

# Kapitel 1. Bestandsaufnahme der Vorschriften, die mitgliedstaatliche Pflichten vorsehen

Grundlegung der Untersuchung von der Reichweite mitgliedstaatlicher Pflichten, die Unionsorgane an der nationalen Rechtsetzung zu beteiligen, ist eine Bestandsaufnahme verschiedener mitgliedstaatlicher Pflichten. Diese Bestandsaufnahme hilft auch bei der Betrachtung von Folgen der Nicht-Beteiligung der Unionsorgane an der nationalen Rechtsetzung weiter, die ebenfalls Gegenstand des Forschungsauftrags ist. Daher wird eine erste Darstellung und Kategorisierung der Pflichten, die sich aus den Vorschriften des Unionsrechts ergeben, Gegenstand des ersten Abschnitts sein.

Das Unionsrecht beinhaltet eine Vielzahl von Informations-, Mitteilungs- und Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten<sup>1</sup>, die im Verhältnis der Mitgliedstaaten zu den Unionsorganen, als auch zu anderen Mitgliedstaaten gelten. Oft sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Unionsorgan über das nationale Recht zu informieren. Es sind aber nicht nur reine Informationspflichten der Mitgliedstaaten im Unionsrecht zu finden. Solche Verpflichtungen sind vielmehr oft mit einer weiteren Pflicht – zur Beteiligung der *Europäischen Union* und der anderen Mitgliedstaaten am nationalen Rechtsetzungsverfahren – verbunden. In einem solchen Fall sind die Mitgliedstaaten gehalten, während der Vorbereitung eines nationalen Gesetzes eine Stellungnahme eines Unionsorgans zu dem Entwurf des nationalen Gesetzes einzuholen.

Das Unionsrecht kennt keine generelle Beteiligungs-, Auskunfts-, Informations- oder Mitteilungspflicht hinsichtlich der nationalen Gesetzentwürfe während des innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahrens<sup>2</sup>. Die *Union* hat keine allgemeine Verbandskompetenz inne, die Harmonisierung des nationalen Verfahrensrechts, sei es des Verwaltungsverfahrens sei es des Gerichtsverfahrens, zum Gegenstand hat<sup>3</sup>. Es gibt keine allgemeine Konsultations- oder

---

<sup>1</sup> Siehe Aufzählung bei *Puttler* in *Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rdn. 10.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch die Aufstellung bei *Jans* LIEI 1998, 25 f.

<sup>3</sup> *Röben* Aussenverfassungsrecht, 2007, 329.

Auskunftspflicht<sup>4</sup>. Der *Kommission* steht kein allgemeines ungeschriebenes Weisungsrecht oder Kontrollrecht hinsichtlich mitgliedstaatlicher Rechtsetzung zu<sup>5</sup>. Die Erforderlichkeit einer geschriebenen Pflicht zur Beteiligung eines Unionsorgans folgt aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung<sup>6</sup>, der nach Art. 5 I EUV für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der *Union* gilt. Nach Art. 4 I EUV verbleiben alle der *Union* nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten.

Die unterschiedlichen Normen finden sich im Unionsrecht, sowohl im Primärrecht als auch im durch die Unionsorgane erlassenen Sekundärrecht. Diese Pflichten sind Gegenstand der nachfolgenden Untersuchung<sup>7</sup>.

An erster Stelle werden zur Veranschaulichung der unterschiedlichen, sich aus dem Unionsrecht ergebenden mitgliedstaatlichen Verpflichtungen bloße Informations- oder Anzeigepflichten der Mitgliedstaaten dargestellt, denen der Mitgliedstaat beispielsweise nach dem Abschluss des innerstaatlichen Rechtsetzungsverfahrens nachzukommen hat. Diese Pflichten dienen dem Informationsbedürfnis der *Kommission*. Im weiteren Verlauf werden die Pflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane an mitgliedstaatlichem Verfahren der Rechtsetzung zu beteiligen, Gegenstand der Analyse sein. Diese dienen einer präventiven Kontrolle mitgliedstaatlicher Gesetze. Hier ist zwischen einfachen und qualifizierten Beteiligungspflichten zu unterscheiden. Eine einfache Beteiligungspflicht besteht aus einer Verpflichtung zu der Mitteilung des nationalen Gesetzentwurfs und zu der Durchführung eines Verfahrens, im Laufe dessen sich ein Unionsorgan am nationalen Rechtsetzungsverfahren beteiligt. Die qualifizierten Beteiligungspflichten beinhalten über diese zwei Elemente hinaus auch ein qualifizierendes Element – eine Stillhalteverpflichtung. Diese Stillhalte-Klausel stellt für den Mitgliedstaat eine zusätzliche Pflicht dar, die über die Verpflichtungen hinausgeht, die eine einfache Beteiligungspflicht mit sich bringt.

Das Unionsorgan wird an dem Rechtsetzungsverfahren beteiligt. Der Begriff der „Beteiligung“ ist von der „Mitwirkung“ zu unterscheiden. Diese Unterscheidung richtet sich nach den Adressaten der Vorschriften sowie dem

---

<sup>4</sup> v. *Bogdandy/Schill* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 4 EUV Rdn. 102 (41. EL Juli 2010); *Zuleeg* Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, 1969, 324; *Zuleeg* JöR, Bd. 20 1971, 1 (34); *Puttler* in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rdn. 92.

<sup>5</sup> Sommer, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im Europäischen Umweltrecht, 2003, 757.

<sup>6</sup> Sommer Der Europäische Verwaltungsverbund, 2005, 82; *Schroeder* AöR (Bd. 129) 2004, 3 (11); siehe Aufzählung bei *Puttler* in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 4 EUV Rdn. 10.

<sup>7</sup> Diese wird unter der Annahme durchgeführt, dass die Unionsorgane während des nationalen Gesetzgebungsverfahrens beteiligt werden.

Umfang der sich aus ihnen ergebenden Verpflichtungen. Geht ein Entwurf eines nationalen Rechts bei einem Unionsorgan im Rahmen der Notifizierung ein, wird es an dem nationalen Rechtsetzungsverfahren mitwirken. Es kann nicht zur Beteiligung verpflichtet werden, weil das Beteiligungsverfahren vor diesem Organ selbst stattfindet. Ein Unionsorgan kann aber zur Mitwirkung gehalten werden.

Demgegenüber kann ein Mitgliedstaat zur Beteiligung des Unionsorgans an seinem Rechtsetzungsverfahren verpflichtet werden. Eine Pflicht des Mitgliedstaates zur Mitwirkung am Zustandekommen seines eigenen Gesetzes ist insoweit nicht denkbar.

