

Christa Tobler/Jacques Beglinger

Grundzüge des EU-Rechts in Tafeln

(vorläufige online-Version, Release 1.0.2, 2017-10, ISBN 978-3-033-05419-6)

Kapitel 5: Erlass von Sekundärmassnahmen

Hinweis:

Beim vorliegenden Material handelt es sich um eine erste Version der deutschen Übersetzung und Aktualisierung von:

***Christa Tobler / Jacques Beglinger
Essential EU Law in Charts
3. Aufl., Budapest: HVG-Orac 2014***

Bei beiden Werken, der englischen Urfassung und der deutschen Übersetzung, handelt es sich um Ergebnisse des „Essential EU Law in Charts Project“, www.eur-charts.eu.

Nach Absprache mit unserem Verlagshaus wird die deutsche Übersetzung in der jetzt vorliegenden Form für eine bestimmte Zeit (voraussichtlich 1-2 Jahre) zur kostenlosen Verwendung ins Netz gestellt, um so vor der Drucklegung eine Versuchsphase zu schaffen, die es auf einfache Weise erlaubt, Korrekturen und Verbesserungen vorzunehmen. Für Hinweise auf Fehler sowie Anregungen für Verbesserungen sind wir dankbar. Bitte verwenden Sie hierfür das Feedback-Formular auf der Website www.eur-charts.eu - wir bedanken uns für Ihre Mitarbeit!

Das Verzeichnis der in den Tafeln erwähnten Materialien (Gesetzestexte, Gerichtsurteile usw.) befindet sich in einem separaten Dokument.

Da die deutsche Übersetzung in der Schweiz erstellt wurde, verwendet sie die schweizerische Schreibweise (ohne das deutsche ß).

Basel und Zürich, 8. Oktober 2017
Christa Tobler, Jacques Beglinger



5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Sekundärmassnahmen (Rechtsakte) der Europäischen Union

Tafel 5 | 1

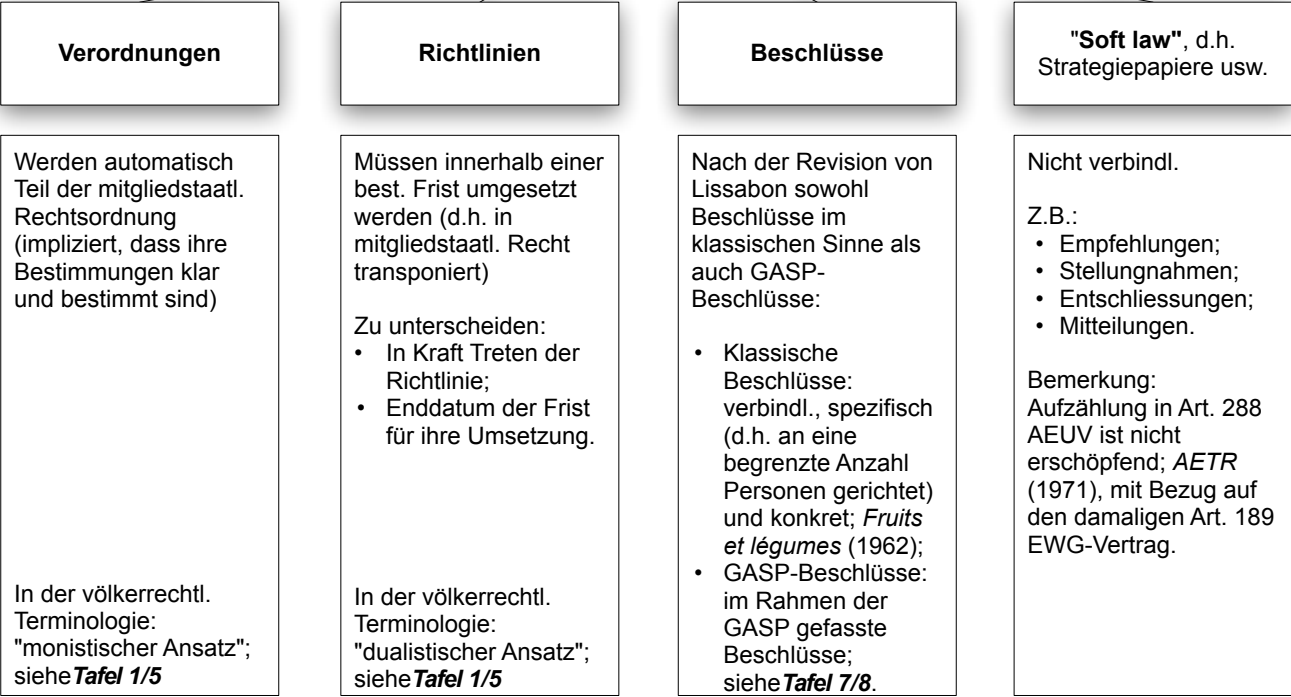
Thema:

Die von den Organen der Europäischen Union erlassenen Massnahmen oder Rechtsakte dienen der Erfüllung ihrer Aufgaben. Sekundäre Rechtsakte bezwecken die Erreichung der in den Verträgen genannten Primärziele der EU.

Rechtsakte der EU

Art. 288 AEUV (früher Art. 249 EG):

"Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an."



Bemerkung:
Vor der Revision von Lissabon sah der EU-Vertrag für die zweite und dritte Säule andere Rechtsakte vor als der EG-Vertrag für die erste Säule. Seit der Revision sieht das EU-Recht für alle Gebiete dieselben Handlungsformen vor, nämli. jene des vorherigen EG-Vertrags.



