

Europarecht

Bearbeitet von

Von Prof. Dr. Kai Purnhagen, LL.M. (Wisconsin)

3. Auflage 2018. Buch. XXIV, 164 S. Kartoniert

ISBN 978 3 406 70649 3

Format (B x L): 11,8 x 18,0 cm

Gewicht: 193 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Europarecht](#)

[Zu Inhalts- und Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Kapitel 4. EU Organe

Literatur: Cole/Haus, JuS 2003, 145.

Die Organe der EU sind in Art. 13 EUV aufgezählt. Art. 14 ff. EUV **1** listet die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Organe auf. Diese Vorschriften werden sodann in Art. 223 ff. AEUV weiter substantiiert.

A. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist das politische Leitorgan der EU. Mit dem **2** Vertrag von Lissabon kommt ihm diese Rolle für alle Bereiche der Unionsverträge zu. Im mündlichen Examen muss man mit Fragen zu seiner veränderten Rolle im institutionellen System rechnen. Seine Funktionen als „Notbremse“ in manchen Politikbereichen und in der GASP sind eher Stoff der Schwerpunktprüfung Europarecht.

I. Aufgaben

Der Rat ist das **politische Führungsorgan** der EU. In dieser Funktion gibt er gemäß Art. 15 Abs. 1 EUV die **allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten** der EU vor.⁵⁵ Damit bestimmt er einen politischen Rahmen sowohl für das Handeln der Kommission als auch des Rates. Diese Leitlinien sind jedoch nicht rechtlich verbindlich, da der Europäische Rat gemäß Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV **keine Gesetzgebungskompetenz** besitzt.⁵⁶

Die wichtigsten Aufgaben sind wie folgt:

- Er verfügt über wichtige **Befugnisse bei Vertragsänderungen** (Art. 48 EUV).
- Er ist eine Art „**Notbremse**“, die praktisch so funktioniert: In bestimmten, besonders brisanten Politikbereichen, in denen nach dem im Lissabonner Vertrag das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit dem Mehrheitsprinzip zur Anwendung kommt, kann ein Mitglied-

⁵⁵ In der GASP kann der Europäische Rat ferner ein „strategisches Vorgehen“ festlegen, Art. 26 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.

⁵⁶ Das wird auch für die Leitlinien in der GASP nach Art. 26 Abs. 1 EUV angenommen, *Bitterlich-Lenz*, in: *Lenz/Borchardt*, EU-Verträge, Art. 26 Rn. 6.

staat die Verweisung an den Europäischen Rat und damit **punktuell** die **Rückkehr zur Einstimmigkeit** verlangen.⁵⁷

- Er wirkt entscheidend bei **wichtigen Personalentscheidungen** mit: Nominierung des Präsidenten der Kommission (Art. 17 Abs. 7 EUV); Entscheidung über das Rotationsverfahren, nach dem die **Mitglieder der Kommission** bestimmt werden (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 EUV i.V.m. Art. 244 AEUV); Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 1 EUV); Ernennung der Mitglieder des Direktoriums der EZB (Art. 283 Abs. 2 AEUV).

II. Zusammensetzung, Vorsitz und Sitz

- 5 Gem. Art. 15 Abs. 2 EUV gilt:

„Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil.“

- 6 Demnach sind neben den stimmberechtigten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten die nicht stimmberechtigten Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission Teil des Europäischen Rates. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt gem. Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV an den Arbeiten teil. Es können des Weiteren Mitglieder der Kommission oder der nationalen Regierungen hinzugezogen werden (Art. 15 Abs. 3 EUV). Der Präsident des Europäischen Rates führt gem. Art. 15 Abs. 6 lit. a) EUV den Vorsitz und wird gem. Art. 15 Abs. 5 EUV von den stimmberechtigten Mitgliedern des Europäischen Rates gewählt. Das Präsidentenamt wechselt alle zweieinhalb Jahre. Der derzeitige Präsident des Europäischen Rates ist der Pole **Donald Tusk**. Die Tagungen finden seit der ersten EU-Osterweiterung gem. Erklärung Nr. 22 zum Vertrag von Nizza⁵⁸ ausschließlich in Brüssel statt.

