

## „To be or not to be?“

# Das Spitzenkandidatenprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien

Yvonne Nasshoven\*

*This contribution examines the process of appointing the President of the European Commission in the aftermath of the European elections 2019. It analyses the interests of the players involved and mirrors these against the backdrop of patterns of earlier nominations. In addition, the article reflects on consequences for the political system of the European Union as a whole, especially with regard to the role of European political parties. The contribution finally develops possible scenarios for future appointments: In general, these could take cooperative or competing formats. In case of furthering supranational elements transnational lists could be used in combination with the “Spitzenkandidaten process”. This would still require a “saut qualitatif” by the European party families.*

Die Europawahl 2019 begann zunächst, wie auch die Europawahl 2014 angefangen hatte: Die europäischen Parteienfamilien benannten ihre KandidatInnen für das Amt des Kommissionspräsidenten. Doch spätestens als der französische Präsident Emmanuel Macron im Februar 2019 verkündete, keinen der nominierten Spitzenkandidaten zum Präsidenten der Europäischen Kommission ernennen zu wollen, und als auch die Regierungschefs einiger mittel- und osteuropäischer Staaten Skepsis gegenüber dem 2014 erstmals angewandten Verfahren äußerten, war klar: Eine Bestätigung des Prozesses, nach dem der oder die SpitzenkandidatIn der bei der Europawahl stärksten Partei automatisch Präsident der nächsten Europäischen Kommission werden würde, war zumindest fraglich. Stattdessen erwartete der Großteil der BeobachterInnen einen Machtkampf zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat:<sup>1</sup> Das Parlament würde, so die Erwartung, nicht kampfflos auf die 2014 etablierte explizite Verbindung zwischen Ergebnis der Europawahl und Person des Kommissionspräsidenten verzichten, die den transnationalen – europäischen – Charakter der Wahl deutlich werden lässt,<sup>2</sup> die Wahlbeteiligung, die 2014 mit europaweit etwa 43 Prozent ein Allzeit-Tief erreicht hatte, steigern und damit letztendlich die demokratische Legitimierung erhöhen sollte. Genauso wenig würde jedoch der Europäische Rat sein Vorschlagsrecht aufgeben, das in den europäischen Verträgen festgeschrieben ist und ihm die Personalselektion für eine der zentralen Positionen der Europäischen Union (EU) überträgt. Ein institutioneller Konflikt schien vorprogrammiert, bei dem es unweigerlich nur Verlierer geben könnte – würde er doch europaskeptische Vorurteile belegen, nach denen es Institutionen und PolitikerInnen nur um Nabelschau und

---

\* Dr. Yvonne Nasshoven, Politikwissenschaftlerin, Tel Aviv.

- 1 Für eine Analyse des institutionellen Wettbewerbs zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon anhand verschiedener Beispiele (u.a. der Wahl der Kommissionspräsidenten 2014 und 2019) siehe Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners: Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, in diesem Heft, S. 262ff.
- 2 Vgl. Sara B. Hobolt: A vote for the President? The role of *Spitzenkandidaten* in the 2014 European Parliament elections, in: Journal of European Public Policy 10/2014, S. 1528ff., hier S. 1529.

Machterhalt bzw. -ausbau gehe.<sup>3</sup> Nach einem zehntägigen intensiven Prozess mit zwei marathontypischen Sondergipfeln und einschließlich Beratungen beim G20-Treffen in Osaka einigte sich der Europäische Rat auf ein Personaltableau für Schlüsselpositionen der EU – Präsident des Europäischen Rates, Präsident der Europäischen Kommission, Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und ChefIn der Europäischen Zentralbank. Nicht still und leise, sondern vor den Augen der interessierten Öffentlichkeit wurde dabei der Spitzenkandidatenprozess für die Zukunft infrage gestellt, wurde doch mit Ursula von der Leyen eine Kandidatin für das Amt des Kommissionspräsidenten vorgeschlagen und später durch das Europäische Parlament gewählt, deren Partei zwar als stärkste aus der Europawahl hervorgegangen war, die jedoch selbst nicht als Spitzenkandidatin angetreten war und vielmehr als deutsche Verteidigungsministerin nicht einmal zur Wahl für das Europäische Parlament gestanden hatte.

Innerhalb des Europäischen Rates war es zu schwierigen Sitzungen gekommen; die Positionen der Mitgliedstaaten auf eine/n für die Mehrzahl zumindest akzeptable/n KandidatIn zu vereinen, schien für mehrere Wochen nahezu unmöglich. Die erwartete Auseinandersetzung zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament blieb jedoch aus. Mit von der Leyen wurde am 16. Juli erstmals eine Frau und seit 1967 wieder ein deutscher (diesmal weiblicher) Politiker durch das Europäische Parlament an die Spitze der Kommission gewählt. Ihr Name dürfte zuvor wohl in nur wenigen Köpfen gekreist haben.

### Europawahl 2019: Ausnahmezustand oder Zeitenwende?

Nach der Besetzung der europäischen Spitzenpositionen stellen sich nun Fragen auf unterschiedlichen Ebenen: Wie kam es dazu, dass der Spitzenkandidatenprozess bei der Wahl 2019 kein Ergebnis brachte? Welche Interessenlagen führten dazu, dass sich der Europäische Rat über mehrere Wochen völlig verhakte? Wieso blieb der erwartete Konflikt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat letztlich aus? Nicht zuletzt stellt sich die Frage, welche Bedeutung die Europawahl 2019 für die Zukunft des Spitzenkandidatenprozesses hat und welche Szenarien 2024 denkbar sind. Der Europäische Rat hat daher am 2. Juli 2019 Donald Tusk für den Europäischen Rat und Guy Verhofstadt für das Europäische Parlament beauftragt zu konsultieren, wie ein klarer Prozess für die Wahl des Kommissionspräsidenten ausgestaltet werden könnte.<sup>4</sup>

Dieser Beitrag widmet sich in einem ersten Teil dem Prozess der Ernennung des Kommissionspräsidenten, zeichnet diesen für das Jahr 2019 nach und identifiziert Muster. Er analysiert dann die Interaktion mit dem Europäischen Parlament mit Blick auf die Gestalt des politischen Systems der EU und formuliert Vorschläge, welche Modelle für die Europawahl 2024 Anwendung finden könnten. Die Fragestellung, welche Interessen des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der europäischen Parteienfamilien bei der Personalselektion für das Amt des Kommissionspräsidenten zum Tragen kommen, wird dabei auf Grundlage von zwei Thesen betrachtet: Erstens manifestiert sich in der Wahl des Kommissionspräsidenten ein institutioneller Wettstreit, der über die Frage demokratischer

3 Vgl. Julian Rappold/Jana Puglierin: Königsweg zur Präsidentenkür. Nur ein Spitzenkandidat sollte Kommissionspräsident werden, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAPstandpunkt 16/2019, S. 1.

4 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum außerordentlichen Europäischen Rat. Brüssel, 2. Juli 2019.

Legitimität und des Verhältnisses von Europäischem Rat und Europäischem Parlament hinausgeht. Vielmehr geht es bei der Wahl des Kommissionspräsidenten um den Anspruch auf Einflussnahme auf die Prioritätensetzung der Kommission und damit auf die einzige mit Initiativmonopol ausgestattete Institution. Die Kommission wiederum versteht sich zunehmend als eigenständiger, supranationaler Akteur, der unter „Zuhilfenahme“ des Parlaments mit Verweis auf notwendige Demokratisierung seine Kompetenzen auszubauen sucht.

