



Brüssel, den 14.2.2018  
COM(2018) 95 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT**

**Europa hält, was es verspricht: wie wir die institutionelle Arbeit der Europäischen  
Union effizienter machen können**

*Beitrag der Europäischen Kommission zum informellen Gipfeltreffen  
am 23. Februar 2018*

*„Wir müssen die Kommunikation verbessern, untereinander, zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den EU-Institutionen, aber zuallererst mit unseren Bürgern.*

*Wir sollten unseren Entscheidungen mehr Klarheit verleihen, uns einer eindeutigen und aufrichtigen Sprache bedienen und die Erwartungen der Bürger in den Mittelpunkt stellen und dabei mit großer Entschlossenheit simplifizierenden Lösungen extremistischer oder populistischer politischer Kräfte entgegenreten.“*

*Erklärung von Bratislava, 16. September 2016*

*„Europas Zukunft [liegt] in unseren Händen [...] und [...] die Europäische Union [ist] das beste Mittel [...], um unsere Ziele zu erreichen.*

*Wir möchten, dass sich die Union in großen Fragen groß und in kleinen Fragen klein zeigt.*

*Wir werden einen demokratischen, effizienten und transparenteren Beschlussfassungsprozess und bessere Ergebnisse fördern.“*

*Erklärung von Rom, 25. März 2017*

*„Um in Europa erfolgreich zu sein, müssen wir diese künstliche Opposition zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten beenden.*

*Unsere Union kann nur mit unseren Mitgliedstaaten aufgebaut werden, niemals gegen sie.“*

*Jean-Claude Juncker, Straßburg, 17. Januar 2018*

# **Europa hält, was es verspricht: wie wir die institutionelle Arbeit der Europäischen Union effizienter machen können**

**Beitrag der Europäischen Kommission zum informellen Gipfeltreffen  
am 23. Februar 2018**

Am 16. September 2016 versammelten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in schwierigen Zeiten, um sich auf eine positive Agenda in Form der Erklärung von Bratislava und des zugehörigen Fahrplans zu verständigen. Darin bekräftigten sie nicht nur, dass die EU am besten in der Lage ist, die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen, sondern übernahmen gleichzeitig die Verpflichtung, bei einer Reihe wichtiger Prioritäten greifbare Ergebnisse zu erzielen, um den Bedürfnissen der Menschen in Europa besser zu genügen. Sie räumten ein, dass die Kluft zwischen den Versprechen auf dem Papier und den Erwartungen der Menschen nur zu schließen sein wird, wenn die kollektive Bereitschaft besteht, in den wirklich wichtigen Bereichen gemeinsam Lösungen zu finden.

Mehr als ein Jahr später funktioniert die Bratislava-Methode. Die EU hat auf Gebieten wie Grenzmanagement, Verteidigung, Investitionen, digitale Wirtschaft, Bildung und Kultur sowie bei der sozialen Dimension unseres Binnenmarkts echte Fortschritte gemacht. Die Anwendung dieser neuen Methode wurde mit der Agenda der EU-Führungsspitzen von Oktober 2017 weiter gestärkt, in der klar und deutlich steht, was die Europäische Union in den nächsten 16 Monaten bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament erreichen will.

Die Schaffung eines Europas, das greifbare Ergebnisse für alle Europäer liefert und deren Erwartungen erfüllt, ist der richtige Schwerpunkt für unsere kollektive Arbeit. Fragen institutioneller Art sind daher berechtigterweise in den Hintergrund getreten.

Die Europäische Kommission ist weiterhin der Meinung, dass jetzt nicht der richtige Zeitpunkt ist, um abstrakte Gespräche über eine institutionelle Reform zu führen. Aber es gibt eine Reihe praktischer Schritte, die auf der Grundlage der bestehenden Verträge unternommen werden können, um unsere Union effizienter zu machen, damit sie bei ihren wichtigsten Prioritäten Ergebnisse erzielt. Schließlich sind wir nur mithilfe unserer gemeinsamen Institutionen und durch unsere einvernehmlich beschlossenen Entscheidungsprozesse in der Lage, unsere Versprechen einzulösen und das zu erreichen, was die Bürger von uns erwarten.

Die Europäische Kommission begrüßt es daher, dass Präsident Tusk für den 23. Februar 2018 eine Aussprache der EU-Führungsspitzen über institutionelle Angelegenheiten angesetzt hat. Zur Vorbereitung dieser Gespräche werden in der vorliegenden Mitteilung verschiedene Möglichkeiten dargelegt, wie die Arbeitsweise der Europäischen Union im Rahmen der bestehenden Verträge effizienter gemacht werden könnte. Ergänzt wird diese Mitteilung durch eine Empfehlung zur Stärkung des europäischen Charakters und der effizienten Durchführung der Wahlen 2019 zum Europäischen Parlament, in der bestimmte Elemente der Empfehlung von 2013<sup>1</sup> aktualisiert und ergänzt werden.

---

<sup>1</sup> Empfehlung der Kommission vom 12. März 2013 für ein demokratischeres und effizienteres Verfahren für die Wahlen zum Europäischen Parlament (2013/142/EU) – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0142&from=DE>.

