

B. Rechtsquellen des Europarechts

I. Zustandekommen von primärem Unionsrecht

Quellen des primären Unionsrechts sind

6

- der EU-Vertrag (abgekürzt: EUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon, der am 1.12.2009 in Kraft trat,
- der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (abgekürzt: AEUV), der den EG-Vertrag in der Fassung von Nizza abgelöst hat,
- die Grundrechte, wie sie sich aus der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7.12.2000 in der Fassung vom 12.12.2007 und der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates von 1950 und aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, Art. 6 Abs. 1 und 3 EUV,
- die allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze, z.B. die Grundsätze des rechtlichen Gehörs und des Vertrauensschutzes im Verwaltungsverfahren der EU, aber auch materielle Rechtsinstitute wie die Schadensersatzpflicht der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen das Unionsrecht,
- unionsrechtliches Gewohnheitsrecht, z.B. die Anerkennung einer ausnahmsweisen unmittelbaren Wirkung von Richtlinien im Verhältnis Staat – Bürger schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist.

Herren des geschriebenen primären Unionsrechts sind die Mitgliedstaaten. Sie entscheiden über seine Entstehung und Änderung. Die seit dem Vertrag von Lissabon rechtsfähige Europäische Union (vgl. Art. 47 EUV) selbst verfügt nicht über die Kompetenz, ihre „Verfasstheit“, d. h. die Rechtsgrundlagen ihrer Organisation und ihrer Befugnisse, eigenmächtig zu schaffen oder zu ändern. Ihr fehlt die „Kompetenz-Kompetenz“. Die verfassungsändernde Gewalt liegt letztlich bei den Mitgliedstaaten. Allein dieser Umstand macht deutlich, dass die EU (noch) kein Staat ist, sondern nur ein besonders enger Integrationsverbund souveräner Nationalstaaten.

7

Völkerrechtliche Abkommen der Europäischen Union und die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts stehen im Rang unter dem Primär-, aber über dem Sekundärrecht der Union.

1. (Änderung der) Gründungsverträge

a) Einführung

Das Zustandekommen bzw. die Änderung der Gründungsverträge bietet sich zwar nicht für eine Fallbearbeitung an, kann jedoch bisweilen Gegenstand einer Zusatzfrage sein. Deswegen soll das Verfahren hier kurz dargestellt werden.

8

- 9 Die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) – auch Römische Verträge genannt – traten am 1.1.1958 in Kraft. Endgültig bindend wurden die beiden Verträge erst mit ihrer Ratifizierung (d. h. der innerstaatlichen Zustimmung) durch die nationalen Parlamente; in Deutschland ist dazu ein Zustimmungsgesetz erforderlich, Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG. Einzelheiten über den Abschluss völkerrechtlicher Verträge regelt die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 (WVK) in ihren Art. 6–25.
- 10 Der frühere EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza trat am 1.2.2003 in Kraft. Er beruhte auf dem EWG-Vertrag von 1958, der seitdem viermal grundlegend geändert wurde: 1987 durch die Einheitliche Europäische Akte, 1993 durch den Vertrag von Maastricht (Umbenennung in EG-Vertrag), 1999 durch den Vertrag von Amsterdam und zuletzt zum 1.2.2003 durch den Vertrag von Nizza. Am 1.12.2009 wurde er gemäß dem Lissabon-Vertrag durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgelöst. Damit wurde die Idee, EG-Vertrag und EU-Vertrag in einem einzigen Europäischen Verfassungsvertrag zu verschmelzen, vorerst aufgegeben. Der europäische Verfassungsvertrag, der am 1.11.2006 in Kraft treten sollte, scheiterte an ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005.
- 11 Der EU-Vertrag hingegen wurde erstmals als Teil des Vertragswerks von Maastricht abgeschlossen. Er gründete mit Wirkung ab 1.11.1993 die Europäische Union. Seine Aushandlung und sein Abschluss folgten den gleichen Regeln wie die Entstehung des EWG- und EAG-Vertrags 1957. Der EU-Vertrag wurde zwischenzeitlich dreimal geändert: 1999 durch den Vertrag von Amsterdam, 2003 durch den Vertrag von Nizza und 2009 durch den Vertrag von Lissabon. Das Verfahren zur Änderung der Grundlagenverträge – also des EU- und des AEUV-Vertrags – regelt Art. 48 EUV. Diese Bestimmung verdrängt die allgemeinen Vorschriften des Völkerrechts. Nicht unumstritten ist daher die Vereinbarung des sog. Fiskalpakts (Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung der Wirtschafts- und Währungsunion; BGBl. II 2012, 1006) durch einen völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des AEUV (allgemein zur Reform der Europäischen Währungsunion und zu Maßnahmen zur Eurorettung Horn, NJW 2011, 1398). In Kraft treten die Änderungen in der Regel am ersten Tag des auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats.
- 12 Eine „leise“ Vertragsänderung ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten ist unstatthaft. Für das Verbot stillschweigender Vertragsänderungen durch die EU-Organe selbst sprechen drei Argumente: (1) Art. 48 EUV mit seinen Verfahrensschritten würde umgangen. (2) Die EU besitzt nur **begrenzte Einzelkompetenz** zur Rechtssetzung (Art. 5 EUV). (3) Art. 352 AEUV, der zur Verwirklichung des Binnenmarktes eine Art „Kompetenzabrundung“ gestattet, verlangt die Einstimmigkeit im Rat.

