

Manuskript: Die Europäische Kommission

Aachen, 03.07.2014. Vortrag für die Initiative „Meine Stimme in Europa“.

Von Matthieu Choblet.

Zum Einstieg: Was ist die Europäische Kommission?

Die Europäische Kommission ist eines der Hauptorgane der Europäischen Union und kann als typisches Beispiel für eine *supranationale* Institution gelten. Das heißt, die Kommission kann sich *über* den Willen einzelner Mitgliedstaaten bzw. Nationalstaaten hinwegsetzen und die Entscheidungsträger in der Kommission sind formal keine Vertreter der Mitgliedsstaaten, sondern ihre Aufgabe besteht darin, die Interessen der Gemeinschaft zu vertreten.

Schon die Vorgängerin der Kommission, die Hohe Behörde der 1951 geschaffenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – die EGKS – war supranational ausgerichtet und verfügte über wesentliche Entscheidungsrechte.¹ Laut dem EGKS-Vertrag konnte sie ihre Tätigkeit „in voller Unabhängigkeit *im allgemeinen Interesse der Gemeinschaft*“² ausüben. Die Entscheidungen der Behörde waren „in allen Mitgliedstaaten direkt wirksam und bindend“.³

1957 folgte mit den Römischen Verträgen die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), also im Prinzip das, was wir heute als EU bezeichnen. Die Rolle der Hohen Behörde übernimmt in der EWG die Kommission, mit dem Unterschied, dass die Hohe Behörde nur einen Zuständigkeitsbereich hatte, nämlich Kohle und Stahl, während die Kommission für alles zuständig war und ist, was mit der Wirtschaftsgemeinschaft zu tun hat. Interessanterweise konnte sich die Kommission in den ersten Jahrzehnten der Gemeinschaft trotzdem kaum profilieren, weil sie nämlich durch den großen Einfluss des Ministerrates – im Ministerrat sitzen die Vertreter der Mitgliedstaaten – geschwächt wurde.⁴ Das lässt sich historisch gut erklären: Als die EGKS Anfang der fünfziger Jahre gegründet wurde, lag der Zweite Weltkrieg noch nicht lange zurück, die Nationalstaaten waren diskreditiert und es bestand ein großes Interesse etwas ‚neues‘, besseres zu schaffen. Im Laufe der fünfziger, sechziger Jahre haben die Nationalstaaten wieder an Selbstbewusstsein gewonnen und die Regierungen waren nicht mehr uneingeschränkt bereit, sich einer anderen Behörde unterzuordnen. Das änderte sich erst in den achtziger Jahren. Deutschland und Frankreich waren gemeinsam daran interessiert, die europäische Integration voranzutreiben. Jacques Delors, damals Kommissionspräsident, hatte sich das Ziel gesetzt, der Kommission eine „Vorreiterrolle“⁵ bei der Gestaltung der europäischen Integration zu geben.

¹ Vgl. Sonnicksen, Jared (2014): 68 („eine bahnbrechende Position politischer Autonomie“).

² Zitiert in: Mittag, Jürgen (2010): 92.

³ Mittag, Jürgen (2010): 92.

⁴ Vgl. Mittag, Jürgen (2010): 140.

⁵ Diedrichs, Udo (2009): 149.

Soweit zur Vorgeschichte. Ich möchte jetzt die Bedeutung der Kommission anhand von drei Begriffen erläutern.

- Erstens, ist die Kommission ‚Hüterin der Verträge‘ und überwacht die Umsetzung des Unionsrechts.
- Zweitens, fungiert sie als ‚Exekutive der Union‘ und führt als solche die Rechtsakte und den Haushalt der EU aus (Art. 17 Abs. 1 EUV).
- Sie ist, drittens, ‚Motor der Integration‘, weil sie das alleinige Initiativrecht für die europäische Gesetzgebung besitzt (Art. 17 Abs. 2 EUV).⁶

Zu den Kommissaren: Die Kommission zählt aktuell 28 Mitglieder. Das entspricht der Anzahl der Mitgliedstaaten. Die Kommissare sind zur „vollen Unabhängigkeit“ gegenüber den Mitgliedstaaten verpflichtet und werden „aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa“ ausgewählt (Art. 17 Abs. 3 EUV). Das Kollegium der 28 schließt den Präsidenten, derzeit noch Herrn Borroso, und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, derzeit Frau Ashton, ein. Der Kommissionspräsident bestimmt die Leitlinien der Kommission, er weist jedem der übrigen Kommissare ein bestimmtes Politikfeld zu und kann sie auch entlassen (Art. 17 Abs. 6 EUV). Kommissionsbeschlüsse werden per Mehrheitsentscheid gefasst (Art. 248, 250 AEUV). „Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich“ (Art. 17 Abs. 8 EUV) und auf fünf Jahre gewählt. Für die Hohe Vertreterin gelten zusätzliche Bestimmungen, weil sie neben ihrer Eigenschaft als Vizepräsidentin der Kommission auch Vorsitzende im Rat für Auswärtige Angelegenheiten ist (Art. 18 EUV).

