



20. Frankfurter Newsletter zum Recht der Europäischen Union

(19.09.2014)

Prof. Dr. Thomas Lübbig

Die Europäische Kommission: Auch in Zukunft ein Kollegialorgan

“In der neuen Kommission gibt es keine Kommissare erster oder zweiter Klasse.” Für diese Pressemitteilung vom 10. September 2014 konnte der designierte Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker auf eine Verlautbarung seines Amtsvorgängers Barroso aus dem Jahre 2004 zurückgreifen. Mit sehr ähnlichen Worten hatte Barroso damals den Wunsch eines großen Mitgliedstaates nach einem mit Sonderbefugnissen ausgestatteten Superkommissar für Wirtschaftsfragen abgelehnt.¹ Dennoch bringt das von Juncker letzte Woche vorgestellte „starke und erfahrene Team für den Wandel“ eine gewisse Strukturreform mit sich. Die designierten sechs Vizepräsidenten werden

zukünftig sogenannte Projektteams für bereits jetzt definierte thematische Cluster leiten, wie etwa das zukünftig von Vizepräsident Katainen verantwortete übergreifende Portfolio für „Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit“.² Als Leiter eines Projektteams wird jeder Vizepräsident die Arbeit der diesem Projektteam zugeordneten Kommissionsmitglieder „leiten und koordinieren“. Die neuen Vizepräsidenten seien „Teamleiter“ und die dem jeweiligen Team zugeordneten Mitglieder der Kommission seien „Teammitglieder“ – „ganz im Geiste der Kollegialität und gegenseitigen Unterstützung“ – wie die Pressemitteilung der Kommission hinzufügt.³

Diese Erläuterungen sollen in der Medienöffentlichkeit der Mitgliedstaaten nicht nur als Maßnahme der vorseilenden Stimmungsaufhellung verstanden werden, sie sollen auch bekräftigen, dass trotz der Neuorganisation das in Art. 17 Abs. 6

¹ Der Spiegel, Dschungelkampf in Brüssel, Heft 32/2004, S. 100.

² Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/14/984 v. 10. September 2014.

³ Pressemitteilung a.a.O.

Buchst. b EU-Vertrag niedergelegte Kollegialitätsprinzip weiterhin Beachtung finden wird. Die Strukturreform trägt dem Umstand Rechnung, dass die Vielzahl der Kommissionsmitglieder, die weit über die Mitgliederzahl eines gewöhnlichen Regierungskabinetts hinausgeht, die Arbeit und Außenwahrnehmung der Kommission in der Vergangenheit erschwert haben mag. Zu der in Art. 17 Abs. 5 EU-Vertrag vorgesehenen Reduzierung der Anzahl der Kommissionsmitglieder ist es zwar bisher nicht gekommen, die Neuordnung der Kommission ist jedoch sicher ein richtiger Schritt zur Verbesserung der Kohärenz und Effizienz der Kommissionsarbeit (auch dies Vokabeln aus Art. 17 Abs. 6 Buchst. b des Vertrages) und zur Vermeidung von Zuständigkeitsüberschneidungen.

Die zukünftige Zusammenarbeit innerhalb der Projektteams ist jedoch nicht nur eine Frage des politischen Geschicks und kollegialen Umgangs innerhalb der neuen Kommission, sie wirft auch die Frage auf, wie das Gebot der Gleichheit der Kommissionsmitglieder zukünftig gewahrt sein wird. Viel wird davon abhängen, wie die zukünftige Arbeitsbeziehung zwischen den Vizepräsidenten und ihren Teammitgliedern in einer möglichen Ergänzung der Geschäftsordnung der Kommission oder in einem anderen Rechtsakt geregelt sein wird.

Einige Überlegungen lassen sich jedoch schon aus dem von der Kommission ebenfalls am 10. September 2014 veröffentlichten MEMO („Fragen und Antworten: Die Juncker-Kommission“) ablesen. Danach artikuliert sich die übergeordnete Rolle des Vizepräsidenten gegenüber dem seinem Team angehörigen Kommissar vor

allem bei der Vorstellung neuer Initiativen. So heißt es in dem MEMO: „Ein Kommissar ist auf die Unterstützung eines Vizepräsidenten angewiesen, wenn er eine neue Initiative ins Arbeitsprogramm der Kommission oder die Agenda des Kollegiums einbringen möchte“. Weiter heißt es in diesem Dokument, die Vizepräsidenten hätten auch „eine strategische Filterfunktion“. Es gelte die allgemeine Regel, dass der „Präsident keine neue Initiative in das Arbeitsprogramm der Kommission oder in die Agenda des Kollegiums aufnehmen wird, wenn diese nicht gut und überzeugend begründet ist und von einem Vizepräsidenten unterstützt wird“.⁴ Damit ist das Initiativrecht des einzelnen Kommissionsmitgliedes nach Art. 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung der Kommission berührt. Der Präsident der Kommission kann zwar auch schon nach bisherigem Recht (Art. 3 Abs. 4 der Geschäftsordnung) „unter den Mitgliedern der Kommission Gruppen bilden, deren Vorsitzende er benennt, deren Auftrag und Arbeitsweise er bestimmt und deren Zusammensetzung und Bestandsdauer er festlegt“. Die neuen Strukturierungsvorstellungen der Kommission dürften jedoch über diese Möglichkeit hinausgehen. Insgesamt kommt es also zu einer deutlichen Aufwertung der Rolle der Vizepräsidenten, die nach bisherigem Verständnis abgesehen von einer protokollarisch herausgehobenen Stellung keine im Rechtssinne privilegierte Position innehatten.⁵ Ebenfalls klärungsbedürftig wird sein, wie die Zusammenarbeit von Vizepräsident und Teammitglied im sogenann-

⁴ Europäische Kommission, MEMO/14/523 v. 10. September 2014.

