

Grundsätze der europäischen Gesetzgebung

Rechtsberater Dr. Jonathan Bauerschmidt*

Die zunehmende Bedeutung europäischer Gesetzgebung schlägt sich auch im Studium nieder. Im Schwerpunktstudium können mit Klausuren zum Gesetzgebungsverfahren europarechtliche Grundlagen abgeprüft werden. Examenskandidaten sollten mit den Grundsätzen der europäischen Gesetzgebung als dem wichtigsten Normsetzungsverfahren in der EU vertraut sein. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde ein formeller Gesetzesbegriff eingeführt. Die Akteure europäischer Gesetzgebung müssen formelle und materielle Grundsätze beachten.

A. Einführung: Materieller und formeller Gesetzesbegriff

In der Neuzeit haben sich zwei konkurrierende Gesetzesbegriffe herausgebildet.¹ Der materielle Gesetzesbegriff fragt, *was* Gesetze sind und definiert sie als abstrakte und generelle Regeln. Dieser Begriff hat das kontinentale Verfassungsdenken geprägt. Das allgemeingültige Gesetz wird der Entscheidung gegenübergestellt, die den Einzelfall für eine Person regelt.² Der formelle Gesetzesbegriff fragt, *wer* für gesetzgebende Aufgaben zuständig ist. Gesetz ist danach der in einem (parlamentarischen) Gesetzgebungsverfahren erlassene Rechtsakt. Dieser formelle Begriff hat das angelsächsische Verfassungsdenken geprägt. In Großbritannien erlässt nur das Parlament Gesetze³ und Art. I sec. 1 der US-Verfassung verlangt: „Alle hierin gewährten gesetzgebenden Befugnisse werden einem Kongress der Vereinigten Staaten übertragen.“

In den Anfängen der europäischen Integration wurde die Rechtssetzung der Europäischen Gemeinschaften nicht als (legislative) Gesetzgebung verstanden. Vielmehr erschien sie als größtenteils exekutive Rechtssetzung durch den Ministerrat, der auf Vorschlag der Kommission handelte. Bei der Beschlussfassung des Rates wurde allenfalls das Europäische Parlament (EP) konsultiert. Erst später wurde diese Rechtssetzung als Gesetzgebung verstanden und die Rechtsprechung und Literatur stellte auf die erlassenen Rechtsakte in Art. 189 EWG-Vertrag (jetzt Art. 288 AEUV) ab. In einem aufschlussreichen Urteil hat der EuGH zwischen Entscheidung und Verordnung wie folgt unterschieden: „Wesentliches Merkmal der Entscheidung ist, daß sie sich nur an diejenigen Personen wendet, ‚die sie bezeichnet‘, während die Verordnung wesentlich normativen Charakter hat und nicht auf eine begrenzte Zahl ... bestimmbarer Adressaten anwendbar ist.“⁴ Damit folgte der EuGH einem materiellen Gesetzesbegriff, was auch die Literatur begrüßte.⁵

Die Rechtsprechung verwies zwar auch auf die Bedeutung des EP im Rechtssetzungsverfahren,⁶ doch erst mit dem Vertrag von Lissabon wurde 2009 ein formeller Gesetzesbegriff eingeführt. Gesetze werden nicht nach Art der Rechtsakte definiert. Entscheidend sind vielmehr formale Kriterien. Art. 289 I AEUV definiert das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als „gemeinsame Annahme“ einer Verordnung, Richtlinie oder eines Beschlusses durch das EP und den Rat auf Vorschlag der Kommission.⁷ Ähnlich formal definiert Art. 289 II AEUV das besondere Gesetzgebungsverfahren, wonach das EP mit Beteiligung des Rates handelt oder der Rat nach Anhörung bzw. Zustimmung des EP.

Der formelle Gesetzesbegriff unterstreicht die Bedeutung von formellen Grundsätzen (B). Diese verfahrensbezogenen Grundsätze bestimmen die Beziehung zwischen den Akteuren europäischer Gesetzgebung (C) und prägen die Verhandlungen im wichtigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (D). Selbstverständlich sind bei der europäischen Gesetzgebung auch materielle Grundsätze zu beachten (E).

B. Formelle Grundsätze

I. Begrenzte Einzelermächtigung, Art. 5 I und II EUV

Der Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung in Art. 5 I und II EUV verlangt, dass jedes amtliche Handeln eines

Bauerschmidt: Grundsätze der europäischen Gesetzgebung (JuS 2022, 626)

627

Hoheitsträgers einer Kompetenz bedarf. Kompetenz ist die zentrale Voraussetzung zur Ausübung legaler und damit auch legitimer Handlungsmacht.⁸ Die Union darf nur im Rahmen der ihr übertragenen Zuständigkeiten tätig werden. Die konstituierende Funktion dieses Grundsatzes hat der EuGH schon früh erkannt.⁹ Danach besitzt die Union eigene Hoheitsbefugnisse, kraft derer sie zu rechtserheblichem Handeln im eigenen Namen legitimiert ist.¹⁰ Die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage hat verfassungsrechtliche Bedeutung¹¹ und muss sich auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Faktoren stützen.¹² Die Rechtsgrundlage in den Verträgen bestimmt somit die Kompetenz der Union und legt auch fest, wie diese Kompetenz ausgeübt wird.