Danach unterscheiden sich die „Mitwirkung“ und die „Beteiligung“ voneinander je nachdem, wem (einem Unionsorgan oder einem Mitgliedstaat) welche Verpflichtungen obliegen.

## A. Informations- und Anzeigepflichten der Mitgliedstaaten

Gegenstand der mitgliedstaatlichen Mitteilung im Fall der Informationspflichten ist der Wortlaut der innerstaatlichen Vorschriften. Da der Wortlaut nationaler Normen erst nach dem Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens feststeht, löst die Mitteilung der Vorschriften keine Beteiligung der *Kommission* aus, die eine Bedeutung für die nationale Gesetzgebung hätte. Der unionsrechtlichen Mitteilungsverpflichtung wird bereits dann genüge getan, wenn die mitgliedstaatliche Mitteilung die *Kommission* erreicht. Mit dieser Information erschöpft sich der Gehalt einer bloßen Informationspflicht. Der Mitgliedstaat hat dann keine weiteren Pflichten, insbesondere muss er keine Reaktion der *Kommission* abwarten.

### I. Primärrechtliche Informationspflichten

Als Beispiele von Informations- und Anzeigepflichten der Mitgliedstaaten dienen die Mitteilung oder die Notifizierung der mitgliedstaatlichen Schutzmaßnahmen zum Zweck des Verbraucherschutzes. Nach Art. 169 I AEUV leistet die Union einen Beitrag zur Förderung der Interessen der Verbraucher und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus, zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen. Auf der

Grundlage dieser Norm ergeben Richtlinien, die das mitgliedstaatliche Recht harmonisieren<sup>8</sup>. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind jedoch nicht daran gehindert, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, Art. 169 IV 1 AEUV. Diese müssen der *Kommission* mitgeteilt werden. Eine vertragliche Mitteilungspflicht ergibt sich somit aus Art. 169 IV 3 AEUV. Danach hat ein Mitgliedstaat der *Kommission* Maßnahmen mitzuteilen, die strengere Schutzmaßnahmen als die von der Union verabschiedeten Vorgaben vorsehen. Art. 169 AEUV stellt eine Schutzverstärkungsklausel dar<sup>9</sup>. Die mitgliedstaatliche Mitteilung kann einen der in Abs. 1 genannten Politikbereiche betreffen. Art. 169 III i.V.m. II AEUV zielt nicht auf die Harmonisierung der Rechtslage ab<sup>10</sup>. Die Mitteilung dient ausschließlich Informationszwecken<sup>11</sup>. Sie findet nach der Verabschiedung des nationalen Gesetzes statt.

Nach Art. 193 S. 3 AEUV sind verstärkte mitgliedstaatliche Schutzmaßnahmen betreffend die Umweltpolitik der *Kommission* zu notifizieren. Dabei handelt es sich um eine bloße Anzeige-, Mitteilungs- und Meldepflicht<sup>12</sup>. Diese mitgliedstaatliche Mitteilung bedarf keiner Begründung<sup>13</sup>. Weder eine Beteiligung und Überprüfung der nationalen Maßnahme noch eine Zustimmung dazu sieht die Norm vor<sup>14</sup>. Die Notifikation<sup>15</sup>, wie auch die Bestätigung der *Kommission*<sup>16</sup>, wenn sie erfolgt, haben lediglich einen deklaratorischen Charakter. Sie hat zum Ziel, „der *Kommission* die Wahrnehmung ihrer Aufgabe als Hüterin des Vertrages zu erleichtern“<sup>17</sup>, indem sie „einen Überblick

---

<sup>8</sup> Vgl. die Auflistung der bereits erlassenen Richtlinien bei *Kotzur* in Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 169 Rdn. 8.

<sup>9</sup> *Krebber* in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 169 Rdn. 22; *Berg* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 169 Rdn. 19; *Pfeiffer* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 169 Rdn. 42 (44. EL 2011).

<sup>10</sup> *Berg* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 169 Rdn. 19.

<sup>11</sup> *Berg* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 169 Rdn. 19; *Pfeiffer* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 169 Rdn. 44 (44. EL 2011); *Berg* in v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 169 Rdn. 8.

<sup>12</sup> *Kahl* in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 26; *Callies* in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 Rdn. 15; *Käller* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 9; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 193 Rdn. 17 (44. EL Mai 2011).

<sup>13</sup> *Käller* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 9; *Kahl* in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 26.

<sup>14</sup> *Käller* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 9; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 193 Rdn. 17 (44. EL Mai 2011).

<sup>15</sup> *Callies* in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 Rdn. 15; *Bieber/Epiney/Haag* Die Europäische Union, 10. Aufl. 2013, § 32 Rdn. 41; *Kahl* in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 27.

<sup>16</sup> *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 193 Rdn. 17 (44. EL Mai 2011).

<sup>17</sup> *Kahl* in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 26.

über die nationalen Sonderwege“ erhält<sup>18</sup>. Eine Beteiligung der *Kommission* an der nationalen Rechtsetzung als Reaktion auf die Mitteilung ist nicht gefordert<sup>19</sup>. Der notifizierende Mitgliedstaat muss die Beurteilung der *Kommission* nicht abwarten<sup>20</sup>. Das nationale Recht ist auch vor oder ohne Notifizierung anwendbar<sup>21</sup>.

## II. Sekundärrechtliche Informationspflichten

Im Sekundärrecht finden sich mitgliedstaatliche Pflichten, „die geltenden Vorschriften“ oder den „Wortlaut aller innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ mitzuteilen, die auf dem Gebiet der jeweiligen Verordnung oder Richtlinie in den Mitgliedstaaten geltendes Recht sind<sup>22</sup>.

Eine solche Pflicht enthält z.B. Art. 10 der Verordnung zur Regelung der Durchführung bestimmter Vorschriften der Verordnung Nr. 1798/2003 des Rates über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer<sup>23</sup>. Nach erfolgter Meldung eines Staates über die Maßnahmen, die er zur Anwendung der Verordnung erlässt, unterrichtet die *Kommission* die anderen Mitgliedstaaten darüber. Es ist hingegen kein Verfahren festgelegt, das einem Unionsorgan bestimmte Beteiligungsrechte am nationalen Rechtsetzungsverfahren zuerkennt.

Art. 9 III der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle<sup>24</sup> beinhaltet die gleiche Verpflichtung. Danach teilen die Mitgliedstaaten der

---

<sup>18</sup> Frenz *Europäisches Umweltrecht*, 1997, Rdn. 642.

<sup>19</sup> *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 Rdn. 15; GA *Saggio Schla*, Rs. C-127/97, Slg. 1998, I-6005 – Rdn. 24; *Kahl in Streinz*, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 26; Vgl. den Unterschied zu Art. 114 V und VI AEUV bei: *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 Rdn. 15.

