

# Zwischenprüfungsklausur: 30 Fragen zum Europarecht\*

Von Wiss. Mitarbeiter **David Koppe**, MLE, LL.M. Leipzig\*\*

## I. Die Anzahl der Richterstellen am Europäischen Gerichtshof (EuGH) soll erhöht werden. Nach welchem Verfahren wäre dies möglich?

Der Gerichtshof besteht gem. Art. 19 Abs. 2 S. 1 EUV aus einem Richter je Mitgliedstaat. Art. 19 Abs. 2 S. 1 EUV ist eine primärrechtliche Regelung. Das Verfahren zur Änderung von Primärrecht richtet sich nach Art. 48 EUV. Eine hiervon abweichende Änderung im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 254, 281 Abs. 2, 294 AEUV kommt vorliegend nicht in Betracht, weil die Anzahl der Richterstellen am EuGH im Unterschied zu derjenigen am EuG<sup>1</sup> nicht in der Satzung des Gerichtshofs geregelt ist und die Anzahl der Richter am EuGH nach Art. 19 Abs. 2 S. 1 EUV auf die Anzahl der Mitgliedstaaten beschränkt ist, während Art. 19 Abs. 2 S. 2 EUV für die Anzahl der Richter am EuG lediglich eine Untergrenze formuliert.<sup>2</sup>

## II. Der EuGH möchte ein weiteres Fachgericht errichten und bringt hierfür einen entsprechenden Antrag beim Europäischen Parlament ein. Die Kommission hält diesen Antrag aufgrund ihres Initiativmonopols für unzulässig. Zu Recht?

Die Errichtung eines weiteren Fachgerichts erfolgt gem. Art. 257 Abs. 1 S. 1, 2 AEUV durch Erlass eines Sekundärrechtsaktes im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. In diesem hat die Kommission gem. Art. 294 Abs. 2 AEUV grundsätzlich das Initiativmonopol (ausschließliches Vorschlagsrecht). Hiervon abweichend räumt Art. 257 Abs. 1 S. 2 Alt. 2 AEUV dem Gerichtshof ein Antragsrecht in Bezug auf die Bildung beigeordneter Fachgerichte ein. Der EuGH wäre initiativberechtigt, der Antrag aus diesem Grunde nicht unzulässig.

## III. Das Europäische Parlament (EP) möchte eine neue Verordnung auf den Weg bringen. Die Kommission hält eine solche jedoch für nicht opportun. Was kann das EP tun?

Art. 225 S. 1 AEUV räumt dem Europäischen Parlament ein allgemeines, aber unselbständiges, indirektes (oder auch mittelbares) Initiativrecht im Verhältnis zur Kommission ein,

\* Die nachfolgenden Fragen wurden in etwas abgewandelter Form im Wintersemester 2016/17 an der Universität Leipzig als Teil der Semesterabschluss- und der dazugehörigen Wiederholungsklausur zur Vorlesung „Grundzüge des Europarechts (Europarecht I)“ gestellt. Die Bearbeitungszeit betrug 120 Min.

\*\* Der *Verf. Koppe* ist Wiss. Mitarbeiter, Lehrbeauftragter für Völker- und Europarecht sowie Doktorand am Lehrstuhl für Völkerrecht, Europarecht und Öffentliches Recht (Prof. Dr. *Stephanie Schiedermaier*) an der Universität Leipzig.

<sup>1</sup> Art. 48 Satzung des Gerichtshofs, Sartorius II Nr. 145.

<sup>2</sup> Vgl. *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Kommentar zum EUV/AEUV, 62. Lfg., Stand: Juli 2017, Art. 254 AEUV Rn. 26.

das sich jedoch darauf beschränkt, die Kommission auffordern zu können, Vorschläge für Rechtsakte nach Art. 288 ff. AEUV zu unterbreiten. Legt die Kommission dennoch keinen entsprechenden Vorschlag vor, muss sie dies gem. Art. 225 S. 2 AEUV gegenüber dem EP lediglich begründen. Ignoriert die Kommission eine Aufforderung des Europäischen Parlaments oder wird die Ablehnung eines Gesetzesvorschlages von der Kommission nicht begründet, kommt grundsätzlich eine Untätigkeitsklage gem. Art. 265 AEUV in Betracht.<sup>3</sup> Nicht ausgeschlossen ist zudem ein Misstrauensantrag nach Art. 234 Abs. 1 AEUV.<sup>4</sup>

## IV. Was ist der wesentliche Unterschied zwischen einer Richtlinie (RL) und einer Verordnung (VO)? In welchem Verhältnis steht die RL zur VO?

Die VO gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat und ist in allen ihren Teilen verbindlich,<sup>5</sup> während die RL die Mitgliedstaaten zur Anpassung ihrer Rechtsordnung verpflichtet und lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich ist.<sup>6</sup> Die Reihenfolge der Aufzählung der Sekundärrechtsakte in Art. 288 AEUV bietet keinen Hinweis auf eine entsprechende Hierarchisierung.<sup>7</sup> Während ein Rangverhältnis zwischen Gesetzgebungsakten und delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsrechtsakten angenommen wird<sup>8</sup>, sind Kollisionen zwischen gleichrangigen Rechtsakten nach allgemeinen Grundsätzen zu lösen.<sup>9</sup>

## V. Welchen rechtlichen Maßstab stellt das Unionsrecht für die Wahl der Handlungsformen (RL oder VO) auf?

Zahlreiche Rechtsgrundlagen des EU-Primärrechts überlassen dem EU-Gesetzgeber die Wahl zwischen RL und VO.<sup>10</sup> Prüfungsmaßstab für die Wahl der Handlungsform ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 296 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 5 Abs. 4 EUV. Danach entscheiden die Unionsorgane von Fall zu Fall unter Einhaltung der geltenden Verfahren sowie des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes über die Art des zu erlassenden Rechtsaktes, wenn diese nicht von den Verträgen vorgegeben ist. Daraus folgt, dass dem Unionsgesetzgeber bei der Ausübung seiner Zuständigkeiten kein uneingeschränktes Formenwahlrecht zusteht.<sup>11</sup> Soweit mehrere Handlungsformen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sind, muss sich der Unionsgesetzgeber vielmehr

<sup>3</sup> *Kluth*, in: Calliess/Ruffert, Kommentar zum EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 225 AEUV Rn. 4; *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 225 AEUV Rn. 14.

<sup>4</sup> *Hölscheidt* (Fn. 3).

<sup>5</sup> Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV.

<sup>6</sup> Art. 288 Abs. 3 AEUV.

<sup>7</sup> *Schroeder*, in: Streinz, Kommentar zum EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 288 AEUV Rn. 24.

<sup>8</sup> *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 288 AEUV Rn. 11.

<sup>9</sup> *Schroeder* (Fn. 7); *Ruffert* (Fn. 8), Art. 288 AEUV Rn. 13.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 114, Art. 46 AEUV.

<sup>11</sup> *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012, 265 (272).

für diejenige Handlungsform entscheiden, die den mitgliedstaatlichen Kompetenzbereich und demnach die mitgliedstaatliche Souveränität am meisten schont.<sup>12</sup> Stehen mehrere geeignete Handlungsformen zur Auswahl, ist also die für die Mitgliedstaaten am wenigsten belastende zu wählen. Aufgrund ihrer auf das zu erreichende Ziel begrenzten Bindungswirkung ermöglicht die Richtlinie in den meisten Fällen eine schonendere und systemgerechte Anpassung des nationalen Rechts an unionsrechtliche Vorgaben.<sup>13</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch eine Handlungsform, die den Mitgliedstaaten keinen Umsetzungsspielraum belässt, verhältnismäßig sein kann, wenn sie im Einzelfall besser geeignet ist, die mit einem konkreten Gesetzgebungsvorschlag verfolgten Ziele zu erreichen. Die Verweisung auf eine bloß zwischenstaatliche Zusammenarbeit stellt jedoch kein milderes Mittel dar.<sup>14</sup>

**VI. Am 20.3.2007 hat die EU die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) unterzeichnet und im Jahr 2011 ratifiziert. Welchen Rang nimmt die BRK innerhalb der Unionsordnung ein?**

Die UN-Behindertenkonvention<sup>15</sup> ist ein völkerrechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. a IGH-Statut.<sup>16</sup> Dieser ist für die (rechtsetzenden) EU-Organe nach Art. 216 Abs. 2 AEUV verbindlich und geht somit auch den von diesen erlassenden Sekundärrechtsakten vor.<sup>17</sup> Andererseits beweist das in Art. 218 Abs. 11 AEUV vorgesehene Gutachtenverfahren sowie die Tatsache, dass die Union selbst eine Änderung der EU-Verträge nicht bewirken kann,<sup>18</sup> dass die völkerrechtlichen Verträge dem Primärrecht im Rang nachgehen. Die völkervertragliche Norm geht gem. Art. 53 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK)<sup>19</sup> dem Primärrecht jedoch dann vor, wenn diese ius cogens-Qualität aufweist.<sup>20</sup>

**VII. Mit welcher Begründung hat der EuGH u.a. einen Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) abgelehnt? Auf welche Ermächtigungsgrundlage konnte der Beitritt gestützt werden?**

