



Brüssel, den 25. Oktober 2018
(OR. en)

13593/18

LIMITE

JUR 522
CADREFIN 305
RESPR 43
POLGEN 198
FIN 833
CODEC 1808

**Interinstitutionelles Dossier:
2018/0136(COD)**

GUTACHTEN DES JURISTISCHEN DIENSTES ¹

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten

- Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen

I. EINLEITUNG

1. In der Sitzung der Ad-hoc-Gruppe "Mehrjähriger Finanzrahmen" (MFR) vom 4. September 2018 haben die Delegationen verschiedene Fragen zur Vereinbarkeit des Kommissionsvorschlags zur Schaffung eines Mechanismus zum Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten ("Vorschlag")² mit den Verträgen gestellt. Insbesondere warfen die Delegationen Fragen zur Vereinbarkeit des vorgeschlagenen Mechanismus mit Artikel 7 EUV, zur Eignung des Artikels 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV als Rechtsgrundlage und zur

¹ Die in diesem Dokument enthaltene Rechtsberatung unterliegt dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission und ist vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

² Vorschlag der Kommission vom 2. Mai 2018 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten, COM(2018) 324 final, Dok. 8356/18.

Rechtmäßigkeit des Verfahrens für die Annahme von Maßnahmen im Rahmen des Mechanismus auf. Auf diese Fragen wird im vorliegenden Gutachten eingegangen.

II. RECHTLICHER RAHMEN UND SACHVERHALT

2. Der Kommissionsvorschlag beruht auf der Prämisse, dass die Achtung des Rechtsstaatsprinzips eine wesentliche Voraussetzung ist, um den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung einzuhalten, dem nach Artikel 310 Absatz 5 AEUV die Ausführung des Haushaltsplans zu entsprechen hat,³ und um den effektiven Schutz der finanziellen Interessen der Union zu gewährleisten (Erwägungsgründe 4 und 11). Somit drohen bei generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten finanzielle Verluste, die die Annahme von Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union rechtfertigen (Artikel 1).
3. In Artikel 3 des Vorschlags werden die auslösenden Faktoren für die Annahme der Maßnahmen ganz allgemein dargelegt:

"Geeignete Maßnahmen sind zu ergreifen, wenn ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in einem Mitgliedstaat die Grundvoraussetzungen für eine wirtschaftliche Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht".

4. Des Weiteren sind dort die möglichen Fälle aufgeführt, in denen das mangelhafte Funktionieren der Behörden in einem Mitgliedstaat die wirtschaftliche und wirksame Ausführung des Haushaltsplans der Union beeinträchtigt (Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags). Außerdem werden in Artikel 3 Absatz 2 mögliche Beispiele genereller Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip aufgezählt.

³ Siehe auch Artikel 2 Nummer 59 der Haushaltsordnung: "'Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung' den Vollzug des Haushaltsplans im Einklang mit den Grundsätzen der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit" und Artikel 6; in mehreren anderen Bestimmungen der Haushaltsordnung wird dieser Grundsatz weiter ausgeführt oder erwähnt.

5. Die zu treffenden Maßnahmen sind in Artikel 4 festgelegt. Sie unterscheiden sich je nach Art des Haushaltsvollzugs im Einzelfall. Bei direkter oder indirekter Mittelverwaltung können nur dann Maßnahmen getroffen werden, wenn eine staatliche Einrichtung der Empfänger der Mittel ist, und sie können entweder in der Aussetzung von Zahlungen oder in der Aussetzung oder Kündigung einer rechtlichen Verpflichtung oder im Verbot des Eingehens neuer rechtlicher Verpflichtungen bestehen. Bei geteilter Mittelverwaltung werden mehr Optionen in Erwägung gezogen, darunter die Aussetzung der Genehmigung von Programmen, eine Reduzierung der Mittelbindungen, die Übertragung von Mitteln auf andere Programme und eine Reduzierung der Vorfinanzierung.
6. Mit Artikel 4 Absatz 2 des Vorschlags soll die Stellung der Personen geschützt werden, die Endempfänger oder Begünstigte der Mittel sind, und zu diesem Zweck wird dort präzisiert, dass die Verhängung geeigneter Maßnahmen die Mitgliedstaaten nicht ihrer Verpflichtung entbindet, die entsprechenden Zahlungen zu tätigen.
7. Die Bedingungen für die Festlegung der jeweils im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen sind in Artikel 4 Absatz 3 des Vorschlags niedergelegt, in dem es wie folgt heißt:

"Die ergriffenen Maßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu Art, Schwere und Umfang des generellen Mangels in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip stehen. Sie gelten soweit möglich den Handlungen der Union, die durch diesen Mangel tatsächlich oder möglicherweise beeinträchtigt werden".
8. Schließlich wird in Artikel 5 des Vorschlags als Verfahren für die Annahme der Maßnahmen ein auf einen Kommissionsvorschlag gestützter Durchführungsrechtsakt des Rates festgelegt. Die Kommission legt ihren Vorschlag vor, nachdem sie dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Gründen, aus denen nach Ansicht der Kommission ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip vorliegen dürfte, gegeben und diese berücksichtigt hat. Der Beschluss gilt als angenommen, es sei denn, der Rat beschließt binnen eines Monats mit qualifizierter Mehrheit, ihn abzuweisen ("umgekehrte qualifizierte Mehrheit"). Außerdem kann der Rat den Kommissionsvorschlag mit qualifizierter Mehrheit ändern (Artikel 5 Absatz 8). Dasselbe Verfahren gilt für die Aufhebung von Maßnahmen in dem Fall, dass der generelle Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip behoben wurde oder nicht mehr besteht (Artikel 6).

III. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

9. Der Juristische Dienst des Rates wird nun der Reihe nach die drei ihm vorgelegten Fragen prüfen:

- Vereinbarkeit des Vorschlags mit Artikel 7 EUV
- Eignung des Artikels 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV als Rechtsgrundlage für die Annahme des Vorschlags
- Rechtliche Durchführbarkeit des Verfahrens für die Annahme von Maßnahmen gemäß dem Mechanismus (d. h. die mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit auszuübende Durchführungsbefugnis des Rates).

A. **VEREINBARKEIT DES VORSCHLAGS MIT ARTIKEL 7 EUV**

i) Vorbemerkungen

10. Der Juristische Dienst hatte bereits Gelegenheit zu betonen, dass die einschlägigen Artikel der Verträge in Bezug auf Abhilfemaßnahmen und Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten erschöpfend sind. Im Falle der Nichteinhaltung einer unionsrechtlichen Verpflichtung durch Mitgliedstaaten kann ausschließlich auf die in den Verträgen vorgesehenen Verfahren zurückgegriffen werden⁴. Dies ist der Fall der Artikel 258 bis 260 AEUV (Verletzungsklage vor dem Gerichtshof) und des Artikels 7 EUV, in dem das Verfahren für die Überprüfung und Gewährleistung der Achtung der Grundwerte, auf denen die Union beruht, festgelegt ist. In diesem Gutachten wird der Vorschlag nicht direkt in Bezug auf die Artikel 258 bis 260 AEUV, d. h. die Verletzungsklage, analysiert. Die Analyseelemente zu diesem Punkt, die sich auf die echte Konditionalität beziehen, gelten jedoch auch im Rahmen einer derartigen Bewertung.

