

# Das institutionelle System der Europäischen Union

## 1. Die Merkmale des institutionellen Systems der Europäischen Union

Das als „institutioneller Rahmen“, im Sinne des Art. 13 EUV, bezeichnete System der Gesamtheit der Organe und sonstigen Einrichtungen der EU, zeichnet sich vor allem durch folgende Besonderheiten aus:

- Das System ist **autonom** gegenüber den Institutionen der Mitgliedstaaten. Dies sieht man deutlich an **Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 EUV** – „Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus“. Diese Autonomie ist insofern relativiert, als die Regierungen der Mitgliedstaaten formell in das institutionelle System eingebunden sind. Diese Einbindung besteht entweder über die Mitgliedschaft im Europäischen Rat und im Rat, vgl. **Art 15 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 EUV**, oder über die Mitwirkungsrechte bei der Bestellung der Mitglieder einzelner Organe, vgl. **Art. 19 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2 EUV**.
- Weiterhin weist das institutionelle System eine **zweifache Differenzierung** auf. Zum einen sind die verschiedenen Funktionen innerhalb der EU auf mehrere Institutionen verteilt, wodurch ein originelles gewaltenteiliges Modell entstanden ist. Zum anderen ist aus den Verträgen und der nachfolgenden Praxis ein vertikal geordnetes System von Institutionen entstanden.

Zu unterscheiden sind:

- 7 Hauptorgane, **Art. 13 Abs. 1 EUV**
- 2 Hilfsorgane, **Art. 13 IV EUV**
- Sonstige, von den Verträgen geschaffene Einrichtungen, z.B. der Bürgerbeauftragte, **Art. 228 AEUV**
- Einrichtungen die zwar in den Verträgen vorgesehen sind, jedoch durch Rechtsakte der Organe geschaffen wurden bzw. zu schaffen sind. Hierzu zählen beispielsweise die Fachgerichte, **Art. 257 AEUV**, der Europäische Datenschutzbeauftragte, **Art. 16 Abs. II AEUV** oder die Europäische Staatsanwaltschaft, **Art. 86 AEUV**
- Sowie Einrichtungen, die aufgrund unspezifischer Handlungsermächtigungen durch den EU-Gesetzgeber errichtet wurden. Zum Beispiel **Agenturen** und sonstige **ausgegliederte Ämter**.

## 2. Gilt in der EU das Prinzip der Gewaltenteilung?

Das institutionelle System der Union ist vom Prinzip der „Checks and balances“ geprägt. Dies gleicht im Wesentlichen dem klassischen Schema der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung sowie der Zuweisung dieser Funktionen an die verschiedenen Organe.

Es unterscheidet sich jedoch insofern grundlegend von diesem Schema, als die ausschließliche Zuweisung einer dieser Funktionen an nur ein Organ die Ausnahme bildet.

Andererseits sind die Gesetzgebungs- und in Grenzen auch Verwaltungsfunktion auf mehrere Organe verteilt. Nur die Funktion „Rechtsprechung“ wird ausschließlich vom EuGH und den ihm nachgeordneten Instanzen (EuG und die Fachgerichte) ausgeübt.

Im Rahmen der EU besteht zumindest formal eine Gewaltentrennung insoweit, als jedes Organ nur die ihm ausdrücklich im Vertrag zugewiesenen Befugnisse ausüben darf. Es ist ihm daher verwehrt die Aufgaben eines anderen Organs zu übernehmen, vgl. **Art. 13 Abs. 2 AEUV**.

In dieses System der Aufgabenzuweisung müssen auch die Mitgliedstaaten einbezogen werden, das es ihnen obliegt die Ausführung des Rechts der Union und die Gewährleistung des Rechtsschutzes sicherzustellen, sofern keine spezielle Zuständigkeit der EU-Organen begründet ist.

Im Ergebnis besteht in der EU ein System horizontal und vertikal gestaffelter Funktionsausübung.

### 3. Welches sind die den EU-Institutionen zugewiesenen Befugnisse?

Die von der Europäischen Union ausgeübten hoheitlichen Funktionen sind verteilt auf:

- Gesetzgebung:  
Die **Kommission** besitzt im Regelfall das ausschließliche Initiativrecht, Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV. Vereinzelt teilt sie ihr Initiativrecht mit den **Mitgliedstaaten**, Art. 76 AEUV.  
Das **Europäische Parlament** übt im Regelfall gemeinsam mit dem **Rat** die Gesetzgebungsbefugnis aus, Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV. In Ausnahmefällen kann der **Rat allein abschließend entscheiden**, muss allerdings zuvor in den häufigsten Fällen das Europäische Parlament zuvor anhören.  
Über Anhörungsrechte verfügen auch der **EWSA** sowie der **AdR** und der Ausnahmefällen der **Rechnungshof** sowie die **EZB**.
- Verwaltung:  
Innerhalb der Verwaltung werden die Verträge und die EU-Gesetzgebung im Regelfall **von den Mitgliedstaaten ausgeführt**. Soweit jedoch eine Ausführung durch die Union selbst vorgesehen (z.B. im Bereich des Wettbewerbsrechts (**Art. 105 Abs. 1 S. 2 AEUV** – Tätigwerden der Union von Amtswegen) oder wegen der Notwendigkeit einheitlicher Bedingungen erforderlich ist (vgl. **Art. 291 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV**), obliegt diese Tätigkeit der Kommission.  
Im Fall der Erforderlichkeit einheitlicher Bedingungen ist zumeist ein Ausschuss staatlicher Beamter beteiligt („Ausschussverfahren“).  
Teilweise kann der Rat selbst Durchführungsmaßnahmen beschließen. Im Rahmen ihrer speziellen Aufgaben übt auch die Europäische Zentralbank Verwaltungsaufgaben aus.
- Rechtsprechung:  
Die rechtsprechende Tätigkeit obliegt im Rahmen der Union dem Europäischen Gerichtshof, dem Gericht der Justiz und ggf. den Fachgerichten, **Art. 19 I EUV**.
- Haushaltskontrolle:  
Die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung der EU obliegt dem Europäischen Rechnungshof, **Art. 287 Abs. 1 AEUV**.

