



Ausarbeitung

Unionsrechtliche Anforderungen an die Übertragung von Aufgaben an die Europäische Kommission durch die Mitgliedstaaten

Unionsrechtliche Anforderungen an die Übertragung von Aufgaben an die Europäische Kommission durch die Mitgliedstaaten

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 124/16
Abschluss der Arbeit: 29. August 2016
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Erste Überschrift	4
2.	Rechtsgrundlage für eine Übertragung von Aufgaben	4
2.1.	Grundlagen der institutionellen Ordnung der EU	4
2.2.	Begriff der „vertragsfremden Instrumentalisierung“ von Unionsorganen	5
2.3.	Prämissen für eine „vertragsfremde Instrumentalisierung“ von Unionsorganen	6
2.3.1.	Formelle Anforderungen	6
2.3.2.	Materielle Anforderungen	8
3.	Mitwirkungs- und Sanktionsmittel des Europäischen Parlaments	9
3.1.	Mitwirkungsrechte	9
3.2.	Sanktionsmittel	10

1. Erste Überschrift

Die Ausarbeitung setzt sich zunächst mit der Frage auseinander, auf welcher Rechtsgrundlage der Europäische Rat oder die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission Aufgaben übertragen können. In der Anfrage, die dieser Ausarbeitung zugrunde liegt, werden hierfür als Beispiele die EU-Türkei-Erklärung¹ und der Fiskalvertrag² angeführt.

Anschließend geht die Ausarbeitung auf die Frage ein, welche Mitwirkungsrechte und Sanktionsmittel das Europäische Parlament (EP) gegen eine in der Fragestellung als „vertragsfremde Instrumentalisierung“ bezeichneten Inanspruchnahme der Kommission hat.

2. Rechtsgrundlage für eine Übertragung von Aufgaben

2.1. Grundlagen der institutionellen Ordnung der EU

Auf Grundlage des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung etabliert das Primärrecht ein System der vertikalen Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits (Art. 5 Abs. 2 EUV) sowie ein horizontales System zwischen den Unionsorganen andererseits (Art. 13 Abs. 2 EUV). Die horizontale Zuständigkeitsverteilung weist jedem Organ bestimmte Aufgaben innerhalb des institutionellen Gefüges der Union zur Erfüllung der Unionsaufgaben (Art. 2 Abs. 6 AEUV) zu. Die Organkompetenz der EU-Organe ist gemäß Art. 5 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 2 EUV insoweit limitiert, als dass sie nur im Rahmen der unionsvertraglich übertragenen Zuständigkeiten handeln dürfen.³

Mit dieser Zuweisung von begrenzten Handlungsbefugnissen korrespondiert eine Sicherung, um die Zuständigkeitsverteilung und insbesondere das institutionelle Gleichgewicht gemäß Art. 4 Abs. 3 iVm Art. 13 Abs. 2 EUV vor vertragssystemwidrigen Eingriffen durch andere Unionsorgane oder die Mitgliedstaaten zu sichern.⁴ Entsprechend dem in Art. 13 Abs. 2 EUV konkretisierten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung⁵ stehen insbesondere die in den Verträgen fest-

¹ Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016, abrufbar unter <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

² Zur Zustimmung des Deutschen Bundestages am 29. Juni 2012 zum Gesetz zu dem Vertrag v. 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vgl. BT-Drs. 17/9046 (Gesetzesentwurf), 17/10125 (Beschlussempfehlung), 17/10171 (Bericht); BT-Plenarprot. 17/188, S. 22734C sowie BGBl. II 2012, S. 1006.

³ Vgl. EuGH, Rs. 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat), Rn. 38; EuGH Rs. C-403/05 (Parlament/Kommission), Rn. 49; EuGH, Rs. C-133/06 (Parlament/Rat), Rn. 44, 54.

⁴ EuGH, Rs. 10/61 (Kommission/Italien), Slg. 1962, 7, 21; EuGH, Rs. C-70/88 (Parlament/Rat), Rn. 21; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 11.

