

EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU

*Thomas Christiansen**

Die Europawahl im Jahr 2014 wurden von der Presseabteilung des Europäischen Parlaments als ein Ereignis beworben, beim dem es diesmal um mehr ging.¹ Eine Reihe offensichtlicher Gründe gab Anlass zu der Annahme, dass die Dinge diesmal wirklich anders sein würden, wobei die Krise in der Eurozone ganz oben auf der Liste stand. Die Krise spaltete sowohl die Eliten als auch die Bürger in der Frage, welches der beste Weg ist, mit den Gefahren von Staatsbankrotten in einigen Mitgliedstaaten, der Notwendigkeit von ‚bail-outs‘ und den damit verbundenen Strukturreformen in den Schuldnerländern umzugehen. Entlang dieser Fragen zeigten sich deutliche Risse innerhalb des europäischen Gemeinwesens. Der Vorwurf, dass ein Großteil des Krisenmanagements in einer technokratischen und/oder intergouvernementalen Art und Weise, ohne ausreichende demokratische Legitimation, gehandhabt wurde, bedeutete, dass die europäischen Wähler 2014 erstmals über ein wirklich gesamteuropäisches Thema abstimmen konnten, welches die Mehrheit von ihnen auf die eine oder andere Weise direkt betraf.

Eine andere Deutung des offiziellen Slogans, dass es um mehr gehe, mag dem Wunsch entsprungen sein, dass – vielleicht aufgrund der allgemeinen Aufregung über die Krise – die Wahlbeteiligung steigen und der jahrzehntelange Trend einer sinkenden Wahlbeteiligung umgekehrt werde könne. Das Europäische Parlament, weithin als der Gewinner der letzten Vertragsreform betrachtet, benötigte diese Trendumkehr, um die eigene nachlassende Legitimität zu stärken.

Der offizielle Grund jedoch, warum erwartet wurde, dass die Wahl 2014 anders sein würde, war die Tatsache, dass mit in Kraft treten des Vertrags von Lissabon das Berufungsverfahren für den Präsidenten der Europäischen Kommission geändert wurde. Art. 17 Abs. 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sieht nun vor, dass der Europäische Rat bei seinem Vorschlag für einen Kandidaten „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“ „berücksichtigt“ und dieser anschließend vom Europäischen Parlament „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ gewählt wird.

Obwohl dies, oberflächlich betrachtet, nur kleine Änderungen gegenüber dem früheren Verfahren waren – die Zustimmung des Parlaments war auch zuvor für die Ernennung des vom Rat vorgeschlagenen Kandidaten notwendig – hatten sie einen signifikanten Einfluss auf den Charakter der Wahlkampagnen, die Wahl des Kommissionspräsidenten und die Dynamik der interinstitutionellen Beziehungen, möglicherweise auf Jahre hinaus. Besonders bemerkenswert ist, dass die Vertragsreform den Europäischen Parteienfamilien die Möglichkeit eröffnete, Spitzenkandidaten für die Wahl des Kommissionspräsidenten zu

* Prof. Dr. Thomas Christiansen, Universität Maastricht.

1 Der deutsche Slogan war „Die Europawahl 2014: Diesmal geht’s um mehr“, während die englische Übersetzung lautete: „The 2014 European elections: this time it’s different“. Vgl. Europäisches Parlament: The 2014 European elections: this time it’s different, Pressemitteilung, 11.2.2014; Europäisches Parlament: Die Europawahl 2014: Diesmal geht’s um mehr – 400 Millionen Europäer wählen das neue Europäische Parlament und die neue EU-Exekutive, Pressemitteilung, 11.2.2014.

präsentieren, und so die europäischen Wähler erstmals nicht nur die Zusammensetzung der Legislative, sondern auch die Führung der europäischen Exekutive bestimmen konnten.

Durch die erstmalige Kür von europaweiten Spitzenkandidaten könnte mit der Wahl 2014 tatsächlich eine neue Zeit in der europäischen Politik begonnen haben, in der Wechsel der politischen Führung das Ergebnis von Wahlen und nicht von Verhandlungen hinter verschlossenen Türen sind. Anders ausgedrückt, bei diesen Wahlen ging es nicht nur erstmals um wirklich mehr, sondern sie könnten auch den Charakter des politischen Wettbewerbs grundlegend verändert und eine tektonische Verschiebung in den interinstitutionellen Beziehungen bewirkt haben, vergleichbar mit der Einführung der Direktwahl 1979.

In diesem Beitrag werden das neue Verfahren und sowohl dessen Ursprung als auch die unmittelbaren Auswirkungen analysiert. Zunächst werden dazu die treibenden Kräfte hinter der Einführung von Spitzenkandidaten vorgestellt, wobei das Zusammenspiel von strukturellen Faktoren und Akteurshandeln im Vorfeld der Wahl untersucht wird. Der nachfolgende Abschnitt ist den Erfahrungen mit dem neuen System während der Europawahl gewidmet und bewertet deren Ausgang im Zusammenhang mit den ihr vorausgehenden Wahlkampagnen. Die tatsächlichen Erfahrungen werden anschließend im Vergleich zu den (hohen) Erwartungen einiger Beobachter und Unterstützer der Spitzenkandidaten-Kür sowie den Grenzen dieser Innovation diskutiert. In dem nachfolgenden Abschnitt werden die Auswirkungen des neuen Verfahrens anhand der inneren Dynamiken des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission sowie anhand der interinstitutionellen Beziehungen in der Zeit unmittelbar nach der Wahl analysiert. Im Fazit werden schließlich die nachhaltigen Folgen dieser Entwicklungen im Kontext der gegenwärtigen Phase der EU-Politik betrachtet.

Erklärungen für den sich wandelnden Charakter der Europawahl

Der bereits erwähnte Hauptgrund für die Entstehung des neuen Verfahrens ist eine Änderung der primärrechtlichen Grundlage der Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Vertragsreform von Lissabon im Jahr 2007 beziehungsweise deren Inkrafttreten am 1. Dezember 2009. Tatsächlich bedeutet die neue Formulierung des Art. 17 EUV, in den die Idee der *Wahl* des Kommissionspräsidenten eingeführt wurde, nicht nur eine starke symbolische Veränderung des früheren Verfahrens. Bisher bedurfte die Ernennung des Kommissionspräsidenten durch den Rat nur der *Zustimmung* des Europäischen Parlaments. Im Kontext der latenten interinstitutionellen Rivalität zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, entstand so auch eine neue Möglichkeit für das Parlament, seine Macht weiter auszubauen.

Es ist jedoch wichtig herauszustellen, dass aus mehreren Gründen, die später erläutert werden, die Änderung in Art. 17 EUV nicht automatisch zur Einführung von Spitzenkandidaten für die Europawahl geführt hat, so als wäre dies unvermeidlich gewesen. Die Änderung des Vertragstextes war nicht so weitreichend, da das Parlament de facto bereits die Möglichkeit gehabt hätte, den Kommissionspräsidenten zu wählen. Mit einer geschickt gewählten, kohärenten und beharrlichen Strategie hätte es gegenüber dem Europäischen Rat das gleiche Ergebnis auch ohne diese Änderung des Wortlauts im Vertrag erreichen können.

Die Vertragsbestimmung, der zufolge der Europäische Rat bei seinem Vorschlag eines Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten „das Ergebnis der Wahlen zum

Europäischen Parlament² berücksichtigt, ist in jedem Fall offen für Interpretationen. Nicht nur erlaubt die Formulierung unterschiedliche Auslegungen was unter Ergebnis zu verstehen ist (absolute oder einfache Mehrheiten, die größten Parteien, Koalitionsbildungen, vielleicht sogar die Wahlbeteiligung), sondern auch die Bedeutung des Ausdrucks „unter Berücksichtigung“ ist umstritten. In einigen Bereichen der EU-Entscheidungsfindung ist die Notwendigkeit, etwas zu berücksichtigen (zum Beispiel im Fall der Stellungnahmen der Komitologie-Ausschüsse an die Europäische Kommission) für den Empfänger nicht bindend.³ Wie die Streitigkeiten in der Zeit nach der Wahl zeigten, ist dieser Abschnitt des Vertrags interpretationsoffen und während in dieser Zeit die Streitfrage politisch geklärt wurde, bleibt die Rechtslage weiterhin ungeklärt. Der Art. 17 Abs. 7 EUV eignet sich jedenfalls nicht für die teleologische Auslegung, dass es unweigerlich zu Spitzenkandidaten und der Wahl des Kommissionspräsidenten habe kommen müssen.

