

WALTER FRENZ

**HANDBUCH**  
**EUROPA-  
RECHT**

**BAND 6 Institutionen  
und  
Politiken**



Springer

Handbuch Europarecht

Band 6

Institutionen und Politiken

---

Walter Frenz

---

# Handbuch Europarecht

Band 6

## Institutionen und Politiken

 Springer

Professor Dr. jur. Walter Frenz  
Maître en Droit Public  
RWTH Aachen  
Wüllnerstraße 2  
52062 Aachen  
Deutschland  
frenz@bur.rwth-aachen.de  
www.rwth-aachen.de/bur

ISBN 978-3-540-31100-3                      e-ISBN 978-3-540-31101-0  
DOI 10.1007/978-3-540-31101-0  
Springer Heidelberg Dordrecht London New York

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2011

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

*Einbandentwurf:* WMXDesign GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier

Springer ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media ([www.springer.com](http://www.springer.com))

Für Edelgard, Hannah und Christian

# Vorwort

Band 6 ist der letzte dieses Handbuchs zum Europarecht und befasst sich mit den Institutionen und Politiken. Auch er ist, wie schon Band 5 zu Wirkungen und Rechtsschutz, wesentlich geprägt von den Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon, ebenso von den zahlreichen Einzelaussagen des BVerfG in seinem *Lissabon*-Urteil zur Ausdehnung von Einzelpolitiken sowie zu Mehrheits- und Verfahrenswechseln unter Aufgabe nationaler Vetorechte. Besonders betroffen und daher sehr ausführlich behandelt ist die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und in Strafsachen als Teil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Insoweit stellen sich auch aktuelle Fragen zum Datenschutz (Swift- sowie Flug-gastdaten-Abkommen und Grenzen aufgrund deutscher Verfassungsidentität nach dem BVerfG-Urteil zur Vorratsdatenspeicherung vom 2.3.2010).

Der Vertrag von Lissabon hat das Gesetzgebungsverfahren umfassend erneuert und eine partiell neue Organarchitektur geschaffen. Das Europäische Parlament wurde – neben dem Europäischen Rat – erheblich aufgewertet. Daraus ergeben sich wichtige Konsequenzen für die tiefer gehend untersuchte Frage der hinreichenden demokratischen Legitimation der EU auch bei einer Fortentwicklung.

Eine faktische Fortentwicklung ergab sich durch die Griechenland-Hilfe und den sich anschließenden Schutzschirm zur Vermeidung einer staatlichen Zahlungs-krise. Beide werden auf ihre Vereinbarkeit mit der eigentlich verbotenen Unter-stützung und Haftung gerade für die Euro-Staaten nach den Regeln der Wirt-schaftspolitik untersucht. Oder ist (künftig) eine europäische Wirtschaftsregierung möglich?

Zahlreiche (gerade wirtschaftsrelevante) Einzelpolitiken erfuhren wichtige Än-derungen: So wurde die Rechtsangleichung anders systematisiert, das Gesund-heitswesen ebenso wie die gemeinsame Handelspolitik erweitert und eine neue Energiepolitik geschaffen. Darauf wird umfassend eingegangen, ebenso auf die Umgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wie des auswärtigen Handelns der Union insgesamt.

Die Ausführungen befinden sich auf dem Stand von Ende Juni 2010 und gehen nur vereinzelt darüber hinaus. So wurde noch der *Mangold*-Beschluss vom 6.7.2010 berücksichtigt, ebenso der Beschluss über den Europäischen Auswärtigen Dienst vom 26.7.2010 sowie die politische Einigung über die Finanzaufsicht vom 2.9.2010. Wiederum danke ich sehr herzlich meinen sehr umsichtigen und talentierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Erika Casimir-van den Broek, Anna-Maria Distelrath, Christian Ehlenz, Sibylle Féaux de Lacroix, Vera Götzkes, Anna-Miriam Kane, Kristina Wimmers M.A. und Hendrik J. C. Wübbenhorst. Sie haben wesentlich zur raschen Fertigstellung beigetragen. Einige von ihnen waren

