

eindrucksvoll, wenn man sich die Politikfelder vor Augen führt, bei denen die Verwaltungszusammenarbeit zum „Alltagsgeschäft“ gehört und Rechtsanwendung maßgeblich durch sie geprägt ist.<sup>63</sup> Betroffen sind in diesem Sinne das (öffentliche) Wirtschafts- und Binnenmarktrecht (einschließlich des für die Qualitätssicherung so wichtigen Berufsrechts),<sup>64</sup> das Umwelt-<sup>65</sup> und Medizinproduktrecht,<sup>66</sup> das Produkt- und Verbraucherrecht,<sup>67</sup> das Finanzrecht<sup>68</sup> sowie das Sicherheits-<sup>69</sup> und Migrationsrecht,<sup>70</sup> um nur einige besonders wichtige Bereiche zu nennen. In allen diesen Bereichen spielt die vertikale und horizontale Verwaltungskooperation eine erhebliche Rolle und es beeinflusst das Entscheidungsverfahren, den Entscheidungsinhalt und den Rechtsschutz.

## II. Normative Grundlagen des Europäischen Verwaltungsrechts

### 1. Verwaltungsverfassungsrecht der EU

Die primärrechtlichen Regelungen, aus denen sich ausdrücklich oder im Wege der Auslegung Vorgaben für das Europäische Verwaltungsrecht in seinen beiden Erscheinungsformen ergeben bzw. ableiten lassen, werden auch als **Verwaltungsverfassungsrecht der EU** bezeichnet.<sup>71</sup> Beschränkten sich die einschlägigen Regelungen in der Anfangszeit auf Kompetenzzuweisungen für die Errichtung der Eigenverwaltung der EU, so kann aus heutiger Sicht vor allem auf Grund der Einfügung zentraler Regelungen durch den Vertrag von Lissabon<sup>72</sup> von einer breiteren primärrechtlichen Verankerung des Europäischen Verwaltungsrechts gesprochen werden. Ob diese aus rechtsstaatlicher Perspektive hinreichend ist, wird allem im Hinblick auf Gründung von Agenturen bezweifelt.<sup>73</sup> Im Einzelnen sind dabei die folgenden Regelungen mit explizitem Bezug zum Europäischen Verwaltungsrecht hervorzuheben:

In **Art. 291 I AEUV** ist der **Grundsatz des mitgliedstaatlichen Verwaltens bei der Anwendung des Unionsrecht** (sog. mittelbarer Vollzug) verankert, der die Mitgliedstaaten einerseits in die Pflicht nimmt, ihnen andererseits aber auch Rechte zuweist.<sup>74</sup> Die Pflichtendimension kommt (explizit) darin zum Ausdruck, dass die Vorschrift die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen ergreifen müssen. Damit werden der durch

<sup>63</sup> Überblick bei Weiß, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010, S. 85 ff.

<sup>64</sup> Exemplarisch Asemisen, Berufsankennung und Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt, 2014.

<sup>65</sup> Sommer, Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im europäischen Umweltrecht, 2003; Terhechte, Verwaltungsrecht der Europäischen Union/Wegener, 2011, § 36.

<sup>66</sup> Weibel, Medizinproduktrecht, 2008; s. auch exemplarisch Faltus, Stammzellenreprogrammierung, 2016, S. 591 ff.

<sup>67</sup> Holoubek/Lang, Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa/Moser, 2010, S. 327 ff.

<sup>68</sup> Holoubek/Lang, Verfahren der Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden in Europa/Raschauer, 2010, S. 181 ff.

<sup>69</sup> HdB-EUVerwR/Schöndorf-Haubold, § 35.

<sup>70</sup> Thym, Migrationsverwaltungsrecht, 2010.

<sup>71</sup> Ruffert in Calliess/Ruffert AEUV Art. 197 Rn. 2; GHN/Classen AEUV Art. 197 Rn. 10; Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold in GVwR I § 5 Rn. 43 ff.

<sup>72</sup> Zur „Verwaltungsdimension“ des Vertrages von Lissabon Gärditz DÖV 2010, 453 ff.

<sup>73</sup> S. etwa Schmidt-Aßmann VERW Beih. 10 (2010), 263 (273 ff.).

