

Mehr als nur Spitzenkandidaten

Der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission

Nicolai von Ondarza

Die Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) im Mai 2014 bringen ein Novum mit sich, mit dem der Lissabonner Vertrag die demokratische Legitimation in der EU stärken sollte: Der Europäische Rat muss bei seinem Vorschlag für den Präsidenten der Europäischen Kommission erstmals den Ausgang der Parlamentswahlen berücksichtigen. Vor allem muss der Kandidat oder die Kandidatin dann auch die Mehrheit des Parlaments hinter sich vereinen. Dabei geht es nur vordergründig darum, ob sich einer der von den europäischen Parteien aufgestellten Spitzenkandidaten – insbesondere Martin Schulz auf Seiten der Sozialdemokraten (SPE) oder Jean-Claude Juncker für die Europäische Volkspartei (EVP) – durchsetzen wird. Im Hintergrund tobt vielmehr ein Machtkampf zwischen Parlament und nationalen Regierungen um die Kontrolle der Agenda der EU.

Die Europäische Kommission ist das Schlüsselorgan für die Agendasetzung in der EU. Mit ihrem Initiativmonopol sowie ihren Aufgaben in der Marktregulierung, der Umsetzung von EU-Rechtsakten und der Kontrolle der Mitgliedstaaten vereint die Kommission Legislativ-, Exekutiv- und Regulativaufgaben in sich. Ihre 33 Generaldirektionen, ein Kommissar (bzw. eine Kommissarin) pro Mitgliedstaat sowie ein Apparat von knapp 23 000 Mitarbeitern (2013) sind zugleich notwendig für die Verwaltung der EU in nahezu allen Politikbereichen.

Trotz oder wegen dieser Aufgabenvielfalt und des administrativen Unterbaus ist die Kommission im politischen System der EU in den letzten Jahren massiv unter Druck geraten. Auf der einen Seite haben die Staats- und Regierungschefs im Europäi-

schen Rat vor allem in der Schuldenkrise die politischen Richtungsentscheidungen in der EU getroffen, und der Lissabonner Vertrag hat das Europäische Parlament in der Gesetzgebung deutlich gestärkt. Auf der anderen Seite steht die Kommission im Zentrum der Kritik an der EU. Sie sei zu bürokratisch, mit ihrem Prinzip »Ein Kommissar pro Mitgliedstaat« zu groß und ineffizient sowie auch zu undemokratisch, da sie anders als nationale Regierungen nicht auf eine Parlamentsmehrheit angewiesen ist.

Mehrdeutige Vertragsvorgaben, eindeutige politische Bekenntnisse

Die Europawahlen 2014 und die danach anstehende Neubesetzung der politischen Führungsämter der EU bilden den recht-

lichen wie politischen Rahmen für eine Neuausrichtung der Kommission. Grundlage hierfür ist der Lissabonner Vertrag, laut dem der Kommissionspräsident erstmals von der Mehrheit des Europäischen Parlaments gewählt wird. Allerdings obliegt der Vorschlag für diese Wahl den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, die das Ergebnis der EP-Wahlen lediglich »berücksichtigen« müssen (Art. 17 [7] EUV). Diese Nominierung benötigt eine qualifizierte Mehrheit im Europäischen Rat. Ein einzelner Mitgliedstaat (etwa Großbritannien, dessen Regierung das Verfahren ablehnt) reicht also nicht aus, um einen Kandidaten bzw. eine Kandidatin zu blockieren. Dies lässt der Politik erheblichen Interpretationsspielraum.

