

## § 6 Die Unionsorgane

### I. Die einzelnen Organe

1. Der Rat
2. Der Europäische Rat
3. Die Kommission
4. Das Europäische Parlament
5. Der Europäische Gerichtshof
6. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik

### II. Aufgabenverteilung zwischen den Organen, institutionelles Gleichgewicht

1. Gewaltenteilung?
2. Institutionelles Gleichgewicht

*Literatur: Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, Einführung mit Synopse (2008), 2. Auflage, S.46ff.; Isak, Hubert, in: Waldemar Hummer/Walter Obwexer (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon, S.135ff.; Matthias Herdegen, Europarecht, 15. Auflage (2013), §7, S.90ff.*

Unter dem Titel „Bestimmungen über die Organe“ (Titel III, Art.13-19 EUV) wird der institutionelle Rahmen der EU geregelt.

Die Regelungen über die Unionsorgane sind vielfältig. Das **Primärrecht** enthält die grundlegenden Vorgaben. Art.13 Abs.1 Satz 2 EUV zählt als Organe der Europäischen Union auf: das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Kommission, den Gerichtshof der Europäischen Union, den Rechnungshof, den Europäische Rat, sowie die Europäische Zentralbank. Als **beratende Einrichtungen** der Union werden in Art.13 Abs.4 EUV ferner der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen aufgeführt.

Konkretisiert werden die im EUV nur generell getroffenen Bestimmungen über die Organe der Europäischen Union in den „Vorschriften über die Organe“, die in den Art.223-309 des AEUV zu finden sind (Hinweis in Art.13 Abs.3 EUV). Zusätzlich zu den Bestimmungen über die Organe der Union finden sich im AEUV auch Bestimmungen über die beratenden Einrichtungen der Union sowie die Europäischen Investitionsbank (EIB, Kapitel 4, Art. 308-309 AEUV). Die Europäische Investitionsbank hat in der Aufzählung des Art.13 EUV keine Erwähnung gefunden, weil sie kein Organ der Union darstellt, sondern eine autonome Gemeinschaftseinrichtung ist, die sich aus Ministern und Fachleuten aus dem Bankwesen zusammensetzt. Außerdem stellen auch die Satzung des Gerichtshofs und die Satzung der EZB Primärrechtsakte dar,

weil sie in Form eines Protokolls (d.h. als Primärrecht) erlassen wurden.<sup>1</sup> Auch der Sitz der Organe wurde in Form eines Protokolls, d.h. einstimmig, festgelegt.<sup>2</sup> Danach sitzen Rat und Kommission in Brüssel, wobei der Rat in den Monaten April, Juni und Oktober in Luxemburg tagt. In Luxemburg haben auch der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof ihre Sitze, während das Parlament als „Wanderzirkus“ zwischen Straßburg (Sitz, Plenarsitzungen), Brüssel (Ausschüsse) und Luxemburg (Sekretariat) arbeitet.

Daneben finden sich zahlreiche Akte des **Sekundärrechts**, die für das Organhandeln bedeutsam sind. Zum einen sind das die Geschäftsordnungen, die sich das Parlament,<sup>3</sup> der Rat<sup>4</sup> und die Kommission gegeben haben.<sup>5</sup> In Ergänzung der Geschäftsordnungen haben die Organe z.T. auch Verhaltenskodizes für ihre Mitarbeiter erlassen.<sup>6</sup> Zum anderen gibt es Normen, die für mehrere Organe gelten, so wie die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten.<sup>7</sup> Eine besondere Form des Sekundärrechts stellen die interinstitutionellen Vereinbarungen dar, mit denen Parlament, Rat und Kommission ihr Vorgehen abstimmen.<sup>8</sup>

## **I. Die einzelnen Organe**

### **1. Der Rat**

---

<sup>1</sup> Grundlage: Art. 281 AEUV, [Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (Lissabon-Version), Protokoll (Nr.3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl.2010,C 83/210f.); Grundlage: Art.129 Abs.4 AEUV, [Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (Lissabon-Version), Protokoll Nr. 4 über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (ABl.2010 C 83/230f.).

<sup>2</sup> Grundlage: Art. 289 EGV (nunmehr Art.341 AEUV); Protokoll (Nr. 8) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen und Dienststellen der Europäischen Gemeinschaften sowie des Sitzes von Europol (1997) mit der Änderung durch den Vertrag von Lissabon (ABl.2007 C 306/179f.).

<sup>3</sup> Grundlage: Art. 232 Abs.1 AEUV, 7.Wahlperiode, Januar 2012, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=RULES-EP&reference=20120110&secondRef=RULE-128&format=XML&language=DE>

<sup>4</sup> Grundlage: Art.240 Abs.3 AEUV, Verordnung 2009/937/EU, Verordnung des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2009, L 325/35f.; Berichtigung der Verordnung 2009/937/EU des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung einer Geschäftsordnung, ABl.2010, L 55/83f.; Beschluss 2010/ 795/EU, Beschluss des Rates vom 14.12.2010 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2010, L 338/47f.

<sup>5</sup> Grundlage: Art.249 Abs.1 AEUV; 2010/138/EU, Beschluss 2010/138/EU der Kommission vom 24.02.2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 55, 60 f; Beschluss 2011/737/UE der Kommission vom 9. November 2011 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 296 ,58f.

<sup>6</sup> Z.B. Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit, ABl. 2000 L 267/64; Ergänzender Kodex ethischer Kriterien für die Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (gemäß Artikel 11.3 der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank), ABl. 2006 C 230/46.

<sup>7</sup> VO 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission; ABl. 2001 L 145/43.

<sup>8</sup> Z.B. Interinstitutionelle Vereinbarungen über die Finanzierung des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union, ABl. 2002 C 54/1; „Bessere Rechtsetzung“, ABl. 2003 C 321/1; über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung ABl. 2006 C 139/1.

Normen: Verordnung 2009/937/EU, Verordnung des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2009, L 325/35f.;Berichtigung der Verordnung 2009/937/EU des Rates vom 1.12.2009 zur Änderung einer Geschäftsordnung, ABl.2010, L 55/83f.; Beschluss 2010/ 795/EU, Beschluss des Rates vom 14.12.2010 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl.2010, L 338/47f. Interessant (und witzig) auch: <http://www.eu-info.de/static/ratsentscheidungen>, ein „Mehrheitsrechner“ für Ratsentscheidungen.

Aufgaben, Organisation und Willensbildung sind in den **Art. 237 ff. AEUV** geregelt.