<sup>20</sup> *Kahl in Streinz*, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 193 Rdn. 27. Andere Ansicht *Frenz*, *Europäisches Umweltrecht*, 1997, Rdn. 642 (‐Dieser Anzeige ist konstitutive Bedeutung zuzumessen, damit die Kommission einen Überblick über die bestehenden nationalen Sonderwege hat und ggf. gegen gemeinschaftswidrige Aktionen nach Art. 169 EGV vorgehen kann. Daß diese eine nationale bestätigt, ist hingegen im Gegensatz zu Art. 100 Abs. 6 EGV nicht vorgesehen und daher keine Gültigkeitsvoraussetzung‐).

<sup>21</sup> *Callies in Callies/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 193 Rdn. 15.

<sup>22</sup> Vgl. beispielsweise Art. 24 der Richtlinie 2000/13/EG vom 20.03.2000, ABl. 2000 L 109/29; Art. 38 der Richtlinie 2002/22/EG vom 7.3.2002, ABl. 2002 L 108/51; Art. 23 der Richtlinie 2006/87/EG vom 12.12.2006, ABl. 2006 L 389/1; Art. 94 I 2 i.V.m. Art. 94 I 1 der Richtlinie 2007/64/EG vom 13.11.2007, ABl. 2007 L 319/1; Art. 26 I UAbs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 26 I UAbs. 1 S. 1 der Richtlinie 2008/56/EG vom 17.06.2008, ABl. 2008 L 164/19; Art. 38 I UAbs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 38 I UAbs. 1 S. 1 der Richtlinie 2008/57/EG vom 17.06.2008, ABl. 2008 L 191/1; Art. 4 der Richtlinie 2008/61/EG vom 17.06.2008, ABl. 2008 L 158/41; Art. 23 II der Richtlinie 2008/62/EG vom 20.06.2008, ABl. 2008 L 162/13.

<sup>23</sup> Verordnung Nr. 1925/2004 vom 29.10.2004, ABl. 2004 L 331/13.

<sup>24</sup> Richtlinie 94/62/EG vom 20.12.1994, ABl. 1994 L 365/10.

*Kommission* den Wortlaut ihrer innerstaatlichen Normen mit, die ihrer Ansicht nach den grundlegenden Anforderungen im Sinne dieses Artikels entsprechen. Diese Mitteilungspflicht bezieht sich auf einzelstaatliche Normen, sofern diese Bereiche nicht durch harmonisierte Normen geregelt sind. Darüber hinaus regelt Art. 22 dieser Richtlinie Mitteilungspflichten bezüglich der Vorschriften, die im Anwendungsbereich dieser Richtlinie innerstaatlich geltendes Recht darstellen (Abs. 3) und die in Umsetzung der Richtlinie verabschiedet werden (Abs. 1 S. 2). Eine solche Mitteilungs- oder Unterrichtungspflicht beinhalten alle Richtlinien<sup>25</sup>. Diese ist üblicherweise am Ende der jeweiligen Richtlinie verortet und tritt im Zusammenhang mit der Umsetzungsverpflichtung auf. Mitzuteilen sind die mitgliedstaatlichen Vorschriften, die in Umsetzung der Richtlinie erlassen werden oder die auf dem von der Richtlinie betroffenen Bereich gelten.

Die Richtlinie zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien<sup>26</sup> wurde wiederum in Ermangelung einer einheitlichen Berichterstattungspflicht in anderen Umweltschutzrichtlinien erlassen (z.B. Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4. Mai 1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft<sup>27</sup>, Artikel 14 der Richtlinie 78/176/EWG des Rates vom 20. Februar 1978 über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion<sup>28</sup>, geändert durch die Richtlinie 83/29/EWG<sup>29</sup>). Die hierdurch eingeführte Berichterstattungspflicht gilt sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die *Kommission*. Zum Zwecke der Beurteilung des Stands der Anwendung der Umweltschutzrichtlinien in der Union und der Zur-Verfügung-Stellung des Informationsmaterials für die Öffentlichkeit müssen die nationalen Vorschriften harmonisiert werden. Die Mitgliedstaaten sind mit dem Ablauf der Umsetzungsfrist gehalten, ohne weitere Anfrage seitens der *Kommission* oder anderer Mitgliedstaaten, über ihre (Un-)Tätigkeit zu berichten<sup>30</sup>. Diese Mitteilungspflicht haben die Mitgliedstaaten gegenüber der

---

<sup>25</sup> Vgl. beispielsweise Art. 24 der Richtlinie 2000/13/EG vom 20.03.2000, ABL 2000 L 109/29; Art. 38 der Richtlinie 2002/22/EG vom 7.3.2002, ABL 2002 L 108/51; Art. 23 der Richtlinie 2006/87/EG vom 12.12.2006, ABL 2006 L 389/1; Art. 94 I 2 i.V.m. Art. 94 I 1 der Richtlinie 2007/64/EG vom 13.11.2007, ABL 2007 L 319/1; Art. 26 I UAbs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 26 I UAbs. 1 S. 1 der Richtlinie 2008/56/EG vom 17.06.2008, ABL 2008 L 164/19; Art. 38 I UAbs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 38 I UAbs. 1 S. 1 der Richtlinie 2008/57/EG vom 17.06.2008, ABL 2008 L 191/1; Art. 4 der Richtlinie 2008/61/EG vom 17.06.2008, ABL 2008 L 158/41; Art. 23 II der Richtlinie 2008/62/EG vom 20.06.2008, ABL 2008 L 162/13.

<sup>26</sup> Richtlinie 91/692/EWG vom 23. Dezember 1991, ABL 1991 L 377/48.

<sup>27</sup> ABL 1976 L 129/23.

<sup>28</sup> ABL 1978 L 54/19.

<sup>29</sup> ABL 1983 L 32/28.

<sup>30</sup> Salzborn, Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, 2011, 217 f.

*Kommission* und gegenüber anderen Mitgliedstaaten zu erfüllen. Der Inhalt der Mitteilung ist aber nicht das von der Union vorgegebene Umsetzungsrecht, sondern die eigene rechtsetzende Tätigkeit, die im Bereich des Umweltschutzes erfolgt<sup>31</sup>. Die Richtlinie betrifft die Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Vorschriften über die Berichterstattung, die keinen Bezug zum nationalen Rechtsetzungsverfahren aufweist. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, die *Kommission* aus der Durchführung dieser Richtlinie Bericht zu erstatten. Dies stellt – in Abgrenzung zur Umsetzung – eine „richtliniengerechte Anwendung des nationalen Rechts“ dar<sup>32</sup>.

