

EU-Institutionen

EU-Lehrgang der Akademie für Dialog und Evangelisation
15.11.2022

Univ.-Prof. Dr. Thomas Jaeger, LL.M
Europarecht

Wozu Europarecht?

Warum ist Europarecht relevant (und relevanter als Völkerrecht)?

Ist das EU-Recht Völkerrecht oder etwas anderes? – Ein Faktencheck:

Pro VölkerR

- EuropaR basiert auf völkerrechtl Verträgen
- **europäische Politik / Gesetzgebung nach wie vor sichtbar von multilateraler Methode / Diplomatie geprägt**
 - z.B. GASP
 - z.B. verbleibende Einstimmigkeitserfordernisse im Rat
 - z.B. Konsensmethode im Rat
 - z.B. “Kompromisse” der Beschlussfassung im Rat
 - Übergangsbestimmungen 2014-2017 (Art. 3 Prot. Nr. 36)
 - Ioannina-Kompromiss (Erkl. Nr. 7)
 - z.B. Protokolle und Erklärungen zu EUV/AEUV
 - ...

Pro eigene Materie

- EuropaR hat sich weit über das VölkerR hinausentwickelt
- “Konstitutionalisierungsprozess”:
Annäherung an staatentypische Merkmale <<<!!!>>>
 - **Rechtsqualität / Rechtswirkungen:**
“Supranationalität” statt Souveränität
→ ein andermal
 - **Rechtserzeugung / Rechtsschutz:**
“Unionsmethode” statt
Intergouvernementalismus
→ s. sogleich

Wozu Europarecht?

...und was haben die Institutionen damit zu tun? → “Unionsmethode”

- **Initiativrecht** Kommission
 - statt Staaten
- **qualifizierte Mehrheit** im Rat
 - statt Einstimmigkeit
- Parlament als **Ko-Gesetzgeber**
 - statt reinem Versammlungs/Repräsentativorgan
- direkte **Vollzugseignung**
 - statt Ratifikation und Wahlfreiheit bei der Umsetzung
- **Grundrechtsbindung** der Gesetzgebung
 - statt fehlendem Grundrechtskonsens
- vollwertige **gerichtliche Kontrolle** durch EuGH
 - statt fehlendem Gericht oder umsetzungsbedürftigen Urteilen

Wozu Europarecht?

Praxisperspektive: Europarecht betrifft die/den Einzelne/n ...

- Wegen des supranationalen Charakters hat EuropaR **immense Bedeutung in der Rechtspraxis**
- ...daher haben auch die EU-Organe in der Praxis immense Bedeutung
- Warum?
 - 1. Erzeugungsebene: EU-Organe besorgen die (Sekundär-) Rechtserzeugung**
 - mittelbar determiniertes nat. Recht: Umsetzungsbedarf
 - unmb. anwendbares EU-Recht ohne Umsetzungsbedarf (VO, Beschl., Primärrecht)
 - 2. Vollzugsebene: EU-Organe besorgen teils den Vollzug selbst, teils überwachen sie den Vollzug durch die MS**
 - Vollzug im Regelfall durch nat. Behörden (wie mittelbarer Bundesvollzug)
 - sog. **Verfahrensautonomie der MS** <<<!!!>>
 - wie, ist Sache der MS, solange **Äquivalenz- und Effektivitätsgebot** <<<!!!>>
 - Überwachung des Vollzugs der MS über Kommission (insbes Art 258) und EuGH (mit nat Gerichten)
 - direkter Vollzug durch Unionsbehörden ist die Ausnahme
 - nur, wenn ausdrücklich angeordnet, z.B. WettbewerbsR, Exekutivagenturen ...

Organe oder Institutionen?

- **Organe weitgehend synonym mit Institutionen**
 - aber: Organbegriff = Rechtsbegriff, den der Vertrag selbst verwendet
 - s. Art. 13 EUV, Art. 300ff. AEUV
 - „Institutionen“ v.a. aus der engl./frz. Fassung eingebürgert
- **Aber: Organqualität = Verantwortlichkeit für Unionshandeln**
 - keine Gesetzgebungsbefugnisse
 - volle Passivlegitimation
 - Art. 263 AEUV: „Einrichtungen oder sonst Stellen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten
 - Haftungsverantwortlichkeit
 - Art. 340 AEUV: Schäden durch „Organe oder Bedienstete“
 - Sonderbestimmung EZB-Haftung (EZB haftet selbst, wg. Art. 194 Abs. 3 AEUV)
- **Institutionen, Einrichtungen...: weitere Begriffe für diverse Akteure der EU**
 - → „Einrichtungen und sonstige Stellen der Union“ (Art. 263 AEUV)
 - = alle Arten von Akteuren, ohne politische Letztverantwortlichkeit
 - z.B. beratende Aufgaben (z.B. EESC + CoR)
 - besondere Vollzugsaufgaben (z.B. EIB, Agenturen)

Wer sind die Organe?

