Warum wirdâ??s nicht einfach Herr Juncker? Funktionslogik und Verfassungspraxis des EU-Regierungssystems unter dem Vertrag von Lissabon

Description

Von Stefan Thierse

Dieser Beitrag zeigt Konflikte im politischen System der EU bezÃ¼glich der Ernennung des neuen EU-KommissionsprÃ¤sidenten auf.

Nach der Wahl ist vor der Wahl. Was klingt wie ein Allgemeinplatz, zÃ¤hlt zu den spannendsten und folgenreichsten Weichenstellungen fÃ¼r die Verfassungspraxis nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Das aktuelle Tauziehen zwischen dem EuropÃ¤ischen Parlament (EP) und dem EuropÃ¤ischen Rat (ER) um die Personalie des kÃ¼nftigen PrÃ¤sidenten der EU-Kommission ist vor allem auch ein Ringen um die Deutungshoheit des Vertragstextes. Dort heiÃ?t es in Art. 17 Abs. 7 sibyllinisch, dass der ER dem Parlament â??nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidatenâ?? fÃ¼r das Amt des KommissionsprÃ¤sidenten vorschlÃ¤gt, wobei das Ergebnis der Europawahlen zu â??berÃ¼cksichtigenâ?? sei.

Die Interpretationen darÃ¼ber, was genau unter der BerÃ¼cksichtigung des Wahlergebnisses zu verstehen sei, gehen zwischen beiden Organen naturgemÃ¤Ã? auseinander. Das hÃ¤ngt nicht zuletzt mit unterschiedlichen Auffassungen darÃ¼ber zusammen, was die EU-Kommission ist bzw. sein soll: Eine politisch neutrale Aufsichts- und oberste VerwaltungsbehÃ¶rde der EU oder eine mit dem Monopol der Gesetzesinitiative ausgestattete Regierungszentrale, die stÃ¤rkerer parlamentarischer Verantwortlichkeit bedarf. Die divergierenden Meinungen verweisen nicht nur auf den altbekannten Dualismus zwischen Supranationalismus und Intergouvernmentalismus, sondern werfen auch die Frage nach dem institutionellen Entwicklungspfad der EU erneut auf: Wird das EU-Regierungssystem fortan â??parlamentarischerâ??? Oder bleibt es von seiner Funktionslogik stÃ¤rker an prÃ¤sidentiellen Systemen orientiert? Fest steht, dass unter dem geltenden Lissabon-Vertrag sowohl der ER als auch das EP Ã¼ber Vetomacht verfÃ¼gen: Ohne eine absolute Mehrheit im EP kommt kein von den Staats- und Regierungschefs nominierter Kandidat ins Amt. Dies ist die parlamentarische Lesart der

VertrÃ¤ge. Allerdings haben die Premiers, Kanzler und StaatsprÃ¤sidenten ihr Nominierungsrecht mitnichten eingebÃ¼Ã?t. Von sich aus kann das EP keinen KommissionsprÃ¤sidenten ins Amt wÃ¤hlen. Das ist der entscheidende Unterschied zu einem parlamentarischen Regierungssystem. Die EinschÃ¤tzung, der ER kÃ¶nnte in eine analoge Rolle schlÃ¼pfen wie der deutsche BundesprÃ¤sident, der dem Parlament einen Kandidatenvorschlag unterbreitet, dabei aber faktisch auf denjenigen festgelegt ist, der eine Mehrheit hinter sich vereinigen kann (vgl. Oppelland 2010: 90), darf man gegenwÃ¤rtig als durchaus kÃ¼hn bezeichnen. Der britische Premier David Cameron hat seinen Widerstand gegen jedweden Spitzenkandidaten quasi mit der Zukunft GroÃ?britanniens in der EU verknÃ¼pft. Auch Angela Merkel, lange Zeit ebenfalls erklÃ¤rte Gegnerin eines solchen Automatismus, hat mit ihrer wankelmÃ¼tigen Haltung gegenÃ¼ber Jean-Claude Juncker Zweifel daran geweckt, dass der ER bereit ist, mit dem EP die Rollen im Nominierungsverfahren zu tauschen.