Das Verfahren des Art. 48 EUV ist nicht erforderlich bei institutionellen oder haushaltstechnischen Anpassungen, die im EUV oder im AEUV ausdrücklich gestattet sind, wie z. B. die Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission (Art. 17 Abs. 5 EUV). In diesen Fällen werden die Grundlagenverträge (EUV und AEUV) gleichsam nur „aktualisiert“.

13

Aufgrund der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon wird nunmehr zwischen zwei Verfahren zur Vertragsänderung unterschieden: dem ordentlichen Verfahren nach Art. 48 Abs. 1–5 EUV, bei denen die Änderungen durch eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vereinbart werden müssen, und einem vereinfachten Verfahren (Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV), bei dem eine solche Konferenz nicht nötig ist. Das vereinfachte Verfahren findet Anwendung nach Art. 48 Abs. 6 EUV bei den sog. Internen Politikbereichen des AEUV und nach Art. 48 Abs. 7 EUV bei der Änderung bestimmter Verfahrensvorschriften des AEUV bzw. des EUV.

14

b) Prüfungsablauf

Übersicht 1

15

Änderung von primärem Unionsrecht gemäß Art. 48 EUV

Ordentliches Verfahren

1. Antrag eines Mitgliedstaates, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission auf Änderung des EUV oder des AEUV in der Form eines Entwurfs (Art. 48 Abs. 2 EUV)
2. Vereinbarung der Änderungen
 - a) Vorprüfung der Änderungsvorschläge durch den Europäischen Rat
 - aa) Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission
 - bb) Beschluss, die Änderung zu prüfen
 - cc) Einberufung eines Konvents von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des europäischen Parlamentes und der Kommission, soweit nicht Einberufung wegen Umfangs der Änderungen nicht gerechtfertigt
 - b) Empfehlung zu den Änderungen durch den Konvent
 - c) Einberufung der Konferenz aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten durch den Präsidenten des Rates (Art. 48 Abs. 4 UA 1 EUV)
 - d) Vereinbarung der vorzunehmenden Änderungen (Art. 48 Abs. 4 UA 1 EUV)
3. Ratifizierung der Vertragsänderungen durch alle Mitgliedstaaten nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 48 Abs. 4 UA 2 EUV)
4. Inkrafttreten der Vertragsänderungen (vgl. Art. 48 Abs. 4, 54 Abs. 2 EUV und Art. 357 Abs. 2 Satz 1 AEUV)

Vereinfachtes Verfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV

1. Änderung materieller oder institutioneller Vorschriften im Bereich der internen Politiken der Union (Art. 26–197 AEUV)
2. Antrag eines Mitgliedstaates, des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission (Art. 48 Abs. 2 EUV)

3. Beschluss der Änderung durch den Europäischen Rat
 - a) Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission
 - b) Einstimmigkeit der Beschlussfassung
4. Zustimmung aller Mitgliedstaaten

Vereinfachtes Verfahren nach Art. 48 Abs. 7 EUV

1. Änderung der Abstimmungsmehrheit im Rat bzw. Übergang vom besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 48 Abs. 7 UA 1 Satz 1 und UA 2 Satz 1 EUV)
2. Beschluss der Änderung durch den Europäischen Rat
 - a) Zustimmung des Europäischen Parlaments
 - b) Einstimmigkeit der Beschlussfassung
3. Kein Veto eines Mitgliedstaates innerhalb von sechs Monaten (Art. 48 Abs. 7 UA 3 Satz 2 EUV)

