

# Europarecht

Herdegen

21., überarbeitete und erweiterte Auflage 2019

ISBN 978-3-406-74016-9

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](http://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

- Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU: Elżbieta Bieńkowska (Polen)
- Justiz, Verbraucher und Gleichstellung: Věra Jourová (Tschechien)
- Bildung, Kultur, Jugend und Sport: Tibor Navracsics (Ungarn)
- Regionalpolitik: Corina Crețu (Rumänien)
- Wettbewerb: Margrethe Vestager (Dänemark)
- Forschung, Wissenschaft und Innovation: Carlos Moedas (Portugal)
- Digitale Wirtschaft und Gesellschaft: Mariya Gabriel (Bulgarien)

Die Kommission besteht einschließlich ihres Präsidenten und des 55 Hohen Vertreters aus je einem Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaates (Art. 17 Abs. 4 EUV).

Der Vertrag von Lissabon zielt auf eine weitere Verkleinerung des Kommissionskollegiums. Ab dem 1. November 2014 sollte das Kommissionskollegium auf die Zahl der Mitglieder verkleinert werden, die zwei Dritteln der Mitgliedstaaten entspricht. Der Europäische Rat hat diese Verkleinerung mit Einstimmigkeit aufgeschoben (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 1 EUV).

Die Mitglieder der Kommission nehmen ihre Aufgaben in völliger 56 Unabhängigkeit, allein den allgemeinen Interessen der Union verpflichtet, wahr (Art. 17 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 UAbs. 3 EUV). Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 1 EUV). Als Kollegium ist die Kommission dem Europäischen Parlament verantwortlich und die Mitglieder können über einen Misstrauensantrag des Parlaments zur Niederlegung ihrer Ämter gezwungen werden (Art. 17 Abs. 8 EUV).

Eine herausgehobene Stellung hat der Präsident der Kommission 57 inne. Er gehört dem Europäischen Rat (Art. 15 Abs. 2 Satz 1 EUV) an. Der Präsident der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament (unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Parlamentswahlen) gewählt (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV).

Die Liste der übrigen Kommissionskandidaten wird auf Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten vom Rat angenommen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 Satz 1 EUV). Dabei ist das Auswahlermessen innerhalb des Verfahrens beschränkt. Alle Mitglieder

der Kommission müssen aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa „[...] volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten“ (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 EUV). Außerdem muss in einem strikten System gleichberechtigter Rotation das demographische und geographische Spektrum zum Ausdruck kommen (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 Satz 1 EUV).

58 Dem Präsidenten der Kommission kommt die politische Führungsrolle im Kommissionskollegium zu. So hat er die Richtlinienkompetenz (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 *lit. a* EUV) und entscheidet über die Zuständigkeiten der einzelnen Kommissionsmitglieder (Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 *lit. b* EUV). Zudem bestimmt Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2 Satz 1 EUV, dass ein Kommissionsmitglied (mit Ausnahme des Hohen Vertreters) sein Amt niederzulegen hat, soweit es hierzu vom Präsidenten aufgefordert wurde.

Neben dem Kommissionspräsidenten kommt dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik eine besondere Rolle zu. Dieser wird mit Zustimmung des Präsidenten vom Europäischen Rat ernannt (Art. 18 Abs. 1 Satz 1 EUV) und ist kraft Amtes Vizepräsident der Kommission und deren Außenkommissar (Art. 18 Abs. 4 EUV). Er leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union (Art. 18 Abs. 2 Satz 1 EUV). Dabei ist er auch in die Arbeit anderer Organe eingebunden. So führt er den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ (Art. 18 Abs. 3 EUV) und nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rates teil (Art. 15 Abs. 2 Satz 2 EUV).

### 3. Beschlussfassung und Geschäftsordnung

59 Bei der Beschlussfassung gilt das Kollegialprinzip. Die Beschlüsse der Kommission werden mit der Mehrheit der Mitglieder gefasst (Art. 250 Abs. 1 AEUV). Nähere Bestimmungen trifft die Geschäftsordnung. Die Geschäftsordnung sieht neben der Beschlussfassung in gemeinschaftlicher Sitzung (ordentliches Verfahren gem. Art. 8) die Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren (Art. 12) vor. Eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen auch auf eines oder mehrere Kommissionsmitglieder ist möglich, soweit es sich nur um Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung handelt (Art. 13 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Kommission). Hiervon ausgenommen sind Grundsatzentscheidungen (s. EuGH, Rs. C-5/85, EU: C:1986:328, Rn. 37 – *Akzo*).

