

Auf dem Weg zum Spitzenkandidaten – Europarecht in der mündlichen Prüfung des Ersten Staatsexamens

ref. iur. Fiene Kohn, M. Iur.

Die Autorin lehrt an einer Verwaltungshochschule und hat in der Vergangenheit vorlesungsbegleitende Arbeitsgemeinschaften im deutschen und europäischen Verfassungsrecht an der Universität Münster geleitet. An der Universität Münster besuchte sie den Schwerpunkt im Internationalen und Europäischen Recht und hat dort auch das Erste Staatsexamen abgeschlossen.

Das Europarecht wird von den meisten Examenskandidaten vernachlässigt. Man verlässt sich darauf, dass die gängigen Definitionen und Schemata ausreichen, weil Europarecht selten vertieft geprüft werde, „und wenn, dann Warenverkehrsfreiheit“. Im Superwahljahr 2024 könnte die Europawahl am 9. Juni einige Prüfer jedoch dazu verleiten, das Wissen der Kandidaten auch auf diesem Rechtsgebiet eingehend zu kontrollieren.

Dieser Beitrag soll den Kandidaten einen Überblick über die wichtigen Aspekte des Europarechts geben. Für die meisten Kandidaten sollte dies eine Wiederholung darstellen. Ergänzt wird aktuelles und Hintergrundwissen, das sich in mündlichen Prüfungen anbietet. Nach einigen einleitenden Worten zu den Grundsätzen des Europarechts werden die Gemeinsamkeiten bei der Prüfung der Grundfreiheiten dargestellt. Auch an die bekannten Verflechtungen mit dem deutschen Verfassungsrecht und dem einfachen Recht wird erinnert. Es schließt sich ein breiter organisationsrechtlicher Teil an, der aufgrund der tagespolitischen Relevanz einen Schwerpunkt auf das Europäische Parlament und die Vorgänge rund um die Wahlen 2024 legt.

I. Grundwissen zum Europarecht

Der Begriff „Europarecht“, der in diesem Beitrag verwendet wird, ist grundsätzlich vieldeutig. Auch die Gesamtheit des Rechts auf dem europäischen Kontinent, also auch die vielen nationalen Regelungen, könnten als Europa-Recht umschrieben werden. Selbst eine Einschränkung auf das Europarecht als Recht der europäischen internationalen Organisationen¹ umfasst noch das Recht verschiedener Organisationen mit jeweils sehr unterschiedlichen Regeln. Zu nennen ist hier insbesondere das Recht des Europarats², darunter die bekannte Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)³. Das Recht der Europäischen Union wird daher zur besseren Abgrenzung auch häufig *Unionsrecht*

genannt.

Das Unionsrecht gliedert sich in Primär-, Sekundär- und Tertiärrecht.

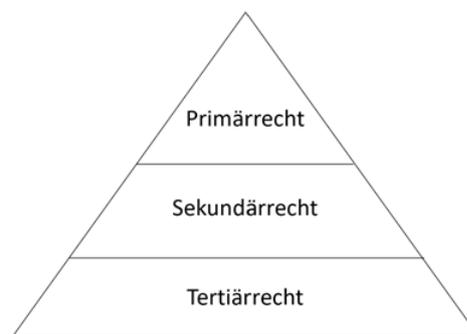


Abb.: Die unionsrechtliche Normenpyramide.

Die deutsche Normenpyramide kennen die Kandidaten noch aus dem ersten Semester. Im besten Fall sollten beide Pyramiden miteinander gedanklich verknüpft sein.

1. Primärrecht

Das *Primärrecht* umfasst im Wesentlichen die Verträge, in denen die Grundlagen der EU festgelegt sind, also den Vertrag über die Europäische Union (EUV), den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh). Das Primärrecht ist sozusagen das Verfassungsrecht⁴ der EU. Die Verträge haben sich einem großen Wandlungsprozess unterzogen. Die verschiedenen Fassungen sind häufig nach dem Ort ihrer Unterzeichnung benannt. Die aktuelle Fassung nennt man Vertrag von Lissabon.

¹ Streinz, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 1.

² Nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat oder dem Rat der EU. Zu den europäischen Räten vgl. IV. 2.

³ Das Recht des Europarats ist kein Teil des Examensstoffes. Nichtsdestotrotz sollten gute Kandidaten den Europarat als völkerrechtliche Institution sowie die Grundzüge der EMRK kennen.

⁴ Dazu ausführlich: Sydow/Wittreck, Deutsches und Europäisches Verfassungsrecht I, 3. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 64 ff.

