



DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

Die Kommission ist das Organ der EU, das das alleinige Initiativrecht im Bereich der Legislative und wichtige Exekutivbefugnisse in Politikfeldern wie Wettbewerb und Außenhandel besitzt. Sie ist das wichtigste Exekutivorgan der Europäischen Union und besteht aus einem Kollegium von Kommissionsmitgliedern, dem ein Mitglied je Mitgliedstaat angehört. Die Kommission überwacht die Anwendung des Unionsrechts und die Einhaltung der Verträge durch die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus führt sie den Vorsitz in den mit der Umsetzung des Unionsrechts beauftragten Ausschüssen. Das frühere System der Ausschussverfahren wurde durch die neuen Rechtsinstrumente ersetzt: die Durchführungsrechtsakte und die delegierten Rechtsakte.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), die Artikel 234, 244 bis 250, 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und der [Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften](#) (Fusionsvertrag)^[1].

GESCHICHTLICHER ÜBERBLICK

Ursprünglich besaß jede Gemeinschaft ein eigenes Exekutivorgan: die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) und jeweils eine Kommission für die beiden 1957 durch die Römischen Verträge gegründeten Gemeinschaften EWG und Euratom. Diese Exekutivorgane wurden am 8. April 1965 im Rahmen des Fusionsvertrags zu einer einzigen Europäischen Kommission fusioniert ([1.1.2](#)).

ZUSAMMENSETZUNG UND RECHTSPERSÖNLICHKEIT

A. Anzahl der Mitglieder

Der Kommission gehörten lange Zeit mindestens ein, allerdings nicht mehr als zwei Mitglieder pro Mitgliedstaat an. Im Vertrag von Lissabon war ursprünglich vorgesehen, dass die Kommission ab dem 1. November 2014 aus einer Zahl von Mitgliedern besteht, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht. Zugleich sollte durch den Vertrag ein Flexibilitätsfaktor hinzukommen, sodass die endgültige Zahl der Mitglieder der Kommission vom Europäischen Rat festgelegt werden kann (Artikel 17

[1]ABl. P 152 vom 13.7.1967, S. 2.



Absatz 5 EUV). Im Jahr 2009 hat der Europäische Rat beschlossen, dass die Kommission weiterhin aus einer Zahl von Mitgliedern zusammengesetzt ist, die der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht.

B. Ernennungsverfahren

Im Vertrag von Lissabon ist festgelegt, dass das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen ist, wenn der Europäische Rat dem Parlament nach entsprechenden Konsultationen (gemäß der dem Vertrag als Anhang beigefügten Erklärung Nr. 11 zu Artikel 17 Absätze 6 und 7 EUV) mit qualifizierter Mehrheit den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vorschlägt. Das Europäische Parlament wählt den Präsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Artikel 17 Absatz 7 EUV).

Der Rat der Europäischen Union (im Folgenden „der Rat“) bestätigt mit qualifizierter Mehrheit und im Einvernehmen mit dem designierten Kandidaten für das Amt des Präsidenten die Liste der übrigen Kandidaten, die er gemäß den von den einzelnen Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschlägen als Mitglieder der Kommission zu benennen gedenkt.

Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Kommission – einschließlich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Danach wird die Kommission vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt.

Seit dem Vertrag von Maastricht wird die Amtszeit der Mitglieder der Kommission der Wahlperiode des Europäischen Parlaments angepasst, d. h. sie dauert fünf Jahre und kann verlängert werden.

C. Rechenschaftspflicht

1. Eigenverantwortung (Artikel 245 AEUV)

Die Mitglieder der Kommission

- üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus; sie dürfen insbesondere Anweisungen von Dritten – einer Regierung oder einer anderen externen Stelle – weder anfordern noch entgegennehmen;
- sie dürfen keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben.

Ein Mitglied der Kommission kann auf Antrag des Rates oder der Kommission durch den Gerichtshof seines Amtes enthoben werden, wenn es die genannten Pflichten verletzt oder eine schwere Verfehlung begangen hat (Artikel 247 AEUV).

2. Gemeinsame Verantwortung

Die Kommission ist gemäß Artikel 234 AEUV gegenüber dem Parlament geschlossen verantwortlich. Nimmt das Parlament einen Misstrauensantrag gegen die Kommission an, müssen ihre Mitglieder geschlossen zurücktreten, einschließlich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der sein im Rahmen der Kommission ausgeübtes Amt niederzulegen hat.



ORGANISATION UND ARBEITSWEISE

Die Kommission arbeitet entsprechend den politischen Vorgaben ihres Präsidenten, der über ihre interne Organisation beschließt. Der Präsident verteilt die Tätigkeitsbereiche auf die Mitglieder. Jedes Mitglied der Kommission ist somit für ein bestimmtes Politikfeld verantwortlich und übt die Amtsgewalt über die entsprechenden Verwaltungsdienststellen aus. Nach der Billigung durch das Kollegium ernennt der Präsident die Vizepräsidenten aus den Reihen seiner Mitglieder. Der Hohe Vertreter ist automatisch ein Vizepräsident der Kommission. Ein Mitglied der Kommission muss zurückzutreten, sobald der Präsident nach der Zustimmung des Kollegiums darum ersucht.