⁴ Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates vom 26. Juli 2012, Dok. 12944/12, Nummer 8, Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates vom 30. März 2012, Dok. 8122/12, Nummer 5, Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 25. September 2009, Dok. 13736/09, Nummer 8 und die weiteren Bezugnahmen in Fußnote 1 dieses Gutachtens.

11. Es ist hervorzuheben, dass Artikel 7 EUV eine ganz besondere Rolle im in den Verträgen vorgesehenen System der Abhilfen spielt, da er die Unionsorgane ausnahmsweise ermächtigt, zu überprüfen, ob Mitgliedstaaten die Grundwerte der Union auch in Bereichen achten, die nicht mit einer speziellen sachlichen Zuständigkeit der Union verbunden sind oder die über deren Geltungsbereich hinausgehen und bei denen es sich daher um rein innere Angelegenheiten des betreffenden Mitgliedstaats handelt⁵.

12. Infolgedessen ist das in Artikel 7 EUV vorgesehene Verfahren mit starken Garantien versehen. Diese beinhalten einen präventiven Mechanismus, der bei einer drohenden schwerwiegenden Verletzung ausgelöst werden kann und die Anhörung des betroffenen Mitgliedstaats sowie die Möglichkeit, Empfehlungen an ihn zu richten, vorsieht (Artikel 7 Absatz 1 EUV), einen weiteren zweistufigen Mechanismus, mit dem das Vorliegen einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der Grundwerte der Union festgestellt und – im Anschluss an eine derartige Feststellung – beschlossen werden kann, bestimmte Rechte auszusetzen, die sich aus der Anwendung der Verträge herleiten, eine hohe theoretische Schwelle für die Einleitung der Verfahren, einen Beschlussfassungsprozess, in dessen Mittelpunkt der Rat und der Europäische Rat stehen, die mit einer speziellen verstärkten Mehrheit (Artikel 7 Absätze 1 und 3 gemäß den in Artikel 354 AEUV festgelegten spezifischen Modalitäten) oder einstimmig (Artikel 7 Absatz 2 EUV) im Einklang mit einer gegenseitigen Begutachtung beschließen, und schließlich die Beschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofs, der lediglich die Einhaltung der in Artikel 7 EUV vorgesehenen Verfahrensbestimmungen und das auch nur auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaats (Artikel 269 AEUV) überprüfen kann.

⁵ Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 27. Mai 2014, Dok. 10296/14, insbesondere Nummer 17.

13. Mit den betreffenden Bestimmungen wird festgelegt, inwieweit die Union einen Verstoß von Mitgliedstaaten gegen die in Artikel 2 EUV genannten Grundwerte, einschließlich des Rechtsstaatsprinzips, sanktionieren kann, und die jeweilige Rolle der EU-Organe in einem derartigen Verfahren definiert. Somit darf das in Artikel 7 EUV vorgesehene Verfahren in Anbetracht dessen, dass Artikel 7 EUV selbst keine Grundlage für die weitere Ausgestaltung des von ihm geregelten Verfahrens bietet, nicht durch Sekundärrechtsakte geändert, ergänzt oder umgangen werden.
14. Andererseits hat der Juristische Dienst bereits die Auffassung vertreten, dass es dem Gesetzgeber freisteht, den Anspruch der Mitgliedstaaten auf Finanzierung aus dem Unionshaushalt davon abhängig zu machen, dass sie ihrerseits bestimmte Verpflichtungen und Ziele erfüllen, zumal wenn diese darauf abzielen, zu garantieren, dass die Mittel dem Zweck dienen, zu dem sie eingeführt wurden⁶. In diesem Zusammenhang stellt der Beschluss eines EU-Organs, die Finanzierung aufgrund der Nichterfüllung einer Vorbedingung auszusetzen, zu reduzieren oder zu beenden, kein Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung des EU-Rechts als solches und keine Sanktion dar und kann nicht als solche betrachtet werden⁷.

⁶ Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates vom 26. Juli 2012, Dok. 12944/12, Nummern 10 ff, Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates vom 30. März 2012, Dok. 8122/12, Nummern 8 ff, Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 25. September 2009, Dok. 13736/09, Nummern 11 ff.

⁷ Dok. 8122/12, Nummer 8, Dok. 12944/12, Nummer 10, Dok. 13736/09, Nummer 11.

15. Zahlungen von Bedingungen abhängig zu machen, ist im Rahmen der EU-Fonds durchaus üblich. Insbesondere mit der Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sind eine Reihe von Konditionalitätsbestimmungen verbunden, die nach unterschiedlichen Mechanismen funktionieren und durch verschiedenste Bedingungen ausgelöst werden;⁸ derartige Bestimmungen sind jedoch auch in Fonds zu finden, die im Rahmen anderer

⁸ Verschiedene Konditionalitätsbestimmungen sind in der horizontalen Verordnung festgelegt, in der die gemeinsamen Bestimmungen für die Planung und Verwaltung der ESI-Fonds definiert sind, nämlich der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates ("Dachverordnung"). Siehe beispielsweise Artikel 19 und Anhang XI der Dachverordnung, in denen ein gegliedertes System von Ex-ante-Konditionalitäten niedergelegt ist, die Vorbedingungen für die wirksame Verwirklichung eines spezifischen Finanzierungsziels sind und einen unmittelbaren und echten Bezug dazu aufweisen. Wird eine Ex-ante-Konditionalität nicht erfüllt, kann dies zu einer Aussetzung von Zahlungen seitens der Kommission führen. Mit den Artikeln 23 bis 25 der Dachverordnung wird eine Ausgabenkonditionalität eingeführt, die mit der ordnungsgemäßen wirtschaftlichen Steuerung und insbesondere mit der Einhaltung länderspezifischer Empfehlungen oder von Empfehlungen, die bei einem übermäßigen Ungleichgewicht ausgesprochen werden, verknüpft ist. Kommt ein Mitgliedstaat dem Ersuchen der Kommission, die Finanzierungsprogramme zu überprüfen, um die Umsetzung dieser Empfehlungen zu unterstützen, nicht nach, kann dies zur Aussetzung der Zahlungen führen. Der Beschluss wird im Wege eines Durchführungsrechtsakts des Rates auf Vorschlag der Kommission und mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 23 Absatz 6) oder mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit (Artikel 23 Absatz 10) angenommen. In Artikel 85 der Dachverordnung wird eine Ex-post-Konditionalität eingeführt, die mit der Einhaltung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben verbunden ist. Sie ermöglicht der Kommission, finanzielle Berichtigungen vorzunehmen, um auf diese Weise unrechtmäßige Ausgaben von einer Finanzierung durch die Union auszuschließen.