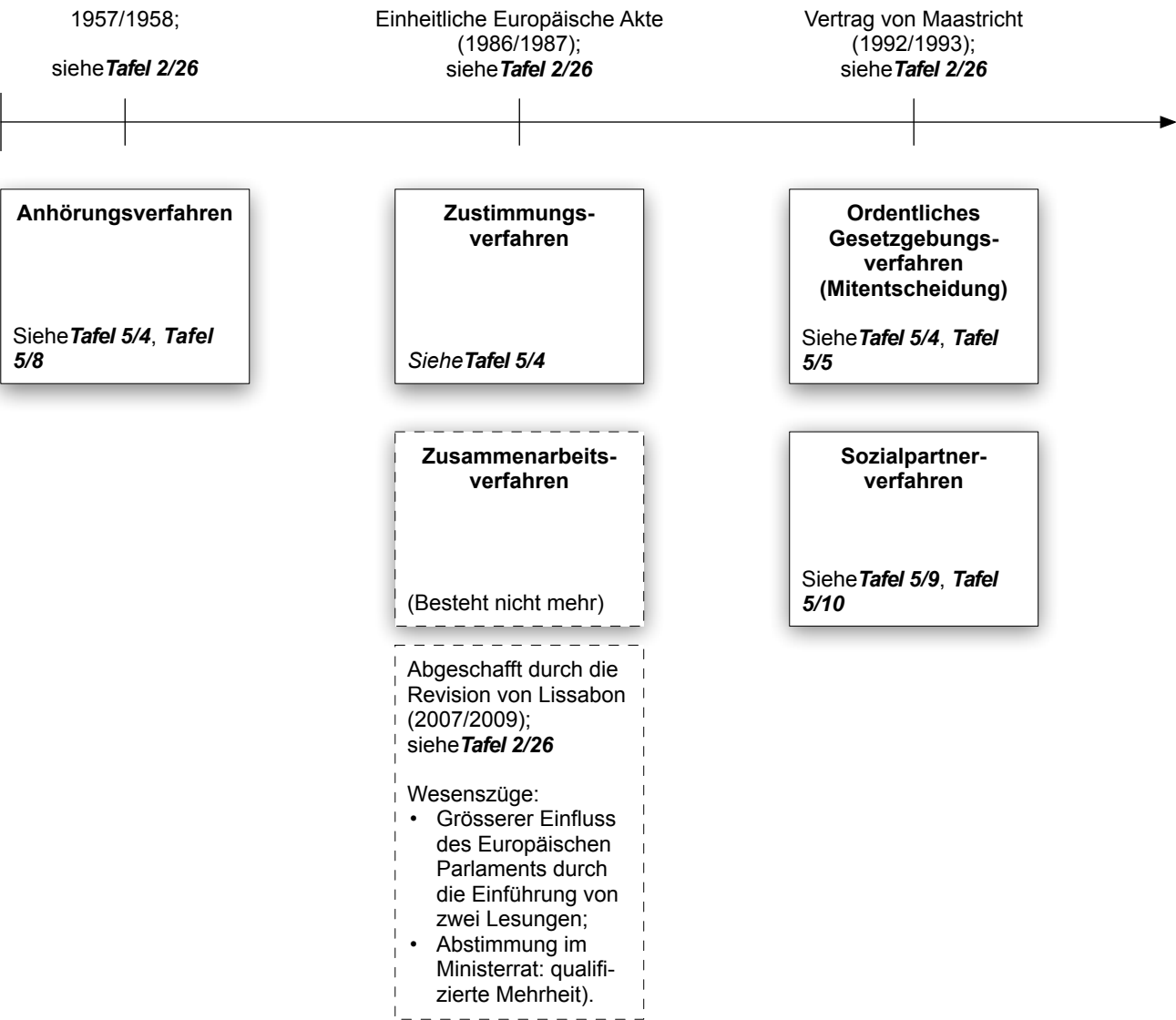
5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Geschichtliche Entwicklung der Verfahren

Tafel 5 | 2

Thema:
Im Laufe der Zeit entwickelten sich verschiedene Verfahren zur Schaffung von EU-Sekundärmassnahmen.

Schaffung von wichtigen Verfahren zur Annahme von Sekundärmassnahmen (Rechtsakten) der EU



Bemerkung:
Seit seiner Einführung erweiterte jede Vertragsrevision den Anwendungsbereich des ordentl. Gesetzgebungsverfahrens (früher Mitentscheidungsverfahren genannt). Dieses ist heute das wichtigste Verfahren zur Schaffung von sekundärer Gesetzgebung.



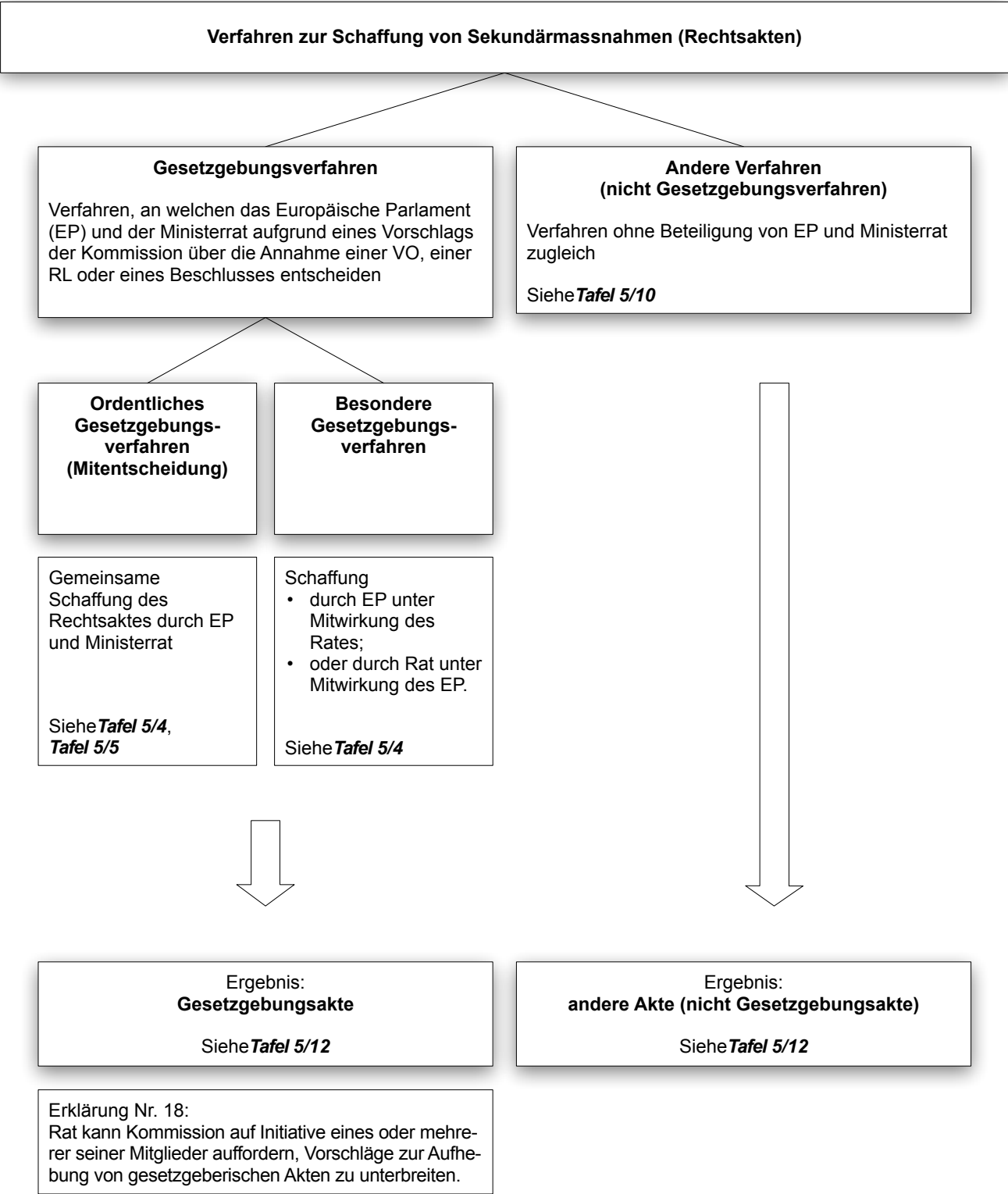
5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Gesetzgeberische und nicht gesetzgeberische Verfahren

