

III. Europäische Gemeinschaften

1. Politisches System: Organe und Institutionen

a) Überblick über die Organe

- **Hauptorgane** (Art. 7 I EG)
 - > Europäisches Parlament
 - > Rat der Europäischen Union
 - > Kommission
 - > Gerichtshof
 - > Rechnungshof

- **Nebenorgane** (Art. 7 II, 8 f. EG)
 - > Wirtschafts- und Sozialausschuss
 - > Ausschuss der Regionen
 - > Europäische Zentralbank
 - > Europäische Investitionsbank

- **Fusion der Organe**

Ursprünglich hatte jede der drei selbständigen Europäischen Gemeinschaften eigene Organe. Durch das Fusionsabkommen vom 25.3.1957 und den Fusionsvertrag vom 8.4.1965 wurden die jeweils funktionell zusammenhängenden Organe unter Übernahme der Befugnisse fusioniert

- **Institutionelles Gleichgewicht**

Zwischen den Organen der Gemeinschaften („horizontal“) soll nach Maßgabe des Vertrages ein Gleichgewicht herrschen. Hier ergeben sich erhebliche Unterschiede zum klassischen staatlichen System der Gewaltenteilung, die in Funktionsweise und daraus resultierendem Aufbau der Union begründet liegen

- **Organe der EG(en) = Organe der EU?**

Die Organe werden im Bereich der Gemeinschaften und auch im Bereich der Union tätig. (vgl. Art. 3 I, 5 EU)
Identität der Organe? Umstritten!

b) **Die Organe im Einzelnen**

Die Darstellung folgt der Ordnung des EG-Vertrags; diese Ordnung entspricht aber nicht notwendigerweise der Bedeutung bzw. dem Einfluss der Organe

aa) **Europäisches Parlament (Art. 189 ff. EG)**

Das Europäische Parlament stellt das demokratische Repräsentativorgan der Europäischen Gemeinschaften dar, welches sich aus den Vertretern der Völker Europas zusammensetzt.
Sitz: Straßburg (Tagung des Plenums); Brüssel (Abgeordnetenbüros, Ausschusssitzungen)

- **Zusammensetzung und Wahlverfahren**

-> Art. 190, 189 S. 2 EG

- > seit Vertrag von Nizza 732 Mitglieder
- > seit 1979 wird das EP direkt für eine Wahlperiode von 5 Jahren gewählt
- > die Sitze sind fest auf die Mitgliedstaaten verteilt (Art. 190 Abs. 2 EG) – P: Verteilungsschlüssel verzerrt proportionale Vertretung der jeweiligen Staatsvölker; damit fehlt es an der Gleichheit der Wahl (Ungleichheit des Erfolgswertes der Wählerstimmen)

In den Sitzungen gruppieren sich die Mitglieder nicht nach den Nationalitäten, sondern entsprechend ihrer politischen Ausrichtung in transnationalen Fraktionen.

- **Aufgaben des Europäischen Parlaments**

- > **Mitwirkung an der Rechtsetzung** (Art. 192 EG)
 - > Beteiligung durch Anhörung, Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 252 EG), Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EG), Verfahren der Zustimmung
- > **Kontrollrechte**
 - > Misstrauensvotum gegenüber Kommission (Art. 201 EG)
 - > Untersuchungsausschüsse (Art. 193 EG)
- > **Haushaltsbefugnisse**
 - > Mitwirkung bei der Aufstellung des Haushaltsplans (Art. 272 EG)
- > **Mitwirkung bei der Ernennung der Kommission**
 - > Art. 214 EG

Die Kompetenzen des EP sind seit 1970 massiv erweitert worden, dadurch wurde seine Rechtsstellung insgesamt gestärkt. Der EuGH hat dementsprechend auch seine Rechtsprechung zur aktiven und passiven Klagebefugnis des EP angepasst. Inzwischen trägt Art. 230 EG diesem Wandel Rechnung

bb) Rat der Europäischen Union (Art. 202 ff. EG)

Der Rat der Europäischen Union ist das „föderale“ Organ der Gemeinschaften, in dem die Interessen der Mitgliedstaaten geltend gemacht werden können. Er besitzt die größten Kompetenzen.