- Art 13 Abs 1 EUV: „Die **Organe** der Union sind:
 - das Europäische **Parlament**
 - der **Europäische Rat**
 - der **Rat**
 - die Europäische **Kommission** [...]
 - der **Gerichtshof** der Europäischen Union
 - die Europäische **Zentralbank**
 - der **Rechnungshof**.“
- **Weitere Organe** (Abs 4):
 - CoR + EESC (Unterstützung / Beratung der Primärrechtsgesetzgeber)
- **Keine Organe** (sondern Angehörige eines Organs)
 - Ständiger Ratspräsident (Charles Michel, 2 ½ Jahre)
 - Präsident der Euro-Gruppe (Pascal Donohoe, 2 ½ Jahre)
 - Kommissionspräsidentin (Ursula von der Leyen, 5 Jahre)
 - Hoher Vertreter (Josep Borrell, 5 Jahre)
 - Parlamentspräsident (Roberta Metsola, 2 ½ Jahre)
 - EuGH/EuG-Präsident (Koen Lenaerts/Marc van der Woude, 3 Jahre)
 - EZB-Präsidentin (Christine Lagarde, 8 Jahre)

Art. 13 Abs. 1 und 2 EUV: Tragende Grundsätze des Organhandelns <<<!!!>>>

Organe haben den Auftrag ... „(1) [den] Werten [der EU] Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer **Bürgerinnen und Bürger** und denen der **Mitgliedstaaten zu dienen** sowie die **Kohärenz, Effizienz und Kontinuität** ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherzustellen.“

→ Gebote der ...

- **Kohärenz des erzeugten Rechts**
 - z.B. Rs. C-197/09, RX II M; Rs. C-17/11, RX
- **Effizienz der Abläufe/Strukturen** (auch Art. 298 Abs. 1 AEUV)
 - QV: „Recht auf eine gute Verwaltung“ (Art. 41 GRC)
 - NB: (wirtschaftliche) **Effizienz** ≠ (rechtliche) **Effektivität**
 - Effektivität = Ausprägung des Loyalitätsgebots (Artt. 4 Abs. 3, 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV)
- **Gewährleistung von Rechtssicherheit/Vertrauensschutz**
 - z.B. Rs. C-182/03, Forum 187
- **Gewährleistung von guter Verwaltung, Bürgernähe/Transparenz**
 - QV: „Recht auf eine gute Verwaltung“ (Art. 41 GRC)

Art. 13 Abs. 1 und 2 EUV: Tragende Grundsätze des Organhandelns <<<!!!>>>

„(2) Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in den Verträgen zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren, Bedingungen und Zielen, die in den Verträgen festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.“

→ **Legalität** („nach Maßgabe der ... zugewiesenen Befugnisse“)

- **Vertikale Kompetenzverteilung** → konkrete Rechtsgrundlage → **konkrete Handlungsermächtigung**
→ **Rechtserzeugungsverfahren** → konkrete Maßnahme → Vollzug der Maßnahme

(Behörden/Gerichte)

- **ROT** = „horizontale Kompetenzverteilung“ (Organ \leftrightarrow Organ)
- **BLAU** = „vertikale Kompetenzverteilung“ (EU \leftrightarrow MS)

→ **Prinzip des institutionellen Gleichgewichts**

- = Einhaltung der horizontalen Kompetenzverteilung, insbes. des Rechtserzeugungsverfahrens
- jedes Organ hat gegenüber den anderen ein Recht auf Wahrung seiner Zuständigkeiten

→ **Loyalität** („arbeiten loyal zusammen“)

- Art. 13 EUV = Loyalität Organ \leftrightarrow Organ
- daneben **Loyalitätsprinzip des Art. 4 Abs. 3 EUV** EU \leftrightarrow MS

- **weitere (hier iF nicht besprochene) Organe**
 - **Rechnungshof** (Art. 285ff. AEUV)
 - Prüfung Rechtmäßigkeit und Ordnungsgemäßheit von Einnahmen und Ausgaben
 - jährlicher Bericht (30.11. des Folgejahres)
 - wichtige Grundlage der Haushaltskontrolle durch das EP! (Zuverlässigkeitserklärung)
 - Europäische **Zentralbank** (Art. 282ff. AEUV)
 - unabhängige Währungsbehörde des Euroraums
- **„Sonstige Stellen“, z.B. ...**
 - Wirtschafts- und Sozialausschuss (**EESC**; Artt. 300, 301ff. AEUV)
 - Ausschuss der Regionen (**CoR**, Art. 300, 305ff. AEUV)
 - Europäische Investitionsbank (Art. 308f. AEUV)
 - Sachspezifische Agenturen und Ämter (s. vorhin)
 - Rettungsschirm/ESM/EFSF
 - Schaffung einer Reihe neuer Institutionen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise
 - → s. sogleich

Gewaltenteilung?

Wer ist wer im System der EU?

- Wer ist Gesetzgeber?
 - Wer ist Primärrechtsgesetzgeber?
- Wer ist Exekutive?
- Wer ist Judikative?
- Gehören die Organe der MS dazu?

Folgefragen...

- Eine Verfassung mit Checks&balances?
- Demokratie oder Defizit?
 - repräsentativ... und auch direkt?
 - Wo gibt es (noch) Defizite?
- Transparenz der Organe?

Parlament



Quelle: Wikipedia

Art. 14 EUV (Artt. 223ff. AEUV)

Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als **Gesetzgeber** tätig und übt gemeinsam mit ihm die **Haushaltsbefugnisse** aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen **Kontrolle** und **Beratungsfunktionen** nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der **Kommission**.

Parlament: Aufgaben

→ Gesetzgebung

- **Mitentscheidung** ... Ko-Gesetzgeber mit Rat und Kommission (Art. 294)
- Aufforderung zu Gesetzgebungsvorschlägen, Entgegennahme von Bürgerpetitionen
- **Zustimmung** zu internationalen Abkommen (Art. 218)
- Zustimmung zu Erweiterungen, Austrittsabk, Verst ZusA udgl.