#### **a. Aufgaben**

Der Rat ist das Organ, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind. Seine wichtigste Rolle ist die Beteiligung an der Rechtsetzung. Er wird gemeinsam mit dem europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit diesem die Haushaltsbefugnisse aus (Art.16 Abs.1 EUV).Ferner gehört die Festlegung und Koordinierung der Politiken nach Maßgaben der Verträge zu seinen Aufgaben (Art.16 Abs.1Satz 2 EUV).Hinzu kommt auch eine geringe Exekutivfunktion, die der Rat zum Beispiel im Bereich der GASP besitzt. Außerdem hat er Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen und darf Ernennungen vornehmen.

#### **b. Zusammensetzung und Organisation**

Nach Art.16 Abs.2 EUV entsendet jeder Mitgliedstaat einen Vertreter „auf Ministerebene“ in den Rat. Gem. Art. 23 Abs. 6 GG i.V.m. § 6 des „Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der EU“ kann dies für Deutschland auch ein Landesminister sein. Die Besetzung mit Ministern führt dazu, dass in der Union Personen, die in ihren Mitgliedstaaten der **Exekutive** angehören, legislative Funktionen ausüben. Es nehmen je nach Sachgebiet die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten teil, so dass „der“ Rat tatsächlich aus **mehreren verschiedenen Fachminister-Räten** besteht, so z.B. dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council).Ausdrücklich sind in Art.16 Abs.6 Satz 2 und 3 EUV als Zusammensetzungen der Rat der „Allgemeinen Angelegenheiten“ sowie der Rat der „Auswärtigen Angelegenheiten“ vorgesehen. Der Rat kann darüber hinaus weitere Ratsformationen durch einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit festlegen (Art. 16 Abs. 6 Satz 1 EUV i.V.m. Art. 236 Buchstabe a) AEUV).Trotz der unterschiedlichen Besetzung arbeitet der Rat aber als ein Organ, das heißt, dass unter Umständen z.B. auch der ECOFIN Beschlüsse aus dem Bereich Agrarrechts fassen kann. Dem Rat der „Allgemeinen Angelegenheiten“ kommt die besondere Aufgabe zu, für die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen zu sorgen (Art.16 Abs.6 Satz 2), und somit die Zersplitterung in Fachministerräte abzumildern.

Unterstützt wird der Rat durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter (Comité des représentants permanents - **Coreper**), Art. 240 Abs.1 AEUV und Art. 19 GO Rat.<sup>9</sup> Dieses sehr wichtige Gremium

---

<sup>9</sup> Art. 19 GO Rat:

(1) Der AStV ist verantwortlich für die Vorbereitung der Arbeit aller Tagungen und für die Ausführung der ihm vom Rat übertragenen Aufgaben. Er achtet in jedem Fall auf die Kohärenz der Politiken und Maßnahmen

besteht aus ranghohen Mitgliedern der nationalen Exekutive, i.d.R. **Diplomaten**, die für einen langen Zeitraum in Brüssel bleiben. Sie stimmen sich zu sämtlichen Vorschlägen ab, bevor diese in einer Ratssitzung behandelt werden. Im Coreper werden 85% bis 90% aller Rechtsakte so vorbereitet, dass der Rat ohne Aussprache entscheiden kann. Ferner obliegen die Aufgaben, die Kohärenz der verschiedenen Maßnahmen sicherzustellen, vor allem dem Coreper. Unterhalb des Coreper treffen sich nationale **Verwaltungsbeamte** in ca. 250 **thematischen Arbeitsgruppen**. Daraus ergibt sich eine dreistufige Pyramide, die ein Gesetzgebungsvorhaben durchlaufen muss: Fach-Arbeitsgruppen, Coreper, Rat.

Außerdem hat der Rat ein **Generalsekretariat** (Art. 240 Abs. 2 AEU und Art. 23 GO Rat), d.h. eine eigene Verwaltungseinheit, die vom Generalsekretär geleitet wird. Diese Funktion hat seit dem 26.06.2011 der deutsche Uwe Corsepius inne.

### c. **Vorsitz**

Neben den Vertretern der Mitgliedstaaten hat der Rat der „Auswärtigen Angelegenheiten“ mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der den Vorsitz in dieser Ratsformation inne hat, noch ein weiteres Mitglied (Art. 18 Abs.3 EUV). Die Funktion des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird momentan von Catherine Asthon besetzt (s. §6 A 6). In allen anderen Zusammensetzungen des Rates wird der Vorsitz nach einem System der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen (Art.16 Abs.9 EUV), dessen Einzelheiten der Rat noch durch einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit festlegen muss (Art.16 Abs.9 EUV i.V.m.Art.236 Buchstabe b) AEUV). Ein Entwurf für den entsprechenden Beschluss enthält die Erklärung Nr.9 zum Vertrag von Lissabon.<sup>10</sup> Demzufolge soll der Vorsitz für einen Zeitraum von 18 Monaten von einer zuvor festgelegten Gruppe aus drei Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Jedes dieser drei Mitgliedstaaten nimmt den Vorsitz innerhalb dieser Zeit für sechs Monate wahr, während die beiden anderen Mitgliedstaaten den jeweiligen Vorsitz auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms unterstützen.

### d. **Beschlussfassung**

aa. Der Grundsatz der doppelten Mehrheit

---

*der Europäischen Union wie auch darauf, dass Folgendes beachtet wird:*

*a) die Grundsätze der Legalität, der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Begründungspflicht bei Rechtsakten;*

*b) die Vorschriften über die Befugnisse der Organe und Einrichtungen der Union;*

*c) die Haushaltsbestimmungen;*

*d) Verfahrensregeln, Transparenz und redaktionelle Qualität.*

(2) *Alle Punkte auf der Tagesordnung einer Ratstagung werden vom AStV, sofern dieser nichts anderes beschließt, einer vorherigen Prüfung unterzogen. Der AStV bemüht sich, auf seiner Ebene Einvernehmen zu erzielen, so dass er den betreffenden Text dem Rat zur Annahme unterbreiten kann. Er sorgt dafür, dass die Dossiers dem Rat in angemessener Form vorgelegt werden, und legt dem Rat gegebenenfalls Leitlinien, Optionen oder Lösungsvorschläge vor. Im Fall der Dringlichkeit kann der Rat einstimmig beschließen, dass er ohne diese vorherige Prüfung berät.*

<sup>10</sup> Die Erklärung Nr.9 betreffend den Beschluss des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat (CIG 15/07).

Der Rat ist zusammen mit dem Europäischen Parlament der Gesetzgeber in der Europäischen Union (Art.16 Abs.1 Satz 1 EUV). Die Abstimmungen im Rat erfolgt gem. Art.16 Abs.3 EUV grundsätzlich mit **qualifizierter Mehrheit**, sofern im Vertrag nicht etwas anderes festgelegt wird. Jeder Staat verfügt über eine Stimme. Ab dem **1. November 2014** wird das System der doppelten Mehrheit gelten (Art.16 Abs.4 EUV).<sup>11</sup> Gem. Art. 16 Abs.4 UAbs.1, 2 EUV ist für eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, dass mindestens 55% der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung der EU repräsentieren einem Beschluss zustimmen (**sog. doppelt-qualifizierte Mehrheit**).