EU-Politiken wie der Landwirtschafts- und Fischereipolitik⁹ oder der Justiz- und Innenpolitik¹⁰ geschaffen wurden.

16. In dieser Hinsicht konnte der Gerichtshof bereits klarstellen, dass ein Konditionalitätsmechanismus als solcher nicht das Verfahren umgeht, das in Artikel 258 AEUV bei Verstößen gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen (Vertragsverletzungsverfahren) festgelegt ist, sofern die einzelnen Verfahren unabhängig voneinander sind, weil sie unterschiedliche Ziele verfolgen und unterschiedlichen Vorschriften unterliegen¹¹.

⁹ Im Landwirtschaftsbereich siehe beispielsweise das System der Konditionalität, die mit der Förderung von dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden verbunden ist. Diese Konditionalität hat die Form einer zusätzlichen Sonderzahlung, die dieser Mitgliedstaat den Landwirten gewährt, die diese Methoden einhalten, und die bei Nichteinhaltung ausgesetzt oder verringert werden kann. Siehe Artikel 43 bis 47 und Erwägungsgrund 37 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

¹⁰ Siehe beispielsweise die Menschenrechtskonditionalität in den Fonds für den Bereich Inneres, der zufolge alle finanzierten Maßnahmen im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards sowie der Charta der Grundrechte der EU durchgeführt werden. Siehe z. B. Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG.

Bei Verstößen gegen diese Standards kann die Kommission nach der allgemeinen Korrekturklausel in Artikel 47 der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements Finanzkorrekturen beschließen.

¹¹ Urteil vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-247/98, *Griechische Republik gegen Kommission*, EU:C:2001:4, Randnr. 13, Beschluss des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache C-325/94 P, *An Taisece gegen Kommission*, EU:C:1996:293, Randnr. 25, Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 15 und 16/76, *Frankreich gegen Kommission*, EU:C:1979:29, Randnr. 26.

17. Diese ständige Rechtsprechung dient als Messlatte für die Beurteilung der Vereinbarkeit eines bestimmten Konditionalitätsmechanismus mit anderen Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die sich auf den Vertrag stützen, wie z. B. Artikel 7 EUV. Daher muss man sich vergewissern, ob die beiden Verfahren – das eine nach Artikel 7 EUV und das andere, im Vorschlag vorgesehene – unabhängig voneinander im Sinne der oben genannten Rechtsprechung sind, d. h. ob sie unterschiedlichen Vorschriften unterliegen und unterschiedliche Ziele verfolgen.

ii) Unterliegen die beiden Verfahren unterschiedlichen Vorschriften?

18. Es ist klar, dass die beiden Verfahren unterschiedlichen Vorschriften unterliegen. Formal sind sie getrennt: Das im Vorschlag vorgesehene Verfahren baut weder auf Beschlüssen oder Schritten auf, die nach dem Verfahren des Artikels 7 EUV gefasst bzw. unternommen wurden, noch ist es Teil davon, noch setzt es sie voraus.

iii) Verfolgen die beiden Verfahren unterschiedliche Ziele?

19. Die Frage, ob beide Verfahren unterschiedliche Ziele verfolgen, bedarf besonderer Prüfung. Es ist zu klären, ob die im Vorschlag vorgesehene Konditionalität aus einem echten Mechanismus zum Schutz der finanziellen Interessen der Union und des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung bestehen würde oder ob sie als Mechanismus zu betrachten ist, mit der die Achtung eines Grundwertes der Union, nämlich des Rechtsstaatsprinzips, gewährleistet werden soll, wofür in Artikel 7 EUV ein Ad-hoc-Kontroll- und Sanktionsmechanismus niedergelegt ist.

20. Der Juristische Dienst konnte bereits klarstellen, dass zum ordnungsgemäßen Funktionieren eines bestimmten Finanzierungssystems zwar logischerweise Regeln für die Einhaltung gehören, die für die Verwirklichung oder Erhaltung der Ziele dieses Systems erforderlich sind, diese Regeln jedoch echte Bedingungen darstellen, die mit den Verträgen vereinbar sind. Wird hingegen in den Bestimmungen kein hinreichender Bezug zwischen der Nichteinhaltung und dem Verlust des Finanzierungsanspruchs hergestellt oder besteht zwischen den beiden Elementen kein logischer Zusammenhang, wäre der Verlust der Finanzierung keine echte Ausgabenbedingung, sondern vielmehr eine Art von Sanktion¹².

¹² Dok. 8122/12, Nummer 11, Dok. 12944/12, Nummer 11, Dok. 13736/09, Nummern 12 und 13.

21. Mit anderen Worten müssen in einer Bestimmung, die als echte Konditionalität gelten soll, die einzuhaltenden Bedingungen hinreichend genau festgelegt werden, und diese Bedingungen müssen mit dem Zweck, für den die Finanzierung bestimmt ist, hinreichend zusammenhängen, sodass ihre Nichteinhaltung dazu führen würde, dass die EU-Finanzierung mit der wirtschaftlichen Haushaltsführung unvereinbar würde.
22. Die Unionsrichter haben Konditionalitätsbestimmungen gebilligt, in denen die Finanzierung an die Einhaltung wesentlicher Verpflichtungen gebunden ist, die mit dem von dem betreffenden Finanzierungssystem verfolgten Zweck zusammenhängen¹³. Sie haben auch Konditionalitätsbestimmungen gebilligt, in denen die Finanzierung mit übergreifenden verfahrensrechtlichen Verpflichtungen verknüpft wird, die zur Schaffung der Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Haushaltsvollzug beitragen. So haben die Unionsrichter beispielsweise die Anwendung von Konditionalitätsmechanismen abgesegnet, die mit der Arbeitsweise der nationalen Systeme zur Verwaltung und Kontrolle von EU-Geldern zusammenhängen¹⁴.
23. Ferner haben die Unionsrichter anerkannt, dass der Hinweis auf einen mutmaßlichen Verstoß gegen EU-Recht, der sich aus den Feststellungen in einem Beschluss der Kommission zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ergibt, die Aussetzung von Zahlungen zur Unterstützung von Operationen rechtfertigen kann, die in Zusammenhang mit dem mutmaßlichen Verstoß stehen, um auszuschließen, dass EU-Mittel durch die Finanzierung rechtswidriger Aktivitäten verloren gehen¹⁵.