→ Organbestellung

- Wahl des Präsidenten der **Kommission** (Art. 16/7)
- Zustimmungsvotum zur Kommission als Kollegium und Hoher Vertreter
- Anhörung bei etlichen anderen Organen (zB Rechnungshof)

→ Politische Kontrolle

- Abberufung der Kommission qua **Misstrauensvotum**, Fragerecht gegenüber Kommission (Art. 16/8)
- **¼ d Mitgl: Untersuchungsausschüsse** betreffend Verstöße gg Unionsrecht und sonstige Missstände, subsidiär zum EuGH (Art 226)
- **Ombudsmann** für Bürgerbeschwerden betreffend Missstände in der EU-Verwaltung (Art 228)
- Genehmigung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt (Entlastung d Kom f. d. Ausführung d. Jahreshaushalts, Art 319)

→ Haushalt

- Zustimmung zu **Mehrjährigem Finanzrahmen** (Art 312)
- Mitentscheidung beim **Jahreshaushaltsplan** (Art 314)
- (bloße Anhörung bei Eigenmitteln, Art 311)

Parlament: Fakten

704 + 1 Mitglieder (Art 14/2)

- AT 19 (DE 96; FR 79 ... → ... MT/CYP/LUX 6)
- vor Brexit (d.h. bis 31.1.2020):
 - 751 (AT 18; DE 96; FR 74 ...)
 - 46 der 73 britischen Sitze wurden für EU-Erweiterungen in Reserve gestellt, 27 Sitze auf leicht unterrepräsentierte EU-Länder verteilt

Sitz: Straßburg (F), Arbeitsorte Straßburg, Luxemburg, Brüssel

Organisation

- politische (nicht nationale) Fraktionen
- Vorbereitung der Gesetzgebung + Koordination mit Rat/Kom in **Ausschüssen**
- Präsidium (= Präs + 14 Vize; Parlamentsverwaltung, jurist Dienst, Übersetzung ...)

Direktwahl seit 1979 (Beschl 76/787, Basis Art 14/2)

- alle 5 Jahre (2019-2024, IX. GP)
- **Wahlrecht national** festgelegt, aber...: **Wahlrecht für EU-Ausländer** im Inland (auch Gemeindewahlen)
- Europ. polit. Parteien, bisher keine **transnationalen Listen**

Parlament: Beschlussfassung

Präsenzquorum

- Beratungen: keines
- Beschlussfassung: Anwesenheit 1/3 der Mitglieder
 - **Gültigkeitsvermutung**, soweit nicht vom Präsidenten anders festgestellt
- **Beschlussfassungsquoren** (Art. 231 AEUV)
 - **Regelquorum einfache Mehrheit**: Hälfte der abgegebenen Stimmen + 1 (Art 231)
 - **Sonderquoren**
 - absolute Mehrheit der Mitglieder: Hälfte aller Mitglieder + 1
 - z.B. Änderung/Ablehnung des Standpunkts des Rates in 2. Lesung (Art. 294 Abs. 7 AEUV)
 - z.B. Annahme des mehrjähr. Finanzrahmens (Art. 312 Abs. 2 AEUV)
 - absolute Mehrheit + 2/3 der abgegebenen Stimmen
 - z.B. Feststellung schwerw. Verletzung der Werte (Art. 354 AEUV)
 - absolute Mehrheit + 3/5 der abgegebenen Stimmen
 - z.B. Änderung/Ablehnung des Haushaltsplans
 - 1/4 der Mitglieder: Einberufung eines Untersuchungsausschusses

Europäischer Rat

Artikel 15 EUV (Art. 235f. AEUV)

Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen **Impulse** und legt die allgemeinen **politischen Zielvorstellungen** und Prioritäten hierfür fest. **Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.**



Quelle:
consilium.europa.eu

Europäischer Rat – Organisation

Mitglieder

- **Staats-/Regierungschefs** der MS
- **Ständiger Ratspräsident** (Art 15/5)
 - mit qM auf 2,5 Jahre von „Peers“ bestellt (keine Parlamentsbeteiligung), einmal wiederbestellbar
 - Vorsitz / Sitzungsorganisation, Außenvertretung „auf seiner Ebene“
- **Kommissionspräsident**
- Hoher Vertreter „nimmt teil“, ggf. weitere Kommissionsmitglieder + Generalsekretär des Rates

Quoren

- Beschlussfähigkeit: Hälfte der Mitgl
 - Stimmrechtsübertragung auf max ein anderes Mitglied
- Beschlussfassung
 - **Regelquorum Konsens** (Art 15 Abs 4 EUV)
 - Sonderquoren
 - qM (doppelte Mehrheit; zB Bestellung Ratspräsident)
 - einf Mehrheit (Verfahrensfragen)
 - **nur MS stimmen mit:** Kein Stimmrecht f Ratspräsident, HoherV, Kom-Präs! (Art 235 AEUV)

Europäischer Rat – Aufgaben

Gesetzgebung

- „große Züge“ der Gesetzgebung: Impulse, Zielvorstellungen und Prioritäten
- **keine Mitwirkung an konkreten Gesetzgebungsverfahren**
- **Primärrechtsänderung**
 - Einberufung Regierungskonferenz / Konvent
 - Beschluss v vereinfachten Änderungen (AEUV Teil III)

Organbestellung

- Vorschlag Kommissionspräsident an das EP (Art 17 Abs 7 EUV)
- Ernennung Hoher Vertreter (Art. 18 Abs. 1 EUV)
- weitere (zB EZB-Präsident ...)

GASP: Entwicklung der Leitlinien der GASP (Artt. 24 und 26 EUV)

Einzelaufgaben

- Feststellung einer **Verletzung der EU-Grundwerte** (Art. 7 Abs. 2 EUV)
- Entgegennahme **Austrittserklärung** und Leitlinien für Austrittsverhandlungen (Art 50 Abs 2 EUV)
- ...

