

§ 7

Rechtsetzung I – Kompetenzen

I. Zuweisung von Kompetenzen an die Union

1. Regelungstechnik
2. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen
3. Auswirkung auf die Mitgliedstaaten: Ausschließliche, geteilte und Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten

II. Auswahl der Kompetenzgrundlage

III. Wichtige Kompetenznormen

IV. Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranke

Literatur: Werner Schroeder, *Grundkurs Europarecht*, (2013), §7, II. Kompetenzen, S.127ff.; Matthias Herdegen, *Europarecht*, 15. Auflage (2013), §8, V, Rn.59 ff.

Die Mitgliedstaaten haben die Europäische Union mit bestimmten Rechtsetzungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen ausgestattet. Anders als Staaten, die sich mit jeder Frage befassen und dadurch die eigenen Kompetenzen verändern können (sog. Kompetenz-Kompetenz), darf die Union nur dann handeln, wenn eine der primärrechtlichen Kompetenznormen einschlägig ist (**Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**, Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV). Diese Verteilung zwischen den Ebenen ähnelt derjenigen des Grundgesetzes, das den Bundesländern grundsätzlich eine Allzuständigkeit zuweist, und dem Bund nur bestimmte, enumerativ aufgezählte Kompetenzen überträgt. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gilt für *jedes* Handeln der Union, nicht nur für die Rechtsetzung.

I. Zuweisung von Kompetenzen an die Union

Die Kompetenzen der Union sind kompliziert. Das Primärrecht verwendet eine weniger übersichtliche, dafür aber wesentlich differenziertere Technik der Kompetenzzuweisung, als deutsche JuristInnen es vom Grundgesetz gewohnt sind. Im unionalen Kompetenzregime unterscheiden sich das Ausmaß der Befugnisse der Union und die Art ihrer Wahrnehmung je nach Sachbereich – hier manifestieren sich politische Kompromisse, die gerade bei der Frage nach dem Umfang der Unionskompetenzen typischerweise besonders schwer umkämpft waren. Die Zuständigkeit der Union für die einzelnen Politikbereiche ergibt sich aus den generellen Bestimmungen des AEUV (Art.3,4 und 6 AEUV). Besonders geregelt sind nur die Zuständigkeiten der Union für die GASP (Art.2 Abs.4 AEUV) und die für die „Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“ (Art.2 Abs.3 und 5 AEUV). Die konkrete Ausübung der Zuständigkeiten, wie die Wahl des richtigen Rechtsakts und des Rechtssetzungsverfahrens, lässt sich aus den Bestimmungen der Verträge zu den einzelnen Politikbereichen ablesen.

1. Regelungstechnik

a. Erstens sind die Kompetenzen der Union zwar in wenigen Vorschriften zusammengefasst (Art.2-6AEUV), allerdings verteilen sich die konkretisierenden Normen über den gesamten Text der Verträge.

b. Zweitens enthalten die Kompetenznormen wesentlich **mehr Informationen**. Das Grundgesetz sieht für alle Regelungskompetenzen dieselbe Handlungsform, nämlich das Gesetz, und dieselben Gesetzgebungsverfahren vor; daher listen die Kompetenzvorschriften nur die einzelnen Sachbereiche auf. Das Primärrecht legt dann für jede Kompetenz gesondert fest, welche Organe wie an der Rechtsetzung beteiligt sein sollen (ordentliches oder besonderes Gesetzgebungsverfahren) und welche Handlungsformen verwendet werden können (Art.288 AEUV). Die Kompetenznorm legt also neben der grundsätzlichen Zuweisung einer Zuständigkeit an die Union insgesamt (Verbandskompetenz) immer auch fest, welches Organ innerhalb der Union diese Kompetenz auf welche Weise ausüben soll (Organkompetenz, Handlungsform und Verfahren, s. § 8).

Kompetenznormen sind z.B. Art. 31 AEUV: *„Der Rat legt [...]auf Vorschlag der Kommission fest.“*

Art. 46 AEUV: *„Das Europäische Parlament und der Rat treffen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses durch Richtlinie oder Verordnung alle erforderlichen Maßnahmen, um [...]“*, Art. 53 Abs. 1 AEUV: *„Um [...], erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien [...]“*, Art. 165 Abs. 4 AEUV: *„Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschlusses der Regionen Fördermaßnahmen [...]“*, Art. 89 AEUV: *„Der Rat legt gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren fest,[...]“*.

