

Henriette Müller

Mehr Bürgernähe wagen!

Der Kommissionspräsident und die Suche nach Führung in der EU

Eine bürgernahe Europäische Union ist für Viele ein Widerspruch in sich. Denn nichts scheint ferner von den Belangen der Bürgerinnen und Bürger Europas zu sein, als diese technokratischen Institutionen. Auch manche Funktionsträger sind an diesem Negativbild nicht unschuldig.

»**W**ir könnten (...) schon viel früher mit der Stärkung der Demokratie in Europa beginnen und den Präsidenten der Kommission direkt vom Volk wählen lassen. (...) Schauen Sie doch, mit welchem Interesse die Menschen eine Oberbürgermeisterwahl in Stuttgart verfolgen!« – mit diesen Worten schlug Wolfgang Schäuble im Interview mit *ZEIT.online* am 25. September 2012 vor, Europa stärker in den demokratischen Systemen der Mitgliedstaaten und bei ihren Bürgern zu verankern. Nun ist es naiv, eine Oberbürgermeisterwahl in einer deutschen Landeshauptstadt mit einer europaweiten Wahl zu vergleichen, die verschiedene Nationalitäten, Sprachen, kulturelle Präferenzen für Politikerstile und -typen, unterschiedliche Arten des Wahlkampfes und seiner Berichterstattung umfasst. Aber Schäuble ist da auf einer Linie mit dem Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, der wenige Tage zuvor, am 12. September 2012, mit Blick auf die nächsten EU-Parlamentwahlen in seiner Rede zur Lage der Union vor dem Europäischen Parlament in Straßburg gefordert hatte: »Die Zeiten, in denen die europäische Integration mit der stillschweigenden Zustimmung der Menschen vorangebracht wurde, sind vorüber. Europa darf kein Europa der Technokraten, Bürokraten oder gar Diplomaten sein. Europa muss Zug um Zug demokratischer werden: (...) eine bürgernahe Union für die Zukunft Europas und der Welt.«

Es geht also um Bürgernähe. Nun könnte man meinen, dass derlei Vorstöße auf



Henriette Müller

(* 1984) hat Politik- und Sprachwissenschaften studiert, ist Doktorandin am Wissenschaftszentrum Berlin. Ihre Dissertation analysiert Muster und Wandel der politischen Führung von EU-Kommissionspräsidenten.

hmueller@wzb.eu

positive Resonanz stoßen würden. Doch die Reaktion auf die Rede Barrosos in den Mitgliedstaaten fiel eher dürrig aus. So setzte sich kaum eine der großen europäischen Tageszeitungen damit intensiver auseinander. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: Zum einen liegt die Macht in der EU immer noch bei den demokratisch legitimierten nationalen Regierungen- und Staatschefs, was sich natürlich auf die Rezeption von Äußerungen des Kommissionspräsidenten auswirkt. Zum anderen liegt das zurückhaltende mediale Echo natürlich auch an der Prioritätensetzung der Amtsinhaber.

Aus der institutionellen Perspektive übernehmen die höchsten Vertreter der EU-Organe bei der Gestaltung einer bürgernahen Union durchaus aktive Schlüsselpositionen. Neben den Präsidenten des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments muss sich an vorderster Stelle der Präsident der Europäischen Kommission dieser Herausforderung stellen. Obwohl sein Amt zwar über diverse politische Führungs- und Repräsentationsaufgaben verfügt, bleibt der derzeitige Amtsinhaber Barroso hinter seinen Möglichkeiten zu-

rück. Dabei könnte er gerade in der europäischen Wirtschafts- und Schuldenkrise entscheidende Impulse in die nationalen Debatten hinein und über sie hinaus setzen. Das Nebeneinander von gleich drei Präsidenten (Rats-, Parlaments-, und Kommissionspräsident) zeigt jedoch, dass sich die Frage sowohl nach institutioneller als auch personeller Führung auf europäischer Ebene keineswegs so leicht beantworten lässt.

Die EU ist ein fragmentiertes politisches System. Sie verfügt über kein klares Zentrum zur Ausübung politischer Führung vergleichbar mit einer nationalen Regierung und ihres Regierungschefs. Stattdessen gibt es eine Reihe von Institutionen und Ämtern mit teilweise überlappenden Verantwortlichkeiten, die den Auftrag haben, gemeinsam politische Entscheidungen zu treffen. Demzufolge dominieren verschiedene »quasi«-Führungspersonen die europäische Politik. Mit dem Vertrag von Lissabon 2009 gab sich der mächtige Europäische Rat zusätzlich zu seinem halbjährlich rotierenden Vorsitz durch eines der 27 Mitgliedstaaten einen dauerhaften Präsidenten. Erster Amtsinhaber ist der ehemalige belgische Premierminister Herman Van Rompuy. Auf der einen Seite wird Van Rompuy konsensuale Führung in den Rat hinein und »hinter den Kulissen« zugeschrieben. Auf der anderen Seite lassen sich europaweite Debatten mit einer indirekten Führung kaum anstoßen. Zudem bleibt das Amt des Ratspräsidenten, trotz des Einwirkens auf andere EU-Institutionen bei der Umsetzung von Rats-Entscheidungen, institutionell eher in der Rolle eines Generalsekretärs gefangen.