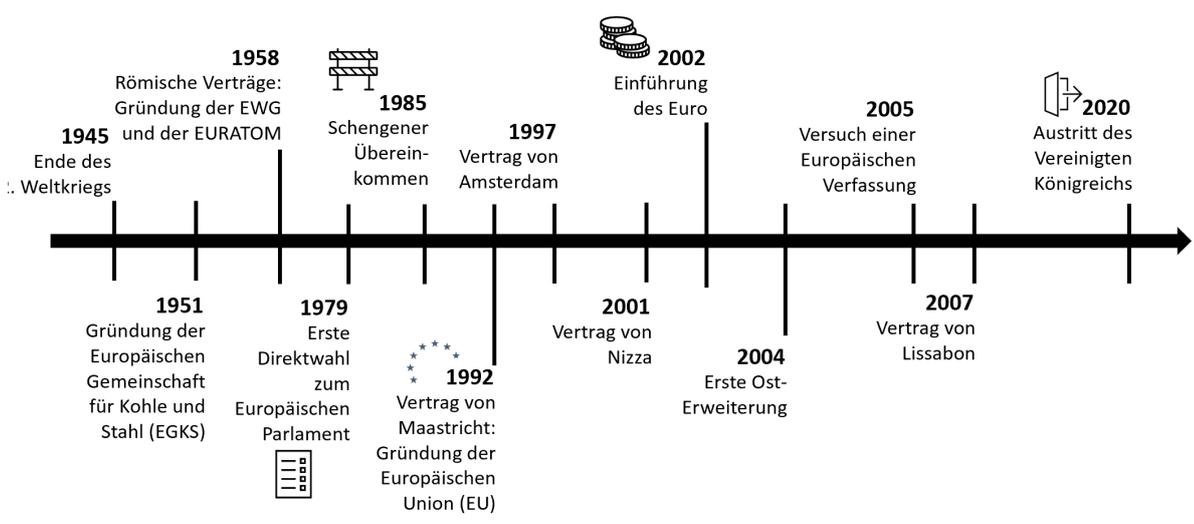


Abb.: Wichtige Entwicklungsschritte auf dem Weg zur EU.

2. Sekundärrecht

Verordnung	Art. 288 Abs. 2 AEUV	Vollständig verbindlich
Richtlinie	Art. 288 Abs. 3 AEUV	Nur hinsichtlich des vorgegebenen Ziels verbindlich; umsetzungsbedürftig
Beschluss	Art. 288 Abs. 4 AEUV	Vollständig verbindlich
Empfehlung	Art. 288 Abs. 5, 292 AEUV	Nicht verbindlich
Stellungnahme	Art. 288 Abs. 5	Nicht verbindlich

Tab.: Überblick über die sekundärrechtlichen Handlungsformen.

Die Rechtsakte des *Sekundärrechts* sind in Art. 288 AEUV geregelt. In dieser Norm sind alle notwendigen Informationen gesammelt, sodass ein Auswendiglernen nicht erforderlich ist.

Die wichtigsten Handlungsformen sind Verordnungen (Art. 288 Abs. 2 AEUV⁵) und Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV). Die Verordnung gilt unmittelbar in den Mit-

gliedstaaten. Das bekannteste Beispiel für eine solche Verordnung ist die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO). Richtlinien müssen erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden, verbindlich sind sie nur hinsichtlich des Ziels. So wurden aus der Warenverkehrsrichtlinie die Gewährleistungsrechte z.B. im Kaufrecht (§§ 434 ff. BGB). Bei der Umsetzung müssen die Mitgliedsstaaten beachten, dass das mit der Richtlinie verfolgte Ziel praktisch wirksam wird (sog. *effet utile*). Sie müssen daher z.B. alle Maßnahmen unterlassen, die geeignet sind, die Erreichung des Ziels der Richtlinie ernstlich in Frage zu stellen (sog. Frustrationsverbot⁶). Richtlinien können bei Umsetzungsdefiziten auch unmittelbar wirken.⁷ Vorausgesetzt ist, dass die Richtlinie hinreichend genau bestimmt (*self-executing*-Charakter) und die Umsetzungsfrist abgelaufen ist.⁸ Die unmittelbare Wirkung darf aber niemals zu einer Verpflichtung des Bürgers gegenüber dem Staat führen.⁹ Auch dürfen Richtlinien nicht unmittelbar zwischen zwei Privaten angewendet werden.¹⁰ Möglich bleibt zudem immer eine richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts.¹¹

⁵ Im Europarecht gibt es keine einheitliche Zitierweise, wie man sie aus dem deutschen Recht kennt. Abgesehen von der bekannten Unterteilung (Artikel, Absatz, Satz) gibt es häufig auch sog. Unterabsätze. Auch die Verlage nutzen unterschiedliche Layouts. Falsch gibt es hier nicht. Ausführlich dazu: Sydow, Fälle zum Europarecht, 2022, Teil A Rn. 44 ff.

⁶ Streinz, Europarecht (Fn. 1), Rn. 514 m.w.N.

⁷ St. Rspr. des EuGH, zuerst in: EuGH, 06.10.1970, Rs. 9/70 - *Leberpfennig*.

⁸ EuGH, 4.12.1974, Rs. 41/74 - *van Duyn*.