Nach Art. 12 der Richtlinie 93/98/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 zur Harmonisierung der Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte<sup>33</sup> teilen die Mitgliedstaaten der *Kommission* unverzüglich jeden Gesetzentwurf zur Einführung neuer verwandter Schutzrechte mit und geben die Hauptgründe für ihre Einführung sowie die vorgesehene Schutzdauer an. Nach dieser Mitteilung folgt kein Verfahren der Beteiligung eines Unionsorgans.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die einfachen Informations- oder Anzeigepflichten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten darstellen, ein nationales Gesetz einem Unionsorgan mitzuteilen. Mangels einer vorgeschriebenen Beteiligung eines Unionsorgans am nationalen Rechtsetzungsverfahren haben solche Normen keine unmittelbare Bedeutung für die vorliegende Untersuchung. Einen Platz in der Arbeit haben sich diese Pflichten trotz dessen verdient. Nicht zuletzt die Tatsache, dass die hier angesprochenen Mitteilungen im Anschluss an die Verabschiedung eines Gesetzes erfolgen, sprach für ihre Aufnahme und Darstellung. Dadurch ist ersichtlich, dass die Reichweite mitgliedstaatlicher Mitteilungspflichten sehr breit ist. Eine Mitteilungspflicht kann nicht nur ein geltendes nationales Gesetz zum Gegenstand haben, sondern auch dessen Entwurf.

## **B. Pflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen**

Die Pflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen, weisen eine andere Rechtsnatur als die oben behandelten einfachen Informationspflichten auf. Hier wendet sich der

---

<sup>31</sup> Salzborn, Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, 2011, 218.

<sup>32</sup> Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, 108.

<sup>33</sup> ABl. 1993 L 290/9.

Mitgliedstaat bereits während des nationalen Rechtsetzungsverfahrens an ein Unionsorgan. Der Entwurf einer Rechtsnorm muss mitgeteilt werden. Die Erfüllung einer mitgliedstaatlichen Pflicht, ein Unionsorgan über das nationale Vorhaben zu unterrichten, löst im Fall der einfachen und qualifizierten Beteiligungspflichten die Beteiligung eines Unionsorgans an einem Verfahren der Überprüfung des mitgliedstaatlichen Gesetzentwurfs aus. Das jeweilige Unionsorgan überprüft den nationalen Gesetzentwurf auf seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht<sup>34</sup>.

Der Umfang der Beteiligung eines Unionsorgans kann unterschiedlich sein. Ein notwendiger Bestandteil einer jeden Beteiligung ist das Verfahren der Überprüfung des nationalen Gesetzentwurfs. Die Beteiligungsvorschriften sehen vor, dass diese Kontrolle mit dem Erlass einer Empfehlung, Entscheidung, Stellungnahme oder mit dem Unterlassen der abschließenden Stellungnahme endet. Die geltenden Unionsnormen bestimmen, um welche Beteiligungsform es sich handelt. Dies steht nicht im Ermessen der Unionsorgane. Je nach Beteiligungsform variiert der Grad des Einflusses der Unionsorgane auf das mitgliedstaatliche Recht im Laufe der Rechtsetzung. Er kann von einer Pflicht, eine Äußerung des Unionsorgans im nationalen Gesetz zu berücksichtigen bis zu einer Genehmigung des nationalen Gesetzentwurfs reichen. Die unionsrechtlichen Pflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen, lassen sich in einfache und qualifizierte Pflichten unterteilen. Die zuletzt Genannten werden unten in weitere Kategorien aufgeteilt. Diese Kategorisierung erfolgt je nach der Einflussnahme der Unionsorgane auf das nationale Recht. Ihre Formen werden unten dargestellt.

## **I. Einfache Beteiligungspflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen**

Die einfachen Pflichten der Mitgliedstaaten, die Union am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen, verleihen der Union ein Recht, am mitgliedstaatlichen Verfahren beteiligt zu werden sowie einen Abschlussakt

---

<sup>34</sup> Unter der nationalen Gesetzgebung ist in der vorliegenden Ausarbeitung der Prozess des Entwurfsstadiums, der innerstaatlichen (Bundestag, Bundesrat) sowie der unionsrechtlichen (*Europäische Kommission, Europäische Zentralbank*, andere Mitgliedstaaten) Abstimmung des Gesetzes zu verstehen. Mit dem Inkrafttreten ist das Gesetzgebungsverfahren beendet. Daher ist die daran anschließende Mitteilung des nationalen Gesetzes, deren Beispiele die Informations- und Mitteilungspflichten darstellen, kein Bestandteil dieses Prozesses mehr. Evtl. mitgliedstaatliche Fehler in diesem Bereich sind dementsprechend kein Gegenstand der Arbeit.

zu erlassen. In den Fällen der einfachen Pflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane an nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen, korrespondiert die mitgliedstaatliche Pflicht zur Mitteilung mit einer Beteiligung des Unionsorgans. Das kompetente Unionsorgan wird beteiligt. Hier ist das durch die mitgliedstaatliche Mitteilung in Gang gesetzte Verfahren vor dem Unionsorgan im Tatbestand der jeweiligen Vorschrift geregelt. Die Einhaltung dieses Verfahrens stellt gleichzeitig die einzige Anforderung an die unionsrechtliche Beteiligung dar. Als Beispiele dafür dienen die Beteiligung nach Art. 117 I 1 AEUV, die Beteiligung nach der Entscheidung des Ministerrates vom 9.10.1961 sowie die nach der Entscheidung des Rates vom 4.12.1962 über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik. Eine neue Pflicht, die einer einfachen Natur ist, stellt die Bewertung der *Kommission*, die sie aufgrund der Verordnung 473/2013 Aufsicht über die nationale Haushaltsplanung durchführt, dar. Diese Pflicht steht im Zusammenhang mit der Koordinierung der Wirtschaftspolitik.

### **1. Die Empfehlung der Kommission nach Art. 117 I 1 AEUV**

In Art. 117 AEUV ist eine einfache Beteiligungspflicht geregelt. Diese Norm ist unter Titel VII des Vertrages verortet; in Kapitel 3 „Die Angleichung der Rechtsvorschriften“. Sie stellt eine der Grundlagen der Rechtsangleichung dar. Ihr Wortlaut („Ist zu befürchten, dass der Erlass oder die Änderung einer ... Vorschrift, eine Verzerrung ... verursacht“) legt nahe, dass es sich um präventive Rechtsangleichungsmaßnahmen<sup>35</sup> handelt. Diese Vorschrift gibt der *Kommission* „eine Präventivbefugnis“<sup>36</sup>, die zur Vermeidung der potentiell drohenden Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt beitragen soll<sup>37</sup>. Eine Befürchtung der Wettbewerbsverzerrung kann diese Pflicht entstehen lassen<sup>38</sup>. Die Norm stellt die Rechtsgrundlage für „präventive Rechtsangleichungsmaßnahmen“ dar<sup>39</sup>. Die zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ohnehin bestehenden Unterschiede sollen nicht vergrößert werden<sup>40</sup>. Diese Vorschrift unterscheidet sich von den oben behandelten Informationspflichten dadurch, dass sie für die Mitgliedstaaten relevant ist, noch bevor das nationale Recht verabschiedet wird<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> Tietje in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 117 Rdn. 1 (43. EL 2011).