Somit stellen mehr als 45 % der Mitglieder des Rates eine **Sperrminorität** dar. Ferner kann es **Bevölkerungssperrminoritäten** geben. Um zu verhindern, dass zum Beispiel drei große Mitgliedstaaten, wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die zusammen 41,7 % der Bevölkerung repräsentieren, allein jeden Beschluss einer qualifizierten Mehrheit blockieren können, wurde in Art.16 Abs.4 Satz 2 EUV, das Zusatzerfordernis eingeführt, dass für eine Sperrminorität mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich sind und anderenfalls die Mehrheit als erreicht gilt. Diese Grundregel der doppel-qualifizierten Mehrheit wird allerdings durch **Sonderregelungen** durchbrochen. Wenn der Rat ausnahmsweise nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik beschließt, gilt abweichend von Art.16 Abs.4 EUV als qualifizierte Mehrheit eine Mehrheit von mindestens 72% der Mitglieder des Rates, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65% der Bevölkerung der Union ausmachen (Art.238 Abs.2 AEUV). Ferner enthält Art.238 Abs.3 AEUV eine Sonderregelung für Beschlüsse, die mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, bei denen aber nicht alle Mitglieder des Rates stimmberechtigt sind. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn Sanktionsbeschlüsse gegen einen Mitgliedstaat beschlossen werden sollen (Art.7 Abs.5 EUV i.V.m. Art.354 AEUV).

bb. Die Übergangsregelungen

Allerdings wird das System der doppelten Mehrheit **erst ab dem 1. November 2014** (Art.16 Abs.4 EUV) gelten.<sup>12</sup> Bis dahin gelten noch die alten Bestimmungen (Art.205 EGV) fort, die im Protokoll über die Übergangsbestimmungen festgehalten wurden (Art.16 Abs.5 EUV). Zwischen dem **1.11.2014 bis zum 31.03.2017** gelten dann zwar grundsätzlich die neuen Regelungen, allerdings kann, wenn ein Mitgliedstaat es verlangt, weiterhin im Einzelfall zum System der Stimmgewichtung nach Nizza zurück gekehrt werden.<sup>13</sup> Erst ab dem **1. April 2017** gilt dann ausschließlich, das mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte neue System (Art. 16 Abs. 5 EUV).<sup>14</sup>

*Die Frage der qualifizierten Mehrheit im Rat scheint auf den ersten Blick kompliziert und unübersichtlich. Eine genaue Gesetzeslektüre ist notwendig!*

---

<sup>11</sup> Art.3 Abs.1 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

<sup>12</sup> Art.3 Abs.1 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

<sup>13</sup> Art.3 Abs.2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

<sup>14</sup> Art.3 Abs.2 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen (ABl.2007 C 306/160f.).

*Hier eine Übersicht:*

Zeitraum	Einschlägige Norm
Bis zum 1.November 2014	→ Art.3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Zwischen dem 1.November 2014 und dem 31.März 2017	→ Art.16 Abs.3 EUV → Art.238 Abs.2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik) → auf Antrag eines Mitglieds des Rates nach Art.3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen
Ab dem 01.April 2017	→ Art.16 Abs.3 EUV → Art.238 Abs.2 AEUV, wenn nicht auf Vorschlag der Kommission (oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik)

Bis zum 1.11.2014 gilt gem. Art.3 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen somit das Prinzip der **Stimmgewichtung von Nizza** im Rat gem. Art.205 Abs.2 EGV fort, das den Mitgliedstaaten unterschiedliche Stimmzahlen zuweist und deshalb eine Abweichung vom völkerrechtlichen System der Staatengleichheit darstellt. Für die Zuweisung der Stimmgewichte bestehen keine abstrakt festgelegten Kriterien, sondern sie ist vor allem das Ergebnis politischer Verhandlungen. Das Stimmgewicht eines Mitgliedstaates wird zwar grundsätzlich nach seiner Größe und Wirtschaftskraft bestimmt, aber um zu verhindern, dass die großen Mitgliedstaaten allein handeln können, haben die kleineren Mitgliedstaaten mehr Stimmen, als es ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Es besteht nach dem Prinzip der Stimmgewichtung von Nizza eine überproportionale hohe Stimmgewichtung kleinerer Mitgliedstaaten: Die großen alten Mitgliedstaaten Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich und Italien haben je 29 Stimmen, Spanien und Polen je 27 Stimmen (damit hat Polen ein vergleichsweise sehr starkes Gewicht), als kleinster Mitgliedstaat hat Malta 3 Stimmen. Für einen Beschluss sind 255 von 345 Stimmen erforderlich (74%). Zusätzlich führte der Vertrag von Nizza ein sog. „**demographisches Element**“ ein: Auf besonderes Verlangen

eines Staates kommt eine Maßnahme nur zu Stande, wenn die Staaten, die die Stimm-Mehrheit bilden, zugleich einen Anteil von mindestens 62% der Bevölkerung repräsentieren.

In der Praxis haben die Mitgliedstaaten ihr Stimmverhalten im Rat bei Mehrheitsentscheidungen durch **zusätzliche Vereinbarungen** bzw. politische Erklärungen festgelegt. Diese Absprachen sollen verhindern, dass ein Mitgliedstaat gegen seinen Willen überstimmt wird.<sup>15</sup> Die Anwendung solcher „Kompromisse“ erleichtert die Einigung auf Verfassungsebene darüber, weitere Ermächtigungsgrundlagen überhaupt für die qualifizierte Mehrheit zu öffnen. Die Regelung von Ioannina wird, wenn auch in etwas abgeänderter Form, zunächst vom 1.11.2014 bis zum 31.3.2017 gelten.<sup>16</sup> Allerdings findet sie keine Anwendung, wenn ein Beschluss mit der Option Stimmgewichtung nach Nizza getroffen wird. Nach dem neuen Ioannina- System können bei einem Beschluss, der mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen ist, Mitglieder des Rates, die entweder mindestens drei Viertel der Bevölkerung, oder drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten ausmachen, die für eine Sperrminorität erforderlich sind, die Annahme des Beschlusses verhindern, indem sie erklären, dass sie die Annahme des Rates mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Der Rat muss dann die Frage erörtern und alles in seiner Macht Stehende tun, um innerhalb einer angemessenen Zeit und unbeschadet der im Unionsrecht vorgesehenen zwingenden Frist eine zufriedenstellende Lösung für die von den Mitgliedern des Rates nach Artikel 1 vorgebrachten Anliegen zu finden“. <sup>17</sup>Ziel ist es, dadurch die Zustimmung einer größeren Anzahl von Mitgliedstaaten für den jeweiligen Beschluss zu erreichen.