Die Kommission verfügt über ein Generalsekretariat mit 31 Generaldirektionen, die die Politik, die Rechtsvorschriften und die Finanzierung der EU ausarbeiten, verwalten und umsetzen. Darüber hinaus gibt es noch 22 Sonderabteilungen (Dienststellen und Agenturen), die sich mit Ad-hoc-Fragen oder horizontalen Fragen befassen. Dazu gehören das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, der Juristische Dienst, die Historischen Archive, das Amt für Veröffentlichungen, das Europäische Zentrum für politische Strategie und die Taskforce für die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich auf der Grundlage von Artikel 50 EUV. Ferner gibt es sechs Exekutivagenturen, etwa die Exekutivagentur für die Forschung, die Aufgaben durchführen, welche ihnen von der Kommission übertragen wurden, allerdings eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Abgesehen von einigen Ausnahmen fasst die Kommission ihre Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder (Artikel 250 AEUV).

Die Kommission trifft sich allwöchentlich, um über politisch sensible Themen zu beraten und die Vorschläge anzunehmen, denen im mündlichen Verfahren zugestimmt werden muss, während weniger sensible Themen im schriftlichen Verfahren angenommen werden. Verwaltungsbezogene oder administrative Maßnahmen können durch ein System der Ermächtigung angenommen werden, wobei das Kollegium eines seiner Mitglieder dazu befugt, Beschlüsse in seinem Namen zu fassen (dies ist insbesondere in Bereichen wie Agrarbeihilfen oder Antidumpingmaßnahmen von Bedeutung), oder durch eine Weiterübertragung, bei der Beschlüsse an eine administrative Ebene übertragen werden, in der Regel an die Generaldirektoren.

BEFUGNISSE

A. Initiativbefugnisse

Die Kommission besitzt grundsätzlich das alleinige Initiativrecht beim Erlass von Rechtsvorschriften der EU (Artikel 17 Absatz 2 EUV). Sie arbeitet Entwürfe von Rechtsakten aus, die von den beiden beschlussfassenden Organen (Parlament und Rat) angenommen werden sollen.

1. Umfassende Initiativbefugnisse: Vorschlagsbefugnis

a. Initiative der Rechtsetzung

Die Vorschlagsbefugnis ist in diesem Sinne die umfassendste Form der Initiativbefugnis, zum einen, weil es sich stets um ein ausschließliches Recht handelt,



und zum anderen, weil das beschließende Organ in seinen Handlungen stark eingeschränkt ist, da es ohne Vorschlag keinen Beschluss fassen und auch nur auf der Grundlage des vorgelegten Vorschlags beschließen kann.

Die Kommission arbeitet sämtliche Legislativvorschläge (für Verordnungen oder Richtlinien) aus, die zur Durchführung der Verträge erforderlich sind, und legt sie dem Rat und dem Parlament vor ([1.2.3](#)).

b. Haushaltsinitiative

Die Kommission arbeitet den Entwurf des Haushaltsplans aus, den sie gemäß Artikel 314 AEUV dem Rat und dem Parlament vorlegt ([1.2.5](#)).

c. Beziehungen zu Drittstaaten

Auf der Grundlage eines Mandats des Rates handelt die Kommission gemäß Artikel 207 und 218 AEUV internationale Abkommen aus, die dem Rat anschließend zum Abschluss vorgelegt werden. Dazu zählen die Verhandlungen über den Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Artikel 6 Absatz 2 EUV). Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist der Hohe Vertreter für die Aushandlung von Abkommen zuständig. Gemäß Artikel 50 EUV und Artikel 218 Absatz 3 AEUV legt die Kommission zudem Empfehlungen zur Aufnahme von Verhandlungen über einen Austritt aus der EU vor.

2. Beschränkte Initiative: Befugnis zur Abgabe von Empfehlungen oder Stellungnahmen

a. Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion ([2.6.2](#))

Die Kommission nimmt Aufgaben bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wahr. Sie legt dem Rat Folgendes vor:

- Empfehlungen zur Ausarbeitung eines Entwurfs für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und Verwarnungen im Falle der Gefahr der Unvereinbarkeit der Wirtschaftspolitik mit diesen Grundzügen (Artikel 121 Absatz 4 AEUV);
- Vorschläge für eine vom Rat durchgeführte Bewertung der Frage, ob in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht (Artikel 126 Absatz 6 AEUV);
- Empfehlungen zu den bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines Mitgliedstaats, dessen Währung nicht der Euro ist, zu ergreifenden Maßnahmen (gemäß Artikel 143 AEUV);
- Empfehlungen zum Wechselkurs zwischen der einheitlichen Währung und anderen Währungen sowie zu den allgemeinen Leitlinien der Wechselkurspolitik (gemäß Artikel 219 AEUV);
- Bewertungen nationaler Strategiepläne und Vorstellungen länderbezogener Entwürfe von Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters.

b. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

In diesem Bereich fand eine Übertragung zahlreicher Befugnisse von der Kommission auf den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) statt. Allerdings kann die Kommission den



Hohen Vertreter dabei unterstützen, dem Rat Entscheidungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu unterbreiten (Artikel 30 EUV). Der Hohe Vertreter ist gleichzeitig ein Vizepräsident der Kommission.