Stattdessen ist der Artikel als ein Beispiel für einen unvollständigen Vertrag anzusehen, bei dem sich die Verhandlungspartner während des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union und den nachfolgenden Regierungskonferenzen nicht über das genaue Ernennungsverfahren des Kommissionspräsidenten einigen konnten und als Ergebnis eine vage Formulierung erhalten blieb, die zu gegebener Zeit zu sich widersprechenden Interpretationen führt.⁴ Wie auch in anderen Bereichen der EU-Politik zu beobachten ist, öffnen diese unvollständigen Vertragsbestimmungen die Möglichkeit für interstitiellen Wandel („interstitial change“⁵), also Chancen für institutionelle Akteure, sich die Unklarheit zu Nutze zu machen und ihre eigene Macht und Kompetenzen zu erweitern.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Erfahrungen des Jahres 2014 nicht nur auf den neuen Vertragsbestimmungen basieren, sondern auch auf dem langjährigen Engagement von Anhängern eines stärker parlamentarischen, wenn nicht gar föderalen, Europas.⁶ Dieses Engagement ging der Vertragsänderung von Lissabon voraus und beeinflusste die Debatten bis zum und während des Europäischen Konvents. Solch ein positiver Effekt auf die Erarbeitung des Vertrags kam auch von der Europäischen Volkspartei (EVP), welche auf ihrem Kongress in Estoril im Oktober 2002 forderte, dass das Europäische Parlament mit Mehrheitsbeschluss seine Zustimmung erteilen oder verweigern kann.⁷ Der begrenzte Platz erlaubt kein vollständiges „process-tracing“ der entsprechenden Vertragspassagen, aber bereits dieses Beispiel zeigt, dass das neue Verfahren des Jahres 2014 nicht das Ergebnis eines plötzlichen und abrupten Wechsels war, sondern das Ergebnis eines schrittweisen Anpassungsprozesses über mehrere Vertragsrevisionen hinweg. Dieser begann, so lässt sich argumentieren, bereits mit der Regierungskonferenz von 1996 und der Synchronisation der Legislaturperioden des Europäischen Parlaments und der Amtszeiten der Kommission.⁸ Die Änderungen, die sich aus dem Vertrag von Lissabon ergeben, so bedeutsam sie auch sind, müssen im Zusammenhang mit diesem langfristigen

2 Art. 17 Abs. 7 EUV.

3 Vgl. Thomas Christiansen/Mathias Dobbels: Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts, in: *European Law Journal* 1/2013, S. 42-56.

4 Vgl. Henry Farrell/Adrienne Héritier: Introduction: Contested competences in the European Union, in: *West European Politics* 2/2007, S. 227-243.

5 Adrienne Héritier et al. (Hrsg.): *Contested Competences in Europe: Incomplete Contracts and Interstitial Institutional Change*, Sonderband *West European Politics* 2/2007.

6 Vgl. Martin Westlake: This may not be what Lisbon wanted, but this was what Lisbon got, Paper präsentiert am European Institute der London School of Economics and Political Science, London, 28.11.2014.

7 EVP: Eine Verfassung für ein starkes Europa, Estoril, 18.10.2002, Ziff. 47.

8 Vgl. Desmond Dinan: *The Commission and the reform process*, in: Geoffrey Edwards (Hrsg.): *The Politics of European Treaty Reform*, London 1997, S. 188-211, hier S. 199.

Prozess der Vertragsreform gesehen werden, der die Union schrittweise an den Punkt führte, an dem die Schaffung eines neuen Systems des politischen Wettbewerbs möglich wurde.⁹

Die bisherigen Beobachtungen hatten die sich verändernden strukturellen Rahmenbedingungen im Blick, die die Einführung einer Innovation wie die der Spitzenkandidaten im Jahr 2014 ermöglichten. Eine solche Veränderung der Opportunitätsstrukturen war jedoch nur eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für den beschriebenen Wandel, da eine Änderung des Status quo ante auch ein entsprechendes Akteurshandeln erforderte. Bei der Suche nach den dafür verantwortlichen Akteuren müssen sowohl individuelle als auch institutionelle Akteure in diesem Prozess berücksichtigt werden.

Unter den institutionellen Akteuren muss sicherlich das Europäische Parlament gewürdigt werden. Denn es war das Parlament beziehungsweise in seinem Namen handelnde einzelne Politiker, die zum Großteil für seinen im Laufe der Zeit gewachsenen Einfluss verantwortlich sind. Dazu gehören nicht nur die verschiedenen formellen Vertragsänderungen, bei denen meistens das Europäische Parlament zu den ‚Gewinnern der Vertragsreform‘ gehörte¹⁰ – zuletzt bei der jüngsten Reform in Lissabon.¹¹ Das Europäische Parlament hat auch in den Zeiträumen zwischen den formalen Vertragsänderungen wichtige ‚Gewinne‘ erreicht. Ein eindrucksvolles Beispiel dafür sind die vom Parlament eingeführten Anhörungen der einzelnen designierten Kommissare¹² und die Verknüpfung des Zustimmungsvotums zum gesamten Kommissionskollegium – ein formales Vertragsrecht – mit der Zustimmung oder Ablehnung der einzelnen Kommissare – eine zusätzliche, informell erworbene Macht, die bei der Ernennung der letzten drei Kommissionen mit erkennbaren Folgen eingesetzt wurde.¹³

Das Europäische Parlament war ein kluger Spieler bei der Nutzung von Möglichkeiten zu interstitiellem Wandel (‚interstitial change‘). Die Art und Weise, wie die Zweideutigkeit der Formulierung in Art. 17 EUV („dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen“) von den parlamentarischen Akteuren vor und nach der Europawahl 2014 zugunsten des Europäischen Parlaments ausgenutzt wurde, ist ein weiteres Beispiel für diese Fähigkeit.¹⁴ In diesem Falle reichte das opportunistische Verhalten des Parlaments, das die Interpretationsoffenheit des Vertragstextes aktiv ausnutzte, über den politischen Bereich hinaus und wurde durch die Bemühungen des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments mit seiner Europawahlkampagne unterstützt. Diese basierte auf der Behauptung, dass im Jahr 2014 „[z]um ersten Mal [...] die Zusammensetzung des neuen Europäischen Parlaments

9 Vgl. für eine generellere Diskussion über die verfahrensorientierte Natur von primärrechtlichen Änderungen in der Europäischen Union Thomas Christiansen/Christine Reh: *Constitutionalizing the European Union*, Basingstoke 2009.

10 Vgl. zum Beispiel die Diskussion in Derek Beach: *The European Parliament in the 2000 IGC and the Constitutional Treaty negotiations: from loser to winner*, in: *Journal of European Public Policy* 2/2007, S. 1271-1292.

11 Elmar Brok/Martin Selmayr: *Der ‚Vertrag der Parlamente‘ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon*, in: *integration* 3/2008, S. 217-234.

12 Catherine Moury: *Explaining the European Parliament’s right to appoint and invest the commission*, in: *West European Politics* 3/2007, S. 367-391.

13 Vgl. Richard Corbett: *MEPs keeping the Commission in line*, in: *The Parliament Magazine*, 20.10.2014.

14 Die Mehrdeutigkeit wurde durch eine kuriose Diskrepanz zwischen den verschiedenen Sprachversionen des Vertrags verstärkt: Wo im deutschen Vertragstext steht, dass „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“ (Hervorhebung durch den Autor) berücksichtigt werden muss, steht auf im englischen Text nur „take account of the elections.“ Vielen Dank an Martin Westlake, der darauf aufmerksam machte.

darüber bestimmen [wird], wer die nächste Europäische Kommission anführen wird.“¹⁵ Auch wenn sich diese Behauptung als eine genaue Vorhersage der künftigen Entwicklung erwies, so entsprach sie zum Zeitpunkt ihrer Abfassung dennoch nicht unbedingt der formalrechtlichen Lage.

Neben der Rolle des Europäischen Parlaments als ein einheitlicher Akteur war die Art und Weise, wie die verschiedenen Fraktionen die sich darbietende Gelegenheit annahmen, um sie anlässlich der Wahl 2014 zu nutzen, von besonderer Bedeutung. Hier hatte die EVP, die in der vergangenen Legislaturperiode die größte Fraktion stellte, nicht nur eine entscheidende, sondern auch eine widersprüchliche Rolle. Die ersten Initiativen der EVP aus der Zeit vor dem Europäischen Konvent, wurden bereits zuvor erwähnt. Die EVP, auf Basis ihrer traditionell stark parlamentarischen – wenn nicht gar föderalistisch orientierten – Grundeinstellung gegenüber der Reform der Institutionen der Union, bildete zunächst die Spitze der Bewegung, die sich für die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament einsetzte, und war (unbestreitbar) der stärkste Befürworter der Einführung von Spitzenkandidaten, solange dies abstrakt diskutiert wurde.¹⁶ Doch im Vorfeld der Wahl 2014, angesichts eines Europäischen Rates in dem die EVP über eine solide Mehrheit verfügte und eines alles andere als sicheren Ausgangs der Europawahl, war die EVP eher zögerlich, sich in vollem Umfang auf das neue Verfahren einzulassen und einen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu nominieren. Letztendlich war die EVP die letzte der fünf Parteien, die einen Kandidaten ins Rennen schickte.

