

Andreas Maurer

## Die Kurationsfunktion des Europäischen Parlaments im Spannungsfeld zwischen Politisierungsimpulsen und Systemerfordernissen

Im Mai 2014 wurde das Europäische Parlament (EP) zum achten Mal für weitere fünf Jahre direkt gewählt. Erneut lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung mit 43,4 % unterhalb der Werte, die bei Direktwahlen zu nationalen Parlamenten erzielt werden. Als »Sekundärwahl«<sup>1</sup> ziehen die Europawahlen weniger Aufmerksamkeit auf sich und die auszuwählenden Abgeordneten. Daran hat die von den Europäischen Parteien seit Herbst 2013 verfolgte Strategie der stärkeren Personalisierung des Europawahlkampfes durch die Aufstellung von Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten wenig geändert.

Gleichwohl wurde in der nachfolgenden Auseinandersetzung um die Bestellung und Wahl des Kommissionspräsidenten eine Konfliktkonstellation zwischen der übergroßen Mehrheit des EP und gewichtigen Vertretern des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs deutlich, die in ihrer Zuspitzung auf die Personalentscheidung sehr an den Streit um die Übernahme der Regierungsgeschäfte nach knapp ausgegangene Wahlen in den Mitgliedstaaten erinnert. In der teilweise geradezu hysterisch geführten Debatte um die Personalie des Kommissionspräsidenten verloren nicht nur die beobachtend-kommentierenden, sondern auch die unmittelbar beteiligten Akteure den Blick auf die EU-vertraglich abgesicherten Rechte und daraus abgeleiteten Funktionen der EU-Organen im Hinblick auf das, was – im krassen Gegensatz zur Regierungsbildung in den Mitgliedstaaten – nach der EP-Wahl folgt: Eben nicht die Bildung einer Regierung und damit einhergehend die den Mechanismen der Parteiendemokratie folgende Etablierung einer stabilen, regierungsstützenden Parlamentsmehrheit und der ihr gegenüberstehenden Opposition. Sondern: Die Investitur der Europäischen Kommission als mehrstufiger Prozess der Wahl eines Teils der europäischen Ko-Exekutive und Ko-Initiative, der sich regierungsähnliche Funktionen mit dem Ministerrat und dem Europäischen Rat teilen muss und in Ausübung seiner Gesetzesinitiativfunktionen durch dem in Artikel 17(2) EUV normierten Initiativrecht vorgelagerte Vorschlags- und Empfehlungsrechte des Europäischen Rates, des Ministerrates und des EP beschränkt wird. Abgeschlossen wur-

1 Karlheinz Reif/Hermann Schmitt, »Nine Second-Order Elections: A conceptual Framework for the Analysis of European Election Results« in: *European Journal for Political Research*, Nr. 1/1980, S. 3-45; Andreas Follesdal/Simon Hix »Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik« in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 (2006), No. 3, S. 533-562; Andrew Moravcsik, »The European Constitutional Settlement« in: *The World Economy*, Vol. 31 (2008), Issue 1, S. 158-183.

de bislang nur die erste Phase dieses Prozesses mit der Wahl von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker am 15. Juli 2014.

Lässt sich im zurückliegenden Europawahlkampf und dessen Zuspitzung auf die Personalie des Kommissionspräsidenten eine »Verschiebung des Machtgefüges« der EU<sup>2</sup> oder sogar eine erstmalige, »tatsächliche Legitimation« von Kommission, Parlament und EU<sup>3</sup> identifizieren? Hat, wie Habermas behauptet, die Auf- und Gegenüberstellung der Spitzenkandidaten tatsächlich einen »Demokratisierungsschub« ausgelöst, weil die EU in den »Strom der polarisierten Willensbildung seiner Bürger hineingeraten« ist? Beide Fragen sollen hier durch die Analyse der Kreationfunktion des EP einschließlich ihrer Wechselwirkungen mit anderen Parlamentsfunktionen analysiert werden. Wesentlich ist hierbei der macht- und institutionenpolitische Kontext, in dem sich diese über die Reform des europäischen Primärrechts seit Maastricht (1993) und ihrer effektiven »Nutzung« durch das EP entwickelt haben. Denn die Konzentration auf die Frage, ob, wie und zu welchem Preis sich die Methode der »Spitzenkandidaten« durchgesetzt hat, sagt zwar viel über das Verhältnis zwischen einigen europäischen Regierungschefs und einigen prominenten Vertretern des EP aus. Eine derartige Fokussierung vernachlässigt aber den Gesamtzusammenhang, um den es bei der – noch lange nicht abgeschlossenen – Auseinandersetzung um die Rekrutierungsmacht der EU-Organe eigentlich geht: Erstens die Umsetzung der in den EU-Verträgen niedergelegten Anreizstrukturen im Hinblick auf die Formierung der EU-Kommission als Kollegium, dessen Legitimation sich auf das EP und den Europäischen Rat zurückführen lassen muss. Und zweitens die erneute – nicht erstmalige! – Austarierung des insbesondere in der Gesetzgebung zu Tragen kommenden Kompetenz- und Machtverteilung im Institutionenviereck aus EP, Europäischem Rat, Ministerrat und Kommission, die ihren Niederschlag in besonderen, bislang bilateral zwischen Parlament und Kommission ausgehandelten »Rahmenabkommen«<sup>4</sup> finden.

### *Zur Kreationfunktion des EP*

In der vertraglichen Konstruktion der Kommissionsernennung drückt sich das Konzept ihrer dualen Legitimation aus: Der unmittelbar auf den Wählerwillen zurückgehende Legitimationsstrang verläuft hierbei über das Europäische Parlament und kann dementsprechend politisierend ausgestaltet werden. Gleichzeitig speist sich die Kommission aber nach wie vor aus einem zweiten Legitimationsstrang, der von den Regierungen der

- 2 Stephan Kornelius, »Coup des Parlaments« in: *Süddeutsche Zeitung*, 26. Juni 2014 (<http://sz.de/1.2015632>).
- 3 Jürgen Habermas, »Europa wird direkt ins Herz getroffen«, Gespräch mit Nils Minkmar, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. Mai 2014 ([http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html#printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herz-getroffen-12963798.html#printPagedArticle=true#pageIndex_2)).
- 4 Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/Sonja Puntcher Riekmann, *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden, 2011.

Mitgliedstaaten ausgeht, die ihrerseits durch Wahlen legitimiert sind. Da die Kommission nach Artikel 17(8) EUV alleine dem Parlament gegenüber verantwortlich ist und nur das Parlament nach Artikel 234 AEUV einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annehmen kann, verschiebt sich die Legitimationskulisse der Kommission jedoch zugunsten ihrer parlamentarischen Komponente.

Die Rolle des Europäischen Parlaments als Rekrutierungs- oder Kurationsorgan stellte bis zum Maastrichter Vertrag nur eine untergeordnete Funktion der parlamentarischen Kontrolle dar, weil sich aus dem Parlamentsrecht des Mißtrauensvotums gegen die Kommission die Auslösebedingung für die Einsetzung eines neuen Kollegiums ergab. Bereits 1989 wies Jacqué auf die hieraus ableitbaren Rahmenbedingungen, Chancen und Risiken der Verwirklichung einer Kurationsfunktion des EP hin. Eine aktivere Beteiligung des EP an der Ernennung der Kommission ließ sich unter den Rahmenbedingungen der alten EWG aus den Regeln zum Misstrauensvotum ableiten. Mit der dem Misstrauensverfahren inhärenten Logik, ein Gleichgewicht zwischen der seinerzeit exklusiven Ernennungskompetenz der Regierungen der Mitgliedstaaten und der exklusiven Kontrollkompetenz des EP zu schaffen, gaben sich die Europaabgeordneten allerdings nie zufrieden. Seit dem Faure-Bericht über die Fusion der Exekutivorgane der Gemeinschaften<sup>5</sup> mahnte das Parlament konsequent Mitwirkungsrechte bei der Ernennung der Kommission an<sup>6</sup>. Die Fusion der drei alten Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – EWG; Europäische Atomgemeinschaft – EURATOM) nahm das EP erstmals zum Anlaß, seine unmittelbare Mitwirkung an der Bestellung und Legitimation der Kommission einzufordern:

»L'Exécutif est également appelé à collaborer étroitement avec l'Assemblée qui, en la notion de censure, possède le moyen de manifester son désaccord avec lui. Il serait lors opportun que, faisant pendant à la nomination par les Gouvernements, l'Assemblée ait le pouvoir de donner à cet Exécutif une investiture lors de sa nomination. Ce vote constituerait un acte d'approbation du choix fait par les gouvernements et une confiance à l'équipe qui viendrait d'être nommée; il représenterait également l'aspect positif de ce pouvoir dont la notion de censure est l'aspect négatif«.<sup>7</sup>

Eine derart gestaltete, gemeinsam mit den mitgliedstaatlichen Regierungen geteilte Verantwortung für die Ernennung der Kommission hätte aus Sicht der Abgeordneten den Vorteil,

»d'équilibrer, sur le plan de la Communauté, l'influence des gouvernements des Etats membres et l'influence d'un organe purement communautaire dans le choix des membres de l'Exécutif et dans le contrôle de leur activité. Elle donnerait à l'Assemblée

5 Parlement européen, Rapport Faure sur la fusion des exécutifs, DOC. PE 84/1960-1961 du 7 novembre 1960.

6 Karel van Miert, »The appointment of the President and the Members of the European Commission« in: *Common Market Law Review*, Vol. 10 (1973), Nr. 3, S. 257-273.

7 Rapport Faure, aaO. (FN 5), S. 4.

l'occasion de tenir un débat de politique générale et permettrait aux groupes politiques d'apprécier l'équilibre qui aurait présidé aux choix des gouvernements.«<sup>8</sup>

Aber erst die Direktwahl des Parlaments 1979, seine nunmehr unmittelbare Legitimation durch die Bürger der Gemeinschaft, gab der 1960 aufgestellten, doppelten Legitimationsthese neuen Auftrieb. Einen Durchbruch verbuchte das Parlament dann in Gestalt der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union von Stuttgart vom 19. Juni 1983. In Anwendung des in Abschnitt 2.3.5. der Deklaration niedergeschriebenen Konsultationsverfahrens holte der Europäische Ratspräsident vor Ernennung des Kommissionspräsidenten die Stellungnahme des Erweiterten Präsidiums des EP ein. Nach der Ernennung der Kommissionsmitglieder legte der designierte Kommissionspräsident dem Parlament ein Arbeitsprogramm vor, der dann die Abhaltung eines rechtlich unverbindlichen »Vertrauensvotums« folgte. Bestätigt und ergänzt wurde dieses Verfahren durch den Europäischen Rat von Hannover am 28. Juni 1988, der – in Anerkennung der nach Stuttgart geänderten Geschäftsordnung des EP – das Mandat von Jacques Delors nach Anhörung des Präsidenten und des Erweiterten Präsidiums des EP verlängerte.