Dass das neue Modell der doppelten Mehrheit erst in fünf Jahren eingeführt wird, und dass der Ioannina-Mechanismus reaktiviert wurde, ist vor allem auf den Widerstand Polens zurück zu führen. Polen, das bisher ein überproportionales Stimmgewicht im Rat hatte, erfährt durch das Abstellen eines

---

<sup>15</sup> Der **Luxemburger Kompromiss** vom 30. Januar 1966 besagt: „*Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft angenommen werden können.*“ Quelle: [http://europa.eu/scadplus/glossary/luxembourg\\_compromise\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/luxembourg_compromise_de.htm).

Der **Kompromiss von Ioannina** vom 29. März 1994 sieht folgendes vor: „*Wenn Ratsmitglieder, die zwischen 23 und 25 Stimmen haben, signalisieren, dass sie eine Mehrheitsentscheidung des Rates ablehnen, wird der Rat alles daran setzen, um innerhalb einer angemessenen Frist zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen, die mit mindestens 68 von 87 Stimmen gebilligt werden kann.*“ Diese Formel verkleinert die Sperrminorität (formell 26 Stimmen) und führt bei knappen Mehrheiten zu einem zeitlichen Aufschub und neuen Verhandlungen. Quelle: [http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina\\_compromise\\_de.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/ioannina_compromise_de.htm).

<sup>16</sup> Protokoll Nr.9 über den Beschluss des Rates über die Anwendungen des Artikels 16 Absatz 4 des Vertrages über die europäische Union und des Artikels 238 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union zwischen dem 1. November 2014 und dem 31. März 2017 einerseits und ab dem 1. April 2017 andererseits, ABI 2008 C 115,274.

<sup>17</sup> Art.1 und 2 des Beschlusses des Rates, niedergelegt als Entwurf in der Erklärung (Nr.7) zu Artikel 16 Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union und zu Artikel 238 Absatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABI 2008 C 115,338.

der beiden Mehrheitskriterien auf die Bevölkerungszahl, einen deutlichen Verlust an Entscheidungsmacht.<sup>18</sup>

Im Bereich der **Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)** gilt weiterhin die **Einstimmigkeit** als Regelfall der Beschlussfassung des Rates (Art.31 Abs.1 UAbs.1 EUV). Wenn sich ein Mitglied des Rates bei der Beschlussfassung seiner Stimme enthält, kann es hierzu eine förmliche Erklärung abgeben (sog. konstruktive Enthaltung) und ist in diesem Fall nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen. Der Mitgliedstaat akzeptiert jedoch, dass dieser für die Union bindend ist. Wenn die Mitglieder des Rates, die bei ihrer Stimmenthaltung eine solche Erklärung abgeben, jedoch mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der Unionsbevölkerung ausmachen, vertreten, so wird der entsprechende Beschluss nicht erlassen (Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 EUV).

Ausnahmsweise kann der Rat einen Beschluss auch mit **qualifizierter Mehrheit** erlassen (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). Wenn allerdings dann ein Mitglied des Rates erklärt, dass es eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ablehnt, erfolgt keine Abstimmung. Wenn der Hohe Vertreter der Union es nicht schafft, eine für dieses Mitglied annehmbare Lösung zu finden, kann der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage zur Erreichung eines einstimmigen Beschlusses an den Europäischen Rat verwiesen wird (Art. 31 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Der Europäische Rat kann dann einstimmig einen Beschluss erlassen, wonach der Rat auch in anderen als den ausdrücklich genannten Fällen (vgl. Art. 31 Abs. 2 UAbs. 1 EUV) mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann (sog. Übergangsklausel, Art. 31 Abs. 3 EUV). Für Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ist der Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit jedoch grundsätzlich ausgeschlossen (Art. 31 Abs. 4 EUV).

## **2. Der Europäische Rat**

Regelungen über den Europäische Rat, der aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission besteht, sind in den Art.15 EUV und den Art.235ff.AEUV enthalten.

### **a. Aufgaben**

Die Aufgabe des Europäischen Rates liegt in der **politischen Gesamtleitung** der Europäischen Union. Der Europäische Rat gibt der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest“ (Art.15 Abs.1 Satz1 EUV). Er hat aber anders als das Europäische Parlament und der Rat keine Legislativfunktion inne und wird deshalb nicht gesetzgeberisch tätig (Art.15 Abs.1 Satz 2 EUV).

### **b. Zusammensetzung und Organisation**

---

<sup>18</sup> Polen verfügte bisher, ebenso wie Spanien, nach Art.205 Abs.2 EGV im Rat über 27 Stimmen und damit über fast gleich viele Stimmen wie Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Italien (je 29).

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sowie dem **Präsidenten des Europäischen Rates** und dem Präsidenten der Kommission zusammen (Art.15 Abs. 2 Satz 1 EUV). Ferner nimmt auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an der Arbeit des Europäischen Rates teil (Art.15 Abs.2 Satz 2 EUV). Den Vorsitz im Europäischen Rat übt der hauptamtliche Präsident aus (Art.15 Abs.6 EUV), der darüber hinaus kein einzelstaatliches Amt ausüben darf (Art.15 Abs.6 Satz 3 EUV). Er wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt und kann einmal wiedergewählt werden (Art.15 Abs.5). Die Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates wird momentan von Herman van Rompuy ausgeübt. Seine Aufgaben sind, für die Vorbereitung und die Kontinuität der Arbeit des ER zu sorgen, auf den Zusammenhalt und den Konsens im ER hin zu wirken und er muss dem Europäische Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht über dessen Arbeit vorlegen (Art.15 Abs.6 EUV). Ferner nimmt er im Bereich der GASP, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union wahr (Art.15 Abs.6 Satz 2 EUV).

Der ER tagt vierteljährlich mangels entsprechender Regelungen über den Sitz des ER an wechselnden Orten (Art.15 Abs.3 Satz 1 EUV).

Der Europäische Rat hat derzeit keinen eigenständigen Verwaltungsapparat, wird aber vom Generalsekretariat des Rates (sog. Ratsverwaltung) unterstützt (Art.235 Abs.4 AEUV).

### **c. Beschlussfassung**

Obwohl der Europäische Rat keine Legislativfunktion inne hat, muss er zur Erfüllung seiner Aufgabe der politischen Gesamtleitung der Europäischen Union politische Leitentscheidungen treffen.

