Europarecht

Herdegen

24., überarbeitete und erweiterte Auflage 2023
ISBN 978-3-406-79234-2
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.
beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

möglichen Einwirkung des Bundesrates (Art. 23 Abs. 4 bis 5 GG) zurückbleibt.

Sehr weit geht das Bundesverfassungsgericht in seinem *Lissabon*-Urteil (BVerfGE 123, 267 ff.) mit der Ausweitung des verfassungsrechtlichen Gebotes parlamentarischer Legitimation der deutschen Zustimmung zu Rechtsakten nach dem *Vertrag von Lissabon*, welche in einer für die Stellung der Mitgliedstaaten bedeutsamen Weise das bestehende Kompetenzgefüge und Verfahren der Entscheidungsfindung verändert. Über bisherige Ansätze in der deutschen Staatsrechtslehre hinaus gibt das Bundesverfassungsgericht dem Zustimmungsvorbehalt zugunsten von Bundestag und auch Bundesrat eine neue Dimension. Danach bedarf die Zustimmung im Rat zu „vertragsimmanenten" Kompetenzerweiterungen, zu wesentlichen Änderungen der Entscheidungsfindung oder zu vertraglich kaum vorstrukturierten Integrationsschritten notwendig einer speziellen parlamentarischen Grundlage, in bestimmten Fällen auch der Zustimmung des Bundesrates. **47**

Die Begleitgesetzgebung zum *Vertrag von Lissabon* trägt diesen gesteigerten Anforderungen an die Mitwirkung des Deutschen Bundestages und auch des Bundesrates Rechnung. Dabei setzt in erster Linie das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (sog. Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG –, BGBl. 2009 I, S. 3022, geändert durch Gesetz vom 1.12.2009, BGBl. 2009 I, S. 3822) die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts um und nimmt dabei sehr weitgehend auf die Länderinteressen Rücksicht. **48**

Beim Übergang zum Mehrheitsprinzip nach den allgemeinen „Brückenklauseln" (Art. 48 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 und UAbs. 2 EUV) bedarf es eines Zustimmungsgesetzes nach Art 23 Abs. 1 Satz 2 (und erforderlichenfalls nach Satz 3) GG (BVerfGE 123, 267 [390 f.]; § 4 IntVG). **49**

Die Ablehnung einer Initiative nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 Satz 2 EUV und Art 81 Abs. 3 UAbs. 3 Satz 2 AEUV können der Bundestag und – sofern nicht im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes betroffen sind – auch der Bundesrat beschließen (§ 10 IntVG).

Eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 GG bedarf es auch für die Ausübung der allgemeinen „Vertragsabrundungskompetenz", die in der „Flexibilitätsklausel" des Art. 352 AEUV durch die Einbeziehung weiterer Kompetenzfelder der Europäischen Union einen **50**

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

über den bisherigen Art. 308 EG hinausreichenden Anwendungsbereich hat (BVerfGE 123, 267 [394 f.]; § 8 IntVG).

Dies ist im bisherigen Anwendungsbereich der „Flexibilitätsklausel" ein Rückschritt.

51 Bei der Inanspruchnahme spezieller „Brückenklauseln" (Übergang zum Mehrheitsprinzip etwa nach etwa Art. 31 Abs. 3 EUV oder nach Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) hängt die deutsche Zustimmung im Rat von einem schlichten Zustimmungsbeschluss des Bundestages und – in Anhängigkeit von einer berührten Gesetzgebungskompetenz der Länder – auch des Bundesrates ab (BVerfGE 123, 267 [391 f.]; §§ 5, 6 IntVG).

Dabei gestalten die Regelungen in §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 IntVG den Zustimmungsvorbehalt zugunsten des Bundesrates recht länderfreundlich aus.