<sup>36</sup> Korte in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 117 Rdn. 1 f.

<sup>37</sup> Beiser/Zorn in Mayer, EUV/AEUV, Art. 117 Rdn. 4 (90. EL 2010).

<sup>38</sup> Beiser/Zorn in Mayer, EUV/AEUV, Art. 117 Rdn. 1 (90. EL 2010).

<sup>39</sup> Tietje in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 117 Rdn. 1 (43. EL 2011).

<sup>40</sup> EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1254 (1271) – *Costa/E.N.E.L.*

<sup>41</sup> Beiser/Zorn in Mayer, EUV/AEUV, Art. 117 Rdn. 3 (90. EL 2010).

Gem. Art. 117 I 1 AEUV setzt sich ein Mitgliedstaat, der eine Änderung der Rechtsvorschriften beabsichtigt, mit der *Kommission* ins Benehmen, wenn zu befürchten ist, dass der Erlass oder die Änderung einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift eine Verzerrung i.S. des Art. 116 AEUV verursacht. Gem. Satz 2 empfiehlt die *Kommission* die zur Vermeidung der Verzerrung geeigneten Maßnahmen.

Diese Norm ist für die Untersuchung relevant, weil sie eine Pflicht zur Kooperation enthält, die auch eine Konsultationspflicht genannt wird<sup>42</sup>. Die Verpflichtung zum „Ins-Benehmen-Setzen“ i.S. von Art. 117 AEUV stellt eine spezielle Regelung zu Art. 4 III EUV dar<sup>43</sup>, der von dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit zwischen der *Union* und den Mitgliedstaaten handelt. Im Fall dieses Konsultationsverfahrens handelt es sich um eine Unterrichtung der *Kommission*, deren Gegenstand alle nationalen Rechtsvorschriften sind, die den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verfälschen könnten, was wiederum zur Verzerrung führen könnte<sup>44</sup>. Unter den Rechtsvorschriften sind „alle staatlichen Gesetze im materiellen Sinn, Gewohnheitsrecht und Präjudizrechtsprechung“ zu verstehen<sup>45</sup>. Verwaltungsvorschriften i.S. von Art. 117 AEUV stellen „alle abstrakt-generellen Anweisungen einer vorgesetzten Behörde gegenüber einem nachgeordneten Funktionsträger“ dar<sup>46</sup>. Die aufgrund von Art. 117 AEUV erfolgende Notifikation hat abstrakt-generelle Regelungen zum Gegenstand<sup>47</sup>. Die Stellungnahme eines Unionsorgans kann Einfluss auf das nationale Rechtsetzungsverfahren nehmen. Diese Pflicht zur Unterrichtung ist unbedingt<sup>48</sup>.

Daraufhin prüft die *Kommission* im Rahmen eines Konsultationsprozesses, ob die zu befürchtende Verzerrung eintreten kann. Diese Fragestellung ist Gegenstand von Beratungen mit den Mitgliedstaaten.

Ist eine Wettbewerbsverzerrung zu befürchten, erlässt die *Kommission* eine Empfehlung, Art. 117 I 2 i.V.m. Art. 288 V AEUV. Die am Ende der Überprüfung ergehende Äußerung ist eine Maßnahme der Rechtsangleichung<sup>49</sup>. Die Vorschrift des Art. 117 AEUV befindet sich im Kapitel 3 „Angleichung

---

<sup>42</sup> Grabitz, Stillhalteverpflichtungen vor dem Binnenmarkt, 1988, 5; Zuleeg JöR (Bd. 20) 1971, 1 (33).

<sup>43</sup> Wilms in Hailbronner/Wilms, EGV, Art. 10 Rdn. 68 (12. EL 2006); Beiser/Zorn in Mayer, EUV/AEUV, Art. 117 Rdn. 1 (90. EL 2010).

<sup>44</sup> Leible/Schröder in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 117 Rdn. 3.

<sup>45</sup> Beiser/Zorn in Mayer, EUV/AEUV, Art. 117 Rdn. 2 (90. EL 2010).

<sup>46</sup> Beiser/Zorn in Mayer, EUV/AEUV, Art. 117 Rdn. 2 (90. EL 2010).

<sup>47</sup> Sutter in Mayer/Stöger, EUV/AEUV, Art. 108 Rdn. 4 (171b. EL 2014).

<sup>48</sup> Classen in v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 117 Rdn. 7.

<sup>49</sup> Leible/Schröder in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 117 Rdn. 6; Korte in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 117 Rdn. 3.

der Rechtsvorschriften“. Die Reaktion der *Kommission* hat unverzüglich zu erfolgen, damit die Rechtsetzung des Mitgliedstaats nicht verzögert wird<sup>50</sup>. Der Einfluss eines Unionsorgans auf das nationale Rechtsetzungsverfahren besteht im Erlass einer Empfehlung<sup>51</sup>. Inhalt der Empfehlung kann das Unterlassen des entworfenen Gesetzesvorhabens, eine Änderung der mitgeteilten Maßnahme oder eine Änderung der Normen der anderen Mitgliedstaaten sein<sup>52</sup>. Ziel ist die Vermeidung einer drohenden Wettbewerbsverzerrung<sup>53</sup>.

Die Prüfung der *Kommission* stellt eine Prognose dar<sup>54</sup>. Erweist sich diese als falsch, leistet der Mitgliedstaat der Empfehlung keine Folge und tritt keine Wettbewerbsverzerrung ein, liegen die Voraussetzungen für das Tätigwerden nach Art. 116 AEUV nicht vor<sup>55</sup>.

## **2. Exkurs: Stellungnahmen der Kommission zu den mitgliedstaatlichen Haushaltsplänen nach der „Twopack“ Verordnung**

Im Rahmen eines *Exkurses* wird eine relativ neue unionsrechtliche Pflicht behandelt, mit der die koordinierte Haushaltsüberwachung eingeführt wird<sup>56</sup>. Da es sich nicht um die Teilnahme eines Unionsorgans an dem nationalen Rechtsetzungsverfahren (es werden keine Haushaltsgesetze notifiziert) handelt, wird diese neue Regelung nur am Rande angesprochen. Gleichwohl verdient sie sich einen Raum in der vorliegenden Ausarbeitung.