Zweitens oszilliert die Wahl des Kommissionspräsidenten im Spannungsfeld von Parteipolitik und nationalen Präferenzen. Die durch den Vertrag von Lissabon vorgenommene Verbindung von Europawahlergebnis und Wahl der Kommissionsspitze (Art. 17 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union, EUV) steht für eine Politisierung. Gleichzeitig stimmen in einer heterogener werdenden EU das Wahlergebnis für das Europäische Parlament und die nationalen Mehrheiten der im Europäischen Rat vertretenen Parteienfamilien immer weniger überein. Die Konsensfindung bindet zudem im Schwerpunkt nur die etablierten, europafreundlichen Parteienfamilien ein. Dies führt zu Spannungsfeldern und ineffizienten Prozessen im politischen System der EU.

## Der Spitzenkandidatenprozess 2019: Lehrstück intergouvernementalen Bargainings

### *Grundlagen des Prozesses*

„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.“<sup>5</sup> Kaum ein Satz wurde im Kontext des Spitzenkandidatenprozesses so oft zitiert wie Art. 17 Abs. 7 EUV. Eingeführt durch den Vertrag von Lissabon 2009 und zurückgehend auf intensive Beratungen des Verfassungskonvents stellt er erstmals eine direkte Verbindung zwischen Europawahl und Ernennung der Spitzenposition der europäischen Exekutive her.<sup>6</sup> Die Überlegung dahinter war, das wachsende Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments abzubilden, eine Steigerung der demokratischen Legitimität der Europäischen Kommission vorzunehmen und die Relevanz der Europawahlen zu erhöhen. Neben demokratietheoretischen Aspekten waren jedoch im späteren Prozess insbesondere die Interessen der jeweiligen Institutionen wesentliche Triebfedern für die Ausgestaltung des Spitzenkandidatenverfahrens.

Bei der ersten Europawahl nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – der Wahl 2014 – entwickelte sich erstmals, was als „Spitzenkandidatenprozess“ über deutsche Sprachgrenzen hinaus Bekanntheit erlangen sollte. Insbesondere die Europäische Kommission selbst verfolgte die Entstehung des Spitzenkandidatenverfahrens. Im September 2012 hatte der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso in seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament zu einer Europäisierung der Europawahl aufgerufen. Alle Parteien sollten im Vorfeld der Wahl ihre KandidatInnen für das Amt des

5 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 1ff., hier S. 26.

6 Vgl. Yvonne Nasshoven: *The Appointment of the President of the European Commission. Patterns in Choosing the Head of Europe's Executive*, Baden-Baden 2011, S. 83ff.

Kommissionspräsidenten präsentieren.<sup>7</sup> Hiermit machte die Kommission ihr Selbstverständnis als eigenständiger Akteur deutlich; eine Stärkung ihrer Legitimität sollte die Rolle der Kommission im System im Bündnis mit dem Parlament ausbauen.

Am 22. November 2012 nahm das Europäische Parlament die Entschließung B7-0520/2012 an, die diese Forderung an die europäischen politischen Parteien bestätigte.<sup>8</sup> Diese Vorgänge machen klar: Der Spitzenkandidatenprozess war kein Coup des Europäischen Parlaments gegen den Willen der Europäischen Kommission. Vielmehr lag diese Entwicklung im gemeinsamen Interesse von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission.

Nur eingeschränkte Geltung hatte dieses Interesse jedoch für den Europäischen Rat und die europäischen Parteien. Für die Europäische Volkspartei (EVP), vormals Verfechterin des Spitzenkandidatenprinzips, war die Interessenlage 2014 diffus. Denn während sie im Europäischen Rat über eine klare Mehrheit verfügte, war ihr Erfolg bei der Europawahl unklar. Die EVP beteiligte sich also eher widerwillig an dem eingeleiteten Verfahren.<sup>9</sup> Die mittel- bis langfristigen Interessen einer Stärkung der europäischen Parteienfamilie standen demnach in Widerspruch zu den kurzfristigen Präferenzen der in Regierungsverantwortung stehenden nationalen Mitgliedsparteien.

### *Widerstand mit Ankündigung*

2019 sollte nach Planung von Kommission und Parlament die Verknüpfung von Ergebnis der Europawahl und Ernennung des Kommissionspräsidenten erneut zum Hauptreferenzpunkt des Wahlkampfes werden – ein Interesse, das dem institutionellen Verständnis des Europäischen Rates entgegenlief, wollte dieser das Vorschlagsrecht für die machtvolle Position des Kommissionspräsidenten ausschließlich in den eigenen Händen sehen. Die Mehrheit der europäischen Staats- und Regierungschefs war jedoch durch ihre Unterstützung des Spitzenkandidatenprozesses oder die ihrer VorgängerInnen bei der vorangegangenen Wahl 2014 „rhetorically entrapped“<sup>10</sup> und konnte nicht öffentlich von dem Verfahren Abstand nehmen, das schließlich für eine Erhöhung der Bedeutung der Europawahl stand.

Dennoch zeigte sich im Europäischen Rat Ablehnung des Spitzenkandidatenprozesses – vertreten von neuen Akteuren mit mehr Bewegungsspielraum. „En Marche will not support any European political group that backs the so-called *Spitzenkandidat* or ‚favored candidate‘ process“, äußerte sich Christophe Castaner, Kopf der Bewegung La République En Marche (LREM) des französischen Präsidenten Macron.<sup>11</sup> Macron verwies öffentlich auf eine notwendige Supranationalisierung des Spitzenkandidatenprozesses: Der eigentlich

7 Europäische Kommission, José Manuel Durão Barroso: Rede zur Lage der Union 2012. Straßburg, 12. September 2012, SPEECH/12/596.

8 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 (2012/2829(RSP)), P7\_TA(2012)0462.

9 Vgl. Thomas Christiansen: EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU, in: *integration* 1/2015, S. 26ff., hier S. 30.

10 Frank Schimmelfennig: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization* 1/2001, S. 47ff.

11 Maïa de La Baume: Macron's party rejects Spitzenkandidat process, in: *Politico*, 9. Mai 2018.

notwendige Entwicklungsschritt bestünde in der Etablierung transnationaler Listen.<sup>12</sup> Vor allem dürfte es für Macron eine große Rolle gespielt haben, dass seine Partei zur Zeit der Europawahl nicht mit einer europäischen politischen Partei verbunden war – so waren ihm im Ernennungsprozess der SpitzenkandidatInnen die Hände gebunden.

