



Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 152
21.10.2024

Christian Calliess:
**The Internal Organisation of the European
Commission:
Between Efficiency and Politicisation**

Zitiervorschlag:

VerfasserIn, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. XX, S. XX.



Christian Calliess is Professor for Public and European Law at Freie Universität of Berlin and holder of an Ad Personam Jean Monnet Chair. The author was on leave from his professorship for 4 years from 2015-2018 to work as a legal adviser to the European Political Strategy Centre (EPSC) the In-House Think Tank of the President of the European Commission and head of the EPSC's institutional team in Brussels.

This paper was first published under the title "Die Organisation der Europäischen Kommission: Zwischen Bewährung und Reformbedarf" in Verwaltungsorganisation as part of the series "Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht" (Discussions on administrative law) edited by Wolfgang Kahl and Ute Mager (2023), which can be found in its original version below.

For their helpful support, the author would like to thank research assistant Mr Mattis Leson, LL.M. and student assistant Ms Anna-Lena Ohnholz, LL.M.

A. The European Commission between European government and administrative body

Since its foundation, the European Commission has operated in an area of tension between independent enforcement and supervisory authority on the one hand and political body on the other. When former Commission President *Jean-Claude Juncker* explicitly announced a "political Commission" in 2014, this attracted a great deal of attention from academics and practitioners alike and has given rise to critical questions. This is because politicisation has an impact not only on the Commission's relationship with the other EU institutions and the Member States, but also on its internal organisation.¹ Against this background, the aim is to examine whether the organisational legal framework of the Commission has proven itself and to what extent there may be a need for reform.

I. Basics

When talking about a "political Commission", it should not be overlooked that, since the beginnings of European integration, the Commission has not merely been a technocratic secretariat but has always been an (also) political body. The historical origins of today's Commission lie in the High Authority, which dates back to the Treaty of Paris establishing the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1952. Even the High Authority's powers already went beyond the tasks and responsibilities that traditional international treaties on the establishment

¹ *Ehlermann*, CMLRev. 32 (1995), p. 471 ff.

of international organisations (IOs) provide for their respective executives.² Their secretariats usually "only" form the intergovernmental centre of an IO, which regularly performs purely administrative tasks.³ While it is true that the High Authority, too, functioned as the executive body typical for IOs, its task under the Treaty, however, was not just restricted to "assuring the fulfillment of the purposes stated in the present Treaty under the terms thereof"⁴, specifically to promote the establishment of a common market, but also to act in the general interest of the Community as an independent body.⁵ In order to fulfil its tasks, the High Authority was further empowered under Art. 14 ECSC Treaty to adopt supranational measures – that are as such directly applicable in the Member States. Together with the politically motivated founding concept of the "Haute autorité" and the competences transferred to it, this necessarily implies politically relevant organisational room for manoeuvre.⁶ This basic concept is still reflected in the EU Commission to this day.

II. The dual role of the Commission under Union law

The term "Commission" has two different meanings. On the one hand, it refers to the political collegiate body consisting (as of today) of 27 Commissioners; on the other hand, it refers to the Commission as an administrative authority, which includes over 40 Directorates-General and services.⁷ This results in a dual role of the Commission as a "*political body and [...] powerful bureaucracy*".⁸

1. The Commission as a collegial body and its desired "politicisation" according to the Treaties

The governmental level of the Commission, the College of Commissioners, is made up of its President, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the Commissioners in accordance with Art. 17 paras. 4 and 5 TEU.⁹ Since the Treaty of Lisbon, the Commission has been organised more politically with the new Art. 17 TEU.¹⁰ The legal

² Ruffert/Walter, *Institutionalisiertes Völkerrecht*, 2nd ed. 2015, p. 90 ff.

³ Ege, *Verwaltungsautonomie in internationalen Organisationen* 2016, p. 67 f.

⁴ Art. 8 ECSC Treaty.

⁵ Art. 1 and Art. 9 para. 2 ECSC Treaty.

⁶ Instructive Schorkopf, *Die unentschiedene Macht*, 2023, p. 37 ff.

⁷ Haltern, *Europarecht*, Vol. I, 3rd ed. 2017, marginal no. 441.

⁸ Bauer/Kassim/Connolly, *Journal of European Public Policy* 2023, p. 354 (354).

⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (eds.), *EUV/AEUV*, 6th ed. 2022, Art. 17 TEU, marginal no. 19.

¹⁰ Leino-Sandberg, *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, 2021, p. 142.

basis for this are three innovations that at first glance appear inconspicuous, but whose potential has been recognised¹¹ and exhausted¹² in particular by the *Juncker* Commission:

a) The nomination of the President of the Commission

Since the Treaty of Lisbon, Art. 17 para. 7 TEU stipulates that the European Council shall nominate a candidate for the post of President of the Commission by “taking into account the elections to the European Parliament”. By requiring the nomination of the Commission President to be made only in consideration of the result of the elections to the European Parliament, which is then secured by his subsequent election by the European Parliament, a significant legitimising step has been taken towards a closer relationship between Commission and Parliament, which is reminiscent of the representative democracy now explicitly mentioned in Art. 10 para. 1 and 2 TEU. As a directly elected co-legislator, the European Parliament is by definition a political EU organ, which means that the Commission also becomes more political overall through its President and his authority to issue guidelines.¹³

The concept of lead candidates, also known as Spitzenkandidaten process, contributes to this. Despite not being required by law¹⁴, at least according to the prevailing opinion, it is self-evident in the light of the principle of democracy (see Art. 2, 10 TEU) and was politically practised for the first time in 2014. According to this concept, the European party families nominate a lead candidate for the position of Commission President for the elections to the European Parliament, with the idea that the European Council nominates the lead candidate of the party that is most successful in the election for the position. For the 2014 election, *Juncker* was the lead candidate of the European People's Party (EPP), which won the most votes in the election – in the light of the election outcome, he was then nominated for the post of Commission President by the European Council in accordance with Art. 17 para. 7 TEU and subsequently elected by the European Parliament. The fact that *Juncker* advertised the political character of his Commission so aggressively was closely linked to his special background as the first Commission President to be nominated via the lead candidate system described above.¹⁵ The close link to

¹¹ For an overview, see *Dinan*, JCMS 54 (2016), p. 101 ff.

¹² Undecided *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU, marginal no. 2, who also speaks of ‘overexcited’.

¹³ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 142.

¹⁴ Differing *Kocherov*, ZEuS 2014, p. 443 ff., who considers the lead candidate process to be contrary to EU law; in contrast, as here, *Holzner*, EuR 2015, p. 525 (528 ff.) and *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU marginal no. 47.

¹⁵ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 182.

the outcome of the parliamentary elections gave President *Juncker* more democratic legitimacy than his predecessors, also in the public perception. From this increased legitimacy, he was also able to derive the authorisation to make more political decisions than his predecessors and to act more politically overall.¹⁶ The Spitzenkandidaten process gave *Juncker* a claim to leadership of a new, personal quality, which to a certain extent gave him a mandate to implement the political prioritisation with which he had campaigned.¹⁷

b) The President's authority to issue guidelines and his right to dismiss

Art. 17 para. 6 sentence 1 TEU stipulates that the Commission has a President and lists his functions and responsibilities, such as the laying down of guidelines according to which the Commission fulfils its tasks in lit. a). This authority to issue guidelines makes it clear that the President holds the political leadership position within the Commission¹⁸, i.e. sits in the "driver's seat". With regard to the agenda and priorities of the respective President, this contributes to the politicisation of the "general" Union interest entrusted to the Commission under Art. 17 para. 1 sentence 1 TEU.¹⁹ When coupling this aspect with the innovation that the President can also ask an individual Commissioner to resign from office in accordance with Art. 17 para. 6 sentence 2 TEU, it becomes clear that the President's political options now also increasingly extend to the selection of "suitable" Commissioners who share and support his agenda: With his right of dismissal, he can continuously ensure that all Commissioners work together in a trusting and constructive manner with regard to the political guidelines.

c) The organisational power of the President

Nevertheless, the President of the Commission has less "power" over his Commissioners than a head of state has over his government.²⁰ In this respect, organisational law is of central importance: According to Art. 17 para. 6 lit. b), the President has the power to "decide on the internal organisation of the Commission" with the purpose of "ensuring that it acts consistently,

¹⁶ *Peterson*, JCMS 2016, p. 1 (11). According to an official from the General Secretariat, the resulting greater room for manoeuvre manifested itself, for example, in the Commission's assessment of the Member States' budgets, which, thanks to its increased legitimacy, was able to make somewhat more flexible and therefore more political judgements than the *Barroso Commission* before it (cf. *Peterson*, *ibid.*, p. 12).

¹⁷ *Becker/Bauer/Connolly/Kassim*, West European Politics 2016, p. 1011 (1021).

¹⁸ *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU, marginal no. 28.

¹⁹ *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU, marginal no. 2.

²⁰ *Bürgin*, JCMS 56 2018, p. 837 (839).

efficiently and as a collegiate body". This allows him to organise his College himself, within certain limits. This power was used by *Jean-Claude Juncker* (and *Ursula von der Leyen*) to provide the Commissioners with "mission letters" for their term of office, which are published on the Commission's website, and to set out the Commission's so-called "working methods" in a communication. These contain, inter alia, regulations on the decision-making procedures of the College, the organisation of work relationships between Commission members (also with regard to the separate position of the Vice-Presidents) and the cooperation of the Commissioners with their departments and the Secretariat-General.²¹ This power of the Commission President means that the internal working procedures and organisation of each Commission are different.²²

Based on the innovations and possibilities of the Treaty of Lisbon, starting in 2014, President *Juncker* in particular set a trend towards greater hierarchisation and presidentialisation of the Commission with his concept of the Political Commission by upgrading the role of the Vice-Presidents and empowering them to lead so-called project teams of Commissioners based on their portfolios. With this restructuring of the College and the introduction of new working methods, *Juncker* deliberately institutionalised the primacy of the Commission President.²³ Through the work of the project teams, the Commissioners coordinated the drafting of legislation at an earlier stage of the working process, which led to greater control of the political level, and in particular also of the President, over the ensuing administrative action.²⁴ Even though *Juncker* emphasised the equality of all members of the College,²⁵ a certain superiority of the Vice-Presidents over the Commissioners can be observed in practice in view of the filter function of the Vice-Presidents with regard to new initiatives of the Commissioners. We will come back to this later.

²¹ Cf. for the *Juncker* Commission: *European Commission*, Communication from the President: Working methods of the Commission 2014-2019, Brussels, 11.11.2014, C(2014) 9004; and for the Commission under President *von der Leyen*: *European Commission*, Communication from the President: The working methods of the European Commission, Brussels, 1. 12. 2019, P(2019) 2.

²² *Russack*, How is Juncker's 'last chance Commission' faring at mid-term?, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis June 2017, p. 1 (2).

²³ *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (fn. 17), p. 1021.

²⁴ *Bürgin* (fn. 20), p. 849.

²⁵ *Russack* (fn. 22), p. 5.

2. The administrative substructure

In addition to the governmental collegial level of the Commission, Art. 298 para. 1 TFEU addresses the administrative level of the Commission and sets out requirements for the work of the entire European administration, hence including the administrative substructure of the Commission. According to this, "*the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration*". With the obligation of the European administrative apparatus to be open, efficient and independent, Art. 298 para. 1 TFEU takes up principles that are considered the core of good administration within the meaning of Art. 41 CFREU, which standardises the right to good administration.²⁶

The Treaties provide only a few indications as to the structure of the Commission's administrative substructure. Only "departments" are mentioned in Art. 249 para. 1 TFEU. These can be systematised in different ways.²⁷ The simplest categorisation is made by the Commission's Rules of Procedure, which distinguish between Directorates-General on the one hand and equivalent services on the other.²⁸ All together, the Commission employs a total of around 32,000 people.²⁹ All of them are staffed by the European Personnel Selection Office (EPSO) on the basis of meritocratic selection criteria with employees who are either direct applicants or seconded as so-called "seconded national experts" by the Member State administrations.

a) Vertical governance through the Directorates-General

The Commission is organised into Directorates-General, which are headed by a Director-General and are each responsible for one or more related policy areas (departments).³⁰ Examples are the Directorate-General for Competition (DG COMP) or the Directorate-General for Justice and Consumers (DG JUST). Each Directorate-General is under the political supervision of a

²⁶ *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (eds.), *Das Recht der Europäischen Union*, 78th ed. January 2023, Art. 298 TFEU, marginal no. 2.

²⁷ See, for example, *Frenz*, *Handbuch Europarecht*, vol. 6, 2011, marginal no. 1249, who categorises the Commission's bodies into five groups; differing *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU marginal no. 38 ff., according to which there are essentially three types of services: DGs, general services and internal services; or the Rules of Procedure of the COM, which only distinguishes between Directorates-General and the assimilated services, Commission Decision of 24 February 2010 amending its Rules of Procedure (2010/138/EU, Euratom), OJ 2010 No. L 55/60, Annex, Art. 21.

²⁸ Commission Decision of 24 February 2010 amending its Rules of Procedure (2010/138/EU, Euratom), OJ 2010 L 55/60, Annex, Art. 21.

²⁹ Status as of 1 January 2022, see *European Commission*, HR Key Figures 2022, 21 March 2022, p. 1.

³⁰ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 143.

Commissioner, with one Commissioner regularly being responsible for several Directorates-General.³¹ Internally, the Directorates-General are further subdivided into directorates or departments and units.³² The Commission's structure is organised in a strict vertical hierarchy around the Directorates-General, in which the Commission's measures are prepared under the political direction of the Commissioners.³³

Unlike the Commissioners and their cabinets, the various Directorates-General of the Commission are not located in the central "Berlaymont" building at Rond Place Schuman. Some of them are located nearby in the "European Quarter", particularly in the area around Rue de la Loi, while others are located in more distant parts of Brussels – due to a lack of space. This spatial separation between the politically responsible Commissioners and their cabinets on the one hand and the specialised Directors-General and Directorates-General on the other is unique to Brussels when compared, for example, to the ministers in the Member States, who generally have their office and staff in "their house".

If we continue to transfer the role of the Directors-General to the national system by analogy, we can say that in the EU, the ministries (Directorates-General) are headed locally by civil servant state secretaries (Directors-General). Even if this spatial separation has grown historically, it can certainly be understood as an expression of the separation of political and technical (bureaucratic or expertocratic) centres of power, which can be a source of conflict if the technical autonomy of the Directorates-General becomes political. In this environment, communication and control by the commissioners or their responsible cabinet members is of the utmost importance.

We will come back to this later.

³¹ Cf. current allocation of responsibilities: *European Commission*, Decision of the President of the European Commission of 1 December 2019 on the allocation of responsibilities of the Members of the Commission, Brussels, 1 December 2019, P(2019) 1, Annex: European Commission 2019 - Areas of responsibility and subordinate departments.

³² Cf. Rules of Procedure of the Commission: Commission Decision of 24 February 2010 amending its Rules of Procedure (2010/138/EU, Euratom), OJ 2010 L 55/60, Annex, Art. 21.

³³ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 143 f.

b) Horizontal governance through equivalent services

Unlike the Directorates-General, the various equivalent services in the Commission have a horizontal function. They are all housed in the so-called "Berlaymont" building, the iconic centre of power of the European Commission, which is located opposite the Council buildings. The offices of the President of the Commission and his cabinet members as well as that of the Secretary-General are located on the 13th floor of the "Berlaymont" – alongside the oval meeting room of the "College" of Commissioners and various rooms for communal meals. On the 12th floor are the offices of the Vice-Presidents and their cabinets, followed on the other floors by the offices of the other Commissioners with their cabinets, as well as the offices of the members of the Secretariat-General and the Legal Service. When we speak of the "Berlaymont", we are thus rightly referring to the political power centre of the Commission, which radiates like a sun to the Directorates-General located closer or further away.

aa) Secretariat-General

The Secretariat-General plays a central role in the work of the Commission by coordinating the work of the departments in order to ensure the political coherence of the Commission's work.³⁴ The Secretariat-General reports directly to the President of the Commission and has, over time, increased in importance (and personnel) through the establishment of political mirror units to the Directorates-General.³⁵ A comparison with the national level shows that the President of the Commission and the Secretariat-General together are somewhat similar to the organisation of the German Chancellery with its mirror units. The Secretary-General (then analogous to the head of the Chancellery) attends meetings of the College of Commissioners as a non-voting member and signs decisions.

bb) Legal Service (SJ)

The Legal Service (SJ) plays a central role in the Commission too. This may have to do with the central importance of law for European integration, in the course of which the first

³⁴ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 158.

³⁵ *European Commission*, Secretariat-General Organisational Chart, 1.3.2023, https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/secretariat-general_en (30.3.2023).

Commission President *Walter Hallstein* already described the EEC as a "community of law" (Rechtsgemeinschaft)³⁶: In this, the Commission, mediated by its monopoly on initiative (Art. 17 para. 2 sentence 1 TEU, Art. 293 TFEU), is on the one hand the "motor of integration", and on the other hand the "guardian of the treaties" in its responsibility for infringement proceedings (Art. 17 para. 1 sentences 2 and 3 TEU, Art. 258-260 TFEU).³⁷

The SJ consists of around 300 lawyers and 140 other staff members and is divided into 14 teams. It covers a wide range of tasks, including the legal scrutiny of all legally relevant Commission measures. It examines legislative acts, Commission decisions, positions and the Commission's work programme for legal conformity. While the Directorates-General bear the main responsibility for, e.g., drafting legislative proposals, the SJ's role is to provide a legal assessment of whether a specific project could face legal obstacles.³⁸ In this regard, other Commission bodies have a duty to consult the SJ on all draft decisions or proposals for legislative acts and all submissions that could have legal implications.³⁹ The service is also entrusted with the legal representation of the EU Commission before courts, which includes proceedings before the ECJ, international courts, or administrative or judicial proceedings in a Member State, but also in non-member states, as well as proceedings before arbitration tribunals – adding up to more than 1,000 legal proceedings every year. In addition to the infringement proceedings mentioned above, the SJ's role in preliminary ruling proceedings before the ECJ is to ensure coherence and uniformity in the European legal system.⁴⁰

cc) In-house think tank

When he took office in 2014, President *Juncker* established the European Political Strategy Centre (EPSC) as an in-house think tank for the President and his cabinet.⁴¹ This strategy team, comparable to a planning staff, worked on the 12th floor of the "Berlaymont" as a part of the President's cabinet that was not part of the hierarchy and thus deliberately endowed with

³⁶ *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 1973, p. 53; *Zuleeg*, NJW 1994, p. 545 ff.; critically reflecting *von Bogdandy*, EuR 2017, p. 487 ff.

³⁷ In more detail *European Commission*, 70 Years of EU Law, 2022, p. 252 ff., 292 ff.

³⁸ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 154 ff.

³⁹ Commission Decision of 24 February 2010 amending its Rules of Procedure (2010/138/EU, Euratom), OJ 2010 L 55/60, Annex, Art. 23 para. 4.

⁴⁰ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 175, 178 f.

⁴¹ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 163.

independence, which could and should think "out of the box"⁴² and sometimes constructively "against the current". The EPSC's task was to provide strategic analyses and substantive policy advice directly to President *Juncker* and his head of cabinet *Selmayr*. In this respect, it was primarily concerned with the political priorities of the *Juncker* Commission, the reform of the EU, but also current challenges such as migration, counter-terrorism, defence policy, cybersecurity, AI or disinformation through social media.⁴³ In terms of its position and strategic role, the EPSC was strongly orientated towards the "Cellule de Prospective" first established by Commission President *Jaques Delors*. At the same time, its role differed significantly from that of the Bureau of European Political Advisers (BEPA), which was dissolved in 2014 and did not work under the "authority of the President". As a horizontal service, the EPSC, like the Secretariat-General and the SJ, had a seat in the College of the Commission, albeit not at the table itself, but – together with the Legal Service – in the second row, diagonally behind the President, his Head of Cabinet and the Secretary-General of the Commission. This meant that, in addition to access to the President and his cabinet, access to internal information was possible, combined with the expectation that these findings would be treated confidentially but implicitly taken into account in strategic proposals. Currently, under President *von der Leyen*, the think tank operates under the name "Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action" (IDEA) and serves the Commission with modified tasks and functions.⁴⁴ These no longer lie in independent internal advice, but in the preparation of opinions and proposals from the policy advisory community of external think tanks, academia and civil society.

c) Outsourced governance through agencies and cooperative law enforcement

Especially after the Commission decided in the year 2000 to launch a policy of controlled and coherent externalisation, i.e. the outsourcing of non-core activities to agencies, the number of agencies has steadily increased.⁴⁵ Regardless of the pronounced heterogeneity of the agencies

⁴² Cf. e.g. *European Commission (EPSC)*, EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16 February 2018 in conjunction with EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16 February 2018.

⁴³ Cf. on the work of the EPSC e.g. *Calliess*, NVwZ 2018, p. 1 ff.; *Calliess*, EuR Beiheft 2/2019, p. 9 ff.

⁴⁴ *European Commission*, Communication from the President to the Commission, I. D. E. A. - Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action: Mission, Tasks and Organisation Chart, Brussels 1.12.2019, P(2019) 5, p. 2.

⁴⁵ On so-called agencification, see *Chamon*, CMLRev. 48 (2011), p. 1055 ff.; *Ruffert*, in: Trute/Groß/Röhl/Möllers (eds.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2008, p. 431, 440 ff.; fundamentally *Orator*, *Möglichkeit und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen*, 2017, p. 101 ff.

and the correspondingly diverse classification options⁴⁶, a distinction is made between "executive agencies"⁴⁷ and "regulatory agencies"⁴⁸. Executive agencies perform purely administrative tasks in support of the Commission, whereas regulatory agencies are intended to contribute to the regulation of a specific sector and insofar actively participate in the fulfilment of executive functions.⁴⁹ This is supposed to reduce the Commission's workload and allow it to concentrate on its core tasks. To ensure that the autonomy of the regulatory agencies does not jeopardise the unity of the Union's executive, the Council, Commission and Parliament have agreed on a joint concept that sets out principles for the establishment, organisation, operation and financing of regulatory agencies. In addition, a – legally non-binding – "warning system" is provided for their monitoring, according to which the Commission can request the Administrative Board of the respective agency to refrain from taking a decision due to a breach of the agency's mandate, of EU law or in the event of a conflict with EU policy objectives.⁵⁰

The reason for the increase in agencies is primarily due to the growing tasks of the EU, which require centralised management. The more competences the EU institutions take on, the greater the need to outsource specific and complex tasks from the internal organisation and transfer them to a specialised authority. Critics sometimes speak of a veritable "flood of agencies", of unnecessary bureaucratisation and duplication of responsibilities, which not least runs counter to the principle of subsidiarity⁵¹ and gives rise to fears of a "deliberately democratically abstinent expertocracy".⁵² On the other hand, however, it should be borne in mind that no new tasks are actually transferred to the agencies, but rather existing tasks of a Union institution are delegated to a special body, i.e. externalised or outsourced. This makes them more flexible and enables them to tackle new problems more quickly and effectively. At the same time,

⁴⁶ *Orator* (fn. 45), p. 63 ff.

