Die Kommission – vorprägende Konkretisierung des Unionsinteresses

Hannes Krämer und Mattias Wendel[*]

I. Einführung 1037
II. Normative Grundlagen und systematische Zusammenhänge 1040
1. Grundlegung: Auftrag zur Förderung des Unionsinteresses 1040
2. Rückbezüge des Art. 17 EUV auf die Gemeinsamen Bestimmungen 1043
3. Systematik des Art. 17 EUV und Querbezüge zum AEUV 1044
III. Institutionentheoretische Einordnung und Verhältnisbestimmung 1048
1. Kombination, Modifikation und Omission verfassungsrechtlicher Traditionsbestände des Regierens und Verwaltens 1048
2. Relationen 1051
3. Förderung des Unionsinteresses als Ausdruck einer „Separation of Interests" 1053
IV. Dogmatik des EU-Kommissionsverfassungsrechts 1054
1. Die Kommission als verfassungsrechtliche Entität 1054
2. Die Kommission als verfassungsrechtlicher Akteur 1075
V. Ausblick 1108

I. Einführung

Gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV fördert die Europäische Kommission (Kommission) „die allgemeinen Interessen der Union und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck". Mit diesem Handlungsauftrag macht der Vertrag die „allgemeinen Interessen der Union" (*the general interest of the Union*, *l'intérêt général de l'Union*) zu einem Schlüsselbegriff des Unionsverfassungsrechts. Das vorliegende Kapitel entfaltet den verfassungsrechtlichen Rahmen der Kommission ausgehend von diesem Begriff, der hier schlicht als Unionsinteresse bezeichnet werden soll. Anhand der Verpflichtung auf das Unionsinteresse lassen sich, so wird zu zeigen sein, die vielfältigen, teilweise gegenläufigen Aufgaben und Befugnisse der Kommission erschließen. In genealogischer Hinsicht bemerkenswert ist, dass der Begriff des Unionsinteresses erst mit dem Lissaboner Vertrag prominent in das Primär-

[*] Die folgenden Ausführungen geben allein die persönlichen Ansichten der Verfasser wieder und somit, was den Verfasser Krämer angeht, keinesfalls die Ansichten der Europäischen Kommission. Die Verfasser danken Lea Dirksen, Anna-Katharina Hübers und Anton Quarz für Recherchen und Unterstützung bei der Finalisierung des Textes.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

recht Einzug gehalten hat, also in einem Moment, in dem das verfassungsrechtliche Paradigma im Europarecht erstmals expliziert positiviert wurde oder, anders gewendet, das Unionsverfassungsrecht zum Bewusstsein seiner selbst gelangt ist.[1] Gleichwohl spannt sich in der Sache ein Bogen von der für die vergemeinschaftete Montanindustrie zuständigen Hohen Behörde bis zur mit multiplen Sachpolitiken in der globalisierten und krisenbehafteten Gegenwart befassten Kommission. Damals wie heute war und ist für die Kommission das Interesse der gemeinsamen europäischen Politie normativ handlungsleitend.

Das Unionsinteresse ist ein vielschichtiger und ambivalenter Begriff. Er ist navigationsleitender Fixstern ebenso wie offene Suchformel. Zugleich verdeckt der in den allermeisten Sprachfassungen (ohne grammatikalischen Zwang) im Singular[2] gehaltene Begriff die stets notwendige Entscheidung darüber, was unter verschiedenen Alternativen überhaupt als „das" Unionsinteresse gelten soll. So sehr der rhetorische Rückbezug auf die Beförderung oder Verteidigung des Unionsinteresses institutionelle Selbstvergewisserung zu erzeugen vermag, so sehr zwingt die Notwendigkeit der Begriffsaktualisierung im konkreten Fall zu politischen Entscheidungen. Die Konkretisierung des Unionsinteresses ist daher gerade in Ansehung und aufgrund ihres genuin politischen Charakters in vielfältiger Weise verfahrensrechtlich geregelt und materiell durch die Grundprinzipien der Union gerahmt.

Damit sind Verfassungstheorie und Verfassungsdogmatik auf den Plan gerufen. Auf den ersten Blick scheint die Kommission einem klassisch verfassungsrechtlichen Ansatz weniger zugänglich zu sein als andere Organe der EU, scheinen ihre vielfältigen Besonderheiten ungleich stärker nach einem Erklärungsansatz *sui generis* zu verlangen. Die Kommission ist seit den Anfängen der Montanunion ein in besonderem Maße mit der *supranationalen* Methode verbundenes Organ. Zugleich wurzeln Aufgaben und Befugnisse der Kommission tief in den Traditionen des freiheitlich-demokratischen Konstitutionalismus, geht es doch um nichts weniger als das

1 In Art. 211 EGV und seinen Vorläufernormen taucht der Begriff nicht auf. Lediglich die Unabhängigkeit der Amtsführung der Mitglieder der Kommission wurde nach altem Recht (Art. 213 Abs. 2 EGV) explizit mit dem „allgemeinen Wohl der Gemeinschaften" (EN *general interest of the Community*; FR *l'intérêt général de la Communauté*) verknüpft.

2 So neben EN und FR u.a. auch IT („l'interesse generale dell'Unione"), ES („el interés general de la Unión"), NL („het algemeen belang van de Unie"), PL („ogólny interes Unii"). Wie im Deutschen im Plural indes HU („az Unió általános érdekeit").

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Initiieren, Leiten, Vermitteln, Verwalten, Hüten und Repräsentieren von öffentlicher Gewalt. Eine verfassungsrechtliche Rekonstruktion der Kommission als Exekutivorgan der EU liegt dementsprechend nahe[3] und findet sich textlich auch in jüngeren Vorschlägen zur Änderung des Primärrechts.[4] Die besondere Schwierigkeit (und Herausforderung) besteht freilich darin, dass die Kommission in ihrer Verpflichtung auf das Unionsinteresse und in ihrem Institutionendesign recht unterschiedliche, mitunter konfligierende Funktionen auf sich vereint. Sie ist zugleich politischer Initiator, unabhängige Aufsichtsbehörde, Vermittler, behördlicher Zentralknoten im Netzwerk einer Mehrebenenverwaltung, exekutiver Rechtsetzer, außenpolitischer Repräsentant und vieles mehr. Zudem sind die an sie herangetragenen Erwartungen vielfältig bis gegenläufig. Die Kommission soll ein Hort der Expertise sein, aber nicht zu bürokratisch, soll politisch führen, aber konsensorientiert handeln, soll unabhängig sein, aber politisch verantwortlich usf. Von den im Verfassungsvergleich herausdestillierbaren Modelltypen staatlicher Regierungen hebt sich die Kommission jedenfalls deutlich ab, sei es im Abgleich zur Regierung eines parlamentarischen Regierungssystems, sei es im Abgleich zur Regierung eines (als Vergleichsobjekt für die EU tauglicheren)[5] gemischten bzw. semi-präsidentiellen Regierungssystems. Diese funktionellen Unterschiede lassen sich aber gerade anhand der spezifischen Verpflichtung der Kommission auf das Unionsinteresse erklären oder jedenfalls einordnen. Das Verständnis für die institutionellen, kompetenziellen und föderativen Besonderheiten legt dann zugleich den Blick auf die darunter liegenden, tragenden Säulen des von der Kommission institutionell tradierten konstitutionellen Erbes frei.

---

3 Vgl. EuG, Urteil v. 12.5.2015, Rs. T-562/12, ECLI:EU:T:2015:270, Rn. 134 – *Dalli/Kommission*: „hauptsächliches ‚Exekutivorgan'".

4 Vgl. namentlich den Vorschlag des EP-Ausschusses für konstitutionelle Fragen (AFCO) vom 22.8.2023, die Kommission im Zuge einer Vertragsänderung in „Europäische Exekutive" umzubenennen, vgl. <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-746741_EN.pdf>.

5 Überzeugend *Franz C. Mayer*, Die europäische Union als Präsidialregime, in: Jakub Urbanik/Adam Bodnar (Hrsg.), Περιμένοντας τους Βαρβάρους. Law in a Time of Constitutional Crisis: Studies Offered to Mirosław Wyrzykowski, München: C.H. Beck 2021, 485 ff., sowie *von Bogdandy/Rugge*, in diesem Band. Speziell in Bezug auf das Parteiensystem *Mattias Wendel*, Die politischen Parteien als Mittler der Demokratie auf europäischer Ebene, in: Johannes Masing/Matthias Jestaedt (Hrsg.), Parteien als Mittler der Demokratie, 2024, i.E., sowie in Bezug auf das Spitzenkandidatenmodell *Leonard Besselink/Jan-Herman Reestman,* Editorial: Spitzenkandidaten and the European Union's System of Government, EuConst 15 (2019), 609–618.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im ersten Abschnitt dieses Beitrags wird die unionsverfassungsrechtliche Zentralnorm über die Europäische Kommission, Art. 17 EUV, unter besonderer Berücksichtigung des darin enthaltenen Auftrags der Kommission zur Förderung des Unionsinteresses, systematisch vorgestellt und in den primärrechtlichen Regelungskontext einschließlich systematischer bzw. interpretationsleitender Querverbindungen eingeordnet (dazu II.). Sodann verortet der Beitrag die Kommission in gebotener Kürze institutionentheoretisch und setzt sie in Beziehung zu überlieferten Verfassungstraditionen demokratisch-rechtsstaatlichen Regierens und Verwaltens (III.). Vor dieser Folie werden im dritten und zugleich umfangreichsten Abschnitt die rechtsdogmatischen Konturen des unionalen Kommissionsverfassungsrechts in Bezug auf Komposition, Funktion und Relationen gezeichnet. Erst die genaue dogmatische Rekonstruktion erlaubt eine differenzierte Einordnung der Kommission als supranationale exekutive Vertreterin des Unionsinteresses (IV.). Diese Überlegungen münden schließlich in einen Ausblick auf künftige Entwicklungsschritte (V.).

II. Normative Grundlagen und systematische Zusammenhänge

1. Grundlegung: Auftrag zur Förderung des Unionsinteresses

Der Vertrag über die Europäische Union enthält seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon mit seinem Titel III (Art. 13–19 EUV) ein eigenes, prominent im Grundlagenteil der Verträge platziertes Normenensemble über die Organe der Union. Der in Art. 223–287 AEUV weiter ausbuchstabierte institutionelle Rahmen der Union erfüllt ausweislich Art. 13 Abs. 1 UAbs. 1 EUV den Zweck, den Werten der Union Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer Bürgerinnen und Bürger[6] und denen der Mitgliedstaaten zu dienen sowie die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität der Politik und Maßnahmen der Union sicherzustellen.

Die Union ist ein Hoheitsverband, dessen Organe auf die Förderung bestimmter verfassungsrechtlich normierter Gemeinwohlziele, d.h. öffentliche Güter bzw. Interessen, verpflichtet sind. In einer frühen Phase der Verfassungsentwicklung der Union, damals Gemeinschaft, waren dies neben der stets das europäische Projekt tragenden Funktion der Friedenssicherung

6 Die im Folgenden vorgenommene Verwendung des generischen bzw. geschlechtsunspezifischen Maskulinums schließt alle Geschlechter bzw. Gender (w/m/d) ein.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die streng „funktionalen" Ziele eines im Wesentlichen ökonomisch ausgerichteten rechtlichen Integrationsprogramms mit dem Fokus auf Zollunion, Binnenmarkt und Agrarmarkt. Trotz der erheblichen Erweiterung der relevanten Gemeinwohlziele in Art. 3 EUV hat sich diese finale normative Ausrichtung des Handelns der Unionsorgane im Grundsatz nicht geändert. Insofern besteht ein struktureller Unterschied zu staatlichen Hoheitsverbänden, für die die relevanten Gemeinwohlziele im Prinzip[7] verfassungsrechtlich kontingent sind und daher von den „staatsleitenden Organen" politisch definiert werden.[8]

Innerhalb des Normenensembles über die Organe der Union legt Art. 17 EUV das unionsverfassungsrechtliche Fundament der Kommission. Den Auftrag zur Förderung des Unionsinteresses hat der Vertragsgeber dabei in Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV bewusst und folgerichtig an den Anfang gestellt. Prima facie entspricht das Unionsinteresse abstrakt der Gesamtheit der Ziele der Union. Es ist zunächst auch Sache *aller* politischen Unionsorgane[9], im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dieses abstrakte Unionsinteresse durch einzelne Unionsakte (oder Handlungsbeiträge hierzu) zu konkretisieren. Diese Konkretisierung erfordert Wertungen, d.h. Gewichtungen und Abwägungen im politischen Entscheidungsprozess, unter optimierender Ausrichtung an den Werten der Union aus Art. 2 EUV.

Angesichts der anfangs erst zu bewirkenden und noch stets lediglich partiellen politischen und gesellschaftlichen Integration[10] hat der Vertragsgeber angenommen, dass die normativ fixierten Ziele der Union am besten dadurch gefördert werden, dass der unionale Entscheidungsprozess und damit die Konkretisierung des Unionsinteresses in besonderem Maße durch ein supranational integriertes[11] und politisches, jedoch zugleich un-

7 Abgesehen von „Staatszielbestimmungen", wie etwa die Verpflichtung Deutschlands auf die Mitwirkung in der europäischen Integration gem. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.

8 *Matthias Ruffert*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 3 EUV, Rn. 1–3.

9 EP, ERat, Rat und Kommission.

10 Zum – sozialwissenschaftlichen – Begriff der Integration als einem Prozess, „in dessen Verlauf die zunächst getrennten Teilnehmer zunehmend als Angehörige einer gemeinsamen Gruppe angesehen werden", *Jürgen Basedow*, Der Beitrag des EuGH zur Europäischen Integration, EuZW 2022, 1146–1154 (1146).

11 D.h. ein Organ, das nicht ganz oder teilweise aus Organwaltern mitgliedstaatlicher Organe besteht; bis zur Direktwahl der Mitglieder des EPs (seit 1979) war die Kommission das einzige supranational integrierte *politische* Organ (daneben waren und sind lediglich die *Kontroll*organe Gerichtshof und Rechnungshof supranational integriert).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

abhängiges Organ in einer möglichst vorurteilsfreien Weise (vor)geprägt wird.[12] Hierin liegt die zentrale Ratio hinter dem institutionellen Design der Kommission. Dieses Design schützt zugleich die „kleineren" Mitgliedstaaten, da die Unterschiede im relativen politischen Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten durch die Rolle der Kommission, das Unionsinteresse im unionalen Entscheidungsprozess vorprägend zu konkretisieren, jedenfalls partiell neutralisiert werden.

Die Konstruktion einer im Kern funktionalistisch gesetzten Finalität steht freilich in einem Spannungsverhältnis zur grundlegenden Verpflichtung der Union und ihres Institutionendesigns auf das Demokratieprinzip gem. Art. 10 EUV. Gleichwohl unterscheidet sich die EU deutlich von einer rein funktionalistisch legitimierten internationalen Organisation.[13] Das gilt namentlich angesichts ihres demokratisch-föderativen Rechtsetzungsverfahrens, der supranationalen Rechtswirkungen, der Dichte und Permanenz des Verbundes der verschiedenen Ebenen und Akteure sowie, wenn es um die Finalität geht, der überaus weit gefassten Gemeinwohlziele, die in ihrer Summe weite Bereiche der von staatlichen Hoheitsverbänden verfolgten Gemeinwohlinteressen abdecken. Gerade angesichts dieser Weite bedarf es der weiteren – im demokratischen Rechtsetzungsprozess erfolgenden – politischen Konkretisierung des Unionsinteresses, das aber seine vorprägende Konkretisierung einschließlich des Schutzes kleinerer Mitgliedstaaten gerade durch die Kommission als genuin supranationales Organ findet.

Dieser spezifische, in der rechtlichen wie politischen Struktur der Union selbst wurzelnde Auftrag der Kommission zur Förderung des Unionsinteresses bildet die Folie, auf der die Dogmatik des Kommissionsverfassungsrechts zu entfalten ist. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Kompetenzen der Kommission in Abgrenzung von denjenigen der – an mitgliedstaatlichen Interessen ausgerichteten – nicht supranational integrierten (föderalen) politischen Organe (Europäischer Rat [ERat] und Rat) sowie denjeni-

12 Hierzu *Jean-Paul Jacqué*, The European Parliament's Institutional Proposals Following the Conference on the Future of Europe: Much Ado About Nothing?, CML Rev. 59 SI (2020), 129–143 (131); strukturell ähnliche Unabhängigkeitserfordernisse sollen im Falle von Rechtsprechungsorganen und Zentralbanken die vorurteilsfreie Anwendung konditionaler Entscheidungsprogramme bzw. monetärer *state-of-the-art*-Regeln zur Erreichung von Geldwertstabilität sicherstellen.

13 Zum Unterschied zwischen funktionalistisch legitimierter IO und demokratisch legitimierter EU vgl. *Isabelle Ley*, Die fehlende Opposition: Konzeptionelle Schwierigkeiten nichtstaatlicher Demokratievorstellungen, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Grenzen der europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos 2014, 197–210.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - [cc] BY

gen des – parteipolitisch-programmatisch ausgerichteten – Europäischen Parlaments (EP).

2. Rückbezüge des Art. 17 EUV auf die Gemeinsamen Bestimmungen

Die vorstehenden Überlegungen haben den engen systematischen Bezug des Art. 17 EUV zu den Gemeinsamen Bestimmungen des EUV bereits indiziert. So ist die Förderung des Unionsinteresses zugleich Werteförderung. Die Konkretisierung des Unionsinteresses durch die Kommission erfolgt unter optimierender Ausrichtung an den Grundwerten des Art. 2 EUV, ist also stets auch Wertekonkretisierung. Gegenwärtig aktualisiert sich dies besonders sichtbar, aber keineswegs ausschließlich, bei der Durchsetzung des Wertes der Rechtsstaatlichkeit gegenüber einzelnen Mitgliedstaaten.[14] Über die konkrete Form der Konkretisierung ist damit freilich nichts gesagt, ebenso wenig wie über die Auflösung etwaiger Prinzipienkonflikte, wie etwa zwischen Freiheit und Gleichheit.

Ein wichtiger normativer Rückbezug besteht überdies zu Art. 1 Abs. 2 EUV.[15] Die Norm verleiht dem der Kommission auferlegten Auftrag zur Förderung des Unionsinteresses ein dynamisch-progressives Element, indem er den Prozess einer „immer engeren Union der Völker Europas" axiomatisch vorgibt. Für die inhaltliche Stoßrichtung des Agenda-Settings durch die Kommission sind wiederum die Ziele in Art. 3 EUV – in ihrer sachbereichsspezifischen Konkretisierung insbesondere durch die vertraglichen Rechtsgrundlagen für Sekundärrechtsakte – relevant. Art. 1 Abs. 2 EUV gibt zudem vor, dass Entscheidungen „möglichst offen und bürgernah getroffen" werden müssen. Darin liegt eine unmittelbare verfahrensrechtliche Leitlinie, an der die einzelnen Komponenten des in Art. 17 EUV niedergelegten Aufgabenspektrums stets mitauszurichten sind.

Von grundlegender Bedeutung ist schließlich auch der normative Rückbezug auf den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV. Er ist das Leitprinzip für die zahlreichen, in Art. 17 EUV bereits aufscheinenden Relationen der Kommission zu anderen

---

14 Vgl. *pars pro toto* EuGH, Urteil v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit des Obersten Gerichts)*; Urteil v. 5.11.2019, Rs. C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924 – *Kommission/Polen (Unabhängigkeit der ordentlichen Gerichte)*; Urteil v. 15.7.2021, Rs. C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596 – *Kommission/Polen (Disziplinarordnung für Richter)*; Urteil v. 5.6.2023, Rs. C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442 – *Kommission/Polen (Maulkorbgesetz)*.

15 Bzw. Art. 1 UAbs. 2 EUV.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Organen und Einrichtungen auf Unionsebene (ebenenimmanent) und nationaler Ebene (ebenenübergreifend).

3. Systematik des Art. 17 EUV und Querbezüge zum AEUV

a) Allgemeines

In systematischer Hinsicht ist Art. 17 EUV als Bündelungsnorm konzipiert, in der die wesentlichen Aufgaben und institutionellen Designfragen der Kommission zusammenlaufen. Die Norm erhebt Anspruch auf Vollständigkeit,[16] jedenfalls im Abstrakten. Dementsprechend facettenreich und detailliert ist sie ausgestaltet. Im Anschluss an den grundlegenden Auftrag zur Förderung der allgemeinen Interessen der Union in Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV stellt Art. 17 Abs. 1 S. 2 und 3 EUV die Hüter- und Aufsichtsfunktion der Kommission heraus, gefolgt von den administrativen Funktionen in Art. 17 Abs. 1 S. 4 und 5 EUV. Sodann thematisiert Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV die Außenvertretung, während Art. 17 Abs. 1 S. 7 EUV die Programmplanung in den Blick nimmt. Art. 17 Abs. 2 EUV adressiert das Initiativrecht, Art. 17 Abs. 3–7 EUV regeln wiederum das institutionelle Design der Kommission in Gestalt von Amtszeit, Unabhängigkeit, Zusammensetzung und Investitur. Art. 17 Abs. 8 EUV normiert schließlich, darauf aufbauend, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Kommission. Diese Regelungsteile des Art. 17 EUV weisen vielfache systematische Bezüge und Querverbindungen zu verschiedenen Teilen des AEUV auf, die im Folgenden überblicksartig skizziert und im Zuge der dogmatischen Erschließung des Kommissionsverfassungsrechts im Einzelnen entfaltet werden.

b) Aufgaben: Initiieren, Leiten, Vermitteln, Verwalten, Hüten und Repräsentieren

Art. 17 Abs. 1 S. 2, 3 EUV statuiert die *Hüter- und Aufsichtsfunktion* der Europäischen Kommission.[17] Diese Funktion ist in der Europäischen Union nicht nur von herausragender Bedeutung, weil sie für das notwendige Maß an rechtlicher Integrität, sondern auch an föderativer Einheit sorgt.

16 Vgl. *Matthias Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 17 EUV, Rn. 3.

17 Eingehend dazu *Stine Andersen,* The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission, Oxford: Oxford University Press 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Spontan emergierende Einheitlichkeit ist in der Union angesichts des teils ausgeprägten Souveränitätsverständnisses der Mitgliedstaaten und ihrer jeweils tradierten administrativen und sozio-ökonomischen Strukturen nicht der Regelfall. Die integritäts- und einheitssichernde Aufsicht durch die Kommission erfolgt im Rahmen je spezifischer Verfahren, die sich nach den Standards und Formen von Aufsichtsmaßnahmen und nach der Verfahrensinitiierung voneinander unterscheiden und im AEUV im Einzelnen ausgestaltet sind.[18] Von besonderer Bedeutung sind das Vertragsverletzungsverfahren, im Rahmen dessen die Kommission eigenverantwortlich, aber im Zusammenwirken mit dem EuGH agiert (Art. 258, 260 AEUV), die allgemeine Vollzugsüberwachung im Rahmen des europäischen Verwaltungsverbundes, ggf. gesteuert mittels Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV), sowie die Befugnis zur Einholung von Auskünften und zur Vornahme erforderlicher Nachprüfungen (Art. 337 AEUV). Zudem kommt der Kommission eine zentrale Hüterrolle im Beihilfenrecht zu (Art. 101 ff., 107 ff. AEUV).

Art. 17 Abs. 1 S. 4 und 5 EUV adressiert die *administrativen Funktionen* der Kommission in gleich mehrfacher Weise. Gemäß Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV führt die Kommission den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Damit sind die Vorschriften über die Ausführung des Haushaltsplans (Art. 317 ff. AEUV) aufgerufen, einschließlich des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung, Art. 317 Abs. 1 S. 1 AEUV. Nach Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV übt die Kommission vor allem aber auch „Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen" nach Maßgabe der Verträge aus. Aus unionsverfassungsrechtlicher Perspektive[19] ist dabei zwischen verschiedenen Sachbereichen zu differenzieren und sowohl der Aspekt der Verbands- als auch derjenige der Organkompetenz in den Blick zu nehmen.[20] So wird insbesondere im Wettbewerbsrecht die administrative Verbandskompetenz im Kern der Union und, soweit diese reicht, die

18 Vgl. im Einzelnen IV.2.c.

19 Nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind die mannigfachen Fragen der Dogmatik des europäischen Verwaltungsverbunds, der gekennzeichnet ist durch das notwendige Ineinandergreifen von Rechtsnormen und Organen unterschiedlicher Ebenenzugehörigkeit und als dessen (auch informationeller) Netzwerkknoten die Kommission in vielen Zusammenhängen fungiert, hierzu *Eberhard Schmidt-Aßmann/Bettina Schöndorf-Haubold*, Verfassungsprinzipien für den Europäischen Verwaltungsverbund, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl., München: C.H. Beck 2022, § 5, Abschnitt B.

20 Im Einzelnen IV.2.b.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Organkompetenz ausschließlich der Kommission zugewiesen. Komplexer wird es dort, wo die administrative Verbandskompetenz zwischen Mitgliedstaaten und Union geteilt ist. Soweit die Union hier aufgrund eines Einheitlichkeitsbedürfnisses nach Art. 291 Abs. 2 AEUV über eine (latente) administrative Verbandskompetenz verfügt, ist die Organkompetenz regelmäßig der Kommission, u.U. aber auch dem Rat oder spezialisierten Agenturen zugewiesen. Schließlich fällt auch die Wahrnehmung der rechtlichen Interessen der Union und namentlich ihre Vertretung vor nationalen Gerichten von Mitglied- oder Drittstaaten bei materieller Betrachtung unter die administrativen Funktionen. Vorgaben für den Bereich der Eigenverwaltung trifft Art. 298 AEUV, wonach die europäische Verwaltung offen, effizient und unabhängig arbeiten muss.

Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV weist der Kommission grundsätzlich die Aufgabe der *Außenvertretung* der Union zu. Soweit nicht spezielle Vorgaben der Verträge greifen oder der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betroffen ist, in dem der Hohe Vertreter die Außenvertretung innehat (Art. 27 Abs. 2 EUV),[21] ist die Kommission der zentrale Akteur des auswärtigen Handelns der Union. Das zeigt sich namentlich in ihren Befugnissen zur Aushandlung internationaler Übereinkünfte (Art. 218 Abs. 3, Art. 207 Abs. 3 AEUV), einschließlich Austrittsabkommen (Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV i.V.m. Art. 218 Abs. 3 AEUV). Die (diplomatische) Vertretung der Union in Drittstaaten und internationalen Organisationen erfolgt indes durch Delegationen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (Art. 221 AEUV), der dem Hohen Vertreter unterstellt ist (Art. 27 Abs. 3 EUV).

