

Geteilte Führung bei klarer Verantwortung

Wie die EU mit zwei Präsidenten organisiert werden kann

Janis A. Emmanouilidis und Claus Giering

Der deutsch-französische Vorschlag einer EU-Doppelspitze kann den Durchbruch in der EU-Reformdebatte bringen. Er durchschlägt den gordischen Knoten zwischen gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Lösungssträngen. Damit ist der Rahmen für eine grundlegende Reform abgesteckt, durch die das große Europa politisch führbar bleibt. Doch jetzt müssen die Konsequenzen der Realisierung einer europäischen Doppel-Präsidentschaft aufgezeigt werden. Das vorliegende Spotlight legt Überlegungen zu einem kohärenten institutionellen Gefüge vor, das sowohl einen gewählten Kommissionspräsidenten wie auch einen Präsidenten des Europäischen Rates vorsieht (siehe auch graphische Übersicht am Ende).

Kernaussagen:

- Der Kommissionspräsident sollte durch das Europäische Parlament gewählt werden. Die europäischen politischen Parteien sollten jeweils einen Spitzenkandidaten für den Posten des Kommissionspräsidenten nominieren. Das Parlament sollte das Recht haben, den Kommissionspräsidenten zu entlassen, jedoch nur indem es gleichzeitig einen neuen Präsidenten wählt.
- Die Staats- und Regierungschefs sollten einen Präsidenten des Europäischen Rates auf der Basis einer doppelten Mehrheit wählen. Im zwischenstaatlichen Aufgabenbereich sollte der Präsident Paketlösungen schnüren, politische Initiativen voranbringen und Sprecher der Union auf dem internationalen Parkett sein.
- Die gesetzgebenden Funktionen des Rates sollten unter dem Dach einer Staatenkammer zusammengefasst werden, für die eine rotierende Präsidentschaft beibehalten werden kann.
- In den operativen Politikfeldern, die (noch) nicht der gemeinschaftlichen Gesetzgebung unterliegen, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen von Lenkungsräten zusammenkommen. Die Lenkungsräte sollten von Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission geleitet werden.

1. Wahl des Kommissionspräsidenten

Die Europäische Kommission ist sowohl mit mangelnder Zurechenbarkeit von Verantwortung als auch einer sich verstärkenden Tendenz konfrontiert, politisch marginalisiert zu werden. Um die Rolle der Kommission als Antriebskraft und Katalysator einer den gemeinsamen Interessen verpflichteten Integration wiederherzustellen, muss die Machtbasis und die politische Legitimität der Kommission gestärkt werden. In diesem Sinne sollte der Kommissionspräsident nicht länger durch den Europäischen Rat ernannt, sondern vielmehr durch das Europäische Parlament (EP) gewählt werden. Europäische politische Parteien sollten ihren jeweiligen Spitzenkandidaten auf der Basis eines gemeinsamen Wahlprogramms ernennen. Der vom EP gewählte Kommissionspräsident müsste daraufhin auch die Zustimmung der Staats- und Regierungschefs finden.

Das Kommissionskollegium sollte durch das Europäische Parlament und anschließend durch den Europäischen Rat bestätigt werden. Zur Stärkung der demokratischen Kontrolle sollte das Parlament den Kommissionspräsidenten entlassen können, jedoch nur indem gleichzeitig ein neuer Präsident gewählt wird (konstruktives Misstrauensvotum). Der Kommissionspräsident sollte das Recht haben, selbständig die Mitglieder seines Kollegiums auszuwählen, wobei dies jedoch nicht dazu führen sollte, dass die Kommission von einer politischen Partei oder einer bestimmten Parteiengruppe dominiert wird. Vielmehr sollte sie die Zusammensetzung des EP widerspiegeln.

Der Raum für politische Führung, den die Kommission nutzen kann, wird nicht nur von institutionellen Arrangements beeinflusst: Daher müssen zusätzlich auch die Machtbefugnisse der Kommission erweitert werden. Die Kommission sollte

- weiterhin das ausschließliche Initiativrecht im Bereich der Gemeinschaftskompetenzen besitzen;
- entgegen der Beschlüsse von Sevilla selbst ein mehrjähriges Arbeits- und Gesetzgebungsprogramm im Bereich der Gemeinschaftskompetenzen vorschlagen;
- eine führende Rolle spielen bei der Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung;
- über mehr Flexibilität auf der Ausgabenseite des Budgets verfügen.

Eine Reform, die den Leitlinien dieses Vorschlags folgt, würde das Gewicht der Kommission im institutionellen Gesamtgefüge stärken.

2. Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates

Um das institutionelle Gleichgewicht zu erhalten und den notwendigen Konsens zwischen den Regierungen herzustellen, muss eine Verbesserung der Machtbasis der Kommission mit einer Reform der intergouvernementalen Strukturen der EU einherge

hen. Kontinuität, Effizienz und Sichtbarkeit können dadurch gestärkt werden, dass die Staats- und Regierungschefs einen erfahrenen Politiker als Vollzeitpräsidenten des Europäischen Rates für eine Zeit von fünf Jahren wählen. Dem Präsidenten des Europäischen Rates kommt eine entscheidende und schwierige politische Rolle zu, indem er diplomatisch den Weg zu einem möglichst breiten Konsens der Staats- und Regierungschefs bahnen muss, während er gleichzeitig die politische Dynamik aufrecht erhält und Stagnation vermeidet. Der Präsident sollte auf der Basis einer doppelten Mehrheit gewählt werden, die die Mehrheit sowohl der Bürger wie auch der Mitgliedstaaten umfasst. Diese Regelung könnte als Sicherheitsklausel sowohl für große wie auch kleinere Mitgliedstaaten dienen. In einer EU der 27 könnten damit weder die sechs großen noch die 21 kleinen Mitgliedstaaten einen Präsidenten des Europäischen Rates allein wählen. Der Präsident sollte sowohl Managerqualitäten wie auch die Fähigkeit haben, politische Initiativen voranzubringen; er sollte Paket-Lösungen im Europäischen Rat erwirken und als Sprecher der Union auf dem internationalen Parkett fungieren.

- Im Außenverhältnis, und unabhängig von der Notwendigkeit, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) schrittweise weiter zu vergemeinschaften, sollte der Präsident des Europäischen Rates (i) für die Union auf der internationalen politischen Szene auf höchster Ebene sprechen und (ii) dem Europäischen Rat dabei helfen, die Prinzipien und allgemeinen Richtlinien für die GASP, einschließlich insbesondere ihrer Sicherheits- und Verteidigungsdimension (ESVP), zu definieren. Ein Präsident des Europäischen Rates könnte insbesondere dabei behilflich sein, Konsens sowohl auf der EU- wie auf der Mitgliedstaatenebene über Fragen der harten Sicherheit herzustellen, die die Mitgliedstaaten noch immer als Kernbereich der nationalen Souveränität verstehen.
- Im Innenverhältnis sollte der Präsident die Treffen des Europäischen Rates vorbereiten, leiten und die ‚follow-up‘ Aktivitäten organisieren. Der Präsident sollte als Sprecher des Europäischen Rates fungieren und in der Folge von Europäischen Gipfeln dem EP und der Öffentlichkeit einen Bericht vorstellen, der die jetzigen Schlussfolgerungen des Vorsitzes ersetzt. Darüber hinaus sollte der Präsident dafür verantwortlich sein, einen schriftlichen Jahresbericht über die Fortschritte zu veröffentlichen, die der Europäische Rat erreicht hat. Schließlich sollte der Präsident zusammen mit dem Kommissionspräsidenten die Treffen neu einzurichtender *Lenkungsräte* (siehe weiter unten) leiten.

Der Alternativvorschlag eines ‚Doppelkopfes‘, der die Präsidentschaft des Europäischen Rates und der Kommission in einer Person zu vereinen versucht und darauf abzielt, supranationale und zwischenstaatliche Legitimität zu kombinieren und miteinander zu versöhnen, mag auf den ersten Blick vielversprechend erscheinen. Der Union ein einziges Gesicht zu geben würde das institutionelle Gleichgewicht jedoch stören und würde – bedingt durch die Machtressourcen, die den Staats- und Regierungschefs zur Verfügung stehen – die Unabhängigkeit der Kommission schwächen. Angesichts des aktuellen Integrationsniveaus könnte eine einzelne Person an der Spitze von

Kommission und Europäischem Rat ihre Loyalität und Interessen einseitig auf die politischen Repräsentanten der Mitgliedstaaten ausrichten. Diese Lösung könnte daher die Kommission langfristig zu einer untergeordneten Autorität degradieren. Beide Präsidenschaften in einer Person zusammenzuführen mag eines Tages die optimale Lösung sein, wenn die Integration das Niveau einer politischen Union erreicht hat. Bis dahin sollte jedoch ein anderes institutionelles Arrangement die tatsächliche Machtverteilung in der Europäischen Union widerspiegeln.

3. Schaffung einer Staatenkammer

Eine Reform der zwischenstaatlichen Strukturen der Union sollte sich nicht auf den Europäischen Rat beschränken, sondern auch eine größere Anpassung des Rates mit einbeziehen. Die legislativen Funktionen des Rates sollten von den anderen politischen Funktionen getrennt werden, um die Effizienz des Entscheidungsprozesses, die Fähigkeit der EU zur konsistenten Umsetzung beschlossener Politikziele und die allgemeine Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung zu steigern. Der Rat und das Europäische Parlament sollten die zwei Pfeiler des EU-Gesetzgebungsprozesses darstellen. Die jeweiligen Funktionen des Rates sollten unter dem Dach einer *Staatenkammer* zusammengeführt werden. Diese wäre dafür verantwortlich, die Rechtsakte und Budgetbeschlüsse der Union abzusegnen, die auf der Ebene neuer, untergeordneter sektoraler Ministerkomitees vorbereitet wurden.