⁴⁷ Cf. Regulation (EC) No. 58/2003, OJ No. L 11/1; *Commission*, White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final; *Groß*, EuR 2005, p. 54 (56 f.).

⁴⁸ *Commission*, White Paper on European Governance, COM (2001) 428 final; *Commission*, Communication of 11. 12. 2002, COM (2002) 718 final; *Koch*, Die Externalisierungspolitik der Kommission, 2004, p. 83 ff.; *Groß*, EuR 2005, p. 54 (56 ff.).

⁴⁹ *Commission*, Communication of 11 December 2002, COM (2002) 718 final, p. 4; *Shirvani*, DÖV 2008, p. 1 (8 f.).

⁵⁰ Joint Declaration and Common Approach of the European Parliament, the Council of the EU and the European Commission on decentralised agencies, 2012; see *Priebe*, EuZW 2015, p. 268 (270 f.).

⁵¹ *Wittinger*, EuR 2008, 609 (610 f.); *Chamon*, EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration, 2016, p. 157 ff.; *Sölter*, Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung, 2017, p. 238 ff.

⁵² Translated from *Gärditz*, AöR 135 (2010), p. 251 (260), who speaks of a "bewusst demokraticabstinent gehaltene Expertokratie".

specialised authorities are necessary which – in conjunction with a network of corresponding authorities in the Member States – have expertise corresponding to the tasks and responsibilities of the Union institutions. This is often the only way to ensure the effective application and implementation of Union law without any deficits in enforcement.

Following on from this, the *Juncker* Commission considered establishing a model of cooperative law enforcement in the area of European priorities with the help of the agencies. These considerations took place against the backdrop of a new way of working, which (in line with the *Juncker* Commission's motto: "Big on big things, small on small things"⁵³) was expressed in scenario 4 "Less, but more efficient" of the White Paper on the Future of Europe presented by the Commission in spring 2017.⁵⁴ According to this scenario, the Commission should focus on political priorities and, correspondingly, on central policy areas and be given more competences in these, especially in the area of implementation. In return, competences in other policy areas will be reduced or completely relinquished.⁵⁵ The aim is to maintain the EU's ability to act and function in the priority policy areas. This is particularly important in areas where the Member States are either unable to implement or enforce EU law due to deficient *governance* structures⁵⁶ or are unwilling to do so for political reasons. In this respect, it is not about an undifferentiated organisational centralisation of administrative tasks, but rather about the establishment of a new EU working method that concentrates on priorities and is "strong" in that regard, but withdraws in other areas or at least – in accordance with the principle of subsidiarity – restricts itself to a framework-like control by the EU based on minimum standards.⁵⁷

Scenario 4 of the White Paper and the method of cooperative law enforcement it alludes to is exemplified by the division of labour model of European competition policy.⁵⁸ In the area of merger control, the Merger Regulation⁵⁹ divides the responsibility for control between the

⁵³ *European Commission*, The Juncker Commission: One year on, 30 October 2015, p. 2; for more details, see C. I. 1 below.

⁵⁴ *European Commission*, White Paper on the Future of Europe: The EU of 27 in 2025 - Reflections and Scenarios, COM (2017) 2025 final; see *Calliess*, NVwZ 2018, p. 1 (5).

⁵⁵ In detail *Calliess*, in: Kirchhof et al. (eds.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, p. 263 (274 ff.).

⁵⁶ Instructive on this point *Weinzierl*, in: Klemm/Schultheiß (eds.), Die Krise in Griechenland, 2015, p. 448 ff.

⁵⁷ See *Calliess*, in: Kahl/Ludwigs (ed.), HVwR, vol. II, 2021, § 34 marginal no. 57 f.

⁵⁸ *European Commission*, White Paper on the Future of Europe: The EU of 27 in 2025 - Reflections and Scenarios, COM (2017) 2025, p. 22; see *Calliess* (fn. 54), p. 5.

⁵⁹ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, OJ L 24/1.

Commission and national competition authorities, with the possibility of referral in the case of separate enforcement. In antitrust law, Regulation 1/2003⁶⁰ creates a model of joint enforcement through a network of European competition authorities, which allows 85% of cases to be dealt with at national level. Of course, this requires a clear legal framework as well as national authorities that are well equipped for cooperation in terms of institutions, personnel and technology and that are able to effectively apply and enforce Union law. Building on the Treaty's guiding principles of subsidiarity and proportionality on the one hand and of solidarity on the other, this would mean that the EU would help to build up corresponding capacities where there are deficits (cf. Art. 197 para. 2 sentence 4 TFEU). With this in mind, the EU should provide financial incentives and develop forms of cooperation that range from the exchange of information to professional, personnel and technical support from the European level – for example along the lines of the *Structural Reform Support Service* (SRSS) established in 2015⁶¹, which has since been upgraded to an independent Directorate-General of the Commission. In addition, control mechanisms must be in place that provide for European options for action in the event that national authorities are unable or unwilling to implement or apply the common objectives and guidelines with the result that the European interest (a European public good⁶²) is jeopardised.⁶³ In the course of a European fallback responsibility, the Commission itself or an agency would take over the enforcement task.⁶⁴ In this respect, the aforementioned Art. 298 TFEU⁶⁵ in conjunction with the duties falling under the principle of loyalty to the Union pursuant to Art. 4 para. 3 TEU⁶⁶ provides a legitimising point of reference.

In view of the depth of interference with the sovereignty of the Member States (here the so-called administrative autonomy) and the principle of subsidiarity, the procedure outlined in this way can, of course, only be permissible within the framework of the European fallback

⁶⁰ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, OJ L 1/1.

⁶¹ This is a service established by the Commission in 2015 based on the experience of the crises, particularly in Greece, see *Weinzierl*, in: Klemm/Schultheiß (eds.), *Die Krise in Griechenland*, 2015, p. 448 ff.

⁶² On the term („europäisches öffentliches Gut“): *Steinbach/van Aaken*, *Ökonomische Analyse des Völker- und Europarechts*, 2019, p. 49 ff., 70 ff.; on this reasoning approach *Glienicker Gruppe*, *ZRP* 2013, p. 248 ff.

⁶³ *Calliess*, in: Brugger/Kirste/Anderheiden (eds.), *Public Welfare in Germany, Europe and the World*, 2002, p. 173 ff.

⁶⁴ See *Calliess* (fn. 57), § 34 marginal no. 1 ff.

⁶⁵ On this standard *Ruffert* (fn. 9), Art. 298 TFEU marginal no. 2 ff.

⁶⁶ On the obligations *Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (fn. 9), Art. 4 TEU marginal no. 86 ff., in particular marginal no. 118 ff., 179 ff.

responsibility under narrowly defined conditions⁶⁷: As such, there must be a concrete threat to the realisation of a European public good that is part of one of the EU's priorities or whose fulfilment is of central importance for the functioning of a European policy. The European assumption of tasks can only be considered as an *ultima ratio*, i.e. if the Member State does not accept European support or if it does not bear fruit, and it must be limited in time to the elimination of the threat to the realisation of the European public good. Finally, it is only possible with the approval of the Council of the EU, which does not, however, decide unanimously in this case, but by qualified majority. According to the ECJ's ESMA judgement, an agency can already be given direct inspection and enforcement responsibilities, including the power to impose fines. Still, no independent responsibilities of the agency may be established; its room for manoeuvre must be clearly limited by the underlying legal act. An agency may, however, be given additional powers if its decisions are linked back to the Council.⁶⁸ The 2016 Regulation on a European Border and Coast Guard Agency created a pioneering model in this context, the new version of which has once again weakened the agency's powers to take over and act, which was conceived as a European fallback responsibility.⁶⁹ In the event of enforcement deficits, the agency can issue recommendations and provide financial, personnel or technical support. However, if the national authorities do not cooperate, then, under the old regulation from 2016 – legitimised by a Council decision with a qualified majority –, it could intervene itself as a last resort even without a prior request from the Member State concerned, i.e. it had a strictly limited right to intervene.⁷⁰

B. Organisational law as a framework for any reorganisation of the Commission

I. Basics

Over time, a genuine organisational law of the EU has emerged.⁷¹ Art. 17 TEU provides some framework conditions for the organisational structure of the Commission. To begin with, Art. 17 para. 6 lit. c) TEU states that there should be Vice-Presidents in the College of Commissioners who, with the exception of the High Representative of the Union for Foreign Affairs

⁶⁷ Cf. *Calliess* (fn. 55), § 34 marginal no. 58 ff.

⁶⁸ *Orator* (fn. 45), p. 185 ff., 459 ff.

⁶⁹ Cf. Regulation (EU) 2016/1624 replaced by Regulation (EU) 2019/1896; cf. in particular Art. 42 thereof. For more details, see *Strobel*, *Föderative Rechtsdurchsetzung*, in detail.

⁷⁰ On the idea: *Calliess* (fn. 54), p. 6; in detail *Strobel* (fn. 69).

⁷¹ *Fundamental Ruffert*, *Law of Administrative Organisation of the EU*, 2020.

and Security Policy, are appointed by the President of the Commission from among the members of the Commission. The number of Vice-Presidents is not limited by the provision and therefore remains open.⁷² According to Art. 248 TFEU, the President is also authorised to divide up the responsibilities of the Commission between its members, thereby enshrining a kind of "departmental principle" in the Treaty.⁷³ These two presidential powers – deciding on the internal organisation and allocating responsibilities – are an expression of the President's organisational competence, which in turn is part of the Commission's right to organise itself.⁷⁴

Closely linked to this is the political reorganisation of the Commission in terms of the number of portfolios, which has been driven forward by the *Juncker* Commission. It is true that the Treaty of Lisbon had established a rotation system with which the Commission was to be reduced to two-thirds of the number of Member States (Art. 17 para. 5 TEU).⁷⁵ In this respect, it is important that the Commission is not a representative body of the Member States; those are the European Council (Art. 15 TEU) and the Council of Ministers of the EU (Art. 16 TEU). The members of the Commission are not "representatives" of their Member States in the narrower sense and are therefore not permitted to act on the instructions of their Member State in their work.

In order to avoid a second rejection of the Treaty by Ireland, the European Council made use of the option standardised in Art. 17 para. 5 sentence 1 TEU in 2013 to change the size of the College by unanimous decision.⁷⁶ Thus, despite the wording of Art. 17 para. 5 sentence 1 TEU, the provision that each EU Member State is authorised to appoint a Commissioner to the College remains in place.

However, with currently 27 Member States, it is not reasonable to assign each of the 27 Commissioners their own portfolio without jeopardising the coherence of the political results. By increasing the number of Vice-Presidents and upgrading them to coordinators of Commissioner groups or project teams, the number of portfolios was able to be reduced and a solution found

⁷² *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU marginal no. 32.

⁷³ *Ruffert* (fn. 9), Art. 248 TFEU marginal no. 3.

⁷⁴ *Kugelmann*, in: *Streinz* (ed.), *TEU/TFEU* (ed.), 3rd ed. 2018, Art. 248 TFEU marginal no. 1.

⁷⁵ *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU marginal no. 25.

⁷⁶ See European Council Decision of 22 May 2013 on the number of Members of the European Commission (2013/272/EU), OJ 2013 L 165/98.

to the problem of the oversized College. At the same time, this enables greater uniformity in the Commission's work results, which in turn is advantageous for the external impact and the implementation of the Commission President's thematic prioritisation.⁷⁷

The working methods of the Commission itself are not explicitly standardised in the Treaties. Art. 17 para. 6 lit. b) TEU merely lays down principles to guide the Commission's activities. According to this, the President of the Commission must ensure coherence, effectiveness and the principle of collegiality in its activities. Beyond that, each Commission ultimately determines its own organisational structures and internal work processes within the framework of its right to organise itself. In this context, the Rules of Procedure of the Commission (RP-Com), which are intended to ensure the proper functioning of the Commission and its departments, are of crucial importance (cf. Art. 249 para. 1 sentence 1 TFEU). The exact procedure of the Commission's work is further specified in the working methods of the respective Commission.⁷⁸ Technically, the entire College is authorised to adopt the Rules of Procedure, as they are adopted by a majority of the members of the Commission in accordance with Art. 250 para. 1 TFEU. In practice, however, the Rules of Procedure are adopted on the basis of a proposal by the President⁷⁹, which gives him considerable internal organisational freedom.⁸⁰ Another characteristic of the power to adopt Rules of Procedure as an expression of the Commission's right to organise *itself* is that the Rules of Procedure do not require approval by another institution or body.⁸¹ In addition to the Rules of Procedure, the Commission can also issue implementing provisions that define work processes and practical details more closely.⁸²

II. Individual questions

Nevertheless, there are organisational legal requirements that limit the scope for shaping the internal organisation of the Commission.

⁷⁷ *Russack* (fn. 22), p. 6.

⁷⁸ See for the Commission *von der Leyen: European Commission* (fn. 21).

⁷⁹ *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (fn. 26), Art. 17 TEU marginal no. 95.

⁸⁰ It should be noted, however, that not every Commission adopts new Rules of Procedure. Despite the considerable reorganisation measures undertaken by President *Juncker* during his term of office (which will be discussed in more detail below), the Commission's Rules of Procedure were not amended under *Juncker*, see *Martenczuk* (fn. 77), Art. 249 TFEU marginal no. 5. The currently effective Rules of Procedure were adopted by the *Barroso II* Commission, see Commission Decision of 24 February 2010 amending its Rules of Procedure, OJ 2010 No. L 55/60, last amended by Decision of 9 November 2011, OJ 2011 No. L 296/58.

⁸¹ *Martenczuk* (fn. 79), Art. 249 TFEU marginal no. 2.

⁸² *Martenczuk* (fn. 79), Art. 249 TFEU marginal no. 4.

1. The principle of collegiality

The Rules of Procedure are based on the principle of collegiality (see Art. 1 RP-Com). First of all, this means that the majority principle applies to all Commission decisions (Art. 250 para. 1 TFEU and Art. 8 para. 3 RP-Com). Each Commissioner has the right to vote on all EU matters, not just those relating to their own portfolio.⁸³ Accordingly, the Commissioners bear joint responsibility for decision-making.⁸⁴ Collegiality thus ultimately implies the communication of a common message.⁸⁵ It follows that a Commissioner cannot subsequently distance himself from a jointly adopted decision, but must publicly support and, if necessary, defend it.⁸⁶ Even though each Commission member has the opportunity to request that a resolution be passed by vote in accordance with Art. 8 para. 2 RP-Com, this hardly ever happens in practice.⁸⁷ The principle of collegiality is primarily intended to protect the independence of the Commissioners, in particular from external influences, for example by national governments or lobbies.⁸⁸

In the Rules of Procedure, collegiality is protected by additional principles. For example, all Commissioners generally must be present at all meetings (Art. 5 para. 3 sentence 1 RP-Com). The principle of confidentiality (Art. 9 RP-Com) applies to protect the decision-making process.⁸⁹ This principle applies to the College meetings themselves, but also to the internal discussion processes in the Commission's departments, for instance in the SJ.⁹⁰ This view of the Commission is supported by the ECJ with regard to internal discussions within the Commission.⁹¹

In practice the principle of collegiality has, certainly, increasingly undergone changes: On the one hand, in-depth discussions on content take place outside the College. Under Commission President *Barroso*, for example, exchanges and discussions have increasingly shifted to

⁸³ *Russack* (fn. 22), p. 5 fn. 14.

⁸⁴ *Nugent/Rhinard*, *The European Commission*, 2nd ed. 2015, p. 116.

⁸⁵ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 149.

⁸⁶ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 96.

⁸⁷ Cf. for the *Barroso* Commission *Peterson* (fn. 16), p. 4; during the *Juncker* Commission, there was not a single vote according to the internal statement of a member of the Commission at the time, cf. *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 149 fn. 70.

⁸⁸ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 116.

⁸⁹ This is supplemented by the general duty of confidentiality for EU officials (Art. 17 EU Staff Regulations), which continues to apply even after the termination of their activities (cf. Art. 339 TFEU).

⁹⁰ See *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 150.

⁹¹ ECJ, Case T-851/16, ECLI:EU:C:2013:671, para. 93 (*Access Info Europe v Commission*); more differentiated: ECJ, Case C-57/16 P, ECLI:EU:C:2018:660, paras. 104, 109 (*ClientEarth v Commission*).

bilateral talks between the President and his Commissioners. In the *Juncker* Commission, the resolvment of contentious issues was largely delegated to the Vice-Presidents, with the aim to ensure that decisions can be made efficiently at the weekly meeting of the College without controversy. The background to this is the realisation that, in view of the size of the College, the principle of collegiality can no longer be maintained in terms of efficiency to the extent that was envisaged at the beginning of the integration process with only six Member States.⁹²

On the other hand, the stronger position of the President of the Commission has led to changes. In particular, the President's authority to issue guidelines (Art. 17 para. 6 lit. a) TEU) stands in tension with the principle of collegiality, as is now also reflected in Art. 1 RP-Com.⁹³ Art. 2 and 3 para. 1 RP-Com reflect the increased focus of the Commission's work programme on the guidelines.⁹⁴ The political guidelines therefore also determine which items are placed on the agendas of the College meetings.⁹⁵ In this context, the intensified relationship between the European Parliament and the Commission as a result of the Spitzenkandidaten system also plays a key role.⁹⁶ The fact that the President of the Commission is particularly committed to the Parliament due to their congruent agreement on the political guidelines means that he is politically responsible and legitimised to implement them within the College.⁹⁷ This is ensured by the early and continuous involvement of the President's cabinet in the Commission's decision-making processes. If contentious issues cannot be resolved between the Vice-Presidents and their cabinets, the President (or his Head of Cabinet) intervenes to moderate or – based on his aforementioned authority to issue guidelines – steer the solution.

⁹² *Russack* (fn. 22), p. 4 f.; for details on the origins of the still unresolved debate on the right size of the Commission, see *Peterson* (fn. 16), p. 3 f.; see also *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU marginal no. 26, according to which the composition of the Commission with one Commissioner per member state is due to a fundamental misinterpretation of the Commission as a representative body of the member states; on the other pros and cons of a large Commission, see *Schima*, *Organisation und Arbeitsweise der Kommission*, in: *Eilmansberger/Griller/Obwexer* (eds.), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*, 2011, p. 253 f. with further evidence.

⁹³ *Ruffert* (fn. 9), Art. 17 TEU marginal no. 28; in addition to the power to issue guidelines, the so-called departmental principle (cf. Art. 248 TFEU and Art. 3 RP-Com) also justifies the strong position of the President, especially as the departments are assigned to the overarching policy areas; on the other rights of the Commission President, see *European Parliamentary Research Service*, *Role and election of the President of the European Commission*, Briefing of 11 July 2014, p. 3.

⁹⁴ See also *Schima* (fn. 92), p. 261.

⁹⁵ For example, according to the implementing provisions for Art. 6 RP-Com, a request for inclusion in the agenda must include a reference to the guidelines set by the President, see *Schima* (fn. 92), p. 262.

⁹⁶ For instance, Commission departments analyse the positions of key MEPs and try to anticipate them in their preparations and keep an eye on developments; in the trilogue negotiations, too, the Commission's approach increasingly mirrors that of the EP; see *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 183.

⁹⁷ *Schima* (fn. 92), p. 257; in this context, *Juncker* spoke of a "political contract" that he had concluded with the EP on the basis of his political guidelines, see *Peterson* (fn. 16), p. 10.

2. The decision-making process

To start with, the President – supported by the Secretariat-General – sets the agenda for each meeting.⁹⁸ Numerous "pre-meetings" are then held before the weekly meeting of the Commissioners, which are usually attended by the responsible cabinet members of the respective Commissioners. In addition to providing each other with information, the main aim is to identify any differences before the College meeting and, if possible, to resolve them in advance or, if this is not possible, to put them on the College agenda.⁹⁹ The most important pre-meeting is that of the Heads of Cabinet (also known as Hebdo), which is chaired by the Secretary-General of the Commission and is mainly used to review the proposed agenda and prepare and negotiate the content of the topics to ensure that the College meetings run smoothly and efficiently¹⁰⁰, so that they can be limited to political discussions.

In addition to the preparatory work at cabinet level, the aforementioned Commissioners' groups (project teams) headed by the Vice-Presidents also play an important role in the preparation of decisions.¹⁰¹ These are not authorised to take decisions themselves, but rather prepare certain deliberations in the College and in this way contribute to the coordination and preparation of the Commission's work in accordance with the political guidelines laid down by the President.¹⁰²

As part of the decision-making process outlined above, the role of the Secretariat-General has changed due to the increasing politicisation of the Commission (ever since the *Barroso* Commission; see, for example, Art. 20 RP-Com).¹⁰³ The Secretariat-General (and in particular its Secretary-General) has increasingly evolved from a neutral arbiter into an extended arm of the President and "executor" of his political agenda.¹⁰⁴

⁹⁸ Art. 6 para. 1 RP-Com and *European Commission*, C(2014) 9004 (fn. 21), p. 4, *European Commission*, P(2019) 2 (fn. 21), p. 5.

⁹⁹ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 121.

¹⁰⁰ *European Commission*, P(2019) 2 (fn. 21), p. 7 f.; of great importance in this context are the GRI, which performs something like a filter function in the preparatory process and thus ultimately paves the way for Hebdo and the College; see *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 144.

¹⁰¹ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 121.

¹⁰² *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹⁰³ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 183 f.

¹⁰⁴ *Peterson* (fn. 16), p. 4.