Hintergrund dieses Verhaltens der EVP war, dass ihre Initiative von den anderen Fraktionen ‚gestohlen‘ worden war, am offensichtlichsten von Martin Schulz, der sein Amt als Präsident des Europäischen Parlaments nutzte, um seine frühzeitige und erfolgreiche Bewerbung für eine Nominierung als Spitzenkandidat der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) voranzutreiben. Vor dem Hintergrund einer starken EVP-Mehrheit im Europäischen Rat und nach zwei Amtszeiten des vom Europäischen Rat bestimmten ‚EVP-Kandidaten‘ José Manuel Barroso als Kommissionspräsident, hatte die SPE bei ihrem Drängen auf eine größere parlamentarische Mitsprache bei der Wahl des Kommissionspräsidenten wenig zu verlieren und alles zu gewinnen. Da das Ergebnis einer solchen Initiative alles andere als sicher war und führende Mitte-links-Politiker, die auf nationaler Ebene in Amt und Würden waren, wenig geneigt waren, eine Niederlage in den unerforschten Gewässern des neuen Wahlverfahrens zu riskieren, sah Schulz offenkundig eine Gelegenheit, auf seine Erfahrung als Präsident des Europäischen Parlaments aufzubauen und seinen Hut in den Ring zu werfen.

Bereits im Jahr 2011 hatte die SPE einen Zeitplan für die eigenen Spitzenkandidaten vorgelegt auf dessen Grundlage Schulz seine Kampagne als gemeinsamer Kandidat, unterstützt von den meisten der SPE-Mitgliedsparteien, offiziell im Herbst 2013 startete. Im November 2013 wurde er als ‚designierter Kandidat‘ nominiert und von da an hatte er einen freien und zunächst ungehinderten Lauf als Spitzenkandidat der Mitte-links-Parteien. Er und seine Partei nahmen diese Kampagne eindeutig ernst, was eine Dynamik unter den anderen Parteifamilien auslöste und Einfluss auf das gesamte Verfahren hatte. Schulz folgten schließlich Gegenkandidaten von den kleineren Fraktionen im Europäischen Parlament: Im Dezember 2013 wurde Alexis Tsipras als Spitzenkandidat der Partei der Europäischen Linken nominiert, Ska Keller und José Bové gewannen im Januar 2014 die ‚online

15 Vgl. Europäisches Parlament: Die Europawahl 2014: Diesmal geht’s um mehr, 2014.

16 Vgl. Westlake: This may not be what Lisbon wanted, 2014.

primaries‘ der Europäischen Grünen Partei und im Februar 2014 wurde Guy Verhofstadt als Kandidat der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) nominiert.

Gegen Ende des Jahres 2013 begannen die Dynamiken dieses Prozesses sichtbar zu werden: der Wettbewerbsdruck, der alle wichtigen Europäischen Parteien dazu brachte, die Folgen der Teilnahme am Wahlkampf mit und ohne einen europäischen Spitzenkandidaten ernsthaft abzuwägen; die steigende Aufmerksamkeit der Medien – zunächst EU-spezifischer, aber allmählich auch der Massenmedien – für die internen Entscheidungsprozesse und die Rivalität zwischen den Parteien; die sich entwickelnde öffentliche Erwartungshaltung, dass die Europawahlen über den künftigen Kommissionpräsidenten entscheiden würden, befördert durch die PR-Kampagne des Europäischen Parlaments und die immer wiederkehrenden Verweise hierauf in der Berichterstattung. Diese Dynamiken zwangen schließlich auch die EVP, einen eigenen Spitzenkandidaten aufzustellen. Jean-Claude Juncker gewann die Abstimmung gegen den damaligen Europäischen Kommissar Michel Barnier beim EVP-Kongress im März 2014 in Dublin.

Während Juncker alle Voraussetzungen für einen Spitzenkandidaten für die Kommissionspräsidentschaft erfüllte – er soll im Jahr 2009 bereits ein ernsthafter Anwärter gewesen sein, hatte jedoch nicht den nötigen Rückhalt in den damaligen Verhandlungen im Europäischen Rat – war es aus Sicht der EVP auch ein glücklicher Zufall, dass er für das Amt verfügbar war, nachdem seine Partei bei den nationalen Wahlen in Luxemburg unterlegen war. Nach 18 Jahren Amtszeit als Premierminister und 10 Jahren als Finanzminister von Luxemburg, in denen er eine Konstante im Europäischen Rat und als Vorsitzender der Eurogruppe darstellte, war er seit Dezember 2013 nicht länger Regierungschef und damit leichter zu überzeugen, zu einem Zeitpunkt in das Rennen um das Amt des Kommissionspräsidenten einzusteigen, zu dem nicht sicher war, dass die EVP das Rennen tatsächlich gewinnen würde.

Abschließend sei allerdings darauf verwiesen, dass ungeachtet der entscheidenden Rolle, die sowohl strukturelle Veränderungen als auch das Handeln Einzelner bei der Transformation der Europawahl spielten, das Endergebnis des ganzen Prozesses einer Reihe von Zufällen geschuldet war wie zum Beispiel dem Umstand, dass der letztendlich erfolgreiche Bewerber überhaupt zur Verfügung stand und gewillt war, sich unter neuen Rahmenbedingungen an einem ungewissen Prozess zu beteiligen, ironischerweise nach einer verlorenen Wahl auf nationaler Ebene. Tatsächlich konnten alle sechs Bewerber der fünf Parteienfamilien, die für das Amt des Kommissionspräsidenten kandidierten, durch das Verfahren nur gewinnen, ohne den Verlust eines Amtes zu riskieren, unabhängig davon, wie die Wahl ausgehen würden.

Die Europawahl 2014: andere Kampagne, gleiches Ergebnis?

Infolge der zuvor beschriebenen Dynamiken führten die erwarteten ‚Änderungen‘ in der Bedeutung der Europawahl auch zu völlig anderen Erfahrungen im Wahlkampf in den Monaten vor dem Mai 2014. Allein die Tatsache, dass es (zusätzlich zu den Spitzenkandidaten auf nationaler Ebene, die die nationalen Wahllisten ihrer Parteien anführten) Spitzenkandidaten auf europäischer Ebene gab, verlieh dem Prozess eine neue transnationale Dimension. Da Schulz, Juncker und die anderen Bewerber als Spitzenkandidaten ihrer transnationalen Parteienfamilien für einen europäischen Posten kämpften, konnten sie sich nicht nur auf eine Kampagne in ihrem Heimatland beschränken. Dies galt insbesondere für

Juncker und Tsipras, die nicht für das Europäische Parlament kandidierten und sonst überhaupt keinen Wahlkampf betrieben hätten.

Stattdessen mussten die Kandidaten ein breiteres, europaweites Publikum ansprechen, was in den vielen Wahlkampfauftritten zum Ausdruck kam, die jeder von ihnen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union absolvierte.¹⁷ Obwohl diese grenzüberschreitenden Kampagnen zwangsläufig selektiv und durch die den Kandidaten zur Verfügung stehende Zeit und finanziellen Ressourcen begrenzt waren, markierten sie dennoch eine kleine, aber bedeutende Abkehr von der Praxis früherer Wahlkämpfe, als diese weitgehend fragmentiert waren und sich innerhalb der Grenzen des jeweiligen Mitgliedstaates abspielten.

Neben der Unterstützung der lokalen Kandidaten und der zur jeweiligen Parteienfamilie gehörenden nationalen Parteien, galt es bei diesen Kampagnen auch, die Aufmerksamkeit der Medien zu gewinnen und den eigenen Bekanntheitsgrad als Spitzenkandidat zu erhöhen. Erste Untersuchungen zeigen zwar, dass die mediale Aufmerksamkeit einen gewissen, wenn auch begrenzten Effekt auf den Bekanntheitsgrad der Kandidaten und die Anzahl der Stimmen für den jeweiligen Kandidaten hatte. Dennoch war dies aber auch ein zweiseitiger Aspekt, denn er verführte die Kandidaten dazu, ihre Kampagne vor allem in den Ländern zu führen, in denen sie bereits bekannt waren und wo erwartet werden konnte, dass ihre Anwesenheit einen positiven Effekt auf die Wähler haben würde.¹⁸

Auch die Größe des jeweiligen Landes (gemessen an der Bevölkerungszahl und damit der Anzahl der Mitglieder im Europäischen Parlament) war für die Wahlkampfauftritte von Bedeutung. In Deutschland gab es bei Weitem die meisten, gefolgt von Frankreich und Belgien. Die Tatsache, dass es deutlich weniger Besuche der Kandidaten der drei größten Parteienfamilien im Europäischen Parlament (Juncker, Schulz und Verhofstadt) in Spanien und Italien gab, zeigt auch, dass die Sprache von Bedeutung war. Wie polyglott die Kandidaten auch sein mögen, ihre sprachlichen Fähigkeiten stellen dennoch eine grundlegende Einschränkung ihrer Wahlkampffähigkeit in einem mehrsprachigen Wahlgebiet wie der Europäischen Union dar. Die Spitzenkandidaten waren zudem in bestimmten Mitgliedstaaten nicht willkommen: Die Labour Party, die Conservatives und die Liberal Democrats im Vereinigten Königreich lehnten das neue Verfahren und die Spitzenkandidaten ab und luden sie folglich auch nicht ein, sie bei ihrem eigenen Wahlkampf zu unterstützen. Infolgedessen war das Vereinigte Königreich, neben Ungarn, der einzige Mitgliedstaat, der von keinem der drei Kandidaten besucht wurde. Die Tatsache, dass die Regierungschefs dieser beiden Staaten am Ende gegen die Ernennung von Juncker im Europäischen Rat stimmten, mag daher nur konsequent erscheinen.