⁵ EuGH, Rs. C-133/06 (Parlament/Rat), Rn. 44.

gelegten Grundsätze über die Willensbildung der Unionsorgane nicht zur Disposition der Mitgliedstaaten oder der Organe selbst.⁶ Gemäß Art. 13 Abs. 2 EUV⁷ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die kompetenzielle und institutionelle Ordnung der Union zu achten sowie das ordnungsgemäße Funktionieren der Unionsorgane nicht zu beeinträchtigen.⁸

2.2. Begriff der „vertragsfremden Instrumentalisierung“ von Unionsorganen

Der Begriff der „vertragsfremden Instrumentalisierung“ von Unionsorganen wird im Folgenden im Sinne der im deutschen Verwaltungsrecht anerkannten Figur der Organleihe⁹ verstanden.

Eine Organleihe ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Organ eines Rechtsträgers (Verleiher) ohne Verlagerung von Kompetenzen ermächtigt oder beauftragt wird, im Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers (Entleiher) tätig zu werden und dessen Aufgaben wahrzunehmen. Eine Organleihe zielt auf eine Inanspruchnahme von personellen und sachlichen Mitteln und eine entsprechende Öffnung des Rechtskreises des Entleihers ab.

Im Rahmen einer Organleihe werden keine neuen Kompetenzen auf den Rechtsträger des entliehenen Organs übertragen. Das entliehene Organ wird für den Entleiher auf Grundlage und im Rahmen seiner Regeln tätig und es werden ihm die vom entliehenen Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet.¹⁰ Es handelt dabei im eigenen Namen und wird nicht zu einem Organ des Entleihers.

In Abgrenzung zu dem Rechtsinstitut der Amtshilfe, d.h. der gegenseitigen Unterstützung zur Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Aufgaben, ist die Einbindung im Rahmen der Organleihe nicht auf einen konkreten Einzelfall beschränkt, sondern kann auch die Übernahme ganzer Aufgabenkreise aufgrund einer allgemeinen Ermächtigung durch den Entleiher umfassen.¹¹

⁶ EuGH, Rs. 68/86 (Vereinigtes Königreich/Rat), Rn. 38; EuGH, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Rn. 81; EuGH, Rs. C-133/06 (Parlament/Rat), Rn. 54.

⁷ „Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind.“

⁸ EuGH, Rs. 230/81 (Luxemburg/Parlament), Rn. 37; EuGH, Rs. C-44/84 (Hurd/Jones), Rn. 39; vgl. auch Thym, *EnzEuR* Bd. 1, § 5, Rn. 92 mit Verweis auf EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 153 ff.

⁹ Vgl. BVerfGE 63, 1 (32); 131, 152 (217 f.); BVerwG, NJW 1976, 1468 (1469). Der EuGH spricht unspezifischer von der Berechtigung der Mitgliedstaaten, „außerhalb des Rahmens der Union die Organe mit Aufgaben [...] zu betrauen“, vgl. EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 153 ff.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 63, 1 (32); BVerwG, NJW 1976, 1468 (1469); Bonk/Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 4, Rn. 39; Hofsommer, *Archiv des Völkerrechts* 49 (2011), S. 310 (314).

¹¹ Vgl. eingehend Wetter, *Die Amtshilfe im Europäischen Verwaltungsrecht*, 2005, S. 145 ff.

2.3. Prämissen für eine „vertragsfremde Instrumentalisierung“ von Unionsorganen

Ausgehend von den Grundsätzen der loyalen Zusammenarbeit und der begrenzten Einzelermächtigung dürfen Unionsorgane nur nach Maßgabe der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse handeln.¹² Der Begriff der Befugnis in Art. 13 Abs. 2 EUV ist jedoch von der aus der Hoheitsrechtsübertragung resultierenden Zuständigkeit der Unionsorgane abzugrenzen. Dementsprechend sichert Art. 13 Abs. 2 EUV die unionsvertraglich übertragenen und festgelegten Zuständigkeiten der Unionsorgane, nicht aber auch einen festen Kreis von Aufgaben innerhalb dieser Zuständigkeiten.