¹³ Siehe z. B. Urteil vom 7. Februar 1979 in den verbundenen Rechtssachen C-15 und C-16/76, *Frankreich gegen Kommission*, EU:C:1979:29, Randnrn. 21 ff. Ein weiteres Beispiel ist das Urteil vom 11. Januar 2001 in der Rechtssache C-247/98, *Griechische Republik gegen Kommission*, EU:C:2001:4, Randnrn. 11 ff.

¹⁴ Siehe z. B. Urteil vom 26. Februar 2013 in den verbundenen Rechtssachen T-65/10, T-113/10 und T-138/10, *Königreich Spanien gegen Kommission*, EU:T:2013:93, Randnr. 91. Die Unionsrichter haben des Weiteren klargestellt, dass Konditionalitätsmechanismen mit systemischen Unregelmäßigkeiten bei der Arbeitsweise der nationalen Behörden, die für die Ausführung des EU-Haushalts verantwortlich sind, verknüpft werden können: Urteil vom 21. November 2012, Rechtssache T-270/08, *Bundesrepublik Deutschland gegen Kommission*, EU:T:2012:612, Randnrn. 5, 24 und ff.

¹⁵ Urteil vom 19. April 2013 in den verbundenen Rechtssachen T-99/09 und T-308/09, *Italienische Republik gegen Kommission*, EU:T:2013:200, Randnrn. 41 ff. Siehe auch Urteil vom 26. Februar 2013 in den verbundenen Rechtssachen T-65/10, T-113/10 und T-138/10, *Königreich Spanien gegen Kommission*, EU:T:2013:93.

24. Die Konditionalitätsregeln, die vom Europäischen Gerichtshof in den im vorigen Absatz genannten Rechtssachen geprüft wurden, setzen jedoch einen unmittelbaren Bezug zwischen einem festgestellten Mangel und der Verwendung der betreffenden Mittel voraus. Außerdem haben die Unionsrichter klargestellt, dass die Kommission für die Aktivierung der Konditionalitätsklausel beweisen muss, dass ein derartiger Bezug besteht. Die von der Kommission vorzulegenden Beweise brauchen nicht erschöpfend zu sein, allerdings muss die Kommission mit ernsthaften und berechtigten Beweiselementen die Gesamtwirkung eines bestimmten Falls mangelhaften Funktionierens aufzeigen und gegebenenfalls einen hinreichend unmittelbaren Zusammenhang zwischen einem eventuellen Verstoß und der Gefahr für die konkrete Operation, deren Finanzierung ausgesetzt wird, nachweisen können¹⁶.
25. Wendet man dies auf den vorliegenden Vorschlag an, drängen sich folgende Überlegungen auf.
26. Erstens zeigt der Vorschlag nicht, wie die Achtung des Rechtsstaatsprinzips als Wert und als Komplex gesellschaftlicher Anforderungen mit der wirtschaftlichen Ausführung des EU-Haushaltsplans und dem Schutz der finanziellen Interessen der Union zusammenhängt. Stattdessen wird in der Begründung hervorgehoben, dass der Vorschlag vorgelegt wurde, weil "Organe wie das Europäische Parlament, aber auch die Öffentlichkeit die EU unmissverständlich aufgefordert haben, *Maßnahmen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit* zu ergreifen" (Hervorhebung hinzugefügt), und zwar infolge "einiger Ereignisse", die "unlängst ... gezeigt haben, dass die mangelnde Achtung der Rechtsstaatlichkeit Anlass zu ernster Sorge geben und die gesamte Europäische Union berühren kann".
27. In den Erwägungsgründen 5, 6, 9 und 10 des Vorschlags wird auf den Zusammenhang zwischen der Achtung des Rechtsstaatsprinzips und einer effizienten Ausführung des Haushaltsplans der Union, dem Schutz der finanziellen Interessen der Union und der Einhaltung des Grundsatzes der wirtschaftlichen Haushaltsführung hingewiesen. Diese Behauptung wird jedoch weder erläutert noch bewiesen.

¹⁶ Urteil vom 26. Februar 2013 in den verbundenen Rechtssachen T-65/10, T-113/10 und T-138/10, *Königreich Spanien gegen Kommission*, EU:T:2013:93, insbesondere Randnrn. 91 und 94. Urteil vom 19. April 2013 in den verbundenen Rechtssachen T-99/09 und T-308/09, *Italienische Republik gegen Kommission*, EU:T:2013:200, Randnr. 53.

28. Tatsächlich ist der Verweis auf generelle Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip als Voraussetzung für die Aktivierung des Mechanismus weder erforderlich noch hinreichend, um einen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzuweisen. Er ist nicht notwendig, weil systemische Mängel beim Funktionieren der Behörden der Mitgliedstaaten festgestellt werden können, die sich auf die Ausführung des Haushaltsplans auswirken können, jedoch keinen Bezug zum Rechtsstaatsprinzip haben¹⁷. Er ist auch nicht hinreichend, weil nicht alle generellen Mängel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip das Potenzial in sich bergen, sich auf die effiziente Verwendung der EU-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten auszuwirken.
29. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass ihre Gerichte zur Gewährleistung der Einhaltung des EU-Rechts dem Erfordernis eines wirksamen gerichtlichen Schutzes entsprechen, dem Wesen eines Rechtsstaats inhärent ist¹⁸. Diese Verpflichtung stammt aus Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV, dem zufolge "*die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist*". Selbst wenn der Verstoß gegen diese Verpflichtung möglicherweise die Anwendung und Einhaltung des Unionsrechts im Allgemeinen bedroht, muss jedoch erst noch aufgezeigt werden, dass er die wirtschaftliche Verwaltung von EU-Mitteln und die finanziellen Interessen der Union im Besonderen beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht, sodass der Konditionalitätszusammenhang im Sinne der Nummer 21 hergestellt wird.
30. In diesem Sinne wird weder in Artikel 3 noch in Artikel 5 des Vorschlags das Beweismaß festgelegt, dem die Kommission (als Organ, das für den Vorschlag der Maßnahmen bei generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip zuständig ist) zu entsprechen hat, wobei sie gehalten ist, ernsthafte und berechtigte Elemente anzuführen, um zu begründen, dass die finanziellen Interessen der Union bedroht oder tatsächlich beeinträchtigt werden. In der Tat schreibt die oben genannte Rechtsprechung des Gerichtshofs weder eine erschöpfende Beweisführung noch einen unmittelbaren und spezifischen Zusammenhang zwischen dem Verstoß

¹⁷ Ein Beispiel hierfür ist das ordnungsgemäße Funktionieren der nationalen Rechnungskontrollbehörden.