### *Regeln und Praxis des Maastrichter Vertrages*

Der Maastrichter Vertrag »konstitutionalisierte« dieses Miternennungsrecht des Parlaments in ex-Artikel 158 EGV: Die Regierungen der Mitgliedstaaten einigten sich nach Anhörung des EP auf diejenige Persönlichkeit, die sie zum Kommissionspräsidenten zu ernennen beabsichtigten. Im zweiten Schritt nominierten sie, in Konsultation mit dem designierten Kommissionspräsidenten, die übrigen Kommissionsmitglieder. Das designierte Kollegium stellte sich sodann geschlossen einem Zustimmungsvotum des Parlaments. Durch dieses Verfahren, insbesondere durch die den Regierungen auferlegte Pflicht, den designierten Kommissionspräsidenten zur Frage der übrigen Kommissionskandidaten zu konsultieren, vergrößerte sich zum einen dessen Autonomie und damit auch seine politische Stellung gegenüber den Mitgliedstaaten (Maurer 1995). Bereits im September 1993 änderte das Parlament in einer umfassenderen Reform seine Geschäftsordnung, um sie dem EU-Vertrag anzupassen. In der Frage der Amtseinsetzung der Kommission gingen die Abgeordneten gegenüber den Regierungen und der Kommission in die Offensive: Ex-Artikel 33 GO-EP (nunmehr Artikel 118 GO-EP) erteilt seitdem dem Parlamentspräsidenten den Auftrag, vor der Vorstellung des Kommissionskollegiums und seines Programms sowie der darauffolgenden Abstimmung in der Plenarsitzung die Kandidaten aufzufordern, sich »entsprechend ihren in Aussicht genommenen Zuständigkeitsbereichen den zuständigen Ausschüssen vorzustellen«. Die Entscheidung über die Umsetzung dieser öffentlichen Hearings obliegt den Ausschüssen, wobei sie sich jedoch an entsprechenden Leitlinien zu orientieren haben (Anlage XVI der GO-EP). Jeder Ausschuss teilt dem Parlamentspräsidenten in einem Bericht über die Anhörung seine Schlussfolgerungen mit. Dieses Verfahren konnte und kann nur Anwendung fin-

8 Rapport Faure, ebd.

den, wenn die Kandidaten der Einladung zu den Anhörungen Folge leisten. Denn formalrechtlich bestand weder 1994 noch heute – nach Lissabon – eine Verpflichtung, den Einladungen Folge zu leisten. Im Gegenteil, die Kommissionskandidaten könnten sich auf das nunmehr in Artikel 17(7) Uabs. 3 und Artikel 17(8) EUV normierte Kollegialitätsprinzip berufen, wonach sie sich nur als Ganzes der Abstimmung des Parlaments stellen.<sup>9</sup> Aber genau diesen Bedenken trat das Parlament mehrfach entgegen, indem es selbst die Notwendigkeit unterstrich, das Kollegialitätsprinzip wahren zu wollen. Die Gründe hierfür sind offensichtlich: Ein offen-expliziter Bruch mit diesem Prinzip könnte dazu führen, dass die Regierungen die von ihnen benannten Kommissare als Vertreter ihrer Interessen ansehen und dementsprechend nominieren würden. Die Aufkündigung des Kollegialitätsprinzips stellte nicht nur einen Verstoß gegen den EU-Vertrag dar, sondern hätte damit auch einen Machtverlust des Parlaments zur Folge. Würden einzelne designierte Kommissare in extensiver Auslegung von Art. 118 GO-EP den Einladungen nicht Folge leisten, wäre damit aber wiederum das Kollegialitätsprinzip verletzt; diesmal aber durch die unmittelbar Betroffenen. Aus der Geschäftsordnung des EP leiten sich weitere Probleme wie die Frage der Zuordnung von anhörenden EP-Ausschüssen und damit nicht vollständig kongruenten Kommissionsportfolios ab, die allerdings seit 1994 regelmäßig durch eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Parlament und designierten Kommissionspräsidenten gelöst werden konnten. Stand in den informellen, auf der Feierlichen Deklaration von Stuttgart fußenden, Ernennungsverfahren der Kommission Delors nur das Arbeitsprogramm im Vordergrund des parlamentarischen und öffentlichen Interesses, so werden seit 1994 die Kommissare und ihre ihnen zugewiesenen Aufgaben in Verbindung mit dem Arbeitsprogramm in den Mittelpunkt gestellt. Die Beurteilung erfolgt damit entlang eines Kohärenzkriteriums, das sich erst durch das Zusammenspiel zwischen den Parlament und designierter Kommission entwickelt. Da über die Kommission nur als Einheit abgestimmt werden kann, der designierte Präsident aber aufgrund der Anhörungsergebnisse darüber informiert wird, welche Personen oder Aufgabenbereiche Anlass zu Ablehnung oder Kritik geben, eröffnet das Parlament dem Kommissionspräsidenten einen Handlungsspielraum, der ihm nachträgliche, vom Parlament geforderte Eingriffe in die Geschäftsbereiche und Programminhalte erlaubt, ohne das Prinzip der Kollegialität zu verletzen. Erst der Lissabonner Vertrag hat diese besondere Form der Leitlinienkompetenz des Kommissionspräsidenten in Artikel 17(6) EUV bestätigt.

### *Politisierungsimpulse durch den Amsterdamer Vertrag*

Der Amsterdamer Vertrag (1999) wandelte das Konsultationsrecht des EP zum Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in ein Zustimmungsrecht um. Seitdem

<sup>9</sup> In der Debatte über die neue Geschäftsordnung übermittelte Altkommissar Pinheiro dem Parlament die Bedenken der Kommission, indem er energisch auf den Konflikt zwischen Artikel 33 GO und dem Kollegialitätsprinzip hinwies. Vgl. *Debates of the European Parliament*, No. 3-434/47 of 14 September 1993.

besteht die Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger für Wahlen zum EP auf der Basis einer Personalentscheidung im Hinblick auf den Kommissionschef zu mobilisieren. Weil die Legislaturperiode des Parlaments seit Maastricht um sechs Monate versetzt der Amtsdauer der Kommission entspricht und das Verfahren zur Einsetzung der Kommission unmittelbar nach der Wahl des Parlaments beginnt, konnten die europäischen Parteien auf die Auswahl der als Kommissionspräsident vorzuschlagenden Persönlichkeit schon im Vorfeld der Benennungsprozedur erheblichen Einfluss nehmen. In der Konsequenz ist somit bereits seit 1999 ein Verfahren denkbar, dass die Europawahlen attraktiver machen würde: »In einem ersten Schritt – vor den Wahlen zum EP – einigen sich die europäischen Parteien auf ihre jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten sowie auf dessen Arbeitsprogramm. Hiermit ermöglichen sie in einem zweiten Schritt die Personalisierung und parteipolitische Zuspitzung des Europawahlkampfes, in dem die Spitzenkandidaten als Katalysatoren einer grenzüberschreitenden Diskussion über ihre Programme auftreten. Nach der Konstituierung des neu gewählten Parlaments bestätigen die Parteien, die über die erforderliche Mehrheit für die Zustimmung zum Kommissionspräsidenten verfügen, ihre ‚Personalentscheidung‘ und signalisieren somit den Regierungen der Mitgliedstaaten ihr Meinungsbild über das bevorstehende Investiturverfahren«<sup>10</sup>.

Natürlich hing die Realisierung und Aktivierung eines solchen Verfahrens und die sich hieraus langfristig ausbildende Kreationfunktion des EP von einer Reihe unbekannter Größen ab: »Einigen sich die großen Europarteien auf einen gemeinsamen Kandidaten? Wie erfolgt die Auswahl (durch eine Urabstimmung der Mitglieder, die Parteivorstände oder die Parteikongresse, mit Mehrheit oder einstimmig?) Wie vereinbaren die Parteien die gegenseitige Unterstützung ihrer Kandidaten nach der Wahl des Parlaments?«<sup>11</sup> Diese Fragen wurden im Kontext des Amsterdamer Vertrages nicht einmal ansatzweise diskutiert, da die Widerstände innerhalb der nationalen Parteien zur Änderung der Geschäftsgrundlagen ihrer europäischen Parteizusammenschlüsse infolge der Stärkung des EP und damit der Autonomisierung und politischen Stärkung der Europarteien und Parlamentsfraktionen eher zu- als abnahmen.

Für unsere Analyse der Europawahl 2014 von Bedeutung ist daher: Seit dem Amsterdamer Vertrag besteht die realistische Option, die formelle Legitimation des Kommissionspräsidenten durch einen europäischen Wahlakt mit demokratischem und politischen Leben zu füllen. Mit Änderung von ex-Artikel 32 und 33 der Geschäftsordnung machte das EP zudem auch deutlich, dass es sich im künftigen Investiturverfahren nicht länger nur um ein »Zustimmungsvotum für die Kommission«, sondern um eine »Wahl der Kommission« handelt<sup>12</sup>.

10 Andreas Maurer, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden, 2002, S. 206.

11 Andreas Maurer, ebd.

12 Europäisches Parlament, »Änderung der Geschäftsordnung, Text der Geschäftsordnung« in: Amtsblatt Nr. C 175 vom 21/06/1999, hier: Änderungen 16, 17 und 123.

*Die Regeln des Lissabonner Vertrages – Mehr interinstitutionelle Grauzonen als politische Klarheit*

Durch den Lissabonner Vertrag wird das seit den 1990er Jahren praktizierte Investiturverfahren der Kommission bestätigt. Neu ist die Übernahme des parlamentarischen Sprachgebrauchs im Hinblick auf die Definition des gesamten Prozederes: Das Parlament »wählt« den Präsidenten der Europäischen Kommission auf der Grundlage von Artikel 17(7) und (8) EUV. Zwar »nur« auf Vorschlag des mit qualifizierter Mehrheit entscheidenden Europäischen Rates, aber »nach entsprechenden Konsultationen« und »unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament«. Hierzu dokumentierten die vertragsschließenden Parteien in einer dem Lissabonner Vertrag angehängten, rechtlich nicht bindenden Erklärung 11 ihre Auffassung, dass das EP und der Europäische Rat »im Einklang mit den Verträgen gemeinsam für den reibungslosen Ablauf des Prozesses, der zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission führt, verantwortlich sind. Vertreter des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates werden daher vor dem Beschluss des Europäischen Rates die erforderlichen Konsultationen in dem Rahmen durchführen, der als am besten geeignet erachtet wird. Nach Artikel 17 Absatz 7 Unterabsatz 1 betreffen diese Konsultationen das Profil der Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament. Die Einzelheiten dieser Konsultationen können zu gegebener Zeit einvernehmlich zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat festgelegt werden«.

