

Europarecht

Bearbeitet von
Dr. Matthias Herdegen

19. Auflage 2017. Buch. Rund 550 S. Kartoniert
ISBN 978 3 406 71278 4
Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of increasing size. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

- Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (ECHO)
 - Klimapolitik (CLIMA)
 - Kommunikation (COMM)
 - Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)
 - Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)
 - Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)
 - Migration und Inneres (HOME)
 - Mobilität und Verkehr (MOVE)
 - Nachbarschaftspolitik und Erweiterungshandlungen (NEAR)
 - Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)
 - Steuern und Zollunion (TAXUD)
 - Übersetzung (DGT)
 - Umwelt (ENV)
 - Wettbewerb (COMP)
 - Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)
 - Europäisches Zentrum für politische Strategie (EPSC)
 - Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)
 - Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO)
 - Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik – Brüssel (OIB)
 - Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik – Luxemburg (OIL)
 - Amt für Veröffentlichungen (OP)
- Exekutivagenturen
- Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME)
 - Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA)
 - Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA)
 - Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA)
 - Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA)
 - Exekutivagentur für die Forschung (REA)

Eine differenzierte Auflistung der Generaldirektionen und sonstigen Dienststellen findet sich unter: <http://publications.europa.eu/code/de/de-390600.htm> (abgerufen am 9.3.2017).

- 66 Die Verwaltungsstruktur der Europäischen Kommission ist im Zuge des *Vertrages von Lissabon* neu geordnet worden. Eine zentrale Rolle spielen die für einzelne Sachbereiche zuständigen Generaldirektionen (auf französisch: „*Directions Générales*“, abgekürzt „DG“). Neben den Generaldirektionen stehen das Generalsekretariat und eine Reihe spezieller Dienste, Ämter und Exekutivagenturen. Dabei kommt dem Juristischen Dienst eine besondere Rolle zu. Er wird insbesondere beim Erlass von Rechtsakten und sonstigen Maßnahmen mit rechtlichen Auswirkungen zugezogen. Die einzelnen Generaldirektionen und Dienste sind dem Geschäftsbereich eines weisungsbefugten Kommissionsmitglieds zugeordnet.
- 67 Die Kommissare werden von sogenannten „Kabinetten“ mit einem Kabinettschef als Leiter unterstützt. Die Kabinettscheffe spielen eine wesentliche Rolle bei der Willensbildung innerhalb der Kommission.

V. Europäisches Parlament

1. Allgemeines

- 68 Das Europäische Parlament fungiert als das demokratische Repräsentativorgan in der Europäischen Union. Es setzt sich aus den „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV) zusammen und vertritt diese unmittelbar (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). Wichtige Mitspracherechte hatte das Parlament im Verlaufe der Entwicklung zunächst im Haushaltsbereich erlangt. Im Übrigen war das Europäische Parlament lange Zeit weitgehend auf Anhörungs- und Kontrollbefugnisse beschränkt. Später ist seine Beteiligung an der Rechtsetzung zunehmend stärker ausgeformt worden. Die Debatte um ein „Demokratiedefizit“ in der Unionsordnung ist mit der Willensbildung auf Unionsebene verbunden. Dabei ist zu bedenken, dass eine stärkere Parlamentarisierung der Rechtsetzung leicht in ein Spannungsfeld zum Grundsatz der Subsidiarität gelangen kann. Die Abgeordneten des Parlaments üben keinerlei nationale Hoheitsgewalt aus und sind von jeglichen staatsrechtlichen Bindungen frei. Je stärker die programmatische Verbundenheit über nationale Grenzen hinaus in den Gruppierungen des Europäischen Parlaments wächst, desto stärker dürften die unitarisierenden Tendenzen im Parlament werden. Es ist bezeichnend, dass die Rücknahme von Regelungsvorhaben durch die Kommission im Dienste der Subsidiarität gerade beim Europäischen Parlament auf Beanstandung gestoßen ist.