- 16** Besondere Probleme könnten in einer Klausur in Zusammenhang mit Art. 48 Abs. 3 EUV eingebaut werden. Die Änderungen können erst in Kraft treten, nachdem sie von allen (!) Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind. Für Deutschland sind dabei Art. 23 und 59 GG zu beachten. Nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG kann der Bund durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf die EU und die EG übertragen. Dabei sind die vom BVerfG in seinem Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155 = NJW 1993, 3047) und im Urteil zum Lissabon-Vertrag (BVerfG NJW 2009, 2267) entwickelten Grundsätze zu beachten. Das BVerfG betont, dass ein unbeschränkter „Ausverkauf“ nationaler Souveränitätsrechte an einen Staatenverbund wie die EU wegen Art. 38, 20 Abs. 1 und 79 Abs. 3 GG mit dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes unvereinbar ist. Die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die EU müsse sich stets auf die demokratische Legitimation durch die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, z. B. auf deren nationale Parlamente, zurückführen lassen.
- 17** Macht es die Änderung des EUV oder des AEUV nötig, auch das deutsche Grundgesetz zu ändern oder zu ergänzen, so verlangt Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG dafür die verfassungsändernden Mehrheiten des Art. 79 Abs. 2 GG. Wie erwähnt, fordert Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG, dass Bundestag und Bundesrat einer Änderung des EUV oder des AEUV als völkerrechtliches Abkommen zustimmen.

Die genannten innerstaatlichen Ratifikationsvoraussetzungen blieben durch die sog. Föderalismusreform vom 1.9.2006 unverändert.

2. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten

a) Einführung

- 18** Es ist zwar unwahrscheinlich, dass in einer Klausur die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten zum Gegenstand eines Falles gemacht wird. Es ist aber nicht auszuschließen, dass diese Thematik als Zusatzfrage in einer Klausur eingebaut wird. Deswegen soll das Verfahren hier kurz dargestellt werden.

Das Verfahren zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die EU normiert Art. 49 EUV. Da jeder Beitritt eines weiteren Mitgliedstaates auch eine Vertragsänderung i. S. v. Art. 48 EUV bedeutet, bildet Art. 49 EUV eine Spezialregelung (lex specialis) zu Art. 48 EUV.

Art. 49 EUV unterscheidet sich in einem zentralen Punkt von Art. 48 EUV: Der Beitritt eines neuen Mitgliedstaates verlangt die Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 HS. 3 EUV). Sonstige Vertragsänderungen erfordern nur die Anhörung des Parlaments (Art. 48 Abs. 3 Satz 1 EUV).

19

Jeder Beitrittsbewerber muss die in Art. 2 EUV niedergelegten Werte der Union achten (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV), d. h. Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, und Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.

Der Europäische Rat von Kopenhagen hat im Juni 1993 über Art. 2 EUV hinaus drei Beitrittsbedingungen festgelegt (sog. Kopenhagener Kriterien):

20

- politisches Kriterium: institutionelle Stabilität als Garantie einer demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten,
- wirtschaftliches Kriterium: Bestehen einer funktionsfähigen Marktwirtschaft mit der Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten,
- rechtliches Kriterium: Fähigkeit der Beitrittskandidaten, die aus der Mitgliedschaft folgenden Verpflichtungen (d. h. den gemeinsamen Besitzstand = *acquis communautaire*) zu übernehmen und sich die Ziele der politischen wie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Die Beitrittsverhandlungen finden in Form bilateraler Regierungskonferenzen zwischen den Mitgliedstaaten auf der einen und dem Beitrittsaspiranten auf der anderen Seite statt. Sie werden vom Rat der EU organisiert. Auf Arbeitsebene wird die Union von der Europäischen Kommission vertreten; die Kommission berichtet dem Rat in Stellungnahmen ständig über den Stand und die Fortschritte der Verhandlungen (sog. Fortschrittsberichte).