<sup>74</sup> Voßkuhle/Eifert/Möllers GVwR I/Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, § 5 Rn. 25 ff.

den EuGH vielfach bemühte Gedanke des *effet utile* sowie die Loyalitätspflicht aus Art. 4 III EGV konkretisiert.<sup>75</sup> Adressat der Pflicht sind nicht lediglich die Mitgliedstaaten als juristische Personen, sondern ihre jeweiligen Organe, Einrichtungen und Glieder.<sup>76</sup> Die Rechtsposition der Mitgliedstaaten wird durch die Vorschrift gestärkt, weil ihr ein Regel-Ausnahme-Verhältnis immanent ist, das der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips dient und die mitgliedstaatliche Durchführung zur Regelform erhebt.<sup>77</sup>

- 24 Komplementär dazu findet sich in **Art. 17 I 5 EUV** und in **Art. 298 AEUV** ein klares Bekenntnis zur **Exekutiv- und Verwaltungsfunktion der Kommission** und des weiteren Verwaltungsunterbaus, der die **Eigenverwaltung der Europäischen Union** bildet.<sup>78</sup> Art. 298 I AEUV ist in Bezug auf die Politik- bzw. Sachgebiete, für die Organisationseinheiten der Eigenverwaltung errichtet werden dürfen, offen ausgestaltet und unterscheidet sich (auch) insoweit von der Konzeption der Art. 82, 86 ff. GG, wie auch im Übrigen Analogien zum deutschen Verwaltungsföderalismus irreführend sind. In Art. 298 II AEUV findet sich ergänzend eine Rechtsetzungsermächtigung für das Dienstrecht der in der Eigenverwaltung beschäftigten Personen. Die rechtsschützende Dimension wird durch die Art. 263, 265 AEUV abgedeckt.
- 25 Durch die weitere Regelung in **Art. 197 AEUV** wird die effektive Durchführung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten als **„Frage von gemeinsamem Interesse“** ausgewiesen und damit eine primärrechtliche Grundlage für die **vertikale Verwaltungszusammenarbeit** geschaffen.<sup>79</sup> Die Vorschrift konkretisiert und ergänzt die in Art. 4 III EUV allgemein angesprochenen Kooperationspflichten und ermächtigt die Kommission zu Unterstützungsmaßnahmen.<sup>80</sup> Dabei stehen informationelle Maßnahmen im Vordergrund, die durch die Kommission für zahlreiche Politikbereiche etabliert wurden und von den Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen werden können.<sup>81</sup>
- 26 Auf die Bereiche der Eigenverwaltung und den mitgliedstaatlichen Vollzug des Unionsrechts bezieht sich schließlich die allgemeine Vorgabe der Europäischen Grundrechte-Charta, die in Art. 41 EU-GrCh unter der verwaltungswissenschaftlich anmutenden Überschrift **„Recht auf eine gute Verwaltung“** elementare Verfahrensstandards absichert.<sup>82</sup> Dazu gehört das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 41 I EU-GrCh), auf rechtliches Gehör bzw. Anhörung vor einer belastenden Entscheidung (Art. 41 II lit. a EU-GrCh),<sup>83</sup> auf Informationszugang und Vertraulichkeitsschutz

<sup>75</sup> Calliess/Ruffert/Ruffert AEUV Art. 291 Rn. 3 ff.; GHN/Nettesheim AEUV Art. 291 Rn. 15 ff.

<sup>76</sup> GHN/Nettesheim AEUV Art. 291 Rn. 16.

<sup>77</sup> Voßkuhle/Eifert/Möllers GVwR I/Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, § 5 Rn. 21a; Ruffert in Calliess/Ruffert AEUV Art. 291 Rn. 2. Krit. dazu GHN/Nettesheim AEUV Art. 291 Rn. 18.

<sup>78</sup> Voßkuhle/Eifert/Möllers GVwR I/Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, § 5 Rn. 29 ff.

<sup>79</sup> Frenz DÖV 2010, 66 ff. Zur systematischen Funktion der Norm Ruffert in Calliess/Ruffert AEUV Art. 197 Rn. 2 ff.

<sup>80</sup> Ruffert in Calliess/Ruffert AEUV Art. 197 Rn. 21 ff.; Voßkuhle/Eifert/Möllers GVwR I/Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, § 5 Rn. 20a.

<sup>81</sup> Dazu mit Nachweisen zu den Programmen Ruffert in Calliess/Ruffert AEUV Art. 291 Rn. 22. Die Programme sind in der Regel mit der Bildung von Netzwerken verbunden, an denen die Fachbeamten der Mitgliedstaaten und der Kommission mitwirken.

