

Bilanz der Sommerzeit –

Rechtliche Optionen zur Änderung der geltenden EU-Rechtsvorschriften

Darmstadt/Berlin,
30.11.2014

Autoren:

Ass. jur. Falk Schulze LL.M.
Ass. jur. Friedhelm Keimeyer

Öko-Institut e.V.

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Schicklerstraße 5-7
10179 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

info@oeko.de
www.oeko.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung	5
1. Einleitung	7
2. Bestehende Regelungen zur Sommerzeit	8
2.1. Europäische Ebene – Richtlinie 2000/84/EG	8
2.2. Übereinkommen mit Drittstaaten	9
2.3. Nationale Ebene – Umsetzung der RL 2000/84/EG in Deutschland	10
3. Analyse der möglichen Optionen zur Änderung dieser europäischen Vorgaben zur Sommerzeit	12
3.1. Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG	12
3.1.1. Kompetenztitel für den Erlass der Richtlinie 2000/84/EG	12
3.1.2. Kompetenztitel zur Änderung der bestehenden Richtlinie 2000/84/EG	13
3.1.2.1. Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten	13
3.1.2.2. Binnenmarkt	14
3.1.2.3. Änderung einer Richtlinie zwecks Rechtsangleichung	15
3.1.3. Voraussetzungen nach Art. 114 Abs. 3 AEUV?	16
3.1.4. Weitere Handlungsmöglichkeiten aufgrund des Art. 114 AEUV	17
3.1.5. Abgrenzung der europäischen Kompetenzen (Regelungen zum Binnenmarkt) und der Kompetenzen der Mitgliedstaaten (Regelung der Standardzeit)	19
3.1.6. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	19
3.1.7. Bewertung und Zwischenergebnis	22
3.2. Initiativrechte des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG	23
3.2.1. Indirektes Initiativrecht des Europäischen Parlaments gemäß Art. 225 AEUV	23
3.2.1.1. Grundzüge des Verfahrens	24
3.2.1.2. Rechtsschutz	24
3.2.1.3. Zwischenergebnis	24
3.2.2. Indirektes Initiativrecht des Rates gemäß Art. 241 AEUV	24
3.2.2.1. Grundzüge des Verfahrens	24
3.2.2.2. Rechtsschutz	25
3.2.2.3. Ergebnis	25
3.3. Indirektes Initiativrecht einer „Europäischen Bürgerinitiative“ gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG	25
3.3.1. Formale Voraussetzungen	25
3.3.2. Rechtsschutz	28

3.3.3.	Bewertung und Ergebnis	28
4.	Gesamtergebnis: Abschließende Darstellung und Bewertung der Optionen	30
	Literaturverzeichnis	32

Kurzzusammenfassung

Zur Änderung des gegenwärtig bestehenden jährlichen Wechsels zwischen Sommer- und Winterzeit müsste die Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit geändert und die Änderungen in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit wurde ursprünglich auf Art. 95 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) gestützt. Artikel 95 EG war ein Kompetenztitel zur „Angleichung der Rechtsvorschriften“ und diente der Verwirklichung des Binnenmarkts. Nachfolgevorschrift des Art. 95 EG ist die Kompetenznorm des Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die Bestimmung entspricht weitestgehend der Vorgängerregelung und wurde im Rahmen des Lissaboner Vertrages nur geringfügig im Wortlaut angepasst.

Für die Änderung von Rechtsakten zur Rechtsangleichung besteht kein gesonderter Kompetenztitel in den Europäischen Verträgen. Vielmehr ergibt sich die Rechtssetzungsbefugnis zur Änderung dieser Rechtsakte unmittelbar aus der ursprünglich verwendeten Kompetenznorm (bzw. ihrer Nachfolgeregelung).

Es können an die nachträgliche Änderung einer Maßnahme zur Rechtsangleichung wie der „Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit“¹ keine höheren Anforderungen als an den erstmaligen Erlass gestellt werden. Es müssen hierfür keine „auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützte neue Entwicklungen“ im Sinne des Art. 114 Abs. 3 AEUV vorliegen. Liegen solche jedoch vor, sind diese bei einer Änderung zu berücksichtigen.

Zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG kommen folgende Optionen in Betracht:

- Die Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV auf Initiative der EU-Kommission gemäß Art. 114 Abs. 1 AEUV, gegebenenfalls aufgrund neuer wissenschaftlicher Ergebnisse gemäß Art. 114 Abs. 3 AEUV;
- Die Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV auf Grund einer Aufforderung des Europäischen Parlaments gemäß Art. 225 AEUV;
- Die Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV auf Grund einer Aufforderung des Rates gemäß Art. 241 AEUV;
- Die Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als Reaktion auf eine Europäische Bürgerinitiative gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV.

Eine Initiative der EU-Kommission zur Einleitung eines Gesetzgebungsvorhabens ist unwahrscheinlich, da die Regelungen zur Sommerzeit im Wege der Rechtsangleichung vollständig harmonisiert und auf unbefristete Zeit festgeschrieben sind. Es besteht daher derzeit kein unmittelbarer Anlass zu einer Initiative der EU-Kommission. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die die EU-Kommission hierzu veranlassen würden, sind derzeit nicht ersichtlich.

¹ Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Regelung der Sommerzeit, ABl. EG Nr. L 31 vom 02.02.2001, S. 21.

Dem Europäischen Parlament, dem Rat und den Unionsbürgern stehen die genannten indirekten Initiativrechte zu, um die EU-Kommission aufzufordern, von dem ihr – bis auf einige Ausnahmen – zustehenden Initiativmonopol Gebrauch zu machen und ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen (vgl. Artt. 225 und 241 AEUV sowie Art. 11 Abs. 4 EUV).

Mögliche Initiativen des Parlaments und des Rates setzen aber zunächst jeweils eine einfache Mehrheit voraus, um der EU-Kommission den Vorschlag einer Richtlinien-Änderung unterbreiten zu können. Sofern eine Mehrheit zustande kommt, ist aber die EU-Kommission im zweiten Schritt nicht verpflichtet, einen entsprechenden Rechtssetzungsakt einzuleiten, sondern hat ihr pflichtgemäßes Ermessen auszuüben. Ihre Pflicht zum Tätigwerden erfüllt die EU-Kommission auch dann, wenn sie den Initiativen mit einer ablehnenden Stellungnahme begegnet. Wesentliches Argument für ein Tätigwerden könnte hier sein, ob sich auf politischer Ebene die nötigen Mehrheiten im Europäischen Parlament und im Rat abzeichnen.

Das mögliche Begehren einer Europäischen Bürgerinitiative setzt die Mindestzahl von 1 Million Unterstützern aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten voraus, um der EU-Kommission den Vorschlag einer Richtlinien-Änderung unterbreiten zu können. Sofern das vorgegebene Quorum erfüllt wird, ist aber die EU-Kommission im zweiten Schritt nicht verpflichtet, einen Rechtssetzungsakt einzuleiten, sondern hat auch in diesem Verfahren ihr pflichtgemäßes Ermessen auszuüben. Die Ausübung des Ermessens kann dementsprechend auch hier in eine abschlägige Entscheidung münden.

1. Einleitung

Die Sommerzeit wurde in vielen Ländern aus unterschiedlichen Gründen eingeführt. In Deutschland erfolgte erstmals während des ersten Weltkriegs aus kriegswirtschaftlichen Gründen eine zeitweise Umstellung. Dies wiederholte sich entsprechend im zweiten Weltkrieg. In den Jahren der Besatzung 1945 bis 1949 bestimmten die Besatzungsmächte die jährliche Umstellung auf die Sommerzeit. Anschließend blieb diese bis Ende der siebziger Jahre abgeschafft.

Anlass für die (Wieder)einführung der Sommerzeit war die Ölkrise des Jahres 1973. In den Folgejahren stellten zunächst die meisten mitteleuropäischen Länder aus energiepolitischen Gründen die Uhrzeit um: durch eine bessere Nutzung des Tageslichtes sollte Energie gespart werden. Dem Schritt schlossen sich mit Wirkung zum Jahr 1980 sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die Deutsche Demokratische Republik an.

Von Anfang an gab es Bestrebungen die Zeitumstellung in den europäischen Nachbarländern gemeinsam zu vollziehen, damit der Binnenmarkt nicht durch unterschiedliche Zeitzonen gestört wurde. Ein erster Schritt erfolgte 1980 auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft (EG) durch die Verabschiedung der Richtlinie 80/737/EWG zur Regelung der Sommerzeit.² In ihr wurde ein gemeinsames Datum für den Beginn der Sommerzeit in den Jahren 1981 und 1982 in Staaten der EG festgelegt – nicht jedoch für deren Ende.³

Die Vereinheitlichung und jeweilige Verlängerung der Sommerzeit erfolgte schrittweise in sieben Folgerichtlinien.⁴ Im Jahr 2001 wurde die Sommerzeit durch die derzeit gültige (neunte) „Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit“⁵ für alle Mitgliedstaaten auf unbegrenzte Dauer festgeschrieben.

Vor diesem Hintergrund erfordert jede Änderung der Sommerzeit eine Änderung dieser Richtlinie. Im Rahmen eines rechtswissenschaftlichen Gutachtens soll deshalb geprüft werden, welche Möglichkeiten hierfür bestehen.

Im Folgenden werden die bestehenden (europäischen) Regelungen zur Sommerzeit dargestellt (Kapitel 2) und mögliche Optionen zur Änderung der Sommerzeit analysiert (Kapitel 3). Das Kurzgutachten schließt mit einer abschließenden Gesamtbewertung der möglichen Optionen (Kapitel 4).

² Richtlinie 80/737/EWG des Rates vom 22. Juli 1980 zur Regelung der Sommerzeit, ABl. L 205 vom 7.8.1980, S. 17.

³ Vgl. Art. 2 der Richtlinie 80/737/EWG des Rates vom 22. Juli 1980 zur Regelung der Sommerzeit.

⁴ Siehe Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 5 der Richtlinie Nr. 84/2000/EG [gemeint ist Richtlinie 2000/84/EG] zur Regelung der Sommerzeit, vom 23.11.2007, S. 3.

⁵ Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Regelung der Sommerzeit, ABl. EG Nr. L 31 vom 02.02.2001, S. 21.

2. Bestehende Regelungen zur Sommerzeit

Im folgenden Kapitel wird ein Überblick über den bestehenden europäischen Rechtsrahmen gegeben, damit anschließend eingeordnet werden kann, welche Umsetzungsoptionen sich anbieten. Um das Gesamtbild abzurunden, werden auch die deutschen Regelungen zur Sommerzeit kurz dargestellt.

2.1. Europäische Ebene – Richtlinie 2000/84/EG

Die Sommerzeit ist durch die bereits erwähnte „Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit“⁶ für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf unbestimmte Zeit festgeschrieben. Im Vergleich zu anderen Rechtsakten auf europäischer Ebene ist diese Richtlinie einfach strukturiert und von überschaubarem Umfang.

Art. 1 Richtlinie der 2000/84/EG definiert die „Sommerzeit“ im Sinne der Richtlinie als „die Zeit des Jahres, in der die Uhr gegenüber der Uhrzeit während der übrigen Zeit des Jahres um 60 Minuten vorgestellt wird.“

Art. 2 und Art. 3 der Richtlinie 2000/84/EG legen fest, an welchem Tag und zu welcher Stunde im Jahr die jährliche Umstellung zu erfolgen hat. Demnach beginnt die Sommerzeit jährlich am letzten Sonntag im März⁷ um 1 Uhr morgens Weltzeit (entspricht 2 Uhr morgens Mitteleuropäische Zeit, MEZ). Die Sommerzeit endet am letzten Sonntag im Oktober um 1 Uhr morgens Weltzeit (entspricht 2 Uhr morgens Mitteleuropäische Zeit, MEZ bzw. 3 Uhr morgens Mitteleuropäische Sommerzeit, MESZ). Begründet wird der Zeitraum zwischen Ende März und Ende Oktober in Erwägungsgrund 3 der Richtlinie 2000/84/EG damit, dass sich dieser nach Auffassung der Mitgliedstaaten am besten für die Sommerzeit eigne und daher beibehalten werden sollte.

