



Die Zukunft des EU-SpitzenkandidatInnen-Verfahrens

Von Johanna Edthofer, Paul Schmidt
Wien, 29. März 2021
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Das EU-Parlament wäre gut beraten alles zu tun, um das EU-SpitzenkandidatInnen-Verfahren, das von ihm vehement eingefordert und noch bis kurz nach den Europawahlen 2019 auch verteidigt wurde, zu retten und neu aufzusetzen.
2. Um dieses Ziel zu erreichen, muss es rechtzeitig vor den nächsten Europawahlen 2024 eine EU-Wahlrechtsreform durch- und umsetzen. Dafür müsste auch der Rat der EU seine defensive Haltung überdenken und eine EU-Wahlrechtsreform, die diesen Namen verdient, beschließen.
3. Transnationale Wahllisten wären ein Schlüsselement dieser Reform. Die EU-SpitzenkandidatInnen wären direkt wählbar und das Interesse an den Europawahlen hätte gute Chancen, weiter zu steigen. Die demokratische Legitimation des/der EU-KommissionspräsidentIn wäre damit gestärkt.

Zusammenfassung

Das EU-SpitzenkandidatInnen-Verfahren wurde erstmals 2014 bei den Wahlen zum Europäischen Parlament angewandt. Die europäischen Parteien einigten sich darauf, dass nur Personen für das Amt des/der KommissionspräsidentIn ihre Zustimmung finden würden, die im Vorfeld als SpitzenkandidatInnen ihrer Parteien in den Europawahlkampf gezogen waren. Nach den Europawahlen 2014 wurde dann auch der Spitzenkandidat der stimmenstärksten Partei vom Europäischen Rat vorgeschlagen und im Europäischen Parlament gewählt. Nach den Europawahlen 2019 konnten sich die nunmehr fragmentierteren Fraktionen im EU-Parlament sowie die im Europäischen Rat versammelten EU-Staats- und RegierungschefInnen allerdings nicht mehr auf eine/n der im Vorfeld nominierten SpitzenkandidatInnen einigen.

Das SpitzenkandidatInnen-Verfahren sollte aufgrund dieser Entwicklung dennoch nicht ad acta gelegt werden. Um es zu retten, sollte es bis zu den nächsten Europawahlen 2024 in eine bereits seit längerem eingeforderte Reform des EU-Wahlrechts eingebettet werden. Mit der gleichzeitigen Einführung transnationaler Wahllisten beispielsweise wären europäische SpitzenrepräsentantInnen künftig direkt wählbar. EU-weite Wahllisten würden es europäischen Parteien überdies ermöglichen, einen aktiveren Wahlkampf auf europäischer Ebene zu führen. Die Verbindung der Europawahlen und der Kommissionspräsidentschaft ist begrüßenswert und sollte in Form des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens beibehalten werden, da dadurch letztlich eine Stärkung der demokratischen Legitimation der EU erfolgen würde.



Die Zukunft des EU-SpitzenkandidatInnen-Verfahrens

Einleitung

Im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas, die aufgrund der Corona-Pandemie nun erst 2021 starten wird, sollen die EU-Institutionen und EU-Mitgliedstaaten Debatten über die weitere Gestaltung der Europäischen Integration abhalten. Beschlossen wurde dies im Juli 2019, im Kontext der letzten Wahlen zum Europäischen Parlament sowie der Konstituierung der neuen Europäischen Kommission. Unterschiedliche Auffassungen zwischen verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen über den Zusammenhang zwischen den Europawahlen – an denen sich 2019 so viele BürgerInnen wie schon lange nicht beteiligt hatten – und der Besetzung der neuen Europäischen Kommission sowie ihres politischen Programms führten dazu, dass Fragen der Demokratie, Legitimation und Effizienz der europäischen Entscheidungsverfahren wieder in den Vordergrund rückten.

Die Konferenz zur Zukunft Europas ist ein neuerlicher Versuch, Antworten auf diese Fragen zu finden. Wenn es um die Weiterentwicklung Europas geht, soll diesmal auch die Zivilgesellschaft als gleichberechtigter Partner eingebunden werden. In ihrer Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament am 16. Juli 2019 betonte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen, dass *„die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union eine führende und aktive Rolle dabei spielen, die Zukunft unserer Union zu gestalten. Ich will, dass sie bei einer Konferenz zur Zukunft Europas zu Wort kommen [...]“*.¹ Ein wesentlicher Teil dieser Weiterentwicklung wäre auch ein neuerlicher Anlauf zu einer Reform des EU-Wahlrechts. Das SpitzenkandidatInnen-Verfahren war bei den Europawahlen 2019 durch den Dissens zwischen den Fraktionen

des Europäischen Parlaments sowie die mangelnde politische Unterstützung der EU-Staats- und RegierungschefInnen an seine vorläufigen Grenzen gestoßen. Es sollte jedoch deswegen keinesfalls ad acta gelegt werden.