Dementsprechend hat der EuGH wiederholt entschieden, dass die Mitgliedstaaten jenseits der Bereiche der ausschließlichen Unionszuständigkeiten nicht daran gehindert sind, Unionsorgane mit Aufgaben im Rahmen einer sondervertraglichen Kooperation zu betrauen.¹³ In diesem Rahmen hat der EuGH festgestellt, dass das Primärrecht die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, außerhalb des Primärrechts Verfahrenselemente anzuwenden, die sich an den Vorschriften für die Gemeinschaftsorgane orientieren und die Gemeinschaftsorgane an einem solchen Verfahren zu beteiligen.¹⁴ So schließe es das Primärrecht nicht schlechthin aus, dass die Mitgliedstaaten die Kommission damit betrauen, für die Koordinierung einer von ihnen gemeinsam aufgrund eines Aktes ihrer im Rat vereinigten Vertreter unternommenen Aktion zu sorgen.¹⁵ Zuletzt hat der EuGH diese Rechtsprechung in der Entscheidung zur Rs. C-370/12 (Pringle) im Hinblick auf Art. 13 Abs. 2 EUV bekräftigt und betont, dass die Mitgliedstaaten bei einem Vorgehen außerhalb des EU-Rahmens die Unionsorgane grundsätzlich in die Kooperation einbinden und mit Aufgaben wie beispielsweise der Koordinierung oder Mittelverwaltung betrauen können.¹⁶

Vor diesem Hintergrund wird durch Art. 13 Abs. 2 EUV nicht ausgeschlossen, dass den Unionsorganen weitere Aufgaben übertragen werden, solange und soweit sich diese Aufgaben innerhalb der unionsvertraglichen Zuständigkeiten bewegen und die sich aus der EuGH-Rechtsprechung ergebenden formellen und materiellen Anforderungen an eine Organleihe gewahrt werden.

2.3.1. Formelle Anforderungen

Ausgehend von der Prämisse, dass die Unionsorgane im Rahmen der Organleihe Aufgaben der jeweiligen Kooperation wahrnehmen, setzt ihr Tätigwerden einerseits eine entsprechende Öffnung der Kooperation und mithin eine Zustimmung der Träger der jeweiligen Kooperation voraus. Andererseits erfordert die Inanspruchnahme aus Sicht des Unionsrechts mit Blick auf den

¹² Vgl. BVerfGE 131, 152 (217 f.).

¹³ EuGH, verb. Rs. C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat und Kommission), Rn. 20.

¹⁴ EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 41 mit Verweis auf EuGH, verb. Rs. C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat und Kommission), Rn. 20.

¹⁵ EuGH, verb. Rs. C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat und Kommission), Rn. 20; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 41.

¹⁶ EuGH, verb. Rs. C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat und Kommission), Rn. 20; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 41. EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 158 mwN.

Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, dass entsprechende Handlungsbefugnisse auf das in Anspruch genommene Organ übertragen werden.¹⁷

Vor diesem Hintergrund kann die Inanspruchnahme eines Unionsorgans zunächst auf einer expliziten primärrechtlichen Ermächtigung beruhen, indem das Primärrecht generell oder für den Einzelfall eine ausdrückliche Ermächtigung für ein entsprechendes Handeln von Unionsorganen außerhalb des Rahmens der Verträge vorsieht oder hierfür eine entsprechende Grundlage geschaffen wird. Beispielhaft für eine bereits primärrechtlich angelegte Ermächtigung steht einerseits die Möglichkeit des Art. 273 AEUV. Danach kann der EuGH für jede mit dem Gegenstand der Verträge im Zusammenhang stehende Streitigkeit zuständig sein, wenn diese Streitigkeit bei ihm aufgrund eines Schiedsvertrages anhängig gemacht wird.¹⁸ Andererseits stehen die das europäische Sozialabkommen betreffenden Regelungen beispielhaft für eine primärrechtliche Zustimmung beim Abschluss einer sondervertraglichen Kooperation. Das im Wege der Vertragsänderung vereinbarte Sozialprotokoll zum Vertrag von Maastricht¹⁹ ermächtigte die kooperationswilligen Mitgliedstaaten, im Rahmen des von ihnen abgeschlossenen Sozialabkommens²⁰ „*die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen, um die erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse zur Umsetzung des genannten Abkommens untereinander anzunehmen und anzuwenden*“²¹.