## **1. Spitzenkandidaten: die Grundlage für eine politische Europäische Kommission, die den Realitäten in Europa besser gerecht wird**

Die Europäische Union ist sowohl eine Union der Staaten als auch eine Union der Bürger. Die Bürger werden direkt durch das Europäische Parlament und indirekt durch ihre eigenen Regierungen vertreten, die im Rat und im Europäischen Rat zusammenarbeiten<sup>2</sup>. Der Präsident der Europäischen Kommission erhält seine Legitimität aus beiden Quellen: Er wird von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorgeschlagen und dann vom Europäischen Parlament gewählt.

Im Jahr 2014 bewirkte das neue Spitzenkandidatensystem, dass die europäischen politischen Parteien im Voraus ihre Spitzenkandidaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament bestimmten. Dieses System verknüpfte den Wettbewerb der unterschiedlichen politischen Programme mit den Gesichtern der Kandidaten und verschaffte dem europaweiten Wahlkampf so eine größere Beachtung. Den Abwärtstrend der Wahlbeteiligung, der in den vorherigen Wahlen zum Europäischen Parlament<sup>3</sup> zu beobachten gewesen war, konnte das Spitzenkandidatensystem zwar nicht umkehren, es half aber, ihn aufzuhalten<sup>4</sup>, weil es für mehr Informationen und mehr Auswahl sorgte<sup>5</sup>.

Das Spitzenkandidatensystem bedeutet keine Direktwahl des Präsidenten. Der Kandidat der Partei mit dem größten Stimmenanteil muss nicht automatisch zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt werden. Gewählt wird vielmehr der Kandidat, der in der Lage ist, sich – gemäß den Verträgen<sup>6</sup> – die mehrheitliche Unterstützung zuerst im Europäischen Rat und dann im Europäischen Parlament zu sichern. Es sei daran erinnert, dass das Europäische Parlament und der Europäische Rat nach den Verträgen gemeinsam für den reibungslosen Ablauf des Verfahrens zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission verantwortlich sind. Die Mitgliedstaaten haben festgelegt, dass Vertreter des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates die erforderlichen Konsultationen durchführen, bevor der Europäische Rat seinen Beschluss fasst<sup>7</sup>.

Im Jahr 2014 war der Spitzenkandidat, dessen Partei den größten Stimmenanteil erzielte, in der besten Ausgangsposition, um sowohl im Europäischen Rat als auch im Europäischen Parlament eine Mehrheit hinter sich zu vereinen.

Der Spitzenkandidatenprozess war – nach der Bestätigung seines Ergebnisses durch den Europäischen Rat am 27. Juni 2014 und das Europäische Parlament am 15. Juli 2014 – ein

---

<sup>2</sup> Artikel 10 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union.

<sup>3</sup> Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament: 1979: 61,99%, 1984: 58,98%, 1989: 58,41%, 1994: 56,67%, 1999: 49,51%, 2004: 45,47%, 2009: 42,97%, 2014: 42,61%.

<sup>4</sup> Rückgang der Wahlbeteiligung im Vergleich zu den vorangegangenen Wahlen zum Europäischen Parlament: 2004: 4,04 Prozentpunkte; 2009: 2,5 Prozentpunkte; 2014: 0,36 Prozentpunkte.

<sup>5</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 – COM(2015) 206 vom 8. Mai 2015.

<sup>6</sup> Artikel 17 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union: „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. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet.“

<sup>7</sup> Erklärung Nr. 11 zu Artikel 17 Absätze 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union im Anhang der Schlussakte der Regierungskonferenz, auf der der Vertrag von Lissabon angenommen wurde.

wichtiger Faktor, der es der Juncker-Kommission erlaubte, stärker als politische Kommission aufzutreten und ihre politischen Schwerpunkte in den Vordergrund zu stellen. Bedeutungsvoll war diesbezüglich auch die vom Europäischen Rat im Juni 2014 aufgestellte strategische Agenda<sup>8</sup> mit den wichtigsten Prioritäten, die sich in den 10 Punkten der politischen Leitlinien niederschlug, auf deren Grundlage Präsident Juncker vom Europäischen Parlament gewählt wurde und die natürlich das Programm widerspiegeln, mit dem er seinen unionsweiten Wahlkampf geführt hatte. Dies verdeutlichte, dass die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und Ergebnisse in Bereichen liefern können, die den Bürgern wichtig sind und die wirklich ein europäisches Handeln erfordern. Bei alledem ging es darum, zur Überwindung der gefühlten Kluft zwischen „Brüssel“ und den Mitgliedstaaten beizutragen.

Die Tatsache, dass 2014 ein europaweiter Wahlkampf geführt und die Kandidaten dabei direkt mit Bürgern und deren gewählten Vertretern auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zusammengetroffen waren, half auch, den erfolgreichen Spitzenkandidaten rechenschaftspflichtiger zu machen. Aus diesem Prozess erhielt der Präsident der Europäischen Kommission den Auftrag, bei der Auswahl der Prioritäten für das Handeln auf europäischer Ebene selektiver zu sein, ausgehend von einer gemeinsamen Agenda, die von allen Unionsorganen mitgetragen wird. Dies half der Europäischen Kommission festzulegen, wo die Union handeln muss und wo nicht. „In großen Fragen groß und in kleinen Fragen klein“ ist daher der von der Juncker-Kommission vertretene Ansatz, der auch Eingang in die Erklärung von Rom<sup>9</sup> gefunden hat.