52 Daneben verlangt § 3 IntVG für die Zustimmung zu bestimmten Ratsbeschlüssen in politisch sensiblen Bereichen (wie zur Unionsbürgerschaft nach Art. 25 Abs. 2 AEUV, zum Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention nach Art. 218 UAbs. 2 Satz 2 AEUV, zur Wahl zum Europäischen Parlament nach Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV oder zum System der Eigenmittel der Union nach Art. 311 Abs. 3 AEUV) ein Zustimmungsgesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG. Auch die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu einer gemeinsamen Verteidigung (Art. 42 Abs. 2 Satz 3 EUV) setzt ein Gesetz nach Art. 23 Abs. 1 GG voraus (§ 3 Abs. 3 Satz 4 IntVG). Außerdem bindet das Integrationsverantwortungsgesetz die deutsche Zustimmung oder Stimmenthaltung im Rat beim Erlass von strafrechtlichen Mindestvorschriften (Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV), bei Erweiterung der Befugnisse der Europäischen Staatsanwaltschaft (Art. 86 Abs. 4 AEUV) und bei Änderungen der Satzung der Europäischen Investitionsbank an ein Zustimmungsgesetz (§ 7 IntVG).

In anderen Bereichen soll die Exekutive einem Weisungsrecht des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates unterliegen. Die gesetzgebenden Körperschaften können die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Verlangen eines Mitgliedstaates bei strafrechtlichen Regelungen (Art. 82 Abs. 3 UAbs. 1, Art. 83 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV) und bei sozialrechtlichen Regelungen (Art. 48 Abs. 2 AEUV) durch Weisungen steuern (BVerfGE 123, 267 [413 f., 430 f.]; § 9 IntVG). Auch für den Einsatz deutscher Streitkräfte besteht das Bundesverfassungsgericht auf dem Parlamentsvorbehalt (BVerfGE 123, 267 [424 ff.]).

BECK-SHOP.DE
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Eine zwingende Beschlussfassung des Bundestages verlangt darüber hinaus das auch nach Art. 79 Abs. 3 GG (i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG) gebotene Niveau demokratischer Legitimation (vgl. BVerfGE 89, 155 [171 f., 182 ff.]) jedenfalls dann, wenn es um Eingriffe in die Verfassungssubstanz (durch Rechtsakte mit materiell verfassungsändernder Wirkung, etwa im Grundrechtsbereich) geht. Es ist erstaunlich, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner sonst so auf die Mitwirkung des Bundestages bedachten Rechtsprechung dieses Gebot parlamentarischer Legitimation der deutschen Zustimmung zu materiell verfassungsändernden Rechtsakten nicht thematisiert hat. 53

c) Die deutsche Mitwirkung im Rat und das föderale Kompetenzgefüge. Die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland im Rat bildet auch ein Problem für das föderale Kompetenzgefüge. Das Grundgesetz (Art. 23 Abs. 1 GG) lässt die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union ohne Unterschied danach zu, ob Kompetenzen des Bundes oder der Länder berührt sind. Der Union sind viele Kompetenzen in Bereichen zugewachsen, die Gegenstand ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen der Länder sind. Bis zur Grundgesetzänderung im Zusammenhang mit dem Maastrichter Unionsvertrag wirkte nur die Bundesregierung (durch einen Vertreter) an der Rechtsetzung auch in diesen Bereichen mit. Es war ein zentrales Anliegen der Bundesländer, durch eine Mitbeteiligung an Angelegenheiten der Europäischen Union angemessene Kompensation für verlorene Regelungskompetenzen zu erhalten. Das Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte brachte eine gewisse Einbeziehung der Länder. Eine dramatische Aufwertung ihrer Positionen haben die Bundesländer dann im Zusammenhang mit dem Maastrichter Unionsvertrag (Art. 23 GG) durchzusetzen vermocht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem (nach altem Recht vor der Einfügung des neuen Art. 23 in das Grundgesetz ergangenen) Urteil zur EG-Fernsehrichtlinie den Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens („Bundestreue“) und die treuhänderische Verantwortung des Bundes betont: 54

„Behält das Grundgesetz die Regelung des von der Gemeinschaft beanspruchten Gegenstandes innerstaatlich dem Landesgesetzgeber vor, so vertritt der Bund gegenüber der Gemeinschaft als Sachwalter der Länder auch deren verfassungsmäßige Rechte. Geht es um das Bestehen und die Reichweite einer solchen Gemeinschaftskompetenz, so verpflichtet das Bundesstaatsprinzip den Bund, den Rechtsstandpunkt der Länder zu berücksichtigen“ (BVerfGE 92, 203 [230]).