Die Wahl der Europäischen Kommission

Durch den Lissabon-Vertrag hat sich für die Kommission einiges geändert. Sie hat jetzt mehr Kompetenzen als zuvor, im Gegenzug soll sie aber auch eine höhere demokratische Legitimation erhalten. Das Wahlverfahren ist mehrstufig. Die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs schlagen einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor, wobei ab 2014 „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament [zu berücksichtigen]“ ist (Art. 17 Abs. 7 EUV).⁷ Das kann man so interpretieren, dass der Präsident Mitglied einer, bei der Europawahl erfolgreichen, Fraktion sein soll. Mehrere europäische Fraktionen sind, wie wir gesehen haben, im Wahlkampf allerdings noch einen Schritt weiter gegangen. Sie haben aus Art. 17 ein Vorschlagsrecht abgeleitet und sind mit einem Spitzenkandidaten auf das Amt des Kommissionspräsidenten in die Europawahl gegangen. Damit verbunden war das Versprechen an die Wähler, sie könnten durch ihre Stimme für die Parlamentswahl über die Besetzung der Kommission mitentscheiden. Das Ergebnis ist bekannt.

Wie geht es nun weiter? Der designierte Präsident muss vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Im Anschluss entscheidet der Europäische Rat „im Einvernehmen“ mit dem

⁶ Vgl. Diedrichs, Udo (2009): 150f.

⁷ „Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament.“ (Art. 17 Abs. 7 EUV).

Kommissionspräsidenten über die Besetzung der übrigen, derzeit 27, Kommissionsposten. Als Kollegium, nicht einzeln, müssen die Kommissare vom Parlament abschließend in ihrem Amt bestätigt werden. Das Parlament kann also einzelne Kommissionskandidaten, vom Kommissionspräsidenten abgesehen, nicht direkt ablehnen. Es kann nur Druck ausüben, indem es droht, alle abzulehnen, wenn es mit einzelnen Kandidaten nicht einverstanden ist. Das ist dem Parlament Ende 2009 bei der Wahl der zweiten Kommission Barroso („Barroso II“) auch gelungen. Das Parlament war der Meinung, dass die nominierte Kommissarin für humanitäre Hilfe für ihr Ressort nicht geeignet ist. In diesem Fall musste Bulgarien eine andere Kandidatin vorschlagen.

Kritikpunkt: demokratische Legitimation der Kommission

Bevor wir in die Diskussion über das aktuelle Wahlverfahren der Kommission einsteigen, möchte ich noch einmal einen Schritt zurückgehen und ein paar Überlegungen über demokratische Legitimation in der Europäischen Union anstellen:

Bei der Kommission handelt es sich um ein führendes Exekutivorgan, was in der modernen rechtsstaatlichen Tradition Europas nahelegt, dass ihr Präsident entweder direkt gewählt wird – wie der französische Präsident – oder, dass er durch eine repräsentative Legislative gewählt wird – wie die deutsche Bundeskanzlerin. Der Kommissionspräsident und das ihm unterstellte Kollegium, werden jedoch in erster Linie indirekt über die Regierungen der Mitgliedstaaten legitimiert. Das Europäische Parlament – das teilweise selbst schon Schwierigkeiten hat, die Öffentlichkeit von seiner Legitimität zu überzeugen – wird im Wesentlichen auf eine beratende Funktion reduziert.

Für diese Problematik möchte ich an dieser Stelle zwei Erklärungsansätze formulieren:

Erstens, das unklare Verständnis vom europäischen Souverän⁸: Die europäische Gemeinschaft ist, zumindest in ihren Ursprüngen, kein Zusammenschluss von Bürgern, sondern eine Gemeinschaft von Staaten. Davon ausgehend, ließe sich also argumentieren, dass der Souverän der europäischen Gemeinschaft die Mitgliedstaaten sind, so dass diesen Staaten und den Regierungen, die sie vertreten, das ‚Wahlrecht‘ zukomme und nicht den Bürgern. Auffällig ist, dass im „institutionellen Leitbild“ der „Methode Monnet“ ein Parlament nicht vorkommt. Zentrale Akteure sind stattdessen supranationale Organe wie die Hohe Behörde bzw. Europäische Kommission (zuständig für die Ausführung und Entscheidungen über technische Fragen) und nationale Eliten bzw. Vertreter der Staaten (zuständig für die Legitimation und Grundsatzentscheidungen).⁹ In der EGKS ebenso wie in der EWG existierte zwar eine ‚Gemeinsame Versammlung‘ bzw. ein Parlament, es hatte aber nur sehr begrenzte Kompetenzen, wie das Recht Anfragen an die Exekutive zu stellen.