Insgesamt hat sich das Spitzenkandidatensystem positiv auf die Beziehungen zwischen den EU-Organen und somit auf die Effizienz ihrer aller Arbeit ausgewirkt.

Den Präsidenten der Europäischen Kommission direkt von den Bürgern wählen zu lassen, wie es manche befürworten, würde bedeuten, noch einen Schritt weiter zu gehen<sup>10</sup>. Dafür wäre es allerdings nötig, die EU-Verträge zu ändern.

Auf der Grundlage der bestehenden Verträge sollte das Experiment von 2014 fortgesetzt<sup>11</sup> und ausgebaut werden. Nach Auffassung der Europäischen Kommission gibt es praktische Schritte, die unternommen werden können, um den Prozess zu verbessern, ohne das Gleichgewicht zwischen den EU-Organen und zwischen den Mitgliedstaaten anzutasten.

Es wird darauf ankommen, weiterhin offene Diskussionen darüber zu führen, welcher Prozess dem einzigartigen demokratischen Charakter der Europäischen Union und der doppelten Legitimität der Europäischen Kommission, die sowohl alle europäischen Bürger als auch alle EU-Mitgliedstaaten vertritt, am besten gerecht wird. Auf der Grundlage der positiven Lehren von 2014 sollte dieser Prozess weiter ausgebaut werden, um eine echte europäische Debatte über das Europa, das seine Bürger und Mitgliedstaaten wollen, herbeizuführen.

---

<sup>8</sup> Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels – Europäischer Rat vom 26. und 27. Juni 2014 – [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf).

<sup>9</sup> Erklärung der führenden Vertreter der 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.

<sup>10</sup> Beispielsweise Wolfgang Schäuble in seiner Rede zur Verleihung des Karlspreises 2012: <http://www.karlspreis.de/fr/laureats/wolfgang-schaeuble-2012/discours-extraite-par-wolfgang-schaeuble>.

<sup>11</sup> „Wenn wir die europäische Demokratie stärken wollen, dann dürfen wir den demokratischen Prozess des Spitzenkandidatensystems nicht rückgängig machen. Ich möchte, dass dieser Prozess wiederholt wird.“ – Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in der Rede zur Lage der Union 2017, Straßburg, 13. September 2017.

Durch **eine frühere Auswahl der Spitzenkandidaten als beim letzten Mal (möglichst noch vor Ende 2018) und einen früheren Wahlkampfauftakt** hätten die Wähler mehr Gelegenheit, sich mit den Kandidaten und den von ihnen vertretenen politischen Programmen vertraut zu machen<sup>12</sup>. Die Kandidaten – auch jene, die ein politisches Amt wie Staats- oder Regierungschef, Minister oder Kommissionsmitglied bekleiden – hätten so mehr Zeit, die Mitgliedstaaten zu besuchen, um den Pulsschlag Europas zu spüren und auf die Sorgen der Bürger einzugehen. Im Jahr 2014 nominierten die europäischen politischen Parteien ihre Kandidaten relativ spät, sodass diese nur wenige Wochen Zeit hatten, um sich im Wahlkampf vorzustellen und europaweit zu profilieren.

Auch die Art und Weise, wie die europäischen politischen Parteien ihre Kandidaten auswählen, kann von Bedeutung sein. Würden europäische politische Parteien, die von gleich gesinnten nationalen und regionalen Parteien und deren führenden Vertretern gebildet werden, beispielsweise Vorwahlen zur Nominierung ihrer Kandidaten abhalten, könnte der Vertrautmachungs- und Profilierungsprozess früher beginnen. Ein Wettbewerb zwischen Persönlichkeiten mit unterschiedlichen Ideen könnte ein größeres Interesse der Medien wecken, mehr über den Wahlkampf und die anschließenden Wahlen zum Europäischen Parlament zu berichten.

**Die Verbindungen zwischen nationalen Parteien und europäischen Parteien sollten besser sichtbar gemacht werden** und zu mehr Offenheit in der europäischen politischen Landschaft führen. In einem zielgerichteten Reformvorschlag zu europäischen politischen Parteien und Stiftungen<sup>13</sup>, der zusammen mit der Rede zur Lage der Union 2017 unterbreitet wurde, schlug die Europäische Kommission vor, europäische politische Parteien, die Mittel aus dem EU-Haushalt beantragen, zu einem verbindlichen Mindestmaß an Transparenz über diese Verbindungen zu verpflichten (vor allem zur Veröffentlichung ihrer Logos und Programme auf den Websites ihrer nationalen und regionalen Mitgliedsparteien). Die Mitgliedstaaten und die politischen Parteien selbst könnten freiwillig noch weiter gehen und zum Beispiel die Logos der europäischen politischen Parteien im Wahlkampfmaterial und in den Wahlunterlagen verwenden. Nationale und regionale politische Parteien sollten sich in Bezug auf die Hauptthemen, die in der europäischen Politik zur Debatte stehen, klar und deutlich positionieren. Nationale und regionale politische Parteien, auch solche, die keiner europäischen Partei angehören, sollten sich klar dazu äußern, welcher (bestehenden oder möglicherweise auch neuen) Fraktion im Europäischen Parlament sie sich anschließen gedenken und wen sie als Präsidenten der Europäischen Kommission befürworten.