Gemeinsam ist den Regelungsermächtigungen, dass sie einem Unionsorgan, in der Regel dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammen (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) die Zuständigkeit zuweisen, zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels bestimmte Maßnahmen zu erlassen.

c. Drittens verwendet das Unionsrecht **verschiedene Methoden**, um die Fragen festzulegen, die von der Union geregelt werden dürfen. Diese Uneinheitlichkeit ist vor allem der schrittweisen Entwicklung der Union geschuldet und der Tatsache, dass die Übertragung von Kompetenzen politisch sehr heikel ist und daher jede einzelne Kompetenzformel einen Kompromiss darstellt.

– Die Verträge weisen der Union eher selten einfach bestimmte Sachgebiete zu, wie es das Grundgesetz tut (Art.3AEUV-Ausschließliche Zuständigkeiten der Union).

– Stattdessen haben die Mitgliedstaaten der Union häufig die Kompetenz übertragen, Maßnahmen zur Verwirklichung eines bestimmten Ziels bzw. zur Herstellung eines bestimmten Zustandes zu erlassen. Viele Kompetenznormen legen sowohl ein Regelungsziel, als auch (mehr oder weniger präzise) einen Sachbereich fest, für den das Ziel erreicht werden soll. Z.B. Art. 53 Abs. 1 AEUV

„Um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern“ (= Festlegung des Ziels) kann die Union Maßnahmen erlassen „für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie für die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten.“ (= Festlegung des Sachbereichs).

- Es finden sich aber auch Vorschriften, die keine Sachbereichsbeschränkung aufweisen, wie Art. 114 Abs. 1 AEUV, der die Union dazu ermächtigt, Maßnahmen zu erlassen, „welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.“ oder Art. 18 AEUV, der „Regelungen für das Verbot solcher Diskriminierungen [auf Grund der Staatsangehörigkeit]“ vorsieht. Auch Art. 352 Abs.1 AEUV ist eine reine Zielkompetenz, die der Union erlaubt, Vorschriften zu erlassen, die „erforderlich [sind], um [...] eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen“.

Diese sehr differenzierte Technik entspricht dem Charakter der Union: Die Mitgliedstaaten wollen nicht ihre Zuständigkeit für bestimmte Fragen allgemein „loswerden“, sondern innerhalb der Union bestimmte Ziele gemeinsam verfolgen. Eine umfassende Kompetenzübertragung für ganze Sachbereiche ist daher nur ausnahmsweise sinnvoll. Der Regelfall ist deshalb die geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten gem. Art.4 AEUV.

2. Geschriebene und ungeschriebene Kompetenzen

Neben den geschriebenen, d.h. im Primärrecht ausdrücklich genannten Kompetenzen gibt es – in Anlehnung an die ursprünglich amerikanische *implied powers*-Lehre – auch ungeschriebene Kompetenzen. Bisher war die wichtigste ungeschriebene Kompetenz, die die im AETR-Urteil [EuGH, Rs. 22/70 (Komm./Rat - AETR), Slg. 1971, 263, 274 f.] durch den EuGH entwickelt wurde. Danach kann die Union überall dort, wo ihr eine Kompetenz zur Regelung innerhalb der Union übertragen wurde, auch die erforderlichen völkerrechtlichen Verträge nach außen abschließen. Innen- und Außenkompetenzen gestalten sich also regelmäßig parallel. Mittlerweile hat die AETR-Rechtsprechung allerdings Einzug ins Primärrecht gefunden (Art.3 Abs.2 AEUV).

3. Auswirkung auf die Mitgliedstaaten: Ausschließliche, geteilte und Unterstützungs-Koordinierungs-und Ergänzungszuständigkeiten

Wie verhalten sich nun die Unionskompetenzen zu den Regelungsbefugnissen der Mitgliedstaaten? Die Mitgliedstaaten verlieren ihre Regelungskompetenzen nicht dadurch, dass sie neue Kompetenzen der Union schaffen (str.). Daher ist auch der Begriff „Kompetenzübertragung“, den das Grundgesetz verwendet, unglücklich. Denn er suggeriert, dass die übertragenen Kompetenzen vorher bei den Mitgliedstaaten bestanden haben und ihnen anschließend fehlen. Die Mitgliedstaaten hatten aber nie die Kompetenz, Vorschriften für das gesamte Unionsgebiet zu erlassen, sondern sie haben diese Befugnisse in den Gründungsverträgen der Union erst geschaffen. Auch gehen ihnen ihre Regelungsbefugnisse nicht quasi dinglich verloren, sondern sie sind aufgrund des **Loyalitätsgebots**