Die beiden Einschübe in Artikel 17 EUV und die Erklärung 11 sollten aus Sicht des EP sicherstellen, dass 2014 diejenige Europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen dürfen wird, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorgeht und in der Lage ist, eine Koalition mit mehr als der Hälfte der Europaabgeordneten zu bilden.<sup>13</sup> Allerdings lässt sich hieraus weder eine Verpflichtung des Europäischen Rates auf

- 13 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu der Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union, insbesondere den Abschnitt »Wahl des Präsidenten der Kommission: 34. [Das EP...] betont, dass die Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates seiner Benennung einen verstärkt politischen Charakter verleihen wird; 35. unterstreicht, dass eine solche Wahl die demokratische Legitimität des Präsidenten der Kommission fördern und seine Stellung sowohl kommissionsintern (was seine Position in den internen Beziehungen zu anderen Kommissionsmitgliedern betrifft) als auch in den interinstitutionellen Beziehungen generell stärken wird; 36. ist der Auffassung, dass diese gestärkte Legitimität des Präsidenten der Kommission auch für die Kommission insgesamt von Nutzen sein und ihre Fähigkeit stärken wird, als unabhängige Förderin des allgemeinen europäischen Interesses und als treibende Kraft hinter europäischem Handeln aufzutreten; 37. verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass der Umstand, dass ein Kandidat für das Amt des Präsidenten der Kommission vom Europäischen Rat vorgeschlagen werden kann, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, und dass die Wahl dieses Kandidaten durch das Europäische Parlament die Stimmen einer Mehrheit der ihm angehörenden Mitglieder erfordert, einen weiteren Anreiz darstellt, der alle am Prozess Beteiligten veranlasst, den erforderlichen Dialog zu entwickeln, um das erfolgreiche Ergebnis des Prozesses sicherzustellen; 38. verweist

die Nominierung des siegreichen Spitzenkandidaten noch ein »Vertragsbruch«<sup>14</sup> herleiten, wenn sich dessen Fraktionen bereits vor dem Europäischen Rat auf einen aus ihrer Sicht mehrheitsfähigen Kandidaten verständigen und dem Europäischen Rat ein entsprechendes Angebot unterbreiten. Denn auch die Formulierung, dass der Europäische Rat dem EP einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten »nach entsprechenden Konsultationen« vorschlägt, lässt sich nicht dahingehend interpretieren, dass es eine Rangfolge im Nominierungsverfahren gibt, nach der der Europäische Rat auf jeden Fall den ersten Schritt und das EP den zweiten Schritt geht. Hätten die Vertragsarchitekten eine entsprechende Rangordnung vorgeben wollen, wäre die in der Normentypologie des europäischen Primärrechts übliche Formulierung zu wählen gewesen, dass der Europäische Rat den Kandidaten »nach Anhörung« oder »nach Konsultation« des

darauf, dass der Europäische Rat gemäß dem Vertrag von Lissabon verpflichtet ist, die Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen und vor der Benennung des Kandidaten geeignete Konsultationen zu führen, bei denen es sich nicht um formelle institutionelle Kontakte zwischen den beiden Organen handelt; verweist ferner darauf, dass die der Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat, als Anhang beigefügte Erklärung Nr. 11 in diesem Kontext Konsultationen in dem Rahmen, der als der am besten geeignete erachtet wird, zwischen Vertretern des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vorsieht; 39. regt an, dass der Präsident des Europäischen Rates vom Europäischen Rat das Mandat erhält, diese Konsultationen (allein oder mit einer Delegation) zu führen, dass er Rücksprache mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments hält, um die notwendigen Treffen mit sämtlichen Fraktionsvorsitzenden im Europäischen Parlament zu organisieren, nach Möglichkeit in Begleitung der Vorsitzenden (oder einer Delegation) der europäischen politischen Parteien, und dass er anschließend dem Europäischen Rat Bericht erstattet.« Vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2014 zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament, insbesondere den Abschnitt »Legitimität und politische Rechenschaftspflicht der Kommission (Einsetzung und Ablösung der Kommission): [Das EP...1...] erklärt, dass die Legitimität und die politische Rolle der Kommission durch das neue Verfahren, bei dem der Präsident der Kommission vom Parlament gewählt wird, gestärkt werden, und dass die Europawahl dadurch an Bedeutung gewinnt, dass die Entscheidung der Wähler bei der Wahl zum Europäischen Parlament direkter mit der Wahl des Präsidenten der Kommission verknüpft wird; 2. betont, dass die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Möglichkeiten zur Stärkung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union vollständig umgesetzt werden sollten, unter anderem durch die Benennung von Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission durch die Parteien, wodurch die Europawahl eine neue politische Dimension erhält und die Entscheidung der Wähler enger mit der Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament verknüpft wird; [...] 4. bekräftigt, dass alle europäischen Parteien ihre Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission rechtzeitig vor dem geplanten Zeitpunkt der Europawahl benennen sollten; 5. erwartet, dass die Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission eine wichtige Rolle in der Kampagne für die Europawahl spielen, indem sie in allen Mitgliedstaaten das politische Programm ihrer jeweiligen europäischen Partei verbreiten und dafür werben.«

- 14 Angela Merkel, Mitschrift der Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 27. Mai 2014, Berlin, 28. Mai 2014; <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2014/05/2014-05-28-merkel-bruessel.html>.

EP nominiert.<sup>15</sup> Nur eine solche Formulierung hätte klargestellt, dass der Europäische Rat dem EP immer vorangeht. Die geltenden Formulierungen in Artikel 17 EUV und Erklärung 11 deuten dagegen auf eine gewollte Gleichrangigkeit von EP und Europäischem Rat hin, zumal sich die vertragsschließenden Parteien in der Erklärung darauf eingelassen haben, dass die Europäischen Ratskonsultationen mit dem – und nicht des – EP vor dem Nominierungsbeschluss des Europäischen Rates stattfinden.

In der Bilanz stellt das Europawahlergebnis somit spätestens seit der Amsterdamer Vertragsreform einen wichtiger Faktor dar, den der Europäische Rat bei seiner Nominierungsentscheidung berücksichtigen muss, um sich der Mehrheit im EP zu vergewissern. Dass der Lissabonner Vertrag eine weiche und interpretationsoffene Formulierung wie »Berücksichtigung« wählt, gründet dabei nicht in einer irgendwie gearteten Missachtung des EP, sondern in der instabilen Ausgangslage des EP, die der Europäische Rat nach den Europawahlen vorfindet: Denn anders als in den allermeisten Mitgliedstaaten ist am Tag nach der Europawahl die Fraktionszusammensetzung, die relative Fraktionsstärke und daher eben auch die notwendige Mehrheitsallianz unklar. Die Zeit bis zur ersten Sitzung des neu gewählten Parlaments wird dabei intensiv zur Fraktionsbildung genutzt, wobei es – ebenfalls im Gegensatz zu den meisten EU-Staaten – immer wieder überraschende Wechsel nationaler Parteien zwischen den EP-Fraktionen zu beobachten gibt.<sup>16</sup> Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus diejenigen Abgeordneten und Parteien, die erstmals ins EP gewählt werden und daher zunächst der Gruppe der »Sons-tigen« zugeschlagen werden. In den ersten beiden Wochen nach der Europawahl schwankte deren Zahl um beträchtliche 60 Sitze. Zwar finden sich in dieser Gruppe traditionell vor allem extremistische Parteien, »Ultras« jedweder Couleur, die keinerlei Interesse an einer Zusammenarbeit in einer Fraktion haben. Für Bewegung sorgen aber die vielen Kleinparteien, die sich den bestehenden Fraktionen des Parlaments aufgrund ihrer ideologischen Nähe anbieten: z. B. Piraten für die Grünen, Freie Wähler und Radikallibertäre für die Liberalen usw. Auf der anderen Seite kämpfen die bestehenden Fraktionen um diese Gruppierungen. Denn letztlich hängt eben von der Größe einer Fraktion viel ab, von der Anzahl der Büros und aus dem EU-Budget finanzierten Mitarbeiter über die wichtigen Funktions- und Führungsposten innerhalb des Parlaments bis hin zur Klärung

15 Insofern begeht das EP selbst einen schwerwiegenden Fehler, wenn es in seiner Entschließung vom 13. März 2014 zur Umsetzung des Vertrags von Lissabon in Bezug auf das Europäische Parlament meint, »dass im Vertrag von Lissabon festgelegt ist, dass der Europäische Rat das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament berücksichtigen und das neue Parlament konsultieren sollte, bevor es einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vorschlägt.«.

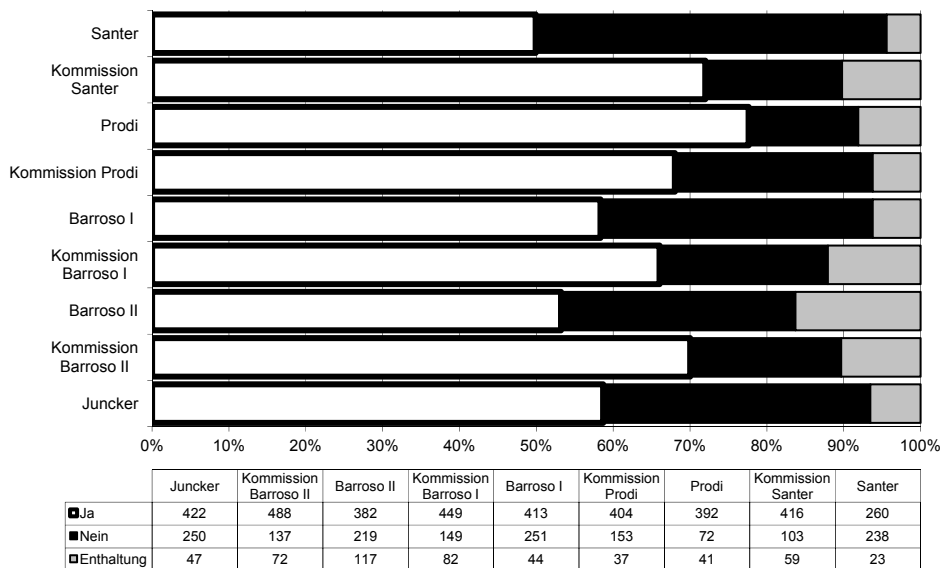
16 Richard Whitaker/Philip Lynch »Understanding the Formation and Actions of Eurosceptic Groups in the European Parliament: Pragmatism, Principles and Publicity,« in: *Government and Opposition*, Vol. 49 (2014), Nr. 02, S. 232-263; Andreas Maurer, »Das Europäische Parlament« in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2009, Baden-Baden, 2010, S. 47-54, hier: 48-50; Andreas Maurer/Roderick Parkes/Markus Wagner, »Explaining group membership in the European Parliament: the British Conservatives and the Movement for European Reform« in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 15 (2008), Nr. 02, S. 246-262.

der Frage, welche Fraktionskoalition eine Mehrheit für die Wahl des Kommissionspräsidenten zu Stande bringt.