Sitz: Brüssel

- Zusammensetzung des Rates

- > je ein Vertreter pro Mitgliedstaat „auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln“ (Art. 203 EG)
- > Rat tagt grundsätzlich mit den für die jeweiligen Fachbereichen zuständigen Fachministern (z.B. Rat „Wirtschaft und Finanzen“); in besonderen Fällen auch in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs (vgl. etwa Art. 214 EG)
- > 1 Mitgliedstaat hat Vorsitz für 6 Monate (Art. 213 EG)
- > Unterstützung durch Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER), Art. 207 I EG und Generalsekretariat, Art. 207 II EG

- **Aufgaben des Rates**

- > **Rechtsetzung** („Hauptgesetzgebungsorgan“ trotz gestiegener Kompetenzen des EP)
- > **Koordination der Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten
- > **Regelung der Außenbeziehungen** (Abschluss völkerrechtlicher Verträge, Art. 300 EG)
- > Aufstellung des **Haushaltsplans** mit EP (Art. 272 EG)
- > **Ernennung** der Mitglieder des Rechnungshofes, des Ausschusses der Regionen, des Wirtschafts- und Sozialausschusses

- **Beschlussfassung des Rates**

- > Abstimmungsgrundsätze (Art. 205 EG)
- > **Grundsatz der einfachen Mehrheit** (Art. 205 I EG: „sofern nichts anderes vorgeschrieben“); *in praxi* ist jedoch die qualifizierte Mehrheit die häufigste, im Vertrag vorgesehene Form; mitunter auch Einstimmigkeit erforderlich, vgl. Art. 308 EG; Art. 250 I EG

Exkurs: Aufgrund des Grundsatzes der Mehrheitsentscheidung hat Frankreich in den 1960er Jahren im Zusammenhang mit der Agrarpolitik eine „Politik des leeren Stuhls“ betrieben, indem es sich aus dem Rat zurückzog, um so das Zustandekommen von Rechtsakten zu verhindern.

Ergebnis = „Luxemburger Vereinbarung“ (1966):

Bei sehr wichtigen Interessen eines Mitgliedstaates ist weiterzuverhandeln, bis ein einstimmiges Ergebnis erzielt wird.

-> im Fall **qualifizierter Mehrheitsentscheidungen = Stimmwägung** (Art. 205 II EG)

Unterscheide: Beschlussfassungen auf Vorschlag der Kommission (dann sog. einfache qualifizierte Mehrheit = Mindestanzahl von Stimmen bei Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten ausreichend) von Beschlussfassungen ohne Kommissionsvorschlag (dann zusätzlich Zustimmung von mind. 2/3 der Mitgliedstaaten erforderlich)

Exkurs: Mit der durch den Beitritt drei neuer Mitgliedstaaten 1995 erhöhten Gesamtstimmenzahl sollte sich auch die bis dahin geltende Sperrminorität erhöhen; dagegen waren GB und Spanien; Ergebnis = „Kompromiss von Ioannina“ 1994; sieht ebenso wie „Luxemburger Vereinbarung“ Bemühen um Weiterverhandlung vor, bis größtmögliche Mehrheit gefunden

-> seit Vertrag von Nizza: Änderung der Stimmengewichte zugunsten der bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten + Möglichkeit eines Mitgliedstaates, zu verlangen, dass mind. 62 % der Gesamtbevölkerung hinter der Mehrheitsentscheidung stehen

- > dennoch weiterhin Privilegierung kleinerer Staaten; stärkere Berücksichtigung der demographischen Verhältnisse durch Verfassungsvertrag

Exkurs: Änderungen durch Verfassungsvertrag

- > Aufgabe der Stimmwägung, d.h., jeder Mitgliedstaat ab dann = 1 Stimme
- > statt Stimmwägung: sog. „**doppelte Mehrheit**“ (= eine qualifizierte Mehrheit von Stimmen (55 %, mind. 15 Mitglieder, bzw. 72 % bei Beschlüssen ohne Vorschlag der Kommission) und die Vertretung einer qualifizierten Mehrheit der EU-Bevölkerung (65 %); Sperrminorität von mind. 4 Mitgliedstaaten
- > **Reformvertrag**: Einführung der doppelten Mehrheit erst ab 2014; bis zum 31.3.2017 kann ein Mitgliedstaat beantragen, dass ein Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit gemäß Artikel 205 II des geltenden EG-Vertrags angenommen wird