Doch wichtiger als Wahlkampfauftritte war wohl die Einführung von TV-Debatten im amerikanischen Stil, mit allen oder einigen der Kandidaten. Beginnend mit der „First European Presidential Debate“, die in Maastricht am 28. April 2014 stattfand, wurden vier Fernsehdebatten organisiert, die allen Kandidaten offenstanden. Außerdem gab es eine Reihe von TV-Duellen zwischen Juncker und Schulz, die von deutschen, französischen und österreichischen Sendern ausgestrahlt wurden. Auch wenn diese Debatten eindeutig

17 Vgl. für eine detaillierte Analyse der Kampagnen der Spitzenkandidaten Sarah. B. Hobolt: A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections, in: *Journal of European Public Policy* 10/2014, S. 1528-1540.

18 Vgl. Hermann Schmitt/Sarah. B. Hobolt/Sebastian Adrian Popa: „Spitzenkandidaten“ in the 2014 European Parliament Election: Does Campaign Personalization Increase the Propensity to Turn Out?, Paper präsentiert bei der ECPR General Conference, Glasgow 2014.

nicht mit den TV-Duellen der Präsidentschaftskandidaten in den USA zur besten Sendezeit vergleichbar sind, so schufen sie dennoch eine völlig neue Diskussionsform im Vergleich zu den bisherigen Erfahrungen mit europäischen Wahlkämpfen, die neue interessante Fragen zur Funktionsweise einer echten europäischen Demokratie aufwirft.

Eine solche Frage, die später noch im Detail diskutiert wird, ist jene der Sprache. Alle großen Debatten wurden auf Englisch abgehalten, und die TV-Duelle entweder in Deutsch, Englisch oder Französisch, je nach den Fähigkeiten der Teilnehmer und der Zielgruppe des Senders. Schulz und Juncker debattierten in allen drei Sprachen live im Fernsehen, was darauf hinweist, dass bei transnationalen Kampagnen Sprachkenntnisse wesentlich sind, um als ein geeigneter Spitzenkandidat zu gelten.

Die Auswirkungen dieser Kampagnen auf das Wahlverhalten sind schwer zu messen, aber erste Forschungen zeigen, dass sie begrenzt und selektiv sind: der Bekanntheitsgrad der einzelnen Kandidaten unter den Wählern war in den Ländern am höchsten, aus denen sie stammten; die Wähler wurden durch den Wahlkampf dann in besonderer Weise angesprochen, wenn sie die Kandidaten bereits kannten; und die Wahrscheinlichkeit eines positiven Effekts der Kampagnen auf die Wahlbeteiligung hing maßgeblich davon ab, ob die Partei des Kandidaten ohnehin bereits gute Ergebnisse in den Umfragen erreichte.¹⁹

Es zeigte sich jedoch ein scharfer Kontrast zwischen den deutlichen Änderungen bei den Wahlkampagnen und dem Wahlergebnis selbst, das ganz einem ‚business as usual‘ entsprach. Der mit dem neuen Verfahren angestrebte Haupteffekt – ein Anstieg der Wahlbeteiligung – wurde nicht erreicht. Was zunächst wie die kleinstmögliche Erhöhung der Wahlbeteiligung aussah, entpuppte sich später sogar als ein weiterer Rückgang von 43,0 Prozent in 2009 auf 42,54 Prozent im Jahr 2014, die niedrigste Wahlbeteiligung seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979. Offensichtlich war dies kein Erfolg, der hätte bestätigen können, dass das neue System für die Bürger attraktiver ist, auch wenn sich hypothetisch argumentieren ließe, dass die Wahlbeteiligung noch weiter zurückgegangen wäre, wenn die Spitzenkandidaten und das neue Verfahren nicht zusätzliche Aufmerksamkeit generiert hätten.

In Bezug auf die ‚Gewinner‘ und ‚Verlierer‘ der Wahlen wurde dem ‚guten‘ Abschneiden der euroskeptischen Parteien auf der Linken und Rechten viel Aufmerksamkeit gewidmet. Neben den großen Zuwächsen der Europäischen Linken, vor allem in den südeuropäischen Ländern, die unter der Führung von Tsipras’ Kampagne für eine Abkehr von der Sparpolitik in der Eurozone warb, wurde der Erfolg der Euroskeptiker und Rechtsextremisten weithin als „electoral earthquake“²⁰ gesehen. In der Tat hat sich der Anteil der Sitze dieser Parteien, die sich außerhalb des traditionellen Mainstreams befinden, von rund 12 Prozent auf knapp 20 Prozent erhöht. Zählt man die Gruppe der Europäischen Konservativen und Reformisten hinzu, so haben euroskeptische Parteien fast ein Drittel der Sitze des neuen Europäischen Parlaments inne. Noch bedeutender waren die länderspezifischen Ergebnisse: die britische UKIP,²¹ der französische Front National und die griechische Syriza Bewegung erhielten in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten mit rund einem Viertel jeweils die meisten Stimmen und Beppe Grillo’s 5-Sterne-Bewegung in Italien wurde mit mehr als 20 Prozent zweitstärkste Partei.

19 Ebenda; Hobolt: A vote for the President?, 2014.

20 Vgl. als ein Beispiel für eine Vielzahl von Berichten nach der Wahl BBC News: Eurosceptic ‚earthquake‘ rocks EU elections, 26.5.2014, abrufbar unter: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27559714> (letzter Zugriff: 1.2.2015).

21 UK Independence Party.

Diese Ergebnisse sind in den jeweiligen nationalen Kontexten bemerkenswert und werden wahrscheinlich auch das Erreichen der legislativen Mehrheit im Europäischen Parlament erschweren, aber sie haben die Situation dort nicht grundlegend verändert. Es stützt sich traditionell auf die Zusammenarbeit der Fraktionen von Mitte-Links und Mitte-Rechts, die eine weitere Integration befürworten.

Statt eines politischen Erdbebens, das die traditionelle Arbeitsweise des Europäischen Parlaments erschüttert hat, war die unmittelbare und etwas unerwartete Wirkung des Wahlausgangs ein verstärkter Zusammenhalt der Parteien in der Mitte des Parlaments. Am Anfang stand die Vereinbarung der Parteien, die Spitzenkandidaten aufgestellt hatten, dass nur einer ihrer Bewerber als legitimer Kandidat für den Europäischen Rat für das Amt des Kommissionspräsidenten in Betracht komme. Diese Position wurde schnell bestätigt, als Schulz direkt nachdem das Wahlergebnis bekannt wurde im Namen der Sozialisten ihre Niederlage eingestand und sofort forderte, dass Juncker als Kandidat der Partei, die die meisten Sitze im neuen Parlament errungen hatte, neuer Kommissionspräsident werden sollte. Diese Auffassung wurde kurz darauf von den Spitzenpolitikern der meisten Fraktionen im Europäischen Parlament übernommen.²²

Innerhalb von 24 Stunden nach Schließung der letzten Wahllokale, signalisierte dies, dass die Parteien der Mitte zusammenarbeiten würden, um die institutionellen Interessen des Parlaments gegenüber dem Europäischen Rat zu vertreten. Während die interinstitutionelle Konfrontation einige Wochen dauerte, zeigte die enge Zusammenarbeit im Europäischen Parlament zwischen Mitte-Rechts und Mitte-Links bei der Wahl des Kommissionspräsidenten sowie bei der Wahl weiterer Kandidaten in Spitzenämter, dass die große Koalition nicht nur absolut intakt war, sondern durch das Wahlergebnis weiter gestärkt wurde. Am 24. Juni 2014 einigten sich die Vertreter der EVP und S&D²³ darauf, eine stabile und dauerhafte Mehrheit im Europäischen Parlament zu bilden. Dieser Vereinbarung schloss sich die ALDE-Fraktion zwei Tage später an.²⁴

Während in der Vergangenheit solche Vereinbarungen zwischen EVP und S&D üblich waren und die Aufteilung der Ämter des Präsidenten sowie der Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments vereinfachten, hat diese Vereinbarung im Licht der Spitzenkandidaten eine viel größere Bedeutung, vor allem für die Wahl des Kommissionspräsidenten und für die parteipolitische Zugehörigkeit bei der Besetzung anderer Führungspositionen. Die Eckpunkte dieser Abmachung waren die Unterstützung der S&D für Juncker als Präsident der Kommission und die Unterstützung der EVP für die Wiederwahl von Schulz zum Präsidenten des Europäischen Parlaments.²⁵ Nicht nur funktionierte die traditionelle große Koalition im politischen Zentrum des Europäischen Parlaments weiterhin effektiv, sondern auch der Präsident des Europäischen Parlaments blieb im Amt. Es ließe sich daher – mit der gebührenden Referenz an Giuseppe Tomasi di Lampedusa – sagen, dass sich alles rund um die Wahl zum Europäischen Parlament ändern musste, damit alles bleiben konnte, wie es war.