Die Medien spielen in jedem Wahlkampf eine wichtige Rolle. Im Jahr 2014 wurden die Debatten zwischen den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission in mehreren Mitgliedstaaten von großen Fernsehsendern (z. B. ARD, ZDF, ORF, RTBF, France24, LCI und Euronews) übertragen, während sie in anderen Mitgliedstaaten nur am Rande oder gar nicht erwähnt wurden. Hier besteht Verbesserungsbedarf, auch wenn es ein guter Anfang war. Im Interesse einer breiten, ausgewogenen und unparteiischen Berichterstattung wäre es für 2019 wünschenswert, dass in

---

<sup>12</sup> „Bei den kommenden Wahlen zum Europäischen Parlament sollten die europäischen Parteien früher mit dem Wahlkampf anfangen als bisher. Allzu oft war der Europawahlkampf nicht mehr als die Summe der nationalen Kampagnen. Die europäische Demokratie hat etwas Besseres verdient.“ – Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in der Rede zur Lage der Union 2017, Straßburg, 13. September 2017.

<sup>13</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, COM(2017) 481 vom 13. September 2017.

jedem Mitgliedstaat zumindest eine Debatte zwischen den Spitzenkandidaten von den großen öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern ausgestrahlt wird. Auf jeden Fall können Fernsehdebatten über die Inhalte und die Herausforderungen der Wahlen zum Europäischen Parlament zu einer größeren Sensibilisierung und Beteiligung der Bürger beitragen.

## 2. Rechtlicher Rahmen für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019

Die Staats- und Regierungschefs werden im Europäischen Rat auf der Grundlage eines Vorschlags des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung zum endgültigen Wortlaut über die **Zusammensetzung des Europäischen Parlaments für die Wahlperiode 2019–2024** zu beschließen haben. Vor den Europawahlen muss ein Beschluss über eine Neuverteilung der Sitze unter den Mitgliedstaaten gefasst werden. Dabei wird der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union im März 2019 zu berücksichtigen sein. Das Vereinigte Königreich hat derzeit 73 Sitze.

Es gibt mehrere Möglichkeiten:

- Verkleinerung des Parlaments auf weniger als die im EU-Vertrag festgelegte Höchstzahl von 751 Sitzen;
- Umverteilung der Sitze auf andere Mitgliedstaaten;
- Reservierung unbesetzter Sitze für eine künftige Erweiterung der Union;
- Reservierung unbesetzter Sitze für die mögliche Schaffung eines transnationalen Wahlkreises.

Das Europäische Parlament schlug am 7. Februar 2018 eine Mischung aus den drei ersten Optionen vor: Verkleinerung auf eine Gesamtzahl von 705 Abgeordneten, Umverteilung von 27 Sitzen und Reservierung der übrigen unbesetzten Sitze für eine mögliche Erweiterung. Das Europäische Parlament hat zwar keinen **transnationalen Wahlkreis** gefordert, aber in seiner Entschließung daran erinnert, dass ein solcher Schritt in den EU-Rechtsvorschriften über die Wahl zum Europäischen Parlament festzuschreiben wäre, wofür ein Vorschlag des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2015 vorliegt. Für eine Änderung dieser Vorschriften sind ein einstimmiger Beschluss des Rates und die Zustimmung des Europäischen Parlaments zum endgültigen Wortlaut sowie anschließend die Ratifizierung durch die einzelnen Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften nötig.

Einige Mitgliedstaaten<sup>14</sup> bekundeten kürzlich ihre Unterstützung für einen transnationalen Wahlkreis, während andere<sup>15</sup> ihre Ablehnung zum Ausdruck brachten.

Ein transnationaler Wahlkreis könnte die europäische Dimension der Wahlen stärken, denn er gäbe den Kandidaten die Möglichkeit, sich an mehr Bürger in ganz Europa zu wenden. Er

---

<sup>14</sup> Beispielsweise: Emmanuel Macron, Präsident der Französischen Republik, 26. September 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Leo Varadkar, irischer Taoiseach (Premierminister) – 17. Januar 2018 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20180117+ITEM-008+DOC+XML+V0//DE&language=DE>; Gipfeltreffen der südlichen Länder der Europäischen Union (Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien und Zypern) – Rom, 10. Januar 2018 – „Declaration: Bringing the EU forward in 2018“ (Erklärung: Die EU 2018 voranbringen) – <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>.