3. The procedure for taking Commission decisions

The RP-Com distinguishes between four different decision-making procedures (see Art. 4 RP-Com). College meetings are the usual procedure, which is always applicable if none of the other decision-making procedures are relevant.¹⁰⁵ They take place weekly on Wednesdays in Brussels and on Tuesdays during the EP session weeks in Strasbourg.¹⁰⁶ In principle, all members of the Commission are required to attend (Art. 5 para. 3 RP-Com); exemption is only permitted within narrow limits (written request, only in duly justified cases, exclusive authorisation of the President).¹⁰⁷

Subject of the oral procedure are all initiatives that, due to their fundamental importance, can only be decided in the College meeting. These include, in particular, legislative proposals of political and/or strategic importance, positions to be adopted in the course of legislative procedures or in the context of the external representation of the Union, decisions on infringement proceedings against Member States, European citizens' initiatives or initiatives of the European Parliament pursuant to Art. 225 TFEU.¹⁰⁸

The written procedure is applicable in all cases in which (e.g. in view of the rather technical nature of the measure) consultation does not appear necessary, as all Directorates-General involved have previously agreed to the proposal and the SJ also has no objections (Art. 12 para. 1 RP-Com). If no objection is raised by a predetermined deadline (usually around one week)¹⁰⁹, the proposal is deemed to have been accepted (Art. 12 para. 4 sentence 1 RP-Com). Collegiality is ensured by the fact that all cabinets receive copies of the draft proposal and each Commissioner can raise an objection and request that the measure be dealt with in an oral meeting of the College.

In addition, pursuant to Art. 13 para. 1 RP-Com, one or more members of the Commission may be authorised to take "management or administrative measures" on its behalf. Sub-delegations to Directors-General are also possible (para. 3). The President of the Commission has the right

¹⁰⁵ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 119; however, only an average of one per cent of the Commission's annual decisions are adopted in oral proceedings, see *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 144.

¹⁰⁶ *European Commission*, P(2019) 2 (footnote 21), p. 5.

¹⁰⁷ *European Commission*, P(2019) 2 (fn. 21), p. 5; Art. 5 para. 3 RP-Com.

¹⁰⁸ *European Commission*, P(2019) 2 (footnote 21), p. 5 f.

¹⁰⁹ There are also shorter deadlines for Accelerated WP and Urgency WP.

to co-decide with the respective Commissioners.¹¹⁰ In practice, however, the individual Commissioners usually decide alone, albeit with the approval of the Secretariat-General, which gives the President a means of control. In order to further relieve the agenda for the College meetings, decision-making powers can even be delegated directly to Directors (-General) under similar conditions, who are then authorised to act on behalf of the Commission. Typical cases include procurement and financing issues.¹¹¹

C. The "political" Commission in the field of tension between politics and administration

I. The concept of the "political" Commission under President *Juncker*

The influence that the incumbent Commission President has on the organisation and working methods of the Commission is particularly evident in the example of the Commission under *Jean-Claude Juncker* from 2014 to 2019. Even before his election as Commission President, he announced in his "candidacy speech" to the European Parliament on 15 July 2014, in connection with his plans for a "political" Commission, that the Commission was not just a "technical committee" under the direction of other institutions and would be "very political" under him.¹¹²

1. Political prioritisation of policies

The concept of a Political Commission is less about a more party-political orientation of the Commission¹¹³ – even if some of President *Juncker's* decisions (e.g. in the Eurogroup, when it came to sanctions, or during the migration crisis) were certainly influenced by party politics. First and foremost, the *Juncker* Commission defined "political" as the prioritisation of policies with the greatest need for action.¹¹⁴ This is reflected in *Juncker's* motto, propagated from the very beginning of his term of office, that the Commission should be "*big on big things, small on small things*"¹¹⁵, that it should be "bigger and more ambitious on big things, and smaller and

¹¹⁰ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 119.

¹¹¹ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 118.

¹¹² *Juncker*, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, speech at the opening of the plenary session of the European Parliament, Strasbourg, 15 July 2014, p. 16.

¹¹³ For example, a high-ranking official of the Commission's Secretariat-General considers a potential more party-political orientation of the Commission to be inappropriate, see *Peterson* (fn. 16), p. 12.

¹¹⁴ *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹¹⁵ *European Commission* (fn. 53), p. 2.

more modest on small things".¹¹⁶ Specifically, prioritisation involves defining policy areas in which the EU (Commission) can contribute added value compared to national policy, and limiting its work to these areas.¹¹⁷ Consequently, this is the focus of the work, while detailed questions and less important topics are to be left to the Member States.¹¹⁸ This was the Commission's political response to widespread criticism that it is a faceless, technocratic authority that deals with "small things too big and big things too small" and thus over-regulates the lives of EU citizens.¹¹⁹ Accordingly, *Juncker* published a political agenda "for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change" in realisation of his motto¹²⁰, in the course of which 10 policy areas were to be prioritised by the Commission.¹²¹ However, this prioritisation of content and the associated restriction of substantive work was not only met with approval – there was criticism from the European Parliament, among others, which was dissatisfied because, on the one hand, fewer legislative proposals were presented by the Commission and, on the other hand, it wanted to cover more content than the topics prioritised by *Juncker* with its work.¹²²

2. From a (bottom-up) to a (top-down) organisation

The prioritisation of content was coupled with a new working method for the Commission in organisational terms. This is because, according to the concept of the Political Commission, the administrative level is necessarily subordinate to the political level.¹²³ In order to enable the Commission to focus its work on specific policy areas, the internal organisation was reformed to increase efficiency on the one hand and to better manage and control the work of the Commissioners and Directorates-General on the other. Specifically, new hierarchies and structures were introduced in the College of Commissioners, in the course of which the (*bottom-up*) working methods of the Commission apparatus, which were driven by the lower, administrative level, were to be orientated towards a more politically controlled (*top-down*) working method led from the top of the Commission.¹²⁴ Whereas, for example, initiatives were previously mainly initiated at the administrative level, in the Directorates-General, the transition to a top-

¹¹⁶ *Juncker* (fn. 112), p. 3.

¹¹⁷ *Russack* (fn. 22), p. 10.

¹¹⁸ On this new working method, see also *Calliess*, Yearbook of European Law 2021, Oxford 2022, p. 3 (12 ff.).

¹¹⁹ For example, *Bittner*, So nicht, Europa, 2010, p. 19 ff.

¹²⁰ *Juncker* (fn. 112), p. 3, 14.

¹²¹ *Peterson* (fn. 16), p. 10.

¹²² *Russack* (fn. 22), p. 4; *Peterson* (fn. 16), p. 15.

¹²³ *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹²⁴ *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (fn. 17), p. 1022 f.

down approach ensures greater political and substantive control over the Commission's legislative proposals on the part of the President.¹²⁵

3. Vice-Presidents and expert Commissioners united in thematic project teams

While the vice presidency was previously characterised as a purely honorary title¹²⁶, it has been upgraded since the *Juncker* Commission. On the one hand, each Vice-President has been assigned a cross-departmental area of responsibility, such as "Energy Union with a forward-looking climate change policy" or "Digital Single Market"¹²⁷, which authorises them to coordinate and lead the work of the Commissioners in the project teams mentioned above who fall within their assigned area of expertise.¹²⁸ With the introduction of the new competences of the Vice-Presidents, *Juncker* became the first Commission President to divide the political level of the Commission into *two tiers*. The first group consisted of *Juncker* as President and seven Vice-Presidents *without* a Directorate-General assigned to them, while the second group consisted of twenty Commissioners *with* a Directorate-General, whose work was coordinated (and supervised) by the first group.¹²⁹

The fact that, under the new system, the specialised Commissioners in the project groups had to report to the Vice-Presidents seems to have established a hierarchical order in the form of a superiority of the Vice-Presidents over the rest of the College – contrary to the principle of equality of all Commissioners.¹³⁰ It should be borne in mind, however, that the higher-ranking Vice-Presidents have hardly any support from the administrative level, as they themselves, unlike the specialised Commissioners, do not have one of the Directorates-General specifically subordinate to them.¹³¹ The specialised Commissioners therefore control the Vice-Presidents' access to the Directorates-General and thus decide the extent to which the Vice-President is involved in the administrative process of a specific project.¹³² Against this background, there is

¹²⁵ *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹²⁶ *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (fn. 17), p. 1022.

¹²⁷ *Peterson* (fn. 16), p. 10.

¹²⁸ *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹²⁹ *Peterson* (fn. 16), p. 2.

¹³⁰ *Russack* (fn. 22), p. 5.

¹³¹ *Russack* (fn. 22), p. 5. Instead, the Vice-Presidents rely more on the Secretariat-General of the Commission, whose role has been strengthened by *Juncker* and now plays a greater coordinating role for major projects than before, although this process was already started by *Barroso*. Cf. *Peterson* (fn. 16), p. 10.

¹³² *Russack* (fn. 22), p. 5.

a balance of power, so that instead of hierarchisation, one can rather speak of coordinating team leaders and substantive team players.¹³³

The associated changes in the College of Commissioners include the promotion of team orientation through the bundling of thematically related departments in the aforementioned project teams, within the framework of which specialised Commissioners who belong together in terms of content each meet under the leadership of a Vice-President and discuss current dossiers from their different thematic perspectives. In terms of content, integrative cooperation is intended to reduce the disadvantages and dangers of "silo thinking", defuse political conflicts between Commissioners who have different party-political orientations at national level and facilitate constructive solutions.

At the same time, the intended working method serves to pre-coordinate new initiatives at an early stage, i.e. before a specific project goes through the administrative procedure in the Directorates-General. It serves to discuss the overarching political implications; detailed technical issues are only to be addressed at the administrative level at a later stage. However, the project groups have no formal decision-making power, which is why their (preliminary) work only supports the subsequent administrative process and does not replace it.¹³⁴ In this context, the filter function of the Vice-Presidents is important, as it gives them the opportunity to scrutinise potential or emerging legislative initiatives from a political perspective early on.¹³⁵ This filter function is safeguarded by the fact that only the Vice-Presidents are authorised to place discussion items on the agenda of College meetings – with the consequence that projects initiated by the expert Commissioners that lack the support of the responsible Vice-President do not make it to the College.¹³⁶ The filter function of the Vice-Presidents thus serves not least as an instrument for the Commission President to ensure that all projects to be implemented by the Commissioners or Directorates-General are thematically in line with his priorities.¹³⁷ In the course of this, the College of Commissioners will allow the administrative level to work less

¹³³ *European Commission*, The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change, press release, Brussels, 10 September 2014.

¹³⁴ *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹³⁵ *Brown*, *The European Commission and Europe's Democratic Process*, 2016, p. 93.

¹³⁶ *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (fn. 17), p. 1022.

¹³⁷ See also the working methods published by Commission President *Juncker*, in which he establishes a link between the work of the project teams and the prioritisation he is aiming for: *European Commission*, Communication from the President: Working methods of the Commission 2014-2019, Brussels, 11 November 2014, C(2014) 9004, p. 3.

independently, instead providing more guidance and thus taking on a more governmental role. At the same time, the project teams and the coordination function of the Vice-Presidents are meant to ensure greater internal coherence in the Commission's work. Teamwork between the Commissioners and their cabinets¹³⁸ is intended to help overcome uncooperative silo mentalities, where each Commissioner works alone with his or her Directorate-General without sharing knowledge or coordinating their progress with other Directorates-General¹³⁹.

The development started by the *Juncker* Commission was continued by President *Ursula von der Leyen*, even though she did not take office as the lead candidate. She has appointed eight Vice-Presidents, each of whom is assigned several specialised Commissioners. The groups of Commissioners headed by them are no longer called project teams, but "College Groups", in which the Vice-Presidents are to politically steer and coordinate the work in the respective specialised area. A new development compared to the *Juncker* Commission is the appointment of three Vice-Presidents – *Frans Timmermans*, *Margrethe Vestager* and *Valdis Dombrovskis* – as Executive Vice-Presidents, who are responsible for a specific policy area in addition to their regular duties as Vice-Presidents.¹⁴⁰

II. Challenges with regard to the traditional organisational structure of the Commission

The above explanations make it clear that there is a fundamental separation between the political collegiate body of the Commission (including the cabinets) and the departments as the administrative part. In practice, however, political and administrative tasks can often not be clearly separated.¹⁴¹ This results in overlapping fields of activity at an organisational level, which should be addressed with the Political Commission concept described above. Beyond that, though, politicisation is also associated with additional organisational and legal challenges, which will be highlighted below using two examples.

¹³⁸ *Russack* (fn. 22), p. 3.

¹³⁹ *Peterson* (fn. 16), p. 10. *Juncker* expressed his rejection of silo mentalities in the Commission in several publications, cf. e.g. *European Commission* (fn. 51), p. 2.

¹⁴⁰ *European Commission*, P(2019) 2 (fn. 21), p. 9.

¹⁴¹ *Hooghe/Rauh*, *The Commission services: A powerful permanent bureaucracy*, in: *Hodson/Peterson* (eds.), *The Institutions of the European Union*, 2017, p. 191 f.; *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 199.

1. Political Commission and Legal Service (SJ)

According to its traditional self-image, the SJ stands for a depoliticisation of the Commission's work. According to this, he embodies the role of an essentially neutral and objective mediator between the institutions and the Member States as an independent “notary” of the Commission.¹⁴² Notwithstanding, the SJ's areas of responsibility have always implied an also political dimension.¹⁴³ The Director-General of the SJ, his deputy or another member of the SJ participates in all relevant political formats (College, Hebdo, GRI).¹⁴⁴ Moreover, the SJ should be consulted on all drafts or proposals for legal acts and on all documents that may have legal implications.¹⁴⁵ In addition to these formal powers, the SJ also exercises informal influence by offering advice to decision-makers at an early stage and during the various phases of procedures.¹⁴⁶

The SJ is also responsible for conducting proceedings for the Commission in its role as "guardian of the EU treaties".¹⁴⁷ The main instrument in this respect is the infringement procedure pursuant to Art. 258 TFEU. In procedural terms, a distinction must be made here between the initiation of proceedings by means of a letter of formal notice together with a reasoned opinion, and the actual bringing of an action. According to the clear wording of Art. 258 para. 2 TFEU ("may"), the latter is at the discretion of the Commission. With regard to the initiation of proceedings, the wording, on the other hand, tends to indicate an official duty, but opinions differ in view of the Commission's margin of appreciation laid down in the wording of Art. 258 para. 1 TFEU, with mediators in favour of a margin of appreciation for minor cases on the one hand and fundamental institutional conflicts on the other.¹⁴⁸ With regard to both procedural steps, the room for manoeuvre is materially limited by the principle of equal (legal) treatment of all Member States laid down in Art. 4 para. 2 sentence 1 TEU and procedurally by the duty of

¹⁴² *Vaucher*, Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity, LSE Legal Studies Working Paper 19 (2013), pp. 17, 24 f.

¹⁴³ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 141.

¹⁴⁴ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 145.

¹⁴⁵ *Smulders*, in: Garben et al (eds.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, 2019, p. 195.

¹⁴⁶ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 155; see also *European Commission*, 70 Years of EU Law (fn. 37), p. 331 ff.

¹⁴⁷ See in detail *European Commission*, 70 Years of EU Law (fn. 37), p. 292 ff.

¹⁴⁸ See *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV Kommentar*, 6th edition 2022, Art. 258, marginal no. 41 ff. with further references; clearly in favour of "discretion" also here *European Commission*, 70 Years of EU Law (fn. 37), p. 301 et seq.

transparent handling and justification. In this respect, the Commission Communication¹⁴⁹ issued in 2017 is of central importance. Political considerations have always been able to play a role in the legal framework drawn up in this way: Entirely in this spirit, the ECJ has even recognised strategic use as lawful with regard to the discretion available to the Commission when initiating infringement proceedings, stating that there is no obligation on the Commission to pursue an infringement, even if it is obvious. At the same time, the Commission has the right to terminate a procedure at any time, regardless of whether the Member State concerned fulfils its demands.¹⁵⁰ It could be argued that strategic litigation, which takes into account the Commission's political priorities, is rooted in this and in the Commission's dual role as "guardian of the treaties" and "engine of integration" pursuant to Art. 17 TEU.¹⁵¹

It is therefore no coincidence that the concept of a Political Commission under *Juncker* also had an impact on all areas of responsibility of the Legal Service. A major reason for this is rooted in the fact that the SJ, unlike regular Directorates-General, reports directly to the Commission President.¹⁵² The President cannot give any *substantive* instructions to the SJ regarding the drafting of legal opinions or statements¹⁵³, since the SJ is and remains an independent "notary" of the Commission. Nevertheless, the Commission's litigation strategy has changed under *Juncker*, for example: Selectivity in the sense of the aforementioned leitmotif of the *Juncker* Commission "to be big on big things and small on small things" became a political maxim with the 2017 Communication in order to be able to more efficiently pursue, among other things, infringements that run counter to the realisation of important EU policy objectives, while at the same time not pursuing cases of lesser importance to the Union's interest.¹⁵⁴ The latter has sometimes been criticised as *Juncker's black box*.¹⁵⁵ Politically, this may be debatable. From a legal perspective, however, even members of the Commission's Legal Service have categorised

¹⁴⁹ *European Commission*, Communication from the Commission: EU law: Better results through better application (2017/C 18/02), 19 January 2017, p. 5; see *European Commission* (fn. 37), 70 Years of EU Law, p. 301 ff.

¹⁵⁰ ECJ, Case C-62/98, *Commission v. Portugal*, ECLI:EU:C:2000:358, para. 37, ECJ, Case C-236/99, *Commission v. Kingdom of Belgium*, ECLI:EU:C:2000:374, para. 28; cf. *European Commission*, 70 Years of EU Law (fn. 37), p. 292 ff.

¹⁵¹ *Hofmann*, Strategies of the Repeat Player: The European Commission between Courtroom and Legislature, 2013, p. 66; interesting here the Commission's self-assessment: *European Commission*, 70 Years of EU Law (fn. 37), p. 292 ff., in particular p. 301 ff.

¹⁵² *Pérez*, in: Bussière et al. (eds.), *The European Commission 1973-1986: History and Memories of an Institution*, 2014, p. 115 (118).

¹⁵³ *Pérez* (fn. 152), p. 118.

¹⁵⁴ *European Commission*, Communication from the Commission: EU law: Better results through better application (2017/C 18/02), 19 January 2017, p. 5; see *European Commission* (fn. 37), 70 Years of EU Law, p. 301 ff.

¹⁵⁵ *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 186.

the strategy of political prioritisation as an expression of the Commission's general discretion within the framework of Art. 258 para. 1 *and* 2 TFEU and justified this with reference to a decision of the ECJ from 2019, which did not concern Art. 258 TFEU though, with the safeguarding of the Commission's independence and its obligation to the general interest of the Union pursuant to Art. 17 para. 3 subpara. 3 TEU.¹⁵⁶

In any case, the *Juncker* Commission's expectation that the SJ should see itself less as an independent "notary" and advisor in the (political-democratic) legislative process but more as an interest-orientated advocate for the Commission with a view to political priorities who enables political action, was decisive. In other words, the SJ should see its role less as a controlling corrective that paralyses political action through legal concerns, but rather as finding legal arguments to enable political decisions.

The extent to which the politicisation of the Commission outlined above may justify the demands made by critics for an organisational reform of the SJ¹⁵⁷ requires differentiated consideration. In this respect, the Commission's political role as an "engine of integration" in the legislative process must be distinguished from its legal role as "guardian of the treaties". Only in the latter role, in safeguarding Union law, does the SJ have the function of an independent "notary" of the Commission, which does not rule out strategic litigation within the framework of the dutiful exercise of discretion, as long as the equal legal treatment of all Member States, including transparent handling and justification as prescribed in Art. 4 para. 2 TEU, is guaranteed. In contrast, the right of initiative and the Commission's defined role as the "engine of integration" in the legislative process is of genuinely political nature, so that, here, the SJ is legitimately called upon more in the role of a "lawyer" providing legal advice and facilitating solutions.

With regard to the separation of these two functions of the SJ, a reorganisation would be conceivable in the course of which the advisory function of the SJ in the legislative process, i.e. its

¹⁵⁶ *European Commission*, 70 Years of EU Law (fn. 37), p. 301 f. with reference to ECJ, Case T-310/18, ECLI:EU:T:2019:757 - EPSU, but with slight doubts regarding the criterion of priorities: "... important EU policy objectives as a vague positive priority... raise the question of whether this discretion is in line with the Commission's role as guardian of the EU treaty."

¹⁵⁷ See *Leino-Sandberg* (fn. 10), p. 184; *Iglesias*, in: Garben et al. (eds.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, 2019, p. 204.

more political role, would be transferred to the respective Directorates-General in the form of legal departments. However, the SJ would then be split up, which would be disadvantageous from various points of view: On the one hand, the expertise necessary for the Commission's function as "guardian of the treaties", particularly in infringement proceedings, would be lost; on the other hand, the advisory expertise would then be fragmented, which would lead to a weakening of political control from the "Berlaymont" building, i.e. on the part of the President and the Commissioners. Together with the Secretariat-General, the SJ should therefore remain a centralised service of the Commission. In view of the different functions in the form of legal advice in the political process and law enforcement, one might consider the introduction of a "*Chinese Wall*" within the SJ. By means of this, both functions would be more clearly separated from each other, but would remain under one roof and under one responsibility, meaning that expertise would not be lost, but could be exchanged according to clear rules and brought into the work of the Commission in recognition of the respective roles.

2. Competition law

Competition law occupies a special position within the EU. This is because it is one of the few areas in which the Commission itself acts as an administrative authority in so-called direct enforcement. It acts as an independent competition authority in five central areas, which address both the actions of private companies (see Art. 101, 102 TFEU and merger control under Regulation 139/2004) and of Member State governments (Art. 106, 107 TFEU).¹⁵⁸ In this context, the politicisation of competition policy has been a recurring theme. The insofar critical debate¹⁵⁹ resolved around merger control and state aid law, and specifically on the question to which extent the Commission, as the European competition authority, may increasingly take other political aspects beyond competition law criteria into account as part of its control. While European competition policy was, in the early years of European integration, primarily aimed at protecting the common market from private and state restrictions on competition, today, competition policy is also increasingly being used to fulfil general economic policy tasks. In the context of industrial policy objectives, the initial focus was on the defence of European

¹⁵⁸ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 326 f.

¹⁵⁹ See the references to the state of the discussion at the time in *Ehlermann* (fn. 1), p. 471 f. fn. 5; the discussion subsequently evaporated again due to a lack of corresponding political circumstances, cf. *Schmidt*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, vol. 218/3+4 (1999), p. 433 (448) and fn. 64.

industries against distortions of competition in relation to Japan and the USA; today, the focus lies increasingly on China.¹⁶⁰ In the context of the digital platform economy, there is also an increasing focus on pursuing consumer protection objectives.¹⁶¹

In the course of this debate, the proposal to spin-off competition control into a politically independent European antitrust office (in the form of an agency) has been made time and again. There is much to suggest that such an agency (without political state aid control) would be better able to concentrate on "purely" competition law aspects.¹⁶² However, in order to guarantee genuine independence, only legal supervision and no specialised supervision should then be carried out by the Commission.¹⁶³

D. Conclusion

Since its foundation, the European Commission has operated in an area of tension between independent enforcement and supervisory authority and political body, the latter primarily due to its monopoly on initiative in the legislative process. A clear organisational differentiation between the two roles is not always possible. Instead, the Commission can be seen as a political-administrative hybrid in terms of its tasks and staffing.¹⁶⁴ It is no coincidence that it is also referred to as a hybrid institution.¹⁶⁵ During the *Juncker* presidency, the Commission endeavoured to take on a more political role within this area of tension on the basis of the changes introduced by the Treaty of Lisbon. The concept of the Political Commission can be legally based on Art. 17 para. 7 TEU ("taking into account the elections to the European Parliament") as well as the Spitzenkandidaten process derived from it, and the special democratic legitimacy this confers on the President of the Commission.

