

Schild, Joachim

Research Report

Der instabile Kompromiß: Die Reform der EU-Kommission im Verfassungsentwurf des Konvents

SWP-Studie, No. S 42/2003

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schild, Joachim (2003) : Der instabile Kompromiß: Die Reform der EU-Kommission im Verfassungsentwurf des Konvents, SWP-Studie, No. S 42/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252491>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Joachim Schild

Der instabile Kompromiß

Die Reform der EU-Kommission im
Verfassungsentwurf des Konvents

S 42
Oktober 2003
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2003

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Kernpunkte der Debatte zur Kommissionsreform	7
Das Vorschlagsrecht der Kommission	8
Bestätigung des legislativen Initiativmonopols	8
Politische Beschränkungen des Initiativrechts	10
Die Exekutivbefugnisse der Kommission	12
Delegierte Rechtsetzungsbefugnisse	12
Vereinfachung der Komitologieverfahren	13
Koordinierung der Wirtschaftspolitik	13
Die Rolle der Kommission in der GASP	14
Die Machtstellung des Kommissionspräsidenten	16
Die Wahl	16
Gefahren einer Politisierung der Kommission	17
Die interne Stellung des Kommissionspräsidenten	18
Rivalität zweier Präsidenten?	19
Die Zusammensetzung der Kommission	22
Der Vorschlag des Konvents	22
Die Kluft zwischen Großen und Kleinen	22
Gleichberechtigte Präsenz aller Mitgliedstaaten	23
Unterrepräsentation großer Mitgliedstaaten?	24
Die Wahrung der Handlungsfähigkeit	25
Die deutsche Position in der Regierungskonferenz	26
Fazit	27
Abkürzungen	27

**Der instabile Kompromiß.
Die Reform der EU-Kommission im
Verfassungsentwurf des Konvents**

Die Forderung nach einer *gleichmäßigen* Stärkung des institutionellen Dreiecks aus Europäischem Parlament, Rat und Kommission war ein Leitmotiv der Arbeit des Europäischen Konvents. Die meisten Akteure und Beobachter des Konvents dürften sich darin einig sein, daß der Europäische Rat und das Europäische Parlament im Verfassungsentwurf tatsächlich deutlich gestärkt wurden. Doch welche Stellung wird die Europäische Kommission künftig im institutionellen Dreieck der EU einnehmen? Wenige Beobachter würden die Kommission in diesem Stadium des Reformprozesses als politischen Gewinner betrachten. Schon seit der Maastricht-Ratifizierungsdebatte zu Beginn der neunziger Jahre ist die Kommission innerhalb der EU in die Defensive geraten. Die seit Maastricht gewachsene Skepsis der nationalen Regierungen gegenüber dem politischen Aktivismus der EU-Kommission hat ebenso wie die Krise und der Rücktritt der Santer-Kommission 1999 zur politischen Schwächung der Kommission im Institutionengefüge der EU beigetragen. Ausdruck dieser Schwäche sind auch die offenkundigen Schwierigkeiten Romano Prodis, verlorenes Vertrauen und politischen Einfluß zurückzugewinnen.

In dieser Studie sollen die Auswirkungen der Konventsvorschläge auf die Stellung der Kommission im System der EU anhand unterschiedlicher Maßstäbe beurteilt werden:

- ▶ Stellen die Ergebnisse des Konvents eine weitere Stufe des Bedeutungsverlusts der Kommission ausgerechnet zu einem Zeitpunkt dar, zu dem die steigende Zahl von EU-Mitgliedstaaten ein funktionsfähiges politisches Zentrum und insbesondere eine starke Exekutive nötiger denn je erscheinen läßt?
- ▶ In welchem Ausmaß fanden Forderungen der Bundesregierung und des Parlaments ihren Niederschlag im Ergebnis der Konventsarbeit?
- ▶ Wie belastbar ist der im Konvent erzielte Kompromiß zur Kommissionsreform? Mit welcher Wahrscheinlichkeit wird der Kompromiß im Rahmen der Regierungskonferenz erneut in Frage gestellt?

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die Kommission dort gestärkt aus dem Reformprozeß hervorgeht, wo der Verfassungsentwurf ihre Rolle als »Anwalt des Gemeinschaftsinteresses« weiterentwickelt. Die größte Unwägbarkeit für die zukünftige Rolle und Stellung der Kommission ergibt sich aus der Einführung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates, dessen Amt sich als Embryo einer zweiten Exekutive in Konkurrenz zur Kommission entpuppen könnte. Die Schaffung dieses Amtes dürfte im Rahmen der Regierungskonferenz kaum ernsthaft in Frage gestellt werden. Um so wichtiger wird es sein, dessen konkrete politische und verwaltungstechnische Ausgestaltung sowie seine personelle Besetzung nach Regierungskonferenz und Ratifizierungsphase in dem Sinne zu beeinflussen, daß eine Dauerkonkurrenz zwischen zwei Exekutiven vermieden wird.

Umstritten blieb eine stärkere parlamentarische Rückbindung der Kommission. Die von der Bundesregierung in die Konventsverhandlungen eingebrachte – und parteiübergreifend mitgetragene – Kernforderung nach direkter Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament (EP) konnte nicht durchgesetzt werden. Die Prozedur der Auswahl des Kommissionspräsidenten bleibt im Kern unverändert, auch wenn diese Personalentscheidung künftig »unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament« erfolgen soll und im Verfassungsentwurf irreführend von einer »Wahl« statt von einer Bestätigung des Vorschlags der Staats- und Regierungschefs durch das EP die Rede ist. Dieser Kompromiß ist als stabil anzusehen. Eine erneute Verhandlung hierüber im Rahmen der Regierungskonferenz scheint weder aussichtsreich noch sinnvoll. Dies gilt um so mehr, als eine parteipolitisch geprägte Polarisierung dieser Personalentscheidung die Kommission eher schwächen würde und damit dem erklärten Interesse der Bundesregierung an ihrer Stärkung zuwiderliefe.

Erhebliche und anhaltende Widerstände provoziert die vorgesehene Verkleinerung der Kommission, der künftig nur noch 15 stimmberechtigte Kommissare angehören sollen. In diesem Punkt sollte die Bundesregierung den Forderungen der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten nachgeben und sich in der Regierungskonferenz für eine formal gleichberechtigte Vertretung *aller* Mitgliedstaaten in der Kommission einsetzen. Nur eine Kommission, die das Vertrauen aller Mitglied-

staaten genießt, kann ihre formalrechtlichen Befugnisse politisch effektiv wahrnehmen. Es erscheint wichtiger, dieses Vertrauen sicherzustellen und die im Konvent aufgebrochene tiefe Kluft zwischen großen und kleinen oder mittleren Mitgliedstaaten zu überbrücken, als am Ziel einer Verkleinerung der Kommission festzuhalten. Ein frühzeitiges Eingehen auf diese Forderung im Laufe der Regierungskonferenz könnte es leichter machen, das Konventspaket möglichst unbeschadet über die Hürden der Regierungskonferenz zu bringen. Dieses Zugeständnis an eine große Gruppe von Mitgliedstaaten würde dazu beitragen, die Zahl revisionistisch orientierter Mitgliedstaaten in der Regierungskonferenz drastisch zu reduzieren. Mitgliedstaaten mit weitergehenden Änderungswünschen in institutionellen Kernfragen, wie sie Polen und Spanien hinsichtlich der Beschlußfassungsverfahren im Rat vertreten, würde es damit erschwert, ihre nationalen Sonderinteressen geltend zu machen.

Kernpunkte der Debatte zur Kommissionsreform

*Institutions are in trouble when their critics
are unloving and their lovers uncritical*
George F. Kennan

Die Debatten des Europäischen Konvents zu Stellung, Rolle und Reform der Kommission konzentrierten sich vor allem auf drei Punkte:

- ▶ die Veränderung der Machtstellung der Kommission und ihres Präsidenten durch Einführung des Amtes eines »Vollzeitpräsidenten« des Europäischen Rates;
- ▶ die Problematik der Bestellung des Kommissionspräsidenten;
- ▶ die Zusammensetzung der Kommission, insbesondere die Frage, ob Angehörige aller Mitgliedstaaten in der Kommission vertreten sein sollen.

Dabei wurde eine doppelte Trennlinie sichtbar:

- ▶ Zunächst setzte sich die traditionelle Auseinandersetzung zwischen »Integrationalisten« beziehungsweise Verfechtern einer Stärkung der Gemeinschaftsmethode auf der einen und »Intergouvernementalisten« auf der anderen Seite fort. Diese kam etwa in Zustimmung oder Ablehnung der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP oder hinsichtlich der Ausweitung der Gemeinschaftsmethode im Gesetzgebungsprozeß auf neue Bereiche zum Ausdruck.
- ▶ Hinzu trat in massiver Form eine sich im Verlauf der Konventsarbeit zusehends vertiefende Kluft zwischen großen Mitgliedstaaten einerseits sowie kleinen und mittleren Mitgliedstaaten und Beitrittsländern andererseits.¹ Diese Kluft tat sich insbesondere durch die Kontroverse um die von den großen Staaten unterstützte Einführung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates und seiner Rolle im Verhältnis zum Kommissionspräsidenten auf. Sie wurde in der Folge in der Frage der zukünftigen Zusammensetzung der EU-Kommission und der Präsenz von Angehörigen aus allen Mitgliedstaaten besonders deutlich sichtbar.

Diese Kontroversen drehten sich direkt oder indirekt um die Frage, wie weit die Kommission dem Leitbild einer parlamentarisch verantwortlichen euro-

päischen »Regierung« entsprechen soll, die auf der Grundlage eines im Europawahlkampf vertretenen politischen Programms, getragen von einer parlamentarischen Mehrheitskoalition, ins Amt käme. Damit würde sie sich von dem bisherigen Rollenverständnis entfernen, wie es in den Verträgen verankert ist: als supranationale Institution, die ihre Tätigkeit »zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften« ausübt (Artikel 213 [2] EGV), das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet (Artikel 211 EGV) und die Einhaltung der vertraglichen Spielregeln wie auch die Umsetzung der beschlossenen Rechtsakte durch die Mitgliedstaaten überwacht (Artikel 211 und 226 EGV).

Weniger kontrovers gestalteten sich die Debatten über mögliche Veränderungen der Stellung der Kommission im Gesetzgebungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf einen ihrer zentralen Machthebel, ihr legislatives Vorschlagsrecht. Auch wurde der Transfer ihrer wettbewerbspolitischen Funktionen auf unabhängige Institutionen (z.B. ein Europäisches Kartellamt) im Konvent nicht ernsthaft diskutiert, ebenso wenig ihre Rolle bei der Überwachung der Einhaltung von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten. Daraus wird ersichtlich, daß die Leitbilder von einer Kommission als supranationalem Anwalt des Gemeinschaftsinteresses oder als Hüterin der Verträge auch bei Verfechtern einer schrittweisen Parlamentarisierung des EU-Regierungssystems keineswegs ausgedient haben. Allerdings stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß man Elemente parlamentarisch verfaßter Regierungssysteme in die Beziehungen zwischen Parlament und Kommission einbauen kann, ohne genau diejenigen Legitimationsgrundlagen der Kommission zu untergraben, auf der ihre spezifische Rolle im Rahmen der Gemeinschaftsmethode beruht: ihre Neutralität und Unabhängigkeit.

¹ Paul Magnette/Kalypso Nicolaidis, *Grands et petits Etats dans l'Union européenne: Réinventer l'équilibre*, Paris: Groupement d'Etudes et de Recherches »Notre Europe«, Mai 2003 (Etudes et Recherches No. 25); vgl. <www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud25-fr.pdf> (auch in englischer Sprache).

Das Vorschlagsrecht der Kommission

Bestätigung des legislativen Initiativmonopols

Gewiß hat die EU-Kommission nicht das Monopol der politischen Initiative innerhalb der EU. Dieses wurde ihr in der Vergangenheit mehr und mehr vom Europäischen Rat streitig gemacht.² Sehr wohl besitzt sie aber nach Artikel 250 und 251 EGV das alleinige Recht, Legislativvorschläge zu unterbreiten. Dieses exklusive Recht zur Gesetzesinitiative im Gemeinschaftspfeiler ist ein Kernelement der Gemeinschaftsmethode³ und ein zentrales Machtinstrument der Kommission.⁴ Das Initiativmonopol der Kommission ist zugleich der deutlichste vertragsrechtliche Ausdruck einer Rollenzuschreibung als Organ, dem die Definition des Gemeinschaftsinteresses obliegt. Gerade kleinere Mitgliedstaaten sehen darin einen Schutz vor der Dominanz der Großen im EU-System und eine Garantie dafür, daß auch ihre Interessen bei der Definition des Gemeinschaftsinteresses gebührend berücksichtigt werden. Außerhalb des Initiativmonopols liegen derzeit einige Fragen im Bereich des zweiten und dritten Pfeilers, in dem die Kommission das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilt, ebenso in Titel IV des EGV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr).⁵

² Eine knappe Übersicht über die Entwicklung der Machtstellung des Europäischen Rates im EU-System findet sich bei Philippe de Schoutheete/Helen Wallace, *The European Council*, Paris: Groupement d'Etudes et de Recherche »Notre Europe«, September 2002 (Research and European Issues, Nr. 19); vgl. <www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud19-en.pdf>.

