständigen, weitreichenden Überprüfung sämtlicher Aspekte der Unionsausgaben und -einnahmen eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems vornimmt.

In seiner Entschließung zur Zukunft des Eigenmittelsystems der Union zog das Parlament neben der Mehrwertsteuer insgesamt zwölf andere Steuerarten (u. a. Verbrauchsteuern auf Treibstoff, Tabak und Alkohol, Steuern auf Finanzgewinne, Einkommens- und Umweltsteu-

---

<sup>36</sup> Future financing of the EU, Final report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, December 2016; zugänglich im Internet unter [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf) (06.02.2018).

<sup>37</sup> Kommission, Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts – künftige Methode, Bulletin der EG, Beilage Nr. 8/78, S. 22; Kommission, Bericht über die Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts, KOM(87) 101.

<sup>38</sup> Bulletin der EU Nr. 12-1992, S. 28.

<sup>39</sup> Bulletin der EU Nr. 3-1999, S. 18.

<sup>40</sup> Rats-Dokument 15915/05, Ziff. 80.

ern) in Betracht.<sup>41</sup> Demgegenüber verwies die Kommission zunächst neben der Mehrwertsteuer auf mögliche Steuern in den Bereichen Finanzsektor, Emissionshandel, Luftfahrt, Energie, Körperschaft,<sup>42</sup> beschränkte sich jedoch anschließend in ihren Vorschlägen auf die Einführung einer Finanztransaktionssteuer und einer reformierten Mehrwertsteuer.<sup>43</sup>

Aus diesen langen und vergeblichen Bemühungen lässt sich gegenwärtig wohl nur schließen, dass die Mitgliedstaaten nicht bereit sind, der Union eine neue und zudem ergiebige Finanzierungsquelle aus Steuermitteln einzuräumen oder zu übertragen. Möglich erscheint allenfalls eine Vereinfachung des außerordentlich komplizierten Verfahrens zur Bereitstellung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel nach einem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Union infolge des Fortfalls des Korrekturmechanismus und dessen Finanzierung.<sup>44</sup>

Zuversichtlicher kommt die Kommission in ihrem Reflexionspapier vom Sommer 2017 über die Zukunft der EU-Finzen zu dem Ergebnis, dass die möglichen neuen Einnahmequellen von den Hauptzielen der notwendigen Reform und dem aus Eigenmitteln bereitgestellten Haushaltsvolumen abhängen. Dementsprechend sollten die Eigenmittel u. a. so beschaffen sein, dass sie politische Maßnahmen, etwa durch gemeinsame Energie- oder Umweltsteuern, unterstützen oder den Binnenmarkt, etwa durch Anteile an einer gemeinsamen Körperschafts- oder Finanztransaktionssteuer, stärken. Auch seien direkte Unionssteuern denkbar, wie Erlöse aus dem Emissionshandelssystem oder aus dem künftigen Reiseinformations- und Reisegeheimungssystem.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Europäisches Parlament, Entschließung vom 29.03.2007, ABl. 2008 C 27E, S. 214; Europäisches Parlament, Bericht *Lamassoure* vom 13.03.2007, EP-Dokument A6-0066/2007.

<sup>42</sup> Kommission, Überprüfung des EU-Haushalts, KOM(2010) 700; Kommission, Finanzierung des EU-Haushalts: Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, SEK(2011) 876, S. 33 ff.

<sup>43</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel auf der Grundlage der Finanztransaktionssteuer, KOM(2011) 738; ferner Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG, KOM(2011) 594; beide zurückgezogen ABl. 2016 C 155, S. 3; Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung der Methoden und Verfahren für die Bereitstellung der Eigenmittel auf der Grundlage der Mehrwertsteuer, KOM(2011) 737.

<sup>44</sup> Art. 4 und 5 Beschluss des Rates vom 26.05.2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. 2014 L 168, S. 105.

<sup>45</sup> Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen, COM(2017) 358, S. 31 ff.

## **Autoren und Herausgeber / Auteurs et éditeurs**

*Vlad Constantinesco*

Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult., Université de Strasbourg

*Astrid Epiney*

Rektorin, Prof. Dr. iur., LL.M., Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und öffentliches Recht der Universität Freiburg i.Ue., geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht

*Marcel Haag*

Direktor, Europäische Kommission, Brüssel

*Jean-Paul Jacqué*

Prof. Dr. Dr. h.c. mult., Collège d'Europe, Département d'études politiques et de gouvernance européennes (Campus Bruges), Département d'études européennes interdisciplinaires (Campus Natolin)

*Beate Kohler-Koch*

Prof. Dr. Dr. h.c. mult., ARENA Zentrum für Europäische Studien Universität Oslo, Universität Bremen

*Markus Kotzur*

Prof. Dr., Universität Hamburg und Europakolleg Hamburg

*Siegfried Magiera*

Prof. Dr., M.A. (Political Science), Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht *ad personam*

*Francesco Maiani*

Prof. Dr., LL.M., Centre de droit comparé européen et international, Université de Lausanne