This democratically-based transformation towards a politicisation of the Commission not only has an impact on the Commission's relationship with the other EU institutions and its Member

¹⁶⁰ The *Boing/McDonnell Douglas* case is an example of this, see *Schmidt* (fn. 159), p. 434 (437 ff., 441 f.).

¹⁶¹ *European Commission, 70 Years of EU Law* (fn. 37), p. 225 ff.

¹⁶² *Schmidt* (fn. 159), p. 446.

¹⁶³ In general, *Ruffert* (fn. 9), Art. 298 TFEU marginal no. 6, who wants to utilise the Commission's supervisory role in Art. 17 para. 1 sentence 2 TEU for this purpose.

¹⁶⁴ *Nugent/Rhinard* (fn. 84), p. 3.

¹⁶⁵ *Kotzur*, in: *Knauff/Oppelland* (eds.), *Die Europäische Kommission zwischen Technokratie und Politisierung*, 2016, p. 121.

States, but also – as has been shown – on the institution's internal organisational structure. In this context, for example, the long-discussed stronger organisational separation of purely administrative tasks (e.g. in competition policy) and primarily political decisions (e.g. in legislation) comes onto the agenda.¹⁶⁶ As has been shown, the latter is also relevant for the role of the SJ. On the one hand, as “guardian of the treaties”, the Commission is responsible for the more “technical” monitoring of the implementation of and compliance with Union law by the Member States as well as the initiation of infringement proceedings: In this context, the Commission's political room for manoeuvre is more limited by the legal framework, and the SJ is called upon here in its traditional role as the Commission's “notary”. However, if advising the Commission in the context of political decisions, the SJ has more of an advocacy role in a Political Commission, for example by enabling the legislative implementation of political priorities.

A Political Commission, however, also changes the internal triangle of power between (1.) the President and the Secretariat-General, (2.) the Commissioners and their cabinets and (3.) the Directors-General and their Directorates-General. Whereas in the past, the latter enjoyed a relatively high degree of freedom to manoeuvre in the details, which, if at all, required coordination with the Commissioner responsible for them or their cabinet, in the Political Commission – at least when it comes to the “big questions” (defined by the political priorities or crisis management) –, the President and his cabinet increasingly control the concrete design of a political measure by means of the mechanisms described above.

In all of this, however, it should not be overlooked that, in its governmental and administrative dual role, the Commission has always been a political body. The Political Commission under President *Juncker* ultimately only points much more clearly to a field of tension in which the Commission has always operated, but which, on the one hand, ensured more transparency in the European public by describing itself as “political” and, on the other hand, provoked in the external perceptions and, above all, led to at times exaggerated criticism in the Member States. The latter can be seen from the fact that, in organising its Commission, the *von der Leyen* presidency has adopted the concepts and structures of the Political Commission and is acting politically with great self-confidence, without, however, flagging this up to the Member States accordingly. Examples of this are the Commission's measures in the context of the coronavirus

¹⁶⁶ *Ehlermann* (fn. 1) has already commented on this.

crisis, which range from the politically motivated expansion of the EU's modest health policy competences¹⁶⁷ to the driving (co-)design of the Reconstruction and Resilience Fund (RRF) with the NextGenerationEU programme, which was established in the course of the coronavirus crisis and financed for the first time by joint EU debt.¹⁶⁸

Like the High Authority of the ECSC, the Commission was and is necessarily an (also) political actor, a fact that was concealed for a long time under the cloak of "technocracy" and "bureaucracy"^{169, 170} but became increasingly obvious in the course of European integration with the expansion of the EU's competences into politically sensitive areas such as economic and monetary policy or justice and home affairs policy. As shown above, the stronger political role is laid down in the new Art. 17 TEU in terms of organisational law; the *Juncker* Commission merely made this fact more apparent through the restructurings and by exploiting political leeway more effectively and with greater publicity. With the aim of overcoming the Commission's reputation as a remote and technocratic institution, even in the election campaign, President *Juncker* and his team invoked the Spitzenkandidaten process and the resulting democratic legitimisation of a "political Commission"¹⁷¹, which feels bound by the political promises ("priorities") made to the citizens during the "election campaign" and also fulfils them during its term of office ("promise and delivery").

As a result, the office of President of the Commission has become the political face of the EU. Following on from this, the office of President of the European Commission and the office of President of the European Council could be combined in one person under a double hat.¹⁷² If this double hat were to be combined with the Spitzenkandidaten process and the so-called transnational lists¹⁷³ in the context of the elections to the European Parliament, a presidential position would be created at the head of the EU that combines the ability to act and strong democratic legitimisation in itself: All lead candidates could run on one European list and a European

¹⁶⁷ See *Calliess*, NVwZ 2021, p. 505 ff.

¹⁶⁸ Instructive legal overview in BVerfG, judgement of 6.12.2022, 2 BVR 547/21 - NGEU, marginal no. 147 ff.; sometimes sceptical - *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 ff.; rejecting *Ruffert*, NVwZ 2020, 1777 ff.

¹⁶⁹ *Peuker*, Bureaucracy and Democracy in Europe, 2011, p. 209 f.

¹⁷⁰ Instructive *Schorkopf*, Die unentschiedene Macht, 2023, p. 40 ff.

¹⁷¹ *Peterson* (fn. 16), p. 5.

¹⁷² Cf. the open wording of Art. 15 para. 6, 17 para. 7 TEU and the relevant proposal in Commission President *Juncker's* State of the Union address of 14 September 2017.

¹⁷³ On this, see *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, VerfBlog of 16 August 2022.

President could thus be elected directly by the citizens of the Union. With the according political will, this proposal could even be realised without amending the Treaties.¹⁷⁴

¹⁷⁴ *European Commission (EPSC)*, EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16 February 2018 in conjunction with EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16 February 2018; in context: *Calliess*, *EuZW* 2023, p. 781 (782 f.).

Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht

4

Wolfgang Kahl | Ute Mager (Hrsg.)

Verwaltungsorganisation



Nomos

Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Kahl, M.A.
und Prof. Dr. Ute Mager

Band 4

Wolfgang Kahl | Ute Mager (Hrsg.)

Verwaltungsorganisation



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1177-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-1769-4 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Band dokumentiert die Vorträge, die bei den „4. Arbeitsgesprächen zum Verwaltungsrecht“ am 5. und 6. Mai 2023 im Internationalen Wissenschaftsforum Heidelberg (IWH) gehalten und diskutiert wurden.

Die Veranstaltungsreihe dient als institutionalisiertes Forum für den transdisziplinären Dialog zwischen Rechtswissenschaft und Rechtspraxis über Grundfragen des Rechts im europäischen Verwaltungsverbund. Durch die Einladung auch von jüngeren Juristinnen und Juristen bezweckt sie zugleich die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses im Öffentlichen Recht. Nachdem auf der ersten Tagung (2019) sehr grundsätzlich über das Verhältnis von Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungsrechtspraxis nachgedacht wurde, auf der zweiten Tagung (2021) Verwaltungsaufgaben und die Legitimation der Verwaltung im Mittelpunkt standen und auf der dritten Tagung (2022) das Verwaltungshandeln diskutiert wurde, bildete das Generalthema der vierten Tagung (2023) die Verwaltungsorganisation. Im Einzelnen wurde über die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung, Auswahl und Qualifikation des Verwaltungspersonals, aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im europäischen Verwaltungsverbund, organisationsrechtliche Fragen der europäischen Netzwerkverwaltung, die Organisation der Europäischen Kommission sowie unabhängige Verwaltungseinheiten jeweils aus der Perspektive von Wissenschaft und Praxis berichtet.

Unser Dank gebührt erneut der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, namentlich Frau Geschäftsführerin Barbara Frenz, sowie der Heinz Nixdorf Stiftung, für Ihre sehr freundliche ideelle und großzügige finanzielle Unterstützung unseres Projekts im Rahmen der Universitas-Initiative „Interdisziplinäre Dozentenkolloquien Wissenschaft und Praxis“.

Für die Unterstützung bei der Organisation und für die redaktionelle Bearbeitung der Manuskripte danken wir Herrn Wiss. Mitarbeiter Dr. Paul Hüther sowie Herrn Wiss. Mitarbeiter Christian Müller.

Heidelberg, im September 2023

Wolfgang Kahl

Ute Mager

Inhaltsverzeichnis

<i>Ute Mager</i>	
Einleitende Bemerkungen	9
<i>Jörg Bogumil</i>	
Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für die Reform der öffentlichen Verwaltung	41
<i>Patrick Hilbert</i>	
Die Bedeutung der Verwaltungsorganisation für Steuerung und Reform der Verwaltung	59
<i>Andreas Voßkuhle</i>	
Das Personal der Verwaltung – Auswahl und Qualifikation	83
<i>Ulf Domgörgen</i>	
Das Personal der Verwaltung – Auswahl und Qualifikation: Rechtsstellung des Beamten und Rechtsschutzaspekte	107
<i>Wolfgang Weiß</i>	
Aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Europäischen Verwaltungsverbund	135
<i>Annegret Groebel</i>	
Aufgabenadäquate Verwaltungsorganisation im Europäischen Verwaltungsverbund – Governance in EU-Mehrebenen-Regulierungssystemen in der Praxis am Beispiel von ACER (Energie) und BEREC (Telekommunikation) –	157
<i>Jörg Gundel</i>	
Organisationsrechtliche Fragen der europäischen Netzwerkverwaltung: Das Beispiel der Energiebinnenmarkt-Verwaltung	219

Inhaltsverzeichnis

Felix Ortgies

Europäische Netzwerkverwaltung 239

Christian Calliess

Die Organisation der Europäischen Kommission: Zwischen
Bewährung und Reformbedarf 255

Natasa Athanasiadou

Die Organisation der Europäischen Kommission zwischen
Bewährung und Reformbedarf 293

Arne Pilniok

Organisationsfragen unabhängiger Behörden 313

Nicolas Sölter

Das Haushaltsrecht als Medium von Unabhängigkeit in der
Verwaltungsorganisation 349

Wolfgang Kahl

Verwaltungsorganisation – Schlussbemerkungen 377

Stichwortverzeichnis 417

Teilnehmerverzeichnis 421

Die Organisation der Europäischen Kommission: Zwischen Bewährung und Reformbedarf

*Christian Calliess**

I. Die EU-Kommission zwischen europäischer Gubernative und Administrative

Die Europäische Kommission agiert seit ihrer Gründung in einem Spannungsfeld zwischen unabhängiger Vollzugs- und Aufsichtsbehörde einerseits und politischem Organ andererseits. Als Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* 2014 dann explizit eine „politische Kommission“ ankündigte, stieß das auf viel Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Praxis und führte zu kritischen Nachfragen. Denn eine Politisierung hat nicht nur Auswirkungen auf das Verhältnis der Kommission zu den anderen Unionsorganen und den Mitgliedstaaten, sondern auch auf ihre interne Organisation.¹ Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, ob sich der organisationsrechtliche Rahmen der Kommission bewährt hat und inwieweit möglicherweise Reformbedarf besteht.

1. Grundlagen

Ist die Rede von einer „politischen Kommission“ sollte nicht übersehen werden, dass die Kommission seit den Anfängen der europäischen Integration nicht nur ein technokratisches Sekretariat, sondern schon immer ein (auch) politisches Organ war. Der historische Ursprung der heutigen Kommission liegt in der Hohen Behörde, die auf den Pariser Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

* Der Autor war für vier Jahre von 2015–2018 von seiner Professur an der Freien Universität Berlin beurlaubt, um als Rechtsberater des Strategieteam (European Political Strategy Center, EPSC) des Präsidenten der Europäischen Kommission und Leiter des Institutionellen Teams des EPSC in Brüssel zu arbeiten. Für Ihre hilfreiche Unterstützung danke ich Wiss. Mitarbeiter Herrn Ass. jur. *Mattis Leson*, LL.M. sowie Stud. Mitarbeiterin Frau *Anna-Lena Ohnholz*, LL.M.

1 Dazu schon *Ehlermann*, CMLRev. 32 (1995), S. 471 ff.

von 1952 zurückgeht. Schon deren Befugnisse gingen über die Aufgaben und Zuständigkeiten hinaus, die klassische völkerrechtliche Verträge über die Gründung Internationaler Organisationen (IO) für ihre jeweiligen Exekutive vorsehen.² Deren Sekretariate bilden üblicherweise „nur“ das intergouvernemental handelnde Zentrum einer IO, das regelmäßig rein verwaltungstechnische Aufgaben wahrnimmt.³ Zwar handelte es sich auch bei der Hohe Behörde um das für IO typische Exekutivorgan. Jedoch bestand ihre vertragliche Aufgabe nicht nur darin, „für die Erreichung der in diesem Vertrag festgelegten Zwecke nach Maßgabe des Vertrags zu sorgen“⁴, konkret die Errichtung eines Gemeinsamen Markts zu fördern, sondern vielmehr auch als unabhängiges Organ zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft zu handeln.⁵ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben war die Hohe Behörde nach Art. 14 EGKSV überdies ermächtigt, supranationale – und damit in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare – Maßnahmen zu erlassen. Zusammen mit der politisch motivierten Gründungskonzeption der "Haute autorité" und den ihr übertragenen Zuständigkeiten impliziert dies notwendigerweise auch politisch relevante Gestaltungsmöglichkeiten.⁶ Diese Grundkonzeption spiegelt sich noch heute in der Kommission der EU.

2. Die im Unionsrecht angelegte Doppelrolle der Kommission

Der Begriff der „Kommission“ hat zwei verschiedene Bedeutungen. Zum einen meint er das (heute) aus 27 Kommissaren bestehende politische Kollegialorgan, zum anderen die Kommission als administrative Behörde, zu der über 40 Generaldirektionen und Dienste gehören.⁷ Daraus resultiert eine Doppelrolle der Kommission als „*political body and [...] powerful bureaucracy*“.⁸

2 Dazu Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2. Auf. 2015, S. 90 ff.

3 Ege, Verwaltungsautonomie in internationalen Organisationen 2016, S. 67 f.

4 Art. 8 EGKSV.

5 Art. 1 und Art. 9 Abs. 2 EGKSV.

6 Instruktiv dazu Schorkopf, Die unentschiedene Macht, 2023, S. 37 ff.

7 Haltern, Europarecht, Bd. I, 3. Aufl. 2017, Rn. 441.

8 Bauer/Kassim/Connolly, Journal of European Public Policy 2023, S. 354 (354).

a) Das Kollegialorgan Kommission und seine vertraglich gewollte „Politisierung“

Die gubernative Ebene der Kommission, das Kollegium der Kommissare, setzt sich entsprechend Art. 17 Abs. 4 und 5 EUV aus ihrem Präsidenten, dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowie den Kommissaren zusammen.⁹ Seit dem Vertrag von Lissabon ist die Kommission mit dem neuen Art. 17 EUV politischer angelegt.¹⁰ Rechtliche Grundlage sind drei auf den ersten Blick unscheinbare Neuerungen, die vor allem von der *Juncker*-Kommission in ihrem Potential erkannt¹¹ und ausgereizt¹² wurden:

aa) Die Nominierung des Kommissionspräsidenten

Seit dem Vertrag von Lissabon ist vorgesehen, dass der Europäische Rat gem. Art. 17 Abs. 7 EUV das „Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“ bei der Nominierung eines Kandidaten für den Posten des Kommissionspräsidenten „berücksichtigt“. Indem die Nominierung des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat also nur unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament erfolgen darf und diese Vorgabe sodann durch seine anschließende Wahl seitens des Europäischen Parlaments abgesichert wird, ist ein bedeutender legitimationsstiftender Schritt hin zu einer engeren Beziehung zwischen Kommission und Parlament unternommen worden, der Anklänge an die – heute in Art. 10 Abs. 2 EUV auch explizit erwähnte – repräsentative Demokratie aufweist. Als direkt gewählter Co-Gesetzgeber ist das Europäische Parlament per definitionem ein politisches EU-Organ was dazu führt, dass auch die Kommission über ihren Präsidenten und seine Leitlinienkompetenz insgesamt politischer wird.¹³

Dazu trägt vor allem das rechtlich nach überwiegender Meinung zwar nicht gebotene¹⁴, aber im Lichte des Demokratieprinzips (vgl. Art. 2, 10 EUV) naheliegende und politisch erstmals 2014 praktizierte Konzept der

9 Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 EUV, Rn. 19.

10 Leino-Sandberg, The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making, 2021, S. 142.

11 Dazu im Überblick Dinan, JCMS 54 (2016), S. 101 ff.

12 Unentschieden Ruffert (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 2, der zugleich von „überreizt“ spricht.

13 Leino-Sandberg (Fn. 10), S. 142.

Spitzenkandidaten bei. Hiernach bestimmen die europäischen Parteilisten für die Wahlen zum Europaparlament einen Spitzenkandidaten für die Position des Kommissionspräsidenten mit der Idee, dass der Europäische Rat den Spitzenkandidaten der in der Wahl erfolgreichsten Partei für den Posten nominiert. *Juncker* war für die Wahl 2014 der Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP), die in der Wahl die meisten Stimmen gewann – er wurde dann gem. Art. 17 Abs. 7 EUV im Lichte der Ergebnisse der Wahlen vom Europäischen Rat für den Posten des Kommissionspräsidenten nominiert und im Zuge dessen durch das Europäische Parlament gewählt. Dass *Juncker* so offensiv mit dem politischen Charakter seiner Kommission warb, war eng verbunden mit seinem besonderen Hintergrund als erster Kommissionspräsident, der über das beschriebene Spitzenkandidatensystem nominiert worden war.¹⁵ Durch die enge Verbindung zum Ergebnis der Parlamentswahl erlangte Präsident *Juncker*, auch in der öffentlichen Wahrnehmung, mehr demokratische Legitimität als seine Vorgänger. Aus dieser gesteigerten Legitimität konnte er auch die Berechtigung ableiten, politischere Entscheidungen als seine Vorgänger zu treffen und insgesamt politischer zu agieren.¹⁶ Durch den Spitzenkandidatenprozess erlangte *Juncker* einen Führungsanspruch von neuer, persönlicher Qualität, der ihm gewissermaßen ein Mandat dazu gab, die politische Priorisierung, mit der er Wahlkampf gemacht hatte, umzusetzen.¹⁷

bb) Die Leitlinienkompetenz und das Entlassungsrecht des Präsidenten

Art. 17 Abs. 6 S. 1 EUV sieht vor, dass die Kommission einen Präsidenten hat und listet seine Funktionen und Zuständigkeiten auf, wie z. B. in lit. a die Festlegung von Leitlinien, nach denen die Kommission ihre Aufgaben wahrnimmt. Diese Leitlinienkompetenz verdeutlicht, dass der Präsident

14 A. A. *Kocherov*, ZEuS 2014, S. 443 ff., die den Spitzenkandidatenprozess für unionsrechtswidrig hält; dagegen wie hier *Holzner*, EuR 2015, S. 525 (528 ff.) sowie *Ruffert* (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 47.

15 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 182.

16 *Peterson*, JCMS 2016, S. 1 (11). Laut einem Beamten des Generalsekretariats manifestierte sich der dadurch größere Handlungsspielraum beispielsweise bei der Beurteilung der Budgets der Mitgliedstaaten durch die Kommission, die hier durch die gesteigerte Legitimität etwas flexibler, daher politischer beurteilen konnte als noch die *Barroso*-Kommission vor ihr (vgl. *Peterson*, ebd., S. 12).

17 *Becker/Bauer/Connolly/Kassim*, West European Politics 2016, S. 1011 (1021).

innerhalb der Kommission die politische Führungsposition innehat¹⁸, also im „Driver’s-Seat“ sitzt. Dies trägt mit Blick auf die Agenda und Prioritäten des jeweiligen Präsidenten zur Politisierung des „allgemeinen“ Unionsinteresses bei, das der Kommission nach Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV anvertraut ist.¹⁹ Koppelt man diesen Aspekt mit der Neuerung, dass der Präsident gem. Art. 17 Abs. 6 S. 2 EUV auch einen einzelnen Kommissar zur Niederlegung seines Amtes auffordern kann, so wird deutlich, dass seine politischen Gestaltungsmöglichkeiten sich nunmehr auch verstärkt auf die Auswahl „passender“ Kommissare, die seine Agenda mittragen und unterstützen, erstrecken: Mit seinem Entlassungsrecht kann er kontinuierlich gewährleisten, dass alle Kommissare im Hinblick auf die politischen Leitlinien vertrauensvoll und konstruktiv zusammenarbeiten.

cc) Das Organisationsrecht des Präsidenten

Gleichwohl hat der Kommissionspräsident weniger „Macht“ über seine Kommissare als ein staatlicher Regierungschef über seine Regierung.²⁰ Insofern kommt dem Organisationsrecht eine zentrale Bedeutung zu: Nach Art. 17 Abs. 6 lit. b hat der Präsident die Befugnis „über die interne Organisation der Kommission“ zu beschließen, mit dem Zweck „die Kohärenz, die Effizienz und das Kollegialitätsprinzip im Rahmen ihrer Tätigkeit sicherzustellen“. Dadurch kann er sein Kollegium in gewissen Grenzen selbst strukturieren. Diese Befugnis wurde von *Jean-Claude Juncker* (und *Ursula von der Leyen*) dazu genutzt, den Kommissaren für ihre Amtszeit im Internet auf der Homepage der Kommission veröffentlichte „Arbeitsaufträge“ (sog. „Mission Letters“) mit auf den Weg zu geben sowie in einer Mitteilung die sog. „Arbeitsmethoden“ für die Kommission festzulegen. Diese enthalten u. a. Regelungen zu Beschlussfassungsverfahren des Kollegiums, zur Gestaltung der Arbeitsbeziehungen zwischen Kommissionsmitgliedern (auch hinsichtlich der gesonderten Stellung der Vizepräsidenten) und zur Zusammenarbeit der Kommissare mit ihren Dienststellen sowie dem Generalsekretariat.²¹ Diese Gestaltungsmacht des Kommissionspräsidenten hat zur

18 *Ruffert* (Fn. 9), Art. 17 EUV, Rn. 28.

