

Politisierung durch Personalisierung – Demokratisierung oder Dekonstitutionalisierung?

Professor Dr. Matthias Rossi, Universität Augsburg

Die unmittelbar bevorstehende Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments ist die erste, die nach den Bestimmungen des Vertrags des Lissabon erfolgt. Sichtbarster Ausdruck der Veränderungen ist die Neuverteilung der Sitzzahl pro Land. Deutschland wird wegen der vertraglich verankerten Begrenzung der Höchstzahl nur noch mit 96 statt mit 99 Mitgliedern im Parlament vertreten sein. Darüber hinaus ist Bedeutung der Wahl insofern gestärkt worden, als der Europäische Rat bei seinem Vorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten nun explizit das Ergebnis der Parlamentswahl zu berücksichtigen hat. Selbst wenn in der Rechtswissenschaft weitgehend Einigkeit besteht, dass diese Bestimmung eher die vergangene Praxis primärrechtlich nachzeichnet als dass sie die Macht zwischen dem Parlament und dem Europäischen Rat für die Zukunft neu verteilt, sehen sich die europäischen Parteienfamilien durch die Vorschrift darin bestärkt, ihren Einfluss auf die Bestimmung des Kommissionspräsidenten zu erhöhen. Sie haben deshalb – z.T. auf unterschiedliche, ein jeweils höheres Maß an demokratischer Entscheidungsfindung beanspruchende Weise – Spitzenkandidaten nominiert, was sich nicht nur partei- und parlamentsintern auswirken, sondern explizit den Europäischen Rat bei seinem Vorschlag des Kommissionspräsidenten binden soll. Sie berufen sich dabei auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments, die sie im November 2012 (mit recht schwacher Mehrheit) selbst herbeigeführt haben und der sich die Kommission im März 2013 angeschlossen hat. Parlament und Kommission versprechen sich von diesem Procedere vor allem eine höhere Wahlbeteiligung, weil nun „Köpfe“ zu einer größeren Sichtbarkeit der „Programme“ führten. Zudem solle die politische Legitimität sowohl des Parlaments als auch der Kommission gestärkt werden, indem deren Wahl jeweils unmittelbar mit der Entscheidung des Wählers verknüpft wird.

Bei der Bewertung dieser Entwicklung tritt die Diskrepanz zwischen der politischen und der rechtlichen, der praktischen und der theoretischen Betrachtung der Europäischen Union einmal mehr zu Tage. In politischer Hinsicht ist es verständlich, wenn sich das Europäische Parlament um noch mehr Einfluss auf die Besetzung des Kommissionspräsidenten bemüht und die vermeintlich europamüden, -skeptischen oder gar -feindlichen Unionsbürger mit „mehr Parlament“ als Synonym für „mehr Demokratie“ und „mehr Transparenz“ für die Europäische Union gewinnen will. Indes sind schon aus politischer Perspektive Zweifel

angebracht. So wird sich noch erweisen müssen, ob die Benennung von Spitzenkandidaten zu einer erhöhten Wahlbeteiligung führen wird. Von der hohen, z.T. hofierenden Aufmerksamkeit, derer sich der Kandidat der SPE, Martin Schulz, aufgrund seiner deutschen Staatsangehörigkeit in Deutschland erfreuen kann, darf sicherlich nicht auf eine entsprechende Beachtung in anderen Mitgliedstaaten geschlossen werden, selbst wenn ihm sein Amt als Präsident des Europäischen Parlaments auch dort eine gewisse Medienpräsenz verschafft. Gewichtiger noch ist der Umstand, dass die von der Personalisierung erhoffte Politisierung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zwangsläufig zu einer Polarisierung führen wird. Denn erstens wird das politische Meinungsspektrum zunehmend auf wenige große politische Strömungen reduziert. Und zweitens kann der Versuch, die gesamten Strömungen einer politischen Partei – bzw. einer Parteienfamilie – in einer Person zu spiegeln, verheerende Folgen für die parteiinterne Willensbildung nach sich ziehen, geht die Nominierung eines Spitzenkandidaten doch stets mit der Gefahr einher, die parteiinterne Interessenpluralität des geschlossenen Auftritts nach außen wegen zu unterdrücken. Schließlich suggeriert die faktische Nominierung von Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten mehr Einfluss auf die künftige Kommissionspolitik als nach den Verträgen möglich ist. Denn die übrigen Kommissionsmitglieder werden streng paritätisch von den Mitgliedstaaten bestimmt, sodass die Parteizugehörigkeit insofern gerade keine dominierende Rolle spielt. Freilich kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich ein künftiger Kommissionspräsident auf seine vermeintlich höhere demokratische Legitimität beruft und den jetzt schon erkennbaren, durch die Verträge nicht begründeten Machtvorsprung des Generalsekretariats gegenüber manchen Generaldirekten weiter ausbaut. Die für die Entwicklung des Europäischen Parlaments so typische Argumentationsspirale, nach der mehr Befugnisse nach höherer Legitimation verlangen, die sodann weitere Befugnisse fordert, könnte auf diese Weise das institutionelle Verhältnis nachhaltig beeinflussen.

