



Die Juncker-Kommission 365 Tage im Amt Brüssel im Umbruch: Nichts ist mehr so wie es mal war

Von Michael Kaeding
Wien, 30. Oktober 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Die Politisierung der EU-Kommission hat durch das neue Einsetzungsverfahren und die SpitzenkandidatInnen für das Amt des Kommissionspräsidenten zugenommen. Diese Auslegung muss daher auch für die Europawahl 2019 verteidigt werden, allerdings nicht auf Kosten der Kernkompetenzen der Kommission.
2. Regierungschefs müssen sich bei der Europawahl 2019 früher Gedanken machen, wen sie ins Rennen schicken. Nur so kann eine stärkere parteipolitische inhaltliche Politisierung der Wahlkämpfe und eine Stärkung der europäischen Parteien erreicht werden.
3. Das Europäische Parlament muss weiter gestärkt werden. Eine Alleinentscheidung ist aber bei der Besetzung von Führungspositionen nicht vorzusehen. Die volle Parlamentarisierung der EU-Politik sollte es in einer Union, die nicht nur eine der BürgerInnen, sondern auch eine der Staaten ist, nicht geben.

Zusammenfassung

Am 1. November wird es ein Jahr sein, dass Jean Claude Juncker und sein Team die Arbeit in der Europäischen Kommission „der letzten Chance“ – wie sie sie selbst bezeichneten – aufgenommen haben. Ein gutes Datum um zu reflektieren, ob die

Kommission ihren Versprechen nachkommt beziehungsweise inwiefern der Ausgang des SpitzenkandidatInnenprozesses die Politikgestaltung in Brüssel verändert hat, auch um Empfehlungen für die Optimierung des 2019 Europawahlkampfes abzugeben.



Die Juncker-Kommission 365 Tage im Amt Brüssel im Umbruch: Nichts ist mehr so wie es mal war

Ein Jahr nach der Wahl von Jean-Claude Juncker zum Chef der EU-Kommission befindet sich Brüssel im Umbruch. Die EU-Kommission ist unter der Führung Junckers deutlich politischer geworden. Das sieht man zum einen an der Zusammensetzung des Kollegiums. Noch nie gab es so viele KommissarInnen mit politischen Spitzenkarrieren, noch nie einen so einflussreichen Ersten Vizepräsidenten. Zudem agiert Juncker selbst politisch und ist Beleg dafür, dass es einen Zusammenhang zwischen Stimmenabgabe bei der Europawahl und der Wahl des Kommissionspräsidenten gibt.¹ Die „10 Juncker-Leitlinien“ seiner fünfjährigen Amtszeit, der „315-Milliarden Juncker-Investitionsplan“, der den krisengeschüttelten Süden Europas zugutekommen soll, oder aber der „17-Punkte-Plan“ in Vorbereitung des EU-Balkangipfels stehen hierfür exemplarisch.

Auf der anderen Seite führt das System der SpitzenkandidatInnen zu neuer Verantwortlichkeit des Kommissionspräsidenten gegenüber der europäischen Öffentlichkeit. Ob die neue politische EU-Kommission allerdings näher an die BürgerInnen gerückt ist, bleibt weiter abzuwarten. REFIT, das Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung, & Co gehen sicherlich in die richtige Richtung, oder könnte die Kommission in Folge der Better Regulation-Agenda versucht sein, den Entscheidungsprozess weg von der Legislative in die Exekutive zu verlagern? Und was ist mit dem Instrument der europäischen Bürgerinitiative? Zu Beginn als große Chance für das europäische Einigungsprojekt gefeiert, ist die Euphorie gewichen. Seit 2012 waren von 51 Initiativen bis jetzt nur drei

erfolgreich (Wasser ist ein Menschenrecht - Right2Water, „Einer von uns“ und Stop Vivisection, stoppt Tierversuche), auch weil die bürokratischen Hürden immer noch zu hoch sind.

Stärkere Zusammenarbeit zwischen Kommission und EU-Parlament

Neben größeren Umstrukturierungen innerhalb der Kommission hat Junckers Ernennung aber vor allem auch die Zusammenarbeit zwischen Parlament und Kommission deutlich gestärkt. Die Juncker-Kommission schöpft ihre Legitimität aus dem Parlament und das Parlament sieht die Kommission als ihre Kommission an. In den großen politischen Fragen greift die Kommission daher sehr viel mehr als in der Vergangenheit die Haltung des Parlaments auf. So hat sie beispielsweise gegen den Willen der Mitgliedsstaaten einen mutigen Vorschlag für eine gerechtere Verteilung der Flüchtlinge gemacht. Auch in der Griechenlandkrise ist sie zu mehr Zugeständnissen gegenüber der griechischen Regierung bereit und liegt damit bei beiden Themen eindeutig auf der Linie des Parlaments. Die Juncker-Kommission funktioniert hier als verlängerter Arm des Parlaments.