Nach Art. 4 der Richtlinie 2000/84/EG muss die EU-Kommission alle fünf Jahre im Amtsblatt der EU eine Mitteilung der Daten des Beginns und des Endes der Sommerzeit für die folgenden fünf Jahre veröffentlichen. Dies dient nach Erwägungsgrund 5 der Richtlinie der Klarheit und Eindeutigkeit. Die erste Veröffentlichung seit Verabschiedung der Richtlinie bezog sich auf die Jahre 2002 bis 2006.⁸ Die zweite Veröffentlichung bezog sich auf die Jahre 2007 bis 2011.⁹ Die dritte Mitteilung der EU-Kommission¹⁰ legte Beginn und Ende der Sommerzeit für die Jahre 2012 bis einschließlich 2016 auf folgende Tage 1 Uhr morgens Koordinierte Weltzeit (UTC) fest:

- 2012: Beginn: Sonntag, 25. März; Ende: Sonntag, 28. Oktober.
- 2013: Beginn: Sonntag, 31. März; Ende: Sonntag, 27. Oktober.
- 2014: Beginn: Sonntag, 30. März; Ende: Sonntag, 26. Oktober.
- 2015: Beginn: Sonntag, 29. März; Ende: Sonntag, 25. Oktober.

⁶ Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Regelung der Sommerzeit, ABl. EG Nr. L 31 vom 02.02.2001, S. 21.

⁷ Siehe Art. 2 Richtlinie 2000/84/EG.

⁸ Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Regelung der Sommerzeit, Dauer der Sommerzeit, ABl. C 35 vom 2.2.2001, S. 7.

⁹ Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Regelung der Sommerzeit, ABl. C 61 vom 14.3.2006, S. 2.

¹⁰ Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 4 der Richtlinie 2000/84/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Januar 2001 zur Regelung der Sommerzeit, Dauer der Sommerzeit, ABl. C 83 vom 17.3.2011, S. 6.

- 2016: Beginn: Sonntag, 27. März; Ende: Sonntag, 30. Oktober.

Nach Art. 5 der Richtlinie 2000/84/EG hatte die EU-Kommission im Jahr 2007 einen Bericht über die Auswirkungen der Richtlinie (d.h. der Sommerzeit) in den betroffenen Sektoren zu erstellen und erforderlichenfalls geeignete Vorschläge abzuleiten. Diesem Auftrag kam die EU-Kommission am 23.11.2007 mit einer entsprechenden Mitteilung nach.¹¹

Der neunseitige Bericht beginnt mit einem kurzen Rückblick über die Entwicklung der europäischen Regelungen zur Sommerzeit. Anschließend wird auf die zentralen Ergebnisse einer Studie über die Auswirkungen der Sommerzeit Bezug genommen, welche die EU-Kommission im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Richtlinie erstellt hatte. Die Ergebnisse werden hierbei in sieben Punkten zusammengefasst, welche sich mit den betroffenen Wirtschaftssektoren, (insbesondere „Landwirtschaft, Fremdenverkehr und Verkehr“¹²), den Auswirkungen auf Freizeitbeschäftigungen, die Umwelt, mögliche Energieeinsparungen, die Gesundheit und die Verkehrssicherheit befassen.

Anschließend werden die von immerhin 25 der damals 27 Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zusammengefasst. Diese beziehen sich insbesondere auf die Auswirkungen auf die am stärksten betroffenen Wirtschaftssektoren und einige neue Studien zum Energieverbrauch, die Sicherheit im Straßenverkehr und die menschliche Gesundheit. Auch Meinungsumfragen der Mitgliedstaaten, ältere Eurobarometer-Umfragen und Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zur geltenden Regelung flossen in die Bewertung ein. Der Bericht schließt mit dem Fazit, dass die Sommerzeitregelung, wie sie mit der Richtlinie eingeführt wurde, nach wie vor angemessen sei. Kein Mitgliedstaat habe die Absicht geäußert, die Sommerzeit abzuschaffen oder die Bestimmungen der geltenden Richtlinie zu ändern. Wichtig sei jedoch, den Kalender aufeinander abzustimmen, um das wichtigste Ziel der Richtlinie, ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts, sicherzustellen.

Nach Art. 6 und Erwägungsgrund 8 der Richtlinie 2000/84/EG gilt die einheitliche Regelung der Sommerzeit aus geografischen Gründen nicht für die überseeischen Gebiete. Art. 7 und Art. 8 der Richtlinie 2000/84/EG regeln die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und das Inkrafttreten der Richtlinie. Im Übrigen kann noch erwähnt werden, dass Erwägungsgrund 7 sich mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip auseinandersetzt. Hierzu wird ausgeführt, dass eine „vollständige Angleichung der Sommerzeitregelung zur Erleichterung des Verkehrs und der Kommunikation auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden und daher besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden kann“. Deshalb könne die Europäische Ebene entsprechend tätig werden. Zudem gehe die Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

2.2. Übereinkommen mit Drittstaaten

Soweit ersichtlich hat sich die EU nicht gegenüber Drittstaaten zur Einführung der Sommerzeit gebunden. Vielmehr folgten andere europäische Staaten der Zeitumstellung der EU, um eine Übereinstimmung ihrer Zeitregelung mit derjenigen der benachbarten Länder sicherzustellen. So beschloss die Schweiz 1977 ein Gesetz die Einführung der Sommerzeit, welche zunächst jedoch in einem Referendum am 28.05.1978 knapp verworfen wurde.¹³ Insbesondere Kleinbauern hatten sich gegen die Zeitumstellung gewehrt und in kürzester Zeit hierfür die erforderlichen

¹¹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, und den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 5 der Richtlinie Nr. 84/2000/EG [gemeint ist Richtlinie 2000/84/EG] zur Regelung der Sommerzeit, vom 23.11.2007, KOM(2007) 739 endgültig.

¹² Vgl. S. 4 der Mitteilung gemäß Artikel 5 der Richtlinie Nr. 84/2000/EG zur Regelung der Sommerzeit.

¹³ Sarbach, Die Einführung der Sommerzeit in der Schweiz 1977-1981, S. 58.

Unterschriften gesammelt. Infolgedessen war die Schweiz für kurze Zeit eine „Winterzeit-Insel“, worauf das Schweizer Parlament am 21.03.1980 erneut die Sommerzeit einführt.¹⁴ Die für ein Referendum gegen das Gesetz notwendigen 50.000 Unterschriften kamen nicht mehr zustande.

Die Sommerzeitregelung der EU wird nicht nur in den 28 Mitgliedstaaten genutzt, sondern auch in 14 weiteren europäischen Staaten: Albanien, Andorra, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Liechtenstein, Mazedonien, Moldawien, Monaco, Montenegro, Norwegen, San Marino, Schweiz, Serbien, Türkei, Ukraine, Vatikanstadt. Darüber hinaus nutzen auch die Gebiete Gibraltar¹⁵ und Färöer¹⁶ und die außereuropäischen Staaten Aserbaidschan¹⁷ und der Libanon diese Regelung. Island ist das einzige westeuropäische Land, welches derzeit auf eine unterjährige Zeitumstellung verzichtet.¹⁸ Russland, Weißrussland und Armenien haben die Zeitumstellung hingegen seit 2011 abgeschafft.

2.3. Nationale Ebene – Umsetzung der RL 2000/84/EG in Deutschland

Die an die Mitgliedstaaten gerichtete Richtlinie wurde in Deutschland durch eine Ermächtigungsgrundlage im „Gesetz über die Einheiten im Messwesen und die Zeitbestimmung (Einheiten- und Zeitgesetz – EinZeitG)“¹⁹ und einer darauf beruhenden Rechtsverordnung umgesetzt.

Die Regelung des § 5 EinZeitG ermächtigt das Bundeswirtschaftsministerium „zur besseren Ausnutzung der Tageshelligkeit und zur Angleichung der Zeitzählung an diejenige benachbarter Staaten“ für einen Zeitraum zwischen dem 1. März und dem 31. Oktober die mitteleuropäische Sommerzeit einzuführen. Hierzu ist eine Rechtsverordnung nötig, die ausdrücklich nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der vorgegebene Zeitraum ist so gewählt, dass der europäische Rechtsrahmen (letzten Sonntag im März bis letzten Sonntag im Oktober) immer umgesetzt werden kann. Zudem ist nach § 5 Abs. 2 EinZeitG vorgegeben, dass die mitteleuropäische Sommerzeit (MESZ) jeweils an einem Sonntag beginnen und enden soll. Das Bundeswirtschaftsministerium hat demnach in der Rechtsverordnung den Tag und die Uhrzeit, zu der die mitteleuropäische Sommerzeit beginnt und endet, sowie die Bezeichnung der am Ende der mitteleuropäischen Sommerzeit doppelt erscheinenden Stunde zu bestimmen.

Entsprechend dieser Vorgaben hat die Bundesregierung die „Verordnung über die Einführung der mitteleuropäischen Sommerzeit ab dem Jahr 2002 (Sommerzeitverordnung – SoZV)“²⁰ erlassen. Diese Rechtsverordnung umfasst vier Paragraphen. Nach § 1 SoZV wird die mitteleuropäische Sommerzeit ab dem Jahr 2002 auf unbestimmte Zeit eingeführt. § 2 Abs. 1 SoZV bestimmt, dass die mitteleuropäische Sommerzeit jeweils am letzten Sonntag im März um 2 Uhr mitteleuropäischer Zeit beginnt. Im Zeitpunkt des Beginns der Sommerzeit werde die Stundenzählung um eine Stunde von 2 Uhr auf 3 Uhr vorgestellt. § 2 Abs. 2 SoZV regelt entsprechend, dass die mitteleuropäische Sommerzeit jeweils am letzten Sonntag im Oktober um

¹⁴ Zeitgesetz vom 21. März 1980, AS 1981 84, <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19800058/index.html>, letzter Zugriff am 30.11.2014.

¹⁵ Zur EU gehörend, siehe Art. 355 Abs. 3 AEUV.

¹⁶ Nicht zur EU gehörend, siehe Art. 355 Abs. 5 lit a) AEUV.

¹⁷ Nicht in Bergkarabach.

¹⁸ Siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Sommerzeit#Gemeinsame_europ.C3.A4ische_Sommerzeit, letzter Zugriff am 30.11.2014.

¹⁹ Einheiten- und Zeitgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1985 (BGBl. I S. 408), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 68 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

²⁰ Sommerzeitverordnung vom 12. Juli 2001 (BGBl. I S. 1591), die durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Juli 2008 (BGBl. I S. 1185) geändert worden ist.

3 Uhr mitteleuropäischer Sommerzeit endet. Zu diesem Zeitpunkt werde die Stundenzählung um eine Stunde von 3 Uhr auf 2 Uhr zurückgestellt. Die Stunde von 2 Uhr bis 3 Uhr erscheine dabei zweimal. Die erste Stunde (von 2 Uhr bis 3 Uhr mitteleuropäischer Sommerzeit) werde mit 2A und die zweite Stunde (von 2 Uhr bis 3 Uhr mitteleuropäischer Zeit) mit 2B bezeichnet. Nach § 3 SoZV hat das Bundeswirtschaftsministerium im Bundesanzeiger für jeweils fünf aufeinanderfolgende Jahre Beginn und Ende der Sommerzeit bekannt zu geben. Die Vorschrift des § 4 SoZV regelt das Inkrafttreten der Rechtsverordnung.