Das Gutachten des EuGH beruht im Wesentlichen auf zwei Argumenten, der Autonomie des Unionsrechts und der ausschließlichen Zuständigkeit des EuGH. Im Falle eines an sich zulässigen EMRK-Beitritts durch die Union nach Art. 6 Abs. 2 EUV würde die Union nämlich einer externen Kon-

trolle unterliegen, deren Gegenstand die Beachtung der Rechte und Freiheiten wäre, zu deren Einhaltung sich die Union nach Art. 1 EMRK verpflichten würde.<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang würden die Union und ihre Organe, einschließlich des Gerichtshofs, den in der EMRK vorgesehenen Kontrollmechanismen und insbesondere den Entscheidungen und Urteilen des EGMR unterliegen,<sup>22</sup> was die Autonomie des Unionsrechts untergraben würde. So würde Art. 53 EMRK den Konventionsstaaten erlauben, höhere als die durch die EMRK gewährleisteten Schutzstandards für die Grundrechte vorzusehen. Nach Art. 53 Grundrechtecharta (GrCh) scheidet hingegen die Anwendung nationaler Grundrechte aus, wenn dadurch „der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt“ werden würde,<sup>23</sup> d.h. eine Erhöhung des nationalen Schutzniveaus ist nur insoweit erlaubt, als dass dadurch Unionsrecht nicht beeinträchtigt wird. Eine Einschränkung des unionsrechtlichen Anwendungsvorrangs ist dem Art. 53 GrCh nämlich nicht zu entnehmen. Darüber hinaus würde ein Beitritt die in den Verträgen festgelegte Zuständigkeitsordnung beeinträchtigen, da nach Art. 33 EMRK der EGMR damit befasst werden könnte, über den Vorwurf einer Verletzung der EMRK durch einen Mitgliedstaat oder die Union im Zusammenhang mit Unionsrecht zu entscheiden, was nach Art. 344 AEUV jedoch ausgeschlossen sei.<sup>24</sup>

**VIII. Nach welcher Vorschrift besteht Individualrechtsschutz gegen Sanktionsmaßnahmen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV? Welches Gericht ist hierfür zuständig?**

Grundlegende und zwingende Voraussetzung für die Anwendung von Art. 215 Abs. 2 AEUV ist das Vorliegen eines Beschlusses nach Titel V Kapitel 2 EUV (GASP-Beschluss).<sup>25</sup> Zwar ist der Gerichtshof gem. Art. 275 Abs. 1 AEUV grundsätzlich nicht für die Bestimmungen hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und für die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte (z.B. Beschlüsse) zuständig.<sup>26</sup> Art. 275 Abs. 2, 2. Alt. befreit jedoch individuelle Sanktionsmaßnahmen (Art. 215 Abs. 2 AEUV), die im Rahmen der GASP ergangen sind, von der Zuständigkeitssperre nach Abs. 1 und macht sie der Individualnichtigkeitsklage nach Art. 263 Abs. 4 AEUV zugänglich. Entgegen der nach Art. 256 Abs. 2 AEUV sonst üblichen Zuständigkeit des Gerichts erster Instanz für Nichtigkeitsklagen natürlicher Personen ist gem. Art. 275 Abs. 2, 2. Alt. AEUV für Nichtigkeitsklagen gegen individuelle Sanktions-

<sup>12</sup> *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012, 265 (272).

<sup>13</sup> *Trstenjak/Beysen*, EuR 2012, 265 (272).

<sup>14</sup> *Konow*, DÖV 1993, 405 (408); *Schwartz*, AfP 1993, 409 (412); v. *Borries*, EuR 1994, 263 (278).

<sup>15</sup> Sartorius II Nr. 30.

<sup>16</sup> Sartorius II Nr. 2.

<sup>17</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 18.3.2014 – C-363/12 (Z. gegen A Government department and The Board of management of a community school), ECLI:EU:C:2014:159, Rn. 72.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 48 EUV.

<sup>19</sup> Sartorius II Nr. 320.

<sup>20</sup> Wie z.B. im Hinblick auf Art. 2 Abs. 4 UN-Charta (Gewaltverbot).

<sup>21</sup> EuGH, Gutachten v. 18.12.2014 – C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 181.

<sup>22</sup> EuGH, Gutachten v. 18.12.2014 – C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 181.

<sup>23</sup> EuGH Urt. v. 26.2.2013 – C-399/11 (Melloni), ECLI:EU:C:2013:107, Rn. 59 ff.

<sup>24</sup> EuGH Gutachten v. 18.12.2014 – C-2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, Rn. 208; im Einzelnen: Rn. 180 ff.

<sup>25</sup> *Schneider/Terhechte*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 215 AEUV Rn. 15.

<sup>26</sup> *Schneider/Terhechte* (Fn. 25), Art. 215 AEUV Rn. 26.

mechanismen nach Art. 215 Abs. 2 AEUV der Gerichtshof erstinstanzlich zuständig.

**IX. Was ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung? Wie lässt es sich vom Subsidiaritätsprinzip abgrenzen?**

Das Prinzip bzw. der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung ist in Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV und Art. 5 Abs. 2 EUV formuliert. Er gilt für die gesamte Union und besagt, dass die Union nur dann und nur soweit tätig werden darf, wie das Primärrecht – d.h. die vertragsschließenden Mitgliedstaaten<sup>27</sup> – ihr eine Befugnis zuweist. Kein Unionsorgan ist befugt, sich eines Themas anzunehmen, für das der Union keine Kompetenz eingeräumt wurde (keine Kompetenz-Kompetenz).<sup>28</sup> Danach ist für jeden verbindlichen Rechtsakt der EU nicht nur eine *ausdrückliche*, sondern auch die *richtige Kompetenzgrundlage* zu suchen.<sup>29</sup> Das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 Abs. 3 EUV besagt, dass die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Eine Konkretisierung erfährt das Subsidiaritätsprinzip durch das dem Vertrag von Lissabon angehängte Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Es geht also bei Art. 5 Abs. 3 EUV nicht um die Kompetenzverteilung, sondern um die Frage der *Kompetenzausübung* im Bereich der *nicht-ausschließlichen* Zuständigkeit der Union.<sup>30</sup>

**X. Im Verfahren nach Art. 7 Abs. 2 EUV gegen Ungarn wegen schwerwiegender und anhaltender Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Werte hat die ungarische Regierung angekündigt, den dazu erforderlichen Feststellungsbeschluss durch den Europäischen Rat nach Art. 7 Abs. 2 EUV nicht mitzutragen. Die österreichische Regierung hat ebenfalls angekündigt, sich der Stimme zu enthalten. Kann der Europäische Rat dennoch die schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 2 S. 1 EUV genannten Werte durch Beschluss feststellen? Im Falle eines Beschlusses hat die ungarische Regierung bereits angekündigt, die durch den Beschluss behauptete Verletzung der in Art. 2 S. 1 EUV genannten Werte durch Ungarn vom EuGH überprüfen zu lassen. Wäre dies möglich?**

Der Europäische Rat kann einen Beschluss über die Feststellung schwerwiegender und anhaltender Verletzung der in Art. 2 genannten Werte durch die ungarische Regierung gem. Art. 7 Abs. 2 S. 1 EUV nur einstimmig fassen. Dabei ist aber zu beachten, dass gem. Art. 7 Abs. 5 EUV i.V.m. Art. 354

<sup>27</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 1 EUV.

<sup>28</sup> Calliess, in Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 5 EUV Rn. 6.

<sup>29</sup> Calliess (Fn. 28), Art. 5 EUV Rn. 9.

<sup>30</sup> Kadelbach, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Rn. 30; und gilt damit nicht für den Gerichtshof.

Abs. 1 S. 1 AEUV der betroffene Staat nicht stimmberechtigt ist, und dass gem. Art. 7 EUV i.V.m. Art. 354 Abs. 1 S. 2 AEUV die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern dem Erlass von Beschlüssen nach Art. 7 Abs. 2 EUV nicht entgegen steht. Folglich kann der Europäische Rat trotz der Ablehnung Ungarns und der Enthaltung Österreichs einen Beschluss nach Art. 7 Abs. 2 EUV fassen. Art. 269 AEUV sieht eine eingeschränkte Zuständigkeit des EuGH für die Verfahren nach Art. 7 EUV vor. Vom Rechtsschutz *umfasst* ist die Einhaltung der Regeln über Anträge und Abstimmungen insbesondere die Quoren, die notwendigen Mitwirkungsrechte und die Beteiligung des betroffenen Mitgliedstaates (Anhörung und Gelegenheit zur Stellungnahme).<sup>31</sup> Vom Rechtsschutz ausgenommen sind demnach die *Feststellung* der Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte und die *Entscheidung* über deren Verletzung (Art. 7 Abs. 2 EUV).<sup>32</sup> Die durch den Beschluss behauptete Verletzung der in Art. 2 S. 1 EUV aufgeführten Werte ist somit nicht justiziabel.