- Die Arbeit der Kammer sollte der qualifizierten Mehrheitsentscheidung, dem Mitentscheidungsverfahren und der juristischen Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen, die Kommission sollte das alleinige Initiativrecht haben.
- Die Treffen der Staatenkammer sollten öffentlich abgehalten werden.
- Die Kammer könnte wie bisher dem System einer rotierenden Präsidenschaft unterliegen, und es so den Mitgliedstaaten ermöglichen, weiterhin ihre spezifischen nationalen Politikschwerpunkte in die Entscheidungsmechanismen auf EU-Ebene einzubringen.

4. Einführung von Lenkungsräten

Auf den Gebieten, die (noch) nicht Gemeinschaftsentscheidungen unterliegen, sollten die Mitgliedstaaten im Rahmen von *Lenkungsräten* zusammenkommen. Angesichts des gegenwärtigen Integrationsniveaus würde dies vier *Lenkungsräte* erfordern: drei Räte für GASP, Justiz und Inneres, sowie wirtschaftliche, monetäre und soziale Fragen; und einen weiteren *Koordinierenden Lenkungsrat*, der dafür verantwortlich wäre, die Arbeit der einzelnen Ratsformationen zu verbinden. Im Hinblick auf Kohärenz und Koordination zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission sollten die *Lenkungsräte*

gemeinsam von Repräsentanten der Mitgliedstaaten und der Kommission geleitet werden.

- Der *Koordinierende Lenkungsrat* sollte vom Kommissionspräsidenten und dem Präsidenten des Europäischen Rates zusammen geleitet werden.
- Der *Lenkungsrat*, der sich mit den *Außenbeziehungen* befasst, sollte von dem verantwortlichen Vizepräsidenten der Kommission und dem Hohen Repräsentanten geleitet werden, wobei entsprechend dem deutsch-französischen Vorschlag möglicherweise eine Person auch beide Funktionen wahrnehmen könnte („Doppelhut“).
- Die *Lenkungsräte*, die sich mit Fragen von *Justiz und Innerem* sowie mit *wirtschaftlichen, monetären und sozialen Dingen* befassen, sollten zusammen von dem jeweiligen Vize-Präsidenten der Kommission („Tampere-Kommissar“, „Lissabon-Kommissar“) und einem Repräsentanten der Mitgliedstaaten geleitet werden.

5. Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments

Die Wahl des Kommissionspräsidenten und eines Präsidenten des Europäischen Rates sowie die Neustrukturierung des Rates werden positive Auswirkungen auf die Position des Europäischen Parlamentes haben:

- Die Wahl des Kommissionspräsidenten in Folge der EP Wahlen wird den parlamentarischen Charakter des politischen Systems der EU verstärken. Der direkte Einfluss der Bürger auf die Wahl einer der herausragenden politischen Figuren könnte das Interesse der Menschen an den Wahlen steigern und allgemein die politische Auseinandersetzung positiv anregen. Dies würde für Medienaufmerksamkeit sorgen und die Bedeutung der einzigen demokratisch gewählten parlamentarischen Institution auf EU-Ebene betonen.
- Die Errichtung einer *Staatenkammer* als eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung einer EU-Legislative, die sowohl eine Union der Bürger als auch eine Union der Staaten repräsentiert, wird die Rolle des EP als eine gesetzgebende und demokratieüberwachende Institution ausbauen. Wenn die *Staatenkammer* die gesamte Gesetzgebung im Bereich der Gemeinschaftskompetenz mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung und im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens trifft, wird dies die Rechte des EP deutlich stärken.
- Die Errichtung von *Lenkungsräten* für die operativen Politikbereiche, die (noch) nicht den gesetzgebenden Verfahren unterliegen, und die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates werden das Maß an Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung auf Seiten der Mitgliedstaaten erhöhen. Dies wird die demokratische Kontrollfunktionen des EP stärken und Druck auf diejenigen ausüben, die für (Un-)Tätigkeit in der EU verantwortlich sind.

Politische Führung und Zurechenbarkeit von Entscheidungen

Auf der Grundlage des hier aufgezeigten Reformvorschlags kann eine effizientere und stärker zurechenbare politische Führung für die EU erreicht werden. Über den deutsch-französischen Kompromiss hinaus empfiehlt der Vorschlag klar definierte Führungsrollen und führt eine eindeutige Verteilung von Verantwortung zwischen den legislativen und operativen Funktionen innerhalb des institutionellen Gesamtgefüges ein. Dies wird die verbreitete Praxis im politischen System der EU beenden, je nach Sachlage anderen die Schuld zuzuschreiben beziehungsweise selbst die politische Anerkennung zu beanspruchen – ein Verhalten, das bisher durch überlappende Machtbereiche und unzureichende Rollendefinition begünstigt wurde. Eindeutige Zurechenbarkeit von Verantwortung zwischen den Institutionen sicherzustellen ist der einzig denkbare Weg, um die Bürger davon abzuhalten, der Europäischen Union den Rücken zu kehren.

Das vorliegende Papier basiert auf den Ergebnissen des Strategiepapiers "Bridging the Leadership Gap", das von der Thinking Enlarged Gruppe erarbeitet wurde.

Dieses Papier kann unter der folgenden Adresse heruntergeladen werden:

<http://www.cap.uni-muenchen.de/publikationen/strategien/leadership.htm>