21

Die Aufnahmebedingungen regelt ein völkerrechtliches Abkommen zwischen den bisherigen Mitgliedstaaten einerseits und dem Bewerberstaat andererseits (Art. 49 Abs. 2 Satz 1 EUV). Die Beitrittsabkommen mit mehreren Kandidatenstaaten werden üblicherweise in einer Beitrittsakte zusammengefasst; im Falle der Osterweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten seit 1.5.2004 benötigte diese Akte immerhin 5.000 Seiten. Die Beitrittsabkommen verpflichten die neuen Mitgliedstaaten, den gesamten rechtlichen Besitzstand der Union (*acquis communautaire*) sofort und vollständig zu übernehmen. Da die Übernahme dieses Besitzstandes die Beitrittsstaaten häufig überfordert, räumen die Mitgliedstaaten den Bewerberländern in den Beitrittsabkommen

22

Übergangsregelungen und punktuelle, befristete Ausnahmen ein, z.B. im Bereich der Umweltschutzstandards oder des Grunderwerbs durch Ausländer. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten als (qualifizierte) Änderung des EUV und des AEUV bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten der Beitrittsabkommen, d.h. durch die bisherigen *und* durch die beitretenden Staaten nach ihren innerstaatlichen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 49 Abs. 2 Satz 2 EUV).

Bulgarien und Rumänien sind der EU am 1.1.2007 beigetreten. Kroatien ist 2013 gefolgt, während der Beitritt Mazedoniens und der Türkei momentan nicht absehbar ist.

Durch den Lissabon-Vertrag ist jetzt in Art. 50 EUV auch der Austritt aus der EU geregelt.

b) Prüfungsablauf

23

Übersicht 2

Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten

1. Der Beitrittskandidat gehört geografisch (wenigstens teilweise) zu Europa (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV)
2. Antrag des Beitrittskandidaten an den Rat, Mitglied der Union zu werden (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 und 3 EUV)
3. Der Beitrittsbewerber ist bereit und in der Lage, spätestens zum Zeitpunkt des Beitritts die Werte der Union, wie sie sich aus Art. 2 EUV ergeben, zu achten (Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV)
4. Unterrichtung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente (Art. 49 Abs. 1 Satz 2 EUV)
5. Der Rat beschließt nach Anhörung der Kommission einstimmig die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen
6. Nach Abschluss dieser Verhandlungen beschließt der Rat nach erneuter Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig, ob er dem Beitrittsantrag stattgibt (Art. 49 Abs. 1 Satz 3 HS. 2 EUV)
7. Alle Vertragsstaaten – die alten wie die neuen Mitgliedstaaten – ratifizieren (d.h. billigen) die Beitrittsabkommen/die Beitrittsakte nach ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

24

Nach Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV kann jeder „europäische“ Staat die Mitgliedschaft in der Union beantragen. Die territorialen Grenzen Europas sind nicht ausdrücklich festgeschrieben. Art. 52 EUV regelt nur den räumlichen Geltungsbereich des EU-Vertrags. Überwiegend wird angenommen, dass der europäische Kontinent im Osten bis zum Ural reicht; so könnten Weißrussland und die Ukraine der Union beitreten, nicht aber die kaukasischen und zentralasiatischen ehemaligen Sowjet-Republiken wie Georgien und Kasachstan. Die Türkei dagegen liegt – wenn auch nur mit 3 % ihres Territoriums – teilweise auf dem europäischen Kontinent.

Die Einhaltung der Voraussetzungen des Art. 2 EUV sowie der Kopenhagener Kriterien prüft die Kommission. Sie berichtet darüber in ihrem Abschlussbericht, den sie dem Rat vor dessen endgültigem Beschluss über den Beitritt vorlegt.

II. Zustandekommen von sekundärem Unionsrecht

1. Einführung

Als sekundäres Unionsrecht werden die in Art. 288 AEUV genannten Rechtsakte bezeichnet, also Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse (früher als Entscheidungen bezeichnet), Empfehlungen und Stellungnahmen. Auch die im Rahmen der GASP und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte unterfallen jetzt den genannten Kategorien. Neu eingeführt wurden durch den Vertrag von Lissabon die sogenannten delegierten Rechtsakte (Art. 290 AEUV). Dabei handelt es sich um untergesetzliche Rechtsnormen, welche die Kommission auf der Basis von Gesetzgebungsakten des Rates und des Parlaments erlässt.

25

Die Frage des rechtmäßigen Zustandekommens insbesondere von Verordnungen und Richtlinien des Rates und des Parlaments spielt in der Praxis eine ebenso große Rolle wie in Prüfungen.