**XI. In Art. 14 Abs. 3 EUV werden die Wahlrechtsgrundsätze für die Wahl zum EP aufgeführt. Welcher der in allen Mitgliedstaaten geläufige Wahlrechtsgrundsatz fehlt? Warum?**

Zwar ist über die GrCh und die EMRK sowie über Art. 9 S. 1 EUV im Unionsrecht ein Mindestniveau von Wahlrechtsgleichheit garantiert,<sup>33</sup> dennoch ist die Wahlrechtsgleichheit bei der Wahl zum Europäischen Parlament nicht vollständig verwirklicht, weil das Stimmengewicht der Unionsbürger aufgrund der völkerrechtlich geforderten Staatengleichheit und der föderalen Struktur der Union<sup>34</sup> in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich groß ist.<sup>35</sup> So benötigte ein maltesischer Abgeordneter für die Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 66.667 maltesische Stimmen, während ein deutscher Abgeordneter 854.167 deutsche Stimmen brauchte, um in das Europäische Parlament einzuziehen.<sup>36</sup>

**XII. Die Verwaltung der Insel La Réunion im indischen Ozean verweigert nichteinheimischen Arbeitssuchenden die Aufnahme eine Beschäftigung auf der Insel. Der deutsche Staatsangehörige sieht hierin eine Verletzung seiner Arbeitnehmerfreizügigkeit aus dem AEUV. Die Verwaltung der Insel ist der Ansicht, mit Unionsrecht habe man**

<sup>31</sup> Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 269 AEUV Rn. 4.

<sup>32</sup> Schorkopf (Fn. 31), Art. 269 AEUV Rn. 4.

<sup>33</sup> Art. 39 GrCh; Art. 6 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 3 1. ZP EMRK i.V.m. Art. 14 EMRK.

<sup>34</sup> Schönberger, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 9 EUV Rn. 30 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Art. 14 Abs. 2, Art. 16 Abs. 4 EUV; Hölscheidt (Fn. 3), Art. 14 EUV Rn. 84; als „Achillesferse der europäischen Demokratie“ bezeichnend, Peuker, ZEuS 2008, 453 ff.

<sup>36</sup> Vgl. <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europawahl/183203/stimmengewichtung-und-sitzverteilung> (29.1.2018).

**aufgrund der Entfernung ganz grundsätzlich nichts zu tun. Zu Recht?**

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gem. Art. 45 Abs. 1 AEUV ist Bestandteil des europäischen Primärrechts. Gem. Art. 52 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 355 Abs. 1 AEUV finden die Verträge räumlich auch auf das französische Überseegebiet La Réunion Anwendung.<sup>37</sup>

**XIII. Eine Reihe von Resolutionen des UN-Sicherheitsrats verpflichtet alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, Gelder und andere finanzielle Vermögenswerte einzufrieren, die unmittelbar oder mittelbar von Personen oder Organisationen kontrolliert werden, die mit Osama bin Laden, dem Al-Qaida-Netzwerk oder den Taliban in Verbindung stehen. Um diese Resolutionen in der Europäischen Union umzusetzen, hat der Rat die Verordnung 881/2002 erlassen. Unter Verweis auf Art. 351 AEUV i.V.m. Art. 24, 103 UN-Charta lehnt das Gericht erster Instanz (EuG) die Überprüfung im Rahmen einer Nichtigkeitsklage ab. Zu Recht?**

Die Union selbst ist weder formelles noch faktisches Mitglied der Vereinten Nationen.<sup>38</sup> Eine unmittelbare Bindungswirkung der Beschlüsse des Sicherheitsrates für die EU kommt daher anders als bei Art. 216 Abs. 2 AEUV auch nicht über Art. 351 AEUV in Betracht. Art. 103 UN-Charta, der den Verpflichtungen nach der UN-Charta (z.B. Art. 24 UN-Charta) einen Vorrang gegenüber den Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften einräumt, gilt nur für die Mitglieder der Vereinten Nationen. In seinen Entscheidungen zu Maßnahmen der Terrorbekämpfung hatte das EuG für den Fall, dass die vom UN-Sicherheitsrat vorgegebenen Maßnahmen in die Zuständigkeit der Union fielen, zunächst noch eine eigene Bindung der Gemeinschaft an die UN-Resolutionen bejaht und dies u.a. mit einer Parallele zur *Funktionsnachfolge* der früheren EWG in das GATT 1947 begründet.<sup>39</sup> Weiterhin stützte sich das Gericht auf Art. 103 UN-Charta.<sup>40</sup> Dagegen spricht jedoch, dass Art. 103 UN-Charta nichts über den innerstaatlichen Rang der UN-Charta aussagt.<sup>41</sup> Somit entscheidet das Unionsrecht selbst über den Rang der Sicherheitsrats-Resolutionen innerhalb der Unionsrechtsordnung. Weiterhin heißt es in Art. 208 Abs. 2 AEUV lediglich, dass die Union und die Mitgliedstaaten den im

<sup>37</sup> *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 355 AEUV Rn. 1; Diese Regel gilt aber nicht für solche Gebiete, die nicht zum Staatsgebiet eines Mitgliedstaats sind, deren auswärtige Beziehungen er aber wahrnimmt, wie etwa Protektorate.

<sup>38</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 UN-Charta.

<sup>39</sup> EuG, Urt. v. 21.09.2005 – T-315/01 (Kadi/Rat und Kommission), ECLI:EU:T:2005:332, Rn. 203.

<sup>40</sup> „Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“; *Niestedt*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt, EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, 8. Lfg., Stand: September 2016, Rn. 24.

<sup>41</sup> *Niestedt* (Fn. 40), Rn. 25.

Rahmen der UN gegebenen Zusagen nachkommen und die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen berücksichtigen, ohne von einer unmittelbaren Bindung der Union an die UN-Charta auszugehen. Diese hat die völkerrechtlichen Verträge ihrer Mitgliedstaaten daher nur „gebührend zu berücksichtigen“, Art. 351 i.V.m. Art. 4 Abs. 3 AEUV. Damit kann der EuGH einen auf einer Resolution des Sicherheitsrates beruhenden Sekundärrechtsakt der Union anhand des Primärrechts insbesondere anhand des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes überprüfen.

**XIV. Wie stellt sich das Verhältnis zwischen dem Unionsrecht und dem Grundgesetz nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) dar? Welche Differenzierung nimmt das BVerfG bei RL vor?**

Nach dem Solange II-Beschluss des BVerfG wird der Grundrechtsvorbehalt nicht aktiviert, solange die Europäischen Gemeinschaften (nunmehr: Europäische Union), insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im Wesentlichen gleich zu achten ist.<sup>42</sup> Eine eigenständige, wenn auch eng mit dem Grundrechtsvorbehalt zusammenhängende Problematik ist die der Anwendung nationaler Grundrechte bei der Ausfüllung unionsrechtlich vordimensionierter nationaler Handlungsspielräume. Das BVerfG vertritt hierzu die *Trennungsthese*, wonach die nationalen Grundrechte bei Vorliegen eines mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums im Rahmen der Richtlinienumsetzung vollumfänglich anwendbar bleiben, während eine innerstaatliche Rechtsvorschrift, die eine Richtlinie in deutsches Recht umsetzt, insoweit nicht an den Grundrechten des Grundgesetzes gemessen wird, wie das Gemeinschaftsrecht keinen Umsetzungsspielraum belässt, sondern zwingende Vorgaben macht.<sup>43</sup> Dahinter steht die Erwägung, dass sich die auf zwingenden unionsrechtlichen Vorgaben beruhenden nationalen Regelungen bei materieller Betrachtung als Unionsrecht darstellen.<sup>44</sup> Konsequenterweise kommt eine Überprüfung anhand der Grundrechte des Grundgesetzes dann nur nach Maßgabe des Solange-Vorbehalts in Betracht. Neben diesem Grundrechtskontrollvorbehalt behält sich das BVerfG einen verfassungsrechtlichen Kontrollvorbehalt über die Kompetenzzusübung der Union vor. Danach prüft es, „ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen“.<sup>45</sup> Schließlich prüft das BVerfG im Rahmen der sog. *Identitätskontrolle*, ob durch das Handeln europäischer Organe „der unantastbare Kern der Verfassungsidentität des

<sup>42</sup> BVerfGE 73, 339 (104).

<sup>43</sup> BVerfGE 118, 79 (69); BVerfG, Beschl. v. 12.5.1989 – 2 BvQ 3/89 = NJW 1990, 974; BVerfG, Beschl. v. 9.7.1992 – 2 BvR 1096/92 = NVwZ 1993, 883; BVerfG, Beschl. v. 9.1.2001 – 1 BvR 1036/99 = NJW 2001, 1267.

<sup>44</sup> *Ludwigs/Sikora*, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 2016, 121 (124).

<sup>45</sup> BVerfGE 89, 155 (188).

Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 S. 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt“ ist.<sup>46</sup>

**XV. Die für ihren Eigensinn bekannten Briten entscheiden sich in letzter Sekunde gegen einen Austritt aus der Union (Brexit). Den übrigen Mitgliedstaaten der Union ist dieses Gebaren zu viel und sie überlegen, ob auch ein (unfreiwilliger) Ausschluss der Briten aus der Union möglich wäre, immerhin sieht Art. 60 Abs. 2 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) einen solchen Ausschluss bei erheblichen Vertragsverletzungen vor. Was spräche für und was gegen die grundsätzliche Anwendbarkeit des Art. 60 Abs. 2 WVK?**

Ein unfreiwilliger Ausschluss aus der Union ist vertraglich nicht vorgesehen. Aufgrund der speziellen vertraglichen Sanktionsmechanismen<sup>47</sup> und wegen des vertraglichen Notstandsregimes<sup>48</sup> wird davon ausgegangen, dass Reaktionen auf die erhebliche Verletzung des Unionsrechts abschließend geregelt seien und ein Rückgriff auf Art. 60 Abs. 2 lit. a Ziff. i WVK ausscheide.<sup>49</sup> Gleichwohl sehen die einschlägigen Regelungen im Primärrecht lediglich Sanktionen „weit unterhalb eines Ausschlusses“<sup>50</sup> vor. Insoweit sind der Ausschluss eines Mitgliedstaates und dessen Voraussetzungen eben nicht durch das Unionsrecht abschließend geregelt. Zudem handelt es sich beim Unionsrecht originär um Völkerrecht, bei welchem die Mitgliedstaaten „Herren der Verträge“ bleiben<sup>51</sup> und die WVK grundsätzlich anwendbar wäre.<sup>52</sup>

**XVI. In den Beitrittsgesprächen mit Serbien verlangten die Mitgliedstaaten die Auslieferung des vom Internationalen Strafgerichtshof gesuchten Kriegsverbrechers Ratko Mladić sowie die Anerkennung des Kosovo als unabhängigen Staat. Die serbische Regierung hält diese Forderungen für nicht vereinbar mit den Kopenhagener Kriterien. Zu Recht?**

Nach Art. 49 Abs. 2 S. 1 EUV erfolgt der Beitritt zur Union erst durch Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags („Abkommen“), an dem nicht die Union, sondern alle bisherigen Mitgliedstaaten und der neue Mitgliedstaat beteiligt sind, und der zugleich vertragsändernden Charakter für das primäre Unionsrecht hat.<sup>53</sup> Auf den Abschluss eines solchen völkerrechtlichen Vertrages besteht kein Rechtsanspruch.<sup>54</sup> Die Mitgliedstaaten sind insoweit rechtlich nicht verpflichtet, nur

bestimmte Bedingungen an einen den Beitritt ersuchenden Staat zu stellen. Die in Art. 49 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 2 EUV nunmehr kodifizierten Kopenhagener Kriterien beziehen sich nämlich nur auf die Antragsberechtigung eines den Beitritt ersuchenden Staates. Wie sich aus dem Ratifikationsvorbehalt in Art. 49 Abs. 2 EUV ergibt, sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, dass in Art. 49 Abs. 2 EUV erwähnte Beitrittsabkommen bei Vorliegen der materiellen Voraussetzungen einzugehen.<sup>55</sup>

**XVII. Infolge der Parlamentswahlen in Frankreich möchte die neugewählte, rechtskonservative Regierung die Europäische Währungsunion (Euro-Raum) verlassen, gleichzeitig aber Mitglied der EU bleiben. Wäre dies rechtlich möglich?**

Mitunter wird ein isolierter, einseitiger Austritt aus der Währungsunion unter Verweis auf Art. 140 Abs. 3 AEUV („unwiderruflich“) für unzulässig erachtet.<sup>56</sup> Teilweise wird ein einseitiger Austritt aus der Währungsunion in Anwendung des Art. 50 EUV (a maiore ad minorem) für möglich gehalten.<sup>57</sup> Dagegen ist jedoch einzuwenden, dass dessen Wortlaut („aus der Union“) expressiv verbit nur ein *Austrittsrecht aus der EU als Ganzes* gewährt. Auch für eine analoge Anwendung der Vorschrift bleibt mangels planwidriger Regelungslücke eigentlich kein Raum. Teilweise wird überdies diskutiert, einen Austritt im Wege einer Ratsentscheidung der Eurostaaten als *actus contrarius* des Art. 140 Abs. 2 AEUV zu ermöglichen.<sup>58</sup> Ein solches Vorgehen erscheint jedoch reichlich konstruiert und ließe sich nur schwer mit dem Willen der Eurostaaten vereinbaren, eine unumkehrbare Währungsunion zu schaffen.<sup>59</sup> Möglich erscheint nach dem Unionsrecht somit allein die *einvernehmliche* nicht aber die einseitige *Auflösung* mittels förmlicher Vertragsänderung gem. Art. 48 EUV. Teilweise wird in Anlehnung an das Maastricht-Urteil des BVerfG<sup>60</sup> und unter Rückgriff auf die völkerrechtlichen Beendigungsgründe in den Art. 60 Abs. 2 und 62 WVK bei Nichteinhalten des Stabilitätskurses als ultima-

<sup>46</sup> BVerfGE 123, 273 (296 ff.); 123, 267 (240).

<sup>47</sup> Art. 7 EUV, Art. 258-260 AEUV.

<sup>48</sup> Art. 346-348 AEUV.

<sup>49</sup> Jaeckel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 356 AEUV Rn. 19.

<sup>50</sup> Hanschel, NVwZ 2012, 995 (999).

<sup>51</sup> Bleckmann, DÖV 1978, 391.

<sup>52</sup> Wobei je nach betroffenem Mitgliedstaat die gewohnheitsrechtliche Geltung des Art. 60 Abs. 2 lit. a Ziff. i WVK nachgewiesen werden müsste, da z.B. Frankreich der WVK bislang nicht beigetreten ist.

<sup>53</sup> Niedobitek, JZ 2004, 369 (373).

<sup>54</sup> Herrnfeld, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 49 EUV Rn. 3.

<sup>55</sup> „Die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen, über ihr Ergebnis und über den endgültigen Beitritt ist eine politische Entscheidung, die keinerlei rechtlichen Bindungen im Hinblick auf Annahme oder Ablehnung des Antrags unterliegt.“ Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 30), Art. 49 EUV Rn. 6; Falke/Czauderna, WiRO 2014, 33 (34); Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3) Art. 49 EUV Rn. 4; Niedobitek, JZ 2004, 369 (373); a.A. Šarčević, EuR 2002, 461 (473 ff.).

<sup>56</sup> Potacs, in: Schwarze (Fn. 54), Art. 140 AEUV Rn. 7; Beise, BB 1992, 645 (646); Häde, in: Calliess/Ruffert (Fn. 3), Art. 140 AEUV Rn. 50 (unter Beschränkung auf den unionsrechtlichen Austritt).

<sup>57</sup> Seidel, EuZW 2007, 617; Hermann, EuZW 2010, 413, (417); Herdegen, in: Maunz/Dürig, Kommentar zum GG, Art. 88 GG Rn. 27.

<sup>58</sup> Behrens, EuZW 2010, 121; Meyer, Euro-Krise – Austritt als Lösung?, 2012, S. 48.

<sup>59</sup> Hermann, EuZW 2010, 413 (417).

<sup>60</sup> BVerfGE 89, 155.

ratio ein isolierter einseitiger Austritt aus der Währungsunion für möglich gehalten.<sup>61</sup> Denn angesichts der Unanwendbarkeit des Art. 50 EUV im Rahmen des einseitigen Austritts aus der Währungsunion verdränge dieser gerade nicht die allgemeinen völkerrechtlichen Vertragsregeln.<sup>62</sup>

**XVIII. Die Hin-und-Herpendelei des EP zwischen Brüssel und Straßburg verschlingt Hunderte Millionen Euro jedes Jahr. Einige Abgeordnete des EP wollen nun den Zweitsitz Straßburg loswerden. Nach welchem Verfahren wäre dies möglich?**

Gem. Protokoll Nr. 6 lit. a<sup>63</sup> hat das Europäische Parlament seinen Sitz in Straßburg. Durch dieses Protokoll haben in ihnen enthaltene Sitzregelungen primärrechtlichen Rang, Art. 51 EUV, und können nach überwiegender Meinung nur durch Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) geändert werden, obwohl das Protokoll auf Art. 341 AEUV gestützt ist.

**XIX. Die erstarkten populistischen Kräfte in Europa starten eine gemeinsame Bürgerinitiative zur Abschaffung der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Kommission lehnt die Unterbreitung eines entsprechenden Vorschlags trotz Erreichens des hierzu erforderlichen Quorums und Einhaltung der weiteren formellen Voraussetzungen ab. Zu Recht?**

Die Bürgerinitiative gem. Art. 11 Abs. 4 EUV muss „Themen“ betreffen, zu denen ein „Rechtsakt der Union“ erlassen werden kann, um die Verträge „umzusetzen“. Weiterhin muss die Initiative in „Vorschläge“ der Kommission münden können. Initiativen müssen also grundsätzlich innerhalb des von Verträgen erfassten Rahmens liegen. Die Kommission ist befugt, einen Rechtsakt vorzuschlagen, wenn der entsprechende Artikel auf ein Gesetzgebungsverfahren verweist oder der Artikel ausdrücklich erwähnt, dass die Kommission für den Vorschlag zuständig ist („im Rahmen ihrer Befugnisse“). Bei Art. 45 AEUV ist dies ausweislich des Wortlauts nicht der Fall, weswegen der Vorschlag der Kommission auf eine Vertragsänderung hinauslaufen würde.<sup>64</sup> Umstritten ist, ob durch die Bürgerinitiative auch Vertragsänderungen angestoßen werden können. Dies wird zum Teil mit der Überlegung bejaht, dass sowohl im Verfahren der ordentlichen Vertrags-

änderung gem. Art. 48 Abs. 2 ff. EUV als auch im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 f. EUV ein Beschluss des Europäischen Rates, also ein „Rechtsakt der Union“ im Sinne von Art. 11 Abs. 4 EUV erforderlich sei und Initiativen zu diesen Beschlüssen u.a. von der Kommission ausgehen können, vgl. Art. 48 Abs. 2 und 6 EUV.<sup>65</sup> Für eine thematische Begrenzung der Bürgerinitiative spricht jedoch der Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 EUV, der von *Rechtsakten der Union* spricht, welchen es nach Ansicht der Bürgerinitiative bedürfe um die Verträge *umzusetzen*.<sup>66</sup> Die Kommission war somit berechtigt, die der Bürgerinitiative entsprechenden Vorschläge zur Abschaffung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht zu unterbreiten.