Welches Gewicht der Europawahl, dem Vorschlagsrecht des Europäischen Rates und dem zustimmenden bzw. ablehnenden Wahlrecht des EP zukommt, haben die Vertragsarchitekten offen gelassen. Es dürfte daher seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages allen Beteiligten klar gewesen sein, dass es spätestens im Mai 2014 unterschiedliche Interpretationen darüber geben wird, was unter der »Berücksichtigung« des Europawahlergebnisses und der »entsprechenden Konsultationen« zwischen dem Europäischen Rat und dem EP zu verstehen ist. Unterstellt man beiden beteiligten Akteurskollektiven, den Staats- und Regierungschefs einerseits und den Europaabgeordneten andererseits, handlungsspielraummaximierende Grundinteressen, dann verwundert es kaum, dass sich das EP auf den Standpunkt stellte, dem Europäischen Rat einen parlamentsgenehmen i. e. mehrheitsfähigen Kommissionskandidaten aufzunötigen und daher bereits die Europawahl so zu gestalten, dass das EP entsprechend agieren kann. Kurz: Die seit dem Amsterdamer Vertrag mögliche Strategie entlang des Prinzips der Spitzenkandidaten erhielt durch die Lissabonner Vertragsunschärfe einen wesentlichen, aber keinen neuartigen Impuls.

### *Praxis und Wirkungen des Investiturverfahrens*

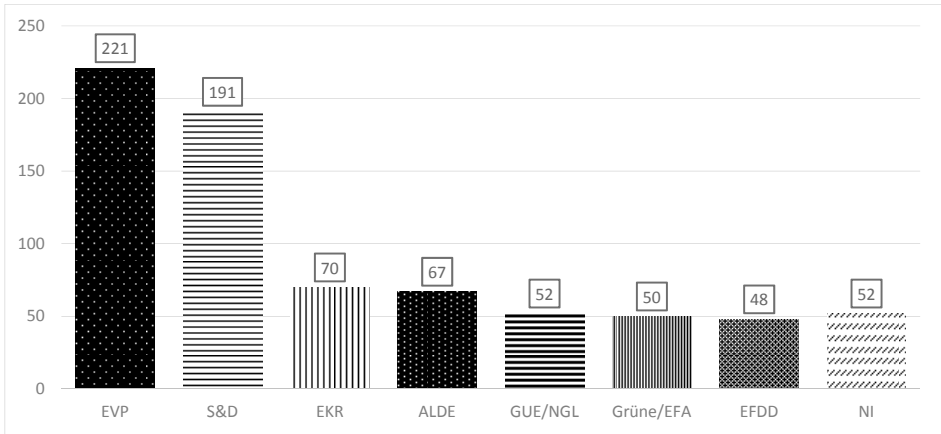
Der erstmals im Vorgriff auf die Regeln des Lissabonner Vertrages durchgeführten Investitur der Kommission »Barroso II« ging ein umfassendes Planungsverfahren voraus. In einem ersten Schritt stimmte das Parlament am 16. September 2009 mehrheitlich für die Bestätigung Barrosos (382 Stimmen für den Kandidaten und 219 gegen ihn, bei 117 Enthaltungen). In den darauf folgenden Wochen reichten die Regierungen ihre Vorschläge für die Kommissionsposten beim designierten Präsidenten ein und verhandelten mit ihm über die Ressorts für die einzelnen Kandidaten. Am 19. November 2009 einigten sich die Mitgliedstaaten außerdem darauf, die bisherige Handelskommissarin Catherine Ashton für das neue Amt der Hohen Repräsentantin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik (HVU-ASP) zu benennen. In den folgenden Parlamentsanhörungen der designierten Kommissionsmitglieder wurden die Kandidaten jeweils drei Stunden lang zu ihren politischen Ideen und Zielen, zu ihren vorgesehenen Fachressorts sowie zu ihrer Persönlichkeit und Laufbahn befragt. Am 9. Februar 2010 stimmte das EP dann über die neue Europäische Kommission ab und bestätigte die politische Führung der EU-Behörde um Kommissionspräsident Barroso: 488 Abgeordnete stimmten für die Bestätigung, 137 dagegen und 72 Parlamentarier enthielten sich der Stimme.

*Abstimmungsergebnisse in den Investiturverfahren der Kommission*

Eigene Berechnung auf der Basis der Datenbank OEIL sowie Maurer 1995 (»Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments«, in: *Integration*, Vol. 18 Nr. 2, S. 88-97), Maurer 2002 (Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden, Nomos) und Maurer 2012 (Parlamente in der EU, Stuttgart/Wien, UTB/Facultas).

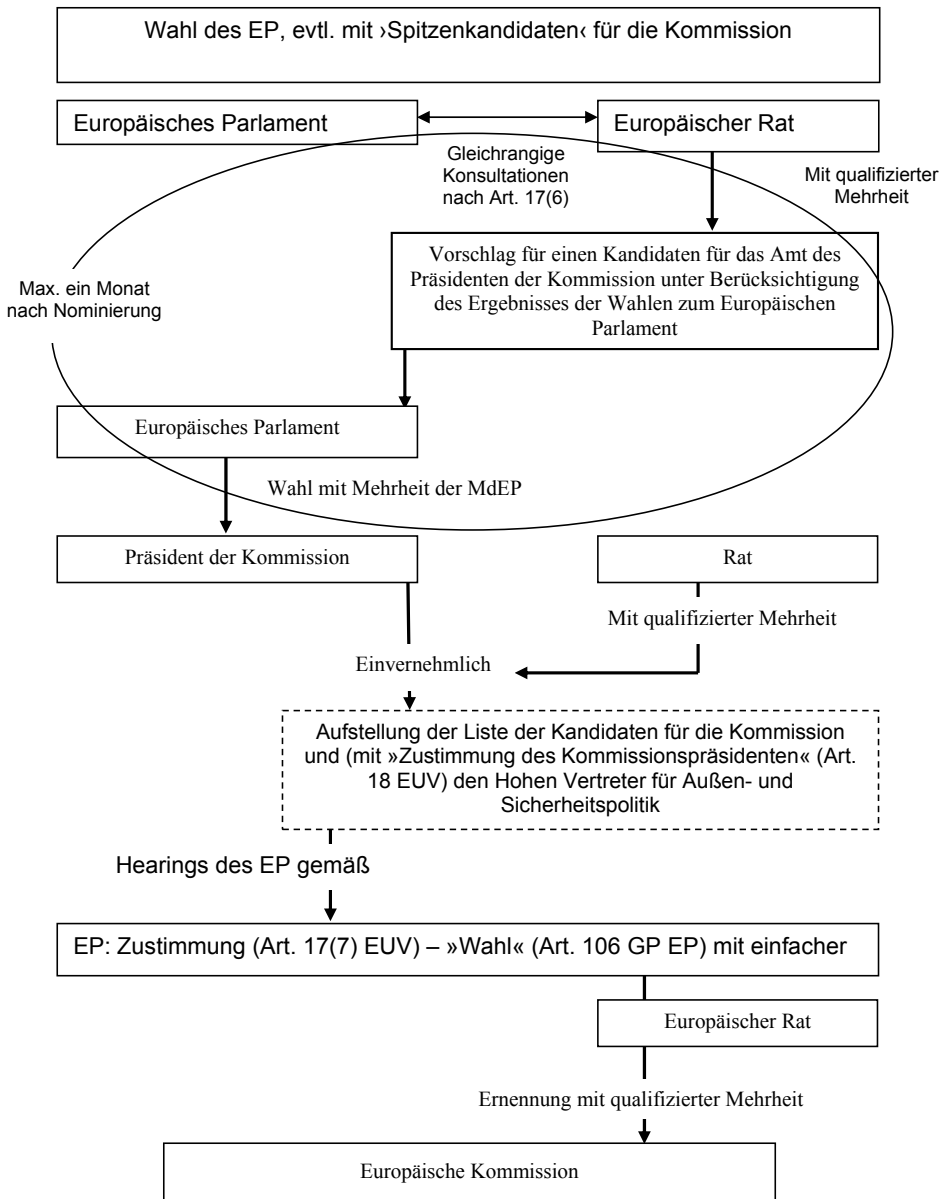
*Die Wahl Jean-Claude Junckers*

Bei der Abstimmung am 15. Juli 2014 wurde Jean-Claude Juncker in geheimer Abstimmung mit 422 Stimmen zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt. 250 Abgeordnete stimmten gegen ihn, während sich 47 Parlamentarier enthielten. Von 729 abgegebenen Stimmen waren zehn ungültig. Damit erzielte Juncker eine Unterstützung im EP, die vergleichbar mit derjenigen José Manuel Barrosos 2004 ist, aber doch weit unterhalb derjenigen liegt, die Romano Prodi 1999 erhielt. Aus der Debatte unmittelbar vor der Wahl und anschließenden Pressekonferenzen der Fraktionen lässt sich schließen, dass Juncker offenbar vom Gros der S&D, der EVP und der ALDE und einem Teil der Grünen gewählt wurde, wohingegen die Fraktionen der EKR, der EFDD und der GUE/NGL weitgehend geschlossen gegen ihn gestimmt haben.

*Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 10. Juli 2014*

Eigene Darstellung auf der Grundlage der Dokumentation des EP; <http://www.ergebnisse-wahle-n2014.eu/de/election-results-2014.html>; Legende: EVP: Fraktion der Europäischen Volkspartei – Christdemokraten; S&D: Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten; EKR: Europäische Konservative und Reformisten; ALDE: Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; GUE/NGL: Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke; Grüne/EFA: Die Grünen/Freie Europäische Allianz; EFDD: Fraktion »Europa der Freiheit und der direkten Demokratie«; NI: Fraktionslos.

Der Vergleich zwischen Fraktionsstärke und Abstimmungsergebnis deutet allerdings daraufhin, dass eine gewichtige Minderheit der EVP ihrem eigenen »Spitzenkandidaten« die Unterstützung versagte. Stichhaltig belegen lässt sich dies aufgrund des geheimen Wahlverfahrens nicht. Aber die Vorgeschichte Junckers Wahl zeigt, dass seine eigene Partei bereits seit seiner Nominierung gespalten war. Während die Sozialdemokraten, Linken, Liberalen und Grünen ihre Kandidaten nahezu uneingeschränkt unterstützen, signalisierte bereits die Nominierung Jean-Claude Junckers auf dem EVP-Kongress am 6. und 7. März 2014 in Dublin, dass sich gut ein Viertel der Delegierten nicht auf das Verfahren der Spitzenkandidatur einlassen wollte. Von 812 Stimmberechtigten votierten dann auch nur 382 für Juncker und 245 für den Gegenkandidaten Barnier. Die so dokumentierte Unentschlossenheit der EVP setzte sich dann im Eiertanz ihrer Regierungschefs fort. Denn nicht nur der britische Premierminister, sondern auch die EVP-Mitglieder Reinfeldt (Schweden), Orban (Ungarn) und Rutte (Niederlande) wendeten sich offen gegen Juncker. Selbst die deutsche Bundeskanzlerin setzte sich erst unmittelbar vor dem Europäischen Rat vom 27. Mai 2014 offen für den ehemaligen luxemburgischen Premier ein, nachdem sie zuvor kaum eine Gelegenheit ausließ, um zu betonen, dass aus der Spitzenkandidatur und dem Sieg Junckers kein Automatismus folge.