<sup>82</sup> Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 105 ff.; Classen, Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union, 2008; Grzeszick EuR 2006, 161 ff.

<sup>83</sup> Dazu Huck EuZW 2016, 132 ff.

(Art. 41 III lit. b EU-GRCh), auf Begründung von Entscheidungen (Art. 41 II lit. c EU-GRCh), auf Haftung für die durch eine Amtshandlung begründeten Schäden (Art. 41 III EU-GRCh), auf Nutzung einer der Vertragssprachen für die Kommunikation mit der Verwaltung (Art. 41 IV EU-GRCh). Die Regelung steht in einem engen Zusammenhang zu dem „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ des EU-Bürgerbeauftragten nach Art. 228 AEUV.<sup>84</sup> Er fasst rechtssatzartig die Grundsätze zusammen, die nach EuGH, den Rechtsüberzeugungen in den Mitgliedstaaten und der „Ombudsprudence“ des Bürgerbeauftragten „gute Verwaltung“ ausmachen: Allgemeine Grundsätze des Verwaltungshandelns (Gesetzmäßigkeit, Nichtdiskriminierung, Verhältnismäßigkeit), rechtsstaatliche Verfahrensanforderungen (Verfahrensklarheit, Neutralität, Anhörung, Zügigkeit, Begründung, Rechtsbehelfsbelehrung) und allgemeine Verhaltenspflichten der Beamten (Höflichkeit, Dienstleistungsorientierung).

Hinzu kommen als allgemeine Regelungen, aus denen sich ebenfalls Vorgaben für das Europäische Verwaltungsrecht ableiten lassen die bereits mehrfach erwähnte Pflicht zur Unionstreue aus Art. 4 III EUV sowie die Befugnis zu Koordinierungsmaßnahmen nach Art. 5, 6 AEUV.<sup>85</sup>

## 2. Prinzipien des Unionsverwaltungsrechts

### a) Äquivalenz – und Effektivitätsprinzip

Während bei der Durchführung des Unionsrechts durch die Eigenverwaltung der EU die einheitliche Rechtsanwendung grundsätzlich auf Grund des gleichen rechtlichen und institutionellen Rahmens gewahrt ist, kommt beim indirekten Vollzug durch die Mitgliedstaaten das jeweilige nationale Organisations- und Verfahrensrecht zur Anwendung. Damit sich daraus keine Beeinträchtigungen für den effektiven und gleichmäßigen Vollzug des Unionsrechts ergeben, hat der EuGH in seiner Rechtsprechung zwei Prinzipien entwickelt, die durch die Mitgliedstaaten zu beachten sind. Danach darf mitgliedstaatliches Verwaltungsrecht zwischen unionsrechtlichen und nationalen Sachverhalten nicht zum Nachteil des Unionsrechts unterscheiden (**Diskriminierungsverbot bzw. Äquivalenzprinzip**), und die Anwendung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts darf die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (**Effektivitätsprinzip**).<sup>86</sup>

### b) Organisations- und verfahrensbezogene Vorgaben im Überblick

Die in Art. 291 I AEUV nur allgemein normierte Pflicht der Mitgliedstaaten, das Unionsrecht wirksam durchzuführen, verlangt eine effektive Verwaltungsorganisation die folgenden allgemeinen Anforderungen entsprechen muss:<sup>87</sup>

Es muss ein wirksamer **Kontrollmechanismus** etabliert werden, der die ordnungsgemäße Durchführung des Unionsrechts gewährleistet. Es müssen die jeweils geeigneten und die Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben ermöglichenden **Handlungsformen** genutzt werden. Den Vorgaben des Art. 41 EU-GRCh entspre-

<sup>84</sup> Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 109.

<sup>85</sup> Zu diesen Braams, Koordinierung als Kompetenzkategorie, 2013.

<sup>86</sup> Grundlegend EuGH 33/76 Rn. 5 – Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland; aus neuerer Zeit EuGH C-542/08 Rn. 17 – Barth.

<sup>87</sup> Zu Einzelheiten GHN/Classen AEUV Art. 197 Rn. 28 ff.

chend müssen **Anhörung, Akteneinsicht und Geheimnisschutz** gewährleistet sein. Die Entscheidungen müssen begründet werden und es muss eine ausreichende **Rechtsschutzmöglichkeit** bestehen. Das Verfahren muss entsprechend ausgestaltet sein. Schließlich muss bei Verletzung von Amtspflichten eine **Haftung** eröffnet sein.