Art. 17 Abs. 2 i.V.m. Art. 17 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 EUV konstituiert die Kommission als zentrales *Initiativorgan* im europäischen Gesetzgebungsprozess. Gemäß Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV darf ein Gesetzgebungsakt i.S.d. Art. 289 Abs. 3 AEUV nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden, soweit nicht in den Verträgen etwas anderes festgelegt ist. Damit gilt im Grundsatz ein Initiativmonopol der Kommission im Bereich legislativer Rechtsetzung. Hierin wurzelt die klassische Einordnung der Kommission als „Motor der Integration",[22] die sich in den heutigen Kontext besser als Auftrag zu

21 Der freilich seinerseits Vizepräsident der Kommission ist, Art. 18 Abs. 4 EUV.

22 Zur Genealogie vgl. eingehend *Martin Thiele,* Motor der Integration: Europarechtsgeschichtliche Grundlegung der Europäischen Kommission, Tübingen: Mohr Siebeck 2019, 193 f. und 291 ff. Die Zuschreibung als „Motor der Integration" wird auch für den EuGH verwendet, vgl. *Ulrich Everling*, Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts, EuR 22 (1987), 214–235.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer prozedural vielfältig rückgebundenen Konkretisierung des Unionsinteresses übersetzen lässt.[23] Wichtigster Anwendungsfall ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gemäß Art. 289 Abs. 1 i.V.m. Art. 294 Abs. 2 AEUV. Durch das weitreichende Initiativmonopol wird die Kommission zu einem zentralen gubernativen Akteur sowohl im Bereich des Haushalts (vgl. Art. 311 Abs. 3 AEUV, Art. 314 AEUV, Art. 322 Abs. 2 AEUV) als auch in sozial relevanten und rechtspolitisch umstrittenen Politikfeldern wie z.B. dem Asylrecht (Art. 78 Abs. 2 AEUV), der Gleichstellungspolitik (Art. 157 Abs. 3 AEUV) oder der Umweltpolitik (Art. 192 Abs. 1 AEUV). Dort wo die Kommission das Initiativrecht innehat, kann sie von anderen Akteuren zwar zur Unterbreitung von Vorschlägen aufgefordert werden, namentlich von EP (Art. 225 AEUV), Rat (Art. 241 AEUV) oder Bürgerinitiativen (Art. 11 Abs. 4 EUV). Sie behält aber das Heft des initiativen Handelns weitgehend in der Hand.[24] Zudem wird die Kommission aufgrund ihrer weitreichenden und flexibel handhabbaren Befugnisse zur Änderung ihrer Gesetzgebungsvorschläge im laufenden Gesetzgebungsverfahren (Art. 293 Abs. 2 AEUV) zum *Vermittler* bzw. „Power Broker" im politischen Prozess.[25] Auch für Vertragsrevisionen verfügt die Kommission mittlerweile über ein Initiativrecht, allerdings kein exklusives (Art. 48 Abs. 2 EUV). Abgeschwächt ist das Initiativrecht dagegen dort, wo die Kommission lediglich Empfehlungen unterbreiten darf, wie z.B. in Art. 121 Abs. 4 UAbs. 2 S. 2 oder Art. 143 AEUV. Die in den Verträgen angelegte Initiativrolle geht weit über ein bloßes Agenda-Setting hinaus und kommt in ihrer weitreichenden Vor- und Mitprägung der Rechtsetzung letztlich einer *politischen Leitungsfunktion* gleich, die es freilich mit dem ERat zu koordinieren bzw. diesem gegenüber zu verteidigen gilt.[26] Von politisch-gubernativer Bedeutung ist schließlich die Programmplanung, ggf. in Verbindung mit interinstitutionellen Vereinbarungen (Art. 295 AEUV).

23 Näher IV.2.a.aa.

24 Vgl. im Einzelnen IV.2.a.aa.iv.

25 Dazu näher unter IV.2.a.aa.ii. Für die Vermittlerrolle im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vgl. explizit Art. 294 Abs. 11 AEUV („auf eine Annäherung […] hinzuwirken") sowie speziell für das besondere Gesetzgebungsverfahren der Festlegung des Jahreshaushaltsplans Art. 314 Abs. 5 UAbs. 2 AEUV („Annäherung […] bewirken").

26 Dazu näher II.1.a. und IV.3.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

c) Institutionelles Design und parlamentarische Verantwortlichkeit

Art. 17 Abs. 3–8 EUV regeln das institutionelle Design der Kommission in puncto Amtszeit, Investitur, Zusammensetzung und Unabhängigkeit sowie die parlamentarische Verantwortlichkeit der Kommission. Konkretisierende Regelungen hierzu finden sich insbesondere in den institutionellen Vorschriften des AEUV über die Kommission, d.h. insbesondere Art. 244 AEUV (Rotationssystem), Art. 245 AEUV (Unabhängigkeit), Art. 246 AEUV (Amtsende und Neubesetzung), Art. 247 AEUV (Amtsenthebung), Art. 248 AEUV (Ressortverteilung), Art. 249 AEUV (Geschäftsordnung) und Art. 250 AEUV (Beschlussfassung) sowie über die parlamentarische Verantwortung, insbesondere in Gestalt des parlamentarischen Interpellationsrechts (Art. 230 UAbs. 2 AEUV), des jährlichen Gesamtberichts (Art. 233 AEUV) und des Misstrauensantrags (Art. 234 AEUV) sowie der haushalterischen Entlastung (Art. 319 Abs. 1 AEUV). In diesen Vorschriften spiegeln sich die unterschiedlichen, mitunter konfligierenden Funktionsbereiche bzw. normativen Leitbilder wider. Es herrscht eine für die Kommission geradezu typusprägende Gleichzeitigkeit von Unabhängigkeit und politischer Verantwortlichkeit, von Binnenhierarchisierung und Kollegialitätsprinzip sowie von parlamentarischer Einsetzung (Wahl des Kommissionspräsidenten bzw. parlamentarisch-konstitutiver Zustimmung zum Kollegium) und exekutiv-föderalem Einfluss auf die Investitur durch ERat und Rat. Bei alledem muss die Kommission zudem möglichst genau das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringen (Art. 17 Abs. 5 UAbs. 2 EUV).

III. Institutionentheoretische Einordnung und Verhältnisbestimmung

1. Kombination, Modifikation und Omission verfassungsrechtlicher Traditionsbestände des Regierens und Verwaltens

Der Vielzahl an Aufgaben entspricht eine Vielzahl an theoretischen Deutungsangeboten und Einordnungsversuchen, die im Folgenden allenfalls angedeutet werden können.[27] Die Stellung der Kommission als zentraler Knoten im institutionellen Netzwerk der Union ist einzigartig. Dabei re-

27 Weiterführend, jeweils m.w.N., *Susanne K. Schmidt/Arndt Wonka*, European Commission, in: Erik Jones/Anand Menon/Stephen Weatherill (Hrsg.), The Oxford Handbook of the European Union, Oxford: Oxford University Press 2012, 336–349;

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

pliziert die Kommission die institutionellen Traditionsbestände des freiheitlich-demokratischen Konstitutionalismus nicht einfach, sondern kombiniert und modifiziert unterschiedliche Elemente dessen, was klassischerweise, d.h. tradiert typisierbar, als Regieren und Verwalten bezeichnet wird.

a) Geteiltes Regieren

Geht man von einem klassischen System der Gewaltenteilung bzw., differenzierter, einem Modell der Gewaltengliederung im Mehrebenensystem aus,[28] ist die Kommission deutlich dem Bereich der Exekutive, d.h. der vollziehenden Gewalt, zuzuordnen.[29] Als Spitze der europäischen Exekutive, Zentrum des europäischen Verwaltungsverbunds[30] und ausgestattet mit einem weitreichenden Initiativmonopol ist die Kommission zudem ein politisch-gubernatives Organ.[31]

Eine wichtige Besonderheit besteht allerdings darin, dass die Kommission die politische Lenkung und damit einen bedeutenden Teil der Regierungsfunktion mit dem *ERat* teilt.[32] Denn es ist der ERat, der ausweislich Art. 15 EUV die für die Entwicklung der Union erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür festlegt – freilich außerhalb des Gesetzgebungsprozesses. Zwischen Kommission und ERat entsteht so ein Verhältnis, das von „koordiniertem

---

Peter Oliver/Bernd Martenczuk, The Commission, in: Robert Schütze/Takis Tridimas (Hrsg.), Oxford Principles of European Union Law, Bd. I, Oxford: Oxford University Press 2018, 549–580; *Paul Craig,* Institutions, Power and Institutional Balance, in: Paul Craig/Gráinne de Búrca (Hrsg.), The Evolution of EU Law, Oxford: Oxford University Press 2021, 46–89.

28 Grundlegend *Christoph Möllers*, Gewaltengliederung, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, 81 ff.

29 Eingehend *Deirdre Curtin,* Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution, Oxford: Oxford University Press 2009 m.w.N.

30 *Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold* (Fn. 19).

31 *Neill Nugent/Mark Rhinard,* The ‚Political' Roles of the European Commission, Journal of European Integration 41 (2019), 203–220.

32 Näher *von Bogdandy/Rugge*, in diesem Band, IV.2.b.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - [cc] BY

Agendasetting"[33] bis hin zu „kompetitiver Kooperation"[34] reicht. Zweifellos besteht die Gefahr, dass der ERat durch detaillierte Schlussfolgerungen die Kommission in ihrer gubernativen Rolle als Initiator im Gesetzgebungsprozess zunehmend beengt, worauf im Kontext der Eurokrise[35] oder der Entstehung des sog. Konditionalitätsmechanismus zur Bekämpfung der Rechtsstaatskrise[36] hingewiesen wurde. Gleichwohl ergibt das Gesamtbild der Kommission doch das eines politisch-gubernativ eigenständig neben dem ERat agierenden Organs.[37]

b) Politische Verantwortlichkeit und Politisierung

Umgekehrt lässt die Kommission aber auch typische Eigenschaften einer innerstaatlichen Regierung vermissen. Das gilt insbesondere für die (fehlende) Abbildung der politischen Mehrheitsverhältnisse im (Europäischen) Parlament. Dies ist allerdings wiederum nicht mit dem Fehlen parlamentarischer Kontrolle gleichzusetzen. Vielmehr wurden gerade die Elemente parlamentarischer Kontrolle sukzessive gestärkt,[38] sodass heute eine Annäherung der Kontrolle der Kommission durch das EP an die parlamentari-

33 So exemplarisch für den Bereich der Energiepolitik *Philipp Thaler*, The European Commission and the European Council: Coordinated Agenda Setting in European Energy Policy, Journal of European Integration 38 (2016), 571–585, der zudem die Politisierung der Kommission durch die Einflussnahme des Rates befördert sieht (ebd., 582 f.).

34 *Pierre Bocquillon/Mathias Dobbels*, An Elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission Relations in Legislative Agenda Setting, Journal of European Public Policy 21 (2013), 20–38.

35 *Mark Dawson/Floris de Witte*, Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis, MLR 67 (2013), 817–844.

36 *Alberto Alemanno/Merijn Chamon*, To Save the Rule of Law You Must Apparently Break It, VerfBlog (11.12.2020), sowie mit Blick auf die Gefährdung der Unabhängigkeit der Kommission *Herausgeber der Common Market Law Review*, Editorial Comments: Compromising (on) the General Conditionality Mechanism and the Rule of Law, CML Rev. 58 (2021), 267–284 (280 ff.). Für die weniger kritische Gegensansicht vgl. dagegen *Peter Lindseth/Cristina Fasone*, Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization, VerfBlog (11.12.2020).

37 Vgl. In der Gesamtschau *Craig* (Fn. 27), 88, sowie eingehend aus Perspektive des ERates *von Bogdandy/Rugge*, in diesem Band, IV.2.b. Zu rechtsdogmatischen Details vgl. unten IV.2.

38 Vgl. bereits *Anchrit Wille*, Political-Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive, West European Politics 22 (2010), 1093–1116; *dies.*, The European Commission's Accountability Paradox, in: Mark Bovens/Deirdre

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

sche Kontrolle nationaler Exekutiven verzeichnet wird.[39] Hinzu kommt die zunehmende Politisierung der Kommission, die sich keineswegs ausschließlich in der Frage des Spitzenkandidatenmodells[40] äußert.[41] In der Gesamtschau lässt sich so zunehmend eine „Normalisierung" der Kommission im Abgleich zu nationalen Exekutiv(spitz)en[42] feststellen.

2. Relationen

a) Zentraler Knoten im institutionellen Netzwerk

Als zentraler Knotenpunkt im institutionellen Netzwerk der Union ist die Kommission in nahezu allen relevanten Vorgängen zur Interaktion mit den anderen politischen Organen berufen.[43] Legitimiert und damit zugleich politisch ermöglicht wird diese Rolle der Kommission zum einen durch ihr institutionelles Design als unabhängiges und nur dem Unionsinteresse verpflichtetes Organ und zum anderen dadurch, dass ihre Organwalterbestellung auf einem Konsens zwischen den föderalen Organen und dem direkt gewählten EP beruht. Die spezifischen verfassungsrechtlichen Relationen zwischen der Kommission und den föderalen politischen Organen einerseits und dem EP andererseits sind teils symmetrisch, teils asymmetrisch.

b) Verhältnis zum Gesetzgeber (insbes. EP und Rat)

In symmetrischer Weise wirkt die Kommission auf das EP und den Rat als wesentlicher Impulsgeber für deren Arbeiten ein, da diese Organe jeden-

---

Curtin/Paul't Hart (Hrsg.), The Real World of EU Accountability: What Deficit?, Oxford: Oxford University Press 2010, 63–86.

39 *Mark Bovens/Deirdre Curtin,* An unholy trinity of EU presidents? Political Accountability of EU Executive Power, in: Damian Chalmers/Markus Jachtenfuchs/Christian Joerges (Hrsg.), The End of the Eurocrats' Dream: Adjusting to European Diversity, Cambridge: Cambridge University Press 2016, 190–217 (214).

40 Dazu aus der Literatur *Sara B. Hobolt,* A Vote for the President? The Role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament Elections, Journal of European Public Policy 21 (2014), 1528–1540, sowie kritisch *Etienne Pataut,* Éditorial: Spitzenkandidaten, Revue trimestrielle de droit européen 3 (2019), 585–588.

41 Näher sodann unter IV.1.c.bb.

42 Eingehend *Anchrit Wille*, The Normalization of the European Commission, Oxford: Oxford University Press 2013. Vgl. auch *Curtin* (Fn. 29), 91 ff.

43 Nicht Gegenstand dieses Beitrags ist die Interaktion der Kommission mit dem EuGH als Kontrollorgan und dem Rechnungshof als kontrollierendem Hilfsorgan.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

falls Akte mit Rechtswirkungen – von marginalen Ausnahmen abgesehen – nur auf Initiative der Kommission erlassen können.

Über die Rolle des Impulsgebers hinaus kommt der Kommission – im bei weitem dominierenden – ordentlichen Gesetzgebungsverfahren diejenige des Vermittlers oder „power broker" zu, und zwar nicht nur im formellen Vermittlungsverfahren[44], sondern auch im in der Praxis überaus relevanten „informellen Trilog", bei dem die Positionen des Rates und des EPs in erster Lesung informell abgestimmt werden, so dass der Rechtsakt ohne weitere Lesungen angenommen wird.[45]

Ebenfalls *cum grano salis* symmetrisch wirken die föderalen politischen Organe und das EP auf die Kommission im Rahmen der Bestellung von deren Organwaltern ein. Dagegen sind weitere Relationen zwischen der Kommission und den beiden anderen (Gruppen von) politischen Organen asymmetrisch ausgestaltet. Nur das EP ist Adressat der im Recht zur Organwalterabberufung kulminierenden politischen Verantwortlichkeit der Kommission.

c) Verhältnis zum ERat

Dagegen wirkt der ERat auf die Ausübung der politisch-gubernativen Funktionen der Kommission und insbesondere des Initiativrechts in weitaus direkterer und intensiverer Weise ein als das Europäische Parlament. Denn der ERat hat die Aufgabe, der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse" zu geben und „die allgemeinen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür" festzulegen.[46] Ihm obliegt somit die nach Umfang und Intensität weitgehend von diesem selbst zu definierende Aufgabe der Unionsleitung durch – im Grundsatz[47] – nicht rechtsverbindliche Akte.[48] Damit besteht ein potentielles Spannungsverhältnis zur Aufgabe der Kommission, den unionalen Entscheidungsprozess aufgrund einer eigenverantwortlichen Konkretisierung des Unionsinteresses vorzuprägen. Diese konfligierende Rolle mit Blick auf die Unionsleitung, hinter welcher der Unterschied zwischen intergouvernementaler („Unions-") und supranationaler („Gemein-

44 Nach Art. 294 Abs. 10–12 AEUV.
45 Nach Art. 294 Abs. 3 und 4 AEUV.
46 Art. 15 Abs. 1 EUV.
47 Außerhalb der GASP.
48 In der Organpraxis sind dies in der Regel sogenannte „Schlussfolgerungen".

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schafts-") Methode aufscheint,[49] wird in der Praxis durch die Mitgliedschaft und gleichberechtigte Mitwirkung des Kommissionspräsidenten im ERat wesentlich entschärft. Denn hierdurch wird das in der Kommission „verkörperte Unionsinteresse in [dessen] Beratungen integriert und eine effektive Umsetzung der vom ERat getroffenen Grundsatzentscheidungen gewährleistet".[50] In diesem Zusammenhang sind auch die Aufforderungen des ERates an die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags für einen Rechtsakt zu sehen.[51] Die Wechselseitigkeit der Beziehungen zwischen ERat und Kommission in der Unionsleitung manifestiert sich auch darin, dass der ERat häufig Berichtsaufträge an die Kommission erteilt, die hierdurch jedenfalls teilweise zum Impulsgeber für die Arbeiten des ERates wird.

Auf geringerer Intensitätsstufe findet sich eine solche Wechselseitigkeit auch in Bezug auf den Rat, nach dessen Geschäftsordnung die Kommission „zur Teilnahme an [dessen] Tagungen […] eingeladen" ist.[52] Die Kommission kann somit auch in den – wenigen – Bereichen, in denen ihr entweder kein Initiativrecht zusteht oder ein konkurrierendes Initiativrecht *in concreto* von einem anderen Akteur ausgeübt worden ist, am Willensbildungsprozess des Rates mitwirken und in diesem Rahmen das Unionsinteresse artikulieren.

3. Förderung des Unionsinteresses als Ausdruck einer „Separation of Interests"

Der zentrale Auftrag der Kommission zur Förderung des Unionsinteresses im Konzert der europäischen Organe wird insbesondere von Erklärungsmodellen herausgestrichen, welche für die Frage nach Macht und Gegenmacht weniger bei der Teilung oder Gliederung der Gewalten als vielmehr bei einer Separierung der unterschiedlichen Interessenvertretungen ansetzen. Das institutionelle Gleichgewicht der Union erscheint durch diese Deutungsfolie letztlich als Rahmen für Artikulation und Ausgleich unterschiedlicher Interessen, wobei der Rolle der Kommission spezifisch die

49 *Christian Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 15 EUV, Rn. 8 f.

50 Ebd., Rn. 21.

51 Dazu näher *von Bogdandy/Rugge*, in diesem Band, IV.2.b; aufgrund der häufig genutzten Möglichkeit solcher Aufforderungen kommt Aufforderungen durch den Rat nach Art. 241 AEUV in der Organpraxis nur eine marginale Rolle zu.

52 Art. 5 Abs. 2 der GO des Rates (ABl. 2009 L 325/35); der Rat kann jedoch beschließen, in Abwesenheit der Kommission zu beraten.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vertretung des Unionsinteresses zukommt.[53] Insoweit kann auch von einem „institutionellen Gleichgewicht der Interessenrepräsentation" (*institutional balance of interest representation*) gesprochen werden.[54] Vom Grundgedanken ähnlich, obgleich nicht identisch, weil weniger stark auf das institutionelle Gleichgewicht als Zentralbegriff der unionalen Gewaltenbalance bezogen, ist das Modell der „Separation of interests", welches das institutionelle Arrangement im Sinne einer Teilung unterschiedlicher Interessen rekonstruiert und so ebenfalls den Blick auf die Kommission als Vertreterin des Unionsinteresses lenkt.[55] Integrationstheoretisch lässt sich diese spezifische Verpflichtung der Kommission auf das Unionsinteresse im Konzert der europäischen Institutionen freilich auch in neo-funktionalistischen[56] Ansätzen verorten.[57]

IV. Dogmatik des EU-Kommissionsverfassungsrechts

1. Die Kommission als verfassungsrechtliche Entität

a) Zusammensetzung und Prinzip föderativer Spiegelung

Die Kommission besteht aus 27 Mitgliedern i.w.S., nämlich dem Präsidenten, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidenten (nachfolgend HV/VP) sowie gegenwärtig sieben weiteren Vizepräsidenten und 18 sonstigen Mitgliedern („Kommissaren"). Einige dieser Mitglieder haben eine primärrechtlich begründete Sonderstel-

53 *Koen Lenaerts/Amaryllis Verhoeven*, Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance, in: Christian Joerges/Renaud Dehousse (Hrsg.), Good Governance in Europe's Integrated Market, Oxford: Oxford University Press 2002, 34–88 (42 f.).

54 So *Stijn Smismans*, Institutional Balance as Interest Representation: Some Reflections on Lenaerts and Verhoeven, in: Joerges/Dehousse (Fn. 53), 89–108 (90 ff.).

55 *Eoin Carolan*, The New Separation of Powers: A Theory for the Modern State, Oxford: Oxford University Press 2009; *Eoin Carolan/Deirdre Curtin*, In Search of a New Model of Checks and Balances for the EU: Beyond Separation of Powers, in: Joana Mendes/Ingo Venzke (Hrsg.), Allocating Authority: Who Should Do What in European and International Law?, Oxford: Hart 2018, 53–76 (74).

56 Vgl. zum Neofunktionalismus *Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet,* Neo-Functionalism and Supranational Governance*,* in: The Oxford Handbook of the European Union, Oxford: Oxford University Press 2012, 18–33 m.w.N., insbesondere aus dem politik- und sozialwissenschaftlichen Schrifttum (vgl. ebd., Fn. 19, 20).

57 Vgl. *Schmidt/Wonka* (Fn. 27), 344 f.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lung inne. Dazu gehört zum einen der Kommissionspräsident, der nicht nur ein verselbständigtes Teilorgan innerhalb des Kollegialorgans „Kommission", sondern auch Teil des Kollegialorgans „ERat" ist (notwendige partielle Organwalteridentität).[58] Zum anderen hat der HV/VP eine primärrechtlich begründete Sonderstellung. Aufgrund seiner in Titel V EUV verankerten eigenen Initiativ- und Durchführungsbefugnisse in der GASP und der GSVP ist er normanalytisch betrachtet ein eigenständiges, wenn auch nicht in der Liste der Unionsorgane[59] aufgeführtes, monokratisches Quasi-Organ,[60] das zu dem Kollegialorgan Kommission ebenfalls in der Relation notwendiger partieller Organwalteridentität steht. Zu den Mitgliedern ohne primärrechtlich begründete Sonderstellung (im Folgenden „einfache Mitglieder i.w.S.") gehören die weiteren Vizepräsidenten und die Kommissare. Die Differenzierung zwischen diesen beiden Gruppen beruht lediglich auf autonomen Organisationsakten des Kommissionspräsidenten.[61]

Für alle Mitglieder gelten die relativ unspezifischen Ernennungsvoraussetzungen der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats,[62] der allgemeinen Befähigung, des „Einsatz[es] für Europa" und der vollen Gewähr für Unabhängigkeit.[63] Die beiden letzten dieser Voraussetzungen verweisen wiederum auf die überwölbende Aufgabe der Kommission, das Unionsinteresse zu fördern.

Die Zusammensetzung der Kommission folgt dem *Prinzip föderativer Spiegelung*, d.h. ein Mitglied pro Mitgliedstaat.[64] Im Vertrag von Lissabon war eine Reduktion der Zahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel

58 Vgl. Art. 15 Abs. 2 EUV.

59 Art. 13 Abs. 1 EUV.

60 Vgl. hierzu den juristischen Organbegriff nach *Hans-Julius Wolff/Otto Bachof*, Verwaltungsrecht II: Organisations- und Dienstrecht, C.H. Beck: München 1976, 48. Danach ist ein Organ „ein durch organisierende Rechtssätze gebildetes institutionelles Subjekt von transitorischen Zuständigkeiten zur funktionsteiligen Wahrnehmung von Aufgaben einer (teil-)rechtsfähigen Organisation".

61 Nämlich der Ernennung der (weiteren) Vizepräsidenten nach Art. 17 Abs. 6 lit. c) EUV sowie den aufgrund der GO der Kommission, K(2000) 3614, 8.12.2000, ABl. 2000 308/26, erlassenen „Arbeitsmethoden der Kommission" (Mitteilung der Präsidentin an die Kommission. Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission, 1.12.2019, P(2019) 2), und dem „Organisationserlass" des Präsidenten nach Art. 248 S. 1 AEUV.

62 Indirekt, aufgrund von Art. 17 Abs. 4 *in fine* EUV.

63 Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.

