



*Rechtsausschuss
Der Vorsitzende*

25.10.2018

Herrn
Pavel Svoboda
Vorsitzender
Rechtsausschuss
BRÜSSEL

Betrifft: Stellungnahme zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (COM(2018)0218 – C8-0159/2018 – 2018/0106(COD))

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

der Rechtsausschuss hat in seiner Sitzung vom 24. September 2018 gemäß Artikel 39 Absatz 5 der Geschäftsordnung beschlossen, aus eigener Initiative eine Stellungnahme zur Angemessenheit der zusätzlichen Rechtsgrundlagen abzugeben, die durch im Ausschuss eingereichte Änderungsanträge eingeführt wurden und die die ursprüngliche Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden („der Vorschlag“), um Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ergänzen würden.

Die Kommission stützte ihren Vorschlag auf mehrere bereichsspezifische Rechtsgrundlagen. Die Rechtsgrundlage wird wie folgt ausgedrückt:

„gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16, 33, 43, 50, 53 Absatz 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 und 325 Absatz 4 und auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 31“.

Es wurden fünf Änderungsanträge eingereicht, in denen vorgeschlagen wird, Artikel 19 Absatz 2, Artikel 77 Absatz 2, die Artikel 78, 79 und 83 Absatz 1, die Artikel 153, 154, 157 und 352 AEUV hinzuzufügen. In Bezug auf Artikel 153 wird in zwei Änderungsanträgen vorgeschlagen, den vollständigen Artikel hinzuzufügen, wobei es in dem einen nur darum

geht, Absatz 1 Buchstaben a, b und e des genannten Artikels einzufügen, und im anderen nur darum, Absatz 1 Buchstaben a und b des Artikels 153 hinzuzufügen.

Die vorgeschlagenen Änderungsanträge zu der Rechtsgrundlage werden durch entsprechende Änderungen des Anwendungsbereichs der vorgeschlagenen Richtlinie ergänzt. Daher ist die abschließende Beurteilung der Frage, ob der Vorschlag aus der inhaltlichen Perspektive um weitere Rechtsgrundlagen ergänzt werden sollte, in Abhängigkeit davon zu bewerten, ob Vorschläge zur Änderung des Anwendungsbereichs angenommen werden, sowie im Hinblick auf die Ziele und den Inhalt des angenommenen Vorschlags. Die vorliegende Stellungnahme zur Rechtsgrundlage konzentriert sich stärker auf die verfahrensrechtliche Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen und deren Vereinbarkeit mit der gewählten Maßnahme, in diesem Fall also einer Richtlinie.

I – Hintergrund

Das Parlament hat die Kommission in seiner Entschließung vom 24. Oktober 2017 über legitime Maßnahmen zum Schutz von Hinweisgebern, die aus Gründen des öffentlichen Interesses Informationen offenlegen, und in seiner Entschließung vom 20. Januar 2017 zur Rolle von Informanten beim Schutz der finanziellen Interessen der EU¹ aufgefordert, einen horizontalen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen, der Hinweisgebern in der EU ein hohes Maß an Schutz im öffentlichen und privaten Sektor sowie in nationalen und europäischen Institutionen gewährleistet.

Vorschriften für Hinweisgeber gibt es derzeit in einigen Bereichen des Unionsrechts, nämlich im Beamtenstatut und in einigen Verordnungen über Geldwäsche und Finanzmärkte.

Der vorliegende Vorschlag für eine Richtlinie folgt insofern dem bereichsspezifischen Ansatz, als darin Vorschriften für Hinweisgeber vorgesehen sind, die auf Verstöße gegen das Unionsrecht in den im Anwendungsbereich und im Anhang – in diesem sind die einschlägigen Rechtsakte der Union aufgeführt, die direkt oder mittels Bezugnahme abgesteckt werden – genannten Bereichen anwendbar sind.

II – Einschlägige Vertragsartikel

Artikel 19 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 19

(1) Unbeschadet der sonstigen Bestimmungen der Verträge kann der Rat im Rahmen der durch die Verträge auf die Union übertragenen Zuständigkeiten gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.