- Verfassungsrechtliche Bindung des deutschen Ratsmitglieds

- > Art. 23 II-VII GG
- > Beteiligung des Bundestags: Art. 23 III, Gesetz über die Zusammenarbeit von BReg und BT in Angelegenheiten der EU
- > Beteiligung der Bundesländer über den Bundesrat: Art. 23 IV-VI, Gesetz über die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU (EUZBLG)

Exkurs:

Bezeichnung „Rat der Europäischen Union“ seit 1993 (Beschluss des Rates vom 8.11.1993, ABl. 1993, L 281/18), laut Vertragstext nur „Rat“, umgangssprachlich häufig „Ministerrat“ genannt.

(1) Vom „Rat der Europäischen Union“ ist zu unterscheiden der **Europäische Rat (Art. 4 EUV)**.

- > „Europäische Rat“ ist das „Leitorgan“ der EU
- > Erarbeitet Impulse und Zielvorstellungen, deren Umsetzung vorrangig dem Rat der Europäischen Union und der Kommission obliegen, zuständig für grundsätzliche Fragen des Ausbaus und der Vertiefung der Integration
- > Besteht aus Regierungschefs und Kommissionspräsident

(2) Unterscheide auch „Rat der Europäischen Union“ und **Europarat** (= 1949 gegründete internationale Organisation mit Sitz in Straßburg)

(3) Unterscheide schließlich auch die „**im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten**“ – jene Staatenvertreter handeln nicht für das Gemeinschaftsorgan, sondern für die Mitgliedstaaten, der Rat bildet lediglich Forum (= sog. uneigentliche Ratsbeschlüsse, vgl. etwa Ernennung der Richter und Generalanwälte am EuGH, Art. 223 I EG)

cc) Kommission (Art. 211 ff. EG)

Die Kommission ist ein „supranationales“ Organ, ihre Mitglieder sind unabhängig, die Willensbildung ist von den Mitgliedstaaten gelöst (Art. 213 I EG).

Sitz: Brüssel

- **Zusammensetzung der Kommission**

-> **Anzahl der Kommissionsmitglieder**

- > seit 1.11.2004: 1 Mitglied/ Mitgliedstaat, d.h., gegenwärtig 27 Mitglieder (Vgl. Art. 213 I EG i.V.m. Art. 4 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union)

Exkurs: Änderung durch Verfassungsvertrag bzw. Reformvertrag:

- > Die 1. Kommission, die in Anwendung des Reformvertrages ernannt wird, besteht aus 1 Mitglied/ Mitgliedstaat
- > Nach Ende deren Amtszeit besteht die Kommission aus einer Anzahl von Mitgliedern, die $\frac{2}{3}$ der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht; Kommissionsmitglieder werden dann in einem System der „gleichberechtigten Rotation“ zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt

-> **Ernennung der Mitglieder**

- > Art. 214 II, III EG
- > seit dem Vertrag von Nizza neues Verfahren: Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regie-

rungschefs **benennt** den Kommissionspräsidenten mit Zustimmung des EP (Art. 214 II EG)

Exkurs: Nach dem Verfassungsvertrag bzw. dem Reformvertrag soll das EP den Präsidenten auf Vorschlag des Europäischen Rates mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählen!

- > Rat benennt die übrigen Kommissionsmitglieder mit Zustimmung des designierten Kommissionspräsidenten (Art. 214 II EG)
- > EP erklärt seine Zustimmung zur **Gesamtheit** der Kommission (Art. 214 III EG)
- > Kommissionspräsident und Kommissionsmitglieder werden vom Rat **ernannt** (Art. 214 III 2 EG)
- > **Amtszeit** (Art. 214 I EG)
 - > 5 Jahre
 - > Wiederwahl zulässig
- > **Organisation**
 - > Präsident, Vizepräsidenten (Art. 217 EG)
 - > Kollegialorgan (Art. 219 EG, Art. 1 GO d. Kommission)
 - > Bürokratie mit 37 Generaldirektionen und Diensten