3. Analyse der möglichen Optionen zur Änderung dieser europäischen Vorgaben zur Sommerzeit

Im folgenden Kapitel werden Möglichkeiten zur Änderung der europäischen Vorgaben zur Sommerzeit analysiert. Hierzu wird in einem ersten Schritt geprüft, auf welchen Kompetenztitel sich der europäische Gesetzgeber bei der möglichen Änderung der Richtlinie 2000/84/EG berufen kann und nach welchem Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene die bestehende Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit geändert werden kann (Kapitel 3.1). Anschließend wird in einem zweiten Schritt auf die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments und des Rats eingegangen indirekt eine Änderung anzustoßen (Kapitel 3.2). Als direktdemokratisches Element könnte auch die Möglichkeit in Betracht kommen, eine Europäische Bürgerinitiative durchzuführen (Kapitel 3.3).

3.1. Gesetzgebungsverfahren zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG

Im Folgenden wird zunächst die Kompetenzgrundlage dargestellt, die im Jahr 2001 zum Erlass der Richtlinie 2000/84/EG diente (Kapitel 3.1.1). Anschließend wird geprüft, inwiefern die entsprechende Nachfolgevorschrift des derzeit gültigen Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)²¹ entsprechend als Kompetenzgrundlage herangezogen werden kann oder ob und ggf. welche weitere Kompetenzvorschriften heranzuziehen sind (Kapitel 3.1.2). Hintergrund ist, dass es nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)²² für ein Tätigwerden auf europäischer Ebene einer ausdrücklichen Grundlage in den europäischen Verträgen bedarf. Daran schließt sich eine Prüfung der konkreten Anforderungen an, die sich aus der einschlägigen Kompetenzgrundlage ergeben (Kapitel 3.1.3 und 3.1.4) und inwiefern die Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten bei der Sommerzeitregelung voneinander abzugrenzen sind (Kapitel 3.1.5). Aus der einschlägigen Kompetenzregelung lässt sich auch ableiten, welches Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene einschlägig ist. Dieses wird abschließend dargestellt (Kapitel 3.1.6).

3.1.1. Kompetenztitel für den Erlass der Richtlinie 2000/84/EG

Die Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit wurde damals „auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95“ (in der Fassung des Vertrages von Amsterdam²³) gestützt.²⁴ Artikel 95 EG bildete einen Kompetenztitel der EG im Kapitel zur „Angleichung der Rechtsvorschriften“ und diente der Verwirklichung der in Art. 14 EG niedergelegten Ziele des Binnenmarkts. Die Richtlinie bezweckte die Vereinheitlichung des Zeitpunkts der Zeitumstellung, damit insbesondere die in der Richtlinie erwähnten Sektoren Verkehr und Kommunikation²⁵ nicht durch unterschiedliche Termine bei der Zeitumstellung beeinträchtigt werden. Es war deshalb bei der Einführung der Sommerzeit in Europa in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und zu Beginn 1980er Jahre ein wichtiges Bestreben, dass die Mitgliedstaaten der EG – und andere west- und osteuropäische Staaten – ihre Regelungen aufeinander abglichen und vereinheitlichten.

²¹ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 83/01 vom 30.3.2010.

²² Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, ABl. C 83/01 vom 30.3.2010.

²³ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, ABl. C 340 vom 10.11.1997, S. 1.

²⁴ Eingangsformel der Richtlinie 2000/84/EG.

²⁵ Art. 4 Richtlinie 2000/84/EG.

3.1.2. Kompetenztitel zur Änderung der bestehenden Richtlinie 2000/84/EG

Art. 95 EG wurde in dem Vertrag von Nizza nicht geändert.²⁶ Nachfolgeartikel des Art. 95 EG ist Art. 114 AEUV. Die Vorschrift entspricht weitestgehend der Vorgängerregelung und wurde im Rahmen des Lissaboner Vertrages²⁷ nur geringfügig im Wortlaut angepasst.²⁸

Es liegt deshalb nahe, eine mögliche Änderung der Richtlinie ebenfalls auf diesen Kompetenztitel zu stützen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Art. 114 Abs. 1 Satz 1 AEUV eine Subsidiaritätsklausel enthält. Demnach ist die Regelung des Art. 114 AEUV nur anzuwenden, „soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist“. Art. 114 AEUV wird deshalb auch als „Generalrechtsangleichungskompetenz“ bezeichnet, welche gegenüber spezielleren Vorschriften zurücktritt.²⁹ Deshalb sind zunächst speziellere Vorschriften in den Blick zu nehmen, welche explizit oder implizit eine Rechtsangleichungsbefugnis enthalten. Hierzu werden zahlreiche Rechtsangleichungsvorschriften gezählt,³⁰ denen jedoch eine spezielle sektorale oder funktionale Begrenzung gemeinsam ist und die somit nicht für eine allgemeine – die gesamte Gesellschaft betreffende – Regelung wie die Zeitumstellung herangezogen werden können.³¹

Des Weiteren enthält die Regelung des Art. 114 Abs. 2 AEUV aufgrund von Souveränitätsvorbehalten einzelner Mitgliedstaaten drei Bereichsausnahmen, die jedoch ebenfalls nicht einschlägig sind: Bestimmungen über Steuern, Bestimmungen über die Freizügigkeit und Bestimmungen über die Rechte und Interessen von Arbeitnehmern.

Es kann somit festgehalten werden, dass der Anwendungsbereich des Art. 114 AEUV eröffnet ist.

Des Weiteren müssten die materiellen Voraussetzungen des Art. 114 Abs. 1 AEUV erfüllt sein. Hierzu muss es sich bei der Änderung der Richtlinie 2000/84/EG um eine Maßnahme „... zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben...“ handeln.

3.1.2.1. Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten

Zunächst kann festgehalten werden, dass es sich bei den nationalen Regelungen, welche die Anwendung und die Modalitäten der Sommerzeit betreffen, um „Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ handelt. Denn hierunter fallen alle von hoheitlichen Stellen erlassene oder jedenfalls mit hoheitlicher Autorität versehenen abstrakt-generellen Regeln.³² In Deutschland sind die Regelungen zur Zeitumstellung (siehe oben Kapitel 2.3) als staatliche Gesetze im materiellen Sinn den „Rechtsvorschriften“ im Sinne des Art. 114 AEUV zuzuordnen.

²⁶ Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV, Rn. 3.

²⁷ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007, ABl. C 306 vom 17.12.2007, S. 1.

²⁸ Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV, Rn. 4.

²⁹ Siehe Kahl, in: Calliess/Ruffert Art. 114 Rn. 9

³⁰ Siehe Kahl, in: Calliess/Ruffert Art. 114 Rn. 9.

³¹ So beispielsweise Art. 46 AEUV (Maßnahmen zur Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit), Art. 48 AEUV (Sicherstellung der Ansprüche und Leistungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit), Art. 50 AEUV (Maßnahmen zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit), Art. 52 Abs. 2 (ggf. i.V.m. Art. 62 AEUV), (Koordinierung der Vorschriften der öffentlichen Sicherheit, Ordnung und Gesundheit im Bereich der Niederlassungsfreiheit oder der Dienstleistungsfreiheit) und Art. 53 Abs. 2 (gegebenenfalls i.V.m. Art. 62 AEUV, Koordinierungsrechtssetzung zur Aufhebung von Beschränkungen für ärztliche, arztähnliche und pharmazeutische Berufe).

³² Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV Rn. 17.

3.1.2.2. Binnenmarkt

Des Weiteren müsste eine Rechtsangleichungsmaßnahme vorliegen, die „*die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand*“ hat.³³ Hierfür soll eine substantielle und konkrete Auswirkung, sei es unmittelbarer oder mittelbarer Art, genügen.³⁴ Diese augenscheinlich geringen Anforderungen werden damit begründet, dass Art. 114 Abs. 1 AEUV extensiver als die vergleichbare Norm in Art. 115 AEUV formuliert sei.³⁵ Dennoch soll der Binnenmarktbegriff in Art. 114 AEUV nicht als „wertfreies Synonym für eine allgemeine Wirtschaftsregulierung“³⁶ verstanden werden. Vielmehr gehe es bei dem Binnenmarkt und der auf Art. 114 AEUV beruhenden Rechtsangleichung um eine Erleichterung derjenigen den Kern des Konzepts „Binnenmarkt“ bildenden Grundfreiheiten der EU: freier Waren- und Dienstleistungsverkehr (Art. 34 und 56 AEUV), Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), Niederlassungsfreiheit für Selbständige und juristische Personen (Art. 49 und 54 AEUV) und freier Kapital- und Zahlungsverkehr (Art. 63 AEUV).

Wie bereits in Kapitel 3.1.1 angedeutet, besteht ein solcher Zusammenhang zwischen der Vereinheitlichung der Sommerzeit und dem Binnenmarkt. Dies verdeutlicht ein Vergleich zwischen der derzeitigen harmonisierten Regelung der Zeitumstellung und einem fiktiven Extrembeispiel: Derzeit vollziehen alle 28 Mitgliedstaaten der EU³⁷ die Zeitumstellung zum selben Zeitpunkt. Ohne die Harmonisierung der Richtlinie 2000/84/EG ist vorstellbar, dass Mitgliedstaaten, die eigentlich die identische Standardzeit haben, teilweise auf eine Zeitumstellung ganz verzichten und andere diese zu den unterschiedlichsten Zeitpunkten im Jahr vornehmen. Eine EU-weite Regelung erleichtert deshalb zum Beispiel die Koordinierung von Zugfahrplänen im internationalen Verkehr.³⁸ Die Harmonisierung dient demnach der „*Lösung der Probleme, vor allem im Verkehrssektor, die durch unkoordinierte Zeitumstellungen im Laufe des Jahres entstehen würden.*“³⁹

Letztlich muss der Binnenmarktbezug hier jedoch nicht weiter vertieft werden, denn in diesem Falle liegt bereits eine vollständige Harmonisierung vor, so dass die Prüfung der Rechtsangleichung zur Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes rein hypothetischer Natur sind. Vielmehr steht die Frage im Raum, wie eine solche Maßnahme geändert werden kann, die ihrerseits bereits zu einer weitgehenden oder vollständigen Harmonisierung der „*Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten*“ geführt hat, so dass eine zusätzliche Rechtsangleichung (faktisch) nicht mehr möglich ist.

³³ Vgl. zur Formulierung: Kahl in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV Rn. 20.

³⁴ Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV Rn. 20 unter Bezug auf Generalanwalt Jacobs, Schlussantrag zu EuGH, Rs. C-350/92, Slg. 1995, I-1985, Ziff. 45 (Spanien/Rat).

³⁵ Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV Rn. 20.

³⁶ So Generalanwalt Fennelly, EuGH, Rs. C-376/98, Deutschland/Parlament u. Rat, Slg. 2000, I-8423 Rn. 83f., ebenso: Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 84.

³⁷ Und weitere 18 Staaten in und außerhalb Europas: Albanien, Andorra, Bosnien und Herzegowina, Färöer, Gibraltar, Kosovo, Liechtenstein, Mazedonien, Moldawien, Monaco, Montenegro, Norwegen, San Marino, Schweiz, Serbien, Türkei, Ukraine, Vatikanstadt und außerhalb Europas: Aserbaidschan (nicht in Bergkarabach), Libanon.

³⁸ Siehe Antwort der Kommission, eingegangen am 30. Oktober 2013, auf die Petition 1477/2012, eingereicht von Lasse Schuldt, deutscher Staatsangehörigkeit, unterzeichnet von fünf weiteren Personen, zur Anwendung der Sommerzeitregelung im ganzen Jahr. Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-523.136&format=PDF&language=DE&secondRef=01>, letzter Zugriff am 30.11.2014.