III. Arbeitsweise

- 7 Gem. Art. 15 Abs. 3 S. 1 EUV tritt der Europäische Rat zweimal pro Halbjahr zum „EU-Gipfel“ auf Einberufung durch seinen Präsidenten zusammen. Zusätzlich können gem. Art. 15 Abs. 3 S. 3 EUV bei Be-

⁵⁷ Z.B. Art. 48 Abs. 2 AEUV (soziale Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer); Art. 83 Abs. 3 AEUV (Strafrechtsordnung).

⁵⁸ Erklärung Nr. 22 zum Vertrag von Nizza – Tagungsort des Europäischen Rates.

darf außerordentliche Tagungen – „Sondergipfel“ – einberufen werden. Beschlüsse des Europäischen Rates sind gem. Art. 15 Abs. 4 EUV idR im Konsens zu fassen. Einzelheiten des Beschlussverfahrens regeln Art. 235 AEUV sowie die Geschäftsordnung des Europäischen Rates. Die Ergebnisse der Tagungen werden in einem Bericht des Präsidenten zusammengefasst, den er gem. Art. 15 Abs. 6 lit. d) EUV dem EP vorzulegen hat.

B. Der Rat (der EU)

Der Rat der EU ist neben dem EP das wichtigste Gesetzgebungsorgan der EU. Prüfungsrelevant sind vor allem die komplizierten Beschlussfassungsregeln bei qualifizierter Mehrheit. 8

I. Aufgaben

Gem. Art. 16 Abs. 1 EUV sind die Aufgaben des Rates der EU wie folgt: 9

„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.“

– Gesetzgebung

Mit dem EP ist der Rat das wichtigste Gesetzgebungsorgan der EU. Im Binnenmarkt kann der Rat nur auf Initiative der Kommission tätig werden. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verfügt er über eine Veto-Position.

– Haushaltsbefugnisse

Der Rat legt gem. Art. 314 AEUV in Zusammenarbeit mit dem EP auf Grundlage eines Vorentwurfs der Kommission den Jahreshaushaltssplan der EU fest.

– Festlegung und Koordinierung

Der Rat koordiniert die mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken (Art. 121 Abs. 1 AEUV) und legt die Wirtschaftspolitik der Union fest (Art. 121 Abs. 2 AEUV). Hierzu erlässt er gem. Art. 121 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV eine Empfehlung, in der die Grundlagen der Wirtschaftspolitik der EU und der Mitgliedstaaten dargelegt werden soll. Obwohl diese Empfehlungen grundsätzlich nicht rechtlich verbindlich sind kann der Rat dennoch, sollte ein Mitgliedstaat mit den in der Empfehlung niedergelegten Grundlagen nicht übereinstimmen, nach Maßgabe des Art. 121 Abs. 4 AEUV Sanktionsmaßnahmen ergreifen. Der Rat bestimmt im Einvernehmen mit dem Kommissi-

onspräsidenten gem. Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV die **Mitglieder der Kommission**. Er kann gem. Art. 247 AEUV beantragen, dass ein Mitglied der Kommission wegen schwerer Verfehlungen von seinem Amt durch den *EuGH* enthoben wird. Er ernennt darüber hinaus die **Mitglieder des Rechnungshofes** (Art. 286 Abs. 2 S. 2 AEUV), des **Ausschusses der Regionen** (Art. 301 UAbs. 2 AEUV), sowie des **Wirtschafts- und Sozialausschusses** (Art. 305 UAbs. 2 AEUV). Der Rat setzt als **oberste Dienstbehörde** aller Beamten und Bediensteten darüber hinaus unter anderem gem. Art. 243 AEUV die Gehälter, Vergütungen und Ruhegehälter für das Schlüsselpersonal und die als Entgelt gezahlte Vergütung für sämtliches Personal der EU fest. Der Rat schließt gem. Art. 217, 218 AEUV für die EU **Verträge mit Drittländern oder internationalen Organisationen**.