Ministerrat

Artikel 16 EUV (Artt. 237ff. AEUV)

Der Rat wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als **Gesetzgeber** tätig und übt gemeinsam mit ihm die **Haushaltsbefugnisse** aus. Zu seinen Aufgaben gehört die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge.



„Justus-Lipsius-Gebäude“ (Belg Humanist, gest 1606)

Quelle: Europäisches Parlament

Ministerrat: Abgrenzung

- „Rat der Europäischen Union (Art 16 EUV)“
- **≠ ...**
 - Europäischer Rat (Art 15 EUV)
 - im Rat vereinigte Vertreter der Mitgliedstaaten
 - zB Ernennung EuGH-Richter (Art 253 AEUV)
 - Europarat
 - EFTA-Rat
 - ...

Ministerrat: Aufgaben

Gesetzgebung

- ordentl. Gesetzgebung gemeinsam mit Parlament und Kommission
 - einschließl. internationale Abkommen, Art 218 AEUV
- stärkere Rolle in besonderen Gesetzgebungsverfahren
 - z.B. Art. 118 UAbs. 2 AEUV (Einstimmigkeit + Anh EP)

Verwaltung

- einzelne direkte Exekutivbefugnisse, z.B. Art. 108 Abs. 2 AEUV; Exit-Abk. Art 50/2 ...

Organe

- Ernennungsbefugnisse (zB Mitglieder Rechnungshof, (allg.) Mitgl. Kom, Richter EuGH/EuG ...)
- Festsetzung der Gehälter (Art 243 AEUV)

GASP: Durchführung Grundlage der LL des Europäischen Rates

Haushalt

- Festlegung **Eigenmittel** (einstimmig, EP nur Anhörung)
- weitere Haushaltsschritte (MFF, Jahreshaushalt) gemeinsam mit dem Parlament

Ministerrat: Organisation

Mitglieder

- nationale Fachminister (oder Staatssekretäre)
- (dzt.) 10 **fachspezifische Zusammensetzungen**
 - z.B. Rat Auswärtige Angelegenheiten (Außenminister), Ecofin-Rat (Finanzminister) ...
- **Sonderformationen**
 - **Rat Allgemeine Angelegenheiten** (Außenminister), Koordinierungsfunktion, sorgt für Kohärenz
 - **„Euro-Gruppe“** (Wirtschafts- und Finanzminister), informelle Formation zur Koordinierung der Euro-Währungsgebiets
 - Zusammenkunft vor Sitzungen des Ecofin-Rates, Beschlussfassung im Ecofin-Rat (stimmberechtigt nur Euro-MS)

Vorsitz

halbjährlich **rotierend**

- sog. „Troika“
- Ausnahme: Außenministerrat, dort immer Hoher Vertreter

Verwaltung / Arbeitsweise

- **Sitz Brüssel, Generalsekretariat**
- **Ausschuss der Ständigen Vertreter** („AStV“/„COREPER“; Art. 240 AEUV)
 - Vorbereitung der Fachformationen auf **mittlerer Ebene**, darunter Arbeitsgruppen
 - zwei Unterformationen: COREPER I und COREPER II, Letzterer für politisch sensible Bereiche
 - Arbeitsweise: **A-Punkte** (Annahme im Rat ohne weitere Aussprache), sonst **B-Punkte**

Ministerrat: Beschlussfassung

Präsenzquorum

- Mehrheit der Mitglieder
- Vertretungsmöglichkeit 1 Mitglied für max. 1 anderes Mitglied

Beschlussfassungquorum abhängig von der Materie (Rechtsgrundlage)

- **Regelquorum qualifizierte Mehrheit (... →)**
 - zB ordentl Gesetzgebungsverfahren
 - Stimmenthaltung gilt als Gegenstimme (Art 238 Abs 4 AEUV)
- Sonderquoren
 - einfache Mehrheit (15 von 28 MS / 14 von 27 stimmen mit Ja)
 - z.B. Aufforderung Tätigwerden an Kom, Verfahrensfragen ...
- Einstimmigkeit (alle MS Ja)
 - z.B. GASP, EU-Mitgliedschaft, indirekte Steuern, Sprachenfragen ...
 - Stimmenthaltung gilt nicht als Gegenstimme (Art 238 Abs 4 AEUV)
- Abstimmungsergebnisse öffentlich

Qualifizierte Mehrheit <<<!!!>>> (Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 AEUV, Prot. Nr. 36, Erkl. Nr. 7)

- = „**Doppelte Mehrheit**“ (Art 16, 238)
 - 55% der MS (= 15 von 27 MS; NB: **15 ist Mindestzahl** nach Art. 16 / 4 EUV!)
 - +
 - diese MS umfassen 65% der EU-Bevölkerung
- **Sonderregel für die Sperrminorität** (Beschlussfassung trotz nicht erreichter Mehrheit; Art 16 Abs 4 EUV)
 - Beschluss gilt als gefasst, wenn nicht **mind 4 MS dagegen gestimmt** haben
 - dh auch, wenn die pro-MS nicht 65% der Bevölkerung repräsentieren
 - **dh Bevölkerungsquorum wird nur gezählt, wenn weniger als 24 MS dafür stimmen**
 - = **Beschlüsse können auch gegen den Willen der größten 3 MS gefasst werden**
- Trivia: Abstimmungsrechner
<http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator/>

Sperr- minorität: Größe d. MS

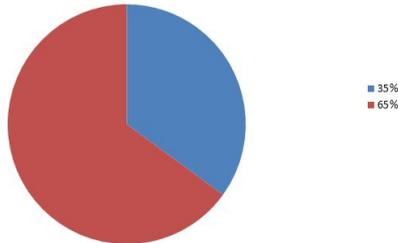
zB...