(Art. 4 Abs.3 EUV) verpflichtet, nichts zu tun, was die Ausübung der Unionskompetenzen stören würde. Sie sind also in der autonomen Wahrnehmung ihrer – grundsätzlich weiter bestehenden – Kompetenzen unter Umständen **gesperrt**.

a. Im Hinblick auf diese Frage lassen sich ausschließliche, geteilte und Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungszuständigkeiten unterscheiden. Die Figur der **ausschließlichen Zuständigkeit** ist aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannt. Sie setzt voraus, dass der Union ein bestimmter Sachbereich zugewiesen wurde, den sie allein vollständig regulieren soll. Wirkung einer ausschließlichen Zuständigkeit ist, dass die Mitgliedstaaten unabhängig davon, ob die Union ihre Zuständigkeit bereits wahrgenommen hat, keine eigenen Vorschriften mehr erlassen und auch keine völkerrechtlichen Verträge mit Drittstaaten schließen dürfen. Ausnahmsweise können sie tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen (Art.2 Abs.1, 2.Hs.AEUV). Ausschließliche Zuständigkeiten sind sehr selten. Gemäß Art.3 Abs.1 AEUV zählen dazu die Bereiche: a) Zollunion, b) Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, c) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, d) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der allgemeinen Fischereipolitik und e) die gemeinsame Handelspolitik. Ferner hat die Union unter bestimmten Voraussetzungen auch für den Abschluss internationaler Übereinkünfte eine ausschließliche Zuständigkeit (Art.3 Abs.2 AEUV, s.o.).

Geteilte Zuständigkeiten der Union sind der Regelfall (Art.2 Abs.2 und Art.4 AEUV). Die sogenannten Hauptbereiche, in denen der Union eine geteilte Zuständigkeit übertragen wird, werden exemplarisch in Art.4 Abs.2 AEUV aufgezählt. Namentlich sind diese Bereiche der Binnenmarkt, die Sozialpolitik, der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, der Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Hier dürfen die Mitgliedstaaten neben der Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen (Art.2 Abs.2 S. 1 AEUV). Sie dürfen allerdings nur so lange und soweit eigene Vorschriften erlassen (und völkerrechtliche Abkommen schließen), bis die Union ihrer Zuständigkeit ausübt, oder sich dazu entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben (Peremptionsprinzip, Art.2 Abs.2 S.2 und 3 AEUV). Wenn die Union nur einzelne Aspekte eines Sachbereichs regelt, bleiben die Mitgliedstaaten frei, alle vom Sekundärrecht nicht erfassten Fragen autonom zu regeln. Die Reichweite des Sekundärrechts bestimmt also die Freiräume, die die Mitgliedstaaten im Bereich geteilter Zuständigkeit verbleiben. Erlässt die Union z.B. nur Mindestvorschriften, entsteht durch ergänzendes nationales Recht kein Konflikt, so dass die Mitgliedstaaten nicht gesperrt sind, solche Vorschriften zu erlassen. Besonderheiten bestehen im Bereich Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Art.4 Abs.3 AEUV), sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Art.4 Abs.4 AEUV), weil sich die Zuständigkeit der Union in diesen Bereichen zwar darauf erstreckt, Maßnahmen zu treffen, ohne dass die Ausübung

ihrer Zuständigkeit jedoch die Mitgliedstaaten daran hindern darf, ihre eigene Zuständigkeit auszuüben. In den in Art.6 AEUV abschließend aufgeführten Politikbereichen hat die Union nur **Unterstützungs-, Koordinierungs-und Ergänzungszuständigkeiten**. Neben dem Schutz und der Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Kultur Tourismus, allgemeiner und beruflicher Bildung, Jugend und Sport, zählen auch der Katastrophenschutz und die Verwaltungszusammenarbeit zu diesen Politikbereichen. In diesen führt die Union dann Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzungen der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durch, ohne dass jedoch die Zuständigkeit der Union an die Stelle der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten treten würde (Art.2 Abs.5 S.1 AEUV).Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ist in diesen Bereichen durch Maßnahmen der Union nicht zulässig (Art.2 Abs.5 S. 2 AEUV).