In Brüssel hat sich zunächst die Auffassung des Parlaments durchgesetzt. Nach Zögern haben alle größeren europäischen Parteifamilien eigene Spitzenkandidaten oder -kandidatinnen für die Europawahl aufgestellt. Damit haben sie sich unzweideutig dafür ausgesprochen, dass der Spitzenkandidat bzw. die -kandidatin der Partei, welche die Wahlen gewinnt, Kommissionspräsident bzw. -präsidentin wird. Mit Zustimmung ihrer nationalen Parteiführungen, also in vielen Fällen auch der Staats- und Regierungschefs, machen in erster Linie die Kandidaten der beiden großen Fraktionen mit diesem Anspruch europaweit Wahlkampf. Umfragen sagen ein sehr knappes Rennen voraus. Wegen der erwarteten Zuwächse bei fundamental EU-kritischen Parteien (siehe SWP-Aktuell 7/2014) dürfte eine Mehrheit im Parlament nur in einer großen Koalition aus EVP und SPE möglich sein, also den Parteien, die 21 der 28 Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat stellen. Daher haben vorab insbesondere die Fraktionen der EVP und SPE bekräftigt, auch bei einem knappen Wahlsieg den Spitzenkandidaten der dann größten Fraktion als nunmehr demokratisch legitimiert zum Kommissionspräsidenten wählen zu wollen.

Mit ihrer Berufung auf die demokratische Legitimation verfolgen die Fraktionen

im EP aber auch ein klares machtpolitisches Ziel: Durch die Wahl des Kommissionspräsidenten soll die Kommission dauerhaft an eine Parlamentsmehrheit gebunden und so das politische System der EU parlamentarisiert werden.

Das Verfahren als Machtfrage

Dies ist eine klare Herausforderung an die nationalen Regierungen. In der Folge hat besonders der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, öffentlich in Frage gestellt, ob der Europäische Rat automatisch den Spitzenkandidaten bzw. die -kandidatin der nach den Wahlen größten Partei im EP für das Amt des Kommissionspräsidenten nominieren sollte.

Insgesamt ist die Distanz zwischen dem Rat der EU und dem Europäischen Rat einerseits und der Kommission andererseits in der letzten Legislaturperiode deutlich gewachsen. Die Mitgliedstaaten werfen der Kommission vor, sich zu sehr an den Wünschen des Parlaments zu orientieren. Besonders augenfällig wurde dies etwa bei den Verhandlungen über den Mehrjährigen Finanzrahmen in den Jahren 2012/13. Sowohl Kommission als auch Parlament traten energisch für Erhöhungen im EU-Haushalt ein. Angesichts nationaler Haushaltskürzungen lehnten die meisten Mitgliedstaaten dies jedoch als unrealistisch und nicht zu vermitteln ab. Vehement wandten sie sich auch gegen die von Parlament und Kommission vorangetriebenen Pläne für weitreichende Souveränitätstransfers in der Wirtschafts- und Währungspolitik.

Das Verhalten der nationalen Regierungen gegenüber der Kommission in der letzten Legislaturperiode war demnach auch von einem völlig anderen Leitbild als dem einer parteipolitischen gewählten »Regierung« geprägt, wie sie den Parlamentspitzen vorschwebt. Denn auf der einen Seite brauchen die nationalen Regierungen die Verwaltungsstrukturen der Kommission, um politische Initiativen der EU durchzusetzen und gegenseitig die Einhaltung der

EU-Verträge zu garantieren. Vor allem was die europäische Schuldenkrise und damit verbundene Reformen wirtschaftspolitischer Koordinierung betrifft, haben die Mitgliedstaaten der Kommission zwar neue Kontrollaufgaben übertragen, aber gezielt neue politische Kompetenzen verwehrt. So ist sie nun die zentrale Kontrollinstanz im Europäischen Semester. In dessen Rahmen prüft sie nationale Haushalte, evaluiert wirtschaftliche Reformprogramme und schlägt neue Reformprojekte vor. Auch die Kontrolle der Rechtsstaatlichkeit in den Mitgliedstaaten soll sie übernehmen.