Für das Bundesverfassungsgericht vermittelt die Beteiligung des Europäischen Parlaments auf Unionsebene für sich genommen noch keine hinreichende demokratische Legitimationsgrundlage. Vielmehr erfolge im Staatenverbund der Europäischen Union die „demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten“ (BVerfGE 89, 155 [185]; BVerfGE 123, 267 [370 f.]). Der demokratischen Legitimation durch das Europäische Parlament will das Bundesverfassungsgericht nur eine „stützende Funktion“ attestieren („die sich verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 EGV [Art. 223 Abs. 1 AEUV] gewählt würde und sein Einfluss auf Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse“ [BVerfGE 89, 155 [186]]).

Die Absage an eine tragende Rolle des Europäischen Parlaments für die Stabilität des „Regierungssystems“ der Union steht auch hinter den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, welche zunächst die Fünf-Prozent-Sperrklausel (BVerfGE 129, 300 [324 ff.]) und dann die Drei-Prozent-Sperrklausel (BVerfGE 135, 259 [292 ff.] Rn. 65 ff.) bei Wahlen zum Europäischen Parlament verworfen haben.

2. Zusammensetzung und Organisation

Länderquoten für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments	
Belgien	21
Dänemark	13
Deutschland	96
Griechenland	21
Spanien	54
Frankreich	74
Irland	11
Italien	73
Luxemburg	6
Niederlande	26
Österreich	18
Portugal	21
Finnland	13
Schweden	20

Vereinigtes Königreich	73
Estland	6
Lettland	8
Litauen	11
Malta	6
Polen	51
Slowakei	13
Slowenien	8
Tschechische Republik	21
Ungarn	21
Zypern	6
Bulgarien	17
Rumänien	32
Kroatien	11

- 71 Der *Vertrag von Lissabon* sieht eine Höchstzahl von 751 Abgeordneten einschließlich des Präsidenten mit einer „degressiv proportionalen“ Sitzverteilung vor (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 2 EUV).
Dabei sollen auf jeden Mitgliedstaat mindestens sechs und höchstens 96 Sitze entfallen. Der Europäische Rat soll eine hierfür erforderliche Regelung mit Einstimmigkeit auf Vorschlag und mit Zustimmung des Parlaments beschließen (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV).
- 72 Der Beschluss des Rates (2007/2169 [INI]) legt die Mandatsverteilung unter den Mitgliedstaaten fest. Danach entfallen auf die Bundesrepublik Deutschland 96 Abgeordnete.
- 73 Der degressive Verteilungsschlüssel verzerrt immer noch die proportionale Vertretung des jeweiligen Staatsvolkes in massiver Weise. So entfällt in Malta ein Abgeordnetensitz auf etwa 67.000 Einwohner, während in Deutschland oder Frankreich hinter einem Abgeordneten durchschnittlich weit über 800.000 Einwohner stehen. Je stärker die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments (insbesondere bei der Rechtsetzung) ausgebaut wurden, desto schwerer wurde es, diese Durchbrechung der Wahlgleichheit der Stimmbürger zu rechtfertigen.
- 74 Art. 14 Abs. 3 EUV bestimmt als Wahlrechtsgrundsätze die allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahl (siehe auch Art. 39 Abs. 1 GrCh). Die weitere Ausgestaltung eines einheitlichen Wahlverfahrens soll nach einem Entwurf des Parlaments gemäß Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV mit dem Erlass der erforderlichen Bestim-

mungen durch den Rat erfolgen. Jedoch ist das Inkrafttreten an die Zustimmung der Mitgliedstaaten gebunden.

Zudem legt Art. 39 Abs. 1 GrCh das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament fest.

Wahlrechtsregelungen enthält ferner der 1976 und 2002 modifizierte, als Beschluss des Rates verabschiedete Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung – Direktwahlakt.

Die Abgeordneten sind weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden (Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des Direktwahlaktes). Seit dem Jahre 1979 werden die Abgeordneten direkt gewählt. Die Wahlperiode beträgt 5 Jahre (Art. 14 Abs. 3 EUV). 75

Mit dem Ausschluss Gibaltars (das ein „dependent territory“ des Vereinigten Königreichs ist) von den Direktwahlen zum Europäischen Parlament hatte sich der EGMR im Falle *Matthews* auseinanderzusetzen (EGMR [Große Kammer], *Matthews ./. Vereinigtes Königreich*, EuZW 1999, S. 308 m. Anm. von Ch. Lenz).