<sup>15</sup> V4-Gipfel der Visegrád-Länder (Polen, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) – Budapest, 26. Januar 2018 – „Statement on the Future of Europe“ (Erklärung über die Zukunft Europas) – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>.

ginge auch mit dem Spitzenkandidatenprozess Hand in Hand, da er einen europäischen Raum für die öffentliche Debatte schaffen und europäischen politischen Parteien zu einer besser sichtbaren Rolle verhelfen würde<sup>16</sup>.

Sollte ein transnationaler Wahlkreis geschaffen werden, so wäre es wichtig, dafür zu sorgen, dass die Abgeordneten auch in der Lage sind, ihre Wählerschaft zu vertreten und mit ihr im Gespräch zu bleiben, und zwar sowohl aus Gründen der Rechenschaftspflicht, als auch um deren Anliegen geltend machen zu können.

Die Überprüfung des Wahlsystems läuft bereits. Im Jahr 2015 legte das Europäische Parlament einen förmlichen Vorschlag für **die Reform des Wahlrechts der Europäischen Union**<sup>17</sup> vor. Bis Mai 2018 muss hierzu ein Beschluss gefasst werden, wenn die Vorschriften noch rechtzeitig vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament in Kraft treten sollen. Im Vorschlag des Europäischen Parlaments wird neben der Einführung eines transnationalen Wahlkreises eine Reform des EU-Wahlrechts befürwortet, um den europäischen Charakter dieser Wahlen zu stärken. So ist vorgesehen, dass ein EU-weit einheitlicher Termin für die Aufstellung der Kandidatenlisten und der Wählerlisten festgelegt wird, dass auch außerhalb der EU wohnende EU-Bürger teilnehmen dürfen, dass die Mitgliedstaaten angehalten werden, die Briefwahl sowie die Abstimmung mit elektronischen Mitteln und über das Internet zuzulassen, dass Kandidatenlisten mit einem ausgewogenen Geschlechterverhältnis aufgestellt werden, dass die Sichtbarkeit der europäischen politischen Parteien verbessert wird, indem die Wahlunterlagen mit ihren Namen und Logos versehen werden, und dass die Aufstellung der Kandidaten nach transparenten und demokratischen Verfahren erfolgt.

Ein Hauptvorschlag war die Einführung einer Hürde zwischen 3 % und 5 % der abgegebenen Stimmen für Mitgliedstaaten, die nur einem Wahlkreis haben, und für Wahlkreise mit Listensystem, die mehr als 26 Sitze stellen. Solche Prozenzhürden würden die politische Zersplitterung im gewählten Parlament verringern und somit die Beschlussverfahren effizienter machen. Bei der Beschlussfassung über diesen Vorschlag wird sicherzustellen sein, dass vielfältige Meinungen vertreten bleiben und dass die unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedstaaten beachtet werden.

### **3. Zusammensetzung der Europäischen Kommission**

Das Kollegium besteht heute aus 28 Kommissionsmitgliedern, einem aus jedem Mitgliedstaat.

Artikel 17 Absatz 5 des Vertrags über die Europäische Union sah vor, dass die Kommission ab dem 1. November 2014 aus einer Anzahl von Mitgliedern bestehen sollte, die zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht (bei einer Union aus 27 Mitgliedstaaten wären das 18 Kommissionsmitglieder), sofern der Europäische Rat nicht etwas anderes beschließt.

Im Jahr 2009, kurz vor dem zweiten irischen Referendum über die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon, einigte sich der Europäische Rat auf die Annahme eines Beschlusses, der dafür sorgte, dass die Anzahl der Mitglieder der Europäischen Kommission der Zahl der Mitgliedstaaten entspricht.

---

<sup>16</sup> „Ich halte auch transnationale Listen für die Europawahlen für eine gute Idee, auch wenn mir bewusst ist, dass einige von Ihnen damit nicht einverstanden sind.“ – Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in der Rede zur Lage der Union 2017, Straßburg, 13. September 2017.

<sup>17</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)).



Nun muss der Europäische Rat seinen Beschluss vom 22. Mai 2013 überprüfen<sup>18</sup>. **Die Staats- und Regierungschefs werden zu entscheiden haben, ob die Europäische Kommission weiterhin ein Mitglied pro Mitgliedstaat haben soll oder ob sie verkleinert werden soll.** Für den Fall einer kleineren Europäischen Kommission sieht der EU-Vertrag vor, dass ihre Mitglieder in einem System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten so ausgewählt werden, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommt.

Eine kleinere Exekutive könnte theoretisch effizienter funktionieren, wäre leichter zu führen und würde eine ausgewogenere Verteilung der Zuständigkeiten unter ihren Mitgliedern ermöglichen, wie einige Staats- und Regierungschefs kürzlich argumentierten<sup>19</sup>. In einem solchen Fall müsste die Europäische Kommission besonders auf vollständige Transparenz in ihren Beziehungen zu allen Mitgliedstaaten achten<sup>20</sup>.

