

Blick hinter die Kulissen der EU-Verwaltung – Rechtsberater

European Green Deal, EU-Digitalstrategie, faire und vertiefte Wirtschaftsunion, Solidarität mit der Ukraine, Rechtsstaatlichkeit, Migration – die EU hat Einiges zu tun. Politische Richtungen müssen vorgegeben, Rechtssetzungen müssen beschlossen werden. An den komplexen Prozessen sind ua der Europäische Rat, das Europäische Parlament, der Rat der EU und die Kommission maßgeblich beteiligt.

► **Zu den Zuständigkeiten der Organe und den Abläufen in der JuS:** Bauerschmidt Grundsätze der europäischen Gesetzgebung, JuS 2022, 626; Ruffert/Griseck/Schramm Europarecht im Examen: Grundfragen und Organisationsstruktur, JuS 2019, 974; Ruffert/Griseck/Schramm Europarecht im Examen – Rechtsquellen und Rechtsetzung im Unionsrecht, JuS 2020, 413.

Wer aber kümmert sich im Einzelnen um die Vorbereitung dieser Beschlüsse? Wo findet die zentrale juristische Vorarbeit statt? Wie wird man Rechtsberater?

Dazu haben wir Rechtsberater Dr. Jonathan Bauerschmidt befragt. Herr Bauerschmidt ist seit sechs Jahren im Juristischen Dienst des Generalsekretariats des Rates tätig. In dieser Funktion erstellt er ua Rechtsgutachten für den Rat und seine Ausschüsse und vertritt den Rat in Verfahren vor dem EuGH und dem EuG. Im Interview äußert er seine persönliche Meinung.

„Generalsekretariat des Rates“ – was genau verbirgt sich dahinter? Und was macht dessen Juristischer Dienst?

Bauerschmidt: Das Generalsekretariat des Rates unterstützt die Arbeit von zwei Unionsorganen: dem Europäischen Rat und dem Rat der Europäischen Union. Das Generalsekretariat begleitet einerseits die Tätigkeiten des Europäischen Rates und seines Präsidenten. Andererseits ist es dem Rat bei der Koordinierung seiner Arbeiten behilflich und berät den Ratsvorsitz bei den Verhandlungen mit den anderen Unionsorganen. Insbesondere im Gesetzgebungsverfahren gibt das Generalsekretariat den Mitgliedern des Rates politische und rechtliche Ratschläge, wenn es darum geht, mit dem Europäischen Parlament

(EP) zu den von der Kommission vorgeschlagenen Gesetzgebungsakten einen Kompromiss zu finden.

Der Juristische Dienst begleitet die Rechtssetzungsverfahren des Rates und erstellt mündliche und schriftliche Rechtsgutachten für den Rat und dessen mehr als 150 Vorbereitungsgremien. Der Juristische Dienst stellt sicher, dass die Rechtsakte formell und materiell rechtmäßig erlassen werden und achtet auf die redaktionelle Qualität. Werden Rechtsakte des Rates in Verfahren vor dem EuGH angegriffen, geht der Juristische Dienst nach Luxemburg, um deren Rechtmäßigkeit zu verteidigen. Um das ganze Spektrum der Unionspolitik abzudecken und die Sprachenvielfalt zu wahren, arbeiten mehr als 160 Juristinnen und Juristen aus allen Mitgliedstaaten in sieben Direktoraten zusammen. Auf Arbeits- und auf Managementebene sind Frauen und Männer gleichermaßen vertreten; unsere Generaldirektorin ist eine Frau.



Dr. Jonathan Bauerschmidt

► **Der Europäische Rat** ist das Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten (aus Deutschland: Bundeskanzler Olaf Scholz). Auch die Präsidentin der Europäischen Kommission, zurzeit Ursula von der Leyen, ist Mitglied des Europäischen Rates. Den Vorsitz führt der Präsident des Europäischen Rates, zurzeit Charles Michel. Der Europäische Rat gibt der EU die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest (Art. 15 I EUV).