Der Europäische Rat entscheidet grundsätzlich im Konsens (Art.15 Abs.4 EUV), was allerdings nicht bedeutet, dass eine einstimmige positive Entscheidung gefällt wird, sondern, dass solange verhandelt wird bis kein Mitgliedstaat mehr Einspruch erhebt.<sup>19</sup> Allerdings gibt es auch Entscheidungen, die der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit treffen darf. Mit qualifizierter Mehrheit wird zu Beispiel über seinen Vorschlag für die Person des Präsidenten der Kommission entschieden, sowie die Kommission als Kollegium und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ernannt (Art.17 Abs.7, Art.18 Abs.1 EUV). Wenn der Europäische Rat mit qualifizierte Mehrheit beschließt, erfolgt das nach den Maßgaben der Bestimmungen der Art.16 Abs.4 EUV und Art.238 Abs.2 AEUV.

Der Präsident des ER sowie der Präsident der Europäischen Kommission dürfen an den Abstimmungen des ER nicht teilnehmen (Art.235 Abs.1 Satz 3 AEUV).

---

<sup>19</sup> Streinz/Ohler/Hermann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, S.51; a.A. Fischer, Der Vertrag von Lissabon, S.129.

### 3. Die Kommission

Normen: 2010/138/EU, Beschluss der Kommission vom 24.02.2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. 2010, 55/60 f.

„Governance-Erklärung der Europäischen Kommission“ vom 30. Mai 2007, zu finden unter: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance\\_statement\\_20070530\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/governance_statement_20070530_de.pdf).

Aufgaben etc. der Kommission sind in **Art.17 EUV, Art.244 ff. AEUV** geregelt.

#### a. Aufgaben

Während der Rat die Interessen der Mitgliedstaaten einbringt, repräsentiert die Kommission das **Interesse der Union**. Die Kommission ist im Hinblick auf ihre Funktionen das vielfältigste der Unionsorgane, weil sie nach Maßgaben der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen ausübt (Art.17 Abs.1 Satz 5).

Es ist die Kommission, die grundsätzlich entscheiden kann, wann die Union zu welchen Themen welche Art von Rechtsakt erlässt, weil sie grundsätzlich das **Initiativrecht für Gesetzgebungsakte** der Union inne hat (Art.17 Abs.2 Satz1 EUV).Allerdings ergehen Rechtsakte, die keine Gesetzgebungsakte sind, nur ausnahmsweise auf Grund einer Initiative der Kommission (Art.17 Abs.2 Satz 2 EUV).Durch diese Befugnis wird die Kommission regelmäßig zur Initiatorin gemeinschaftlicher Rechtsetzungsprozesse, zum agenda-setter. Gerade bei Rechtsetzungsprojekten, deren Vorteilhaftigkeit von den Mitgliedstaaten unterschiedlich bewertet werden, ist dies unverzichtbar. Bei der Durchführungsrechtsetzung nimmt sie Aufgaben wahr, die man als gubernativ bezeichnen kann (dazu ausführlicher in § 8). Außerdem nimmt die Kommission **exekutive Funktionen** wahr, weil sie „Sorge für die Anwendung der Verträge“ trägt; allerdings nur unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union (Art.17 Abs.1 S.2 EUV). In dieser Funktion überwacht sie die Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten – hier funktioniert sie, wie eine Aufsichtsbehörde über die Mitgliedstaaten. Dazu ist sie geeignet als das gegenüber den Mitgliedstaaten neutrale Organ, das das Unionsinteresse vertritt. Als Instrument steht ihr dazu vor allem das Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäische Union zur Verfügung (Art. 258 AEUV). Auch gegen die anderen Organe kann sie vor dem Gerichtshof vorgehen, wenn diese Unionsrecht verletzen (Art. 263 UAbs. 2 AEUV, vgl. § 10). Daneben enthalten zahlreiche Akte des Sekundärrechts Informations- und Berichtspflichten der nationalen Verwaltungen und andere Aufsichtsinstrumente. Ferner nimmt sie, außer im Bereich der GASP und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Ausnahmefällen, die Vertretung der Union nach außen wahr (Art.17 Abs.1 S.6EUV).Zum anderen wird die Kommission auch selbst als Verwaltungsorgan tätig (dazu ausführlicher in § 9). Als einziges

Organ ist die Kommission regelmäßig in allen Phasen (vom Vorschlag bis zur Umsetzungskontrolle) unionsrechtlicher Rechtsetzungsprojekte beteiligt.

**b. Zusammensetzung**

Als „Kommission“ wird sowohl das aus den Kommissaren bestehende Gremium bezeichnet, als auch der gesamte zugehörige Verwaltungsapparat. Hier geht es zunächst um das Gremium.

Im Gegensatz zu den Vertretern der Mitgliedstaaten in Rat, Coreper und Arbeitsgruppen sind die Kommissare in ihrer Arbeit völlig **unabhängig** und allein dem **Wohl der Union** verpflichtet (Art. 245 AEUV).

Die **Ernennung der Mitglieder der Kommission** erfolgt in einem Verfahren, an dem die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und der Rat beteiligt sind (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 S. 1 und Abs. 3 EUV). Die Amtszeit der Kommission beträgt gem. Art. 17 Abs. 3 Satz 1 EUV fünf Jahre. Der Präsident der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates durch das Europäische Parlament gewählt (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV), das außerdem, bevor ein Kandidatenvorschlag erfolgt, konsultiert werden muss. Durch den Zusatz, dass der Europäische Rat das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 Halbsatz), soll sichergestellt werden, dass der Kommissionspräsident immer der politischen ‚Familie‘ angehört, die die stärkste Fraktion im Europäischen Parlament stellt. Nach ihrer Ernennung arbeitet die Kommission unabhängig von Rat und Parlament (vgl. Art. 247 AEUV Amtsenthebung nur durch den EuGH). Als deutscher Kommissar ist derzeit Günther Oettinger (CDU) Kommissar für Energie Mitglied der Kommission.

Die erste Kommission, die nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1.12.2009) ernannt wurde, besteht einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, wie bisher aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats (Art. 17 Abs. 4 EUV). Gemäß Art. 17 Abs. 5 EUV soll sich die Kommission ab dem 1.11.2014 dann nur noch aus einer Zahl von Mitgliedstaaten zusammensetzen, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht.

Die Mitglieder der Kommission werden dann unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten in einem System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt, das vom Europäischen Rat noch einstimmig festzulegen ist (Art. 244 AEUV). Dem Europäischen Rat wurde jedoch durch Art. 17 V UAbs. 1 EUV auch das Recht gegeben von dieser Vorgabe abzuweichen. Am 12.12.2008 hat der Europäische Rat in Reaktion auf das gescheiterte Referendum in Irland erklärt, dass es künftig einen Beschluss fassen möchte, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat der Kommission angehören soll.<sup>20</sup>

An der Spitze der Kommission steht der Kommissionspräsident, derzeit José Manuel Barroso, aus Portugal. Jeder Kommissar hat einen speziellen Arbeitsbereich, der ihm vom Kommissionspräsidenten

---

<sup>20</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Brüssel, Dokument Nr. 17271/08, S. 1 ff.

zugewiesen wird (Art. 3 der GO Komm),<sup>21</sup> und darf zu seiner Unterstützung ein sog. Kabinett (Art. 16 GO Komm) bilden. Die Kabinettschefs bereiten die Sitzungen der Kommission vor.