- Allgemeine Kontrolle:

Die allgemeine Aufsicht über die Einhaltung des EU-Rechts durch die Institutionen, die Mitgliedstaaten sowie natürliche und juristische Personen obliegt in der Regel der **Kommission, Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV**.

**In Ausnahmefällen** (z.B. in der Wirtschafts- oder der Haushaltspolitik, **Art. 121 II, 126 VI AEUV**) ist **der Rat** an der Kontrolle beteiligt.

Das **Europäische Parlament** ist ebenfalls zur politischen Kontrolle befugt. Diese erfolgt mithilfe seines allgemeinen Rechts zur öffentlichen Beratung, zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, sowie des Rechts auf Vorlage von Berichten und die Beantwortung von Fragen durch den Rat und die Kommission.

Der Rat, die Kommission, das Europäische Parlament und Mitgliedstaaten können indirekte Kontrollen über die Rechtmäßigkeit des Handelns der Organe durch Befassung des EuGH ausüben.

- Abschluss internationaler Abkommen:

Der Abschluss internationaler Abkommen obliegt in der Regel dem Rat, in Ausnahmefällen der Kommission, während Kommission selbst im Gegenzug die **Verhandlungen** führt, vgl. **Art. 218 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV**.

Im Regelfall ist die Zustimmung oder die Anhörung des Europäischen Parlaments geboten, **Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 lit. b AEUV**. Besonderheiten sind aufgrund der intergouvernementalen Natur im Rahmen der GASP zu beachten.

#### 4. Die Bedeutung der Kategorien der „Zuständigkeiten“ und der „Befugnisse“ im EU-Recht

Die Tätigkeit der EU-Institutionen unterliegt zwei im EUV ausdrücklich bezeichneten Schranken: gemäß **Art. 5 Abs. 2 EUV** darf die Union nur im Rahmen der ihr zugewiesenen Zuständigkeiten handeln („Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“). Innerhalb dieses Rahmens übt jedes Organ die ihm jeweils übertragenen Befugnisse aus, **Art. 13 Abs. 2 EUV**.

Jede Tätigkeit der EU setzt also eine **vertragliche Handlungsermächtigung** voraus. Will ein Organ innerhalb dieses Bereichs tätig werden, so darf es dies nur, wenn und soweit ihm entsprechende Befugnisse (z.B. zur Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung) zugewiesen sind. Entsprechend sind die Organe nur dann befugt, **anstelle eines anderen Organs** zu handeln, wenn dies ausdrücklich im Vertrag vorgesehen ist, vgl. z.B. **Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 S. 2, UAbs. 3 AEUV**.

#### 5. Besteht in der EU ein „institutionelles Gleichgewicht“?

Zwar bedient sich der EuGH dieses Begriffs, doch fehlt im positiven Recht jegliche Anknüpfungsmöglichkeit, um das Verhältnis der Organe anhand eines derartigen Grundsatzes näher zu bestimmen. Dies zumindest dann, wenn der Begriff einen über den Wortlaut der Verträge hinausreichenden Inhalt aufweisen soll.

Der Begriff „institutionelles Gleichgewicht“ enthält entweder nur eine Umschreibung der in den Verträgen geregelten Organbeziehungen. In dem Fall bildet der Begriff eine Leerformel, an deren Stelle ein Verweis auf den Wortlaut der Verträge präziser wäre.

Oder aber er artikuliert eine verfassungspolitische Zielsetzung. Hierbei kann man dem Begriff zwar wünschenswerte institutionelle Ausgestaltungen unterlegen, doch steht man außerhalb der Verträge und damit außerhalb des zugewiesenen Rahmens für die Befugnisse der Organe.

#### 6. Was versteht man unter dem Begriff der „Geschäftsordnungsautonomie“ im institutionellen System der EU?

Die Institutionen der EU verfügen über das Recht zur **Selbstorganisation**. Es ist ein Prinzip von allgemeiner verfassungsrechtlicher Tragweite und besagt, dass eine Institution befugt ist, im Rahmen der ihr zugewiesenen Zuständigkeiten und Befugnisse **selbstständig** die Art und Weise der Erfüllung ihrer Aufgaben mithilfe von Normen des objektiven Rechts festzulegen.

Selbstorganisation bedeutet inhaltlich vor allem die Entscheidung über die **interne Organisation**, über die **Prioritäten der jeweiligen Tätigkeiten** (also die Bestimmung der Tagesordnung) sowie die Entscheidung über die **internen Verfahren**.

Die Abgrenzung des Bereichs, welcher vom Selbstorganisationsrecht erfasst ist, gegenüber den Zuständigkeiten anderer Organe und der Mitgliedstaaten ist nicht eindeutig bestimmt. Die Mitgliedstaaten sind jedenfalls verpflichtet, die Ausübung dieses Rechts durch die EU-Organe nicht zu behindern, während auf der anderen Seite die EU-Organe untereinander und gegenüber den Mitgliedstaaten die jeweiligen Zuständigkeiten und Befugnisse achten müssen.

In formaler Hinsicht manifestiert sich das Selbstorganisationsrecht vor allem im Erlass einer Geschäftsordnung (vgl. z.B. **Art. 232**, **Art. 235 Abs. 3**, **Art. 240 Abs. 3**, **Art. 249 Abs. 1 AEUV**).