II. Zusammensetzung, Vorsitz und Sitz

- 10 Gem. Art. 16 Abs. 2 EUV gilt für die Zusammensetzung des Rats der EU Folgendes:

„Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.“

- 11 Die Vertretungsbefugnis ergibt sich aus dem nationalen Recht. In Deutschland sind folgende Personen vertretungsberechtigt:

- jeder **Bundesminister**,
- jeder **Landesminister**, soweit im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind. In einem solchen Fall hat die Bundesregierung ihre Vertretungsbefugnisse gem. Art. 23 Abs. 6 GG i.V.m. § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union auf die Länderminister zu übertragen,
- jeder beamtete oder parlamentarische **Staatssekretär**, obwohl diese nicht, wie vom Gesetz gefordert, im Range eines Ministers sind. Allerdings wird diese rechtlich nicht unproblematische Praxis geduldet.

- 12 Der Vorsitz des Rates wird grundsätzlich gem. Art. 16 Abs. 9 EUV von den Vertretern der Mitgliedstaaten in einem **Rotationsprinzip** wahrgenommen. Dieses Rotationsprinzip zwischen den Mitgliedstaaten ist in einem Beschluss des Rates, zu dem er heute nach Art. 236 AEUV ermächtigt wäre, bis zum Jahre 2020 festgelegt. Demnach hat jeder Mitgliedstaat den Vorsitz für sechs Monate inne, wobei ein Ausgleich zwischen großen und kleinen Ländern angestrebt wird. Eine Ausnahme für diese Regelung gilt für den Rat „Auswärtige Angelegenheiten“, bei

der gem. Art. 18 Abs. 3 EUV stets der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz führt.

Der Rat hat gem. Einziger Artikel lit. b) des Protokolls über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union seinen **Sitz in Brüssel**. Allerdings hält er seine Tagungen in den Monaten April, Juni und Oktober in Luxemburg ab.

III. Arbeitsweise

Der Rat tagt in verschiedenen Zusammensetzungen, die gem. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 1 EUV in einer Liste festgehalten werden. Diese Organisation erlaubt es, dass die Vertreter der jeweils mit der Thematik vertrauten mitgliedstaatlichen Fachministerien den Rat bilden. So werden bspw. Angelegenheiten der Geld- und Währungspolitik im Fachministerrat der Finanzminister (ECOFIN) besprochen, für andere Themenbereiche gibt es weitere spezielle **Fachministerräte**. Ist kein spezieller Themenbereich Gegenstand der Ratsverhandlungen und kann somit die Thematik nicht einem speziellen Fachministerrat zugeordnet werden, so befasst sich gem. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 EUV der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ mit der Thematik. Durch die Zusammensetzung des Rates aus Vertretern nationaler Regierungen, die durch das nationale Parlament bestimmt wurden, ist der Rat **indirekt demokratisch legitimiert**.⁵⁹

Die **Beschlüsse** werden im Rat per Abstimmung gefasst. Ob eine Abstimmung Erfolg hat, hängt davon ab, ob eine Mehrheit zustande kommt. Das EU-Recht kennt unterschiedliche Anforderungen an die „Mehrheit“, die nach folgendem Prüfungsschema ermittelt werden kann:

Prüfungsschema 1: Zustandekommen einer Mehrheit

I. Schritt 1: Einstimmigkeit oder Qualifizierte Mehrheit?

Wenn Qualifizierte Mehrheit (+), dann weiterprüfen bei

⁵⁹ Diese Legitimation stützt sich auf die Theorie der Legitimationskette, wie sie vor allem im deutschen Verfassungsrecht vertreten wird. Für die Staatsprüfung ist es ausreichend, nur von dieser Theorie auszugehen. In der Praxis des Europarechts findet jedoch eine Fülle von Legitimationskonzepten Anwendung, von denen die „Legitimationskette“ nur eine Möglichkeit ist. Zusammengefasst werden diese Konzepte üblicherweise unter der von Fritz Scharpf entwickelten Kategorisierung in „input“- und „output“-Legitimation, siehe Scharpf, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, in: Schuppert/Pernice/Haltern, Europawissenschaft, 2005.