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

55 Die Mitwirkungsrechte der Bundesländer über den Bundesrat (Art. 23 Abs. 2, Abs. 4 bis 6 GG) und das hierzu ergangene Ausführungsgesetz (Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union – EUZBLG) gehen weit über die vom Bundesverfassungsgericht vor der Einfügung des neuen Art. 23 GG entwickelten Grundsätze bundesfreundlichen Verhaltens hinaus. Die Stellung des Bundesrates wird dabei in einer Weise gestärkt, dass sie die Verantwortung der Bundesregierung für die außen- und integrationspolitischen Belange in bedenklicher Weise aushöhlen könnte. Gesetzestechnisch liegt eine Anhäufung gegenläufiger Prinzipien vor, die in äußerst unbestimmte Rechtsbegriffe gekleidet sind. Eine beachtliche Aufwertung der Länder liegt darin, dass in bestimmten Fällen die Wahrnehmung der Rechte der Bundesrepublik Deutschland im Rat der Europäischen Union auf einen im Bundesrat benannten Vertreter der Länder zu übertragen ist (Art. 23 Abs. 5 GG).

56 Bei einem Regelungsvorhaben, welches im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betrifft und für das der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder das im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihrer Verwaltungsverfahren betrifft, wird das Abwägungskarussell auf die Spitze getrieben (Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG, § 5 Abs. 2 EUZBLG).

Die Bundesregierung hat unter den Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 5 Satz 2 GG bei ihrer Verhandlungsposition die Stellungnahme des Bundesrates „maßgeblich" zu berücksichtigen. Andererseits ist die „gesamtstaatliche" Verantwortung des Bundes zu wahren. Bei einer Divergenz zwischen Bundesregierung und Stellungnahme des Bundesrates, die auch durch erneute Beratungen nicht ausgeräumt werden kann, ist die Auffassung des Bundesrates dann „maßgebend", wenn er seine Auffassung mit einem mit zwei Dritteln seiner Stimmen gefassten Beschluss bestätigt (§ 5 Abs. 2 EUZBLG). Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass sich die Bundesregierung bei einem schlichten Mehrheitsbeschluss des Bundesrates am Ende durchsetzt und das letzte Wort hat.

57 Die vom Bundesverfassungsgericht im *Lissabon*-Urteil angemahnte Integrationsverantwortung im Bereich des Unionshandelns trifft auch den Bundesrat in seinem Zuständigkeitsbereich. Dies gilt „auch bei vereinfachten Änderungsverfahren oder Vertragsabrundungen, bei bereits angelegten, aber der Konkretisierung durch weitere Rechtsakte bedürftigen Zuständigkeitsveränderungen und bei Änderung der Vorschriften, die Entscheidungsverfahren betreffen" (BVerfGE 123, 267 [355 f.]). Zu Recht betont § 1 IntVG die Integrationsverant-

wortung auch des Bundesrates. Das Integrationsverantwortungsgesetz gibt dem Bundesrat – über das verfassungsrechtlich Gebotene hinaus – sehr weitgehende Mitspracherechte bei der deutschen Mitwirkung an bestimmten Ratsbeschlüssen (siehe etwa die Zustimmungsvorbehalte bei besonderen Brückenklauseln in §§ 5 Abs. 2, 6 Abs. 2 IntVG, die mögliche Einleitung des Notbremsmechanismus nach § 9 Abs. 2 IntVG oder die Ablehnungsrechte bei Brückenklauseln nach § 10 IntVG).