Tafel 5 | 3

Thema:

Für die Schaffung von Sekundärmassnahmen besteht eine verwirrend grosse Anzahl von Verfahren. Der Vertrag von Lissabon führte den Begriff der „Gesetzgebungsverfahren“ ein. Der gesetzgeberische oder nicht gesetzgeberische Charakter eines Verfahrens bestimmt die Art des dadurch geschaffenen Rechtsaktes.





5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Ordentliches und besondere Gesetzgebungsverfahren

Tafel 5 | 4

Thema:

Der Vertrag von Lissabon führte die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) und besonderen Gesetzgebungsverfahren ein.

Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen

Initiative

- Initiativrecht im Prinzip bei der Kommission, Art. 17 Abs. 2 EUV.
- Andere können Gesetzgebung initiieren, wenn die Verträge dies vorsehen, Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 289 Abs. 4 AEUV; z.B. Art. 76 AEUV (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit): Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten.

Annahme

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung)

Art. 289 Abs. 1 AEUV: gemeinsame Annahme durch EP und Ministerrat.

Definition in Art. 294 AEUV: drei Lesungen, Vermittlungsausschuss, qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat; siehe **Tafel 5/5**.

Zahlreiche Beispiele; z.B.:

- Art. 18 Abs. 2 AEUV: Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit;
- Art. 21 Abs. 2 AEUV: Bewegung und Aufenthalt;
- Art. 43 Abs. 2 AEUV: Landwirtschaft;
- Art. 46 AEUV: freier Personenverkehr;
- Art. 50 und 53 AEUV: Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit (durch Art. 62 AEUV);
- Art. 64 Abs. 2 AEUV: freier Kapitalverkehr;
- Art. 78 Abs. 2 AEUV: Asyl;
- Art. 91 Abs. 1 AEUV: Verkehr;
- Art. 157 Abs. 3 AEUV: Geschlechtergleichheit bei Arbeit;
- Art. 168 Abs. 4 AEUV: Gesundheit;
- Art. 192 Abs. 1 AEUV: Umwelt;
- Art. 114 AEUV: *allg.* Kompetenzbestimmung.

Besondere Gesetzgebungsverfahren

Art. 289 Abs. 2 AEUV: Annahme durch EP mit Beteiligung des Rates oder durch Rat mit Beteiligung des EP.

Besonders wichtig:

Anhörungs-verfahren

EP wird angehört, Rat entscheidet. Annahme des Rechtsaktes erfordert (normalerweise) Einstimmigkeit; siehe **Tafel 5/8**.

Z.B.:

- Art. 113 AEUV: Harmonisierung der Vorschriften über die indirekten Steuern;
- Art. 115 AEUV: *allg.* Kompetenzbestimmung.

Zustimmungsver-fahren

Rolle von Kommission und Rat hängen von der Kompetenzbestimmung ab; EP muss zustimmen.

Z.B.:

- Art. 19 Abs. 1 AEUV: Bekämpfung von Diskriminierungen;
- Art. 352 AEUV: *allg.* Kompetenzbestimmung.

Bemerkungen:

- Das ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren liegen nur dann vor, wenn die Kompetenzbestimmung dies ausdrücklich sagt, also z.B. nicht im Falle von Art. 78 Abs. 3 AEUV; *Slowakei und Ungarn gegen Rat* (2017).
- Nur im Falle dieser Verfahren müssen bestimmte Verpflichtungen eingehalten werden, z.B. die Beteiligung der nationalen Parlamente nach den Protokollen Nr. 1 und 2 und öffentliche Tagung des Rates; siehe **Tafel 4/3**.
- Für best. Gebiete sieht der AEUV sog. Notbremsen zur Aussetzung des ordentl. Gesetzgebungsverfahrens vor, nämlich wo grundlegende Aspekte des mitgliedstaatl. Systems betroffen sind; z.B. Art. 48 AEUV (Sozialversicherungsrecht), Art. 82 Abs. 3 und 83 Abs. 3 AEUV (Strafrecht), Art. 87 Abs. 3 AEUV (polizeil. Zusammenarbeit).