II. Schritt 2: Einfach-, Doppelt-, oder Weiterqualifizierte Mehrheit?

1. Gewichtung der Stimmen gem. der Verträge

Wenn, wie regelmäßig, Doppelt-Qualifizierte Mehrheit (+), dann weiter bei 2. Qualifikationsstufe

Wenn weiterqualifizierte Mehrheit (+), dann unter Auslassung der 2. Stufe gleich die 3. Stufe prüfen.

2. Zweite Qualifikationsstufe
3. Dritte Qualifikationsstufe

1. Schritt: Einstimmigkeit oder Qualifizierte Mehrheit?

- 16 Gem. Art. 16 Abs. 3 EUV fasst der Rat, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit. Das heißt, dass in einigen besonders sensiblen Bereichen wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Steuer-, Asyl- und Einwanderungspolitik die Beschlüsse des Rates einstimmig gefasst werden. Jeder Mitgliedstaat kann in diesen Bereichen ein Veto einlegen. Wenn jedoch eine qualifizierte Mehrheit verlangt ist, dann muss weitergeprüft werden bei Schritt 2.

2. Schritt: Einfach-, Doppelt-, oder Weiterqualifizierte Mehrheit?

- 17 Im Regelfall wird eine Beschlussfassung nur bei qualifizierter Mehrheit erfolgen. Die Definition der qualifizierten Mehrheit ergibt sich aus Art. 16 Abs. 4 EUV und Art. 238 Abs. 2 und 3 AEUV. In diesem Verfahren muss als qualifizierte Mehrheit eine doppelte Mehrheit erlangt werden. Das heißt, dass je mindestens 55% der Mitgliedstaaten 65% der Bevölkerung repräsentieren müssen (Art 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV). Mindestens vier Mitgliedstaaten können eine Sperrminorität erreichen (Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV). Wird der Rat ausnahmesweise nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik tätig, sind gem. Art. 16 Abs. 4 UAbs. 3 i.V.m Art. 238 Abs. 2 AEUV für eine Mehrheit der Mitgliedstaaten 72% erforderlich.

- 18 Wenn nicht alle Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind kommt es bei der Bestimmung der qualifizierten Mehrheit gem. Art. 238 Abs. 3 AEUV, Art. 3 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 lediglich auf die stimmberechtigten Mitgliedstaaten und deren Bevölkerungen an. Beispiele hierfür sind Beschlussfassungen im Bereich der Verstärkten Zusam-

menarbeit (Art. 330 Abs. 3 AEUV) oder der Euro-Gruppe (Art. 136 Abs. 2 AEUV).

Hinweis: Bis zum 31.10.2014 galt für die Definition der qualifizierten Mehrheit gem. Art. 16 Abs. 5 EUV eine Übergangsregelung bis 31.3.2017. Zur Bestimmung der qualifizierten Mehrheit in diesem Zeitraum vgl. die 2. Auflage dieses Buches.

C. Das Europäische Parlament

Das EP ist mit dem Rat der EU die gesetzgebende Gewalt in der EU. 19 Daneben kommt dem EP auch eine Kontroll- oder Beratungsfunktion zu. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Rolle des EP deutlich gestärkt, so dass im mündlichen Examen mit Fragen in dieser Hinsicht zu rechnen ist.