Aus Art. 7 I der Verordnung (EU) Nr. 473/2013<sup>57</sup> ergibt sich das Recht der *Kommission*, zu den Übersichten über die Haushaltsplanung der Mitgliedstaaten Stellungnahme abzugeben. Nach Art. 6 I dieser Verordnung legen die Mitgliedstaaten der *Kommission* und der Euro-Gruppe alljährlich bis zum 15. Oktober eine Übersicht über die Haushaltsplanung für das Folgejahr vor. Bereits diese Übersicht hat nach Satz 2 im Einklang mit bestimmten

---

<sup>50</sup> Leible/Schröder in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 117 Rdn. 6; Classen in v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 117 Rdn. 12.

<sup>51</sup> Nach einer Ansicht im Schrifttum beinhaltet Art. 117 AEUV eine Stillhalteklause, vgl. hierzu Meyring EuR 2003, 949. Dagegen spricht aber, dass der Wortlaut keine Hinweise darauf liefert.

<sup>52</sup> Khan in Geiger/Khan/Kotzur, AEUV, 6. Aufl. 2017, Art. 117 Rdn. 2; Tietje in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 117 Rdn. 7 (43. EL 2011).

<sup>53</sup> Tietje in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 117 Rdn. 7 (43. EL 2011) und von Bogdandy/Schill in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 4 EUV Rdn. 102 (41. EL 2010); Korte in Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 117 Rdn. 2.

<sup>54</sup> Classen in v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 117 Rdn. 6 und 16.

<sup>55</sup> Classen in v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 117 Rdn. 16.

<sup>56</sup> Stöbener EuZW 2013, 526.

<sup>57</sup> Verordnung vom 21. Mai 2013, ABl. 2013 L 140/11.

Empfehlungen zu stehen. Nach Art. 7 I gibt die *Kommission* so bald wie möglich, spätestens aber zum 30. November eine Stellungnahme zu der Übersicht über die Haushaltsplanung ab. Aufgrund des Art. 7 II S. 2 kann die *Kommission* in Ausnahmefällen die Mitgliedstaaten auffordern, so bald wie möglich, spätestens innerhalb von drei Wochen nach Abgabe ihrer Stellungnahme, eine überarbeitete Übersicht über die Haushaltsplanung vorzulegen. Nach der 21. Begründungserwägung (Satz 4) zu dieser Verordnung sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Stellungnahme der *Kommission* zur Übersicht über die Haushaltsplanung im Rahmen des Verfahrens zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes zu berücksichtigen. Zu dieser überarbeiteten Übersicht gibt die *Kommission* eine neue Stellungnahme ab. Nach Art. 7 II 2 UAbs. 3 gibt die *Kommission* zur überarbeiteten Übersicht über die Haushaltsplanung so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von drei Wochen nach Übermittlung der überarbeiteten Übersicht über die Haushaltsplanung, eine neue Stellungnahme ab.

Daraus ergibt sich zweierlei. Zum einen folgt hieraus, dass die Mitgliedstaaten die Haushaltspläne der *Kommission* zu notifizieren haben<sup>58</sup>. Zum anderen scheint die Stellungnahme der *Kommission* nicht so unverbindlich zu sein, wie ihr Name es verspricht. Denn die *Kommission* hat das Recht, den Mitgliedstaat *aufzufordern*, einen neuen Entwurf vorzulegen. Liest man die Vorschrift zusammen mit Satz 4 der 21. Begründungserwägung, ergibt sich aus dem Regelungszusammenhang, dass die Stellungnahme – trotz des unverbindlichen Charakters – im nationalen Haushaltsentwurf zu berücksichtigen ist.

Hierfür spricht auch die 22. Begründungserwägung, wonach das Maß der Berücksichtigung der Stellungnahme im nationalen Haushaltsgesetz für die Bewertung Bedeutung hat, ob bzw. wann die Voraussetzungen für einen Beschluss über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits in dem betroffenen Mitgliedstaat gegeben sind. Eine evtl. Nicht-Berücksichtigung der Stellungnahme sollte als ein erschwerender Umstand gelten. Ausdrücklich ist diese Befugnis in Art. 12 der Verordnung geregelt.

Auch wenn die Stellungnahme unverbindlich ist, ergeben sich aus den Bestimmungen der Verordnung Konsequenzen, die im Fall ihrer Nicht-Berücksichtigung eintreten. Setzt sich der Mitgliedstaat über die Stellungnahme hinweg, bleibt dieses Verhalten nicht folgenlos. Die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens als Folge der Nicht-Berücksichtigung dieser Äußerung des Unionsorgans sieht die Verordnung nicht vor. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese für alle mitgliedstaatlichen Verstöße allgemein geltende Folge in diesem Fall ausscheidet. Vielmehr sind die in der Verordnung

---

<sup>58</sup> Von Haushaltsentwürfen spricht Stöbener EuZW 2013, 526.

explizit genannten Konsequenzen als auf die Fälle der Verstöße gegen die Haushaltsdisziplin besonders zugeschnittene *leges speciales* zu verstehen.

Die *Kommission* hat kein Recht zur Änderung nationaler Haushaltsentwürfe inne<sup>59</sup>. Weder den Vorschriften noch den Begründungserwägungen lässt sich die Regelung einer Stillhalteklausel entnehmen. Daher sind die Mitgliedstaaten nicht gehalten, ihr Rechtssetzungsverfahren bis zum Erlass der unionsrechtlichen Stellungnahme anzuhalten. Daher handelt es sich hier – nach der hier zugrunde gelegten Terminologie – um eine einfache Pflicht.

### **3. Die Stellungnahme der Kommission nach dem Konsultationsverfahren gem. der Entscheidung des Ministerrates vom 9.10.1961**

Die Entscheidung des Ministerrates vom 9.10.1961 über ein Konsultationsverfahren bei der Aushandlung von Abkommen über die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern und bei der Änderung des Liberalisierungsstandards gegenüber dritten Ländern<sup>60</sup> verpflichtet in Art. 4 die Mitgliedstaaten dazu, die *Kommission* und die anderen Mitgliedstaaten über die Absicht der Änderung des Liberalisierungsstandards gegenüber Drittländern zu unterrichten (Abs. 1) und die *Kommission* und die anderen Mitgliedstaaten zu konsultieren (Abs. 2). An diesen Voraussetzungen hat sich nichts durch Art. 15 der Entscheidung des Rates vom 16.12.1969 über die schrittweise Vereinheitlichung der Abkommen über die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern und über die Aushandlung der unionsrechtlichen Abkommen<sup>61</sup> geändert. Auch verlangte Nr. 2 lit. b) des Teils B des Anhangs zur Entscheidung des Rates vom 25.09.1962 über ein Arbeitsprogramm auf dem Gebiet der gemeinsamen Handelspolitik<sup>62</sup> die Durchführung des in Art. 4 der Ratsentscheidung vom 9.10.1961 festgelegten Konsultationsverfahrens. Das Konsultationsverfahren nach der Entscheidung vom 9.10.1961 gilt daher über die Übergangszeit hinaus weiter<sup>63</sup>.