19 *Ruffert* (Fn. 9), Art. 17 EUV, Rn. 2.

20 *Bürgin*, JCMS 56 (2018), S. 837 (839).

21 Vgl. für die *Juncker*-Kommission: *Europäische Kommission*, Mitteilung des Präsidenten: Arbeitsmethoden der Kommission 2014–2019, Brüssel, 11. 11. 2014, C(2014) 9004; und für die Kommission unter Präsidentin *von der Leyen*: *Europäische Kommission*,

Folge, dass die internen Arbeitsverfahren und die Organisation jeder Kommission unterschiedlich ausfallen.²²

Basierend auf den Neuerungen und Möglichkeiten des Vertrages von Lissabon setzte vor allem Präsident *Juncker* ab 2014 mit seinem Konzept der politischen Kommission einen Trend zur stärkeren Hierarchisierung und Präsidialisierung der Kommission, indem er die Rolle der Vizepräsidenten aufwertete und sie zur Leitung von sog. Projektteams aus Fachkommissaren befugte. Mit dieser Umstrukturierung des Kollegiums und der Einführung neuer Arbeitsweisen institutionalisierte *Juncker* gezielt die Vorrangstellung des Kommissionspräsidenten.²³ Durch die Arbeit der Projektteams koordinierten sich die Kommissare zur Ausarbeitung von Gesetzesvorhaben schon in einer früheren Phase des Arbeitsprozesses, was zu mehr Kontrolle der politischen Ebene, insbesondere auch des Präsidenten über das weitere Verwaltungshandeln führte.²⁴ Auch wenn *Juncker* die Gleichheit aller Mitglieder des Kollegiums betonte,²⁵ lässt sich angesichts der Filterfunktion der Vizepräsidenten bezüglich neuer Initiativen der Fachkommissare in der Praxis eine gewisse Überordnung der Vizepräsidenten gegenüber den Fachkommissaren feststellen. Darauf wird später zurückzukommen sein.

b) Der Verwaltungsunterbau

Die gubernative Kollegialebene der Kommission ergänzend wendet sich Art. 298 Abs. 1 AEUV der administrativen Ebene der Kommission zu und macht Vorgaben für die Arbeit der gesamten europäischen Verwaltung, also auch für den Verwaltungsunterbau der Kommission. Hiernach sollen „*sich die Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung [stützen]*“.²⁶ Mit der Verpflichtung des europäischen Verwaltungsapparats, offen, effizient, und unabhängig zu sein, greift Art. 298 Abs. 1 AEUV Grundsätze auf, die als Kern guter Verwaltung i. S. d. Art. 41 GrCh gelten, der das Recht auf gute Verwaltung normiert.²⁶

Mitteilung der Präsidentin: Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission, Brüssel, 1. 12. 2019, P(2019) 2.

22 *Russack*, How is Juncker's 'last chance Commission' faring at mid-term?, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis June 2017, S. 1 (2).

23 *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (Fn. 17), S. 1021.

24 *Bürgin* (Fn. 20), S. 849.

25 *Russack* (Fn. 22), S. 5.

Aus den Verträgen ergeben sich nur wenige Anhaltspunkte für die Struktur des Verwaltungsunterbaus der Kommission. Nur die Dienststellen sind in Art. 249 Abs. 1 AEUV erwähnt. Diese lassen sich auf unterschiedliche Weise systematisieren.²⁷ Die einfachste Einteilung wird von der Geschäftsordnung der Kommission vorgenommen, die zwischen Generaldirektionen einerseits und gleichgestellten Diensten andererseits unterscheidet.²⁸ Die Dienststellen beschäftigen zusammen rund 32.000 Mitarbeiter²⁹ und werden vom European Personnel Selection Office (EPSO) anhand meritokratischer Auswahlkriterien mit Mitarbeitenden besetzt, die entweder direkte Bewerber sind, oder als sog. „Seconded National Experts“ von den mitgliedstaatlichen Verwaltungen entsandt werden.

aa) Die vertikale Steuerung durch die Generaldirektionen

Die Kommission ist in Generaldirektionen organisiert, die durch einen Generaldirektor geleitet werden und je für einen oder mehrere verwandte Politikbereiche (Ressorts) zuständig sind.³⁰ Beispiele sind die Generaldirektion Wettbewerb (DG COMP) oder die Generaldirektion Justiz und Verbraucher (DG JUST). Jede Generaldirektion untersteht der politischen Aufsicht eines Kommissars, wobei ein Kommissionsmitglied regelmäßig für mehrere Generaldirektionen verantwortlich ist.³¹ Intern sind die Generaldi-

26 *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 78. EL Januar 2023, Art. 298 AEUV, Rn. 2.

27 Siehe etwa *Frenz*, Handbuch Europarecht, Bd. 6, 2011, Rn. 1249, der die Einrichtungen der Kommission fünf Gruppen einteilt; anders *Ruffert* (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 38 ff., wonach es im Wesentlichen drei Arten von Dienststellen gibt: DGs, allgemeine und interne Dienste; oder die Geschäftsordnung der KOM, die nur zwischen Generaldirektionen und den gleichgestellten Diensten unterscheidet, Beschluss der Kommission vom 24. 2. 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2010/138/EU, Euratom), ABl. 2010 L Nr. 55/60, Anhang, Art. 21.

28 Beschluss der Kommission vom 24. 2. 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2010/138/EU, Euratom), ABl. 2010 L Nr. 55/60, Anhang, Art. 21.

29 Stand vom 1. 1. 2022, siehe *European Commission*, HR Key Figures 2022, 21. 3. 2022, S. 1.

30 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 143.

31 Vgl. aktuelle Zuständigkeitsverteilung: *Europäische Kommission*, Beschluss der Präsidentin der Europäischen Kommission vom 1. 12. 2019 über die Verteilung der Zuständigkeiten der Mitglieder der Kommission, Brüssel, 1. 12. 2019, P(2019) 1, Anhang: Europäische Kommission 2019 – Zuständigkeitsbereiche und unterstellte Dienststellen.

reaktionen weiter in Direktionen bzw. Abteilungen und Referate unterteilt.³² Die Struktur der Kommission ist vertikal streng hierarchisch um die Generaldirektionen herum aufgebaut, in denen die Maßnahmen der Kommission unter der politischen Leitung der Kommissare vorbereitet werden.³³

Im Unterschied zu den Kommissaren und ihren Kabinetten befinden sich die verschiedenen Generaldirektionen der Kommission nicht im zentralen "Berlaymont"-Gebäude am Rond Place Schuman. Sie sind zum Teil in dessen Nähe im "Europaviertel", vor allem im Umfeld der Rue de la Loi, untergebracht, zum Teil aber - wegen Platzmangels - auch in weiter entfernten Stadtteilen Brüssels angesiedelt. Diese räumliche Trennung zwischen politisch zuständigen Kommissaren und ihren Kabinetten einerseits und den fachlich zuständigen Generaldirektoren und Generaldirektionen andererseits ist eine Brüsseler Besonderheit, vergleicht man sie z.B. mit den Ministern in den Mitgliedstaaten, die in der Regel in "ihrem Haus" auch ihr Büro samt Mitarbeiterstab haben.

Überträgt man weiter die Rolle der Generaldirektoren analog auf das nationale System, so kann man sagen, dass in der EU die Ministerien (Generaldirektionen) vor Ort von beamteten Staatssekretären (Generaldirektoren) geleitet werden. Auch wenn diese räumliche Trennung historisch gewachsen ist, so kann man sie durchaus als Ausdruck einer Trennung von politischen und fachlichen (bürokratischen bzw. expertokratischen) Machtzentren verstehen, die konfliktrüchig sein kann, wenn das fachliche Eigenleben der Generaldirektionen politisch wird. In diesem Umfeld ist Kommunikation und Steuerung durch die Kommissare bzw. ihre fachlich zuständigen Kabinettsmitglieder von größter Bedeutung.

Darauf wird noch zurückzukommen sein.

bb) Die horizontale Steuerung durch gleichgestellte Dienste

Anders als die Generaldirektionen haben die verschiedenen gleichgestellten Dienste im Kommissionsapparat eine horizontale Funktion. Sie sind alleamt im sog. "Berlaymont" Gebäude, dem ikonischen Machtzentrum der Europäischen Kommission, das den Gebäuden des Rats gegenüberliegt, untergebracht. Im "Berlaymont" sind im 13. Stock - neben dem ovalen

³² Vgl. Geschäftsordnung der Kommission: Beschluss der Kommission vom 24. 2. 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2010/138/EU, Euratom), ABl. 2010 L Nr. 55/60, Anhang, Art. 21.

³³ *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 143 f.

Sitzungsraum des "Kollegiums" der Kommissare und verschiedenen Räumen für gemeinsame Essen - die Büros des Präsidenten der Kommission und seiner Kabinettsmitglieder sowie dasjenige des Generalsekretärs untergebracht. Auf dem 12. Stock finden sich die Büros der Vizepräsidenten und ihrer Kabinette, in den weiteren Stockwerken folgen sodann die Büros der weiteren Kommissare ebenfalls mit ihren Kabinetten sowie die Büros der Mitglieder des Generalsekretariats und des Juristischen Dienstes. Wenn vom "Berlaymont" gesprochen wird, so ist damit also zutreffend die politische Machtzentrale der Kommission bezeichnet, die gleichsam einer Sonne auf die näher oder ferner liegenden Generaldirektionen ausstrahlt.

(1) Generalsekretariat (SG)

Eine zentrale Rolle in der Arbeit der Kommission spielt ihr Generalsekretariat, das die Arbeit der Dienststellen koordiniert, um politische Kohärenz der Arbeit der Kommission zu gewährleisten.³⁴ Das Generalsekretariat ist dem Kommissionspräsidenten direkt unterstellt und hat im Laufe der Zeit durch den Aufbau von politischen Spiegelreferaten zu den Generaldirektionen immer mehr an Bedeutung (und Personal) gewonnen.³⁵ Ein Vergleich zur nationalen Ebene lässt erkennen, dass Kommissionspräsident und Generalsekretariat zusammengenommen ein wenig der Organisation des deutschen Kanzleramts mit ihren Spiegelreferaten ähneln. Der Generalsekretär (dann analog dem Chef des Kanzleramts) nimmt als nicht stimmberechtigtes Mitglied an den Sitzungen des Kollegiums der Kommissare teil und unterzeichnet Beschlüsse.

(2) Juristischer Dienst (JD)

Eine zumindest aus dem deutschen Organisationsrecht nicht bekannte, aber zentrale Rolle spielt in der Kommission der Juristische Dienst (JD). Das mag mit der zentralen Bedeutung des Rechts für die europäische Integration zu tun haben, im Zuge derer der erste Kommissionspräsident

³⁴ *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 158.

³⁵ *European Commission*, Secretariat-General Organizational Chart, 1. 3. 2023, https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/secretariat-general_en (30. 3. 2023).

Walter Hallstein bereits die EWG als „Rechtsgemeinschaft“ beschrieb³⁶: In dieser ist die Kommission, vermittelt über ihr Initiativmonopol (Art. 17 Abs. 2, S. 1 EUV, Art. 293 AEUV), einerseits „Motor der Integration“, andererseits ist sie in ihrer Verantwortung für das Vertragsverletzungsverfahren (Art. 17 Abs. 1 S. 2 und S. 3 EUV, Art. 258–260 AEUV) „Hüterin der Verträge“.³⁷

Der JD besteht aus ca. 150 Juristen und weiteren Rechtsreferenten und ist in zwölf Teams unterteilt. Er deckt ein breites Aufgabenfeld ab, wozu unter anderem die rechtliche Prüfung aller rechtlich relevanten Maßnahmen der Kommission gehört. Er prüft Legislativakte, Kommissionsentscheidungen, Positionen und das Arbeitsprogramm der Kommission auf Rechtskonformität. Während die Generaldirektionen die Hauptverantwortung dafür tragen, z. B. Gesetzesvorschläge zu entwerfen, hat der JD die Rolle, eine rechtliche Einschätzung dazu abzugeben, ob einem konkreten Vorhaben rechtliche Hindernisse entgegenstehen könnten.³⁸ Im Hinblick hierauf haben andere Kommissionsorgane die Pflicht, den JD zu allen Entwürfen von Beschlüssen oder Vorschlägen von Rechtsakten und allen Vorlagen, die rechtliche Auswirkungen haben könnten, zu konsultieren.³⁹ Außerdem ist der Dienst mit der rechtlichen Vertretung der EU-Kommission vor Gerichten betraut, was Verfahren vor dem EuGH, internationalen Gerichten, oder Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren in einem Mitgliedstaat aber auch Nicht-Mitgliedstaaten, sowie Verfahren vor Schiedsgerichten umfasst – jedes Jahr mehr als 1.000 juristische Verfahren. Neben den erwähnten Vertragsverletzungsverfahren hat der JD in Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH die Rolle, Kohärenz und Einheitlichkeit im europäischen Rechtssystem zu gewährleisten.⁴⁰

(3) In-House Think-Tank

Mit seinem Amtsantritt 2014 hat Präsident *Juncker* das „European Political Strategy Center“ (EPSC) als In-House Think-Tank des Präsidenten und

36 *Hallstein*, Die Europäische Gemeinschaft, 1973, S. 53; *Zuleeg*, NJW 1994, S. 545 ff.; kritisch reflektierend von *Bogdandy*, EuR 2017, S. 487 ff.

37 Vertiefend *European Commission*, 70 Years of EU Law, 2022, S. 252 ff., 292 ff.

38 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 154 ff.

39 Beschluss der Kommission vom 24. 2. 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung (2010/138/EU, Euratom), ABl. 2010 L Nr. 55/60, Anhang, Art. 23 Abs. 4.

40 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 175, 178 f.

seines Kabinetts ins Leben gerufen.⁴¹ Dieses einem Planungsstab vergleichbare Strategieteam arbeitete im 12. Stock des "Berlaymonts" als nicht in die Hierarchie eingeordneter und damit bewusst mit Unabhängigkeit ausgestatteter Teil des Präsidentenkabinetts, der "out of the box"⁴² und auch mal konstruktiv "gegen den Strom" denken durfte und sollte. Aufgabe des EPSC war es, strategische Analysen und inhaltliche Politikberatung direkt für Präsident *Juncker* und seinen Kabinettschef *Selmayr* beizusteuern. Insofern ging es thematisch vor allem mit Blick auf die politischen Prioritäten der *Juncker*-Kommission, die Reform der EU, aber auch aktuelle Herausforderungen wie Migration, Terrorismusbekämpfung, Verteidigungspolitik, Cybersecurity, KI oder Desinformation durch soziale Medien.⁴³ In seiner Stellung und strategischen Rolle orientierte sich das EPSC stark an der erstmals von Kommissionspräsident *Jaques Delors* eingerichteten „Cellule de Prospective“. Zugleich unterschied es sich damit in seiner Rolle deutlich vom 2014 aufgelösten „Bureau of European Political Advisers“ (BEPA), das nicht unter der „Autorität des Präsidenten“ arbeitete. Als horizontaler Dienst hatte das EPSC ebenso wie das Generalsekretariat und der JD einen Sitz im Kollegium der Kommission, wenn auch nicht am Tisch selbst, so doch – zusammen mit dem Juristischen Dienst – in der 2. Reihe, schräg hinter dem Präsidenten, seinem Kabinettschef und dem Generalsekretär der Kommission. Damit war über den Zugang zum Präsidenten und seinem Kabinett hinaus der Zugang zu internen Informationen möglich, verbunden mit der Erwartung, dass diese Erkenntnisse vertraulich behandelt, aber implizit in strategischen Vorschlägen mitberücksichtigt werden. Aktuell, unter Präsidentin *von der Leyen*, firmiert der Think-Tank unter dem Namen „Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action“ (I. D. E. A.) und dient der Kommission mit veränderten Aufgaben und Funktionen.⁴⁴ Diese liegen nunmehr nicht mehr in der eigenständigen internen Beratung, sondern in der Aufbereitung von Meinungen und Vorschlägen aus der politikberatenden Community externer Think-Tanks, der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft.

41 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 163.

42 Vgl. z.B. *Europäische Kommission (EPSC)*, EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16. 2. 2018 in Verbindung mit EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16. 2. 2018.

43 Vgl. zu Arbeiten des EPSC z.B. *Calliess*, NVwZ 2018, S. 1 ff; *ders.*, EuR Beiheft 2/2019, S. 9 ff.

44 *European Commission*, Communication from the President to the Commission, I. D. E. A. – Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action: Mission, Tasks and Organisation Chart, Brüssel 1. 12. 2019, P(2019) 5, S. 2.

cc) Ausgelagerte Steuerung durch Agenturen und kooperative
Rechtsdurchsetzung

Insbesondere nachdem die Kommission im Jahr 2000 beschlossen hat, eine Politik der kontrollierten und kohärenten Externalisierung, d. h. der Auslagerung von nicht zu ihren Kernfunktionen gehörenden Tätigkeiten auf Agenturen, auf den Weg zu bringen, hat deren Zahl stetig zugenommen.⁴⁵ Ungeachtet der ausgeprägten Heterogenität der Agenturen und entsprechend vielfältigen Klassierungsmöglichkeiten⁴⁶ wird zwischen „Exekutivagenturen“⁴⁷ und „Regulierungsagenturen“⁴⁸ unterschieden. Dabei führen Exekutivagenturen reine Verwaltungsaufgaben zur Unterstützung der Kommission durch. Demgegenüber sollen Regulierungsagenturen zur Regelung eines bestimmten Sektors beitragen und insoweit aktiv an der Wahrnehmung von Exekutivfunktionen mitwirken.⁴⁹ Dadurch soll die Kommission entlastet und eine Konzentration auf ihre Kernaufgaben ermöglicht werden. Damit die Autonomie der Regulierungsagenturen nicht zu einer Gefährdung der Einheit der unionalen Exekutive führt, haben sich Rat, Kommission und Parlament auf ein gemeinsames Konzept geeinigt, das Grundsätze für Einrichtung, Organisation, Arbeitsweise und Finanzierung von Regulierungsagenturen aufstellt. Zudem ist ein – rechtlich nicht bindendes – „Warnsystem“ zu ihrer Überwachung vorgesehen, wonach die Kommission den Verwaltungsrat der jeweiligen Agentur auffordern kann, wegen eines Verstoßes der Agentur gegen das Mandat, gegen EU-Recht oder im Falle eines Widerspruchs zu politischen Zielen der EU von der jeweiligen Entscheidung abzusehen.⁵⁰

45 Zu der sog. Agencification siehe *Chamon*, CMLRev. 48 (2011), S.1055 ff.; *Ruffert*, in: *Trute/Groß/Röhl/Möllers* (Hrsg.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2008, S. 431, 440 ff.; grundlegend *Orator*, *Möglichkeit und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen*, 2017, S. 101 ff.

46 *Orator* (Fn. 45), S. 63 ff.

47 Vgl. hierzu VO (EG) Nr. 58/2003, Abl. L Nr.11/1; *Kommission*, Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 endg.; *Groß*, EuR 2005, S. 54 (56 f.).

48 *Kommission*, Weißbuch Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 endg.; *Kommission*, Mitteilung v. 11. 12. 2002, KOM (2002) 718 endg.; *Koch*, Die Externalisierungspolitik der Kommission, 2004, S. 83 ff.; *Groß*, EuR 2005, S. 54 (56 ff.).

49 *Kommission*, Mitteilung vom 11. 12. 2002, KOM (2002) 718 endg., S. 4; *Shirvani*, DÖV 2008, S. 1 (8 f.).

50 Gemeinsame Erklärung und Gemeinsames Konzept des Europäischen Parlaments, des Rates der EU und der Europäischen Kommission zu dezentralen Agenturen, 2012; dazu *Priebe*, EuZW 2015, S. 268 (270 f.).

Der Grund für den Zuwachs an Agenturen liegt vor allem an den wachsenden Aufgaben der EU, die einer zentralen Steuerung bedürfen. Je mehr Kompetenzen die Unionsorgane wahrnehmen, desto größerer Bedarf besteht, von ihrer Art her spezielle und komplexe Aufgabenbereiche aus der internen Organisation auszugliedern und auf eine Fachbehörde zu übertragen. Kritisch wird zuweilen von einer regelrechten „Agenturflut“ gesprochen, von einer unnötigen Bürokratisierung und Zuständigkeitsdoppelung, die nicht zuletzt dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufe⁵¹ und eine „bewusst demokratieabstinent gehaltene Expertokratie“ befürchten lasse.⁵² Demgegenüber ist jedoch zu bedenken, dass den Agenturen in der Sache keine neuen Aufgaben übertragen werden, sondern vielmehr bestehende Aufgaben eines Unionsorgans auf eine spezielle Einrichtung delegiert, mithin nach außen getragen bzw. ausgelagert werden. Sie sind dadurch flexibler und können neue Probleme schneller und effektiver angehen. Zugleich sind spezialisierte Sonderbehörden notwendig, die – im Verbund mit einem Netzwerk entsprechender Behörden in den Mitgliedstaaten – eine den Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Unionsorgane entsprechende Expertise haben. Denn nur so kann oftmals die effektive Anwendung und Durchführung des Unionsrechts gewährleistet werden, ohne dass es zu Vollzugsdefiziten kommt.

Daran anknüpfend gab es in der *Juncker-Kommission* Überlegungen, mit Hilfe der Agenturen im Bereich europäischer Prioritäten ein Modell kooperativer Rechtsdurchsetzung zu etablieren. Dies geschah vor dem Hintergrund einer neuen Arbeitsweise, die (analog dem Motto der *Juncker-Kommission*: „Big on big things, small on small things“⁵³) in Szenario 4 „Weniger, aber effizienter“ des von der Kommission im Frühjahr 2017 vorgelegten Weißbuchs zur Zukunft Europas zum Ausdruck kam.⁵⁴ Hiernach soll sich die Kommission auf politische Prioritäten und, dem korrespondierend, auf zentrale Politikfelder konzentrieren und hier mehr Kompetenzen, vor allem auch im Vollzugsbereich, erhalten. Im Gegenzug werden Zuständigkeiten

51 *Wittinger*, EuR 2008, 609 (610 f.); *Chamon*, EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration, 2016, S. 157 ff.; *Sölter*, Rechtsgrundlagen europäischer Agenturen im Verhältnis vertikaler Gewaltenteilung, 2017, S. 238 ff.