B. Kontrollbefugnis in Bezug auf die Umsetzung des Unionsrechts

In den Verträgen ist vorgesehen, dass die Kommission für die ordnungsgemäße Anwendung der Verträge und der Beschlüsse zu ihrer Umsetzung Sorge trägt (abgeleitetes Recht). Sie ist damit die „Hüterin der Verträge“. Dabei handelt es sich vor allem um das „Vertragsverletzungsverfahren“ gegenüber den Mitgliedstaaten, das in Artikel 258 AEUV vorgesehen ist.

C. Durchführungsbefugnisse

1. Befugnisse, die sich aus den Verträgen ergeben

Die Kommission besitzt folgende wichtige Befugnisse: die Ausführung des Haushaltsplans (Artikel 317 AEUV); das Recht, den Mitgliedstaaten die Genehmigung zu erteilen, die in den Verträgen vorgesehenen Schutzmaßnahmen, insbesondere in Übergangszeiträumen, zu ergreifen (z. B. Artikel 201 AEUV); und Befugnisse im Bereich der Durchsetzung der Wettbewerbsregeln, insbesondere die Kontrolle über staatliche Beihilfen, gemäß Artikel 108 AEUV.

Bei den finanziellen Rettungspaketen, die zur Bekämpfung der Schuldenkrise einiger Mitgliedstaaten geschnürt wurden, trägt die Kommission zudem die Verantwortung für die Verwaltung der vom EU-Haushalt getragenen und garantierten Finanzmittel. Die Kommission ist darüber hinaus befugt, für das Abstimmungsverfahren im Gouverneursrat des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) statt der Einstimmigkeit eine außerordentliche qualifizierte Mehrheit von 85 % vorzusehen, wenn sie (im Einvernehmen mit der EZB) beschließt, dass ein Beschluss über die Gewährung einer Finanzhilfe gefasst werden muss, weil andernfalls die wirtschaftliche oder finanzielle Stabilität des Euro-Währungsgebiets in Gefahr wäre (Artikel 4 Absatz 4 des ESM-Vertrags) ([2.6.8](#)).

2. Vom Parlament und vom Rat übertragene Befugnisse

Nach Maßgabe von Artikel 291 AEUV übt die Kommission die Befugnisse aus, die ihr für die Durchführung der vom Parlament und vom Rat verabschiedeten Rechtsakte übertragen wurden.

Im Rahmen des Vertrags von Lissabon wurden neue Regeln und allgemeine Grundsätze eingeführt, „nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren“ (Artikel 291 Absatz 3 AEUV und Verordnung (EU) Nr. 182/2011). Sie ersetzen die früheren Ausschussverfahren durch zwei neue Instrumente, nämlich das Beratungsverfahren und das Prüfverfahren. Kontrollbefugnisse des Parlaments und des Rates sind formell vorgesehen; zudem wurde ein Berufungsverfahren für Konfliktfälle ausgearbeitet.

3. Delegierte Rechtsakte

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zudem eine neue Kategorie von Rechtsvorschriften eingeführt, die zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsakten angesiedelt ist. Diese delegierten „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“ (Artikel 290



AEUV) sind „Rechtsakte [...] mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes“ (auch „Basisrechtsakt“ genannt). Grundsätzlich verfügt das Parlament über dieselben Kontrollrechte wie der Rat.

D. Regelungs- und Anhörungsbefugnisse

Aufgrund der Verträge hat die Kommission nur in seltenen Fällen eine umfassende Regelungsbefugnis. Eine Ausnahme dabei ist Artikel 106 AEUV, wonach die Kommission berechtigt ist, die Anwendung der EU-Vorschriften für öffentliche Unternehmen und öffentliche Dienstleister von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sicherzustellen und gegebenenfalls geeignete Richtlinien oder Beschlüsse an die Mitgliedstaaten zu richten.

Laut den Verträgen hat die Kommission das Recht, in vielen Fällen Empfehlungen zu unterbreiten oder Berichte und Stellungnahmen vorzulegen. Bei einigen Beschlüssen ist auch ihre Anhörung vorgesehen, so etwa bei Beschlüssen über die Aufnahme neuer Mitglieder in die Union (Artikel 49 EUV). Die Kommission wird zudem insbesondere bei Änderungen des Statuts anderer Institutionen und Gremien angehört, etwa was das Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments, das Statut des Europäischen Bürgerbeauftragten und das Statut des Gerichtshofs betrifft.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Die Kommission ist der wichtigste Ansprechpartner des Parlaments in Fragen der Rechtsetzung und des Haushalts. Eine parlamentarische Kontrolle des Arbeitsprogramms der Kommission und seiner Ausführung wird immer wichtiger, weil es um mehr demokratische Legitimität für das politische Handeln der EU geht.

Giorgio Mussa
05/2019