Beispiel: Art. 114 I AEUV erlaubt EP und Rat für die Harmonisierung des Binnenmarktes „gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ Maßnahmen zur Rechtsangleichung zu erlassen. In der Klausur bestimmt die gefundene Rechtsgrundlage das zu prüfende Gesetzgebungsverfahren.

II. Demokratie, Art. 9–12 EUV

Das Gesetzgebungsverfahren wird auch von den demokratischen Grundsätzen in Art. 9–12 EUV bestimmt. In diesen Vorschriften schlägt sich eine Diskussion nieder, die die europäische Integration von Anfang begleitet hat,¹³ die sich seit dem Vertrag von Maastricht intensiviert hat¹⁴ und die noch längst nicht abgeschlossen ist.¹⁵ Art. 10 EUV verpflichtet die Union zur repräsentativen Demokratie und sieht zwei Legitimationsstränge vor: Einerseits sind die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene direkt im EP vertreten. Andererseits erkennen die Verträge die demokratische Organisation aller Unionsbürger in ihren Mitgliedstaaten an: Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat durch ihre jeweiligen Staats- oder Regierungschefs und im Rat durch ihre jeweilige Regierung vertreten, die ihrerseits gegenüber den jeweiligen nationalen Parlamenten und ihren Bürgern rechenschaftspflichtig sind. Die demokratische Legitimation der Union speist sich nach Art. 10 II EUV also aus der Gesamtheit der Unionsbürger (UAbs. 1) und den mitgliedstaatlich verfassten Völkern (UAbs. 2).

Exkurs: Das Primärrecht widmet sich nicht der verfassungstheoretischen Schlüsselfrage, ob die Legitimationsstränge von zwei strukturell unterschiedlichen Legitimationssubjekten (individuumszentrierte Unionsbürger und Makrosubjekt Volk) ausgehen oder von einem einzigen Legitimationssubjekt. Da die Individuen Unions- und Staatsbürger sind, ist es überzeugender, sie als die einzigen Legitimationssubjekte zu sehen.¹⁶

Für den EuGH ist das Leitmotiv die effektive Beteiligung des EP an der europäischen Gesetzgebung als „Ausdruck eines grundlegenden demokratischen Prinzips auf Gemeinschaftsebene“. ¹⁷ Die Verträge legen nunmehr fest, dass im Normalfall demokratische Legitimation von EP und Rat gemeinsam vermittelt wird. Daher wird ein Verfahren als „ordentliches“ Gesetzgebungsverfahren bezeichnet, während das andere „besonders“ ist. Wann dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu folgen ist, wird durch die jeweilige Kompetenznorm festgelegt.¹⁸ Nicht der Anspruch auf demokratische Legitimation, sondern die Rechtsgrundlage in den Verträgen bestimmt das anzuwendende Verfahren.

III. Transparenz, Art. 15 II, III AEUV

Eng mit den demokratischen Grundsätzen ist das Transparenzgebot verbunden. Art. 15 II AEUV verlangt für die Beratung von Gesetzgebungsakten, dass EP und Rat öffentlich tagen. Die Transparenzpflichten gelten gem. Art. 15 III AEUV auch für den Zugang zu Dokumenten nach der sog. *Transparenzverordnung* (EG) 1049/2001; die darin vorgesehenen Ausnahmen hat der EuGH für die Gesetzgebung sehr eng ausgelegt und dadurch das Demokratieprinzip gestärkt.¹⁹

IV. Institutionelles Gleichgewicht, Art. 13 II 1 EUV

Das institutionelle Gleichgewicht ist ein wichtiger Grundsatz für die Beziehungen der Unionsorgane untereinander. Dem Vorgänger des heutigen Art. 13 II 1 EUV entnahm der EuGH ein „Gleichgewicht der Gewalten“²⁰ und hat dazu eine umfassende Rechtsprechung entwickelt.²¹

Wie Montesquieus berühmte Gewaltenteilung auf nationaler Ebene²² enthält das institutionelle Gleichgewicht drei Vorgaben:²³ Erstens müssen die Gewalten getrennt werden, damit jedes Organ die ihm übertragenen Befugnisse autonom ausüben kann.²⁴ Zweitens verbietet das Usurpationsverbot den Unionsorganen, bei der Ausübung ihrer Befugnisse in die Befugnisse anderer Organe einzugreifen.²⁵ Drittens verlangt der besonders wichtige Balancegedanke, dass die Befugnisse eines Unionsorgans nicht isoliert, sondern im Ensemble der Institutionen zu betrachten sind. Mithilfe des institutionellen Gleichgewichts werden Verfahrensrechte des EP als wesentliche Formvorschrift nach Art. 263 II AEUV verstanden und Sekundärrecht wird ggf. als nichtig verworfen.²⁶ Auch die Verfahrensrechte anderer Unionsorgane – wie das Initiativrecht der Kommission – werden

Bauerschmidt: Grundsätze der europäischen Gesetzgebung (JuS 2022, 626)