Bei der Kommission arbeiten die meisten der bei der EU Beschäftigten – ca. 24.000 Beamte und ca. 3000 Teilzeitmitarbeiter

- > Delegation von Befugnissen auf einzelne Mitglieder oder Beamte durch „Zeichnungsermächtigung“ (Art. 13 GeschO) „unter der Voraussetzung, dass der Grundsatz der kollegialen Verantwortlichkeit voll gewahrt bleibt“
- **Aufgaben der Kommission (Art. 211 EG)**
 - > Mitwirkung an der **Rechtssetzung**
 - > Initiativmonopol (vgl. Art. 250 I EG sowie die jeweilige Kompetenznorm, z.B. Art. 94, 308 EG; Beachte aber: Rat kann Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten, Art. 208 EG)
 - > originäre Rechtssetzung (vgl. Art 86 III EG)
 - > Erlass von Durchführungsverordnungen nach Ermächtigung durch Rat (Art. 202 dritter Spiegelstrich EG)
 - > **Kontrollfunktion** („Hüterin der Verträge“)
 - > Sanktionierung von Verstößen gegen Gemeinschaftsrecht (v.a. Möglichkeit der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen säumige Mitgliedstaaten)
 - > **Exekutivbefugnisse**
 - > Umsetzung der Politiken der EGen („Anwenderin der Verträge“)
 - > insbesondere Verwaltungsvollzug des Wettbewerbsrechts
 - > Funktionen bei der **Außenvertretung**
 - > Aushandlung völkerrechtlicher Verträge (Art. 133 III, 300 I EG)

-> Vertretung der Gemeinschaft vor mitgliedstaatlichen Gerichten (Art. 282 EG)

- **Beschlussfassung der Kommission**

-> mit Mehrheit der Mitglieder (Art. 219 II EG)

dd) Gerichtshof (Art. 220 ff. EG)

Die Gerichtsbarkeit der Gemeinschaft ist aufgeteilt zwischen:

Europäischer Gerichtshof (EuGH)	Gericht erster Instanz (EuG)	Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (GöDEU)
---------------------------------	------------------------------	--

- **Allgemeine Charakterisierung:** Art. 220 Abs. 1 EG

- **Sitz:** Luxemburg

- **Aufgaben der Gerichte**

Im Rahmen der „Wahrung des Rechts“ (Art. 220 EG) traditionell zwei hauptsächliche Tätigkeiten:

-> Rechtskontrolle des Handelns der Gemeinschaft und des Verhaltens der Mitgliedstaaten am Maßstab des Gemeinschaftsrechts

-> Sicherung der Einheit des Gemeinschaftsrechts durch dessen Auslegung und Entscheidung über Gültigkeit sekundären Gemeinschaftsrechts

Exkurs: Der EuGH folgt grundsätzlich den anerkannten Auslegungsmethoden: (Wortlaut, System, Sinn und Zweck, Entstehungsgeschichte) Er gewährt dabei derjenigen Auslegungsmethode den Vorzug, die die Verwirklichung der Vertragsziele am meisten fördert und die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften sichert (sog. *effet utile*)

(1) Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof war und ist wesentlich an der Durchsetzung, Entfaltung und Fortbildung des Gemeinschaftsrechts beteiligt. Seine Rechtsprechung war und ist ein wesentlicher Faktor der Integration insgesamt.

- **Organisation**

-> Zusammensetzung

Seit Nizza: - 1 Richter je Mitgliedstaat (Art. 221 EG); Vergrößerung bei Erweiterung der Union
- 8 Generalanwälte (Art. 222 EG)

-> Ernennung

Durch die Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf 6 Jahre (Art. 223 EG)

- **Überblick zum Verfahren**

- > Rechtsquellen: Art. 226 ff. EG, Satzung und Verfahrensordnung (Art. 245 EG)
- > Verfahrensabschnitte: schriftliches Verfahren; mündliche Verhandlung, Schlussanträge des Generalanwaltes, Verkündung des Urteils