Als Ergebnis der Betrachtung der ersten Phase der Kommissionsinvestitur ist zunächst festzuhalten, dass die beschworene Politisierung und auf diesem Strukturprinzip gründende, neuartige oder gar erstmalig demokratische Legitimation des Kommissionspräsidenten ausgefallen ist. Bereits der Wahlkampf und die Duelle der Spitzenkandidaten

verkamen schnell zur Ankündigung dessen, was sich zu Beginn der achten Legislaturperiode des EP abzeichnet: Erneut gingen die EVP und die S&D eine strategische Koalition ein, verabredeten auf Ebene des EP sowie zwischen den Staats- und Regierungschefs die Verteilung der Spitzenämter des EU-Institutionensystems, und unterbreiteten Personal- und Funktionsangebote an die liberalen und grün-alternativen Parteifamilien, um sich für den Fall mangelnder Fraktionsdisziplin im eigenen Lager entsprechend abzusichern. Gerade dieser Druck zur Absicherung einer EU-System- und den Akteur EP sichernden, weitgehend »pro-europäischen« Mehrheit hat hierbei beträchtlich zugenommen. Denn der »Koalitionspuffer« der EVP und S&D, der die Zahl der maximalen Anzahl an Rebellen definiert, die gegen ihre Fraktion bzw. eben die Koalition stimmen, beträgt nunmehr nur noch 36 Stimmen. Subtrahiert man von der EVP-Fraktion alleine die Zahl der Abgeordneten der ungarischen Fidesz (12), der schwedischen Konservativen und Moderaten (4) und der niederländischen Christdemokraten (5) – deren nationale Spitzen keinen Hehl aus ihrer Ablehnung Junckers machten –, dann wird schnell deutlich, wie knapp die nur aus der EVP und der S&D gebildete Abstimmungscoalition für Juncker war.

*Absolute Mehrheitsschwellen und effektive Mehrheit der »großen Koalition« im EP, 1984–2014*

| Wahlperiode<br>(jeweils Beginn<br>und Ende) | Zusammenset-<br>zung EP | Schwelle für absolute<br>Mehrheit<br>(50% + 1 MdEP) | Mehrheit<br>EVP / EVP-ED<br>+<br>S&D / SPE | Puffer der »Großen<br>Koalition« (EVP/<br>EVP-ED+S&D/<br>SPE) |
|---------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 8. WP, Jun 14                               | 751                     | 376                                                 | 412                                        | 36                                                            |
| 7. WP, Apr 14                               | 766                     | 384                                                 | 470                                        | 86                                                            |
| 7. WP, Jun 09                               | 736                     | 369                                                 | 449                                        | 80                                                            |
| 6. WP, Apr 09                               | 785                     | 393                                                 | 505                                        | 112                                                           |
| 6. WP, Jun 04                               | 732                     | 367                                                 | 468                                        | 101                                                           |
| 5. WP, Apr 04                               | 788                     | 395                                                 | 527                                        | 132                                                           |
| 5. WP, Jun 99                               | 626                     | 314                                                 | 413                                        | 99                                                            |
| 4. WP, Apr 99                               | 626                     | 314                                                 | 415                                        | 101                                                           |
| 4. WP, Jun 94                               | 567                     | 284                                                 | 354                                        | 70                                                            |
| 3. WP, Apr 94                               | 518                     | 260                                                 | 360                                        | 100                                                           |
| 3. WP, Jun 89                               | 518                     | 260                                                 | 301                                        | 41                                                            |
| 2. WP, Apr 89                               | 538                     | 270                                                 | 299                                        | 29                                                            |
| 2. WP, Jun 84                               | 434                     | 218                                                 | 240                                        | 22                                                            |

Eigene Berechnung auf der Grundlage der Daten des Europäischen Parlaments, <http://www.euro.parl.europa.eu/aboutparliament/de/004a50d310/Composition-of-Parliament.html> (25.6.2014).

Die informelle Zusammenarbeit der beiden größten Parteiblöcke und Fraktionen im EP hat Tradition. In Ermangelung belastbarer Alternativen in Form »klassischer« Bündnisse entlang der Rechts-Links-Achse parteipolitischer Auseinandersetzung hat sich seit der

ersten Direktwahl des Parlaments 1979 eine Zusammenarbeit der »großen Koalition« entwickelt, die sich insbesondere in der Verteilung parlamentarischer Führungsämter und im Abstimmungsverhalten der Abgeordneten widerspiegelt. »Echte« links-liberal-grüne oder rechts-konservativ-liberale Abstimmungscoalitionen werden zwar im Rahmen der parlamentarischen Eigeninitiativentschließungen häufig gebildet; in den Gesetzgebungsverfahren stellen sie allerdings aus noch näher darzulegenden Gründen die Ausnahme dar.

Das Parlament organisiert sich seit den ersten Tagen der Montanunion (1952) nach übernationalen, parteipolitischen Fraktionen. Im operativen Tagesgeschäft des EP befördern die Regeln der Geschäftsordnung die Fraktionsbildung und deren organisatorische Verdichtung. Denn die Fraktionsstärke ist ausschlaggebend für die Verteilung der Redezeiten, der Berichterstatter, der Vertreter in den Ausschuss- und Delegationsvorständen, der Anzahl der Büros und Sekretariatskräfte sowie für die Zulässigkeit von Entschließungsanträgen, Einsetzungsbeschlüssen für Untersuchungsausschüsse und schließlich auch für die Gewinn- und Verlustkoalitionen bei Abstimmungen. Die Messung der Koalitionen zweier oder mehrerer Fraktionen im Parlament liefert uns Daten über die Vermittlungsleistung der gesellschaftlichen Konflikte in das parteipolitische Links-versus-Rechts-Schema. Sie lässt damit auch Rückschlüsse über den effektiven Politisierungsgrad des EP zu. Spielt man alle Möglichkeiten der Koalitionsbildung in namentlichen Abstimmungen durch, dann ergibt sich ein vom Nationalstaat erheblich abweichendes Bild: In über 70 Prozent aller Fälle stimmen die beiden größten Fraktionen der Europäischen Volkspartei und der Sozialdemokraten seit 1979 gemeinsam ab. Mehr noch: In etwa weiteren 20 Prozent stimmen diese beiden in Koalition mit nahezu allen anderen Gruppierungen. Die »klassischen« Mitte-Rechts- bzw. Mitte-Links-Koalitionen lassen sich nur in weniger als 10 Prozent der namentlichen Plenarabstimmungen feststellen.

#### *Koalitionen bei namentlichen Abstimmungen im EP 2009–2014*

|           | Grüne/<br>EFA | S&D   | ALDE  | EVP   | EKR   | EFD   |
|-----------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GUE/NGL   | 69,93         | 59,72 | 50,14 | 43,61 | 33,93 | 38,39 |
| Grüne/EFA |               | 74,96 | 66,9  | 57,22 | 36,43 | 37,71 |
| S&D       |               |       | 78,31 | 73,64 | 42,87 | 44,79 |
| ALDE      |               |       |       | 78,24 | 54,93 | 47,58 |
| EVP       |               |       |       |       | 59,06 | 55,78 |
| EKR       |               |       |       |       |       | 62,99 |

Eigene Berechnung auf der Grundlage der Daten zu allen namentlichen Abstimmungen im EP von Votewatch.

Der Weg zur überparteilichen Konkordanz wird im EP regelmäßig dann eingeschlagen, wenn Beratungen des Parlaments in die Entscheidungsphase münden. Denn dann kommt zum Tragen, dass das Parlament mit großen Mehrheiten gegen die ihrerseits übergroße

Mehrheit der Staaten Stellung beziehen muss. Wollen oder können die beiden gewichtigsten Fraktionen des EP nicht als »große Koalition« entscheiden, sind beide auf mindestens drei weitere der kleinen Fraktionen angewiesen. In der zurückliegenden Legislaturperiode ergab sich wenigstens die theoretische Möglichkeit einer Koalition aus EVP, ALDE und EKR, die zusammen 54 Prozent der Abgeordneten stellten. Die mitunter erhebliche Zahl der Abweichler konnte allerdings nur durch Einbindung der Sozialdemokraten oder der Grünen kompensiert werden. Der Drang, weit über 50 Prozent liegende Abstimmungsmehrheiten zu erzielen, gründet allerdings auch im vertragssystematisch vorgezeichneten Kontext der Gesetzgebungsverhandlungen zwischen Parlament und Ministerrat. Je größer die Parlamentsmehrheit, desto geschlossener tritt die Parlamentsdelegation gegenüber dem Rat auf. Anders: Selbst in den ersten Lesungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, bei dem die Parlamentsanträge noch mit der einfachen Mehrheit angenommen werden können, sind die Abgeordneten regelmäßig bestrebt, größere weil gewichtigere Koalitionen zu bilden, um dementsprechend geschlossen und überzeugend gegenüber dem Ministerrat auftreten zu können.

#### *Von der Wahl des Kommissionspräsidenten zur Wahl der Kommission*

Wie aus dem Verlaufsdigramm ersichtlich, ist mit der Wahl des Kommissionspräsidenten nur ein kleiner Teil des gesamten Investiturverfahrens abgeschlossen. Tatsächlich begann unmittelbar im Nachgang der Wahl Jean-Claude Junckers das Nominierungsprozedere für die weiteren Mitglieder des Kollegiums einschließlich der oder des Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidenten der Kommission und HVU-ASP. Wie diese Phase verlaufen wird, lässt sich heute nicht vorhersagen. Aus dem Rückblick auf die vorangegangenen Investiturverfahren kann aber angenommen werden, dass aufgrund systemimmanenter Hindernisse kein parteipolitisierter Prozess der Kommissionswahl zu erwarten ist, der mit der Regierungsbildung in den Mitgliedstaaten der EU auch nur annähernd vergleichbar wäre.

Das EP fordert seit der Investitur der Kommission Santer, dass »eine relevante Zahl der Mitglieder der Kommission aus den Reihen der aktuellen Mitglieder des EP ausgewählt werden [...] und dass alle benannten Persönlichkeiten bereits bedeutende politische, institutionelle und parlamentarische Erfahrungen in Europaangelegenheiten erworben haben [...], wobei auf jeden Fall [...] das Gleichgewicht [...] zwischen den politischen Strömungen zu wahren ist.«<sup>17</sup> Zu einem direkten Schlagabtausch über die Nichtbeachtung des Parteienproporz kam es erstmals 1999. Die Europawahlen hätten bei strikter Auslegung der Parlamentsvorgaben eine größere Anzahl von Kommissionsmitgliedern aus dem Lager der EVP-ED erwarten lassen. Demgegenüber stand aber ein Europäischer Rat, der sich mit Ausnahme dreier EU-Staaten aus Staatschefs sozialdemokratisch geführter Regierungen zusammensetzte. Angesichts der EVP-ED-Kritik an den

17 Vgl. Bericht über die institutionellen Auswirkungen der Zustimmung des EP zur Benennung des Präsidenten der Kommission und über die Unabhängigkeit der Mitglieder des Kollegiums (Bericht Brok), A4-488/98, Art. 11.1.