Der **Rat (der Europäischen Union)** besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene und tagt je nach Sachgebiet in zehn unterschiedlichen Zusammensetzungen (Auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen, Umwelt usw.). Neben der Entscheidungs- und Koordinierungsfunktion, wird der Rat gemeinsam mit dem EP als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus (Art. 16 I EUV). Intern hat der Rat mehr als 150 Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die alle Bereiche der Unionspolitik abdecken.

Die Hauptaufgaben der Rechtsberater haben wir ja schon kurz zusammengefasst. Worin liegt der Schwerpunkt Ihrer Tätigkeit? Was ist am spannendsten?

Bauerschmidt: Ein spannender Teil meiner Arbeit besteht in der Rechtsberatung im Rahmen der europäischen Gesetzgebung. In den etwas mehr als sechs Jahren im Juristischen Dienst habe ich mehr als 30 Gesetzgebungsverfahren aus ganz unterschiedlichen Bereichen betreut, zB Bankenregulierung, Finanzdienstleistungen, Sozialversicherungen oder das Erasmus-Programm. Da müssen viele Detailfragen geklärt werden. Gleichzeitig müssen diese auch immer vor dem Hintergrund der Grundprinzipien des Europarechts beantwortet werden (Vorrang, begrenzte Einzelermächtigung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit usw.).

Ich werde insbesondere bei den ordentlichen Gesetzgebungsverfahren tätig, die der Normalfall europäischer Gesetzgebung sind. Im Rahmen des Art. 294 AEUV, der eine förmliche Abfolge von bis zu drei Lesungen vorsieht, hat sich mit dem sog. *Trilog* eine informelle Praxis zur Verhandlung von Gesetzentwürfen herausgebildet. Vertreter des EP, des Rates und der Kommission erarbeiten dabei gemeinsam tragfähige Kompromisse. Das Trilog-Verfahren dient der Verfahrensbeschleunigung.

Auf Grundlage des Kommissionsvorschlags erarbeiten zunächst der Rat und das EP ihre Standpunkte jeweils für sich. Auf Seiten des Rates wird ein beachtlicher Teil der Arbeit im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsvorschlag in einem der mehr als 150 spezialisierten Ausschüsse geleistet, die sich aus nationalen Fachbeamten zusammensetzen. In einigen dieser Ausschüsse sitze ich und stehe bei Rechtsfragen Rede und Antwort. Hat die EU überhaupt eine Kompetenz? Was ist die richtige Kompetenzgrundlage? Ist der Gesetzgebungsvorschlag mit den Grundrechten vereinbar? Was sind die nächsten Verfahrensschritte zur Verabschiedung des Gesetzgebungsvorschlags? Das sind nur einige der typischen Fragen, die ich und meine Kolleginnen und Kollegen regelmäßig zu beantworten haben.

Es ist sehr spannend, im politischen Diskurs solide Rechtsberatung zu geben. Das bedeutet zunächst, den politischen Akteuren zuzuhören; anschließend sind Kompromissvorschläge zur Änderung der Artikel und Erwägungsgründe zu erarbeiten. Am Ende dieser Etappe billigt der Rat die sog. *Allgemeine Ausrichtung*, um die Trilog-Verhandlungen aufzunehmen (alternativ kann auch der Ausschuss der

Ständigen Vertreter ein Verhandlungsmandat erteilen). Auf Seiten des EP finden ähnliche Verhandlungen in dessen Ausschüssen zwischen den Parlamentariern statt. Sobald das Parlament seinen Standpunkt festgelegt hat, beginnen die Trilog-Verhandlungen.