¹ 2016/2224(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+XML+V0//DE> und (2016/2055(INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0004+0+DOC+XML+V0//EN>.

(2) Abweichend von Absatz 1 können das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Grundprinzipien für Fördermaßnahmen der Union unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Maßnahmen festlegen, die die Mitgliedstaaten treffen, um zur Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele beizutragen.

Artikel 77 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 77

(1) Die Union entwickelt eine Politik, mit der

- a) sichergestellt werden soll, dass Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden;*
- b) die Personenkontrolle und die wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den Außengrenzen sichergestellt werden soll;*
- c) schrittweise ein integriertes Grenzschutzsystem an den Außengrenzen eingeführt werden soll.*

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen, die folgende Bereiche betreffen:

- a) die gemeinsame Politik in Bezug auf Visa und andere kurzfristige Aufenthaltstitel;*
- b) die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden;*
- c) die Voraussetzungen, unter denen sich Drittstaatsangehörige innerhalb der Union während eines kurzen Zeitraums frei bewegen können;*
- d) alle Maßnahmen, die für die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen erforderlich sind;*
- e) die Abschaffung der Kontrolle von Personen gleich welcher Staatsangehörigkeit beim Überschreiten der Binnengrenzen.*

(3) Erscheint zur Erleichterung der Ausübung des in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a genannten Rechts ein Tätigwerden der Union erforderlich, so kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren Bestimmungen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente erlassen, sofern die Verträge hierfür anderweitig keine Befugnisse vorsehen. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

(4) Dieser Artikel berührt nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die geografische Festlegung ihrer Grenzen nach dem Völkerrecht.

Artikel 78 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 78

(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gewährleistet werden soll. Diese Politik muss mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem, das Folgendes umfasst:

- a) einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige;*
- b) einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen;*
- c) eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms;*
- d) gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus;*
- e) Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist;*
- f) Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen;*
- g) Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen.*

(3) Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.

Artikel 79 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 79

(1) Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.

(2) Für die Zwecke des Absatzes 1 erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- a) Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten;
- b) Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;
- c) illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;
- d) Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern.

(3) Die Union kann mit Drittländern Übereinkünfte über eine Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland schließen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen.

(4) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden.

(5) Dieser Artikel berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen.

Artikel 83 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 83

(1) Das Europäische Parlament und der Rat können gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität festlegen, die aufgrund der Art oder der Auswirkungen der Straftaten oder aufgrund einer besonderen Notwendigkeit, sie auf einer gemeinsamen Grundlage zu bekämpfen, eine grenzüberschreitende Dimension haben.

Derartige Kriminalitätsbereiche sind: Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität.

Je nach Entwicklung der Kriminalität kann der Rat einen Beschluss erlassen, in dem andere Kriminalitätsbereiche bestimmt werden, die die Kriterien dieses Absatzes erfüllen. Er beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(2) Erweist sich die Angleichung der strafrechtlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten als unerlässlich für die wirksame Durchführung der Politik der Union auf einem Gebiet, auf dem Harmonisierungsmaßnahmen erfolgt sind, so können durch Richtlinien Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftaten und Strafen auf dem betreffenden

Gebiet festgelegt werden. Diese Richtlinien werden unbeschadet des Artikels 76 gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen erlassen.

(3) Ist ein Mitglied des Rates der Auffassung, dass der Entwurf einer Richtlinie nach den Absätzen 1 oder 2 grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung berühren würde, so kann es beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt. Nach einer Aussprache verweist der Europäische Rat im Falle eines Einvernehmens den Entwurf binnen vier Monaten nach Aussetzung des Verfahrens an den Rat zurück, wodurch die Aussetzung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beendet wird.

Sofern kein Einvernehmen erzielt wird, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine Verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des betreffenden Entwurfs einer Richtlinie begründen möchten, teilen diese Mitgliedstaaten dies binnen derselben Frist dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission mit. In diesem Fall gilt die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Artikel 20 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 329 Absatz 1 dieses Vertrags als erteilt, und die Bestimmungen über die Verstärkte Zusammenarbeit finden Anwendung.