Juncker-Kommission als verlängerter Arm des Europaparlaments

Neben der inhaltlichen Ebene, hat das Konzept der SpitzenkandidatInnen auch Auswirkungen auf das Machtgefüge zwischen Kommission und EU-Parlament. Das Parlament versteht es, die Juncker-Kommission über den SpitzenkandidatInnenprozess an sich zu binden. Es gibt aufgrund einer Neuverteilung der Abstimmungsmacht im Europaparlament eine verstärkte inter-institutionelle Annäherung zwischen Parlament und Kommission,

1) Schmitt, Hermann, Sara Hobolt and Sebastian Popa: Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. European Union Politics. Online verfügbar unter DOI: 10.1177/1465116515584626



die es so vorher nicht gab.² Das macht sich unter anderem darin bemerkbar, dass die Kommission ein größeres machtpolitisches Interesse daran hat, vor allem die großen Fraktionen ständig über die KommissarInnen der jeweiligen Parteifamilien zu informieren, um später Probleme mit dem Parlament zu vermeiden.

„Das Parlament versteht es, die Juncker-Kommission über den SpitzenkandidatInnenprozess an sich zu binden.“

Der Ausgang des SpitzenkandidatInnenprozesses hat somit sicherlich auch zu einer weiteren Parlamentarisierung der Europäischen Union geführt.³ Die volle Parlamentarisierung der Unionspolitik aber kann und sollte es in einer EU, die nicht nur eine der BürgerInnen, sondern auch eine der Staaten ist, nicht anstreben. Eine Alleinentscheidung des Parlaments ist bei der Besetzung der Führungspositionen genauso wenig vorzusehen wie bei der Gesetzgebung der Union – allein schon wegen der stark degressiven Proportionalität seiner Zusammensetzung, aber auch mit Blick auf die respektiven Wahlbeteiligungen und die damit einhergehende höhere Legitimität des Europäischen Rats.

Neue Tätigkeitsbereiche des Europaparlaments

Da es mit der Juncker-Kommission aufgrund von REFIT bedeutend weniger Gesetzesentwürfe gibt, besteht in den kommenden Jahren eine Chance des Europaparlaments darin, die EU näher an die BürgerInnen zu bringen. Es hat neben vielen Eigeninitiativen bereits begonnen, sich neue

Tätigkeitsbereiche, die letzten Endes den BürgerInnen zugutekommen könnten, zu erschließen: Zum einen handelt es sich um ein gesteigertes Interesse an der Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedsstaaten und der Frage inwiefern europäische Gesetze den erhofften Effekt auf nationaler, regionaler bzw. kommunaler Ebene entfalten (Stichwort: Dienstleistungsrichtlinie⁴). Zum anderen handelt es sich um den Bereich technischer Vorschriften in Form von delegierten Rechtsakten und der Komitologie. Mit knapp 2000 verbindlichen Rechtsakten pro Jahr haben sie einen großen Einfluss auf das Funktionieren des Binnenmarkts und damit auch für die BürgerInnen (Stichwort: Energie- oder Wassereffizienz). Das Parlament wird mehr Zeit haben sich diesen technischen Regulierungsstandards zu widmen bzw. diese zu kontrollieren.

Neuverteilung der Abstimmungsmacht im Europaparlament

Im neuen Europaparlament werden nach wie vor die Entscheidungen im Europaparlament von den beiden großen Fraktionen, der EVP und der sozialdemokratischen S&D, dominiert, wenngleich sich beide Fraktionen seit letztem Jahr auf Augenhöhe begegnen. Zugleich gibt es eine Neuverteilung der Abstimmungsmacht: Sowohl Mitte-links als auch Mitte-rechts-Koalitionsoptionen sind machtpolitische Makulatur. Für Erstere gibt es keine Mehrheit, für Letztere sind die politischen Differenzen zu groß geworden – die EVP sträubt sich zunehmend mit den Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR) zusammenzuarbeiten, weil dort europakritische Parteien wie die Alternative für Deutschland (AfD) und die Dänische Volkspartei vertreten sind. Die Große Koalition aus EVP (Weber) und S&D (Schulz und Pitella) ist bedeutsamer denn je.