b. Auch dort, wo die Union ausschließliche Kompetenzen hat oder wo sie eine geteilte Zuständigkeit wahrgenommen hat, bleiben **Umsetzungsmaßnahmen** der Mitgliedstaaten möglich, soweit sie unionsrechtlich erforderlich sind. Eine Richtlinie kann nicht nur, sondern sie muss durch nationales Recht umgesetzt werden. Dass die Mitgliedstaaten zu Umsetzungsmaßnahmen ohne weiteres in der Lage sind, ergibt sich aus dem oben Gesagten: ihre Regelungskompetenzen sind nicht verloren, sondern müssen lediglich im Einklang mit dem Unionsrecht wahrgenommen werden.

c. Besondere Zuständigkeiten

Besonders geregelt werden die Zuständigkeiten der Union für die “Koordinierung der Wirtschafts-und Beschäftigungspolitik“ (Art.2 Abs.3 und Art.5AEUV), sowie für die GASP (Art.2 Abs.4 AEUV und Art.24 EUV).Nach den Maßgaben des AEUV legt die Union Regeln zur Koordinierung der Wirtschafts-und Beschäftigungspolitik zwischen den Mitgliedstaaten fest (Art.2 Abs.3 und Art.5 AEUV).Ferner ist die Union dafür zuständig, die GASP, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, zu erarbeiten und zu verwirklichen (Art.2 Abs.4 AEUV und Art.24 EUV).

II. Auswahl der Kompetenzgrundlage

EuGH, Rs. C-376/98 (Tabakwerberichtlinie), Slg. 2000, I-8419.

Die Frage, ob *überhaupt* eine Kompetenz der Union besteht, ist wichtig für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Union. Die Frage, *welche* der potenziell einschlägigen Kompetenzen ausgewählt wird, ist vor allem wichtig für die interinstitutionelle Balance. Denn von der Auswahl der Kompetenznorm hängt immer auch das Verfahren ab – d.h. die Beteiligung der Organe (insbes. des EP) und die Mehrheitserfordernisse im Rat. Außerdem gehen die Regelungsbefugnisse der Union je nach Kompetenzgrundlage unterschiedlich weit, insbesondere besteht die Gefahr, dass ausdrückliche Harmonisierungsverbote durch die Wahl einer unbeschränkten Kompetenz umgangen werden.

Deshalb muss die **sachlich zutreffende Kompetenznorm** ausgewählt werden, die vor allem von Ziel und Inhalt der geplanten Maßnahme abhängt. Ein wichtiges Urteil zu dieser Frage erging zur Tabakwerberichtlinie. Der EuGH stellte fest, dass eine Richtlinie, die die Werbung für Tabakerzeugnisse einschränkt, und deren eigentlicher Hintergrund der Gesundheitsschutz ist, nicht auf die Kompetenznorm zur Förderung des Binnenmarktes gestützt werden kann [EuGH, Rs. C-376/98 (Tabakwerberichtlinie), Slg. 2000, I-8419, Rn. 115 (Ergebnis)]. Kommen mehrere Kompetenzgrundlagen in Betracht, die dasselbe Verfahren vorsehen, kann der Rechtsakt sich auf alle diese Normen stützen; sehen die Kompetenzgrundlagen dagegen unterschiedliche Verfahren vor, darf nur diejenige angewendet werden, die dem Schwerpunkt der Regelung oder dem Hauptziel der Maßnahme entspricht.

Jeder Rechtsakt muss seine Kompetenzgrundlage nennen. Fehlt diese Angabe oder wurde eine falsche Kompetenzgrundlage gewählt, erklärt der EuGH den gesamten Rechtsakt für **nichtig** [EuGH Rs. 29/59 (Niederlande/Hohe Behörde), Slg. 1960, 723/790]. Nennt ein Rechtsakt die zutreffende Grundlage und hat das Verfahren auch dieser Grundlage entsprochen, behandelt der EuGH allerdings die zusätzliche Nennung einer weiteren, falschen Grundlage als rein formalen Fehler, der nicht zur Nichtigkeit führt [EuGH, Rs. C-491/01 (British American Tobacco), Slg. 2002, I-11453, Rn. 98].