¹⁸ Siehe Urteil vom 27. Februar 2018 in der Rechtssache C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, EU:C:2018:117, Randnrn. 30 ff, und Urteil vom 25. Juli 2018 in der Rechtssache C-216/18 PPU, *LM*, EU:C:2018:586, Randnrn. 48 ff.

und der Beeinträchtigung der finanziellen Interessen der Union vor. Sie fordert jedoch mindestens einen hinreichend unmittelbaren Bezug zwischen beiden Elementen und ernsthafte und berechtigte Beweiselemente (siehe Nummer 24). Weit davon entfernt, dieser Vorgabe zu folgen, wird in der Liste der vorgegebenen Fälle in Artikel 3 Absatz 1 die Annahme aufgestellt, dass das mangelhafte Funktionieren öffentlicher Einrichtungen in einem dieser Fälle zwangsläufig die wirtschaftliche Ausführung des EU-Haushaltsplans beeinträchtigt. Dies würde jedoch zur Annahme einer Maßnahme führen, ohne dass aufgezeigt werden müsste, wie ein angeblicher genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip die finanziellen Interessen der Union im konkreten Fall schädigen oder bedrohen würde.

31. Eine zweite Überlegung muss angestellt werden: Vom funktionellen Gesichtspunkt aus können zwei Verfahren – das im Vorschlag vorgesehene und das Verfahren des Artikels 7 EUV – zu gemeinsamen Ergebnissen führen. Dies ist eindeutig sowohl bei der Auslösung des Verfahrens als auch bei den Folgen seiner Aktivierung der Fall. Bei beiden Verfahren sind die einschlägigen EU-Organe befugt, die rechtliche Feststellung zu treffen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte – darunter das Rechtsstaatsprinzip – durch einen Mitgliedstaat besteht oder eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung vorliegt (Artikel 7 Absätze 1 und 2 EUV) und dass "ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip" vorliegt (Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags). Obwohl der auslösende Faktor für beide Verfahren unterschiedlich formuliert ist, können beide dazu führen, dass ein konkretes Fehlverhalten der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips festgestellt wird, sodass die Beurteilung als solche auf das Gleiche herausläuft. Dieser Feststellung tut die Tatsache keinen Abbruch, dass nach Artikel 3 des Vorschlags (wenn keiner der vorgegebenen Fälle vorliegt) auch aufgezeigt werden muss, dass der generelle Mangel entweder die Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht. Die Erweiterung der Beurteilung um einen zweiten Schritt ändert nichts an der Prämisse der Prüfung, d. h. der rechtlichen Feststellung, dass ein genereller Mangel in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip vorliegt.

32. Außerdem können beide Verfahren dieselben Konsequenzen nach sich ziehen. Wie es nach dem im Vorschlag vorgesehenen Verfahren der Fall ist, kann die Feststellung nach Artikel 7 Absatz 3 EUV, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung stattgefunden hat, zur Aussetzung bestimmter Rechte des betroffenen Mitgliedstaats einschließlich des Rechts auf Leistungen aus EU-Fonds führen¹⁹.
33. Schließlich müssen nach Artikel 4 Absatz 3 die Maßnahmen "*in einem angemessenen Verhältnis zu Art, Schwere und Umfang des generellen Mangels in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip*", jedoch nicht zur Schwere der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt stehen. Dadurch wird die Schlussfolgerung bestätigt, dass durch den vorgeschlagenen Mechanismus kein echter Zusammenhang zwischen den zu treffenden Maßnahmen und dem Schutz des Haushalts hergestellt wird, sondern vielmehr die Verletzung des Rechtsstaatsprinzips als solche geahndet werden soll, wie dies nach dem Verfahren des Artikels 7 Absatz 3 EUV der Fall ist.
34. In Anbetracht dessen kann die im Vorschlag vorgesehene Konditionalitätsregelung nicht als unabhängig oder autonom von dem Verfahren nach Artikel 7 EUV betrachtet werden, da ihre jeweiligen Ziele und Folgen nicht genau unterschieden sind und Gefahr laufen, sich zu überschneiden. Daher würde mit dem Vorschlag in seiner derzeitigen Fassung in Wahrheit ein Parallelmechanismus zur Überprüfung und Kontrolle der Einhaltung eines Grundwertes der Union, nämlich des Rechtsstaatsprinzips, geschaffen, wofür in Artikel 7 EUV das entsprechende Verfahren vorgegeben ist²⁰.

¹⁹ Eine gezielte Aussetzung bestimmter Vorschriften der jeweiligen Finanzierungsregelung gemäß Artikel 7 Absatz 3 kann dieselbe Wirkung wie die in Artikel 4 Absatz 1 des Kommissionsvorschlags aufgeführten Maßnahmen erzielen, wovon die Mittelübertragung eventuell ausgenommen ist.

²⁰ Unbeschadet dessen kann auf die Artikel 258 bis 260 AEUV (Vertragsverletzungsverfahren) zurückgegriffen werden, um nachzuprüfen, ob die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Verpflichtungen aufgrund der Verträge spezielle Aspekte des Rechtsstaatsprinzips einhalten.

35. Wesentlich für jede mit einer EU-Finanzierung verbundene Konditionalität ist ein spezieller Zusammenhang zwischen einem festgestellten Mangel und dem Unvermögen, den Zielen einer bestimmten Maßnahme zu entsprechen. Dies würde jedoch der Annahme einer allgemeinen Konditionalitätsregelung nicht entgegenstehen, mit der die wirtschaftliche Ausführung des EU-Haushaltsplans geschützt werden soll, sofern sie sich nicht darauf beschränken würde, eine umfassende Prüfung der Einhaltung der Grundsätze und Werte wie des Rechtsstaatsprinzips durch den betroffenen Mitgliedstaat zu fordern, wie derzeit vorgeschlagen wird, sondern darüber hinaus eine Prüfung der Einhaltung mit klar definierten Regeln anhand ausdrücklicher Standards und Kriterien vorschreiben würde.
36. Es wäre vorstellbar, dass eine übergreifende Konditionalitätsregelung im Ausnahmefall eines allgemeinen mangelhaften Funktionierens der Behörden, einschließlich der Justiz und anderer Einrichtungen wie der in Artikel 3 Absatz 1 des Vorschlags genannten, aktiviert werden könnte. Derartige Fälle eines grundlegenden mangelhaften Funktionierens dürften jedoch nicht einer nicht vollständigen Liste wie im derzeitigen Artikel 3 Absatz 1 entnommen werden, sondern müssten mit hinreichender Genauigkeit festgestellt werden (siehe Nummer 21). Das mangelhafte Funktionieren kann grundsätzlich auch als Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip gelten, aber wie oben aufgezeigt, wäre ein derartiger Verstoß weder ein notwendiges noch ein hinreichendes Element für die Schaffung eines echten Konditionalitätsmechanismus. Damit ein solcher Mechanismus eine echte Konditionalität darstellen kann, müsste durch das mangelhafte Funktionieren außerdem die Pflicht zur wirtschaftlichen Ausführung von EU-Mitteln oder der Schutz der finanziellen Interessen der Union konkret beeinträchtigt werden oder eine derartige Beeinträchtigung drohen. Somit müsste im gesamten Verfahren zur Aktivierung der Aussetzung, Reduzierung oder anderer Maßnahmen, die sich auf den Anspruch auf EU-Finanzierung auswirken, für jeden Einzelfall aufgezeigt werden, dass ein hinreichend unmittelbarer Zusammenhang zwischen diesem mangelhaften Funktionieren einerseits und den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung und des Schutzes der finanziellen Interessen der Union andererseits besteht (zum Beweismaß in Bezug auf die Konditionalität siehe Nummer 24). Schließlich sollten die finanziellen Folgen der Verletzung anhand der Schwere der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen auf die finanziellen Interessen der Union berechnet werden (und nicht nur anhand der Art, Schwere und des Umfangs eines generellen mangelhaften Funktionierens).