in das Projekthaus HumTec (Human Technology) der RWTH Aachen, Teilprojekt Law & Technology im Rahmen der Exzellenzinitiative eingebunden, woraus sich zusätzliche Anregungen ergaben. Ebenso haben die Referendarinnen Elisabeth Häringer und Stavroula Pasaporti mitgewirkt. Die Betreuung und Formatierung der Manuskripte lag in den zuverlässigen Händen von Ellen Rennen M.A. sowie den studentischen Hilfskräften Lisa Bähr, Alina Piwowarski und Sara Vogelsang. Auch ihnen gilt mein herzlicher Dank, ebenso Dr. jur. Brigitte Reschke vom Springer-Verlag, die mir wieder alle erforderliche Freiheit ließ, insbesondere für den stärker als geplant angewachsenen Umfang.

Zu diesem wie auch zu den vorliegenden Bänden würde ich mich über Reaktionen sehr freuen. Sie erreichen mich unter:

Univ.-Prof. Dr. Walter Frenz  
RWTH Aachen  
Wüllnerstr. 2  
52062 Aachen  
0241/8095691  
E-Mail: [frenz@bur.rwth-aachen.de](mailto:frenz@bur.rwth-aachen.de)

Aachen, den 20. September 2010

Walter Frenz

# Inhaltsübersicht

**Inhaltsverzeichnis.....XVII**

**Abkürzungsverzeichnis.....CXI**

**Teil I Unionsorgane und Einrichtungen.....1**

**Kapitel 1 Grundstruktur der Union.....3**

§ 1 Staatenverbund.....3

§ 2 Europa der Bürger.....29

§ 3 Demokratische Grundsätze der Union.....33

§ 4 Gewaltenteilung.....96

§ 5 Unionsinstitutionen.....116

**Kapitel 2 Europäisches Parlament.....145**

§ 1 Aufgaben und Befugnisse.....145

§ 2 Wahl und Zusammensetzung.....167

§ 3 Organisation.....206

**Kapitel 3 Europäischer Rat.....223**

§ 1 Terminologie.....223

§ 2 Aufgaben und Befugnisse.....225

§ 3 Organstellung.....227

§ 4 Zusammensetzung und Organisation.....229

**Kapitel 4 Rat.....249**

§ 1 Aufgaben und Befugnisse.....249

§ 2 Zusammensetzung und Organisation.....251

§ 3 Mitgliedstaatliche Bindungen?.....288

**Kapitel 5 Kommission.....293**

§ 1 Aufgaben.....293

§ 2 Zusammensetzung und Organisation.....298

§ 3 Einrichtungen und Stellen der Kommission.....336

**Kapitel 6 Beratende Einrichtungen.....349**

§ 1 Gemeinsame Vorgaben.....349

§ 2 (Europäischer) Wirtschafts- und Sozialausschuss.....351

§ 3 Ausschuss der Regionen.....365

<b>Kapitel 7 Gerichtshof der EU .....</b>	<b>383</b>
§ 1 Stellung des Gerichtshofs der EU im Institutionsgefüge .....	383
§ 2 Aufgaben und Befugnisse .....	385
§ 3 Zusammensetzung und Organisation .....	386
<b>Kapitel 8 Europäische Zentralbank und Europäische Investitionsbank .....</b>	<b>387</b>
§ 1 Europäische Zentralbank .....	387
§ 2 Europäische Investitionsbank .....	397
<b>Kapitel 9 Rechnungshof und Finanzverfassung .....</b>	<b>403</b>
§ 1 Rechnungshof .....	403
§ 2 Finanzverfassung .....	413
<b>Kapitel 10 Europäisches Dienstrecht .....</b>	<b>447</b>
§ 1 Der europäische öffentliche Dienst .....	447
§ 2 Grundstruktur des europäischen öffentlichen Dienstes .....	449