64 Vgl. *Simone Staeglich*, Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, Berlin: Duncker & Humblot 2007, 259 (dort als „Landsmannprinzip" apostrophiert).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Zahl der Mitgliedstaaten angelegt.[65] Bezeichnenderweise war es ein „kleiner" Mitgliedstaat (Irland), der die Beibehaltung des Status quo politisch erzwungenen hat.[66] Nicht selten wird dieses Ergebnis bedauert, weil es in einem Spannungsverhältnis zur Rolle der Kommission als dem Unionsinteresse verpflichteten, supranational integrierten Organs stehe.[67] Die dem gegenwärtigen Rechtszustand vorausgegangen langjährigen Diskussionen und gescheiterten Anläufe zu verschiedenartigen Neuregelungen zeigen im Ergebnis jedoch, dass das Prinzip föderativer Spiegelung dem gegenwärtigen Stand der politischen und gesellschaftlichen Integration entspricht.[68] Die personelle Zusammensetzung der Kommission spiegelt das bündische Prinzip wider, das die „Union der Bürger *und* der Staaten"[69] eben auch charakterisiert. Es handelt sich gleichsam um eine normative Absicherung des unionalen Institutionen- und damit des Integrationsvertrauens,[70] die aber v.a. politisch-symbolisch relevant wird. Keineswegs darf das Prinzip föderativer Spiegelung im Sinne einer Funktion der einzelnen Kommissionsmitglieder als „Vertreter" ihres Herkunftsmitgliedstaats verstanden werden. Ein solches Verständnis würde der Verpflichtung der Kommission als eines

65 Art. 17 Abs. 5 EUV.

66 Vorbereitet durch die dem irischen Referendum zeitlich vorgehenden Schlussfolgerungen des Vorsitzes des ERates vom 18. und 19. Juni 2009 (vgl. Rat der Europäischen Union, Übermittlungsvermerk, 10.7.2009, 11225/2/09 REV 2, 2) hat der ERat am 13.5.2013 gem. Art. 17 Abs. 5 EUV UAbs. 1 letzter Halbs. beschlossen, dass die Kommission „einschließlich ihres Präsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik aus einer Anzahl von Mitgliedern [besteht], die der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht" (Art. 1 Beschluss 2013/272/EU des ERates v. 22.5.2013 über die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission, ABl. 2013 L 165/98).

67 Vgl. etwa *Bernd Martenczuk*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV, 82. EL Mai 2024, München: C.H. Beck, Art. 17 EUV, Rn. 83.

68 Es gilt im Übrigen auch für die Unionsgerichte.

69 *Clemens Ladenburger*, Anmerkungen zur Frage der „Eigenlegitimation der Minsterialbürokratie" im institutionellen System der Europäischen Union, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert, 2015, 303–322 (308); *Joachim Schild*, Barroso's ‚Blind Date' in Brüssel: Auf dem Weg zu einer Parlamentarisierung der Kommissionsinvestitur?, integration 2005, 33–46.

70 Ähnlich *Florian Schmidt/Helmut Schmitt von Sydow*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2015, Art. 17 EUV, Rn. 109: „Glaubwürdigkeit". Nicht dagegen geht es hier um eine Frage der (personellen) Legitimation. Denn bereits die Regeln über die Organwalterbestellung stellen eine legitimatorische Rückkopplung der Kommissionsmitglieder an die Unionsbürger sicher (vgl. unten IV.1.c).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auf das Unionsinteresse verpflichteten Kollegiums und ihrer Unabhängigkeit diametral zuwiderlaufen. Unter den Gesichtspunkten des Unionsinteresses und der Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder ist im Übrigen das Vorschlagsrecht jedes Mitgliedstaats für „sein" Mitglied[71] weitaus problematischer als das Prinzip föderativer Spiegelung als solches. *Solange* ein solches Vorschlagsrecht besteht, würde ohne das Prinzip föderativer Spiegelung die – auch bei strikt gleichberechtigter Rotation bestehende – temporäre Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten in einer das unionale Institutionenvertrauen[72] erheblich belastenden Weise verstärkt.

b) Personelle und funktionale Unabhängigkeit

Wie bereits angedeutet, ist die Unabhängigkeit der Kommission von zentraler Bedeutung für deren Stellung im Verfassungsgefüge der Union. Das Postulat der Unabhängigkeit ist dabei nicht nur – wie stets – auf Partikularinteressen externer „Stakeholder"[73] zu beziehen, sondern darüber hinaus spezifisch auf einerseits die Mitgliedstaaten und andererseits (partei-)politisch-programmatische Vorfestlegungen.

In *personeller* Hinsicht manifestiert sich die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder in der Ernennungsvoraussetzung voller Gewähr für deren Unabhängigkeit[74], in der Pflicht, sich mit Amt oder Aufgabenerfüllung unvereinbarer Handlungen zu enthalten[75], sowie in der Ausgestaltung des Status mit einer im Prinzip[76] festen Amtsdauer und einer hinreichenden materiellen Absicherung[77].

---

71 S. dazu IV.1.c.

72 Zu diesem Aspekt *Ulrich Haltern*, Europarecht, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck 2017, Rn. 473.

73 Interessengruppen, einzelne Personen und Unternehmen, Drittstaaten.

74 Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.

75 Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 3 EUV.

76 Unter Vorbehalt der Möglichkeit eines Misstrauensvotums, hierzu unten IV.1.c.cc; dagegen hat die Möglichkeit eines an ein einfaches Kommissionsmitglied gerichteten Rücktrittsverlangens des Kommissionspräsidenten außer Betracht zu bleiben, da es sich hierbei um einen kommissionsinternen Vorgang handelt.

77 VO Nr. 422/67/EWG, Nr. 5/67/EURATOM vom 25.7.1967 über die Regelung der Amtsbezüge für den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission sowie für den Präsidenten, die Richter, die Generalanwälte und den Kanzler des Gerichtshofes und für den Präsidenten, die Mitglieder und den Kanzler des Gerichts erster Instanz.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die plakative Festschreibung der *funktionalen* Unabhängigkeit der Kommission[78] wird doppelt flankiert durch das Verbot für die Kommissionsmitglieder, Weisungen „von einer Regierung" oder jedem anderen (auch unionalen) Akteur einzuholen oder entgegenzunehmen[79] und dem an die Mitgliedstaaten gerichteten Verbot von Versuchen, die Kommissionsmitglieder zu beeinflussen[80].

Nicht unterschätzt werden sollte der organisationssoziologische Befund, dass die „Bürokratie" oder genauer das bei aller politischen Steuerung erhebliche Gewicht der Dienststellen[81] – deren Personal aus den Leitgedanken der Stabilität, Professionalität und Objektivität des loyalen Dienstes verpflichteten Berufsbeamten besteht[82] – in der Vorbereitung und Durchführung der Entscheidungen der Kommission deren Unabhängigkeit in allen drei Richtungen stabilisiert.

c) Ernennungsverfahren und parlamentarische Verantwortlichkeit

aa) Ernennungsverfahren

Bei dem Ernennungsverfahren, d.h. dem auch „Investitur" genannten Verfahren zur Organwalterbestellung, wirken die beiden föderalen Organe, ERat und Rat, mit dem EP in einem komplexen mehrstufigen Verfahren im Prinzip gleichberechtigt zusammen. Die legitimatorische Rückkopplung der Kommissionsmitglieder an die Unionsbürger wird damit sowohl über das Europäische Parlament als auch über die ihrerseits auf mitgliedstaatlicher Ebene demokratisch legitimierten Organwalter der beiden föderalen Organe vermittelt. Das Ernennungsverfahren spiegelt damit den in Art. 10 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommenden Grundansatz einer Union der Bürger *und* der Mitgliedstaaten wider.

In der *ersten Phase* des Verfahrens wird – nur – der Kommissionspräsident bestimmt, und zwar durch die mit Mitgliedermehrheit erfolgende

78 Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 1 EUV: „Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus."

79 Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 S. 2 EUV.

80 Nach Art. 245 UAbs. 1 S. 2 AEUV (der letztlich nur das Gebot der vertikalen loyalen Zusammenarbeit aus Art. 4 Abs. 3 EUV konkretisiert) „achten" die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Mitglieder der Kommission „und versuchen nicht, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen".

81 Hierzu unten IV.1.e.

82 Hierzu eingehend *Ladenburger* (Fn. 69), 306–308.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

Wahl durch das Europäische Parlament, auf der Grundlage eines mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Vorschlags des ERates. Der „gewählte Präsident" besitzt als solcher eine eigene, allerdings ephemere und auf den Investiturprozess beschränkte Organstellung.

Die *zweite Phase* hat – wiederum nur – die Benennung der einfachen Mitglieder zum Gegenstand. Diese erfolgt *uno actu* für sämtliche dieser Mitglieder listenförmig durch den Rat[83], im Einvernehmen mit dem „gewählten Präsidenten". Hier steht jedem Mitgliedstaat ein Vorschlagsrecht für das diesem angehörende einfache Mitglied zu.[84] Obgleich dieses Vorschlagsrecht zur Idee eines supranational integrierten Organs in einem erheblichen Spannungsverhältnis steht,[85] halten die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge daran fest – vielleicht auch gerade deshalb.[86] Infolge dieses Vorschlagsrechts spiegelt die parteipolitische Zusammensetzung der Kommission letztlich die Summe der parteipolitischen (Mehrheits-) Ausrichtungen der Mitgliedstaaten wider, nicht jedoch notwendigerweise diejenige des EPs. Allerdings ist in der *von der Leyen I*-Kommission eine gewisse „Parteipolitisierung" insofern zu verzeichnen, als die drei „exekutiven Vizepräsidenten"[87] die Fraktionen der die Kommission tragenden Mehrheit im EP repräsentieren.[88] Hiervon abgesehen sind die einfachen Mitglieder der Kommission jedoch parteipolitisch vom EP weitgehend entkoppelt: Sie sind nicht notwendig einer derjenigen Parteien verbunden, deren Fraktionen den Kommissionspräsidenten und die gesamte Kommission kraft Wahl bzw. Zustimmungsvotum tragen,[89] und selbst wo dies der Fall ist, sind sie in der Regel eher in der nationalen Politik ihres Herkunftsmitgliedstaats beheimatet als in einer Fraktion des EPs. Strukturell – wenn auch nicht

83 Der nach der Auffangregel in Art. 16 Abs. 3 EUV mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

84 Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 S. 2 EUV; der „Kabinettsbildung" durch den „gewählten Präsidenten" gehen in der Organpraxis Interviews mit den benannten Kandidaten voraus.

85 Vgl. bereits IV.1.a.

86 Auch der im Verfassungsvertrag unternommene Versuch, das Vorschlagsrecht zumindest zu einem bloßen Dreiervorschlag zu verwässern, ist beim Übergang zum Vertrag von Lissabon aufgegeben worden, vgl. *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 108.

87 Hierzu näher IV.1.d.bb.

88 Stand 2023: EVP (*Valdis Dombrovskis*), Liberale/Renew (*Margrethe Vestager*), Sozialisten (*Frans Timmermans*).

89 Dies ist in der *von der Leyen I*-Kommission etwa bei den von Polen und Ungarn benannten Mitgliedern der Fall.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

notwendig temporal[90] – gehört zur zweiten Phase auch die separat erfolgende Ernennung des HV/VP durch den mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten[91] handelnden ERat.

In der *dritten Phase* werden beide Stränge zusammengeführt durch das Zustimmungsvotum des EPs – diesmal mit einfacher Mehrheit der Abstimmenden – und die anschließende Ernennung durch den – wiederum mit qualifizierter Mehrheit handelnden – ERat. Beide Schritte beziehen sich *uno acto* auf sämtliche Mitglieder der Kommission.[92] In der Organpraxis seit 1995 (Kommission *Santer*) wird das Zustimmungsvotum vorbereitet durch Einzelanhörungen der als „einfache" Mitglieder *in spe* benannten Kandidaten[93] durch die Ausschüsse des EPs, die für diejenigen Sachgebiete zuständig sind, die den Kandidaten durch den gewählten Kommissionpräsidenten[94] jeweils zugewiesen worden sind. Seit 2004 (Kommission *Barroso I*) haben die Ausschüsse durchgängig negative Voten in Bezug auf einen oder mehrere Kandidaten abgegeben,[95] was zu partiellen Wiederholungen der zweiten Phase des Investiturverfahrens in Form von Nachbenennungen

90 Die Ernennung des HV/VP und die Bildung der Kommission fallen nicht notwendigerweise zusammen, auch wenn in der Organpraxis die Amtszeiten synchronisiert sind. Vgl. Beschluss 2019/1330/EU des ERates v. 5.8.2019 zur Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, ABl. 2019 L 207/36, durch den *Josep Borrell* „ab dem Ende der Amtszeit der derzeitigen Kommission bis zum 31.8.2024 zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ernannt" wurde; der Rat hat dagegen erst am 25.11.2019 den Beschluss 2019/1393/EU im Einvernehmen mit der gewählten Präsidentin der Kommission vom 10.9.2019 zur Annahme der Liste der anderen Persönlichkeiten, die der Rat als Mitglieder der Kommission vorschlägt, ABl. 2019 L 233/1, angenommen.

91 Richtigerweise ist anzunehmen, dass dann, wenn die Ernennung des HV/VP im Zuge der Neubildung der Kommission erfolgt (was wegen der rechtlich nicht koordinierten Amtszeiten nicht zwingend der Fall ist), die Zustimmung des „gewählten Präsidenten" und nicht diejenige des noch amtierenden ausscheidenden Präsidenten erforderlich ist.

92 Vgl. Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 S. 1 EUV: „als Kollegium"; in Bezug auf den HV/VP bezieht sich dies jedoch nur auf seine Organwalterstellung als Mitglied des Kollegialorgans „Kommission", nicht auf diejenige in Bezug auf das monokratische Quasi-Organ „Hoher Vertreter".

93 Hierzu eingehend *Staeglich* (Fn. 64), 182–187.

94 In antizipativer und vorläufiger Ausübung seiner Organisationsgewalt, vgl. *Staeglich* (Fn. 64), 187.

95 Bei der Bildung der *von der Leyen I*-Kommission 2019 gab es negative Ausschussvoten in Bezug auf drei Kandidaten: *Rovana Plumb* (Rumänien; PSD/SPE; Verkehr), *László Trócsányi* (Ungarn; Fidesz/EVP; Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik) und *Sylvie Goulard* (Frankreich; MoDem/EDP; Binnenmarkt).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

führte. Entgegen vereinzelter Auffassung[96] ist diese Praxis[97] nicht rechtswidrig,[98] da das Kollegialorgan Kommission letztlich mit der Summe seiner Mitglieder identisch ist und es dem Parlament daher möglich sein muss, sein Zustimmungsvotum zur Kommission „als Kollegium" von vorbereitenden Schritten abhängig zu machen, die ihm eine politische Bewertung jedes der Mitglieder ermöglicht.[99] In unionsverfassungsrechtlicher Perspektive wirkt die *Praxis der parlamentarischen Einzelanhörungen als partielles supranationales Korrektiv* zum mitgliedstaatlichen Vorschlagsrecht für die einfachen Mitglieder. In der Organpraxis bereitet das Generalsekretariat der Kommission die einfachen Mitglieder *in spe* intensiv auf die Anhörungen vor.[100] Die parlamentarische Sternstunde der Anhörung bezieht ihr Licht vom fahlen Mond der Bürokratie.

bb) Zunehmende Politisierung der Kommission und „Spitzenkandidatenmodell"

Entwicklungsgeschichtlich[101] ist das Ernennungsverfahren gekennzeichnet zum einen durch eine zunehmende Beteiligung des Europäischen Parlaments (seit dem Vertrag von Maastricht) und einen Übergang zur Mehrheitsentscheidung im Rat (mit dem Vertrag von Nizza), zum anderen durch eine zunehmende Ausdifferenzierung der Verfahrensregeln für die Ernennung des Kommissionspräsidenten einerseits und der übrigen Mitglieder andererseits. Beide Entwicklungslinien lassen sich als Ausdruck einer *zunehmenden Politisierung* der Kommission deuten, welche durch

96 *Ruffert* (Fn. 16), Art. 17 EUV, Rn. 51.

97 Verankert in Art. 125 Abs. 2–4 der GO des EPs (9. Wahlperiode), 22.11.2019, ABl. 2019 L 302/1, abrufbar unter <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-05-08_DE.pdf>.

98 Ohnehin ließe sich die Rechtmäßigkeit der Anhörungspraxis des EPs normanalytisch nicht in Bezug auf Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 S. 2 EUV als einer reinen Kompetenznorm thematisieren (so aber *Ruffert* (Fn. 16), Art. 17 EUV, Rn. 51), sondern allenfalls in Bezug auf die Pflicht des EPs zur loyalen Zusammenarbeit mit den übrigen am Investiturverfahren beteiligten Organen (Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV); in dieser Perspektive ist die Annahme einer Rechtswidrigkeit dieser Praxis noch weniger plausibel.

99 Ebenso *Staeglich* (Fn. 64), 185–187; *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 110.

100 Im Zusammenwirken mit den für deren präsumtive Ressorts zuständigen Dienststellen.

101 Hierzu eingehend *Schmidt/Schmitt von Sydow* (Fn. 70), Art. 17 EUV, Rn. 150–156.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die jeweiligen Änderungen zugleich weiter verstärkt wurde.[102] Die erste dieser Entwicklungslinien läuft im Wesentlichen parallel zur Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungs- bzw. ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, die zweite zur zunehmenden Binnenhierarchisierung der Kommission. Der gegenwärtige Stand der unionalen Verfassungsentwicklung erhellt aus zwei weiteren Beobachtungen.

Erstens gilt in verfassungsvergleichender Perspektive auch für die EU, dass ein politisch-gubernatives Exekutivorgan, dessen Organwalter nicht durch Direktwahl bestimmt wird bzw. werden, typischerweise durch die zur Rechtsetzung und Haushaltsaufstellung zuständige(n) Entität(en) bestimmt wird. Dieser Befund ist auch für die Diskussion über ein informelles „*Spitzenkandidatenverfahren*" bedeutsam.[103] Anders als in parlamentarischen Regierungssystemen stehen die legislativen und budgetären Befugnisse in der EU dem – supranational integrierten – EP und dem – föderalen – Rat im Prinzip gleichberechtigt „zur gesamten Hand" zu. Außerdem unterscheidet sich die Kommission durch ihre weitgehenden administrativen und aufsichtlichen Befugnisse von politisch-gubernativen Exekutivorganen auf staatlicher Ebene, so dass jede Analogie zu letzteren ohnehin an Grenzen stößt. Zutreffend wird daher ganz überwiegend eine Rechtspflicht des ERates *verneint*, dem EP einen Kandidaten zur Wahl für das Amt des Kommissionspräsidenten vorzuschlagen, der im Vorfeld der Parlamentswahl von der die stärkste Fraktion tragenden Partei als „Spitzenkandidat"[104] designiert worden war.[105]

Allerdings enthält Art. 17 Abs. 3 EUV keine „abschließende Konfliktauflösungsregel" im Falle einer Blockade zwischen Europäischem Rat und EP infolge der wiederholten Verfehlung der erforderlichen parlamentarischen Mehrheit durch mehrere vom ERat sukzessive vorgeschlagene Kandidaten.[106] Daher kann postuliert werden, dass das Gebot der Inter-Organ-

102 Vgl. EuG, *Dalli/Kommission* (Fn. 3), Rn. 133: das Amt (auch) der einfachen Mitglieder beruhe auf „einem im Wesentlichen politischen Mandat".

103 Dazu *Hobolt* (Fn. 40); *Pataut* (Fn. 40); *Daniel Göler/Mathias Jopp*, Die Europawahl 2014 und das Konzept der Spitzenkandidaten, integration 2014, 152–160 (152 ff., 157).

104 Die Designation eines Spitzenkandidaten ist seit 2014 Praxis der politischen Parteien im Vorfeld der Wahlen zum EP; wie *Ruffert* (Fn. 16), Art. 17 EUV, Rn. 47, richtig bemerkt, ist diese „nicht unionsrechtswidrig, aber auch nicht unionsrechtlich geboten".

105 *Ruffert* (Fn. 16), Art. 17 EUV, Rn. 47.

106 *Roman Lehner*, Die Berücksichtigung der Europawahlen bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten nach Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 S. 1 Halbs. 2 EUV, NVwZ 2015, 20–25 (24).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

treue[107] gebietet, dass der ERat im Falle einer persistenten und – etwa in einer Resolution – manifestierten Festlegung der parlamentarischen Mehrheit auf einen bestimmten Kandidaten diesem bei seinen weiteren Vorschlägen ein besonderes Gewicht im Rahmen der von Art. 17 Abs. 7 S. 1 HS. 2 EUV gebotenen Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum EP beimisst.[108] Ein solcher Kandidat ist allerdings nicht notwendigerweise der (vormalige) Spitzenkandidat der stärksten Fraktion und kann sogar von einer parlamentarischen Mehrheitskoalition getragen werden, an der die stärkste Fraktion nicht beteiligt ist.[109]

Die bisherige Organpraxis zeigt jedenfalls, dass der ERat den Spitzenkandidaten der stärksten Fraktion vorgeschlagen hat, als dieser über ein hohes politisches Gewicht gerade im ERat als dessen vormaliges Mitglied verfügte,[110] während anderenfalls eine andere Kandidatin aus dem politischen Lager der stärksten Fraktion vorgeschlagen wurde.[111] Indirekten Eingang gefunden hat das Konzept des Spitzenkandidaten in die „Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem EP und der Europäischen Kommission"[112]; erneut aufgegriffen wurde es in dem Verordnungsvorschlag des EPs zum Wahlrecht[113]. Sollte sich in Zukunft eine Organpraxis etablieren, wonach der ERat dem EP systematisch den Spitzenkandidaten der

107 Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV.

108 Ähnlich aber tendenziell weitergehend im Sinne einer Berücksichtigungspflicht des ERates *Lehner* (Fn. 106), 25.

109 *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 105.

110 So *Jean-Claude Juncker* im Jahr 2014, hierzu *Haltern* (Fn. 72), Rn. 442–444.

111 So *Ursula von der Leyen* im Jahr 2019.

112 20.11.2010, ABl. 2010 L 304/47. Nach der Vereinbarung zwischen dem EP und der Europäischen Kommission über die Änderung von Nummer 4 der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem EP und der Europäischen Kommission v. 17.2.2018, ABl. 2018 L 45/46, können Mitglieder der Kommission „von den europäischen Parteien zum Spitzenkandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission bestimmt werden".

113 Legislative Entschließung des EPs vom 3.5.2022 zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des EPs sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des EPs (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)), 3.5.2022, P9_TA(2022)0129; nach Eg. 9 soll „ein unionsweiter Wahlkreis zusätzlich zu den nationalen Wahlkreisen geschaffen werden, in dem an der Spitze der Listen der Kandidat jeder politischen Gruppierung für das Amt des Kommissionspräsidenten steht". Hierzu – kritisch – *Jacqué* (Fn. 12), 138 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stärksten Fraktion zur Wahl vorschlägt[114], würde das Funktionieren des inter-institutionellen Zusammenspiels sowie die ordnungsgemäße Wahrnehmung der administrativen und aufsichtlichen Befugnisse der Kommission besondere Anforderungen an die politische Reife sowie die „Organtreue" der politischen Akteure in allen politischen Organen der Union stellen.[115] Anderenfalls drohte die durch eine solche Organpraxis forcierte Parteipolitisierung der Kommission tendenziell mit deren Unabhängigkeit zu konfligieren.

Zweitens nutzt das EP mittlerweile seine Rolle im Investiturverfahren, um die Kommission zu bestimmten Selbstverpflichtungen gegenüber dem EP zu veranlassen. Derartige „Wahlkapitulationen" sind letztlich Ausdruck des noch immer nicht vollständig saturierten Charakters der Unionsverfassung, der gewisse Anklänge an die Verfassungskonflikte des Konstitutionalismus erkennen lässt. Zwei Beispiele sollen hier genannt werden: Zum einen ist die *von der Leyen I*-Kommission die politische Selbstverpflichtung eingegangen, jeder vom EP auf der Grundlage von Art. 225 AEUV angenommenen Aufforderung zur Vorlage eines Vorschlags für einen Gesetzgebungsakt „unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und besseren Rechtsetzung" nachzukommen.[116] Zum anderen sieht die interinstitutionelle[117] „Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem EP und der Europäischen Kommission" von 2010 vor, dass, wenn das Parlament den Kommissionspräsidenten auffordert, einem Mitglied der Kommission das Vertrauen zu entziehen, dieser sorgfältig zu prüfen habe, „ob er dieses Mitglied gemäß Artikel 17 Absatz 6 EUV auffordern sollte, sein Amt niederzulegen".[118] Erfolgt eine solche Aufforderung nicht, so hat der Kommissionspräsident dem Parlament die Gründe hierfür darzulegen. Hiermit wird ein in den Verträgen nicht

114 Was politisch einen hohen Grad an Reife und „Mehrheitsdisziplin" der europäischen politischen Parteien sowie an Transparenz des Prozesses der Auswahl der jeweiligen „Spitzenkandidaten" voraussetzt, hierzu *Jacqué* (Fn. 12), 140.

115 *Ladenburger* (Fn. 69), 11.

116 Die politische Selbstverpflichtung gegenüber dem Parlament findet sich in Punkt 6 der Politischen Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, Europäische Union, 2020, abrufbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/62e534f4-62c1-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF>; operationalisiert werden sie in den Arbeitsmethoden der Kommission (Fn. 61), Punkt I.2.