Erste Voraussetzung dafür ist das Vorliegen einer Rechtssetzungskompetenz der EU (**Verbandskompetenz**). Hier wird seit dem Vertrag von Lissabon unterschieden zwischen ausschließlicher Kompetenz und nicht ausschließlicher Kompetenz. Einen Katalog der Fälle von ausschließlicher Kompetenz enthält Art. 3 Abs. 1 AEUV, die Fälle nicht ausschließlicher Kompetenz (der AEUV spricht von geteilter Kompetenz) finden sich in Art. 4 Abs. 2 AEUV. Zweite Voraussetzung ist die Einhaltung des vorgeschriebenen **Rechtssetzungsverfahrens**. Rechtsetzungsorgane sind nach dem Vertrag von Lissabon der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam (Art. 14 Abs. 1, 16 Abs. 1 EUV). Hinsichtlich der Mitwirkung des Rates kann dessen Beschlussfassung ein Klausurproblem darstellen. Die Abgrenzung von Beschlüssen, die der Einstimmigkeit bedürfen, zu solchen, die mit qualifizierter Mehrheit nach Art. 238 AEUV gefasst werden können, spielt dabei allerdings keine große Rolle mehr, da der Rat nach Art. 16 Abs. 3 EUV nunmehr regelmäßig mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Die Aufgabenstellung dürfte sich daher eher auf die Frage verlagern, ob die erforderliche qualifizierte Mehrheit erreicht ist. Seit dem 1.11.2014 gilt nach Art. 16 Abs. 4 EUV als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen (sog. Doppelte Mehrheit). Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich. Vorher galt nach Art. 3 des Protokolls Nr. 36 über die

26

Übergangsbestimmungen, dass die Stimmen der Mitgliedstaaten gewichtet werden und mindestens 255 Stimmen nötig waren.

Nur noch von historischem Interesse ist insoweit der sog. Luxemburger Kompromiss, wonach ein Mitgliedstaat auch im Anwendungsbereich des Mehrheitsprinzips auf Einstimmigkeit bestehen kann, wenn sehr wichtige nationale Interessen auf dem Spiel stehen.

- 27 Im Hinblick auf das Zustandekommen von Rechtssätzen sind nach dem Vertrag von Lissabon das ordentliche Verfahren nach Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV und das besondere Verfahren nach Art. 289 Abs. 2 AEUV zu unterscheiden. Das ordentliche Verfahren entspricht dem früheren Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGV. Das besondere Verfahren findet nur in den vom AEUV bestimmten Fällen statt. Dabei kann, je nachdem, von wem der Rechtsakt stammt (Rat oder Europäisches Parlament) nur die Anhörung (z.B. Art. 113 AEUV) oder die Zustimmung (z.B. Art. 86 Abs. 1 Satz 2, 223 Abs. 2 AEUV) des Rats bzw. des Europäischen Parlaments erforderlich sein.

Fragestellungen bezüglich des Zustandekommens sekundären Unionsrechts können sich auf die materielle Rechtslage beschränken, aber auch vor einem prozessualen Hintergrund, insbesondere der Begründetheitsprüfung einer Nichtigkeitsklage (vgl. E. II, Rn. 159 ff.), aufgeworfen werden.

2. Prüfungsablauf

28

Übersicht 3

Zustandekommen sekundären Unionsrechts

1. Bestehen einer Ermächtigungsgrundlage
 - Einzelermächtigungen
 - z. B. Agrarbereich (Art. 43 AEUV)
 - z. B. Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV)
 - z. B. Umweltbereich (Art. 192 AEUV)
 - ggf. Abgrenzung nach „Schwerpunkt der Maßnahme“
 - Auffangermächtigung des Art. 352 AEUV
2. Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 3 EUV)
 - a) Keine ausschließliche Zuständigkeit der EU
 - b) Ziele können besser auf Unionsebene erreicht werden
3. Einhaltung des notwendigen Verfahrens
 - ▶ Ordentliches Gesetzgebungsverfahren
 - a) Unterbreitung eines Vorschlags durch die Kommission
 - b) Festlegung eines Standpunktes durch das Europäische Parlament (1. Lesung)
 - c) Beschlussfassung im Rat
 - ggf. Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und/oder des Ausschusses der Regionen (z. B. Art. 192 Abs. 1 AEUV)
 - Billigung des Standpunktes:
 - Rechtsakt zustande gekommen