Artikel 153 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 153

(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten:

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- b) Arbeitsbedingungen,
- c) soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- d) Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 5,
- g) Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Union aufhalten,
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 166,
- i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c.

(2) Zu diesem Zweck können das Europäische Parlament und der Rat

a) unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstands, die Entwicklung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben;

b) in den in Absatz 1 Buchstaben a bis i genannten Bereichen unter Berücksichtigung der in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind. Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.

Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

In den in Absatz 1 Buchstaben c, d, f und g genannten Bereichen beschließt der Rat einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der genannten Ausschüsse.

Der Rat kann einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließen, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Absatz 1 Buchstaben d, f und g angewandt wird.

(3) Ein Mitgliedstaat kann den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag die Durchführung von aufgrund des Absatzes 2 angenommenen Richtlinien oder gegebenenfalls die Durchführung eines nach Artikel 155 erlassenen Beschlusses des Rates übertragen.

In diesem Fall vergewissert sich der Mitgliedstaat, dass die Sozialpartner spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Richtlinie umgesetzt oder ein Beschluss durchgeführt sein muss, im Wege einer Vereinbarung die erforderlichen Vorkehrungen getroffen haben; dabei hat der Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch diese Richtlinie oder diesen Beschluss vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden.

(4) Die aufgrund dieses Artikels erlassenen Bestimmungen

– berühren nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, und dürfen das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen;

– hindern die Mitgliedstaaten nicht daran, strengere Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu treffen, die mit den Verträgen vereinbar sind.

(5) Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

Artikel 154 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 154

(1) Die Kommission hat die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Unionsebene zu fördern, und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt.

(2) Zu diesem Zweck hört die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte.

(3) Hält die Kommission nach dieser Anhörung eine Unionsmaßnahme für zweckmäßig, so hört sie die Sozialpartner zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags. Die Sozialpartner übermitteln der Kommission eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung.

(4) Bei den Anhörungen nach den Absätzen 2 und 3 können die Sozialpartner der Kommission mitteilen, dass sie den Prozess nach Artikel 155 in Gang setzen wollen. Die Dauer dieses Prozesses darf höchstens neun Monate betragen, sofern die betroffenen Sozialpartner und die Kommission nicht gemeinsam eine Verlängerung beschließen.

Artikel 157 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 157

(1) Jeder Mitgliedstaat stellt die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit sicher.

(2) Unter „Entgelt“ im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.

Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet,

a) dass das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird,

b) dass für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.

(3) Das Europäische Parlament und der Rat beschließen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.

(4) Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.

Artikel 352 AEUV lautet wie folgt:

Artikel 352

(1) Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften. Werden diese Vorschriften vom Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen, so beschließt er ebenfalls einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(2) Die Kommission macht die nationalen Parlamente im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union auf die Vorschläge aufmerksam, die sich auf diesen Artikel stützen.

(3) Die auf diesem Artikel beruhenden Maßnahmen dürfen keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen die Verträge eine solche Harmonisierung ausschließen.

(4) Dieser Artikel kann nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik dienen, und Rechtsakte, die nach diesem Artikel erlassen werden, müssen innerhalb der in Artikel 40 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Grenzen bleiben.

III - Allgemeine Grundsätze für die Wahl der Rechtsgrundlage

Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs „[muss sich] die Wahl der Rechtsgrundlage eines gemeinschaftlichen Rechtsakts [...] auf objektive, gerichtlich nachprüfbare Umstände gründen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören“¹. Die Wahl einer falschen Rechtsgrundlage kann daher ein Grund für die Nichtigkeitserklärung des betreffenden Rechtsakts sein.

In diesem Fall ist daher festzulegen, ob der Vorschlag

1. entweder mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, und sich eine von ihnen als die hauptsächliche oder überwiegende ausmachen lässt, während die anderen nur eine untergeordnete Bedeutung haben; oder
2. gleichzeitig mehrere Zielsetzungen hat oder mehrere Komponenten umfasst, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber den anderen nur zweitrangig und mittelbar ist.