**XX. Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, denen die Gestaltung der digitalen Welt am Herzen liegt, startet eine Bürgerinitiative zum Schutze der Rechte der Informationsgesellschaft und unterbreitet der Kommission einen entsprechenden Verordnungsvorschlag. Trotz Einhaltung aller förmlichen Voraussetzungen meint die Kommission, zu einer entsprechenden Gesetzesinitiative nicht verpflichtet zu sein. Zu Recht?**

Neben der Problematik einer möglichen thematischen Begrenzung der Bürgerinitiative (Frage XIX) stellt sich die Frage, ob die Kommission bei Vorliegen aller Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 4 EUV auch dazu *verpflichtet* ist, dem Begehren der Bürgerinitiative entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Eine Verpflichtung der Kommission zur Gesetzesinitiative geht aus dem Wortlaut nämlich nicht eindeutig hervor („auffordern“). Dies wird zum Teil als Möglichkeit einer bloß unverbindlichen Aufforderung verstanden.<sup>67</sup> Wiederum andere meinen, die Kommission dürfe nur in begründeten Ausnahmefällen keinen Vorschlag vorlegen.<sup>68</sup> Schließlich wird auch die Verpflichtung der Kommission zur Unterbreitung von Vorschlägen vertreten. Die Bürgerinitiativen zielen zwar auf das grundsätzlich bestehende Initiativmonopol der Kommission und gewähre den Antragstellern insoweit nur ein Aufforderungsrecht. Dies bedeute jedoch nicht, dass eine (erfolgreiche) Bürgerinitiative ohne jede rechtliche Wirkungen bliebe.<sup>69</sup> Gerade die Parallele zu den Aufforderungsrechten nach Art. 225 AEUV (EP) und Art. 241 AEUV (Rat) legt jedoch ein Verständnis des Art. 11 Abs. 4 EUV nahe, wonach die Kommission nicht zur Unterbreitung eines entsprechenden Vorschlags verpflichtet ist. Es ist auch unter dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie, Art. 10

<sup>61</sup> Herdegen (Fn. 57), Art. 88 GG Rn. 27; Kempen, in: Streinz (Fn. 7), Art. 140 AEUV Rn. 32; Häde (Fn. 56), Art. 140 AEUV Rn. 63.

<sup>62</sup> Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, 10. Aufl. 2016, Rn. 439.

<sup>63</sup> Protokoll Nr. 6 zum Vertrag von Lissabon über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union

<sup>64</sup> Zwar verweist Art. 46 AEUV auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV und damit auf das Vorschlagsrecht der Kommission gem. Art. 294 Abs. 2 AEUV. Das in Art. 46 AEUV in Bezug genommene Gesetzgebungsverfahren ist jedoch auf Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit beschränkt und berechtigt nicht zu deren Abschaffung.

<sup>65</sup> Näher hierzu: Castenholz, in: Müller-Graf/Schmahl/Skouris, Festschrift für Dieter H. Scheuing, 2011, S. 39 (42).

<sup>66</sup> Vgl. auch die frz. Fassung des Art. 11 Abs. 4 EUV: „[...] ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités“; so auch Biervert, in: Schwarze (Fn. 54), Art. 11 EUV Rn. 3.

<sup>67</sup> BVerfGE 123, 267 (377); Folz, in: Vedder/Heintschel/v. Heinegg, Kommentar zum EVV, Art. 1-47 Rn. 3; Robertson, JRP 18 (2010), 133 (140), unter Verweis auf Art. 225 AEUV, Biervert, in: Schwarze (Fn. 54), Art. 11 EUV Rn. 3.

<sup>68</sup> Ruffert (Fn. 8), Art. 11 EUV Rn. 21.

<sup>69</sup> Huber, in: Streinz (Fn. 7), Art. 11 EUV Rn. 42.

Abs. 1 EUV, nicht einzusehen, warum eine relativ kleine Gruppe von Unionsbürgern (1 Mio.) die Möglichkeit haben sollte, die Kommission zu einem bestimmten Verhalten zu verpflichten.<sup>70</sup> Diese Interpretation des Art. 11 Abs. 4 EUV wird auch von Art. 10 lit. c der VO 211/2011<sup>71</sup> getragen, wonach die Kommission innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Bürgerinitiative sowie ihr weiteres Vorgehen *bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen* und die Gründe hierfür darlegt. In Anlehnung an Art. 225 und Art. 241 AEUV verbleibt der Kommission somit ein entsprechender Ermessensspielraum, wie diese mit der entsprechenden Initiative umzugehen gedenkt.<sup>72</sup> Die Ansicht der Kommission trifft damit zu.

**XXI. Die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV ermöglicht es, Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union durch die Unionsgerichtsbarkeit auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen. Welche Zulässigkeitsvoraussetzungen stellt Art. 263 AEUV für die sog. nichtprivilegierten Kläger auf? Was sind „Rechtsakte mit Verordnungscharakter“ im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV?**

Für sog. nichtprivilegierte Kläger verlangt Art. 263 AEUV das Vorliegen eines spezifischen Rechtsschutzbedürfnisses. Die Anforderungen an dieses spezifische Rechtsschutzbedürfnis werden in Art. 263 Abs. 4 AEUV genannt. Danach kommen drei Alternativen in Betracht: Die natürlichen und juristischen Personen müssen entweder Adressat der Handlung sein (Var. 1) oder durch die Handlung unmittelbar und individuell betroffen sein (Var. 2) oder die Handlung ist ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der sie unmittelbar betrifft und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht (Var. 3). Erfasst sind nach Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV alle Rechtsakte der Union, die keine Gesetzgebungsakte im Sinne von Art. 289 AEUV sind.<sup>73</sup> Da Art. 289 Abs. 3 diese Zuordnung ausschließlich prozedural vornimmt, unterfallen der 3. Variante also potentiell alle rechtsverbindlichen Unionshandlungen, die nicht in einem Gesetzgebungsverfahren im Sinne von Art. 289 AEUV erlassen wurden. Damit ist vor allem die tertiäre Rechtsetzung in Form der delegierten Rechtsetzung im Sinne des Art. 290 AEUV sowie die Durchführungsrechtsetzung im Sinne des Art. 291 Abs. 2 AEUV angesprochen.<sup>74</sup> Darüber hinaus bezieht sich diese vierte Variante aber auch auf die autonomen Rechtsakte, welche auf rein primärrechtlicher Grundlage ergehen, wie sie außerhalb von Gesetzgebungsverfahren z.B. für die Kommission (z.B. in Art. 45 Abs. 3 lit. d, 105 Abs. 3, 108 Abs. 4 AEUV), den

Rat (z.B. in Art. 31, 43 Abs. 3, 95 Abs. 3, 103 Abs. 1, 109, 188 Abs. 1, 215 AEUV) und die EZB (in Art. 132 Abs. 1 AEUV) vorgesehen sind. Aus dem Umstand, dass konkret-individuelle Rechtsakte der Union bereits von Art. 263 Abs. 4 Var. 1 AEUV erfasst sind, geht zusätzlich hervor, dass es sich bei den Rechtsakten mit Verordnungscharakter um solche mit allgemeiner Geltung handeln muss.<sup>75</sup> Schließlich muss es sich um solche Rechtsakte handeln, die keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, wofür v.a. die inhaltliche Determinierung der Norm maßgeblich ist.<sup>76</sup>

**XXII. Wie genießen natürliche oder juristische Personen, die Handlungen der Union mit allgemeiner Geltung wegen der in Art. 263 Abs. 4 AEUV festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht unmittelbar anfechten können, Rechtsschutz?**

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen erhellt, ist der Individualrechtsschutz durch natürliche oder juristische Personen gegen abstrakt-generelle Unionsrechtsakte (prinzipale Normenkontrolle) begrenzt. Vor allem gegen Gesetzgebungsakte im formellen Sinne und vollzugsbedürftige Rechtsnormen besteht kein Direktklagerecht für Private.<sup>77</sup> Soweit in diesen Fällen Rechtsschutz gegen nationale Durchführungsakte vor mitgliedstaatlichen Gerichten besteht, bietet Art. 267 AEUV die Möglichkeit der inzidenten Überprüfung der diesen Durchführungsmaßnahmen zugrundeliegenden Unionsrechtsnormen, die das nationale Gericht zu einer Gültigkeitsvorlage zum Gerichtshof veranlassen kann. Vorbehaltlich des Vorlageermessens des nationalen Gerichts (Art. 267 Abs. 2 AEUV) kann der Einzelne auf diese Weise die verbindliche Überprüfung ihn beschwerender Unionsrechtsnormen durch den Gerichtshof erwirken, die er nur schwer oder gar nicht auf direktem Wege durch die Nichtigkeitsklage hätte angreifen können.