Rechtliche Verankerung

Die Debatte über die Bestellung des/der PräsidentIn der Europäischen Kommission wird bereits seit Jahrzehnten geführt. Während die nationalen Regierungen anfangs noch fast ausschließlich das Sagen hatten und das Europäische Parlament bestenfalls konsultiert wurde, gewann es im Laufe der Zeit sukzessive an Bedeutung.

Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde das Europäische Parlament zum zentralen Ort der Legitimierung des/der KommissionspräsidentIn.² Gemäß Art. 17 (7) EUV schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit eine/n KandidatIn für das Amt des/der PräsidentIn der Kommission vor. Dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das EU-Parlament wiederum wählt diese/n KandidatIn mit der Mehrheit seiner Mitglieder.³ Durch die im EU-Vertrag festgelegte Koppelung der Europawahlen an die Bestellung des/der PräsidentIn der Europäischen Kommission sollte das politische System der EU und seine Funktionsweise stärker an die Abläufe in parlamentarischen Demokratien angeglichen werden.⁴ Im Hinblick auf die Machtbalan-

1) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_4230

2) Der Europäische Föderalist (Nov. 2019): Reform des Spitzenkandidaten-Verfahrens: Serienauftakt.

3) <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008048&Artikel=17&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht>

4) Der Europäische Föderalist (Nov. 2019): Reform des Spitzenkandidaten-Verfahrens: Serienauftakt.



ce zwischen den involvierten EU-Institutionen führte die Einführung des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens zu einer Begrenzung des Entscheidungsspielraums des Europäischen Rates bei der Nominierung des/der PräsidentIn der EU-Kommission und gleichzeitiger Stärkung des EU-Parlaments.⁵

„Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde das Europäische Parlament zum zentralen Ort der Legitimierung des/der KommissionspräsidentIn.“

Europawahlen 2014 und 2019

Mit dieser Rechtsbasis ausgestattet, wurde das SpitzenkandidatInnen-Verfahren erstmals bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 angewandt. Die europäischen Parteien einigten sich darauf, dass nur Personen für das Amt des/der KommissionspräsidentIn ihre Zustimmung finden würden, die im Vorfeld als SpitzenkandidatInnen ihrer Parteien in den Europawahlkampf gezogen waren. Nach den Europawahlen 2014 wurde dann auch der Spitzenkandidat der stimmenstärksten Partei, Jean-Claude Juncker (EVP, Fraktion der Europäischen Volkspartei), vom Europäischen Rat vorgeschlagen und anschließend vom Europäischen Parlament gewählt. Er konnte sich bei den Wahlen gegenüber seinem Hauptherausforderer, Martin Schulz (S&D, Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten), durchsetzen und hatte anschließend auch eine entscheidende Mehrheit der Abgeordneten im EU-Parlament hinter sich.

Dieser erste Erfolg ermutigte die meisten europäischen Parteien dazu, auch vor den Europawahlen 2019 SpitzenkandidatInnen ins Rennen zu schicken. Im Unterschied zu den Europawahlen 2014 konnten sich die nunmehr fragmentierteren und größtenteils erneuerten Fraktionen im EU-Parlament diesmal allerdings nicht mehr auf eine/n der KandidatInnen

einigen. Obwohl die EVP mit ihrem Spitzenkandidaten Manfred Weber auch 2019 den ersten Platz belegte, reichte die Unterstützung im Parlament für seine Wahl nicht aus. Die anderen SpitzenkandidatInnen konnten ebenso wenig eine Mehrheit der Abgeordneten hinter sich vereinen. Da auf Ebene der EU-Staats- und RegierungschefInnen keine/r der SpitzenkandidatInnen ausreichend Rückhalt erhielt, ermöglichte dieser Umstand, als Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten die ehemalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen (CDU, Christlich Demokratische Union Deutschlands), die allerdings nicht als Spitzenkandidatin im Europawahlkampf angetreten war, für das Amt der Kommissionspräsidentin letztlich sogar einstimmig zu nominieren. Trotz der Umgehung des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens durch die EU-Staats- und RegierungschefInnen wählten die EU-Abgeordneten am 16. Juli 2019 Ursula von der Leyen, wenn auch mit knapper Mehrheit, zur ersten Präsidentin der Europäischen Kommission.⁶

Der SpitzenkandidatInnen-Wahlkampf unterschied sich 2014 doch deutlich vom SpitzenkandidatInnen-Wahlkampf 2019. Während zwischen dem christdemokratischen Jean-Claude Juncker und dem sozialdemokratischen Martin Schulz weitgehend Einigkeit in großen Fragen herrschte, hatte das um einiges kontroverser ablaufende Wahlkampfduell zwischen dem Christdemokraten Manfred Weber und dem Sozialdemokraten Frans Timmermans - sowie insbesondere der sich abzeichnende Verlust der gemeinsamen Parlamentsmehrheit der informellen „großen Koalition“ von EVP und S&D - die Einigkeit der beiden stärksten Parteien im EU-Parlament gebrochen. Die Polarisierung im Europawahlkampf

5) Hrbek, Rudolf (2019): Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019-2024. In: integration 3/2019.

