

## Schiefelage im System

### Nachbesserungsbedarf im institutionellen Machtgefüge der EU

*Janis A. Emmanouilidis, Claus Giering*

*Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am  
Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P), München*

Die letzte Runde des Konvents ist eingeläutet. Mit den Artikelentwürfen zu den Institutionen und den Außenbeziehungen der EU liegen alle wichtigen Bestimmungen der künftigen Verfassung in einem ersten Entwurf vor. In dieser entscheidenden Phase geht es nun um die Machtfrage in einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten. Das Präsidium hat einen Entwurf vorgelegt, der zwar einerseits eine Reihe wichtiger Veränderungen mit sich bringt, aber andererseits das Gleichgewicht der Institutionen zu Lasten von Parlament und Kommission in eine Schiefelage zu bringen droht. Es besteht also noch erheblicher Nachbesserungsbedarf, der in den nur noch vier ausstehenden Plenarsitzungen abgearbeitet werden muss.

#### **Wir unterstützen ...**

- die Verringerung der Anzahl der Kommissare, da dadurch die Kommission auch mit 25 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig bleibt und ihren Mitgliedern angemessene Aufgaben übertragen werden können;
- die Stärkung des Kommissionspräsidenten bei der Festlegung der internen Arbeitsteilung der Kommission, da er dadurch die Kommission nach sachgerechten Erwägungen und nicht nach nationalem Proporz gestalten kann;
- die Aufteilung in einen öffentlich tagenden Gesetzgebungsrat, der zusammen mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebung der EU vornimmt, sowie mehrere Ratsformationen, die sich mit Aufgaben in den Bereichen beschäftigen, in denen (noch) keine Gesetzgebung stattfindet, oder in denen es um die Koordination der Umsetzung von EU-Gesetzen geht;
- die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, der dessen Sitzungen vorbereitet, leitet und darüber Bericht erstattet sowie die EU auf seiner Ebene nach außen vertritt, da dies Kontinuität, Visibilität und Kohärenz in der EU-Vertretung nach innen und außen bringt.
- die Verkleinerung des Europäischen Parlamentes auf maximal 700 Mitglieder und die Einführung einer proportional-degressiven Sitzverteilung bei einem Minimum von vier Sitzen pro Mitgliedsland, da dadurch die demokratische Legitimation und repräsentative Vertretung der Bürger durch ihre Abgeordneten gestärkt und auch künftige Erweiterungsrunden möglich werden.

### **Wir widersprechen ...**

- dem Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten, da dies die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt für die Bürger konterkarieren würde, so dass die positiven Effekte zur Stärkung des Europäischen Parlaments und zur Personalisierung der Europapolitik verpuffen würden;
- der Einführung von Listen, aus denen der Kommissionspräsident seine Kommissare sowie möglicherweise auch noch stimmberechtigte „delegierte Mitglieder“ auswählen muss. Wir plädieren dagegen dafür, dem Kommissionspräsidenten eine umsichtige Auswahl, die Festlegung der Anzahl sowie die Zuordnung von unterschiedlichen Positionen der Kommissare zu überlassen.
- der unzureichenden Festlegung der Arbeitsteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und des künftigen Außenministers der EU, da ohne eine klare Rollenverteilung die Einflussmöglichkeiten, die Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit Europas in der Welt geschwächt werden;
- der Einrichtung eines Präsidiums innerhalb des Europäischen Rates, da dadurch die Entstehung von Parallelstrukturen zur Europäischen Kommission systemimmanent werden;
- der Einsetzung eines Europäischen Kongresses, da neue Institutionen die Komplexität Europas erhöhen würden, und der Konvent selbst bereits das geeignete Forum für künftige Reformen der EU-Verfassung ist.

### **Für eine politisch legitimierte Kommission**

Die Europäische Kommission ist mit der sich verstärkenden Tendenz konfrontiert, vom Europäischen Rat ins strategisch-politische Abseits gedrängt zu werden. Um die Rolle der Kommission als Antriebskraft und Katalysator einer den gemeinsamen Interessen verpflichteten Institution wiederherzustellen, muss die Machtbasis und die politische Legitimität der Kommission gestärkt werden.

Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage nach dem künftigen Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten. Der Vorschlag des Konventspräsidiums sieht hier vor, dass der Europäische Rat (die Staats- und Regierungschefs) unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlägt. Auf der Grundlage dieses Vorschlags wählt das Europäische Parlament den Kommissionspräsidenten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Sollte keine Mehrheit zustande kommen, wird das Verfahren bis zur endgültigen Wahl eines Kommissionspräsidenten wiederholt.

Dieser Vorschlag entzieht aber einem Kompromiss die Geschäftsgrundlage, der als Ausgangspunkt auf die Stärkung von Kommission und Parlament abzielt, und nur unter dieser Bedingung die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates mitträgt. Zudem ist er nicht geeignet, Demokratie und Bürgernähe im Rahmen der

Europawahlen zu verbessern. Der Wahlakt der Bürger muss sichtbare Auswirkungen haben. Der vom Konventspräsidium eingebrachte Vorschlag sollte daher in einigen zentralen Punkten geändert werden.

- Als Ausgangspunkt im Verfahren sollte der Präsident der Kommission nicht von den Staats- und Regierungschefs vorgeschlagen, sondern künftig von den europäischen Parteien im Vorfeld der EP-Wahlen auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms nominiert und nach der Konstituierung des neuen Parlaments von diesem gewählt werden. Der vom Europäischen Parlament gewählte Kommissionspräsident sollte daraufhin von den Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bestätigt werden. Käme keine Mehrheit im Europäischen Rat zustande, sollte das Parlament seinen Kandidaten mit einer höher qualifizierten Mehrheit bestätigen können, um drohende Blockadesituationen gegen das Votum der Bürger nicht zu verstetigen. Ein derartiges Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten würde die Bedeutung der Europawahlen aufwerten und den parlamentarischen Charakter des politischen Systems der EU stärken.
- Das vom Konventspräsidium vorgeschlagene Verfahren zur Zusammensetzung des Kommissionskollegiums sollte überarbeitet werden. Der Vorschlag des Konventspräsidiums sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Liste von drei Personen – darunter mindestens eine Frau – erstellt und der Kommissionspräsident daraufhin aus dem Kreis der potentiellen Kandidaten die 13 Mitglieder der Kommission bestimmt. Auch in dieser Frage geht der Vorschlag des Konventspräsidiums nicht weit genug.
  - (1) Der Kommissionspräsident sollte die Mitglieder des Kollegiums selbst bestimmen können. Es sollte dem politischen Geschick des Kommissionspräsidenten überlassen bleiben, ein Kollegium zu bilden, das einer ausgewogenen geographischen und geschlechterspezifischen Aufteilung sowie der politischen Zusammensetzung im Europäischen Parlament und Europäischem Rat Rechnung trägt. Auf den Status „delegierter Mitglieder“ sollte verzichtet werden.
  - (2) Im Hinblick auf die Besetzung des Postens eines künftigen Außenministers, der die bisher getrennten Positionen des Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten für die GASP in einer Person vereint („Doppelhut“), sollte in einer ersten Übergangsphase der Europäische Rat dem Kommissionspräsidenten Kandidaten für das Amt des künftigen Außenministers vorschlagen.
  - (3) Am Ende des Verfahrens sollte sich das gesamte Kommissionskollegium dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellen und vom Europäischen Rat bestätigt werden.
- Mit Blick auf eine mögliche Amtsenthebung der Kommission schlägt der Entwurf des Konventspräsidiums vor, dass das Europaparlament dem Kollegium das Misstrauen aussprechen kann und die Kommission daraufhin geschlossen ihr Amt niederlegt. Dieses Amtsenthebungsverfahren sollte jedoch dahingehend konkretisiert werden, dass das Parlament den Kommissionspräsidenten nur auf der Grundlage eines konstruktiven Misstrauensvotums – indem es also zugleich einen neuen Präsidenten wählt – entlassen kann. Darüber hinaus sollte dem

Kommissionspräsidenten das Recht zugesprochen werden, einzelne Kommissare zu entlassen.