## § 14. Die Entwicklung der Europäischen Eigenverwaltung und ihres Verwaltungsrechts

**Schrifttum:** Bauer/Huber/Sommermann, Demokratie in Europa/Hermes, 2005, S. 457: Legitimationsprobleme unabhängiger Behörden; Berger, Vertraglich nicht vorgesehene Einrichtungen des Gemeinschaftsrechts mit eigener Rechtspersönlichkeit, 1999; Caranta/Andenas/Fairgrieve, Independent Administrative Authorities/Chiti, 2004, S. 205: Towards a Model of Independent Exercise of Community Functions; Chiti CMLRev 37 (2000), 309: The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies; Craig, EU Administrative Law, 2006; Craig Jean Monnet Working Paper 3 (2003): The Constitutionalization of Community Administration; Erbguth/Masing, Verwaltung unter dem Einfluss des Europarechts/Schulze-Fielitz, 2006, S. 91: Die Verwaltung im europäischen Verfassungsgefüge; Fischer-Appelt, Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, 1999; Gärditz DÖV 2010, 453: Die Verdichtungsdimension des Lissabon-Vertrags; Griller/Orator ELR 35 (2010), 3: Everything under control? The „way forward“ for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine; Groß EuR 2005, 54: Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden; FS Wimmer, 2008/Kahl, S. 245: Europäische Agenturen im Lichte der dynamischen Verwaltungslehre; Koch, Die Externalisierungspolitik der Kommission, 2004; Kühling EuZW 2008, 129: Die Zukunft des Europäischen Agentur(un)wesens – oder: Wer hat Angst vor Meroni?; Trute/Groß/Röhl/Möllers, Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts/Ladenburger, 2008, S. 107: Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU; Majone, Regulating Europe, 1995, S. 265: The Future of Regulation in Europe; Rimmert EuR 2003, 134: Die Gründung von Einrichtungen der mittelbaren Gemeinschaftsverwaltung; Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold, Der Europäische Verwaltungsverbund/Riedel, 2005, S. 103: Die Europäische Agentur für Flugsicherheit im System der Gemeinschaftsagenturen; Trute/Groß/Röhl/Möllers AllgVerwR/Ruffert, S. 431: Verselbständigte Verwaltungseinheiten: Ein europäischer Megatrend im Vergleich; Schenk, Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung, 2006; Uerpmann AöR 125 (2000), 551: Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts; Vetter DÖV 2005, 721: Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen; Vos CMLRev 37 (2000), 1113: Reforming the European Commission: What Role to Play for European Agencies; Weiß, Der Europäische Verwaltungsverbund, 2010; Weller, Regulierungsagenturen der Europäischen Union: Rechtliche und integrationspolitische Gesichtspunkte, 2002; Wittinger EuR 2008, 609: „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht.

### I. Die Eigenverwaltung der Europäischen Union und ihre rechtlichen Grundlagen

#### 1. Die Europäische Union als Verwaltungsorganisation

- 1 Unbeschadet ihrer weitreichenden Rechtsetzungsbefugnisse und politischen Steuerungsfunktionen und auch unter Berücksichtigung der gewachsenen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments<sup>1</sup> ist die Europäische Union in ihren Handlungsmodalitäten maßgeblich als Exekutivorganisation<sup>2</sup> geprägt. Das hängt damit zusammen, dass die Europäische Union kein parlamentarischer Verfassungsstaat ist, sondern in ihrer Konstruktion und Legitimation maßgeblich auf den Mitgliedstaaten

<sup>1</sup> Zum Kompetenzzuwachs s. Calliess/Ruffert/Kluth EUV Art. 14 Rn. 7 ff. sowie AEUV Art. 294 Rn. 9.