6) Wahl Ursula von der Leyen, 16. Juli 2019: 383 Ja/327 Nein/22 Enthaltung, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20190711IPR56824/parlament-wahl-ursula-von-der-leyen-zur-prasidentin-der-eu-kommission>
Wahl Jean-Claude Juncker, 15. Juli 2014: 422 Ja/250 Nein/47 Enthaltung, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20140714IPR52341/europaisches-parlament-wahl-juncker-zum-prasidenten-der-eu-kommission>



2019 hatte zwar zu einer etwas erhöhten öffentlichen Aufmerksamkeit für das SpitzenkandidatInnen-Verfahren geführt, begrenzte aber gleichzeitig die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, sich gegen den Europäischen Rat durchzusetzen, da ein Keil zwischen die Parteien im Europäischen Parlament getrieben wurde. Um diese Gräben wieder zuzuschütten hätte es jedenfalls mehr Zeit - aber vor allem auch mehr parlamentarischen Willen und neue Mehrheiten - gebraucht.⁷

Das SpitzenkandidatInnen-Verfahren als Teil einer EU-Wahlrechtsreform

Das SpitzenkandidatInnen-Verfahren ist als Teil einer Reform des EU-Wahlrechts zu sehen. Sie wird schon seit längerem vom Europäischen Parlament eingefordert und wurde auch schon in ersten Ansätzen auf den Weg gebracht. Das EU-Recht legt für die Wahlen zum Europäischen Parlament zwar einige grundlegende Prinzipien fest – im Großen und Ganzen werden sie aber durch nationale Wahlgesetze geregelt. Vor diesem Hintergrund hat das EU-Parlament wiederholt versucht, die EU-weit unterschiedlichen Vorschriften für die Europawahlen zu harmonisieren. Rechtliche Grundlage für die Reform des EU-Wahlrechts bildet Artikel 223 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), demzufolge das EU-Parlament dazu berechtigt ist, die Reform seines eigenen Wahlverfahrens zu initiieren.⁸ Die Reform des EU-Wahlrechts ist als ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren ausgestaltet. Gemäß Artikel 223 Absatz 1 AEUV erstellt das Europäische Parlament einen Entwurf und legt diesen dem Rat der EU vor. Der Rat fasst seinen Beschluss einstimmig nach Einholung der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Zustimmung des Parlaments wird mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder erteilt. In der zweiten Phase müssen die Mitgliedstaaten den Wahlvorschriften im Einklang mit

ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen (Artikel 223 Absatz 2 AEUV).⁹

„Das SpitzenkandidatInnen-Verfahren ist als Teil einer Reform des EU-Wahlrechts zu sehen.“

Bereits 2013 nahm das EU-Parlament einen Initiativbericht, den „Duff-Bericht“¹⁰, zur Verbesserung der Organisation der Europawahlen im Jahr 2014 an. Damit wurde der Grundstein für das Verfahren der SpitzenkandidatInnen gelegt, welches bei den Europawahlen 2014 erstmals angewandt wurde.

2015 schlug das Parlament gemeinsame Regeln vor, die die Europawahlen vereinheitlichen und somit europäischer machen sollten¹¹ - im Rahmen des „Hübner-Leinen-Berichts“¹². Um das 2014 eingeführte SpitzenkandidatInnen-Verfahren fester zu verankern, forderten die Abgeordneten die offizielle Aufstellung EU-weiter SpitzenkandidatInnen, die bei den nächsten Europawahlen 2019 für das Amt des/der EU-KommissionspräsidentIn antreten würden. Darüber hinaus verlangten sie eine EU-weit einheitliche Frist für die Aufstellung der nationalen Wahllisten¹³; die Möglichkeit, auch im Ausland seine Stimme für KandidatInnen im Heimatstaat abgeben zu können¹⁴; einen gleich hohen Anteil männlicher und weiblicher KandidatInnen auf den Wahllisten der einzelnen Parteien; eine verbindliche Sperrklausel zwischen 3 % und 5 % für größere EU-Länder; eine

9) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569025/EPRS_ATA\(2015\)569025_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/569025/EPRS_ATA(2015)569025_DE.pdf)

10) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFCO-PR-472030_DE.pdf?redirect

11) https://what-europe-does-for-me.eu/en/portal/2/X10_03101

12) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0395_DE.pdf

13) Mindestens zwölf Wochen vor der Europawahl.

14) Vier EU-Länder erlaubten bei der Europawahl 2014 ihren im Ausland lebenden BürgerInnen nicht, ihre Stimme für einen/ eine KandidatIn im Heimatstaat abzugeben (Tschechische Republik, Irland, Malta, Slowakei).