⁹ EuGH, 08.10.1987, Rs. 80/86 - *Kolpinghuis Nijmegen*.

¹⁰ EuGH, 26.02.1986, Rs. 152/84 - *Marshall*.

¹¹ EuGH, 19.11.1991, Rs. C 6/90 u. C 9/90 - *Francovich*.

3. Tertiärrecht

Als *Tertiärrecht*¹² können Rechtsakte bezeichnet werden, die aufgrund einer sekundärrechtlichen Ermächtigungsgrundlage erlassen werden. Diese Rechtsetzungsart ist im Primärrecht in Art. 290 f. AEUV geregelt.

II. Die Grundfreiheiten

Eines der wichtigsten Ziele der EU ist die Herstellung eines Binnenmarkts (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV). Der Binnenmarkt ist gemäß der Legaldefinition in Art. 26 Abs. 2 AEUV ein „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“ Die Grundfreiheiten verfolgen das Ziel, Hemmnisse im Binnenmarkt abzubauen.

Viele Kandidaten nutzen bei der Prüfung der Grundfreiheiten das ihnen aus der deutschen Grundrechtsprüfung bekannte Schema. Als gedankliche Stütze hilft diese Verknüpfung enorm. Gute Kandidaten zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass sie das europarechtsspezifische Vokabular nutzen und die Eigenheiten der Grundfreiheitenprüfung beherrschen. Das Grundschema für die Prüfung von Grundfreiheiten ist wie folgt aufgebaut:

- A) Anwendungsbereich
 - I) Anwendbarkeit
 - 1) Unmittelbare Anwendbarkeit
 - 2) Keine spezielle/vorrangige Regelung im Sekundärrecht
 - II) Persönlicher/Gegenständlicher Anwendungsbereich
 - III) Grenzüberschreitender Sachverhalt
 - IV) Keine Bereichsausnahme
- B) Beschränkung
 - I) Maßnahme eines Verpflichteten
 - II) Beeinträchtigung
- C) Rechtfertigung
 - I) Geschriebene Rechtfertigungsgründe
 - II) Ungeschriebene Rechtfertigungsgründe
 - III) Kollidierende Grundrechte
- D) Verhältnismäßigkeit

Die Grundfreiheiten sind nur dann anwendbar, wenn sie nicht durch Sekundärrecht konkretisiert sind.¹³ Im persönlichen oder gegenständlichen Anwendungsbereich¹⁴ sind zunächst die entsprechenden Begriffe autonom auszulegen und zu definieren. Da es um den Abbau von Hemmnissen für den Handel zwischen Mitgliedstaaten geht, muss auch immer ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorliegen; rein national geltende Maßnahmen sind nicht erfasst.¹⁵ Bereichsausnahmen gibt es z.B. für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung (Art. 45 Abs. 4 AEUV). Im nächsten Schritt ist die Beschränkung¹⁶ der Grundfreiheit durch eine Maßnahme eines Verpflichteten zu prüfen. Grundsätzlich sind Private nicht an die Grundfreiheiten gebunden.¹⁷ Eine Beschränkung kann jedoch gerechtfertigt sein. Einige Rechtfertigungsgründe stehen im Regelungsbereich der jeweiligen Grundfreiheiten. Zu den ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen gehören kollidierende (Unions-)Grundrechte¹⁸ und Maßnahmen, die notwendig sind, um zwingenden Interessen des Allgemeinwohls Rechnung zu tragen (*Cassis-Formel*¹⁹). Zu diesen zwingenden Interessen gehören z.B. der Gesundheitsschutz, die Lauterkeit des Handelsverkehrs und der Verbraucherschutz. Auch hier gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.²⁰

III. Verflechtungen zum nationalen Recht

Das Unionsrecht genießt Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht.²¹ Im Gegensatz zum Geltungsvorrang, der das Verhältnis deutscher Normen untereinander regelt, wird nationales Recht nicht nichtig, wenn es europäischem Recht widerspricht. Das nationale Recht bleibt wirksam, wird im Anwendungsbereich des Unionsrechts aber nicht angewendet.²²

¹² Das Tertiärrecht ist so gut wie nie Gegenstand von Examensklausuren und wird hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

¹³ In einer Prüfung ist das häufig nicht der Fall, in der Rechtspraxis hingegen mittlerweile nahezu immer.

¹⁴ Das Äquivalent zum Schutzbereich der Grundrechteprüfung.

¹⁵ Streinz, Europarecht (Fn. 1), Rn. 829.

¹⁶ Äquivalent hierzu bei der Grundrechteprüfung: Eingriff.

¹⁷ Ausnahmen gibt es z.B. dahingehend, dass i.R.d. Arbeitnehmerfreizügigkeit bei Diskriminierungen auch private Arbeitgeber verpflichtet sind.

¹⁸ EuGH, 12.06.2003, Rs. C-112/00 – *Schmidberger*.