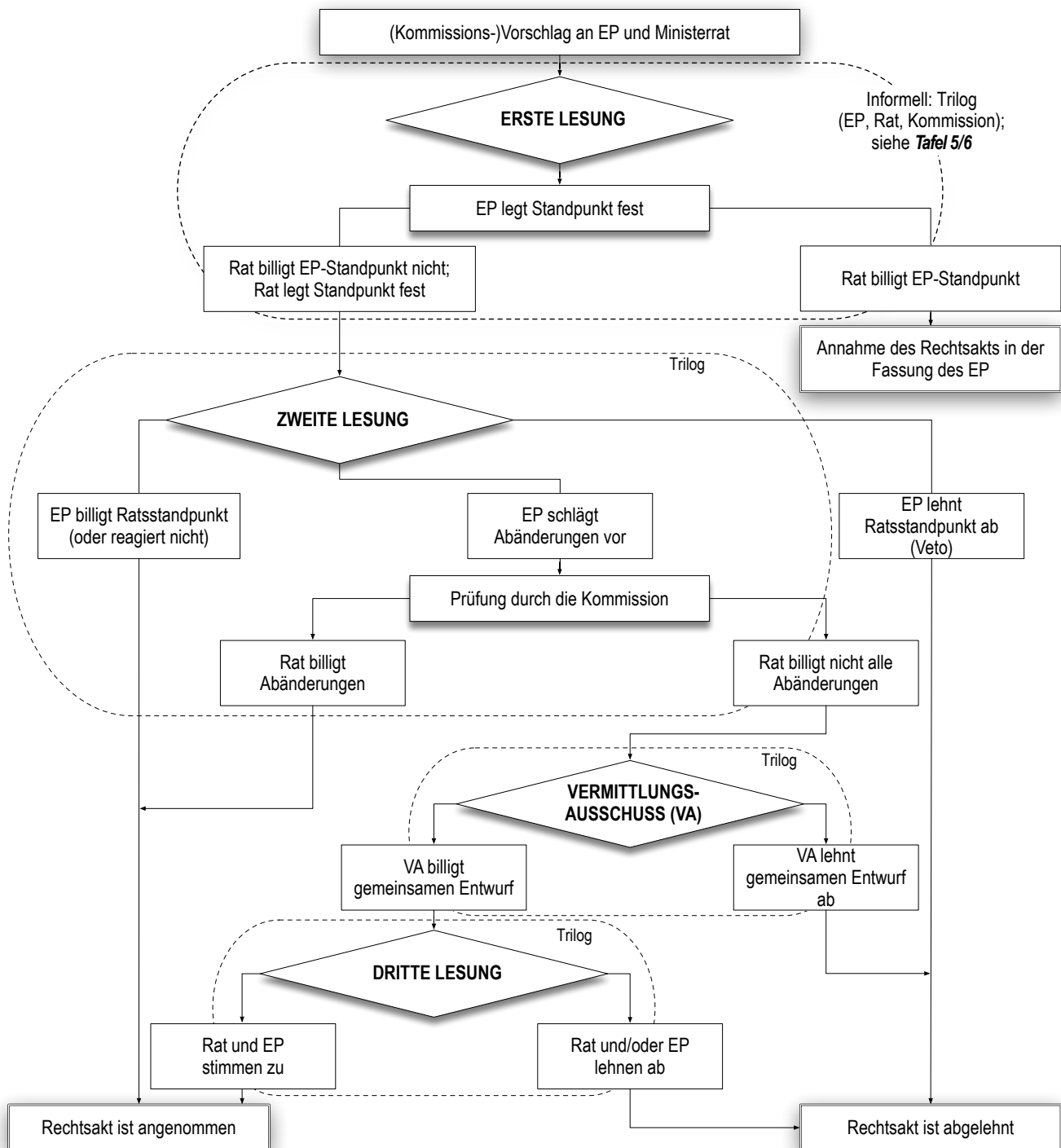
5. Erlass von Sekundärmaßnahmen

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidung) nach Art. 294 AEUV

Tafel 5 | 5

Thema:

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren) handeln das Europäische Parlament und der Ministerrat gemeinsam als Gesetzgeber. Art. 294 AEUV sieht mehrere Lesungen und einen Vermittlungsausschuss vor.



Bemerkung:

Die Abstimmungsmodalitäten im Rat (qualifizierte Mehrheit, Einstimmigkeit) hängen vom Verfahren ab. Annahme durch qualifizierte Mehrheit (siehe **Tafel 5/6**, **Tafel 5/7**) ist unter bestimmten Umständen möglich.



5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Trilog

Thema:

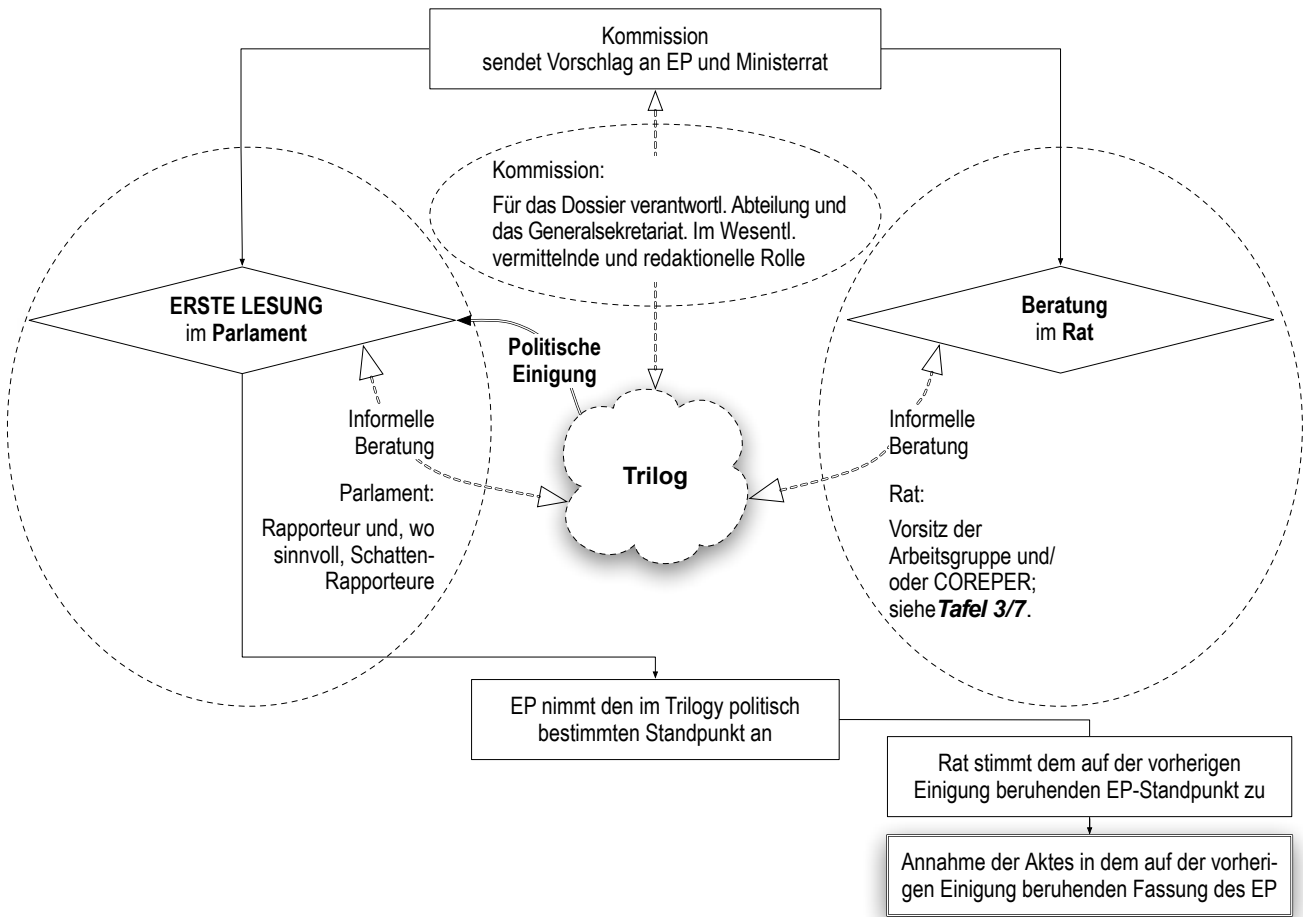
Wenn die Mitgesetzgeber eine Vereinbarung anstreben, organisieren sie oft informelle, tripartite Treffen, an welchen Delegationen des Parlaments, des Ministerrats und der Kommission teilnehmen. In diesem sog. Trilog spielt die Kommission häufig eine vermittelnde und redaktionelle Rolle zur Erreichung eines Kompromisses zwischen dem Parlament und dem Rat.