628

mithilfe des institutionellen Gleichgewichts geprüft.²⁷ Für den EuGH bildet das institutionelle Gleichgewicht den entscheidenden Hintergrund, um die vertraglichen Befugnisse und Verfahrensregeln bezogen auf die EU als Ganzes zu verstehen.²⁸

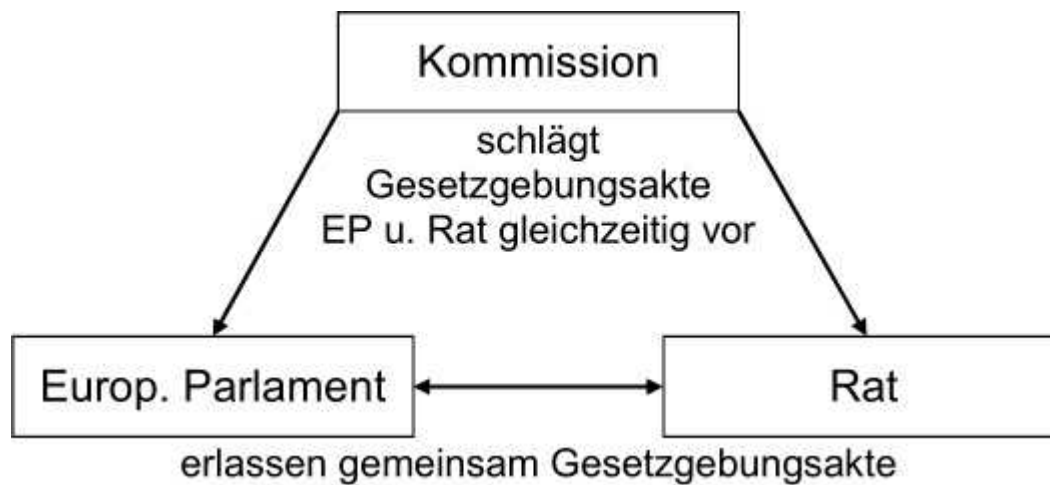
V. Loyale Zusammenarbeit, Art. 13 II 2 EUV

Das institutionelle Gleichgewicht wird durch die loyale Zusammenarbeit ergänzt. Während ersteres der Abgrenzung und Balance der Gewalten dient, verhindert letztere, dass die Union in eine Vielzahl isolierter und sich gegenseitig blockierender Machtzentren zerfällt. Der Grundsatz ist heute in Art. 13 II 2 EUV verankert und verpflichtet die Organe zur Kooperation mit hauptsächlich verfahrensrechtlichen Konsequenzen.²⁹ Er schränkt etwa das Recht der Kommission ein, Gesetzgebungsvorschläge zurückzuziehen.³⁰

C. Akteure europäischer Gesetzgebung

Die formellen Grundsätze prägen die Beziehungen der Akteure in der ordentlichen und besonderen Gesetzgebung.

I. Dreiecksbeziehung von Kommission, EP und Rat in der ordentlichen Gesetzgebung



In der ordentlichen Gesetzgebung stehen die Hauptakteure Kommission, EP und Rat in einem Dreiecksverhältnis. Die Kommission hat nach Art. 17 II EUV und Art. 294 II AEUV das Initiativrecht und schlägt Gesetzgebungsakte vor. Sie hat die allgemeinen Interessen der Union zu fördern und kann Gegenstand, Ziel und Inhalt eines Vorschlags festlegen.³¹ Nach der Vorlage des Vorschlags fördert die Kommission im Verlauf der Gesetzgebung die Kompromissfindung zwischen EP und Rat. Das EP und der Rat üben gemeinsam gesetzgebende Funktionen gem. Art. 14 I und 16 I EUV aus. Sie haben jedoch kein Initiativrecht und können die Kommission nach Art. 225 und 241 AEUV nur zur Vorlage von Vorschlägen auffordern.³² Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren fungieren sie als Mitgesetzgeber mit symmetrischen Verfahrensrechten und müssen im Ergebnis denselben Rechtsakt erlassen. Sie können Änderungen am Gesetzgebungsvorschlag vornehmen und sogar Maßnahmen einführen, die ursprünglich nicht vorgesehen waren.³³

II. Besondere Gesetzgebung

Im besonderen Gesetzgebungsverfahren bestimmen sich die Beziehungen der beteiligten Akteure nach der jeweiligen Rechtsgrundlage. In diesen Verfahren nimmt entweder das EP oder der Rat eine führende Rolle ein und beteiligt das jeweils andere Organ. Es wird zwischen Zustimmungsverfahren³⁴ und Anhörungsverfahren³⁵ unterschieden, je nachdem ob eine Zustimmung oder nur eine Anhörung des EP erforderlich ist. Während bei einer fehlenden Zustimmung der Gesetzgebungsakt gar nicht erlassen werden kann, stellt die fehlende Anhörung einen wesentlichen Verfahrensfehler nach Art. 263 II AEUV dar und führt zur Rechtswidrigkeit des Gesetzgebungsakts.³⁶

III. Nationale Parlamente

Seit dem Vertrag von Lissabon sind nationale Parlamente – wie etwa der Bundestag und der Bundesrat – formell in die europäische Gesetzgebung einbezogen. Dies stärkt die demokratische Legitimation der EU. Nach den im Rang des Primärrechts stehenden Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 erhalten die nationalen Parlamente die europäischen Vorschläge und haben anschließend acht Wochen Zeit, um ggf. Bedenken zu äußern.³⁷ Meldet mindestens die Hälfte der nationalen Parlamente Bedenken an (sog. *gelbe Karte*), muss die Kommission eine begründete Stellungnahme abgeben, um den Vorschlag beizubehalten.