§ 3 Kollektives Dienstrecht .....	452
§ 4 Dienstrechtliche Streitigkeiten .....	454
<b>Teil II Rechtsetzungsverfahren .....</b>	<b>459</b>
<b>Kapitel 11 Grundsystem und Vorbereitung .....</b>	<b>461</b>
§ 1 Allgemeines .....	461
§ 2 Grundsätze .....	464
§ 3 Rechtsakte mit und ohne Gesetzescharakter .....	467
§ 4 Initiative .....	470
§ 5 Beteiligung der nationalen Parlamente .....	485
§ 6 Unterzeichnung, Veröffentlichung und Inkrafttreten .....	491
§ 7 Fehlerfolgen .....	493
§ 8 Lobbyismus .....	495
§ 9 Diskontinuität des Gesetzgebungsverfahrens? .....	495
<b>Kapitel 12 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren .....</b>	<b>501</b>
§ 1 Regelverfahren .....	501
§ 2 Anwendungsbereich .....	502
§ 3 Verfahrensablauf .....	507
§ 4 Beteiligung anderer Organe und Einrichtungen .....	523
§ 5 Verfahrensverzögerungen .....	525
§ 6 Beteiligung der Mitgliedstaaten .....	525
§ 7 Übersicht: Ordentliches Gesetzgebungsverfahren .....	528
<b>Kapitel 13 Besondere Gesetzgebungs- und sonstige Rechtsetzungsverfahren .....</b>	<b>529</b>
§ 1 Besondere Gesetzgebungsverfahren .....	529
§ 2 Sonstige Rechtsetzungsverfahren .....	537

---

<b>Teil III Einzelpolitiken.....</b>	<b>547</b>
<b>Kapitel 14 Unionsziele und -werte.....</b>	<b>549</b>
§ 1 Stellenwert und Abgrenzung .....	549
§ 2 Werte.....	551
§ 3 Ziele nach Art. 3 EUV.....	567
<b>Kapitel 15 System der Unionspolitiken .....</b>	<b>607</b>
§ 1 Grundkonzeption.....	607
§ 2 Ausschließliche Unionszuständigkeit .....	614
§ 3 Geteilte Zuständigkeit.....	620
§ 4 Koordinierende Zuständigkeit.....	633
§ 5 Weitere Zuständigkeiten.....	641
§ 6 Abgrenzung.....	642
§ 7 Übergreifende inhaltliche Gesichtspunkte .....	645
<b>Kapitel 16 Landwirtschafts- und Fischereipolitik.....</b>	<b>683</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung.....	683
§ 2 Reichweite.....	689
§ 3 Ziele und Grundsätze .....	704
§ 4 Mittel.....	716
§ 5 Verfahren und Organzuständigkeit.....	743
<b>Kapitel 17 Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts .....</b>	<b>749</b>
§ 1 Gemeinsame Grundlagen .....	749
§ 2 Grenzkontrollen, Asyl, Einwanderung .....	789
§ 3 Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit .....	812
<b>Kapitel 18 Verkehrspolitik .....</b>	<b>867</b>
§ 1 Einbettung in den Binnenmarkt .....	867
§ 2 Begrenzte Reichweite .....	870
§ 3 Sonderregime für See- und Luftverkehr .....	882
§ 4 Hauptmaßnahmen für Binnenverkehrsträger .....	891
<b>Kapitel 19 Steuerpolitik .....</b>	<b>903</b>
§ 1 Grundkonzeption, Bedeutung, Ziele und Reichweite.....	903
§ 2 Mittel.....	906
<b>Kapitel 20 Rechtsangleichung.....</b>	<b>943</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung.....	943
§ 2 Ziele .....	952
§ 3 Intensität und Mittel .....	954
§ 4 Abgrenzung.....	961
§ 5 Allgemeine Angleichungskompetenzen.....	971
§ 6 Grenzen .....	992
§ 7 Wichtiges Sekundärrecht .....	997