2) Kaeding, Michael und Niko Switek (2015) Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler, Wiesbaden: Springer VS, 17-32.

3) Vgl. Sara B. Hobolt (2014) A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections, *Journal of European Public Policy*, 21:10, 1528-1540, DOI: 10.1080/13501763.2014.941148

4) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=URISERV:i33237&from=DE>



„Die Große Koalition aus EVP (Weber) und S&D (Schulz und Pitella) ist bedeutsamer denn je.“

Die Veränderungen machen sich vor allem innerhalb der jeweiligen Fraktionen bemerkbar. Da die Mehrheiten knapp sind, kommt den nationalen Delegationen innerhalb der beiden größten Fraktionen eine besondere Rolle zu. Dies zeigen die letzten Abstimmungen zu TTIP, dem Türkei-Fortschrittsbericht, der Strategie für eine sichere europäische Energieversorgung, oder das Mandat für die UN-Klimakonferenz in Paris 2015 deutlich.

Die Nationalität, die im Moment am meisten von dieser Entwicklung profitiert sind die deutschen Delegationen. Sie sind die Nutznießer, da sie zum einen zu den größten nationalen Delegationen gehören. Vor allem aber treten sie sehr geschlossen auf und entfalten damit große politische Macht. Würden sich beispielsweise die 34 CDU- und CSU-Abgeordneten geschlossen dem Fraktionszwang der EVP widersetzen, wäre die absolute Mehrheit aus EVP und S&D in Gefahr.

Da dies nicht im Sinne der Fraktionen ist, wird seit Beginn der achten Legislaturperiode durch Verfahrensänderungen verstärkt auf die Fraktionsdisziplin hingearbeitet.⁵ Koordinatoren- und Berichterstatterposten beispielsweise werden nur noch an aktive und fraktionslinientreue Abgeordnete vergeben.⁶ Etwas, das wir aus nationalen Parlamenten kennen, aus dem Europaparlament aber bislang nicht. Damit ist auch zu erklären, warum bei den letzten Abstimmungen Abgeordnete vermehrt nicht zur Abstimmung kamen. Sie weichen der Fraktionsdisziplin aus.

5) Überhaupt wird für das kommende Jahr auf eine Komplettüberarbeitung der Geschäftsordnung des Europaparlaments hingearbeitet.

6) Hurka, S., Kaeding, M., and Obholzer, L. (2015) Learning on the Job? EU Enlargement and the Assignment of (Shadow) Rapporteurships in the European Parliament. *Gender, Work And Organization*, 53: 1230–1247. doi: 10.1111/jcms.12270

Im ersten Jahr ist es zudem links- und rechtspopulistischen Abgeordneten nicht gelungen ihre Wahlerfolge in politisches Kapital umzumünzen. Stellten europaskeptische Parteien in der siebten Legislaturperiode noch knapp 20 Prozent der Abgeordneten, sind es jetzt 30 Prozent.⁷

Am rechten Rand platzieren sich vier Facetten der EU-Kritik:

1. Einen vergleichsweise „weichen Europaskeptizismus“ praktizieren die 70 euroskeptischen EU-Reformer, zusammen mit den britischen Tories, die öffentlich zwar kaum einen positiven Nutzen oder eine Leistung der EU anerkennen und eine Stärkung der EU in Kernbereichen der Staatlichkeit der Mitgliedsstaaten entschieden ablehnen, aber auf der anderen Seite eine Stärkung der EU in unbestreitbar grenzüberschreitenden Politikbereichen fordern.
2. Daneben gibt es die euroskeptischen Anti-Establishment Populisten der UKIP bzw. der 5-Sterne-Bewegung, die auf eine Auflösung der EU setzen, sich für den Austritt ihres Landes aus der EU einsetzen.
3. Erst kürzlich errangen die xenophoben Euroskeptiker Fraktionsstatus. Die Fraktion Europa der Nationen und Freiheit unter Federführung von Marine Le Pen und Gert Wilders vereint ein ausgeprägter Skeptizismus gegenüber Ausländern, bis hin zur breiten Xenophobie.
4. Die gewaltbereiten Europafeinde bzw. Antidemokraten, lehnen alle zentralen demokratischen Grundregeln ab.