### **Für einen sichtbaren Präsidenten des Europäischen Rates**

Das Konventspräsidium sieht in seinem Entwurf die Wahl eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates für einen Zeitraum von zweieinhalb bis maximal fünf Jahren (im Falle einer Wiederwahl) vor. Dieser Vorschlag weist in die richtige Richtung. Die Abkehr vom bisherigen System der rotierenden Präsidentschaft und die Etablierung eines Präsidenten des Europäischen Rates fördert die Kontinuität, Effizienz und Sichtbarkeit der EU nach innen sowie nach außen. Ein gewählter Präsident könnte den Konsensfindungsprozess unter den Staats- und Regierungschefs fördern, die politische Dynamik aufrechterhalten und Stagnation vermeiden.

Nach den Vorschlägen des Präsidiums soll ein künftiger Präsident des Europäischen Rates auf „seiner Ebene“ die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wahrnehmen und im Innenverhältnis den Vorsitz des Europäischen Rates führen sowie seine Beratungen vorbereiten und leiten. Um seiner Rolle gerecht werden zu können und um Konkurrenz und Reibungsverluste mit dem Kommission zu vermeiden, müssen aber einige wesentliche Punkte spezifiziert werden.

- Der Präsident sollte nicht nur auf der höchsten politischen Ebene die Union nach außen vertreten, sondern vor allem den Europäischen Rat dabei unterstützen, die Prinzipien und allgemeinen Richtlinien für die GASP, einschließlich ihrer Sicherheits- und Verteidigungsdimension (ESVP), zu definieren. Vor allem könnte ein erfahrener und dauerhaft in Brüssel wirkender Politiker an der Spitze des Europäischen Rates den Konsensfindungsprozess unter den Staats- und Regierungschefs und damit die Definition gemeinsamer Europäischer Positionen fördern – Positionen, die die Interessen aller Mitgliedstaaten widerspiegeln und nicht lediglich die der größeren Mitgliedstaaten, wie die Kritiker eines Präsidenten des Europäischen Rates befürchten.
- Der Präsident wird auf der Basis einer doppelten Mehrheit gewählt, die die Mehrheit sowohl der Bürger wie auch der Mitgliedstaaten umfasst. Diese Regelung ist damit eine Sicherheitsklausel sowohl für große wie auch kleinere Mitgliedstaaten. In einer EU der 25 könnten damit weder die sechs größten noch die 19 kleineren Mitgliedstaaten einen Präsidenten des Europäischen Rates alleine wählen.
- Über die Wahl eines Präsidenten hinaus sieht der Vorschlag des obersten Konventsgremiums vor, dass der Europäische Rat aus seinen Reihen ein Präsidium bestimmen kann, das aus drei Mitgliedern besteht. Es bestehen jedoch keine zwingenden Gründe für die Etablierung eines solchen Präsidiums. Zur Erfüllung seiner Funktionen sollte der künftige Präsident des Europäischen Rates ausschließlich vom Generalsekretariat des Rates unterstützt werden. Die Gesamtkoordinierung auf der Ebene des Rates sollte im Allgemeinen Rat erfolgen. Die Schaffung eines Präsidiums birgt dagegen die Gefahr, dass sich ein derartiges Gremium langfristig zu einem dauerhaften institutionellen Gegenspieler der Kommission entwickeln könnte.

## Für eine klare Trennung von Legislative und Exekutive

Mit Blick auf die zwischenstaatlichen Strukturen der EU beinhaltet der Vorschlag des Konventspräsidiums nicht nur eine Reform des Europäischen Rates, sondern auch eine Umstrukturierung des Ministerrates. Konkret sieht der Entwurf die Trennung der Legislativ- von den Exekutivfunktionen des Rates vor. Künftig soll ein Legislativrat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament über europäische Gesetze bzw. Rahmengesetze beschließen. Neben diesem Legislativrat, der einer *Staatenkammer* gleich kommt, soll es in Zukunft mindestens vier weitere Ratsformationen geben. Einen *Allgemeinen Rat*, der die Arbeiten des Ministerrates koordiniert und unter Beteiligung der Kommission die Tagungen des Europäischen Rates vorbereitet, einen *Rat für Auswärtige Angelegenheiten*, der die Außenpolitik der Union gemäß den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates formuliert, sowie zwei weitere Ratsformationen in den Bereichen *Wirtschaft und Finanzen* sowie *Justiz und Sicherheit*.