Informeller Trilog

Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (2007), insbes. die Punkte 7-10

Zweck	Terminologie	Beteiligte
Änderungsvorschläge des Parlaments sollen vom Ministerrat akzeptiert werden können	Trilog, von: • TRI (= 3) + • DialOG	Parlament + Rat + Kommission

Beispiel: Trilog in der ersten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren



Bemerkung:
Ähnl. informelle Trilog-Verfahren können auch in den folgenden Lesungen sowie im Anhörungsverfahren zur Anwendung gelangen; siehe **Tafel 5/9**.



5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Qualifizierte Mehrheit: die Formel von vor der Revision von Lissabon

Tafel 5 | 7

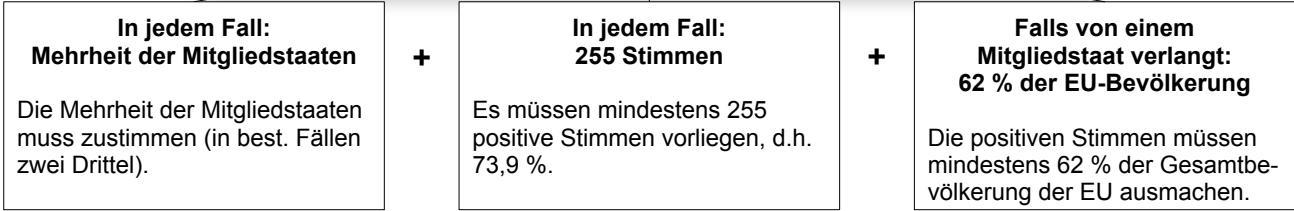
Thema:

Seit der Revision von Lissabon gibt es zwei Formeln für die Berechnung einer qualifizierten Mehrheit im Ministerrat. Die ältere Formel, welche auf einer Gewichtung der Stimmen beruht, gilt noch für einige Zeit weiter.

Berechnung einer qualifizierten Mehrheit: alte Formel

Stammt von der Revision von Nizza und späteren Beitrittsverträgen; heute in Art. 3 Abs. 3 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen umschrieben

Gewichtung der Stimmen	
Gewichtung der Stimmen ungefähr nach der Grösse der Mitgliedstaaten:	
Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich	29
Spanien, Polen	27
Rumänien	14
Niederlande	13
Belgien, Tschechien, Griechenland, Ungarn, Portugal	12
Österreich, Bulgarien, Schweden	10
Kroatien, Dänemark, Irland, Litauen, Slowakei, Finnland	7
Zypern, Estland, Lettland, Luxemburg, Slovenien	4
Malta	3
TOTAL	352



- Zeitl. Anwendung der alten Formel:
- Art. 16 Abs. 5 EUV: Übergangsbestimmungen bis 31. Oktober 2014 sowie vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017.
 - Übergangszeit 1: Das obige System gilt weiter bis zum 31. Oktober 2014, Art. 3 Abs. 3 und 4 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen.
 - Übergangszeit 2: Das obige System wird ab ab dem 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 angewendet, falls dies von einem Mitgliedstaat verlangt wird, Art. 3 Abs. 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen.



5. Erlass von Sekundärmaßnahmen

Qualifizierte Mehrheit nach der Revision von Lissabon

Tafel 5 | 8

Thema:

Der Vertrag von Lissabon führt ein neues System der qualifizierten Mehrheitsentscheidung ohne Gewichtung der Stimmen im Ministerrat ein.

Berechnung einer qualifizierten Mehrheit: neue Formel

Eingeführt durch die Revision von Lissabon, in Art. 16 Abs. 4 EUV umschrieben

Entscheidende Veränderung:
Abschaffung der Gewichtung der Stimmen (siehe **Tafel 5/7**)

Erfordernisse für eine qualifizierte Mehrheit nach Art. 16 Abs. 4 EUV (wenn alle Ratsmitglieder an der Abstimmung teilnehmen)

55 % der Ratsmitglieder

55 % der Mitgliedstaaten müssen zustimmen; in best. Fällen 72 % (Art. 238 Abs. 2 AEUV).

+

15 Ratsmitglieder

Die zustimmenden Ratsmitglieder müssen mindestens 15 Mitgliedstaaten ausmachen.

+

65 % der EU-Bevölkerung

Die zustimmenden Ratsmitglieder müssen mindestens 65 % der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen.



Sperrminderheit: 4 Ratsmitglieder

Eine Sperrminderheit erfordert mind. 4 Mitglieder.

Wenn nicht alle Mitglieder an der Abstimmung teilnehmen, besteht eine etwas andere Formel (Art. 238 Abs. 3 AEUV).

Angepasste Version des sog. "Ioannina-Mechanismus", Erklärung Nr. 7

Bringt eine best. Zahl von Ratsmitgliedern ihre Ablehnung der Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit zum Ausdruck, so tut der Rat alles in seiner Macht Stehende, um eine zufrieden stellende Lösung zu finden.

Zeitl. Anwendung der neuen Formel:

- Art. 16 Abs. 4 EUV: im Prinzip ab 1. November 2014.
- Art. 16 Abs. 5 EUV: Übergangszeiten ab dem 31. Oktober 2014 und vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017, während derer die alte Formel anwendbar ist bzw. sein kann; siehe **Tafel 5/7**.