IV. Beratende Unionsorgane

Die europäische Gesetzgebung wird von beratenden Unionsorganen unterstützt. So kann die Rechtsgrundlage einerseits eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (zB Art. 114 I AEUV zur Harmonisierung des Binnenmarktes) oder des Ausschusses der Regionen (zB Art. 175

AEUV zur Kohäsionspolitik) vorsehen. Andererseits muss die Europäische Zentralbank zu jedem vorgeschlagenen Unionsrechtsakt gehört werden, der in ihren Zuständigkeitsbereich gem. Art. 127 IV und 282 V AEUV fällt. Diese Stellungnahmen sind vom Unionsgesetzgeber zu berücksichtigen.

V. Europäischer Rat

Der Europäische Rat legt als Zusammenkunft der 27 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission (beide Mitglieder ohne Stimmrecht) die allgemeinen politischen Leitlinien fest. Er wird gem. Art. 15 I 2 EUV nicht gesetzgebend tätig.

Bauerschmidt: Grundsätze der europäischen Gesetzgebung (JuS 2022, 626)

629

Formal wird dies dadurch sichergestellt, dass dem Europäischen Rat nach Art. 294 AEUV keine gesetzgebende Aufgabe zukommt. Materiell ist es schwieriger, eine klare Grenze zwischen zulässigen politischen Leitlinien und unzulässiger Gesetzgebung zu ziehen. Die Verträge sehen sogar vor, dass der Europäische Rat in sensiblen Politikbereichen auf Antrag eines Ratsmitglieds angerufen wird. Bei diesen sog. *Notbremse-Verfahren* wird das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt und erst wieder aufgenommen, nachdem der Europäische Rat innerhalb einer Frist von vier Monaten hierüber beraten konnte.³⁸ Dies gilt für die Bereiche der Sozialversicherung nach Art. 48 II AEUV und Aspekte der Strafrechtsordnung in Art. 82 III und 83 III AEUV.³⁹ Darüber hinaus formuliert der Europäische Rat gelegentlich politische Leitlinien nach entspr. Anregung seiner Mitglieder in anderen sensiblen Bereichen.⁴⁰ Er überwindet so politische Blockaden.

D. Verhandlungen iRd Art. 294 AEUV

Für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sieht Art. 294 AEUV eine förmliche Abfolge von bis zu drei Lesungen vor. Dabei entscheidet das EP grundsätzlich mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen.⁴¹ Im Rat ist die qualifizierte Mehrheit des Art. 16 IV EUV notwendig: 55 % der Mitgliedsstaaten (dh 15 von 27 Staaten), die zusammen mindestens 65 % der Unionsbevölkerung ausmachen, müssen dem Gesetzgebungsakt zustimmen.

Im Rahmen des Art. 294 AEUV hat sich mit dem Trilog eine informelle Praxis zur Verhandlung von Gesetzentwürfen herausgebildet. Ähnlich wie im Vermittlungsausschuss nach Art. 294 X AEUV⁴² verhandeln EP, Rat und Kommission im Trilog gemeinsam. Das dient der Verfahrensbeschleunigung und erlaubt Kompromissfindung im kleinen Kreis.⁴³ Neben der „Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens“⁴⁴ strukturieren vor allem die formellen Grundsätze den Ablauf des Trilogs.

I. Legislative Entschließung des EP

Um die informellen Trilog-Verhandlungen vorzubereiten, legen EP und Rat zunächst ihre jeweiligen Standpunkte fest. Im EP übernimmt der für den Gesetzgebungsvorschlag am besten geeignete Ausschuss die Vorbereitung. Das EP besitzt derzeit 20 ständige Ausschüsse, die alle Politikbereiche der EU abdecken. Der Ausschuss ernennt einen Berichterstatter (sog. *rapporteur*), der für den Ausschussbericht verantwortlich ist. Der Berichterstatter wird vom Vorsitzenden des Ausschusses und einer Reihe von Schattenberichterstattern unterstützt, die von den verschiedenen Fraktionen ernannt werden. Dadurch können die im EP vertretenen Parteien ihre Vorschläge einbringen. Der Standpunkt des EP wird vom Plenum mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen als legislative Entschließung angenommen.⁴⁵ Dies erlaubt dem Ausschuss, die Trilog-Verhandlungen aufzunehmen.