Der Direktwahlakt des Rates sah vor, dass das Vereinigte Königreich die Vorschriften dieses Aktes nur auf das Vereinigte Königreich selbst anwendet (Anhang II), also Gibraltar von den Direktwahlen zum Europäischen Parlament ausgeschlossen ist. Diese Bestimmung des Direktwahlaktes wurde durch britische Wahlgesetzgebung umgesetzt. Eine britische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Gibraltar hatte einen Verstoß gegen Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK geltend gemacht. In dieser Vorschrift verpflichten sich die Vertragsstaaten, „in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten“. Bei der Auslegung der Vorschriften stellte der EGMR auf den Schutz der „effektiven politischen Demokratie“ ab. Dabei gelangte der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass das Europäische Parlament im Lichte seiner Stellung als direkt demokratisch legitimes Repräsentativorgan und seines Anteils am Rechtssetzungsprozess der Europäischen Gemeinschaften auch für Gibraltar zu den „gesetzgebenden Körperschaften“ im Sinne von Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zu rechnen sei. Hier sichert der EGMR – über die Konventionsverpflichtungen der Mitgliedstaaten – mittelbar demokratische Standards innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union (hierzu oben § 3 Rn. 58 ff.).

Die regelmäßigen Plenarsitzungen in Straßburg werden in einem eigenen Gebäude des Parlaments abgehalten. In Brüssel verfügt das Europäische Parlament ebenfalls über einen eigenen Plenarsaal (für Sondersitzungen). 76

77

Fraktionen im Europäischen Parlament (Mandatsstärke) nach den Europawahlen 2014

- Fraktion der Europäischen Volkspartei (214)
- Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (189)
- Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (73)
- Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (68)
- Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Linke (52)
- Fraktion der Grünen/ Freie Europäische Allianz (51)
- Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (42)
- Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit (40)
- fraktionslos (18)

<http://www.europarl.europa.eu/meps/de/hemicycle.html> (abgerufen am 25.07.2017)

78 Das Europäische Parlament wählt gemäß Art. 14 Abs. 4 EUV den Präsidenten und das Präsidium aus seiner Mitte.

Die innere Ordnung des Parlaments regelt sich nach dessen Geschäftsordnung (GOEP), die nach Art. 232 Abs. 1 AEUV beschlossen wird. Das Präsidium besteht aus dem Präsidenten und 14 Vizepräsidenten (Art. 21 Abs. 1 GOEP). Die Mitglieder können sich nach ihrer politischen Zugehörigkeit zu Fraktionen zusammenschließen (Art. 29 Abs. 1 GOEP). Für die Bildung einer Fraktion bedarf es einer Mindestzahl von 19 Abgeordneten, die in einem Fünftel der Mitgliedstaaten gewählt wurden (Art. 29 Abs. 2 GOEP).

79 Das Europäische Parlament kann die Einsetzung eines nichtständigen Untersuchungsausschusses beschließen, der „behauptete Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben prüft“ (Art. 226 Abs. 1 AEUV). Das Europäische Parlament ernennt einen Europäischen Bürgerbeauftragten, der Beschwerden von jedem Unionsbürger oder jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnort oder Sitz in einem Mitgliedstaat über Missstände im Unionssystem entgegennimmt und näher prüft (Art. 228 AEUV).