22 Vgl. Spiegel Online: Künftiger Kommissionspräsident: EU-Parlament stellt sich hinter Juncker, 27.5.2014, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/juncker-als-eu-kommissionspraesident-mehrheitssuche-im-europaparlament-a-971969.html> (letzter Zugriff: 1.2.2015).

23 Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament.

24 Vgl. Toby Vogel: Main parties bid to firm up grand coalition, in: *European Voice*, 3.7.2014.

25 Vgl. Spiegel Online: Gezerre um EU-Spitzenjobs: SPD verzichtet auf Kommissarsposten in Brüssel, 20.6.2014, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schulz-und-juncker-spd-ueberlasst-kommissarsposten-der-union-a-976317.html> (letzter Zugriff: 1.2.2015).

Während die interne Arbeitsweise des Europäischen Parlaments zu Beginn seiner achten Legislaturperiode sehr nach ‚business as usual‘ aussah, waren die Auswirkungen der Europawahl auf die weitere EU-Politik erheblich und sie haben vermutlich Potenzial zu Transformation. Später wird der sich ändernde Charakter der interinstitutionellen Beziehungen in der Europäischen Union infolge der Wahl 2014 noch etwas genauer untersucht und es wird auf die neuen Dynamiken innerhalb und zwischen den wichtigsten Institutionen eingegangen. Zuvor macht es jedoch Sinn, kurz innezuhalten und im folgenden Abschnitt sowohl Möglichkeiten als auch Grenzen der Nominierung von Spitzenkandidaten im Kontext der Erkenntnisse aus der Wahl 2014 zu diskutieren.

Die Spitzenkandidaten: große Erwartungen und erhebliche Einschränkungen

Das eigentliche Ziel hinter der Idee, den Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament wählen zu lassen, war es, eine engere Verbindung zwischen den Wählern und den Politikern der Europäischen Union zu schaffen. Die Wahl des Chefs der EU-Exekutive, wenn auch indirekt über die Wahl zum Europäischen Parlament, würde zahlreiche Vorteile bringen: genauere Kenntnisse in der Wählerschaft über diejenigen, die sie regieren; die Schaffung echten Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen politischen Lagern und Programmen; und eine stärkere demokratische Legitimität der Wahlsieger. Darüber hinaus würde der Wahlkampf der Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten neue Wege der Kommunikation zwischen Bürgern und Politikern, aber auch zwischen den politischen Eliten verschiedener Mitgliedstaaten eröffnen.

Diese Entwicklungen können als Teile eines größeren Projekts zum Aufbau eines europäischen politischen Raumes gesehen werden, in dem eine wirklich europäische Debatte über gemeinsame Lösungen für gemeinsame Probleme stattfinden kann. Spitzenkandidaten sind ein wichtiges Element in einem solchen Projekt, denn sie stellen sich einem transnationalen Wahlkampf, in dem sie sich verpflichten, Wähler in der gesamten Europäischen Union anzusprechen, und sind nicht allein – wie es der Fall bei nationalen Politikern und nationalen Kandidaten für die Europawahl ist – von den Ansichten und Meinungen der Wähler in einem Mitgliedstaat abhängig.²⁶ Ihre begrenzte Wirkung mag in diesem Stadium nicht die Kraft entfaltet haben, den Charakter der Europawahl als „second-order national elections“ zu überwinden,²⁷ aber sie sind in gewissem Sinne bereits Kandidaten ‚erster Ordnung‘. Sie haben ein Eigeninteresse an der Identifizierung und Stärkung der transnationalen Perspektiven in ihren Wahlkampagnen.

Die Erfahrung mit diesem Prozess lässt erahnen, was dieses Verständnis für eine neue Art des Parteienwettbewerbs in der Europäischen Union bedeuten könnte: Kandidaten, die auf der Suche nach Stimmen kreuz und quer durch Europa reisen, die miteinander – in einer dritten Sprache neben ihren Muttersprachen – im Fernsehen debattieren und schließlich Staats- und Regierungschefs, die ihre eigenen Interessen der Entscheidung der europäischen Wähler unterordnen müssen. Gleichzeitig zeigte jeder Schritt auf diesem Weg auch Probleme und sogar inhärente Beschränkungen dieser neuen Politik auf.

Wie zuvor angedeutet ist die Sprache, oder besser gesagt die Vielzahl der Sprachen in der Europäischen Union, ein solches Problem. Für dessen Überwindung benötigen die

26 Vielen Dank an dieser Stelle an Philippe Schmitter, der dieses Argument bei dem Roundtable on the European Elections at the European University Institute am 27. Mai 2014 in Florenz weiterentwickelte.

27 Vgl. auch die Weiterentwicklung des Arguments in den Analysen der Wahl bei Rudolf Hrbek: Europawahl 2014: Kontinuität und neue Facetten, in: *integration* 3/2014, S. 205-227.

europäischen und nationalen Regierungen Jahrzehnte, für die Parlamentswahlen bleibt es ein grundlegendes Problem. Vielleicht wäre es machbar, einen Wahlkampf zwischen einer Reihe von vielsprachigen Politikern zu organisieren, aber während sie möglicherweise in der Lage wären, miteinander in verschiedenen Sprachen zu diskutieren, erreichen solche Debatten das Publikum nicht direkt. Sie erfordern Simultanübersetzung und/oder Untertitel auf dem Fernsehbildschirm, um die überwiegende Mehrheit der Wählerschaft in den Mitgliedstaaten zu erreichen, in denen die Arbeitssprachen der Europäischen Union nicht verstanden werden. Durch die Übersetzung und in der Berichterstattung über die Debatten geht jedoch ein Teil des Charakters des direkten Austausches zwischen den verschiedenen Kandidaten verloren.

Ein ähnliches Problem stellt die Berichterstattung dar. Internationale Medien wie Euro-news, die Financial Times, die European Voice, EUObserver oder Euractiv waren einerseits sehr aktiv und sorgfältig in ihrer Berichterstattung über den Wahlkampf. Die wichtigsten nationalen Zeitungen und Rundfunkanstalten, auf der anderen Seite, waren viel selektiver in ihrer Auswahl und Berichterstattung über die wichtigsten Ereignisse im Vorfeld der Europawahl. Die Spitzenkandidaten, wie bereits erwähnt, beeinflussten geringfügig die mediale Aufmerksamkeit, die jedoch insgesamt nicht sehr groß und selektiv war. Dies erinnerte daran, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament in einer weiterhin national fragmentierten Medienlandschaft stattfinden.

Die sozialen Medien könnten eine Lösung für dieses strukturelle Problem medialer Aufmerksamkeit bieten. Twitter-Feeds, Facebook-Profile und interaktive Webseiten waren essenziell für die Kandidaten bei dieser Wahl und rund um die wichtigsten Ereignisse des Wahlkampfes, wie die Fernsehdebatten, beteiligten sich viele andere Organisationen, Medien und interessierte Bürger an den Online-Kampagnen. Hier bietet sich eine Chance, die Probleme der räumlichen Entfernung und der Sprachenvielfalt in einem Wahlgebiet wie der Europäischen Union künftig zu überwinden, denn auch bei den vergangenen Wahlen bestand die Dominanz der traditionellen Medien, die im nationalen Rahmen verhaftet sind, fort.