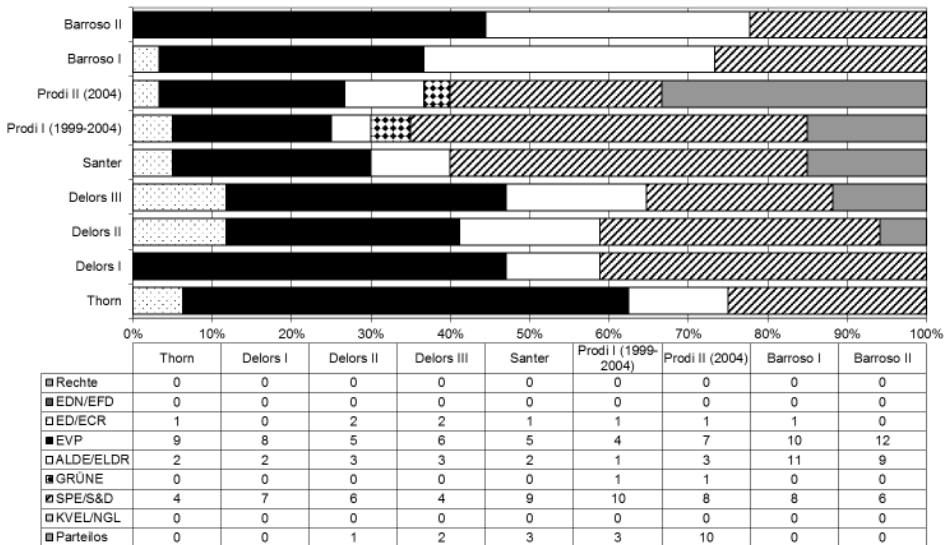
aus ihrer Sicht parteipolitisch fehlerhaften Benennungen einzelner Kommissionsmitglieder verpflichtete sich Prodi daher während der Konferenz der Präsidenten des EP am 7. September 1999 erstmals zur Sicherstellung einer persönlichen Verantwortung der Kommissarinnen und Kommissare sowie zur Aushandlung eines gemeinsamen Rahmenabkommens mit dem Parlament, »to strengthen the Commission's responsibility and legitimacy.«<sup>18</sup> Tatsächlich kam das angekündigte Ziel der Legitimitätssteigerung der Kommission in mehreren Punkten des am 5. Juli 2000 vom EP gebilligten Rahmenabkommen zum Ausdruck: Erstens beteiligte die Kommission das Parlament unabhängig von den Zugeständnissen der Staats- und Regierungschefs direkt an den Arbeiten der Regierungskonferenz 2000 (Vertrag von Nizza); zweitens erklärte sie sich bereit, »if Parliament expresses a lack of confidence in a Commissioner, the President of the Commission will examine seriously whether he should request that Member to resign«; drittens verpflichtete sich Prodi dazu, das EP »of any decision concerning the allocation of responsibilities to any Member of the Commission« zu informieren; und viertens wurde für die von EU-Mitgliedstaaten oder von Drittstaaten an die Kommission vertraulich weitergeleiteten Informationen ein Mediationsmechanismus zwischen den Präsidenten von EP und Kommission in diejenigen Fällen sichergestellt, in denen das Parlament die Vertraulichkeit anzweifelt.<sup>19</sup>

Auf diese Weise schuf das EP ein Verfahren in extensiver Auslegung seiner im Amsterdamer Vertrag normierten Kurationsrechte, das zwar auf der Kritik an der mangelnden, parteipolitischen Spiegelung der Fraktionsgewichte des EP in der Kommission fußte; dessen Aushandlungsergebnis dann aber regelmäßig von der Idee einer stärkeren, parteipolitischen Durchdringung der Kommission Abstand nahm. Die im Anschluß an die Parlamentsanhörungen mit den Kommissionskandidaten vom Parlamentspräsidenten an den Kommissionspräsidenten gerichteten Schreiben sparten bislang zwar nie mit teils harscher Kritik an einzelnen designierten Kommissaren. Das EP hat es aber bisher vermieden, in dieser Phase der Umbildung der Kommission und der Neuverteilung einzelner Portfolios eine stärkere parteipolitische Kongruenz zwischen den beiden Organen einzufordern. Kritik an einzelnen Kommissaren konzentrierte sich bislang immer auf ihre fachpolitische Kompetenz, mangelhafte Kenntnisse über die Funktionsweise der EU, die Überschätzung ihrer eigenen Rolle im Verhältnis zum Kommissionskollegium oder die Geringschätzung des EP. Die Ursache für diese »Parteienblindheit« liegt in der strategischen Großkoalition der beiden größten Fraktionen sowie in der sich dem EP stellenden Notwendigkeit, nicht nur gemeinsam mit dem Kommissionspräsidenten, sondern – über ihn vermittelt, gewissermaßen »über Bande« – auch gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedstaaten einen Kompromiss auszuhandeln. Die hierbei zu Tage tretende Konfliktkonstellation zweier gegeneinander stehender, aber aufeinander angewiesener, vor allem um ihre institutionellen Interessen und Machtreservoirs bemühter Akteure verhindert systematisch eine parteipolitische Aufladung der Interessenaggregate.

18 European Parliament: Online-Dokument aus OEIL-The Legislative Observatory, Reference ACI/2000/2117 on Doc. PE R-0299/2000, 5 July 2000, S. 1.

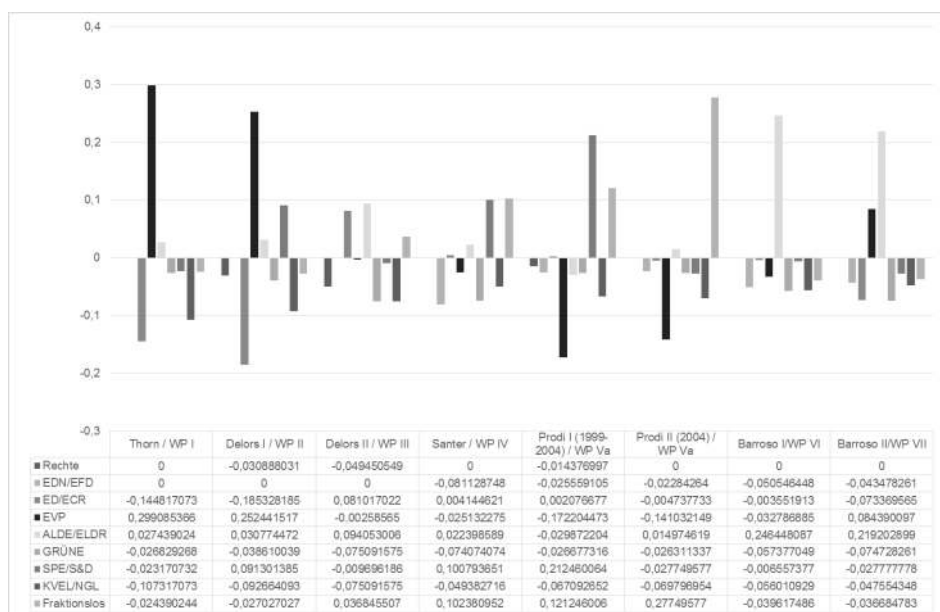
19 Vgl. ebd., S. 2.

## Zusammensetzung der Kommission nach parteipolitischer Herkunft der Kommissare



Eigene Berechnung auf der Basis Maurer 1995 (»Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments« in: *Integration*, Vol. 18 Nr. 2, S. 88-97), Maurer 2002 (*Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden) und Maurer 2012 (*Parlamente in der EU*, Stuttgart/Wien).

Die letzten Kommissionskollegien rekrutierten sich bislang aus mindestens drei europäischen Parteien: Der EVP, der S&D und der ALDE. Während die S&D in der Kommission Santer und der Kommission Prodi I deutlich über ihrem EP-Status und die EVP unterrepräsentiert war, kennzeichneten sich die Kommissionskollegien unter Präsident Barroso durch ein deutliches Übergewicht der ALDE.



Eigene Berechnung auf der Basis Maurer 1995 (»Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments« in: *Integration*, Vol. 18 Nr. 2, S. 88-97), Maurer 2002 (*Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden) und Maurer 2012 (*Parlamente in der EU*, Stuttgart/Wien).

### *Die strategische Bindung der Kommission an das Parlament*

Mit der Wahl des Kommissionskollegiums ist das Investiturverfahren formal abgeschlossen. Aber bereits seit der Investitur der Kommission »Santer« 1994 verknüpft das Parlament seine über die Zustimmung zur Kommission erfolgte »Personalentscheidung« mit einer besonderen Form interinstitutioneller Abkommen. Dabei handeln Parlament und Kommission ein Regelwerk aus, das die Kommission in den Grenzen der Vertragsnormen, oftmals aber über die konkreten Vertragsformulierungen hinaus, auf spezifische Informations-, Kooperations- und Dokumentationsverfahren verpflichtet. Diese »Rahmenabkommen« dienen einer funktionalen, politikbereichsübergreifenden Verdichtung des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 13(2) AEUV.<sup>20</sup> Rahmenabkommen sind dabei vom Topos einer »besonderen Partnerschaft« zwischen dem Parlament und der Kommission geprägt. Sie bilden die Grundlage bilateraler Arbeitsmechanismen und Strukturen, die die politische Verantwortung und Legitimität der Kommission stär-

20 Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/ Sonja Puntcher Riekmann, *Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden, 2011.

ken, den konstruktiven Dialog ausbauen, den Informationsfluss zwischen den beiden Organen und die Zusammenarbeit in Bezug auf die Gesetzgebungsverfahren und -planung verbessern sollen. Das EP verfolgt dabei allerdings auch systematisch eine Strategie der Absicherung seiner beanspruchten Rekrutierungsmacht gegenüber den Staats- und Regierungschefs der EU.