3. Aufgaben

Die wesentlichen Befugnisse des Europäischen Parlaments	80
<ul style="list-style-type: none"> – Haushaltskompetenzen – Mitwirkung an der Rechtsetzung <ul style="list-style-type: none"> – Anhörung – Verfahren der Zusammenarbeit – Verfahren der Mitentscheidung – Zustimmung bei bestimmten völkerrechtlichen Abkommen – Zustimmung zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten – Kreativefunktion <ul style="list-style-type: none"> – Zustimmung zur Benennung der Kommissionsmitglieder – Kontrollfunktionen <ul style="list-style-type: none"> – Misstrauensvotum gegen die Kommission – Untersuchungsausschüsse 	

Während Art. 20 KS bei den Aufgaben des Europäischen Parlaments nur von Kontrollbefugnissen sprach und Art. 107 EA dem noch die Beratung hinzufügte, umschreibt Art. 14 Abs. 1 EUV ein breites Spektrum von Aufgaben des Parlaments. Danach wird zum einen die maßgebliche Verantwortung des Parlaments in der Funktion als Gesetzgeber und bei der Wahrnehmung der Haushaltsbefugnisse betont, zum anderen wird die politische Kontroll- und Beratungsfunktion des Parlaments zum Ausdruck gebracht. In dem Wandel spiegelt sich die ständige Aufwertung der Rechtsstellung mit einem deutlichen Kompetenzzuwachs vor allem bei der Rechtsetzung. 81

Im *Haushaltsbereich* hat das Parlament seit langem wesentliche Mitspracherechte. Nunmehr nehmen das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt die Befugnisse im Haushaltsbereich wahr (siehe Art. 314 Abs. 1, Art. 322 Abs. 1 AEUV). 82

Im Übrigen gibt es eine Skala gestufter Mitwirkungsrechte des Parlaments.

Im Bereich der Gesetzgebung ist das Mitentscheidungsverfahren zum Regelverfahren („ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ gem. Art. 294 AEUV) avanciert. Der damit verbundene erweiterte Regelungszugriff auf bestimmte Politikbereiche (etwa im Bereich der Justizzusammenarbeit, des Einwanderungsrechts oder der Verkehrspoli-

tik) begründet eine deutliche Aufwertung der Stellung des Parlaments. Nur in bezeichneten Ausnahmefällen tritt ein besonderes Gesetzgebungsverfahren an die Stelle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

Am unteren Rand der Skala der Mitwirkung ist die *Anhörung* im besonderen Gesetzgebungsverfahren angesiedelt, die als obligatorische Anhörung ausgestaltet ist (Beispiel: Erlass von Maßnahmen zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz gemäß Art. 21 Abs. 3 AEUV). Nach der Rechtsprechung des EuGH führt der Verstoß gegen ein Anhörungsgebot zur Nichtigkeit des jeweiligen Rechtsaktes wegen eines wesentlichen Formfehlers (im Sinne von Art. 263 Abs. 2 AEUV):

„Die in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag und in den entsprechenden Vertragsbestimmungen vorgesehene Anhörung ermöglicht dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Diese Befugnis ist für das im Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind“ (EuGH, Rs. 138/79, EU:C:1980:249, Rn. 33 – *Roquette*).

- 83 Wesentlich gesteigerte Mitwirkungsrechte gelten in den besonderen Gesetzgebungsverfahren, in denen das Parlament dem Rechtsakt zustimmen muss (Beispiele: Art. 19 Abs. 1; Art. 25 Abs. 2; Art. 86 Abs. 1; Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV). Auch außerhalb besonderer Gesetzgebungsverfahren bedarf es in bestimmten Bereichen der Zustimmung des Europäischen Parlamentes (Beispiele Art. 7 Abs. 1; Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2; Art. 49 UAbs. 1; Art. 50 Abs. 2 EUV).

Die Beschlussfassung des Parlaments unter Beteiligung des Rates im besonderen Gesetzgebungsverfahren findet nur einen Anwendungsfall, Art. 223 Abs. 2 Satz 1 AEUV.

Ähnlich wie der Rat, kann das Europäische Parlament die Kommission auffordern, die Initiative für den Erlass von Unionsakten zu ergreifen (Art. 225 AEUV).

- 84 Im Rahmen der *Außenbeziehungen* ist das Europäische Parlament beim Abschluss von völkerrechtlichen Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen anzuhören (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 *lit. b* AEUV). Der Abschluss bestimmter Abkommen bedarf der Zustimmung des Parlaments (Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 *lit. a* AEUV).