DE + FR + IT = 47,3%

FR + IT + ES = 39,2%

DE + IT + ES = 42,7%

Vergleich

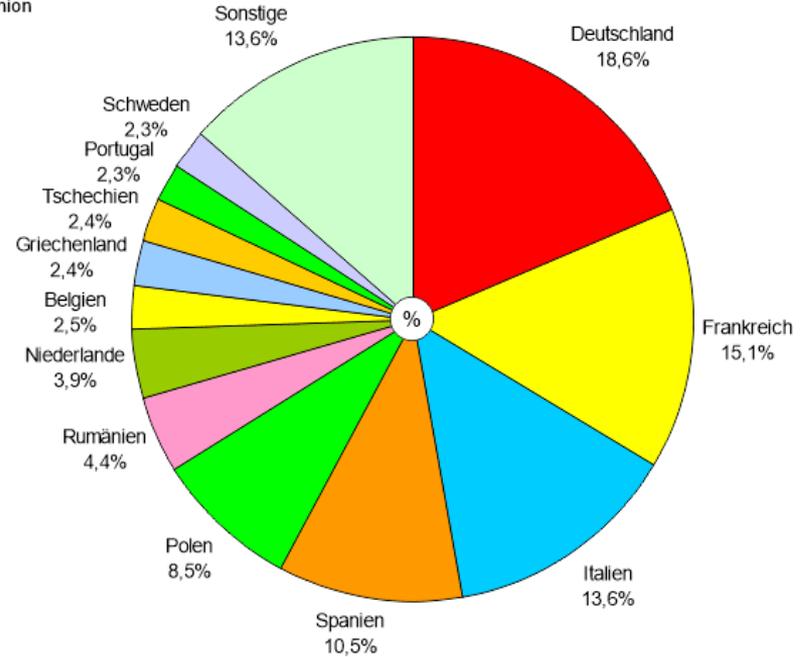
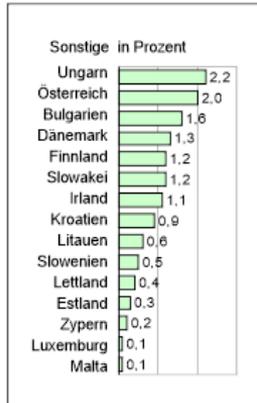


Quelle: richter-publizistik



Anteil der Mitgliedstaaten
an der Gesamtbevölkerung
der Europäischen Union

EU insgesamt
446,8 Millionen



Anteile in Prozent am 1. Januar 2019 (Rundungsdifferenzen möglich)

Datenquelle: Eurostat

Ministerrat: Beschlussfassung

Qualifizierte Mehrheit <<<!!!>>> (Art. 16 Abs. 4 EUV, Art. 238 AEUV, Prot. Nr. 36, Erkl. Nr. 7)

Sonderfälle

- **Einschränkung d. StimmR einzelner MS** (zB Rechtsstaatlichkeit, Austritt, Defizitverfahren ...): Anpassung d. allg. Regeln 55/65% (Art 238/3)
- **„besonders qualif. Mehrheit“**: Ratsbeschluss ohne Vorschlag Kom o Hoher V: Quorum 72% der MS + 65% Bevölkerung (13 Fälle, zB Art 243 – Festsetzung Gehälter best. Spitzenbeamter)

Enthaltungen/Abwesenheit bei der Abstimmung

- gilt als **Gegenstimme**
 - **NB: anders bei Einstimmigkeit** (Art. 238 Abs. 4 AEUV)
- aber: Übertragung des Stimmrechts auf 1 anderen MS zulässig

Kompromisse

1. Übergangsregel (Prot. Nr. 36)

- Prä-Lissabon-System: = Stimmengewichtung im Rat je nach Größe der MS
- jeder MS konnte bis 31.3.2017 Abstimmung nach den alten Regeln verlangen
 - (1) Mehrheit MS (= 15) +
 - (2) 72% der gewichteten Stimmen (= 260 v. 372) +
 - (3) auf Verlangen Prüfung, ob 62% Bevölkerung repräsentiert

2. Ioaninna-Kompromiss (Erkl. Nr. 7)

- Wer? Gruppe von Staaten unterhalb der Sperrminorität
- Was? Signal der Ablehnung des Rechtsakts an den Rat
- Und dann? **Diskussionsverlängerung**
 - **Rat muss „alles in seiner Macht Stehende tun“, um eine zufriedenstellende Lösung zu finden**
 - kein Veto, keine endgültige Blockademöglichkeit



Berlaymont-Gebäude (altes Frauenklostergelände)

Quelle: Universität Luxemburg (CVCE)

Artikel 17 EUV

- (1) Die Kommission fördert die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete **Initiativen** zu diesem Zweck. Sie sorgt für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen. Sie **überwacht die Anwendung des Unionsrechts** unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie **führt den Haushaltsplan aus** und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verträge **Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen** aus. Außer in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und den übrigen in den Verträgen vorgesehenen Fällen nimmt sie die **Vertretung der Union** nach außen wahr. ...
- (2) Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, darf ein **Gesetzgebungsakt ... nur auf Vorschlag der Kommission** erlassen werden.

Kommission: Stellung im Organgefüge

- = die **politisch unabhängige Exekutive** der EU
- zum Unterschied: **Rat** =
 1. hauptsächlich **Gesetzgeber**, nur tw auch Exekutive
 2. politisch **abhängig**
 - NB: pol abhängig ≠ pol verantwortlich
 - **pol Verantwortung besteht ggü EP** (Art 17/8)
- Aufgabe: **Wahrung (nur) der Unionsinteressen**
 - nicht: Einzelstaatsinteressen
 - dennoch: **letztlich politisches Organ**
 - Zwang zur Kompromissfindung
 - offeneres Ohr für größere MS?