52 So *Gärditz*, AöR 135 (2010), S. 251 (260).

53 *European Commission*, The Juncker Commission: One year on, 30. 10. 2015, S. 2.; ausführlicher dazu unten bei C. I. 1.

54 *Europäische Kommission*, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM (2017) 2025 final; dazu *Calliess*, NVwZ 2018, S. 1 (5).

in anderen Politikfeldern reduziert oder ganz aufgegeben.⁵⁵ Ziel ist es, die EU in den prioritären Politikfeldern handlungs- und funktionsfähig zu erhalten. Dies ist insbesondere dort von großer Bedeutung, wo die Mitgliedstaaten entweder aufgrund von defizitären *Governance*-Strukturen⁵⁶ nicht in der Lage oder aus politischen Gründen nicht willens sind, das Unionsrecht um- oder durchzusetzen. Insoweit geht es also nicht etwa um eine undifferenzierte organisatorische Zentralisierung von Verwaltungsaufgaben, sondern vielmehr um die Etablierung einer neuen Arbeitsmethode der EU, die sich auf Prioritäten konzentriert und hier „stark“ ist, sich aber dafür in anderen Bereichen zurückzieht oder zumindest – dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend – auf eine rahmenartige und auf Mindeststandards basierende Steuerung seitens der EU beschränkt.⁵⁷

Für Szenario 4 des Weißbuchs und die darin anklingende Methode der kooperativen Rechtsdurchsetzung steht beispielhaft das arbeitsteilige Modell der europäischen Wettbewerbspolitik.⁵⁸ Im Bereich der Fusionskontrolle teilt die Fusionskontrollverordnung⁵⁹ die Zuständigkeit der Kontrolle zwischen Kommission und nationalen Wettbewerbsbehörden auf, wobei die Möglichkeit einer Verweisung bei getrennter Rechtsdurchsetzung besteht. Im Kartellrecht schafft die Verordnung 1/2003⁶⁰ ein Modell gemeinsamer Rechtsdurchsetzung durch ein Netzwerk der europäischen Wettbewerbsbehörden, im Zuge dessen 85 % der Fälle auf nationaler Ebene bearbeitet werden können. Dies setzt freilich einen klaren Rechtsrahmen sowie für die Zusammenarbeit institutionell, personell und technisch gut ausgestattete nationale Behörden voraus, die in der Lage sind, das Unionsrecht effektiv anzuwenden und durchzusetzen. Aufbauend auf den vertraglichen Leitprinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit einerseits sowie der Solidarität andererseits würde dies bedeuten, dass die EU, dort wo es Defizite gibt, entsprechende Kapazitäten aufbauen hilft (vgl. Art. 197 Abs. 2

55 Ausführlich *Calliess*, in: Kirchhof u. a. (Hrsg.), Europa: In Vielfalt geeint!, 2020, S. 263 (274 ff.).

56 Instruktiv dazu *Weinzierl*, in: Klemm/Schultheiß (Hrsg.), Die Krise in Griechenland, 2015, S. 448 ff.

57 Vgl. *Calliess*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), HVwR, Bd. II, 2021, § 34 Rn. 57 f.

58 *Europäische Kommission*, Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, KOM (2017) 2025, S. 22; dazu *Calliess* (Fn. 54), S. 5.

59 Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates v. 20. 1. 2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, ABl. L 24/1.

60 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates v. 16. 12. 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1/1.

S. 4 AEUV). Im Hinblick hierauf soll die EU finanzielle Anreize setzen und Formen der Zusammenarbeit entwickeln, die vom Informationsaustausch bis hin zu einer fachlichen, personellen und technischen Unterstützung durch die europäische Ebene reichen – etwa nach dem Vorbild des 2015 etablierten *Structural Reform Support Service* (SRSS)⁶¹, der inzwischen zu einer eigenständigen Generaldirektion der Kommission aufgewertet wurde. Ergänzend müssen Kontrollmechanismen vorhanden sein, die europäische Handlungsmöglichkeiten für den Fall vorsehen, dass nationale Behörden nicht fähig oder willens sind, die gemeinsamen Ziele und Vorgaben umzusetzen bzw. anzuwenden mit der Folge, dass das europäische Gemeinwohl (ein europäisches öffentliches Gut⁶²) gefährdet wird.⁶³ Im Zuge einer europäischen Auffangverantwortung würde die Kommission selbst oder eine Agentur die Vollzugsaufgabe übernehmen.⁶⁴ Insoweit bietet der vorstehend bereits erwähnte Art. 298 AEUV⁶⁵ i. V. m. den Pflichten aus der Unionstreue gem. Art. 4 Abs. 3 EUV⁶⁶ einen legitimierenden Anknüpfungspunkt.

Mit Blick auf die Eingriffstiefe in die mitgliedstaatliche Souveränität (hier die sog. Verwaltungsautonomie) und das Subsidiaritätsprinzip kann das so skizzierte Vorgehen im Rahmen der europäischen Auffangverantwortung freilich nur unter eng umgrenzten Voraussetzungen zulässig sein⁶⁷: So muss es um eine konkrete Gefahr für die Verwirklichung eines europäischen öffentlichen Guts gehen, das zu den Prioritäten der EU zählt bzw. dessen Erfüllung von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit einer europäischen Politik ist. Die europäische Aufgabenübernahme kann nur als *ultima ratio*, wenn also der Mitgliedstaat die europäische Unterstützung nicht annimmt oder diese nicht fruchtet, in Betracht kommen und sie muss zeitlich auf die Beseitigung der Gefahr für die Verwirklichung

61 Es handelt sich um einen 2015 etablierten Dienst der Kommission basierend auf den Krisenerfahrungen vor allem in Griechenland, hierzu *Weinzierl*, in: Klemm/Schultheiß (Hrsg.), *Die Krise in Griechenland*, 2015, S. 448 ff.

62 Zum Begriff: *Steinbach/van Aaken*, *Ökonomische Analyse des Völker- und Europarechts*, 2019, S. 49 ff., 70 ff.; zu diesem Begründungsansatz *Glienicker Gruppe*, ZRP 2013, S. 248 ff.

63 Dazu *Calliess*, in: *Brugger/Kirste/Anderheiden* (Hrsg.), *Gemeinwohl in Deutschland, Europa und der Welt*, 2002, S. 173 ff.

64 Vgl. *Calliess* (Fn. 57), § 34 Rn. 1 ff.

65 Zu dieser Norm *Ruffert* (Fn. 9), Art. 298 AEUV Rn. 2 ff.

66 Zu den Pflichten *Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 9), Art. 4 EUV Rn. 86 ff., insbes. Rn. 118 ff., 179 ff.

67 Vgl. *Calliess* (Fn. 55), § 34 Rn. 58 ff.

des europäischen öffentlichen Guts begrenzt sein. Schließlich ist sie nur nach Zustimmung des Rates der EU, der insoweit allerdings nicht einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, möglich. Nach dem ESMA-Urteil des EuGH können einer Agentur schon heute direkte Überprüfungs- und Durchsetzungszuständigkeiten, einschließlich der Befugnis, Bußgelder zu verhängen, übertragen werden. Es dürfen jedoch weiterhin keine eigenständigen Zuständigkeiten der Agentur begründet werden; ihr Handlungsspielraum muss durch den zugrunde liegenden Rechtsakt klar begrenzt sein. Wenn eine Rückbindung von Entscheidungen der Agentur an den Rat erfolgt, können einer Agentur jedoch darüberhinausgehende Befugnisse übertragen werden.⁶⁸ Ein wegweisendes Modell schuf in diesem Zusammenhang die Verordnung über eine Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache aus dem Jahre 2016, deren Neufassung die als europäische Auffangverantwortung konzipierten Übernahme- und Handlungsmöglichkeiten der Agentur wieder abgeschwächt hat.⁶⁹ Im Falle von Vollzugsdefiziten kann die Agentur Empfehlungen aussprechen und finanzielle, personelle oder technische Unterstützung leisten. Wenn aber die nationalen Behörden nicht kooperieren, dann konnte sie nach der alten Verordnung von 2016 – legitimiert durch einen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit – als *ultima ratio* auch ohne vorherige Anfrage seitens des betroffenen Mitgliedstaats selbst einschreiten, hatte also ein eng umgrenztes Selbsteintrittsrecht.⁷⁰

II. Das Organisationsrecht als Rahmen jeder Neuorganisation der Kommission

1. Grundlagen

Im Laufe der Zeit hat sich ein echtes Organisationsrecht der EU herausgebildet.⁷¹ Für die Organisationsstruktur der Kommission gibt Art. 17 EUV einige Rahmenbedingungen vor. Aus Art. 17 Abs. 6 lit. c EUV ergibt sich zunächst, dass es im Kommissionskollegium Vizepräsidenten geben soll,

68 *Orator* (Fn. 45), S. 185 ff., 459 ff.

69 Vgl. Verordnung (EU) 2016/1624 abgelöst durch Verordnung (EU) 2019/1896; vgl. insbes. deren Art. 42. Vertiefend dazu ausführlich *Strobel*, Föderative Rechtsdurchsetzung, i. E.

70 Zur Idee: *Calliess* (Fn. 54), S. 6; ausführlich *Strobel* (Fn. 69), i. E.

71 Grundlegend *Ruffert*, Law of Administrative Organization of the EU, 2020.

die, bis auf den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, vom Kommissionspräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder der Kommission ernannt werden. Die Anzahl der Vizepräsidenten wird durch die Vorschrift nicht begrenzt und bleibt somit offen.⁷² Dem Präsidenten kommt laut Art. 248 AEUV überdies die Kompetenz zu, die Zuständigkeiten der Kommission zwischen ihren Mitgliedern aufzuteilen, womit das Ressortprinzip vertraglich verankert wird.⁷³ Diese beiden präsidentialen Befugnisse – Beschluss über die interne Organisation und Ressortzuteilung – sind Ausdruck der Organisationskompetenz des Präsidenten, die wiederum Teil des Selbstorganisationsrecht der Kommission ist.⁷⁴

Hiermit eng verbunden ist eine von der *Juncker*-Kommission vorangetriebene politische Neuorganisation der Kommission im Hinblick auf die Zahl der Ressorts. Zwar hatte der Vertrag von Lissabon ein Rotationsystem festgelegt, mit dem die Verkleinerung der Kommission auf Zweidrittel der Anzahl der Mitgliedstaaten erreicht werden sollte (Art. 17 Abs. 5 EUV).⁷⁵ Insoweit ist von Bedeutung, dass die Kommission gerade kein Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten ist, dies sind der Europäische Rat (Art. 15 EUV) und der Ministerrat der EU (Art. 16 EUV). Die Mitglieder der Kommission sind nicht „Vertreter“ ihrer Mitgliedstaaten im engeren Sinne und dürfen daher bei ihrer Arbeit auch nicht auf Weisung ihres Mitgliedstaates agieren.

Um einer zweiten Ablehnung des Vertrags durch Irland zu entgehen, machte der Europäische Rat 2013 von der in Art. 17 Abs. 5 S. 1 EUV normierten Möglichkeit Gebrauch, die Größe des Kollegiums durch einstimmigen Beschluss zu ändern.⁷⁶ Somit besteht trotz des Wortlauts des Art. 17 Abs. 5 S. 1 EUV weiterhin die Vorgabe, dass jeder Mitgliedstaat der EU berechtigt ist, einen Kommissar in das Kollegium zu entsenden.

Bei aktuell 27 Mitgliedstaaten kann jedoch nicht jedem der 27 Kommissare sinnvoll ein eigenes Ressort zugewiesen werden, ohne dass die Kohärenz der politischen Ergebnisse leidet. Durch die erwähnte Möglichkeit die Zahl der Vizepräsidenten zu erhöhen und deren Aufwertung zu Koordinatoren von Kommissarsgruppen bzw. Projektteams konnte die Zahl der Ressorts reduziert und eine Lösung für das Problem des übergroßen

72 Ruffert (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 32.

73 Ruffert (Fn. 9), Art. 248 AEUV Rn. 3.

74 Kugelmann, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 248 AEUV Rn. 1.

75 Ruffert (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 25.

76 Vgl. Beschluss des Europäischen Rates vom 22. 5. 2013 über die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission (2013/272/EU), ABl. 2013 L Nr. 165/98.

Kollegiums gefunden werden. Dies ermöglicht zugleich eine größere Einheitlichkeit der Arbeitsergebnisse der Kommission, was wiederum für die Außenwirkung und die Umsetzung der thematischen Prioritätensetzung des Kommissionspräsidenten von Vorteil ist.⁷⁷

Die Arbeitsweise der Kommission selbst ist in den Verträgen nicht ausdrücklich normiert. In Art. 17 Abs. 6 lit. b EUV werden lediglich Prinzipien festgelegt, an denen sich die Kommissionstätigkeit auszurichten hat. Hiernach hat der Präsident der Kommission die Kohärenz, die Effektivität und das Kollegialitätsprinzip im Rahmen ihrer Tätigkeit sicherzustellen. Darüber hinaus legt letztlich jede Kommission ihre organisatorischen Strukturen und ihre internen Arbeitsprozesse im Rahmen ihres Selbstorganisationsrechts selbst fest. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang zunächst die Geschäftsordnung der Kommission (GO-KOM), welche ihr ordnungsgemäßes Arbeiten und das ihrer Dienststellen gewährleisten soll (vgl. Art. 249 Abs. 1 S. 1 AEUV). Der genaue Ablauf der Kommissionsarbeit wird in den Arbeitsmethoden der jeweiligen Kommission weiter konkretisiert.⁷⁸ Die Geschäftsordnungskompetenz kommt zwar dem gesamten Kollegium zu, da die Geschäftsordnung gem. Art. 250 Abs. 1 AEUV mit der Mehrheit der Mitglieder der Kommission beschlossen wird. In der Praxis wird die Geschäftsordnung jedoch auf Vorschlag des Präsidenten hin erlassen⁷⁹, womit ihm in organisatorischer Hinsicht große interne Gestaltungsmöglichkeiten gewährt werden.⁸⁰ Kennzeichnend für die Geschäftsordnungskompetenz als Ausfluss des Selbstorganisationsrechts der Kommission ist außerdem, dass die Geschäftsordnung keiner Genehmigung durch eine andere Institution oder ein anderes Organ bedarf.⁸¹ Zusätzlich zur Geschäftsordnung kann die Kommission zudem Ausführungsbestimmungen erlassen, die Arbeitsabläufe und praktische Details näher festlegen.⁸²

77 *Russack* (Fn. 22), S. 6.

78 Siehe für die Kommission von *der Leyen*: *Europäische Kommission* (Fn. 21).

79 *Martenczuk*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 26), Art. 17 EUV Rn. 95.

80 Anzumerken ist allerdings, dass nicht jede Kommission sich eine neue Geschäftsordnung gibt. Trotz der erheblichen Umorganisationsmaßnahmen, die Präsident *Juncker* in seiner Amtszeit vornahm (worauf im Weiteren ausführlicher eingegangen wird), wurde die Geschäftsordnung der Kommission unter *Juncker* nicht geändert, vgl. *Martenczuk* (Fn. 77), Art. 249 AEUV Rn. 5. Die aktuell gültige Geschäftsordnung wurde von der Kommission *Barroso II* beschlossen, siehe Beschluss der Kommission vom 24. 2. 2010 zur Änderung ihrer Geschäftsordnung, ABl. 2010 L Nr. 55/60, zuletzt geändert durch Beschluss vom 9. 11. 2011, ABl. 2011 L Nr. 296/58.

81 *Martenczuk* (Fn. 79), Art. 249 AEUV Rn. 2.

2. Einzelfragen

Gleichwohl gibt es organisationsrechtliche Vorgaben, die die Gestaltungsmöglichkeiten in der internen Organisation der Kommission begrenzen.

a) Das Kollegialitätsprinzip

Ausgangspunkt der Geschäftsordnung ist das Kollegialitätsprinzip (vgl. Art. 1 GO-KOM). Dieses besagt zunächst, dass für sämtliche Beschlüsse der Kommission das Mehrheitsprinzip gilt (Art. 250 Abs. 1 AEUV und Art. 8 Abs. 3 GO-KOM). Jeder Kommissar hat das Recht, bei sämtlichen EU-Angelegenheiten abzustimmen, nicht nur bei denen, die sein eigenes Ressort betreffen.⁸³ Dementsprechend tragen die Kommissare die gemeinsame Verantwortung für die Beschlussfassung.⁸⁴ Kollegialität impliziert damit letztlich die Vermittlung einer gemeinsamen Botschaft.⁸⁵ Hieraus folgt, dass sich ein Kommissionsmitglied nicht nachträglich von einem gemeinsam gefassten Beschluss distanzieren kann, sondern diesen öffentlich unterstützen und falls nötig verteidigen muss.⁸⁶ Zwar besteht gemäß Art. 8 Abs. 2 GO-KOM für jedes Kommissionsmitglied die Möglichkeit, eine Beschlussfassung durch Abstimmung zu beantragen. Dies geschieht in der Praxis aber so gut wie nie.⁸⁷ Mit dem Kollegialitätsprinzip soll in erster Linie die Unabhängigkeit der Kommissare geschützt werden, insbesondere vor externen Einflüssen etwa seitens nationaler Regierungen oder Lobbys.⁸⁸

In der Geschäftsordnung wird die Kollegialität durch weitere Grundsätze geschützt. So müssen sämtliche Kommissionsmitglieder grundsätzlich bei allen Sitzungen anwesend sein (Art. 5 Abs. 3 S. 1 GO-KOM). Zum Schutze der Entscheidungsfindung findet der Vertraulichkeitsgrundsatz (Art. 9 GO-KOM) Anwendung.⁸⁹ Dieser Grundsatz gilt für die Kollegiumssitzungen

82 Martenczuk (Fn. 79), Art. 249 AEUV Rn. 4.

83 Russack (Fn. 22), S. 5 Fn. 14.

84 Nugent/Rhinard, *The European Commission*, 2. Aufl. 2015, S. 116.

85 Leino-Sandberg (Fn. 10), S. 149.

86 Nugent/Rhinard (Fn. 84), S. 96.

87 Vgl. für die Barroso-Kommission Peterson (Fn. 16), S. 4; während der Juncker-Kommission gab es laut der internen Aussage eines damaligen Kommissionsmitglieds keine einzige Abstimmung, vgl. Leino-Sandberg (Fn. 10), S. 149 Fn. 70.

88 Nugent/Rhinard (Fn. 84), S. 116.

89 Dieser wird ergänzt durch die generelle Geheimhaltungspflicht für EU-Beamten (Art. 17 EU-Beamtenstatut), welche auch nach Beendigung der Tätigkeit fortwirkt (vgl. Art. 339 AEUV).

selbst, aber auch für die internen Diskussionsprozesse in den Dienststellen der Kommission, etwa im JD.⁹⁰ Diese Sichtweise der Kommission wird hinsichtlich der internen Beratungen innerhalb der Kommission vom EuGH unterstützt.⁹¹

In der Praxis hat das Kollegialitätsprinzip freilich zunehmend Veränderungen erfahren: Zum einen findet die vertiefende inhaltliche Erörterung außerhalb des Kollegiums statt. So verlagerten sich schon unter Kommissionspräsident *Barroso* Austausch und Diskussionen verstärkt in bilaterale Gespräche zwischen dem Präsidenten und seinen Kommissaren. In der *Juncker*-Kommission wurde die Klärung strittiger Fragen weitgehend an die Vizepräsidenten delegiert. Dies mit dem Ziel, dass in der wöchentlichen Sitzung des Kollegiums ohne Kontroversen effizient entschieden werden kann. Hintergrund ist die Einsicht, dass das Kollegialitätsprinzip mit Blick auf die Größe des Kollegiums unter Effizienzgesichtspunkten nicht mehr in dem Umfang aufrechterhalten werden kann, wie es zu Beginn des Integrationsprozesses mit nur sechs Mitgliedstaaten vorgesehen war.⁹²

Zum anderen hat die stärkere Stellung des Kommissionspräsidenten zu Änderungen geführt. Insbesondere die Leitlinienkompetenz des Präsidenten (Art. 17 Abs. 6 lit. a EUV) steht – wie mittlerweile auch Art. 1 GO-KOM spiegelt – in einem Spannungsverhältnis zum Kollegialitätsprinzip.⁹³ Art. 2 und 3 Abs. 1 GO-KOM zeugen von der verstärkten Ausrichtung des Arbeitsprogramms der Kommission auf die Leitlinien.⁹⁴ Die politischen Leitlinien

90 Siehe dazu *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 150.

91 EuG, Rs. T-851/16 (Access Info Europe/Kommission), ECLI:EU:C:2013:671, Rn. 93; differenzierter: EuGH, Rs. C-57/16 P (ClientEarth/Kommission), ECLI:EU:C:2018:660, Rn. 104, 109.

92 *Russack* (Fn. 22), S. 4 f.; ausführlich zur Entstehung der nach wie vor ungelösten Debatte über die richtige Größe der Kommission siehe *Peterson* (Fn. 16), S. 3 f.; siehe auch *Ruffert* (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 26, wonach die Besetzung der Kommission mit je einem Kommentar pro Mitgliedstaat auf eine grundsätzliche Fehldeutung der Kommission als Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten zurückzuführen sei; zu den weiteren Pro- und Contra-Argumenten einer großen Kommission siehe *Schima*, Organisation und Arbeitsweise der Kommission, in: *Eilmansberger/Griller/Obwexer* (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2011, S. 253 f. m. w. N.

93 *Ruffert* (Fn. 9), Art. 17 EUV Rn. 28; neben der Leitlinienkompetenz begründet auch das sog. Ressortprinzip (vgl. Art. 248 AEUV und Art. 3 GO-KOM) die starke Stellung des Präsidenten, zumal die Ressorts den übergeordneten Politikfeldern zugeordnet werden; zu den weiteren Rechten des Kommissionspräsidenten siehe *European Parliamentary Research Service*, Role and election of the President of the European Commission, Briefing vom 11. 7. 2014, S. 3.