⁵ Vgl. Martenczuk in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 53. Ergänzungslieferung 2014, Art. 17 EUV, Rn. 99.

ten Ermächtigungsverfahren funktionieren wird. Nach Art. 13 Abs. 1 der Geschäftsordnung kann die Kommission eines oder mehrere ihrer Mitglieder ermächtigen, sogenannte „Maßnahmen der Geschäftsführung und der Verwaltung“ selbstständig wahrzunehmen. Diese seit langem bestehende und gut eingespielte Praxis der Delegation bestimmter Ressortaufgaben wird es auch zukünftig geben. Hier wird die Kommission erproben müssen, ob alle Maßnahmen, die im Wege der Ermächtigung auf einzelne Dienststellen der Kommission übertragen werden, stets in die gemeinsame Verantwortung von Vizepräsident und Ressortkommissar fallen werden.

Ohne Zweifel genießt der Kommissionspräsident nach Art. 17 Abs. 6 EU-Vertrag sehr weitgehende Befugnisse in der Festlegung und Reform der Struktur der Kommission und ihrer Arbeitsweise. Nach Art. 17 Abs. 6 Buchst. c letzter Unterabsatz kann der Kommissionspräsident sogar allein die Amtsniederlegung eines Kommissionsmitgliedes durchsetzen. All diese Organisationsmaßnahmen stehen jedoch nach dem bereits zitierten Buchst. b der Bestimmung unter dem Vorbehalt des Kollegialitätsprinzips. Dieses in der Rechtsprechung der Unionsgerichte vielfach behandelte Prinzip (mitunter auch „Kollegialprinzip“ genannt), beruht „auf der Gleichheit der Mitglieder der Kommission bei der Mitwirkung an der Entscheidungsfindung und besagt namentlich, dass die Entscheidungen gemeinsam beraten werden und dass alle Mitglieder des Kollegiums für sämtliche erlassenen Entscheidungen politisch gemeinsam verantwort-

lich sind“.⁶ Streitpunkt vieler dieser Verfahren war in erster Linie, ob bestimmte Maßnahmen eines Kommissionsmitgliedes vom Gesamtkollegium hätten verabschiedet werden müssen oder aber zulässigerweise im Wege des Ermächtigungsverfahrens auf das Kommissionsmitglied übertragen worden waren. Der Gesichtspunkt der „Gleichheit“ stand hierbei bisher soweit erkennbar nicht im Vordergrund. Nach der Formulierung, die die Unionsgerichtsbarkeit verwendet, ist der Gleichheitsgrundsatz aber integraler Bestandteil des Kollegialprinzips, insofern wird sich das zukünftige Miteinander zwischen den Vizepräsidenten und ihren Teammitgliedern an diesem Grundsatz messen lassen müssen. Der Gleichheitsgrundsatz ist nicht verletzt, wenn das Gesamtkollegium der Kommission im Rahmen eines Mehrheitsvotums nach Art. 250 AEUV ein bestimmtes Kommissionsmitglied überstimmt. Vielmehr ist das Mehrheitsvotum gerade wesentlicher Bestandteil des Kollegialprinzips. Wenn aber, wie oben ausgeführt, ein Vizepräsident gegenüber einem Teammitglied eine Art Vetorecht genießt, wenn es um das Initiativrecht des Kommissars nach Art. 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung geht, so ist der Gleichheitsgrundsatz in Frage gestellt. Dieser Konflikt wird sich vermutlich lösen lassen. Wegen der primärrechtlichen Verankerung des Gleichheitsgrundsatzes als Tragpfeiler des Kollegialitätsprinzip wird es aber einer rechtlichen Regelung bedürfen, die in Zukunft Auskunft darüber gibt, wie etwaige Meinungsverschiedenheiten innerhalb eines Projekt-

⁶ EuGH, Rs. C-191/95, Kommission/Deutschland, ECLI:EU:C:1998:441, Rn. 39; EuGH, Rs. C-1/00, Kommission/Frankreich, ECLI:EU:C:2001:687, Rn. 79; EuG, Rs. T-324/05, Estland/Kommission, ECLI:EU:T-2009:381, Rn. 66.

teams zu lösen sind. Denkbar wäre ein Eskalationsmechanismus unter Beteiligung des Präsidenten und im Fall der Nichteinigung ein Gesamtvotum der Kommission. Ein einzelnes Kommissionsmitglied müsste somit ein Veto eines Vizepräsidenten nicht einfach hinnehmen, sondern könnte über diesen möglichen Mechanismus im Sinne der bisherigen Befugnisse nach Art. 8 Abs. 1 der Geschäftsordnung ein Gesamtvotum des Kollegialorgans durchsetzen. Man wird der neuen Kommission und ihrem Präsidenten wünschen, dass dies allein theoretische Überlegungen bleiben werden.

Frankfurter Institut für das Recht der Europäischen Union

fireu@euv-frankfurt-o.de

<http://www.fireu.de>