**XXIII. Infolge des Absturzes der Germanwings-Maschine am 24.3.2015 in den französischen Alpen erwägt die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Vernachlässigung der unionsrechtlich geregelten Aufsicht der Flugtauglichkeit von Piloten. Nachdem die Kommission hiervon Abstand nimmt, erheben einzelne Angehörige von Opfern eine Klage vor dem Gericht erster Instanz (EuG) mit dem Antrag festzustellen, dass die Kommission es rechtswidrig unterlassen habe, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten. Das Gericht hält den Antrag für unzulässig. Zu Recht?**

Gem. Art. 265 Abs. 3 AEUV können natürliche Personen grundsätzlich eine Untätigkeitsklage erheben. Allerdings können sie sich nach dessen Wortlaut („an sie zu richten“) nicht allgemein über die Untätigkeit der Unionsorgane beschweren. Daraus wurde zum Teil gefolgert, dass die Klagebefugnis natürlicher und juristischer Personen nach Art. 265 Abs. 3

<sup>70</sup> *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 11 EUV Rn. 27.

<sup>71</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.2.2011 über die Bürgerinitiative.

<sup>72</sup> So auch *Nettesheim* (Fn. 70), Art. 11 EUV Rn. 27.

<sup>73</sup> A.A. *Bast*, in: v. Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 556.

<sup>74</sup> *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 263 AEUV Rn. 82.

<sup>75</sup> *Dörr* (Fn. 74), Art. 263 AEUV Rn. 83.

<sup>76</sup> *Dörr* (Fn. 74), Art. 263 AEUV Rn. 85; vgl. *Nettesheim* (Fn. 70), Art. 291 AEUV Rn. 12.

<sup>77</sup> A.A. *Bast* (Fn. 72).

AEUV nur gegeben sei, wenn ein Organ, eine Einrichtung oder eine sonstige Stelle der Union einen Akt unterlassen hat, der an den Kläger zu richten gewesen wäre.<sup>78</sup> Dagegen spricht jedoch, dass im Falle des Tätigwerdens eines Unionsorgans, unter den Voraussetzungen des Art. 263 Abs. 4 AEUV<sup>79</sup> eine Nichtigkeitsklage der natürlichen oder juristischen Person zulässig wäre und die Klagemöglichkeit des Einzelnen somit allein davon abhinge, ob ein Unionsorgan tätig geworden oder untätig geblieben ist. Zur Vermeidung von Rechtsschutzlücken ist die Klagebefugnis bei der Untätigkeitsklage daher parallel zur Nichtigkeitsklage zu konzipieren.<sup>80</sup> Die Klagebefugnis nach Art. 265 Abs. 3 AEUV ist folglich auf solche unterlassenen Akte der Unionsorgane zu erstrecken, die den Kläger im Falle ihres Erlasses analog zu Art. 263 Abs. 4 Var. 2 AEUV *unmittelbar* und *individuell* betreffen würden.<sup>81</sup> Dies setzt jedoch voraus, dass sich die von dem Unionsorgan unterlassene Handlung auf die Rechtsstellung des Klägers unmittelbar auswirkt.<sup>82</sup> Dies ist jedoch im vorliegenden Beispiel nicht der Fall. Denn weder die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik gem. Art. 258 Abs. 1 AEUV noch die Verurteilung der Bundesrepublik durch den Gerichtshof bewirken als solche die (unmittelbare) Besserstellung des Einzelnen.<sup>83</sup> Zudem begründet die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens anders als z.B. im Beihilfeverfahren gem. Art. 108 Abs. 2 AEUV<sup>84</sup> auch keine Verfahrensrechte des einzelnen Betroffenen.<sup>85</sup> Die Auffassung des Gerichts von der (Un-)Zulässigkeit des Antrags ist daher zutreffend.

**XXIV. Die Kommission erhebt nun doch wegen Vernachlässigung der unionsrechtlich geregelten Aufsicht der Flugtauglichkeit von Piloten Klage nach Art. 258 AEUV gegen die Bundesrepublik Deutschland. Die Angehörigen von Opfern möchten sich diesem Verfahren gerne als Streithelfer anschließen, schließlich ginge es mittelbar auch um ihre Interessen. Der EuGH hält eine Streithilfe für unzulässig. Zu Recht?**

Die Zulässigkeit der Streithilfe richtet sich nach Art. 40 EuGH-Satzung. Gem. Art. 40 Abs. 1 EuGH-Satzung können die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane einem bei dem

<sup>78</sup> Ehrlicke, in: Streinz (Fn. 7), Art. 265 AEUV Rn. 19, 20.

<sup>79</sup> Siehe 21. Antwort.

<sup>80</sup> EuG, Urt. v. 15.9.1998 – T-95/96 (Gestevisión Telecinco/Kommission), ECLI:EU:T:1998:206, Rn. 58 f.

<sup>81</sup> So auch Cremer (Fn. 55), Art. 265 AEUV Rn. 10.

<sup>82</sup> Borchardt/Dauses/Stotz/Wohlfahrt, in: Dauses/Ludwigs, EU-Wirtschaftsrechts, 43. Lfg., Stand: Oktober 2017, P.I. Direkte Klagen, Rn. 103.

<sup>83</sup> Krämer, EuR 2008, 104 (115); Wunderlich, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 30), Art. 260 AEUV Rn. 4.

<sup>84</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 19.5.1993 – C-198/91 (William Cook/Kommission), ECLI:EU:C:1993:197, Rn. 22; EuGH, Urt. v. 2.4.1998 – C-367/95 P (Kommission/Sytraval und Brink's France), ECLI:EU:C:1998:154, Rn. 38; EuGH, Urt. v. 13.12.2005 – C-78/03 P (Kommission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum), ECLI:EU:C:2005:761, Rn. 34.

<sup>85</sup> Zum Ganzen Krämer, EuR 2008, 104 ff.

Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten. Dasselbe gilt nach dessen Abs. 2 für die Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie für alle *anderen Personen*, sofern sie ein berechtigtes Interesse am Ausgang eines bei dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreits glaubhaft machen können. Anders als Art. 263 Abs. 4, 265 Abs. 3 AEUV und Art. 40 Abs. 3 EuGH-Satzung spricht Abs. 2 nicht von natürlichen bzw. juristischen Personen. Die Möglichkeit der Streithilfe ist jedoch im Einklang mit der Klagebefugnis in Art. 263 Abs. 4 AEUV auf all jene natürlichen und juristischen Personen zu erstrecken, die nach Art. 263 Abs. 4 AEUV vor dem Gerichtshof parteifähig wären. Erforderlich und ausreichend ist daher das Glaubhaftmachen eines unmittelbaren und gegenwärtigen Interesses des Antragstellers am Ausgang des Rechtsstreits.<sup>86</sup> Im vorliegenden Fall können sich die Angehörigen der Opfer aber unabhängig davon nicht als Streithelfer dem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik anschließen, da sich die Interventionsbefugnis natürlicher Personen, wie sich aus Art. 40 Abs. 3 EuGH-Satzung ergibt, in jedem Fall nicht auf die *institutionalisierten Rechtsstreitigkeiten* zwischen Mitgliedstaaten und den Unionsorganen erstreckt.<sup>87</sup> Der EuGH hält die Streithilfe daher zu recht für unzulässig.

**XXV. Das Unternehmen Unilever verkaufte dem italienischen Catering-Unternehmen Central Food 658l Olivenöl. Central Food verweigert die Kaufpreiszahlung, weil auf den Produktetiketten der nach italienischem Gesetz erforderliche Hinweis auf die Herkunft der verwendeten Öle fehlte. Dieses Gesetz war allerdings unter Verstoß gegen die Notifizierungsrichtlinie 83/189/EWG zustande gekommen, wonach technische Vorschriften dieser Art vorab der Kommission mitzuteilen waren und erst nach Ablauf einer mehrmonatigen Wartefrist durch die Mitgliedstaaten in Kraft gesetzt werden durften. Diese Frist hatte der italienische Gesetzgeber nicht abgewartet. Unilever wies die Einrede zurück: Die nationale Vorgabe einer Herkunftslandbezeichnung sei wegen des Verstoßes gegen die Richtlinie nicht anwendbar. Im Vorabentscheidungsverfahren entschied der EuGH, dass die trotz Fristablaufs nicht umgesetzte Richtlinie die nationale Etikettierungsvorschrift verdränge und Central Food verlor damit seine Sachmängleinrede. Welches dogmatische Problem entschied der EuGH in diesem bekannten Fall? Wie muss grundsätzlich hinsichtlich der Wirkung von Richtlinien differenziert werden?**

Der EuGH entschied in diesem Fall das dogmatische Problem der unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien unter Privaten (*horizontale Drittwirkung*).<sup>88</sup> Grundsätzlich gilt die unmittelbare Wirkung von Richtlinien nur gegenüber dem Staat (*vertikale Drittwirkung*), nicht aber gegenüber dem Bürger, da der Union die Kompetenz zur Begründung unmittelbarer

<sup>86</sup> Dittert, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Fn. 30), Art. 40 EuGH-Satzung Rn. 12.