Die Konsultation setzt eine Unterrichtung eines Unionsorgans über das neue mitgliedstaatliche Recht voraus. Der Wortlaut weist aber darauf hin, dass die *Kommission* vor der Änderung des Liberalisierungsstandards zu konsultieren ist. Zwar regelt die Norm ausdrücklich kein Verfahren der Beteiligung der *Kommission* an der nationalen Rechtsetzung. Dem Begriff der Konsultierung

---

<sup>59</sup> Stöbener EuZW 2013, 526.

<sup>60</sup> ABl. 1961/1273.

<sup>61</sup> Entscheidung 69/494/EWG, ABl. 1969 L 326/39.

<sup>62</sup> ABl. 1962/2353.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu EuGH, Rs. 174/84, Slg. 1986, 559 (593) (Rdn. 58).

wohnt aber das Erfordernis der Durchführung von Konsultationen inne, deren Gegenstand das nationale Rechtsetzungsverfahren ist. Darauf weist eine Begründungserwägung zu der Entscheidung des Ministerrates vom 9.10.1961 hin, dass die Unterrichtung der *Kommission* rechtzeitig zu erfolgen hat, so dass sie dazu ihre Vorschläge unterbreiten kann. Art. 4 III lässt bei den Änderungen des Liberalisierungsstandards in dringenden Fällen eine nachträgliche Konsultation zu.

#### **4. Die Äußerung der Kommission gem. Art. 6 der Entscheidung des Rates über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik**

Die Entscheidung des Rates vom 4. Dezember 1962 über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik<sup>64</sup> legt den Mitgliedstaaten in Art. 5 die Pflicht auf, der *Kommission* die Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu übermitteln. Gem. Art. 6 Abs. 1 1. Spiegelstrich kann sich die *Kommission* zu diesen Rechts- und Verwaltungsvorschriften äußern. Nach 2. Spiegelstrich muss sie sich äußern, wenn ein Mitgliedstaat dies beantragt. Gemäß Absatz 2 hört die *Kommission* in beiden Fällen den Ständigen Agrarstrukturausschuss zur Förderung der Koordinierung der Agrarstrukturpolitik und zur Vertiefung einer engen und ständigen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der *Kommission*, der bei der *Kommission* eingesetzt ist. Art. 1 I. Unabhängig davon, ob die *Kommission* sich äußern muss oder nicht, ist sie zur Anhörung des Ausschusses verpflichtet. Durch die Mitteilung der Entwürfe nationaler Vorschriften wird daher ein bestimmtes Verfahren in Gang gesetzt.

„Die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft ermöglicht es, diese Politik mit der gemeinsamen Agrarpolitik und den anderen Zielen der Gemeinschaft abzustimmen“, heißt es in der Begründung der Entscheidung. Daher ist davon auszugehen, dass der Ausschuss in der Anhörung überprüft, ob die übermittelten nationalen Vorschriften der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik förderlich sind. Daraus folgt, dass die mitgliedstaatliche Mitteilung bestimmten gemeinschaftlichen Zielen, nämlich der Koordinierung der Agrarstrukturpolitik, dient. Ob die nationalen Vorschriften diese Zwecke fördern, entscheidet der Ausschuss.

---

<sup>64</sup> ABl. 1962 L 136/2892.

### **5. Stellungnahme der Kommission nach Art. 29 Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur**

Nach Art. 29 Abs. 3 Satz 2 der Verordnung Nr. 2328/91 des Rates vom 15. Juli 1991 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur<sup>65</sup> gab die *Kommission* ihre Stellungnahme zu mitgliedstaatlichem Recht ab. Mitzuteilen waren nach Abs. 1 die nationalen Entwürfe der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die der Durchführung der Verordnung dienen. Dadurch unterschied sich die Mitteilungspflicht nach dieser Verordnung von anderen Beteiligungspflichten. In diesen anderen Fällen entschied ein Mitgliedstaat selbst, wann er das nationale Rechtsetzungsverfahren einleiten wollte.

Nach der Mitteilung prüft die *Kommission*, ob im Hinblick auf die Vereinbarkeit des mitgeteilten Rechts mit der Verordnung und unter Berücksichtigung der Ziele der Verordnung sowie des notwendigen Zusammenhangs zwischen den verschiedenen Maßnahmen die Bedingungen für eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an der in Artikel 1 genannten Maßnahme erfüllt sind. Nach Abs. 4 hat eine weitere Mitteilung zu erfolgen: die Mitgliedstaaten teilen der *Kommission* die in Abs. 3 genannten Rechts- und Verwaltungsvorschriften unmittelbar nach ihrer Verabschiedung mit.

## **II. Qualifizierte Beteiligungspflichten der Mitgliedstaaten, die Unionsorgane am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen**

Neben den einfachen Beteiligungspflichten finden sich im Unionsrecht qualifizierte Pflichten der Mitgliedstaaten, die *Union* am nationalen Rechtsetzungsverfahren zu beteiligen. Die qualifizierten Beteiligungspflichten beinhalten über eine Mitteilungspflicht und ein Beteiligungsverfahren hinaus ein weiteres Element – eine Stillhalteverpflichtung. Das ist diejenige Eigenschaft, die diese Pflichten von den einfachen Beteiligungspflichten unterscheidet. Gleichzeitig ist sie das qualifizierende Merkmal dieser Vorschriften. Diese unionsrechtlichen Normen halten das nationale Rechtsetzungsverfahren für eine Zeit an. Es ist zwischen vertraglichen *stand-still*-Klauseln und besonderen Stillhalteverpflichtungen zu unterscheiden<sup>66</sup>. Die Stillhaltepflichten können sich nicht nur aus dem Vertrag, sondern auch aus den Rechtsakten der Union (Informations-Richtlinie) sowie besonderen Vereinbarungen der Mitgliedstaaten

---

<sup>65</sup> ABl. 1991 L 218/1, aufgehoben und ersetzt durch Verordnung Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, ABl. 1997 L 142/1.

<sup>66</sup> Tietje in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Art. 117 Rdn. 1 (43. EL 2011).

ergeben<sup>67</sup>. Zwischen diesen sich aus verschiedenen Rechtsquellen ergebenden Stillhaltepflichten bestehen keine Unterschiede<sup>68</sup>. Allen diesen Pflichten ist vielmehr gemeinsam, dass sie das nationale Rechtsetzungsverfahren für eine Zeit anhalten.