Eine verkleinerte Exekutive würde allerdings bedeuten, dass einige Mitgliedstaaten mit keinem ihrer Staatsangehörigen mehr auf der politischen Ebene der Europäischen Kommission vertreten wären. Dagegen hat die Beibehaltung eines Mitglieds der Europäischen Kommission pro Mitgliedstaat den Vorteil, dass ein direkter Kommunikationskanal zu den Bürgern und den nationalen Behörden in allen Mitgliedstaaten bestehen bleibt. So haben sich beispielsweise die Mitglieder der Juncker-Kommission als ein wichtiges Bindeglied zu ihren Herkunftsländern erwiesen, die in deren Nationalsprachen kommunizieren und mehr als 657 Besuchsreisen unternahmen, um zu informieren, das Gespräch zu suchen und mit nationalen Parlamentariern zu diskutieren.

Wenn ein Kommissionsmitglied pro Mitgliedstaat beibehalten werden sollte, müssten erneut organisatorische Anpassungen vorgenommen werden, um die Rechenschaftspflicht, Einheit und Effizienz zu gewährleisten. Die Juncker-Kommission hat ihre Arbeit rund um mehrere Vizepräsidenten, die für bereichsübergreifende Projektteams in unterschiedlichen Politikbereichen verantwortlich sind, sowie um den ersten Vizepräsidenten und die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin strukturiert. Jedem Vizepräsidenten wurde eine erweiterte Führungsrolle anvertraut und die Verantwortung übertragen, ein Team aus Kommissionsmitgliedern zu steuern und zu koordinieren. Diese zweistufige Struktur hat sich bewährt und sollte künftig weiter ausgebaut werden.

---

<sup>18</sup> Der Beschluss vom 22. Mai 2013 sieht hierzu Folgendes vor: „Der Europäische Rat überprüft diesen Beschluss (...) rechtzeitig entweder vor Ernennung der ersten Kommission nach dem Beitritt des dreißigsten Mitgliedstaats oder vor Ernennung der Kommission, die der Kommission, die ihr Amt am 1. November 2014 antreten soll, nachfolgt, je nachdem, welches dieser Ereignisse eher eintritt.“

<sup>19</sup> Emmanuel Macron, Präsident der Französischen Republik, 26. September 2017 – „*Une Commission de 15 membres devra être notre horizon et pour avancer, soyons simples: que les grands pays fondateurs renoncent à leurs commissaires pour commencer! Nous donnerons l'exemple.*“ (Eine Kommission mit 15 Mitgliedern sollte unsere Richtschnur sein, und damit es vorangeht, machen wir es einfach: Zu Anfang sollten die großen Gründerländer auf ihre Kommissare verzichten! Wir gehen mit gutem Beispiel voran.) – <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; Sebastian Kurz, Bundeskanzler Österreichs, im Programm der ÖVP für die österreichischen Nationalratswahlen 2017 – <https://www.sebastian-kurz.at/programm/artikel/kurswechsel-in-europa>.

<sup>20</sup> Erklärung Nr. 11 zu Artikel 17 des Vertrags über die Europäische Union im Anhang der Schlussakte der Regierungskonferenz, auf der der Vertrag von Lissabon angenommen wurde.

#### 4. Eine doppelte Präsidentschaft

Als eine Möglichkeit, die Struktur der Union effizienter zu machen, könnte eine Person in Doppelfunktion sowohl zum Präsidenten des Europäischen Rates als auch zum Präsidenten der Europäischen Kommission ernannt werden<sup>21</sup>.

Diese Veränderung könnte helfen, eine hartnäckige und schädliche Fehlwahrnehmung auszuräumen, nämlich die allzu oft gefühlte Kluft zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten. Entscheidungen werden auf nationaler Ebene allzu oft als ein den Mitgliedstaaten von einem abgehobenen „Brüssel“ aufgezwungenes „Diktat“ dargestellt, obwohl es in Wirklichkeit doch die Mitgliedstaaten und die direkt gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments gewesen sind, die gemeinsam entschieden haben, was getan werden soll.

Die Europäische Kommission ist ein Organ, das die Mitgliedstaaten geschaffen haben, damit es dem gemeinsamen europäischen Interesse dient – genauso wie der Europäische Rat. Eine Person, die beide Organe führt, könnte die doppelte Natur der Legitimität und Rechenschaftspflicht der Union verkörpern und beides stärken.

Dadurch könnte auch die Vertretung der Union nach Außen gestrafft und für Drittländer leichter nachvollziehbar gemacht werden. Andere Spitzenpolitiker der Welt hätten so einen einzigen Ansprechpartner in ihren Beziehungen zur EU, vor allem auch bei Gipfeltreffen und in internationalen Gremien wie G7 oder G20.

Eine derartige doppelte Präsidentschaft würde keine Verschmelzung der beiden Organe bedeuten. Ohnehin ist der Präsident der Europäischen Kommission bereits von Amts wegen auch Mitglied des Europäischen Rates, und dies galt schon immer als mit seiner Unabhängigkeit völlig vereinbar. Keiner der beiden Präsidenten verfügt über ein Stimmrecht im Europäischen Rat; beide beraten sie, liefern Beiträge aus der Arbeit ihrer jeweiligen Dienststellen und helfen, Brücken zu bauen und Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedstaaten auszuloten. Dank eines solchen „doppelten Hutes“ könnte die bestehende enge und wirksame Zusammenarbeit zwischen den beiden voneinander unabhängigen Organen weiter ausgebaut werden.