#### c. **Beschlussfassung**

Bei Beschlussfassung gilt das Kollegial- und Mehrheitsprinzip, Art. 250 AEUV. Abwesenheit und Enthaltung gelten als negative Stimme.

#### d. **Organisation**

Die Kommission ist auch das Verwaltungsorgan der Union. Sie beschäftigt nach eigenen Angaben etwa 38.000 Personen.<sup>22</sup> Der Verwaltungsapparat gliedert sich in Dienststellen mit unterschiedlicher interner Struktur. Die meisten von ihnen sind sog. **Generaldirektionen** unter der Führung eines Generaldirektors. (Zur Struktur der europäischen Verwaltung mehr in § 9). Die Aufgabenbereiche der Dienststellen sind nicht deckungsgleich mit den Aufgabenbereichen der einzelnen Kommissare. Zwar steht den Kommissaren nach Art. 19 Abs. 2 GO Komm ein Weisungsrecht gegenüber den Dienststellen zu, anders als die Minister in Nationalstaaten führen die Kommissare aber keine „eigenen“ Ministerien, deren Arbeitsweise sie persönlich prägen könnten.<sup>23</sup>

### 4. **Das Europäische Parlament**

Normen: Beschluss 76/787/EWG: Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABl. 1976, L 278/5 (auch: BGBl. 1977 II S. 733); zuletzt geändert durch Beschluss 2002/772/EG, ABl. 2002 L 283/1;

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 7. Wahlperiode, März 2014, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=DE&reference=TOC>

Beschluss des Europäischen Parlaments über die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Ausübung der Aufgaben des Bürgerbeauftragten, ABl. 1994 L 113/15. (25.11.2009)

Regelungen in Art. 14 EUV, Art. 223 ff. AEUV.

#### a. **Aufgaben und Kompetenzen**

Das Europäische Parlament ist das Repräsentativorgan der Völker. Es hat sich im Laufe der Jahre beständig weitere Zuständigkeiten erkämpft: wichtige Rechte hat es vor allem im Haushaltsrecht, weil es zusammen mit dem Rat die Haushaltsbefugnisse ausübt, außerdem ernennt es den Kommissionspräsidenten, erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen und ist

<sup>21</sup> Zu den Arbeitsbereichen der einzelnen Kommissare:  
[http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/index_de.htm).

<sup>22</sup> Siehe Angaben auf dem Portal der Europäischen Union:  
[http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index\\_de.htm](http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_de.htm)

<sup>23</sup> Grundlage: Art. 249 Abs. 1 AEUV; 2010/138/EU, Beschluss 2010/138/EU der Kommission vom 24.02.2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 55, 60 f; Beschluss 2011/737/UE der Kommission vom 9. November 2011 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. L 296, 58f.

seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon neben dem Rat nahezu völlig gleichberechtigter Gesetzgeber (Art.14 Abs.1 S.1 EUV).

Im Vergleich zum deutschen Bundestag sind die Möglichkeiten des EP zur *aktiven* Politikgestaltung allerdings beschränkt. So liegt das Initiativmonopol für die Unionsgesetzgebung weiterhin grundsätzlich bei der Europäischen Kommission (Art.289 Abs.1 AEUV und Art.17 Abs.2 EUV). Durch den Vertrag von Lissabon hat sich die Beteiligung des EP im Rahmen der Gesetzgebung allerdings insgesamt intensiviert. Das EP wird, wie schon erwähnt, nunmehr grundsätzlich gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig, weil das Mitentscheidungsverfahren das ordentliche Gesetzgebungsverfahren darstellt (Art.14 Abs.1 EUV, Art.294 AEUV). Im Bereich der Zusammenarbeit in Justiz und Inneres, sowie der gemeinsamen Handelspolitik hat das EP mehr Entscheidungsbefugnisse erhalten. Ferner können in bestimmten in den Verträgen vorgesehenen Fällen Unionsgesetze auch auf Initiative des EP erlassen werden (Art.289 Abs.4 AEUV und Art.17 Abs.2 EUV, Beispiel: Art.48 EUV).

#### **b. Zusammensetzung/Wahlen**

Das EP besteht momentan aus 766 Abgeordneten. Ab der Europawahl im Jahre 2014 wird die Abgeordnetenzahl dann auf höchstens 751 Abgeordneten zuzüglich des Präsidenten festgesetzt.

Die Zusammensetzung im Einzelnen ist in den Verträgen nicht festgelegt. Außer der Gesamtgröße des EP sind nur noch die Mindestzahl (6 Abgeordnete) und die Höchstzahl (96 Abgeordnete) der Abgeordneten je Mitgliedstaat in den Verträgen bestimmt (Art.14 Abs.2 UAbs.1 EUV).

Im Einzelnen wurde die Zusammensetzung des EP durch Beschluss des Europäischen Rates mit Zustimmung des EP neu geregelt (Art.14 Abs.2 UAbs.2 EUV).<sup>24</sup> Auch weiterhin gilt der Grundsatz der degressiven Proportionalität (im Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsstärke der einzelnen Mitgliedstaaten), weshalb größeren Mitgliedstaaten im Vergleich zu kleineren Mitgliedstaaten unterrepräsentiert sind. Die Sitze sind nämlich nach festen Länderquoten verteilt, die zwar nach Bevölkerungszahl festgelegt werden, aber wegen einer Ober- und Untergrenze nicht dem Proporz der Bevölkerung entsprechen (entspricht Regelungen gem. Art. 189 UAbs. 2 u. 190 EGV, i.V.m. Protokoll über die Erweiterung (Nizza) und Beitrittsverträgen). Bei der letzten Europawahl im Jahre 2009, durfte Deutschland deshalb den damaligen Ober- und Untergrenzen entsprechend etwa 99 Abgeordnete entsenden, während Malta 5 Abgeordnete stellen durfte.

Zwar enthielt schon Art. 190 Abs. 4 EGV eine Rechtsgrundlage für einen Rechtsakt der Union über ein unionsweit einheitliches Wahlverfahren, eine solche Regelung ist aber bisher nicht ergangen und auch nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon nicht vorgesehen. Seit 1979 regelt der Direktwahlakt stattdessen, dass die Abgeordneten direkt, aber nach unterschiedlichen nationalen Gesetzen gewählt werden (in Deutschland: EuropawahlG und Europawahlordnung). Alle Unionsbürger können in dem Mitgliedstaat wählen und gewählt werden, in dem sie wohnen. Die

---

<sup>24</sup> Erklärung Nr.5 zur politischen Einigung des Europäischen Rates über den Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung der Europäischen Parlaments (CIG 15/07).