Sein Pendant im Europäischen Parlament Martin Schulz sieht sich anderen Herausforderungen gegenüber. Er steht einem Parlament vor, das mit 754 (ab 2014: 751) Abgeordneten nicht nur das größte Parlament Europas ist, sondern mit 27 unterschiedlichen Nationalitäten auch das heterogenste. Der Parlamentspräsident lei-

tet mithilfe von 14 Vizepräsidenten die Plenarsitzungen und entscheidet über finanzielle, organisatorische und administrative Fragen der Institution. Auf der einen Seite ist Schulz ein aktiver und vor allem präsenter Parlamentspräsident; er hat beispielsweise in seiner bisher kurzen Amtszeit bereits zweimal Griechenland besucht und eine Rede vor dem Hellenischen Parlament gehalten. Auf der anderen Seite hinkt das EU-Parlament, trotz institutioneller Stärkung durch den Lissabon-Vertrag, immer noch in Tragweite und Machtfülle dem Europäischen Rat hinterher.

Das Europäische Parlament verdeutlicht vielmehr, dass Wahlen, die nicht ausreichend an legislative Kompetenzübertragungen gekoppelt sind, zu einem beständigen Interessensverlust führen. Geringe legislative Kompetenzen bedeuten in der Regel weniger differenzierte politische Positionen. Das wiederum legt nahe, dass keine ausreichende Rückkopplung zwischen Wahlentscheidungen und Politikinhalt gewährleistet wird. Dieser Zusammenhang führt zum Interessensverlust bei den Wählern, der von einer sinkenden Beteiligung bei den EU-Parlamentswahlen begleitet wird und darüber hinaus die Übertragung weiterer politischer Kompetenzen nicht legitimiert. Direkte Wahlen auf europäischer Ebene reichen kaum aus, um den politischen Einfluss einer Institution oder eines Amtes zu gewährleisten, wenn die Wahlen nicht mit ausreichenden legislativen Kompetenzübertragungen verbunden sind.

Amt mit vielen Gesichtern

Das gilt auch für Schäubles Vorschlag einer direkten Wahl des Kommissionspräsidenten. EU-weite Abstimmungen werden sonst ad absurdum geführt und schädigen auf lange Sicht die Institution.

Unter den EU-Führungspositionen ist das Amt des Kommissionspräsidenten das

widersprüchlichste. Der Amtsinhaber ist stets zerrissen zwischen vier Herausforderungen: Erstens wird von ihm erwartet, als Vertreter des Exekutivorgans der Mitgliedstaaten im Sinne der Staats- und Regierungschefs zu handeln und politische Entscheidungen in der Kommission entsprechend umzusetzen. Dabei fungiert er neben dem Ratspräsidenten als Konsensfinder und »honest broker« zwischen den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat und den politischen Parteien im Europäischen Parlament. Zweitens ist er jedoch durch den Lissabon-Vertrag beauftragt, eigene politische Zielsetzungen zum Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses zu formulieren. Er agiert hierbei vor allem als »agenda setter« und ist für die aktive Formulierung von politischen Zielen und Strategien der Kommission mit gesamteuropäischer Tragweite verantwortlich. Drittens muss der Amtsinhaber auch der Anforderung gerecht werden, eine administrative Behörde zu leiten. Hierbei obliegt ihm die exekutive Verantwortung für die Umsetzung getroffener politischer Entscheidungen auf EU-Ebene. Viertens: Neben diesen institutionellen Funktionen repräsentiert er zudem gemeinsam mit dem Ratspräsidenten die EU sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf internationaler Ebene. Obwohl auch der Kommissionspräsident, ähnlich den zuvor erwähnten Ämtern, weder vertraglich noch demokratisch dazu legitimiert ist, eine explizite Führungsposition innerhalb der EU einzunehmen, sind seine Aufgaben kaum ohne die Ausübung expliziter Führung zu meistern.

Barroso scheint sein Augenmerk verstärkt auf den ersten der vier angeführten Punkte, Mediator zwischen den Mitgliedstaaten zu sein, zu richten. Zwischen dem 1. Januar und 30. September 2012 absolvierte er rund 139 offizielle bilaterale, europäische, internationale und zivilgesellschaftliche Veranstaltungen, Treffen und Konferenzen. Rund 74 % aller offiziellen

politischen Treffen fanden in Brüssel mit europäischen und internationalen Staats- und Regierungschefs statt, rund 20 % zudem außerhalb der EU-Hauptstadt. Im Gegensatz dazu waren seine zivilgesellschaftlichen Auftritte eine Rarität; sie machten rund 6 % aus, wovon nur 3 % außerhalb Brüssels stattfanden. So lassen sich kaum bürgernahe Debatten mit »wahrhaft europaweite(r) Dimension« (Barroso) anstoßen. Auf der einen Seite ist die Europäische Kommission zwar der Gemeinschaft von 27 Mitgliedstaaten als ihr Exekutivorgan verpflichtet; auf der anderen Seite ist der Kommissionspräsident jedoch nicht nur den europäischen Regierungen und Institutionen verantwortlich, sondern symbolisiert das europäische Gemeinschaftsinteresse und den Prozess der europäischen Integration als Ganzes.