117 Vgl. Art. 295 AEUV, tendenziell kritisch zu interinstitutionellen Vereinbarungen *Haltern* (Fn. 72), Rn. 463–465.

118 Ebd., v. 20.11.2010, ABl. 2010 L 304/47, Punkt II.5.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vorgesehenes Element einer individuellen parlamentarischen Quasi-Verantwortlichkeit einzelner einfacher Kommissionsmitglieder etabliert.[119]

cc) Parlamentarische Verantwortlichkeit

Mit dem letzten Beispiel ist die Brücke geschlagen zum Thema der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Kommission. Diese operationalisiert sich in den klassischen parlamentarischen Kontrollinstrumenten des demokratischen Konstitutionalismus, nämlich dem parlamentarischen Fragerecht[120] und der Befugnis zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen.[121] Allerdings wirken diese Instrumente aufgrund des stark abgeschwächten politischen Antagonismus zwischen „Regierungsmehrheit" und parlamentarischer „Opposition" anders als in staatlichen parlamentarischen Regierungssystemen: Sie sind keine „Schwerter" der Opposition, sondern werden auch von Mitgliedern der die Kommission tragenden Fraktionen tendenziell stärker genutzt als von Mitgliedern einer „Regierungsfraktion".[122] Weitere Informations-, Unterrichtungs-, Offenlegungs- und Auskunftsverpflichtungen der Kommission gegenüber dem EP ergeben sich aus der genannten interinstitutionellen Rahmenvereinbarung zwischen beiden Organen. Damit wird der Status der Kommission tendenziell als analog zu demjenigen eines staatlichen politischen Exekutivorgans ausgestaltet.[123] Dieser Aspekt kennzeichnet auch den Kulminationspunkt der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Kommission, nämlich die Befugnis des EPs, deren Mitglieder *in ihrer Gesamtheit* durch ein – destruktives – Misstrauensvotum abzuberufen.[124] Diese Befugnis steht in einem Spannungsverhältnis zur personellen Unabhängigkeit der Kommission und stellt zudem eine Machtasymmetrie gegenüber der Investitur dar, die dem EP und den beiden föderalen Unionsorganen quasi zur gesamten Hand zusteht. Sie erklärt sich letztlich aus der Ausstrahlungswirkung des Prinzips des demokratischen

119 Hierzu *Haltern* (Fn. 72), Rn. 460–462.
120 Art. 230 UAbs. 2 AEUV.
121 Art. 226 AEUV.
122 Ein Beispiel ist die relativ geringe Anzahl an Untersuchungsausschüssen in der Wahlperiode 2014–2019.
123 EuG, *Dalli/Kommission* (Fn. 3), Rn. 134: Die Kommission könne „als hauptsächliches ‚Exekutivorgan' der neuen völkerrechtlichen Rechtsordnung angesehen werden […], die die Union […] darstellt"; tendenziell kritisch *Haltern* (Fn. 72), Rn. 464–466.
124 Art. 17 Abs. 8 EUV und Art. 234 AEUV.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Konstitutionalismus, wonach ein politisches Exekutivorgan, dessen Organwalter[125] nicht durch Direktwahl bestimmt wird bzw. werden, – nur – einem unmittelbar demokratisch legitimierten parlamentarischen Organ verantwortlich zu sein hat. Relativiert werden die potentielle Beeinträchtigung der Unabhängigkeit sowie die genannte Machtasymmetrie durch eine weitere Asymmetrie: Ein erfolgreiches Misstrauensvotum erfordert ein höheres Abstimmungsquorum als das parlamentarische Zustimmungsvotum, nämlich kumulativ zwei Drittel der Abstimmenden sowie die Mehrheit der Mitglieder.

d) Zunehmende Binnenhierarchisierung

Historisch gesehen galt für die Kommission ursprünglich ausschließlich das Kollegialprinzip, verknüpft mit dem Mehrheitsprinzip und einer schwachen Stellung des Präsidenten als bloßem *primus inter pares*. Kollegial- und Mehrheitsprinzip gelten auch heute noch.[126] Sie sind aber strakt relativiert worden durch eine Binnenhierarchisierung, die sich sukzessiv herausgebildet hat und mittlerweile drei Stufen aufweist: die Ebene des Kommissionspräsidenten, die der Vizepräsidenten und die der einfachen Kommissare.

aa) Der Kommissionspräsident als Leitungs(unter)organ

Beginnend mit dem Vertrag von Maastricht ist die rechtliche Stellung des Kommissionspräsidenten sukzessive gestärkt worden, so dass die Kommission heute zu Recht als „Kollegialorgan mit starker präsidialer Führung“[127] charakterisiert wird. Rechtlich manifestiert sich die Führungsposition des Kommissionspräsidenten vor allem in vier Elementen:

Erstens bestimmt der Kommissionspräsident die Leitlinien, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt,[128] also die politischen und strategischen Ziele und Prioritäten ihrer Aufgabenwahrnehmung.[129] Diese Befug-

125 Anders als etwa der französische oder der US-amerikanische Präsident.
126 Art. 17 Abs. 6 lit. b) EUV und Art. 250 AEUV.
127 *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 91.
128 Art. 17 Abs. 6 UAbs. 1 lit. a) EUV i.V.m. Art. 248 S. 3 EUV.
129 *Schmidt/Schmitt von Sydow* (Fn. 70), Art. 17 EUV, Rn. 120.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nis bezieht sich auf alle drei Aufgabenbereiche der Kommission[130] und schließt situative und auf einzelne Vorhaben oder auch administrative Einzelakte bezogene Weisungen ein[131]. In der Praxis manifestiert sich die Leitlinienkompetenz insbesondere zu Beginn der Amtszeit in Mandatsschreiben („mission letters") an die übrigen Mitglieder sowie während der Amtszeit in der jährlich im September gehaltene Rede zur Lage der Union („*State of the Union*") vor dem EP, in der regelmäßig Vorschläge für neue Rechtsakte angekündigt werden.[132] Die Intensität des mit dieser Leitlinienkompetenz einhergehenden Steuerungspotentials[133] wird im Vergleich zur Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers noch dadurch erhöht, dass innerhalb der Kommission nur ein funktional eingeschränktes Ressortprinzip Anwendung findet.[134]

Zweitens steht dem Kommissionspräsidenten die Organisationsgewalt zu. Deren horizontaler Aspekt besteht in der Zuweisung bestimmter Aufgaben an die einzelnen Mitglieder der Kommission, was die völlige oder partielle Neuzuordnung von Geschäftsbereichen während der laufenden Amtszeit einschließt.[135] Die horizontale Organisationsgewalt bezieht sich allerdings nur auf die Zuordnung von Aufgaben an die Mitglieder der Kommission, nicht auf die Organisation der Dienststellen.[136] In vertikaler Hinsicht beinhaltet die Organisationsgewalt die Befugnis, einfache Mitglieder zu (weiteren) Vizepräsidenten zu bestellen und Art und Umfang der von diesen wahrzunehmenden Koordinationsaufgaben festzulegen. In beiden Dimensionen steht die präsidiale Organisationsgewalt unter dem Vorbehalt der primärrechtlich garantierten Stellung und Aufgaben des HV/VP.[137]

Drittens hat der Kommissionspräsident das Recht, den Rücktritt („Amtsniederlegung") eines Mitglieds zu verlangen.[138] In der Praxis kann auch ein

130 Hierzu unten IV.2.
131 Im Grundsatz ebenso *Schmidt/Schmitt von Sydow* (Fn. 70), Art. 17 EUV, Rn. 120.
132 Vgl. etwa die „State of the Union" Rede vom 15.9.2021, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_21_4701>, in der Vorschläge zur Cyber-Widerstandsfähigkeit und zur Medienfreiheit angekündigt wurden.
133 Unter Vorbehalt der primärrechtlich garantierten Stellung des HV/VP, Art. 18 Abs. 4 EUV.
134 Vgl. IV.1.d.cc.
135 Art. 17 Abs. 6 Uabs. 1 lit. b) EUV i.V.m. Art. 248 S. 1, 2 EUV.
136 Vgl. *Martenzcuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 95; näher unten IV.1.e.
137 Art. 18 Abs. 4 EUV.
138 Art. 17 Abs. 6 UAbs. 2 EUV. Eine Unterlassung der Amtsniederlegung trotz eines entsprechenden Verlangens dürfte als „schwere Verfehlung" i.S.v. Art. 247 AEUV

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

freiwilliger Rücktritt im Schatten eines anderenfalls drohenden derartigen Verlangens erfolgen.[139]

Viertens ist die politisch überaus bedeutsame Wahrnehmung der Aufgabe eines Mitglieds des ERates[140] dem Kommissionspräsidenten als selbständigem Teilorgan der Kommission übertragen und somit der kollegialen Beschlussfassung entzogen. Da der ERat im Rahmen seiner Aufgabe als Impulsgeber der Union und der damit einhergehenden Festlegung der allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten[141] im Konsens entscheidet,[142] nimmt der Kommissionspräsident gleichberechtigt teil an der politischen Leitungsfunktion des ERates. Darüber hinaus ist er in besonderer Weise in die Vorbereitung und Wahrung der Kontinuität von dessen Arbeiten eingebunden.[143] Soweit also die politische Leitungsfunktion des ERates eine externe Determinante für die Aufgabenwahrnehmung der Kommission darstellt,[144] ist die Teilhabe des Kommissionpräsidenten an dieser Leitungsfunktion ein funktionales Äquivalent zu seiner – kommissionsinternen – Leitlinienkompetenz.

bb) Vizepräsidenten als Intermediäre

Die mittlere Ebene der Binnenhierarchisierung wird seit der *Juncker*-Kommission (2014 -2019) durch die Vizepräsidenten gebildet, die der Präsident nach freiem Ermessen und in prinzipiell beliebiger Anzahl ernennt.[145] Hiermit wird das Ziel verfolgt, zum einen die Zahl der „Quasi-Ressorts" zu verringern und zum anderen die Kohärenz der Arbeit der Kommission

eine Amtsenthebung durch den EuGH rechtfertigen. Zur Aufforderung zu einem solchen Verlangen durch das EP vgl. oben IV.1.c.cc.

139 *Schmidt/Schmitt von Sydow* (Fn. 70), Art. 17 EUV, Rn. 145; vgl. EuG, *Dalli/Kommission* (Fn. 3), bestätigt durch EuGH, Beschluss v. 23.1.2017, Rs. C-394/15 P, ECLI:EU:C:2017:68, Rn. 74–84 – *Banco Popular Español*.

140 Art. 15 Abs. 2 EUV.

141 Art. 15 Abs. 1 EUV.

142 Art. 15 Abs. 4 EUV; anders ist dies bei den – punktuellen – Befugnissen des ERates zur Annahme rechtsverbindlicher Beschlüsse, bei der es aufgrund des hier begriffsnotwendigen Quorums zu „Abstimmungen" kommt, an denen der Kommissionspräsident – wie auch der Präsident des ERates – nach Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV nicht teilnimmt.

143 Art. 15 Abs. 6 lit. b) EUV.

144 Hierzu näher unten IV.2.a.aa.iv.

145 Art. 17 Abs. 6, UAbs. 1 lit. c) EUV.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zu steigern. Aufgabe der Vizepräsidenten ist die politische Lenkung und Koordinierung der Arbeiten in mehreren benachbarten oder überlappenden Politikbereichen und der für diese „Cluster" eingerichteten Gruppen von Kommissaren.[146] Für den Bereich der Außenbeziehungen besteht eine solche Koordinierungsaufgabe des HV/VP bereits kraft Primärrechts;[147] für andere Bereiche beruht die Koordinierungsaufgabe der Vizepräsidenten auf der präsidialen Organisationsgewalt in ihrer vertikalen Dimension.

Der jeweils zuständige Vizepräsident muss Vorlagen von neuen Initiativen zustimmen. Entgegen zuweilen erhobener Bedenken[148] ist dieses Arrangement vereinbar sowohl mit dem Recht aller Kommissionsmitglieder auf gleiche Teilhabe an der kollegialen Beschlussfassung als auch mit der in Art. 248 S. 3 AEUV vorausgesetzten Zuweisung bestimmter Aufgaben an jedes der einfachen Mitglieder. Rechtlich lässt sich dies so konstruieren, dass der Geschäftsbereich der Kommissare in Bezug auf die Vorlage von Entwürfen an das Kollegium beschränkt ist durch ein Einvernehmenserfordernis mit dem für das jeweilige „Cluster" zuständigen Vizepräsidenten. Dieser wiederum hat einen Geschäftsbereich, der in der Koordination der Tätigkeit mehrerer Kommissare sowie in der Vorlage von Entwürfen in Einvernehmen mit dem jeweiligen Kommissar besteht. Letztlich sind die Geschäftsbereiche somit, was die Vorlage von Entwürfen angeht, *zwei Mitgliedern zur gesamten Hand* übertragen.

Eine zusätzliche, mit der *von der Leyen I*-Kommission aufgekommene Differenzierung ist diejenige zwischen „exekutiven" und sonstigen Vizepräsidenten: Erstere – derzeit drei – haben im Gegensatz zu Letzteren neben ihrer Koordinierungsaufgabe auch einen eigenen thematischen Geschäftsbereich, den sie „ressortmäßig" wahrnehmen.[149]

---

146 Gebildet nach Art. 3 Abs. 4 der GO der Kommission (Fn. 61). Gegenwärtig (Juni 2023) gibt es sechs solcher Gruppen von Kommissaren (European Green Deal, Europe Fit for the Digital Age, An Economy that Works for People, A Stronger Europe in the World, A New Push for European Democracy, Promoting our European Way of Life) unter dem Vorsitz des HV/VP (A Stronger Europe in the World) bzw. eines der weiteren (Exekutiv-)Vizepräsidenten.

147 Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV.

148 Vgl. *Jens Brauneck*, EU-Kommission: Ist die neue Macht der Vizepräsidenten unionsrechtswidrig?, DÖV 2015, 904–917.

149 *Frans Timmermans*, *Margrethe Vestager*, *Valdis Dombrovskis* (die auch die drei politischen Lager der die Kommission tragenden Mehrheit des EPs repräsentieren).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

cc) Einfache Mitglieder, Kollegialprinzip und eingeschränktes Ressortprinzip

Damit ist die Frage aufgeworfen, ob und ggf. inwieweit das Ressortprinzip für die Arbeit der Kommission gilt. Hier ist zu differenzieren, allerdings nicht direktional entlang der Unterscheidung zwischen Außen- und Innenverhältnis,[150] sondern funktional. Primärrechtliche *sedes materiae* ist Art. 248 S. 3 AEUV, wonach die (*scil.* einfachen) Kommissionsmitglieder „die ihnen vom Kommissionspräsidenten übertragenen Aufgaben unter dessen Leitung" ausüben. Damit wird ihnen jedoch nicht etwa ein Teil der Aufgaben der Kommission zur selbständigen und eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen, wie dies etwa das Grundgesetz für die deutschen Bundesminister bestimmt.[151] Vielmehr sind die einfachen Mitglieder nach der GO der Kommission in den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen „für die vorbereitenden Arbeiten der Kommission und die Durchführung ihrer Beschlüsse in besonderem Maße verantwortlich".[152] Es liegt nahe, hierin eine kraft Selbstorganisationsrechts erfolgte Konkretisierung des primärrechtlichen Begriffs der „übertragenen Aufgaben" zu sehen. Dieser Begriff ist in zweifacher Hinsicht zu präzisieren: Erstens kann die Vorbereitung der Arbeiten des Kollegiums auch in der Koordinierung verschiedener thematischer Bereiche bestehen.[153] Zweitens ist der Aspekt der Durchführung angesichts der Leitlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten auch auf diese Leitlinien zu beziehen, soweit diese aufgrund ihres Inhalts unmittelbarer Durchführung zugänglich sind.

Alles in allem ist das *Ressortprinzip funktional beschränkt*. Aufgrund der funktionalen Beschränkung ihrer Aufgaben auf vorbereitende und durchführende Maßnahmen in Bezug auf kollegiale Akte sind die einfachen Mitglieder – wiederum anders als etwa deutsche Bundesminister – keine partiell verselbständigten monokratischen Teilorgane des Kollegialorgans „Kommission". Hieraus folgt insbesondere, dass auch das Sekundärrecht ihnen keine eigenen Befugnisse zu außenwirksamem Handeln einräumen

150 Anders *Staeglich* (Fn. 64), 192.

151 Vgl. Art. 65 S. 2 GG.

152 Vgl. Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 der GO der Kommission (Fn. 61), wonach der Präsident „den Mitgliedern der Kommission spezielle Aufgabenbereiche zuweisen [kann], in denen sie für die vorbereitenden Arbeiten der Kommission und die Durchführung ihrer Beschlüsse in besonderem Maße verantwortlich sind."

153 Vgl. IV.1.d.bb zu den Vizepräsidenten.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kann;[154] daher werden grundsätzlich[155] etwa auch sämtliche administrativen Einzelakte, wie etwa wettbewerbsrechtliche Entscheidungen, vom Kollegium erlassen. Die Durchführung von Beschlüssen des Kollegiums durch ein einfaches Mitglied kann auch das „Außenverhältnis" betreffen, also den Erlass von Rechtsakten[156] oder die Vornahme sonstiger kommunikativer Akte. Hier ist zu unterscheiden zwischen der bloßen Verlautbarung eines vom Kollegium beschlossenen Akts, wie z.B. einer Äußerung gegenüber dem EP in Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage[157] und der eigenständigen Vornahme eines Akts, etwa dem Erlass einer administrativen Einzelakts. Auch im zweiten Fall handelt das Mitglied stets als Bevollmächtigter der Kommission in deren Namen, nicht aber als Delegatar im eigenen Namen.[158] Durchgeführt wird der Bevollmächtigungsbeschluss des Kollegiums.[159] Die GO der Kommission spricht hier terminologisch nicht ganz korrekt[160] von der „Ermächtigung" („*habilitation*")[161] einzelner Mitglieder. Ihr möglicher Umfang ist allerdings beschränkt auf „Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung" sowie durch den Vorbehalt, „dass der Grundsatz der kollegialen Verantwortlichkeit voll gewahrt bleibt". Ausgeschlossen sind damit Akte, deren Erlass die Ausübung eines politischen oder auch nur weitgehenden administrativen Ermessens erfordert.[162] Weiterhin legt der Bevollmächtigungsbeschluss regelmäßig weitere Bedingungen für das Gebrauchmachen von der Bevollmächtigung fest, wie etwa die

154 Vgl. kontrastierend Art. 80 Abs. 1 GG, wonach ein Bundesminister durch Gesetz zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden kann.

155 Siehe aber zur Bevollmächtigung sogleich.

156 Vgl. Art. 288 AEUV.

157 Hierunter fällt auch die sog. *habilitation de finalisation*, bei der die Kommission ein Mitglied beauftragt, im Einvernehmen mit dem Präsidenten den Wortlaut eines Rechtsakts oder Vorschlags, dessen „wesentlichen Inhalt" sie bereits angenommen hat, endgültig anzunehmen (Art. 13 Abs. 2 der Geschäftsordnung).

158 EuGH, Urteil v. 23.9.1986, Rs. 5/85, ECLI:EU:C:1986:328, Rn. 36 – *AKZO*.

159 Nicht geteilt werden kann die Auffassung von *Staeglich* (Fn. 64), 193, wonach es aufgrund des Ressortprinzips keiner Ermächtigung mehr bedürfe für die „interne Beschlussfassung des einzelnen Kommissars in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung und Geschäftsführung", da diese Aufgabe nicht dem Kollegium, sondern unmittelbar dem einzelnen Kommissar zukomme.

160 Weil das Phänomen der Delegation evozierend; noch missverständlicher sind die für die Unterbevollmächtigung bzw. die unmittelbare Bevollmächtigung von Dienstellenleitern verwendeten Termini der (Sub-)Delegation in Art. 13 Abs. 3 und Art. 14 der GO (Fn. 61).

161 Vgl. Art. 13 Abs. 1 der GO der Kommission (Fn. 61); *Staeglich* (Fn. 64), 191–194.

162 EuGH, *AKZO* (Fn. 158), Rn. 37: Ausschluss von „Grundsatzentscheidungen".

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zustimmung bestimmter Dienststellen.[163] In der Organpraxis werden diese – justiziablen[164] – Grenzen strikt gehandhabt. Obwohl auch *ad hoc* Bevollmächtigungen möglich sind, dominieren in der Organpraxis generalisierte Bevollmächtigungen für bestimmte Typen administrativer Einzelakte oder „technische" und in der Regel ephemere Durchführungsrechtsakte mit allgemeiner Geltung.

Vor diesem Hintergrund eines funktional beschränkten Ressortprinzips ist die Tätigkeit der Kommission letztlich geprägt von einem *Miteinander von präsidialer Leitlinienkompetenz und Kollegialprinzip*, die „in einem komplexen Spannungsverhältnis stehen, das politisch ständig neu auszutarieren ist"[165]. Dabei ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass in der Organpraxis das Kollegialprinzip gleichsam „im Schatten" der Leitlinienkompetenz operiert. Ursächlich hierfür ist zum einen die durch das hoch legitimatorische Verfahren der Investitur[166] bedingte politische Präponderanz des Präsidenten sowie dessen (krisenbedingt noch erhöhte) Omnipräsenz auf der politischen Bühne, insbesondere derjenigen des ERates. Zum anderen sind die einfachen Mitglieder den präsidialen Kompetenzen der Organisationsgewalt und (potentiell) des Rücktrittsverlangens unterworfen. Bezeichnenderweise unterliegt der Kommissionspräsident bei der Ausübung dieser Befugnisse im Vergleich zum Regierungschef in einem parlamentarischen Regierungssystem erheblich geringeren partei- bzw. koalitionspolitischen Zwängen. Denn aufgrund der Regeln über die Organwalterbestellung ist die Kommission inhaltlich wie personell weit weniger parlamentarisch determiniert als die Regierung in einem parlamentarischen Regierungssystem. Paradoxerweise verstärkt die auf dem Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten beruhende parteipolitische Entkoppelung der einfachen Kommissionsmitglieder vom EP die interne Machtposition des Kommissionspräsidenten: Entscheidungen, wie eine qualitative oder quantitative Verminderung des Portefeuilles oder gar ein Rücktrittsverlangen, mögen zwar eine negative politische Reaktion des Herkunftsmitgliedstaats hervorrufen; dieser verfügt aber – anders als das EP in Gestalt des Misstrauensvotums – gegenüber dem Kommissionspräsidenten nicht über ein potentiell zur Abberufung führendes Instrument.

---

163 Durchgängig erforderlich ist die Zustimmung des Juristischen Dienstes.

164 EuGH, *AKZO* (Fn. 158), Rn. 39; Urteil v. 15.6.1994, Rs. C-137/92 P, ECLI:EU:C:1994:247, Rn. 71 – *BASF AG u.a.*

165 *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 94.

166 Vorschlag durch den ERat mit qualifizierter Mehrheit, Wahl durch das EP mit absoluter Mitgliedermehrheit.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die faktische Begrenzung des Kollegialprinzips manifestiert sich operativ etwa darin, dass bestimmte heikle und oder dringliche Vorhaben vom Kabinett des Präsidenten gemeinsam mit den Kabinetten der sachlich zuständigen Vizepräsidenten und einfachen Mitglieder sowie deren „Dienststellen"[167] vorbereitet und dann im schriftlichen Verfahren mit teilweise extrem kurzen Verschweigefristen der kollegialen Beschlussfassung unterbreitet werden. Ausdruck und Mittel der „Präsidialisierung" der Kommission ist die in den letzten zehn Jahren stark angewachsene Rolle des Generalsekretariats, einer dem Präsidenten unterstellten Dienststelle, deren Steuerungs- und Koordinierungsfunktion derjenigen des deutschen Bundeskanzleramtes oder des britischen *cabinet office* mittlerweile recht nahekommt. Zu erwähnen ist schließlich, dass bei aller Vielfalt der Funktionen der Kommission[168] die Vorbereitung und Annahme ihrer Akte und Vorschläge „nach demselben Organisationsmuster und denselben internen Beschlussfassungsregeln"[169] erfolgt, wenngleich bei der Wahrnehmung administrativer Funktionen ein stärkerer[170] Rückgriff auf die Verfahren der Bevollmächtigung einzelner Mitglieder oder auch von Dienstellenleitern zu verzeichnen ist.

e) Politik vs. Bürokratie? Kollegialorgan und Dienststellen

Der Terminus „Kommission" umfasst sowohl das Kollegialorgan als solches als auch die Gesamtheit der diesem unterstellten Dienststellen, also die gegenwärtig[171] 46 Generaldirektionen und gleichgestellten Dienste, von denen die meisten – im Vergleich zur deutschen Ministerialverwaltung – nach Personalstärke und Weite des Aufgabenbereichs einem Bundesministerium oder jedenfalls dem Geschäftsbereich eines von mehreren beamteten Staatssekretären entsprechen. Die Entgegensetzung von Kollegium und Dienststellen evoziert den von *Max Weber* diagnostizierten Antagonismus von Politik und Bürokratie. Das traditionelle Bild der Kommission ist deutlich das einer stark von bürokratischen Strukturen und Methoden geprägten Institution.

---

167 Hierzu sogleich IV.1.e.
168 Hierzu unten IV.2.
169 *Ladenburger* (Fn. 69), 312 f.
170 Aber keineswegs durchgängiger (so etwa nicht in sensiblen Bereichen wie der Kartellaufsicht oder der Zulassung bestimmter Stoffe).
171 Stand: Juni 2023.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gleichwohl hat im Laufe der letzten 10 bis 15 Jahre der Grad der *politischen Steuerung* der Dienststellen erheblich zu- und damit deren Autonomie sowie insbesondere der Einfluss von deren Leitern („Generaldirektoren") abgenommen. Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist das durch das stärker politisierte Ernennungsverfahren gewandelte Selbstverständnis der Kommission als eines nunmehr deutlicher politischen und nicht mehr lediglich der „objektiven" Sachlogik des Integrationsprozesses verpflichteten Organs. Operationalisiert wird dieser Wandel im Verhältnis von Kollegium und Dienststellen durch eine Reihe interner Regelungen. Besonders sinnfällig ist etwa diejenige, wonach bei der Vorbereitung von Rechtssetzungsvorschlägen und anderen politisch sensiblen oder wichtigen Vorhaben bereits die Einleitung einer „Ressortabstimmung" zwischen den Dienststellen („inter-service consultation") der vorherigen Zustimmung („Validierung") des federführenden Kommissars, des zuständigen Vizepräsidenten und des Kommissionspräsidenten bedarf. Gleichwohl bleibt das bürokratische Element von relativ großer Bedeutung, was sich insbesondere in drei Aspekten manifestiert.