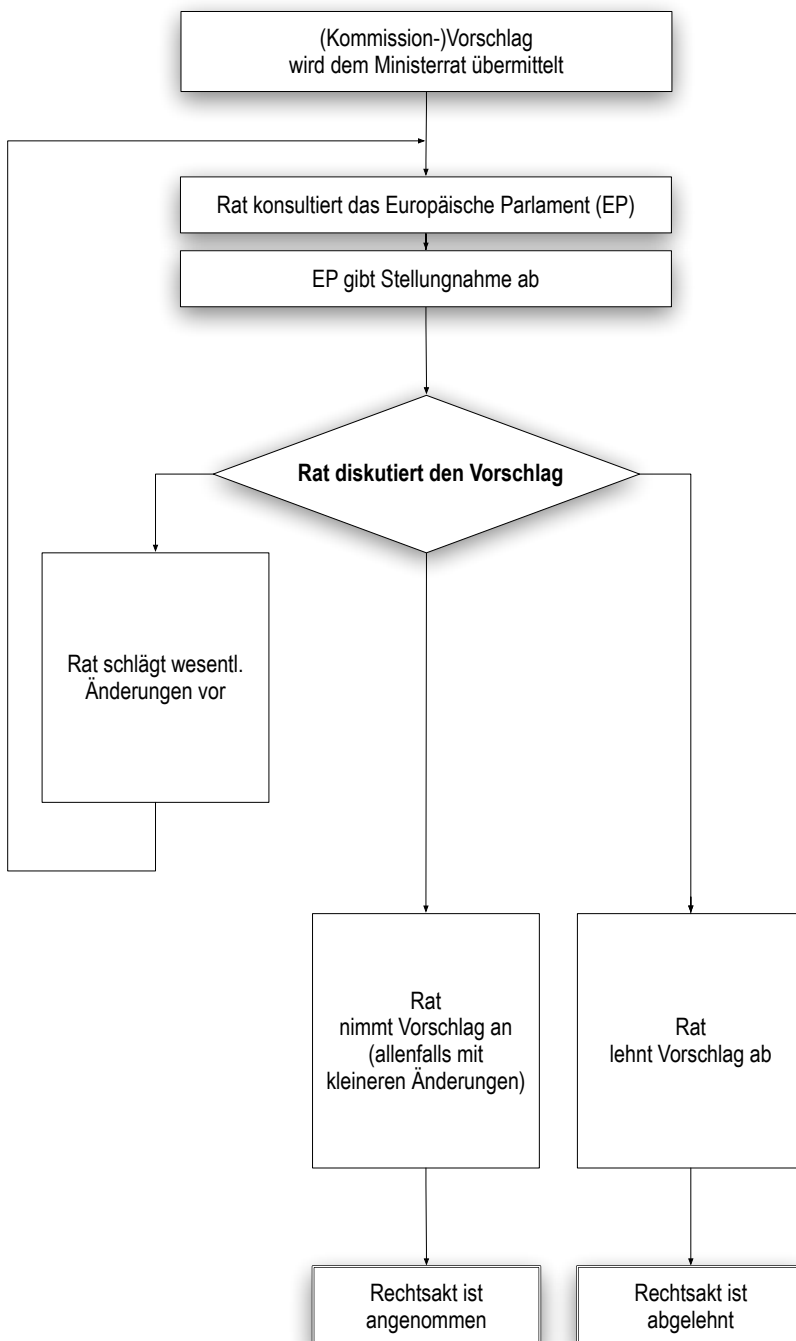
5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Anhörungsverfahren

Tafel 5 | 9

Thema:

Am Anfang hatte das Europäische Parlament im Gesetzgebungsprozess eine sehr eingeschränkte Rolle inne, insbes. im Rahmen des Anhörungsverfahrens. Trotzdem war diese schwache Rolle Ausdruck des demokratischen Elements im Gemeinschaftsrecht. Die praktische Bedeutung des Anhörungsverfahrens hat sich im Laufe der Zeit ständig verringert.



Anhörung des EP

- Stellungnahme muss tatsächl. erfolgen.
- Missachtung stellt eine Verletzung eines wesentl. Formerfordernisses und somit einen Nichtigkeitsgrund nach Art. 263 AEUV dar (siehe **Tafel 12/10**); *Roquettes Frères* (1980).

Erneute Anhörung des EP

Erfordernis der erneuten Anhörung des EP im Falle von wesentl. Änderungen. Ansonsten Verletzung eines wesentl. Formerfordernisses; *Parlament/Rat* (1992).

Annahme oder Ablehnung durch den Rat

- Annahme erfordert meist Einstimmigkeit im Rat; z.B. Art. 115 AEUV;
- Manchmal qualifizierte Mehrheit; z.B. Art. 66 AEUV i.V.m. Art. 16 Abs. 3 EUV.

Bemerkung:

Im Anhörungsverfahren können, ähnl. wie beim ordentl. Gesetzgebungsverfahren, Trilog-Verfahren zur Anwendung gelangen; siehe **Tafel 5/6**.