Gesetzgebung: Initiativmonopol

- einziges EU-Organ, das (**Regel-**) **Gesetzgebung** initiieren kann
 - Rat / Parlament: Aufforderungsrecht (nicht bindend)
- punktuelle **Ausnahmefälle** (Sonderinitiativrechte der Gesetzgebung)
 - $\frac{1}{4}$ d MS (oder Kom): **Straf- oder Polizeizusammenarbeit** (Art 76 AEUV)
 - EZB (oder Kom): vereinf Änd EZB-Satzung (Art 129 Abs 3 AEUV)
 - EuGH (oder Kom): Bildung Fachgerichte, vereinf Änd EuGH-Satzung (Art 257, 281 AEUV)
 - (einzelne Ausnahmen d. Verwaltungsrechtsetzung (zB Gehälter Art 234 ...))
- Wie? **Gesetzgebungsvorschlag** an Parlament und Rat (gleichzeitig)
 - Begleitung und Koordinierung des Gesetzgebungsverfahrens
 - **Abänderungs- und Rücknahmerecht** bis zum finalen Ratsbeschluss (Art 293 Abs 2 AEUV)
- davor: strategische **Planung der Gesetzgebung**
 - Grün- und Weißbücher
 - inkl Konsultationen

Kommission: Aufgaben

Haushalt

- **Vorschlag** aller Haushaltsrechtsakte
 - Eigenmittel, MFF, Jahreshaushalt
 - Festlegung der Schwerpunkte der Mittelverwendung mit Parlament und Rat
- **Umsetzung** des Jahreshaushalts (Art 317 AEUV)
 - generelle Kontrolle der Umsetzung: Parlament
 - Entlastungsbeschluss (Art 319 EUV)
- Überwachung der **Mittelverwendung**
 - Betrugsbekämpfung: OLAF
 - Letztkontrolle: Rechnungshof

Kommission: Aufgaben

Vollziehung

- **Überwachung** der Anwendung des EU-Rechts in den MS
 - „Hüterin der Verträge“
 - Hintergrund: **Grds d dezentralen Vollzugs**
 - *ex officio* (Ermessen)
 - **Grds d ordnungsgem Verwaltung** (Art 41 GRC)
 - Beschwerdemöglichkeiten f Einzelne
 - Letztkontrolle: EuGH
- **tw unmittelb Vollzugsaufgaben**
 - z.B. WettbewerbsR, Haushalt, Exekutivagenturen ...
- **Außenvertretung** der EU
 - Handelspolitik und Entwicklungshilfe
 - nicht: GASP

Kommission: Organisation

- **Sitz:** Brüssel
 - Untergliederung in (dzt. 33) themenspezifische **Generaldirektionen** (GDs/DGs)
 - z.B. Wettbewerb (DG COMP), Binnenmarkt (DG GROW), Zölle und Steuern (DG TAXUD) ...
 - etliche **Dienststellen + Agenturen**
 - z.B. Juristischer Dienst, Archiv, OLAF, Amt für Veröffentlichungen ...
- **1 + 26 Kommissare** (1 je MS)
 - Verantwortung für einen bestimmten Politikbereich (= eine oder mehrere GDs)
 - **Verkleinerung** auf 2/3 der MS primärrechtl. vorgesehen, aber nicht erfolgt (Art. 17 Abs. 5 EUV)
 - Amtszeit: 5 Jahre
- **Präsidium**
 - **Kommissionspräsidentin:** Organisation, Leitung und Strategie (Art 2 Kom-GO)
 - 8 Vizepräsidenten (3 „Executive VPs“ (einschließl. Hoher V); + 5 weitere)
- **Ernennung**
 - **Präsident**
 - Vorschlag Europäischer Rat → **Wahl durch das Parlament**
 - Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen zum Parlament
 - **Mitglieder**
 - Vorschlag Rat → **Zustimmung Parlament** (Kollegium) → Ernennung Europäischer Rat
 - **Hoher Vertreter**
 - Europäischer Rat mit Zustimmung Kommissionspräsident

Kommissionssitzung 1960 vs 2018 (Hallstein (9) – Juncker (28))



Quelle: Europäische Kommission

Kommission: Beschlussfassung

- **Kollegialorgan (Art 1 Kom-GO)**
 - = **gemeinsame Beschlussfassung**
 - **Gleichberechtigung** aller Kommissare
 - keine Einzelbeschlüsse
 - Vorlage von Beschlussvorschlägen von allen Kommissaren an alle Kommissare
 - GO: Eigenbeschluss d Kom (Art 249 Abs 1 AEUV)
- **Präsenzquorum: $\frac{1}{2}$ + 1 d Mitglieder**
 - aber: Sonderverfahren ohne Präsenz (s unten)
- **Beschlussfassung: Konsens (Art 250 AEUV; Art 8 Kom-GEO)**
 - Abstimmungen nur auf Antrag
 - dann: **einfache Mehrheit** ($\frac{1}{2}$ + 1 d Mitglieder)
- **4 Beschlussfassungsverfahren (Art 4 Kom-GO)**
 - mündlich / Sitzung
 - schriftl Umlaufbeschluss
 - Ermächtigung einzelner Mitgl f d Kom
 - Delegation an GD-Leiter f d Kom