Erstens ist es Folge des funktional eingeschränkten Ressortprinzips, dass die „Dienststellen" stärker nach außen in Erscheinung treten, als dies bei vergleichbaren Entitäten in den Mitgliedstaaten üblicherweise der Fall ist. So erfolgen die ubiquitären schriftlichen Äußerungen der Kommission gegenüber „Stakeholdern"[172] in aller Regel durch deren „Dienststellen" im eigenen Namen, während derartige Äußerungen etwa in der deutschen Ministerialverwaltung stets durch „im Auftrag" des Ministers handelnde Beamte erfolgen. Von erheblicher Bedeutung sind auch von den Dienststellen im eigenen Namen erstellte und interinstitutionell bzw. sogar öffentlich verbreitete „Arbeitsdokumente" („staff working documents"), die aufgrund interner Weisungen allerdings weder neue politische Initiativen noch neue oder geänderte Vorschläge für Rechtsakte enthalten dürfen.[173]

Zweitens gilt auch für die Kommission, dass politische Führung und Steuerung in hohem Maße angewiesen sind auf die sachverständige Vorbereitung und Implementierung von Entscheidungen. In diesem Zusammenhang ist die besonders hohe Stabilität des EU-Berufsbeamtentums von gro-

172 Wie Unternehmen, Einzelpersonen, Verbänden oder Drittstaaten.

173 Allerdings ist hervorzuheben, dass in der Organpraxis die Dienststellen – spontan oder aufgrund allgemeiner Weisungen des zuständigen Mitglieds – politisch sensitive oder sonst bedeutsame Äußerungen diesem Mitglied vorab zur Billigung vorlegen.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ßer Bedeutung,[174] zumal auch die „freihändig" besetzten persönlichen Beraterstäbe der Kommissionmitglieder („Kabinette") nach einer Anweisung des Kommissionspräsidenten zu mindestens der Hälfte aus vorübergehend abgeordneten Beamten der Kommission bestehen müssen.[175]

Drittens unterliegen Organisation und Ressourceneinsatz in hohem Maße bürokratischer Eigensteuerung. Aufgrund der fehlenden Verselbständigung der einfachen Kommissionsmitglieder stellen die Dienststellen – anders als nationale Ministerien – keine unselbständigen Emanationen des fachlich zuständigen Mitglieds, sondern solche des Kollegialorgans „Kommission" dar. Zwar sind die einfachen Mitglieder gegenüber den für ihren Aufgabenbereich zuständigen Dienststellen fachlich weisungsbefugt.[176] Ihnen steht jedoch weder die Personal- noch die Organisationshoheit gegenüber diesen Dienststellen zu. Vielmehr ressortieren die Ernennung, Versetzung und Beförderung von Beamten, die Wahrnehmung der Aufgaben des Dienstvorgesetzten sowie die Regelung der Aufbau- und Ablauforganisation der Dienststellen beim Kollegium. Die Wahrnehmung der beamtenrechtlichen Befugnisse hat die Kommission weitgehend[177] und in mannigfacher Weise delegiert, allerdings bezeichnenderweise nicht auf ihre Mitglieder,[178] sondern auf die Leiter bzw. bestimmte Führungskräfte der Dienststellen sowie auf die zentrale Generaldirektion „Personalressourcen und Sicherheit". Somit sind auch intern die Gestaltungsmöglichkeiten der einfachen Kommissionsmitglieder gegenüber denen eines nationalen Regierungsmitglieds erheblich reduziert.

2. Die Kommission als verfassungsrechtlicher Akteur

In verfassungsvergleichender Perspektive wird die Kommission nicht selten als Exekutivorgan apostrophiert.[179] Typologisierend lassen sich drei Funktionen der Kommission unterscheiden, die allesamt auch textlich in Art. 17 EUV angelegt sind: Die politisch-gubernative, die administrative

174 Vgl. *Ladenburger* (Fn. 69), 306–308.
175 Vgl. Arbeitsmethoden der Kommission (Fn. 61), Punkt III.1.
176 Vgl. Art. 19 Abs. 2 GO der Kommission (Fn. 61).
177 Außer in Bezug auf hohe (politische) Beamte, d.h. Generaldirektoren und Direktoren sowie gleichgestellte Bedienstete.
178 Mit Ausnahme der entsprechenden Befugnisse in Bezug auf die Angehörigen des eigenen „Kabinetts".
179 *Schmidt/Schmitt von Sydow* (Fn. 70), Art. 17 EUV, Rn. 1, siehe auch EuG, *Dalli/Kommission* (Fn. 3), Rn. 134 (zit. oben in Fn. 123).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - (cc) BY

und die aufsichtliche Funktion. Dabei soll unter administrativen Funktionen die Anwendung unionaler Rechtnormen auf Einzelfälle und unter aufsichtlichen Funktionen die Durchsetzung unionaler Rechtsnormen oder sonstiger Standards gegenüber den Mitgliedstaaten verstanden werden. Politisch-gubernativer Natur sind subtraktiv alle übrigen, substantiell die „unionsleitenden" Funktionen der Kommission. Der Begriff der „Unionsleitung" soll hier als unionsverfassungsrechtlicher Begriff analog – *mutatis mutandis* – zu demjenigen der „Staatsleitung" gebraucht werden.[180]

a) Politisch-gubernative Funktionen

Während die Kommission im Wesentlichen[181] keine Kompetenz zum Erlass unionsleitender Rechtsakte hat, verfügt sie über nahezu allumfassende Kompetenzen zu deren Vorbereitung, Initiierung und Fortentwicklung.

aa) Initiieren unionsleitender Rechtsakte: „Motor der Integration"

In Bezug auf den Erlass unionsleitender Rechtsakte[182] hat die Kommission ein weitestgehend ausschließliches Initiativrecht. Dieses bildet den Kern ihrer Rolle, die in der formativen Phase der Union oft mit der Metapher eines „Motors der Integration" beschrieben wurde und die sich heute, in einer – wenn auch stets noch unvollständig – saturierten Phase der unionalen Verfassungsentwicklung, besser als die einer prozedural vielfältig rückgebundenen *vorprägenden Konkretisierung des Unionsinteresses* kennzeichnen lässt. Punktuell stehen der Kommission auch Initiativrechte in Bezug auf andere als unionsleitende, insbesondere aufsichtliche Rechtsakte zu.[183] Strukturell erweist sich das Initiativrecht als „starkes inhaltliches Vor-

180 *Klaus Grigoleit*, Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, 17: „Die Funktion […], die auf der Grundlage des verfassungsrechtlich institutionalisierten demokratischen Willensbildungsprozesses und durch diesen legitimiert die Ziele hoheitlicher Tätigkeit setzt und abstimmt, ihre Umsetzung koordiniert und durchsetzt und damit verantwortlich zukunftsgestaltend die Einheit und Identität des politischen Gemeinwesens prägt".

181 Marginale Ausnahmen bestehen in Gestalt sekundärer Rechtsetzungsbefugnisse, siehe unten IV.2.a.bb.

182 Außerhalb der GASP.

183 Dazu näher IV.2.c.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

prägungsrecht"[184], das über ein bloßes Agenda-Setting weit hinausreicht.[185] In den letzten Jahren hat der EuGH das Initiativrecht der Kommission unter Hinweis auf deren Aufgabe, das Unionsinteresse zu fördern, in einer Reihe von Entscheidungen[186] systematisch gestärkt bzw. vor Erosionen bewahrt. Das Primärrecht sieht in seinen jeweiligen Rechtsgrundlagen zwei verschiedene Initiativinstrumente vor, den *Vorschlag* und die *Empfehlung*, wobei Ersterer den betreffenden Rechtsakt sowie das zu seiner Annahme führende Verfahren stärker vorprägt als Letztere.

i) Typologie von Initiativen und Initiativrechten

Unter den unionsleitenden Rechtsakten der Union stehen *Rechtsetzungsakte*[187] nach Umfang und Bedeutung an erster Stelle. Die Kommission hat hier ein weitreichendes und stets durch *Vorschläge* auszuübendes Initiativrecht. Diesbezüglich ist nach dem jeweiligen Typus von Rechtsetzungsakt zu differenzieren. Für *Gesetzgebungsakte*, also Akte, deren anwendbare Rechtsgrundlage das ordentliche oder ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht,[188] besteht grundsätzlich ein ausschließliches Initiativrecht („Initiativmonopol") der Kommission.[189] Ausnahmen hierzu sind eng begrenzt. *Konkurrierende* Initiativrechte stehen einem Viertel der Mitgliedstaaten in Bezug auf Gesetzgebungsakte im Bereich der Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (JZS) und der polizeilichen Zusammenarbeit (PZ) zu[190], dem EuGH hinsichtlich des unionalen Gerichtsverfassungs- und Prozess-

184 *Robert Böttner*, Ein scharfes Schwert der Kommission? Überlegungen zu Artikel 293 AEUV, EuR 51 (2016), 105–123 (109).

185 Näher unten IV.2.a.aa.

186 EuGH, Urteil v. 14.4.2015, Rs. C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 – *Rat/Kommission (Rücknahme von Vorschlägen)*; Urteil v. 6.9.2017, Rs. C-643/15, ECLI:EU:C:2017:631 – *Slowakei/Rat (Verhältnis zu Schlussfolgerungen des ERates)*; Urteil v. 19.12.2019, Rs. C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113 – *Puppinck (Verhältnis zur Europäischen Bürgerinitiative)*; hierzu im einzelnen unten IV.2.a.aa.ii und IV.2.a.aa.iv.

187 Also Rechtsakte, die Rechtsnormen als Parameter der Legalität hoheitlichen (auf Unions- oder Mitgliedstaatsebene) oder privaten Handelns enthalten.

188 Art. 289 Abs. 3 AEUV.

189 Art. 17 Abs. 2 EUV.

190 Als Reminiszenz der früheren intergouvernementalen Stellung („dritte Säule") dieses Politikbereichs, vgl. Art. 76 AEUV; die dort ebenfalls genannten Maßnahmen nach Art. 74 AEUV zur Gewährleistung der Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich von Titel V AEUV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) sind dagegen keine Gesetzgebungsakte.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rechts[191] sowie der Europäischen Zentralbank und der Europäische Investitionsbank in Bezug auf Änderungen des jeweiligen Organisations- und Aufgabenstatuts.[192] *Alternative*, also die Kommission verdrängende Initiativrechte stehen dem EP in Bezug auf das Wahlrecht[193] sowie auf bestimmte Aspekte des Parlamentsrechts[194] zu. Für die allermeisten *nicht-legislativen Rechtsetzungsakte* ergibt sich ein Initiativmonopol der Kommission aus der jeweils anwendbaren Rechtsgrundlage. Beispielhaft seien genannt das Wettbewerbsrecht,[195] das Beihilferecht[196] sowie die Maßnahmen der wirtschaftlichen Krisenabwehr oder -vorsorge.[197] Auch wo dem Rat ausnahmsweise die Befugnis zum Erlass von (tertiären) *Durchführungsrechtsakten* eingeräumt worden ist,[198] steht der Kommission im Regelfall ein Initiativmonopol zu, allerdings lediglich kraft Anordnung in der Ermächtigungsnorm, nicht kraft Primärrechts. Sehr vereinzelt sehen Rechtsgrundlagen für den Erlass nicht-legislativer Rechtsetzungsakte überhaupt kein Initiativrecht irgendeines anderen Akteurs als des für ihren Erlass zuständigen Rates vor, was bedeutet dass die Initiative aus dessen Mitte zu erfolgen hat; dies gilt etwa für die Geschäftsordnungen der politischen Organe, die Regelungen über die Arbeitsweise des bei der Richterernennung mitwirkenden Ausschusses[199] und das Sprachenregime[200] der Organe.[201] Zusammenfassend betreffen die Ausnahmen vom Initiativmonopol der Kommission – abgesehen von den Gesetzgebungsakten im Bereich der JZS und der PZ – solche

191 Art. 257 Abs. 1 und Art. 281 AEUV. Hierher gehört auch die Genehmigung der Verfahrensordnungen der Unionsgerichte nach Art. 253 (letzter Absatz) und Art. 254 Abs. 5 AEUV, wobei hier die Besonderheit besteht, dass Letztere formal Autor des betreffenden Rechtsakts sind.

192 Art. 129 Abs. 3 bzw. Art. 308 Abs. 3 AEUV.

193 Art. 223 Abs. 1 AEUV.

194 Art. 223 Abs. 2 AEUV (Rechtsstellung der Mitglieder), Art. 226 UAbs. 3 AEUV (Untersuchungsrecht des EPs), Art. 228 Abs. 4 AEUV (Rechtsstellung des Bürgerbeauftragten).

195 Art. 103 Abs. 1 AEUV.

196 Art. 109 AEUV.

197 Art. 122 Abs. 1 AEUV.

198 Art. 291 Abs. 2 2. Alt. AEUV.

199 Art. 255 UAbs. 2 AEUV.

200 Art. 342 AEUV.

201 Auch in Bezug auf Rechtsakte, die selbst keinen unionsleitenden Charakter haben, sondern akzessorisch zu unionsleitenden Rechtsakten sind, besteht kein externes Initiativrecht; dies gilt etwa für die Genehmigung der Verfahrensordnungen der Unionsgerichte (Art. 253 und 254 AEUV) und den Einspruch gegen einen delegierten Rechtsakt (Art. 290 Abs. 2 lit. b) AEUV).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rechtsakte, die materiell betrachtet „ergänzendes Verfassungsrecht" darstellen[202] und damit legitimerweise entweder dem Selbstorganisationsrecht der Organe und bzw. oder dem „ungebundenen"[203] Zugriff der durch den Rat handelnden Mitgliedstaaten als Herren der Verträge unterliegen.

Auch für die meisten unionsleitenden Rechtsakte der Union *ohne Rechtsetzungscharakter* kommt der Kommission ein Initiativmonopol zu. Hierzu gehören insbesondere unionsleitende Rechtsakte mit externem Bezug, betreffend die Aushandlung, die Zeichnung, den Abschluss und die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge der Union.[204] Weitere Beispiele sind im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) die Erstellung des Entwurfs für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsaaten und der Union[205] und die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten in die Eurozone[206] sowie die Festlegung der Leitlinien der Beschäftigungspolitik.[207] Auch für nicht-rechtsetzende unionsleitende Rechtsakte dominiert das Initiativinstrument des Vorschlags; gleichwohl ergehen einige wichtige derartige Rechtsakte[208] lediglich auf Empfehlung der Kommission.

Ein konkurrierendes, mit den Regierungen der Mitgliedstaaten und dem EP geteiltes Initiativecht steht der Kommission schließlich in Bezug auf Änderungen des Primärrechts zu.[209]

---

202 *Johannes Christian Wichard*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 342 AEUV, Rn. 1, spricht in Bezug auf Art. 342 AEUV vom „quasi-intergouvernementalen Charakter der Sprachenfrage".

203 Allerdings unter Rückbindung an einen Vorschlag der betreffenden Organe bzw. Einrichtungen (EuGH, EZB, EIB).

204 „Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen" in der Terminologie des AEUV, vgl. Art. 218 Abs. 2, 3, 5, 6, 9 AEUV; für völkerrechtliche Verträge im Bereich der GASP steht das Initiativrecht allerdings nicht der Kommission, sondern dem HR/VP zu.

205 Art. 121 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV (in Bezug auf die Union als Ganzes) und Art. 136 Abs. 1 AEUV (in Bezug auf die Eurozone).

206 Art. 140 Abs. 2 und 3 AEUV.

207 Art. 148 Abs. 2 AEUV.

208 Siehe Art. 121 Abs. 2 und Art. 218 Abs. 3 AEUV.

209 Art. 48 EUV, wobei es sich nur im Fall des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 Abs. 6–7 EUV um einen Vorschlag für einen unionalen Rechtsakt handelt.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ii) Inhalt, Änderung, Rücknahme von Vorschlägen

Normanalytisch betrachtet stellt das *Initiativrecht* eine prozedurale Rechtmäßigkeitsbedingung dar:[210] Der Rechtsakt muss den gleichen Gegenstand regeln und den gleichen Zweck verfolgen[211] wie ein auf ihn bezogenes Initiativinstrument (Vorschlag oder Empfehlung). Anders gesagt: Ein dem Initiativrecht unterfallender Rechtsakt kann nicht *sponte sua* durch das zuständige Organ (oder die zuständigen Organe) erlassen werden.

Was speziell das – dominierende – *Vorschlagsrecht* angeht, so weist dieses zwei weitergehende Inhalte auf, in denen sich die im Vergleich zur Empfehlung erhöhte Vorprägungswirkung als Initiativinstrument manifestiert. *Erstens* stellt das Vorschlagsrecht eine weitere prozedurale Rechtmäßigkeitsbedingung dar: So muss der Rechtsakt entweder mit einem Vorschlag – ggf. nach dessen Änderung durch die Kommission[212] – textidentisch sein oder innerhalb des Gegenstands und Zwecks des Vorschlags vom Rat einstimmig angenommen werden, mit Ausnahme der Annahme im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in dritter Lesung, d.h. nach erfolgtem Vermittlungsverfahren.[213] Dagegen bestehen keine erhöhten Quora-Anforderungen für die Annahme eines nicht textidentischen Rechtsakts durch das Europäische Parlament, was sich daraus erklären lässt, dass letzteres ebenfalls ein supranational integriertes – und daher stärker als der Rat dem Unionsinteresse genuin verpflichtetes – Organ darstellt.[214] *Zweitens* ist das für die Annahme des betreffenden Rechtsakts mit qualifizierter Mehrheit durch den Rat erforderliche Quorum von Mitgliedstaaten niedriger.[215]

---

210 Die eine gewisse Rechtsähnlichkeit mit der prozessrechtlichen Dispositionsmaxime aufweist.

211 EuGH, Urteil v. 5.8.1988, Rs. 355/87, ECLI:EU:C:1989:220, Rn. 44 – *Kommission/Rat*; bestätigt in Urteil v. 22.11.2020, Rs. C-24/20, ECLI:EU:C:2022:911, Rn. 94 ff. – *Kommission/Rat (Adhésion à l'acte de Genève)*, sowie Urteil v. 11.11.1997, Rs. C-408/95, ECLI:EU:C:1997:532, Rn. 39 – *Eurotunnel u.a./SeaFrance*.

212 Hierzu sogleich.

213 Art. 293 Abs. 1 i.V.m. Art. 294 Abs. 13 AEUV; der eigenständige Verweis auf Art. 294 Abs. 10 AEUV ist redundant, da es dort nicht um eine Annahme des Rechtsakts durch den Rat geht, sondern lediglich um die Positionierung der vom Rat in den Vermittlungsausschuss entsandten Mitglieder. Weitere Ausnahmen vom Einstimmigkeitserfordernis bestehen für die Annahme des mehrjährigen Finanzrahmens, des jährlichen Haushaltsplans sowie des Nothaushalts (Art. 312, 314 und 315 AEUV).

214 Vgl. *Böttner* (Fn. 184), 108.

215 55 % anstatt 72 % der Mitgliedstaaten, vgl. Art. 16 Abs. 4 EUV i.V.m. Art. 238 Abs. 2 AEUV.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einen bestehenden Vorschlag kann die Kommission ändern oder zurücknehmen. Diese beiden Befugnisse wirken in der Organpraxis in gegenläufigen Richtungen: Das *Änderungs*recht[216] ermöglicht die Anpassung des Vorschlags an den Diskussionsstand in den gesetzgebenden Organen, mit dem Ziel, die Annahme des Rechtsakts zu befördern. Die dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag zugrundeliegende *vorprägende Konkretisierung* des Unionsinteresses wird somit im Gesetzgebungsverfahren im Dialog mit den gesetzgebenden Unionsorganen „perspektivenplural" modifiziert. Die Änderungsbefugnis und ihre agile Handhabung – Änderungen des Vorschlags können mündlich verlautbart werden,[217] etwa durch den Kommissionsvertreter in Sitzungen von Rat, EP oder Vermittlungsausschuss – ist die wesentliche Grundlage der Rolle der Kommission als eines „power brokers" im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.[218] Bei Änderungen ist die Kommission an Gegenstand und Zweck des ursprünglichen Vorschlags nicht gebunden.

Das Recht zur *Rücknahme* eines Vorschlags leitet der EuGH[219] aus einer Gesamtanalogie zu den Regeln zum Initiativrecht[220] (*e contrario*) und der Änderungsbefugnis[221] ab. Es unterliegt allerdings Grenzen in dreifacher Hinsicht. Die *inhaltlichen* Grenzen sind nicht völlig eindeutig. Festzustehen scheint, dass eine Rücknahme nur dann in Frage kommt, wenn das für den Erlass des Rechtsakts zuständige Organ[222] beabsichtigt, den Rechtsakt mit einem von demjenigen des – ursprünglichen oder zwischenzeitlich geänderten – Vorschlags abweichenden Inhalt zu erlassen. Fraglich ist jedoch, wie diese Abweichung beschaffen sein muss, um ein Rücknahmerecht zu begründen. Der auch in der jüngeren Rechtsprechung verwendete Begriff

216 Art. 293 Abs. 2 AEUV.

217 Die kollegiale Beschlussfassung über Änderungen wird innerhalb der Kommission in einem speziellen Verfahren vorbereitet, und zwar im Rahmen der aus einem hierfür zuständigen Mitglied des Präsidentenkabinetts sowie den stellvertretenden Kabinettschefs der übrigen Kommissionsmitglieder bestehenden, wöchentlich tagenden Arbeitsgruppe („GRI" – „groupe des relations interinstitutionnelles").

218 Für die – in der Praxis allerdings selten gewordene – Phase des Vermittlungsverfahrens verdichtet Art. 294 Abs. 11 AEUV diese gleichsam natürliche institutionelle Rolle der Kommission zu deren Pflicht, auf eine Annäherung der Standpunkte der beiden Gesetzgebungsorgane hinzuwirken.

219 EuGH, *Rat/Kommission (Rücknahme von Vorschlägen)* (Fn. 186), Rn. 74.

220 Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 289 Abs. 1 AEUV.

221 Art. 293 Abs. 2 AEUV.

222 Bzw. im Fall des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die beiden Gesetzgebungsorgane.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der „Verfälschung" bzw. „Denaturierung" des Vorschlags[223] ist jedenfalls nicht hinreichend trennscharf. Richtigerweise ist im Lichte von Art. 17 Abs. 1 EUV anzunehmen, dass eine Rücknahme nicht nur dann möglich sein darf, wenn der Rechtsakt im Falle seines Erlasses nicht mehr den gleichen Gegenstand regeln und den gleichen Zweck verfolgen würde wie der Kommissionsvorschlag. Hier bedarf es der Rücknahme nämlich gar nicht, da ein solcher Rechtsakt aufgrund eines wesentlichen Verfahrensfehlers ohnehin rechtswidrig wäre.[224] Möglich sein muss die Rücknahme vielmehr auch dann, wenn der Rechtsakt mit dem vom Rat intendierten Inhalt die mit dem Vorschlag intendierte Förderung des Unionsinteresses nicht bewirken[225] bzw. sogar dem Unionsinteresse abträgliche Wirkungen zeitigen würde.[226] Auch die *zeitlichen* Grenzen sind in der Rechtsprechung nicht eindeutig geklärt.[227] Aus dem Gebot der Inter-Organtreue[228] ergibt sich jedenfalls, dass die Rücknahme zeitnah erfolgen oder zumindest angekündigt werden muss, sobald sich eine im oben genannten Sinne relevante Abweichung abzeichnet.[229] Darüber hinaus ließe sich postulieren, dass eine Rücknahme ab demjenigen Zeitpunkt ausgeschlossen ist, in dem das für den Erlass des Rechtsakts zuständige Organ[230] bereits eine abschließende politische Einigung über den (wesentlichen) Inhalt des Rechtsakts erzielt hat, da eine Rücknahme hier einen abgeschlossenen politischen Entscheidungsprozess frustrieren würde. Schließlich unterliegt das Rücknahmerecht in *prozeduraler* Hinsicht einer Begründungspflicht.[231]

223 EuGH, *Rat/Kommission (Rücknahme von Vorschlägen)* (Fn. 186), Rn. 83 und Rn. 94.

224 Was die Kommission mit einer Nichtigkeitsklage geltend machen kann, siehe z.B. EuGH, *Kommission/Rat (Adhésion à l'acte de Genève)* (Fn. 211).

225 So in dem dem Urteil EuGH, *Rat/Kommission (Rücknahme von Vorschlägen)* (Fn. 186), zugrundeliegenden Sachverhalt.

226 Ähnlich *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 65a.

227 Trivialerweise muss die Rücknahme vor dem Erlass des Rechtsakts erfolgen, da der Vorschlag in diesem Zeitpunkt seine Rechtswirkungen erschöpft hat. Entgegen *Böttner* (Fn. 184), 120 ist es aber zu restriktiv, die Rücknahme nur so lange zuzulassen, wie der Rat noch keinen (ersten) Beschluss gefasst hat, d.h. im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nur bis zur Festlegung des Standpunktes in erster Lesung nach Art. 294 Abs. 4 bzw. Abs. 5 AEUV.

228 Art. 13 Abs. 2 EUV.

229 EuGH, *Rat/Kommission (Rücknahme von Vorschlägen)* (Fn. 186), Rn. 98–105.

230 Bzw. im Fall des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die beiden Gesetzgebungsorgane.

231 EuGH, *Rat/Kommission (Rücknahme von Vorschlägen)* (Fn. 186), Rn. 78.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

iii) Rationalisierung der Ausübung des Initiativrechts durch Folgenabschätzung

Die Kommission ist die Selbstverpflichtung eingegangen, die politischen Abwägungen, die der in einem Vorschlag verkörperten Konkretisierung des Unionsinteresses zugrunde liegen, in einer *Folgenabschätzun*g („impact assessment") darzulegen.[232] Dies betrifft Vorschläge für solche Rechtsakte, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, ökologischen oder sozialen Auswirkungen zu rechnen ist. Die Folgenabschätzungen enthalten detaillierte Darlegungen der erwartbaren Wirkungszusammenhänge zwischen dem betreffenden unionalen öffentlichen Gut einerseits und drei alternativen hypothetischen Situationen andererseits, nämlich erstens einem mit dem Vorschlag textidentischen Rechtsakt, zweitens einem Rechtsakt, der dem Vorschlag nach Gegenstand und Zweck entspricht, von diesem aber inhaltlich verschieden ist, und drittens dem Nichterlass eines Rechtsakts mit Gegenstand und Zweck des Vorschlags. Die Endergebnisse der Folgenabschätzungen werden dem EP, dem Rat und den nationalen Parlamenten zur Verfügung gestellt und bei Annahme des Kommissionsvorschlags veröffentlicht.[233] Kommissionsintern wird der Mechanismus der Folgenabschätzung institutionell durch einen hochrangig besetzten und mit einer gewissen Unabhängigkeit ausgestatteten „Ausschuss für Regulierungskontrolle" („regulatory scrutiny board") abgesichert, der die initial von der federführenden Kommissionsdienststelle verfassten Folgenabschätzungen einer objektiven Qualitätskontrolle unterzieht.[234] Auch die Stellungnahme dieses Ausschusses wird mit dem Kommissionsvorschlag veröffentlicht.