Dieses Stillhaltegebot kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Es kann zum einen die Verpflichtung betreffen, eine bestimmte Zeit abzuwarten. Zum anderen kann es die Pflicht zum Inhalt haben, die Äußerung des Unionsorgans abzuwarten. Es kann darüber hinaus sowohl die Pflicht, eine Zeit, als auch die Pflicht, eine Äußerung abzuwarten, zum Gegenstand haben. Die Zeit des Abwartens ist nicht immer näher bestimmt.

Im Fall der Pflicht, eine Zeit abzuwarten, ergibt sich die mitgliedstaatliche Befugnis, das Rechtsetzungsverfahren fortzuführen aus der Unionsvorschrift – einer Beteiligungspflicht – selbst<sup>69</sup>. Im Gegensatz dazu folgt das Recht, das Rechtsetzungsverfahren fortzusetzen, im Fall der Pflichten, die Äußerung abzuwarten, von der Äußerung des Unionsorgans, die am Ende des Beteiligungsverfahrens ergeht<sup>70</sup>.

### ***1. Die Verpflichtung, eine bestimmte Zeit abzuwarten, innerhalb der eine Äußerung ergehen kann***

Den Unionsvorschriften, die das Abwarten einer bestimmten Zeit gebieten, bevor das nationale Gesetz verabschiedet wird, ist gemeinsam, dass nach Ablauf dieser Zeit eine Genehmigungsfiktion in Bezug auf den nationalen Gesetzentwurf eintritt. Wenn in dieser Zeit keine Reaktion der *Kommission* ergeht, darf der Mitgliedstaat das nationale Rechtsetzungsverfahren aufgrund dieser Fiktion fortsetzen. Die Grundlage der Genehmigung kraft Fiktion ist eine ausdrückliche Regelung in der Unionsvorschrift. Das heißt nicht, dass die *Kommission* den nationalen Gesetzentwurf nicht überprüft. Es kann und muss zu einer Prüfung kommen. Das Untätigbleiben der anzuhörenden Behörde bezieht sich lediglich auf den Erlass eines abschließenden Rechtsaktes. Nach

---

<sup>67</sup> *Classen* in v. der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV/GRC, 7. Aufl. 2015, Art. 117 Rdn. 3.

<sup>68</sup> Vgl. die Aufzählung der Pflichten aus Art. 117 AEUV, Art. 114 AEUV sowie aus der Informations-Richtlinie als Informations- und Konsultationspflichten: von *Bogdandy/Schill*, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 4 EUV Rdn. 102 (41. EL 2010).

<sup>69</sup> *Herrnfeld* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 114 Rdn. 109.

<sup>70</sup> Vgl. zu der Ermächtigung zur Fortsetzung des nationalen Verfahrens *Herrnfeld* in Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 114 Rdn. 109; *Huthmacher* Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bei indirekten Kollisionen, 1985, 174; EuGH, Rs. C-319/97, Slg. 1999, I-3143 (3170) (Rdn. 28) – *Kortas*; in diese Richtung auch *Zuleeg* JöR (Bd. 20) 1971, 22 (33), der vom „Erlass der Gesetze“ spricht, die nicht auf „Anweisung der Gemeinschaften“ zurückgehen; von der ausdrücklichen Ermächtigung sprechen: *Zuleeg* JöR (Bd. 20) 1971, 1 (22, 36); *Zuleeg* Das Recht der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Bereich, 1969, 233.

Ablauf der in der Beteiligungsnorm bestimmten Zeit darf der Mitgliedstaat das Rechtsetzungsverfahren fortsetzen.

a) Vorschriften, die eine Genehmigungsfiktion vorsehen

Eine Genehmigungsfiktion tritt beispielsweise nach Art. 9 II 1 der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1493/1999 des Rates und zur Einführung eines Unionskodex der önologischen Verfahren und Behandlungen<sup>71</sup> ein, wonach Griechenland der *Kommission* eine Mitteilung zu machen hat. Gegenstand der Mitteilung sollten neue Rechtsvorschriften sein, die die Sorten, Anbauggebiet und Weinbereitungsgebiet im Vergleich zu den vor dem 31. Dezember 1980 geltenden griechischen Rechtsvorschriften ändern. Hintergrund dieser Mitteilung ist, dass ein önologisches Verfahren, das angewandt wird, um einen Tafelwein „Retsina“ zu gewinnen, nur unter bestimmten Voraussetzungen durchgeführt werden darf. Eine dieser Voraussetzungen war die Bestimmung der Anbauggebiete durch die griechischen Rechtsvorschriften. Im Fall ihrer Änderung, muss die *Kommission* davon in Kenntnis gesetzt werden. Für den Fall, dass die *Kommission* auf die griechische Mitteilung innerhalb von zwei Monaten nicht reagiert, tritt kraft Fiktion eine Genehmigung der Änderungen ein, Art. 9 II 2<sup>72</sup>.

Eine weitere Fiktion enthält Art. 2 V der Entscheidung des Rates vom 22. November 1973 zur Änderung der Entscheidung vom 21. März 1962 über die Einführung eines Verfahrens zur vorherigen Prüfung und Beratung künftiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs<sup>73</sup>. Nach Art. 2 V setzt der Mitgliedstaat die nach Art. 1 mitgeteilten Vorschriften erst in Kraft, nachdem die in Absatz 1 oder 4 vorgesehene Frist abgelaufen ist oder die *Kommission* ihre Stellungnahme abgegeben oder ihre Empfehlung ausgesprochen hat, es sei denn, dass ein Fall äußerster Dringlichkeit ein sofortiges Eingreifen des Mitgliedstaats erfordert. Nach Art. 2 I richtet die *Kommission* innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der Mitteilung nach Art. 1 eine Stellungnahme oder eine Empfehlung an den Mitgliedstaat, wovon sie die übrigen Mitgliedstaaten unterrichtet.

---

<sup>71</sup> Verordnung Nr. 423/2008 vom 8.5.2008, ABl. 2008 L 127/13, aufgeboben durch Verordnung Nr. 606/2009 der Kommission vom 10. Juli 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 479/2008 des Rates hinsichtlich der Weinbauerzeugniskategorien, der önologischen Verfahren und der diesbezüglichen Einschränkungen, ABl. 2009 L 193/1.

<sup>72</sup> Wörtlich heißt es in Art. 9 II 2: „Reagiert die Kommission nicht innerhalb von zwei Monaten nach dieser Mitteilung, so kann Griechenland die vorgenannten Änderungen einführen.“

<sup>73</sup> ABl. 1973 L 347/48.