Sofern das Primärrecht keine über den Unionsrechtsrahmen hinausgreifenden Handlungsbefugnisse für Unionsorgane vorsieht, erfordert eine Organleihe grundsätzlich eine die Befugnisse des betreffenden Unionsorgans modifizierende Ermächtigung durch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten.²² Das Erfordernis einer konsensualen Ermächtigung durch alle Mitgliedstaaten lässt sich insbesondere auf die Erwägung stützen, dass eine Organleihe ihrem Wesen nach von einer Inanspruchnahme der sachlichen und personellen Ressourcen des entlehnten Organs geprägt ist und ein Zugriff auf die gemeinsamen Ressourcen durch die Gesamtheit der Träger dieser Ressourcen

¹⁷ Vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 131, 152 (217 f.) mit Verweis auf BVerfGE 89, 155 (188); 123, 267 (370 f.), wonach die Zuweisung neuer Aufgaben und Befugnisse in der Sache auch dann eine Übertragung von Hoheitsrechten darstellt, wenn die Organe für die Erledigung der Aufgabe „nur“ im Wege der Organleihe in Anspruch genommen und mit Befugnissen ausgestattet werden.

¹⁸ EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 172.

¹⁹ Protokoll über die Sozialpolitik v. 7. Februar 1992, ABl. C 191/90.

²⁰ Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland über die Sozialpolitik v. 7. Februar 1992, ABl. C 191/91; vgl. hierzu Schuster, EuZW 1992, S. 178 ff.

²¹ Ziff. 1 Sozialprotokoll. Darüber hinaus modifizierte das Protokoll in Ziff. 2 die Zusammensetzung des Rates im Kontext des Sozialabkommens und schloss das Vereinigte Königreich von der Beschlussfassung aus; eingehend zur Einbindung der Organe vgl. Fröhling, S. 118 ff.

²² Als Beispiel für einen Organleihe-Beschluss vgl. den Beschluss der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union v. 24. Juni 2011, Anlage zum Rats-Dok. 12114/11. Vgl. v. Arnould, in: FS Klein, S. 509 (519); Müller-Graff, integration 4/2011, S. 289 (299); Kube, WM 2012, S. 245 (251); Koenig, EuR 1994, S. 175 (185 ff.).

gerechtfertigt werden muss. Sofern die Organleihe keine Hoheitsrechtsübertragung auf das in Anspruch genommene Organ erfordert, kann die Zustimmung auch sekundärrechtlich oder durch sonstige Erklärungen aller Mitgliedstaaten ausgedrückt werden. Dies lässt sich damit begründen, dass auch hierin der erforderliche Konsens der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.²³ Demgegenüber erscheint die Zustimmung nur einer Teilmenge der Mitgliedstaaten nicht ausreichend, um Organe, Verfahren und Mechanismen der Union in Anspruch zu nehmen.

2.3.2. Materielle Anforderungen

Neben den vorstehend dargestellten formellen Anforderungen an einer Organleihe lässt die EuGH-Rechtsprechung auch auf materiellen Anforderungen schließen, denen eine Organleihe bzw. eine „vertragsfremde Instrumentalisierung“ von Unionsorganen entsprechen muss. Ausgehend von der grundsätzlichen Zulässigkeit einer Organleihe können Unionsorgane außerhalb der ausschließlichen Zuständigkeit der Union in die Durchführung von Kooperationen einbezogen werden, sofern mit der Organleihe keine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Organe, keine Verfälschung der unionsvertraglichen Befugnisse des Organs und/oder eine über das Unionsrecht hinausgehende Pflichtenbegründung einhergehen.²⁴

Vor diesem Hintergrund dürfen die Mitgliedstaaten mit Blick auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit keine Maßnahmen ergreifen, die den internen Funktionsablauf der Unionsorgane behindern bzw. ihre Fähigkeit zur Erfüllung des ihnen primärrechtlich zugewiesenen Aufgabebereichs beeinträchtigen können.²⁵ Eine solche Beeinträchtigung kann beispielsweise daraus resultieren, dass eine im Wege der Organleihe übertragene Aufgabe wegen ihres Umfangs und ihrer Zeitaufwändigkeit zu einer Beeinträchtigung der im Rahmen der Verträge zugewiesenen Aufgaben führt.²⁶ In gleichem Maße muss eine Organleihe auch die Finanzausstattung der Union wahren und ohne eine entsprechende Ermächtigung nicht auf die aus dem EU-Budget gespeiste sachliche und personelle Ausstattung des jeweiligen Unionsorgans zugreifen.