¹ Rechtssache C-45/86, *Kommission/Rat* („Allgemeine Zollpräferenzen“), Slg. 1987, ECR 1439, Randnummer 5; Rechtssache C-440/05, *Kommission/Rat*, Slg. 2007, I-9097; Rechtssache C-411/06, *Kommission/Parlament und Rat*, Slg. 2009, I-7585.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist der Rechtsakt im ersten Fall nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert, während er im zweiten Fall auf die verschiedenen einschlägigen Rechtsgrundlagen zu stützen ist.¹

Darüber hinaus ist nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs die Kombination mehrerer Rechtsgrundlagen möglich, wenn sie untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber den anderen nur zweitrangig und mittelbar ist; dies gilt allerdings nur, wenn sie nicht mit unvereinbaren Entscheidungsverfahren verbunden sind.² Die vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen sind vor diesem Hintergrund zu bewerten, d. h. mit Blick auf die Frage, ob sie das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsehen oder in anderer Weise mit der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage vereinbar sind.

IV – Ziel und Inhalt des Vorschlags

Da die Kommission die Rechtsgrundlage ihres Vorschlags erstellt hat, entspricht jede der genannten Bestimmungen den einschlägigen Teilen des Anwendungsbereichs und des Anhangs des Vorschlags. Soweit der Anwendungsbereich und damit der Anhang um bestimmte andere Bereiche erweitert wird, wäre es angebracht, die Rechtsgrundlage anzupassen, indem auch die entsprechenden Artikel des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zur Rechtsgrundlage der Richtlinie hinzugefügt werden.

V – Analyse und Bestimmung der geeigneten Rechtsgrundlage

In **Artikel 19 Absatz 2 AEUV** heißt es, dass die Rechtsetzungsinstanzen der Union – im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens – *„die Grundprinzipien für Fördermaßnahmen der Union [...] festlegen“* können, um die Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Diskriminierung zu unterstützen.

Diese Maßnahmen können jedoch keinerlei *„Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“* umfassen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 19 des Vorschlags eine Mindestharmonisierung vorsieht: *„Die Mitgliedstaaten können [...] für die Rechte von Hinweisgebern günstigere Bestimmungen als jene in dieser Richtlinie einführen oder beibehalten“*. Daher ist es nicht ratsam, Artikel 19 Absatz 2 AEUV als Rechtsgrundlage hinzuzufügen.

In **Artikel 77 Absatz 2 AEUV** heißt es, dass die Rechtsetzungsinstanzen der Union im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Bereich Grenzkontrollen *„Maßnahmen“* erlassen können, die sich auf Folgendes beziehen: Visa und andere kurzfristige Aufenthaltstitel; Kontrollen an den Außengrenzen; die Reisefreiheit von Drittstaatsangehörigen; das integrierte Grenzschutzsystem an den Außengrenzen; und die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen.

Diese neue Rechtsgrundlage scheint aus verfahrenstechnischer Sicht mit dem Vorschlag vereinbar zu sein.

¹ Siehe die oben zitierte Rechtssache C-411/06, Rn. 46 bis 47.

² Urteil vom 6. November 2008 in der Rechtssache C-155/07, Kommission/Rat, EU:C:2008:605, Rn. 37; und Urteil vom 3. September 2009 in der Rechtssache C-166/07, Kommission/Rat, EU:C:2009:499, Rn. 68 und 69.

Artikel 78 Absatz 1 AEUV stellt einen allgemeinen Verweis auf die gemeinsame Asylpolitik dar. Absatz 3 bezieht sich auf den Erlass vorläufiger Maßnahmen bei Notlagen und sieht lediglich die Anhörung des Europäischen Parlaments vor.

Absatz 2 dieses Artikels ermöglicht den Erlass von „*Maßnahmen*“ gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem, die unter anderem die folgenden Bereiche umfassen: den einheitlichen Asylstatus und den einheitlichen subsidiären Schutzstatus; den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen; gemeinsame Verfahren für die Zuerkennung internationalen Schutzes; Normen über die Aufnahmebedingungen; und die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern.