¹⁹ EuGH, 20.02.1979, Rs. 120/78 – *Cassis de Dijon*. Die „zwingenden Erfordernisse“ ergeben sich auch aus anderen Urteilen, z.B. der Gebhard-Formel. Die Unterschiede sind aber marginal und für die mündliche Prüfung nicht zu erwarten.

²⁰ Streinz, Europarecht (Fn. 1), Rn. 872.

²¹ EuGH, 05.02.1962, Rs. 26/62 – *van Gend & Loos*; 15.07.1974, Rs. 6/64 – *Costa E.N.E.L.*

²² Vertiefend hierzu *Sydow/Wittreck*, Verfassungsrecht (Fn. 4), Kap. 4 Rn. 16 ff.

Kontrollmaßstab	Grundrechtskontrolle	Ultra-vires-Kontrolle	Identitätskontrolle
Prüfungsmaßstab	Grundgesetz		
Prüfungsgegenstand	Nationaler Umsetzungs- /Durchführungsakt (nicht EU-Rechtsakt selbst!)		
Maßgebliche Urteile	Solange I Solange II Maastricht-Rspr. Bananenmarkt-VO Recht auf Vergessen I Recht auf Vergessen II	Lissabon Honeywell	Lissabon Identitätskontrolle I
Voraussetzungen	Systematischer Vergleich des GR-Schutzes auf nationaler und europäischer Ebene; Absinken des europäischen GR-Schutzes unter das Niveau zum Zeitpunkt der Solange II-Entscheidung	Rechtsakt ist nicht mehr von Kompetenzen der EU gedeckt (nicht von Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG umfasst)	Überprüfung auf Verletzung der Verfassungsidentität, also der in Art. 79 Abs. 3, 1, 20 GG festgelegten Verfassungsstrukturprinzipien

Tab.: Kontrollmaßstäbe des BVerfG nach: Streinz, Europarecht, 11. Aufl. 2019, Rn. 261.

1. Verfassungsrecht

Das Unionsrecht hat auch Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht. Nationale Maßnahmen im Anwendungsbereich des Unionsrechts sind daher grundsätzlich am Maßstab des europäischen Rechts zu prüfen. Dies gilt v.a. seit der bekannten Solange-II-Entscheidung²³ des Bundesverfassungsgerichts: Solange der Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene dem Schutzniveau der deutschen Grundrechte entspricht, ist Prüfungsmaßstab das Unionsrecht.

Grenzen findet der Anwendungsvorrang nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in zwei Fällen. Nach der *ultra-vires-Kontrolle*²⁴ wird das Grundgesetz als Prüfmaßstab herangezogen, wenn der Rechtsakt nicht mehr von Kompetenzen der EU²⁵ gedeckt ist (sog. *ausbrechender Rechtsakt*). Bei der *Identitätskontrolle*²⁶ prüft das Bundesverfassungsgericht, ob eine Maßnahme der EU einen Verstoß gegen die Verfassungsidentität, also die in Art. 79 Abs. 3 GG genannten Grundsätze von Art. 1 und 20 GG, darstellt.

Eine interessante Entwicklung vollzog sich durch die sog. *Recht auf Vergessen*-Beschlüsse. Das Bundesverfassungs-

gericht erhob im *Recht auf Vergessen I*-Beschluss den Anspruch, dass durch die Prüfung der Grundrechte die europäischen Grundrechte der GRCh mitgewährleistet seien.²⁷ Im zweiten gleichnamigen Beschluss jedoch erweiterte das Gericht den Prüfungsmaßstab: im Rahmen der Grundrechtskontrolle bezieht es nun auch die GRCh mit ein.²⁸ Diese beiden Beschlüsse können daher auch als Fortsetzung der Solange-Rechtsprechung bezeichnet werden.²⁹ Die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist immer wieder Stein des Anstoßes. Die für die Kompetenzverteilung wichtigen Grundsätze finden sich in Art. 5 EUV. Wichtigster Grundsatz ist das *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung* (Art. 5 Abs. 2 EUV), nach dem die EU nur dann tätig werden darf, wenn sie dazu von den Mitgliedsstaaten durch die Verträge ermächtigt wurde.³⁰ Ähnlich der deutschen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gibt es auch auf europäischer Ebene ausschließliche und geteilte Zuständigkeiten. Dabei ist zu beachten, dass die Art. 2 ff. AEUV die Kompetenzen nur erläutern und auflisten, die wahren Kompetenznormen jedoch über den AEUV verteilt sind.³¹ Ist der Unionsgesetzgeber grundsätzlich zuständig, sind in einem zweiten Schritt die *Kompetenzausübungsschranken*

²³ BVerfGE 73, 339.

²⁴ BVerfGE 89, 155 - Maastricht; 123, 267 - Lissabon; 134, 366 - Honeywell.

²⁵ Zu den Kompetenzen s.u.

²⁶ BVerfGE 123, 267 - Lissabon.

²⁷ BVerfGE 152, 152.

²⁸ BVerfGE 152, 216.