7) Oliver Treib (2014) The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections, *Journal of European Public Policy*, 21:10, 1541-1554, DOI: 10.1080/13501763.2014.941534



„Im ersten Jahr ist es zudem links- und rechtspopulistischen Abgeordneten nicht gelungen ihre Wahlerfolge in politisches Kapital umzumünzen.“

Trotz ihres europaweiten Siegeszuges konnten sie dies allerdings machtpolitisch nicht nutzen. Vor allem auch weil sie nicht geschlossen auftreten. Das trifft auf die AfD zu, aber auch der Front National um Marine Le Pen und die PVV Gert Wilders beispielsweise haben im letzten Jahr bei nur 60 Prozent der Abstimmungen ein einheitliches Votum abgegeben. Die Werte für UKIP und der 5-Sterne-Bewegung liegen sogar nur bei 29 Prozent. Die inneren Kohärenzwerte der größten Fraktionen liegen dagegen bei um die 90 Prozent.⁸

Ein Gewinn an Sitzen ist somit nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit einem Gewinn an Abstimmungsmacht. Alles in allem obsiegen weiterhin pro-europäische Fraktionen deutlich bei den Abstimmungen auch im neuen Parlament. Die liberale ALDE beispielsweise ist zwar nur noch viertstärkste Fraktion, gewinnt aber mit knapp 90 Prozent die meisten Abstimmungen.⁹ Europakritische Fraktionen wie die GUE-NGL oder die EFDD sind stattdessen weit abgeschlagen. Solange die inneren Kohärenzwerte der EU-kritischen Parteien nicht zunehmen, werden sich die höheren Abgeordnetenzahlen nicht in machtpolitische Einflussnahme umsetzen und die Arbeit der Juncker-Kommission nicht gefährdet.

Empfehlungen für die Optimierung des SpitzenkandidatInnenprozesses im 2019 Europawahlkampf

Es liegt auf der Hand: ein Zusammenhang zwischen Stimmabgabe und Wahl des Kommissionspräsidenten bleibt nur dann bestehen, wenn die Nominierung von SpitzenkandidatInnen – so wie sie 2014 stattgefunden hat – 2019 beibehalten wird. Es hängt somit alles davon ab, wie erfolgreich Junckers Kommissionspräsidentschaft wird. Sollte seine Arbeit Früchte tragen, wird auch der SpitzenkandidatInnen-Prozess als Erfolg gewertet und wird die erstmalig verwendete Auslegung des Artikel 17 Absatz 7 EVU Bestand haben. Im nächsten Schritt wird dies eine stärkere parteipolitische Ausrichtung der Wahlkämpfe befördern, weil sich die europäischen Parteilfamilien auf die tatsächliche Relevanz ihrer SpitzenkandidatInnen berufen werden.

„Das System SpitzenkandidatInnen würde somit zu einer Stärkung der europäischen Parteien (Europarteien) führen, da die Bedeutung der Nominierungsprozesse zunähme.“

Das System SpitzenkandidatInnen würde somit zu einer Stärkung der europäischen Parteien (Europarteien) führen, da die Bedeutung der Nominierungsprozesse zunähme.¹⁰ Zugleich wäre eine stärkere Verschränkung mit dem Programmprozess zu erwarten. In der Folge könnte das den Parteienwettbewerb auf europäischer Ebene beleben, was wiederum nicht ohne Konsequenzen für die europäische Integration bliebe. Außerdem könnten die SpitzenkandidatInnen, die 2014 keinen erkennbaren Einfluss auf den Programmprozess hatten, bei der Erarbeitung der Euromanifestos mitwirken, um zu verhindern, dass sie keine Sammlung aller nationalen Programme darstellen sowie nicht in Konkurrenz zu diesen stehen.

8) <http://www.votewatch.eu/blog/what-prospects-for-the-new-far-right-ep-group/>

9) <http://www.votewatch.eu/blog/alde-back-in-its-kingmaker-seat-in-the-ep/>

10) Switek, Niko (2015) „Viel Arbeit für Nichts? Die Programmprozesse der Parteien auf europäischer Ebene“, in M. Kaeding und N. Switek (Hrsg.) Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler, Wiesbaden: Springer VS, 115-124.