Im derzeit gültigen, 2010 geschlossenen Rahmenabkommen legen die Partner zwar eingangs großen Wert auf die Feststellung, am Vertragsgrundsatz des kollegialen Charakters der Kommission nicht rütteln zu wollen. Diesen Grundsatz interpretieren sie jedoch extensiv in Richtung einer Verantwortungskette, die im Verhältnis der einzelnen Kommissare gegenüber dem Kommissionspräsidium ihren Anfang nimmt und bei der Verantwortung des Kommissionspräsidenten gegenüber dem Parlament schließt: »Fordert das Parlament den Präsidenten der Kommission auf, einem Mitglied der Kommission das Vertrauen zu entziehen, so prüft dieser sorgfältig, ob er dieses Mitglied gemäß Artikel 17 Absatz 6 EUV auffordern sollte, sein Amt niederzulegen. Entweder fordert der Präsident dieses Mitglied zur Niederlegung des Amtes auf, oder er erklärt in der nächsten Tagung vor dem Parlament, warum er dies ablehnt.«

Dass das Rahmenabkommen von 2010 damit eine Sollbruchstelle im Machtgefüge zwischen Parlament und Mitgliedstaaten darstellt, zeigt die heftige Kritik des Rates an der Verpflichtung der Kommission, im Hinblick auf den Zugang zu ihren Sitzungen und der Übermittlung von Informationen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Parlament und Rat anzuwenden. Formal zu Recht monierte der Rat, dass die Verträge diesen postulierten Gleichbehandlungsgrundsatz an keiner Stelle normieren und eine Selbstverpflichtung der Kommission hierauf nicht statthaft sei. Dagegen ließ sich jedoch argumentieren, dass zum Beispiel aus den Formulierungen in den Artikeln 14(1) EUV und 289 AEUV durchaus eine faktische Gleichrangigkeit von Parlament und Rat abgeleitet werden kann, an der sich die Kommission zu orientieren hat. Das Rahmenabkommen von 2010 schränkt den Grundsatz schließlich explizit auf die Funktionen von EP und Rat als Gesetzgebungsorgane und Teile der Haushaltsbehörde ein. Das Gegenargument des Rates, dass sich die Rollen der beiden betroffenen Organe beispielsweise bei der Durchführung der Rechtsakte der Union (Artikel 291 AEUV), dem Abschluss internationaler Übereinkünfte (Artikel 218 AEUV) oder der Kontrolle über die Ausführung des Haushaltsplans der Union (Artikel 319 AEUV) unterscheiden und das EP daher nicht das Bestehen eines allgemeinen Grundsatzes der Gleichbehandlung von Parlament und Rat geltend machen könne, um der Kommission auf dieser Grundlage neue, über die Verträge hinausgehende Verpflichtungen aufzuerlegen, war daher wenig überzeugend. Denn die vom Rat aufgeführten Beispiele gehören eben gerade nicht in die Kategorie Gesetzgebung und Haushaltserstellung, sondern stellen Spezialbestimmungen zur Durchführung dieser Rechtsetzungsinstrumente dar. Mit Verweis auf Artikel 207 AEUV wäre der Grundsatz theoretisch sogar auf den Bereich der bi- und multilateralen Handelsabkommen der EU ausdehnbar, da dieser Artikel explizit eine Gleichbehandlung des EP mit dem Handelsausschuss des Rates durch die Kommission erklärt. Das es zu dieser Konkretisierung des Gleichbehandlungspostulats nicht gekommen ist, liegt in erster Linie an den bis Mitte 2010 unklar gebliebenen Kooperationsstrukturen der drei Organe

in der internationalen Handelspolitik sowie ihren weit auseinander liegenden Interpretationen zu den Verfahrensfragen bei internationalen Abkommen (Artikel 218(10) AEUV), gerade auch im Verhältnis zum Verfahren für Handelsabkommen (Artikel 207 AEUV).

### *Ausblick: Künftige Parameter der Kreationfunktion des Parlaments*

Die seit Ende der 1980er Jahre praktizierten Kommissionsinvestiturverfahren zeigen zunächst, dass das EP sich nicht an Regierungsbildungsverfahren der Mitgliedstaaten, sondern eher an einer vergleichbaren Praxis des amerikanischen Senats orientiert, ohne diese blind zu kopieren. Während der US-Senat jedes einzelne Mitglied der Administration ablehnen kann, ohne dass dies Auswirkungen auf die gesamte Regierung oder gar den Präsidenten hätte, entscheidet das EP über die Investitur der Kommission als Kollektiv. Hieraus erwächst eine höhere Verantwortung für das Gesamtverfahren. Nickel hat in diesem Zusammenhang zutreffend bilanziert, das es ungerecht wäre, dem EP »vorzuwerfen, es sei zahnlos und würde das amerikanische Vorbild nicht erreichen. Die Fälle sind nicht vergleichbar. Im amerikanischen Fall nimmt das föderale Organ Senat eine Einzelfallprüfung jedes Regierungskandidaten vor. In der Europäischen Union nimmt das unitarische Organ Parlament eine Prüfung des Kollektivs der vorgeschlagenen Kommission vor. [...] Keine andere Exekutive der Welt – mit Ausnahme der USA – muss sich einem solchen Prozedere unterwerfen, wobei in völliger Transparenz die Qualität der Kandidaten erst schriftlich und dann mündlich untersucht wird. Kein anderes Parlament der Welt führt ein solches Verfahren durch, um seine eigene Investitursentscheidung vorzubereiten. Der daraus fließende Gewinn an Legitimation für die kommende Kommission, aber auch für das Parlament, ist erheblich«<sup>21</sup>. Das Investiturverfahren stellt darüber hinaus einen wesentlichen Beitrag zur Kompensation fehlender, formaler Initiativrechte des EP dar, weil eine direkte Bindung zwischen Parlament und Kommission auf der Basis zuvor festgelegter Bezugsmerkmale im Bereich des Arbeitsprogramms und der hierfür zuständigen Kommissionsmitglieder hergestellt wird. So generiert das Rahmenabkommen von 2010 ein enges Korsett um die Kommission bei der Umsetzung ihres Initiativrechts: Die Kommission veröffentlicht demnach »keine gesetzgeberische oder bedeutende Initiative [...], ehe sie das Parlament schriftlich darüber unterrichtet hat.« Darüber hinaus legen EP und Kommission »auf der Grundlage des Arbeitsprogramms der Kommission im gemeinsamen Einvernehmen vorab die wesentlichen Initiativen fest, die im Plenum vorgelegt werden sollen. [...]« Analog zu diesem Verfahren bestimmen die beiden Organe »auch die Vorschläge und Initiativen, zu denen vor der Konferenz der Präsidenten [des EP] Informationen vorgetragen werden oder über die der zuständige Ausschuss oder dessen Vorsitz in geeigneter Form unterrichtet werden müssen. [...]«. Und

21 Dietmar Nickel, »Das Europäische Parlament als rekrutierendes Organ – unter besonderer Berücksichtigung der Einsetzung der Kommission« in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.): *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden, S. 65-92, hier: S. 80.)

obgleich das in Artikel 225 AEUV normierte Aufforderungsrecht des EP gegenüber der Kommission deren Initiativmonopol gerade nicht beschneiden soll, verpflichtete sich die Kommission im Rahmenabkommen darauf, »über die konkrete Weiterbehandlung einer Aufforderung zur Vorlage eines Vorschlags gemäß Artikel 225 AEUV (legislativer Initiativbericht) innerhalb von drei Monaten nach Annahme der entsprechenden Entscheidung im Plenum zu berichten. [...] Die Kommission legt spätestens nach einem Jahr einen Gesetzgebungsvorschlag vor oder nimmt den Vorschlag in das jährliche Arbeitsprogramm des Folgejahres auf. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie dem Europäischen Parlament die Gründe dafür mit.«

In der Gesamtschau scheint das von Jacqué für die Beziehungen zwischen Kommission und Parlament diskutierte Funktionskonzept »Einsetzung und Unterstützung einer Regierung«<sup>22</sup> an Erklärungskraft zu gewinnen. Denn durch das Verfahren wird die Ernennung der Kommission denationalisiert bzw. supranationalisiert und – potentiell – politisiert und personalisiert<sup>23</sup>. Es ist aber nicht zu übersehen, dass sich die Kommission nicht nur einem zunehmenden Druck durch das Parlament, sondern auch durch die Mitgliedstaaten und den Europäischen Rat ausgesetzt sieht, der nicht auf parteipolitischen Wahlkampfpulsen, sondern auf interinstitutionellen Machtkonflikten gründet. Ob das EP strategischen und längerfristig wirkenden Gewinn aus der mit anderen Institutionen geteilten Umklammerung der Kommission ziehen kann, hängt letztlich von der Effektivität seiner Arbeit im Rahmen derjenigen Funktionen ab, bei denen die relative, durch den EUV zumindest im Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorbestimmte Überlegenheit gegenüber der Kommission zum Tragen kommt.<sup>24</sup> Darüber hinaus ist die nur potentiell parteipolitischierend-demokratisierende Wirkung des stärker an den EP-

22 Jacqué, Jean-Paul (1989): »Strategien für das EP: Abschied von nationalen Konfliktlinien« in: Otto Schmuck/Wolfgang Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Das EP im dynamischen Integrationsprozess. Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn, S. 217-225.

23 Simon Hix/Christopher Lord, »The making of a president: the European Parliament and the confirmation of Jacques Santer as president of the Commission« in: *Government and Opposition*, Vol. 31 (1996), Nr. 1, S. 62-76.

24 Andreas Maurer, »Das Europäische Parlament und das Investiturverfahren der Kommission – Bilanz eines Experiments« in: *Integration*, Vol. 18 (1995), Nr. 2, S. 88-97.; ders., *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden, Nomos, 2002; »Interorganizational Cooperation and Intraorganizational Power: Early Agreements under Codecision and Their Impact on the Parliament and the Council« in: *Comparative Political Studies*, Vol. 37 (2004), Nr. 10, S. 1184-1212; *Early conclusion in the codecision legislative procedure*, EUI Working Papers, Nr. MWP 2007/31, Florence, 2007; David Judge/ David Earnshaw, »Relais actors« and Codecision First Reading Agreements in the European Parliament: The Case of the Advanced Therapies Regulation« in: *European Journal of Public Policy*, Vol. 18 (2011), Nr. 1, S. 53-71; *Parlamente in der EU*, Stuttgart/Wien, 2012; Adrienne Héritier, »Twenty years of legislative codecision in the European Union. experience and implications« in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 20 (2013), Nr. 7, S. 1074-1082.; Anne Rasmussen/Christine Reh, »The consequences of concluding codecision early: trilogues and interinstitutional bargaining success« in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 20 (2013), Nr. 7, S. 1006-1024; Maja Andlovic/Wilhelm Lehmann, »Interest group influence and interinstitutional power allocation in early second-reading agreements. A re-examination of aviation emissions trading« in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 21 (2014), Nr. 6, S. 802-821.

Wahlen ausgerichteten Investiturverfahrens alleine kein Garant für ihre Realisierung. Hierzu bedarf es einer wirksamen europäischen Parteienlandschaft und hierauf aufbauenden Wahlkämpfen, wie sie bisher nur in Ansätzen zu beobachten waren.