7) <https://www.foederalist.eu/2020/07/polarisierungsdilemma-europawahl-spitzenkandidaten.html>

8) <https://dejure.org/gesetze/AEUV/223.html>



gemeinsame Zeit für die Schließung der Wahllokale in allen Mitgliedstaaten; ein harmonisiertes Mindestwahlalter (vorzugsweise 16 Jahre, wie in Österreich) sowie eine bessere Sichtbarkeit der europäischen Parteien.¹⁵

Im Februar 2018 unternahm das EU-Parlament einen neuerlichen Versuch, eine Reform des EU-Wahlrechts auf den Weg zu bringen. Die Abgeordneten sprachen sich auch diesmal dafür aus, das SpitzenkandidatInnen-Verfahren im Rahmen der Europawahlen 2019 beizubehalten und fest zu etablieren.¹⁶ Keine parlamentarische Mehrheit fand sich hingegen für die bereits länger diskutierte Einführung transnationaler Wahllisten. Sie wurde von 54 % der EU-Abgeordneten, allen voran die EVP, abgelehnt.¹⁷

„Die 2018 verabschiedete Reform des EU-Wahlrechts brachte also nur minimale Fortschritte.“

Zum Vorschlag des EU-Parlaments von 2015 wurde im Rat der EU im Juni 2018 eine Einigung erzielt¹⁸, bei der allerdings lediglich Teile angenommen wurden.¹⁹ Keine Unterstützung fand etwa der

Vorschlag des Parlaments, ein EU-weit einheitliches Mindestwahlalter von 16 Jahren einzuführen.²⁰ Auch das EU-Parlament billigte in weiterer Folge im Juli 2018 die nunmehr verwässerten Maßnahmen zur Modernisierung des EU-Wahlrechts. Die 2018 verabschiedete Reform des EU-Wahlrechts brachte also nur minimale Fortschritte. Darüber hinaus wurde sie bis dato auch noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert.²¹

Ein aktueller Versuch des EU-Parlaments, die Demokratie auf europäischer Ebene bis zu den nächsten Europawahlen 2024 weiterzuentwickeln, wurde im November 2020 unternommen. In einem weiteren Bericht²² forderte die Mehrheit der EU-Abgeordneten Reformen ein, die die europäische Dimension der Europawahlen in Zukunft stärken sollen. Dazu gehören u. a. auch wieder eine EU-weite Herabsetzung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre. Obwohl das SpitzenkandidatInnen-Verfahren bei den letzten Europawahlen scheiterte, sollte es auch aus Sicht des EU-Parlaments nicht aufgegeben werden. Die WählerInnen sollten vielmehr auch bei den kom-

15) <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20151109IPR01698/parlament-fordert-eu-wahlrechtsreform-spitzenkandidaten-und-sperrklauseln> & <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180202IPR97026/europawahl-2019-parlament-wird-am-prinzip-des-spitzenkandidaten-festhalten>

16) <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180202IPR97026/europawahl-2019-parlament-wird-am-prinzip-des-spitzenkandidaten-festhalten>

17) <https://www.votewatch.eu/blog/bad-news-for-macron-as-majority-of-policymakers-opposed-transnational-lists-for-ep-elections/> & <https://www.wienerzeitung.at/themen/recht/recht/2034305-Konkrete-Empfehlungen-fuer-Reform-der-Europawahl.html> & <https://www.foederalist.eu/2020/03/charles-goerens-listes-transnationales-spitzenkandidaten.html>

18) <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/06/07/european-parliament-elections-council-reaches-agreement-on-a-set-of-measures-to-modernise-eu-electoral-law/>

19) Dazu zählen u. a. die Einführung einer nationalen Sperrklausel für Wahlkreise mit mehr als 35 Sitzen (zwischen 2 % - 5 %) spätestens ab dem Jahr 2024 sowie neue Bestimmungen über Sanktionen zur Vermeidung der doppelten Stimmabgabe,

die Stimmabgabe in Drittländern, unterschiedliche Abstimmungsregeln und die Sichtbarkeit der europäischen politischen Parteien in den Mitgliedstaaten. Mit den neuen Vorschriften wird auch das Recht der Mitgliedstaaten anerkannt, verschiedene Formen der Stimmabgabe - einschließlich der Stimmabgabe über das Internet - zuzulassen, sofern bestimmte Rahmenbedingungen (Wahlgeheimnis, Schutz personenbezogener Daten) eingehalten werden. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/06/07/european-parliament-elections-council-reaches-agreement-on-a-set-of-measures-to-modernise-eu-electoral-law/> & <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180628IPR06818/parlament-billigt-modernisierung-des-eu-wahlrechts> & https://what-europe-does-for-me.eu/en/portal/2/X10_03101

20) https://www.wienerzeitung.at/themen/recht/recht/2034305-Konkrete-Empfehlungen-fuer-Reform-der-Europawahl.html?em_cnt_page=1

21) Manuel Müller (2020): Die Bedeutung der Europawahl stärken. Wie kann die parlamentarische Demokratie auf EU-Ebene verbessert werden? Friedrich Ebert Stiftung/Institut für Europäische Politik.

22) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0327_DE.html



menden Europawahlen bestimmen können, wer KommissionspräsidentIn wird.²³

„Ein aktueller Versuch des EU-Parlaments, die Demokratie auf europäischer Ebene bis zu den nächsten Europawahlen 2024 weiterzuentwickeln, wurde im November 2020 unternommen.“

Hauptargumente der BefürworterInnen und GegnerInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens

Die Steigerung der demokratischen Legitimation der EU sowie die Sichtbarkeit der europäischen Parteien und die Stärkung der WählerInnen sind die Hauptargumente für die Beibehaltung des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens. Gleichzeitig entspricht es einer Aufwertung und Europäisierung der Europawahlen, wenn die SpitzenkandidatInnen grenzüberschreitend um WählerInnenstimmen werben und auf diese Weise dabei helfen können, eine europäische Öffentlichkeit sowie eine europäische WählerInnenenschaft entstehen zu lassen. Schließlich macht das SpitzenkandidatInnen-Verfahren das Prozedere der Wahl des/der KommissionspräsidentIn transparenter. Es verliert dadurch den ihm bislang häufig vorgeworfenen Beigeschmack eines Postenschachers auf Ebene der EU-Staats- und RegierungschefInnen hinter verschlossenen Türen.²⁴ Die BefürworterInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens sehen darin einen von mehreren Schritten, um das oft zitierte Demokratiedefizit der EU zu beheben und die EU auf lange Sicht in eine vollwertige parlamentarische Demokratie zu transformieren. Vor diesem Hintergrund wird das SpitzenkandidatInnen-Verfahren als kurzfristige Maßnahme zur Parlamentarisierung

der Europäischen Kommission betrachtet.²⁵ So wie in parlamentarischen Systemen üblich, soll zumindest eine Verbindung zwischen der Spitze der „EU-Regierung“ (Europäische Kommission) und der Mehrheit im Europäischen Parlament etabliert werden. Das SpitzenkandidatInnen-Verfahren soll aber nicht nur die Verbindung zwischen den Europawahlen und der Kommissionspräsidentschaft konkretisieren, sondern auch die Rolle der europäischen Parteien während des Wahlkampfes stärken.²⁶

„Die BefürworterInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens sehen darin einen von mehreren Schritten, um das oft zitierte Demokratiedefizit der EU zu beheben und die EU auf lange Sicht in eine vollwertige parlamentarische Demokratie zu transformieren.“

Die GegnerInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens hingegen verweisen u. a. auf dessen Scheitern bei den Europawahlen 2019. Die Hoffnung, dass durch das SpitzenkandidatInnen-Verfahren mehr Demokratie einziehen würde und die EU-BürgerInnen näher an die europäischen Institutionen herangeführt würden, habe sich nicht bewahrheitet. Einen Grund dafür orten die GegnerInnen darin, dass sich die BefürworterInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens an den Regeln parlamentarischer Regierungssysteme orientieren. Der Parlamentarismus in der EU funktioniere aber anders als in nationalstaatlichen Demokratien: Es fehle insbesondere das für parlamentarische Systeme charakteristische Gegenüber von Regierungsmehrheit und Opposition. So stellt das Regieren mit wechselnden Mehrheiten im Europäischen Parlament schon seit jeher die Regel dar. Je nach Materie bilden sich bei Gesetzesbeschlüssen un-

23) <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20201120/IPR92133/steps-to-improve-eu-democracy-ahead-of-2024-elections>

24) Die Presse (04.01.2029): Die Vor- und Nachteile des Spitzenkandidatenprinzips.

25) Manuel Müller (2020): Die Bedeutung der Europawahl stärken. Wie kann die parlamentarische Demokratie auf EU-Ebene verbessert werden? Friedrich Ebert Stiftung/Institut für Europäische Politik.

26) Manuel Müller (2020): Die Bedeutung der Europawahl stärken. Wie kann die parlamentarische Demokratie auf EU-Ebene verbessert werden? Friedrich Ebert Stiftung/Institut für Europäische Politik.



terschiedliche Abstimmungscoalitionen heraus. Darüber hinaus ist die „EU-Regierung“ (Europäische Kommission), nachdem sie einmal gewählt wurde, auch nicht auf die dauerhafte Unterstützung einer parlamentarischen Mehrheit angewiesen. Die Ursache dafür ist, dass das EU-Parlament die EU-Kommission nur mit einer Zweidrittelmehrheit absetzen kann. Dem entspricht überdies, dass das EU-Parlament nicht vorzeitig aufgelöst werden kann. In einem normalen parlamentarischen System sorgt diese Möglichkeit dafür, dass beim Verlust der parlamentarischen Mehrheit der Regierung eine neue Mehrheit gesucht werden oder es zu Neuwahlen kommen kann. Somit würde der mit dem SpitzenkandidatInnen-Verfahren eingeschlagene Weg einer engeren Anbindung der Kommission an die Parlamentsmehrheit in die falsche Richtung führen, da das politische System der EU grundsätzlich keinem parlamentarischen Regierungssystem entspricht.²⁷

„Die GegnerInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens hingegen verweisen u. a. auf dessen Scheitern bei den Europawahlen 2019.“

Welche AkteurInnen sind für, welche gegen das SpitzenkandidatInnen-Verfahren?