Exkurs: Hoher Vertreter GASP

- **Hybridorgan** von Rat / Kom. („doppelter Hut“)
 - **Konsolidierung des Außenhandelns** von Rat (GASP) und Kommission (Art 18 Abs 3 AEUV)
 - dennoch **weiterbestehende Doppelgleisigkeiten** der Außenvertretung
 - Europäischer Rat: **Ratspräsident** (Außenvertretung „auf seiner Ebene“)
 - **weitere Kommissare**: Außenhandel, Nachbarschaft/Erweiterung, Humanitäre Hilfe
- **Funktionen**
 - **Leitung der GASP**
 - Vorschlagsrecht, aber kein Monopol
 - kein Stimmrecht
 - (ständiger) **Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten**
 - kein Stimmrecht
 - Überwachung der **Durchführung** der Ratsbeschlüsse
 - Chef des Europäischen Auswärtigen Dienstes
 - **1. Vizepräsident der Kommission**
 - = Kommissar für Außenbeziehungen

Exkurs: Agenturwesen

- **Auslagerung von Materien mit sachspezifischer Expertise**
 - Übertragung nur von Durchführungs- und Ausführungsbefugnissen
 - keine Übertragung von Entscheidungen mit weitem Ermessensspielraum
- **Zuordnung zur Kommission**
 - z.T. große organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit
 - z.B. HABM, OLAF
- **Exekutiv- vs. Regulierungsagenturen**
 - Unterstützung der Kom. beim Vollzug
 - Exekutivagenden der Kom
 - ... oder bei der Vorbereitung von Regulierung
 - Exekutiv- oder Legislativagenden der Kom
 - zahlreich, z.B. Marken, Sorten, Chemikalien, Betrug, Lebensmittel, Flugsicherheit, Menschenrechte ...
- selbständig **passivlegitimiert** bei Nichtigkeitsklage (Art 263 Abs 1 AEUV)

Gerichtshof



Quelle: Europäische Kommission

Artikel 19 EUV (Artt. 251ff. AEUV)

Der Gerichtshof der Europäischen Union **umfasst den Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte**. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der **Auslegung** und **Anwendung** der Verträge.

Die **Mitgliedstaaten** schaffen die erforderlichen **Rechtsbehelfe**, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist.

Art 19 EUV → Etliche zentrale Klarstellungen & Grundsätze

1. Wer ist der „**Gerichtshof**“ und was sind seine Spruchkörper?
2. Zuweisung des **Auslegungsmonopols**
3. Woraus besteht das **Unionsrechtssystem** als Ganzes?
4. Explizit: Grundsatz der **Effektivität** im Rechtsschutz (ergänzend zu Art. 4/3)
5. Implizit: Grundsatz der **Vollständigkeit des Systems der Rechtsbehelfe**

Grundlegendes

Art 19 EUV, Art. 256, 257 AEUV; Art. 51 EuGH-Satzung

EuGH: „Verfassungsgericht“

- **Vorabentscheidungsverfahren**
- **Vertragsverletzungsverfahren**
- ausgewählte (Verfassungs-) Direktklagen
 - Organ gegen Organ, MS gegen EP und/oder Rat
- **Rechtsmittel** gegen Urteile des EuG
- **Rechtsgutachten** zu internat. Abkommen (Art. 218 Abs. 11 AEUV)
- diverse Einzelzuständigkeiten (zB Art 14.2 EZB-Protokoll)
- ~~(Beschwerde zur Wahrung des Rechts (Fachgerichte, Vorabentscheidung))~~

EuG: „Verwaltungsgericht“

- alle nicht dem EuGH zugewiesenen **Direktklagen**: v.a. Nichtigkeit, Unterlassung, Schadenersatz
 - z.B. Wettbewerbssachen, Entscheidungen von Ämtern (Marken, Sorten, Chemikalien ...), zivilrechtliche Klagen gegen die EU
- ~~(Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Fachgerichte)~~
- ~~(Vorabentscheidungen)~~
- **Fachgerichte** (Art. 257 AEUV)
 - keines (2005-2016 EuGöD, nunmehr EuG)

Gerichtshof: Organisation

- **Personen**
 - EuGH: 27 **Richter**, 11 **Generalanwälte**, 1 Kanzler
 - EuG (seit 2019): 54 Richter, 1 Kanzler
 - keine Generalanwälte, aber Möglichkeit dass ein Richter Funktion für einzelne Rs übernimmt
- volle **richterliche Garantien**
 - allerdings: Begrenzung d Amtszeit?
- **Ernennung**
 - Regierungen der MS im gegenseitigen Einvernehmen
 - = uneigentlicher Ratsbeschluss
 - Qualifikation: Stellungnahme eines Ausschusses (Art. 255 AEUV)
 - Präsidenten/Kammerpräsidenten auf 3 Jahre gewählt
- **Amtszeit 6 Jahre**
 - Wiederbestellung unbegrenzt zulässig

Gerichtshof: Organisation

Wichtige Funktionen ...

- **Präsident** + VP (Wahl auf 3 Jahre)
 - **Vertretung** und Leitung d GH
 - **Vorsitz** größere Spruchkörper (Generalversammlung, Plenum und Große Kammer)
 - **Zuteilung** d Rs an Berichterstatter
 - Entscheidungen über **EVs** und **beschl Verfahren** (vs Eilverfahren: Kammer)
 - ...
- **Berichterstatter**
 - → **Vorbericht**; Art 59 EuGH-VerfO
 - Vorschläge zu: prozessleitenden Maßnahmen, Beweisaufnahme, Klarstellungsersuchen, Zuweisung an Spruchkörper, Abhaltung mündl Verhandlung, Absehen von Schlussanträgen ...
- **Generalversammlung**, zB ...
 - Entscheidungen über Vorschläge d Berichterstatters, zB Verweisung d Rs an die Kammern, mündl Verh ...
- Weitere
 - Erster GA (Ernennung, 6 Jahre) zB ...
 - Benennung des GA
 - Aufgriff Beschwerde zu Wahrung d Rechts (Art 256 Abs 2 und 3 AEUV; 62 EuGH-Satzung)
 - Kammerpräsidenten
 - Kanzler
 - Registrierung d Rs
 - Parteikommunikation
 - Fristen