Durch die im Vorfeld der Wahl von Jean-Claude Juncker zu beobachtende Projektion der nationalstaatlichen Mechanismen und Funktionsweisen der repräsentativen Parteiendemokratie auf die EU operierte ein erheblicher Teil der politischen Akteure und Beobachter mit einem Verständnis des politischen Systems EU, das Erwartungshaltungen im Hinblick auf die Europawahlen 2014 generierte, ohne auf die Eigenheiten des EU-Systems näher einzugehen. Angenommen wurde, dass europaweit bekannte Spitzenkandidaten den Parteien und der Europawahl einen neuartigen Schub verleihen. Denn während die Direktwahl bislang weitgehend an nationalen Themen orientiert war und die Parteien eher mit national bekanntem Personal warben, hätten prominente, von den transnationalen Parteifamilien nominierte Spitzenkandidaten zu einer Europäisierung der Wahlkämpfe und -themen beitragen und diese aufgrund der Kombination von Politisierung und Personalisierung attraktiver machen können. Der nationalpolitischen Überlagerung der Europawahl wäre somit ein supranationales Element gegenübergestellt worden, spezifisch auf das Gemeinwesen der EU, das Parlament und die Kommission gerichtet.

Unabdingbar für die Realisierung eines derartigen Szenarios ist aber die Zurücknahme des nationalen Wahlkampfimpulses: Da die Europawahl aus 28 nebeneinanderlaufenden, nationalen Wahlakten besteht, müssten sich die mitgliedstaatlichen Parteien im Kontext ihrer Europäischen Partei eben nicht nur auf den Spitzenkandidaten einigen. Auch der Wahlkampf wäre auf die Person und das mit ihr verknüpfte, europäische Wahlprogramm auszurichten. Themen, die im jeweiligen nationalen Kontext zum Zeitpunkt der Europawahl akut sind, müssten daher entweder europapolitisch aufgeladen oder aber auf die nächste nationale Wahl verschoben werden.

Die Begründung einer parteipolitisch aufgeladenen Legitimationskette vom Europäischen Parlament zur Kommission aufgrund der im nationalen Rahmen eingespielten Rekrutierungsfunktion der Parteien als Wettbewerber um die Übernahme der Regierungssämter erfordert darüber hinaus aber auch eine für den EU-Kontext notwendige Klärung: Die EU ist bislang kein Staat, der durch die Mechanismen der Parteiendemokratie geprägt ist. Das bereits für die modernen Industriegesellschaften Europas nicht immer adäquate Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative lässt sich auf das System der europäischen Mehrebenendemokratie nicht übertragen. Die Kommission stellt eben keine Regierung dar, auch wenn sie fälschlicherweise oft auf ihre Exekutivfunktionen reduziert wird. Diese aber beruhen mit Ausnahme der Wettbewerbspolitik auf einer Delegation der entsprechenden Befugnisse durch den Ministerrat und das Europäische Parlament. Beide übertragen die Durchführung der von ihnen erlassenen Vorschriften an die Kommission immer im Einzelfall. In der Praxis wird die Kommission hierbei von den Mitgliedstaaten kontrolliert und unterliegt beim Erlass sogenannter delegierter Rechtsakte einem weitgehenden Kontroll- und Rückholrecht des Parlaments und des Rates. Erschwert wird die Charakterisierung der Kommission als »Regierung im Werden« zudem dadurch, dass die gesetzgeberischen Initiativrechte, die

üblicherweise der Legislative zukommen, im Wesentlichen bei der Kommission selbst liegen. Der Ministerrat wiederum agiert in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gleichzeitig als Initiativ-, Entscheidungs- und Exekutivorgan. Und spätestens seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages nimmt auch der Europäische Rat Exekutiv- und Initiativfunktionen wahr. Er wird gegenüber dem Ministerrat quasi »paralegislativ« und gegenüber der Kommission »parainitiativ« tätig.

Funktioniert das politisch-institutionelle System der EU ohne die strikte Trennung zwischen Legislative und hierauf gründender Exekutive, so etabliert es auch keine einheitliche, europäische Regierung, die sich bei der Ausübung ihres Amtes auf eine stabile, parlamentarische Mehrheit stützen müsste. Der EU mangelt es daher an den national gewohnten, parlamentarischen Identifikationsmustern zwischen Regierungspartei(en) und Oppositionspartei(en), die eine staatsorganisationsanaloge Einordnung des Europäischen Parlaments, der Kommission und ihres Verhältnisses zueinander ermöglichen. Die Konstruktion einer hierarchischen Beziehung zwischen einer parteipolitisch organisierten Parlamentsmehrheit und einer Kommission, die sich der Rückendeckung dieser Parlamentsfraktion oder Fraktionskoalition für die Dauer der Legislaturperiode sicher sein kann, steht somit dem realen Funktions- und Machtgeflecht der EU-Institutionen entgegen. Gerade aufgrund des Fehlens einer klar hierarchisierten Beziehung zwischen Legislative und hiermit verflochtenen Exekutive ist das EP in der Lage, autonome Entscheidungspräferenzen auszubilden und diese in den Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck kommen zu lassen.

Auch in der nun angelaufenen Legislaturperiode wird die in den Mitgliedstaaten bekannte Konfliktkonstellation zwischen Mehrheit und Opposition im EP real nicht verfügbar sein, weil es erstens keine mit der Parlamentsmehrheit verwobene Regierung gibt, die es auf der Grundlage parteipolitischer Erwägungen zu stützen bzw. zu kontrollieren gäbe, weil zweitens das Parteienspektrum und die Wahlpräferenzen der BürgerInnen im EU-Rahmen derart weit ausdifferenziert sind, dass eine lager(ab)bildende, absolute Mehrheit im EP nicht möglich ist, und weil drittens der interinstitutionelle Konflikt zwischen Parlament und Ministerrat aufgrund primärrechtlicher Anreizstrukturen dazu führt, dass das EP seine Eigenschaft als Arena parteipolitischer Auseinandersetzung auf diejenigen Phasen und Ebenen des Politikzyklus beschränkt, in denen die anderen Organe keine unmittelbaren Einflüsse geltend machen.

Eine stärker an den Routinen der Parteiendemokratie angelehnte Praxis der Beziehungen zwischen Kommission und Parlament mag zwar politisch wünschenswert sein. Ein entsprechendes System wird aber nur unter Inkaufnahme eines massiven Autonomieverlusts und einer drastischen Zurücknahme der Akteursqualität des Parlaments zu haben sein.

### *Zusammenfassung*

Die von den Europäischen Parteien seit Herbst 2013 ausgerufene Strategie der Personalisierung und Politisierung des Europawahlkampfes durch die Aufstellung von Spitzen-

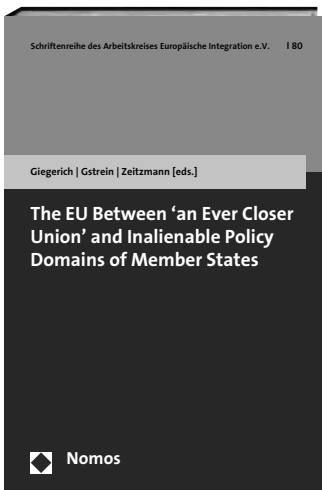
kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten hat die Auseinandersetzung zwischen dem Europäischen Parlament und den Staats- und Regierungschefs um die Rekrutierungsmacht innerhalb der EU belebt. Die hierbei zu Tage getretene Zuspitzung auf die Frage der Nominierung und Wahl des Kommissionspräsidenten verstellt aber den Blick auf den Gesamtkomplex der Investitur der Europäischen Kommission. Der Beitrag unternimmt daher eine Analyse der Kurationsfunktion des EP einschließlich ihrer Wechselwirkungen mit anderen Parlamentsfunktionen. Die Untersuchung greift dabei auf Vertragsnormen und intraparlamentarisch entwickelte Regelwerke zurück, um den macht- und institutionenpolitischen Kontext des Parlaments zu bestimmen. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, das die Kurationsfunktion des Parlaments schrittweise und gegen den Widerstand der mitgliedstaatlichen Regierungen zu einer Supranationalisierung und potentiellen Politisierung der Europawahl beigetragen hat. Die Konstruktion einer hierarchischen Beziehung zwischen einer parteipolitisch organisierten Parlamentsmehrheit und einer Kommission, die sich der Rückendeckung dieser Parlamentsfraktion oder Fraktionskoalition für die Dauer der Legislaturperiode sicher sein kann, steht aber dem realen Funktions- und Machtgeflecht der EU-Institutionen entgegen. Die in den Mitgliedstaaten bekannte Konfliktkonstellation zwischen Mehrheit und Opposition wird im EP solange nicht verfügbar sein, wie es keine mit der Parlamentsmehrheit verwobene, einheitliche Exekutive gibt, die es auf der Grundlage parteipolitischer Erwägungen zu stützen bzw. zu kontrollieren gibt.

### *Summary*

The proclaimed strategy by European political parties to personalize and politicize the European election campaigns by nominating top candidates for the office of the President of the European Commission has revived the debate between the European Parliament and the Heads of State and Government about their respective recruiting powers within the EU. However, the analytical concentration on the nomination and election of the Commission's President obstructs the understanding of the complex, multi-faceted and multi-levelled investiture of the European Commission. This paper therefore undertakes a more comprehensive analysis of the »elective« function of the EP including its interactions with other parliamentary functions. The study draws on contractual norms and intra-parliamentary developed rules to determine the make-up and institutional context of Parliament's elective function. The analysis concludes that Parliament's elective function developed gradually and against the resistance of member state governments into a supra-nationalization and potential politicization of the European elections. The theoretical construction of a hierarchical relationship between a party-politically organized parliamentary majority and a Commission that is continuously backed up by »its« parliamentary faction or coalition is contrary to the real functions and the governance structures of the EU's political system. A constellation between majority and opposition remains alien to the EP and the EP-Commission-European Council relations,

as there is no unified and sole executive, which depends on parliamentary support or control on the basis of party political considerations.

*Andreas Maurer*, The elective function of the European Parliament torn between politicization pulses and system requirements



### The EU Between 'an Ever Closer Union' and Inalienable Policy Domains of Member States

Herausgegeben von Thomas Giegerich,  
Oskar Josef Gstrein und Sebastian Zeitmann

2014, 557 S., brosch., 99,- €

ISBN 978-3-8487-0995-3

(Schriftenreihe des Arbeitskreises  
Europäische Integration e.V., Bd. 80)

[www.nomos-shop.de/22067](http://www.nomos-shop.de/22067)

Die aktuelle Vertrauenskrise der EU wirft die Frage auf, wo die Grenze des ausdrücklichen Vertragsziels einer „ever closer union“ zu ziehen ist. Basierend auf einer Liste des Bundesverfassungsgerichts von nicht-übertragbaren staatlichen Kompetenzen diskutieren die Beiträge in diesem Band die verfassungsrechtlichen Grenzen der europäischen Integration aus verschiedenen nationalen Perspektiven.

In englischer Sprache.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

**Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)**

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



# Nomos