Auf Ebene der EU-Institutionen spielt(e) sich im Hinblick auf das SpitzenkandidatInnen-Verfahren ein Kräftemessen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament ab. Die im Europäischen Rat versammelten Staats- und RegierungschefInnen der EU-Staaten standen dem SpitzenkandidatInnen-Verfahren von Anfang an großteils skeptisch gegenüber und lehnten insbesondere seine Institutionalisierung strikt ab.²⁸ Sie

befürchteten, dadurch ihre Vorrangstellung bei der Bestellung des/der PräsidentIn der EU-Kommission einzubüßen und an Macht und Einfluss gegenüber dem EU-Parlament zu verlieren. Gleichzeitig waren jedoch etliche Staats- und RegierungschefInnen in die innerparteiliche Kür „ihrer“ jeweiligen SpitzenkandidatInnen direkt involviert.

Das EU-Parlament als Institution setzte sich naturgemäß mehrheitlich für die Einführung des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens bei den Europawahlen 2014 sowie seine Beibehaltung und feste Etablierung bei den Europawahlen 2019 ein. Es war davon auszugehen, dass dieses zu einer Stärkung seiner institutionellen Rolle führen würde.²⁹ Nichts desto trotz gab und gibt es auch im EU-Parlament Parteien sowie einzelne Abgeordnete, die sich stärker für das SpitzenkandidatInnen-Verfahren und generell eine Reform des EU-Wahlrechts bzw. eine weitere Demokratisierung der EU einsetzen, als andere. Vor seiner ersten Anwendung bei den Europawahlen 2014 waren es insbesondere die SozialdemokratInnen und die Grünen, die sich schon früh auf die Nominierung von EU-SpitzenkandidatInnen festlegten. Unter den ChristdemokratInnen gab es hingegen durchaus ausgeprägte Zweifel. Die fehlende Mehrheit von EVP und S&D nach den Europawahlen 2019 sowie die Tatsache, dass es eine substanzielle Erneuerung der EU-Abgeordneten – um rund 60 % – gab, spielten in der Dynamik der Bestellung des/der KommissionspräsidentIn ebenfalls eine nicht unwesentliche Rolle.³⁰

Auf Ebene der EU-Staats- und RegierungschefInnen gab und gibt es gänzlich unterschiedliche Herangehensweisen. Diese zeigten sich insbesondere bei der Debatte um die Einführung transnationaler Wahllisten, welche von vielen als notwendig

27) Frank Decker (2019): Für eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten und ein neues Europawahlrecht: Wege und Irrwege der Demokratie in der EU: In: Der (europäische) Föderalist.

28) Hrbek, Rudolf (2019): Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019-2024. In: integration 3/2019.

29) <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20180202IPR97026/europawahl-2019-parlament-wird-am-prinzip-des-spitzenkandidaten-festhalten>

30) Members of the European Parliament from February 2020 | European Parliamentary Research Service Blog (eprthinktank.eu)



ge Ergänzung zum SpitzenkandidatInnen-Verfahren eingeschätzt werden. Bislang können die von den europäischen Parteienfamilien nominierten SpitzenkandidatInnen lediglich in ihrem Herkunftsland, aber nicht europaweit, gewählt werden. Mit transnationalen Listen hätte jede europäische Parteienfamilie automatisch einen/eine SpitzenkandidatIn, der/die für alle EuropäerInnen wählbar wäre.³¹ Die WählerInnen hätten dadurch zwei Stimmen zu vergeben: Eine Stimme für eine/n KandidatIn einer im jeweiligen Mitgliedsland kandidierenden nationalen Partei und eine Stimme für eine/n KandidatIn einer europäischen Partei.³²

Der französische Präsident Emmanuel Macron setzte sich ab 2017 klar für die Einführung transnationaler Listen ein. In einer Rede vor der Sorbonne im September 2017 forderte er deren Einführung als Reaktion auf den Brexit. Die Idee war, einen Teil der insgesamt 73 aufgrund des Brexit frei werdenden Sitze im Europäischen Parlament für transnationale Listen zu verwenden und somit dieses „window of opportunity“ zu nutzen.³³ Nachdem die EVP dies im Februar 2018 verhinderte³⁴, verhärteten sich die Fronten zwischen Konservativen und Liberalen. Die Konservativen setzten sich zwar für das SpitzenkandidatInnen-Verfahren ein, lehnten aber transnationale Listen ab. Die Liberalen hingegen sahen ohne transnationale Listen - und vor dem Hintergrund der geplanten Zusammenarbeit mit Macrons Bewegung „La République en Marche“ im Europäischen