94 Siehe auch *Schima* (Fn. 92), S. 261.

bestimmen demnach auch, welche Punkte auf die Tagesordnungen der Kollegiumssitzungen gesetzt werden.⁹⁵ In diesem Kontext spielt auch die im Zuge des Spitzenkandidatensystems intensiviertere Beziehung zwischen Europäischem Parlament und Kommission eine maßgebliche Rolle.⁹⁶ Dadurch, dass der Kommissionspräsident aufgrund der im Einklang mit dem Parlament getroffenen Vereinbarung über die politischen Leitlinien diesem in besonderer Weise verpflichtet ist, ist er politisch in der Verantwortung und legitimiert, diese im Kollegium umzusetzen.⁹⁷ Können strittige Fragen nicht zwischen den Vizepräsidenten und ihren Kabinetten geklärt werden, so schaltet sich der Präsident (oder sein Kabinettschef) moderierend oder – basierend auf seiner erwähnten Leitlinienkompetenz – steuernd in die Lösung ein.

b) Die Entscheidungsfindung

Zunächst legt der Präsident – unterstützt durch das Generalsekretariat – die Tagesordnung für jede Sitzung fest.⁹⁸ Vor der wöchentlichen Kollegiumssitzung der Kommissare werden im Hinblick darauf sodann zahlreiche „pre-meetings“ durchgeführt, an denen üblicherweise die fachlich zuständigen Kabinettsmitglieder der jeweiligen Kommissare teilnehmen. Neben der gegenseitigen Information geht es vor allem darum, etwaige Differenzen bereits vor der Kollegiumssitzung zu identifizieren, wenn möglich vorab auszuräumen oder aber, wenn dies nicht möglich ist, auf die Tagesordnung des Kollegiums zu bringen.⁹⁹ Das wichtigste pre-meeting ist dasjenige der Kabinettschefs (auch HEBDO genannt), das vom Generalsekretär der Kommission geleitet wird und hauptsächlich dazu dient, die vorgeschlagene

95 So ist nach den Durchführungsbestimmungen zu Art. 6 GO-KOM bei einem Antrag auf Aufnahme in die Tagesordnung der Bezug zu den vom Präsidenten festgelegten Leitlinien anzugeben, vgl. *Schima* (Fn. 92), S. 262.

96 So analysieren Dienststellen der Kommission die Positionen wichtiger Parlamentsmitglieder und versuchen, diese in ihren Vorbereitungen zu antizipieren und die Entwicklung im Blick zu behalten; auch in den Trilogverhandlungen spiegelt der Lösungsansatz der Kommission immer häufiger den des EP wider; vgl. *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 183.

97 *Schima* (Fn. 92), S. 257; *Juncker* sprach in diesem Zusammenhang von einem „politischen Vertrag“, den er mit dem EP auf der Basis seiner politischen Leitlinien geschlossen habe, vgl. *Peterson* (Fn. 16), S. 10.

98 Art. 6 Abs. 1 GO-KOM sowie *Europäische Kommission*, C(2014) 9004 (Fn. 21), S. 4, *Europäische Kommission*, P(2019) 2 (Fn. 21), S. 5.

99 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 121.

Agenda zu überprüfen und so sicherzustellen, dass die Sitzungen des Kollegiums reibungslos und effizient verlaufen.¹⁰⁰

Neben den Vorarbeiten auf Kabinettssebene spielen auch die erwähnten, von den Vizepräsidenten geleiteten sog. Kommissarsgruppen (Projektteams) eine wichtige Rolle für die Beschlussvorbereitung.¹⁰¹ Diese sind nicht befugt, selbst Beschlüsse zu fassen, sondern bereiten bestimmte Beratungen im Kollegium vor und tragen auf diese Weise zur Koordination und Vorbereitung der Arbeit der Kommission in Übereinstimmung mit den durch den Präsidenten festgelegten politischen Leitlinien bei.¹⁰²

Im Rahmen der vorstehend skizzierten Entscheidungsfindung hat sich durch die zunehmende Politisierung der Kommission (bereits seit der *Barroso*-Kommission) die Rolle des Generalsekretariats verändert (vgl. etwa Art. 20 GO-KOM).¹⁰³ Das Generalsekretariat (und insbesondere sein Generalsekretär) ist vom neutralen Schiedsrichter verstärkt zu einem verlängerten Arm des Präsidenten und „Vollstrecker“ seiner politischen Agenda geworden.¹⁰⁴

c) Verfahren der Beschlussfassung

Die GO-KOM unterscheidet zwischen vier verschiedenen Beschlussverfahren (vgl. Art. 4 GO-KOM). Die Kollegiumssitzungen sind das übliche Verfahren, welches immer dann Anwendung findet, wenn keines der anderen Beschlussverfahren einschlägig ist.¹⁰⁵ Sie finden wöchentlich am Mittwoch in Brüssel und in den Sitzungswochen des EP in Straßburg immer dienstags statt.¹⁰⁶ Grundsätzlich besteht für alle Kommissionsmitglieder Teilnahmepflicht (Art. 5 Abs. 3 GO-KOM), eine Befreiung ist nur in engen

100 *Europäische Kommission*, P(2019) 2 (Fn. 21), S. 7 f.; von großer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das GRI, das so etwas wie eine Filterfunktion im Vorbereitungsprozess ausübt und so letztlich den Weg für Hebdo und das Kollegium ebnet; vgl. *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 144.

101 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 121.

102 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

103 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 183 f.

104 *Peterson* (Fn. 16), S. 4.

105 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 119; allerdings werden nur durchschnittlich ein Prozent der jährlichen Kommissionsbeschlüsse im mündlichen Verfahren verabschiedet, vgl. *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 144.

106 *Europäische Kommission*, P(2019) 2 (Fn. 21), S. 5.

Grenzen (schriftlicher Antrag, nur in ordnungsgemäß begründeten Fällen, ausschließliche Befugnis des Präsidenten) gestattet.¹⁰⁷

Gegenstand des mündlichen Verfahrens sind alle Initiativen, die wegen ihrer grundlegenden Bedeutung ausschließlich in der Kollegiumssitzung beschlossen werden können. Hierzu gehören vor allem z. B. Legislativvorschläge von politischer und/oder strategischer Bedeutung, im Laufe von Legislativverfahren oder im Rahmen der Außenvertretung der Union zu vertretende Standpunkte, Beschlüsse über Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten, Europäische Bürgerinitiativen oder Initiativen des Europäischen Parlaments nach Art. 225 AEUV.¹⁰⁸

Das schriftliche Verfahren ist anwendbar in allen Fällen, in denen (z. B. angesichts des eher technischen Charakters der Maßnahme) eine Beratung nicht notwendig erscheint, da alle beteiligten Generaldirektionen dem Vorschlag vorher zugestimmt haben und der JD ebenfalls keine Einwände hat (Art. 12 Abs. 1 GO-KOM). Wenn bis zu einer vorher festgelegten (in der Regel sehr kurzen)¹⁰⁹ Frist kein Einspruch erhoben wird, gilt der Vorschlag als angenommen (Art. 12 Abs. 4 S. 1 GO-KOM). Die Kollegialität wird dadurch sichergestellt, dass alle Kabinette Kopien des Vorschlagsentwurfs erhalten und jeder Kommissar Einspruch erheben und die Behandlung der Maßnahme in einer mündlichen Kollegiumssitzung beantragen kann.

Überdies können gem. Art. 13 Abs. 1 GO-KOM ein oder mehrere Mitglieder der Kommission ermächtigt werden, in ihrem Namen „Maßnahmen der Geschäftsführung und Verwaltung“ zu treffen. Auch Subdelegationen an Generaldirektoren sind möglich (Abs. 3). Der Kommissionspräsident hat das Recht zur Co-Entscheidung mit den jeweiligen Kommissaren.¹¹⁰ Um die Agenda für die Kollegiumssitzungen weiter zu entlasten, können unter ähnlichen Voraussetzungen Entscheidungsbefugnisse sogar direkt an (General-)Direktoren delegiert werden, die dann ermächtigt sind, im Namen der Kommission zu handeln. Typische Fälle betreffen etwa Beschaffungs- und Finanzierungsfragen.¹¹¹

107 *Europäische Kommission*, P(2019) 2 (Fn. 21), S. 5; Art. 5 Abs. 3 GO-KOM.

108 *Europäische Kommission*, P(2019) 2 (Fn. 21), S. 5 f.

109 Die Frist beläuft sich normalerweise auf wenige Tage, vgl. *Nugent/Rhinard* (Fn. 82), S. 119.

110 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 119.

111 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 118.

III. Die „politische“ Kommission im Spannungsfeld zwischen Politik und Verwaltung

1. Das Konzept der „politischen“ Kommission unter Präsident Juncker

Der Einfluss, den der amtierende Kommissionspräsident auf die Organisation und Arbeitsweise der Kommission hat, zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der Kommission unter *Jean-Claude Juncker* von 2014 bis 2019. Schon vor seiner Wahl zum Kommissionspräsidenten verkündete er in seiner „Bewerbungsrede“ vor dem Europäischen Parlament am 15. 7. 2014 im Zusammenhang mit seinen Plänen für eine „politische“ Kommission, dass die Kommission nicht nur ein „technischer Ausschuss“ unter Weisung anderer Organe sei und unter ihm „sehr politisch“ sein werde.¹¹²

a) Politische Priorisierung von Politiken

Mit dem Konzept einer Politischen Kommission ist weniger eine parteipolitischere Orientierung der Kommission gemeint¹¹³ – auch wenn manche Entscheidungen von Präsident *Juncker* (z. B. in der Eurogruppe, als es um Sanktionen ging, oder während der Migrationskrise) durchaus parteipolitisch mitgeprägt waren. Zuvorderst definierte die *Juncker*-Kommission „politisch“ jedoch als inhaltliche Priorisierung von Politiken, in denen der größte Handlungsbedarf besteht.¹¹⁴ Hierfür steht *Junckers* von Beginn seiner Amtszeit an propagiertes Motto, die Kommission solle „*big on big things, small on small things*“¹¹⁵ sein, sie solle „in großen Fragen Größe und Ehrgeiz zeig[en] und sich in kleinen Fragen durch Zurückhaltung und Bescheidenheit auszeichne[n]“.¹¹⁶ Konkret beinhaltet die Priorisierung eine Definition von Politikbereichen in denen die EU(-Kommission) einen Mehrwert gegenüber nationaler Politik beisteuern kann und die Begren-

112 *Juncker*, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 15. 7. 2014, S. 16.

113 So bewertet ein hochrangiger Beamter des Generalsekretariats der Kommission eine potentielle parteipolitischere Ausrichtung der Kommission als unangemessen, vgl. *Peterson* (Fn. 16), S. 12.

114 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

115 *European Commission* (Fn. 53), S. 2.

116 *Juncker* (Fn. 112), S. 3.

zung ihrer Arbeit auf diese Bereiche.¹¹⁷ Hierauf konzentriert sich die Arbeit, Detailfragen und weniger wichtige Themengebiete sollen den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.¹¹⁸ Damit reagierte die Kommission politisch auf die vielfach geäußerte Kritik, eine gesichtslose, technokratische Behörde zu sein, die „Kleines zu groß und Großes zu klein“ behandle und damit das Leben der Unionsbürgerinnen und -bürger überreguliere.¹¹⁹ Dementsprechend veröffentlichte *Juncker* in Umsetzung seines Mottos eine politische Agenda „für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel“¹²⁰, im Zuge derer 10 Politikfelder seitens der Kommission mit Priorität verfolgt werden sollten.¹²¹ Diese inhaltliche Priorisierung und damit einhergehende Einschränkung der inhaltlichen Arbeit traf jedoch nicht nur auf Zuspruch – es gab unter anderem Kritik aus dem Europäischen Parlament, das unzufrieden war, weil zum einen seitens der Kommission weniger Legislativvorschläge vorgelegt wurden und es zum anderen inhaltlich mehr als die von *Juncker* priorisierten Themen mit seiner Arbeit abdecken wollte.¹²²

b) Von einer (Bottom-Up) zu einer (Top-Down) Organisation

Die inhaltliche Priorisierung wurde organisatorisch mit einer neuen Arbeitsweise der Kommission gekoppelt. Denn nach dem Konzept der Politischen Kommission ist die Verwaltungsebene notwendig der politischen Ebene untergeordnet.¹²³ Um die inhaltliche Konzentration der Kommissionsarbeit auf bestimmte Politikbereiche zu ermöglichen, erfolgte eine Reform der internen Organisation mit der einerseits die Effizienz gesteigert und andererseits die Arbeit der Kommissare und Generaldirektionen besser gesteuert und kontrolliert werden kann. Konkret wurden neue Hierarchien und Strukturen im Kommissionskollegium eingeführt, im Zuge derer die von der unteren, administrativen Ebene getriebene (*Bottom-Up*) Arbeitsweise des Kommissionsapparats auf eine stärker von der Kommissionsspitze politisch gesteuerte (*Top-Down*) Arbeitsweise ausgerichtet wer-

117 *Russack* (Fn. 22), S. 10.

118 Zu dieser neuen Arbeitsmethode auch *Calliess*, *Yearbook of European Law* 2021, Oxford 2022, S. 3 (12 ff.).

119 Exemplarisch *Bittner*, *So nicht*, Europa, 2010, S. 19 ff.

120 *Juncker* (Fn. 112), S. 3, 14.

121 *Peterson* (Fn. 16), S. 10.

122 *Russack* (Fn. 22), S. 4; *Peterson* (Fn. 16), S. 15.

123 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

den sollte.¹²⁴ Wurden also z. B. bislang Initiativen überwiegend auf der Verwaltungsebene, in den Generaldirektionen, angestoßen, gewährleistet der Übergang zu einem Top-Down Ansatz eine stärkere politische und inhaltliche Kontrolle über die Legislativvorschläge der Kommission seitens des Präsidenten.¹²⁵

c) Vizepräsidenten und Fachkommissare vereint in thematischen Projektteams

Wurde die Vizepräsidentschaft früher zumeist als reiner Ehrentitel charakterisiert¹²⁶, so wurde sie seit der *Juncker*-Kommission aufgewertet. Zum einen, indem jedem Vizepräsidenten ein ressortübergreifender Zuständigkeitsbereich wie z. B. „Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik“ oder „digitaler Binnenmarkt“ zugeordnet wurde¹²⁷, der ihn dazu berechtigt, die Arbeit der in das ihnen zugeteilte Fachgebiet fallenden Fachkommissare in den bereits erwähnten Projektteams zu koordinieren und zu leiten.¹²⁸ Durch die Einführung der neuen Kompetenzen der Vizepräsidenten wurde *Juncker* zum ersten Kommissionspräsidenten, der die politische Ebene der Kommission *zweistufig* einteilte. Die erste Gruppe bestand aus *Juncker* als Präsidenten und sieben Vizepräsidenten *ohne* ihnen zugeordnete Generaldirektion, die zweite Gruppe aus zwanzig Fachkommissaren *mit* Generaldirektion, deren Arbeit von der ersten Gruppe koordiniert (und beaufsichtigt) wird.¹²⁹

Dadurch, dass nach dem neuen System die Fachkommissare in den Projektgruppen an die Vizepräsidenten zu berichten hatten, scheint sich – entgegen dem Grundsatz der Gleichheit aller Kommissare – eine hierarchische Ordnung in Form einer Überordnung der Vizepräsidenten über den Rest des Kollegiums etabliert zu haben.¹³⁰ Zu bedenken ist insoweit aber, dass die übergeordneten Vizepräsidenten kaum Unterstützung durch die Verwaltungsebene haben, da ihnen selbst, anders als den Fachkommis-

124 *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (Fn. 17), S. 1022 f.

125 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

126 *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (Fn. 17), S. 1022.

127 *Peterson* (Fn. 16), S. 10.

128 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

129 *Peterson* (Fn. 16), S. 2.

130 *Russack* (Fn. 22), S. 5.

saren, nicht eigens eine der Generaldirektionen unterstellt ist.¹³¹ Die Fachkommissare kontrollieren daher den Zugang der Vizepräsidenten zu den Generaldirektionen und entscheiden damit, in welchem Umfang der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin in den administrativen Prozess eines konkreten Vorhabens eingebunden ist.¹³² Vor diesem Hintergrund besteht eine Balance der Macht, so dass man statt von Hierarchisierung eher von koordinierenden Teamleitern und inhaltlichen Teamplayern sprechen kann.¹³³

Zu den damit einhergehenden Veränderungen im Kommissionskollegium zählt die Förderung von Teamorientierung durch die Bündelung inhaltlich verwandter Ressorts in den bereits erwähnten sog. Projektteams, im Rahmen derer inhaltlich zusammengehörende Fachkommissare unter der Leitung je eines Vizepräsidenten zusammenkommen und aktuelle Dossiers aus Sicht ihrer verschiedenen thematischen Blickwinkel besprechen. In inhaltlicher Hinsicht sollen durch die integrative Zusammenarbeit die Nachteile und Gefahren eines „Silo-Thinking“ reduziert, politische Konflikte zwischen auf nationaler Ebene parteipolitisch unterschiedlich ausgerichteten Kommissaren entschärft und konstruktiv Lösungen ermöglicht werden.

Die damit angestrebte Arbeitsweise dient zugleich der Vorkoordination neuer Initiativen, die früh einsetzt, also bevor ein konkretes Vorhaben die administrative Prozedur in den Generaldirektionen durchläuft. Sie dient dazu, die übergeordneten politischen Implikationen zu diskutieren, technische Detailfragen sollen erst im späteren Prozess auf der administrativen Ebene aufgegriffen werden. Die Projektgruppen haben allerdings keine formelle Entscheidungsmacht, weshalb ihre (Vor-)Arbeit den folgenden Verwaltungsprozess nur unterstützt und nicht ersetzt.¹³⁴ Wichtig ist in diesem Kontext die Filterfunktion der Vizepräsidenten, die ihnen die Möglichkeit gibt, potenzielle bzw. aufkommende Gesetzesinitiativen frühzeitig in politischer Hinsicht zu prüfen.¹³⁵ Diese Filterfunktion wird dadurch

131 *Russack* (Fn. 22), S. 5. Stattdessen verlassen sich die Vizepräsidenten mehr auf das Generalsekretariat der Kommission, dessen Rolle durch *Juncker* gestärkt wurde und nun eine größere Koordinierungsrolle für große Vorhaben spielt als früher, wobei dieser Prozess allerdings schon von *Barroso* begonnen wurde. Vgl. *Peterson* (Fn. 16), S. 10.

132 *Russack* (Fn. 22), S. 5.

133 *Europäische Kommission*, The Juncker Commission: A strong and experienced team standing for change, Pressemitteilung, Brüssel, 10. 9. 2014.

134 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

135 *Brown*, The European Commission and Europe's Democratic Process, 2016, S. 93.

abgesichert, dass nur die Vizepräsidenten berechtigt sind, Besprechungspunkte auf die Tagesordnung von Kollegiumssitzungen zu setzen – mit der Konsequenz, dass von den Fachkommissaren initiierte Vorhaben, denen die Unterstützung des zuständigen Vizepräsidenten fehlt, es nicht bis ins Kollegium schaffen.¹³⁶ Die Filterfunktion der Vizepräsidenten dient somit nicht zuletzt dem Kommissionspräsidenten als Instrument, mit dem sichergestellt werden soll, dass sämtliche umzusetzende Vorhaben der Fachkommissare bzw. der Generaldirektorate thematisch auf einer Linie mit seinen Priorisierungen liegen.¹³⁷ Im Zuge dessen lässt das Kommissarskollegium die administrative Ebene weniger selbstständig arbeiten, leitet stattdessen stärker an und nimmt so verstärkt eine Rolle als Gubernative ein. Zugleich sollen die Projektteams und die Koordinierungsfunktion der Vizepräsidenten für mehr interne Kohärenz der Arbeit der Kommission sorgen. Die Teamarbeit zwischen den Kommissaren und ihren Kabinetten¹³⁸ soll unkooperative Silo-Mentalitäten, unter denen jeder Fachkommissar mit seiner Generaldirektion für sich allein arbeitet, ohne das Wissen mit anderen Generaldirektionen zu teilen und Fortschritte zu koordinieren, überwinden helfen.¹³⁹

Die von der *Juncker*-Kommission begonnene Entwicklung wurde durch Präsidentin *Ursula von der Leyen* fortgesetzt, auch wenn sie nicht als Spitzenkandidatin ins Amt kam. Sie hat acht Vizepräsidenten ernannt, denen jeweils mehrere Fachkommissare zugeordnet sind. Die von ihnen geleiteten Kommissarsgruppen werden jetzt nicht mehr Projektteams, sondern „Kollegiumsgruppen“ genannt, in denen die Vizepräsidenten die Arbeit im jeweiligen Fachbereich politisch lenken und koordinieren sollen. Neu gegenüber der *Juncker*-Kommission ist die Ernennung von drei Vizepräsidenten – *Frans Timmermans*, *Margrethe Vestager* und *Valdis Dombrovskis* – zu Exekutivvizepräsidenten, die zusätzlich zu ihren regulären Aufgaben als Vizepräsidenten für einen speziellen Politikbereich verantwortlich sind.¹⁴⁰

136 *Becker/Bauer/Connolly/Kassim* (Fn. 17), S. 1022.

137 Vgl. dazu auch die von Kommissionspräsident *Juncker* veröffentlichten Arbeitsmethoden, in denen er einen Zusammenhang zwischen der Arbeit der Projektteams und der von ihm angestrebten Schwerpunktsetzung herstellt: *Europäische Kommission*, Mitteilung des Präsidenten: Arbeitsmethoden der Kommission 2014–2019, Brüssel, 11. 11. 2014, C(2014) 9004, S. 3.

138 *Russack* (Fn. 22), S. 3.

139 *Peterson* (Fn. 16), S. 10. Das Abwenden von Silomentalitäten in der Kommission drückte *Juncker* in mehreren Veröffentlichungen konkret aus, vgl. z. B. *European Commission* (Fn. 51), S. 2.

140 *Europäische Kommission*, P(2019) 2 (Fn. 21), S. 9.

2. Herausforderungen mit Blick auf die klassische Organisationsstruktur der Kommission

Die obenstehenden Ausführungen machen deutlich, dass zwar eine grundsätzliche Trennung zwischen dem politischen Kollegialorgan der Kommission (inkl. Kabinetten) und den Dienststellen als administrativem Teil besteht. In der Praxis lassen sich politische und administrative Aufgaben jedoch häufig nicht klar voneinander trennen.¹⁴¹ Schon hieraus folgen Tätigkeitsüberschneidungen auf organisatorischer Ebene, die mit dem geschilderten Konzept der Politischen Kommission adressiert werden sollten. Mit der Politisierung sind jedoch auch darüberhinausgehende organisationsrechtliche Herausforderungen verbunden, die nachfolgend an zwei Beispielen beleuchtet werden sollen.

a) Politische Kommission und Juristischer Dienst (JD)

Nach seinem traditionellen Selbstverständnis steht der JD für eine Entpolitisierung der Arbeit der Kommission. Diesem zufolge verkörpert er als unabhängiger „Notar“ der Kommission die Rolle als eines im Grundsatz neutralen und objektiven Mittlers zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten.¹⁴² Gleichwohl implizieren die Aufgabenbereiche des JD seit jeher auch eine politische Dimension.¹⁴³ In allen relevanten politischen Formaten (Kollegium, HEBDO, GRI) nimmt der Generaldirektor des JD oder sein Stellvertreter teil.¹⁴⁴ Überdies soll der JD zu allen Entwürfen oder Vorschlägen für Rechtsakte und zu allen Dokumenten, die rechtliche Auswirkungen haben können, konsultiert werden.¹⁴⁵ Neben diesen formellen Befugnissen übt der JD zusätzlich auch informellen Einfluss aus, indem er den Entscheidungsträgern frühzeitig und in den verschiedenen Phasen von Verfahren Beratung anbietet.¹⁴⁶

141 *Hooghe/Rauh*, in: Hodson/Peterson (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, 2017, S. 191 f.; *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 199.