Die Folgenabschätzung gewährleistet, „dass die Initiativen der Kommission und die Rechtsvorschriften der Union auf der Grundlage transparenter, vollständiger und ausgewogener Informationen ausgearbeitet wer-

232 Vgl. Punkte 12–18 der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung v. 13.4.2016, ABl. 2016 L 123; der EuGH hat den Charakter einer im Grundsatz bestehenden, aber – in einer nicht näher spezifizierten „besonderen Lage […], die es erforderlich macht, davon abzusehen" – Ausnahmen zugänglichen Verpflichtung betont: Urteil v. 3.12.2019, Rs. C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, Rn. 85 – *Tschechische Republik/Parlament und Rat.*

233 Punkt 13 (*in fine*) der soeben genannten interinstitutionellen Vereinbarung.

234 Siehe Entscheidung der Kommissionspräsidentin vom 23.1.2020 P (2020) 2 „Decision on an Independent Regulatory Scrutiny Board" (abrufbar unter <https://commission.europa.eu/system/files/2020-01/rsb_decision_23_01_2020_en.pdf>).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den".[235] Das Verfahren der Folgenabschätzung ist somit ein rationalitätssicherndes „Innenverfahren".[236] Es dient zum einen der Selbstkontrolle der Kommission bei ihrer Aufgabe, das Unionsinteresse in Vorschlägen für Rechtsetzungsakte zu konkretisieren, und verleiht zum anderen dem Ergebnis dieses Konkretisierungsprozesses eine erhöhte Output-Legitimität. Die ordnungsgemäße Durchführung der Folgenabschätzung ist allerdings nur von begrenzter Bedeutung für die Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts.[237]

iv) Einwirkungen auf die Ausübung des Initiativrechts durch andere Akteure

Die Verträge geben bestimmten Akteuren ein Initiativ*anregungs*recht,[238] also das Recht, die Kommission um eine Ausübung des Initiativrechts in einem bestimmten Sinne zu ersuchen. Die Kommission ist lediglich verpflichtet, ein solches Ersuchen zu prüfen und sich hierzu öffentlich zu positionieren. Das Initiativanregungsrecht ist somit ein Recht auf *Agenda Setting*, ohne die Möglichkeit einer inhaltlichen Vorprägung von Rechts-

235 EuGH, Urteil v. 4.9.2018, Rs. C-57/16 P, ECLI:EU:C:2018:660, Rn. 90 – *ClientEarth/Kommission*. Dementsprechend sind Folgenabschätzungsberichte informationsfreiheitsrechtlich „legislative Dokumente" i.S.v. Art. 12 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 1049/2001 des EPs und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des EPs, des Rates und der Kommission, die grundsätzlich direkt zugänglich zu machen sind. Hierzu *Daniel Wyatt*, Is the Commission a „Lawmaker"? On the Right of Initiative, Institutional Transparency and Public Participation in Decision-making: ClientEarth, CML Rev. 56 (2019), 825–841.

236 Zu rechtsähnlichen Verfahren im (nationalen) Verwaltungs- und Haushaltsrecht: *Eberhard Schmidt-Aßmann/Ann-Katrin Kaufhold*, Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 3. Aufl., München: C.H. Beck 2022, § 27, Rn. 61.

237 Das für den Erlass des Rechtsakts zuständige Organ ist zwar im Rahmen der ordnungsgemäßen Ermessenausübung verpflichtet, im Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens die verfügbaren wissenschaftlichen Daten und Informationen zu berücksichtigen, muss sich dabei aber nicht zwingend auf den Inhalt der Folgenabschätzung stützen, was zur Folge hat, dass allfällige Mängel der Letzteren unerheblich sind, vgl. EuGH, Urteil v. 13.3.2019, Rs. C-128/17, ECLI:EU:C:2019:194, Rn. 30–45 – *Polen/Parlament und Rat*, sowie *Tschechische Republik/Parlament und Rat* (Fn. 232), Rn. 76–93, jeweils m.w.N.

238 Vgl. *Winfried Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 8), Art. 225 AEUV, Rn. 2: „Recht zur Anregung von Rechtssetzungsinitiativen".

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

akten.[239] Die rechtlich-operationelle Konkretisierung des Unionsinteresses bleibt vielmehr bei der Kommission monopolisiert, deren funktionale Unabhängigkeit damit zugleich unangetastet bleibt.

Institutionelle Initiativanregungsrechte stehen dem *EP* und dem *Rat* als den im Gesetzgebungsverfahren entscheidungsbefugten Organen zu. Diese können nach Art. 225 bzw. 241 AEUV die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags für einen Rechtsakt auffordern. In nicht ganz kohärenter Weise erstreckt sich das Initiativanregungsrecht des EPs auf Vorschläge für Rechtsakte[240] jeglicher Art, also auch solche, bei deren Erlass das Parlament nicht mitwirkt, während dasjenige des Rates lediglich Vorschläge für solche Rechtsakte umfasst, die vom Rat (mit-)erlassen werden.[241] Kommt die Kommission einer solchen Aufforderung nicht nach, hat sie dem betreffenden Organ die Gründe hierfür mitzuteilen („*comply or explain*"). Die politische Selbstverpflichtung der *von der Leyen I*-Kommission zur Vorlage eines Vorschlags im Fall einer Aufforderung durch das EP ist bereits erwähnt worden.[242] In etwas eingeschränkter und eher prozeduraler Form ist die Kommission eine derartige Selbstverpflichtung auch in Bezug auf Aufforderungen des Rates eingegangen.[243]

Von ungleich größerer praktischer und politischer Bedeutung ist das Initiativanregungsrecht eines Quorums (von einer Million) von Unionsbürgern in Gestalt der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten *Europäischen Bürgerinitiative* nach Art. 11 Abs. 4 EUV. Diese ist sekundärrechtlich[244] in zweifacher Weise ausgestaltet worden: Erstens muss sie sich auf die Vorlage eines Vorschlags für einen Rechtsakt beziehen, wobei die Rechtsprechung den Begriff „Vorschlag" hier gleichbedeutend mit dem Begriff „Initiativinstrument" ansieht, sodass auch Empfehlungen umfasst

239 *Arne Pilniok*, Die Europäische Bürgerinitiative zwischen Legitimationserwartungen und institutioneller Praxis, EuGRZ 2018, 126–135 (130).

240 Sofern man den in Art. 225 AEUV verwendeten – etwas untechnischen – Terminus „Unionsakt" als „Rechtsakt" im Sinne von Art. 288 AEUV versteht.

241 Denn Art. 241 AEUV bezieht sich auf an den Rat gerichtete Vorschläge („ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten").

242 Vgl. IV.1.c.bb.

243 Vgl. Arbeitsmethoden der Kommission (Fn. 61), Punkt I.2: „Das Kollegium wird zudem alle Ersuchen des Rates nach Artikel 241 AEUV unter uneingeschränkter Wahrung der Grundsätze der Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und besseren Rechtsetzung prüfen und ihnen nachkommen."

244 VO 2019/788/EU v. 17.4.2019 über die Europäische Bürgerinitiative, ABl. 2019 L 130.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sind,[245] was insbesondere im Bereich der Außenbeziehungen relevant ist.[246] Zweitens hat die Kommission, sofern die Bürgerinitiative von mindestens einer Million wahlberechtigter Unionsbürger aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten unterstützt wird, gemäß dem „*comply or explain*"-Modell innerhalb von sechs Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die jeweiligen Gründe hierfür darzulegen. Der EuGH hat unmissverständlich klargestellt, dass es sich bei diesem in Art. 11 Abs. 4 EUV verankerten Recht lediglich um ein Initiativanregungsrecht und nicht um ein indirektes Initiativrecht handelt: Die Kommission ist also nicht verpflichtet, das von einer erfolgreichen Bürgerinitiative angestrebte Initiativinstrument vorzulegen,[247] was der EuGH unter anderem mit dem Prinzip der repräsentativen Demokratie begründet.[248] Verfassungspolitisch nicht unproblematisch ist allerdings, dass nicht nur Vorschläge der Kommission für rechtsetzende oder jedenfalls unionsleitende Rechtsakte das Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative bilden können, sondern dem Wortlaut von Art. 11 Abs. 4 EUV nach[249] auch Vorschläge für aufsichtliche Rechtsakte, wie etwa ein Beschluss des Rates im Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 EUV.[250] Hier besteht u.U. die Gefahr, dass die für eine unabhängige Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion der Kommission unabdingbare besondere Serenität bereits durch die Notwendigkeit, sich in einer öffentlichen Debatte zu positionieren, beeinträchtigt wird. Die Einführung der Europäischen Bür-

245 EuG, Urteil v. 10.5.2017, Rs. T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323, Rn. 23–48 – *Efler/Kommission*.

246 Insbesondere für einen Ratsbeschluss über die Aufnahme von internationalen Verhandlungen nach Art. 218 Abs. 3 AEUV oder für die Aufhebung eines solchen Ratsbeschlusses. Näher zum Ganzen *Mattias Wendel*, Bürgerbeteiligung und Transparenz in der Gemeinsamen Handelspolitik, in: Christoph Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik im Europäischen Verfassungsverbund, EuR Beiheft 2/2020, 169–189.

247 EuGH, *Puppinck* (Fn. 186), Rn. 53–72.

248 Ebd., Rn. 64 f.

249 Art. 11 Abs. 4 EUV spricht von „Rechtsakt[en] der Union", nicht von Gesetzgebungsakten oder auch nur von Rechtsakten mit allgemeiner Geltung.

250 Vgl. EuG, Beschluss v. 21.10.2016, Rs. T-50/16, ECLI:EU:T:2016:655 – *Ungarn/Kommission*: Nichtigkeitsklage Ungarns gegen den Beschluss der Kommission über die Registrierung der europäischen Bürgerinitiative „Wake up Europe! Agir pour préserver le projet démocratique européen", die auf einen Kommissionsvorschlag nach Art. 7 Abs. 1 EUV in Bezug auf Ungarn abzielte; das Verfahren ist nach der Zurückziehung der Bürgerinitiative ohne Entscheidung durch Klagerücknahme in der Sache beendet worden.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gerinitiative markiert einen v.a. symbolisch wichtigen Schritt in der unionalen Verfassungsentwicklung, da zivilgesellschaftliche Akteure damit in die Lage versetzt werden, in ein unmittelbares Verhältnis zum sachbezogenen Entscheidungsprozess auf unionaler Ebene zu treten. Die Ausgestaltung als bloßes Initiativanregungsrecht ist dem institutionellen Design der Union angemessen, weil eine von lediglich einer Million wahlberechtigten Unionsbürger unterstützte Bürgerinitiative unter dem Gesichtspunkt der Konkretisierung des Unionsinteresses zu aleatorisch wäre, als dass sie ein valides Surrogat für ein Initiativinstrument der Kommission sein könnte.

Ein Randphänomen bildet das thematisch begrenzte Initiativanregungsrecht der *Sozialpartner* in Bezug auf Vorschläge für Ratsbeschlüsse zur Allgemeinverbindlicherklärung („Durchführung") der von ihnen auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen.[251]

Gelegentlich fordert auch der *ERat* in seinen „Schlussfolgerungen" die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags für einen Rechtsakt auf. Ein formelles Initiativanregungsrecht steht dem ERat jedoch nicht zu. Im Rahmen ihrer Pflicht zur loyalen inter-institutionellen Zusammenarbeit[252] ist die Kommission verpflichtet, solche Aufforderungen sorgfältig zu prüfen, nicht aber, einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen. Dies gilt auch für Aufforderungen im Rahmen der in Art. 68 AEUV ausdrücklich geregelten Befugnis des ERates zur Festlegung „strategischer Leitlinien" im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.[253] Zu Konflikten in der Organpraxis führt dies nicht, da der Kommissionspräsident an der konsensualen Willensbildung des ERates gleichberechtigt mitwirkt, so dass

251 Der EuGH hat im Urteil v. 2.9.2021, Rs. C-928/19 P, Rn. 44–52 – *EPSU/KOM*, bestätigt, dass es sich um ein bloßes Initiativanregungsrecht handelt und dass daher keine Verpflichtung der Kommission besteht, einen Vorschlag nach Art. 155 Abs. 2 AEUV vorzulegen. Dabei hat er ausdrücklich zum einen auf die der Kommission durch Art. 17 Abs. 1 EUV zugewiesene Rolle hingewiesen, die im Kontext von Art. 155 Abs. 2 AEUV darin bestehe, „unter Berücksichtigung der allgemeinen Interessen der Union zu beurteilen, ob es zweckmäßig ist, dem Rat auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen Sozialpartnern einen Vorschlag zu ihrer Durchführung auf Unionsebene zu unterbreiten" (Rn. 47), sowie auf die Unabhängigkeit der Kommission, die eine Bindung an den Antrag der Sozialpartner ausschließe (Rn. 50). Eine Besonderheit dieses Initiativanregungsrechts ist, dass der Antrag der Unterzeichnerparteien nicht nur ein Initiativanregungsinstrument darstellt, sondern zugleich eine prozedurale Rechtmäßigkeitsbedingung für den Rechtsakt selbst, also eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Befassung des Rats.

252 Art. 13 Abs. 2 EUV.

253 EuGH, *Slowakei/Rat* (Fn. 186), Rn. 146–149.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dessen Aufforderungen zur Vorlage eines Vorschlags vom Kommissionspräsidenten *per definitionem* mitgetragen und von der Kommission durchgängig erfüllt werden.[254]

bb) Fortentwicklung unionsleitender (Rechtsetzungs-)Akte durch sekundäre und tertiäre Rechtsetzung

Nur äußerst punktuell stehen der Kommission *sekundäre* Rechtsetzungsbefugnisse aufgrund primärrechtlicher Rechtsgrundlagen zu:[255] Dies betrifft im Wesentlichen kartell- und beihilferechtliche Gruppenfreistellungsverordnungen[256] sowie die Konkretisierung der primärrechtlichen Regelungen über öffentliche Unternehmen.[257] Das Gestaltungspotential der Kommission ist hier allerdings eng begrenzt, insbesondere was den ersten Bereich angeht, in dem die Kommission lediglich befugt ist, Rechtsetzungsakte zu erlassen, die zu solchen des Rates materiell akzessorisch sind.

Qualitativ und quantitativ ungleich bedeutender ist die *tertiäre*, also auf einer sekundärrechtlichen Rechtsgrundlage beruhende Rechtsetzung durch die Kommission in Gestalt von delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV). Hierbei handelt es sich um im Verhältnis zu einem Gesetzgebungsakt[258] (Basis-Gesetzgebungsakt)

254 Ebd., Rn. 148, ging es denn auch nicht um die Pflicht zur Vorlage eines Vorschlags als solche, sondern um die (vom EuGH verneinte) Frage, ob der betreffende Rechtsakt gemäß der in den Schlussfolgerungen des ERats gemachten Vorgabe durch einstimmigen Ratsbeschluss anzunehmen war, obwohl die anwendbare Rechtsgrundlage (Art. 78 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 16 Abs. 3 EUV) eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorsieht.

255 *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 31.

256 Art. 105 Abs. 3 und Art. 108 Abs. 4 AEUV.

257 Art. 106 Abs. 3 AEUV, vgl. EuGH, Urteil v. 17.11.1992, verb. Rs. C-271/90, C-281/90 und C-289/90, ECLI:EU:C:1992:440, Rn. 12 – *Spanien u.a./Kommission.*

258 In Bezug auf Durchführungsrechtsakte stellt Art. 291 AEUV allerdings nicht auf einen Gesetzgebungsakt ab, sondern lediglich auf einen „Rechtsakt", was nach der Systematik als „Rechtsetzungsakt" zu verstehen ist. Somit kann ein entsprechendes Ableitungsverhältnis theoretisch auch zu einem Rechtsetzungsakt des Rates ohne Gesetzgebungscharakter (wie insbesondere den auf Art. 103 oder Art. 109 AEUV gestützten Rechtsetzungsakten im Wettbewerbs- und Beihilferecht) bestehen oder zu einem – sekundären oder delegierten – Rechtsetzungsakt der Kommission. In der Praxis kommt jedenfalls Letzteres nicht vor; in jedem Fall bestünde bei einem Ableitungsverhältnis zu einem delegierten Rechtsetzungsakt immerhin ein indirektes Ableitungsverhältnis zu einem Gesetzgebungsakt.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

abgeleitete und damit an die in den beiden Gesetzgebungsorganen verkörperten Legitimationsstränge rückgekoppelte Rechtsetzung.[259]

Die derivative Natur der tertiären Rechtsetzung erweist sich in doppelter Weise: Zum einen steht der Erlass eines tertiären Rechtsetzungsakts unter dem Vorbehalt des Vorliegens einer entsprechenden, im Basis-Gesetzgebungsakt enthaltenen Rechtsgrundlage. Zum anderen unterliegt eine solche Rechtsgrundlage selbst spezifischen inhaltsbezogenen Rechtmäßigkeitsbedingungen: Sie muss Zweck *und* Gegenstand des tertiären Rechtsetzungsakts normieren,[260] wobei der Gegenstand in jeweils spezifischer Weise akzessorisch zum Inhalt des Basis-Gesetzgebungsakts zu sein hat. So muss ein delegierter Rechtsakt entweder einen nicht wesentlichen Bestandteil des Basis-Gesetzgebungsakts abändern (ändernder delegierter Rechtsakt) oder einen solchen Bestandteil dem Basis-Gesetzgebungsakt hinzufügen (ergänzender delegierter Rechtsakt).[261] Ein Durchführungsrechtsakt muss einheitliche Bedingungen für die Durchführung des Basis-Gesetzgebungsakts festlegen und damit dessen Vollzug steuern bzw. vorstrukturieren.[262] Ein Unterschied zwischen den beiden Typen tertiärer Rechtsetzungsakte besteht insoweit, als die Kommission nicht über ein Monopol zum Erlass von Durchführungsrechtsakten verfügt, die Befugnis hierzu vielmehr auch dem Rat übertragen werden kann, allerdings nur „in entsprechend begründeten Sonderfällen".[263] Die Abgrenzung zwischen ergänzenden delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten ist freilich schwierig und streitanfällig.[264]

---

259 Man kann insoweit auch von einer Fortentwicklung unionsleitender (Rechtsetzungs-)Akte durch autonome Rechtsetzung sprechen.

260 Für delegierte Rechtsakte ist dies in Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV ausdrücklich normiert, vgl. EuGH, Urteil v. 26.7.2017, Rs. C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, Rn. 51 – *Tschechische Republik/Kommission*. Für Durchführungsrechtsakte gilt in der Sache nicht anderes.

261 Zur Notwendigkeit der Abgrenzung zwischen diesen beiden Klassen von delegierten Rechtsakten EuGH, Urteil v. 17.3.2016, Rs. C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183 – *Parlament/Kommission*.

262 Hält sich der tertiäre Rechtsakt nicht innerhalb dieser Grenzen, so ist er wegen Unzuständigkeit des handelnden Organs formell rechtswidrig.

263 Art. 291 Abs. 2 AEUV. Die Rechtmäßigkeitsanforderungen an Durchführungsrechtsakte sind in beiden Fällen identisch, EuGH, Urteil v. 28.2.2023, Rs. C-695/20, ECLI:EU:C:2023:127, Rn. 45–50 – *Fenix International*.

264 Vgl. die eingehende Erörterung in EuGH, *Fenix International* (Fn. 263), Rn. 61–89. Eine konzeptionell klare Abgrenzung könnte theoretisch dahingehend vorgenommen werden, dass Durchführungsrechtsakte Gegenstände regeln, die bereits – wenn auch mit einem geringeren Grad an Konkretheit – in dem Basis-Gesetzgebungsakt

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

cc) Außenvertretung

Für das Verständnis der Funktion der Kommission im Rahmen der Außenvertretung der Union[265] ist ein zweifacher verfassungsrechtlicher Befund grundlegend. *Erstens* ist die Union zwar seit dem Vertrag von Lissabon ein einheitliches Rechtssubjekt mit einer allumfassenden – mindestens geteilten – Verbandskompetenz für sämtliche Aspekte der Beziehungen zu externen Entitäten. Gleichwohl bleibt die Aufgabe der Außenvertretung thematisch gespalten. Die Trennlinie ist diejenige, die seit dem Vertrag von Maastricht zwischen dem Aufgabenbereich des Vorläuferrechtssubjekts „Europäische Gemeinschaft" und dem intergouvernementalen Bereich der „dritten Säule" der Prä-Lissabon-Union bestand: In Bezug auf die externen Aspekte der im AEUV geregelten „internen Politiken"[266] und auf die „externen Politiken" wie Handels- und Entwicklungspolitik[267] obliegt die Außenvertretung der Union allein der Kommission.[268] Anders liegt es hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP),[269] also der außerhalb der unionalen Sachpolitiken stehenden, genuin „außenpolitischen" Bewertung von und Reaktion auf Ereignisse und Handlungen außerhalb der Union sowie hinsichtlich der externen Aspekte der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die nach der Systematik des EUV ebenfalls[270] zur

geregelt sind, während ergänzende delegierte Rechtsakte bestimmte, zu den im Basis-Gesetzgebungsakt geregelten Gegenständen komplementäre bzw. akzessorische (nicht wesentliche) Gegenstände erstmals regeln. Dies klingt in der Formulierung der Rechtsprechung an, ein Durchführungsrechtsakt müsse „den Inhalt des betreffenden Gesetzgebungsakts […] präzisieren", vgl. Urteil v. 18.3.2014, Rs. C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170, Rn. 39 – *Kommission/Parlament und Rat*; Urteil v. 15.10.2014, Rs. C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, Rn. 43 – *Parlament/Kommission*; *Fenix International* (Fn. 263), Rn. 44. Die Organpraxis arbeitet indes zum Teil auch mit weniger trennscharfen Kriterien.

265 Außenvertretung der Union meint die Gestaltung ihrer rechtlichen und politischen Beziehungen zu völkerrechtlich anerkannten oder konstituierten externen Entitäten, also im wesentlichen Drittstaaten und internationalen Organisationen. Hinzu kommen die Beziehungen zu nichtstaatlichen Völkerrechtssubjekten sowie zu den Mitgliedstaaten in Bezug auf Hoheitsgebiete außerhalb des in Art. 355 AEUV normierten territorialen Anwendungsbereichs des Unionsrechts oder auf Sachpolitiken, an denen der betreffende Mitgliedstaat nicht teilnimmt.

266 Dritter Teil des AEUV.

267 Titel I und II des fünften Teils des AEUV.

268 Art. 17 Abs. 1 S. 5 EUV.

269 Art. 23–41 EUV.

270 Und zwar insgesamt, also auch hinsichtlich ihrer internen Aspekte.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

GASP gehört.[271] Hier ist die Außenvertretung grundsätzlich[272] Aufgabe des Hohen Vertreters[273] sowie des Präsidenten des ERates auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs.[274] *Zweitens* steht die unionsleitende Funktion der Festlegung von politischen Positionen gegenüber externen Akteuren im Bereich sowohl der im AEUV geregelten unionalen Sachpolitiken als auch der GASP den föderalen Organen zu, und zwar im ersten Bereich ausschließlich, im zweiten ganz überwiegend dem Rat.[275] In Bezug auf die im AEUV geregelten unionalen Sachpolitiken übt der Rat diese unionsleitende Funktion in den meisten Konstellationen durch den Erlass von Rechtsakten mit externem Bezug aus, in Bezug auf die der Kommission ein umfassendes Initiativmonopol zusteht. Ergänzend handelt der Rat auch durch informelle Formen der Willensartikulation im Rahmen seiner Aufgabe der „Festlegung der Politik" und Koordinierung nach Art. 16 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV.[276] Als Randkorrektur ist anzumerken, dass die Aufgabe der Kommission nur die Außenvertretung *der Union* betrifft, nicht diejenige der Mitgliedstaaten, und zwar auch dann nicht, wenn diese im Rahmen einer ausschließlichen Unionskompetenz gemeinsam im Interesse der Union handeln.[277]

---

271 Art. 42–46 EUV.

272 Zu einer Ausnahme in Bezug auf die *rechtliche* Außenvertretung der Union siehe unten IV.2.a.cc.

273 Art. 18 Abs. 2 S. 2 EUV (Durchführung der GASP durch den HV).

274 Art. 15 Abs. 6 UAbs. 3 EUV (Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP durch den Präsidenten des ERates „auf seiner Ebene").

275 In den Bereichen der GASP ist z.T. auch der ERat zuständig, vgl. Art. 26 EUV (Bestimmung der „strategischen Interessen der Union" und Festlegung der „Ziele und allgemeinen Leitlinien").

276 Insbesondere in Bezug auf nicht rechtsverbindliche Akte der Außenvertretung wie etwa den Abschluss von Memoranda of Understanding, hierzu EuGH, Urteil v. 28.7.2016, Rs. C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616, Rn. 33 ff. – *Rat/Kommission*, dort Rn. 39: Die „Bewertung der Interessen der Union im Rahmen der Beziehungen mit dem betreffenden Drittstaat unter Beachtung der strategischen Vorgaben des ERates sowie der in Art. 21 Abs. 1 und 2 EUV aufgeführten Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union" sowie der „Ausgleich zwischen den divergierenden Interessen im Rahmen dieser Beziehungen" sei Sache des Rates.