<sup>87</sup> Pechstein, EU-Prozessrecht, 4. Aufl. 2011, Rn. 207.

<sup>88</sup> EuGH, Urt. v. 26.9.2000 – C-443/98 (Unilever Italia SpA/Central Food SpA), ECLI:EU:C:2000:496.



Pflichten der Bürger mittels Richtlinien fehlt, vgl. Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV.<sup>89</sup> Anders stellt sich dies jedoch im Verhältnis des Staates gegenüber dem Bürger und vice versa dar. Sofern die Richtlinie hinreichend präzise gefasst und die Umsetzungsfrist abgelaufen ist, kann sich der Einzelne gegenüber dem Mitgliedstaat direkt auf sie berufen.<sup>90</sup> Bei der Wirkung von Richtlinien muss also von vornherein nach Rechtsverhältnissen und Wirkungsrichtung differenziert werden: Die Richtlinie entfaltet eine vertikale Wirkung von unten nach oben, d.h. sie kann Bürger gegenüber dem Staat begünstigen und berechtigen. Sie besitzt umgekehrt keine vertikale Wirkung von oben nach unten, d. h. sie bietet keine taugliche Grundlage für staatliche Eingriffe zulasten des Bürgers. Und schließlich entfaltet sie (grundsätzlich) keine horizontale Wirkung, kann den Bürger also nicht gegenüber einem anderen Bürger berechtigen, weil sie diesen damit notwendigerweise belasten würde.<sup>91</sup> Von diesem Grundsatz hat der EuGH vielfach Ausnahmen gemacht, auch wenn er dabei selten explizit die horizontale Anwendbarkeit der Richtlinie angenommen hat.<sup>92</sup> Freilich ist hierbei jedoch zu berücksichtigen, dass Richtlinien zumindest auch im Wege der *richtlinienkonformen Auslegung* des nationalen Rechts auch zwischen Privaten Wirkung entfalten können und damit in jedem Fall mittelbar drittwirkend sein können.<sup>93</sup> Diesen Pfad scheint auch zunehmend das BVerfG einzuschlagen, wenn es um die Frage der Horizontalwirkung der Grundrechte im Privatrecht geht.<sup>94</sup>

**XXVI. Die Slowakische Republik hat am 2.12.2015 beim EuGH Klage gegen die vom Rat der EU am 22.9.2015 beschlossene Flüchtlingsverteilung eingereicht. Die Klage wird u.a. damit begründet, dass der angefochtene Be-**

<sup>89</sup> *Wißmann*, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 17. Aufl. 2017, Vorb. zum AEUV, Rn. 21; EuGH, Urt. v. 26.2.1986 – C-152/84 (Marshall I), ECLI:EU:C:1986:84.

<sup>90</sup> EuGH, Urt. v. 4.12.1974 – C-41/74 (van Duyn/Home Office), ECLI:EU:C:1974:133; EuGH, Urt. v. 5.4.1979 – C-148/78 (Ratti), ECLI:EU:C:1979:44.

<sup>91</sup> v. *Kielmansegg*, EuR 2014, 30 (32).

<sup>92</sup> Vgl. nur EuGH, Urt. v. 30.4.1996 – C-194/94 (CIA Security International SA/Signalson SA u.a.), ECLI:EU:C:1996:172; EuGH, Urt. v. 28.1.1999 – C-77/97 (Unilever), ECLI:EU:C:1999:30; EuGH, Urt. v. 6.6.2002 – C-159/00 (Sapod Audic/Eco-Emballages SA), ECLI:EU:C:2002:343; EuGH, Urt. v. 7.1.2004 – C-201/02 (Wells), ECLI:EU:C:2004:12; EuGH, Urt. v. 12.11.1996 – C-201/94 (The Queen/The Medicines Control Agency), ECLI:EU:C:1996:432; EuGH, Urt. v. 22.6.1989 – C-103/88 (Fratelli Costanzo/Commune di Milano), ECLI:EU:C:1989:256; EuGH, Urt. v. 27.2.2003 – C-327/00 (Santex), ECLI:EU:C:2002:90; EuGH, Urt. v. 28.3.1996 – C-129/94 (Ruiz Bernáldez), ECLI:EU:C:1996:143; EuGH, Urt. v. 12.3.1996 – C-441/93 (Pafitis u.a.), ECLI:EU:C:1996:92; EuGH, Urt. v. 22.4.1997 – C-180/95 (Draehmpaehl/Urania), ECLI:EU:C:1997:208.

<sup>93</sup> So auch v. *Kielmansegg*, EuR 2014, 30 (36).

<sup>94</sup> Vgl. *Kulick*, NJW 2016, 2236 ff.

**schluss von den vom Europäischen Rat (ER) verabschiedeten Leitlinien abweiche (was zutrifft). Welche Klage wäre statthaft? Beziehen Sie Stellung zum klägerischen Vorbringen!**

Statthafte Klageart ist die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV. Art. 68 AEUV gewährt die Möglichkeit einer politischen Programmplanung für die Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der Europäische Rat soll hiernach die erforderlichen Impulse geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegen. Diese aufgrund von Art. 68 AEUV erlassenen Leitlinien sind nach ganz überwiegender Ansicht jedoch nur politisch, nicht aber rechtlich bindend, vgl. Art. 13 Abs. 2 EUV.<sup>95</sup> Wie sich aus Art. 263 Abs. 1 S. 1 AEUV ergibt („soweit es sich nicht um Empfehlungen und Stellungnahmen handelt“), sind jedoch mit der Nichtigkeitsklage nur verbindliche Handlungen der Unionsorgane angreifbar. Der von der Regierung der Slowakischen Republik angegriffene Beschluss zur Flüchtlingsverteilung beruht zudem auf Art. 78 Abs. 3 AEUV. Anders als z.B. in Art. 148 Abs. 2 AEUV (Beschäftigungspolitische Leitlinien) fehlt in Titel V des Dritten Teils des AEUV eine ausdrückliche Berücksichtigungspflicht der in Art. 68 AEUV erwähnten Leitlinien. Die Klage wäre somit hinsichtlich der Abweichung von den Leitlinien unbegründet.

**XXVII. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) weist die Revision eines privaten Unternehmens mit Sitz in Frankreich zurück. Der Prozessführer des Unternehmens ist der Ansicht, das Gericht hätte die Rechtssache dem EuGH vorlegen müssen. Vor welchem Gericht, auf welcher rechtlichen Grundlage und unter welchen Voraussetzungen kann das Unternehmen Rechtsschutz ersuchen?**

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt die Nichtbefolgung einer Vorlagepflicht aus Art. 267 Abs. 3 AEUV eine Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG dar.<sup>96</sup> Hierauf können sich gem. Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 18 Abs. 1 AEUV auch ausländische juristische Personen berufen.<sup>97</sup> Unterlässt – wie im vorliegenden Fall – ein letztinstanzliches deutsches Gericht, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, obwohl es unionsrechtlich nach Art. 267 Abs. 3 AEUV dazu verpflichtet ist, werden die Rechtssuchenden des Ausgangsverfahrens ihrem gesetzlichen Richter entzogen und können eine Verfassungsbeschwerde vor dem BVerfG einlegen. Allerdings stellt nicht jede Verletzung der sich aus Art. 267 Abs. 3 AEUV ergebenden Vorlagepflicht einen Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG dar. Das Bundesverfassungsgericht beanstandet die Auslegung und Anwendung von Zuständigkeitsnormen nur, wenn sie bei

<sup>95</sup> *Streinz* (Fn. 7), Art. 13 EUV Rn. 7; *Thym*, in: Kluth/Heusch, Beck'scher Online-Kommentar zum Ausländerrecht, 14. Ed., Stand: 1.11.2016, Art. 68 AEUV Rn. 1.

<sup>96</sup> BVerfGE 73, 339 (366); 75, 223 (233 ff.); 82, 159 (192 ff.).