In der Erwartung, dass LREM nach den Europawahlen voraussichtlich der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) beitreten würde, lehnte auch die Parteienfamilie das Konzept der SpitzenkandidatInnen für ihren Wahlkampf ab. Hier überwogen die kurzfristigen Interessen gegenüber der Etablierung verstärkt europäischer Mechanismen. Ernüchtert resümierte Jean-Claude Juncker nach Abschluss der Ernennungsphase, die Liberalen hätten das Spitzenkandidatensystem „gekillt“.<sup>13</sup>

Argumentierte Macron im öffentlichen Raum mit dem Wunsch nach einer stärkeren Supranationalisierung des Spitzenkandidatenprozesses, so nahmen auch intergouvernementale Tendenzen im Europäischen Rat breiten Raum ein. Insbesondere in der Visegrád-Gruppe (V4) waren einige Staats- und Regierungschefs gerade wegen ihrer betont nationalistischen Positionen gewählt worden. Sie folgten damit auch diesen Argumentationsmustern gegenüber ihrer nationalen Wählerschaft, insbesondere mit Blick auf die Kandidatur Frans Timmermans<sup>4</sup>, der sich mit dem Thema Rechtsstaatlichkeit befasst und darüber in Konflikt mit den mittel- und osteuropäischen Ländern geraten war. Der tschechische Ministerpräsident Andrej Babiš (ALDE) betonte unmittelbar nach Abschluss des ersten – erfolglosen – Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs, es sei wichtig, dass keiner der SpitzenkandidatInnen gewählt wurde. Der zukünftige Kommissionspräsident solle nicht in das politische Geschehen eingreifen, sondern lediglich die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates umsetzen.<sup>14</sup> Darin deutlich wird der institutionelle Wettstreit um den Grad der Unabhängigkeit der Kommission und ihre Ausgestaltung als supranationaler oder intergouvernementaler Akteur und damit verbunden um die Agendasetzung der EU.

Viel grundsätzlicher zeigt dies eine strukturelle Problematik des Spitzenkandidatenprozesses auf: Das Ernennungsverfahren bildete 2019 lediglich die europafreundlichen, etablierten Parteien ab. Dies macht es für die immer mehr rechtspopulistischen und europaskeptischen Regierungen Europas jedoch schwierig, sich inhaltlich hinter die SpitzenkandidatInnen zu stellen.<sup>15</sup>

Neben personellen Bedenken herrschte bei Skeptikern zudem die Angst, Frankreich und Deutschland könnten den Spitzenkandidatenprozess maßgeblich bestimmen und damit andere Mitgliedstaaten marginalisieren. Auch bestand die Sorge, dass die Natur des Prozesses eine Einschränkung für das Kandidatenfeld bedeuten könnte: Der europäische Wahlkampf macht die Kandidatur eines amtierenden Staats- und Regierungschefs unwahrscheinlich, da im Falle der Nicht-Wahl Machtverlust droht. Für kleinere Parteien ist es auf-

12 Emmanuel Macron: Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique. Paris, 26. September 2017.

13 Jean-Claude Juncker: Arrival and doorstep EC President Juncker, Sondertreffen des Europäischen Rates, 30. Juni 2019, abrufbar unter: <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos>, Ref. 124518 (letzter Zugriff: 19.8.2019).

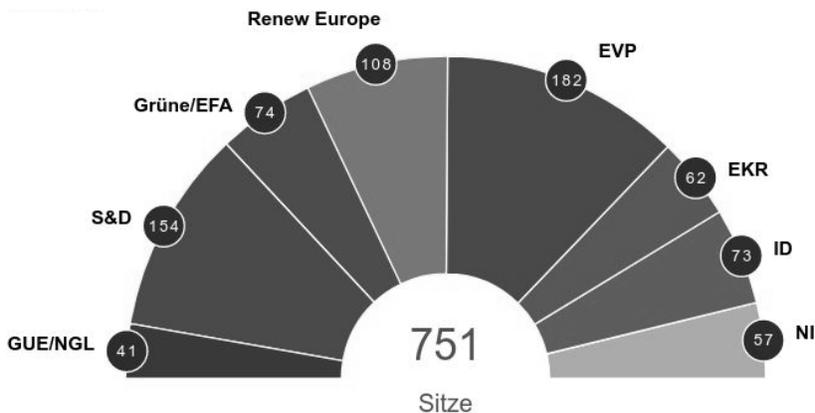
14 Visegrad Group: No Spitzenkandidat should head EC – Czech PM Babis, 24. Juni 2019, abrufbar unter: <http://www.visegradgroup.eu/news/no-spitzenkandidat> (letzter Zugriff: 21.8.2019).

15 Meldungen zufolge erwogen die V4 Maroš Šefčovič, Kommissar für die Energieunion, und Krzysztof Szczerski, polnischer Staatssekretär und Kabinettschef des Präsidenten, als eigene Kandidaten der Ländergruppe. Vgl. Abrahám Vass: V4 Soon to Name Own Candidate for EC Presidency, in: Hungary today, 14. Juni 2019.

grund der Mehrheitsverhältnisse ebenfalls schwieriger, einen/eine KandidatIn durchzusetzen.<sup>16</sup>

Auf dem Sondergipfel am 28. Mai 2019, kurz nach den Europawahlen, entschieden die Staats- und Regierungschefs in der Konsequenz, dass kein „Automatismus“ greifen sollte. Ein/eine SpitzenkandidatIn *müsse* nicht unbedingt an die Spitze der Europäischen Kommission gewählt werden. Vielmehr *könne* ein/eine SpitzenkandidatIn Kommissionspräsident werden; dies sei jedoch einzig der Entscheidung des Europäischen Rates überlassen, der den Personalvorschlag an das Europäische Parlament unterbreitet.<sup>17</sup> Tusk, der Präsident des Europäischen Rates, begründete dies mit der doppelten Legitimität der Institutionen: Der Europäische Rat bestehe aus den demokratisch gewählten Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament aus den demokratisch gewählten ParlamentarierInnen. Diese doppelte Legitimität müsse im Wahlprozess gewahrt bleiben.

Abbildung 1: Europäisches Parlament 2019-2024 (konstituierende Sitzung)



#### Fraktionen im Europäischen Parlament

- EVP - Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
- S&D - Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
- EKR - Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen
- Renew Europe - Renew Europe group
- GUE/NGL - Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
- Grüne/EFA - Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz
- ID - Identität und Demokratie
- NI - Fraktionslos

Quelle: Europäisches Parlament: Ergebnisse der Europawahl 2019. Europäisches Parlament 2019-2014. Konstituierende Sitzung, 2. Juli 2019.

<sup>16</sup> David M. Herszenhorn/Maïa de La Baume: Commission's Spitzenkandidat process at risk, in: Politico, 2. Januar 2018.

<sup>17</sup> Europäischer Rat: Ausführungen von Präsident Donald Tusk auf der Pressekonferenz nach dem informellen Abendessen der Staats- und Regierungschefs der EU, 28. Mai 2019.

ben.<sup>18</sup> Er trat damit in scharfen Widerspruch zu Kommissionspräsident Juncker, der sich für das Spitzenkandidatensystem eingesetzt hatte. Die unterschiedlichen Interessen traten offen zutage. Bereits seit Frühjahr 2018 war somit der Konflikt zwischen den Institutionen vorgezeichnet, der sich über die Parteienfamilien als Bindeglied zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament manifestierte.

Hatten sich die Staats- und Regierungschefs mit der Ablehnung eines „Automatismus“ bereits alle Möglichkeiten offengelassen, so wurde die Situation dadurch verkompliziert, dass die Europawahl 2019 keine klaren Mehrheiten produziert hatte: Zum ersten Mal würde eine große Koalition aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) nicht genügen, um die Mehrheit der Stimmen im Parlament zu sichern (für eine Übersicht der Fraktionen im neu gewählten Parlament siehe Abbildung 1).