Zweitens, war das Exekutivorgan des europäischen Integrationsprojektes (zuerst ‚Hohe Behörde‘, später ‚Kommission‘ genannt) von Anfang an als eine ‚technokratische‘ Institution konzipiert. Das heißt, nach ihrem Selbstverständnis trifft sie keine ‚politischen‘ Entscheidungen –

⁸ Aus Sicht des Rechtshistorikers Dietmar Willoweit ist es heute „nicht mehr möglich [...] eine eindeutige Aussage über den Inhaber der Souveränität [in der EU]“ zu machen. Willoweit, Dietmar (2013): 122.

⁹ Mittag, Jürgen (2010): 81.

richtet sich also nicht nach dem, was gewünscht ist –, sondern ‚neutrale‘ Entscheidungen für das Allgemeinwohl – richtet sich also nach dem, ‚was getan werden muss‘. Für ihre Vordenker war es deshalb legitim, dieser Institution einen hohen Grad der Unabhängigkeit zu verleihen, ganz gleich, ob man die Mitgliedstaaten oder die Bürger als den Souverän betrachtet und ungeachtet dessen, ob ein europäisches Parlament oder nationale Institutionen den Willen des Souveräns repräsentieren. Eine Legitimation durch den Souverän – durch ‚Input‘ – ist aus dieser Sicht einfach nicht nötig.

Ich verweise an dieser Stelle noch einmal auf die EGKS, deren institutionelle Gestaltung wegweisend für die späteren Gemeinschaftsinstitutionen war. Laut Monnet diente der Vorschlag des Schuman Plans dazu, „in die Wälle der nationalen Souveränität eine Bresche zu schlagen, die so begrenzt ist, dass sie die Zustimmung erlangen kann, aber tief genug, um die Staaten zu der für den Frieden notwendigen Einheit zu bewegen“.¹⁰ Und tatsächlich beruhte das Konzept der EGKS darauf, „die höchst wichtigen und politisch sensiblen Schlüsselressourcen Kohle und Stahl dem unmittelbaren Zugriff der nationalen Regierungen [zu entziehen]“.¹¹ Das heißt es ging am Anfang der europäischen Integration darum, eine Organisation zu formen, die zwar sektoral begrenzt war, aber innerhalb dieses Sektors über eigene, größtmögliche Hoheitsrechte verfügte und darum einen „staatsähnlichen Charakter hatte“.¹² Übrigens war das Wahlverfahren für die neun Mitglieder der Hohen Behörde so geregelt, dass „ein Mitglied von der Hohen Behörde selbst bestimmt [wurde]“ (und der Rest von den Mitgliedstaaten).¹³

Dahinter steht der Gedanke, dass es, erstens, möglich ist, eine dem Allgemeinwohl verpflichtete Institution zu schaffen, die keiner unmittelbaren Kontrolle durch den Souverän bedarf und, zweitens, dass das herkömmliche Demokratiemodell an einem schwerwiegenden Effizienzdefizit leide. Während in der Frühphase der europäischen Integration vor allem befürchtet wurde, dass der Nationalismus den Integrationsfortschritt bremsen könne (dies befürchtete beispielsweise Monnet), setzte sich in den folgenden Jahrzehnten bei vielen die Überzeugung durch, dass Parlamente und Regierungen durch Eigeninteressen und Partikularinteressen ihrer Wähler davon abgehalten würden, eine langfristig orientierte und ‚vernünftige‘ Politik zu betreiben. Es bedürfe deshalb unabhängiger ‚Experten‘, die in der Lage seien, einen politisch neutralen und dem Allgemeinwohl verpflichteten Standpunkt einzunehmen.¹⁴

Ein solches Konzept der ‚Expertokratie‘, wofür heute die Kommission und die Europäische Zentralbank (EZB) stehen, wie kaum eine andere Institution, lässt sich ideengeschichtlich bis zu Platons Idealstaat zurückverfolgen.¹⁵ Platon befürchtet, dass die politischen Forderungen der Bürger nicht vom „vernünftigen Teil der Seele“ bestimmt würden.¹⁶ Konsequenterweise darf der Staat sich nicht nach den Wünschen der Bürger richten, sondern muss, von einer tendenziell sehr kleinen Personengruppe geleitet werden, die sich als „Experten für die allgemeine Sache“

¹⁰ Mittag, Jürgen (2010): 76.