<sup>97</sup> BVerfGE 129, 78 (91).

verständiger Würdigung der das Grundgesetz bestimmenden Gedanken nicht mehr verständlich erscheinen oder offensichtlich unhaltbar sind.<sup>98</sup> Dieser Willkürmaßstab wird auch angelegt, wenn eine Verletzung von Art. 267 Abs. 3 AEUV in Rede steht. Eine solche Willkür sei bei grundsätzlicher Verkenning der Vorlagepflicht, bei bewusstem Abweichen von der Rechtsprechung des EuGH und bei Nichtvorlage trotz Unvollständigkeit der Rechtsprechung des EuGH anzunehmen.<sup>99</sup> In der letztgenannten Konstellation wird nach Auffassung des BVerfG Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG jedoch nur dann verletzt, wenn das letztinstanzliche Hauptsachegericht den ihm in solchen Fällen notwendig zukommenden Beurteilungsrahmen in unvertretbarer Weise überschritten hat. Dies könne z.B. der Fall sein, wenn mögliche Gegenauffassungen zu der entscheidungserheblichen Frage des Unionsrechts gegenüber der vom Gericht vertretenen Meinung eindeutig vorzuziehen seien.<sup>100</sup>

**XXVIII. Das Trilog-Verfahren steht seit Langem im Kreuzfeuer der Kritik. Die Europäische Bürgerbeauftragte, Emily O'Reilly, hat sich der Kritik angenommen und im letzten Jahr ein Verfahren gegen die drei Institutionen eröffnet. Was sind Triloge? Was ist der Unterschied zwischen dem formellen und dem informellen Trilogverfahren? Wogegen richtet sich die Kritik am Trilogverfahren?**

Der informelle Trilog beschreibt ein praktisch bedeutsames primärrechtlich nicht erwähntes Verfahren, in dem die drei Organe Europäisches Parlament, Rat und EU-Kommission gemeinsam einen Kompromiss über den Gesetzgebungsvorschlag der Kommission verhandeln.<sup>101</sup> Während der formelle Trilog das Vermittlungsverfahren gem. Art. 294 Abs. 10 AEUV nach dem Scheitern einer Einigung nach der zweiten Lesung beschreibt, findet der informelle Trilog häufig bereits vor der ersten Lesung statt. Zweck des informellen Trilogs ist eine Beschleunigung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, indem bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine Einigung zwischen den Gesetzgebungsorganen hergestellt wird. Die Trilogsitzungen sind nicht öffentlich und es werden keine Protokolle erstellt. Nach Ansicht der Europäischen Bürgerbeauftragten steht die bisherige Verfahrensweise mit den Grundsatz der repräsentativen und partizipativen Demokratie aus Art. 10 Abs. 1 und 2 und Art. 11 EUV im Konflikt.<sup>102</sup>

<sup>98</sup> BVerfGE 29, 198, (207); 82, 159 (194).

<sup>99</sup> BVerfGE 82, 159 (195 f.).

<sup>100</sup> BVerfGE 82, 159 (194 ff.); BVerfG, Beschl. v. 6.7.2010 – 2 BvR 2661/06 = NZA 2010, 995 (1001).

<sup>101</sup> Vgl. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 13.6.2007 zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EGV), zu finden als Anlage XIX GO-EP; vgl. Europäisches Parlament, Tätigkeitsbericht über Verfahren der Mitentscheidung und Vermittlungsverfahren für die Zeit vom 14.7.2009 bis zum 30.6.2014 (7. Legislaturperiode).

<sup>102</sup> Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten mit Vorschlägen im Anschluss an ihre strategische Untersuchung OI/8/2015/JAS zur Transparenz von Triloggen.

**XXIX. Mit Beschluss vom 8.5.2013 nimmt die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für Makrofinanzhilfen an Drittländer zurück. Der Rat ist der Ansicht, die Kommission habe die ihr durch die Verträge verliehenen Befugnisse überschritten, da ihr die Verträge nicht die Befugnis verliehen, einen Rechtsetzungsvorschlag unter Umständen wie denen des vorliegenden Falls zurückzunehmen. Zu Recht? Welche Klage wäre statthaft?**

Aus Art. 17 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 289 AEUV und v.a. aus Art. 293 Abs. 2 AEUV geht hervor, dass sich die Befugnis der Kommission im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht darin erschöpft, lediglich einen Gesetzesvorschlag vorzulegen, sondern dass sich diese auch auf die Änderung eines solchen erstreckt. Gleichwohl sehen die Verträge ausdrücklich weder das Bestehen einer Befugnis zur Rücknahme eines Rechtsetzungsvorschlags noch die Modalitäten ihrer Ausübung durch die Kommission vor. Ebenso wie es grundsätzlich Sache der Kommission ist, zu entscheiden, ob sie einen Rechtsetzungsvorschlag vorlegt oder nicht und gegebenenfalls seinen Gegenstand, sein Ziel und seinen Inhalt zu bestimmen, hat sie, solange kein Beschluss des Rates ergangen ist, nach h.A. die Befugnis, ihren Vorschlag zu ändern und bei Bedarf auch zurückzunehmen.<sup>103</sup> Diese grundsätzliche Befugnis wird zwar auch durch Art. 7 Abs. 3 S. 2 Var. 3 Protokoll Nr. 2 (*Subsidiaritätsprotokoll*)<sup>104</sup> bestätigt, gleichwohl ist Art. 293 Abs. 2 AEUV im Zusammenhang mit Art. 294 AEUV zu lesen, der insoweit als *lex specialis* für das Mitentscheidungsverfahren Art. 293 Abs. 2 AEUV verdrängt. So kann die Kommission ihre Dispositionsbefugnis über den Gesetzesvorschlag im Mitentscheidungsverfahren lediglich bis zur Festlegung des gemeinsamen Standpunktes durch den Rat ausüben, da sonst die spezielleren Regelungen des Art. 294 Abs. 8, 11 AEUV missachtet würden.<sup>105</sup> Statthaft wäre in derartigen Konstellationen die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 Abs. 1, 2 AEUV, da die Rücknahme das Gesetzgebungsverfahren beendet und damit Rechtswirkungen für die Rechtsstellung des Rates sowie des Europäischen Parlamentes zeitigt.<sup>106</sup>

<sup>103</sup> EuGH, Urt. v. 14.4.2015 – C-409/13 (Rat/Kommission), ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 96; *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 2), Art. 293 AEUV Rn. 16; a.A. *Epping*, in: Vedder/v. Heinegg, Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 293 AEUV Rn. 5.

<sup>104</sup> Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

<sup>105</sup> *Krajewski/Rösslein* (Fn. 103), Art. 293 AEUV Rn. 11.

<sup>106</sup> Vgl. EuGH (Generalanwalt), Schlussantrag v. 18.12.2014 – C-409/13 (Rat/Kommission), ECLI:EU:C:2014:2470, Rn. 21 ff.

**XXX. Der griechische Haushalt ist weiterhin desolat. Der griechische Minister Tsipras bittet daher die Union erneut um finanzielle Unterstützung. Ließen sich die Finanzhilfen für Griechenland auf Art. 122 Abs. 2 AEUV stützen?**

Die Gewährung eines finanziellen Beistands kommt nach Art. 122 Abs. 2 AEUV grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn gravierende Schwierigkeiten eintreten oder drohen, die vom betreffenden Mitgliedstaat nicht beherrscht werden können. Ursache für derart gravierende Schwierigkeiten müssen Naturgefahren oder andere außergewöhnliche Ereignisse sein. Gegen Art. 122 Abs. 2 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für eine finanzielle Unterstützung seitens der Union könnte sprechen, dass unter „Ereignissen“ im Sinne des Art. 122 Abs. 2 S. 1 AEUV wohl nur punktuelle Begebenheiten zu verstehen wären.<sup>107</sup> Zudem müssten sich diese nach dem Wortlaut des Art. 122 Abs. 2 der „Kontrolle“ des Mitgliedstaates entziehen, was bei unsolider Haushaltspolitik als (Mit-)Ursache dieser Schwierigkeiten wie im Falle Griechenlands zunächst bezweifelt werden könnte. Gleichwohl können wie im Fall Griechenlands externe Faktoren wie z.B. die Weltwirtschaftskrise 2008 die u.U. selbstverschuldeten Schwierigkeiten des Mitgliedstaates verstärken bzw. beschleunigen. Dem Art. 122 Abs. 2 AEUV ist nämlich nicht zu entnehmen, dass die außerhalb der Kontrolle des Mitgliedstaates liegenden Ereignisse die alleinige Ursache für die Schwierigkeiten des um finanziellen Beistand bittenden Mitgliedstaat sein müssen. Dem steht auch Art. 125 Abs. 1 AEUV nicht entgegen. Diese sog. No-Bailout-Klausel verbietet nach ihrem Telos und i.V.m. Art. 126 AEUV nur solche finanziellen Beistände, die zu einer Beeinträchtigung des Anreizes zur Haushaltsdisziplin des Empfängermitgliedstaates führen würden.<sup>108</sup> Art. 125 Abs. 1 AEUV verbietet damit lediglich eine solche finanzielle Unterstützung seitens der Union, die allein zur Bewältigung defizitärer Haushaltspolitik des um Beistand ersuchenden Mitgliedstaates geleistet wird. Beruht die finanzielle Schieflage wie im Falle Griechenlands hingegen auch auf weiteren unkontrollierbaren Ereignissen ist eine finanzielle Unterstützung gem. Art. 122 Abs. 2 AEUV möglich.<sup>109</sup>

<sup>107</sup> So auch die frz. („d'événements“) und engl. („occurrence“) Fassung des Art. 122 Abs. 2 AEUV.

<sup>108</sup> EuGH, Urt. v. 27.11.2012 – C-370/12 (Pringle), ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 130.

<sup>109</sup> Vgl. zum Ganzen die Literaturübersicht bei Häde (Fn. 56), Art. 122 AEUV.