B. STÜTZT SICH DER VORSCHLAG AUF DIE RICHTIGE RECHTSGRUNDLAGE?

37. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs muss die Wahl der Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union auf objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen beruhen, zu denen insbesondere das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts gehören²¹.
38. Allgemein lässt sich sagen, dass echte Konditionalitätsmechanismen logischerweise zum Funktionieren des jeweiligen Finanzierungssystems gehören und für die Verwirklichung oder Erhaltung der Ziele eines derartigen Systems erforderlich sind; daher werden sie in der Regel nach derselben materiellen Rechtsgrundlage wie das Finanzierungsinstrument angenommen, dem sie dienen.
39. Im vorliegenden Fall stützt die Kommission jedoch ihren Vorschlag auf Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV, dem zufolge das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Haushaltsvorschriften erlassen, in denen das Verfahren für die Ausführung des Haushaltsplans geregelt wird.
40. Würde der Mechanismus im Einklang mit den oben genannten Parametern (siehe Nummer 36) tatsächlich ein echtes Konditionalitätssystem darstellen, so wäre Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage. Erstens wegen des speziellen Inhalts eines derartigen Mechanismus, der die Einhaltung der übergreifenden und verfahrensrechtlichen Verpflichtungen fördern würde, die allgemein für eine korrekte Ausführung des Haushaltsplans wichtig sind und nicht im Zusammenhang mit dem speziellen Ziel eines bestimmten Fonds stehen. Zweitens, weil das Ziel der Maßnahme, nämlich die Bedingungen für eine wirtschaftliche Ausführung des EU-Haushaltsplans zu fördern und dadurch die finanziellen Interessen der Union zu schützen, zu der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage passt. In der Tat beinhaltet die Haushaltsordnung bereits verschiedene Arten übergreifender Ausgabenkonditionalitäten, die die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben fördern.

²¹ Siehe Urteile des Gerichtshofs vom 11. Juni 1991 in der Rechtssache C-300/89, *Kommission gegen Rat (Titandioxid)*, EU:C:1991:244, Randnr. 10, vom 17. März 1993 in der Rechtssache C-155/91, *Kommission gegen Rat*, EU:C:1993:98, Randnr. 7, vom 4. April 2000 in der Rechtssache C-269/97, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2000:183, Randnr. 43, vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-338/01, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2004:253, Randnr. 54, vom 26. Januar 2006 in der Rechtssache C-533/03, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2006:64, Randnr. 43, vom 6. November 2008 in der Rechtssache C-155/07, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2008:605, Randnr. 34, vom 22. Oktober 2013 in der Rechtssache C-137/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2013:675, Randnr. 52.

41. Geprüft werden muss auch, ob neben der derzeit vorgeschlagenen Rechtsgrundlage Artikel 325 Absatz 4 AEUV – der dem Gesetzgeber ermöglicht, die erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Betrugereien, die sich gegen die finanziellen Interessen der Union richten, zu beschließen – eine Rechtsgrundlage des Vorschlags wäre. Ergibt die Prüfung einer EU-Maßnahme, dass sie zwei Zielsetzungen hat oder zwei Komponenten umfasst, von denen eine die überwiegende ist, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so ist die Maßnahme gemäß der Entscheidung des Gerichtshofs nur auf eine Rechtsgrundlage zu stützen, und zwar auf die, die die hauptsächliche oder überwiegende Komponente erfordert²².
42. Gewiss ist der Schutz der finanziellen Interessen der Union ein erklärtes Ziel der vorgeschlagenen Regelung, in deren Artikel 3 im Zusammenhang mit der Verhütung, Verfolgung und Ahndung von Betrugsdelikten verschiedene Beispiele "genereller Mängel" angeführt werden.
43. Es ist jedoch zu betonen, dass der vorgeschlagene Mechanismus einen viel weiteren sachlichen Geltungsbereich hat als die Verhütung und Bekämpfung von Betrugsdelikten. Der Schwerpunkt des Vorschlags liegt daher auf der ordnungsgemäßen Ausführung des EU-Haushaltsplans, während die Verhütung bzw. Bekämpfung von Betrugsdelikten ein sekundärer Aspekt ist, der gegenüber dem hauptsächlichen nur nebensächliche Bedeutung hat. Außerdem müssen für die Ausführung des Haushaltsplans nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung bereits Kontrollen eingeführt werden, um Betrugsfällen vorzubeugen und sie zu berichtigen (siehe z. B. Artikel 36 der Haushaltsordnung). Die Schaffung von Mechanismen für die Einführung dieser Kontrollen kann sich daher nur auf Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV stützen.
44. In Anbetracht dessen wird abschließend festgestellt, dass Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV die geeignete Rechtsgrundlage für die Schaffung eines Konditionalitätsmechanismus ist, mit dem die Einhaltung der übergreifenden und verfahrensrechtlichen Verpflichtungen gefördert wird, die für eine ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans wichtig sind²³.

²² Siehe u. a. Urteil vom 22. Oktober 2013 in der Rechtssache C-137/12, *Kommission gegen Rat*, EU:C:2013:675, Randnr. 53, Urteil vom 8. September 2009 in der Rechtssache C-411/06, *Kommission gegen Parlament und Rat*, EU:C:2009:518, Randnr. 46, und die genannte Rechtsprechung, Urteil vom 6. September 2012 in der Rechtssache C-490/10, *Parlament gegen Rat*, EU:C:2012:525, Randnr. 45, und die genannte Rechtsprechung, Urteil vom 6. November 2008 in der Rechtssache C-155/07, *Parlament gegen Rat*, EU:C:2008:605, Randnrn. 35 ff.