²⁹ Vertiefend hierzu Honer, https://www.lto.de/persistent/a_id/39061/ und Honer, https://www.lto.de/persistent/a_id/39109/ (jeweils Abruf v. 15.02.2024).

³⁰ Dies ist in etwa vergleichbar mit dem deutschen Art. 70 GG.

³¹ Z.B. klassisch: Art. 114 Abs. 1 S. 2 AEUV für Maßnahmen im Bereich des Binnenmarkts. Andere Beispiele sind Art. 46 AEUV für Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder Art. 78 Abs. 2 AEUV für Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem.

der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Das Subsidiaritätsprinzip gilt nicht für die ausschließliche Kompetenz. Es setzt voraus, dass die Maßnahme der EU durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden darf (Negativkriterium) und wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Unionsebene zu verwirklichen sein muss (Positivkriterium) (Art. 5 Abs. 3 EUV). Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) ist zu prüfen, ob eine Maßnahme den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten inhaltlich wie formal am wenigsten einschränkt.³²

2. Einfaches Recht

Bei der Anwendung einfachen nationalen Rechts im Einflussgebiet des Unionsrechts ist vor allem die unionsrechtskonforme Auslegung zu beachten. Examensrelevanz erhält diese Auslegung u.a. bei der Beurteilung des Verbraucherstatus (§ 14 BGB), im Kündigungsschutz (Anwendbarkeit des AGG auf Kündigungen, vgl. § 2 Abs. 4 AGG) und bei der Rücknahme von rechtswidrigen Beihilfe-Verwaltungsakten gem. § 48 Abs. 2 VwVfG.

IV. Organisation der Europäischen Union

Die Organe der EU finden sich in Art. 13 EUV. Obwohl sie teilweise einzelnen Organen nach dem deutschen Verständnis entsprechen, sollte man der Versuchung widerstehen, das Wissen um die Aufgaben und Funktionsweise der deutschen Verfassungsorgane auf die europäischen Organe zu übertragen und es dabei bewenden zu lassen. Auch bei den Organen ist ein Auswendiglernen nicht erforderlich, da sich alle rechtlichen Informationen im Gesetz wiederfinden: in den „Steckbriefen“ der Organe in Art. 14 ff. EUV.

1. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist die Vertretung der Unionsbürger. 750 gewählte Abgeordnete und der Präsident arbeiten in parlamentarischen Ausschüssen in Brüssel, sowie etwa einmal im Monat im Plenum in Straßburg, an

der Gesetzgebung (Art. 14 Abs. 1 EUV). Ergänzt wird die legislative Arbeit durch den Rat³³. Besteht zwischen den beiden Legislativorganen Uneinigkeit, wird in vielen Fällen ein sog. Trilog durchgeführt, bei dem Rat und Parlament³⁴ miteinander verhandeln, um die Gesetzgebung effizient abzuschließen. Dieses Verfahren ist primärrechtlich nicht vorgesehen und scharfen Bedenken hinsichtlich seiner Transparenz³⁵ und demokratischen Legitimation ausgesetzt, beruht aber mittlerweile auf einer interinstitutionellen Vereinbarung und wird gemeinhin akzeptiert³⁶.

Die Sitzverteilung im Parlament ist degressiv-proportional, d.h. dass jeder Mitgliedstaat über mindestens sechs und höchstens 96 Sitze³⁷ verfügt (Art. 14 Abs. 2 EUV). Die Festlegung der Sitze für die Mitgliedstaaten orientiert sich zwar an der Bevölkerungszahl, erfolgt aber nicht proportional zu dieser (sog. *ponderierter Schlüssel*). Das führt u.a. dazu, dass ein deutscher Abgeordneter viel mehr Unionsbürger vertritt als ein maltesischer Abgeordneter. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit liegt nicht vor, da dieses System einen Ausgleich zwischen der proportionalen Vertretung der Unionsbürger und der Vertretung der einzelnen Mitgliedsstaaten schafft.³⁸

Die Wahlen zum Europäischen Parlament finden alle fünf Jahre statt, zuletzt im Juni 2024. Das Wahlrecht richtet sich nach einem europäischen Wahlakt, der allerdings nur Maßgaben für die nationalen Wahlgesetze gibt.³⁹ Am deutlichsten werden die dadurch entstehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten am Beispiel des Wahltags: in Deutschland fand die Wahl wie üblich an einem Sonntag statt (dem 9. Juni 2024), in den Niederlanden aber am 6. Juni. Auch das Wahlalter differiert.⁴⁰ Die Europawahl ist eine Verhältniswahl, es wird also nur eine Partei gewählt, keine Personen. Es treten nationale Parteien an, die rein organisatorisch in sogenannten europäischen politischen Parteien (eher: Parteifamilien) organisiert sind.⁴¹ Eine Sperrklausel⁴², wie bei der Wahl zum Bundestag, gibt es in Deutschland (noch) nicht. Dahingehende Regelungen wurden vom Bundesverfassungsgericht bisher für mit dem Grundgesetz unvereinbar erklärt, weil eine drohende Zer-

³² Sydow/Wittreck, Verfassungsrecht (Fn. 4), Kap. 15 Rn. 120 ff.