- Festlegung eines eigenen Standpunktes
 - aa) Unterrichtung des Europäischen Parlament
 - bb) Kommission teilt ihre Sicht mit
 - cc) Beschlussfassung im Europäischen Parlament (2. Lesung)
 - Billigung des Standpunktes des Rates:
 - Rechtsakt zustande gekommen
 - Europäisches Parlament lehnt Standpunkt des Rates ab:
 - Rechtsakt gescheitert
 - Vorschlag von Änderungen am Standpunkt des Rates
 - aaa) Kommission nimmt Stellung
 - bbb) Beschlussfassung im Rat
 - Billigung der Änderungen:
 - Rechtsakt zustande gekommen
 - Anrufung des Vermittlungsausschusses durch Präsident des Rates im Einvernehmen mit Präsidenten des Europäischen Parlaments
 - keine Einigung im Vermittlungsausschuss:
 - Rechtsakt gescheitert
 - Billigung eines gemeinsamen Entwurfs:
 - 3. Lesung
 - Erlass des Rechtsakts durch Beschluss von Rat und Parlament
 - kein Beschluss von Rat und Parlament:
 - kein Erlass
4. Begründung des Rechtsaktes (Art. 296 AEUV)
5. Unterzeichnung des Rechtsaktes und Veröffentlichung im EU-Amtsblatt (Art. 297 Abs. 1 AEUV)
- Besonderes Gesetzgebungsverfahren
- a) Besonderes Verfahren angeordnet
 - b) Entwurf des zuständigen Organs (Rat oder Europäischer Rat)
 - c) Je nach Kompetenznorm Anhörung oder Zustimmung des jeweils anderen Organs (Rat oder Europäisches Parlament)

Die Frage der Kompetenz und der Einhaltung des Verfahrens sind sauber auseinanderzuhalten. Erstens ist regelmäßig problematisch, ob die Union überhaupt zur Rechtssetzung befugt ist. Im Europarecht gilt das Prinzip der **begrenzten Einzelermächtigung**, wonach eine Zuständigkeit der Union nur dort gegeben ist, wo ihr eine solche ausdrücklich zugewiesen ist (Art. 5 Abs. 1 EUV). Solche Einzelermächtigungen finden sich über den gesamten AEUV verstreut. Soweit für eine Regelung mehrere Kompetenznormen in Betracht kommen, ist der Rechtsakt auf die Norm zu gründen, bei der der Schwerpunkt der zu treffenden Regelung liegt. Als Auffangermächtigung kann Art. 352 AEUV in Betracht kommen. Voraussetzung dabei ist allerdings die Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Eine Begrenzung der Kompetenz bildet, sofern die Union nicht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt, der europarechtliche Subsidiaritätsgrundsatz des Art. 5 Abs. 3 EUV. Dieses hat durch den Vertrag von Lissabon inso-

weit eine Stärkung erfahren, als die nationalen Parlamente in die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips eingebunden worden sind. Nach Art. 12 lit b) EUV i. V. m. Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit können die nationalen Parlamente innerhalb von acht Wochen, nachdem ihnen ein Gesetzgebungsentwurf zugeleitet wurde, die Unvereinbarkeit des entsprechenden Rechtsaktes mit dem Subsidiaritätsprinzip geltend machen.

- 30 Wenn eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage besteht, stellt sich die Frage, ob das jeweils geltende Rechtssetzungsverfahren eingehalten wurde. An dieser Stelle ist sowohl die Art der Beschlussfassung im Rat als auch das Zusammenwirken der Organe zu thematisieren. Beide Fragestellungen können für sich genommen Gegenstand einer Klausurfrage sein, eignen sich aber auch für eine zusammenfassende Aufgabenstellung.

3. Fallbeispiel

31 ■ Fall 1

Die Kommission schlägt eine Verordnung zum Schutz des Waldes gegen die Luftverschmutzung vor. Ihr Gegenstand ist die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erhebung von Waldschäden. Diese soll auf einer einheitlichen methodischen Grundlage erfolgen, vorgesehen ist u. a. die Errichtung eines Netzes von Probeflächen für die Durchführung dieser Erhebung. Das Parlament beschließt in einer ersten Sitzung, dass die Verordnung wie vorgeschlagen erlassen werden soll und leitet seinen Standpunkt dem Rat weiter. Nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen befasst sich der Rat mit der Verordnung. Auf der entscheidenden Sitzung des Rates wird die Verordnung gegen die Stimmen Deutschlands, Großbritanniens und Luxemburgs gebilligt, alle anderen Mitgliedstaaten stimmen für die Verordnung. Die deutsche Regierung bezweifelt, dass die Verordnung gegen die Stimmen dreier Staaten im Rat wirksam werden kann.