²³ Da in Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV eine ausschließliche Zuständigkeit der Union niedergelegt ist, kommt das Subsidiaritätsprinzip, das nur für Bereiche gilt, in denen sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit besitzen, nicht zum Tragen. Demgemäß kommt auch der in Protokoll Nr. 2 zu den Verträgen niedergelegte Mechanismus für die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die nationalen Parlamente nicht zur Anwendung.

C. RECHTLICHE DURCHFÜHRBARKEIT DES VERFAHRENS FÜR DIE ANNAHME VON MAßNAHMEN GEMÄß DEM MECHANISMUS

45. Die Kommission schlägt vor, dem Rat die Befugnis zu übertragen, die geeigneten Maßnahmen gemäß Artikel 4 im Wege von Durchführungsrechtsakten zu ergreifen, die gestützt auf einen Kommissionsvorschlag anzunehmen sind. Dies entspricht der den beiden Gesetzgebern eingeräumten Möglichkeit gemäß Artikel 291 Absatz 2 AEUV, dem Rat in entsprechend begründeten Sonderfällen Durchführungsbefugnisse zu übertragen.
46. Die vorgeschlagene Beschlussfassung ruft zwei Fragen hervor: erstens, ob die Durchführungsbefugnis des Rates mit Artikel 317 AEUV vereinbar ist, mit dem der Kommission die Befugnis übertragen wird, den Haushaltsplan in eigener Verantwortung auszuführen; zweitens, ob die geplante Beschlussfassungsmodalität, die umgekehrte qualifizierte Mehrheit, mit den Verträgen vereinbar ist – die umgekehrte qualifizierte Mehrheit bezeichnet ein Verfahren, dem zufolge die Annahme der vorgeschlagenen Maßnahme nur mit qualifizierter Mehrheit im Rat verhindert werden kann²⁴.
47. Zur ersten Frage sei darauf hingewiesen, dass die Ermächtigung des Rates nach wie vor mit Artikel 317 AEUV vereinbar ist, mit dem der Kommission die Befugnis übertragen wird, den Haushaltsplan in eigener Verantwortung auszuführen. Wie der Gerichtshof klargestellt hat, wird die betreffende Bestimmung, die in dem Teil des AEUV über "Finanzvorschriften" steht, im Lichte der Vertragsbestimmungen über die Organe ausgelegt, nicht umgekehrt. Infolgedessen kann der Begriff "Ausführung des Haushaltsplans" in Artikel 317 AEUV nicht die Art und Weise ändern, wie Durchführungsbefugnisse zwischen den Organen zugewiesen werden, und ist so eng zu fassen, dass die der Kommission übertragene ausschließliche Zuständigkeit auf das Vornehmen von Mittelbindungen beschränkt ist²⁵.

²⁴ Daher kann die umgekehrte qualifizierte Mehrheit nicht als Unterkategorie des Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit betrachtet werden.

²⁵ Urteil vom 24. Oktober 1989 in der Rechtssache C-16/88, *Kommission gegen Rat*, EU:C:1989:397, Randnrn. 8 ff. und insbesondere Randnrn. 16 und 17.

48. Zur zweiten Frage über die rechtliche Durchführbarkeit der umgekehrten qualifizierten Mehrheit konnte der Juristische Dienst des Rates bereits präzisieren, dass der Gesetzgeber für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen durch den Rat Abstimmungsmodalitäten festlegen kann, die von den in den Verträgen für die Annahme des Basisrechtsakts festgelegten Regeln abweichen, solange die betreffenden Modalitäten weder das institutionelle Gleichgewicht untergraben noch die Aufteilung der Befugnisse zwischen den Mitgliedern der Organe verändern, noch deren grundlegenden Vorrechte beeinträchtigen²⁶. Dies liegt daran, dass in den Verträgen keine Abstimmungsregeln für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen durch den Rat vorgegeben sind. Artikel 16 Absatz 3 EUV, dem zufolge "der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist" kann nicht so ausgelegt werden, dass alle Durchführungsrechtsakte des Rates mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden müssen. In dieser Hinsicht ist zu betonen, dass Artikel 291 Absatz 2 AEUV keine Rechtsgrundlage ist, die dem Rat unmittelbar Durchführungsbefugnisse zuweist, sondern eher einen Rechtsrahmen bietet, dem zufolge der Gesetzgeber dem Rat diese Befugnisse übertragen kann. Bei der Anwendung dieser Bestimmungen steht es dem Gesetzgeber frei, die Verfahrensmodalitäten für den vom Rat anzunehmenden Durchführungsrechtsakt festzulegen, sofern die oben genannten Einschränkungen gewahrt werden. Nur wenn der Gesetzgeber solche speziellen Modalitäten nicht vorgesehen hätte, würde Artikel 16 Absatz 3 EUV zur Anwendung kommen.

²⁶ Siehe z. B. Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates vom 20. Januar 2012, Dok. 5551/12 und Beitrag des Juristischen Dienstes des Rates vom 24. Oktober 2018, Dok. 13489/18. Soweit es um den Rat geht, könnte der Gesetzgeber beispielweise keine Modalitäten mit qualifizierter Mehrheit einführen, die sich auf andere Bevölkerungsanteile oder Anteile von Mitgliedstaaten stützen oder die Abstimmungsrechte eines bestimmten Mitglieds des Rates ausschließen würden, wenn dieser Ausschluss nicht im Primärrecht seinen Ursprung hat.

49. Es trifft zu, dass der Gerichtshof sich nicht mit der besonderen Frage der Einführung "umgekehrter Abstimmungsregeln" im Sekundärrecht befasst hat. In einer Rechtssache, in der die Rechtmäßigkeit der Durchführungsbefugnisse des Rates in Frage gestellt wurde, weil sie nach einem anderen Verfahren ausgeübt wurden als in den Verträgen für die Annahme des Rechtsakts zur Erteilung derartiger Befugnisse festgelegt ist, hat der EuGH jedoch entschieden, dass "[d]ieser Vorschrift [nämlich der in den Verträgen niedergelegten einschlägigen Rechtsgrundlage][...] *Genüge getan [ist], wenn die wesentlichen Elemente der zu regelnden Materie nach dem in ihr vorgesehenen Verfahren festgelegt worden sind; die Durchführungsbestimmungen zu den Grundverordnungen und -richtlinien können nach einem abweichenden Verfahren erlassen werden, das in diesen Verordnungen oder Richtlinien festgelegt ist*" (Hervorhebung vom Verfasser)²⁷²⁸. Die Praxis der Gesetzgeber hat

²⁷ Siehe Urteil vom 18. Juni 1996 in der Rechtssache C-303/94, *Parlament gegen Rat*, EU:C:1996:238, Randnr. 23. Siehe auch Begründung des Gerichtshofs in seinem Urteil vom 6. Mai 2008 in der Rechtssache C-133/06, *Parlament gegen Rat*, EU:C:2008:257, Randnrn. 43 bis 51, und Schlussantrag des Generalanwalts Poiares Maduro in dieser Rechtssache, EU:C:2007:551, Randnr. 17.