Ein weiteres zentrales Problem besteht darin, dass die politischen Parteien und ihre Kandidaten mit dem Ziel, Unterstützung aus der gesamten Europäischen Union zu erhalten, Programme formulieren, die allgemein gehalten sind und strittige Themen ausklammern, um möglichst viele Wähler anzusprechen und um der internen Meinungsvielfalt ihrer Mitgliedsparteien gerecht zu werden.²⁸ In den Fernsehdebatten hatten sowohl die Moderatoren als auch das Publikum Probleme, deutliche Unterschiede zwischen den Antworten der Kandidaten zu finden.

Der Grund dafür ist auch in der Struktur der EU-Politik und der vorherrschenden Kultur des Kompromisses, die dem Integrationsprozess eigen ist, angelegt. Die Debatten – und die Wahlkampagnen im Allgemeinen – vermittelten den Eindruck eines Wettbewerbs zwischen verschiedenen politischen Parteien, die ihren Kandidaten in das Amt des Kommissionspräsidenten bringen wollten. Aber die Wirklichkeit in der Europäischen Union ist, dass jeder Präsident der Kommission sich immer auf die Unterstützung der Mitte-rechts- und Mitte-links-Parteien verlassen muss, um im Parlament eine Mehrheit für seine Gesetzesvorschläge zu erhalten (ganz zu schweigen von der ebenfalls notwendigen qualifizierten Mehrheit im Rat).

28 Vgl. ebenda.

Noch bevor irgendein Vorschlag der Kommission dem Parlament und dem Rat vorgelegt wird, muss dieser ferner im Kollegium der Kommissare, in dem der Präsident nur einer der 28 stimmberechtigten Mitglieder ist, mit einfacher Mehrheit angenommen werden. Trotz des Trends hin zu einer stärkeren ‚Präsidentialisierung‘ der Kommission,²⁹ hängt die Macht des Kommissionspräsidenten, politische Ergebnisse zu erzielen, davon ab, die verschiedenen Interessen innerhalb und außerhalb der Europäischen Kommission auszugleichen. Dies ist eine grundlegend andere Situation als die eines Wahlsiegers innerhalb der nationalen parlamentarischen Regierungssysteme.

Es war daher Weitsicht und nicht Schüchternheit bezüglich der begrenzten Macht des Kommissionspräsidenten, die die Spitzenkandidaten der beiden großen Parteien sehr ähnlich klingen ließ, wenn gleich mit unterschiedlichen Nuancen, die an die jeweiligen politischen Lager gerichtet waren. Es wäre vielmehr töricht gewesen, mit radikalen Versprechen und parteipolitisch polarisierenden Programmen bei der Wahl anzutreten, die angesichts der damals zu erwartenden Sitzverteilung im Europäischen Parlament nicht hätten umgesetzt werden können. Das Problem dieser Tendenz hin zur politischen Mitte, war jedoch die offensichtliche Ähnlichkeit der Argumente der beiden Hauptkandidaten. Aufgrund dieser fehlenden Dynamik gab es keine Wahl zwischen wirklich alternativen politischen Programmen.³⁰

Der Eindruck einer mangelnden Auswahl wurde dadurch verstärkt, dass die Kandidaten der wichtigsten Parteien aus dem ‚alten‘ Zentrum Europas kamen: Deutschland (Schulz und Keller), Frankreich (Bové), Luxemburg (Juncker) und Belgien (Verhofstadt). Insbesondere Juncker, Schulz und Verhofstadt – die Kandidaten der drei stärksten Parteien der abgelaufenen 7. Legislaturperiode – verkörperten das Stereotyp von ‚Berufseuropäern‘, die seit Jahrzehnten verschiedene Positionen in den Organen der Europäischen Union inne hatten. Sie konnten kaum als Vertreter derjenigen verstanden werden, die eine andere Vorstellung von Europa befürworten oder die Europäische Union sogar infrage stellen, was wiederum zunehmend die europäischen Wähler charakterisiert.

So ergab sich an zentraler Stelle im neuen Wahlkampf der Spitzenkandidaten eine ziemlich große Kluft zwischen dem Versprechen einer klaren Wahl zwischen rivalisierenden Kandidaten mit unterschiedlichen politischen Programmen einerseits und der Wahlkampfrealität mit Kommunikationsproblemen und mit Kandidaten mit ähnlichen Lösungen für Europas Probleme andererseits.

Möglicherweise ist es jetzt noch zu früh und zu schwierig, Schlussfolgerungen für die nächsten Europawahlen zu ziehen. Dennoch könnte eine Betrachtungsweise darauf abstellen, dass man, ungeachtet der aufgetretenen Mängel des Verfahrens, die Innovation der Spitzenkandidaten als einen Schritt in die richtige Richtung bewertet. Für 2019 wäre dann auf weitere Fortschritte zu hoffen, auf ein Verfahren mit echtem politischem Wettbewerb, hochrangigen Kandidaten, mehr medialer Aufmerksamkeit und mehr Risikobereitschaft im Wahlkampf. Nachdem sich 2014 gezeigt hat, dass der Spitzenkandidat der obsiegenden Partei tatsächlich den ‚Preis‘ der Kommissionspräsidentschaft gewinnt, ist für den nächsten Wahlkampf eine gesteigerte Aufmerksamkeit der Politiker, Journalisten und Wähler zu erwarten, was zur Überwindung der identifizierten Probleme beitragen würde.

29 Vgl. zum Beispiel Hussein Kassim: A new model presidency: José Manuel Barroso's leadership of the European Commission, Wissenschaftszentrum Berlin: WZB Working paper SPIV 2013-502, Berlin.

30 Vgl. zum Beispiel die Kommentare in *Europolitics*: Andreas Rogal: In TV duel, Juncker and Schulz struggle to polarise – again, 12.5.2014, abrufbar unter: <http://europolitics.info/eu-governance/tv-duel-juncker-and-schulz-struggle-polarise-again> (letzter Zugriff: 1.2.2015).

Ein alternatives, pessimistischeres Szenario sieht die Wähler im Jahr 2019 noch desillusionierter als zuvor, da sie nach der ‚unechten Wahl‘ 2014, eine Erneuerung der altbekannten integrationsfreundlichen großen Koalition im Europäischen Parlament und der Fortsetzung der traditionellen EU-Politik beobachten konnten, obwohl der Weckruf eines wachsenden Stimmenanteils der euroskeptischen und Anti-EU-Parteien lauter denn je zu vernehmen war. Dies könnte dazu führen, dass die extremistischen, anti-europäischen Parteien im Europäischen Parlament entweder weiteren Zuspruch erhalten oder die Wahlbeteiligung weiter sinkt oder beides. Viel wird von den politischen Prozessen und Inhalten bis zur nächsten Wahl abhängen.

Im folgenden Abschnitt wird versucht, eine erste Bewertung der Entscheidungen unmittelbar nach der Wahl vorzunehmen, was aber unweigerlich einen Ausblick auf die langfristigeren Konsequenzen miteinschließt. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung der Spitzenkandidaten einen neuen Weg in der Entwicklung der EU-Politik geöffnet hat, welcher sowohl Chancen als auch Gefahren mit sich bringt. Die großen Erwartungen, die Beobachter mit diesem Neustart verbanden, haben sich vielleicht (noch) nicht erfüllt oder mögen in der Tat von den Erfahrungen in 2014 enttäuscht worden sein.³¹ Aber die eigentlichen Effekte können erst sichtbar werden, wenn das Verfahren 2019 erneut auf die Probe gestellt wird.

Neue Dynamik im politischen System der Europäischen Union

Während es noch Zeit brauchen wird, bis sich die politische Bedeutung des neuen Verfahrens herauskristallisiert, wurden seine Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge der Union bereits nach den Wahlen sichtbar. Auch diese Entwicklung ist noch im Fluss, so dass frühe Urteile gefährlich sind. Aber nach dem sich das Wahlergebnis auch auf die Bildung von Koalitionen, bei wesentlichen Personalentscheidungen und in ersten politischen Richtungsentscheidungen niedergeschlagen hat, lässt sich eine Reihe von Beobachtungen machen. Dabei ist zwischen den Auswirkungen auf die inneren Dynamiken sowohl im Europäischen Parlament als auch in der Europäischen Kommission auf der einen Seite und auf die Beziehungen zwischen den Institutionen des institutionellen Dreiecks im Herzen der Europäischen Union auf der anderen Seite zu unterscheiden.

Eine solche Überprüfung muss mit den Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament beginnen. Diese beiden Organe mit ihren sehr unterschiedlichen Legitimationsquellen widersprachen sich eindeutig mit ihren jeweiligen Ansprüchen bezüglich der Wahl des Kommissionspräsidenten. Da der rechtliche Rahmen, wie bereits erwähnt, unklar formuliert ist, entwickelte sich diese Frage zu einem Test der politischen Durchsetzungskraft der beiden Organe. Diese hing zu einem großen Teil von dem inneren Zusammenhalt der jeweiligen Organe ab. Das Europäische Parlament entschied ihn letztlich für sich.