³⁹ Siehe Antwort der Kommission, eingegangen am 30. Oktober 2013, auf die Petition 1477/2012, eingereicht von Lasse Schuldt, deutscher Staatsangehörigkeit, unterzeichnet von fünf weiteren Personen, zur Anwendung der Sommerzeitregelung im ganzen Jahr. Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-523.136&format=PDF&language=DE&secondRef=01>, letzter Zugriff am 30.11.2014.

3.1.2.3. Änderung einer Richtlinie zwecks Rechtsangleichung

Es besteht hierfür kein gesonderter Kompetenztitel in den Europäischen Verträgen. Vielmehr ergibt sich die Rechtssetzungsbefugnis zur Änderung solcher Rechtsakte zur Rechtsangleichung unmittelbar aus der ursprünglich verwendeten Kompetenznorm (bzw. ihrer Nachfolgeregelung).⁴⁰ Dies wird damit begründet, dass Art. 114 Abs. 3 AEUV ausdrücklich zur Berücksichtigung neuer Entwicklungen verpflichtet.⁴¹ Zudem wird zur Begründung Art. 114 Abs. 5 und 8 AEUV herangezogen, welche sich mit der Berücksichtigung neuer Erkenntnisse befassen.⁴² Letztlich sprechen hierfür regelmäßig auch die Umstände bei Erlass der jeweiligen Rechtsangleichungsmaßnahme und Sinn und Zweck des Art. 114 AEUV. Es kann nicht angenommen werden, dass das Europäische Parlament und der Rat bei Erlass der Richtlinie davon ausgingen, dass sie diese nicht wieder ändern können. Vielmehr können die verfolgten Ziele und das Konzept der Rechtsangleichung dem Wandel der Zeit unterliegen. Es ist nicht Sinn und Zweck des Art. 114 AEUV, Rechtsakte zu schaffen, die nicht mehr an neue Erkenntnisse, Umstände oder Erfordernisse angepasst werden können. In diesem Sinne äußerte sich 2002 auch Generalanwalt Geelhoed in der Rechtssache „British American Tobacco“ in Bezug auf die Vorgängerregelung Art. 95 EG⁴³:

„126. Ganz allgemein gilt, dass Gesetzgebung eine dynamische Tätigkeit ist. Denn es ist nicht allein Aufgabe des Gesetzgebers, Gesetze zu erlassen, sondern auch, diese an geänderte gesellschaftliche Verhältnisse anzupassen. Tut er dies nicht, so führt dies zu einer rückständigen Gesetzeslage, und die Gesetzgebung wird nicht mehr den Anforderungen gerecht, die an sie gestellt werden können.“

127. In dem Verfahren vor dem Gerichtshof wird, insbesondere seitens der Regierung der Niederlande, die Möglichkeit, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber nur einmal tätig werden darf, zu Recht als Fossilierung“ oder Versteinerung bezeichnet. Allein dieser Ausdruck deutet bereits an, dass die Auffassung der Klägerinnen in der Praxis absurde Folgen hätte.“

Dieser Argumentation folgte der EuGH in seinem Urteil „British American Tobacco“⁴⁴:

„76 Gegen dieses Ergebnis spricht auch nicht das Argument, dass die Richtlinie 90/239 eine vollständig harmonisierte Regelung für den Teergehalt eingeführt habe, so dass der Gesetzgeber diese Frage nicht erneut auf der Grundlage von Artikel 95 EG habe regeln können oder zumindest nur dann, wenn er sich auf neue wissenschaftliche Ergebnisse gestützt hätte.“

77 Da die Frage der Festsetzung des höchstzulässigen Teergehalts der Zigaretten vom Gemeinschaftsgesetzgeber in der Richtlinie 90/239 erschöpfend geregelt worden ist, waren die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt, dies individuell zu tun. Wie der Generalanwalt in Nummer 124 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann der Gemeinschaftsgesetzgeber in einem solchen Fall die ihm obliegende Aufgabe, über den Schutz der im Vertrag anerkannten allgemeinen Interessen wie der öffentlichen Gesundheit zu wachen, aber nur dann ordnungsgemäß wahrnehmen, wenn es ihm erlaubt ist, die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften den Umständen oder neuen Erkenntnissen anzupassen.“

⁴⁰ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 68 und 112 m.w.N.

⁴¹ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 112 und Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV, Rn. 20 jeweils m.w.N.

⁴² Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 112.

⁴³ EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed vom 10.09.2002, in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco), Celex-Nr. 62001CC0491, Rn. 126f.

⁴⁴ EuGH, Urteil vom 10.12.2002, Az: C-491/01, (British American Tobacco), Rn. 76ff.

78 Selbst wenn eine Gemeinschaftsvorschrift die Beseitigung jedes Handelshemmnisses auf dem von ihr harmonisierten Gebiet gewährleistet, kann dies den Gemeinschaftsgesetzgeber somit nicht daran hindern, diese Vorschrift aus anderen Erwägungen anzupassen.“

Deshalb besteht zwischenzeitlich Einigkeit, dass Art. 114 Abs. 1 AEUV eine wirksame Kompetenzgrundlage für die Änderung von Maßnahmen zur Rechtsangleichung ist, welche seinerseits auf diesen Artikel (oder wie im Fall „British American Tobacco“ auf seine Vorgängerregelung Art. 95 EG) gestützt wurde.

3.1.3. Voraussetzungen nach Art. 114 Abs. 3 AEUV?

Hierdurch ist jedoch auch die Frage aufgeworfen, welche genauen Anforderungen an eine Änderung einer bereits vorhandenen Rechtsangleichungsmaßnahme zu stellen sind. Einige Stimmen in der Literatur⁴⁵ fordern, dass nach dem Stand der Harmonisierung zu differenzieren sei. Soweit durch den Ausgangsrechtsakt noch keine vollständige Harmonisierung⁴⁶ erfolgt sei, bestehe weiterhin die Möglichkeit, dass unterschiedliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten existierten oder wahrscheinlich sind. Es bleibe dann bei den oben⁴⁷ beschriebenen Tatbestandsvoraussetzungen.⁴⁸ Anders sei es jedoch zu werten, wenn eine solche abschließende Harmonisierung bereits vorliege, wie bei der vorliegenden Richtlinie 2000/84/EG, bei der die Mitgliedstaaten keinen Gestaltungsspielraum mehr über die Anwendung und die Daten des Beginns und des Endes der Sommerzeit haben. In einem solchen Falle seien höhere Anforderungen als an den erstmaligen Erlass zu stellen.

Begründet wird dies unter Bezugnahme auf Art. 114 Abs. 3 AEUV. Dieser Absatz regelt, dass die EU-Kommission bei der Rechtsangleichung nach Art. 114 Abs. 1 AEUV in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen und *„dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen“* zu berücksichtigen habe. Dieses Ziel sollen auch Europäisches Parlament und Rat im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse anstreben. Vor diesem Hintergrund wird vertreten, dass bei einer bereits vorliegenden vollständigen Harmonisierung eine erneute Änderung nur ergehen dürfte, wenn neue Entwicklungen im Sinne des Art. 114 Abs. 3 AEUV vorliegen. Dieser Absatz soll den Gemeinschaftsgesetzgeber beispielsweise bei der Heraufsetzung der existierenden Produktstandards dazu verpflichten durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu belegen, dass die Heraufsetzung notwendig sei um das zitierte hohe Schutzniveau zu gewährleisten.⁴⁹ Diese „Kompetenzergänzungsklausel“ in Art. 114 Abs. 3 AEUV gestatte es dem Gemeinschaftsgesetzgeber demnach nur unter Hinweis auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse seine ursprünglich aus Binnenmarktgründen erlassenen Angleichungsmaßnahmen zur Sicherung eines höheren Schutzniveaus fortzuentwickeln.⁵⁰ Teilweise wird diese Ansicht auch dahingehend abgeschwächt, dass auch das Vorliegen anderer berücksichtigungsfähiger Gründe ausreichen würde.⁵¹

⁴⁵ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 113 m.w.N.

⁴⁶ Zum Begriff der Harmonisierung vgl. Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. Rn 38ff.; vgl. auch Leible/Schröder, in: Streinz, Art. 114 AEUV, Rn. 25ff.

⁴⁷ Siehe Kapitel 3.1.2.

⁴⁸ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 113 m.w.N.

⁴⁹ Schroeder, Vom Brüsseler Kampf gegen den Tabakrauch, 2. Teil, EuZW, 2001, 489 (491).

⁵⁰ Schroeder, Vom Brüsseler Kampf gegen den Tabakrauch, 2. Teil, EuZW, 2001, 489 (492); ebenso: Schweizer/Schroeder/Bock, EG-Gesundheitsschutz und Binnenmarkt, S. 38 ff.

⁵¹ Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 113 m.w.N.

Letztlich tragen diese Erwägungen nicht.⁵² Es können an die nachträgliche Änderung einer Rechtsangleichungsmaßnahme keine höheren Anforderungen als an den erstmaligen Erlass gestellt werden. Denn die SchutzniveaUKlausel in Art. 114 Abs. 3 AEUV soll nicht dazu beitragen, dass die Gesetzgebung „eingefroren“ wird und Rechtsvorschriften nur noch erschwert geändert werden können. Ein solcher Sperrereffekt⁵³ würde den politischen Willensbildungsprozess über Gebühr einschränken. Bei der Vorschrift handelt es sich um eine verfahrensrechtliche Risikoermittlungs- und Berücksichtigungspflicht, die die Kompetenznorm des Art. 114 AEUV lediglich flankiert. Die Regelung des Art. 114 Abs. 3 AEUV soll festschreiben, dass in den aufgeführten Bereichen von einem hohen Schutzniveau auszugehen sei. Die Bestimmung des Art. 114 Abs. 3 AEUV fordert aber gerade „*nicht das Vorliegen einer neuen wissenschaftlichen Entwicklung, sondern bestimmt lediglich, dass eine etwaige wissenschaftliche Entwicklung berücksichtigt werden muss*“,⁵⁴ wie Generalanwalt Geelhoed in der bereits erwähnten Rechtssache „British American Tobacco“ zutreffend ausführte. Diese Erwägungen bestätigte anschließend auch der EuGH⁵⁵:

„80 Im Übrigen sind neue wissenschaftliche Erkenntnisse nicht der einzige Grund, aus dem der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Anpassung der Gemeinschaftsvorschriften beschließen kann, da er bei der Ausübung des Ermessens, über das er auf diesem Gebiet verfügt, auch andere Erwägungen wie die zunehmende politische und soziale Bedeutung des Kampfes gegen den Tabakkonsum berücksichtigen kann.“

Es lässt sich somit festhalten, dass die Richtlinie 2000/84/EG basierend auf Art. 114 AEUV geändert werden kann, ohne dass hierfür „neue Entwicklungen“ im Sinne des Art. 114 Abs. 3 AEUV vorliegen müssen. Liegen neue wissenschaftliche Entwicklungen vor, sind diese jedoch bei einer Änderung zu berücksichtigen.⁵⁶

3.1.4. Weitere Handlungsmöglichkeiten aufgrund des Art. 114 AEUV

Aus der Regelung des Art. 114 AEUV ergeben sich keine weiteren einschlägigen materiellen Voraussetzungen in Bezug auf eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG. Zwar sieht die Kompetenznorm des Art. 114 AEUV in Abs. 4 und 5 mitgliedstaatliche Abweichungsmöglichkeiten⁵⁷ vor, um unter bestimmten Voraussetzungen berechnigte nationale Schutzzanliegen zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten können demnach in engen Grenzen entweder (schärfere) einzelstaatliche Bestimmungen beibehalten oder aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse erlassen. Der Charakter dieser Regelungen, der auf eine Durchbrechung des Harmonisierungsprinzips⁵⁸ abzielt, gebietet jedoch eine restriktive Auslegung und Anwendung, da ansonsten die Unionsregelung ausgehöhlt und die Materie wieder den

⁵² Ebenso: Gundel, Die Tabakprodukt-Richtlinie vor dem EuGH: Zur Zulässigkeit der Nutzung doppelter Rechtsgrundlagen im Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft, Anmerkung zu EuGH Rs. C-491/01 – BAT/Secretary of State, EuR 2003, 100 (102); Koenig/Kühling, Der Streit um die neue Tabakprodukt-Richtlinie – Ist der Gemeinschaftsgesetzgeber bei seinem Kampf gegen den Tabakkonsum einmal mehr im Konflikt mit Gemeinschaftsgrundrechten und Kompetenzbestimmungen?, EWS 2002, S. 12 (18).