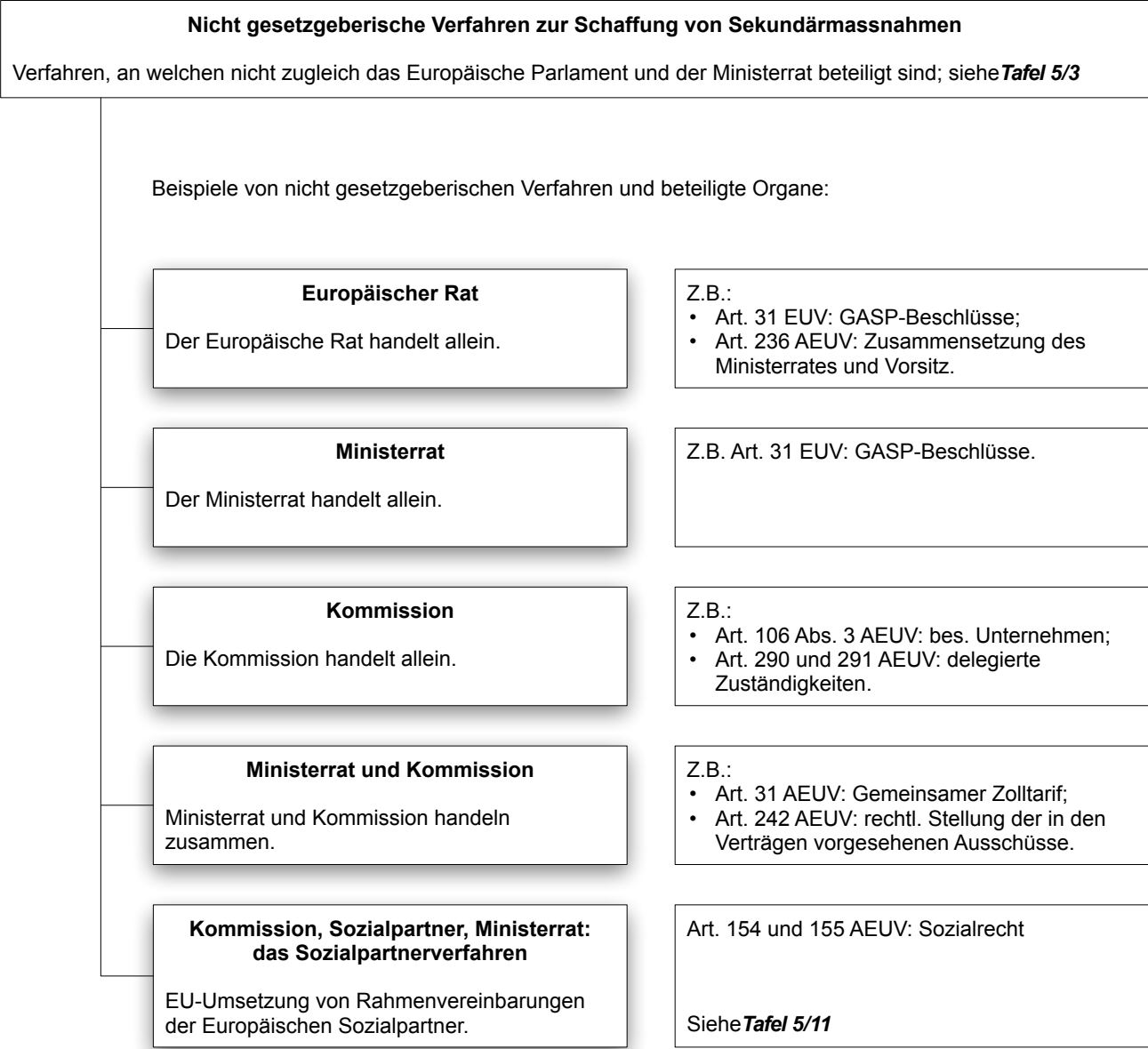


5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Nicht gesetzgeberische Verfahren

Tafel 5 | 10

Thema:
Es gibt zahlreiche nicht gesetzgeberische Verfahren zur Schaffung von Sekundärmassnahmen.





5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Sozialrecht: Einbezug der Sozialpartner (Art. 154 und 155 TFEU)

Tafel 5 | 11

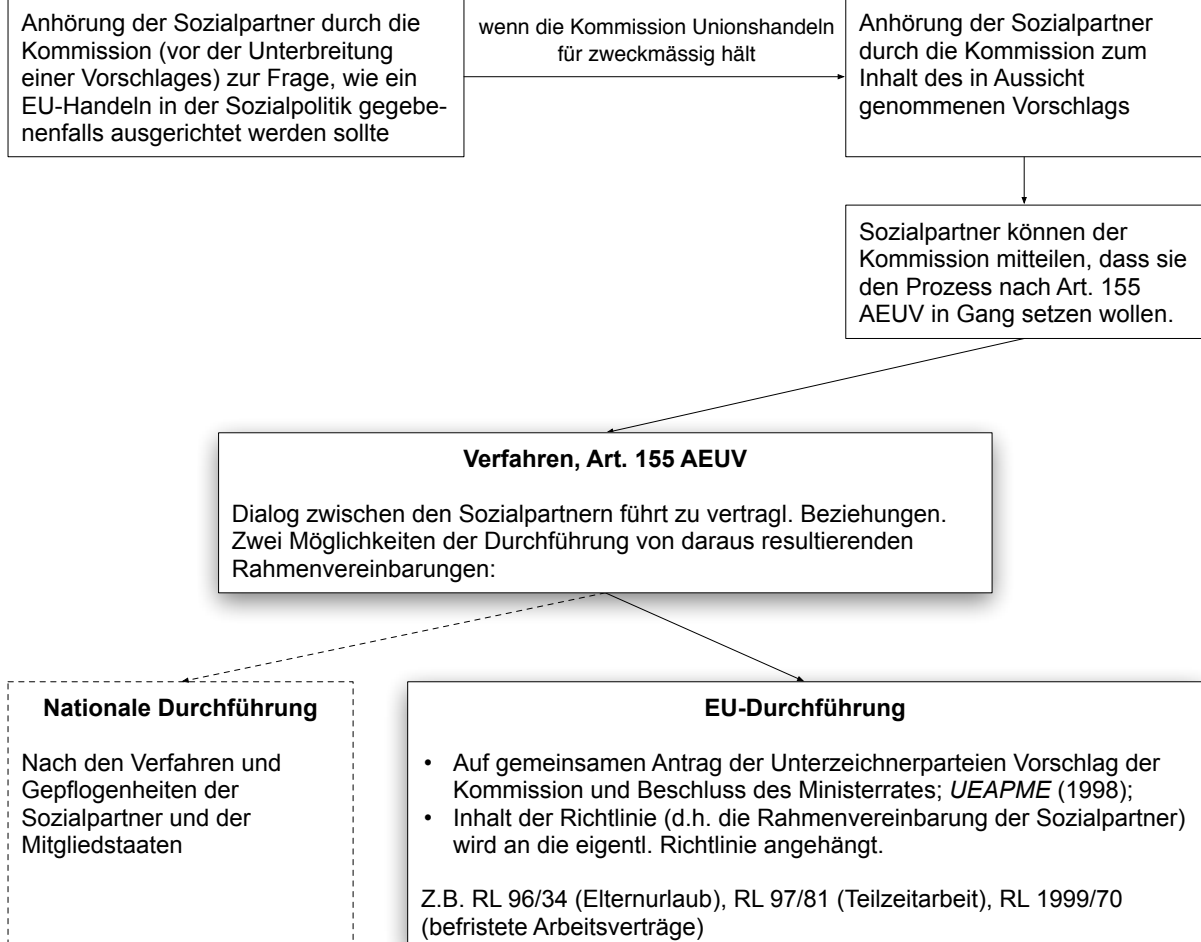
Thema:

Im Sozialrecht gibt es ein nicht gesetzgeberisches Verfahren, an welchem statt des Europäischen Parlaments die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf europäischer Ebene (sog. Europäische Sozialpartner) eine wichtige Rolle spielen.