Darüber hinaus müsste es aber auch institutionelle bzw. politische Änderungen geben, damit die Europawahl keine Nebenwahl bleibt.¹¹

„Nur ein einheitliches europäisches Wahlrecht wird die Repräsentationsverzerrungen von Europawahlen aufgrund 28 unterschiedlicher nationaler Europawahlgesetze abschaffen können.“

Nur ein einheitliches europäisches Wahlrecht wird die Repräsentationsverzerrungen von Europawahlen aufgrund 28 unterschiedlicher nationaler Europawahlgesetze abschaffen können. Studien belegen zudem, dass die Sichtbarkeit der SpitzenkandidatInnen in den meisten Ländern zwar bereits höher war als die von Europaabgeordneten während der siebten Legislaturperiode. Politisch wäre aber sicherlich eine weitere Personalisierung der EU-Politik – und damit eine parteipolitische Polarisierung der Inhalte wünschenswert. Denn nur dann werden auch nationale Qualitätszeitungen in ihrer Wahlkampfberichterstattung auf die SpitzenkandidatInnen eingehen (wenn auch wahrscheinlich schwerpunktmäßig immer nur auf die KandidatInnen der beiden größten Fraktionen).

Darüber hinaus wird die europaweite Nutzung von TV-Debatten überdacht werden müssen. Entscheidende Frage bei der 2019 Europawahl wird sein, ob die organisatorischen und sprachlichen Hürden überwunden und einfachere Regeln für das Format TV-Debatten implementiert werden können.¹²

11) Die Europawahl 2014 erfüllte wieder einmal alle Charakteristika einer Nebenwahl: In allen 28 Ländern war die Partizipationsquote niedriger als beim jeweils letzten nationalen Urnengang. In 20 Ländern gab es für die Regierungsparteien teilweise erdrutschartige Verluste, in 25 Ländern konnten kleine und neue Parteien ihre Stimmanteile häufig erheblich vergrößern.

12) Dinter, Jan und Kristina Weissenbach (2015) „Alles Neu! Das Experiment TV-Debatte im Europawahlkampf 2014“, in M. Kaeding und N. Switek (Hrsg.) Die Europawahl 2014.

Abschließende Bemerkung

Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt, dass die Europäische Union nur so stark ist wie der Zusammenhalt ihrer MitgliederInnen. Auch die Regierungschefs der verschiedenen Parteienfamilien werden sich somit früher Gedanken machen müssen, wen sie in den 2019 Europawahlkampf schicken. Bei der Ernennung Junckers durch die EVP – die einige Regierungschefs später sicherlich bereuten – waren sich damals wahrscheinlich nur wenige der Tragweite ihrer Entscheidung bewusst. Es bleibt aber bei einem Dilemma: Es ist eine ungeschriebene Regel, dass der Kommissionschef aus dem Kreis der amtierenden oder ehemaligen Regierungschefs ausgesucht wird. Kaum ein amtierender Regierungschef wird das Risiko eingehen, einen europäischen Wahlkampf zu führen. Wenn er verliert, müsste er oder sie wohl auch im eigenen Land zurücktreten. Bleiben also nur die ehemaligen Regierungschefs wie Juncker 2014? Damit würde der Kandidatenpool wesentlich kleiner.

Zudem braucht es ein Narrativ, das die EU als Teil der Lösung (und nicht als Ursache der Krisen) präsentiert. So wird der Parteienwettbewerb auf europäischer Ebene belebt, so kann bei den EU-BürgerInnen wieder Vertrauen in die politische Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union zurückgewonnen werden, nur so wird man der stetig wachsenden Skepsis gegenüber Europa in ihren unterschiedlichen Facetten erfolgreich begegnen.

Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler, Wiesbaden: Springer VS, 233-246.



Über den Autor

Prof. Dr. Michael Kaeding ist Jean-Monnet-Professor für Europäische Integration und Europapolitik an der Universität Duisburg-Essen. Zudem lehrt Kaeding am Europakolleg in Brügge und dem European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht. Kaedings Forschungsschwerpunkte sind NichtwählerInnen in Europa, Komitologie sowie der Einfluss der EU auf nationale Verwaltungsstrukturen.

Kontakt: michael.kaeding@uni-due.de

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlagworte

Juncker-Kommission, Europawahl, Spitzenkandidaten, Europäisches Parlament

Zitation

Kaeding, M. (2015). *Die Juncker-Kommission 365 Tage im Amt - Brüssel im Umbruch: Nichts ist mehr so wie es mal war*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 35'2015

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>