II. Allgemeine Ausrichtung des Rates

Auf Seiten des Rates wird ein beachtlicher Teil der Arbeit am Gesetzgebungsvorschlag in einer der mehr als 150 spezialisierten Arbeitsgruppen geleistet, die sich aus nationalen Fachbeamten zusammensetzen. Obwohl die Diskussionen nicht öffentlich sind, unterliegen die ausgetauschten Dokumente der legislativen Transparenz und geben Einblick in die Verhandlungen. Die alle sechs Monate rotierende Ratspräsidentschaft hat Kompromisse zu finden, die von einer qualifizierten Mehrheit unterstützt werden. Geraten diese Verhandlungen in eine Sackgasse, wird der Gesetzgebungsvorschlag auf Ebene der Botschafter im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) und dann auf Ebene der Minister erörtert. Ein Großteil der Gesetzesvorhaben wird früher oder später von den Ministern in einer der zehn Ratsformationen⁴⁶ diskutiert. Um den Standpunkt des Rates festzulegen, billigt der Rat die sog. *Allgemeine Ausrichtung*.⁴⁷ Dies erlaubt der Ratspräsidentschaft, die Trilog-Verhandlungen aufzunehmen.

III. Die Trilog-Verhandlungen

Aufgrund ihrer jeweiligen Standpunkte nehmen EP und Rat Verhandlungen auf, an denen sich auch die Kommission als Vermittlerin beteiligt; diese werden Triloge genannt. Das EP wird in der Regel vom Berichterstatter und dem Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses, der Rat vom Botschafter der rotierenden Ratspräsidentschaft sowie dem Vorsitzenden der entsprechenden Arbeitsgruppe und die Kommission von dem zuständigen Generaldirektor und weiteren sachkundigen Kommissionbeamten vertreten.

Ziel der Trilog-Verhandlungen ist es, einen Kompromiss zwischen EP und Rat zu finden. Da der Trilog nur rudimentär geregelt ist, bestimmen insbesondere das Demokratieprinzip, das institutionelle Gleichgewicht und die loyale Zusammenarbeit den Verlauf der Verhandlungen. Die Diskussionen umfassen politische, technische und rechtliche Fragen des Gesetzgebungsvorhabens. Um den Überblick zu behalten, verwenden die Teilnehmer eine Tabelle, die in vier Spalten unterteilt ist. Dieses sog. *Vierspalten-Dokument* enthält den Vorschlag der Kommission, die jeweiligen Standpunkte des EP und des Rates sowie eine leere vierte Spalte für den Kompromiss. Alle Bestandteile des Gesetzgebungsvorschlags (Erwägungsgründe, Artikel etc) sind in Zeilen unterteilt. Die Verhandlungsführer gehen diese Tabelle Zeile für Zeile durch, um jeweils in der vierten Spalte einen Kompromiss zu finden.

Gerade weil die Trilog-Verhandlungen nicht öffentlich sind, erfüllt der öffentliche Zugang zu den Vierspalten-Dokumenten eine wichtige Kompensationsfunktion, um die europäische Demokratie zu stärken. Das EuG hat daher zu Recht mithilfe des Demokratieprinzips das Vierspalten-Dokument den strengen Regeln legislativer Transparenz unter-

Bauerschmidt: Grundsätze der europäischen Gesetzgebung (JuS 2022, 626)

630

worfen.⁴⁸ In der Praxis haben sich die Trilog-Verhandlungen als sehr erfolgreich erwiesen und rund 90 % der ordentlichen Gesetzgebung werden in erster Lesung abgeschlossen.⁴⁹

IV. Annahme des Verhandlungsergebnisses

Triloge sind nicht ohne Kritik geblieben. Dieser informellen Praxis wird vorgeworfen, keine ausreichende demokratische Legitimation zu vermitteln, weil eine begrenzte Anzahl von Vertretern der drei Unionsorgane einen Text aushandelt.⁵⁰ Damit scheint den Trilogen das gleiche Demokratiedefizit anzuhängen wie dem in Art. 294 X AEUV geregelten Vermittlungsausschuss.⁵¹ Dies Kritik unterschätzt jedoch, dass EP und Rat nicht nur eine Vorabkontrolle (*ex ante*) ausüben, indem sie ihren jeweiligen Vertretern ein Mandat erteilen (s. o. D I u. II). Sie besitzen auch eine

beachtliche Abschlusskontrolle (*ex post*) über die Ergebnisse des Trilogs. Im Unterschied zum Vermittlungsausschuss, dessen Ergebnisse EP und Rat nach Art. 294 XIII AEUV ohne Änderungsbefugnis nur annehmen oder ablehnen können, dürfen diese Unionsorgane den Kompromiss zur weiteren Trilog-Verhandlung zurückschicken.

Dies versetzt die Vertreter im Trilog in ein ständiges „Zwei-Ebenen-Spiel“. ⁵² Sie müssen sich nicht nur untereinander einigen. Sie müssen auch sicherstellen, dass der gefundene Kompromiss vom Plenum des EP und den Ministern im Rat getragen wird. Es gibt mehrere Wege, um die Vertreter in den Trilog zur Rechenschaft zu ziehen. Im EP ist das Verhandlungsteam verpflichtet, nach jeder Trilog-Sitzung dem zuständigen Ausschuss Bericht zu erstatten (Art. 74 III GOEP). Ähnlich informiert die Präsidentschaft des Rates regelmäßig die zuständige Arbeitsgruppe über den Verlauf der Verhandlungen und ersucht ggf. den Rat um ein neues Mandat.