Wahlperiode beträgt fünf Jahre. Die Wahlen finden in der gesamten Union am selben Wochenende statt. Die Wahljahre entsprechen normalerweise den Jahren, in denen die Kommission neu besetzt wird. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 3%-Hürde bei der Wahl der Abgeordneten des Europaparlaments zeigt, dass das Europaparlament als Institution und die Regelungen zur Wahl nicht unumstritten sind.<sup>25</sup>

Die Abgeordneten haben sich zu derzeit sieben übernationalen Fraktionen zusammengeschlossen (Art. 29 ff. GO EP). Da es im politischen System der EU allerdings keine vom Parlament gewählte Regierung gibt, fehlt die für nationale Parlamente typische Unterscheidung von Regierungsfraktion und Opposition. Das EP wählt einen Präsidenten. Derzeit hat der deutsche Abgeordnete Martin Schulz die Funktion des EP-Präsidenten inne. Das EP arbeitet auch in Ausschüssen. Die GO sieht insgesamt 20 ständige Ausschüsse vor (Art. 174 GO EP i.V.m Anlage VI). Außerdem kann das EP zu bestimmten Themen zeitlich begrenzte Untersuchungsausschüsse (Art. 226 AEUV i.V.m. Art. 176 GO EP) und andere nichtständige Ausschüsse einsetzen.

Ein Generalsekretariat mit etwa 5.000 Mitarbeitern unterstützt die Arbeit des EP.

Dem EP organisatorisch zugeordnet ist das Amt des Bürgerbeauftragten (Art. 228 AEUV).

## 5. Der Europäische Gerichtshof

Material: Beschluss zur Errichtung des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union; ABl. 2004 L 333/7.

Die Regelungen über das als „Gerichtshof der Europäischen Union“ bezeichnete Organ finden sich in **Art.19 EUV, Art.251ff.AEUV**.

### a. Aufgaben

Gemäß Art. 19 Abs.1 S.2 EUV sichert der Gerichtshof die „**Wahrung des Rechts** bei Auslegung und Anwendung des Vertrags“.

Seine Aufgaben umfassen die eines „Verfassungs“-, eines „Verwaltungs“- sowie eines „Arbeitsgerichts“. Grundsätzlich ist der Gerichtshof der Europäischen Union in allen Politikbereichen zuständig, allerdings bildet der Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine Ausnahme (s.§10). Insbesondere gehört es zu den Aufgaben des Gerichtshofs, die Verträgen und sonstiges Unionsrecht auszulegen, dessen Fortbildung, die Kontrolle der Rechtsakte der Union auf ihre Vereinbarkeit mit höherem Recht und die Kontrolle der Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich stets als „Motor der Integration“ verstanden und hierfür auch in großem Umfang Rechtsfortbildung betrieben.

---

<sup>25</sup> BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, zu finden unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20140226\\_2bve000213.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html).

## **b. Struktur und Zusammensetzung**

Unter die Bezeichnung „Gerichtshof der Europäischen Union“ fallen gem. Art. 19 Abs. 1 EUV der Gerichtshof, das Gericht, sowie die Fachgerichte (bisher gerichtliche Kammern nach Art. 225a EG a.F.). Außerdem entscheidet über Rechtsstreitigkeiten zwischen der Europäischen Union und ihren Einrichtungen, deren Beamten und sonstigen Bediensteten gemäß Art. 270 AEUV das hierfür eingerichtete Fachgericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union in erster Instanz (Art. 256 AEUV).

Dem Gerichtshof der Europäischen Union gehört je ein **Richter** aus jedem Mitgliedstaat an (Art. 19 Abs. 2 EUV). Die Entscheidungen des Gerichtshofs werden von acht **Generalanwälten** vorbereitet (Art. 252 AEUV). Die Einrichtung von Generalanwälten stammt aus dem französischen Recht; sie sind eine Art „Gerichtsgutachter“, deren „Schlussanträge“ zum Verständnis der oft knappen Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union sehr wichtig sind. Richter und Generalanwälte werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten „in gegenseitigem Einvernehmen“ auf sechs Jahre ernannt (Art. 253 AEUV). Die Richter wählen ihren Präsidenten, derzeit Vassilios Skouris, ein in Deutschland ausgebildeter Grieche. Deutsche Mitglieder des Gerichtshofs der Europäischen Union sind derzeit die Generalwältin Juliane Kokott und der Richter Thomas von Danwitz.

Der Gerichtshof der Europäischen Union tagt in Kammern, als Große Kammern oder im Plenum (Art. 251 AEUV). Die Verfahrensregeln ergeben sich aus den Verträgen, der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und seiner Verfahrensordnung. Auch dem Gericht gehört je ein Richter aus jedem Mitgliedstaat an (Art. 19 Abs. 2 Satz 1 EUV), allerdings gibt es hier keine Generalanwälte. Das Gericht für den öffentlichen Dienst besteht aus sieben Richtern.

Die Zuständigkeiten sind wie folgt verteilt: Das Gericht für den öffentlichen Dienst entscheidet über Streitigkeiten zwischen der Union und ihren Bediensteten (seine Aktenzeichen beginnen mit einem F). Das Gericht ist zuständig für Klagen natürlicher und juristischer Personen (Art. 256 AEUV, Az: T-...). Alle übrigen Rechtssachen (d.h. v.a. Vertragsverletzungsverfahren) entscheidet der Gerichtshof (Az.: C-...). Die Urteile des Gerichts für den öffentlichen Dienst und des Gerichts können gem. Art. 256 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV, auf Rechtsfragen beschränkt, vom EuGH überprüft werden (Az. C-... P).

## **6. Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik**

Regelungen Art. 18 EUV.

### **a. Aufgaben und Kompetenzen**

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Hoher Vertreter Art. 18 EUV) nimmt im institutionellen Gefüge der Union eine Sonderstellung ein. Zwar bildet er kein eigenes Organ der Union, aber er ist in mehreren Organen vertreten. Zum einen führt er den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ und ist gleichzeitig auch einer der Vizepräsidenten der Kommission (Art. 18 Abs. 3 und 4 EUV, sog. Doppelhut). Ferner nimmt der Hohe Vertreter an den Arbeiten des Europäischen Rates teil (Art. 15 Abs. 2 EUV).

Innerhalb der Kommission ist der Hohe Vertreter mit den Zuständigkeiten der Kommission im Bereich der Außenbeziehung und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns betraut (Art.18 Abs.4 Satz 3 EUV). Der Kommission obliegt nämlich außer im Bereich der GASP und den übrigen im Vertrag vorgesehenen Fällen die Vertretung der Union nach außen (Art.17 Abs.1 EUV), sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (Art.27 Abs.2 EUV). Der Hohe Vertreter soll insgesamt für ein kohärentes auswärtiges Handeln der Union sorgen (Art.18 Abs.4 Satz 2 EUV).