Selbst wenn es dem EP gelÃ¤nge, der â??Macht des Faktischenâ??, d.h. der Festlegung des Rats auf einen vom EP unterstÃ¼tzten AnwÃ¤rter, Geltung zu verschaffen, wÃ¤re das System freilich immer noch kein parlamentarisches im engeren Sinne. Die Abberufbarkeit der Kommission aus politischen GrÃ¼nden, in alt-institutionalistischer Perspektive *das* zentrale Merkmal parlamentarischer Systeme, bleibt dem EP weiterhin verwehrt. Erst die MÃ¶glichkeit der RegierungsauflÃ¶sung schafft allerdings das charakteristische AbhÃ¤ngigkeitsverhÃ¤ltnis zwischen Exekutive und Legislative. Auch gilt es zu berÃ¼cksichtigen, dass die Investitur der Kommission, in Analogie zu einer â??Regierungswahlâ??, keine notwendige Bedingung fÃ¼r ein parlamentarisches System ist. Auch in quasi-prÃ¤sidentiellen Systemen wie der Schweiz ist diese Einrichtung Ã¼blich. Die AnhÃ¶rungen der einzelnen Kommissare in den AusschÃ¼ssen des EP im Vorfeld der Investiturabstimmungen lassen umgekehrt Parallelen zu den AnhÃ¶rungen der Kabinettsmitglieder im US-Senat zu (vgl. Kreppel 2011: 170).

Die Bestellung der EU-Kommission als Ganzes kommt daher eher einem BestÃ¤tigungsrecht als einer fÃ¶rmlichen Wahl gleich (vgl. Decker/Sonnicksen 2011: 173). Denn anders als der Vergleich mit dem BundesprÃ¤sidenten suggeriert, verfÃ¼gt der ER als eigentliche politische Exekutive der EU Ã¼ber eine weitaus grÃ¶Ã?ere Macht Ã¼ber das Personaltableau der Kommission: So ist das Recht der Regierungen, â??ihrenâ?? Kommissar nach BrÃ¼ssel zu entsenden, unter dem Vertrag von Lissabon erhalten geblieben. Dessen Nominierung durch den ER und die anschlieÃ?ende Wahl im EP

dÃ¼rfte auch kaum in eine grundlegende politische Richtungsentscheidung mÃ¼nden, die Gewinner und Verlierer produziert: Als exekutives Kollegialorgan benÃ¶tigt der ER fÃ¼r eine Entscheidung eine qualifizierte Mehrheit (und faktisch Einstimmigkeit). Dies erfordert eine Kooperation zwischen sozialdemokratischen und christdemokratischen Regierungen (Kaeding 2014: online), die sich am Ende in Kompromissen Ã¼ber Inhalte und Personalien widerspiegeln wird.

Ein breiter Konsens zeichnet sich auch im EP ab. Selbst die GrÃ¼nen, die noch am ehesten als ein funktionales Ã?quivalent parlamentarischer Opposition im EP begriffen werden kÃ¶nnen, haben unter Verweis auf â??die VertrÃ¤geâ?? ihre UnterstÃ¼tzung fÃ¼r Juncker signalisiert! Im Showdown zwischen den EU-Organen zeigt sich doch wieder der alte â??organschaftliche Dualismusâ?? (Dann 2004: 331), der aus Systemen mit institutioneller Gewaltenteilung gelÃ¤ufig ist. Die AnkÃ¼ndigung der Fraktionschefs der groÃ?en Parteigruppierungen, die Reihen zu schlieÃ?en und eine faktische groÃ?e Koalition zu bilden, ist jedoch nicht nur der Durchsetzung parlamentarisch-institutioneller Eigeninteressen geschuldet, sondern auch dem Erstarken euroskeptischer Parteien im EP. Inwiefern daraus auch eine kontinuierliche, handlungs- und arbeitsfÃ¤hige Mehrheit erwÃ¤chst, bleibt abzuwarten. Auch nach der Wahl des nÃ¤chsten KommissionsprÃ¤sidenten wird gelten: Mehr Parlamentarismus in der EU bedeutet noch keine Entwicklung zu einem parlamentarischen System (vgl. Decker/Sonnicksen 2011: 175).

Verwendete Literatur

Dann, Philipp (2004): Parlamente im ExekutivfÃ¶deralismus. Eine Studie zum VerhÃ¤ltnis von fÃ¶deraler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der EuropÃ¤ischen Union, Heidelberg.

Decker, Frank / Sonnicksen, Jared (2011): An Alternative Approach to European Union Democratization: Re-Examining the Direct Election of the Commission President, in: Government and Opposition 46 (2), 168-191.

Kaeding, Michael (2014): Quasi-prÃ¤sidentiell? Ein erbitterter Machtkampf zweier Lager nach der Europawahl entscheidet Ã¼ber die unmittelbare Zukunft Europas. Online unter:

www.regierungsforschung.de/data/200514regierungsforschung_de_kaeding_ep2014_quasi_prsidenti
(04.06.2014)

Kreppel, Amie (2011): Looking â??Upâ??, â??Downâ?? and â??Sidewaysâ??: Understanding EU Institutions in Context, in: West European Politics 34 (1), 167-179.

Oppelland, Torsten (2010): Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung, in: LeiÃ?e, Olaf (Hrsg.): Die EuropÃ¤ische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, 79-96.

Date Created
Juni 24, 2014
Author
politikwissenschaft_h1c5yk