I. Aufgaben

Gem. Art. 14 Abs. 1 EUV sind die Aufgaben des EP wie folgt: 20

„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.“

– Gesetzgebung

Das EP hat sich in den vergangenen Jahren mit jeder Neufassung der Verträge mehr Einflussmöglichkeiten im Rahmen der Gesetzgebung gesichert. Daher ist es mittlerweile mit dem Rat in dieser Hinsicht **gleichberechtigt**. Diese Entwicklung ist Resultat der Bestrebungen zum Abbau des **Demokratiedefizits** der EU.

– Haushaltsbefugnisse

Das EP legt in Zusammenarbeit mit dem Rat gem. Art. 314 AEUV auf Grundlage eines Vorentwurfs der Kommission den Jahreshaushaltsplan der EU fest.

– Kontroll- und Beratungsfunktion

Die **Kontroll- und Beratungsfunktion** des EP besteht in erster Linie **gegenüber der Kommission**. In diesem Rahmen wählt sie nicht nur den Präsidenten der Kommission (Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV), die gesamte Kommission kann ihre Arbeit vielmehr erst nach der Bestätigung durch das EP aufnehmen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV). Diese Maßnahme hat sich als besonders mächtiges Instrument des EP erwiesen, um Zugeständnisse von der Kommission und den Mitgliedstaaten zu erzwingen. Während der Arbeit der Kommission übt

das EP seine Kontroll- und Beratungsfunktion in erster Linie durch das ihr nach Art. 230 AEUV eingeräumte **Fragerrecht** und bei der **Erörterung des Gesamtbuchs** der Kommission nach Art. 233 AEUV aus. Als ultima ratio kann es darüber hinaus den Rücktritt der Kommission durch ein **Misstrauensvotum** nach Art. 17 Abs. 8 EUV erzwingen. Eine unmittelbare **allgemeine Kontrollfunktion** erfüllt das EP, wenn es von seinem Recht gem. Art. 226 AEUV Gebrauch macht, einen **Untersuchungsausschuss** einzusetzen, der Verstöße gegen das Unionsrecht oder andere Missstände bei der Anwendung desselben überprüft. Mittelbar kontrolliert das EP gem. Art. 228 AEUV durch die Einsetzung eines **Bürgerbeauftragten**, der auf Beschwerden von Unionsbürgern oder Personen mit Sitz in der EU Untersuchungen durchführt.

II. Zusammensetzung, Vorsitz und Sitz

- 21 Gem. Art. 14 EUV gilt für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments folgendes:

„Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammen. Ihre Anzahl darf 750 nicht überschreiten, zuzüglich des Präsidenten. Die Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.“

- 22 Gem. Art. 14 Abs. 3 EUV werden die Mitglieder des EP in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für die Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Die Einzelheiten hierzu werden gem. Art. 223 Abs. 1 AEUV vom Rat nach einem Entwurf des EP geregelt.

- 23 Die Sitzverteilung erfolgt gem. Art. 14 Abs. 2 EUV nach dem Grundsatz der **degressiven Proportionalität** (siehe hierzu schon beim Rat, Kapitel 4, Rn. 18). Die Extremfälle bilden hierbei Deutschland mit 96 Sitzen (oder ein Sitz pro 559.000 Einwohner) und Malta mit sechs Sitzen (oder ein Sitz pro 67.000 Einwohner). Die degressive Proportionalität verstößt gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit, die daher gem. Art. 14 Abs. 3 EUV auch nicht zu den Grundsätzen der Wahl zum EP gehört. Probleme bereitet auch die Vereinbarkeit der degressiven Proportionalität mit dem in Art. 9 S. 1 EUV statuierten Recht der Gleichbehandlung der Unionsbürger.

- 24 Der Präsident und das Präsidium werden für die Legislaturperiode des Parlaments (2 ½ Jahre) gem. Art. 14 Abs. 4 EUV aus der Mitte des Parlaments gewählt. Derzeitiger Präsident ist der Italiener **Antonio Tajani**.