Im „kleinen Kreis“ von etwa 20–50 Vertretern des EP, des Rates und der Kommission gilt es dann, einen Kompromiss zwischen EP und Rat zu finden. Die Kommission agiert als Vermittlerin. Die Trilogge hören zu den Highlights meiner Tätigkeit im Juristischen Dienst. Oft gehen die Verhandlungen bis spät in die Nacht oder sogar früh in den Morgen. Zu den schönsten Momenten zählt es, wenn einem morgens um 2 Uhr die entscheidende Formulierung für den letzten noch offenen Artikel einfällt und schließlich ein (rechtlich tragbarer) politischer Kompromiss gefunden werden konnte. Dieser politische Kompromiss muss anschließend dann noch vom EP im Plenum und vom Rat auf Ministerebene verabschiedet werden. In der Praxis haben sich die Trilog-Verhandlungen als sehr erfolgreich erwiesen; rund 90 % der ordentlichen Gesetzgebungsverfahren werden in der ersten Lesung abgeschlossen.

Womit beschäftigen Sie sich zurzeit ganz konkret?

Bauerschmidt: Zwei Themen beschäftigen mich derzeit besonders. Zum einen sind das Fragen zur Rechtsstaatlichkeit und den übrigen Grundwerten der Union (Art. 2 EUV) in den laufenden „Art. 7 EUV-Verfahren“ gegenüber Polen und Ungarn. Zum anderen geht es um die Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Dafür hat der Rat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich speziell mit dem Verhältnis zu diesem ehemaligen Mitgliedstaat befasst.

► Die **Art. 7 EUV-Verfahren** dienen dem Schutz der in Art. 2 EUV genannten Grundwerte der Union. Der Rat kann nach Art. 7 I EUV mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des EP feststellen, dass eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht (sog. *Frühwarnverfahren*).

Außerdem kann gem. Art. 7 II EUV der Europäische Rat nach Zustimmung des EP einstimmig feststellen, dass die in Art. 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat schwerwiegend und anhaltend verletzt werden. Auf

Grundlage einer solchen Feststellung kann dann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaats auszusetzen (sog. *Suspendierungsverfahren*). Der betroffene Mitgliedstaat ist in beiden Verfahren nach Art. 354 AEUV nicht stimmberechtigt. (S. dazu auch Payandeh JuS 2021, 481 (487).)

Worin genau besteht die Betreuung in den Art. 7 EUV-Verfahren?

Bauerschmidt: Der Rat ist derzeit mit zwei Verfahren nach Art. 7 I EUV befasst: Die Kommission hat im Dezember 2017 einen begründeten Vorschlag hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in Polen vorgelegt; zudem hat das EP im Juli 2018 einen begründeten Vorschlag hinsichtlich der Grundwerte in Ungarn vorgelegt.

Im Rat finden regelmäßig Anhörungen von Polen und Ungarn zu den Entwicklungen in diesen Mitgliedstaaten statt. Bisher hat das noch nicht dazu geführt, dass der Rat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder (21 von 26; der betroffene Mitgliedstaat hat kein Stimmrecht) eine Empfehlung ausspricht oder eine Feststellung macht, dass eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte in Art. 2 EUV besteht.

Vor diesem Hintergrund sind andere Instrumente mit Bezug zur Rechtsstaatlichkeit besonders wichtig. Das ist zunächst der jährliche Rechtsstaatlichkeitsdialog im Rat, ein eher wenig bekanntes Instrument. Seit 2014 werden im Rahmen dieses Dialogs Fragen der Rechtsstaatlichkeit diskutiert. Im Unterschied zu den Art. 7 EUV-Verfahren steht nicht ein Mitgliedstaat im Fokus. Vielmehr werden aktuelle Entwicklungen in allen Mitgliedstaaten behandelt und „best practices“ ausgetauscht. Seit 2020 kommen zur horizontalen Diskussion über die allgemeinen Entwicklungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit auch zwei länderspezifische Diskussionen pro Jahr hinzu, bei denen jeweils fünf Mitgliedstaaten im Schwerpunkt behandelt werden. Bei diesen Diskussionen kann der jährliche Rechtsstaatsbericht der Kommission verwendet werden (s. dazu https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en).