Diese Mechanismen zur Vorab- und Abschlusskontrolle wurden in den letzten Jahren gestärkt (insbes. in Art. 70–74 GOEP). Das mag nicht alle Bedenken ausräumen, ⁵³ zeugt aber von den Anstrengungen, die demokratische Legitimation der Trilog-Verhandlungen zu stärken.

E. Materielle Grundsätze

Neben den formellen Grundsätzen sind bei der Gesetzgebung auch materielle Grundsätze zu beachten.

I. Subsidiarität, Art. 5 III EUV

Nach Art. 5 III EUV wird die EU jenseits ihrer ausschließlichen Kompetenzen nur tätig, sofern die Ziele einer Maßnahme wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Unionsebene zu verwirklichen sind (Grundsatz der Subsidiarität). Im strategischen Diskurs über die „richtige“ Handlungsebene ermöglicht dieser Grundsatz Befürwortern und Gegnern eines zentralisierten Vorgehens auf Unionsebene, ihre politischen Präferenzen zu äußern und mit rechtlichen Argumenten zu unterfüttern. ⁵⁴ Dies erklärt auch, warum der EuGH diesen Grundsatz bisher zurückhaltend anwendet und dem Unionsgesetzgeber einen Ermessensspielraum einräumt. ⁵⁵

II. Verhältnismäßigkeit, Art. 5 IV EUV

Die Verhältnismäßigkeit in Art. 5 IV EUV beschränkt die Ausübung der Unionskompetenzen und verlangt, dass Rechtsvorschriften zur Erreichung legitimer Ziele geeignet sind und nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinausgehen. Bei der gerichtlichen Kontrolle räumt der EuGH dem Unionsgesetzgeber einen Ermessensspielraum ein und prüft lediglich, ob eine Maßnahme offensichtlich unangemessen ist. ⁵⁶

III. Grundrechte, Art. 52 I GrCh

Die im Gesetzgebungsverfahren erlassenen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse können auch in die Grundrechtecharta (GrCh) eingreifen. Auf Ebene der Rechtfertigung etwaiger Eingriffe ist Art. 52 I GrCh zu beachten: Danach müssen Einschränkungen den Wesensgehalt der Grundrechte achten und verhältnismäßig sein. Der vom EuGH eingeräumte Spielraum bei der Abwägung kann durch das Wesen des jeweiligen Grundrechts, die Art und Schwere des Eingriffs sowie den Zweck des Eingriffs eingeschränkt sein. ⁵⁷ Schließlich muss der Unionsgesetzgeber den Umfang der Grundrechtseinschränkung selbst festlegen. ⁵⁸

IV. Wesentlichkeitsvorbehalt, Art. 290 I AEUV

Der Unionsgesetzgeber muss alle wesentlichen politischen Entscheidungen selbst treffen und darf sie nicht delegieren. Dieses schon früher in der Rechtsprechung anerkannte Gebot⁵⁹ ist mit dem Vertrag von Lissabon für delegierte Rechtsakte in Art. 290 I AEUV verankert worden und gilt auch für Durchführungsrechtsakte nach Art. 291 II AEUV.⁶⁰ Der Wesentlichkeitsvorbehalt ist Ausdruck des Demokratieprinzips und verbietet dem demokratisch legitimierten Unionsgesetzgeber, der Exekutive weite und unbestimmte Befugnisse zu übertragen. Ähnlich wie beim Gesetzesvorbehalt im nationalen Recht⁶¹ verbinden sich im europarechtlichen Wesentlichkeitsvorbehalt materielle und formelle Aspekte des Gesetzesbegriffs.

Bauerschmidt: Grundsätze der europäischen Gesetzgebung (JuS 2022, 626)

631

V. Begründung, Art. 296 II AEUV

Schließlich hat der Unionsgesetzgeber seine Rechtsakte nach Art. 296 II AEUV zu begründen. Dafür muss er seine Argumentation klar und eindeutig formulieren, um so die Betroffenen der Maßnahme zu informieren und dem EuGH Kontrolle zu ermöglichen. Dabei muss jedoch nicht auf alle Tatsachen eingegangen werden. Es genügt, die wesentlichen Ziele darzulegen.⁶²

F. Zusammenfassung

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde ein formeller Gesetzesbegriff eingeführt. Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse sind Gesetzgebungsakte, wenn sie im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden. In der Prüfung ist anhand der Rechtsgrundlage das anwendbare Gesetzgebungsverfahren zu bestimmen. In der ordentlichen Gesetzgebung, die qualitativ und quantitativ den Normalfall darstellt, hat die Kommission das Initiativrecht und das EP sowie der Rat entscheiden gemeinsam als Gesetzgeber; Streitigkeiten zwischen diesen Akteuren sind mithilfe der formellen Grundsätze zu lösen. Daneben müssen Gesetzgebungsakte auch materielle Grundsätze beachten; der europäische Gesetzesbegriff vereint damit materielle und formelle Aspekte.