## Abkürzungsverzeichnis / Table des abréviations

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	avocat général
Art./art.	Artikel/article
Aufl.	Auflage
BVerfG	Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland
BvR	Registerzeichen des Bundesverfassungsgerichts für Verfahren über Verfassungsbeschwerden sowie über Kommunalverfassungsbeschwerden
bzw.	Beziehungsweise
C	Communications
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
cf.	confer
CIG	Dokumente der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten („Regierungskonferenz“)
CJUE	Cour de justice de l'Union Européenne
COE	Conseil de l'Europe
COM	Auf Englisch verfügbare Dokumente der Europäischen Kommission
Cons. const.	Conseil constitutionnel de la République française
CONV	Dokumente des Konvents zur Zukunft Europas („Europäischer Konvent“)
DC	Décisions concernant la constitutionnalité des lois
d.h.	das heisst
ebd.	ebenda
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
etc.	et cetera
ex.	exemplaire
Fn.	Fussnote
GA	Generalanwalt
GC	Grande Chambre

GHP	Gesamthaushaltsplan
Hrsg.	Herausgeber
KOM	Dokumente der Europäischen Kommission
Mrd.	Milliarden
n <sup>o</sup>	numéro(s)
Nr.	Nummer(n)
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PPU	Urgent preliminary ruling procedure
p(p).	page(s)
P8 TA	Texts adopted by the European Parliament (finalised edition)
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
Rn.	Randnummer(n)
SEK	Interne Kommissionsdokumente, die mit Entscheidungsprozessen und der allgemeinen Funktionsweise der Kommissionsdienststellen zusammenhängen
S.	Seite(n)
sog.	sogenannt
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne
TR	Europäisches Transparenzregister
TUE	Traité sur l'Union Européenne
u. a.	unter anderem
v.	voir
Ziff.	Ziffer(n)
zit.	zitiert

# Cahiers fribourgeois de droit européen

## Freiburger Schriften zum Europarecht

Publiés sous l'égide de l'Institut de droit européen de l'Université de Fribourg  
Herausgegeben vom Institut für Europarecht der Universität Freiburg i. Ü.

Derniers numéros parus / Letzte erschienene Nummern

- 19 Benedikt Pirker / Astrid Epiney  
Zur vorrangigen Vergabe von Stromübertragungskapazitäten bei «Grenzkraftwerken»  
- Anwendbarkeit und Verhältnis von schweizerischem, Völker- und Unionsrecht
- 20 Astrid Epiney / Markus Kern  
Regelung der Nebenbeschäftigungen von Professorinnen und Professoren auf Bundes-  
ebene: Zur Reichweite der Kompetenzen des Bundes *de lege lata* und *de lege ferenda*
- 21 Samantha Besson / Odile Ammann  
La pratique suisse relative à la détermination du droit international coutumier
- 22 Dieter Freiburghaus  
Sieben Episteln über die Freizügigkeit: Vortrag anlässlich der Diplomverteilung des  
Weiterbildungsstudiengangs Migrationsrecht an der Universität Bern am 25. November  
2016
- 23 Vlad Constantinesco / Jean-Paul Jacqué / Beate Kohler-Koch / Siegfried Magiera  
Die Verfassung der Europäischen Union: status quo und Perspektiven  
Festgabe zu Ehren von Prof. Roland Bieber  
Astrid Epiney/Marcel Haag/Markus Kotzur/Francesco Maiani (Hrsg.)

Am 19. Mai 2017 fand in Lausanne ein Kolloquium zu Ehren von Prof. Roland Bieber statt, der im Jahr 2017 seinen 75. Geburtstag begehen konnte. Unter dem Eindruck des wissenschaftlichen Werkes von Roland Bieber stand die Thematik der Verfassung der Europäischen Union im Zentrum der Vorträge und Debatten. Verschiedene mit Roland Bieber verbundene, im Recht der Europäischen Union tätige Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen griffen spezifische Fragestellungen in diesem Zusammenhang in Vorträgen auf, die mit den zahlreichen Weggefährtinnen und Weggefährten, die zu Ehren von Roland Bieber nach Lausanne gekommen sind, diskutiert wurden. Der vorliegende Band enthält die schriftlichen Fassungen einiger der am 19. Mai 2017 gehaltenen Vorträge.

Le 19 mai 2017 s'est tenu à Lausanne à l'occasion du 75<sup>e</sup> anniversaire du Prof. Roland Bieber un Colloque en son honneur. Le travail scientifique du Prof. Roland Bieber est marqué au sein des débats et des écrits par la question d'une Constitution de l'Union européenne. Ainsi, divers spécialistes actuels en matière de droit de l'Union européenne se sont saisis de sujets d'étude spécifiques s'inscrivant dans le sillage de leur proche ou ami Roland Bieber et les ont discutés en compagnie de ceux qui, en l'honneur de Roland Bieber, se sont rendus à Lausanne. Le présent ouvrage comprend les versions écrites de certaines des présentations tenues le 19 mai 2017.