"Sozialpartnerverfahren", Art. 154 und 155 AEUV

Besonderes Verfahren, das auf das frühere Sozialabkommen zurückgeht; siehe **Tafel 10/5**

Anhörung der Europäischen Sozialpartner, Art. 154 AEUV



Bemerkung:

Das Europäische Parlament ist an diesem Verfahren nicht beteiligt. Laut dem EuGH stellen hier die Sozialpartner das demokratische Element dar; *UEAPME* (1998). Nach der Revision von Lissabon wird das Europäische Parlament über die EU-Durchführung unterrichtet, Art. 155 Abs. 2 AEUV.



5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Gesetzgebungsakte

Tafel 5 | 12

Thema:

Der Vertrag von Lissabon führte die Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und anderen Akten ein. Die Unterscheidung beruht auf der Handlungsform sowie dem Verfahren zur Annahme eines Aktes. Gesetzgebungsakte sind Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse, die von Parlament und Rat auf Vorschlag der Kommission angenommen worden sind.

Art von Rechtsakten der Europäischen Union

Ausgangspunkt:

Art. 289 Abs. 3 AEUV: "Rechtsakte, die gemäss einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden, sind Gesetzgebungsakte."

Gesetzgebungsakte

Durch Handlungsform und Annahmeverfahren definiert, Art. 289 Abs. 1 und 2 AEUV

Handlungsform: ausschliessl.

- Verordnungen,
- Richtlinien und
- Beschlüsse

können in einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden.

Andere Akte sind folgl. keine "Gesetzgebungsakte".

Beteiligte Organe und Verfahren:

EP und Rat in einem Gesetzgebungsverfahren

In einem anderen Verfahren angenommene Akte sind nicht "Gesetzgebungsakte", auch wenn sie von EP und Rat angenommen worden sind; *Slowakei und Ungarn gegen Kommission* (2017).

Andere Akte

Art. 289 Abs. 1-3 AEUV *e contrario*

Beispiele:

Sog. "Soft law", siehe **Tafel 5/1**

Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse, die einem anderen als einem Gesetzgebungsverfahren angenommen worden sind

Z.B.:

- Akte der Kommission nach Art. 290 Abs. 1 AEUV (Delegation von Zuständigkeiten, siehe Verordnung 182/2011), z.B. Verordnungen der Kommission im Landwirtschaftsrecht;
- Im Sozialpartnerverfahren angenommene Richtlinien, Art. 154 und 155 AEUV; siehe **Tafel 5/11**;
- Beschlüsse des Europäischen Rats und des Ministerrats nach Art. 31 EUV (GASP);
- Beschlüsse des Europäischen Rats nach Art. 236 AEUV (Zusammensetzung von Ministerrat und Vorsitz); siehe **Tafel 3/7**.

Bemerkung:

Die im Vertrag von Lissabon verwendete Terminologie weicht von der übli. Definition des "Gesetzes" ab. Gesetze im traditionellen Sinne sind verbindl., allgemein und abstrakt. "Allgemeine und abstrakt": Akt gilt für objektiv bestimmte Situationen und erzeugt Rechtswirkungen gegenüber allgemein und abstrakt umschriebenen Personengruppen; *Comafrika* (2005).



5. Erlass von Sekundärmassnahmen

Überprüfung der Rechtsgrundlage

Tafel 5 | 13

Thema:

Das Nichtigkeitsverfahren nach Art. 263 AEUV stellt den wichtigsten Weg zur Überprüfung der Rechtsgrundlage eines durch die EU-Organe angenommenen Aktes dar.

Wichtigste Möglichkeit zur Überprüfung der Rechtsgrundlage: Nichtigkeitsverfahren

Art. 263 AEUV; siehe **Tafel 12/5**

EuGH in *Gutachten 1/08* (2009): Die Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage hat verfassungsrechtl. Bedeutung. Da die EU nur über die ihr übertragenen Kompetenzen verfügt, kann das Heranziehen einer falschen Rechtsgrundlage zur Ungültigkeit des Akts führen.

Zwei grundsätzl. Klagegründe:

Überhaupt keine Rechtsgrundlage / Zuständigkeit

Betrifft die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU (vertikale Kompetenzverteilung).

Falsche Rechtsgrundlage / Zuständigkeit

Betrifft:

- Die Rolle der versch. Organe (horizontale Kompetenzverteilung);
- Den Einfluss der Mitgliedstaaten in der Abstimmung im Ministerrat.

Einzigster erfolgreicher Fall: *Tabakwerbung* (2000)

- Klage von Deutschland gegen EP und Ministerrat auf Nichtigerklärung der RL 98/43;
- EuGH erklärt die Richtlinie für nichtig;
- Grund: Richtlinie zielt nicht in genügendem Ausmass auf die von ihren Rechtsgrundlagen erfassten Bereiche (Binnenmarkt, d.h. freier Verkehr und Wettbewerb); der EU-Gesetzgeber handelte *ultra vires* (ausserhalb seiner Befugnisse).

Nicht erfolgreich:

Tabakwerbung (2006), betr. die spätere und weniger weit gehende Richtlinie 2003/33

Z.B.:

- *Titandioxid* (1990), Klage der Kommission gegen Ministerrat wegen Wahl der falschen Rechtsgrundlage im EWG-Vertrag;
- *EG-Strafrecht* (2005), Klage der Kommission gegen Ministerrat wegen Wahl einer Rechtsgrundlage des EU-Vertrages statt des EG-Vertrages;
- *Einfrieren von Geldern* (2012), Klage des Parlaments gegen Ministerrat wegen Wahl der falschen EG-Rechtsgrundlage;
- *Verkehrsdelikte* (2014): Klage der Kommission gegen EP und Rat wegen Wahl der falschen AEUV-Rechtsgrundlage;
- *Radioaktives Wasser* (2015): Klage von EP gegen Rat wegen Wahl einer Rechtsgrundlage des Euratom-Vertrages statt des AEUV.

Aber: begrenzter Zugang zum Nichtigkeitsverfahren für Einzelne; vgl. *Tabakwerbung* (2000); siehe **Tafel 12/6**.

Indirekte Alternativen

- Gültigkeitsfrage im Vorabentscheidungsverfahren; siehe **Tafel 12/18**;
- Einrede der Ungültigkeit im Rahmen eines anderen Verfahrens vor dem EuGH; siehe **Tafel 12/25**.

Zum Verhältnis zwischen den versch. Möglichkeiten siehe **Tafel 12/33**.