Daher ist es nicht erforderlich, Artikel 78 Absatz 1 AEUV als Rechtsgrundlage hinzuzufügen, während Artikel 78 Absatz 3 AEUV keine geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag darstellt. Aus verfahrenstechnischer Sicht scheint es mit dem Vorschlag vereinbar zu sein, Artikel 78 Absatz 2 AEUV hinzuzufügen.

Artikel 79 AEUV bezieht sich auf die gemeinsame Einwanderungspolitik. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Absätze 1 und 5 keine Rechtsgrundlage bilden. Absatz 3 sieht den Abschluss von Rückübernahmeabkommen vor; daher kommt er nicht als Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Richtlinie infrage. Absatz 4 hat die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen zum Gegenstand, schließt jedoch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten aus.

Absatz 2 ermöglicht den Erlass von „*Maßnahmen*“ gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beispielsweise mit Blick auf die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen, die Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, die illegale Einwanderung und den illegalen Aufenthalt und die Bekämpfung des Menschenhandels.

Aus verfahrenstechnischer Sicht scheint daher nur die Aufnahme von Artikel 79 Absatz 2 AEUV möglich zu sein.

Während **Artikel 83 Absatz 1 AEUV** das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht, enthält sein Absatz 3 eine Bestimmung, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, die „Notbremse“ zu ziehen und den Fall an den Europäischen Rat zu verweisen. In diesem Fall wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt.

Aus diesem Grund ist die Kombination dieser Bestimmung mit den anderen Rechtsgrundlagen des Vorschlags nicht möglich.

Es sei darauf hingewiesen, dass Maßnahmen auf der Grundlage der Artikel 77, 78, 79 und 83 AEUV nur für Irland und das Vereinigte Königreich gelten, wenn sich diese Mitgliedstaaten gemäß Protokoll Nr. 21 dafür entscheiden, und dass gemäß Protokoll Nr. 22 keine derartigen Maßnahmen für Dänemark gelten. Die Hinzufügung dieser Artikel zur Rechtsgrundlage hätte keine Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren im Parlament, kann aber zu einer möglichen Aufspaltung des Vorschlags für das Verfahren im Rat führen, da die Zahl der Mitgliedstaaten, für die verschiedene Teile der Richtlinie gelten, unterschiedlich wäre.

Artikel 153 AEUV wurde durch die Änderungsanträge 66, 67, 68 und 69 hinzugefügt. Mit den Änderungsanträgen 67 und 69 werden nur Teile des genannten Artikels, nämlich die Buchstaben a, b und e, hinzugefügt. In diesem Artikel werden bestimmte Bereiche der Sozialpolitik aufgeführt, bei denen „*die Tätigkeit der Mitgliedstaaten*“ durch die Tätigkeit der EU „*unterstützt und ergänzt*“ werden kann.

Mit Blick auf einige Kategorien aus dieser Liste ist das Verfahren nicht mit dem Vorschlag vereinbar, da es Einstimmigkeit erfordert. Die übrigen Bereiche, auf die sich Änderungen beziehen, bei denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ohne das Erfordernis der Einstimmigkeit Anwendung findet, sind Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben a, b und e AEUV.

Artikel 154 AEUV ist keine Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt des Europäischen Parlaments. Er enthält Verfahrensvorschriften, die ausdrücklich für die Kommission gelten. Seine Hinzufügung sollte daher nicht in Erwägung gezogen werden.

Was **Artikel 157 AEUV** bezüglich des gleichen Arbeitsentgelts betrifft, sieht Absatz 3 dieses Artikels vor, dass „*Maßnahmen*“ gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren „*zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit*“ beschlossen werden.

Somit scheint Artikel 157 Absatz 3 AEUV verfahrenstechnisch mit dem Vorschlag vereinbar zu sein.

Nicht zuletzt ermöglicht **Artikel 352 AEUV** der Europäischen Union und insbesondere dem Rat, tätig zu werden, „*wenn ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich [erscheint], um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen*“, und wenn in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.