<sup>2</sup> Dann, Parlamente im Exekutivföderalismus, 2004, insbesondere S. 43 ff.

aufbaut<sup>3</sup> und ihren Zusammenwirken über die Regierungen im (Europäischen) Rat (Art. 16 EUV) die wesentlichen Richtungsentscheidungen vorgibt.<sup>4</sup> Die inzwischen etablierte und deutlich weiterentwickelte parlamentarische Beteiligung ist in den meisten Bereichen auf Kontroll- und Mitgestaltungsbefugnisse beschränkt<sup>5</sup> und bleibt hinter den Befugnissen nationalen Parlamente<sup>6</sup> trotz der erheblichen Annäherungen<sup>7</sup> noch deutlich zurück. Auch wenn die Konzentration der Initiativbefugnis für die Rechtsetzung (Art. 17 II EUV) in der Praxis einen weniger bedeutsamen Unterschied zur staatlichen Gesetzgebungspraxis bedeutet, weil auch dort die allermeisten erfolgreichen Gesetzesinitiativen durch die Bundesregierung eingebracht werden,<sup>8</sup> ist die Arbeitsweise grundlegend anders geprägt. Die Europäische Kommission agiert nicht in erster Linie im Dialog mit der politischen Öffentlichkeit und den Parteien, sondern entwickelt ihre Programmatik aus den einzelnen Fachpolitiken heraus mit der Folge, dass den einzelnen Direktionen eine relativ größere Gestaltungsmacht<sup>9</sup> zukommt, als dies bei den nationalen Ministerialbürokratien der Fall ist (siehe auch Art. 17 I EUV). Die Kommission ist das genuin europäische Organ und wird deshalb auch als Motor der Integration bezeichnet.<sup>10</sup>

Diese allgemeine Prägung der Europäischen Union als **Exekutivorganisation** kommt 2 in den einzelnen Bereichen ihrer Organisation und den sie prägenden Organisationsformen und Arbeitsweisen genauer zum Ausdruck, weshalb die Europäische Kommission als solche sowie die sie unterstützenden Agenturen und weiteren Stellen der Unionsverwaltung genauer zu betrachten sind.

## 2. Die EU-Kommission als Verwaltungsorgan

### a) Die Aufgaben der EU-Kommission zwischen Regieren und Verwalten

Die zentrale Stellung und politische Funktion der Kommission als „genuinem europäischen Organ“ ist durch den Vertrag von Lissabon noch deutlicher als bisher<sup>11</sup> im Verhältnis zur Europäischen Parlament und dem EuGH herausgearbeitet worden. Durch die erweiterten Rechte des Europäischen Parlaments bei der Investitur der 3

<sup>3</sup> Das BVerfG geht davon aus, dass die Legitimation über die Mitgliedstaaten und den Rat die einzige effektive Legitimationsquelle darstellt, weil das Europäische Parlament kein Volk repräsentiert BVerfGE 123, 267 (364) sowie noch deutlicher BVerfGE 129, 300 ff. Krit. dazu Calliess/Ruffert/Kluth EUV Art. 14 Rn. 39 ff.; siehe auch Schmidt-Aßmann VERW Beih. 10 (2010), 263 (266 f.), der kritisiert, dass das Bundesverfassungsgericht mit der Fixierung auf die Legitimation durch die Regierungen andere Legitimationsmechanismen vernachlässigt und die Unübersichtlichkeit der Verantwortungszusammenhänge gestärkt werde.

<sup>4</sup> Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995.

<sup>5</sup> Calliess/Ruffert/Kluth EUV Art. 14 Rn. 8 ff.

<sup>6</sup> Die Stellung der nationalen Parlamente wird besonders deutlichen durch den Begriff der Parlaments-souveränität verdeutlicht, in dem die Repräsentation des Staatsvolkes durch das Parlament zum Ausdruck gebracht wird.

<sup>7</sup> Zum Systemvergleich Kluth, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 90 ff.

<sup>8</sup> Kluth/Krings, Gesetzgebung/Maaßen, 2013, § 8.

<sup>9</sup> Das wird auch daran deutlich, dass die Kommission ihre Tätigkeit in „voller Unabhängigkeit“ (Art. 17 III EUV) ausübt.

<sup>10</sup> Schmidt/Schmitt von Sydow in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, EUV Art. 17 Rn. 16 ff.; Ruffert in Calliess/Ruffert EUV Art. 17 Rn. 2 mwN.

<sup>11</sup> Schmitt von Sydow, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften – Die Kommission, 1980.

Kommission<sup>12</sup> und bei seiner Kontrolle<sup>13</sup> sowie durch die Kontrollzuständigkeiten des EuGH ist die Kommission legitimatorisch gestärkt worden. Ihr wird die Rolle eines neutralen Wächters der Unionsinteressen zugewiesen und in ihr werden personell die Mitgliedstaaten repräsentiert (s. Art. 17 V EUV).<sup>14</sup> Sie ist damit in besonderer Weise prädestiniert die der Europäischen Union zugewiesenen Aufgaben unabhängig und in Ausrichtung auf das Unionsinteresse wahrzunehmen. Dabei sind die der Kommission zugewiesenen Aufgaben zwischen **Regieren und Verwalten** einzuordnen. Insbesondere das Initiativrecht für Gesetzgebungsakte ist der Regierungsfunktion zuzuordnen. Das gleiche gilt für die Außenvertretung.