Das Spitzenkandidatenkonzept sah hierfür keine klare Antwort vor: Ging es darum, welche Partei die Mehrheit der Stimmen bei der Europawahl auf sich vereinte? Oder war vielmehr relevant, welche Koalition die Fraktionen im Europäischen Parlament eingehen würden?

Wie divers die Interessenlage im Europäischen Rat tatsächlich war, zeigt ein Blick auf die Zugehörigkeit zu den Parteienfamilien:

**Tabelle 1: Zugehörigkeit zu den Parteienfamilien innerhalb des Europäischen Rates\***

Europäische Volkspartei (EVP)	Partei der Europäischen Sozialdemokraten/Sozialisten (PES)	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)	Europäische Konservative und Reformier (EKR)	Europäische Linke (EL)	parteilos
7 Mitgliedstaaten: Bulgarien Deutschland Irland Kroatien Lettland Rumänien Zypern	7 Mitgliedstaaten: Estland Finnland Malta Portugal Schweden Slowakei Spanien	7 Mitgliedstaaten: Belgien Dänemark** Frankreich Luxemburg Niederlande Slowenien Tschechien	2 Mitgliedstaaten: Polen Vereinigtes Königreich	1 Mitgliedstaat: Griechenland	4 Mitgliedstaaten: Italien Litauen Österreich Ungarn
* Zugehörigkeit des Staats-/Regierungschefs des jeweiligen Mitgliedstaats.					
** Ab 27. Juni 2019 PES.					

Quelle: Eigene Darstellung.

Während Stimmgleichheit zwischen Konservativen und Sozialdemokraten im Europäischen Rat herrschte, waren die Liberalen im Vergleich zum Wahlergebnis der Europawahl überproportional stark im Europäischen Rat vertreten. Nicht abgebildet waren die Grünen, die bei der Wahl 78 Sitze gewonnen hatten.<sup>19</sup>

18 Europäischer Rat: Bemerkungen von Präsident Donald Tusk nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs vom 23. Februar 2018, 23. Februar 2018.

19 Hinzu kamen während der Zeit der Besetzung der Spitzenpositionen mehrere Regierungswechsel: Am 3. Juni in Österreich von Kanzler Sebastian Kurz (EVP) nach einer Regierungskrise zu Brigitte Bierlein (parteilos), am 6. Juni in Finnland von Juha Sipilä (ALDE) zu Antti Rinne (PES) und am 27. Juni in Dänemark von Lars Løkke Rasmussen (ALDE) zu Mette Frederiksen (PES). In Griechenland wechselte die Regierung unmittelbar nach Abschluss des Prozesses.

Anlässlich des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs am 20./21. Juni 2019 ergab sich damit folgende, zunächst nicht auflösbare Situation:

- Deutschland warb, unterstützt von den Ländern, deren Staats- und Regierungschefs der EVP angehörten, für Manfred Weber. Innerhalb des Europäischen Parlaments hatten die Europäischen Grünen Zustimmung signalisiert.
- Der französische Präsident Macron lehnte Weber ab.
- Die Mitglieder der sozialdemokratischen Parteien lehnten Weber ebenfalls ab und drangen auf die Wahl Timmermans'.
- Timmermans war für die V4 nicht wählbar.
- Die Liberalen warben ab dem Wahltag für Margrethe Vestager.

### *Der zweite Anlauf: Einigung in der Nachspielzeit*

Um die eigene Komplexität zu managen und dem Europäischen Parlament einen Kommissionspräsidenten vorschlagen zu können, setzten die Staats- und Regierungschefs für jede im Europäischen Rat vertretene Parteienfamilie Teams ein, welche die unterschiedlichen Positionen koordinieren und damit nationale und Parteiinteressen zusammenführen sollten. Für die PES waren dies der spanische Ministerpräsident Pedro Sánchez und sein portugiesischer Kollege António Costa. Aufseiten der EVP fiel die Aufgabe dem lettischen Ministerpräsidenten Krišjānis Kariņš und dem kroatischen Premierminister Andrej Plenković zu. Für die ALDE oblag die Koordinierung dem niederländischen Ministerpräsidenten Mark Rutte und dem belgischen Premierminister Charles Michel.<sup>20</sup> Nicht vertreten in diesem Prozess waren die parteilosen Staats- und Regierungschefs (Italien, Litauen, Österreich, Ungarn) sowie die Mitglieder der EKR (Polen, Vereinigtes Königreich).

Angela Merkel und Macron konnten sich schließlich mit Rutte und Sánchez am Rande des G20-Gipfels angesichts der Blockade gegen Weber trotz Wahlsiegs der EVP auf ein Festhalten am Spitzenkandidatenprinzip und die Unterstützung Timmermans', dem Spitzenkandidaten der PES, verständigen.<sup>21</sup> So weit Macron und Merkel in ihren Positionen hinsichtlich der Personalien auch auseinanderlagen, so einig waren sie sich, dass die Situation nicht auf eine Blockade mit dem Europäischen Parlament hinauslaufen dürfe; eine monatelange Lähmung müsse in jedem Fall vermieden werden.<sup>22</sup>

Doch auch dieser Vorschlag scheiterte am Widerstand der mittel- und osteuropäischen Staaten. Es musste ein Personalpaket geschnürt werden, um allen Interessen so gut wie möglich gerecht zu werden und hierüber Ausgleich zu erzielen. Es war schließlich vor allem der französische Präsident Macron, der sich auf den ersten Blick überraschend für die deutsche Verteidigungsministerin stark machte: In Verteidigungsfragen hatten beide Staaten bereits eng zusammengearbeitet und die für Frankreich wichtige Dimension der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) in diversen Initiativen auf der

20 Niklaus Nuspliger: In Brüssel hat das Seilziehen um die Spitzen-Ämter begonnen – Macron bezieht Position gegen Weber, in: Neue Zürcher Zeitung, 29. Mai 2019.

21 Während Rutte und Sánchez den Koordinierungsteams ihrer Parteien angehörten, blieben die Koordinatoren der EVP in dieser Konstellation außen vor.

22 Angela Merkel: Arrival and doorstep Merkel (DE), Sondertreffen des Europäischen Rates, 30. Juni 2019, abrufbar unter: <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos, Ref. 124488> (letzter Zugriff: 18.8.2019); Emmanuel Macron: Arrivée et déclaration Macron (FR), Europäischer Rat, 20. Juni 2019, abrufbar unter: <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos, Ref. 124287> (letzter Zugriff: 18.8.2019).

europäischen Ebene zu stärken versucht. Von der Leyen selbst hätte bereits 2014 gerne in die Europäische Kommission gewechselt, war jedoch auf Bitten der deutschen Kanzlerin in Berlin geblieben.

Das schließlich verabschiedete Paket sah eine Balance aus nationalen und Parteiinteressen vor und umfasste von der Leyen (Deutschland, EVP) als Präsidentin der Europäischen Kommission, Michel (Belgien, ALDE) als Präsidenten des Europäischen Rates, Josep Borrell (Spanien, PES) als Hohen Vertreter und Christine Lagarde (Frankreich) als Präsidentin der Europäischen Zentralbank. Der Kompromiss sah ebenfalls vor, dass Timmermans (PES) und Vestager (ALDE) zentrale Positionen als VizepräsidentInnen der Kommission erhalten sollen. Nicht repräsentiert sind darin die osteuropäischen Staaten, für die kurzzeitig der vom Europäischen Parlament zu vergebende Posten des Parlamentspräsidenten für den Sozialdemokraten Sergei Stanishev (Bulgarien) in Betracht gekommen war. Diese einzubinden, um Spannungen zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten zu verhindern, wird insbesondere Aufgabe der künftigen Kommission sein.