- **Zuständigkeiten des EuGH**

- > Rechtsmittelinstanz für Entscheidungen des EuG; auf Rechtsfragen beschränkt, Art. 225 EG
- > erste und einzige Instanz für alle Klagen, die nicht dem EuG zugewiesen sind, Beachte: Art. 51 Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs

(2) **Gericht erster Instanz (EuG)**

- **Entwicklung**

- > 1989 wurde dem EuGH ein Gericht erster Instanz (EuG) „beigeordnet“
- > durch den Vertrag von Nizza erfuhr das EuG eine Aufwertung im Rang (seither: Art. 220 I EG)

- **Zuständigkeiten**

- > Art. 225 EG
- > seit dem Vertrag von Nizza neue Zuständigkeiten, insbesondere auch Möglichkeit der Übertragung von Zuständigkeiten für Vorabentscheidungsverfahren durch Satzung möglich (Art. 225 Abs. 3)
- > Rechtsmittelinstanz für Entscheidungen der nach Art. 225 lit. a EG gebildeten Kammern

(3) Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (GöDEU)

- seit Vertrag von Nizza Möglichkeit der Beiordnung gerichtlicher Kammern für besondere Bereiche nach Art. 220, 225 a EG
- Beschluss des Rates vom 2.11.2004: Gerichtliche Kammer mit der erstinstanzlichen Zuständigkeit für Streitigkeiten zwischen den Gemeinschaften und ihren Bediensteten (Art. 236 EG, Art. 152 EAG)
- Beginn der Tätigkeit: 01.10.2005
- Zusammensetzung: 7 Richter, Ernennung auf 6 Jahre
- Rechtsmittelweg zum EuG (Art. 225 II EG)

(4) Fallbeispiel

EuGH, Rs. C-50/00 P, Slg. 2002, I-6677 (Unión de Pequeños Agricultores/Rat)

C = „Cour“ (EuGH)/ T = „Tribunal“ (EuG)

50 = Eingangsnummer

00 = Jahr des Eingangs

2002 = Entscheidungsband

I = Entscheidungen des EuGH (II = Entscheidungen des

EuG)

6677= Seitenzahl der Entscheidungssammlung

www.curia.europa.eu/de/transitpage.htm

ee) Rechnungshof (Art. 246 ff. EG)

- **Sitz:** Luxemburg
- **Zusammensetzung des Rechnungshofes**
 - > 1 Staatsangehöriger je Mitgliedstaat
 - > auf 6 Jahre vom Rat nach Anhörung des EP ernannt (Art. 247 EG)
 - > völlige Unabhängigkeit
- **Aufgaben des Rechnungshofes**
 - > Unabhängige Rechnungsprüfung (Art. 248 EG)
 - > Rechnungshof **kontrolliert** die **Gemeinschaftsorgane** und die **Mitgliedstaaten** sowie alle Einrichtungen, die Einnahmen oder Ausgaben für Rechnung der Gemeinschaft verwalten und alle natürlichen oder juristischen Personen, die Zahlungen aus dem Haushalt erhalten haben
 - > Rechnungshof legt dem Rat und dem Europäischen Parlament jährlich eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und die Rechtmäßigkeit

keit und Ordnungsgemäßheit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der **Jahresbericht** mit den Bemerkungen des Rechnungshofs wird im Amtsblatt veröffentlicht

- > Rechnungshof hat auch **beratende Funktion**: die anderen Organe können und müssen sogar ihn in bestimmten Fällen zur Stellungnahme auffordern

ff) Nebenorgane

(1) **Europäische Zentralbank**

- > Art. 8, 105 ff. EG

(2) **Europäische Investitionsbank**

- > Art. 9, 266 ff., 179 Abs. 2 EG

(3) **Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA)**

- > Art. 7 Abs. 2, 257 ff. EG
- > 317 Vertreter aus wirtschaftlichen und sozialen Bereichen der organisierten Zivilgesellschaft
- > Ernennung durch Rat
- > beratende Funktion hinsichtlich von Regelungsvorhaben

(4) **Ausschuss der Regionen (AdR)**

- > Art. 7 Abs. 2, 263 ff. EG
- > 317 Vertreter aus regionalen und lokalen Gebietskörperschaften
- > Ernennung durch Rat

-> beratende Funktion hinsichtlich von Regelungsvorhaben