#### b) Die Organisationsstruktur der EU-Kommission im Verwaltungsbereich

- 4 Die EU-Kommission als Organ der Europäischen Union ist als **Kollegialorgan** verfasst, dessen Mitglieder – korrespondierend zur Wahlperiode des Europäischen Parlaments – für fünf Jahr bestellt werden (Art. 17 III EUV).
- 5 Die Verwaltungstätigkeit der EU-Kommission wird mit Hilfe des **behördlichen Unterbaus** sowie der **weiteren Organisationseinheiten** (Einrichtungen und Stellen iSd Art. 298 I AEUV – zu diesen → § 14 Rn. 15 ff.) wahrgenommen. In diesem Bereich sind ca. 33.000 Mitarbeiter beschäftigt, was dem Niveau großer Kommunalverwaltungen entspricht und deutlich macht, dass von einer Eurokratie jedenfalls im Hinblick auf die Beschäftigtenzahlen kaum gesprochen werden kann.
- 6 Die **Binnenstruktur** der EU-Kommission<sup>15</sup> wird nach Art. 249 I AEUV in der Geschäftsordnung geregelt. Dort wird zwischen den **Generaldirektionen**, die für einzelne Politikbereiche zuständig sind, und den ihnen gleichgestellten **Diensten** unterschieden (Art. 21 KomGO).
  - 7 Besonders hervorzuheben ist das Generalsekretariat unter Leitung des Generalsekretärs (vgl. Art. 20 KomGO). Die **allgemeinen Dienste** sind:
    - Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO),
    - Amt für Veröffentlichungen (OP),
    - Datenschutzbeauftragter der Europäischen Kommission,
    - Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF),
    - Europäisches Zentrum für politische Strategie (EPSC),
    - Gebäude, Anlagen und Logistik – Brüssel (OIB),
    - Gebäude, Anlagen und Logistik – Luxemburg (OIL),
    - Historische Archive,
    - Interner Auditdienst (IAS),
    - Juristischer Dienst (SJ),
    - Zentralbibliothek.
- 8 Es gibt folgende politikfeldbezogene Generaldirektionen:
  - Bildung und Kultur (EAC),
  - Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (GROW),
  - Datenverarbeitung (DIGIT),

<sup>12</sup> Calliess/Ruffert/Ruffert EUV Art. 17 Rn. 44 ff.

<sup>13</sup> Calliess/Ruffert/Ruffert EUV Art. 17 Rn. 56 ff.

<sup>14</sup> Calliess/Ruffert/Ruffert EUV Art. 17 Rn. 36 ff.

<sup>15</sup> Groß, Die Legitimation der polyzentralen EU-Verwaltung, 2016, S. 26 ff.

- Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI),
- Energie (ENER),
- Eurostat (ESTAT),
- Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion (FISMA),
- Forschung und Innovation (RTD),
- Gemeinsame Forschungsstelle (JRC),
- Generalsekretariat (SG),
- Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (SANTE),
- Handel (TRADE),
- Haushalt (BUDG),
- Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (ECHO),
- Humanressourcen und Sicherheit (HR),
- Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DEVCO),
- Justiz und Verbraucher (JUST)
- Klimapolitik (CLIMA),
- Kommunikation (COMM),
- Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (CNECT),
- Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI),
- Maritime Angelegenheiten und Fischerei (MARE),
- Migration und Inneres (HOME),
- Mobilität und Verkehr (MOVE),
- Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (NEAR),
- Regionalpolitik und Stadtentwicklung (REGIO),
- Steuern und Zollunion (TAXUD),
- Übersetzung (DGT)
- Umwelt (ENV),
- Wettbewerb (COMP),
- Wirtschaft und Finanzen (ECFIN).