Direkt zu den Kontrollfragen:

* Der Autor ist Mitglied im Juristischen Dienst des Rates der EU. – Kontrollfragen zu diesem Beitrag gibt es auf www.JuS.de.

¹ Maurer StaatsR I, 6. Aufl. 2010, § 17 Rn. 7 ff.

² Hans Schneider Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, S. 22 ff.

³ Dicey Law of the Constitution, 10. Aufl. 1979, S. 39 ff.

⁴ EuGH 19-22/62, [ECLI:EU:C:1962:48](#) = NJW 1963, 782 (784) mAnm Ehle – Boucherie en gros.

⁵ Lenaerts CMLRev. 28 (1991), 11 (13).

⁶ EuGH 138/79, [ECLI:EU:C:1980:249](#) Rn. 33 = BeckRS 2004, 71586 – Roquette Frères.

⁷ Ruffert/Grischek/Schramm JuS 2020, 413 (414 f.).

⁸ v. Bogdandy/Bast EuGRZ, 2001, 441.

⁹ EuGH 20/59, [ECLI:EU:C:1960:33](#) S. 711 = BeckRS 2004, 72222 – Italien ./.. Hohe Behörde.

¹⁰ EuGH 11/70, [ECLI:EU:C:1970:114](#) Rn. 3 = NJW 1971, 343 – Internationale Handelsgesellschaft.

- 11 EuGH Gutachten 2/00, [ECLI:EU:C:2001:664](#) Rn. 5 = NVwZ 2002, 1221 – Cartagena Protokoll.
- 12 EuGH [C-620/18](#), [ECLI:EU:C:2020:1001](#) Rn. 38 = EuZW 2021, 547 – Ungarn ./ EP u. Rat.
- 13 S. nur Kaiser VVDStRL 23 (1966), 1 (16 ff.); Ipsen EurGemeinschaftsR, 1972, S. 1042 f.; Pescatore CDE 10 (1974), 499 (505 ff.).
- 14 S. nur v. Bogdandy AöR 130 (2005), 445; Grimm JZ 1995, 582 (587 ff.); Weiler The Constitution of Europe, 1999, S. 278 ff.
- 15 S. zB iRd Konferenz zur Zukunft Europas: <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy>.
- 16 Erhellend v. Achenbach Demokratische Gesetzgebung in der EU, 2014, S. 416–423.
- 17 EuGH [C-130/10](#), [ECLI:EU:C:2012:472](#) Rn. 81 = BeckRS 2012, 81472 – EP ./ Rat.
- 18 EuGH [C-300/89](#), [ECLI:EU:C:1991:244](#) Rn. 20 f. = EuZW 1991, 473 – Titandioxid.
- 19 EuGH [C-280/11 P](#), [ECLI:EU:C:2013:671](#) Rn. 27 f. = BeckRS 2013, 81986 – Rat ./ Access Info Europe.
- 20 EuGH [9/56](#), [ECLI:EU:C:1958:7](#) S. 44 = BeckRS 2004, 73861 – Meroni ./ Hohe Behörde.
- 21 Zur Kritik Calliess/Ruffert/Calliess, 6. Aufl. 2022, EUV Art. 13 Rn. 13 f.
- 22 Montesquieu De l’Esprit des lois, 1748, XI.6 (ed. Forsthoff 1951), S. 215. Ausf. Schröder JuS 2022, 23.
- 23 Möllers Gewaltengliederung, 2005, S. 70 ff.
- 24 EuGH [5/85](#), [ECLI:EU:C:1986:328](#) Rn. 37–40 = NJW 1987, 3070 – AKZO Chemie; [C-345/95](#), [ECLI:EU:C:1997:450](#) Rn. 32 = BeckRS 2004, 76604 – Frankreich ./ EP.
- 25 EuGH [25/70](#), [ECLI:EU:C:1970:115](#) Rn. 8 f. = NJW 1971, 1006 – Köster; 149/85, [ECLI:EU:C:1986:310](#) Rn. 23 = BeckRS 2004, 71716 – Wybot.
- 26 EuGH [C-133/06](#), [ECLI:EU:C:2008:257](#) Rn. 56 f. = NVwZ 2008, 1223 – EP ./ Rat; [C-77/11](#), [ECLI:EU:C:2013:559](#) Rn. 21, 28, 52 ff. = BeckRS 2013, 81995 – Rat ./ EP.
- 27 EuGH [C-409/13](#), [ECLI:EU:C:2015:217](#) Rn. 64–75 = EuZW 2015, 628 mAnm Scharf – Rat ./ Kommission.
- 28 Ausf. Bauerschmidt Die Rechtsperson der EU im Wandel, 2019, S. 185 ff.
- 29 EuGH [C-65/93](#), [ECLI:EU:C:1995:91](#) Rn. 23 = BeckRS 2004, 77664 – EP ./ Rat.
- 30 EuGH [C-409/13](#), [ECLI:EU:C:2015:217](#) Rn. 83, 97–105 = EuZW 2015, 628 mAnm Scharf – Rat ./ Kommission.
- 31 EuGH [C-409/13](#), [ECLI:EU:C:2015:217](#) Rn. 70 = EuZW 2015, 628 mAnm Scharf – Rat ./ Kommission.
- 32 Im Vgl. haben bei d. Bundesgesetzgebung neben d. BReg auch BTag und BRat ein Initiativrecht (Art. 76 I GG).
- 33 EuGH [C-343/09](#), [ECLI:EU:C:2010:419](#) Rn. 30 u. 57 = BeckRS 2010, 90872 – Afton Chemical zur sog. *Folgenabschätzung*.
- 34 Das Abgeordnetenstatut (Art. 223 AEUV) o. die Regeln für Untersuchungsausschüsse (Art. 226 III AEUV) erlässt das EP unter Zustimmung d. Rates. Maßnahmen gg. Diskriminierung (Art. 19 I AEUV) u. zur Kompetenzabrundung (Art. 352 AEUV) erlässt d. Rat nach Zustimmung d. EP. Für eine vollst. Übersicht Calliess/Ruffert/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 289 Rn. 3 ff.
- 35 Etwa bei der Steuerharmonisierung (Art. 113 u. 115 AEUV) handelt d. Rat nach Anhörung d. EP.
- 36 EuGH [138/79](#), [ECLI:EU:C:1980:249](#) Rn. 33 = BeckRS 2004, 71586 – Roquette Frères.
- 37 In Deutschland enthält das Integrationsverantwortungsgesetz (IntVG) nähere Vorgaben.
- 38 Calliess Die neue EU, 2010, S. 435.
- 39 Ähnl. auf Antrag von neun Mitgliedstaaten bei der Europ. Staatsanwaltschaft (Art. 86 I AEUV) u. d. polizeil. Zusammenarbeit (Art. 87 III AEUV).
- 40 S. zB iRd Mehrjährigen Finanzrahmens die Schlussfolgerungen d. Europ. Rates v. 10. u. 11.12.2020 in EUCO 22/20.