Verstöße gegen die Geschäftsordnung können wegen eines wesentlichen Formmangels zur Nichtigkeit von Rechtsakten der Kommission führen. 60

Im Zusammenhang mit einer Klage von Unternehmen aus mehreren Mitgliedstaaten gegen eine Entscheidung der Kommission in Wettbewerbssachen (Feststellung wettbewerbshindernder Praktiken, Untersagungsverfügung und Festsetzung von Geldbußen) hat der EuGH entschieden, dass die Kommission im Einklang mit ihrer Geschäftsordnung als Kollegium über von ihr erlassene Rechtsakte einschließlich der Begründungen entscheiden und dabei als Gremium den Rechtsakt auch in allen verbindlichen Sprachen annehmen muss (EuGH, Rs. C-137/92 P, EU:C:1994:247, Rn. 11 – BASF).

#### 4. Aufgaben

##### Die wichtigsten Aufgaben der Kommission

61

- Mitwirkung an der Rechtsetzung durch Rat und Parlament
  - Initiative
  - weitere Beteiligung
- Ausübung eigener Rechtsetzungsbefugnisse
- Erlass von Durchführungsbestimmungen aufgrund einer Ermächtigung des Rates
- Außenvertretung der Union (außer im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik)
- Entscheidungen im Verwaltungsvollzug
- Kontrollaufgaben
  - Vertragsverletzungsverfahren
  - Nichtigkeits- und Untätigkeitsklage
  - Genehmigung von nationalen Abweichungen von unionsrechtlichen Regeln

Die Aufgaben der Kommission als Organ der Europäischen Union 62 und der Europäischen Atomgemeinschaft sind allgemein in Art. 17 Abs. 1 EUV umschrieben. Daraus ergeben sich folgende Aufgabenfelder für die Kommission:

- Initiativen zur Förderung allgemeiner Interessen (etwa durch Empfehlungen und Stellungnahmen),
- Wächterfunktion (Sicherstellung der Einhaltung der Unionsrechtsordnung),

- Wahrnehmung von Koordinierungs-, Exekutiv-, und Verwaltungsfunktionen,
- Ausführung des Haushaltsplans und Programmverwaltung,
- Außenvertretungsfunktion,
- Mitwirkung am Erlass von Rechtsakten des Rates und des Europäischen Parlaments,
- Ausübung von Durchführungsbefugnissen aufgrund einer Ermächtigung des Rates.

63 An der Rechtsetzung ist die Kommission vor allem durch die Einbringung von Vorschlägen beteiligt. Die meisten Rechtsakte können nur auf Initiative der Kommission erlassen werden. Einer Untätigkeit der Kommission können das Europäische Parlament und der Rat dadurch begegnen, dass sie die Kommission zu einer Initiative auffordern (Art. 225, 241 AEUV).  
Der EU-Vertrag sieht zudem eine besondere Form der Bürgerinitiative vor. Danach können Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million beträgt und die Angehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten sind, (in einem näher zu regelnden Verfahren) die Kommission auffordern, Vorschläge für „Rechtsakte“ zu unterbreiten (Art. 11 Abs. 4 EUV); hierzu näher Verordnung [EU] Nr. 211/2011, ABl. 2011 L 65, S. 1. Im Lichte des Demokratieprinzips ist der Begriff des „Rechtsaktes“ weit auszulegen und deckt auch Beschlüsse zur Aufnahme oder Beendigung von Vertragsverhandlungen (zur Bürgerinitiative „Stop TTIP“ EuG, Rs. T-754/14, EU:C:2017:323, Rn. 37 f. – *Efler u. a. / Kommission*).

Wenn der Rat auf Vorschlag der Kommission tätig wird, so kann er grundsätzlich Änderungen dieses Vorschlages nur mit Einstimmigkeit beschließen (Art. 293 Abs. 1 AEUV).