In dem Vorschlag werden mehrere bereichsspezifische Rechtsgrundlagen zusammengeführt, sodass dem Anschein nach ein horizontales Instrument geschaffen wird; in Wirklichkeit handelt es sich dabei jedoch um ein Bündel bereichsspezifischer Maßnahmen. Der Rückgriff auf Artikel 352 AEUV ist nur in den Fällen möglich, in denen die erforderlichen Befugnisse nicht in den Verträgen vorgesehen sind. Da im Unionsrecht jedoch bereits eine Reihe von Maßnahmen vorhanden sind, die Vorschriften für Hinweisgeber vorsehen, ist das in diesem Fall nicht möglich. Daher ist der Rückgriff auf Artikel 352 AEUV per definitionem nicht vereinbar mit dem Ansatz, der im Vorschlag der Kommission verfolgt wird.

Darüber hinaus ist die Entscheidung, Artikel 352 AEUV aufzunehmen, verfahrenstechnisch nicht mit den anderen Rechtsgrundlagen vereinbar, da er Einstimmigkeit im Rat und die Zustimmung des Parlaments erfordert. Artikel 352 AEUV ist daher keine geeignete Rechtsgrundlage für den Vorschlag.

VI – Fazit und Empfehlung

In den folgenden Bestimmungen ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in einer Weise vorgesehen, die mit der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage vereinbar ist: Artikel 77 Absatz 2, Artikel 78 Absatz 2, Artikel 79 Absatz 2, Artikel 153 Absatz 1 Buchstaben a, b und e und Artikel 157 Absatz 3 AEUV.

In Bezug auf die Artikel 77, 78 und 79 ist anzumerken, dass die Aufnahme dieser Artikel zwar nicht mit dem Verfahren im Parlament unvereinbar ist, ihre Einbeziehung in die Rechtsgrundlage jedoch eine mögliche Aufspaltung des Vorschlags für die Zwecke des Verfahrens im Rat zur Folge haben kann.

Die Artikel 83 Absatz 1 und 352 AEUV sind nicht mit dem geltenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vereinbar und sollten nicht als neue Rechtsgrundlagen hinzugefügt werden. Außerdem ist Artikel 352, der nur in Fällen verwendet werden kann, in denen die Verträge die erforderlichen Befugnisse nicht vorsehen, per definitionem nicht mit dem Ansatz vereinbar, der im Vorschlag der Kommission verfolgt wird.

Artikel 154 AEUV hingegen bezieht sich auf die für die Kommission geltenden Vorschriften und sieht keine Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt des Europäischen Parlaments und des Rates vor. Er kann daher nicht in die Rechtsgrundlage aufgenommen werden.

Nicht zuletzt ist davon abzuraten, Artikel 19 Absatz 2 AEUV als Rechtsgrundlage hinzuzufügen, da diese Bestimmung keine Harmonisierung zulässt.

Die endgültige Auswahl der Rechtsgrundlagen, die als mögliche Ergänzung der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage ermittelt wurden, sollte jedoch von der Annahme der entsprechenden Änderungsanträge abhängen, mit denen spezifische Politikbereiche in den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie aufgenommen werden.

In seiner Sitzung vom 22. Oktober 2018 hat der Rechtsausschuss folglich mit 18 Ja-Stimmen einstimmig beschlossen¹, dem federführenden Ausschuss zu empfehlen, dass er die vorgenannten Schlussfolgerungen bei der Bewertung der Änderungsanträge zum Geltungsbereich der Richtlinie berücksichtigt.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Pavel Svoboda

¹ Bei der Schlussabstimmung waren anwesend: Pavel Svoboda (Vorsitzender), Mady Delvaux (stellvertretende Vorsitzende), Axel Voss (Verfasser der Stellungnahme), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Geoffroy Didier, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka und Olle Ludvigsson (in Vertretung von Enrico Gasbarra gemäß Artikel 200 Absatz 2 der Geschäftsordnung).