Ferner ist der Hohe Vertreter mit der Leitung der GASP beauftragt, trägt mit seinen Vorschlägen zur Festlegung dieser Politiken bei und führt sie im Auftrag des Rates durch (Art.18 Abs.2 EUV). Unabhängig seiner Tätigkeit als Mitglied der Kommission vertritt der Hohe Vertreter die Union auch im Bereich der GASP nach außen (Art.27 Abs.2 Satz 1 EUV). In diesem Bereich führt er den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der EU in Internationalen Organisationen und auf Internationalen Konferenzen (Art.27 Abs.2 Satz 2 EUV). Außerdem trägt er die Sorge für die Organisation des koordinierten Handelns der Mitgliedstaaten in Internationalen Organisationen und auf Internationalen Konferenzen (Art. 34 Abs.1 UAbs.1 S.2 EUV). Wenn die EU einen Standpunkt zu einem Thema festlegt, das auf der Tagesordnung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen steht, beantragen die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten außerdem, dass der Hohe Vertreter den Standpunkt der EU vortragen darf (Art.34 Abs.2 EUV).

Diese Bestimmungen sollen dazu führen, dass die Union künftig auf internationaler Ebene möglichst mit einer Stimme und einem Gesicht auftreten kann. Obwohl dies das Ziel der Union ist, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass neben dem Hohen Vertreter auch der Präsident des Europäischen Rates Außenbefugnis besitzt und auch der Präsident der Kommission dazu befugt ist diese auch nach außen zu vertreten.

#### **b. Ernennung**

Ernannt wird der Hohe Vertreter vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit der Zustimmung des Präsidenten der Kommission (Art.18 Abs.1 EUV). Seine Amtszeit kann nach dem gleichen Verfahren auch wieder beendet werden. Zusammen mit den anderen Kommissionsmitgliedern muss sich der Hohe Vertreter zudem im Kollegium einem Zustimmungsvotum des EP stellen (Art.17 Abs.7 UAbs.3). Ein Misstrauensvotum gegen die Kommission beeinflusst den Hohen Vertreter nur insofern, als dass er sein Amt innerhalb der Kommission niederlegen muss (Art.17 Abs.8 Satz 3 EUV), seine Zuständigkeiten im Rahmen der GASP bleiben allerdings unberührt und er kann auch den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ fortsetzen.

Unterstützt wird der Hohe Vertreter von einem „Europäischen Auswärtigen Dienst“ (EAD), dessen Organisation und Arbeitsweisen durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag des Hohen Vertreters

sowie nach Anhörung des EP und nach Zustimmung der Kommission festgelegt werden (Art.27 Abs.3 EUV).

## II. Aufgabenverteilung zwischen den Organen, institutionelles Gleichgewicht

### 1. Gewaltenteilung?

Die Union übt legislative, exekutive und judikative Funktionen aus. Allerdings ist die Gewaltenteilung weniger stark ausgeprägt als z.B. im deutschen Verfassungsrecht. Die Judikative ist ausschließlich dem Gerichtshof übertragen, ebenso nimmt das Parlament eindeutig legislative Aufgaben wahr. Weniger eindeutig sind aber die Rollen der zentralen Organe **Rat und Kommission**, die beide – häufig gemeinsam – **exekutive und legislative Funktionen** wahrnehmen. Vor allem die Kommission nimmt eine **Doppelrolle** als Exekutiv- und Legislativorgan ein.

Die Aufgabenverteilung in der Union bei legislativer Tätigkeit folgt vor allem einer **föderalen Logik**: Das Zusammenspiel von Rat und Kommission bei der Rechtsetzung dient dazu, sowohl die nationalen Interessen – durch den Rat –, als auch das Unionsinteresse – durch die Kommission – in den Rechtsetzungsprozess einzubringen. Ein Rechtsakt kann deshalb (i.d.R.) nur dann erlassen werden, wenn beide Organe mitwirken. Ein Rechtsakt, der außer in einigen Sonderfällen, nicht auf einem Vorschlag der Kommission beruht und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem.Art.289 AEUV erlassen wird, ist fehlerhaft und nichtig. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die schwierige Rolle des Europäischen Parlaments besser verstehen, das sich weder der nationalen noch der europäischen Ebene eindeutig zuordnen lässt und daher in der föderal ausgerichteten Aufgabenverteilung einen Fremdkörper bildet (im Einzelnen: § 8.).

Auch die Aufgabenverteilung beim Vollzug des Unionsrechts orientiert sich vorrangig an einer föderalen Logik (dazu ausführlicher unter § 9).

### 2. Institutionelles Gleichgewicht

EuGH, Rs. 10/56 (Meroni), Slg. 1958, S. 53; Rs. 70/88 (Parlament/Rat), Slg. 1990, I-2041 (Zwischenurteil zur Zulässigkeit) und Slg. 1991, I-4529.

Der EuGH hat für die Aufgabenverteilung zwischen den Organen den Begriff des „**institutionellen Gleichgewichts**“ geprägt [EuGH, Rs. 70/88 (Parlament/Rat, Zwischenurteil), Slg. 1990, I-2041, 1. Leitsatz): „Die Verträge haben ein institutionelles Gleichgewicht geschaffen, indem sie ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinschaft errichtet haben, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und bei der Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben zuweist. Die Wahrung dieses Gleichgewichts gebietet es, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt.“

Diese Rechtsprechung soll sicherstellen, dass die Organe nicht durch ihr Verhalten die verfassungsrechtliche Balance zwischen mitgliedstaatlich geprägtem Rat, der Kommission als Vertreterin des Unionsinteresses und dem Parlament als Vertretung der Unionsbürger stören. Die Organe dürfen daher weder die Einflussmöglichkeiten der anderen Organe **schmälern** – z.B. darf der

Rat nicht unter mehreren möglichen Rechtsgrundlagen diejenige auswählen, die die geringsten Mitspracherechte des Parlaments vorsieht, sondern muss diejenige wählen, die nach objektiven Kriterien am besten zur geregelten Materie passt [EuGH, Rs. 70/88 (Parlament/Rat – Endurteil), Slg. 1991, I-4529, Rn. 9]. Sie dürfen aber auch nicht die Entscheidungsbefugnisse anderer Organe **erweitern** – z.B. indem sie Entscheidungen, die das Primärrecht ihnen zuweist, durch Akte des Sekundärrechts einem anderen Organ übertragen [EuGH, Rs. 10/56 (Meroni), Slg. 1958, 53, S. 81]. In **Art. 9 EUV** werden diese Prinzipien zwar nicht ausdrücklich benannt, aber dem Inhalt nach primärrechtlich festgeschrieben.

(Stand: April 2014)