III. Wichtige Kompetenznormen

a. Wichtige Kompetenznormen des Unionsrechts sind **Art. 114 und 115 AEUV**, die es erlauben, die nationalen Rechtsvorschriften anzugleichen/zu harmonisieren. Es gibt auch noch eine Vielzahl spezieller Harmonisierungskompetenzen (z.B. Art. 46, 50, 53AEUV), denen gegenüber Art. 114 und 115 AEUV zurücktreten. **Harmonisierung** bedeutet, dass es einen unionsrechtlichen Standard gibt, den alle Mitgliedstaaten in ihr nationales Recht übernehmen müssen. Handlungsform ist typischerweise die Richtlinie. Im Unterschied dazu ersetzt die Rechtsvereinheitlichung alle nationalen Regelungen durch eine einzige Unionsrechtsnorm. Als Handlungsform dafür ist die Verordnung geeignet. Art. 114 und 115 AEUV sind sich sehr ähnlich, denn beide ermöglichen die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Interesse des Binnen- bzw. Gemeinsamen Marktes. Man kann ihre **Abgrenzung** nur verstehen, wenn man ihre Entstehungsgeschichte berücksichtigt: Art. 115 AEUV ist die ältere Vorschrift. Sie verlangt Einstimmigkeit im Rat und enthält das Kriterium dass die zu harmonisierenden nationalen Vorschriften sich unmittelbar „auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken“ müssen. Viele Rechtsetzungsprojekte auf der Grundlage von Art. 115 AEUV scheiterten. Bei den Verhandlungen zur der **Einheitlichen Europäischen Akte** (1985/86) hatte sich die Gemeinschaft die Schaffung eines „**Binnenmarktes**“ bis zum Jahr 1992 als großes Ziel vorgenommen. Dazu wurde Art. 114 AEUV als zusätzliche Kompetenznorm in das Primärrecht aufgenommen,

die wirkungsvoller als der alte Art. 115 AEUV sein sollte: Es wird mit qualifizierter Mehrheit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren entschieden; es können nicht nur Richtlinien, sondern alle Handlungsformen verwendet werden; auf das Erfordernis der „*unmittelbaren Auswirkung*“ der harmonisierten nationalen Vorschriften wurde verzichtet. Die Mitgliedstaaten waren allerdings nicht bereit, dieses Verfahren für alle Sachbereiche zu eröffnen. Deshalb enthält Art. 114 Abs. 2 AEUV Bereichsausnahmen, für die Art. 115 AEUV die einzig mögliche Kompetenzgrundlage bleibt. Außerdem wurde in Abs. 4-6 u. 9 die Möglichkeit für sog. Schutzergänzungsklauseln geschaffen, nach denen es den Mitgliedstaaten erlaubt werden kann, von der Harmonisierung „nach oben abzuweichen“. Für das Verhältnis von Art. 114 und 115 AEUV bedeutet das: Art. 114 AEUV geht vor; wo Bereichsausnahmen greifen, kann nur Art. 115 AEUV angewendet werden.

b. Eine weitere wichtige Kompetenznorm ist **Art. 352 AEUV**, der einstimmige (Rat) Rechtsetzung nach einem Vorschlag der Kommission ermöglicht, wenn keine spezifische Befugnisnorm besteht, ein Rechtsakt aber erforderlich ist, um im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen. In den Fällen, in denen die Verträge eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ausschließen, dürfen allerdings auch die auf der Flexibilitätsklausel beruhenden Maßnahmen keine Harmonisierung enthalten (Art.352 Abs.3 AEUV). Ferner kann die Union im Bereich der GASP nicht aufgrund dieser Klausel tätig werden (Art.352 Abs.4 AEUV). Bevor der Rat einen Rechtsakt auf der Grundlage des Art.352 AEUV erlassen kann, muss das Europäische Parlament diesem zustimmen. Art. 352 AEUV wird häufig ergänzend herangezogen, wenn eine spezielle Befugnis nicht alle Aspekte einer geplanten Regelung umfasst. Er kann aber durchaus auch die einzige Rechtsgrundlage sein. Beispielweise erließ die Union viele Rechtsakte zum Umweltschutz auf der Grundlage von Art. 352 AEUV (damals noch Art.308 EG), bevor mit Art. 191 ff. AEUV (174 ff. EG) hierfür eine spezielle Kompetenz in den Vertrag aufgenommen wurde.

Über die Vereinbarkeit dieser sog. „Flexibilisierungsklausel“ mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird viel **diskutiert**. Kritisiert wird, dass die Union durch extensive Nutzung des Art. 352 AEUV ihre Kompetenzbegrenzungen überspielen und so die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten übermäßig einschränken würde. Dabei erscheint es auf den ersten Blick erstaunlich, dass alle Mitgliedstaaten sich im Rat an dieser scheinbaren ‚Selbstentmachtung‘ beteiligen. Die Erklärung liegt auch darin, dass mit der Wahrnehmung einer Kompetenz auf Unionsebene die nationalen Regierungen (im Rahmen des Rates) eine Materie an Stelle der nationalen Parlamente regeln. Die Ausweitung des EU-Sekundärrechts erfolgt also vor allem auf Kosten der nationalen Parlamente. Deshalb wurde mit dem Vertrag von Lissabon der Absatz 2 eingefügt, wonach die Kommission die nationalen Parlamente auf ihre Vorschläge aufmerksam zu machen hat und ermöglicht ihnen damit, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu achten (Art.352 Abs.2 AEUV i.V.m. Art.5 Abs.1 und 3 EUV).