³ Konventsbeitrag der Kommissare Barnier und Vitorino, *Die Gemeinschaftsmethode*, CONTRIB 80, CONV 231/02, Brüssel, 3.9.2002. Dieser und alle nachfolgend zitierten Konventsbeiträge sind auf der Website des Konvents abrufbar unter: <<http://european-convention.eu.int>>.

⁴ »This right can justly be called the bastion of the Commission's power over EU legislation. It is the core of EU supranationalism«, so das Konventsmitglied Karel De Gucht in seinem Beitrag, *Die Europäische Kommission: Abschaffung vorprogrammiert?*, CONTRIB 313, CONV 705/03, S. 2.

⁵ Darüber hinaus finden sich noch Einzelbestimmungen in den Verträgen, nach denen der Kommission kein alleiniges Initiativrecht zusteht, so etwa im Hinblick auf die Änderung der Satzung des Systems der Europäischen Zentralbanken

De facto nimmt die Kommission ihr Vorschlagsrecht nach eigenen Aussagen nur bei 5 bis 10 Prozent ihrer Gesetzesinitiativen in autonomer Weise wahr. Wesentlich häufiger gehen ihre Vorschläge auf Anregungen des Rates, des Parlaments, einzelner Mitgliedstaaten oder von Wirtschaftsakteuren und Verbänden zurück.⁶ Nichtsdestotrotz liegt die Formulierung der Initiativen und die Wahl eines geeigneten Zeitpunktes allein in der Verantwortung der Kommission.

Der Verfassungsvorschlag des Konvents schreibt das legislative Initiativmonopol der Kommission als Regel fest. In Artikel I-25 (2) heißt es: »Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, kann ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden«. Sie allein ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Artikel III-302 (2) befugt, Vorschläge zu unterbreiten. Dies gilt auch für Gesetzgebungsvorschläge im Bereich Justiz und Inneres. Hier hatte allerdings schon der Vertrag von Amsterdam für den oben zitierten Titel IV zum Bereich des freien Personenverkehrs ein Vorschlagsmonopol für die Kommission ab 1. Mai 2004 vorgesehen (fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages). Eine Ausnahme bildet weiterhin der derzeitige dritte Pfeiler, das heißt die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen und die Polizeizusammenarbeit. Nach Artikel III-165 teilt die Kommission hier ihr Initiativrecht nach wie vor mit den Mitgliedstaaten. Diese sollen allerdings zukünftig ihr Initiativrecht nicht mehr einzeln ausüben können. Vorschläge müssen vielmehr die Unterstützung von einem Viertel der Mitgliedstaaten besitzen. Damit werden chancenlose Initiativen einzelner Staaten ausgeschlossen, die ausschließlich an nationalen Interessenlagen orientiert oder für das heimische Publikum gedacht sind. Im

(Artikel 107 [5, 6] EGV) oder im Falle der Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung der in Artikel 6 (1) EUV niedergelegten Grundsätze der Union durch einen Mitgliedstaat (Artikel 7 EUV).

⁶ Michel Barnier/António Vitorino, *Das Initiativrecht der Kommission*, CONTRIB 79, CONV 230/02, Brüssel, 3.9.2002, S. 4 und S. 7. Nach Artikel 192 und 208 EGV besitzen das EP und der Rat die Möglichkeit, die Kommission zu Vorschlägen aufzufordern, ohne sie jedoch zu solchen zwingen zu können.

Ergebnis dürfte in Zukunft auch in diesen Bereichen die Mehrzahl der Initiativen von der Kommission ausgehen.

Im Konvent gab es nur wenige Befürworter einer Abschaffung des Initiativmonopols der Kommission in vergemeinschafteten Politikbereichen. Im Deutschen Bundestag war im Vorfeld der Konventsarbeit ein Initiativrecht für EP und Rat sowohl von den Regierungsfractionen wie auch von der CDU/CSU-Fraktion gefordert worden.⁷ Im Laufe der Konventsarbeit revidierten die Regierungsfractionen jedoch ihre Position. In einem gemeinsamen Antrag im März 2003 befürworteten sie nunmehr eine Beibehaltung des Initiativmonopols.⁸ Die Bundesregierung und ihre Vertreter im Konvent machten sich Forderungen nach einem Initiativrecht des Parlaments und des Rates *nicht* zu eigen,⁹ ebensowenig der Bundestagsvertreter im Konvent, Jürgen Meyer. Peter Glotz, in der Anfangsphase der Beratungen Vertreter des Regierungschefs im Konvent, warnte eindringlich vor einer Ausweitung des Initiativrechts: »Wenn das Parlament ein Initiativrecht hat, braucht natürlich auch der Rat eines, und schon wäre die EU total verwandelt. Die Kommission wäre nicht mehr die Hüterin der Verträge und Vollzugsorgan in einem, sondern die nachgeordnete Administration eines intergouvernemental bestimmten Staatenverbundes mit beschränkten Aufgaben und beschränkter Haftung.«¹⁰ Diese Position, die fast alle deutschen Konventsakteure einnahmen,¹¹ genoß im

Konvent sehr breite Unterstützung. In zahlreichen Beiträgen wurde das Initiativmonopol ausdrücklich bekräftigt oder seine Ausdehnung auf neue Bereiche gefordert, insbesondere im Bereich Justiz und Inneres.¹²

Einen bedeutenden Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten bei der Handhabung ihres alleinigen Vorschlagsrechts in der Gesetzgebung kann die Kommission durch den Umstand verbuchen, daß der Rückgriff auf qualifizierte Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat deutlich ausgeweitet werden soll. Dies bedeutet aus Sicht der Kommission, daß sie im Vergleich zu Fällen einstimmiger Beschlußfassung im Rat bei der Wahrnehmung ihres Vorschlagsrechts weniger Rücksichten auf Bedenken und Widerstände aus einzelnen Ländern zu nehmen braucht. Mit anderen Worten: Sie kann, gestützt auf Mehrheitskoalitionen im Rat, Gesetzgebungsvorschläge jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners unterbreiten. Diese dürften, da jeweils unterschiedliche Mehrheitskonstellationen denkbar sind, näher bei den Präferenzen der Kommission liegen, da sie sich ihre Bündnispartner im Rat aussuchen kann. Dieser Machtzuwachs der Kommission aufgrund des Übergangs zu Mehrheitsabstimmungen im Rat betrifft vor allem die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres.

7 Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union, BT-Drucksache 14/9047, 15.5.2002, S. 3, sowie Antrag der Abgeordneten P. Hintze u.a. und der Fraktion der CDU/CSU, Notwendige Reformen für die zukünftige EU: Forderungen an den Konvent, BT-Drucksache 14/8489, S. 10.

8 Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Der Europäischen Verfassung Gestalt geben – Demokratie stärken, Handlungsfähigkeit erhöhen, Verfahren vereinfachen, BT-Drucksache 15/548, 12.3.2003, S. 13.

9 So heißt es im deutsch-französischen Beitrag zur Institutionenreform: »Die Kommission hat ein Initiativrecht gemäß den in den Verträgen vorgesehenen Bestimmungen« (Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, CONTRIB 192, CONV 489/03, Brüssel, 16.1.2003, S. 4).

10 Peter Glotz, Briefe aus dem Konvent (6). Von A zu B zum Kompromiß, in: Der Tagesspiegel, 6.6.2002, S. 8.

11 Eine Ausnahme bildet Joachim Würmeling (CSU), stellvertretendes Konventsmitglied des EP. Er forderte ein generelles Vorschlagsrecht für das Europäische Parlament, ebenso für den Ministerrat (nicht aber für Einzelstaaten); vgl. seinen Konventsbeitrag, EU-Reform: Fragen an das Initiativmonopol der EU-Kommission, CONTRIB 98, CONV 279/03, Brüssel,

1.10.2002, S. 5. Mit dieser Meinung vertrat er auch innerhalb der Gruppe der EP-Vertreter im Konvent eine Minderheitenposition.

12 Die Forderung nach einem alleinigen Initiativrecht der Kommission im Gesetzgebungsbereich (teilweise mit Ausnahmen im Bereich Justiz und Inneres) wurde unter anderem in folgenden Beiträgen erhoben: Für die Europäische Union. Frieden Freiheit, Solidarität – Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur, CONTRIB 165, CONV 448/02, Brüssel, 5.12.2002; Benelux-Memorandum: ein ausgewogener institutioneller Rahmen für eine effizientere und transparentere erweiterte Union, CONTRIB 171, CONV 457/02, Brüssel, 11.12.2002; Beitrag der SPE-Mitglieder des Konvents, CONTRIB 137, CONV 392/02, Brüssel, 8.11.2002; Beitrag von Andrew Duff, von 21 Konventsmitgliedern und 15 stellvertretenden Konventsmitgliedern mitunterzeichnet, Eckpunkte einer institutionellen Reform, CONTRIB 190, CONV 487/1/3/REV 1, Brüssel, 28.1.2003; sowie Beitrag von 39 Konventsmitgliedern und 28 stellvertretenden Konventsmitgliedern, Prämissen und Grundsätze einer Reform der Institutionen der EU, CONTRIB 263, CONV 590/03, Brüssel, 28.2.2003.

Politische Beschränkungen des Initiativrechts

Obwohl das Initiativmonopol der Kommission als Regelfall für die Gemeinschaftsgesetzgebung nicht angetastet wurde, ist doch ein Bemühen der Mitgliedstaaten unverkennbar, die Ausübung des Initiativmonopols zu beeinflussen. Zum einen wird die Kommission zur Begründung verpflichtet, wenn sie Aufforderungen des EP oder des Rates zur Unterbreitung von Legislativvorschlägen nicht nachkommt (EP: Artikel III-234, Ministerrat: Artikel III-248).¹³ Hier folgt der Verfassungsentwurf einer entsprechenden Empfehlung der Konventsarbeitsgruppe IX »Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und Rechtsakte«.¹⁴ Zum anderen wurde schon im Vorfeld des Konvents seitens der Regierungen ein Anlauf unternommen, das Initiativrecht der Kommission politisch »einzurahmen«. Der Europäische Rat von Sevilla beschloß im Juni 2002 die Einführung eines mehrjährigen Strategieprogramms der Union. Es soll vom Europäischen Rat auf der Grundlage eines gemeinsamen Vorschlags der betroffenen Vorsitze erlassen werden, wobei die Vorsitzländer ihren Vorschlag mit der Kommission abstimmen. Konkretisiert wird dieses Programm in Form operativer Jahresprogramme für die Tätigkeit des Rates. Diese werden wiederum von den beiden Staaten erstellt, die im darauffolgenden Jahr den Ratsvorsitz führen. Dabei sind die Ergebnisse des auf Initiative der Kommission zu führenden Dialogs zwischen den Organen über die politischen Prioritäten für das kommende Jahr zu berücksichtigen.¹⁵ Im Verfassungsentwurf des Konvents ist nunmehr in Artikel I-25 (1) ein Initiativrecht der Kommission sowohl für die jährliche wie für die mehrjährige Programmplanung der Arbeit der Union festgeschrieben.¹⁶ Inwieweit die Kommission mittels dieser Programmplanung seitens des Rates tatsächlich »am Zügel geführt« werden oder aber umgekehrt diese ihrerseits stark beeinflussen kann, bleibt abzuwarten.

¹³ Darin heißt es jeweils im letzten Satz: »Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie dem Europäischen Parlament/dem Ministerrat die Gründe dafür mit.«

¹⁴ Vgl. *Europäischer Konvent*, Schlußbericht der Arbeitsgruppe IX »Vereinfachung«, CONV 424/02, Brüssel, 9.11.2002, S. 18.

¹⁵ Europäischer Rat von Sevilla, 21.-22.6.2002, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, SN 200/02, S. 23f.

¹⁶ Dort heißt es: »Sie [die Kommission] initiiert die jährliche und mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.«

Eine Besonderheit enthalten wiederum die Bestimmungen zur Justiz- und Innenpolitik. Über seine allgemeine politische Impulsgeberfunktion hinaus legt der Europäische Rat in diesem Bereich »die strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest.« (Artikel III-159). Damit soll offenbar die Initiativrolle der Kommission seitens des Europäischen Rates stärker eingeehgt werden als in anderen vergemeinschafteten Politikbereichen.

Auswirkungen auf das Initiativrecht der Kommission wird auch das in letzter Minute in den Verfassungsentwurf eingefügte Bürgerbegehren haben. Laut Artikel I-46 (4) können »mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten [...] die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die Verfassung umzusetzen«. Es bleibt zu sehen, inwieweit die Unionsbürger dieses Instrument nutzen und wie die Kommission mit entsprechenden Aufforderungen umgehen wird.

Potentiell weitreichende Folgen für die Wahrnehmung des Vorschlagsmonopols für Legislativakte könnte der im »Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit« festgeschriebene »Frühwarnmechanismus« zeitigen. Dieser sieht vor, daß nationale Parlamente beziehungsweise deren einzelne Kammern binnen sechs Wochen nach Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags durch die Kommission in einer begründeten Stellungnahme Bedenken im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geltend machen können. Die Kommission ist zu einer Überprüfung ihrer Vorschläge verpflichtet, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente (bzw. Kammern)¹⁷ in ihren Stellungnahmen zu der Auffassung kommt, daß das Subsidiaritätsprinzip durch den Inhalt der Initiative verletzt wurde. Sie kann zwar prinzipiell an ihrem Vorschlag festhalten, muß dies dann jedoch begründen. Hier ist aber dem französischen Konventsvertreter der Nationalversammlung, Pierre Lequiller,

¹⁷ Nationale Parlamente in Mitgliedstaaten mit einem Einkammer-Parlament verfügen über zwei Stimmen, die beiden Kammern in Zwei-Kammer-Systemen jeweils über eine Stimme. Das Quorum beträgt ein Drittel der so gezählten Stimmen. Bei Vorschlägen zur justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen und zur Polizeizusammenarbeit ist abweichend davon ein niedrigerer Schwellenwert von einem Viertel der Stimmen festgelegt.

zuzustimmen, wenn er in seiner Bewertung der Konventionsergebnisse ausführt: »Auch wenn die Kommission rechtlich durch die parlamentarischen Stellungnahmen nicht gebunden wäre, so würde sie in der Praxis jedenfalls durch das politische Kräfteverhältnis beeinflusst, das natürlich Folgen für den Inhalt ihrer Gesetzesvorschläge haben wird.«¹⁸ Dabei kann es als wahrscheinlich gelten, daß die nationalen Parlamente die Kommissionsvorschläge mindestens ebenso stark in substantieller Hinsicht wie unter Subsidiaritätsgesichtspunkten prüfen werden. Dieser Frühwarnmechanismus öffnet zumindest, falls er intensiv genutzt oder systematisch zweckentfremdet würde, ein Einfallstor für eine empfindliche Begrenzung des Initiativrechts der Kommission.¹⁹

Die Kombination aus grundsätzlicher Festschreibung des Initiativmonopols der Kommission in der Gesetzgebung einerseits und der politischen »Einklammerung« der Wahrnehmung dieses Kommissionsvorrechts durch die Mitgliedstaaten andererseits liegt durchaus in der Logik des Rollenprofils eines »supranationalen Anwalts des Gemeinschaftsinteresses«. Denn die Kommission kann sich eine umfassende strategische Führungsrolle für Arbeit und Weiterentwicklung der EU mangels ausreichender demokratisch-parlamentarischer Legitimierung im Sinne einer engen Rückbindung an die Unionsbürger und an deren im Wahlakt zum Ausdruck kommenden politischen Präferenzen kaum anmaßen. Sehr wohl aber kann sie im Rahmen von strategischen Prioritäten, die von den Mitgliedstaaten unter ihrer Mitwirkung gesetzt werden, die unverzichtbare Aufgabe wahrnehmen, gemeinschaftliche Interessen zu formulieren.

18 *Assemblée Nationale*, Rapport d'information sur la Convention européenne, présenté par Pierre Lequiller, Tome I: Unie dans la diversité. Le projet constitutionnel de l'Europe réunifiée, AN No. 994, 1.7.2003, S. 35. Ähnlich die britische Regierung: »In practice it would be very difficult for the Commission to ignore the strongly held views of one-third of the national Parliaments« (zit. in: Weißbuch der britischen Regierung zur Regierungskonferenz, A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Intergovernmental Conference, London, September 2003, S. 30, in: <www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE_IGC_Paper_cm5934_sm,0.pdf>).

19 Vgl. hierzu Andreas Maurer/Daniela Kietz, Nach dem Konvent. Die neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, Berlin, Juli 2003 (SWP-Arbeitspapier), in: <www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/SubsidiarNatParlam_mrr_030728.pdf>.

Die Exekutivbefugnisse der Kommission

Delegierte Rechtsetzungsbefugnisse

»Die Europäische Kommission muß zu einer starken, politisch verantwortlichen Exekutive ausgebaut werden«, so heißt es im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2002.²⁰ Die Forderung nach einer Stärkung der Exekutivbefugnisse der Kommission zieht sich durch fast sämtliche Stellungnahmen der im Bundestag vertretenen Parteien und der deutschen Konventsmitglieder. Sie fand im Konvent breite Unterstützung. Die entscheidende Frage war weniger, *ob* die Exekutivbefugnisse der Kommission ausgeweitet werden sollten, sondern in welchem Umfang und in welchen Bereichen dies erforderlich sei. Mit der Forderung nach verstärkten Exekutivbefugnissen der Kommission verbunden war in der Regel ein Plädoyer für eine radikale Vereinfachung der sogenannten Komitologieverfahren, mittels derer die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung von Exekutivbefugnissen durch die Kommission überwachen. Hinzu kam die Befürwortung einer deutlichen Trennung zwischen legislativen und exekutiven Aufgaben und Akten der Union, eine Abgrenzung, die der Gemeinschaftsvertrag bisher vermissen läßt.

In dieser Hinsicht erzielte der Konvent erhebliche Fortschritte. Artikel I-32 bis I-36 definieren eine Normenhierarchie mit drei Ebenen für Rechtsakte der Union: Gesetzgebungsakte, delegierte Verordnungen und Durchführungsrechtsakte.²¹ Diese Hierarchie der Rechtsakte ermöglicht eine bessere Trennung zwischen Legislativ- und Exekutivfunktionen und damit auch eine klarere Rollenzuweisung an die EU-Kommission.²² Während die Gesetzgebungsakte im

²⁰ Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. SPD, Bündnis 90/ Die Grünen: Koalitionsvertrag 2002–2006, Berlin, 16.10.2002, vgl. unter: <www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>.

²¹ Dies entsprach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe unter Leitung von Giuliano Amato, vgl. *Europäischer Konvent*, Schlußbericht der Gruppe IX »Vereinfachung«, WG IX 13, CONV 424/02, Brüssel, 29.11.2002, S. 8–10.

²² Vgl. Herwig C. H. Hofmann, A Critical Analysis of the New Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, 30.9.2003 (European Integration online

Regelfall im Gesetzgebungsverfahren, das heißt im Mitentscheidungsverfahren zwischen EP und Ministerrat zu beschließen sind, werden delegierte Verordnungen grundsätzlich und Durchführungsrechtsakte in der Regel von der Kommission angenommen, sofern es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung bedarf und der Erlaß von Durchführungsrechtsakten nicht allein den Mitgliedstaaten überlassen bleiben kann.²³ Insbesondere das neue Rechtsinstitut einer »delegierten Verordnung« ermöglicht eine erhebliche Stärkung der Durchführungsbefugnisse der Kommission. Artikel I-35 (1) sieht vor, daß der Kommission vom Gesetzgeber die Befugnis übertragen werden kann, »delegierte Verordnungen« zu erlassen, die bestimmte, »nicht wesentliche« Vorschriften des betreffenden Gesetzes ergänzen oder ändern. Per Gesetz sollen jeweils Ziel, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer dieser Befugnisübertragung (z.B. mittels einer Auflösungsklausel) genau definiert werden. So können EP und Ministerrat sich als Gesetzgeber eine Widerspruchsfrist für delegierte Verordnungen vor deren Inkrafttreten bewahren oder festlegen, daß diese Befugnisübertragung von ihnen je einzeln widerrufen werden kann (Evokationsrecht nach Artikel I-35 [2]).

Unter diesen Bedingungen wäre es für den Gesetzgeber zukünftig möglich, sich auf wesentliche Inhalte zu beschränken, ein Übermaß an gesetzlichen Detailregeln zu vermeiden und eher technische oder ergänzende Aspekte der Rechtsetzung an die Kommission zu delegieren, ohne die Kontrolle über die Ausübung der delegierten Rechtsetzungsbefugnisse zu verlieren. Eine zügige Anpassung nicht wesentlicher Teile der Gesetzgebung an veränderte Rahmenbedingungen, insbesondere im Wirtschaftsrecht, wird durch diese Regelung ganz erheblich erleichtert. Da die Reichweite der Übertragung von delegierten Rechtsetzungs-

Papers [EIoP], 7 [2003] 9); vgl. <<http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-009.pdf>>.

²³ Allerdings kann der Gesetzgeber auch in Zukunft in begründeten Sonderfällen nach Artikel I-36 (2) dem Ministerrat Durchführungsbefugnisse übertragen, so daß nicht von einer eindeutigen Trennung zwischen Legislativ- und Exekutivbefugnissen mit entsprechender Funktionswahrnehmung durch den Gesetzgeber (Rat und EP) und durch die Kommission gesprochen werden kann.

befugnissen an die Kommission in jedem Gesetz gesondert festzulegen ist, dürfte der Umfang der damit hinzugewonnenen Handlungsmöglichkeiten der Kommission von der politischen Sensibilität der jeweiligen Gesetzesmaterie abhängig sein.

Vereinfachung der Komitologieverfahren

Eine Vereinfachung der Komitologieverfahren in Form einer Stärkung der Stellung der Kommission gegenüber den Vertretern der Mitgliedstaaten in den sogenannten Komitologieausschüssen wurde nicht nur von der Kommission selbst gefordert,²⁴ sondern fand auch im Konvent breite Unterstützung.²⁵ Der Konventsentwurf ermöglicht eine solche Entwicklung. In Artikel I-36 (Durchführungsrechtsakte) ist in Absatz 3 ein Komitologiegesetz vorgesehen, das »im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze für die Kontrolle der Durchführungsrechtsakte der Union durch die Mitgliedstaaten« festlegen soll. Bislang beruhte die Rege-

lung der Komitologieverfahren auf einem Beschluß des Rates.²⁶ Nunmehr soll die Ausgestaltung der Komitologieverfahren per Gesetz, nach dem normalen Gesetzgebungsverfahren geregelt werden, das heißt auf Vorschlag der Kommission und im Mitentscheidungsverfahren zwischen EP und Ministerrat. Die drei Organe müssen demnach einen für alle Seiten tragfähigen Kompromiß finden. Es steht zu erwarten, daß ein solches Gesetz die Rolle der Mitgliedstaaten in den Komitologieverfahren einschränken und gleichzeitig die Rückhol- und Einspruchsrechte des EP stärken wird.

Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Weniger erfolgreich war die Kommission hingegen mit ihren Forderungen nach Stärkung ihrer Rolle in der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. In ihrer ersten Mitteilung zur Arbeit des Konvents vom 22. Mai 2002 hieß es: »So müßten die Instrumente zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Stellungnahmen zu den Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen, auf der Grundlage von Kommissionsvorschlägen erarbeitet werden, anstelle bloßer Empfehlungen, von denen der Rat mit einfacher Mehrheit abweichen kann.«²⁷ Dies hätte zur Folge, daß die

²⁴ Mitteilung der Kommission, Ein Projekt für die Europäische Union, KOM (2002) 247 endg., Brüssel, 22.5.2002, S. 24. In der vom Präsidenten der Kommission, Romano Prodi, und ihren beiden Konventsvertretern in Auftrag gegebenen »Machbarkeitsstudie« zu einem Verfassungsentwurf (»Penelope-Entwurf«) wird diese Forderung dahingehend konkretisiert, daß zukünftig nur noch beratende Komitologieausschüsse vorzusehen seien, die der Kommission die volle Verantwortung für Entscheidungen über Durchführungsmaßnahmen überlassen würden (Artikel 80). Mitentscheidungsrechte der Mitgliedstaaten beim Erlaß von Durchführungsbestimmungen, wie sie derzeit im Rahmen von Verwaltungs- und Regelungsausschüssen existieren, entfielen damit. Vgl. <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_de.pdf>.

²⁵ Ein wichtiger Beitrag zur Debatte stammt von Andrew Duff, der in einem ausformulierten Vorschlag sowohl eine klare Normenhierarchie wie auch das neue Rechtsinstitut eines »delegierten Gesetzes« mit Rückholrecht des Gesetzgebers forderte, verbunden mit einer starken Vereinfachung der Komitologie; siehe Andrew Duff, »Legislative und Exekutive in der Europäischen Union: eine Neuregelung«, CONV 423/02, Brüssel, 22.11.2002. Auch die Regierungen Deutschlands und Frankreichs sprachen sich in ihrem gemeinsamen Beitrag zur Institutionenreform für »eine radikale Vereinfachung des Komitologieverfahrens« aus; vgl. Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, CONTRIB 192, CONV 489/03, Brüssel, 16.1.2003, S. 4. Einen knappen Überblick über die Diskussion zur Reform der Komitologieverfahren bietet Lorenzo Allio, The Case for Comitology Reform: Efficiency, Transparency, Accountability, Brüssel: The European Policy Center, 19.2.2003 (Working Paper, The Europe We Need), unter: <www.thepec.net/Word/Comitology.doc>.

²⁶ Der derzeit gültige Komitologiebeschluß des Rates stammt aus dem Jahr 1999 (Beschluß 1999/468/EG). Zur Überbrückung der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrags hat die Kommission Ende 2002 eine Änderung dieses Komitologiebeschlusses vorgeschlagen. Damit sollen die Durchführungsbefugnisse der Kommission im Falle von Legislativakten auf der Basis des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt werden, insbesondere durch eine Verbesserung ihrer Stellung im sogenannten Regelungsverfahren. Gleichzeitig sollen Stellung und Rechte des Parlaments als Mitgesetzgeber im Komitologieverfahren angemessen berücksichtigt werden; vgl. Europäische Kommission, Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Brüssel, 11.12.2002 (KOM/2002/719 endg.); hierzu auch den Bericht des konstitutionellen Ausschusses des EP: Robert Corbett, Second rapport sur la proposition de décision du Conseil modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, Europäisches Parlament, Konstitutioneller Ausschuß, Brüssel, 11.7.2003, PE 323.597/DEF.

²⁷ Mitteilung der Kommission, Ein Projekt für die Europäische Union [wie Fn. 24], S. 7. Vgl. auch den Konventsbeitrag der Kommissare Barnier und Vitorino, »Für eine bessere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken«, CONTRIB 136, CONV

Regierungen der Mitgliedstaaten in dem innenpolitisch sensiblen Bereich der Festlegung der Grundzüge ihrer Wirtschaftspolitik die Vorschläge der Kommission nur noch einstimmig hätten ändern können. Diese Kommissionsforderung fand in der Konventsarbeitsgruppe »Ordnungspolitik« keine Mehrheit und wurde auch von der Bundesregierung abgelehnt.²⁸ Es soll auch in Zukunft dabei bleiben, daß der Rat – wie derzeit nach Artikel 99 (2) EGV – »auf Empfehlung« und nicht auf Vorschlag der Kommission die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erstellt (Artikel III-71 [2]). Allerdings erhält die Kommission das Recht, einen Mitgliedstaat zu verwarnen, dessen Wirtschaftspolitik nicht mit den gemeinsam festgelegten Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar ist oder der durch seine Politik das ordnungsgemäße Funktionieren der Währungsunion zu gefährden droht (Artikel III-71 [4]).

Gestärkt wurde die Rolle der Kommission bei der Überwachung öffentlicher Haushaltsdefizite der Mitgliedstaaten. Gelangt die Kommission zu der Auffassung, daß in einem Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit aufgetreten ist, so kann sie Artikel III-76 (5) zufolge dem betreffenden Mitgliedstaat unmittelbar eine Stellungnahme vorlegen, bislang lediglich dem Rat (Artikel 104 [5] EGV). Auch entscheidet der Ministerrat zukünftig auf *Vorschlag* und nicht mehr lediglich auf Empfehlung der Kommission darüber, ob ein solches übermäßiges Defizit tatsächlich besteht (Artikel III-76 [6]).²⁹

Die Rolle der Kommission in der GASP

Ambivalent sind die Bestimmungen des Verfassungsentwurfes im Hinblick auf die zukünftige Rolle der Kommission in der GASP. Im Konventsentwurf konnten sich zwar die Befürworter des Amtes eines Außenministers der Union durchsetzen, der in Personalunion die Ämter des Hohen Repräsentanten der EU für

die GASP sowie des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissars ausüben und als Vizepräsident in der Kommission verankert sein soll. Der Verfassungsentwurf des Konvents läßt aber zugleich den deutlichen Willen erkennen, die Kommission als solche aus dem GASP- und ESVP-Bereich weitestgehend herauszuhalten. In Artikel III-200 (1) heißt es zum Vorschlagsrecht in der GASP: »Jeder Mitgliedstaat, der Außenminister der Union oder der Außenminister mit Unterstützung der Kommission kann den Ministerrat mit einer Frage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befassen und ihm Vorschläge unterbreiten«. Der Außenminister ist damit in GASP-Fragen nicht dem Kollegialitätsprinzip der Kommission unterworfen. In Artikel I-27 (3) ist ausdrücklich festgelegt, daß er ausschließlich dort, wo er außerhalb des GASP/ESVP-Bereiches tätig wird, den Prozeduren der Kommission unterworfen ist.

Eine wichtige Frage, die über die zukünftige Rollenaufteilung zwischen Rat und Kommission, zwischen dem Außenminister der Union und den Mitgliedstaaten entschieden wird, betrifft die Ausgestaltung des in Artikel III-197 (3) vorgesehenen »Europäischen Auswärtigen Dienstes«. Dieser soll nach einer dem Verfassungsentwurf beigefügten »Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes« aus Beamten der einschlägigen Dienststellen des Generalsekretariats des Rates, der Kommission sowie aus Vertretern der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten bestehen. Nach Ansicht des Kommissionspräsidenten »sollte dieser Dienst zumindest verwaltungstechnisch Teil der Kommission sein«, um die Kohärenz des auswärtigen Handelns der EU zu sichern und Doppelstrukturen zu vermeiden.³⁰ Die konkrete Ausgestaltung dieses Europäischen Auswärtigen Dienstes kann sicherlich nicht Gegenstand eines Verfassungstextes sein, der allenfalls die Rechtsgrundlage zu dessen Einrichtung liefern kann. Von den Details dieser Ausgestaltung wird es aber abhängen, wie die politischen Gewichte zwischen Kommission und Rat verteilt sind und ob die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers und eines diplomatischen Dienstes zum Einfallstor für eine Intergovernmentalisierung wird, die bislang vergemeinschaftet

136. CONV 391/02, Brüssel, 14.11.2003, S. 3.

²⁸ *Europäischer Konvent*, Schlußbericht der Gruppe VI »Ordnungspolitik«, WG VI 17, CONV 357/02, S. 4; vgl. auch den Beitrag des Vertreters des Bundeskanzlers im Konvent, Peter Glotz, zur Arbeitsgruppe Ordnungspolitik, *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Peter Glotz, Arbeitsgruppe VI »Ordnungspolitik«, WD 012 – WG VI, 27.8.2002, S. 2.

²⁹ Der Vertreter des Bundeskanzlers im Konvent, Peter Glotz, hatte sich gegen eine Änderung von Artikel 104 EGV ausgesprochen; vgl. seinen Beitrag zur Gruppe »Ordnungspolitik« [wie Fn. 28], S. 2.

³⁰ Rede Romano *Prodis* vor dem Deutschen Bundestag, 5.6.2003, in: <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/279|0|RAPID&lg=DE>; vgl. auch den Beitrag der Kommissionsvertreter im Konvent, *Barnier und Vitorino*: »Der Gemeinsame Dienst für Auswärtiges Handeln«, CONTRIB 375, CONV 839/03, Brüssel, 30.6.2003.

tete Bereiche des außenpolitischen Handelns der EU betrifft.

An einigen Stellen des Verfassungsentwurfs wird besonders deutlich sichtbar, daß die Kommission aus der GASP, speziell auch aus dem Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, herausgehalten werden soll. So wäre es theoretisch denkbar gewesen, das neu zu gründende Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten der Kommission zu unterstellen statt dem Ministerrat, wie es Artikel III-212 (1) vorsieht. Somit sind gemeinsame Forschungsaktivitäten der EU-Staaten auf dem Gebiet der Verteidigungstechnologie sowie rüstungsindustrielle und technologische Fragen, mit denen sich dieses neue Amt unter anderem befassen soll, dem Einfluß der Kommission entzogen. Auch wurde der Ausnahmetatbestand im derzeitigen Artikel 296 (1b) EGV, der »die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit« den Wettbewerbsregeln des Gemeinsamen Marktes – und damit der Wettbewerbskontrolle seitens der Kommission – entzieht, praktisch unverändert in den Verfassungsentwurf übernommen (Artikel III-342 [1b]). So wurde eine Chance vertan, die rechtlichen Voraussetzungen für einen effizienzsteigernden rüstungswirtschaftlichen Wettbewerb durch die Schaffung eines Binnenmarktes für Rüstungsgüter in der EU zu verbessern.

Auch die Ausweitung der Exekutivbefugnisse der Kommission im Konventsentwurf läßt den Willen einflußreicher Konventsakteure erkennen, die Rechte der Kommission nur dort zu stärken, wo diese unter der Kontrolle des Rates ausgeübt werden, wie vor allem im Falle der delegierten Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission. Die Mitgliedstaaten sind hingegen nicht bereit, die Kontrolle heikler politischer Probleme und Entscheidungen preiszugeben, etwa zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten oder in der rüstungswirtschaftlichen Dimension der Sicherheitspolitik. Ähnlich wie im Falle der Wahrnehmung politischer Führungsaufgaben in der EU kann auch hinsichtlich des Ausbaus der Exekutivfunktionen der Kommission mit guten Gründen argumentiert werden, daß ihre Legitimitätsgrundlagen für eine solche politische Aufwertung derzeit kaum ausreichen dürften. An diesem Punkt setzten die Befürworter einer verstärkten demokratisch-parlamentarischen Legitimierung der Kommission an. Ihre Kernforderung bezog sich auf die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP.

Die Machtstellung des Kommissionspräsidenten

Die Wahl

Der Kommissionspräsident soll laut Artikel I-26 (1) des Konventionstextes vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit vorgeschlagen und vom EP durch die Mehrheit seiner Mitglieder bestätigt werden. Wenn im Verfassungstext davon die Rede ist, daß das Europäische Parlament den Kommissionspräsidenten »wählt«, so ist dies irreführend. Der Europäische Rat wählt nämlich nur einen einzigen Kandidaten aus, der dem EP präsentiert wird. Damit wird das bisherige Prozedere im Grundsatz beibehalten. Allerdings soll die Auswahl des Kommissionspräsidenten enger an das Ergebnis der Europawahlen gekoppelt werden, indem der Europäische Rat dem EP einen Kandidaten »unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament« und »im Anschluß an entsprechende Konsultationen« mit dem EP vorschlägt. Lehnt das EP den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten ab, wird die gleiche Prozedur wiederholt. Die entscheidende Formel – nämlich daß der Europäische Rat bei seinem Vorschlag die Ergebnisse der Europawahlen zu berücksichtigen habe – wurde auf einem Kongreß der Europäischen Volkspartei (EVP) im portugiesischen Estoril im Oktober 2002 gefunden (Estoril-Formel).³¹

In Deutschland gab es einen parteiübergreifenden Konsens für eine Umkehr der Prozedur – Wahl durch das EP mit anschließender Bestätigung durch den Europäischen Rat. Eine ausschließliche Wahl durch das EP, ein rein parlamentarisches Investiturmodell, fand kaum Befürworter. Sie widerspräche auch völlig dem Doppelcharakter der EU als Staaten- und Bürgerunion mit ihren doppelten Legitimationssträngen und -anforderungen. Die Forderung nach einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit Bestätigung durch den Europäischen Rat bekam im Konvent zwar vielfältige

Unterstützung (nicht zuletzt von Europaabgeordneten).³² Sie war jedoch gegen den Widerstand wichtiger Konventsakteure nicht durchsetzbar. Noch weniger Anklang fanden vereinzelte Forderungen nach einer Direktwahl des Kommissionspräsidenten durch die Unionsbürger. Vor allem die britische und die spanische Regierung wollten schlicht am Status quo festhalten.³³ Dieser hat im Falle eines Dissenses zwischen Europäischem Rat und EP aus Sicht des Europaparlaments den Vorteil, daß es dann der Kandidat des Europäischen Rates wäre, der durchfiele und damit als »verbrannt« gelte, nicht der Kandidat des EP.

Die Verfassung kann ohnehin eine Koppelung zwischen den EP-Wahlen und der Auswahlentscheidung über den Kommissionspräsidenten allenfalls ermöglichen, nicht aber erzwingen. Inwieweit diese Möglichkeit genutzt wird, hängt von der Verfassungspraxis, insbesondere vom Funktionieren des europäischen Parteiensystems und dem Verhalten der europäischen Parteienzusammenschlüsse ab. So stellt sich die Frage, ob insbesondere die Europäischen Sozialisten (SPE) und die EVP tatsächlich Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor den Europawahlen aufstellen würden. Theoretisch hätten sie dies schon anlässlich der letzten Europawahl 1999 tun können. Da seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages der Kommissionspräsident nur mit Zustimmung des EP ernannt werden kann, hätten sie den Auswahlspielraum der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat durch die Benennung von Spitzenkandidaten wahrscheinlich deutlich einengen können. Dies setzt jedoch voraus,

³¹ Eine Verfassung für ein starkes Europa, verabschiedet auf dem XV. EVP-Kongreß, 17.-18.10.2002 in Estoril. Dort heißt es unter Punkt 47: »Der Europäische Rat sollte, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Europawahl und mit qualifizierter Mehrheit, dem Europäischen Parlament einen Kandidatenvorschlag für den Kommissionspräsidenten unterbreiten«; vgl. <http://epp-ed.europarl.eu.int/Press/peve02/eve30/congressdoc_de.asp>

³² Vgl. hierzu beispielsweise die politische Begründung für eine solche Parlamentarisierung und Politisierung der Auswahl des Kommissionspräsidenten durch das Konventmitglied der EP-Gruppe, Olivier Duhamel. Er schlug eine an das Verfahren im schwedischen Riksdag angelehnte parlamentarische Auswahlprozedur vor; vgl. Beitrag des Mitglieds Olivier Duhamel – »Die Ernennung des Kommissionspräsidenten«, CONTRIB 207, CONV 506/03, Brüssel, 21.1.2003.

³³ Aus der Traum? Blair und Aznar sind gegen die Wahl des EU-Kommissionspräsidenten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.3.2003, S. 10; vgl. auch den gemeinsamen Konventsbeitrag der Regierungsvertreter beider Länder, Ana Palacio und Peter Hain: »Die Organe der Union«, CONTRIB 264, CONV 591/03, S. 2.

daß sich die großen europäischen Parteien auf einen intern konsensfähigen Kandidaten verständigen und daß sie für ihren Kandidaten mit einer Mehrheit im EP rechnen können. Absolute Mehrheiten einzelner Parteien im EP waren bislang nicht zu verzeichnen, nach der Osterweiterung werden sie noch unwahrscheinlicher. Ein Kandidat der großen Parteien hätte dann optimale Chancen auf das Amt des Kommissionspräsidenten, wenn er von einer Parteienkoalition getragen würde. Bislang ist die Arbeit des EP jedoch nicht durch stabile Mehrheitskoalitionen geprägt, so daß auch eine Einigung mehrerer Parteien auf einen gemeinsamen Spitzenkandidaten – und damit zwangsläufig auch auf die Umriss eines gemeinsamen Regierungsprogramms – alles andere als selbstverständlich wäre. Unter diesen Umständen ist die Aufstellung eines Spitzenkandidaten für die Parteien mit dem Risiko behaftet, daß der Kandidat der stärksten Partei nach der Wahl auf der Suche nach einer parteiübergreifenden Mehrheit im EP »verschlissen« und durch einen weniger profilierten Kompromißkandidaten ersetzt würde.

Eine Aufwertung der Europawahlen durch eine Personalisierung der Auswahlentscheidung über den Kommissionspräsidenten ist trotz der Neuregelung des Konventsentwurfs demnach keineswegs gesichert. Eine Situation wie 1999, als mit Romano Prodi ein Mitte-Links-Politiker zum Kommissionspräsidenten bestimmt wurde, obwohl die Mitte-Rechts-Parteien einen Wahlsieg bei den Europawahlen verbucht hatten, kann sich durchaus wiederholen. Die Verfassungsbestimmung, daß der Kommissionspräsident »unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament« zu bestimmen sei, ist sehr interpretationsfähig und hält unterschiedliche Optionen offen.

Die Befürworter einer Politisierung der Kommission, ihrer Legitimierung durch Parlamentswahlen und damit ihrer Weiterentwicklung im Sinne einer verantwortlichen Regierung in einem parlamentarisch verfaßten Regierungssystem konnten mit der Estoril-Formel der »Berücksichtigung der Ergebnisse der Europawahlen« einen Teilerfolg erzielen. Die Gegner einer solchen Entwicklungsperspektive konnten verhindern, daß dem Parlament die Wahl des Kandidaten überlassen wird und dem Europäischen Rat nur noch die Bestätigung dieser Wahl bliebe.

Das Lager der Politisierungsgegner war heterogen zusammengesetzt. Zum einen waren hier die Gegner einer gewichtigen Rolle der Kommission zu finden, die eben das befürchten, was die Befürworter einer

Politisierung erhoffen: eine deutliche politische Stärkung der Kommission dank einer demokratisch-parlamentarischen Legitimierung ihres Präsidenten. Auf der anderen Seite wandten sich auch entschiedene Befürworter einer starken Kommission gegen eine Politisierung der Auswahlentscheidung. Sie vertraten die Ansicht, daß eine enge Koppelung der Auswahl ihres Präsidenten an das Ergebnis der Europawahlen die Stellung der Kommission im institutionellen Dreieck EP–Rat–Kommission deutlich schwächen würde. In der Tat droht eine solche Politisierung die Unabhängigkeit und Neutralität der Kommission zu unterminieren. Diese Unabhängigkeit muß nicht nur gegenüber den Mitgliedstaaten gewährleistet sein, sondern auch gegenüber (mehr oder minder festgefügt) parlamentarischen Mehrheiten.

Gefahren einer Politisierung der Kommission

Die Kommission selbst ist sich der für ihre Stellung im EU-System potentiell sehr abträglichen Folgen einer Politisierungs- und Parlamentarisierungsstrategie bewußt. Ginge der Kommissionspräsident bei Europawahlen aus dem siegreichen politischen Lager hervor, so der französische Kommissar und Konventsvertreter Michel Barnier, dann könnte die Kommission nicht mehr in derselben Weise wie bisher als Vertreterin des europäischen Gemeinwohls und des Gemeinschaftsinteresses auftreten.³⁴ Könnte eine derart politisierte Kommission noch das Initiativmonopol in der Gesetzgebung behalten? Besäße sie weiterhin die notwendige Legitimität, um als »Hüterin der Verträge« zu fungieren und Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten? Könnte eine »rechte« Kommission gegen die »linke« Regierung eines Mitgliedstaates in der gleichen Weise wie bisher ihre Aufgabe der Beihilfen- und Fusionskontrolle wahrnehmen? Wären Blockadesituationen zu erwarten, wenn die parlamentarische Mehrheit, auf die sich die Kommission politisch stützt, und die Mehrheit im Rat auseinanderfielen oder sich im Laufe ihrer Amtsperiode auseinanderentwickelten?

Die Bedenken gegen eine Parlamentarisierungs- und Politisierungsstrategie für die Kommission wiegen um so schwerer, je mehr die Europawahlen

³⁴ Was Europa jetzt braucht. Persönliche Note von Michel Barnier, Brüssel, 17.10.2001, S. 11, unter: <www.europa.eu.int/comm/commissioners/barnier/document/171001_de.pdf>.

tatsächlich zu einer politischen Richtungsentscheidung und nicht nur zum Votum über die politische Couleur ihres Präsidenten gemacht würden. So weit wollte im Konvent niemand gehen. Auf absehbare Zeit kann es als unwahrscheinlich gelten, daß ein Kommissionspräsident dem Ergebnis der Europawahlen entsprechend eine Richtungskommission – Mitte-Rechts oder Mitte-Links – bilden kann, zumal er ja nicht nur die Zustimmung der EP-Mehrheit, sondern auch diejenige einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat benötigt. Unter den Bedingungen einer europäischen »Konsensdemokratie« würde man letztlich den Unionsbürgern Sand in die Augen streuen, wenn die Europawahlen zu einer Richtungsentscheidung stilisiert würden. Was auf den ersten Blick wie eine Stärkung der Legitimität des Kommissionspräsidenten und wie eine politische Aufwertung der Kommission aussieht, könnte in Wirklichkeit zu ihrer Schwächung beitragen, wenn sie – vielleicht fälschlicherweise – als »linke« oder »rechte« Kommission wahrgenommen würde.

Einen geeigneten Weg, die Vorteile einer gestärkten parlamentarischen Legitimierung der Kommission mit der Bewahrung ihrer Unabhängigkeit und Neutralität zu kombinieren, haben die Benelux-Länder und die Kommission selbst gewiesen: Die Benelux-Länder schlugen in ihrem Memorandum vom Dezember 2002 vor, den Präsidenten im ersten Schritt mit einer superqualifizierten Mehrheit (3/5-Mehrheit) im EP zu wählen, um ihn dann im zweiten Schritt durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit bestätigen zu lassen.³⁵ Die Kommission schlug dasselbe Prozedere vor, wobei die im EP erforderliche Mehrheit ihrer Ansicht nach noch höher, nämlich auf zwei Drittel festzulegen wäre. Diese Vorschläge böten den Vorteil, die symbolische Legitimation der Kommission und ihres Präsidenten zu verbessern, ohne als Preis dafür die Nachteile und Gefahren einer Politisierung in Kauf nehmen zu müssen. Sie folgen dem Leitbild einer dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Institution, die zur Sicherung ihrer Legitimitätsgrundlagen ein breites Vertrauen sowohl im EP wie auch seitens der nationalen Regierungen benötigt.

Da der Konventskompromiß zur Auswahl des Kommissionspräsidenten unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten offenläßt, ist er als stabil anzusehen.

³⁵ Konventsbeitrag von Louis Michel, Gijs de Vries und Jacques Santer: »Benelux-Memorandum: ein ausgewogener institutioneller Rahmen für eine effizientere und transparentere erweiterte Union«, CONTRIB 171, CONV 457/02, Brüssel, 11.12.2002, S. 3.

Eine Nachbesserung im Verlauf der Regierungskonferenz, etwa im Sinne des Benelux- oder des Kommissionsvorschlags, kann daher als unwahrscheinlich gelten. Sollte die Auswahlprozedur für den Posten des Kommissionspräsidenten allerdings im Verlauf der Regierungskonferenz zum ernsthaften Verhandlungsgegenstand werden, wäre einem nach konsensdemokratischen Prinzipien gestalteten Auswahlverfahren der Vorzug zu geben, das heißt qualifizierten Mehrheiten von mehr als 50 Prozent sowohl im EP wie im Europäischen Rat. Ein solches Verfahren scheint am ehesten geeignet, die Vorteile einer gestärkten parlamentarischen Legitimität der Kommission und der Bewahrung ihrer Legitimitätsgrundlage als einer von Mitgliedstaaten und parteipolitischen Parlamentsmehrheiten unabhängigen Institution zu kombinieren und der Kommission damit eine starke Stellung im institutionellen Dreieck zu garantieren.

Die interne Stellung des Kommissionspräsidenten

Ähnlich wie die Verträge von Amsterdam und Nizza sieht auch der Verfassungsentwurf des Konvents weitere Schritte zur Stärkung der Stellung des Kommissionspräsidenten innerhalb des Kollegiums vor.

- ▶ Erstmals gestehen die Mitgliedstaaten dem Kommissionspräsidenten bei der Benennung der Kommissare eine echte Wahlmöglichkeit zu. Diejenigen Mitgliedstaaten, die aufgrund eines Rotationsystems einen stimmberechtigten Staatsangehörigen in die Kommission entsenden können, unterbreiten dem Kommissionspräsidenten eine Liste mit drei Personalvorschlägen, aus denen dieser je einen Kandidaten auswählen kann (Artikel I-26 [2]). Bei der Bestimmung der 12 nicht-stimmberechtigten Kommissare muß er lediglich sicherstellen, daß diejenigen Staaten berücksichtigt werden, die nicht durch einen stimmberechtigten Staatsangehörigen im Kollegium vertreten sind. Ein Vorschlagsrecht der Mitgliedstaaten für die nicht-stimmberechtigten Kommissare ist nicht vorgesehen. Des weiteren erhält der Präsident erstmals das Recht, ohne Zustimmung des Kollegiums Kommissare individuell zum Rücktritt aufzufordern (Artikel I-26 [3]).
- ▶ Die Richtlinienkompetenz des Präsidenten soll aufgewertet werden. Er »legt die Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt« (Artikel I-26 [3]). Seine Richtlinienkompetenz kam noch

im Vertrag von Nizza in schwächeren Formulierungen zum Ausdruck.³⁶

- ▶ Die interne Organisationsgewalt des Präsidenten der Kommission wird gestärkt. Er »beschließt über ihre interne Organisation, um die Kohärenz, die Effizienz und das Kollegialitätsprinzip im Rahmen ihrer Tätigkeit sicherzustellen«, und er »ernennt die Vizepräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder des Kollegiums« (Artikel I-26 [3]), was er nach geltendem Recht nur mit Billigung desselben tun kann (Artikel 217 [3] EGV).
- ▶ Die Auswirkungen einer engeren Koppelung der Auswahlentscheidung für das Amt des Kommissionspräsidenten an die Ergebnisse der Europawahlen sind zwar durchaus ambivalent im Hinblick auf die Machtstellung der Kommission gegenüber anderen Organen; es kann aber kaum ein Zweifel daran bestehen, daß eine solche Parlamentarisierung der Auswahlentscheidung intern die Position des Präsidenten gegenüber seinen Kommissarskollegen weiter stärken dürfte.

Je deutlicher der Kommissionspräsident seine Kommissare überragt, desto mehr gerät der kollegiale Charakter der Kommissionsarbeit in Gefahr. Geschlossenheit und Kohärenz des Auftretens der Kommission sind jedoch eine wichtige Machtressource der Kommission im Verhältnis zu anderen EU-Organen und den Regierungen der Mitgliedstaaten. Die schon bei Kommissionspräsident Prodi erkennbare Neigung, bei wichtigen Fragen, Entscheidungen und Stellungnahmen seine Kommissarskollegen zu umgehen, könnte sich zukünftig noch verstärken.³⁷ Eine Aufwertung der Stellung des Präsidenten im Kollegium wäre jedoch nur durch eine – politisch nicht durchsetzbare – radikale Verkleinerung der Kommission zu vermeiden (siehe unten den Abschnitt zur Zusammensetzung der Kommission, S. 22ff). Je größer die Kommission, desto unverzichtbarer ist ein starker Präsident an ihrer Spitze.

³⁶ Dort hieß es: »Die Kommission übt ihre Tätigkeit unter der politischen Führung ihres Präsidenten aus« (Artikel 217 [1] EGV) und »Die Mitglieder der Kommission üben die ihnen vom Präsidenten übertragenen Aufgaben unter dessen Leitung aus« (Artikel 217 [2] EGV).

³⁷ Man denke an die seit Monaten divergierenden Stellungnahmen Romano Prodis und des Wirtschafts- und Währungskommissars Pedro Solbes zum Stabilitäts- und Wachstumspakt oder auch an das eigenmächtige Vorgehen Prodis bei der Ausarbeitung des Penelope-Verfassungsentwurfs für den Konvent, über dessen Inhalt nur wenige Kommissare im Bilde waren.

Rivalität zweier Präsidenten?

Car c'est ne régner pas qu'être deux à régner!
Corneille, *La Mort de Pompée*

Die zukünftige Stärke der Kommission im politischen System der EU hängt in erster Linie davon ab, wie sich die Rollenverteilung zwischen ihrem Präsidenten und dem Inhaber des neu zu schaffenden Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates entwickeln wird. Nicht zufällig kristallisierten sich die Konventsdebatten zwischen »Supranationalisten« und »Intergouvernementalisten« sowie zwischen großen und kleinen Mitgliedsländern genau an dieser entscheidenden Machtfrage. Nach dem Einschwenken Deutschlands auf die Linie der Befürworter eines Präsidenten des Europäischen Rates standen alle sechs großen Länder der erweiterten EU (Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Italien, Polen und Spanien) und die intergouvernemental orientierten Regierungen Dänemarks und Schwedens hinter diesem Vorschlag, der jedoch von den restlichen kleinen und mittleren Ländern abgelehnt wurde.³⁸ Als Konsequenz der Einführung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates werden folgende Schwierigkeiten befürchtet:

- ▶ ein Bedeutungsgewinn intergouvernementaler Methoden und Institutionen zu Lasten der supranationalen Komponenten im Entscheidungssystem der EU;
- ▶ eine wachsende Dominanz der großen Mitgliedstaaten aufgrund der verstärkten Bedeutung intergouvernementaler Strukturen der EU, durch die das Gewicht der großen Mitglieder stärker zur Geltung kommt;
- ▶ eine machtpolitische Dauerkonkurrenz zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Kommissionspräsidenten;
- ▶ die Entstehung einer zweiten Exekutive parallel zur Kommission, ausgehend vom Amt des Präsidenten des Europäischen Rates und seines Verwaltungsapparates;
- ▶ eine Beeinträchtigung der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit sowohl der Ratsseite als auch der Kommission infolge der Konkurrenz zwischen zwei Präsidenten und zwei Exekutiven.

³⁸ Vgl. David Král/Irena Brinar/Josefin Almer, *The Positions of Small Countries towards Institutional Reform: From Tyranny of the Small to Directoire of the Big?*, Brüssel: European Policy Institute Network, Juni 2003 (EPIN Working Paper No. 6), S. 2. Vgl. auch *Magnette/Nicolaïdis*, *Grands et petits Etats dans l'Union européenne* [wie Fn. 1].

Obwohl offenkundig eine Mehrheit der Konventsmitglieder und der im Konvent vertretenen Regierungen wie auch die Kommission der Einführung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates ablehnend bis feindlich gegenüberstanden,³⁹ konnten sich die Befürworter des neuen Amtes durchsetzen, nicht zuletzt dank der konstanten Unterstützung seitens des Konventspräsidenten und des Präsidiums. Den Gegnern gelang es immerhin, eine Begrenzung der Machtstellung des Präsidenten des Europäischen Rates im Verfassungsvertragsentwurf zu verankern:

- ▶ In Artikel I-21 (2) heißt es im Gegensatz zur ersten, vom Präsidium vorgeschlagenen Fassung dieses Artikels, daß der Präsident des Europäischen Rates »in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die angemessene Vorbereitung und Kontinuität dieser Beratungen [sorgt]«.
- ▶ Präzisiert wird in Artikel I-21 (2) auch, daß der Präsident des Europäischen Rates die Außenvertretung der Union in GASP-Angelegenheiten »auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union« wahrnimmt, der ja zugleich Vizepräsident der Kommission ist.
- ▶ Gestrichen wurde der in der ersten Artikelfassung (Artikel 16a [3] vom 22.4.2003) enthaltene Absatz, dem zufolge der »Europäische Rat [...] durch Konsens beschließen [kann], aus seinen Reihen ein Präsidium zu bestimmen, das aus drei nach einem ausgewogenen turnusgemäßen Wechsel ausgewählten Mitgliedern besteht«. Mit dem Verzicht auf diesen Passus soll verhindert werden, daß sich der Europäische Rat, gestützt auf ein Präsidium und einen eigenen Sekretariatsunterbau, zu einer unmittelbar mit der Kommission konkurrierenden Struktur und Bürokratie entwickelt.

Laut Artikel I-21 (3) darf der Präsident des Europäischen Rates nicht zugleich ein einzelstaatliches Amt innehaben. Der Artikel läßt jedoch prinzipiell die Möglichkeit offen, daß der Kommissionspräsident zukünftig zugleich die Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates in Personalunion wahrnimmt. Die im ersten Präsidiumsentswurf dieses Artikels (Artikel 16a [4]) enthaltene Inkompatibilitätsregel, der zufolge »der Präsident und der Vizepräsident des Europäischen Rates [...] nicht einem anderen europäischen

Organ angehören [dürfen]«, wurde gestrichen. Diese Idee eines »Doppelhutes« an der Spitze der EU war vom Vertreter der französischen Nationalversammlung im Konvent, Pierre Lequiller, in die Diskussion gebracht worden und insbesondere bei Bundesaußenminister Fischer auf fruchtbaren Boden gefallen.⁴⁰ Aufgrund der mit ihr verbundenen Machtfülle an der Spitze der Union wurde diese Option jedoch von französischer und britischer Seite strikt abgelehnt.

Die Intention der Befürworter eines Präsidenten des Europäischen Rates ist klar: Insbesondere Großbritannien, Frankreich und Spanien wollen ein Verhältnis zwischen dem Europäischen Rat und seinem Präsidenten einerseits und der Kommission und ihrem Präsidenten andererseits, das ungefähr demjenigen zwischen dem französischen Staatspräsidenten und seinem Premierminister und dessen Regierung entspricht. Dem Europäischen Rat soll genau wie dem französischen Staatspräsidenten die politische Führungsrolle zukommen, er soll die politischen und strategischen Leitlinien für die Arbeit der Kommission vorgeben.⁴¹ Insbesondere im Bereich der GASP soll der Kommission keine eigenständige Rolle zufallen. Die schon heute in den Verträgen definierte Rolle des Europäischen Rates als Impulsgeber und als Institution, in der die politischen Zielvorstellungen der EU festgelegt werden (Artikel 4 EUV), soll dank der koordinierenden Tätigkeit des Präsidenten effektiver als bisher wahrgenommen werden.⁴²

Inwieweit sich diese Vorstellungen der Befürworter eines Präsidenten des Europäischen Rates trotz der Änderungen an der ursprünglich vom Präsidium vorgeschlagenen Artikelfassung durchsetzen können, ist schwer zu prognostizieren. Jedenfalls wird mit dem Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates der Embryo eines zweiten Exekutivorgans neben der Kommission in das politische System der EU einge-

⁴⁰ Streit ums Copyright, in: Der Spiegel, 6.1.2003, S. 55.

⁴¹ Zur zukünftigen Stellung des Europäischen Rates im EU-System vgl. Andreas Maurer, Die Rollendefinition des Europäischen Rates in der EU-Verfassung, Berlin, 12.6.2003 (SWP-Arbeitspapier), <www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/eurorat_mrr_030612.pdf>; ders., Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz, Teil I, Berlin, 30.7.2003 (SWP-Arbeitspapier), <www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/eukonvregkonfanalyse01.pdf>.

⁴² Vgl. etwa das Weißbuch der britischen Regierung zur Regierungskonferenz, A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Intergovernmental Conference, September 2003, S. 29, <www.fco.gov.uk/Files/kfile/FoE_IGC_Paper_cm5934_sm,0.pdf>.

³⁹ Im Benelux-Memorandum vom Dezember 2002 [wie Fn. 35] hieß es: »The Benelux will in any case never accept a President elected from outside the Council« (S. 5).

pflanzt.⁴³ Wird damit der Europäische Rat in eine »Exekutive für Erwachsene« transformiert und die Kommission in eine »Exekutive für Kinder«, wie EU-Kommissar und Konventsmitglied Vitorino prophezeit?⁴⁴ Wie sich dieser Embryo eines zweiten Exekutivorgans entwickeln wird, hängt von mehreren Faktoren ab:

- ▶ von den Details der Ausgestaltung des Amtes, insbesondere seiner Verwaltungsressourcen;
- ▶ von der Verfassungspraxis des ersten Amtsinhabers und der Gestaltung seiner Beziehungen zur Kommission und ihrem Präsidenten;
- ▶ sowie insbesondere davon, in welchem Maße die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bereit sein werden, eigene politische Gestaltungsspielräume zugunsten des neuen Amtes und seines Inhabers aufzugeben.

Selbst der detaillierteste Verfassungstext könnte eine intergouvernementale »Drift« des EU-Systems bei entsprechender Personalauswahl für die beiden höchsten Posten der EU und bei einer machtbewußten Amtsführung des ersten Präsidenten des Europäischen Rates kaum verhindern. Dies gilt um so mehr in dem Maße, in dem er die politische Unterstützung der großen Mitgliedstaaten genießt.

Am wahrscheinlichsten erscheint aber das Szenario eines eher inkrementalistischen Bedeutungsgewinns dieses Amtes über einen längeren Zeitraum hinweg, ähnlich wie im Falle des Europäischen Rates selbst. Diesem hätte zum Zeitpunkt seiner Institutionalisierung 1974 kaum jemand vorausgesagt, daß er sich in drei Jahrzehnten von eher informellen »Kamingesprächen« zur zentralen politischen Instanz im EU-System, zu einer Art »Superministerrat« (W. Wessels) entwickeln würde.

Die redaktionellen Zugeständnisse des Präsidiums und der großen Mitgliedstaaten an die Gegner eines Präsidenten des Europäischen Rates in den Reihen der kleineren und mittleren Staaten, der Kommission und des EP, können in keinem Falle über einen zentralen

Punkt hinwegtäuschen: Es gibt weder gegenwärtig noch in absehbarer Zukunft Konsens über die Zielsetzung, die Kommission zu einer Regierung und zum zentralen politischen Steuerungszentrum in der Union weiterzuentwickeln. Allenfalls könnte sie Regierungsfunktionen wahrnehmen, die sich denjenigen von Regierungen in präsidentiellen Systemen beziehungsweise in parlamentarischen Regierungssystemen wie der V. Französischen Republik annähern, die von einer präsidentiellen Dominanz innerhalb einer doppelköpfigen Exekutive geprägt sind. Die Kommission soll offenkundig dem Europäischen Rat – als einer Art kollektivem Präsidenten – untergeordnet bleiben.

Der Widerstand gegen die Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft auf der Ebene des Europäischen Rates ist keineswegs gebrochen. Das Treffen von 15 kleineren und mittleren Regierungen in Prag am 1. September 2003 und das informelle EU-Außenministertreffen am Gardasee vom 5. bis 6. September 2003⁴⁵ haben deutlich werden lassen, daß dieser Punkt im Rahmen der seit dem 4. Oktober tagenden Regierungskonferenz zur Vertragsreform erneut auf die Tagesordnung gelangen könnte. Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß das Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates gegen den Willen aller sechs großen Mitgliedstaaten erfolgreich in Frage gestellt werden könnte. Plausibler erscheint die Annahme, daß entsprechende Forderungen von den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten als *bargaining chip* eingesetzt werden, um einer anderen zentralen Forderung um so wirkungsvoller zum Durchbruch zu verhelfen: der stimmberechtigten Präsenz aller EU-Mitgliedstaaten in der Kommission.

⁴³ »Eine zweite Exekutive wäre ein schwerer Irrtum«, so Romano Prodi, »die Union [braucht] ein einziges Exekutivorgan, und das kann nur die Kommission sein« (vgl. Prodis Rede vor dem Deutschen Bundestag, 5.6.2003 [wie Fn. 30]).

⁴⁴ Zit. nach Lori Thorlakson, *The Draft Constitution of the European Union: The End of the Community Method?*, CONVEU-30 Conference paper, Seminar 4: Internal Reform and Constitution Building Capacities, 26.–27.4.2003, Warschau: Centrum Stosunków Międzynarodowych (CSM, Center for International Relations), S. 2, <www.swp-berlin.org/pdf/conveu/warsaw_thorlakson.pdf>.

⁴⁵ Vgl. *La Constitution mort-née de l'Union*, in: *Libération-online*, 8.9.2003, unter <www.liberation.fr>.

Die Zusammensetzung der Kommission

Der Vorschlag des Konvents

Der Konventsentwurf sieht in Artikel I-25 (3) ein 15köpfiges Kommissarskollegium vor, das sich aus dem Kommissionspräsidenten, dem EU-Außenminister, der gleichzeitig Vizepräsident der Kommission wäre, und 13 »Europäischen Kommissaren« zusammensetzt. Letztere sollen nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten bestimmt werden. Die Regierungen der im Kollegium vertretenen Mitgliedstaaten legen dem Kommissionspräsidenten eine Vorschlagsliste mit jeweils drei Personen vor, aus der dieser je eine Person auswählen kann. Daneben ernennt der Kommissionspräsident nicht-stimmfähige Kommissare aus jenen Ländern, die keinen Vertreter im Kollegium der Europäischen Kommissare besitzen.

Analog zum Vertrag von Nizza, der ebenfalls ein Rotationssystem nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates vorsieht,⁴⁶ soll die politisch heikle Entscheidung über die genaue Ausgestaltung dieses Rotationssystems aufgeschoben werden. Sie ist durch einen Beschluß des Europäischen Rates zu treffen. Diese Bestimmungen sollen ab 1. November 2009 in Kraft treten, sie gelten also erst für die übernächste Kommission. Bis zu diesem Zeitpunkt wird weiterhin ein Kommissar pro Mitgliedsland präsent sein, wie dies der Vertrag von Nizza bis zum Erreichen der Schwelle von 27 Mitgliedstaaten vorsieht.

Konventspräsident Giscard d'Estaing zufolge vereint dieser Vorschlag drei Vorteile:⁴⁷

- ▶ das Prinzip einer Anzahl stimmberechtigter Kommissare, die kleiner ist als die der Mitgliedstaaten, garantiere die Kohäsion und Handlungsfähigkeit der Kommission;
- ▶ das Prinzip der Gleichheit der Mitgliedstaaten werde respektiert;
- ▶ das Inkrafttreten zum 1. November 2009 garantiere eine Präsenz von Kommissaren aus allen Beitrittsländern in der nächsten Kommission (Ende 2004–

⁴⁶ Artikel 4 (2) des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union zum Vertrag von Nizza.

⁴⁷ Ferdinando Riccardi, *Convention Solution on Composition and Functioning of European Commission Is Unsatisfactory*, in: Agence Europe, 18.7.2003, S. 3.

Ende 2009) und trage somit dazu bei, daß diese sich als vollwertige und gleichberechtigte Mitglieder betrachten könnten.

Nichtsdestotrotz bleibt die Zusammensetzung der Kommission auch nach Abschluß der Konventsarbeiten stark umstritten. Von einem stabilen Kompromiß in der Frage der Zusammensetzung der Kommission kann keine Rede sein: »Es handelt sich hierbei – gemeinsam mit der Neuregelung der qualifizierten Mehrheit im Rat – um eines der Themen, die am wenigsten konsensual geblieben sind«, so der Vertreter der französischen Nationalversammlung, Pierre Lequiller, in einem Parlamentsbericht über die Konventsergebnisse.⁴⁸

Die Kluft zwischen Großen und Kleinen

Die frühzeitige Festlegung der Regierungen Großbritanniens, Spaniens, Frankreichs und Italiens auf die Forderung nach einem permanenten Präsidenten des Europäischen Rates, die konstante Unterstützung dieser Forderung durch den Konventspräsidenten Giscard d'Estaing gegen die Mehrheit der Konventmitglieder und nicht zuletzt das Einschwenken der Bundesregierung auf diese Linie in ihrem gemeinsamen Beitrag mit der französischen Regierung vom Januar 2003 erweckten bei den kleineren und mittleren Staaten den Eindruck, daß die Machtbalance innerhalb der EU zugunsten des Europäischen Rates und damit auch zugunsten der großen Mitgliedstaaten verschoben werden solle. Als Reaktion hierauf nahmen zahlreiche Vertreter aus kleinen und mittleren Staaten im Konvent eine eher defensive Haltung gegenüber der Kommissionsreform ein. Dies wurde insbesondere im Kontext der Debatte um die Zusammensetzung der Kommission sichtbar. Angesichts der Vermutung, daß eine Verkleinerung der Kommission zu einer verstärkten Vertretung der großen Mitgliedstaaten im Kommissarskollegium führen würde, avancierte im Verlauf der kritischen Schlußphase der Beratungen die Forderung nach einer stimmberechtigten Vertretung *aller* Mitgliedstaaten in der Kommiss-

⁴⁸ *Assemblée Nationale*, Rapport Lequiller [wie Fn. 18], S. 50.

sion zu einem zentralen Anliegen einer großen Anzahl von Konventsmitgliedern.⁴⁹ Die Kommission selbst bot sich den kleineren und mittleren Ländern als Bündnispartner in der Frage ihrer zukünftigen Zusammensetzung an, indem sie sich deren Forderung nach einer gleichberechtigten Präsenz von Angehörigen aller Mitgliedstaaten zu eigen machte.⁵⁰

Gleichberechtigte Präsenz aller Mitgliedstaaten

In der Tat sprechen gewichtige Argumente für eine stimmberechtigte Präsenz von Kommissaren aus allen Mitgliedstaaten. EU-Kommissare nehmen eine zentrale Kommunikationsfunktion zwischen Brüssel und ihrem Herkunftsland wahr. Dies gilt nicht nur gegenüber den nationalen Regierungen und Hauptstädten, sondern auch für den Dialog mit Wirtschaft, Gesellschaft und Medien. Diese Rolle der Kommissare als »Gesicht Europas« und als »EU-Botschafter« gegenüber ihren Herkunftsländern sollte in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, insbesondere in den Beitrittsländern.⁵¹ Eine Verkleinerung der Kommission wirft indes noch ungleich heiklere Fragen auf: Kann eine Kommission, in der nicht Angehörige aller Mitgliedstaaten stimmberechtigt präsent sind, das gemeinschaftliche Interesse definieren? »[...] welche Legitimität«, so fragte Kommissionspräsident Prodi in einer Rede in Bologna, »hätte beispielsweise ein Vor-

schlag einer verkleinerten Kommission, in der zwei oder drei der bevölkerungsreichsten Staaten nicht repräsentiert wären und der durch einen Rat angenommen würde, in dem die betreffenden Staaten majorisieren würden?«⁵² Kann eine verkleinerte Kommission gegen Mitgliedstaaten ohne stimmberechtigten Staatsangehörigen im Kommissionskollegium heikle Beihilfeverfahren starten – man denke an Fälle wie die VW-Subventionen in Sachsen oder den Fall der West-LB? Kann sie politisch kontroverse Vorschläge präsentieren, die den Interessen einer Regierung ohne stimmberechtigten Staatsangehörigen in der Kommission zuwiderlaufen – man denke an Reformvorschläge zur Strukturpolitik ohne einen spanischen Kommissar, zur Agrarpolitik ohne einen französischen, zur Chemiepolitik ohne einen deutschen Kommissar?⁵³ Die politischen Folgen und das Medienecho lassen sich unschwer ausmalen, insbesondere wenn das betroffene Land bei Mehrheitsentscheidungen im Rat über einen entsprechenden Vorschlag der Kommission unterliegen sollte.⁵⁴

Wenn nicht Angehörige aller Mitgliedstaaten stimmberechtigt in der Kommission vertreten sind, so hat dies nicht nur negative Konsequenzen für die Akzeptanz und Durchsetzungsfähigkeit der Kommissionsvorschläge und für die Machtstellung der Kommission im institutionellen Dreieck. Es wirkt sich auch delegitimierend auf das Verfahren der Mehrheitsentscheidung im Rat aus, wenn nicht alle Ratsmitglieder davon ausgehen können, daß die Interessen, Problemlagen und Sensibilitäten ihres Landes in der Kommission zu Gehör gebracht werden können.⁵⁵

⁴⁹ Symptomatisch ein Beitrag von Jens-Peter Bonde, unter-
schrieben von 118 Konventsmitgliedern und Stellvertretern,
der aus einem einzigen Satz bestand: »Jeder Mitgliedstaat hat
je einen Vertreter in der Kommission« (CONTRIB 372, CONV
819/03, Brüssel, 27.6.2003). Dies forderte zuvor schon der
gemeinsame Beitrag zahlreicher Regierungsvertreter kleinerer
und mittlerer Mitgliedstaaten und Beitrittsländer (allerdings
ohne die Benelux-Vertreter): Beitrag von M. Attalides et
al., Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen,
CONTRIB 288, CONV 646/03, Brüssel, 28.3.2003, S. 7.

⁵⁰ Kommissionspresseinformation, Kommission prüft im
Vorfeld der nächsten Sitzung des Konvents Vorschläge zur
institutionellen Reform, IP/05/611/, Brüssel, 2.5.2003. Die
beiden Kommissionsvertreter reichten auch einen entsprechen-
den Änderungsantrag zu Artikel 18 (in der Zählung des
ersten Präsidentsentwurfs) ein. Allerdings äußerten sie im
Konvent Zweifel an der Leistungsfähigkeit eines 30 Kom-
missare umfassenden Kollegiums; vgl. ihren Artikel »Leitsätze
für den Konvent«, in: Süddeutsche Zeitung, 6.6.2003, S. 2.

⁵¹ So auch der deutsche Kommissar Verheugen in einem
Interview mit dem Handelsblatt: Verheugen fordert wichtige
Nachbesserungen in Regierungskonferenz, in: Handelsblatt-
online, 10.7.2003.

⁵² Rede von Romano Prodi, Europe and the Constitution:
Letting the People Have Their Say, Universität Bologna,
5.7.2003, <http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp050703_en.pdf> (Übers.). Vgl. auch ders., A Democratic
Constitution for the European Union, Rede vor dem EP am
3.9.2003, Speech 03/381, Brüssel, 3.9.2003, <http://europa.eu.int/futurum/documents/speech/sp030903_en.pdf>.

⁵³ In einer Kommission mit 15 stimmberechtigten Kommissaren
wären bei 27 Mitgliedsländern regelmäßig mindestens
zwei große Länder nicht im Kollegium vertreten.

⁵⁴ Alfonso Mattered, Les zones d'ombres du projet de Constitution
dans l'architecture institutionnelle de l'Union: la composition
de la Commission. La Convention touche au cœur du
'projet européen', in: Revue du Droit de l'Union européenne,
(2003) 1, S. 5–12 (10f).

⁵⁵ John Temple Lang, How Much Do the Smaller Member
States Need the European Commission? The Role of the
Commission in a Changing Europe, in: Common Market Law
Review, 39 (2002), S. 315–335 (317); siehe auch: John Temple
Lang/Eamonn Gallagher, What Sort of Commission Does the
EU Need?, Brüssel: The European Policy Center, Februar 2002,

Die infolge der Erweiterung deutlich steigende Interessenvielfalt innerhalb der EU macht es erheblich schwieriger, europäische Gemeinschaftsinteressen zu definieren. Genau aus diesem Grunde wird eine unabhängige, allein dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtete und dabei die Positionen aller Mitgliedstaaten gebührend berücksichtigende Institution im Zentrum der EU um so unverzichtbarer. Diese Rolle kann nur die Kommission wahrnehmen. Und sie kann diese Rolle nur dann wirksam ausfüllen, wenn sie grundsätzlich das Vertrauen der Mitgliedstaaten in ihre Unabhängigkeit und Neutralität gegenüber einzelstaatlichen Interessen genießt. Gleichzeitig muß sie die Gewähr dafür bieten, daß die Interessen aller Mitgliedstaaten in effektiver Weise in ihren politischen Meinungsbildungsprozeß Eingang finden, bevor sie von ihrem Initiativmonopol in der Gesetzgebung Gebrauch macht.

Wenn die Konventsverhandlungen eines nachdrücklich deutlich gemacht haben, dann ist es dies: das der Kommission entgegengebrachte Vertrauen hängt insbesondere in den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten von der Präsenz eines ihrer Staatsangehörigen in der Kommission ab. Allein die Benelux-Länder nehmen in diesem Punkt im Kreise der kleinen und mittleren Staaten eine Sonderrolle ein, nachdem sie mit ihrem Vorschlag einer Zweiteilung der Kommission in stimmberechtigte und nicht-stimmberechtigte Mitglieder die im Konventsentwurf fixierte Regelung vorgezeichnet haben.⁵⁶

Das Treffen von 15 kleinen und mittleren Ländern zur Abstimmung ihrer Positionen für die Regierungskonferenz in Prag am 1. September 2003,⁵⁷ das informelle Treffen der EU-Außenminister am Gardasee vom 5. bis 6. September 2003⁵⁸ und das Treffen von Regierungsvertretern aus 19 kleinen und mittleren Staaten am Rande der UN-Vollversammlung in New York Ende September haben erkennen lassen, daß die gleichberechtigte Vertretung aller Mitgliedstaaten in der Kommission zu einem zentralen Punkt auf der Agenda der Regierungskonferenz geworden ist. Wer eine starke Kommission im Zentrum der Union will, sollte

<www.theepc.net/challenge/insightdetail.asp?SEC=challenge&SUBSEC=insight&SUBSUBSEC=&SUBSUBSUBSEC=&REFID=679> (eingesehen am 22.8.2003).

⁵⁶ Vgl. den Beitrag der Beneluxländer, Die Organe der Union, CONTRIB 320, CONV 732/03, Brüssel, 8.5.2003, S. 6.

⁵⁷ Vgl. Réunion de défiance à Prague contre le projet de Constitution, in: Le Monde, 2.9.2003.

⁵⁸ Vgl. La Constitution mort-née de l'Union, in: Libération-online, 8.9.2003, unter <www.liberation.fr>.

nicht dazu beitragen, das Vertrauen einer ganzen Reihe von heutigen und zukünftigen Mitgliedstaaten in diese Institution zu untergraben. Eine Kommission, die mehr Kommissare als Aufgabenfelder hätte, wäre das vergleichsweise kleinere Übel.

Unterrepräsentation großer Mitgliedstaaten?

Befürworter einer Verkleinerung der Kommission, allen voran Konventspräsident Giscard d'Estaing, beschworen die Gefahr eines Legitimationsdefizits einer Kommission, in der Angehörige aus allen Mitgliedstaaten stimmberechtigt vertreten wären: Bei kommissionsinternen Abstimmungen könnten künftig die Vertreter der sechs großen durch Repräsentanten der 19 kleinen und mittleren Mitgliedstaaten majorisiert werden. Damit drohten die Interessen von rund 75 Prozent der Unionsbevölkerung in den sechs bevölkerungsstärksten Mitgliedsländern bei Mehrheitsabstimmungen unter die Räder zu geraten. Dieser Logik entsprechend wurden sogar Stimmwägungsmodelle für die Kommission ins Spiel gebracht.⁵⁹ Diese Argumentation setzt aber im Grunde voraus,

- ▶ daß in der Kommission zukünftig sehr viel häufiger als in der Vergangenheit auf Mehrheitsabstimmungen zurückgegriffen werden muß, um zu Entscheidungen des Kollegiums zu gelangen;
- ▶ daß diese Abstimmungen immer stärker entlang nationalen Bruchlinien erfolgen.