Zu erwähnen sind schließlich die **internen Dienste**. Besonders hervorzuheben ist der Juristische Dienst, der zu allen Entwürfen für Beschlüsse und Rechtsakte sowie sonstigen Vorlagen mit potenzieller Rechtswirkung zu hören ist (Art. 23 IV KomGO). Ein vergleichbares Anhörungsrecht steht in entsprechenden Fällen den Generaldirektionen Haushalt bzw. Personal und Verwaltung zu (Art. 23 VI KomGO). Zu den internen Diensten gehören:

- Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche,
- Beratergremium für europäische Politik,
- Datenschutzbeauftragter der Europäischen Kommission,
- Datenverarbeitung,
- Dolmetschen,
- Gebäude, Anlagen und Logistik – Brüssel,
- Gebäude, Anlagen und Logistik – Luxemburg,
- Haushalt,
- Humanressourcen und Sicherheit,
- Interner Auditdienst,
- Juristischer Dienst,
- Übersetzung.

**c) Instrumente der strategischen Politiksteuerung**

- 10 Die EU-Kommission nutzt zur Konkretisierung des Unionsinteresses verschiedene Instrumente der strategischen Politiksteuerung: Grünbücher, Weißbücher, Mitteilungen, Empfehlungen und Stellungnahmen.
- 11 **Grünbücher** dienen dazu, Diskussionen in einem überschaubaren Themenbereich zu initiieren, in dem die EU nach Ansicht der EU-Kommission Initiativen ergreifen sollte. Sie richten sich mit einer Bestandsaufnahme der bisherigen Situation und spezifischen Fragestellungen an interessierte Kreise. Die Ergebnisse der offenen Diskussion (zur Umsetzung des Art. 11 III 3 EUV) werden von der Kommission genutzt, um konkrete Handlungsstrategien zu entwickeln.
- 12 **Weißbücher** sind konkrete Strategiepapiere und enthalten deshalb oftmals legislative Programme oder Maßnahmenvorschläge. Sie basieren oft aber nicht notwendigerweise auf Grünbüchern und den zu ihnen geführten Debatten. Weißbücher werden auch in Politikbereichen genutzt, in denen die Hauptverantwortung bei den Mitgliedstaaten liegt und die EU nur unterstützende und koordinierende Maßnahmen (Art. 5, 6 EUV<sup>16</sup>) ergreifen kann.
- 13 **Mitteilungen, Empfehlungen und Stellungnahmen** können durch die EU-Kommission in allen Bereichen von Unionsinteresse abgegeben werden, und zwar ganz allgemein, soweit es die EU-Kommission im Unionsinteresse für notwendig erachtet.<sup>17</sup> Mitteilungen werden von der EU-Kommission prospektiv oder retrospektiv verfasst.<sup>18</sup> Sie können die Entwicklungen in einem Sektor zusammenfassen oder auf zukünftige Entwicklungstendenzen vorausschauen. Zusätzlich veröffentlicht die EU-Kommission **interpretative Mitteilungen**, die zB einschlägige Rechtsprechung oder Rechtsentwicklung in einem bestimmten Rechtsgebiet zusammenfassen. Abhängig vom konkreten Inhalt können Mitteilungen zu einer **Selbstbindung** der EU-Kommission führen.<sup>19</sup>
- 14 Anders ausgerichtet ist die **Programmplanung** nach Art. 17 I 7 EUV. Diese Planung dient der Festlegung der politischen Prioritäten für die Folgejahre und der Erstellung von jährlichen Arbeitsprogrammen mit konkreten Initiativen und Maßnahmen. Es handelt sich um einen zentralen Bestandteil der politischen Gestaltungsaufgabe der Kommission. Inhaltlich knüpft die Bestimmung an die Initiativrolle der EU-Kommission an, deren Ausübung durch die Planung für die anderen Institutionen und die Öffentlichkeit besser vorhersehbar wird. Die mehrjährige Programmplanung war eine inhaltliche Neuerung im Vertrag von Lissabon. Aufbauend auf der Programmplanung legt die EU-Kommission jährlich ihr Arbeitsprogramm als Beitrag zur Programmplanung vor. Es enthält eine Liste der Gesetzgebungsvorschläge und wichtiger Vorschläge ohne Gesetzgebungscharakter.

<sup>16</sup> Dazu Braams, Koordinierung als Kompetenzkategorie, 2013.

<sup>17</sup> Schmidt/Schmitt von Sydow in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, EUV Art. 17 Rn. 22.

<sup>18</sup> Brohm, Die Mitteilungen der Kommission im Europäischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum, 2012.

<sup>19</sup> Brohm, Die Mitteilungen der Kommission im Europäischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum, 2012, S. 95 ff.