277 Das betrifft eine Konstellation, in der die Union aus völkerrechtlichen Gründen an der Vornahme einer externen Handlung gehindert ist, namentlich weil sie nicht selbst Mitglied einer internationalen Organisation oder Partei eines multilateralen völkerrechtlichen Vertrags ist, vgl. EuGH, Urteil v. 5.4.2022, Rs. C-161/20, ECLI:EU:C:2022:260, Rn. 48–77 – *Kommission/Rat (Organisation maritime internationale).*

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vor diesem Hintergrund sind die Funktionen der Kommission in Bezug auf vier verschiedene Aspekte der Außenvertretung der Union zu entfalten. Einen *ersten* Aspekt bildet die Außenvertretung in Bezug auf den *Abschluss und die Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge*. Deren Verhandeln, verstanden als ein kollaborativer Prozess der Erarbeitung von Texten durch autorisierte Vertreter völkerrechtlicher Akteure, mit dem Ziel der Verkörperung dieser Texte in völkerrechtlich bindenden Rechtsakten, bildet eine eigene Aufgabe der Kommission.[278] Ihre Ausübung steht lediglich unter einem Ermächtigungsvorbehalt zugunsten des Rates.[279] Verfassungsrechtlich ist das plausibel, weil bereits die Aufnahme völkerrechtlicher Vertragsverhandlungen eine Festlegung[280] einer Unionsposition gegenüber den beteiligten externen Akteuren dahingehend darstellt, dass die Union den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags zu dem betreffenden Gegenstand anstrebt. Anders als dies in der häufig verwendeten Bezeichnung „Mandat" für den Ermächtigungsbeschluss des Rates anklingt, handelt es sich also nicht etwa um eine eigene Aufgabe des Rates, die dieser lediglich an die Kommission delegierte. Der Rat hat jedoch das Recht,[281] in dem Ermächtigungsbeschluss der Kommission als Verhandlungsführerin „Richtlinien" zu erteilen, einen „Sonderausschuss"[282] zu bestellen, im Benehmen mit dem die Verhandlungen zu führen sind, sowie Verfahrensmodalitäten für den Informations-, Kommunikations- und Konsultationsprozesses zwischen dem Sonderausschuss und der Kommission vorzusehen.[283] Derartige Richtlinien entfalten allerdings keine rechtliche, sondern lediglich eine politische Bindungswirkung für die Kommission.[284] In der Organpraxis sind die Richtlinien ebenso wie die ständige Rückkopplung zwischen der Kommission als Verhandlungsführerin und dem „Sonderausschuss" bzw. dem Rat sowie die kontinuierliche Unterrichtung des EPs[285] von erheblicher Bedeutung. So können außenpolitische Verwicklungen vermieden werden, die entstünden, würde ein von der Kommission u.U. über Jahre ausgehan-

278 Art. 218 Abs. 3 AEUV i.V.m. Art. 17 Abs. 1 S. 6 EUV.
279 Art. 218 Abs. 2 AEUV, näher konkretisiert durch den EuGH, Urteil v. 16.7.2015, Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 67 f. und Rn. 78 – *Kommission/Rat*.
280 Qua *bona-fide*-Verpflichtungen auch rechtlich relevant.
281 Von dem er in der Regel auch Gebrauch macht.
282 Dies ist in der Regel in *Personal*union die fachlich zuständige Arbeitsgruppe des Rates.
283 Art. 218 Abs. 4 AEUV.
284 EuGH, *Kommission/Rat* (Fn. 279), Rn. 86–92.
285 Art. 218 Abs. 10 AEUV.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

delter völkerrechtlicher Vertrag vom Rat als dem für den Vertragsabschluss zuständigen Unionsorgan verworfen werden.[286] Die externen Akte der Zeichnung sowie des Abschlusses,[287] mit denen eine völkerrechtlich erhebliche Unionsposition zu einem ausgehandelten völkerrechtlichen Vertrag artikuliert wird, bedürfen wiederum jeweils eines Ermächtigungsbeschlusses des Rates.[288] Diese Akte obliegen als zur Außenvertretung gehörend der Kommission. Die aus früheren Phasen der Verfassungsentwicklung stammende und unter dem Lissaboner Vertrag zunächst lange fortgeführte Organpraxis, nach der der Rat seinen Präsidenten ermächtigt, die zur Unterzeichnung im Namen der Union befugte Person zu bestellen,[289] bzw. den Abschlussakt – etwa eine Notifikation in Form eines Briefwechsels – vorzunehmen,[290] stand mit dieser primärrechtlichen Aufgabenzuweisung der Außenvertretung an die Kommission nicht in Einklang und ist inzwischen vom EuGH als primärrechtswidrig qualifiziert worden[291]. Auch die Unionsposition im Rahmen der Teilnahme der Union an der Fortentwicklung völkerrechtlicher Verträge, also der Mitwirkung an Akten von Organen eines völkerrechtlichen Vertrags oder einer hierdurch errichteten internationalen Organisation, wird durch den Rat festgelegt.[292]

Zweitens ist das (i.w.S.) kommunikative, nicht auf die Erzeugung oder Modifikation völkerrechtlicher Rechte und Pflichten abzielende Handeln

---

286 Insofern besteht eine Funktionsähnlichkeit zum Gutachtenverfahren nach Art. 218 Abs. 11 AEUV, vgl. EuGH, Gutachten 1/09 v. 6.3.2011, ECLI:EU:C:2011:123, Rn. 47 f. – *Schaffung eines einheitlichen Patentgerichtssystems.*

287 Also die Zustimmung der Union, durch den Vertrag gebunden zu sein (i.S.v. Art. 11 f. WVRK) in Form der Notifikation einer Erklärung oder der Hinterlegung einer Urkunde.

288 Art. 218 Abs. 5 und 6 AEUV.

289 Vgl. etwa Art. 2 Beschluss 2022/1974/EU des Rates v. 13.10.2022 über die Unterzeichnung – im Namen der Union – des Freiwilligen Partnerschaftsabkommens zwischen der Europäischen Union und der Kooperativen Republik Guyana über Rechtsdurchsetzung, Politikgestaltung und Handel im Forstsektor sowie über die Einfuhr von Holzprodukten in die Europäische Union, ABl. 2022 L 271/1.

290 Vgl. etwa Art. 2 Beschluss 2022/1846/EU des Rates v. 29.9.2022 über den Abschluss, im Namen der Union, des Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union und der Republik Mauritius über die Verlängerung des Protokolls zur Festlegung der Fangmöglichkeiten und der finanziellen Gegenleistung nach dem partnerschaftlichen Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Mauritius, ABl. 2022 L 256/3.

291 EuGH, Urteil v. 9.4.2024, Rs. C-551/21, ECLI:EU:C:2024:281 – *Kommission/Rat*.

292 Art. 218 Abs. 9 AEUV, vgl. hierzu *Joni Heliskoski*, The Procedural Law of International Agreements: A Thematic Journey through Article 218 TFEU, CML Rev. 57 (2020), 79–118.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gegenüber externen Entitäten zu nennen. Dieses umfasst erstens die einseitige Verlautbarung von Positionen der Union, sei es mündlich oder schriftlich,[293] sei es durch Abstimmung in internationalen Organisationen oder Foren,[294] zweitens gemeinsame Stellungnahmen mit externen Akteuren und drittens den Abschluss nicht bindender Vereinbarungen („memoranda of understanding") mit externen Entitäten. Die Kommission kann diesen Aspekt der Außenvertretung nur auf der Grundlage und in Verlautbarung einer bereits festgelegten Unionsposition rechtmäßig wahrnehmen. Eine solche Unionsposition kann sich aus vorbestehenden Rechtsakten oder politischen Positionierungen („Schlussfolgerungen") des ERates oder des Rates ergeben oder, wo diese fehlen, vom Rat im Rahmen von dessen Kompetenz zur „Festlegung der Politik" und Koordinierung ad hoc festgelegt werden. In Bezug auf den Abschluss nicht bindender Vereinbarungen ist eine solche ad-hoc-Festlegung stets erforderlich.[295]

Ein *dritter* Aspekt der Außenvertretung ist das Gebrauchmachen von situationsbezogenen Ausnahmeregelungen in völkerrechtlichen Verträgen – also die Vornahme von Handlungen oder Unterlassungen, die völkervertraglich grundsätzlich untersagt sind[296] – sowie die Berufung auf solche Ausnahmeregelungen gegenüber dem Vertragspartner. Der zum Abschluss des Vertrags ermächtigende und damit auch auf dessen Ausnahmeregelungen verweisende Ratsbeschluss legt die Unionsposition gegenüber dem Vertragspartner bereits *eventualiter* fest. Das Gebrauchmachen von solchen Ausnahmeregelungen[297] stellt eine „Durchführung" des völkerrechtlichen Vertrags dar, zu der die Kommission durch einen Gesetzgebungsakt er-

293 Innerhalb oder außerhalb der Formen diplomatischer Kommunikation, insbesondere durch Verbalnoten.

294 Außerhalb des von Art. 218 Abs. 9 AEUV abgedeckten Bereichs.

295 EuGH, *Rat/Kommission* (Fn. 276), Rn. 30–46.

296 Beispiele sind Schutzmaßnahmen nach Art. 773 des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, ABl. 2021 L 149/10, oder die Aussetzung von Verpflichtungen im Falle der Nichtumsetzung einer der Union günstigen Entscheidung eines Schiedsgerichts nach Art. 749 des genannten Abkommens. Auch bei Letzterer handelt es sich – anders als der Terminus suggeriert – *nicht* um eine Veränderung der völkerrechtlichen Pflichtenlage.

297 Die Rolle der Kommission besteht hier darin, zu prüfen, ob die Voraussetzungen der betreffenden Ausnahmeregelung erfüllt sind, sowie ggf. unter mehreren möglichen Maßnahmen diejenige auszuwählen, die dem Unionsinteresse am besten entspricht.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mächtigt werden kann. In der Organpraxis ist dies in Bezug auf sämtliche Handelsverträge sowie die rezenten Abkommen mit dem Vereinigten Königreich erfolgt.[298]

Viertens ist die forensische Außenvertretung der Union zu nennen, also die Geltendmachung von völkerrechtlich begründeten Rechten[299] vor völkerrechtlich begründeten Rechtsprechungs- und Streitschlichtungsorganen. Diese obliegt ohne thematische Begrenzung, d.h. einschließlich der GASP, der Kommission.[300] Da die rechtliche Außenvertretung grundsätzlich keine politische Positionierung der Union gegenüber externen Entitäten bedeutet,[301] ist die unionsleitende Funktion des Rates hier nicht aufgerufen.[302] Allerdings folgert die Rechtsprechung aus dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit eine Verpflichtung der Kommission zur vorherigen Konsultation des Rates.[303]

In der Praxis ließe sich die thematische Spaltung der Kompetenz zur Außenvertretung nur um den Preis erheblicher Disruption in den internationalen Beziehungen der Union durchhalten. Wo ein bestimmtes externes Handeln der Union aufgrund von Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten oder internationalen Usancen Aspekte sowohl der GASP als auch anderer Unionspolitiken umfasst, haben die Kommission und die im Bereich der GASP außenvertretungsbefugten Organe – also der HV/VP sowie ggf. der Präsident des ERates – gemeinsam zu handeln. In Bezug auf völkerrechtliche Vertragsverhandlungen sieht das Primärrecht ausdrücklich die Bildung von Verhandlungsteams aus Vertretern der Kommission und des HV/VP vor, sofern die Gegenstände des intendierten Vertrags den beiden Bereichen entstammen, ohne dass die Gegenstände des einen zu denjenigen des anderen Bereichs in einem Anzillaritätsverhältnis stünden.[304] Die Zeich-

298 Vgl. VO 654/2014/EU v. 15.5.2014 sowie VO 657/2023/EU v. 15.3.2023. Dabei wird „technisch" der Gesetzgebungsakt durchgeführt, der seinerseits auf die betreffenden Ausnahmeregelungen in dem völkerrechtlichen Vertrag verweist.

299 Materielle Rechte sowie die Wahrnehmung von prozessualen Äußerungsrechten.

300 EuGH, Urteil v. 6.10.2015, Rs. C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663, Rn. 58 f. – *Rat/Kommission (Internationaler Seegerichtshof – ITLOS):* die fehlende thematische Eingrenzung folgt aus der Breite von Art. 335 AEUV.

301 Sondern lediglich den Vortrag von Tatsachen und/oder Vorschlägen zur Interpretation geltender völkerrechtlicher Normen.

302 EuGH, *Rat/Kommission (Internationaler Seegerichtshof – ITLOS)* (Fn. 300), Rn. 62 ff.

303 Ebd., Rn. 86.

304 Vgl. Art. 218 Abs. 3 AEUV, der darauf abstellt, ob sich „die geplante Übereinkunft ausschließlich oder hauptsächlich auf die GASP bezieht".

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nung und der Abschluss solcher völkerrechtlicher Verträge[305] ist ebenfalls gemeinsam durch die Kommission sowie den HV/VP vorzunehmen, was allerdings in der Vergangenheit durch die geschilderte Organpraxis einer Ermächtigung des Ratspräsidenten unterlaufen wurde. Was das – überwiegend informelle – kommunikative Handeln gegenüber und gemeinsam mit externen Entitäten angeht, so sind die Kommission und die im Bereich der GASP außenvertretungsbefugten Organe ebenfalls zu gemeinsamem Handeln berufen; dies gilt auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auch für den Kommissionpräsidenten und den Präsidenten des ERates, die somit die völkerrechtliche Aufgabe eines (funktionalen Äquivalents zu einem) Staatsoberhaupt[306] bzw. des Mitglieds einer Gruppe von „Staats- und Regierungschefs"[307] zur gesamten Hand wahrnehmen.[308]

Von besonderer Bedeutung und daher primärrechtlich verankert[309] ist die bereichsübergreifende Einheitlichkeit in der laufenden Pflege der Beziehungen der Union zu Drittländern und internationalen Organisationen durch Auslandsvertretungen der Union („Delegationen"). Diese werden vom HV/VP errichtet und unterstehen dessen Dienstaufsicht; je nach betroffenem Bereich unterliegen sie dessen fachlichen Weisungen oder denjenigen der Kommission.[310] Als wichtiges „Hilfsorgan" der Außenvertretung der Union[311] steht der – teilrechtsfähige – „Europäische Auswärtige Dienst" neben der Kommission und ihren Dienststellen. Seine Aufgaben[312]

305 In Bezug auf die also der zur Zeichnung bzw. zum Abschluss ermächtigende Ratsbeschluss kumulativ auf eine Rechtsgrundlage der GASP und eine Rechtsgrundlage außerhalb der GASP gestützt ist.

306 Ein Beispiel ist der Empfang der Leiter der diplomatischen Missionen von Drittstaaten bei der Union zur Entgegennahme des Beglaubigungsschreibens.

307 G7/G20.

308 Das sog. Sofagate ist insoweit als unglücklicher Zwischenfall anzusehen, der dieser Kompetenzlage nicht Rechnung trägt. Anlässlich eines Staatsempfangs am 6.4.2021 bot Staatspräsident *Erdoğan* Kommissionspräsidentin *von der Leyen* im Gegensatz zum Präsidenten des ERates *Michel* keinen Stuhl an, weshalb sie auf dem Sofa Platz nehmen musste. Zu dieser Episode auch *von Bogdandy/Rugge*, in diesem Band, IV.2.b.

309 Art. 221 AEUV.

310 Art. 5 Abs. 2–6 des auf Art. 27 EUV gestützten Beschlusses 2010/427/EU des Rates v. 26.7.2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, ABl. 2010 L 201/30.

311 Art. 1 Abs. 2 des Beschlusses 2010/427/EU des Rates (Fn. 310) definiert den Europäischen Auswärtigen Dienst als „funktional eigenständige Einrichtung der Europäischen Union".

312 Vgl. Art. 2 des Beschlusses 2010/427/EU des Rates (Fn. 310).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bestehen in der Unterstützung des HV/VP sowohl in seiner Funktion als monokratischem Quasi-Organ – einschließlich der Errichtung der Delegationen und der Dienstaufsicht über diese – als auch in seiner Funktion als mit der Koordinierung der Außenbeziehungen betrauter Vizepräsident der Kommission.[313]

b) Administrative Funktionen

Wie bereits erwähnt umfassen die administrativen Funktionen der Kommission unterschiedliche Bereiche, wobei insbesondere nach Verbands- und Organkompetenz zu trennen ist.[314] Einen *ersten Bereich* bildet die Durchführung des Wettbewerbsrechts sowie des Rechts der Zuwendungen aus dem Unionshaushalt.[315] Hier ordnet das Primärrecht die administrative Verbandskompetenz im Kern der Union zu.[316] Soweit die sich aus dem Zusammenspiel von Primär- und Sekundärrecht ergebende Verbandskompetenz der Union reicht, weisen primärrechtliche Aufgabennormen die entsprechenden administrativen Funktionen ausschließlich der Kommission zu.[317] In beiden Sachbereichen erklärt sich dieses institutionelle Design aus der Erwägung, dass den diesen administrativen Funktionen zugrundeliegenden Aspekten des Unionsinteresses am besten mittels einer in allen relevanten Bezügen unabhängigen – und damit die Integrität und Homogenität der Rechtsanwendung gewährleistenden – Kommission gedient ist.

Ein *zweiter Bereich* umfasst die Durchführung des Unionsrechts in allen übrigen Materien. Hier ist die Verbandskompetenz zwischen den

313 Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV.

314 Vgl. bereits II.3.b.

315 Also die „Verwaltung der Programme" in der Terminologie von Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV.

316 Indirekt, nämlich vermittelt durch organbezogene Aufgabennormen (für das Wettbewerbsrecht: Art. 105 Abs. 1 S. 1 AEUV; für das Zuwendungsrecht: Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV).

317 Für das Wettbewerbsrecht: Art. 105 Abs. 1 S. 1 AEUV; für das Zuwendungsrecht: Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV. Demgegenüber ergeben sich die konkreten *Befugnisse* der Kommission im Wettbewerbsrecht aus Sekundärrechtsakten auf der Grundlage von Art. 103 lit. b) und d) AEUV (VO 1/2003/EG v. 16.12.2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln) bzw. – vor Erlass der VO Nr. 17 als deren Vorgängerrechtsakt – unmittelbar aus Art. 105 Abs. 1 S. 2 und S. 3 und Art. 105 Abs. 3 AEUV. Im Zuwendungsrecht ergeben sich diese Befugnisse aus der Haushaltsordnung bzw. den thematisch einschlägigen Sekundärrechtsakten.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mitgliedstaaten und der Union geteilt: Zwar steht diese im Grundsatz ersteren zu, jedoch kann das Sekundärrecht bei Vorliegen eines entsprechenden Einheitlichkeitsbedürfnisses[318] der Union administrative Befugnisse zuweisen.[319] Im Rahmen dieser „latenten Verbandskompetenz" weist die Aufgabennorm des Art. 17 Abs. 1 S. 4 EUV die entsprechenden administrativen Funktionen im Grundsatz der Kommission zu, allerdings unter dem Vorbehalt einer sekundärrechtlichen Zuweisung an den Rat[320] oder – in den Grenzen der *Meroni*-Rechtsprechung[321] – an eine sekundärrechtlich geschaffene Stelle (Agentur).[322] Im Falle der in der Organpraxis bei weitem dominierenden Zuweisung an die Kommission ordnet der betreffende Rechtsetzungsakt regelmäßig eine Beteiligung von durch mitgliedstaatliche Organwalter beschickten „Komitologie-Ausschüssen an.[323]

Drittens ist die Wahrnehmung der rechtlichen Interessen der Union, also deren Vertretung vor nationalen Gerichten von Mitglied- oder Drittstaaten,[324] materiell betrachtet eine administrative Funktion. Die Verbandskompetenz der Union ergibt sich hier aus der Natur der Sache, die Organkompetenz der Kommission aus einer erweiternden Auslegung von Art 335 AEUV.[325] Die vom EuGH unter dem Gesichtspunkt der loyalen interinstitutionellen Zusammenarbeit aufgestellte Pflicht zur Konsultation des

318 Siehe oben IV.2.a.bb.

319 Insoweit dies geschieht, sind mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Durchführung des Unionsrechts nicht „erforderlich" i.S.v. Art. 291 Abs. 1 AEUV.

320 Dies ist nach Art. 291 Abs. 2 AEUV allerdings nur „in entsprechend begründeten Sonderfällen" möglich. In der Organpraxis kommt die Übertragung von Durchführungsbefugnissen auf den Rat daher – abgesehen von den oben behandelten Durchführungsrechtsakten – nur in Bezug auf hochstufige Rechtsakte wie die Reduzierung oder Umwidmung von Finanzmitteln zum Schutz des Unionshaushalts bei Verstößen gegen rechtsstaatliche Grundsätze in einem Mitgliedstaat nach der „Konditionalitätsverordnung" (VO 2020/2092/EU v. 16.12.2020) vor.

321 Grundlegend EuGH, Urteil v. 13.6.1958, Rs. 9/56, ECLI:EU:C:1958:8 – *Meroni/Hohe Behörde*, sowie, daran anknüpfend, Urteil v. 22.1.2014, Rs. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, Rn. 33 ff. – *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat (ESMA, Leerverkäufe)*.

322 EuGH, Urteil v. 2.5.2006, Rs. C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279, Rn. 44 – *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, und Urteil v. 22.1.2014, Rs. C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18, Rn. 97–117 – *Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*.

323 Ebenso wie in Bezug auf den Erlass von Durchführungsrechtsakten.

324 Zur Vertretung vor internationalen (d.h. völkervertraglich konstituierten) Gerichten und Schiedsgerichten siehe oben IV.2.a.cc.

325 Art. 335 AEUV erwähnt lediglich die Vertretung vor mitgliedstaatlichen Gerichten, die Rechtsprechung sieht die Vorschrift aber als Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes, dass die Union Rechts- und Geschäftsfähigkeit besitzt und zu diesem Zweck

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rates sollte gemäß dem ausdrücklichen Hinweis in der Rechtsprechung beschränkt bleiben auf die Vertretung vor internationalen Gerichten,[326] in Bezug auf die sich dies aufgrund der strukturellen Nähe zur völkerrechtlichen Außenvertretung rechtfertigen lässt.

Von nicht unerheblicher praktischer und rechtlicher Bedeutung sind administrative Funktionen der Kommission, die in der Durchführung nicht von Unionsrecht bestehen, sondern von durch die Mitgliedstaaten *inter se* abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen. Die Mitgliedstaaten sind befugt, die Kommission „außerhalb des Rahmens der Union" mit derartigen Aufgaben zu betrauen.[327] Realtypisch betrifft dies insbesondere das *Pooling* von Finanzmitteln, in den Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit[328] und der Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets und seiner Mitgliedstaaten.[329] Eine solche völkerrechtliche „Durchgriffsorganleihe" durch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten ist mit einem unionsverfassungsrechtlichen Verständnis einer geschlossenen Kompetenzordnung sowie der Rolle der Kommission als Hüterin des Unionsinteresses nur schwer vereinbar.[330] Allerdings hat die Rechtsprechung dies ohnehin vielfältig ein-

---

von der Kommission vertreten wird (EuGH, Urteil v. 12.9.2006, Rs. C-131/03 P, EU:C:2006:541, Rn. 94 – *Reynolds Tobacco u.a./Kommission*).

326 EuGH, *Rat/Kommission (Internationaler Seegerichtshof – ITLOS)* (Fn. 300), Rn. 86. Danach unterliege die Kommission einer „Verpflichtung zur vorherigen Konsultation des Rates, wenn sie vor einem internationalen Gericht einen Standpunkt im Namen der Union vertreten will".

327 EuGH, Urteil v. 30.6.1993, verb. Rs. C-181/91 und C-248/91, ECLI:EU:C:1993:271, Rn. 16 – *Parlament/Rat und Parlament/Kommission*.

328 EuGH, *Parlament/Rat und Parlament/Kommission* (Fn. 327).

329 Vertrag zur Errichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, Irland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, dem Großherzogtum Luxemburg, Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland vom 2. Februar 2012.

330 Hier ist nicht der Ort, diesen Punkt zu vertiefen, es sei lediglich darauf hingewiesen, dass der bestehende Rechtszustand sich *auch* daraus erklärt, dass das Unionsprimärrecht die Figur eines vertikalen intra-föderativen Abkommens (nach Muster eines Bund-Länder Staatsvertrags) nicht entwickelt hat. In einem solchen Rahmen könnte die Union etwa auf der Grundlage von Art. 352 AEUV handeln, was einen Kommissionsvorschlag erfordern würde, in dessen Rahmen die Kommission zu beurteilen hätte, ob die Übernahme einer bestimmten administrativen Funktion durch sie – auch etwa im Hinblick auf den erforderlichen Ressourceneinsatz – im Unionsinteresse liegt.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gehegt. Insbesondere dürfen entsprechende *inter se* Vereinbarungen nicht zu einer Durchbrechung des Primärrechts führen und daher weder den Bereich ausschließlicher Unionskompetenzen betreffen[331] noch die primärrechtlichen Handlungsschraken der Kommission bei der Ausübung der dieser völkerrechtlich übertragenen Befugnisse beseitigen.[332] Schließlich dürfen diese Befugnisse die unionsrechtlichen Befugnisse der Kommission nicht denaturieren.[333] Diese kann also nur in „Realunion" zum Vertragsorgan einer neben dem Primärrecht stehenden völkerrechtlichen Vereinbarung zwischen Mitgliedstaaten berufen werden. Tendenziell limitiert das Sekundärrecht den Bedarf für solche völkerrechtlichen Vereinbarungen, indem es *Pooling*-Aufgaben der Kommission auf der Grundlage administrativer Vereinbarungen zwischen dieser und den Mitgliedstaaten vorsieht, so etwa im Bereich der Beschaffung vitaler Güter wie COVID-Impfstoffen im Namen der Mitgliedstaaten.[334]

c) Hüter- und Aufsichtsfunktionen

Aufsichtsmaßnahmen im verfassungsrechtlichen Sinne sind rechtsförmige Einwirkungen von Organen eines Hoheitsverbands auf einen Hoheitsverband einer „niedrigeren" Ebene, die auf die Einhaltung bestimmter Standards abzielen. Existieren mehrere gleichgeordnete Hoheitsverbände auf der „niedrigeren" Ebene, wie namentlich die EU-Mitgliedstaaten, so dienen Aufsichtsmaßnahmen zugleich dazu, ein hinreichendes Maß an Homogenität zwischen diesen Hoheitsverbänden in Bezug auf die betreffenden Standards zu erreichen. Aufsicht ist somit ein Epiphänomen hoheitlicher Mehrebenenstrukturen.[335] In der Union ist spontan emergierende Homogenität nicht selbstverständlich, angesichts des teils ausgeprägten Souverä-

331 EuGH, Urteil v. 27.11.2012, Rs. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, Rn. 158–164 – *Pringle*.

332 EuGH, Urteil v. 20.9.2016, Rs. C-8/15 P, ECLI:EU:C:2016:701, Rn. 67 – *Ledra Advertising/Kommission und EZB*.

333 EuGH, *Pringle* (Fn. 331), Rn. 158–164.

334 Art. 4 Abs. 5 lit. b) der auf Art. 122 Abs. 1 AEUV gestützten VO 2016/369/EU v. 15.3.2016 über die Bereitstellung von Soforthilfe innerhalb der Union, ABl. 2016 L 70/1.