Auf der anderen Seite haben die Mitgliedstaaten im Allgemeinen und die Staats- und Regierungschefs im Besonderen die politischen Aufgaben der Kommission immer mehr beschnitten. In den letzten fünf Jahren verging kein Europäischer Rat oder Eurogipfel ohne umfängliche Aufträge an die Kommission, neue Initiativen auszuarbeiten, oft mit genauen politischen Vorgaben. Damit okkupiert der Europäische Rat de facto immer stärker das Vorschlagsrecht der Kommission. Diese soll schrittweise zu einem parteipolitisch neutralen »Schiedsrichter« und Umsetzer unter Kontrolle des Rates entwickelt werden.

Kurzum: Bei der Auslegung des Verfahrens zur Wahl des Kommissionspräsidenten bzw. der -präsidentin sind die persönliche Eignung oder die politisch-inhaltlichen Prioritäten der Kandidaten und Kandidatinnen politisch nur von untergeordneter Bedeutung. Was hingegen Kontrolle und Ausrichtung der Kommission angeht, stehen sich nationale Regierungen und Parlament vielmehr machtpolitisch diametral gegenüber. Auch wenn der öffentliche Druck steigt, sich zum Spitzenkandidatenprozess zu bekennen, werden manche Staats- und Regierungschefs dafür werben, das Parlament mit einem Gegenkandidaten oder einer -kandidatin aus ihren Reihen zu brüskieren. Es droht eine offene Machtprobe, welche die EU auf Monate lähmen und ihre demokratische Legitimation stark beschädigen könnte.

Ein trilateraler »Koalitionsvertrag« für die EU

Um dies zu vermeiden, sollte die Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten von Verhandlungen zwischen Rat und Parlament begleitet werden. Ziel sollte sein, den eigentlichen Streit um Kontrolle und Ausrichtung der Kommission beizulegen. Ein Mittel hierfür wäre, die künftige Zusammenarbeit zwischen Kommission, Parlament und Rat zu Beginn der nächsten Legislaturperiode auszuhandeln und in einem interinstitutionellen Abkommen zu fixieren.

Dieser Vorschlag setzt bei der Praxis der »Rahmenabkommen« an, die bis dato bilateral von Kommission und Parlament geschlossen wurden, zuletzt 2010 nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags. Die Rahmenabkommen wurden jeweils parallel zur Wahl der Kommission ausgehandelt. Deshalb hatte das Parlament einen wirksamen Hebel, um seine Interessen durchzusetzen und seine Kontrolle über die Kommission erheblich auszudehnen. Vielen Mitgliedstaaten ging das jedoch zu weit, so dass sie sich zuletzt 2010 weigerten, dem Zweierabkommen beizutreten. 2014 hat das Parlament nun in einer Resolution angeboten, das Rahmenabkommen in eine trilaterale Abmachung zu überführen. Gleichzeitig sprachen sich im Rat unter anderem die Niederlande dafür aus, dass dieser sich im Nachgang zu den Wahlen direkt an Verhandlungen beteiligen solle.

Die Aushandlung eines solchen Abkommens bietet die Möglichkeit, direkt nach den Wahlen einen die EU lähmenden institutionellen Machtkampf zwischen Parlament und Staats- und Regierungschefs zu verhindern. Stattdessen könnte die Nominierung eines der Spitzenkandidaten durch den Europäischen Rat in einen größeren Kompromiss eingebunden werden. Im Gegensatz zu früheren Rahmenabkommen könnte darin neben technischen – aber oft machtpolitisch entscheidenden – Details auch das politische Rahmenprogramm für die nächste Legislaturperiode im Sinne eines »Koalitionsvertrags« zwischen den drei Institutionen vereinbart werden.