Gleichgewicht der Pflichten

Der Kommissionspräsident wäre durchaus in der Lage, bei den Diskussionen zur europäischen Wirtschafts- und Schuldenkrise, aber auch über weitere Schritte der Integration, eine Führungsrolle einzunehmen. Doch Barroso müsste bereit sein, seine politische Agenda zwischen staatstragenden und zivilgesellschaftlichen Verpflichtungen besser auszubalancieren und einen engeren Kontakt zu den Bürgern der EU zu suchen.

Die stärkere Vernetzung zwischen dem Präsidenten der Europäischen Kommission und den zivilen Kräften der Mitgliedstaaten würde auch den Gesetzesinitiativen der Kommission mehr politisches Gewicht gegenüber dem Europäischen Rat verleihen. Gleichzeitig würde das Risiko verringert, dass die Bürger und EU-Institutionen von den Regierungen gegeneinander ausgespielt werden. Darüber hinaus sieht der Lissabon-Vertrag für die EU-Parlamentswahlen 2014 vor, dass der Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten

den politischen Mehrheiten des neu gewählten EU-Parlaments entsprechen muss, demzufolge würden Kandidaten stärker in die parteipolitischen Wahlkämpfe eingebunden werden; was ebenfalls eine engere Verzahnung von Kommissionspräsidenten und europäischen Bevölkerungen notwendig macht.

Eine direkte Wahl des Kommissionspräsidenten wäre möglich, wenn einerseits damit klare exekutive Kompetenzübertragungen verbunden würden, und andererseits alle Bürgerinnen und Bürger nicht nur auf dem Papier wüssten, wer der Präsident der Europäischen Kommission ist, sondern wenn sie sich ausgiebig in europäischen Tageszeitungen und im Fernsehen mit ihm auseinandersetzen könnten. Das Amt des Kommissionspräsidenten ist

das älteste des europäischen Integrationsprozesses, das kontroverseste in der Verteilung von Funktionen und politischer Einflussnahme, jedoch auch das prestigeträchtigste mit Blick auf die Repräsentation der Kommission als »Motor der Integration« und des europäischen Gemeinschaftsinteresses. Seine Stellung prädestiniert ihn, eine Führungsrolle einzunehmen, gesamteuropäische Diskurse anzustoßen und mehr Nähe zwischen den Institutionen der EU und ihren Bürgern herzustellen. Um seinen eigenen Worten gerecht zu werden und eine »bürgernahe Union für die Zukunft Europas und der Welt« zu schaffen, muss auch Barroso stärker aus der Brüsseler Defensive kommen und offensiv in die europäischen Hauptstädte fahren – heute und nicht erst 2014. ■

Mario Telò

Die Geschichte trägt Europa nicht

Der Nobelpreis an die EU und die Reaktionen darauf

Die Idee Europas hat den Nobelpreis verdient. Durch die Zuerkennung wurden die Ziele der Demokratisierung, des Friedens und der wirtschaftlichen Entwicklung gewürdigt. Doch der Preis ist auch als Aufforderung zu verstehen, weiter voran zu gehen und die Integration zu vertiefen.

Mario Telò

(* 1950) ist Stellvertretender Präsident des Institut d'études européennes (IEE) sowie Koordinator der EU-Projekte GR:EEEN und GEM für die Freie Universität Brüssel.

mario.telo@ulb.ac.be



Die Verleihung des Friedensnobelpreises an die EU wurde international sehr kontrovers kommentiert. Das Spektrum reichte von großer Begeisterung bis zu extrem negativen Reaktionen. »Eine Provokation« sei das, erfuhren man in der Presse

Berlusconi, von Marine Le Pen und aus den Lagern der holländischen Rechtsextremen. Die Euroskeptiker diagnostizierten: Die EU bereitet unserem Wohlstand den Garaus, führt in die wirtschaftliche Niederlage, wirft Sand ins Getriebe der nationalstaatlichen Demokratien und ist in der gegenwärtigen Welt zu einer Friedenspolitik nicht in der Lage.

Durch den Nobelpreis wird zunächst eine unbestrittene historische Wahrheit anerkannt: Der Kontinent, der in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch zwei Weltkriege mit mehr als 80 Millionen Todesopfern die gewaltsamste Phase seiner