Darüber hinaus dürfen die Mitgliedstaaten EU-Organen mit Aufgaben betrauen, sofern diese Aufgaben die den Organen primärrechtlich übertragenen Befugnisse nicht verfälschen.²⁷ Eine solche Verfälschung kann insbesondere dann vorliegen, wenn die im Rahmen der Organleihe übertragenen Aufgaben außerhalb des dem Unionsorgan zugewiesenen Handlungskreises (Art. 13 Abs. 2

²³ Vgl. EuGH, verb. Rs. C-181/91 und C-248/91 (Parlament/Rat und Kommission), Rn. 20, 28; EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 41 sowie GA Jacobs, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 83 f.

²⁴ Vgl. EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 158 ff.

²⁵ EuGH, Gutachten 1/91 (EWR), Rn. 71 f.; EuGH, Gutachten 1/00 (Europäischer Luftverkehrsraum), Rn. 5, 12 ff.; EuGH, Rs. 208/80 (Lord Bruce of Donington), Rn. 14; EuGH, Rs. 5/85 (AKZO/Kommission), Rn. 37.

²⁶ Schuster, EuZW 1992, S. 178 (183).

²⁷ EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 158 mit Verweis auf EuGH, Gutachten 1/92 (EWR), Rn. 32, 41; EuGH, Gutachten 1/00 (Europäischer Luftverkehrsraum), Rn. 20; EuGH, Gutachten 1/09 (Patentgericht), Rn. 75; vgl. hierzu Bieber, in: v. d. Groeben/Schwarze (Hrsg.), Art. 7 EGV, Rn. 32 („vertraglich vorgegebene Identität der EU-Institutionen“).

EUV) liegen und nicht den primärrechtlichen Organaufgaben entsprechen. Der Umfang der zulässig übertragbaren Aufgaben bestimmt sich somit nach den jeweils einschlägigen Kompetenz- und Organisationsnormen für das in Anspruch genommene Organ, wobei ein Abstellen auf die allgemeinen Funktionen und Befugnisse des jeweiligen Organs ausreichen kann.²⁸

Schließlich darf mit der Inanspruchnahme eines Unionsorgans im Wege einer Organleihe keine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen im eigentlichen Sinne einhergehen.²⁹

3. Mitwirkungs- und Sanktionsmittel des Europäischen Parlaments

3.1. Mitwirkungsrechte

Fraglich ist, ob auch das EP sein Einverständnis zur Nutzung der institutionellen Infrastruktur der EU im Wege einer Organleihe erklären muss.

Die Annahme eines Mitwirkungs- und Zustimmungsrechts des EP könnte darauf gestützt werden, dass eine Organleihe mit Blick auf die Inanspruchnahme der institutionellen Ressourcen der EU als eigenständiges Völkerrechtssubjekt ein Vertrag zu Lasten Dritter darstellt, welcher die Zustimmungen des betroffenen Dritten erfordert.³⁰ Dementsprechend könnte eine Organleihe eine völkerrechtliche Willenserklärung der EU (Art. 216, 218 AEUV) einschließlich der in diesem Rahmen bestehenden Informations- und Beteiligungsrechte des EP (Art. 218 Abs. 6 und 10 AEUV) erfordern. Diesbezüglich wird – ausgehend von einem extensiven Verständnis des Begriffs der Übereinkunft³¹ – die Auffassung vertreten, dass bei Sachmaterien, bei denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung kommt, auch bei der Abgabe von völkerrechtlichen Willenserklärungen eine parlamentarische Zustimmung notwendig sei (Art. 218 Abs. 6 lit. a) v) AEUV). Zudem ergebe sich eine Zustimmungsbedürftigkeit aus Art. 218 Abs. 6 lit. a) iii) AEUV bei der Schaffung eines besonderen institutionellen Rahmens bei der Einführung von Zusammenarbeitsverfahren.³² Ohne Beachtung der Verfahren gemäß Art. 48 EUV und Art. 218 AEUV be-