Damit kommt die rechtliche Perspektive ins Spiel. Nach dem Vertrag liegt das Vorschlagsrecht nicht bei den politischen Parteien, nicht bei ihren Fraktionen und nicht beim Europäischen Parlament, sondern beim Europäischen Rat. Daran ändert entgegen der Auffassung des amtierenden Parlamentspräsidenten auch das Protokoll nichts, das mit dem Vertrag von Lissabon zu Art 17 EUV ergangen ist. Es konkretisiert die vertragliche Pflicht zu Konsultationen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament, modifiziert sie aber nicht. Nun darf auf der einen Seite nicht übersehen werden, dass die Pflicht zu Konsultationen dem Europäischen Parlament einen ebenso faktischen wie vertraglich gewollten Einfluss auf die Benennung des Kommissionspräsidenten belässt.

Insofern wurden die Ergebnisse der Wahl schon vor dem Vertrag von Lissabon vom Europäischen Rat berücksichtigt. Auf der anderen Seite ist aber ein Spielraum hinsichtlich der Frage erkennbar, wie das Wahlergebnis zu berücksichtigen ist. Dass keinesfalls in jedem Fall der Kandidat der erfolgreichsten Parteienfamilie vorzuschlagen ist, werden auch die Befürworter einer solchen Pflicht zugeben, wenn etwa die nationalistisch ausgerichteten Parteien die meisten Stimmen auf sich vereinen und sich nach den Wahlen auf eine gemeinsame können. Doch auch jenseits solcher hinter einem prognoseresistenten Schleier lauenden Ungewissheiten gibt es mehrere Anknüpfungspunkte für eine Berücksichtigung des Wahlergebnis. Schon die Frage, ob auf erzielte Sitze oder auf die konkrete Stimmzahl abzustellen ist, führt angesichts der gleichheitsmissachtenden Ponderierung der mitgliedstaatlichen Sitzkontingente zu einem erheblichen Unterschied. Offen ist auch, ob überhaupt das europäische Gesamtergebnis oder nicht vielmehr die geringste Differenz in den nationalen Ergebnissen maßgeblich sein soll. Auch die Wahlbeteiligung in den einzelnen Mitgliedstaaten kann und muss wohl berücksichtigt werden. Entscheidend ist für den Europäischen Rat mit der Mehrheitsfähigkeit des von ihm vorgeschlagenen Kandidaten aber vor allem die Bildung, Zusammensetzung und mögliche Zusammenarbeit der Fraktionen im Europäischen Parlament, die – das geht in der medialen wie in der fachlichen Berichterstattung z.T. unter – erst nach der Wahl erfolgt.

Doch ein solches Procedere verändert das Institutionelle Verhältnis, das allein durch die Verträge begründet und deshalb auch nur von den Mitgliedstaaten verändert werden kann. Der Versuch der sich als genuin europäisch verstehenden Organe, ihre eigene Bedeutung zu Lasten der Bedeutung der Mitgliedstaaten und „ihrer“ Organe, des Rates und des Europäischen Rates, zu stärken, ist politisch verständlich, rechtlich jedoch Grenzen unterworfen.