Darüber hinaus hat der Unionsgesetzgeber 2020 eine Verordnung über Konditionalitätsregelungen zum Schutz des EU-Haushalts erlassen. Bei Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in

einem Mitgliedstaat, die den EU-Haushalt oder den Schutz finanzieller Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen, können Geldzahlungen ausgesetzt und weitere Maßnahmen getroffen werden. In zwei aufsehenerregenden Gerichtsverfahren haben meine Kolleginnen und Kollegen vom Juristischen Dienst des Rates die Rechtmäßigkeit dieser Verordnung in Klagen von Polen und Ungarn vor dem EuGH erfolgreich verteidigt (EuGH, C-156/21, EuZW 2022, 467 = JuS 2022, 557 (Ruffert); C-157/21, BeckRS 2022, 1891).

Haben Sie im Rahmen der Arbeitsgruppe zum Vereinigten Königreich mit der Ankündigung der britischen Regierung zu tun, ein Gesetz zum Nordirland-Protokoll vorzulegen? Inwiefern?

Bauerschmidt: Neben der Aufgabe des Präsidenten des Europäischen Rates, die Außenvertretung auf seiner Ebene sicherzustellen, haben die Kommission und der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik die Verantwortung, die EU gegenüber dem Vereinigten Königreich nach außen zu vertreten. Sie vertreten die Standpunkte der Union, die häufig im Innenverhältnis vom Rat festgelegt werden. Um diese Standpunkte vorzubereiten und die Entwicklungen im Vereinigten Königreich zu verfolgen, hat der Rat die sog. *Arbeitsgruppe zum Vereinigten Königreich eingerichtet*. Als Rechtsberater in dieser Arbeitsgruppe helfe ich, rechtliche Fragen rund um die Beziehungen zum Vereinigten Königreich zu beantworten. Dabei hat uns zuletzt der Vorschlag der britischen Regierung beschäftigt, ein Gesetz zum Nordirland-Protokoll zu erlassen. Auch hier gehen die Unionsorgane arbeitsteilig vor: Die Kommission kümmert sich um Vertragsverletzungsverfahren; der Rat wird über die Entwicklungen informiert und gibt politische Leitlinien vor. Als Rechtsberater gilt es für mich (gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen im Rat und der Kommission), den Überblick über die verschiedenen Verfahren zu behalten und sicherzustellen, dass die Maßnahmen der EU und insbesondere des Rates rechtmäßig sind.

Wie kommt man eigentlich darauf, Rechtsberater im Juristischen Dienst zu werden?

Bauerschmidt: Da ist zunächst einmal die große Begeisterung für das europäische Friedensprojekt – denn das Gegenteil von Krieg ist nicht Frieden, sondern Friedensdienst. Angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sehen wir gerade wie-

der, dass Frieden nicht einfach ein gegebener Zustand, sondern voraussetzungsvoll ist und immer wieder neuer Anstrengungen bedarf. Um meinen Beitrag zum Frieden in Europa zu leisten und die Vielfalt in der EU persönlich kennenzulernen, habe ich nach dem Abitur zunächst ein Freiwilliges Soziales Jahr mit der Aktion Sühnezeichen in Polen gemacht. Danach stand für mich fest, dass ich in einem internationalen Umfeld arbeiten möchte. Während des Jurastudiums habe ich daher ein Semester in Frankreich studiert.

Nach dem Zweiten Staatsexamen und während der Vorbereitung meiner Doktorarbeit bei Prof. Dr. Christoph Möllers an der Humboldt-Universität zu Berlin habe ich dann 2013 ein fünfmonatiges Praktikum im Juristischen Dienst des Rates gemacht. Ich war fasziniert von der Hingabe meiner Kolleginnen und Kollegen an das europäische Friedensprojekt und davon, wie sie ihre Fähigkeiten in den Dienst der EU stellen. Anschließend bin ich mit ihnen im Kontakt geblieben. Als die Doktorarbeit dann auf das Ende zuing, habe ich eine Stelle im Juristischen Dienst gefunden.

Bereitet die deutsche Juristenausbildung gut auf die Herausforderungen in Ihrem Berufsfeld vor?