335 Nicht zur Aufsicht in diesem Sinne zählt hingegen die Überwachung der Einhaltung des Unionsrechts durch private Akteure, wie etwa im Wettbewerbsrecht; dies ist vielmehr ein Thema der administrativen Funktionen der Kommission, vgl. oben IV.2.b.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nitätsbewusstseins der Mitgliedstaaten und ihrer je spezifisch tradierten administrativen und sozio-ökonomischen Strukturen. Das Aufsichtsthema ist daher in der Union seit jeher ungleich bedeutender als in föderalen Staaten.[336] Da unionale Standards in je spezifischer Weise auf das Unionsinteresse bezogen sind, ist die – in Art. 17 Abs. 1 S. 3 EUV für den Bereich unions*rechtlicher* Standards programmatisch verankerte – Betrauung der auf das Unionsinteresse verpflichteten und unabhängigen Kommission mit den Aufsichtsfunktionen konsequent. Auch fördert dieses institutionelle Design die Gleichheit der Mitgliedstaaten und nicht zuletzt den Schutz der Kleineren unter ihnen. Aufsicht erfolgt im Rahmen je spezifischer Verfahren, die sich nach den Standards und Formen von Aufsichtsmaßnahmen und nach der Verfahrensinitiierung voneinander unterscheiden.

Rechtliche Standards sind das Resultat des – von der Kommission vorgeprägten – politischen Prozesses der Konkretisierung des Unionsinteresses. Aufsichtsmaßnahmen in Bezug auf diese Standards zielen also „positiv" auf die Bewirkung von Homogenität ab. Relevante Verfahren sind die gerichtlichen Verfahren des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 und 260 AEUV und des Vorabentscheidungsverfahrens in Form der Auslegungsvorlage nach Art. 267 AEUV[337] sowie das administrative Inter-Verbandverfahren der Beihilfenaufsicht. Bei Letzterem sind die Standards allerdings nur zum Teil[338] rechtsnormativ kristallisiert. Hinsichtlich der übrigen Vereinbarkeitstatbestände[339] verfügt die Kommission dagegen „über ein weites Ermessen, dessen Ausübung wirtschaftliche und soziale Wertungen voraus-

336 So haben etwa im deutschen Verfassungsrecht die aufsichtsbezogenen Bestimmungen über den Bundeszwang, die Bundesaufsicht und die verfassungsgerichtlichen Bund-Länder-Streitigkeiten (Art. 37, Art. 84 Abs. 3–5 und Art. 93 Abs. 3 GG) keine große praktische Bedeutung erlangt; in Einheitsstaaten ist das Thema ohnehin nur verwaltungsrechtlich, in Bezug auf territoriale oder funktionale Selbstverwaltungskörperschaften, relevant.

337 Das Verfahren der Auslegungsvorlage hat nicht selten die Auslegung einer Norm des Unionsrechts *im Hinblick* auf die Vereinbarkeit einer mitgliedstaatlichen Rechtsnorm oder Praxis zum Gegenstand. Solche kompatibilitätsbezogenen Vorabentscheidungsverfahren sind funktionell Aufsichtsverfahren und die in diesem Rahmen erfolgenden Stellungnahmen der Kommission als Verfahrensbeteiligte nach Art. 23 der EuGH-Satzung Aufsichtsmaßnahmen, hierzu auch *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 24.

338 Nämlich in Bezug auf den Beihilfebegriff (Art. 107 Abs. 1 AEUV) sowie die zwingenden Tatbestände der Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt (Art. 107 Abs. 2 AEUV).

339 Art. 107 Abs. 3 AEUV.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

setzt, die auf die Union als Ganzes zu beziehen sind".[340] Relevanter Standard der Aufsicht ist damit in diesem Bereich letztlich unmittelbar das Unionsinteresse in seiner gerichtlich nur begrenzt überprüfbaren Konkretisierung durch die Kommission:[341] Es geht darum, ob die durch eine staatliche Beihilfe notwendig bewirkte Beeinträchtigung des Binnenmarktziels[342] durch die Beförderung anderer Aspekte des Unionsinteresses[343] oder von der Union anerkannter öffentlicher Interessen des beihilfegewährenden Mitgliedstaats[344] kompensiert wird. Die Kommission hat das Unionsinteresse für zahlreiche thematisch oder situativ definierte Fallgruppen staatlicher Beihilfen typisierend in Gestalt von Leitlinien konkretisiert,[345] an die sie für die hiervon erfassten Einzelfälle aufgrund der Rechtsgrundsätze der Gleichbehandlung und des Vertrauensschutzes gebunden ist.[346]

Grundlagen bzw. Rahmenstandards sollen das kontinuierliche Vorliegen der Voraussetzungen für die rechtliche Integration bzw. bestimmter Aspekte hiervon gewährleisten. Sie sind Gelingensbedingung der Rechtsgemeinschaft bzw. einzelner Politikfelder schlechthin. Entsprechende Aufsichtsmaßnahmen zielen „negativ" auf die Vermeidung übermäßiger Inhomogenität ab. Grundlegend für die rechtliche Integration als solche ist die in Art. 2 EUV verankerte Wertetrias (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte),[347] die in dem in Art. 7 EUV geregelten Verfahren der

340 EuGH, Urteil v. 2.12.2010, Rs. C-464/09 P, ECLI:EU:C:2010:733, Rn. 46 – *Holland Malt/Kommission*.

341 Siehe aber sogleich zum Evokationsvorbehalt zugunsten des Rates.

342 Das nach Protokoll Nr. 27 zum Vertrag von Lissabon „ein System umfasst, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt".

343 Vgl. Art. 107 Abs. 3 lit. a), lit. b) 1. Alt. und lit. d) AEUV i.V.m. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 und 4 EUV (Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und Wahrung der kulturellen Vielfalt und Schutz und Entwicklung des kulturellen Erbes).

344 Vgl. Art. 107 Abs. 3 lit. b) 2. Alt. und lit. c) AEUV; nur auf diesen Aspekt abstellend *Johannes Laitenberger/Thomas Liefländer*, Beihilfenaufsicht: Die Versöhnung von unabhängiger Rechtsdurchsetzung mit direkter Wirkung und demokratiegesteuerter Ermessensausübung, EuZW 2017, 281–283 (283): „Einzelfallentscheidung, ob das vom Beihilfe-gewährenden Staat verfolgte (nationale) öffentliche Interesse die resultierende Beeinträchtigung des Binnenmarktes rechtfertigt und daher mit diesem vereinbar ist".

345 Siehe etwa die Mitteilung der Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19, 20.3.2020, C/2020/1863, ABl. C 91/1.

346 EuGH, *Holland Malt/Kommission* (Fn. 340), Rn. 46 f.

347 Siehe die emphatisch-synthetischen Ausführungen in EuGH, Urteil v. 16.2.2022, Rs. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, Rn. 143 – *Polen/Parlament und Rat*, wonach der

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„Verfassungsaufsicht" maßgeblich ist. Es handelt sich hier um grundlegende rechts- und institutionenbezogene Prinzipien. Auf die Voraussetzungen spezifisch der Wirtschafts- und Währungsunion bezogen sind nicht-rechtliche Standards die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik"[348] sowie die Kriterien für ein übermäßiges Defizit.[349]

Die *Formen* – und damit die Rechtswirkungen – von Aufsichtsmaßnahmen der Kommission variieren erheblich. Die intensivste Form bilden autonome, wenn auch unionsgerichtlicher Kontrolle unterliegende, Entscheidungen. Dies ist das Modell im Bereich der Beihilfenaufsicht, wobei freilich die Aufsichtsbefugnis der Kommission unter einem Evokationsvorbehalt des Rates steht.[350] Dieser ist asymmetrisch in dem Sinne, dass der Rat lediglich eine positive Vereinbarkeitsentscheidung treffen kann; der erforderliche einstimmige Ratsbeschluss fungiert als Surrogat für die Konkretisierung des Unionsinteresses durch die Kommission.[351] Auf der nächsten Stufe stehen Prozesshandlungen vor den Unionsgerichten, in Form des verfahrenseinleitenden Antrags beim Vertragsverletzungsverfahren[352] bzw. der Stellungnahme als Beteiligte im Verfahren der Auslegungsvorlage. In Bezug auf die Durchsetzung der Grundlagen bzw. Rahmenstandards bestehen Aufsichtsmaßnahmen in einer Initiative gegenüber einem der föderalen Organe. Dieses Design beruht verfassungspolitisch darauf, dass die Mitgliedstaaten wegen des besonderen politischen Gewichts der Feststellung

---

Beitritt zur Union ein Beitritt zu einer „rechtlichen Konstruktion […] [ist], die auf der grundlegenden Prämisse beruht, dass jeder Mitgliedstaat die in Art. 2 EUV genannten gemeinsamen Werte, auf die sich die Union gründet, mit allen anderen Mitgliedstaaten teilt und anerkennt, dass sie sie mit ihm teilen. Diese Prämisse gehört zu den besonderen und wesentlichen Merkmalen des Unionsrechts, die mit dessen Eigenart zusammenhängen und sich aus der Autonomie ergeben, die das Unionsrecht gegenüber den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht genießt. Sie impliziert und rechtfertigt die Existenz gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten in die Anerkennung dieser Werte und damit in die Beachtung des Unionsrechts, mit dem sie umgesetzt werden".

348 Art. 121 Abs. 4 AEUV.

349 Art. 126 Abs. 2 AEUV i.V.m. Protokoll Nr. 12 zum Vertrag von Lissabon.

350 Auf Ausnahmefällte beschränkt und in der Praxis selten genutzt, Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 AEUV.

351 Dies ist strukturell vergleichbar mit der einstimmigen Änderung eines Kommissionsvorschlags durch den Rat im Gesetzgebungsverfahren, vgl. oben IV.2.a.aa.ii.

352 Nach einem zweistufigen Vorverfahren gemäß dem ersten Absatz von Art. 258 AEUV (Aufforderungsschreiben, mit Gründen versehene Stellungnahme), das der Prozessökonomie und der vorgezogenen Wahrung des rechtlichen Gehörs des betroffenen Mitgliedstaats dient.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer Verletzung dieser Standards sowie der hieraus potentiell folgenden Konsequenzen – letztlich aus Gründen der Souveränitätsschonung – diese Feststellung lediglich nach dem Modell einer politischen *peer review* ausgestaltet haben.[353] Im Rahmen der „Verfassungsaufsicht" stellt entweder der Rat die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung eines oder mehrerer der Werte des Art. 2 EUV[354] oder der ERat deren schwerwiegende und anhaltende Verletzung[355] fest; allerdings löst bereits ein bloßer Vorschlag nach Art. 7 Abs. 1 EUV bestimmte materielle Rechtsfolgen aus,[356] weshalb er mit einer Nichtigkeitsklage vor den Unionsgerichten angegriffen werden kann.[357] Weiterhin fungieren Prozesshandlungen der Kommission im Vertragsverletzungs- oder Vorlageverfahren in Bezug auf das in Art. 19 Abs. 1 EUV i.V.m. Art. 47 Charta verankerte Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit als indirekte Aufsichtsmaßnahmen zur Durchsetzung der Rechtsstaatlichkeit als Grundlage bzw. Rahmenstandard.[358] Im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion richtet der Rat Empfehlungen an einen Mitgliedstaat, dessen Wirtschaftspolitik nicht mit den festgelegten Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funk-

353 Vgl. Art. 126 Abs. 9 AEUV: „nach Prüfung der Gesamtlage"; bezeichnenderweise ist bei der Verfassungsaufsicht im Falle der Feststellung einer Standardverletzung der Rechtschutz des betroffenen Mitgliedstaats in Bezug auf die Frage einer solchen Verletzung eingeschränkt (vgl. Art. 269 AEUV).

354 Art. 7 Abs. 1 EUV.

355 Art. 7 Abs. 2 EUV.

356 Zum einen greift die Vermutung, dass der betreffende Mitgliedstaat ein „sicheres Herkunftsland" im asylrechtlichen Sinne ist, nicht mehr (Protokoll Nr. 24, einziger Artikel, lit. c). Zum anderen besteht im Rahmen des Europäischen Haftbefehls ein Indiz für die Annahme, dass im Ausstellungsmitgliedstaat eine echte Gefahr besteht, dass das Grundrecht auf ein faires Verfahren in seinem Wesensgehalt verletzt wird, weil die Justiz dieses Mitgliedstaats systemische oder allgemeine Mängel aufweist; als Folge muss die vollstreckende Justizbehörde konkret prüfen, ob es ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass die gesuchte Person nach ihrer Übergabe an den Ausstellungsmitgliedstaat der Gefahr ausgesetzt sein wird, dass ihr Grundrecht auf ein faires Verfahren in seinem Wesensgehalt verletzt wird (EuGH, Urteil v. 25.7.2018, Rs. C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, Rn. 69, 79 – *Minister for Justice and Equality gegen LM*).

357 EuGH, Urteil v. 3.6.2021, Rs. C-650/18 P, ECLI:EU:C:2021:426, Rn. 37–49 – *Ungarn/Parlament*.

358 Da Art. 19 Abs. 1 EUV den Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert, vgl. grdl. EuGH, Urteil v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, Rn. 32 – *Associação Sindical dos Juízes Portugueses.*

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht[359] bzw. stellt das Bestehen eines übermäßigen Defizits fest.[360]

Bis auf die Beihilfeaufsicht[361] ist die Aufsichtsfunktion in den meisten Konstellationen nicht bei der Kommission monopolisiert. So ist jeder Mitgliedstaat zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens[362] und zur Stellungnahme im Verfahren der Auslegungsvorlage[363] berechtigt. Ein ausschließliches Initiativrecht steht der Kommission lediglich im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion zu,[364] in demjenigen der „Verfassungsaufsicht" teilt sie das Initiativrecht dagegen mit einem Drittel der Mitgliedstaaten sowie – allerdings nur in Bezug auf Feststellung der Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung[365] – dem EP.[366]

Schließlich ist zwischen obligatorischer und diskretionärer – also im Ermessen der Kommission stehender – *Initiierung* von Aufsichtsverfahren zu unterscheiden.[367] Obligatorisch sind das durch die – ihrerseits obligatorische – mitgliedstaatliche Notifizierung[368] initiierte Verfahren der Beihilfeaufsicht sowie die auf einer ständigen Überwachung des mitgliedstaatlichen Verhaltens durch die Kommission beruhenden Verfahren im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion.[369] Diskretionär ist dagegen – neben dem Verfahren der Verfassungsaufsicht – insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren.[370] Das Unionsinteresse ist hier verfahrensrechtlich gewendet:

---

359 Art. 121 Abs. 4 AEUV.

360 Art. 126 Abs. 6 AEUV.

361 Mit der angesprochenen Ausnahme in Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 und 4 AEUV.

362 Art. 259 AEUV; hier ist der Kommission allerdings vor Klageerhebung die Möglichkeit zu einer begründeten Stellungnahme einzuräumen.

363 Art. 23 der EuGH-Satzung.

364 Art. 121 Abs. 4 AEUV (Empfehlung); Art. 126 Abs. 6 AEUV (Vorschlag).

365 Nach Art. 7 Abs. 1 EUV.

366 Gegenwärtig (Juni 2023) sind zwei Verfahren nach Art. 7 Abs. 1 anhängig, von denen eines (in Bezug auf Polen) von der Kommission und das andere (in Bezug auf Ungarn) vom EP initiiert worden ist.

367 Das kompatibilitätsbezogene Vorabentscheidungsverfahren wird nicht von der Kommission, sondern von einem mitgliedstaatlichen Gericht initiiert.

368 Art. 108 Abs. 3 AEUV; dem korrespondiert eine Bescheidungspflicht der Kommission, vgl. Art. 4 Abs. 5 der VO 2015/1589/EU v. 13.7.2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV, L 2015 248/9.

369 Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV; Art. 126 Abs. 2–5 AEUV.

370 EuGH, Urteil v. 3.3.2016, Rs. C-12/14, ECLI:EU:C:2016:135, Rn. 24 – *Kommission/Malta*; dies betrifft nicht nur den Zeitpunkt, sondern auch das „ob" der Verfahrensinitiierung. Aufgrund des Fehlens der Klagebefugnis bzw. des Rechtsschutzinteresses sind Klagen Privater (hierzu *pars pro toto* EuG, Beschluss v. 6.7.2011, Rs. T-190/11, ECLI:EU:T:2011:336, Rn. 6–12 – *Altner/Kommission*) bzw. anderer

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die aufgrund knapper Entscheidungsressourcen unvermeidlich graduierte Effektuierung unionaler Rechtsnormen bedeutet eine graduell unterschiedliche Verwirklichung der diesen jeweils zugrundeliegenden substantiellen Aspekte des Unionsinteresses. Auch hier kommt der Kommission also eine autonom-vorprägende Rolle bei dessen Konkretisierung zu. In Ausübung ihres Verfahrensermessens hat die Kommission Leitlinien aufgestellt, in denen sie der Verfolgung von schwerwiegenden und systemischen Verstößen gegen das Unionsrecht Priorität einräumt.[371] Von großer praktischer Bedeutung sind schließlich informelle Aufsichtsmaßnahmen der Kommission, also solche, die außerhalb eines rechtlich geregelten Verfahrens ergehen und keine Rechtswirkungen entfalten. In Bezug auf konkrete Fälle, bestehen solche informellen Maßnahmen in einer dialogischen Interaktion mit dem betroffenen Mitgliedstaat im Vorfeld potentieller formeller Maßnahmen, etwa im Rahmen des Problemlösungsnetzwerks „Solvit" zur Abwendung bzw. Abstellung eines Verstoßes gegen das Unionsrecht.[372] Im Bereich der Werte der Union hat die Kommission 2014 in einer Mitteilung einen neuen „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips"[373] geschaffen, der im Falle systemischer Gefährdungen der Rechtsstaatlichkeit ein zweistufiges informelles und fakultatives[374] Vorverfahren[375] zu einem möglichen „begründeten Vorschlag" nach Art. 7 Abs. 1 oder 2 EUV vorsieht. Ohne Bezug auf konkrete Fälle – also letztlich rein präventiv – gibt die Kommission häufig in Mitteilungen abstrakt-generelle Hinweise zur korrekten Anwendung des Unionsrechts.[376] Seit 2020 legt die Kommission zudem jährliche Berichte zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Union vor, die nunmehr auch konkrete Empfehlungen an die Mitgliedstaaten enthalten.[377] Dem liegt ein Verständnis der Rechtsstaatlichkeit als Optimierungsgebot zugrunde, wonach die Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten auch diesseits der

Mitgliedstaaten (*argumentum ex* Art. 259 AEUV) gegen die Verweigerung der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens unzulässig.

371 Vgl. Mitteilung der Kommission, EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung, 19.1.2017, 2017/C 18/02, ABl. C 18, insbesondere Abschnitt 3.

372 *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 25 und Rn. 27.

373 Mitteilung der Europäischen Kommission an das EP und den Rat, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

374 Also keine verfahrensrechtliche Selbstbindung der Kommission erzeugendes.

375 Mit einer „Stellungnahme" und einer „Empfehlung" zur Rechtsstaatlichkeit.

376 Hierzu *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 25.

377 Siehe die Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022, 13.7.2022, COM(2022) 500 final.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Schwelle eines nicht mehr hinnehmbaren – und daher mit dem Verfahren der Verfassungsaufsicht zu adressierenden – Homogenitätsbruchs zu fördern ist, nicht zuletzt durch die empfehlende Darstellung von *best practices* einzelner Mitgliedstaaten.

d) Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Funktionen

In bestimmten Konstellationen, insbesondere bei der Reaktion auf Krisen, können alle drei Funktionen (die politisch-gubernative, die administrative und die aufsichtliche Funktion) komplementär und fokussiert zum Einsatz kommen und sich somit in ihrer Wirksamkeit gegenseitig verstärken. Dies gilt für interne Krisen, namentlich in Bezug auf die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten: Hier kommen die Aufsichtsfunktion in Gestalt der Initiierung von Vertragsverletzungsverfahren[378] und Verfahren der Verfassungsaufsicht[379] und die Verwaltungsfunktion in Bezug auf die Ausführung des Haushalts[380] gleichsinnig zum Einsatz. Auch die politisch-gubernative Funktion in Gestalt des Initiativrechts kann hier relevant werden.[381] Ähnliches lässt sich für externe Krisen beobachten. Hier können sich beispielsweise die Aufsichtsfunktion und die Verwaltungsfunktion gegenseitig verstärken, so wenn die Kommission in Reaktion auf die COVID-Pandemie die Leitlinien für die Vereinbarerklärung staatlicher Beihilfen anpasst (lockert)[382] und gleichzeitig den mitgliedstaatlichen Einkauf von Impfstoffen poolt.

Umgekehrt besteht aber auch das Risiko, dass sich die verschiedenen Funktionen der Kommission in ihrer Wirksamkeit gegenseitig abschwächen, etwa wenn die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens mit Rücksicht auf die Positionierung des betreffenden Mitgliedstaats zu einem

---

378 Vgl. die in Fn. 14 genannte Rechtsprechung.

379 Art. 7 EUV, vgl. die Einleitung der Verfassungsaufsicht durch die Kommission durch den Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, 20.12.2017, COM/2017/0835 final.

380 In Gestalt der Reduzierung oder Umwidmung von Finanzmitteln zum Schutz des Unionshaushalts bei Verstößen gegen rechtsstaatliche Grundsätze in einem Mitgliedstaat nach der „Konditionalitätsverordnung" (Fn. 320).

381 So hat die Kommission den Vorschlag für die „Konditionalitätsverordnung" (Fn. 320) 2018 im Angesicht der Rechtsstaatskrisen in Polen und Ungarn vorgelegt.

382 Mitteilung der Kommission, Befristeter Rahmen für staatliche Beihilfen zur Stützung der Wirtschaft angesichts des derzeitigen Ausbruchs von COVID-19 (Fn. 345).

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wichtigen im Rat anhängigen Rechtsetzungsvorhaben oder dessen Funktion als Ratspräsidentschaft verschoben würde. Durch Sicherungen in ihrem internen Organisationsrecht strebt die Kommission an, aus der Aufgabenkumulation resultierende Gefährdungen für die unverfälschte Ausübung einzelner ihrer Funktionen zu minimieren.[383]

V. Ausblick

Die einzigartige und zentrale Stellung der Kommission resultiert aus der Tatsache, dass sie als unabhängiges supranationales Organ mit Rat und EP politisch zwar nicht notwendig homogen, zumindest aber „en phase" und mit einem Bündel von Aufgaben und Befugnissen betraut ist, die – mit Ausnahme der Außenvertretung – über diejenigen der meisten nationalen Regierungen hinausgehen. Rechtlich ist die Stellung der Kommission im Institutionengefüge sukzessive ständig gestärkt worden. Dies manifestiert sich etwa in der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und – damit einhergehend – der *power-broker*-Funktion der Kommission, aber auch in den Verfahren der Verfassungsaufsicht – einschließlich der in deren Umfeld entstandenen rechtsstaatssichernden Verfahren – und der Wirtschafts- und Währungsaufsicht. Allerdings ist die supranationale Methode insgesamt – und damit die Rolle der Kommission – in hochpolitischen Feldern an Grenzen gestoßen: Die Rolle des ERates beim agenda setting – insbesondere, aber nicht ausschließlich bei akuten Krisenlagen, namentlich solchen mit internationaler Dimension – stellt sich als zwar supranational rückgebundene und begrenzte, jedoch im Kern intergouvernementale Unionsleitung dar. Hierzu wiederum gegenläufig hat die auch in Bezug auf staatliche Politien zu verzeichnende „Präponderanz der Exekutive" die Stellung der Kommission auf Unionsebene tendenziell verstärkt, insbesondere angesichts der stetig wachsenden Bedeutung von Expertise und schneller Krisenreaktionsfähigkeit.

De constitutione ferenda könnte die Unabhängigkeit der Kommission als *verfassungsrechtlicher Entität* durch die Abschaffung des mitgliedstaat-

383 So muss nach Art. 12 Abs. 5 der GO der Kommission (Fn. 61) ein Kommissionsmitglied, das einen Beschlussvorschlag im Bereich der Koordinierung und der Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten in Frage stellen möchte, dies besonders und in substantiierter Weise begründen; hierzu *Ladenburger* (Fn. 69), 314 f.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lichen Vorschlagsrechts für die einfachen Kommissionsmitglieder noch gestärkt werden. In Bezug auf die Kommission als *verfassungsrechtlichen Akteur* ist deren vorprägende Schlüsselrolle bei der Konkretisierung des Unionsinteresses – und der damit einhergehende weitreichende Einfluss auf die Tätigkeiten und das Zusammenwirken von EP und Rat – in verfassungsvergleichender und demokratietheoretischer Perspektive stets neu begründungsbedürftig. Die „Konferenz zur Zukunft Europas" hat in ihrem Abschlussbericht[384] ein Initiativrecht des EPs für Gesetzgebungsakte vorgeschlagen,[385] was von Letzterem in einer Resolution aufgegriffen wurde.[386] Die vorprägende Konkretisierung des Unionsinteresses durch die Kommission erscheint aber beim gegenwärtigen, nach wie vor durch Zentrifugalkräfte geprägten Stand der politischen und gesellschaftlichen Integration weiterhin gerechtfertigt.[387] Auch ein veritables Initiativrecht einer qualifizierten Minderheit der Unionsbürger ist erst auf einer möglichen künftigen Entwicklungsstufe der politischen und gesellschaftlichen Integration und auf der Grundlage eines wesentlich höheren Unterstützungsquorums vorstellbar.

384 Europäische Union, Konferenz zur Zukunft Europas. Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022.

385 Ebd., Vorschlag 38, Abschnitt 4 (2. bullet point); in der auf diese Vorschläge reagierenden Mitteilung der Kommission, Konferenz zur Zukunft Europas, 17.6.2022, COM(2022) 404 final, Abschnitt 2 *in fine* geht die Kommission hierauf nicht inhaltlich ein, sondern kündigt lediglich an, ihre Rolle in einem Verfahren zur Vertragsänderung nach Art. 48 EUV uneingeschränkt wahrzunehmen.

386 Entschließung des EPs v. 9.6.2022 zur Forderung nach einem Konvent zur Überarbeitung der Verträge (2022/2705(RSP)), 2022/C 493/13, Punkt 5.

387 Kritisch zur Ausweitung des Initiativrechts auf andere Akteure auch *Jacqué* (Fn. 12), 131–133; *Martenczuk* (Fn. 67), Art. 17 EUV, Rn. 87–91.

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748945468-1037 - am 07.02.2026, 06:47:18. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -