



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

## WHI - Paper 10/02

# NEUORDNUNG DER EXEKUTIVE IN DER EU

INGOLF PERNICE (BERLIN)

BERLIN  
SEPTEMBER 2002

# NEUORDNUNG DER EXEKUTIVE IN DER EU

Ingolf Pernice, Berlin

## A. Einleitung

Die gegenwärtige Struktur der EU kennzeichnet sich dadurch, dass die Bereiche von Exekutive und Legislative vermischt sind. Der Rat hat sowohl exekutive wie auch legislative Funktionen. Ebenso ist es bei der Kommission. Hinzu kommt die Leit- und Orientierungsfunktion des Europäischen Rates und der Grundsatz, dass der Vollzug des europäischen Rechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen/Länder sein soll<sup>1</sup>. Aufgabe des Konvents ist es u.a., die Verantwortlichkeiten in der EU klarer und sichtbarer zu ordnen, so dass demokratische Kontrolle effektiver möglich wird. Ein Vorschlag hierzu ist, den Rat neu zu organisieren, so dass seine Funktion als Gesetzgebungsorgan (Legislativrat) von seinen Funktionen als "Regierung" bzw. Exekutivrat in der EU getrennt sind. Das Problem mangelnder Effizienz der - erweiterten - Union ist damit aber nicht gelöst. Es stellt sich besonders bei der Außenvertretung, aber auch in anderen Bereichen, wo es um rasches und durchgreifendes Handeln und eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts geht. Hier müssen die Verantwortlichkeiten geklärt bzw. neu zugeordnet werden, wenn die EU die ihr zugewiesenen Aufgaben effizient erfüllen soll.

Der hier entwickelte Vorschlag geht von dem Grundsatz aus, dass gemeinsame europäische Interessen und Aufgaben von Gemeinschaftsorganen zu artikulieren und wahrzunehmen bzw. durchzusetzen sind: Durch die Kommission, die politisch vom Europäischen Parlament kontrolliert und primär über die Wahl ihres Präsidenten durch dieses legitimiert wird. Wo es um die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten geht und die Koordinierung ihrer Tätigkeit, ist der Rat das geeignete Gremium, dessen Mitglieder durch die nationalen Parlamente legitimiert und kontrolliert sind. Beides läuft im Europäischen Rat zusammen, wo die Kommission eine wichtige Initiativ- und Vermittlerrolle spielen kann und muss, den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten aber letztlich die Verantwortung für die politische Gesamtlinie zukommt. So liegt es nahe, sich die Europäische Exekutive als eine Pyramide vorzustellen, an deren Spitze der Europäische Rat steht, auf der Basis der Kommission einerseits und des Exekutivrates andererseits.

## B. Der Präsident der Kommission als Repräsentant der Union

Vorsitzender des Europäischen Rates muss der Kommissionspräsident sein. Seine politische Verantwortung würde damit seiner neuen Legitimität entsprechend deutlich gehoben.. Wenn es nach der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament den Staats- und Regierungschefs überlassen wäre, etwa mit qualifizierter Mehrheit die Ernennung des Kommissionspräsidenten zu beschließen, kann davon ausgegangen werden, dass er deren Vertrauen hat.. Fällt dieses Vertrauen etwa infolge politischer Veränderungen in den Mitgliedstaaten oder aus anderen Gründen fort, so müsste der Europäische Rat das Recht haben, das europäische Parlament aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen.

Der Kommissionspräsident vertritt die EU nach innen und außen, wobei er politisch an die im Europäischen Rat jeweils konsentierten Linie gebunden sein muß. Nur so erhält "Europa" ein demokratisch legitimiertes Gesicht, nach innen für die Bürger ebenso wie nach außen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 174 Abs. 4 EGV und die Erklärung (Nr. 43) zum Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

In diesem Sinne bestünde die europäische Exekutive aus Kommission und Exekutivrat und würde durch den Kommissionspräsidenten repräsentiert. Er sitzt beiden vor und verbindet damit beide Säulen der europäischen Exekutive personal zu einer Einheit. Ihm diese Repräsentations- (nicht Leitungs-)funktion zu geben, liegt aus mindestens vier Gründen nahe:

- Die Kontinuität der Repräsentation nach außen ist gewahrt. Ein regelmäßiger Wechsel des Präsidenten ist gerade für die Vertretung der Union nach außen ineffizient. Der Kommissionspräsident hat den nötigen, eingearbeiteten Apparat, um die Aufgabe wirksam wahrzunehmen.
- Nach dem gegenwärtigen System würde in einer erweiterten Union jeder Mitgliedstaat die Präsidentschaft alle 12 bis 15 Jahre innehaben, der Prestigewert für die einzelne Regierung ist damit äußerst gering. Das Trennsystem der 3 Säulen führt zum Aufbau von konkurrierenden Parallelsystemen, zur Verdoppelung der Bürokratie und zu Ineffizienz.
- Über die Funktion des Kommissionspräsidenten würde Kohärenz der europäischen Außenpolitik sichergestellt. Wenn jetzt nach dem 11. September für die Sicherheit das Innen-/Außenschema hinfällig geworden ist, müssen die Politiken in den relevanten Bereichen GASP, Handel, Entwicklung, Umwelt und innere Sicherheit institutionell verknüpft werden.
- Durch den Kommissionspräsidenten würde die Union auch gegenüber dem Bürger "personalisiert" und damit begreifbar. Seine Wahl durch das Europäische Parlament gibt ihm demokratische Legitimation, dem Parlament und den europäischen Wahlen eine wirkliche politische Funktion.

## **C. Die exekutiven Funktionen der Kommission**

Die europäische Kommission sollte ihre wesentlichen Funktionen als Gemeinschaftsorgan behalten. Sie hat nicht nur die erforderliche Größe und Infrastruktur, um die Sekretariatsaufgaben für die europäische Politik wahrzunehmen, sondern ist darüber hinaus wegen ihrer spezifisch europäischen Loyalität und der national vermischten Zusammensetzung der politischen Spitze, sondern und ihrer Dienste besonders dafür prädestiniert, bei der "Aufbereitung" des europäischen Interesses ebenso wie für die Kontrolle der Einhaltung des Rechts unersetzliche Dienste zu leisten. Als vom Europäischen Parlament gewählte und politisch kontrollierte Institution hat sie primäre Initiativ-, Vollzugs- und Kontrollfunktionen:

### ***I. Politische Initiative und Vorschlagsmonopol***

Zwar ist das Recht zur politischen Initiative kann nicht der Kommission vorbehalten bleiben und auch das europäische Parlament kann ebenso wie der Rat Initiativen ergreifen und die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu machen. Das Vorschlagsmonopol sollte bei der Kommission bleiben, weil nur sie über die - aus allein dem europäischen Gemeinwohl verpflichteten Beamten aus allen Mitgliedstaaten bestehenden - Dienste verfügt, die nach Vorabklärung der unterschiedlichen Interessen und Kulturen der Mitgliedstaaten einen ausgewogenen Vorschlag entwickeln können, der dann im Legislativverfahren der (föderalen) Kontrolle im Rat und der (demokratischen) Kontrolle durch das Parlament unterworfen ist. Das Filter der Kommission sorgt dafür, dass Initiativen auch aus den Mitgliedstaaten nicht "ungeprüft" ins Beschlussverfahren geraten und unnötig die Organe blockieren. Der durch sie gefundene Interessenausgleich erlaubt es, dass auch bei Mehrheitsbeschlüssen im Rat die Interessen einzelner überstimmter Mitgliedstaaten nicht völlig außer Acht bleiben. Ein Vorschlagsrecht des Rates oder des Parlaments würde die Schaffung kostenträchtiger Parallelverwaltungen fördern.

Wichtig ist, dass die Kommission mit Weiß- und Grünbüchern einen breiten Diskurs über die Initiativen europaweit initiieren kann, über die Ressourcen verfügt, um die Zivilgesellschaft und ggf. auch nationale Parlamente sowie Repräsentanten der Vollzugsebene angemessen beteiligen kann, wenn sie ihren Vorschlag ausarbeitet. Diese konzeptionelle, Kulturen und Interessen aller Mitgliedstaaten integrierende Vorbereitungsarbeit für die Gesetzgebung bei der Kommission zu konzentrieren, ist Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union.

## **2. Die Europäische Kommission als Vollzugsorgan**

Neben dem erwähnten Grundsatz der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts sind Vollzugsfunktionen der Kommission in denjenigen Feldern von großer Bedeutung, in denen einheitlich gültige und anerkannte Entscheidungen europaweit unausweichlich sind. Dies dürfte insbesondere für die Wettbewerbs- und Beihilfenaufsicht gelten, ebenso wie für den Vollzug des Gemeinschaftshaushalts, die Finanzkontrolle und die Verwaltung der Strukturfonds. Inwieweit auch konkretisierende Gesetzgebung zu den Vollzugsaufgaben der Kommission gehören sollte, mag fraglich sein. Die Praxis zeigt allerdings, dass der Rat völlig überfordert wäre, wenn sämtliche europaweit geltenden Normen im normalen Legislativverfahren erlassen werden müssten. Zur Vollzugsfunktion der Kommission gehört damit auch der Erlaß von Normen zur Konkretisierung und Ausführung von Verordnungen, wobei die Verfahren der Komitologie für die erforderliche Kontrolle der und Abstimmung mit den Mitgliedstaaten sorgen.

## **3. Kontrollfunktion der Europäischen Kommission**

Soweit die Umsetzung und der Vollzug des europäischen Rechts den Mitgliedstaaten obliegt, sollte die Aufsicht darüber zunächst den Mitgliedstaaten und ihrer Koordinierung im Rat (s.u.) überlassen sein. Die Praxis zeigt indessen, dass schon aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit, aber auch für den Zusammenhalt der Union insgesamt eine zentrale Kontrollinstanz unerlässlich ist. Die Kommission füllt zusammen mit dem Gerichtshof diese Funktion seit langem effizient aus. Dabei ist es wichtig, dass die Initiativen für Vertragsverletzungsverfahren aus den europäischen Organen ebenso kommen, wie von Mitgliedstaaten oder einzelnen Bürgern.

## **D. Der Rat als Exekutivrat**

Als Exekutivrat ist dem Rat die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten übertragen, die nicht in den Bereich der supranationalen Methode bzw. Rechtsetzung fallen, also in erster Linie:

- Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik von Mitgliedstaaten und Gemeinschaft sowie der Beschäftigungspolitik.
- Die Maßnahmen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Strategien, Standpunkte, Aktionen, Abschluss von Verträgen (Art. 24 EUV).
- Die Koordinierung der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Rahmenbeschlüsse sollte der Legislativrat fassen).

Dem Exekutivrat könnte und sollte es aber auch obliegen, eine Zusammenarbeit bzw. Koordinierung der Mitgliedstaaten und ihrer Behörden beim innerstaatlichen Vollzug des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen. Beispiel hierfür könnte das im Umweltbereich entwickelte IMPEL sein, in dem Vertreter der innerstaatlichen Vollzugsbehörden unter Beteiligung der Kommission klären, in welcher Weise die jeweiligen Gemeinschaftsnormen am wirksamsten innerstaatlich umgesetzt und vollzogen werden. Hierfür könnte der Exekutivrat nützliche Impulse geben. Auch für die Praxis der gegenseitigen Anerkennung transnational wirkender

---

Verwaltungsakte und die Kooperation der Behörden der Mitgliedstaaten wäre der Exekutivrat ein nützliches Forum.