¹¹ Mittag, Jürgen (2010): 76.

¹² Mittag, Jürgen (2010): 78.

¹³ Mittag, Jürgen (2010): 91.

¹⁴ Vgl. Thiemeyer, Guido (2008).

¹⁵ Vgl. Thiemeyer, Guido (2010): 177ff.

¹⁶ Römpf, Georg (2008): 86.

ausgezeichnet haben.¹⁷ Diese elitäre Konzeption findet sich auch bei anderen und neuzeitlichen Denkern. Beispielhaft sei hier Friedrich Hayeks Lob auf die „Entthronung der Politik“ genannt.¹⁸ Problematisch ist bei solchen Konzepten, dass sie oft keine klare Auskunft darüber geben, wie das Allgemeinwohl exakt zu definieren ist und, vor allem, autoritäre Systeme legitimieren.¹⁹

Wie können Bürger Einfluss auf das Wahlverfahren nehmen?

Ein einfacher Blick auf den Wortlaut der Verträge legt nahe, dass *keine* klare Grundlage für eine Bestimmung des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament besteht. Unter diesem Gesichtspunkt gestaltet sich eine Klage vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) schwierig. Grundsätzlich ist es aber möglich, dass EU-Organe ebenso wie natürliche und juristische Personen vor dem EuGH Klage erheben (Art. 19 EUV). Naturgemäß käme hier der noch geschäftsführenden Kommission, als ‚Hüterin der Verträge‘, zu, den EuGH anzurufen, weil die Mitgliedstaaten ihrer vertraglichen Verpflichtung bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten nicht nachkommen. Ein Verfahren durch die Kommission ist durch Art. 258 AEUV ausdrücklich vorgesehen. Dem EuGH käme es dann entsprechend Art. 267 AEUV zu, „über die Auslegung der Verträge“ zu entscheiden. Natürliche und juristische Personen können hingegen nur klagen, wenn sie „unmittelbar und individuell“ betroffen sind (Art. 263 AEUV), was in diesem Fall deutlich schwerer nachzuweisen wäre. Denkbar wäre allerdings, dass natürliche Personen – also Bürger – mittels einer europäischen Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV) oder einer Petition (Art. 227 AEUV) die Kommission bzw. das Europäische Parlament dazu auffordern, den EuGH anzurufen. Dabei ist zu bedenken, dass jede Institution nur im Rahmen ihrer Befugnisse handeln kann. Da Kommission und Parlament keine Vertragsänderung vornehmen können (dies bleibt den Mitgliedstaaten als ‚Herrn der Verträge‘ überlassen), können europäische Bürgerinitiativen und Petitionen solches auch nicht einfordern.

¹⁷ Römpf, Georg (2008): 89.

¹⁸ Hayek, Friedrich A. (1963/2003): 455.

¹⁹ Vgl. Ptak, Ralf (2007): 70; Rosanvallon, Pierre (2013): 142, 188.

Literatur

Diedrichs, Udo (2009): „Europäische Kommission“, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*. Bonn: bpb. 149-159.

FAZ (2014): „Europa wird direkt ins Herz getroffen“, Jürgen Habermas im Gespräch, in: FAZ-online. <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html> (20.06.2014).

von Hayek, Friedrich A. (1963/2003): *Recht, Gesetz und Freiheit*. Gesammelte Schriften in deutscher Sprache. Band 4. Tübingen: J.C.B. Mohr.

Mittag, Jürgen (2010): *Kleine Geschichte der Europäischen Union*. Aktualisierte Sonderausgabe. Münster: Aschendorff Verlag.

Ptak, Ralf (2007): „Grundlagen des Neoliberalismus“, in: Butterwegge, Christoph et al. (2007): *Kritik des Neoliberalismus*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S.13-86.

Rosanvallon, Pierre (2013): *Demokratische Legitimität*. Lizenzausgabe für die bpb. Bonn.

Sonnicksen, Jared (2014): *Ein Präsident für Europa. Zur Demokratisierung der Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer VS.

Thiemeyer, Guido (2008): „Das Demokratiedefizit der Europäischen Union. Geschichtswissenschaftliche Perspektiven“, in: Themenportal Europäische Geschichte. <http://www.europa.clio-online.de/2008/Article=292> (31.05.2014).

Thiemeyer, Guido (2010): *Europäische Integration*. Köln: Böhlau Verlag.

Willoweit, Dietmar (2013): *Reich und Staat*. Bonn: bpb.

Links

Petition an das Europäische Parlament: <http://www.eu-koordination.de/meine-eu-rechte/wie-kann-ich-mich-einmischen?start=3>

Europäische Bürgerinitiative: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-10-683_de.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-683_de.htm?locale=en)