Eine doppelte Präsidentschaft ist im Rahmen der bestehenden Verträge möglich, die es implizit erlauben, dem Präsidenten des Europäischen Rates eine weitere *europäische* Rolle zuzuweisen<sup>22</sup>. Die Amtszeit des Präsidenten des Europäischen Rates ist zwar kürzer als die des Präsidenten der Europäischen Kommission. Da sie aber genau halb so lang ist und eine Wiederernennung möglich ist, könnte eine pragmatische Lösung gefunden werden.

In dieser Hinsicht könnte die bestehende Doppelrolle der Hohen Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission als Vorbild dienen. Dieser Posten war aus der früheren Rolle des Generalsekretärs des Rates der Europäischen Union/Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die durch den Vertrag von Amsterdam geschaffen worden war, und der Rolle des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds hervorgegangen und wurde durch den Vertrag von Lissabon kodifiziert. Dieses Beispiel zeigt,

---

<sup>21</sup> „Europa würde besser funktionieren, wenn wir das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates mit dem des Präsidenten der Europäischen Kommission verschmelzen könnten. (...) Wenn wir nur einen Präsidenten hätten, würde das einfach der wahren Natur unserer Europäischen Union besser gerecht werden, da diese sowohl eine Union der Staaten als auch der Bürger ist.“ – Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in der Rede zur Lage der Union 2017, Straßburg, 13. September 2017.

<sup>22</sup> Laut Artikel 15 Absatz 6 des Vertrags über die Europäische Union darf der Präsident des Europäischen Rates kein *einzelstaatliches* Amt ausüben.

wie ein und dieselbe Personen Zuständigkeiten in beiden EU-Organen wahrnehmen kann, ohne deren Unabhängigkeit und jeweilige Rolle zu beeinträchtigen oder einem Organ mehr Gewicht als dem anderen zu verleihen.

## 5. Dialog mit den Bürgern auf dem Weg nach Sibiu

In der entscheidenden Zeit vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, in der die Union beweisen muss, dass sie die Erwartungen der Bürger erfüllen kann, besinnen sich die Mitgliedstaaten erfreulicherweise zunehmend darauf, wie wichtig es ist, die Bürger stärker in die Debatte über die Zukunft Europas einzubeziehen<sup>23</sup>. Allzu oft wird die EU-Debatte von Mythen, falschen Darstellungen und Randthemen untergraben. Die Politiker – von der EU-Ebene über die nationale und regionale bis hin zur lokalen Ebene – tragen eine gemeinsame Verantwortung dafür, dass eine ehrliche Debatte über Europa und seine Zukunft geführt wird. Die Bürger wären eher bereit, an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen, wenn ihnen stärker bewusst wäre, wie sich die EU-Politik auf ihren Lebensalltag auswirkt.

Im Verlauf der Jahre 2018 und 2019 werden sich die EU-Führungsspitzen regelmäßig treffen, um über das weitere Vorgehen bis zur nächsten Etappe der Reform und Weiterentwicklung der Union zu beraten: dem Gipfel in Sibiu am 9. Mai 2019. Je mehr sich diese Gespräche auf Informationen sowie auf Diskussionen und die Einbeziehung der Bürger und der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten stützen, umso produktiver werden die Ergebnisse sein.

Die von Präsident Macron vorgeschlagenen Bürgerkonsultationen<sup>24</sup> über die Zukunft Europas werden von mehreren Staats- und Regierungschefs anderer Mitgliedstaaten ausdrücklich unterstützt<sup>25</sup> und auch von den meisten EU-Institutionen und Mitgliedstaaten befürwortet. Außerdem gab oder gibt es nationale Dialoge in anderen Formen u. a. in Irland, Bulgarien und Schweden. Weitere Staats- und Regierungschefs mehrerer Mitgliedstaaten<sup>26</sup> haben ihre Bereitschaft bekundet, sich an einer breiten öffentlichen Diskussion über die Zukunft Europas entsprechend ihrer jeweiligen nationalen Praxis zu beteiligen. Wie dieser Prozess richtig zu strukturieren ist, wird sich dabei von einem Mitgliedstaat zum anderen je nach seinen eignen Traditionen und internen demokratischen Gepflogenheiten unterscheiden: Dies kann einzeln oder gemeinsam zwischen beteiligten Mitgliedstaaten geschehen oder aber in einem von den europäischen Institutionen unterstützten Rahmen erfolgen.

Die Europäische Kommission hat Erfahrung mit der Organisation ihrer eigenen Bürgerdialoge unter Beteiligung von Mitgliedern der Kommission, Mitgliedern des Europäischen Parlaments, nationalen Regierungen, lokalen und regionalen Behörden und Vertretern der Zivilgesellschaft. Seit Januar 2015 hat sie 478 interaktive öffentliche Diskussionen an mehr

---

<sup>23</sup> „Wir sollten die nationalen Parlamente und die Zivilgesellschaft auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene stärker an der Arbeit am Europa der Zukunft beteiligen.“ – Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission in der Rede zur Lage der Union 2017, Straßburg, 13. September 2017.