Bauerschmidt: Die EU lebt von ihrer Vielfalt. Es ist eine der größten Freuden, ein kompliziertes Rechtsproblem mit Kolleginnen und Kollegen unterschiedlicher Herkunft zu diskutieren und eine gemeinsame Lösung zu finden. Die deutsche Juristenausbildung bereitet hierauf gut vor: Frühzeitig lernt man, dass es nicht die eine herrschende Meinung und ansonsten nur zu vernachlässigende andere Ansichten gibt. Vielmehr kommt es darauf an, unterschiedliche Standpunkte einzunehmen und ernsthaft das Für und Wider zu diskutieren. Das hilft im europäischen und internationalen Umfeld ungemein, wo es ebenso wenig um die Autorität der herrschenden Meinung, sondern um die besseren Argumente geht. Darüber hinaus werden in Deutschland ausgebildete Juristen dafür geschätzt, dass sie große Rechtsmaterien systematisieren können und in den vielen Detailfragen nicht die wichtigen Prinzipien aus dem Blick verlieren.

Entwicklungspotenzial für die deutsche Juristenausbildung sehe ich persönlich in einer noch stärkeren europäischen Vernetzung. Einige Universitäten bieten tolle transnationale Schwerpunkte an. Und die aktuelle Diskussion um einen integrierten LL. B. ist auch deshalb interessant, weil ein solcher Abschluss internationale Mobilität stärken kann. In Vielfalt

geieint – das Motto der EU – ist besonders gut zu erleben, wenn man auch mal außerhalb Deutschlands studiert oder eine Referendarstation macht und sich im besten Sinne „irritieren“ lässt.

Das Interview haben wir am 18.7.2022 geführt.

www.JuS.de

► **Zur Einführung und Vertiefung in der JuS:**

Payandeh Das unionsverfassungsrechtl. Rechtsstaatsprinzip, JuS 2021, 481; Bauerschmidt Grundsätze der europ. Gesetzgebung, JuS 2022, 626; Ruffert Rechtsstaatlichkeit und Vorrang des Unionsrechts, JuS 2022, 279; Ruffert Finanzielle Sanktionen für Verletzungen des Rechtsstaatsprinzips, JuS 2022, 557; Streinz Sicherung der richterl. Unabhängigkeit in den Mitgliedstaaten durch das Unionsrecht, JuS 2021, 566 und 1201; Ruffert Gerichtl. Kontrolle und Abstimmungsmodalitäten im Art. 7 EUV-Verfahren, JuS 2021, 895.

► **Weiterführende Informationen zum Generalsekretariat des Rates:** www.consilium.europa.eu/de/general-secretariat.

► **Anforderungsprofil:** Für die Arbeit im Juristischen Dienst des Rates benötigt man ein abgeschlossenes Jurastudium. Das Zweite Examen ist hilfreich aber nicht notwendig. Englisch- und Französischkenntnisse sind Voraussetzung, weitere Fremdsprachenkenntnisse sind hilfreich. Um EU-Beamter zu werden, muss man eines der Auswahlverfahren (sog. *Concours*) bestehen. Diese werden regelmäßig vom European Personnel Selection Office (EPSO) angeboten.

Kleiner Tipp: Neben den Wettbewerben für Generalisten auch auf die Wettbewerbe für Sprachjuristen bewerben!

Verläuft das Auswahlverfahren erfolgreich, kann man sich auf offene Beamtenstellen beim Juristischen Dienst des Rates bewerben.

Gelegentlich gibt es Stellen, für die man (noch) keinen Concours bestanden haben muss: Bedienstete auf Zeit oder Vertragsbedienstete.

► **Stellenausschreibungen** sind abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/de/general-secretariat/jobs.

► **Bezahlte Praktika** bietet das Generalsekretariat zwei Mal im Jahr, zum 1.2. und 1.9., an. Auch Referendare können sich darauf auch bewerben: www.consilium.europa.eu/de/general-secretariat/jobs/traineeships.