IV. Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Kompetenzausübungsschranke

Art. 5 Abs. 1, 3 und 4 EUV enthält das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Durch das Subsidiaritätsprinzip soll Kompetenz die Union auf solche Fälle beschränkt werden, in denen die Unionsebene tatsächlich besser geeignet ist, eine Frage zu regeln als die mitgliedstaatliche Ebene. Wenn die Union nicht die ausschließliche Zuständigkeit hat, darf die Union nur tätig werden, wenn zwei Voraussetzungen, die kumulativ erfüllt sein müssen, vorliegen: die Ziele der Regelung können nicht ausreichend durch autonome Regelungen der Mitgliedstaaten erreicht werden (Erforderlichkeitskriterium) und sie können auf der Ebene der Union besser erreicht werden (Optimierungskriterium)(Art.5 Abs.1 und 3 EUV).

Die Unionsorgane haben das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach den Maßgaben des sog. **Subsidiaritätsprotokolls** anzuwenden, während die nationalen Parlamente nach diesem Protokoll auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten (Art.5 Abs.3 und Art.12 Buchstabe b) EUV).¹ Es gibt zwar weiterhin kein unabhängiges "Kompetenzgericht", das die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überprüfen könnte, jedoch hat der Vertrag von Lissabon einige Neuerungen bezüglich der verfahrensrechtlichen Überprüfbarkeit des Subsidiaritätsprinzips mit sich gebracht.² Der Gerichtshof kann wie bislang eine Überprüfung nach den Maßgaben des Art.263 AEUV durchführen, wobei neu ist, dass die Klage von Mitgliedstaaten auch im Namen ihrer nationalen Parlamente oder Kammern der Parlamente übermittelt werden kann (Prozessstandschaft der Mitgliedstaaten für das jeweils klagende Organ).³ Dies wird jedoch lediglich bei besonders offensichtlichen Verstößen Erfolg haben.⁴ Als **verfahrensmäßiger Sicherungsmechanismus** wurde ferner eingeführt: Jeder Vorschlag für einen Rechtssetzungsakt muss begründen, warum er unter Subsidiaritätsgesichtspunkten gerechtfertigt ist (Art.5 Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union), die Kommission, die im Regelfall Urheberin der Vorschläge ist, wird verpflichtet umfangreiche Anhörungen durchzuführen bevor sie einen Rechtsakt vorschlägt (Art.2 Protokoll Nr.2), zudem muss sie jährlich einen Subsidiaritätsbericht erstellen (Art.9 Protokoll Nr.2), außerdem wurde ein Frühwarnmechanismus beschlossen, ein präventives Kontrollrecht der nationalen Parlamente, dass es ihnen ermöglicht die Unionsorgane mit einem nach ihren Ansicht vorliegenden Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip zu befassen (Art.6 Protokoll Nr.2).

¹ Protokoll über die Anwendung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vom 13.12.2007, ABL. 2007 C 306 S.150ff.

² Stefan Hobe, Europarecht, 6.Auflage, 2011, Rn.89.

³ Art.8 Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl.2007 C 306/150ff.); vgl. Ulrich Everling, Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon, in: EuR 2009, Beiheft 1, S.71 (75).

⁴ Stephan Hobe, Europarecht, 6. Auflage, 2011, Rn.89.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass Maßnahmen der Union inhaltlich und formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen (Art.5 Abs.1 und 4 EUV).⁵ Die Ziele der Union begründen somit auch keine neuen Unionszuständigkeiten, auf die die Union ihre Handlungen stützen könnte.⁶ Die Union darf deshalb nur innerhalb der ihr übertragenen Zuständigkeiten und in diesem Rahmen nur bis zur Erfüllung der in den Verträgen festgelegten Ziele handeln (Art.3 Abs.6 EUV).

(Stand: April 2014)

⁵ Protokoll zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl.2007 C 306/150ff.).

⁶Vanessa Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, 2009, S.59.