<sup>24</sup> Emmanuel Macron, Präsident der Französischen Republik, Rede vor dem Parlamentskongress von Versailles, 3. Juli 2017 – <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/>.

<sup>25</sup> Gipfeltreffen der südlichen Länder der Europäischen Union (Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien und Zypern) – Rom, 10. Januar 2018 – „Declaration: Bringing the EU forward in 2018“ (Erklärung: Die EU 2018 voranbringen) – <http://www.governo.it/sites/governo.it/files/documenti/documenti/Notizie-allegati/governo/DeclarationIVEUSouthSummit.pdf>.

<sup>26</sup> V4-Gipfel der Visegrád-Länder (Polen, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn) – Budapest, 26. Januar 2018 – „Statement on the Future of Europe“ (Erklärung über die Zukunft Europas) – <http://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/v4-statement-on-the-future-of-europe/>.

als 160 Orten veranstaltet, nicht nur in europäischen Hauptstädten. Nun intensiviert die Europäische Kommission diesen Prozess und wird ab jetzt bis Mai 2019 etwa 500 weitere Bürgerdialoge in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, mit lokalen und regionalen Behörden sowie mit dem Europäischen Parlament und anderen europäischen Institutionen organisieren oder organisieren helfen.

Den Nutzen dieser Erfahrungen wird die Europäische Kommission mit den Mitgliedstaaten teilen, die eigene Veranstaltungen planen. Sie wird ihre Unterstützung anbieten, wo immer sie kann, um z. B. den Prozess mit der Online-Konsultation zu verknüpfen, die sie selbst zur Zukunft Europas startet und die bis zum 9. Mai 2019 laufen könnte.

Beginnend mit dem Gipfeltreffen am 23. Februar 2018 und unter Berücksichtigung der jeweiligen politischen Strukturen und Verfahren sollten die Mitgliedstaaten wie auch lokale und regionale Behörden dazu angehalten werden, Veranstaltungen der Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, um die Bürger zur Beteiligung an öffentlichen Debatten und Konsultationen über Belange der Europäischen Union zu ermuntern, insbesondere auch über die Zukunft Europas im Zusammenhang mit dem Prozess, der zu dem Gipfeltreffen führt, das am 9. Mai 2019 – kurz vor den Wahlen zum Europäischen Parlament – stattfinden wird.

## **Fazit**

*Auf ihrem Treffen am 23. Februar 2018 zu institutionellen Fragen werden die EU-Führungsspitzen gebeten,*

*1) zur Kenntnis zu nehmen, dass die Effizienz der Europäischen Kommission erhöht werden kann, wenn die Wahl eines erfolgreichen Spitzenkandidaten zum Kommissionspräsidenten auf der Grundlage eines Vorschlags des Europäischen Rates und einer gemeinsam entwickelten strategischen Agenda erfolgt, weil es ihr erlaubt, ein zielgerichtetes politisches Programm zu verfolgen, das von allen Unionsorganen mitgetragen wird; ferner kann dies dazu beitragen, dem europäischen Wahlkampf mehr Beachtung zu verschaffen und den Bürgern zu verdeutlichen, welche Zielvorstellungen für die Zukunft Europas und welche politischen Programme zur Wahl stehen;*

*2) die europäischen politischen Parteien zur Nominierung ihrer Spitzenkandidaten bis Ende 2018 und zu einem frühzeitigen Beginn dieses Prozesses aufzurufen;*

*3) Transparenz in Bezug auf die bestehende oder beabsichtigte Zugehörigkeit nationaler oder regionaler Parteien zu europäischen politischen Parteien, Spitzenkandidaten und Fraktionen im Europäischen Parlament zu fördern;*

*4) die Arbeiten in Bezug auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, die Reform der Verordnung über die europäischen politischen Parteien und Stiftungen und die Reform des europäischen Wahlrechts bis zum Frühjahr 2018 abzuschließen, damit sie bis zum Wahljahr 2019 vollständig in Kraft treten können;*

*5) die Einrichtung eines transnationalen Wahlkreises für die Wahlen zum Europäischen Parlament in Erwägung zu ziehen;*

*6) die Überprüfung ihres Beschlusses vom 22. Mai 2013 anzugehen, um zu entscheiden, ob die Europäische Kommission weiterhin ein Mitglied pro Mitgliedstaat haben soll oder ob sie verkleinert werden soll;*

*7) die Effizienzgewinne in Betracht zu ziehen, die mit der Schaffung einer doppelten Präsidentschaft des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission langfristig zu erzielen wären;*

*8) die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, die öffentliche Diskussion und die Mitwirkung an der Gestaltung der Zukunft Europas in den kommenden Monaten und im Vorfeld des Gipfels von Sibiu am 9. Mai 2019 und der Wahlen zum Europäischen Parlament zu fördern und dazu Bürgerdialoge und ähnliche Debatten und Konsultationen in allen Mitgliedstaaten entsprechend ihren nationalen Traditionen und mit hochrangiger Beteiligung zu veranstalten.*