### *Das Europäische Parlament: Zustimmung trotz Ablehnung*

Am 16. Juli 2019 wählte das Europäische Parlament von der Leyen knapp mit 383 von 747 Stimmen zum ersten weiblichen Kommissionspräsidenten – die notwendige absolute Mehrheit betrug 374 Stimmen. Sie vereinte dabei die Abgeordneten der EVP, der Liberalen und den Großteil der europäischen Sozialdemokraten (wenn auch nicht der deutschen SPD) auf sich. Auch einige Stimmen der rechtsnationalen EKR, die den Fraktionszwang für die Abstimmung aufgehoben hatte, dürften hinzugekommen sein. Grüne und Linke stimmten aufgrund inhaltlicher Differenzen, aber auch – insbesondere aufseiten der Grünen – aus Protest gegen das Verfahren gegen von der Leyen. Ein Machtkampf um das Amt zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament blieb aus. Bei der Abstimmung dürften verschiedene Aspekte zusammengekommen sein:

- Die Staats- und Regierungschefs hatten über mehrere Tage glaubhaft versucht, einen/eine der SpitzenkandidatInnen in ihrem Kreis durchzusetzen. Dass dies nicht gelungen war, deutete darauf hin, dass auch eine weitere Verhandlungsrunde keine Veränderung bringen würde. Auch der konstruktive Rückzug von Weber sowie die prominente Einbindung Timmermans' und Vestagers in das Personaltableau (als VizepräsidentInnen der Kommission) verhinderten weitere Spaltungen.
- Als sich abzeichnete, dass das Spitzenkandidatenprinzip dieses Mal nicht greifen würde, dürfte das übergeordnete Ziel für die europafreundlichen Kräfte innerhalb des Europäischen Parlaments gewesen sein, einen Machtkampf um das Amt des Kommissionspräsidenten zu verhindern – einerseits um das Ansehen der Institution nicht mittelfristig zu schwächen, aber auch um Europaskeptizismus und Populismus keine Nahrung zu bieten.
- Für die europaskeptischen und rechtspopulistischen Parteien, die in Teilen Zustimmung zum Personalpaket signalisiert hatten, dürfte eine Rolle gespielt haben, dass ein neuer Personalvorschlag ihre Präferenzen voraussichtlich (noch) weniger abgebildet hätte.
- Hätte das Europäische Parlament von der Leyen abgelehnt, wäre der erste weibliche Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die Institution abgelehnt wor-

den, die sich stets für Geschlechterparität einsetzt. Dies dürfte eine weitere Argumentationshilfe gewesen sein.

- Der Europäische Rat hatte Tusk beauftragt, gemeinsam mit Verhofstadt über ein Verfahren für die Zukunft zu beraten. Damit sandte der Europäische Rat ein Signal konstruktiver Einbindung an das Europäische Parlament. In diesem Prozess die bestmögliche Position für das Parlament zu erreichen, dürfte im institutionellen Interesse überwogen haben.

In ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament, in der sie sich als Kandidatin für das Amt des Kommissionspräsidenten präsentierte, ging von der Leyen auf wesentliche Forderungen und Interessen des Parlaments ein: Mit den Themen Klimaschutz, soziale Rechte, Rechtsstaatlichkeit, Migration und Außenpolitik formulierte sie Anknüpfungspunkte für die Fraktionen. Daneben bediente sie mit der Ankündigung, an einer Verbesserung des Spitzenkandidatenprinzips und an einem Initiativrecht für das Europäische Parlament zu arbeiten, wesentliche institutionelle Interessen.<sup>23</sup> So konnte von der Leyen neben der EVP, der sie angehört, Teile der Liberalen, der sozialdemokratischen Fraktion sowie der ultrakonservativen und rechtspopulistischen Fraktion überzeugen. Auch wenn die Europäischen Grünen und die Europäische Linke wie angekündigt gegen von der Leyen stimmten, dürfte dies in weiten Teilen ihrem Festhalten am Spitzenkandidatenprinzip und nicht zwingend einer Opposition gegen die neue Kommissionspräsidentin geschuldet sein.

## Europäischer Rat, Kommission und Parteienfamilien im Wettstreit um die europäische Agenda

Die im Folgenden formulierten Schlussfolgerungen gründen sich nicht nur auf die Europawahlen 2014 und 2019, sondern zeigen langfristige institutionelle Antagonismen auf, die es zu betrachten lohnt. Die Europäische Kommission hat im europäischen politischen System die Position einer Exekutive inne.<sup>24</sup> Sie verfügt über das Initiativmonopol und die Befugnisse und Ressourcen, die Agenda der EU zu einem wesentlichen Grad zu bestimmen.<sup>25</sup> „Die Europäische Kommission ist das Schlüsselorgan für die Agendasetzung in der EU“, schreibt Nicolai von Ondarza.<sup>26</sup> „Die Europawahlen [...] und die danach anstehende Neubesetzung der politischen Führungsämter der EU bilden den rechtlichen wie politischen Rahmen für eine Neuausrichtung der Kommission.“<sup>27</sup>

Der für die Europäische Kommission vorgesehene Rolle steht die in den vergangenen Jahren zunehmende Entwicklung des Europäischen Rates zu einem Hauptorgan für die Bewältigung europäischer Krisen gegenüber.<sup>28</sup> Während der Finanzkrise ab 2010 und wäh-

23 Europäische Kommission: Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Ursula von der Leyen, Kandidatin für das Amt der Präsidentin der Europäischen Kommission. Straßburg, 16. Juli 2019, SPEECH/19/4230.

24 Juncker hatte auf dem informellen Gipfel vorgeschlagen, die Ämter des Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission zu fusionieren – ein Vorschlag, der im Kreis der Staats- und Regierungschefs auf wenig Enthusiasmus stieß.

25 Vgl. Neill Nugent: *The Government and Politics of the European Union*, 8. Auflage, Basingstoke 2017, S. 129ff.

26 Nicolai von Ondarza: *Mehr als nur Spitzenkandidaten. Der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission*, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 36/2014, S. 1.

27 Ebenda, S. 1f.

28 Vgl. David Schäfer/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2016*, Baden-Baden 2016, S. 81ff.

rend der europäischen Migrationskrise ab 2015 fanden Gipfel der Staats- und Regierungschefs in einem nahezu monatlichen Rhythmus statt. Aufgrund der hochpolitischen und insbesondere in der Finanzkrise für einige Staaten existenzbedrohenden Situation war klar, dass es zwar Aufgabe der Europäischen Kommission sei, Lösungen auszugestalten und umzusetzen. Jedoch konnten Richtungsentscheidungen nur von höchster politischer Ebene in Gestalt des Europäischen Rates getroffen werden.