Für den vorliegenden Fall nicht relevant ist jedoch das Urteil des Gerichtshofs vom 22. September 2016 in den verbundenen Rechtssachen C-14/15 und C-116/15, *Europäisches Parlament gegen Rat*, EU:C:2016:715, in dem der Gerichtshof einen Durchführungsbeschluss des Rates für nichtig erklärte, weil er nach einem Abstimmungsmodus angenommen worden war (in diesem Fall war im Basisrechtsakt Einstimmigkeit vorgesehen), der von den in den Verträgen ausdrücklich niedergelegten Abstimmungsregeln abwich. Dieses Urteil betraf den ganz spezifischen Kontext der "dritten Säule" im ehemaligen EUV, in dessen Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c im letzten Satz ausdrücklich vorgesehen war, dass "der Rat mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen annimmt, die zur Durchführung dieser Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind". Im Gegensatz zu dieser Bestimmung der früheren dritten Säule sind, wie in Nummer 47 dieses Gutachtens betont wurde, in den Verträgen für die Ausübung von Durchführungsbefugnissen durch den Rat gemäß Artikel 291 Absatz 2 AEUV keine ausdrücklichen Abstimmungsregeln festgelegt (für Durchführungsrechtsakte im GASP-Bereich gelten die in dem entsprechenden Titel des EUV festgelegten besonderen Regeln).

²⁸ Siehe dazu Urteil vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-76/01 P, *Eurocoton gegen Rat*, EU:C:2003:511, in dem der Gerichtshof bereits im Rahmen eines auf die umgekehrte qualifizierte Mehrheit gestützten Antidumping-Verfahrens entschieden hat, dass das Versäumnis des Rates, innerhalb der im Sekundärrecht für die Ausübung seiner Durchführungsbefugnisse gesetzten Frist zu beschließen, einer rechtswirksamen Handlung des Rates gleichkommt, die vom Gerichtshof überprüft werden kann und die entsprechend begründet werden sollte. In dieser Rechtssache führte der Gerichtshof Folgendes aus: "*Somit ist der Standpunkt des Rates im letzten Abschnitt des Antidumpingverfahrens durch die Nichtannahme des von der Kommission vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls in Verbindung mit dem Ablauf der Frist von fünfzehn Monaten endgültig festgelegt worden*" (Randnr. 65).

diesen Ansatz vielfach bestätigt,²⁹ insbesondere im Fall der makroökonomischen Konditionalität im Zusammenhang mit der geltenden Dachverordnung für die Strukturfonds³⁰.

50. Wird dem Rat die Befugnis zur Annahme von Durchführungsmaßnahmen verliehen, muss dies entsprechend begründet werden. Wenn dem Rat derartige Befugnisse mit einer Beschlussfassungsregel verliehen werden, die von der in Artikel 16 Absatz 3 EUV festgelegten Ausweichmöglichkeit für das Abstimmungsverfahren abweicht, muss diese Wahl auch mit Überlegungen über die Art der im Durchführungsverfahren anzunehmenden Maßnahmen und der diesbezüglichen Bedingungen begründet sein. Eine Abstimmungsregel, die die Möglichkeit des Rates, dem Kommissionsvorschlag nicht zu folgen, stark einschränkt, muss durch das Ziel gerechtfertigt sein, das Risiko politischen Widerstands gegen die unter den gegebenen Umständen vorgeschlagenen Maßnahmen so gering wie möglich zu halten. Im vorliegenden Fall enthält der Kommissionsvorschlag jedoch keine derartige Rechtfertigung, da die Argumentation im letzten Satz des Erwägungsgrunds 15 eine reine Behauptung darstellt.

IV. FAZIT

51. Der Juristische Dienst des Rates vertritt folgende Auffassung:
- Die Bezugnahme auf das Rechtsstaatsprinzip in Artikel 3 des Vorschlags als Bedingung für die Auslösung des vorgeschlagenen Mechanismus ist weder erforderlich noch hinreichend, um einen Bezug zur wirtschaftlichen Ausführung des EU-Haushaltsplans nachzuweisen, der für eine echte Ausgabenkonditionalität notwendig ist;
 - ein echter Konditionalitätsmechanismus kann sich nicht auf die Annahme stützen, dass zwangsläufig eine Gefahr für den EU-Haushalt besteht, sobald bestimmte Mängel als generell bezeichnet werden können. Vielmehr muss das Bestehen einer solchen Gefahr anhand ausdrücklicher Standards und Kriterien nachgewiesen werden;

²⁹ Siehe z. B. die Abstimmungsmodalitäten für Durchführungsbeschlüsse des Rates im sogenannten Sechser- und Zweierpaket.

³⁰ Artikel 23 Absatz 10 der Dachverordnung, in Fußnote 8 bereits zitiert.

- die Konditionalitätsregelung, wie sie im Vorschlag in seiner derzeitigen Fassung vorgesehen ist, kann nicht als unabhängig oder autonom von dem Verfahren nach Artikel 7 EUV betrachtet werden, da die jeweiligen Ziele und Folgen beider Verfahren nicht genau unterschieden sind und Gefahr laufen, sich zu überschneiden;
- eine Konditionalitätsregelung, die die wirtschaftliche Ausführung des EU-Haushaltsplans schützen soll, könnte im Fall eines generellen, mangelhaften Funktionierens von Behörden aktiviert werden, jedoch nur, wenn
 - i) die Fälle mangelhaften Funktionierens mit einer klaren und hinreichend genauen Definition bestimmt werden;
 - ii) das mangelhafte Funktionieren die Pflicht zur wirtschaftlichen Ausführung von EU-Mitteln oder den Schutz der finanziellen Interessen der Union konkret beeinträchtigt oder zu beeinträchtigen droht;
 - iii) das Vorhandensein eines hinreichend unmittelbaren Bezugs zwischen dem mangelhaften Funktionieren und der Verwendung der Haushaltsmittel durch überprüfbare Belege nachgewiesen wird und
 - iv) die angenommenen Maßnahmen in ihrem Umfang den negativen Auswirkungen des mangelhaften Funktionierens auf die Verwendung der Haushaltsmittel der Union angemessen sind;
- Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a ist die geeignete Rechtsgrundlage für die Schaffung einer echten Konditionalitätsregelung allgemeiner Art;
- die Annahme von Maßnahmen im Wege eines Durchführungsrechtsakts des Rates, der als angenommen gilt, wenn sich keine qualifizierte Mehrheit äußert, sollte angemessen begründet werden.