⁵⁹ Laut *Giscard d'Estaing* kann eine Kommission mit 30 oder mehr Mitgliedern nicht mehr abstimmen, was mit dem extrem unterschiedlichen Gewicht der Mitgliedstaaten begründet wird; vgl. Agence Europe, 10.4.2002, S. 3. Der Europaabgeordnete Jean-Louis *Bourlanges* schlug als Lösung eine Stimmengewichtung bei Abstimmungen in der Kommission vor: Quelle Commission européenne pour demain?, in: Le Figaro, 29.5.2003, S. 12. Der Vertreter der französischen Nationalversammlung im Konvent, Pierre *Lequiller*, wollte ein größeres Gewicht der bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten in der Kommission dadurch gewährleisten, daß die Mitgliedstaaten in drei Kategorien – große, mittlere und kleinere Länder – eingeteilt würden. Auf dieser Grundlage schlägt er ein Rotationssystem vor, bei dem nur die kleineren und mittleren Staaten zu rotieren hätten, die großen aber permanent in der Kommission vertreten wären; vgl. seinen Konventsbeitrag, Vorschlag für die Zusammensetzung der Kommission: Ausgewogenheit und Effizienz, CONTRIB 373, CONV 837/03, Brüssel, 27.5.2003, S. 2f. Derartige Vorschläge sind aufgrund der damit verbundenen Diskriminierung kleiner und mittlerer Staaten nicht verhandelbar.

Diese Gefahr ist gewiß nicht von der Hand zu weisen. In der Tat sind Abstimmungen im Kollegium in den vergangenen Jahren häufiger als früher zu beobachten gewesen. Sie ließen auch häufiger als früher ein Abstimmungsverhalten von Kommissaren erkennen, das der Position »ihres« Landes entsprach.

Allerdings sind die Kommissare meilenweit davon entfernt, aus der Kommission eine Art zweiten Ausschuß der Ständigen Vertreter zu machen und sich als Sachwalter einzelstaatlicher Regierungsinteressen zu gerieren. Der Verfassungsentwurf des Konvents trägt das Seine dazu bei, diese Gefahr auch für die Zukunft zu minimieren: Das Recht des Kommissionspräsidenten, die Kommissare auf der Grundlage von je drei Vorschlägen aus jedem Mitgliedstaat auszuwählen und auch individuell ohne Zustimmung des Kollegiums zu entlassen (Artikel III-252 [1]), gibt ihm verfassungsrechtliche Instrumente an die Hand, um dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Kommissare gegenüber den nationalen Regierungen auch in Zukunft Geltung zu verschaffen.

Die Wahrung der Handlungsfähigkeit

Gewiß wäre es für Kohäsion und Handlungsfähigkeit der Kommission und für die Bewahrung ihres kollektiven Charakters⁶⁰ prinzipiell wünschenswert, die Anzahl der Kommissare zu begrenzen.⁶¹ Idealerweise würde der Kommissionspräsident seine Kommissarskollegen allein aufgrund ihrer fachlichen Eignung und ihrer europäischen Überzeugungen auswählen, könnte ihre Zahl und die Ressortverteilung frei bestimmen.⁶² Da eine solcherart gebildete Kommission derzeit kaum das Vertrauen aller Mitgliedstaaten genießen würde, ist dies jedoch kein gangbarer Weg.

⁶⁰ Hierzu Laurent *Coutron*, Le principe de la collégialité au sein de la Commission européenne après le Traité de Nice, in: *Revue trimestrielle de droit européen*, 39 (2003) 2, S. 247–266, sowie Michele *Mistò*, La collégialité de la Commission européenne, in: *Revue du droit de l'Union européenne*, (2003) 1, S. 189–255.

⁶¹ Jaques *Delors*, De grands emprunts sont nécessaires, Interview in: *Le Figaro*, 30.6.2003, S. 11.

⁶² In diese Richtung zielte der deutsch-französische Vorschlag zur institutionellen Architektur vom 15.1.2003, der den Kommissionspräsidenten bei der Zusammenstellung des Kollegiums lediglich auf die Berücksichtigung »des geographischen und demographischen Gleichgewichts« verpflichten wollte; Deutsch-französischer Beitrag für den europäischen Konvent zum institutionellen Aufbau der Union, CONTRIBUTION 192, CONV 489/03, Brüssel, 16.1.2002, S. 4.

Gleiches gilt jedoch auch für die in der Schlußphase des Konvents gefundene Regelung einer Begrenzung auf 15 stimmberechtigte Kommissare.

Die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Kommission kann prinzipiell auch mit 25 oder mehr Mitgliedern erhalten werden:

- ▶ durch die ohnehin vorgesehene Stärkung der internen Organisationsgewalt und Richtlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten (Artikel I-26 [3] in Verbindung mit Artikel III-254);
- ▶ durch eine Trennung in Kommissare und »Junior-Kommissare«, die allerdings voll stimmberechtigt wären.

Eine solche Trennung könnte zwischen Kommissaren mit Zuständigkeiten für klar umrissene Ressorts und solchen für Sonderaufgaben und ohne Portefeuille unterscheiden.⁶³ Kommissionspräsident Prodi hat eine interne Organisation vorgeschlagen, die um Vizekommissare gruppiert wäre. Diese würden jeweils zentrale Handlungsfelder der EU abdecken und Nuklei von Kommissaren unter ihrem Vorsitz zusammenfassen.⁶⁴ Des weiteren könnte das Kollegium kraft seiner Geschäftsordnung Entscheidungsbefugnisse an einzelne Kommissare, eventuell auch an Gruppen von Kommissaren unter der Leitung eines Vizekommissars delegieren.⁶⁵ Ob die Kommission ihre interne Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit auf diese oder andere Weise sicherstellt, kann ihrem Selbstorganisationsrecht überlassen bleiben, braucht also nicht verfassungsrechtlich geregelt zu werden.

Der Preis, den die kleinen und mittleren Staaten für das Prinzip »ein stimmberechtigter Kommissar pro Land« bezahlen müßten, bestünde in dem sehr unterschiedlichen politischen Gewicht der einzelnen Portefeuilles.

⁶³ So schlugen die deutsche und französische Regierung in ihrem gemeinsamen Konventsbeitrag eine Unterscheidung vor »zwischen Kommissaren mit sektoralen Zuständigkeiten und Kommissaren mit Zuständigkeiten für gewisse funktionale Bereiche oder für bestimmte Aufgaben«; vgl. Deutsch-französischer Beitrag [wie Fn. 62], S. 4. Ein Vorschlag des französischen Europaabgeordneten *Bourlanges* sieht eine Dreiteilung der Kommission vor: in (1) Vizepräsidenten mit Zuständigkeit für Schlüsselsektoren, (2) Kommissare, deren Geschäftsbereich mit je einer Ratsformation übereinstimmt, sowie (3) Kommissare ohne Portefeuille, denen Sonderaufgaben, etwa die Durchführung von Studien, Repräsentationspflichten u.ä., übertragen werden könnten; *Bourlanges*, Quelle *Commission européenne pour demain?* [wie Fn. 59].

⁶⁴ Vgl. Rede von Romano *Prodi*, Europe and the Constitution: Letting the People Have Their Say [wie Fn. 52].

⁶⁵ Für die Europäische Union. Frieden, Freiheit, Solidarität – Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur, CONTRIBUTION 165, CONV 448/02, Brüssel, 5.12.2002, S. 20.

feuilles. Jedenfalls ist kaum zu erwarten, daß die zukünftig sechs großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Polen, Spanien) mit zweit- und dritrangigen Kommissarsposten abgespeist werden.

Ob eine Kommission mit 25 Mitgliedern ihre interne Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit sicherstellen kann, wird sich während der Amtszeit der nächsten, bis 2009 amtierenden Kommission erweisen. Diese Zeit kann als Testphase genutzt werden. In der Verfassung könnte festgeschrieben werden, daß der Europäische Rat spätestens 2009 einen Beschluß über die Zusammensetzung der dann zu bildenden Kommission zu fassen hat. Eine Festlegung auf eine Verkleinerung der Kommission zum jetzigen Zeitpunkt würde lediglich die im Konvent aufgebrochenen Gräben zwischen großen und kleineren Mitgliedstaaten weiter vertiefen.

Die deutsche Position in der Regierungskonferenz

In vergangenen Regierungskonferenzen zur Vertragsreform war die Bundesregierung stets darauf bedacht, einen Ausgleich zwischen den Interessen großer und kleiner Mitgliedstaaten in der EU zu befördern. Im Konvent hat sie sich auf ein strategisches Bündnis mit der französischen Regierung festgelegt. Im Rahmen der nun anstehenden Verhandlungen der Regierungskonferenz sollte sie die Kernforderung der kleinen und mittleren Mitgliedstaaten nach einer stimmberechtigten Präsenz in der Kommission unterstützen. Damit würde sie zu einer Tradition der Rücksichtnahme auf die Anliegen der Kleineren zurückkehren, die ihrem eigenen Interesse an verlässlichen Bündnispartnern dient, den machtpolitischen Ausgleich zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten innerhalb der EU fördert und nicht zuletzt das Vertrauen in die Kommission stärkt.

Mit einer relativ frühzeitigen Unterstützung dieser Kernforderung der kleinen und mittleren Staaten könnte sie die Verhandlungsdynamik im Rahmen der Regierungskonferenz positiv beeinflussen. Eine solche Verhandlungslinie böte die Chance, eine beträchtliche Anzahl von Regierungen durch Erfüllung ihrer Kernforderung auf die Seite derjenigen zu ziehen, die möglichst wenig weitere Veränderungen am Verfassungsentwurf des Konvents zulassen wollen. Regierungen wie diejenige Spaniens und Polens, die weitergehende substantielle Revisionswünsche artikulieren (Rück-

kehr zur Nizza-Regelung bezüglich qualifizierter Mehrheitsabstimmungen im Rat), gerieten damit im weiteren Verlauf der Verhandlungen wahrscheinlich in eine Minderheitenposition. Die Gefahr eines generellen Aufschnürens des vom Konvent vorgelegten Verhandlungspakets ließe sich auf diese Weise verringern.

Fazit

Die Reform der Kommission und ihre Stellung im EU-System ist in wichtigen Punkten im Konvent umstritten geblieben. Die Regierungskonferenz wird sich mit einigen Fragen erneut zu befassen haben. Dies gilt insbesondere für die Frage der Zusammensetzung dieses Organs. Ein solider Konsens konnte dort verzeichnet werden, wo die Kommission eine Rolle als supranationaler Anwalt des Gemeinschaftsinteresses wie auch als Hüterin der Verträge wahrnimmt. So wurde insbesondere ihr Initiativrecht nicht in Frage gestellt. Eine Ausweitung ihrer exekutiven Befugnisse war konsensfähig, soweit dadurch klare Effizienzgewinne zu erwarten sind, ohne daß die Mitgliedstaaten die Kontrolle über die Wahrnehmung dieser Befugnisse durch die Kommission verlieren. Ein solches Muster läßt sich insbesondere am Beispiel des neuen Rechtsinstituts einer »delegierten Verordnung« erkennen, mittels derer die Kommission unter Aufsicht des mit einem Rückholrecht ausgestatteten Gesetzgebers Änderungen und Ergänzungen an nicht wesentlichen Teilen von Gesetzen vornehmen kann.

Nicht konsensfähig bleiben weiterhin Schritte, die den spezifischen Charakter der Kommission im politischen System der EU dem Bilde nationaler Regierungen in parlamentarischen Mehrheitsdemokratien annähern würden. Dies gilt insbesondere für eine deutsche Kernforderung im Konvent: die Umkehr der Auswahlprozedur des Kommissionspräsidenten (Wahl durch EP, Bestätigung durch den Europäischen Rat). Das Festhalten am spezifischen Charakter der Kommission als Institution, die für das Gemeinschaftsinteresse steht und einen fairen Interessenausgleich zwischen den Partnern befördern soll, kommt auch in der Forderung einer Mehrzahl von Regierungen nach stimmberechtigter Präsenz von Kommissaren aus allen Mitgliedstaaten im Kollegium zum Ausdruck.

Die Kommission ist und bleibt ein zentrales Element eines EU-Regierungssystems, das stark konkordanz- beziehungsweise konsensdemokratische Züge aufweist.⁶⁶ Je heterogener die Interessen der Mitgliedstaaten nach der Osterweiterung werden, desto unver-

zichtbarer wird die Rolle einer von nationalen Regierungen wie von parlamentarischen Mehrheiten im Europaparlament unabhängigen Kommission beim Ausgleich auseinander strebender Interessen. Diese für die Entwicklung der EU unverzichtbare Rolle kann kein anderes Organ in vergleichbarer Weise wahrnehmen. Die Kommission würde diese Rolle jedoch um so eher einbüßen, je stärker sie nach dem Leitbild einer Regierung im Rahmen einer parlamentarischen Mehrheitsdemokratie weiterentwickelt würde. Das Ergebnis wäre eine Schwächung der Kommission und eine Stärkung der zentrifugalen Kräfte im System der EU. Wer dies vermeiden will, sollte im Rahmen der Regierungskonferenz auf die Bewahrung konsensdemokratischer Elemente bei der Reform der Kommission setzen: Präsenz aller Mitgliedstaaten in einer Kommission, deren Präsident sich dank qualifizierter Mehrheiten im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament auf das breite Vertrauen beider Organe stützen kann – und damit auf *beide* Legitimationsstränge einer Bürger- und Staatenunion.

Abkürzungen

EGV	EG-Vertrag
EIoP	European Integration online Papers
EP	Europäisches Parlament
EPIN	European Policy Institute Network
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
UN	United Nations

⁶⁶ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London: Yale University Press, 1999, S. 42–47.