Ein solches trilaterales Abkommen müsste parallel zur Wahl der neuen Kommission möglichst mit dem designierten Kommissionspräsidenten bzw. der -präsidentin ausgehandelt werden. In dreifacher Hinsicht erfordert es Kompromissbereitschaft: Erstens sollten die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zu ihren parteipolitischen Zusagen stehen und den Spitzenkandidatenprozess akzeptieren. Gleichzeitig ließen sich Distanz und Vertrauensverlust der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission reduzieren, indem die Regierungen von Anfang an enger in die Planungen für die nächste Legislaturperiode einbezogen werden. Auf diese Weise sollte klargestellt werden, dass die Kommission auch bei Wahl eines der Spitzenkandidaten nicht einseitig vom Parlament, sondern gleichermaßen von den Mitgliedstaaten getragen werden muss.

Diese klare Koppelung muss zweitens auch das EP akzeptieren. Langfristig würde es aber auch durch einen solchen Koalitionsvertrag gewinnen, indem es nicht nur technisch, sondern vor allem politisch-inhaltlich über die Ausrichtung der nächsten Kommission mitbestimmt. Damit würde sich die Legislativplanung der Gesetzgebung annähern, in der mittlerweile das Parlament gleichberechtigter Gesetzgeber neben den Mitgliedstaaten im Rat ist.

Drittens kommen die größten Herausforderungen auf die nächste Kommission zu. Ihre Reform sollte neben den politischen Prioritäten im Mittelpunkt eines solchen Koalitionsvertrags stehen. Mit der Aussicht auf Legitimation durch den Europäischen Rat und das EP müsste der nächste Kommissionspräsident bzw. die -präsidentin bereits in den Verhandlungen die Quadratur des Kreises bewerkstelligen: Die Kommission müsste so umgestaltet werden, dass Aufgaben, die politische Neutralität erfordern (wie die Bankenabwicklung), glaubwürdig institutionell von ihren politischen Kompetenzen (wie die Gesetzgebungsinitiative) getrennt werden.

Ausblick

Bei den Europawahlen 2014 werden wichtige Weichen für die Europäische Union gestellt. Zunächst kommt es vor allem auf Wahlbeteiligung und Wahlentscheidung der europäischen Bürger an. Doch auch der Umgang mit dem Wahlergebnis wird die Handlungsfähigkeit und das öffentliche Ansehen der EU maßgeblich prägen. Die derzeitige politische Konstellation erlaubt zwei deutlich divergierende Szenarien:

Auf der einen Seite können der Europäische Rat und das EP eine Machtprobe über die Wahl der Spitzenkandidaten austragen. So könnten sich die Staats- und Regierungschefs entschließen, die Spitzenkandidaten zu ignorieren und eine dritte Person aus ihren Reihen als Kommissionspräsidenten zu nominieren. Dennoch muss diese eine Mehrheit im Parlament finden. Angesichts des Machtkampfes dürfte dies schwierig werden, auch wenn die Kandidaten persönlich geeignet sind. Kommt keine Mehrheit im Parlament zustande, muss der Europäische Rat monatlich einen neuen Kandidaten vorschlagen, bis eine Einigung erzielt wird. Ohne neue Kommission wäre die EU weitgehend handlungsunfähig. Selbst bei einer späteren Verständigung wäre die Zusammenarbeit der EU-Institutionen nachhaltig gestört.

Um eine solche Blockade zu vermeiden, sollten die Spitzen von EP und Mitgliedstaaten schon vor der ersten Nominierung im Europäischen Rat beginnen, über einen trilateralen Koalitionsvertrag zu verhandeln. Das Prinzip von Koalitionsverträgen ist den Bevölkerungen der meisten EU-Mitgliedstaaten vertraut. Daher sollte es möglich sein, ihnen glaubwürdig zu vermitteln, warum die Kandidaten nach den Wahlen zunächst eine Mehrheit und ein gemeinsames Programm finden müssen. Sowohl das EP als auch die Mitgliedstaaten müssen dafür jedoch kompromissbereit sein. Die deutschen Abgeordneten und die Bundesregierung mit ihrer exponierten politischen Stellung im Europäischen Rat könnten einen entscheidenden Beitrag zu einer solchen konstruktiven Lösung leisten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364