Auch inhaltlich machte der Europäische Rat im zeitlichen Zusammenhang mit den Europawahlen seinen Gestaltungsanspruch deutlich. 2014 und 2019 verabschiedete er jeweils eine „Strategische Agenda“, welche die Prioritäten für die Legislaturperiode für die EU als Ganzes festlegte.<sup>29</sup> Hiermit trat er in direkten Wettbewerb zum Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission und den Wahlprogrammen der europäischen politischen Parteien. Die Kommission wiederum sah und sieht sich jedoch nicht als „Agent“ der Mitgliedstaaten: „[...] particular organizational features and institutional dynamics of the European Commission tend to make it more autonomous of national governments in practice, although not necessarily more influential.“<sup>30</sup>

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise, später mit der Migrationskrise einher ging also, wie eingangs in einer der beiden Thesen formuliert, eine Verlagerung der Entscheidungsmacht weg von der Europäischen Kommission hin zum Europäischen Rat. Während das Europäische Parlament ohnehin um mehr Möglichkeiten zur Gestaltung der Politikbereiche rang – wie etwa die Diskussionen über ein Eurozonenparlament und Entscheidungskompetenzen in der europäischen Außenpolitik zeigen –, büßte auch die Europäische Kommission angesichts der Strategischen Agenda und des Detailgrades der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates einen Teil ihrer Agendasetzungsfunktion ein. Die Europawahlen waren demnach auch eine Möglichkeit, Machtansprüche anzumelden und die Balance zwischen den Institutionen wieder in eine neue Richtung zu lenken. Dabei zeigt sich eine Interessenskongruenz der supranationalen Akteure, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission.

### **„Same same but different?“ Schlussfolgerungen aus dem Ernennungsprozess 2019 vor dem Hintergrund früherer Muster**

Keine Europawahl gleicht der anderen; politische Akteure und Rahmenbedingungen sind kontinuierlichen Veränderungen unterworfen. 2019 traten mit Weber und Timmermans zwei in europäischen supranationalen Institutionen verankerte Akteure an – ein großer Unterschied zum Wahlkampf 2014 zwischen zwei etablierten nationalstaatlichen Politikern mit großer europäischer intergouvernementaler Erfahrung (Juncker und Verhofstadt) und dem amtierenden Präsidenten einer europäischen Institution (Schulz als Präsident des Europäischen Parlaments). Dennoch lassen sich aus dem Spitzenkandidatenprozess 2019 unter Rückgriff auf die eingangs formulierten Thesen einige Schlussfolgerungen ziehen.

29 Vgl. René Cuperus/Cathelijin Padberg: An Inter-institutional battle: who decides upon the EU's future?, in: René Cuperus et al. (Hrsg.): The European Council's Strategic Agenda. Setting the EU's political priorities, Den Haag 2019, S. 2ff.

30 Morten Egeberg (Hrsg.): Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe, Basingstoke/New York 2006, S. x.

### *Prozessentwicklung*

Bei der Entwicklung des Nominierungsprozesses für den Kommissionspräsidenten handelt es sich nicht um einen linearen Prozess, bei dem automatisch immer supranationalere Strukturen etabliert werden. Solange kein festgeschriebenes Verfahren mit eindeutigen Regeln geschaffen wird, besitzen insbesondere große bzw. wichtige Mitgliedstaaten eine entsprechende Vetomacht.<sup>31</sup> Hindernisse für die Etablierung eines stabilen Prozesses treten vor allem in den europäischen Parteienfamilien als Spannungsfelder zwischen Parteipolitik und nationalen Präferenzen zutage. Die Parteienfamilien sind damit einerseits durch den Europäischen Rat, andererseits durch das Europäische Parlament als Akteure gefordert, befinden sich aber in einer institutionellen Doppelfunktion mit gegenläufigen Interessen.

### *Profil des Kommissionspräsidenten*

Für einen/eine KandidatIn ist es von Nachteil, wenn dieser/diese über keine Regierungserfahrung in einem Mitgliedstaat verfügt. Kompensierbar ist hingegen fehlende Erfahrung auf der supranationalen europäischen Ebene. Dies zeigt wiederum die Präferenzen des Europäischen Rates: Die Wahl eines/einer KandidatIn, der/die die Interessen der nationalen Regierungen versteht, ist im Zweifelsfall wichtiger als das Interesse an einer starken, unabhängigen supranationalen Kommission.

### *Unterschiede in der Verhandlungsmacht*

Mitgliedstaaten bzw. Staats- und Regierungschefs verfügen über unterschiedlich große Verhandlungsmacht, die mit der Europafreundlichkeit der Regierung über die Jahre, aber auch mit deren Seniorität und mit der europäischen Tradition des Landes korreliert. Ein Bündnis, das Deutschland und Frankreich nicht einschließt, ist derzeit ebenso wenig denkbar wie eine Entscheidung gegen den Willen Polens oder Italiens. Ferner benötigt ein/eine KandidatIn auch immer die Unterstützung seiner/ihrer Regierung, um seine/ihre Kandidatur erfolgreich voranzutreiben.<sup>32</sup>

### *Koordinierung der Positionen innerhalb des Europäischen Rates*

Effizient kann eine Koordinierung von Positionen durch beispielsweise Verhandlungsteams nur erfolgen, wenn sie alle unter den Mitgliedstaaten vorhandenen politischen Ausrichtungen abdeckt, sollte man nicht Gegenstimmen von vornherein in Kauf nehmen. Entschieden sich der Europäische Rat auch 2024 für den Einsatz von Unterhändlern, so müssen diese folglich repräsentativ für die Parteienfamilien stehen, mit Verhandlungsmacht ausgestattet und ohne eigene, persönliche Ansprüche sein.<sup>33</sup> Auch frühzeitig den richtigen Umgang mit außerhalb der Parteienfamilien stehenden Akteuren (wie LREM 2019) und den europaskeptischen Parteien zu finden, hat maßgeblichen Einfluss auf ein erfolgreiches Verhandlungsergebnis.

31 Vgl. Nasshoven: *The Appointment of the President of the European Commission*, 2011, S. 199ff.

32 Sowohl Timmermans (PES) als auch Vestager (ALDE) wurden nur bedingt von ihren jeweiligen nationalen Regierungen unterstützt.

33 So waren insbesondere die aus kleineren Mitgliedstaaten stammenden Unterhändler der EVP, Kariņš und Plenković, zum Schluss des Prozesses frustriert, da sie beispielsweise nicht mit ihren Ländern bei dem G20-Treffen repräsentiert und daher ohne Möglichkeiten der Einflussnahme waren. Plenković wurde zudem ein eigenes Interesse an einer der Positionen unterstellt.

### *Koordinierung mit dem Europäischen Parlament*

Im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament vertretene Mehrheitsverhältnisse weichen zunehmend voneinander ab. Dies resultiert zwangsläufig in der Ablehnung von Vorschlägen, da auch konstruktive Akteure zu spät oder gar nicht eingebunden werden. Nicht vertreten im Prozess der Unterhändler 2019 war beispielsweise die große Fraktion der Europäischen Grünen, da diese im Europäischen Rat nicht vertreten ist. Beim Entwurf eines Prozesses zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament könnte daher denkbar sein, dass beide Institutionen UnterhändlerInnen benennen, die einander konsultieren und Ideen rückkoppeln, bzw. dass diese aus ihrem Kreis Teams benennen, deren Spitzen interagieren. Dabei gilt es jedoch, Nutzen und Komplexität abzuwägen.