<b>Kapitel 21 Wirtschafts- und Währungspolitik .....</b>	<b>1005</b>
§ 1 Allgemeine Grundkonzeption und Bedeutung .....	1005
§ 2 Wirtschaftspolitik .....	1008
§ 3 Zulässigkeit von Staatshilfen .....	1029
§ 4 Währungspolitik .....	1046
§ 5 Wichtiges Sekundärrecht .....	1060
<b>Kapitel 22 Beschäftigung und Sozialfonds .....</b>	<b>1065</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung .....	1065
§ 2 Ziele .....	1067
§ 3 Reichweite .....	1069
§ 4 Mittel .....	1072
§ 5 Die Beschäftigungspolitik im Kontext der Wirtschafts- und Sozialpolitik .....	1082
§ 6 Europäischer Sozialfonds .....	1086
<b>Kapitel 23 Sozialpolitik .....</b>	<b>1093</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung .....	1093
§ 2 Ziele .....	1094
§ 3 Reichweite .....	1094
§ 4 Mittel .....	1101
§ 5 Sozialer Dialog .....	1113
§ 6 Diskriminierungsverbot .....	1131
§ 7 Kommissionsbericht für Parlament, Rat, Wirtschafts- und Sozialausschuss .....	1132
§ 8 Soziale Aspekte in anderen Rechtsbereichen .....	1132
§ 9 Wichtiges Sekundärrecht .....	1137
<b>Kapitel 24 Bildung, Jugend, Sport .....</b>	<b>1139</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung .....	1139
§ 2 Ziele der Bildungspolitik .....	1144
§ 3 Reichweite .....	1148
§ 4 Mittel und Grenzen .....	1154
§ 5 Wichtiges Sekundärrecht .....	1158
<b>Kapitel 25 Kultur .....</b>	<b>1165</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung .....	1165
§ 2 Zielsetzung und Reichweite .....	1168
§ 3 Mittel .....	1185
§ 4 Wichtiges Sekundärrecht .....	1188
<b>Kapitel 26 Gesundheitswesen .....</b>	<b>1191</b>
§ 1 Grundkonzeption und Bedeutung .....	1191
§ 2 Ziele .....	1192
§ 3 Reichweite .....	1195

§ 4	Ansätze und Mittel.....	1199
§ 5	Wichtiges Sekundärrecht .....	1209
<b>Kapitel 27</b>	<b>Verbraucherschutz .....</b>	<b>1215</b>
§ 1	Grundkonzeption und Bedeutung.....	1215
§ 2	Ziele .....	1219
§ 3	Reichweite.....	1220
§ 4	Mittel.....	1225
§ 5	Grenzen .....	1229
§ 6	Wichtiges Sekundärrecht .....	1229
<b>Kapitel 28 (Infra-)Strukturpolitik .....</b>		<b>1235</b>
§ 1	Transeuropäische Netze .....	1235
§ 2	Industriepolitik .....	1257
§ 3	Regionalpolitik – wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt .....	1268
§ 4	Forschung, Technologie und Raumfahrt .....	1282
<b>Kapitel 29 Umwelt .....</b>		<b>1297</b>
§ 1	Grundkonzeption und Bedeutung.....	1297
§ 2	Ziele .....	1298
§ 3	Reichweite.....	1306
§ 4	Mittel.....	1318
§ 5	Grundsätze.....	1326
§ 6	Grenzen .....	1334
§ 7	Einzelne Gebiete der europäischen Umweltschutzpolitik.....	1337
§ 8	Wichtiges bereichsübergreifendes Sekundärrecht .....	1343
<b>Kapitel 30 Energie .....</b>		<b>1345</b>
§ 1	Grundlagen und Entwicklung der europäischen Energiepolitik .....	1345
§ 2	Begrenzte Grundlagen einer eigenständigen Energiepolitik.....	1347
§ 3	Kompetenzen der EU in der Energiepolitik.....	1351
§ 4	Maßnahmen der Union zur Umsetzung der Zielsetzungen .....	1361
§ 5	Formelle und materielle Grenzen .....	1368
§ 6	Ausblick nach dem Reformvertrag von Lissabon .....	1371
<b>Kapitel 31 Atompolitik .....</b>		<b>1373</b>
§ 1	Grundkonzeption und Bedeutung.....	1373
§ 2	Ziele .....	1376
§ 3	Reichweite.....	1377
§ 4	Mittel.....	1392
§ 5	Grenzen .....	1407
<b>Kapitel 32 Tourismus.....</b>		<b>1413</b>
§ 1	Grundkonzeption und Bedeutung.....	1413