Parlament - plötzlich auch keinen Grund mehr, das SpitzenkandidatInnen-Verfahren noch weiter aktiv zu unterstützen.³⁵

Macron sprach sich nun offen gegen das SpitzenkandidatInnen-Verfahren aus: „Es sei nicht der richtige Weg und erst dann sinnvoll, wenn es länderübergreifende KandidatInnenlisten für die Europawahl gebe.“³⁶ Auch die vier „Visegrád-Staaten“ – Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei – zählten zu den prominentesten GegnerInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens. Während es Macron dabei um etwaigen eigenen Einfluss und taktische politische Überlegungen ging³⁷, standen die traditionell europaskeptischen Länder der Visegrád-Gruppe weiteren Schritten in Richtung einer Demokratisierung und stärkeren Vergemeinschaftung der EU grundsätzlich skeptisch gegenüber.³⁸

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte stets, dass bei der Wahl des/der KommissionspräsidentIn der Europäische Rat ein Mitspracherecht behalten müsse.³⁹ Es schien jedoch, als ob Merkel sich nicht so recht festlegen wollte. Sie zweifelte zwar die Sinnhaftigkeit des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens an, betonte aber gleichzeitig ihre Loyalität gegenüber Manfred Weber, dem Spitzenkandidaten der EVP bei den Europawahlen 2019. Sollte die EVP stärkste Kraft werden, könne dieser mit ihrer Unterstützung rechnen.⁴⁰

31) Julian Rappold (2019): Noch nicht ausgemustert: Gezielte Reformen können das Spitzenkandidaten-Verfahren wieder erfolgreich machen. In: Der (europäische) Föderalist.

32) https://www.deutschlandfunk.de/umstrittener-vorschlag-laenderuebergreifende-listen-fuer.795.de.html?dram:article_id=409291

33) https://www.deutschlandfunk.de/transnationale-listen-wenn-die-kanzlerin-orakelt.795.de.html?dram:article_id=419578

34) <https://www.votewatch.eu/blog/bad-news-for-macron-as-majority-of-policymakers-opposed-transnational-lists-for-ep-elections/>

35) Der Europäische Föderalist (Nov. 2019): Reform des Spitzenkandidaten-Verfahrens: Serienauftakt.

36) <https://www.n-tv.de/politik/Das-Modell-der-EU-Spitzenkandidaten-wackelt-article21042970.html>

37) Seine Formation „La République en Marche“ hatte sich vor den Europawahlen 2019 noch keiner europäischen Partei angeschlossen und hätte deshalb auch keine Mitsprachemöglichkeit bei der Nominierung der SpitzenkandidatInnen gehabt.

38) <https://www.foederalist.eu/2018/02/neue-debatte-spitzenkandidaten-verfahren-europawahl-2019.html>

39) Der Europäische Föderalist (Nov. 2019): Reform des Spitzenkandidaten-Verfahrens: Serienauftakt.

40) <https://www.sueddeutsche.de/politik/merkel-weber-europawahl-1.4448875> & <https://www.n-tv.de/politik/Das-Modell-der-EU-Spitzenkandidaten-wackelt-article21042970.html>



Zu den klaren BefürworterInnen des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens zählte der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz. Vor den Europawahlen 2019 bekannte er sich zum SpitzenkandidatInnen-Verfahren und sicherte Manfred Weber seine Unterstützung zu: *„Ich halte es für richtig, dass es dieses Modell gibt“* [...] *„Wir brauchen eine europäische Ebene, die näher an der Bevölkerung ist“*. Daher sollen die EU-BürgerInnen *„möglichst viel Mitsprache“* erhalten und bei den Europawahlen 2019 nicht nur das EU-Parlament, sondern auch den/die KommissionspräsidentIn *„zumindest indirekt wählen“*.⁴¹

Schließlich forderte nunmehr auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer ersten Rede vor dem Plenum des Europäischen Parlaments *„neuen Schwung für die Demokratie in Europa“*. Nach dem Zerwürfnis bei den letzten Europawahlen war sie bemüht, einen Schritt auf das EU-Parlament zuzugehen, indem sie sich dezidiert für eine Beibehaltung und Verbesserung des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens sowie für die Einführung transnationaler Wahllisten aussprach: *„Darüber hinaus möchte ich, dass wir gemeinsam daran arbeiten, das Spitzenkandidaten-System zu verbessern. Wir müssen es für mehr Wähler klarer sichtbar machen und wir müssen länderübergreifende Listen bei den Europawahlen als ergänzendes Instrument der europäischen Demokratie thematisieren.“*⁴²

Bräuchte es für eine Reform des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens eine Vertragsänderung?