Ist die Verordnung rechtmäßig zustande gekommen?

Lösung

1. Zunächst ist zu prüfen, ob die Union überhaupt die Kompetenz zum Erlass einer Verordnung im Bereich des Waldschutzes hat. Im Europarecht gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, d. h., ein Rechtsakt der Union darf nur erlassen werden, wenn in den Verträgen eine entsprechende Kompetenz verankert ist. Das folgt aus Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV. Hier kommt zum einen die Rechtsgrundlage des Art. 43 Abs. 2 AEUV in Betracht. Zur Agrarpolitik im weiteren Sinne zählt auch die Forstwirtschaft, insofern hat die erlassene Waldschutzverordnung durchaus einen inhaltlichen Bezug zum Gegenstand des Art. 43 Abs. 2 AEUV. In Betracht kommt aber auch die Kompetenznorm des Art. 192 Abs. 1 AEUV. Dort werden der Union Rechts-

setzungskompetenzen für umweltpolitische Ziele zugewiesen. Die erlassene Waldschutzverordnung mit ihren Vorgaben für die Erhebung von Waldschäden lässt sich auch in den Bereich des Umweltschutzes einordnen. In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob sich die betreffenden Maßnahmen hauptsächlich auf einen Aktionsbereich beziehen und sich auf andere Politikbereiche nur beiläufig auswirken oder ob die beiden Aspekte gleichermaßen wesentlich sind. Im vorliegenden Fall können die in der Verordnung bestimmten Maßnahmen zwar gewisse positive Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben; diese Folgen ergeben sich aber nur beiläufig gegenüber dem Hauptziel der Maßnahme, den Wald als Ökosystem zu schützen, ohne vorrangig den Nutzen für die Landwirtschaft im Auge zu haben. Die Maßnahmen zum Schutz des Waldes vor Verschmutzung gehören daher im Schwerpunkt zu den Aktionen zugunsten der Umwelt, für die Art. 192 AEUV als alleinige Rechtsgrundlage heranzuziehen ist.

Fraglich ist, ob der Unionskompetenz das europarechtliche Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 AEUV entgegensteht. Weil für den Umweltschutz parallel auch die Mitgliedstaaten zuständig (Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV) sind und daher keine ausschließliche Zuständigkeit der Union besteht, setzt ein Tätigwerden auf europäischer Ebene voraus, dass die Ziele der Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreichbar sind und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können (Art. 5 Abs. 3 AEUV). Zwar sind Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung grundsätzlich auch auf nationaler Ebene durchführbar. Hier geht es aber um die einheitliche Erhebung von Daten auf einer gemeinsamen methodischen Grundlage. Eine solche kann effektiv nur durch gemeinschaftliches Handeln geschaffen werden, die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten kann nur durch einheitliche Standards gewährleistet werden. Die verfolgten Ziele sind durch Maßnahmen auf Unionsebene somit besser zu erreichen. Das Subsidiaritätsprinzip steht einem Tätigwerden der Union daher nicht entgegen.

2. Des Weiteren müsste das für die Rechtssetzung geltende Verfahren gewahrt worden sein. Art. 192 Abs. 1 AEUV verweist für die Rechtssetzung im Umweltbereich auf das ordentliche Verfahren des Art. 294 AEUV.

a) Danach sind verschiedene Schritte zu durchlaufen

aa) Zunächst müsste die Kommission einen Vorschlag unterbreitet haben (Art. 294 Abs. 2 AEUV). Das war hier der Fall.

bb) Über diesen Vorschlag müsste nach Art. 294 Abs. 3 AEUV zuerst im Europäischen Parlament beraten und ein Standpunkt festgelegt worden sein. Das war hier ebenfalls der Fall.

cc) Als nächstes müsste der Rat, ggf. nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, über den Standpunkt des Europäischen Parlaments beraten. Die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen ist nach Art. 192 Abs. 1