²⁸ Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Kommission im Rahmen des ESM hat der EuGH beispielsweise festgestellt, dass der Kommission primärrechtlich in Art. 17 Abs. 1 EUV die Aufgabe zugewiesen wird, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern und die Anwendung des Unionsrechts zu überwachen. Danach ergebe ein Vergleich dieser allgemeinen Befugnisse mit den im Rahmen des ESM zugewiesenen, dass diese der allgemeinen Förderungs- und Überwachungspflicht entsprechen und es der Kommission durch ihre Inanspruchnahme ermöglicht werde, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern und über die Vereinbarkeit der Handlungen im Rahmen der sondervertraglichen Kooperation zu wachen. EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 163, vgl. hierzu v. Arnould, in: FS Klein, S. 509 (519) mit Verweis auf BVerfGE 131, 152.

²⁹ EuGH, Rs. C-370/12 (Pringle), Rn. 161.

³⁰ Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 1-2/2013, S. 9 (11).

³¹ Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 1-2/2013, S. 9 (11) mit Verweis auf EuGH, Gutachten 1/75 (Lokale Kosten), Slg. 1975, 1359, 1360; EuGH, Rs. C-233/02 (Frankreich/Kommission), Rn. 45.

³² Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 1-2/2013, S. 9 (11).

stünde die Möglichkeit einer unregulierten, am Primärrecht vorbeigehenden und demokratisch auf europäischer Ebene nicht mehr kontrollierbaren Übertragung von Aufgaben auf EU-Organen am Primärrecht vorbei.³³

Gegen ein solches Zustimmungserfordernis im Rahmen einer Organleihe spricht jedoch, dass die Union eine von den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ getragene und im Verfahren des Art. 48 EUV abänderbare Rechtsordnung ist. Mit Blick auf die Differenzierung zwischen Aufgaben und Kompetenzen sowie dem in Art. 13 Abs. 2 EUV konkretisierten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung obliegt den Unionsorganen nicht die Entscheidung über die Übernahme von völkervertraglich zugewiesenen Aufgaben. Vielmehr müssen die EU-Organen im Rahmen ihrer gem. Art. 13 Abs. 2 EUV vorgesehenen Kompetenzen und im Rahmen des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung agieren und dürfen sich nicht von sich aus an Handlungen und Verfahren beteiligen, wenn diese in den Verträgen nicht vorgesehen sind.³⁴ Bei einer Inanspruchnahme von personellen und sachlichen Kapazitäten kann sich ein Organ nur dann auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit berufen, wenn es im Rahmen seiner Zuständigkeiten im Sinne von Art. 13 Abs. 2 EUV handelt.

Vor diesem Hintergrund sprechen aus hiesiger Sicht die überwiegenden Argumente gegen die Annahme eines Mitwirkungs- bzw. Zustimmungsrechts des EP bei der Begründung einer Organleihe.

3.2. Sanktionsmittel

Das EP kann gegen eine Inanspruchnahme von EU-Organen im Rahmen einer Organleihe insbesondere im Wege Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) vorgehen, sofern sich die Organleihe auf eine in Art. 263 Abs. 1 AEUV definierte Handlung stützt und insbesondere dem Rat oder dem Europäischen Rat zuzurechnen ist. Zur Begründung seiner Klage kann sich das EP darauf stützen, dass die fragliche Inanspruchnahme mit den vorstehend dargestellten formellen und materiellen Anforderungen unvereinbar ist und dadurch die Unionsverträge verletzt.³⁵

- Fachbereich Europa -

³³ Fischer-Lescano/Oberndorfer, NJW 1-2/2013, S. 9 (14).

³⁴ EuGH, Rs. C-316/91 (Parlament/Rat), Rn. 34; EuGH, Rs. C-27/04 (Kommission/Rat), Rn. 81.

³⁵ Vgl. insoweit die Stellungnahme von Thomas Pringle im Vorabentscheidungsverfahren in der Rs. C-370/12 (Pringle), Nr. 6.10 (S. 63 ff.), abrufbar unter <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=37914>. Das EP hat in diesem Verfahren auf die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme verzichtet, vgl. <http://eudoxap01.bundestag.btg:8080/eudox/dokumentInhalt?id=37913>.