41 In zweiter Lesung ist die absolute Mehrheit d. 751 Abgeordneten (dh 376 Ja-Stimmen) gem. Art. 294 VII Buchst. b, Buchst. c AEUV notwendig.

42 EuGH C-344/04, ECLI:EU:C:2006:10 Rn. 58 = NJW 2006, 351 – IATA u. ELFAA.

43 v. Bogdandy Strukturwandel des ÖR, 2022, S. 252 ff.; Ruffert/Grischek/Schramm, JuS 2020, 413 (415).

44 ABl. 2007 C 145, 5.

45 Nach Maßgabe d. Art. 71 II GOEP darf auch d. Ausschussbericht als Verhandlungsmandat dienen.

46 Calliess/Ruffert/Calliess, 6. Aufl. 2022, EUV Art. 16 Rn. 32 ff.

47 Alternativ kann auch der AStV ein Verhandlungsmandat erteilen.

48 EuG T-540/15, ECLI:EU:T:2018:167 Rn. 68–84 = NVwZ 2019, 150 mAnm Jäkel – De Capitani ./ EP.

49 EP Activity Report – Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure 2014–2019, S. 10.

50 v. Achenbach Der Staat 55 (2016), 1 (35 f.); dies. NJW 23/2022, Editorial.

51 S. zum parallelen Problem d. Vermittlungsausschusses in Art. 77 II GG Möllers Jura 2010, 401.

52 Grdl. Putnam International Organization 42, 1988, S. 427; zur Rezeption Oppermann Prinzipale und Agenten in Zwei-Ebenen-Spielen, 2008, S. 18 ff.

53 v. Achenbach Der Staat 55 (2016), 1 (34 f.), nennt etwa Informationsasymmetrien zwischen EP und Rat.

54 Grabitz/Hilf/Nettesheim/Bast, 75. EL Januar 2022, EUV Art. 5 (August 2018) Rn. 49.

55 EuGH C-151/17, ECLI:EU:C:2018:938 Rn. 70–75 = BeckRS 2018, 29375 – Swedish Match.

56 EuGH C-151/17, ECLI:EU:C:2018:938 Rn. 35 f. = BeckRS 2018, 29375 – Swedish Match.

57 EuGH C-293/12, C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 Rn. 47 = NJW 2014, 2169 (mAnm Simitis NJW 2014, 2158) = JuS 2014, 758 (Streinz) – Digital Rights Ireland. Ausf. zur Charta Knoth/Seyer JuS 2021, 928.

58 Zum grundrechtl. Wesentlichkeitsvorbehalt etwa EuGH C-311/18, ECLI:EU:C:2020:559 Rn. 175 = NJW 2020, 2613 (mAnm Golland NJW 2020, 2593) = JuS 2020, 1085 (Streinz) – Schrems II.

59 EuGH 25/70, ECLI:EU:C:1970:115 Rn. 6 = NJW 1971, 1006 – Köster.

60 EuGH C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516 Rn. 64–66 = BeckRS 2012, 81807 – Schengen Grenzkodex.

61 Voßkuhle JuS 2007, 118.

62 EuGH C-221/09, ECLI:EU:C:2011:153 Rn. 58 f. = BeckRS 2011, 80243 – AJD Tuna.