Die Trennung der legislativen von anderen politisch-operativen Funktionen des Rates ist zu begrüßen, da sie die Effizienz der Entscheidungsprozesse, die Fähigkeit der EU zur konsistenten Umsetzung beschlossener Politikziele und die allgemeine Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung steigert. Dennoch besteht auch an dieser Stelle Nachbesserungsbedarf:

- Die Verfassung sollte die primärrechtlichen Regelungen bezüglich der Staatenkammer, die für alle explizit in der Verfassung genannten Gesetzgebungsbereiche mitverantwortlich ist, in einem gesonderten Artikel nach den Bestimmungen über das Europäische Parlament zusammenführen und sie nicht – wie im gegenwärtigen Entwurf vorgesehen – unter einem Artikel subsumieren, der sowohl den Legislativrat wie auch die weiteren Formationen des Rates behandelt.
- Mit Ausnahme des Außenrats, der künftig vom „Minister für auswärtige Angelegenheiten“ geführt werden soll, wird der Vorsitz in den anderen Ratsformationen nicht klar benannt. Der Vorschlag des Konventspräsidiums räumt lediglich dem Europäischen Rat die Möglichkeit ein, im Konsens zu beschließen, dass der Vorsitz für die Dauer von mindestens einem Jahr von einem Mitgliedstaat wahrgenommen werden kann. Der Konvent sollte jedoch den Vorsitz in den einzelnen Ratsformation konkret regeln.
  - (1) Der Gesetzgebungsrat könnte wie bisher dem System einer rotierenden Präsidentschaft unterliegen. Eine derartige Regelung würde die Vorzüge der Rotation (Prestige-, Sozialisierungs- und Inputfunktion), die vor allem von Vertretern der kleineren EU-Mitgliedstaaten immer wieder unterstrichen werden, erhalten und den Mitgliedstaaten ermöglichen, ihre spezifischen nationalen Politikschwerpunkte auf EU-Ebene einzubringen.
  - (2) Die nicht-legislativen Ratsformationen sollten dagegen aufgrund der Erfordernisse der Kohärenz und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission von Repräsentanten der Mitgliedstaaten und der Kommission gemeinsam geleitet werden. So sollte der für die Gesamtkoordination verantwortliche *Allgemeine Rat*, der zugleich in der Kooperation mit der Kommission die Tagungen des Europäischen Rates

vorbereitet, gemeinsam vom Kommissionspräsident und dem Präsidenten des Europäischen Rates geleitet werden. Die Ratsformationen *Wirtschaft und Finanzen* sowie *Justiz und Sicherheit*, sollten zusammen von dem zuständigen Vize-Präsidenten der Kommission („Tampere-Kommissar“, „Lissabon-Kommissar“) und einem Repräsentanten der Mitgliedstaaten geleitet werden.

### **Gegen einen Kongress der Völker**

Der Entwurf des Konventpräsidiums schlägt die Schaffung eines *Kongresses der Völker Europas* vor, der sich zu einem Drittel aus Europaparlamentariern und zu zwei Dritteln aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzt. Das einmal im Jahr zusammenkommende Gremium soll der „gemeinsamen Reflexion über das politische Leben in Europa“ dienen und explizit nicht in das Gesetzgebungsverfahren der Union eingreifen. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass der Präsident des Europäischen Rates einen Bericht über die Lage der Union erstattet und der Kommissionspräsident das jährliche Gesetzgebungsprogramm vorlegt.

Die Schaffung einer neuen Institution ist unnötig. Sie bringt keinen entscheidenden Mehrwert und führt vielmehr zu einer überflüssigen Verkomplizierung des Institutionensystems der EU. Anstatt neue Institutionen zu gründen, sollten die Kompetenzen des Europäischen Parlaments weiter gestärkt werden. Das Parlament ist das von den Bürgern Europas legitimierte zentrale parlamentarische Forum, in dem auch die großen Aussprachen zur Zukunft Europas geführt werden sollten. Der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission sollten jährlich im Europäischen Parlament einen Bericht zur Lage der Union vortragen. Zu diesen Sitzungen können die Vorsitzenden der nationalen Europaausschüsse sowie die Präsidenten der nationalen Parlamente eingeladen und ihnen ein Rederecht eingeräumt werden.

Und was die Vorbereitung folgender Revisionen einer neuen EU-Verfassung betrifft, sollte dieser Konvent eine so erfolgreiche Arbeit leisten, dass er sich selbst als Vorbild künftiger Reformgremien unverzichtbar macht.