### *Paketdeals*

Um einen Interessenausgleich in einem immer komplexer werdenden politischen Spannungsfeld zu erreichen, ist das Schnüren von Personalpaketen erforderlich. Hier war 2019 die Parteizugehörigkeit wichtiger als die Nationalität, was für eine Politisierung spricht. Dies eröffnet in der Zukunft Chancen für die europäischen politischen Parteien, im Nominierungsverfahren stärker tätig zu werden. Dabei wird es zentral sein, das Spannungsfeld zwischen den Interessen der Regierungsparteien im Europäischen Rat und den der im Parlament vertretenen europäischen Parteifraktionen einzuhegen.

## **Ausblick: Konsequenzen für das europäische politische System und Szenarien**

Ein Ausblick auf die Europawahl 2024 und die Zukunft des Spitzenkandidatenprozesses rückt die europäischen politischen Parteien ins Zentrum der Betrachtung. Mit der Frage, durch welche Institutionen und mit welchem Grad der Politisierung der Präsident der Europäischen Kommission zukünftig gewählt wird, geht die Frage einher, in welche Richtung sich das politische System der EU entwickelt: Wirkt sich doch die Entscheidung für ein präsidentielles, semipräsidentielles oder parlamentarisches System nicht nur auf die Art der Kontrolle der Exekutive aus, sondern auch darauf, wie gut einzelne Interessen und politische Akteure – einschließlich der WählerInnen – eingebunden werden können.<sup>34</sup> Im Fall der EU kommt ferner die Frage hinzu, in welchem Verhältnis Supranationalismus und Intergouvernementalismus zueinander stehen.

Bereits 1997, unmittelbar nachdem der Vertrag von Amsterdam dem Europäischen Parlament das Recht auf Zustimmung zur Ernennung des Kommissionspräsidenten eingeräumt hatte,<sup>35</sup> brach sich eine Diskussion Bahn, ob nun ein parlamentarisches System etabliert werde. Diese Diskussion sei jedoch fehlgeleitet, so Simon Hix; es gebe kaum Anreize für die EU-ParlamentarierInnen, entlang der Linie ihrer europäischen Parteienfamilien zu

34 Arend Lijphart: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.

35 Der Vertrag von Amsterdam sah erstmals vor, dass der Präsident der Europäischen Kommission durch das Parlament mit einfacher Mehrheit bestätigt werden musste. Vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 340 vom 10. November 1997, S. 1ff., hier S. 268.

stimmen, sondern vielmehr entlang nationaler Linien.<sup>36</sup> Dieser Trend hat sich auch bei der vergangenen Europawahl bestätigt: Grüne und Linke mögen geschlossen – in geheimer Abstimmung – gegen die Ernennung von der Leyens gestimmt haben. Bei EVP, PES und ALDE und den europaskeptischen Fraktionen spricht jedoch allein das Wahlergebnis der Investitur gegen ein einheitliches Abstimmungsverhalten. Auch versäumte das Europäische Parlament, sich bereits im Vorfeld der Ernennung nach Bekanntgabe der Ergebnisse der Europawahl hinter einen/eine der SpitzenkandidatInnen zu stellen und somit Druck auf den Europäischen Rat auszuüben. Damit gab es eines der Instrumente aus der Hand, das ihm als Institution Gestaltungsspielräume hätte eröffnen können.

Dies lenkt den Blick auf die Rolle und Position der europäischen Parteienfamilien, innerhalb derer sich der Wettbewerb um Einfluss innerhalb der und auf die Gemeinschaftsinstitutionen maßgeblich abspielt. Hauptakteure der europäischen politischen Parteien sind die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, Regierungsmitglieder oder zentrale Akteure der nationalen Opposition. Ebenso konstituieren sich die Parteien aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments, gewählt wiederum über die Listen nationaler Mitgliedsparteien. Dies macht die europäischen Parteienfamilien zu Schlüsselforen für die Auseinandersetzung um Spitzenpersonalien der EU und erklärt gleichermaßen die teilweise politische Lähmung insbesondere der heterogenen großen Parteienfamilien.

Eine Entscheidung, in welche Richtung sich das politische System der EU entwickeln wird, wird – sofern diese überhaupt getroffen wird – auch dadurch bestimmt werden, welche Dynamik sich innerhalb der europäischen Parteienfamilien entwickelt. Diese Entwicklung ist nicht auf Vertragsrevisionen angewiesen, wenngleich institutionelle Entscheidungen wie die Etablierung transnationaler Listen die Parteien zu einer Stärkung supranationaler Strukturen zwingen würden.

### *Szenarien: Welches Modell für 2024?*

Die EU hat im Jahr 2019 einen langwierigen Konflikt innerhalb und zwischen Institutionen zwar vermieden, sieht sich nun jedoch mit dem Vorwurf konfrontiert, zwar potenziell eine „starke Wahl“<sup>37</sup> hinsichtlich der Personalien getroffen zu haben, jedoch „das Personalpaket in Hinterzimmerabsprachen geschnürt“ zu haben. Dieser „Kurswechsel“ müsse „erklärt und gerechtfertigt werden, wenn die Glaubwürdigkeit der EU nicht weiter Schaden nehmen soll“, fordert Daniela Schwarzer.<sup>38</sup>

Aus heutiger Perspektive erscheint es gewagt, Szenarien für die Europawahl 2024 zu entwerfen, ist doch das europäische System insgesamt im Fluss. Ungewiss ist neben der globalen Entwicklung, ob und wie der Brexit vonstattengehen wird, welchen Einfluss europaskeptische und nationalistische Tendenzen (weiter) erlangen werden und in welchem Verhältnis Kommission, Europäischer Rat und Parlament in der kommenden Legislaturperiode operieren werden. Mit Blick auf grundlegende politische Herausforderungen, die durch die europäischen und nationalen Institutionen bewältigt werden müssen, ist die

36 Vgl. Simon Hix: Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?, in: European Integration online Papers 1/1997.

37 Daniela Schwarzer: Was uns der Streit um die Besetzung der EU-Spitzenposten lehrt, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAPStandpunkt 19/2019, S. 1.

38 Ebenda.

Glaubwürdigkeit der EU jedoch eine zentrale Ressource für die Akzeptanz europäischer Politikvorschläge vor dem Hintergrund zweier Arenen:

(1) Die Wirkungsmacht der Besetzung der EU-Spitzenpositionen auf der internationalen Bühne: Kern der EU und ihrer Institutionen ist ihr Wertesystem. Gegenüber ihren Verbündeten betonen sie dieses gemeinsame Fundament, gegenüber schwierigen Partnern mahnen sie diese Werte an. Möchte die EU als „normative Kraft“<sup>39</sup> bestehen und glaubwürdig bleiben, so muss sie die von ihr vertretenen Werte nach innen und außen glaubhaft verteidigen.

Aus diesen Vorüberlegungen folgt: Jede einzelne EU-Institution für sich sowie die EU als Ganzes müssen in der Lage sein, ein starkes und geeintes Europa zu symbolisieren. Das Wahlsystem als solches und der Prozess der Entscheidungsfindung dürfen ebenfalls diesen Werten nicht entgegenstehen. Schließlich müssen die (aus-)gewählten Persönlichkeiten mit ihren Programmen für diese Werte und eine klare europäische Agenda – auch in der Welt – stehen.