Der Europäische Rat als Institution und die Mehrheit seiner Mitglieder zeigten gegenüber der Idee einer Nominierung von Spitzenkandidaten eine zurückhaltende wenn nicht gar ablehnende Haltung. Als Institution im Zentrum des EU-Entscheidungsprozesses, die bisher als Forum für die Wahl des Kommissionspräsidenten fungierte, hatte der Europäische Rat viel Macht zu verlieren, wenn es dem Europäischen Parlament gelänge, die Kontrolle über den Entscheidungsprozess an sich zu ziehen. Bereits früh wurden Abwehrmaß-

31 Vgl. Hobolt: A vote for the President?, 2014.

nahmen ergriffen: Die Debatte über das Recht des Europäischen Rates, den Kandidaten vorzuschlagen und die Personalie nicht vom Parlament diktiert zu bekommen, wurde immer deutlicher je näher die Wahlwoche kam und dominierte in den Tagen nach der Wahl. Der damalige Präsident des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, berief den Europäischen Rat kurz nach der Wahl ein, was viele Beobachter als Versuch deuteten, dem siegreichen Spitzenkandidaten zuvorzukommen und einen Automatismus seiner Nominierung zu unterbinden.³² Die Erwartung war, dass das Europäische Parlament Wochen, wenn nicht Monate brauchen würde, um sich zu formieren und einen Kandidaten für das Amt zu unterstützen, sodass die Staats- und Regierungschefs Zeit haben würden, sich auf einen alternativen Kandidaten zu einigen.

Doch dem Europäischen Rat gelang es nicht, sich auf einen glaubwürdigen Alternativkandidaten zu einigen. Stattdessen kam das Europäische Parlament den Staats- und Regierungschefs zuvor, indem die großen Parteien Juncker und seine Wahl unterstützten, auch wenn diese Unterstützung mit bestimmten Bedingungen verbunden war. Es folgten einige Wochen der Ausflüchte, in denen der Europäische Rat als Ganzes sowie wichtige Mitglieder, unter anderem Bundeskanzlerin Angela Merkel, unschlüssig schienen, wie sie auf die Herausforderung des Europäischen Parlaments reagieren sollten. Von einigen Seiten gab es lautstarke Opposition gegen Juncker, insbesondere seitens des britischen Premierministers David Cameron, der eine Kampagne gegen die Kandidatur von Juncker startete, die mit einem Mini-Gipfel der konservativen Regierungschefs am 10. Juni 2014 im schwedischen Harpsund ihren Höhepunkt erreichte. Falls es das Ziel von Cameron war, Merkel davon zu überzeugen, Junckers Wahl zusammen mit den ebenfalls skeptischen niederländischen und schwedischen Regierungschefs, Mark Rutte und Frederik Reinfeldt, zu verhindern, scheiterte sein Plan. Sowohl Rutte als auch Reinfeldt stimmten letztlich zusammen mit Merkel für Juncker.

Die Bundeskanzlerin nahm in diesem Prozess die Schlüsselposition ein, die schließlich den Europäischen Rat dazu bewegte, sich auf den Kandidaten des Europäischen Parlaments zu einigen. Im Vorfeld der Wahl war sie keine Unterstützerin der Kandidatur Junckers gewesen und betonte zum Beispiel nach seiner Nominierung während des Dubliner EVP-Gipfels, dass er ein „Spitzenkandidat“ und kein „Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten“ sei.³³ Nach der Wahl verursachte ihr offensichtliches Zaudern, die parlamentarische Mehrheit für Juncker anzuerkennen, einen Sturm der Entrüstung in den deutschen Medien, die ihr zunehmend vorwarfen, einen Rückzieher zu machen und Wahlversprechen zu brechen.³⁴ Unter solch innenpolitischem Druck und ohne eine offensichtliche personelle Alternative, unterstützte Merkel dann doch die Kandidatur Junckers, was den Weg für seine Wahl frei machte.

Diese kurze Zeit nach der Wahl zeigte, dass das Europäische Parlament durch einen hohen Grad an innerer Geschlossenheit in dieser Personalfrage in der Lage war, die Konflikte und Unsicherheiten innerhalb des Europäischen Rates öffentlich zu machen. Das Behar-

32 Vgl. Laurens Cerulus: EU leaders to meet for ‘informal’ talks, two days after elections, in: Euractiv, 3.2.2014, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/eu-elections-2014/van-rompuy-gathers-eu-leaders-in-news-533196> (letzter Zugriff: 1.2.2015).

33 Interview mit Angela Merkel in der Tagesschau, nachdem Juncker auf dem EVP-Kongress in Dublin am 7.3.2014 nominiert wurde.

34 Vgl. zum Beispiel NDR online: Christdemokraten behandeln Juncker wie Aussätzigen, Interview mit Alexander Graf Lambsdorff, 28.5.2014, abrufbar unter: <http://www.ndr.de/info/sendungen/interviews/Christdemokraten-behandeln-Juncker-wie-Aussaeztigen,lambsdorff132.html> (letzter Zugriff: 1.2.2015); Christian Bommarius: EU-Kommissionspräsident: Das Zögern der Kanzlerin, in: Frankfurter Rundschau, 1.6.2014.

ren des Parlaments, sich jedem Kandidaten außer dem eigenen zu widersetzen, erhöhte das Risiko des Scheiterns für jeden anderen Kandidaten so sehr, dass niemand bereit war, es einzugehen. Diesen öffentlich ausgetragenen interinstitutionellen Konflikt, konnte das Europäische Parlament eindeutig zu seinen Gunsten entscheiden.

Dieser ‚Sieg‘ ist aber nicht alles, was im Gefolge der Europawahl passierte, denn die Wahl des Kommissionspräsidenten war nicht die einzige personelle Entscheidung, die getroffen werden musste. Sie basierte zwar auf den Ergebnissen der Europawahl, dennoch sollte sie in einem größeren Zusammenhang mit anderen Ernennungen gesehen werden. Sie war möglicherweise als Teil einer Paket-Lösung zu verstehen, die zwischen den Institutionen, den politischen Parteien und den Mitgliedstaaten vereinbart wurde.

Es ist hier nicht ausreichend Platz, um die Details dieses größeren Zusammenhangs im Einzelnen darzulegen, aber es ist zu betonen, dass das Europäische Parlament durch seinen Anspruch auf die Wahl des Kommissionspräsidenten die Beschlüsse in den ‚Hinterzimmern‘, bei denen die Mitgliedstaaten die Besetzung der weiteren Ämter verhandelten, mit beeinflusste. Für ihre Unterstützung des EVP-Kandidaten Juncker zur Stärkung des Parlamentarismus in der Europäischen Union versuchten die Mitte-links-Parteien einen angemessenen Preis zu erzielen. Am Ende gingen drei Spitzenämter an die Sozialisten: Federica Mogherini wurde Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Frans Timmermans wurde Erster Vizepräsident der Europäischen Kommission und Martin Schulz blieb Präsident des Europäischen Parlaments. Dies zeigte, dass die Interessen der Mitgliedstaaten und die Parteipolitik mindestens so wichtig waren wie der interinstitutionelle Machtkampf. Die Tatsache, dass die Sozialisten im Gegenzug für die Unterstützung Junckers das Amt des Präsidenten des Europäischen Parlaments erhielten, lässt vermuten, dass das Parlament zu einem gewissen Grad seine Autonomie bei der Wahl des eigenen Präsidenten verlor.

Diese Verschiebung im Kräfteverhältnis zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament ist spezifisch für das Ernennungsverfahren des Kommissionspräsidenten und es bleibt abzuwarten, ob es dem Europäischen Parlament gelingen wird, die Erfolge von 2014 zu wiederholen oder sogar auszubauen. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird es auch bei der kommenden Europawahl wieder Spitzenkandidaten geben und das neue System muss seine Qualitäten bei der nächsten Wahl im Jahr 2019 beweisen, auch gegenüber den Erwartungen der Bürger. Diese Verschiebung könnte aber in der Zwischenzeit auch nachhaltigen Einfluss auf die Beziehungen zwischen den gesetzgebenden Institutionen haben, nicht wegen einer Schwächung des Rates, sondern vielmehr aufgrund der neuen stärkeren Verbindung zwischen Parlament und Kommission.