- **Verfahrensgrundsätze**
 - **schriftlich und** (wenn erforderlich) **mündlich**
 - **öffentlich**
 - je nach Verfahrensart **kontradiktorisch** (z.B. Direktklagen) oder nicht (z.B. Vorabentscheidung)
- **Beschlussfassung**
 - in **Kammern** mit 1(nur EuG)/**3/5** Richter
 - komplexe / bedeutende Rechtssachen: Große Kammer (**15 Richter**)
 - ausnahmsweise (nur EuGH): **Plenum** (Amtsenthebungen, Rechtssachen außergewöhnl. Bedeutung)
 - Quorum = **einfache Mehrheit der Richter**
 - **Unmittelbarkeitsgrundsatz, Beratungsgeheimnis**
- Einzelheiten: **EuGH-Satzung** (= Prot. Nr. 3) + **VerfO** EuGH + EuG

1. Für jeden **einlangenden Fall (Klageschrift, VorabE-Ersuchen)** wird ernannt

- ein Richter als **Berichterstatter**
- ein Generalanwalt

2. Es folgt: **Schriftliches Verfahren**

- Parteien legen schriftliche Erklärungen vor (Klageschrift + **Klagebeantwortung, Erwiderung und Gegenerwiderung / VorabE: Stellungnahmen**)
 - Stellungnahmen Beteiligten zulässig (nationale Behörden, EU-Institutionen, ggf. Einzelpersonen)
 - Parteien geben auch bekannt, ob sie mündl. Verhandlung wünschen
- Berichterstatter fasst die Schriftsätze in einem **Vorbericht** zusammen
- Generalversammlung beschließt
 - **Zuweisung an Kammer** (wieviele Richter werden befasst : drei, (idR) fünf oder 15)
 - EuGH idR 5, EuG idR 3
 - Durchführung **mündliche Verhandlung** ja/nein
 - **Generalanwalt** ja/nein

3. Es folgt (i.d.R.) **Mündliche Verhandlung**

- Anwälte beider Parteien können Richtern und dem Generalanwalt ihre Ausführungen vortragen, Richter können Fragen stellen
- Einige Wochen später, wiederum in öffentlicher Sitzung, trägt der Generalanwalt dem Gerichtshof seine Schlussanträge vor

4. Nach **Schluss der mündl. Verhandlung**: Richter beraten gemeinsam über das **Urteil** und erlassen es

Hauptverfahrensarten: Direktklagen vs. Vorabentscheidungen

Daneben: Besondere Verfahrensarten

- **Vereinfachtes Verfahren**
 - nur VorabE
 - Antwort auf **bereits entschiedene ähnliche Rechtsfrage** per Beschluss
- **Beschleunigtes Verfahren**
 - **alle Klagearten** + VorabE
 - Entscheidung in **äußerst dringlichen Fällen**
 - kurze Fristen, bevorrangte Bearbeitung Vorrang
 - auf Antrag der Partei, wenn außerordentliche Dringlichkeit der Entscheidung
- **Eilvorlageverfahren**
 - nur **VorabE im Bereich Raum der Freiheit**, der Sicherheit und des Rechts (polizeiliche / justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Visa, Asyl, Einwanderung)
 - eigene Kammer, elektronisches schriftliches Verfahren, verkürzte Dauer und weniger Beteiligte, **obligatorische mündliche Phase**
- **Vorläufiger Rechtsschutz**
 - Erlass jeder Art erf. Maßnahme in bereits anhängigen Verfahren, z.B. Aussetzung des Vollzugs von Maßnahmen eines Organs
 - nur bei drohendem **schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden** einer Partei

Gerichtshof: Direktklagen

- **Vorabentscheidung (Art 19 / 267)**
 - Element des dezentralen Vollzugs für die Gerichtsebene (Art 19)
 - → Rückgrat der Supranationalität des EU-Rechts: Vollständigkeit des Rechtsbehelfsystems, *ubi ius*, Autonomie und Geltung ...
- **Vertragsverletzungsklage, Art. 258, 259 AEUV**
 - Gegenstand = Verhalten (Rechtsbestand) eines MS
 - Kläger: Kom → MS oder MS → MS
 - kombiniert mit mögl. Geldbußen, Art. 260 AEUV
- **Nichtigkeitsklage, Art 263 AEUV**
 - Gegenstand = Rechtsakt eines Organs
 - Rechtsakte i.S.d. Art. 288 AEUV
 - darüber hinaus sämtliche Akte mit Rechtswirkungen
 - Kläger: Organe → gegen Rechtsakt oder Einzelne → gegen Rechtsakt
 - einschließlich Rechtsmittelzuständigkeit EuG → EuGH
- **Untätigkeitsklage, Art. 265 AEUV**
 - Gegenstand = Untätigkeit eines Organs
 - Kläger: Organe → Erlass Rechtsakt oder Einzelne → Erlass Rechtsakt
 - sonst wie Nichtigkeitsklage
- **Schadenersatzklage, Art. 268 AEUV**
 - Gegenstand = delikt. Schaden aufgrund der Handlung eines EU-Organs
 - Kläger: i.d.R. Einzelne → EU
- **div. weitere Klagearten**
 - z.B. Bedienstete → Union (Art. 270 AEUV), Schiedsgerichtsbarkeit (Artt. 272, 273 AEUV)

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!