Literatur: *U. Everling,* Europas Zukunft unter der Kontrolle der nationalen Verfassungsgerichte, EuR 2010, 91 ff.; *M. Herdegen,* Europäisches Gemeinschaftsrecht und die Bindung deutscher Verfassungsorgane an das Grundgesetz, EuGRZ 1989, 309 ff.; *ders.,* Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union, EuGRZ 1992, 589 ff.; *ders.,* After the TV Judgment of the German Constitutional Court: Decision-Making within the EU Council and the German Länder, CMLRev. 32 (1995), 1369 ff.; *ders.,* Grundrechtsschutz bei der deutschen Mitwirkung an EG-Rechtsakten, in: Festschrift für Georg Ress, 2005, S. 1175 ff.; *J. Schwarze,* Die verordnete Demokratie – Zum Urteil des 2. Senats des BVerfG zum Lissabon-Vertrag, EuR 2010, 108 ff.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

IV. Kommission

1. Allgemeines

Die Kommission bildet dasjenige politische Organ der Union, in dem die Mitglieder und die Willensbildung ganz von den Mitgliedstaaten gelöst sind. Sie bildet zusammen mit dem Gerichtshof die reinste Ausprägung eines „supranationalen" Organs im Unionssystem. Die Kommission nimmt vor allem die Aufgaben einer „Exekutive" der Union wahr. Ihre Funktionen reichen aber darüber hinaus und erstrecken sich insbesondere auf die Mitgestaltung der Rechtsetzung. Nach dem EGKS-Vertrag hatte die Kommission („Hohe Behörde") eine besonders starke Stellung, die sie bei den späteren Römischen Verträgen zugunsten des Rates eingebüßt hat. Aufgrund ihrer Verselbstständigung gegenüber nationalen Einflüssen und ihrer Aufgaben wird die Kommission gerne als „Hüterin" der Verträge und „Motor" des Integrationsprozesses bezeichnet. Seit 1993 hat sie die Bezeichnung „Europäische Kommission". Nähere Bestimmungen zu den Aufgaben und der Organisation finden sich in Art. 17 EUV, Art. 244 ff. AEUV. **58**

2. Zusammensetzung

59

Zusammensetzung der Kommission (2019–2024):

- Präsidentin: Ursula von der Leyen (Deutschland)
- Erster Vizepräsident, Ein europäischer Grüner Deal: Frans Timmermans (Niederlande)
- Exekutiv-Vizepräsidentin, Ein Europa für das digitale Zeitalter: Margrethe Vestager (Dänemark)
- Exekutiv-Vizepräsident, Handel: Valdis Dombrovskis (Lettland)
- Vizepräsident, Interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau: Maroš Šefčovič (Slowakei)
- Vizepräsidentin, Werte und Transparenz: Věra Jourová (Tschechien)
- Vizepräsident, Demokratie und Demografie: Dubravka Šuica (Kroatien)
- Vizepräsident, Förderung unserer europäischen Lebensweise: Margaritis Schinas (Griechenland)
- Hoher Vertreter, Ein stärkeres Europa in der Welt: Josep Borrell Fontelles (Spanien)
- Haushalt und Verwaltung: Johannes Hahn (Österreich)
- Finanzmarktpolitik: Mairead McGuiness (Irland)
- Innovation, Forschung, Kultur, Bildung und Jugend: Mariya Gabriel (Bulgarien)
- Beschäftigung und soziale Rechte: Nicolas Schmit (Luxemburg)
- Wirtschaft: Paolo Gentiloni (Italien)
- Landwirtschaft: Janusz Wojciechowski (Polen)
- Binnenmarkt: Thierry Breton (Frankreich)
- Kohäsion und Reformen: Elisa Ferreira (Portugal)
- Gesundheit und Lebensmittelsicherheit: Stella Kyriakides (Zypern)
- Justiz: Didier Reynders (Belgien)
- Gleichheitspolitik: Helena Dalli (Malta)
- Inneres: Ylva Johansson (Schweden)
- Krisenmanagement: Janez Lenarčič (Slowenien)
- Verkehr: Adina Vălean (Rumänien)
- Nachbarschaft und Erweiterung: Olivér Várhelyi (Ungarn)
- Internationale Partnerschaften: Jutta Urpilainen (Finnland)

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

– Energie: Kadri Simson (Estland)
– Umwelt, Meere und Fischerei: Virginijus Sinkevičius (Litauen)

Die Kommission besteht einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters aus je einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaates (Art. 17 Abs. 4 EUV). **60**

Der *Vertrag von Lissabon* zielt auf eine weitere Verkleinerung des Kommissionskollegiums. Ab dem 1. November 2014 sollte das Kommissionskollegium auf die Zahl der Mitglieder verkleinert werden, die zwei Dritteln der Mitgliedstaaten entspricht. Der Europäische Rat hat diese Verkleinerung mit Einstimmigkeit aufgeschoben (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 1 EUV).