Für eine Reform des SpitzenkandidatInnen-Verfahrens bräuchte es nicht notwendigerweise eine Änderung der EU-Verträge. Diese wäre in der ak-

tuellen europapolitischen Gemengelage auch bis zu den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 nicht realisierbar. Es gäbe aber genug Spielraum für Reformen im Rahmen der bestehenden Verträge, die mit ausreichend politischem Willen und genügend Vorlaufzeit vor den nächsten Europawahlen verabschiedet werden könnten.⁴³ Um eine neue Ernennungsprozedur des/der KommissionspräsidentIn rechtlich zu verankern, wäre eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat ausreichend. Auch die Einführung transnationaler Listen würde nicht zwangsläufig eine Vertragsänderung erfordern, lediglich die Abänderung des EU-Wahlrechts.⁴⁴

„Es gäbe aber genug Spielraum für Reformen im Rahmen der bestehenden Verträge, die mit ausreichend politischem Willen und genügend Vorlaufzeit vor den nächsten Europawahlen verabschiedet werden könnten.“

Schlussfolgerungen

Obwohl das Ergebnis der Europawahlen 2019 bei der Ernennung der EU-Kommissionspräsidentin letztlich nicht berücksichtigt wurde, sollte das SpitzenkandidatInnen-Verfahren nicht aufgegeben werden. Die Grundidee dahinter, nämlich die Europawahlen an die Kommissionspräsidentschaft zu koppeln und damit die demokratische Legitimation der EU als Ganzes zu erhöhen, ist als eine von vielen dringend nötigen und zukunftsweisenden Reformen auf EU-Ebene zu werten. Darüber hinaus wäre es insbesondere für das Europäische Parlament, wenn nicht sogar für die EU insgesamt, ein erheblicher Gesichts- und Vertrauensverlust, wenn man das SpitzenkandidatInnen-Verfahren nach dem Fiasko

41) <https://kurier.at/politik/ausland/sebastian-kurz-oevp-will-fuer-eu-spitzenkandidat-weber-laufen/400110317>

42) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_19_4230

43) Julian Rappold (2019): Noch nicht ausgemustert: Gezielte Reformen können das Spitzenkandidaten-Verfahren wieder erfolgreich machen. In: Der (europäische) Föderalist.

44) Sophia Russack (2020): How to appoint a commission president. In: Deliberative Democracy in the EU: Countering Populism with participation and debate.



der letzten Europawahlen auf die Müllhalde der Geschichte werfen würde.

Das Verfahren sollte allerdings Hand in Hand gehen mit einer EU-Wahlrechtsreform, um auch auf einem festen Fundament zu stehen. Wenngleich bis dato nicht mehrheitsfähig, wäre die Einführung transnationaler Wahllisten eine wichtige Ergänzung. Es sollten daher weitere Anstrengungen unternommen werden, für diese Reformidee zu werben und kompromissfähige Mehrheiten zu finden, denn sie würden letztlich auch den europäischen Parteien eine prononciertere Rolle bei der Auswahl der Europawahl-KandidatInnen einräumen. Dies würde nicht nur die Loyalität der Europaabgeordneten gegenüber ihren europäischen Parteien erhöhen, sondern zudem die Europawahlen insgesamt ein Stück weit aus dem nationalstaatlichen Rahmen herausholen. Eine Kombination mit transnationalen Wahllisten könnte das SpitzenkandidatInnen-Verfahren entscheidend verbessern.⁴⁵

45) Charles Goerens (2020): Wissen, wer was tun wird: Transnationale Listen können das Spitzenkandidaten-System retten. In: Der (europäische) Föderalist.



Über die AutorInnen

Mag.a Johanna Edthofer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektmanagerin an der ÖGfE. Sie studierte Politikwissenschaft an der Universität Wien, sowie am Institut d'études politiques de Paris. Sie ist verantwortlich für die Wanderausstellung EUROPA #wasistjetzt und das Abstimmungsmonitoring der österreichischen Abgeordneten zum Europäischen Parlament.

Kontakt: johanna.edthofer@oegfe.at

Mag. Paul Schmidt (*1975) ist seit September 2009 Generalsekretär der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE). Davor war er für die Oesterreichische Nationalbank in Wien und in Brüssel tätig. Er studierte Internationale Beziehungen, Politikwissenschaften und Publizistik an Universitäten in Österreich, Spanien sowie den USA und ist Alumni der Diplomatischen Akademie in Wien.

Kontakt: paul.schmidt@oegfe.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jener Organisation, für die die AutorInnen arbeiten, überein.

Schlüsselwörter

SpitzenkandidatInnen-Verfahren, EU-Parlament, Rat der EU, EU-Kommission, Wahlen, Demokratisierung

Zitation

Edthofer, J., Schmidt, P. (2021). *Die Zukunft des EU-SpitzenkandidatInnen-Verfahrens*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 04'2021

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt

Verantwortlich: Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999

E-Mail: policybriefs@oegfe.at

[Website - ÖGfE Policy Briefs](http://www.oegfe.at)