Der Umstand, dass das Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament initiiert wurde³⁵ und dieser seine Wahl allein dem Parlament verdankt, stützt die Annahme, dass in dieser Legislaturperiode Parlament und Kommission engere Verbündete sein werden. Auch die Bildung der Großen Koalition, um Juncker zu wählen und sich bei den weiteren Personalentscheidungen zu einigen, deutet in diese Richtung. EVP, S&D und ALDE hielten sich nicht nur an ihre vor der Wahl getroffenen Abmachungen zur Wahl des Spitzenkandidaten des Wahlsiegers zum Kommissionspräsidenten, sondern die Zuwächse der Anti-Establishment-Parteien im neuen Europäischen Parlament machen ihre Zusammenarbeit als große Koalition mehr denn je erforderlich. Da es prak-

35 Präsentiert von Klaus Welle bei dem EP-EUI Policy Dialogue zu „The Institutional Consequence of the 2014 European Elections“, European Parliament, Brussels, 11.12.2014.

tisch unmöglich geworden ist, ohne die Mitte-rechts- oder Mitte-links-Parteien eine konstruktive Mehrheit zu bilden, sind sie zur Zusammenarbeit gezwungen.

Vor dem Hintergrund der relativ gesehen geringeren Anzahl an Sitzen, über die die beiden großen Parteien verfügen, ist die große Koalition in der Mitte des Europäischen Parlaments faktisch zur Notwendigkeit geworden. Dies steht in einem krassen Gegensatz zu den Erwartungen von Wissenschaftlern, wie sie vor nur etwa zehn Jahren formuliert wurden. Vor der Erweiterung im Jahr 2004 wurde angenommen, dass der Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten „should further stabilize the party system in the EP [...] by increasing the size of the two main party groups against the smaller groups, and by strengthening the bi-polar nature of competition in the EP“.³⁶ Im Zuge der Wahl 2014 scheint das genaue Gegenteil geschehen zu sein: Die beiden größten Fraktionen haben Sitze verloren, was wiederum eher die überparteiliche Natur und nicht den bipolaren Charakter des Parlaments gestärkt hat.

Durch die Einführung von Spitzenkandidaten wurde auf EU-Ebene noch kein parlamentarisches Regierungssystem wie auf nationaler Ebene geschaffen, mit einer parlamentarischen Mehrheit, die eine Regierung wählt, welche sich wiederum auf eine stabile Mehrheit im Parlament stützen kann, um während der Legislaturperiode zu regieren. Da aber nun die Wahl des Kommissionspräsidenten vom Ergebnis der Europawahl abhängt und er von einer Großen Koalition der Mitte unterstützt wird, nähert sich die EU-Politik mehr denn je einem solchen System an. In diesem neuen System weiß die Kommission, dass sie Vorschläge unterbreiten muss, die die Zustimmung der Mitte-links- und der Mitte-rechts-Parteien finden. Dadurch, dass diese parlamentarische Mehrheit das Europäische Parlament und die Kommission eint, wird es für den Rat schwieriger, die Agenda der Gesetzgebung zu dominieren. Hinzu kommt, dass diese politische Entwicklung vor dem Hintergrund der Änderungen des Vertrags von Lissabon stattfindet, die das Europäische Parlament bereits zuvor weiter gestärkt haben: die Ausdehnung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf weitere Bereiche der Gesetzgebung, die Stärkung des Parlaments im Haushaltsverfahren und die Zustimmungspflicht bei internationalen Abkommen.

Schließlich betreffen die von der Nominierung von Spitzenkandidaten ausgehenden Dynamiken auch die internen Arbeitsabläufe der Kommission. Nicht nur kann Kommissionspräsident Juncker nun explizit politischer und insbesondere parteipolitischer gegenüber den Mitgliedstaaten auftreten als sein Vorgänger Barroso, sondern die Kommission als Ganzes – oft als ‚nicht gewählte Bürokraten‘ gebrandmarkt – hat jetzt eine stärkere demokratische Legitimität. Dies wird der Institution wiederum mehr Selbstvertrauen im Umgang und mit den und gegen die Mitgliedstaaten geben. Die internen Veränderungen, die Juncker bereits seit seinem Amtsantritt vorgenommen hat, wie die Schaffung des Postens des Ersten Vizepräsidenten, die Ernennung von Kommissionsmitgliedern aus kleineren Mitgliedstaaten zu Vizepräsidenten mit Vorsitz über thematische Cluster und die engere Einbindung der Hohen Vertreterin in die Arbeit des Kollegiums, sind vielleicht eher nebensächlich und nicht Teil der hier beschriebenen größeren Transformation. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese internen Veränderungen mit den externen Erwartungen einer politischeren Kommission verknüpfen lassen, die sie unabhängiger von den Mitgliedstaaten machen.

36 Vgl. Simon Hix/Amie Kreppel/Abdul Noury: The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2003, S. 309-331, hier S. 327.

Ausblick: Mehr europäische Demokratie, aber weniger Akzeptanz in den Mitgliedstaaten?

Es ist noch zu früh für eine Einschätzung der langfristigen Auswirkungen des neuen Verfahrens zur Wahl des Kommissionspräsidenten, das aus der Nominierung von Spitzenkandidaten hervorgegangen ist. Doch nach den bisher vorliegenden Ergebnissen sieht es so aus, als ob diese Neuerungen ein supranationales Moment in der Fortentwicklung der institutionellen Architektur der Europäischen Union darstellen: Die Machtverschiebung bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten vom Europäischen Rat hin zum Parlament hat dieses und die Kommission sowie die Beziehungen zwischen diesen beiden supranationalen Organen gestärkt. Aber nur die Zukunft wird zeigen, ob diese erste prägende Veränderung auch dauerhaft Bestand haben wird, zumal sich auch aus den Beziehungen zwischen den Organen und mit den Mitgliedstaaten weitere Dynamiken entwickeln können. Das erste Arbeitsprogramm der Kommission zum Beispiel umfasst auch eine Liste mit früheren Gesetzesvorschlägen, die zurückgezogen werden sollen. Dies kann als Zeichen eines neuen Selbstvertrauens der Kommission gesehen werden oder aber auch als Demonstration ihrer Unabhängigkeit nicht nur gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern auch gegenüber dem Parlament.³⁷

Auch wenn die von der Einführung der Spitzenkandidaten ausgelösten Dynamiken wie ein ‚supranationales Moment‘ erscheinen mögen, trifft dieses auf andere, gegenläufige kurzfristige und langfristige Trends und konkurriert mit diesen. Kurzfristig sind die anhaltende Krise in der Eurozone, die daraus resultierenden Spannungen, die zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten bestehen, sowie ihre politischen Folgen in den Mitgliedstaaten zu nennen. Der Sieg von Syriza in Griechenland deutet auf Wahlerfolge von Parteien hin, die gegen die Austeritätspolitik sind und sich dem bestehenden Konsens der Regierungen nicht anschließen wollen. Ähnliche Gegenreaktionen von desillusionierten Wählern sind auch in anderen Mitgliedsstaaten zu erwarten. Solch ein Streit politisiert die bestehenden Spannungen weiter und führt zu einem zunehmenden Bedeutungsverlust des bisherigen technokratischen Ansatzes für Strukturreformen, welcher sich auf die Arbeit der Troika aus Internationalem Währungsfonds, Europäischer Zentralbank und Kommissionsbeamten stützt. In der Folge dürften die Euro-Gruppe der Finanzminister und gewiss auch der Europäische Rat wieder zum Forum für europäisches Krisenmanagement werden. Diese Entwicklung steht in Einklang mit dem längerfristigen Trend eines ‚neuen Intergouvernementalismus‘.³⁸ Seit dem Vertrag von Maastricht wurden der Europäischen Union immer weitere Kompetenzen übertragen, ohne dass die Mitgliedstaaten den supranationalen Institutionen hierbei eine größere Rolle zugestanden haben. Stattdessen werden Schlüsselentscheidungen zunehmend im Rahmen zwischenstaatlicher Gremien oder durch neue Regelungen außerhalb der Vertragsstrukturen getroffen. Dies geht zu Lasten der traditionellen Gemeinschaftsmethode.

In Anbetracht dieser Entwicklungen wird die Einführung der Spitzenkandidaten, verstanden als Ausdruck und Erfolg im Sinne einer supranationalen Vision des politischen Systems der Europäischen Union, zwangsläufig mit den anderen aktuellen Trends kollidieren. Die Europawahl 2014, die nicht nur eine neue, wenn auch geschälerte Mehrheit

37 Vgl. Dave Keating: Backlash against Juncker's 2015 plans, in: *European Voice*, 18.12.2014.

38 Vgl. Christopher J. Bickerton/Deermot Hodson/Uwe Puetter: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, in: *Journal of Common Market Studies*, Artikel vorab online veröffentlicht, September 2014.

für die pro-integrationistische Mitte im Europäischen Parlament brachte, sondern auch die supranationalen Institutionen selbst stärkte, scheint im Widerspruch zu der immer euroskeptischeren Politik in den Mitgliedstaaten zu stehen. Die nächsten Jahre versprechen interessante Zeiten, in denen die Union versuchen muss, diese widersprüchlichen Dynamiken auf europäischer und auf nationaler Ebene in Einklang zu bringen.

Übersetzung aus dem Englischen: Karin Göldner.