§ 2	Ziele .....	1414
§ 3	Reichweite.....	1415
§ 4	Mittel .....	1416
§ 5	Verfahren .....	1417
§ 6	Bisherige Entwicklung und Perspektiven .....	1418
<b>Kapitel 33</b>	<b>Katastrophenschutz .....</b>	<b>1423</b>
§ 1	Grundkonzeption und Bedeutung.....	1423
§ 2	Ziele .....	1423
§ 3	Reichweite.....	1424
§ 4	Mittel .....	1427
§ 5	Verfahren .....	1427
§ 6	Wichtiges Sekundärrecht .....	1428
<b>Kapitel 34</b>	<b>Verwaltungszusammenarbeit .....</b>	<b>1429</b>
§ 1	Grundkonzeption und Bedeutung.....	1429
§ 2	Ziele .....	1429
§ 3	Reichweite.....	1430
§ 4	Mittel und Verfahren.....	1432
<b>Teil IV</b>	<b>„Außenpolitik“ .....</b>	<b>1435</b>
<b>Kapitel 35</b>	<b>Assoziierung .....</b>	<b>1437</b>
§ 1	Ziel und Zweck .....	1437
§ 2	Übertragungen von Unionsrecht und Sonderrecht .....	1442
§ 3	Assoziierungsabkommen .....	1446
<b>Kapitel 36</b>	<b>Auswärtiges Handeln der Union .....</b>	<b>1449</b>
§ 1	Fortentwicklung im Vertrag von Lissabon .....	1449
§ 2	Ziele und Grundsätze .....	1450
§ 3	Gemeinsame Handelspolitik.....	1460
§ 4	Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe .....	1477
§ 5	Restriktive Maßnahmen .....	1493
§ 6	Internationale Übereinkünfte .....	1497
§ 7	Außenbeziehungen .....	1513
§ 8	Solidarität .....	1517
<b>Kapitel 37</b>	<b>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik .....</b>	<b>1521</b>
§ 1	Grundkonzeption und Zielrichtung .....	1521
§ 2	Zuständigkeiten.....	1523
§ 3	Instrumente .....	1526
§ 4	Beschlussfassung .....	1543
§ 5	Durchführung und Überwachung .....	1554
§ 6	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik .....	1561

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>1587</b>
<b>Rechtsprechungsverzeichnis (EuGH, EuG) .....</b>	<b>1627</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>1639</b>

# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>CXI</b>
<b>Teil I Unionsorgane und Einrichtungen.....</b>	<b>1</b>
<b>Kapitel 1 Grundstruktur der Union.....</b>	<b>3</b>
<b>§ 1 Staatenverbund.....</b>	<b>3</b>
A. Fehlende Staatsqualität.....	3
I. Ausschluss eines Bundesstaats nach dem BVerfG.....	3
II. Entwicklungsfähigkeit der Union und grundgesetzliche Ewigkeitsgarantie.....	3
III. Notwendiger Menschenbezug des Staatswesens.....	4
IV. Auswirkungen für den Sozialstaat.....	4
V. Begrenzte Bedeutung.....	5
B. Annäherungen.....	5
C. Mitgliedstaaten als Herren der Verträge.....	6
D. Vertragsänderungen.....	7
I. System.....	7
1. Exklusivität.....	7
2. Grundmerkmale.....	7
3. Integrationsverantwortung.....	8
II. Ordentliches Änderungsverfahren.....	8
1. Entwürfe.....	8
2. Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen.....	9
a) Beschluss.....	9
b) Konventsverfahren.....	9
c) Unverbindliche Empfehlung.....	10
d) Alternative.....	10
3. Vereinbarung der Vertragsänderungen.....	10
4. Zwingende Ratifikation.....	11
5. Ratifikationsschwierigkeiten.....	11
6. Partielle Übertragung auf den EAGV.....	12
7. Kontrolle durch den Gerichtshof der EU?.....	12
III. Vereinfachtes Änderungsverfahren.....	12