Durch Sekundärrecht kann die Europäische Kommission gem. Art. 290 Abs. 1 AEUV zum Erlass konkretisierender Bestimmungen ermächtigt werden (hierzu § 8 Rn. 62). In einigen wenigen Bereichen hat die Kommission eine originäre Rechtsetzungskompetenz (s. etwa Art. 106 Abs. 3 AEUV).

Der Rat hat für die Ausgestaltung der Durchführungsbefugnisse der Kommission mehrere Verfahren entwickelt, bei denen Ausschüsse (besetzt mit Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Vertreters der Kommission) eine zentrale Bedeutung haben („Komitologie“, hierzu unten § 8 Rn. 67).

Wichtige Kompetenzen hat die Kommission im Bereich der Außenbeziehungen, etwa bei der Aushandlung völkerrechtlicher Verträge (Art. 218 Abs. 3 AEUV). Sie unterhält auch Beziehungen zu

den Organen der Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen. Im Bereich der Außenbeziehung hat der Hohe Vertreter eine Leitungsfunktion (Art. 18 Abs. 2 EUV) inne.

In verschiedenen Bereichen nimmt die Kommission Exekutivbefugnisse wahr. In Händen der Kommission liegt insbesondere der direkte Verwaltungsvollzug des Wettbewerbsrechtes. Daneben ist die Kommission zuständig für die Bestätigung (Genehmigung) von Abweichungen einzelner Mitgliedstaaten von Harmonisierungsmaßnahmen gem. Art. 114 Abs. 6 bis 9 AEUV sowie für die Empfehlung zu Schutzmaßnahmen in Krisensituationen (Art. 144 Abs. 2 Satz 2 AEUV). Schließlich fungiert die Kommission als Hüterin der Unionsordnung (Art. 17 Abs. 1 Satz 2 und 3 EUV). Zur Durchsetzung der Unionsverpflichtungen der Mitgliedstaaten kann die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV betreiben.

## 5. Verwaltungsorganisation

### Organisationsplan der Europäischen Kommission – Abteilungen (Generaldirektionen), Dienststellen und Exekutivagenturen

65

Abteilungen (Generaldirektionen) und Dienststellen

- Beschäftigung, Soziales und Integration (EMPL)
- Bibliothek und elektronische Ressourcen
- Bildung, Jugend, Sport und Kultur (EAC)
- Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW)
- Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI)
- Datenschutzbeauftragter (DSB)
- Dienst zur Unterstützung von Strukturreformen (SRRS)
- Dolmetschen (SCIC)
- Energie (ENER)
- Eurostat (ESTAT)
- Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA)
- Forschung und Innovation (RTD)
- Gemeinsame Forschungsstelle (JRC)
- Generalsekretariat (SG)
- Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE)

- Handel (TRADE)
- Haushalt (BUDG)
- Historisches Archiv
- Humanressourcen und Sicherheit (HR)
- Informatik (DIGIT)
- Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO)
- Interner Auditdienst (IAS)
- Juristischer Dienst (SJ)
- Justiz und Verbraucher (JUST)
- Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (ECHO)
- Klimapolitik (CLIMA)
- Kommunikation (COMM)
- Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT)
- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI)
- Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE)
- Migration und Inneres (HOME)
- Mobilität und Verkehr (MOVE)
- Nachbarschaftspolitik und Erweiterungshandlungen (NEAR)
- Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO)
- Steuern und Zollunion (TAXUD)
- Übersetzung (DGT)
- Umwelt (ENV)
- Wettbewerb (COMP)
- Wirtschaft und Finanzen (ECFIN)
- Europäisches Zentrum für politische Strategie (EPSC)
- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)
- Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO)
- Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik – Brüssel (OIB)
- Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik – Luxemburg (OIL)
- Europäisches Amt für Personalauswahl (EPSO)
- Amt für Veröffentlichungen (OP)

Exekutivagenturen

- Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (EASME)
- Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA)

- Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel (CHAFEA)
- Exekutivagentur für Innovation und Netze (INEA)
- Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA)
- Exekutivagentur für die Forschung (REA)

Eine differenzierte Auflistung der Generaldirektionen und sonstigen Dienststellen findet sich unter: [https://ec.europa.eu/info/departments\\_de](https://ec.europa.eu/info/departments_de) (abgerufen am 19.07.2019).