³³ S. hierzu 2.

³⁴ Das dritte (Trilog-) beteiligte Organ ist die Kommission, die aber nur vermittelnd tätig wird.

³⁵ Vertiefend hierzu Melzer, <https://verfassungsblog.de/trilogverfahren-und-transparenzgebot-wer-kontrolliert-den-europaischen-gesetzgeber/> (Abruf v. 08.02.2024).

³⁶ Sydow/Wittreck, Verfassungsrecht (Fn. 4), Kap. 15 Rn. 197 ff.

³⁷ Es gibt 96 deutsche Abgeordnete.

³⁸ BVerfG NJW 1995, 2216.

³⁹ In Deutschland richtet sich die Europawahl nach dem Europawahlgesetz.

⁴⁰ Gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 EuWG dürfen seit der Wahl 2024 auch schon 16-Jährige in Deutschland ihre Stimme abgeben.

⁴¹ Vertiefend hierzu: Kohn, Paneuropäische politische Parteien - Modellierung, Vorzüge und rechtliche Förderung, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2022, 633.

⁴² Vertiefend zu Sperrklauseln: Kramer/Bahr, Die verschiedenen Sperrklauseln im Wahlrecht auf dem Prüfstand, ZJS 2012, 184.

splitterung die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht beeinträchtigt.⁴³ Verfassungsrechtliche Diskussionen löste 2023 der EU-Beschluss zur Einführung einer Sperrklausel von mindestens zwei Prozent aus.⁴⁴ Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht noch aus.⁴⁵

2. Der Rat der Europäischen Union

Auf europäischer Ebene gibt es drei Räte, die es unbedingt zu unterscheiden gilt. Der Europarat ist eine völkerrechtliche Institution, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, den Menschenrechtsschutz supranational durchzusetzen. Dies tut er, indem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Wahrung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) niedergelegten Rechte durch die unterzeichnenden Staaten prüft. Zu den am Europarat beteiligten Staaten gehör(t)en neben den Mitgliedsstaaten der EU u.a. auch die Türkei, die Schweiz und bis 2022 auch Russland. Davon zu unterscheiden sind der Europäische Rat und der Rat, beide Organe der Europäischen Union.

Der Rat ist ein zentrales Beschluss- und Legislativorgan der EU (Art. 16 Abs. 1 EUV). Gemeinsam mit dem Parlament arbeitet er an der Gesetzgebung mit. Der Rat erarbeitet weiterhin die Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Vorgaben des Europäischen Rates, koordiniert die Politik der Mitgliedstaaten u.a. im Bereich Wirtschaft und vertritt die EU nach außen. Der Rat tagt in unterschiedlichen Fachgruppen und besteht aus den jeweils zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 2 EUV). Er wird daher auch *Ministerrat* genannt. Die Präsidentschaft wechselt alle sechs Monate zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 9 EUV). In der ersten Jahreshälfte 2024 hat Belgien die Ratspräsidentschaft inne. Seit dem 1. Juli präsidiert Ungarn dem Rat. Aufgrund der rechtsstaatlichen Probleme in Ungarn und der politischen Isolierung des Ministerpräsidenten Viktor Orban wurden Überlegungen angestellt, wie man eine ungarische Präsidentschaft verhindern kann, jedoch ohne größeren Erfolg.⁴⁶

Der Rat hat drei Abstimmungsmodi: die einfache Mehrheit (Art. 238 Abs. 1 AEUV), das Einstimmigkeitsprinzip (Art. 238 Abs. 4 AEUV) und die qualifizierte Mehrheit (Art. 16 Abs. 4 EUV). In der Regel entscheidet die qualifizierte

Mehrheit. Hier gibt es ein System doppelter Mehrheitsanforderungen: es müssen 55 Prozent der Ratsmitglieder zustimmen, die gemeinsam 65 Prozent der Unionsbürger vertreten. Das Einstimmigkeitsprinzip ist eine der meistkritisierten Vorschriften der EU. Es wird grundsätzlich bei Beschlüssen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angewandt (Art. 31 Abs. 1 EUV) und verhindert so häufig eine effektive Außenpolitik der EU. Für einen einstimmigen Beschluss müssen alle Mitglieder zustimmen, Stimmenthaltungen abwesender oder verteilter Mitglieder stehen der Beschlussfassung jedoch nicht entgegen. Diese Regelung nutzte der Rat in einer Sitzung Ende 2023, indem der ungarische Ministerpräsident Orban, der vorher Blockaden angedroht hatte, den Raum verließ, während der Beschluss gefasst wurde.⁴⁷

3. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist das politische Leitorgan der Union. Er bestimmt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der EU, wird aber nicht legislativ tätig (Art. 15 Abs. 1 EUV). Er legt die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU fest (Art. 26 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). In ihm vertreten sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Da bei seinen Treffen alle Spitzenpolitiker der EU zusammenkommen, wird der Europäische Rat in den Nachrichten auch häufig „EU-Gipfel“ genannt. Der Europäische Rat hat einen Präsidenten, aktuell den Belgier Charles Michel. Dieser hatte Anfang 2024 seine Kandidatur für das Europäische Parlament bekanntgegeben, was zu einer frühzeitigen Aufgabe der Präsidentschaft geführt hätte. Nach der Wahl hätte so (wahrscheinlich) Ungarn auch in diesem Rat den Vorsitz gehabt. Nachdem er dafür stark kritisiert wurde, zog Michel seine Kandidatur zurück,⁴⁸ sodass seine Amtszeit nach dem Ablauf der regulären zweieinhalb Jahre enden wird (Art. 15 Abs. 5 EUV).

4. Die Kommission

Die Kommission hat im Wesentlichen zwei Aufgaben: erstens wird sie im Gesetzgebungsprozess tätig, in dem ihr das Initiativrecht zusteht (Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 294 Abs. 2 AEUV). Zweitens ist sie die *Hüterin der Verträge*. Ihr stehen viele Kontrollbefugnisse zu. Sie überwacht die

⁴³ BVerfGE 129, 300; 1135, 259.

⁴⁴ *Mittrop/Grundmann*, <https://verfassungsblog.de/vorzeichenwechsel-im-europawahlrecht/> (Abruf v. 08.02.2024).

⁴⁵ Stand: 08.02.2024.

⁴⁶ Möglich wäre ein Stimmentzug für das Land Ungarn im Rahmen des Artikel-7-Verfahrens oder eine Änderung des Vorsitzbeschlusses. Vertiefend hierzu (insbesondere bei europarechtsaffinen Prüfern oder aktueller tagespolitischer Entwicklung): *Hölscheidt*, <https://verfassungsblog.de/ein-blockierer-als-vorsitzender/> (Abruf v. 08.02.2024).

⁴⁷ *Tagesschau* v. 15.12.2023, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/ungarn-ukraine-eu-102.html> (Abruf v. 08.02.2024).

⁴⁸ *Tagesschau* v. 26.01.2024, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/charles-michel-europawahl-100.html> (Abruf v. 08.02.2024).

ordnungsgemäße Anwendung des Unionsrechts. So kann sie z.B. im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) einen Mitgliedstaat verklagen, wenn dieser gegen Unionsrecht verstößt. Dies geschieht besonders dann, wenn Richtlinien nicht fristgerecht oder praktisch unwirksam umgesetzt werden.

Die Kommission besteht aus einem Präsidenten, dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik⁴⁹ und den Kommissaren. Gem. Art. 17 Abs. 4 EUV gibt es pro Mitgliedstaat je einen Kommissar. Die in Art. 17 Abs. 5 EUV festgeschriebene Reduktion auf zwei Drittel wurde bis dato *contra legem* nicht umgesetzt. Der Kommissionspräsident wird alle fünf Jahre gewählt. Der Europäische Rat schlägt mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten vor. Das Europäische Parlament wählt den Kandidaten mit absoluter Mehrheit (Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV). Seit einigen Jahren besteht die Praxis der Parteien, Politiker zu bestimmen, die bei der Wahl zum Kommissionspräsidenten die Unterstützung ihrer Parteifamilie erhalten sollen. Diese sog. *Spitzenkandidaten* sollen die Wahl transparenter und demokratischer machen. Eine Bindung des Europäischen Rats an das Ergebnis der Europawahlen kann Art. 17 Abs. 7 S. 1 EUV jedoch nicht entnommen werden. Bei der Europawahl 2019 hatte die konservative Parteifamilie den CSU-Politiker Manfred Weber als Spitzenkandidaten vorgesehen. Der Europäische Rat hielt sich jedoch nicht an diese Nominierung und schlug Ursula von der Leyen (CDU) vor, die im Anschluss auch zur Kommissionspräsidentin gewählt wurde.

5. Der Gerichtshof der Europäischen Union

Der Gerichtshof der Europäischen Union besteht aus dem Gerichtshof (EuGH), dem Gericht (EuG) und theoretisch auch Fachgerichten (Art. 19 Abs. 1 EUV). Das einzige Fachgericht, das jemals eingerichtet wurde, das Gericht für den öffentlichen Dienst, wurde 2016 wieder aufgelöst. Die Aufgabenverteilung zwischen EuGH und EuG findet sich in der Satzung des Gerichtshofs (Art. 256 Abs. 1 S. 2 AEUV).⁵⁰ Wichtige Verfahren vor dem Gerichtshof sind das Vertragsverletzungsverfahren, die Nichtigkeitsklage und das Vorabentscheidungsverfahren.⁵¹

Verfahren	Normen	Ziel
Vertragsverletzungsverfahren	Art. 258 f. AEUV	Feststellung einer Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat
Nichtigkeitsklage	Art. 263 f. AEUV	Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen der Unionsorgane
Vorabentscheidungsverfahren	Art. 267 AEUV	Auslegung und Entscheidung über die Gültigkeit des Unionsrechts

Tab.: Wichtige Verfahren vor dem Gerichtshof der EU.