142 *Vachez*, *Brokering Europe: Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, LSE Legal Studies Working Paper 19 (2013), S. 17, 24 f.

143 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 141.

144 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 145.

145 *Smulders*, in: Garben u. a. (Hrsg.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, 2019, S. 195.

146 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 155; vgl. dazu vertiefend auch *European Commission*, 70 Years of EU Law (Fn. 37), S. 331 ff.

Überdies ist der JD zuständig für die Prozessführung der Kommission in ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“.¹⁴⁷ Hauptinstrument ist insoweit das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 AEUV. In prozessualer Hinsicht ist hier zwischen der Verfahrenseinleitung durch das Mahnschreiben samt begründeter Stellungnahme und der eigentlichen Klageerhebung zu unterscheiden. Letztere steht nach dem klaren Wortlaut des Art. 258 Abs. 2 AEUV („kann“) im Ermessen der Kommission. Hinsichtlich der Verfahrenseröffnung deutet der Wortlaut demgegenüber eher auf eine Amtspflicht hin, jedoch gehen die Meinungen angesichts des im Wortlaut des Art. 258 Abs. 1 AEUV angelegten Beurteilungsspielraums der Kommission insoweit auseinander, vermittelnd wird insoweit Entscheidungsspielraum für Bagatellfälle einerseits und grundlegende institutionelle Konflikte andererseits befürwortet.¹⁴⁸ Im Hinblick auf beide Verfahrensschritte wird der Spielraum materiell durch den in Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV niedergelegten Grundsatz der (rechtlichen) Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten sowie prozedural durch die Pflicht zu einer transparenten Handhabung und Begründung begrenzt. Insoweit kommt der 2017 erlassenen Mitteilung der Kommission¹⁴⁹ zentrale Bedeutung zu. In dem so gezogenen Rechtsrahmen konnten politische Erwägungen schon immer eine Rolle spielen: Ganz in diesem Sinne hat der EuGH sogar eine strategische Nutzung im Hinblick auf das der Kommission zustehende Ermessen bei der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren als rechtmäßig anerkannt, indem er feststellte, dass es keine Verpflichtung der Kommission zur Verfolgung eines Verstoßes gebe, selbst wenn dieser offensichtlich ist. Zugleich hat die Kommission das Recht, ein Verfahren jederzeit zu beenden, unabhängig davon, ob der betroffene Mitgliedstaat ihren Forderungen nachkommt.¹⁵⁰ Eine strategische Prozessführung, die politische Prioritäten der Kommission berücksichtigt, ist, so könnte man argumentieren, hierin und in der Doppelrolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“ und „Motor der Integration“ gem. Art. 17 EUV angelegt.¹⁵¹

147 Ausführlich *European Commission, 70 Years of EU Law* (Fn. 37), S. 292 ff.

148 Siehe dazu *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar*, 6. Auflage 2022, Art. 258, Rn. 41 ff. m.w.N.; eindeutig für "Ermessen" auch hier *European Commission, 70 Years of EU Law* (Fn. 37), S. 301 f.

149 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission: EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung (2017/C 18/02), 19. 1. 2017, S. 5; vgl. dazu *European Commission* (Fn. 37), 70 Years of EU Law, S. 301 ff.

150 EuGH, Rs. C-62/98 (Kommission/Portugal) ECLI:EU:C:2000:358, Rn. 37, EuGH, Rs. C-236/99 (Kommission/Königreich Belgien), ECLI:EU:C:2000:374, Rn. 28; vgl. dazu *European Commission, 70 Years of EU Law* (Fn. 37), S. 292 ff.

Nicht von ungefähr hatte das Konzept einer Politischen Kommission unter *Juncker* daher auch Auswirkungen auf alle Aufgabenbereiche des Juristischen Diensts. Zumal der JD, anders als reguläre Generaldirektionen, dem Kommissionspräsidenten in administrativer Hinsicht direkt unterstellt ist.¹⁵² Zwar kann er diesem keinerlei *inhaltliche* Weisungen in Bezug auf das Verfassen von rechtlichen Gutachten oder Stellungnahmen geben¹⁵³, so gesehen ist und bleibt der JD in der Tat ein unabhängiger „Notar“ der Kommission. Gleichwohl hat sich z. B. die Prozessführungsstrategie der Kommission unter *Juncker* geändert: Selektivität im Sinne des erwähnten Leitmotivs „to be big on big things and small on small things“ wurde mit der bereits erwähnten Mitteilung von 2017 zu einer politischen Maxime, um effizienter u.a. solche Verstöße verfolgen zu können, die der Verwirklichung wichtiger politischer Ziele der EU entgegenstehen, zugleich aber Fälle von geringerer Bedeutung für das Unionsinteresse nicht weiter zu verfolgen.¹⁵⁴ Letzteres wurde mitunter kritisch als *Junckers Blackbox* bezeichnet.¹⁵⁵ Politisch mag man darüber streiten. In rechtlicher Hinsicht haben jedoch selbst Mitglieder des Juristischen Dienstes der Kommission die Strategie der politischen Prioritätensetzung als Ausdruck des generellen Ermessens der Kommission im Rahmen des Art. 258 Abs. 1 und Abs. 2 AEUV eingeordnet und dies unter Heranziehung einer Entscheidung des EuGH aus dem Jahre 2019, die allerdings nicht Art. 258 AEUV betraf, mit der Sicherung der Unabhängigkeit der Kommission und ihrer Verpflichtung auf das allgemeine Unionsinteresse gem. Art. 17 Abs. 3 UAbs. 3 EUV begründet.¹⁵⁶

151 *Hofmann*, *Strategies of the Repeat Player: The European Commission between Courtroom and Legislature*, 2013, S. 66; interessant dazu die Selbsteinschätzung der Kommission: *European Commission, 70 Years of EU Law* (Fn. 37), S. 292 ff., insbesondere S. 301 f.

152 *Pérez*, in: *Bussière u. a. (Hrsg.), The European Commission 1973–1986: History and Memories of an Institution*, 2014, S. 115 (118).

153 *Pérez* (Fn. 152), S. 118.

154 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission: EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung (2017/C 18/02), 19. I. 2017, S. 5; vgl. dazu *European Commission* (Fn. 37), 70 Years of EU Law, S. 301 ff.

155 *Leino-Sandberg* (Fn. 10), S. 186.

156 *European Commission*, 70 Years of EU Law (Fn. 37), S. 301 f. unter Hinweis auf EuG, Rs. T-310/18, ECLI:EU:T:2019:757 - EPSU, aber mit leisen Zweifeln hinsichtlich des Kriteriums der Prioritäten: "... important EU policy objectives as a vague positive priority... raise the question of whether this discretion is in line with the Commission's role as guardian of the EU treaty."

Maßgeblich war aber ohnehin die Erwartung der Juncker-Kommission, dass sich der JD im (politisch-demokratischen) Gesetzgebungsverfahren weniger als unabhängiger „Notar“ und Ratgeber verstehen sollte, sondern mit Blick auf politische Prioritäten verstärkt auch als interessenorientierter Anwalt der Kommission, der politisches Handeln ermöglicht. Mit anderen Worten sollte er seine Rolle weniger als kontrollierendes Korrektiv verstehen, dass politisches Handeln durch rechtliche Bedenken lähmt, sondern rechtliche Argumente finden, um politische Entscheidungen zu ermöglichen.

Inwieweit die so skizzierte Politisierung der Kommission die von Kritikern erhobene Forderung einer organisatorischen Reform des JD rechtfertigt¹⁵⁷, bedarf einer differenzierten Betrachtung. Insoweit ist vor allem die politische Aufgabe eines „Motors der Integration“, die die Kommission im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses hat, von der rechtlichen Aufgabe der Kommission als „Hüterin der Verträge“ zu trennen. Nur in letztere Rolle, bei der Wahrung des Unionsrechts, hat der JD die Funktion eines unabhängigen „Notars“ der Kommission, was im Rahmen der pflichtgemäßen Ermessensausübung eine strategische Prozessführung nicht ausschließt, solange die in Art. 4 Abs. 2 EUV vorgeschriebene rechtliche Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten samt einer transparenten Handhabung und Begründung gewährleistet ist. Demgegenüber ist das Initiativrecht und die darüber definierte Rolle der Kommission als „Motor der Integration“ im Gesetzgebungsverfahren genuin politisch, so dass der JD hier legitimerweise mehr in der Rolle eines rechtsberatenden „Anwalts“, der Lösungen ermöglicht, gefordert ist.

Im Hinblick auf die Trennung dieser beiden Funktionen des JD wäre eine Neuorganisation denkbar, im Zuge derer die beratende Funktion des JD im Gesetzgebungsverfahren, mithin also seine eher politische Rolle, in Form von Rechtsabteilungen in die jeweiligen Generaldirektionen verlagert würde. Jedoch würde der JD dann aufgespalten, was unter verschiedenen Gesichtspunkten von Nachteil wäre: Zum einen ginge die für die Funktion der Kommission als "Hüterin der Verträge", insbesondere im Vertragsverletzungsverfahren, notwendige Expertise verloren, zum anderen wäre dann die beratende Expertise fragmentiert, was zu einer Schwächung der politischen Steuerung aus dem "Berlaymont"-Gebäude, also seitens des Präsidenten und der Kommissare, führen würde. Zusammen mit dem Ge-

157 Dazu *Leino-Sandberg* (Fn.10), S.184; *Iglesias*, in: Garben u. a. (Hrsg.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, 2019, S. 204.

neralsekretariat sollte der JD daher insgesamt ein zentraler Service der Kommission bleiben. Mit Blick auf die unterschiedlichen Funktionen in Form von Rechtsberatung im politischen Prozess und Rechtsdurchsetzung könnte über die Einführung einer „Chinese Wall“ innerhalb des JD nachgedacht werden. Mittels dieser würden beide Funktionen deutlicher voneinander getrennt, blieben aber unter einem Dach und in einer Verantwortung, so dass Expertise nicht verloren ginge, sondern nach klaren Regeln ausgetauscht und in Anerkennung der jeweiligen Rolle in die Arbeit der Kommission eingebracht werden könnte.

b) Wettbewerbsrecht

Das Wettbewerbsrecht nimmt innerhalb der EU eine Sonderstellung ein. Denn es zählt zu den wenigen Bereiche, in denen die Kommission selbst im sog. unmittelbaren Vollzug als Verwaltungsbehörde aktiv wird. Sie handelt als unabhängige Wettbewerbsbehörde in fünf zentralen Teilbereichen, die sowohl Handlungen privater Unternehmen (vgl. Art. 101, 102 AEUV sowie die Fusionskontrolle nach VO 139/2004) als auch solche mitgliedstaatlicher Regierungen (Art. 106, 107 AEUV) adressieren.¹⁵⁸ In diesem Zusammenhang war die Politisierung der Wettbewerbspolitik immer wieder ein Thema. Die insoweit kritische Debatte¹⁵⁹ kreiste um die Fusionskontrolle sowie das Beihilfenrecht und hier konkret die Frage, inwieweit die Kommission als europäische Wettbewerbsbehörde im Rahmen ihrer Kontrolle neben den wettbewerbsrechtlichen Kriterien verstärkt auch andere politische Aspekte berücksichtigen darf. Während die europäische Wettbewerbspolitik in den Anfangsjahren der europäischen Integration in erster Linie darauf ausgerichtet war, den gemeinsamen Markt vor privaten und staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen zu schützen, soll die Wettbewerbspolitik heute auch verstärkt zur Erfüllung allgemeiner wirtschaftspolitischer Aufgaben eingesetzt werden. Im Rahmen der industriepolitischen Ziele ging es zunächst um die Verteidigung der europäischen Industrien gegenüber Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu Japan und den USA, heute

158 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 326 f.

159 Siehe dazu die Nachweise zum damaligen Diskussionsstand bei *Ehlermann* (Fn. 1), S. 471 f. Fn. 5; im Anschluss hat sich die Diskussion mangels entsprechender politischer Gegebenheiten wieder verflüchtigt, vgl. *Schmidt*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 218/3+4 (1999), S. 433 (448) sowie Fn. 64.

geht es verstärkt um China.¹⁶⁰ Zunehmend rückt im Kontext der digitalen Plattformökonomie daneben auch die Verfolgung von Zielen des Verbraucherschutzes in den Fokus.¹⁶¹

Im Zuge dieser Debatte wurde immer wieder der Vorschlag einer Ausgliederung der Wettbewerbskontrolle in ein politisch unabhängiges Europäisches Kartellamt (in Form einer Agentur) gemacht. Es spricht viel dafür, dass sich eine solche Agentur besser auf "rein" wettbewerbsrechtliche Aspekte konzentrieren könnte.¹⁶² Um aber eine echte Unabhängigkeit zu gewährleisten, dürfte dann allerdings nur eine Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht seitens der Kommission erfolgen.¹⁶³

IV. Ergebnis

Die Europäische Kommission agiert seit ihrer Gründung in einem Spannungsfeld zwischen unabhängiger Vollzugs- und Aufsichtsbehörde und politischem Organ, letzteres vor allem aufgrund ihres Initiativmonopols im Gesetzgebungsverfahren. Eine trennscharfe organisatorische Differenzierung zwischen beiden Rollen gelingt nicht immer. Vielmehr stellt die Kommission eine politisch-administrative Mischform hinsichtlich ihrer Aufgaben und personellen Besetzung dar.¹⁶⁴ Nicht von ungefähr wird sie auch als hybride Institution bezeichnet.¹⁶⁵ Während der *Juncker*-Präsidentschaft strebte die Kommission auf Basis der Änderungen durch den Vertrag von Lissabon eine politischere Rolle innerhalb dieses aufgezeigten Spannungsfelds an. Das Konzept der Politische Kommission lässt sich rechtlich auf Art. 17 Abs. 7 EUV („[...] berücksichtigt [...] das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“) sowie den daran anknüpfenden Spitzenkandidatenprozess und die besondere demokratische Legitimation, die dem Präsidenten der Kommission daraus erwächst, stützen.

160 Exemplarisch dafür steht der Fall *Boing/McDonnell Douglas*, siehe *Schmidt* (Fn. 159), S. 434 (437 ff., 441 f.).

161 *European Commission*, 70 Years of EU Law (Fn. 37), S. 225 ff.

162 *Schmidt* (Fn. 159), S. 446.

163 Allgemein für Regulierungsagenturen der EU-Eigenverwaltung *Ruffert* (Fn. 9), Art. 298 AEUV Rn. 6, der hierfür die Wächterrolle der Kommission in Art. 17 Abs. 1 S. 2 EUV fruchtbar machen will.

164 *Nugent/Rhinard* (Fn. 84), S. 3.

165 *Kotzur*, in: *Knauff/Oppelland* (Hrsg.), *Die Europäische Kommission zwischen Technokratie und Politisierung*, 2016, S. 121.

Diese demokratisch begründete Transformation hin zu einer Politisierung der Kommission hat nicht nur Auswirkungen auf das Verhältnis der Kommission zu den anderen Unionsorganen sowie ihren Mitgliedstaaten, sondern – wie gezeigt wurde – auch auf die interne Organisationsstruktur der Institution. In diesem Kontext kommt beispielsweise die schon lange diskutierte stärkere organisatorische Trennung von rein administrativen Aufgaben (z.B. in der Wettbewerbspolitik) und vornehmlich politischen Entscheidungen (z.B. in der Gesetzgebung) auf die Agenda.¹⁶⁶ Letzteres ist – wie gezeigt wurde – auch relevant für die Rolle des JD. Einerseits ist die Kommission als "Hüterin der Verträge" für die eher "technische" Kontrolle der Umsetzung und Beachtung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren zuständig: In diesem Kontext ist der politische Spielraum der Kommission durch den Rechtsrahmen enger begrenzt, der JD ist hier in seiner klassischen Rolle als "Notar" der Kommission gefordert. Berät er aber die Kommission im Rahmen politischer Entscheidungen, so hat der JD in einer Politischen Kommission eher eine Anwaltsrolle, indem er z.B. die gesetzgeberische Umsetzung von politischen Prioritäten ermöglichen soll.

Eine Politische Kommission verändert aber auch das interne Machtdreieck zwischen (1.) dem Präsidenten und dem Generalsekretariat, (2.) den Kommissaren samt ihren Kabinetten und (3.) den Generaldirektoren samt ihrer Generaldirektionen. Genossen letztere in der Vergangenheit eine relativ große Gestaltungsfreiheit im Detail, die wenn überhaupt eine Abstimmung mit dem für sie zuständigen Kommissar bzw. seinem Kabinett erforderte, so steuert in der Politischen Kommission, zumindest wenn es um die "großen Fragen" (definiert durch die politischen Prioritäten oder das Krisenmanagement) geht, verstärkt der Präsident mit seinem Kabinett im Wege der dargestellten Mechanismen die konkrete Gestaltung einer politischen Maßnahme.

Bei alledem sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Kommission in ihrer gubernativen und administrativen Doppelrolle schon immer ein politisches Organ war. Die Politische Kommission unter Präsident *Juncker* weist letztlich nur viel deutlicher auf ein Spannungsverhältnis hin, in dem sich die Kommission immer schon bewegte, das aber durch die Selbstbeschreibung als „politisch“ einerseits für Transparenz in der europäischen Öffentlichkeit sorgte, andererseits in der Fremdwahrnehmung provozierte

166 Dazu schon *Ehlermann* (Fn. 1).

und vor allem in den Mitgliedstaaten für mitunter überzogene Kritik sorgte. Letzteres zeigt sich schon daran, dass die *von der Leyen*-Präsidentschaft in ihrer Organisation der Kommission die Konzepte und Strukturen der Politischen Kommission übernommen hat und mit großem Selbstbewusstsein politisch agiert, ohne dass freilich gegenüber den Mitgliedstaaten entsprechend auszuflagen. Beispiele sind insoweit die Maßnahmen der Kommission im Rahmen der Corona-Krise, die von der politisch motivierten Ausdehnung der bescheidenen gesundheitspolitischen Kompetenzen der EU¹⁶⁷ bis hin zur antreibenden (Mit-) Gestaltung des im Zuge der Corona-Krise etablierten, erstmals durch eine gemeinsame Verschuldung der EU finanzierten Wiederaufbau- und Resilienzfonds (RRF) mit dem Programm NextGenerationEU reichen.¹⁶⁸

Wie schon die Hohe Behörde der EGKS war und ist die Kommission notwendigerweise ein (auch) politischer Akteur, eine Tatsache, die unter dem Mantel der „Technokratie“ und „Bürokratie“¹⁶⁹ lange Zeit verdeckt wurde¹⁷⁰, aber im Zuge der europäischen Integration mit der Ausweitung der Zuständigkeiten der EU in politisch sensible Bereiche wie die Wirtschafts- und Währungspolitik oder die Innen- und Justizpolitik immer offensichtlicher wurde. Die stärkere politische Rolle ist – wie vorstehend gezeigt wurde – organisationsrechtlich im neuen Art. 17 EUV angelegt, die *Juncker*-Kommission legte diesen Umstand durch die Umstrukturierungen stärker offen und nutze politische Spielräume effektiver und öffentlichkeitswirksam aus. Mit dem Ziel, den Ruf der Kommission als einer bürgerfernen technokratischen Institution zu überwinden, beriefen sich Präsident *Juncker* und sein Team bereits im Wahlkampf auf das Spitzenkandidatensystem und die daraus folgende demokratische Legitimation einer „politischen Kommission“¹⁷¹, die sich an ihre im „Wahlkampf“ gegenüber den Bürgern gemachten politischen Versprechen („Prioritäten“) gebunden fühlt und diese während ihrer Amtszeit auch einlöst („promise and delivery“).

Im Zuge dessen hat sich das Amt des Kommissionspräsidenten zum politischen Gesicht der EU entwickelt. Daran anknüpfend könnten perspektivisch das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Amt

167 Dazu *Calliess*, NVwZ 2021, S. 505 ff.

168 Instruktiver rechtlicher Überblick bei BVerfG, Urt.v. 6. 12. 2022, 2 BvR 547/21 (NGEU) (juris), Rn. 147 ff.; mitunter skeptisch – *Schorkopf*, NJW 2020, 3085 ff.; ablehnend *Ruffert*, NVwZ 2020, S. 1777 ff.

169 Dazu *Peuker*, Bürokratie und Demokratie in Europa, 2011, S. 209 f.

170 Instruktiv dazu *Schorkopf*, Die unentschiedene Macht, 2023, S. 40 ff.

171 *Peterson* (Fn. 16), S. 5.

des Präsidenten des Europäischen Rates unter einem Doppelhut in einer Person vereint werden.¹⁷² Würde man diesen Doppelhut im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament mit dem Spitzenkandidatenprozess sowie den sog. transnationalen Listen¹⁷³ kombinieren, so entstünde an der Spitze der EU ein Präsidentenamt, das Handlungsfähigkeit und starke demokratische Legitimation in sich vereint: Auf einer europäischen Liste könnten alle Spitzenkandidaten kandidieren und so ein Europäischer Präsident von den Unionsbürgern direkt gewählt werden. Bei entsprechendem politischem Willen könnte dieser Vorschlag sogar ohne Vertragsänderung realisiert werden.¹⁷⁴

172 Vgl. den offenen Wortlaut von Art. 15 VI, 17 VII EUV sowie den diesbezüglichen Vorschlag in der Rede von Kommissionspräsident *Juncker* zur Lage der Union vom 14. 9. 2017.

173 Dazu *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, VerfBlog v. 16. 8. 2022.

174 *Europäische Kommission (EPSC)*, EPSC Note, Building on the Spitzenkandidaten Model, Road to Sibiu Issue 1, 16. 2. 2018 in Verbindung mit EPSC Note, A Double-Hatted President, Road to Sibiu Issue 2, 16. 2. 2018; im Kontext: *Calliess*, EuZW 2023, S. 781 (782f.).