Die Verwaltungsstruktur der Europäischen Kommission ist im Zuge des <sup>66</sup> *Vertrages von Lissabon* neu geordnet worden. Eine zentrale Rolle spielen die für einzelne Sachbereiche zuständigen Generaldirektionen (auf französisch: „*Directions Générales*“, abgekürzt „DG“). Neben den Generaldirektionen stehen das Generalsekretariat und eine Reihe spezieller Dienste, Ämter und Exekutivagenturen. Dabei kommt dem Juristischen Dienst eine besondere Rolle zu. Er wird insbesondere beim Erlass von Rechtsakten und sonstigen Maßnahmen mit rechtlichen Auswirkungen zugezogen. Die einzelnen Generaldirektionen und Dienste sind dem Geschäftsbereich eines weisungsbefugten Kommissionsmitglieds zugeordnet.

Die Kommissare werden von sogenannten „Kabinetten“ mit einem <sup>67</sup> Kabinettschef als Leiter unterstützt. Die Kabinettschefs spielen eine wesentliche Rolle bei der Willensbildung innerhalb der Kommission.

## V. Europäisches Parlament

### 1. Allgemeines

Das Europäische Parlament fungiert als das demokratische Repräsentativorgan in der Europäischen Union. Es setzt sich aus den „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 EUV) zusammen und vertritt diese unmittelbar (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV). Wichtige Mitspracherechte hatte das Parlament im Verlaufe der Entwicklung zunächst im Haushaltsbereich erlangt. Im Übrigen war das Europäische Parlament lange Zeit weitgehend auf Anhörungs- und Kontrollbefugnisse beschränkt. Später ist seine Beteiligung an der Rechtsetzung zunehmend stärker ausgeformt worden. Die Debatte um ein „Demokratiedefizit“ in der Unionsordnung ist mit der Willensbildung auf Unionsebene verbunden. Dabei ist zu bedenken, dass eine stärkere Parlamentarisierung

der Rechtsetzung leicht in ein Spannungsfeld zum Grundsatz der Subsidiarität gelangen kann. Die Abgeordneten des Parlaments üben keinerlei nationale Hoheitsgewalt aus und sind von jeglichen staatsrechtlichen Bindungen frei. Je stärker die programmatische Verbundenheit über nationale Grenzen hinaus in den Gruppierungen des Europäischen Parlaments wächst, desto stärker dürften die unitarisierenden Tendenzen im Parlament werden. Es ist bezeichnend, dass die Rücknahme von Regelungsvorhaben durch die Kommission im Dienste der Subsidiarität gerade beim Europäischen Parlament auf Beanstandung gestoßen ist.

69 Für das Bundesverfassungsgericht vermittelt die Beteiligung des Europäischen Parlaments auf Unionsebene für sich genommen noch keine hinreichende demokratische Legitimationsgrundlage. Vielmehr erfolge im Staatenverbund der Europäischen Union die „demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten“ (BVerfGE 89, 155 [185]; BVerfGE 123, 267 [370f.]). Der demokratischen Legitimation durch das Europäische Parlament will das Bundesverfassungsgericht nur eine „stützende Funktion“ attestieren („die sich verstärken ließe, wenn es nach einem in allen Mitgliedstaaten übereinstimmenden Wahlrecht gemäß Art. 138 EGV [Art. 223 Abs. 1 AEUV] gewählt würde und sein Einfluss auf Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wuchse“ [BVerfGE 89, 155 [186]]).

Die Absage an eine tragende Rolle des Europäischen Parlaments für die Stabilität des „Regierungssystems“ der Union steht auch hinter den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, welche zunächst die Fünf-Prozent-Sperrklausel (BVerfGE 129, 300 [324ff.]) und dann die Drei-Prozent-Sperrklausel (BVerfGE 135, 259 [292ff.] Rn. 65ff.) bei Wahlen zum Europäischen Parlament verworfen haben.