Beim Vertragsverletzungsverfahren verklagt die Kommission (Art. 258 Abs. 1 AEUV) bzw. ein Mitgliedstaat (Art. 259 AEUV) einen anderen Mitgliedstaat wegen einer nationalen Maßnahme, durch die Unionsrecht verletzt sein worden könnte.

Bei der Nichtigkeitsklage ist zwischen privilegierten (Art. 263 Abs. 2 AEUV), teilprivilegierten (Art. 263 Abs. 3 AEUV) und nichtprivilegierten (Art. 263 Abs. 4 AEUV) Klägern zu unterscheiden. Je nach Privilegierung ist eine besondere Klagebefugnis erforderlich, die sich aus der Norm ergibt. Die Klage ist begründet, wenn und soweit die angefochtene Maßnahme mit einem oder mehreren der in Art. 263 II AEUV genannten Rechtsmängel behaftet ist.

Das Vorabentscheidungsverfahren entspricht grob der konkreten Normenkontrolle, die aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannt sein sollte. Vorlageberechtigt sind die Gerichte der Mitgliedstaaten (Art. 267 Abs 2 AEUV). Der Gerichtsbegriff muss autonom unionsrechtlich ausgelegt werden. Gericht in diesem Sinne ist jeder unabhängige Spruchkörper, der nach nationalem Recht zur Streitentscheidung vorgesehen und ordnungsgemäß gebildet ist, rechtstaatlichen Verfahrensregeln unterliegt und Entscheidungen mit Rechtsprechungscharakter trifft.⁵² Die vom Gerichtshof zu beantwortende Frage über die Auslegung oder Gültigkeit des Unionsrechts muss für die Entscheidung des Gerichts im konkreten Verfahren erheblich sein (Art. 267 Abs. 2 AEUV). Keine Zulässigkeitsvoraussetzung ist dagegen die Vorlagepflicht nach Art. 267 Abs. 3 AEUV, die das Verwerfungsmonopol des Gerichts-

⁴⁹ Z.Zt. der Spanier *Josep Borrell*.

⁵⁰ Diese findet sich nicht in den gängigen Gesetzessammlungen und wird daher in mündlichen Prüfungen vorgegeben werden.

⁵¹ Zur Prüfung der Zulässigkeit dieser Verfahren kann das aus dem Verwaltungs- und Verfassungsrecht bekannte Schema angepasst werden.

⁵² Streinz, Europarecht (Fn. 1), Rn. 701.

hofs sichern soll.⁵³ Eingeschränkt wird die Vorlagepflicht in drei Fällen. Ein Gericht muss eine Frage nicht vorlegen, wenn der Gerichtshof über eine gleich lautende Frage bereits in einem anderen Vorabentscheidungsverfahren entschieden hat (*acte éclairé 1*), wenn es eine gesicherte Rechtsprechung des Gerichtshofs zu der Rechtsfrage unabhängig von der Verfahrensart gibt (*acte éclairé 2*) oder die richtige Anwendung des Unionsrechts derart offenkundig ist, dass kein vernünftiger Zweifel bestehen kann, wie die Frage zu beantworten wäre (*acte clair*).⁵⁴ Der Gerichtshof beantwortet mit seiner Entscheidung nur die Vorlagefrage(n). Die für das konkrete nationale Verfahren resultierenden Konsequenzen muss das vorlegende Gericht eigenständig ziehen.

6. Weitere Organe und Institutionen

Weitere Organe der EU sind die Europäische Zentralbank (Art. 127 Abs. 1, 282 Abs. 2 S. 2 AEUV) und der Rechnungshof (Art. 285-287 AEUV). Bei der Rechtssetzung beraten der Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen (Art. 300 AEUV). Diese haben aber keine Abstimmungsrechte. Die „Behörden“ der EU werden Agenturen genannt.

V. Fazit

Das Europarecht weist in vielen Punkten Parallelen und Verflechtungen zum nationalen einfachen und Verfassungsrecht auf. Geschickte Kandidaten können sich auf die Lektüre des Gesetzestextes und ihr Wissen im deutschen Recht verlassen. Aber nur wer sich auch mit den Eigenheiten des Unionsrechts auseinandersetzt, wird es im Fall einer europarechtlichen Prüfung zum Spitzenkandidaten schaffen.

⁵³ Sydow, Fälle zum Europarecht (Fn. 5), Teil A Rn. 72.

⁵⁴ EuGH, 06.10.1982, Rs. C-283/81 – CILFIT/Ministero della Sanità.