⁵³ Zum Begriff siehe Koenig/Kühling, Der Streit um die neue Tabakprodukt-Richtlinie, EWS 2002, 12 (18).

⁵⁴ EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed vom 10.09.2002, in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco), Celex-Nr. 62001CC0491, Rn. 125.

⁵⁵ EuGH, Urteil vom 10.12.2002, Az: C-491/01, (British American Tobacco), Rn. 76-80.

⁵⁶ So auch Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV, Rn. 20 und 35; EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed vom 10.09.2002, in der Rechtssache C-491/01 (British American Tobacco), Celex-Nr. 62001CC0491, Rn. 125.

⁵⁷ Unter Verwendung des Begriffs „Schutzergänzungsklausel“ vgl. Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV Rn. 40.

⁵⁸ Zum Begriff der „Harmonisierungsdurchbrechungsklausel“ vgl. Leible/Schröder, in: Streinz, Art. 114 AEUV Rn. 84.

Mitgliedstaaten überlassen würde.⁵⁹ Deshalb ist den Mitgliedstaaten auch kein einseitiges Tätigwerden erlaubt. Vielmehr muss der Mitgliedstaat nach Art. 114 Abs. 6 AEUV zunächst die geplante Anwendung abweichenden nationalen Rechts und die Gründe hierfür der EU-Kommission mitteilen. Die EU-Kommission muss diese Gründe prüfen und kann die Anwendung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen anschließend innerhalb von sechs Monaten billigen oder ablehnen.⁶⁰ Sofern die EU-Kommission in dieser Frist hierüber keinen Beschluss erlässt, gelten die mitgliedstaatlichen Bestimmungen als gebilligt. Nach einer solchen tatsächlichen oder fingierten Billigung durch die EU-Kommission prüft diese nach Art. 114 Abs. 7 AEUV unverzüglich, ob sie eine Anpassung der Harmonisierungsmaßnahme vorschlägt. Hierdurch soll ein Funktionieren des Binnenmarktes langfristig gewährleistet werden.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung der Richtlinie 2000/84/EG Ausnahmeregelungen durch einzelne Mitgliedstaaten abgelehnt und alle Mitgliedstaaten die Sommerzeit gleichermaßen übernommen haben. Damit scheidet mangels existierender Regelungen in den Mitgliedstaaten eine Anwendung des Art. 114 Abs. 4 AEUV aus. Ungeachtet dessen bliebe aber auch vor dem Hintergrund der restriktiven Handhabung der Abweichungsklauseln und eingedenk der Ausrichtung des Art. 36 AEUV⁶¹ im Fall der Richtlinie 2000/84/EG wenig Spielraum für eine solche abweichende Regelung. Nach Art. 114 Abs. 4 AEUV können die Mitgliedstaaten dann einzelstaatliche Bestimmungen beibehalten, wenn sie „*durch wichtige Erfordernisse im Sinne des Art. 36 [AEUV] oder in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt oder den Umweltschutz gerechtfertigt sind*“. Die einzelstaatlichen Bestimmungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn sie ein höheres Schutzniveau bieten als der einschlägige Unionsrechtsakt.⁶² Übertragen auf die Sommerzeitregelung wäre jedoch ein höheres Schutzniveau für die Umwelt oder ein anderes genanntes Rechtsgut durch eine andere Zeitumstellung nur schwer vorstellbar.

Den Neuerlass abweichender einzelstaatlicher Bestimmungen sieht die Klausel des Art. 114 Abs. 5 AEUV nur unter bestimmten, strengen Voraussetzungen vor. Diese müssen auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt sein und aufgrund eines spezifischen Problems für den betreffenden Mitgliedstaat für erforderlich gehalten werden. Soweit ersichtlich liegen für die Sommerzeitregelung derzeit keine wesentlichen wissenschaftlichen Erkenntnisse vor, die eine Änderung rechtfertigen würden. Zudem betrifft die (lediglich punktuelle) Zeitumstellung alle Mitgliedstaaten gleichermaßen und stellt kein spezifisches Problem einzelner Mitgliedstaaten dar.

Eine weitere Handlungsmöglichkeit könnte sich aus Art. 114 Abs. 8 AEUV ergeben. Zeigt sich demnach in einem harmonisierten Bereich ein „spezielles Gesundheitsproblem“, so kann ein Mitgliedstaat dies der EU-Kommission mitteilen, die dann umgehend prüft, ob sie tätig wird. Zu berücksichtigen ist, dass in einem solchen Falle für den Mitgliedstaat nicht die Möglichkeit besteht, eigene nationale Maßnahmen einzuführen. Dieser Revisionsklausel kommt eine Indiz- und Anstoßfunktion zu, da die EU-Kommission nicht alle Bereiche des Gesundheitsrechts gleichzeitig und flächendeckend im Auge behalten kann.⁶³ Es handelt sich deshalb um eine

⁵⁹ So der EuGH und die h. L.: vgl. EuGH, Rs. C-350/97, Monsees, Slg. 1999, I-2921 Rn. 24 und Leible/Schröder, in: Streinz, Art. 114 AEUV Rn. 82ff., a. A. Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV Rn. 44.

⁶⁰ Sofern es aufgrund des schwierigen Sachverhalts gerechtfertigt ist und keine Gefahr für die menschliche Gesundheit ausgeht, kann die EU-Kommission die Frist nach Art. 114 Abs. 6 Unterabs. 3 AEUV um bis zu weitere sechs Monaten verlängern.

⁶¹ Gemeint sind damit die in Art. 36 AEUV aufgeführten Schutzgüter wie z. B. öffentliche Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit oder der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen.

⁶² Herrnfeld, in: Schwarze, Art. 114 AEUV Rn. 97.

⁶³ Kahl, in: Calliess/Ruffert, Art. 114 AEUV, Rn. 39.

Spezialausprägung des Art. 114 Abs. 3, wonach neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen sind.

3.1.5. Abgrenzung der europäischen Kompetenzen (Regelungen zum Binnenmarkt) und der Kompetenzen der Mitgliedstaaten (Regelung der Standardzeit)

Es ist bei einer möglichen Änderung der Richtlinie 2000/84/EG zu unterscheiden nach dem Zweck der Maßnahme. Die EU bezweckt mit der Regelung der Sommerzeit die Lösung der Probleme, vor allem im Verkehrssektor (z.B. Zugfahrpläne), die durch unkoordinierte Zeitumstellungen im Laufe des Jahres entstehen würden,⁶⁴ mithin also die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes. In die Kompetenz der Mitgliedstaaten wiederum fällt die Frage, welche Standardzeit sie anwenden. Ein Mitgliedstaat kann eigenständig und unabhängig von der Richtlinie 2000/84/EG entscheiden, ob er beispielsweise die Mitteleuropäische oder die Westeuropäische (Standard-)zeit anwendet. Eine auf Art. 114 AEUV gestützte Initiative der EU-Kommission könnte sich deshalb nur darauf beschränken, die „Sommerzeit“ (genauer: die unterjährige Zeitumstellung an sich) abzuschaffen. Jeder Mitgliedstaat könnte dann entscheiden, ob für sein Staatsgebiet ganzjährig die (bisherige) Sommer-, die (bisherige) Winterzeit oder eine andere Standardzeit maßgeblich sein soll.

3.1.6. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Im Folgenden wird in knapper Form das einschlägige Gesetzgebungsverfahren dargestellt, insbesondere unter dem Blickwinkel der Gestaltungsbefugnisse des Europäischen Parlaments und des Rates. Hierbei kommt auch den notwendigen Mehrheitsverhältnissen in den verschiedenen Phasen des Verfahrens eine gewichtige Rolle zu.

Bestandteil der Darstellung ist auch die Rolle der nationalen Parlamente. Deren Kompetenzen – welche insbesondere in zwei Protokollen zum Vertrag von Lissabon geregelt sind – erstrecken sich jedoch weitgehend auf Informations- und Einspruchsrechte.

Aus Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV folgt, welches Verfahren zum Erlass bzw. zur Änderung derjenigen Rechtsakte anzuwenden ist, die auf diese Kompetenzgrundlage gestützt werden. Demnach erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die entsprechenden Rechtsakte. Seit Inkrafttreten des Lissaboner Vertrages ist dieses Verfahren regelmäßig anzuwenden.⁶⁵ Gemäß Art. 289 Abs. 1 AEUV besteht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der gemeinsamen Annahme eines Rechtsaktes durch das Europäische Parlament und den Rat auf Vorschlag der EU-Kommission.⁶⁶ Rechtsakte, die entsprechend angenommen wurden, werden nach Art. 289 Abs. 3 AEUV auch als „Gesetzgebungsakte“ bezeichnet.

Eine Beteiligung nationaler Parlamente an der europäischen Gesetzgebung wird über das „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ und über das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, welche nach Art. 51 EUV zum europäischen Primärrecht zählen, gewährleistet. Die EU-

⁶⁴ Vgl. EU-Kommission, Antwort auf Petition 1477/2012 (Lasse Schuldt, siehe Fn. 38).

⁶⁵ Nur in bestimmten im europäischen Primärrecht vorgesehenen Fällen ist nach Art. 289 Abs. 2 AEUV ein „besonderes Gesetzgebungsverfahren“ (insbesondere das Konsultations- oder Anhörungsverfahren und das Zustimmungsverfahren) anzuwenden.

⁶⁶ Die EU-Kommission ist nicht immer alleiniger Initiator eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens; ein solches Verfahren kann beispielsweise auch durch Empfehlung der Europäischen Zentralbank (Art. 129 Abs. 3 Satz 2 AEUV) eingeleitet werden.

Kommission leitet ihre Entwürfe des Gesetzgebungsaktes den nationalen Parlamenten und dem europäischen Parlament gleichzeitig zu. Die nationalen Parlamente können innerhalb von acht Wochen in einer begründeten Stellungnahme darlegen, warum der jeweilige Entwurf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist.⁶⁷ Auf diese Weise erhalten die nationalen Parlamente noch im politischen Willensbildungsprozess Gelegenheit, Einfluss auf die Vornahme europäischer Gesetzgebung zu nehmen. Der Gesetzentwurf muss von dem initiiierenden Organ überprüft werden, wenn mindestens ein Drittel der Parlamentarier die Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip bestreitet.

Der Verfahrensablauf des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist in Art. 294 AEUV geregelt. In den ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist in einigen Fällen, so auch im Fall des Art. 114 Abs. 1 AEUV eine obligatorische Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vorgegeben. Der Ausschuss fungiert als Beratungsorgan für das Europäische Parlament, die EU-Kommission und den Rat. In den Fällen einer obligatorischen Anhörung übermittelt der Ausschuss seine Stellungnahme sowie ein Bericht über die Beratungen an das Parlament, den Rat und die EU-Kommission. In der Regel findet die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vor den Lesungen des Parlaments und des Rates statt. Die Stellungnahmen des Ausschusses haben einen beratenden Charakter.

Zu Beginn des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens unterbreitet die EU-Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat gemäß 294 Abs. 2 AEUV einen Vorschlag. Das anschließende Verfahren wird in drei Lesungen und – gegebenenfalls – das Vermittlungsverfahren untergliedert:

Erste Lesung

Die erste Lesung unterteilt sich in die Lesung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates.

In der ersten Lesung des Europäischen Parlaments wird dessen Standpunkt festgelegt. Der Standpunkt geht in seiner Rechtsqualität über eine Stellungnahme hinaus.⁶⁸ Beim Standpunkt des Parlaments kann es sich auch um einen vollständigen Gesetzentwurf handeln. Das Parlament ist verpflichtet, den Standpunkt an den Rat weiterzuleiten.

In der Regel überprüft die EU-Kommission den Gesetzesvorschlag vor dem Hintergrund des Standpunktes des Parlaments; dafür besteht zwar keine Rechtspflicht, die Rechtsgrundlage für diese nicht unübliche Praxis ergibt sich gleichwohl aus Art. 293 Abs. 2 AEUV.

Die erste Lesung im Rat beginnt auf der Grundlage des Vorschlags der EU-Kommission, darf aber erst nach Kenntnis des in erster Lesung festgelegten Standpunktes des Parlamentes abgeschlossen werden (vgl. Art 294 Abs. 5 AEUV). Der Rat hat zwei Entscheidungsmöglichkeiten, die in Art. 294 Abs. 4 und 5 AEUV niedergelegt sind:

- Art. 294 Abs. 4 AEUV: Der Rat billigt den Standpunkt des Parlaments und der Rechtsakt ist in der Fassung des Standpunktes des Parlaments erlassen. Die Entscheidung erfolgt mit qualifizierter Mehrheit (Art. 16 Abs. 3 EUV). Seit dem 1. November 2014 gilt nach Art. 16 Abs. 4 EUV hierfür folgende Regelung. Jeder Mitgliedstaat hat bei der Abstimmung eine Stimme. Für eine qualifizierte Mehrheit ist es erforderlich, dass 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, für den

⁶⁷ Vgl. auch die Acht-Wochenfrist in Art. 4 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

⁶⁸ Vgl. Art. 294 Abs. 3 AEUV im Vergleich zur früheren Fassung des Art. 251 Abs. 2 EG.

Vorschlag stimmen.⁶⁹ Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich, andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht. Letztere Regelung soll verhindern, dass gegen den Willen der drei größten Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Vereinigtes Königreich keine Entscheidungen mehr gefällt werden können.⁷⁰

- Art. 294 Abs. 5 AEUV: Der Rat weicht vom Standpunkt des Parlaments ab und legt seinen Standpunkt fest. Die Entscheidung erfolgt mit qualifizierter Mehrheit.

Hat der Rat seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt, so übermittelt er ihn dem Parlament. Zugleich informiert der Rat das Parlament gemäß Art. 294 Abs. 6 Satz 1 AEUV über seine Beweggründe. Gleiches gilt für die EU-Kommission, die das Parlament in entsprechender Weise über ihren Standpunkt informiert (Art. 294 Abs. 6 Satz 2 AEUV). Auf diese Weise wird eine umfassende Information des Parlaments in Vorbereitung auf die zweite Lesung gewährleistet.

Zweite Lesung

Die zweite Lesung unterteilt sich in die Lesung des Parlaments, die zwischenzeitliche Stellungnahme der EU-Kommission und die Lesung des Rates.

Nach Übermittlung und Unterrichtung steht dem Parlament ein Zeitraum von drei Monaten zur Verfügung, um über den gemeinsamen Standpunkt in zweiter Lesung zu beraten. Das Parlament hat drei Entscheidungsoptionen:

- Art. 294 Abs. 7 lit. a AEUV: Das Parlament billigt den Standpunkt des Rates oder äußert sich nicht. Der Rechtsakt gilt als erlassen. Das Parlament entscheidet mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- Art. 294 Abs. 7 lit. b AEUV: Das Parlament lehnt den Standpunkt des Rates ab. Der Rechtsakt gilt als nicht erlassen. Das Parlament entscheidet mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.
- Art. 294 Abs. 7 lit. c AEUV: Das Parlament ändert den Standpunkt des Rates ab. Die abgeänderte Fassung des Standpunktes wird dem Rat und der EU-Kommission zugeleitet.

Auf die Änderungen des Parlaments gibt die EU-Kommission eine Stellungnahme ab (vgl. Art. 294 Abs. 7 lit. c, 2. HS AEUV). In dieser fortgeschrittenen Phase des Verfahrens unterliegt die EU-Kommission dabei Einschränkungen, die sich aus dem Zusammenwirken von Parlament und Rat ergeben. So ist es der EU-Kommission verwehrt, über die Abänderungen des Parlaments hinaus weitere eigene Änderungen vorzunehmen oder den Vorschlag zurückzuziehen.

Das Verfahren im Rat hat die vom Parlament abgeänderte Fassung des in erster Lesung festgelegten Standpunktes zum Gegenstand. Der Rat hat zwei Entscheidungsoptionen:

- Der Rat billigt die vom Parlament zugeleitete Fassung innerhalb von drei Monaten. Dann ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Die Entscheidung kann mit qualifizierter Mehrheit fallen, in Ausnahmefällen ist Einstimmigkeit vorgesehen (Art. 294 Abs. 9 AEUV).

⁶⁹ Vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 kann ein Ratsmitglied beantragen, dass eine qualifizierte Mehrheit nach dem System des Nizza-Vertrags mit insgesamt 352 Stimmen bestimmt wird, vgl. Ziegenhorn, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 16 EUV Rn. 48.

⁷⁰ Zu den weiteren – praktisch nicht relevanten – Übergangsregelungen, insb. dem „Kompromiss von Ioannina“, vgl. Ziegenhorn, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 16 EUV Rn. 49ff.

- Billigt der Rat die vom Parlament vorgelegte Fassung nicht innerhalb dieser Frist, wird der Vermittlungsausschuss einberufen.

Vermittlungsverfahren

Das Vermittlungsverfahren hat die Einigung auf einen gemeinsamen Entwurf zum Ziel. Das Vermittlungsverfahren bietet die letzte Möglichkeit, einen Kompromiss zu finden und ein Scheitern des Gesetzgebungsverfahrens zu verhindern. Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus einer paritätisch besetzten Anzahl an Mitgliedern des Rates und des Parlamentes zusammen. Die Verhandlungen erfolgen gemäß Art. 294 Abs. 10 AEUV auf der Grundlage der Standpunkte des Rates und des Parlaments in zweiter Lesung. Eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf kommt zustande, wenn ihn eine Mehrheit der Vertreter des Parlaments und eine qualifizierte Mehrheit der Vertreter des Rates billigen. Sofern sich der Vermittlungsausschuss nicht innerhalb des vorgegebenen Rahmens (sechs Wochen) auf einen gemeinsamen Entwurf verständigt, ist das Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 294 Abs. 12 als gescheitert anzusehen.

Billigt der Vermittlungsausschuss jedoch einen gemeinsamen Entwurf, so schließt sich gemäß Art. 294 Abs. 13 Satz 2 AEUV eine dritte Lesung in Rat und Parlament an.

Dritte Lesung

Änderungen sind in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens nicht mehr möglich. Der Entwurf muss innerhalb von sechs Wochen vom Parlament und vom Rat mit den dafür vorgesehenen Mehrheiten angenommen werden. Das Parlament entscheidet mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen (einfache Mehrheit), der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit. Sofern eines der Organe den Entwurf nicht innerhalb der vorgesehenen Frist annimmt, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen (Art. 294 Abs. 13 Satz 2 AEUV).

3.1.7. Bewertung und Zwischenergebnis

Für die Änderung von Rechtsakten zur Rechtsangleichung besteht kein gesonderter Kompetenztitel in den Europäischen Verträgen. Vielmehr ergibt sich die Rechtssetzungsbefugnis zur Änderung dieser Rechtsakte zur Rechtsangleichung unmittelbar aus der ursprünglich verwendeten Kompetenznorm (bzw. ihrer Nachfolgeregelung).

Es können an die nachträgliche Änderung einer Maßnahme zur Rechtsangleichung keine höheren Anforderungen als an den erstmaligen Erlass gestellt werden. Denn die Schutzniveaunklausel in Art. 114 Abs. 3 AEUV soll nicht dazu beitragen, dass die Gesetzgebung gestoppt wird und Rechtsvorschriften nur noch erschwert geändert werden können.

Die Richtlinie 2000/84/EG kann, basierend auf Art. 114 AEUV, geändert werden kann, ohne dass hierfür „neue Entwicklungen“ im Sinne des Art. 114 Abs. 3 AEUV vorliegen müssen. Liegen neue wissenschaftliche Entwicklungen vor, sind diese jedoch bei einer Änderung zu berücksichtigen.

Aus Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV folgt, welches Verfahren zum Erlass bzw. zur Änderung derjenigen Rechtsakte anzuwenden ist, die auf diese Kompetenzgrundlage gestützt werden. Demnach erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die entsprechenden Rechtsakte.

3.2. Initiativrechte des Europäischen Parlaments und des Rats zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG

Die EU-Kommission hat das Initiativmonopol für den Erlass von Gesetzgebungsakten. In den Europäischen Verträgen gibt es jedoch hiervon einige Ausnahmen, wie Art. 17 Abs. 2 Satz 2 EUV und Art. 289 Abs. 2 AEUV verdeutlichen.⁷¹ Dem Europäischen Parlament und dem Rat werden in Art. 225 AEUV und Art. 241 AEUV sogenannte indirekte Initiativrechte eingeräumt.

Im Folgenden werden diese besonderen Initiativrechte, die auch für eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG in Betracht kommen, dargestellt.

3.2.1. Indirektes Initiativrecht des Europäischen Parlaments gemäß Art. 225 AEUV

Das Parlament hat ein ausdrückliches Initiativrecht nur auf dem Gebiet seiner eigenen Organisation (z. B. einheitliches Wahlverfahren, Statut seiner Abgeordneten). Ein generelles Initiativrecht sehen die Verträge für das Parlament dagegen nicht vor.⁷²

Über das in Art. 225 AEUV geregelte indirekte Initiativrecht ist es dem Parlament möglich, die EU-Kommission aufzufordern, von dem ihr – bis auf einige Ausnahmen – zustehenden Initiativmonopol Gebrauch zu machen und ein Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen. Welche rechtlichen Konsequenzen diese Aufforderung letztlich nach sich zieht, wird verschiedentlich interpretiert, im Ergebnis liegen die Auffassungen aber nicht weit auseinander. Zwar wird aus der Stellung der europäischen Organe zueinander und der politischen Verantwortung der EU-Kommission gegenüber dem Parlament vereinzelt eine Rechtspflicht zum Handeln abgeleitet. Dabei geht aber auch diese Auffassung nicht so weit, eine Rechtspflicht zur Vornahme einer Gesetzesinitiative anzunehmen.⁷³ Vielmehr wird vertreten, dass die EU-Kommission auch mit einer ablehnenden Stellungnahme ihre hier in Rede stehenden Verpflichtungen erfüllen würde. Nichts anderes kann letztlich der Regelung des Art. 225 AEUV entnommen werden: Hier müssen sowohl die Entstehungsgeschichte des Art. 225 AEUV als auch die anderen bestehenden indirekten Initiativrechte (für den Rat und die Bürgerinitiative) im Gesamtzusammenhang berücksichtigt werden. Denn das Initiativmonopol der EU-Kommission sollte durch die Schaffung dieser Aufforderungsrechte gemäß Art. 225, 241 AEUV gerade nicht angetastet werden. Zudem wurde durch den Vertrag von Lissabon ergänzt, dass die EU-Kommission dem Rat die Gründe mitteilen muss, wenn die keinen Vorschlag vorlegt. Hierdurch wurde klargestellt, dass sie nicht zwingend verpflichtet ist, der Initiative des Parlaments Folge zu leisten. In der Rahmenvereinbarung zwischen Parlament und Europäischer Kommission⁷⁴ hat sich letztere außerdem ausdrücklich verpflichtet, über die konkrete Weiterbehandlung einer Aufforderung zur Vorlage eines Vorschlags innerhalb von drei Monaten nach Annahme einer Entschließung dem Parlament zu berichten.

⁷¹ Art. 17 Abs. 2 EUV lautet: „Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.“

Art. 289 Abs. 2 AEUV lautet: „In bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen erfolgt als besonderes Gesetzgebungsverfahren die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments.“

⁷² Schoo, in: Schwarze, Art. 225 AEUV Rn. 1; Epping, in: Vedder/Heintschel von Heinegg, Art. 225 AEUV Rn. 1.

⁷³ Huber, in: Streinz, Art. 225 AEUV Rn. 4.

⁷⁴ Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABl. 2010 L 304 vom 20.11.2010, S. 47.

3.2.1.1. Grundzüge des Verfahrens

Das konkrete Verfahren bei der Vornahme des Initiativrechts regelt Art. 46 der aktuellen Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GeschO-EP).⁷⁵ Danach kann jedes Mitglied des Europäischen Parlaments einen Vorschlag für einen Unionsrechtsakt vorbringen. Der Vorschlag wird beim Präsidenten des Parlaments eingereicht und von dort an den zuständigen Ausschuss weitergeleitet. Sofern der Ausschuss einen Initiativbericht beschließt, wird dieser dem Plenum zur Schlussabstimmung vorgelegt. Die Entschließung des Parlaments zur Aufforderung der EU-Kommission setzt die Unterstützung der Mehrheit seiner Mitglieder voraus (vgl. Art. 46 Abs. 3 GeschO-EP).

3.2.1.2. Rechtsschutz

Mit der Regelung der Begründungspflicht bei Untätigkeit der EU-Kommission in Art. 225 Satz 2 AEUV wird verdeutlicht, dass die EU-Kommission grundsätzlich zum Tätigwerden verpflichtet wird. Das Initiativrecht des Parlaments kann daher nicht nur mit politischen, sondern auch mit juristischen Mitteln und zwar im Wege der Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV durchgesetzt werden.⁷⁶ Auch eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 2 AEUV soll möglich sein, wenn die EU-Kommission den Vorschlag ablehnt, dies aber nicht begründet.⁷⁷

3.2.1.3. Zwischenergebnis

Für das Europäische Parlament besteht die Möglichkeit, im Wege des indirekten Initiativrechts nach Art. 225 AEUV die EU-Kommission zur Vornahme eines Rechtssetzungsaktes aufzufordern. Ausgehend von dieser Konstellation ist es grundsätzlich möglich, dass das Europäische Parlament bei der EU-Kommission den Vorschlag einbringt, die Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit zu ändern. Um der EU-Kommission jedoch den Vorschlag unterbreiten zu können, ist eine einfache Mehrheit der Parlamentsmitglieder notwendig, die dem Initiativbericht des zuständigen Parlamentsausschusses unterstützen.

3.2.2. Indirektes Initiativrecht des Rates gemäß Art. 241 AEUV

Ebenso wie das Europäische Parlament kann auch der Rat die EU-Kommission zur Vornahme von Untersuchungen und Unterbreitung von Vorschlägen auffordern. Auch hier ist das in Art. 241 AEUV niedergelegte Aufforderungsrecht durch den Passus ergänzt worden, wonach die EU-Kommission gegenüber dem Rat begründen muss, wenn sie anschließend keinen Legislativvorschlag vorlegt. Hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit der Aufforderung gegenüber der EU-Kommission ergibt sich für den Rat aus Art. 241 AEUV keine andere Beurteilung als bei der Ausgestaltung des indirekten Initiativrechts des Europäischen Parlaments.

3.2.2.1. Grundzüge des Verfahrens

Das Verfahren zur Ausübung des Initiativrechts ist in Art. 241 AEUV nur insoweit ausgestaltet, als der Rat mit einfacher Mehrheit, also der Mehrheit seiner Mitglieder (vgl. Art. 238 Abs. 1 AEUV) beschließt. Darüber hinaus ist dem Wortlaut des Vertrages nur zu entnehmen, dass die Aufforderung vom Rat selbst vorgenommen werden muss.

⁷⁵ Abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/00a4c9dab6/Gesch%C3%A4ftsordnung.html>, letzter Zugriff 30.11.2014.

⁷⁶ Hölscheidt, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 225 AEUV Rn. 14.

⁷⁷ So wohl: Hölscheidt, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 225 AEUV Rn. 14.

3.2.2.2. Rechtsschutz

Ebenso wie das Europäische Parlament hat auch der Rat als Organ der Europäischen Union die Möglichkeit, gerichtlich gegen die Untätigkeit der EU-Kommission vorzugehen. Auch hier besteht die Möglichkeit, im Wege einer Untätigkeitsklage gemäß Art. 265 AEUV gegen eine unterbliebene Bearbeitung des Anliegens durch die EU-Kommission vorzugehen.

Eine Untätigkeitsklage Einzelner gegen den Rat kommt dagegen aufgrund des weiten Ermessensspielraums des Rates in Bezug auf die Ausübung seines Initiativrechts nicht in Betracht.⁷⁸

3.2.2.3. Ergebnis

Dem Rat ist es mit Hilfe seines indirekten Initiativrechts gemäß Art. 241 AEUV möglich, eine Änderung der Richtlinie zur Regelung der Sommerzeit über die EU-Kommission anzustoßen. Auch hier ist die Initiative an die Zustimmung der einfachen Mehrheit des Rates gekoppelt.

3.3. Indirektes Initiativrecht einer „Europäischen Bürgerinitiative“ gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG

Neben den dargestellten indirekten Initiativrechten des Europäischen Parlaments und des Rates ist auch die Möglichkeit einer „Europäischen Bürgerinitiative“ in Betracht zu ziehen, um eine Änderung bei der Sommerzeit zu erreichen.

3.3.1. Formale Voraussetzungen

Dieses direktdemokratische Element ist seit dem Lissaboner Vertrag in Art. 11 Abs. 4 EUV in seinen Grundsätzen verankert. Demnach können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger die Initiative ergreifen und die EU-Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Europäischen Verträge umzusetzen. Als Quorum wird primärrechtlich allgemein vorgegeben, dass die Anzahl der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger mindestens eine Million betragen und es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss.

Durch die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative⁷⁹ wurden das Verfahren und die näheren Einzelheiten sekundärrechtlich festgelegt.

Die wohl wichtigste Festlegung betrifft hierbei die Festlegung, aus wie vielen Mitgliedstaaten die Unterstützer kommen müssen. Hierbei wollte der europäische Gesetzgeber einerseits sicherstellen, dass es sich um eine Sache von unionsweitem Interesse handelt und andererseits gewährleisten, dass das Instrument einfach zu handhaben ist.⁸⁰ Vor diesem Hintergrund wurde festgelegt, dass die Unterstützer mindestens aus einem Viertel der Mitgliedstaaten und somit derzeit aus mindestens 7 der 28 Mitgliedstaaten kommen müssen.⁸¹

⁷⁸ Wegen Unzulässigkeit: vgl. EuG, Rs. T-167/95, (Kuchlenz-Winter/Rat), Slg. 1996, II-1607 Rn. 25; siehe auch Hix, in: Schwarze, Art. 241 AEUV Rn. 9.

⁷⁹ Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1.

⁸⁰ Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

⁸¹ Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

Um zu verhindern, dass nicht fast alle Unterschriften in einem Mitgliedstaat gesammelt werden und in den anderen nur zur Erfüllung dieses Kriteriums einige vereinzelte Unterschriften eingereicht werden, hat der europäische Gesetzgeber entschieden, auch die Mindestzahl der aus jedem dieser Mitgliedstaaten kommenden Unterzeichner festzulegen. Die in den einzelnen Mitgliedstaaten erforderliche Mindestzahl an Unterzeichnern errechnet sich aus der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, multipliziert mit 750.⁸² Zum Zwecke der Klarheit sind diese Mindestzahlen für jeden Mitgliedstaat in Anhang I der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 festgelegt. Für Deutschland beträgt die Mindestzahl beispielsweise derzeit 74.250 Unterstützer, für Malta 3.750. Gemäß Art. 3 Abs. 4 und Erwägungsgrund 7 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 müssen Unionsbürger das erforderliche Alter haben, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt, um als Unterzeichner berechtigt zu sein eine geplante Bürgerinitiative zu unterstützen.

Als ersten Schritt müssen die „Organisatoren“ einer geplanten Bürgerinitiative gem. Art. 2 Nr. 3 i.V.m. Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 einen Bürgerausschuss bilden, dem mindestens sieben Personen angehören, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind. Der Bürgerausschuss ist für die Vorbereitung einer Bürgerinitiative sowie ihre Einreichung bei der EU-Kommission verantwortlich. Im Interesse der Transparenz und einer reibungslosen und effizienten Kommunikation muss der Bürgerausschuss nach Erwägungsgrund 8 und Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 einen Vertreter und einen Stellvertreter („Kontaktpersonen“ genannt) benennen, die während der gesamten Dauer des Verfahrens als Bindeglied zwischen dem Bürgerausschuss und den Organen der EU dienen und beauftragt werden, im Namen des Bürgerausschusses zu sprechen und zu handeln.

Es ist in Erwägungsgrund 9 ausdrücklich vorgesehen, dass *„Rechtspersonen, insbesondere Organisationen, die gemäß den Verträgen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Unionsbürger beitragen, [...] eine Bürgerinitiative unterstützen können, sofern dies vollkommen transparent erfolgt.“* Hiermit ist klargestellt, dass auch Parteien Bürgerinitiativen unterstützen dürfen.⁸³

Bevor mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen bei Unterzeichnern für eine geplante Bürgerinitiative begonnen werden kann, muss diese bei der EU-Kommission nach Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 registriert werden. Die Registrierung erfolgt auf der von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten Website www.ec.europa.eu/citizens-initiative/. Hierbei sind die in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 aufgeführten Informationen, insbesondere zum Gegenstand und zu den Zielen der geplanten Bürgerinitiative, bereitzustellen. Dies dient nach Erwägungsgrund 10 der Kohärenz und der Transparenz und soll eine Situation vermeiden, in der Unterschriften für eine geplante Bürgerinitiative gesammelt werden, die nicht den folgenden in Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 genannten Bedingungen entspricht:

- ein Bürgerausschuss ist eingesetzt und die Kontaktpersonen sind benannt worden;
- die geplante Bürgerinitiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die EU-Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen;
- die geplante Bürgerinitiative ist nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös;

⁸² Erwägungsgrund 6 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

⁸³ So auch Piesbergen, Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, Kap. V 2 lit. c, S. 248.

- die geplante Bürgerinitiative verstößt nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Art. 2 EU-Vertrag festgeschrieben sind.

Alle geplanten Bürgerinitiativen, die diesen Bedingungen entsprechen, sind nach Erwägungsgrund 10 und Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 von der EU-Kommission binnen zwei Monaten unter einer Identifikationsnummer zu registrieren. Vorliegend ist bei der Formulierung der Bürgerinitiative darauf zu achten, dass diese sich nicht außerhalb des Rahmens bewegt, in dem die EU-Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen. Wie unter Kapitel 3.1.4 dargelegt, fällt es beispielsweise in die Kompetenz der Mitgliedstaaten welche Standardzeit sie nutzen wollen. Eine Initiative müsste sich deshalb darauf beschränken die Sommerzeit bzw. unterjährige Zeitumstellung abzuschaffen. Eine Forderung darüber, ob die Mitgliedstaaten stattdessen ganzjährig die (bisherige) Sommer- oder die (bisherige) Winterzeit einführen wollen, liegt in den Kompetenzen der Mitgliedstaaten und sollte deshalb nicht zu den Forderungen gehören.

Die EU-Kommission hat nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 die Registrierung zu verweigern, wenn die oben genannten Bedingungen nicht erfüllt sind. In diesem Falle muss sie die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen, unterrichten.

Wie in Erwägungsgrund 11 klargestellt, können Unterstützungsbekundungen gesammelt werden, sobald eine geplante Bürgerinitiative erfolgreich registriert wurde. Hierzu dürfen nach Art. 5 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 nur die (von den Organisatoren vorausgefüllten) Formulare verwendet werden, die den in Anhang III Verordnung (EU) Nr. 211/2011 dargestellten Mustern entsprechen und in einer der Sprachfassungen vorliegen, die im Register für die betreffende geplante Bürgerinitiative angegeben sind.

Gemäß Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 können Unterstützungsbekundungen in Papierform oder mit elektronischer Signatur gesammelt werden. Zudem ist es möglich, eine „Online-Sammlung“ gemäß Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 durchzuführen. Hierzu ist ein Online-Sammelsystem erforderlich, welches über bestimmte Sicherheitsmerkmale und technische Merkmale verfügen muss, die in Art. 6 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 näher beschrieben sind. Die EU-Kommission stellt hierfür eine Open-Source-Software zur Verfügung und betreut diese. Bevor Organisatoren mit der Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen können, müssen sie sich von der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats eine Bescheinigung ausstellen lassen, dass ihr zu diesem Zweck genutztes Online-Sammelsystem die notwendigen Voraussetzungen erfüllt. In Deutschland ist hierfür gemäß § 1 des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG)⁸⁴ das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik zuständig.

Nach Art. 5 Abs. 5 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 sind sämtliche Unterstützungsbekundungen in einem Zeitraum von höchstens zwölf Monaten ab der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative gesammelt. Nach Ablauf dieses Zeitraums wird im Register vermerkt, dass dieser Zeitraum abgelaufen ist, und gegebenenfalls, dass nicht die erforderliche Anzahl an Unterstützungsbekundungen eingegangen ist.

Art. 8 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 enthält einige grundlegende Regelungen, wie die Unterstützungsbekundungen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorzulegen sind. Zudem wird festgelegt, dass die Überprüfung der Mitgliedstaaten höchstens drei Monaten dauern darf und welche Grundsätze an eine solche Überprüfung zu stellen sind. Die zuständigen

⁸⁴ Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative vom 7. März 2012 (BGBl. I S. 446).

Behörden haben den Organisatoren eine Bescheinigung entsprechend dem Muster in Anhang VI der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Zahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für den betreffenden Mitgliedstaat auszustellen. Nach § 3 Abs. 1 EBIG ist in Deutschland hierfür das Bundesverwaltungsamt zuständig.

Die Organisatoren legen anschließend die Bescheinigungen der Mitgliedstaaten zusammen mit Informationen über ihre Unterstützung und Finanzierung der EU-Kommission vor, die diese veröffentlicht. Die Veröffentlichungspflichten über die Unterstützung und Finanzierung entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung.⁸⁵

Kommt eine Bürgerinitiative erfolgreich zustande, so veröffentlicht die EU-Kommission diese nach Art. 10 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 unverzüglich im Register und empfängt die Organisatoren auf geeigneter Ebene, damit diese ihr Anliegen im Detail erläutern können. Nach Art. 11 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 wird den Organisatoren die Möglichkeit eingeräumt eine öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament durchzuführen. Innerhalb von drei Monaten nach dem erfolgreichen Zustandekommen einer Bürgerinitiative muss die EU-Kommission in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegen. Ob die EU-Kommission ein von einer Bürgerinitiative gewünschtes Anliegen zum Anlass nimmt ein Rechtsetzungsverfahren einzuleiten oder das Begehren der Initiative zurückweist, liegt demnach in ihrem Ermessen.

3.3.2. Rechtsschutz

Für den unwahrscheinlichen Fall, dass die EU-Kommission nicht innerhalb der vorgegebenen Fristen tätig wird, ist die Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV möglich.⁸⁶ Sonstige etwaige Verfahrensfehler können mit der Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV gerügt werden.⁸⁷ Umstritten ist eine Klagemöglichkeit hingegen für den Fall, dass die Organisatoren der Ansicht sind, dass die EU-Kommission ihrem Verlangen nicht oder nicht hinreichend nachgekommen ist, wenn diese im Rahmen ihres Ermessens ablehnt, den von der Initiative gewünschten Rechtsakt vorzuschlagen.⁸⁸

3.3.3. Bewertung und Ergebnis

Als echtes Element partizipativer Demokratie ist die Europäische Bürgerinitiative eine interessante Option zur Themensetzung und -verfolgung auf der europäischen Rechtsetzungsebene. Dieses Instrument ist – ebenso wie die indirekte Initiativrechte des Europäischen Parlaments und des Rates – grundsätzlich geeignet, um gesetzliche Änderungen bei der Regelung der Sommerzeit herbeizuführen. Dem gegenüber steht jedoch weiterhin das nahezu uneingeschränkte Initiativmonopol der EU-Kommission. An dieser Stelle erfährt die Europäische Bürgerinitiative – trotz aller Hervorhebung des innovativen demokratischen Ansatzes – eine entscheidende Schwächung. Denn letztlich ist die EU-Kommission lediglich verpflichtet, sich mit dem Vorbringen der Unionsbürger eingehend zu befassen und den Repräsentanten der Initiative ihr

⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABl. L 297 vom 15.11.2003, S. 1.

⁸⁶ Lenz/Borchardt, Art. 11 EUV Rn. 13; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 28.

⁸⁷ Lenz/Borchardt, Art. 11 EUV Rn. 13; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 28.

⁸⁸ Gegen ein Klagerecht: Lenz/Borchardt, Art. 11 EUV Rn. 13; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, Art. 11 EUV, Rn. 19; befürwortend Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 28 sowie Huber, in: Streinz, Art. 11 EUV Rn. 56.

Beratungsergebnis mitzuteilen. Ob die EU-Kommission ein von der Bürgerinitiative gewünschtes Rechtsetzungsverfahren einleitet oder das Begehren der Initiative zurückweist, liegt aber allein in ihrem Ermessen. Damit wird zwar eine Kommunikation zwischen EU-Kommission und Unionsbürgern angestoßen. Es bietet jedoch keine Gewähr, dass das Anliegen erfolgreich umgesetzt wird.

4. Gesamtergebnis: Abschließende Darstellung und Bewertung der Optionen

Zur Änderung des gegenwärtig bestehenden jährlichen Wechsels zwischen Sommer- und Winterzeit müsste die Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit geändert werden.

Es gibt vier verschiedene Wege um eine solche Änderung zu erreichen. Die Einschätzung zur Realisierbarkeit der im Folgenden aufgeführten Optionen schließt rechtliche und rechtspolitische Erwägungen ein:

- **Option 1:** Es erfolgt eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV allein auf Initiative der EU-Kommission. Eine Initiative der EU-Kommission ist aber unwahrscheinlich, da die Regelungen zur Sommerzeit im Wege der Rechtsangleichung nach Art. 114 AEUV vollständig harmonisiert und auf unbefristete Zeit festgeschrieben sind. Auch neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Sinne von Art. 114 Abs. 3 AEUV, die die EU-Kommission hierzu veranlassen könnten, sind nicht ersichtlich.

[Anmerkung: Anders gewendet besteht dagegen dann im Fall der **Option 1** eine realistische Möglichkeit zur Änderung der Richtlinie 2000/84/EG, falls wider Erwarten doch auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützte neue Entwicklungen zu Tage treten].

- **Option 2:** Es erfolgt eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nachdem das Europäische Parlament die EU-Kommission hierzu nach Art. 225 AEUV aufgefordert hat. Dies setzt aber zunächst die Unterstützung der einfachen Mehrheit des Europäischen Parlaments voraus. Sofern eine solche Mehrheit zustande kommt, ist die EU-Kommission jedoch nicht verpflichtet, einen Rechtsetzungsakt einzuleiten, sondern hat ihr Ermessen auszuüben. Wie die EU-Kommission entscheiden würde, kann hier nicht prognostiziert werden. Ohne die erforderlichen Mehrheiten in Rat und im Europäischen Parlament kann das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV jedoch nicht zu einer Änderung der Richtlinie führen.
- **Option 3:** Es erfolgt eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nachdem der Rat die EU-Kommission nach Art. 241 AEUV aufgefordert hat, entsprechend aktiv zu werden. Dies setzt aber zunächst eine einfache Mehrheit (die Mehrheit der Mitglieder des Rats) voraus. Auch in diesem Falle wäre die EU-Kommission aufgrund ihres Initiativmonopols nicht verpflichtet, einen Rechtsetzungsakt einzuleiten, sondern hat ihr Ermessen auszuüben. Von daher sind die Überlegungen von Option 2 übertragbar.
- **Option 4:** Es erfolgt eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG im Wege eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens aufgrund einer erfolgreichen Europäischen Bürgerinitiative. Die Bürgerinitiative, ausgehend von ihrem indirekten Initiativrecht nach Art. 11 Abs. 4 EUV, muss mindestens 1 Million Unterstützer haben (die zudem aus verschiedenen Mitgliedstaaten kommen müssen). Sofern diese Anzahl zustande kommt, wäre die EU-Kommission aufgrund ihres Initiativmonopols nur verpflichtet ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegen. Auch hier ist für eine Änderung der Richtlinie 2000/84/EG erforderlich, dass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die einfache Mehrheit im Europäischen Parlament und eine qualifizierte Mehrheit im Rat zustande kommen.

Es kommt dabei natürlich auch in Betracht, die aufgeführten Optionen parallel zu verfolgen – also beispielsweise eine Europäische Bürgerinitiative zu initiieren und gleichzeitig Unterstützung im Europäischen Parlament für eine Aufforderung der EU-Kommission zu sammeln. Dies könnte gegebenenfalls die Erfolgchancen für eine Änderung der bestehenden Richtlinie 2000/84/EG zur Regelung der Sommerzeit erhöhen.

Literaturverzeichnis

- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias: EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta, 4. Auflage, München, 2011.
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin, Das Recht der Europäischen Union, Band 1-3, Stand: Mai 2014.
- Gundel, Jörg: Die Tabakprodukt-Richtlinie vor dem EuGH: Zur Zulässigkeit der Nutzung doppelter Rechtsgrundlagen im Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft, Anmerkung zu EuGH Rs. C-491/01 – BAT/Secretary of State, EuR 2003, S. 100-110.
- Koenig, Christian / Kühling, Jürgen: Der Streit um die neue Tabakprodukt-Richtlinie – Ist der Gemeinschaftsgesetzgeber bei seinem Kampf gegen den Tabakkonsum einmal mehr im Konflikt mit Gemeinschaftsgrundrechten und Kompetenzbestimmungen?, EWS (Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht) 2002, S. 12-20.
- Lenz, Carl Otto / Borchardt, Klaus-Dieter: EU-Verträge, Kommentar, 6. Auflage, Köln 2013.
- Piesbergen, Heiko: Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, Frankfurt/Main, zugl. Bonn, Univ., Diss., 2010.
- Sarbach, Jun: Die Einführung der Sommerzeit in der Schweiz 1977-1981, S. 58, Basel 2004, http://www.academia.edu/1530693/Helvetiens_Uhren_laufen_anders_Die_Einf%C3%BChrung_der_Sommerzeit_in_der_Schweiz, letzter Zugriff am 16.11.2014.
- Schroeder, Werner: Vom Brüsseler Kampf gegen den Tabakrauch, 2. Teil, EuZW, 2001, S. 489-495.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden, 2012.
- Schweizer, Michael / Schroeder, Werner / Bock, Yves: EG-Gesundheitsschutz und Binnenmarkt, Heidelberg 2002.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 2. Auflage, München, 2012.
- Vedder, Christoph / Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 1. Auflage, 2012.