(2) Die Wirkungsmacht der Besetzung nach innen: Um als einiger Akteur auftreten und die bestmögliche Politik für die BürgerInnen entwickeln zu können, ist der innere Zusammenhalt der EU zentral. Die Erweiterung der EU, welche die Zahl der Akteure erhöht hat, sowie innenpolitische Entwicklungen in zahlreichen Mitgliedstaaten haben jedoch zu einer vermehrten Heterogenität geführt. Innenpolitische Entscheidungen sind aber des Einflusses der europäischen Ebene weitestgehend entzogen. Insofern muss das System der Personalauswahl ein hohes Maß an Resilienz aufweisen sowie Ausgleichsmechanismen bieten, auch unterschiedliche nationale Interessen durch Paketdeals aufzufangen. Neben politischer Ausgewogenheit und Geschlechterparität müssen hierbei geografische Breite und dabei insbesondere die Abdeckung der osteuropäischen Staaten ein wichtiges Kriterium sein.

Hinreichende Bedingung für die Wahl des neuen Kommissionspräsidenten bleibt auch im Wahlkampf 2024 – sollte es nicht zu einer Vertragsrevision kommen, für die es jedoch aktuell keinerlei Anzeichen gibt – das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat sowie einer absoluten Mehrheit im Europäischen Parlament. Notwendige Bedingung sind jedoch die Schaffung eines parteiübergreifenden und geografischen Ausgleichs sowie die Etablierung eines effizienten Verfahrens, das nach Stand der Debatte Transparenz, Demokratisierung und Europäisierung auf sich vereint. Vor diesem Hintergrund sind vier Szenarien denkbar:

*Kompetitives Modell* – „Back to bargaining“: Kern dieses Modells ist das Abrücken der politischen Parteien und/oder des Europäischen Rates von der Nominierung eines/einer KandidatIn für das Amt des Kommissionspräsidenten im Vorfeld der Europawahl. Denkbar wäre auch eine Wiederholung des Szenarios aus dem Jahr 2019, in dem KandidatInnen zwar ernannt, die Personalien im Prozess aufgrund zu großer Widerstände jedoch nicht zum Zuge kamen. Damit würde der Präsident der Europäischen Kommission in einem Verhandlungsprozess durch den Europäischen Rat ausgehandelt, das Parlament würde entweder marginalisiert oder in einen Konflikt mit dem Europäischen Rat eintreten. Die EU würde insgesamt stärker in Richtung eines intergouvernementalen Modells rücken, in dem die Europäische Kommission der „Agent“ der Interessen des Europäischen Rates und ab-

39 Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 235ff.

hängig von dessen Präferenzen wäre. Vor dem Hintergrund geforderter Demokratisierung der EU ist ein derartiges Modell jedoch wenig wahrscheinlich.

*Kooperatives Modell – SpitzenkandidatInnen und Verhandlungen zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament:* Ein kooperatives Modell setzt voraus, dass der Europäische Rat und das Europäische Parlament bereits im Vorfeld der Europawahl in Kontakt treten, um sich über mögliche KandidatInnen für das Amt des Kommissionspräsidenten zu verständigen. Plattform hierfür könnten die europäischen politischen Parteien sein, die durch interne Nominierungsverfahren und Kontakt untereinander sicherstellen, dass ein/eine KandidatIn auch fernab der eigenen Parteienfamilie auf keine vitale Opposition stoßen würde – einer der Gründe für das Scheitern des Verfahrens 2019. Denkbar wäre auch eine Weiterentwicklung des Systems von KoordinatorInnen und EmissärInnen des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments. In diesem Fall müsste jedoch sichergestellt werden, dass alle – zumindest konstruktiven – (partei-)politischen Akteure eingebunden werden.

*Weiterentwicklung des Modells – Etablierung transnationaler Listen mit Spitzenpositionen:* Eine Weiterentwicklung des Spitzenkandidatenmodells durch transnationale Listen wäre ein Schritt in Richtung Supranationalisierung des Systems und setzt eine Stärkung der europäischen politischen Parteien voraus. Entschieden werden müsste in diesem Fall, ob transnationale Listen die Gesamtheit oder lediglich einen Teil der Abgeordneten des Europäischen Parlaments bestimmen würden. Spitzenpositionen der Listen könnten gleichsam als SpitzenkandidatInnen für das Amt des Kommissionspräsidenten kandidieren. Fragen geografischer Ausgewogenheit müssten durch innerparteiliche und verfahrenstechnische Prozesse sichergestellt werden. Gleiches gilt für das Erfordernis übergreifender Akzeptanz des/der KandidatIn, d.h. die Notwendigkeit, fraktionsübergreifend Stimmen auf sich zu vereinen und bei keinem Mitgliedstaat auf völlige Ablehnung zu stoßen.

*Modell der Direktwahl:* In diesem Modell würde die EU zu einem präsidentiellen Modell der Investitur übergehen; der Kommissionspräsident würde durch die europäischen BürgerInnen direkt in der Europawahl gewählt. Denkbar wäre, dass die europäischen Parteienfamilien KandidatInnen im Zuge der Europawahl benennen, über die gleichzeitig mit der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments oder auch in einem separaten, zeitlich versetzten Prozess entschieden wird. Notwendig hierfür wäre jedoch eine Vertragsänderung, die auch ein System von „Checks and Balances“ etabliert. Insbesondere wichtig ist ferner ein Verfahren zur Amtsenthebung, das bei rechtlichen Verfehlungen Anwendung findet und in Art. 247 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union angelegt ist.

Eng verknüpft mit der Entscheidung für eines dieser Szenarien – die natürlich zu einem gewissen Grad auch Mischformen darstellen können – ist die Rolle der europäischen Parteien. Erforderlich für eine Supranationalisierung des Verfahrens wäre ein Konsolidierungsprozess. Dieser müsste definieren, welche Rolle Parteien auf der europäischen Ebene einnehmen sollen. Stimuliert werden könnte dieser Prozess durch die Einrichtung transnationaler Listen, die ein tatsächliches und inhaltlich unterfüttertes „Mehr“ an organisatorischer Struktur und parteipolitischer Positionierung auf der europäischen Ebene erforderlich machen würden.

„To be or not to be?“ – infrage steht, ob es tatsächlich im Interesse der Institutionen liegt, ein Verfahren zu etablieren, das klar definiert, wie die Position des Kommissionspräsidenten in Zukunft besetzt werden wird. Zwar ist der Prozess derzeit mit großen Friktionen behaftet und Gegenstand von – auch öffentlicher – Kritik durch politische Akteure, Medien und die Zivilgesellschaft. Gleichzeitig bietet er jedoch auch die Gelegenheit, einen Interessenausgleich zwischen Institutionen, Parteien und Mitgliedstaaten zu schaffen, der auf anderem Wege weniger leicht zu erzielen wäre. Ein mittel- bis langfristig funktionsfähiges Verfahren müsste daher Parameter definieren, gleichzeitig aber auch genügend Flexibilität erhalten, um die stetigen Veränderungen unterworfenen Machtverhältnisse zwischen den Institutionen einerseits und europäische wie nationale Politikpräferenzen andererseits aufzufangen zu können.