Die Mitglieder der Kommission nehmen ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit, allein den allgemeinen Interessen der Union verpflichtet, wahr (Art. 17 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 UAbs. 3 EUV). Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV). Als Kollegium ist die Kommission dem Europäischen Parlament verantwortlich und die Mitglieder können über einen Misstrauensantrag des Parlaments zur Niederlegung ihrer Ämter gezwungen werden (Art. 17 Abs. 8 EUV). **61**

Eine herausgehobene Stellung hat der Präsident der Kommission inne. Er gehört dem Europäischen Rat (Art. 15 Abs. 2 Satz 1 EUV) an. Der Präsident der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament (unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Parlamentswahlen) gewählt (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV). **62**

Die Liste der übrigen Kommissionskandidaten wird auf Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten vom Rat angenommen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 Satz 1 EUV). Dabei ist das Auswahlermessen innerhalb des Verfahrens beschränkt. Alle Mitglieder der Kommission müssen aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa „[…] volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten" (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Außerdem muss in einem strikten System gleichberechtigter Rotation das demographische und geographische Spektrum zum Ausdruck kommen (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 EUV).

Dem Präsidenten der Kommission kommt die politische Führungsrolle im Kommissonskollegium zu. So hat er die Richtlinienkompetenz (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 *lit.* a EUV) und entscheidet über die Zuständigkeiten der einzelnen Kommissionsmitglieder (Art. 17 **63**

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Abs. 6 UAbs. 1 *lit.* b EUV). Zudem bestimmt Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 1 EUV, dass ein Kommissionsmitglied (mit Ausnahme des Hohen Vertreters) sein Amt niederzulegen hat, soweit es hierzu vom Präsidenten aufgefordert wurde.

64 Neben dem Kommissionspräsidenten kommt dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik eine besondere Rolle zu. Dieser wird mit Zustimmung des Präsidenten vom Europäischen Rat ernannt (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 EUV) und ist kraft Amtes Vizepräsident der Kommission und deren Außenkommissar (Art. 18 Abs. 4 EUV). Er leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (Art. 18 Abs. 2 Satz 1 EUV). Dabei ist er auch in die Arbeit anderer Organe eingebunden. So führt er den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten" (Art. 18 Abs. 3 EUV) und nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rates teil (Art. 15 Abs. 2 Satz 2 EUV).

3. Beschlussfassung und Geschäftsordnung

65 Bei der Beschlussfassung gilt das Kollegialprinzip. Die Beschlüsse der Kommission werden mit der Mehrheit der Mitglieder gefasst (Art. 250 Abs. 1 AEUV). Nähere Bestimmungen trifft die Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung sieht neben der Beschlussfassung in gemeinschaftlicher Sitzung (ordentliches Verfahren gem. Art. 8) die Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren (Art. 12) vor. Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen auch auf eines oder mehrere Kommissionsmitglieder ist möglich, soweit es sich nur um Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung handelt (Art. 13 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Kommission). Hiervon ausgenommen sind Grundsatzentscheidungen (s. EuGH, Rs. C-5/85, EU:C:1986:328, Rn. 37 – *Akzo*).

66 Verstöße gegen die Geschäftsordnung können wegen eines wesentlichen Formmangels zur Nichtigkeit von Rechtsakten der Kommission führen.

Im Zusammenhang mit einer Klage von Unternehmen aus mehreren Mitgliedstaaten gegen eine Entscheidung der Kommission in Wettbewerbssachen (Feststellung wettbewerbshindernder Praktiken, Untersagungsverfügung und Festsetzung von Geldbußen) hat der EuGH entschieden, dass die Kommission im Einklang mit ihrer Geschäftsordnung als Kollegium über von ihr erlassene Rechtsakte einschließlich der Begründungen entscheiden und dabei als Gremium den Rechtsakt auch in allen verbindlichen Sprachen annehmen muss (EuGH, Rs. C-137/92 P, EU:C:1994:247, Rn. 11 – *BASF*).

beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG