

Ließe sich für die Europäische Union ein institutionelles Gefüge entwickeln, das auf den Prinzipien der Parteiendemokratie gründet, wie sie in den Nationalstaaten entwickelt wurden? Und ließe sich hierzu die Wahl zum Europäischen Parlament nutzen, um den Präsidenten der Europäischen Kommission als Regierungschef einzusetzen?

So attraktiv und einfach dieses Ziel erscheint: Es wäre nur zu verwirklichen, wenn man das Institutionengefüge der EU radikal umbaute. Was das Parlament an Mobilisierungspotential gewönne, würde es an Handlungsautonomie und Entscheidungsmacht in der Gesetzgebung verlieren. Die Kommission selbst sähe sich nur dann als supranationale Regierung gestärkt, wenn sie ebenfalls entsprechend dem Wahlergebnis zusammengesetzt würde. Außerdem müssten der Ministerrat wie der Europäische Rat ihre exekutiven Zuständigkeiten vollständig der Kommission abtreten. Insbesondere der Europäische Rat, der sich immer stärker als Art Parallelexekutive der „Unionsmethode“ geriert und dabei die Zuständigkeiten der Kommission tangiert, müsste auf rein impulsgebende, koordinierende und symbolische Repräsentationsfunktionen zurückgestutzt werden. Und schließlich müsste sich das Verhältnis zwischen den Europäischen und den nationalen Parteien zugunsten der Europarteien umkehren. Diese arbeiten gegenwärtig vorwiegend als koordinierende Dachorganisationen.

In den jüngeren Debatten über die Entwicklung und Reform der Europäischen Union lassen sich zugespitzt drei Argumentationslinien identifizieren: Erstens gibt es Forderungen nach einer weiteren Grundüberholung der institutionellen, prozeduralen und funktionalen Grundlagen der EU in Richtung einer politischen Union. Im Blick auf dieses Ziel wollen einige vor allem die Wirtschafts- und Währungsunion vorantreiben und hierzu die Kompetenzen der EU stärken. Andere zielen eher auf die Revision der institutionellen und machtpolitischen Balance zugunsten des Europäischen Rates und implizit zu Lasten von Kommission und Europäischem Parlament.

Ein zweiter, eher auf die pragmatische, schrittweise Reform der EU gerichteter Argumentationsstrang lässt sich in den Forderungen ausmachen, die EU müsse über den Hebel der Stärkung des Europäischen Parlaments in den bislang weitgehend zwischenstaatlich strukturierten Politiken der Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik demokratisiert werden. Der dritte Diskussionsstrang konzentriert sich auf Forderungen nach einer Politisierung der EU. Dazu bedürfe es der Akzentuierung des parteipolitischen Wettbewerbs, sei es durch eine Reform des Europäischen Parteienstatus, sei es über die Aufstellung gemeinsamer Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die Europäischen Parteien.

Gemeinsam ist diesen Reformvorschlägen eine Ausgangsbeobachtung: Im Urteil der Bürger Europas hat die EU Vertrauen verloren. Weder die rasant erhöhte Frequenz der europäischen Gipfel noch das Stakkato an gesetzgeberischen Maßnahmen zur Bewältigung der Finanz-, Schulden- und Wirtschaftskrise haben sich positiv auf das Image der EU ausgewirkt.

Tatsächlich hat das währungs-, finanz- und wirtschaftspolitische Krisenmanagement der vergangenen Jahre dazu geführt, dass innerhalb des politischen Systems der EU technokratische und exekutivlastige, intergouvernementale und hegemoniale Politikmuster auf Kosten demokratisch-parlamentarischer Prinzipien die Oberhand gewannen. Die Demokratisierungs- und Parlamentarisierungsschritte, die mit den Verträgen von Maastricht (1993) bis Lissabon (2009) erreicht wurden, sind unter Verweis auf Eilbedürftigkeit oder Alternativlosigkeit unterhöhlt und teilweise außer Kraft gesetzt worden. Im Ergebnis wird so das Spannungsfeld zwischen „transnationaler Demokratie und postdemokratischem Exekutivföderalismus“ (Habermas), das den Prozess der EU-Integration und ihre institutionelle Architektur traditionell kennzeichnet, zu Lasten des ersten Prinzips verschoben.

Die Bürger Europas nehmen diese Entwicklungen teilweise sehr unmittelbar wahr und münzen ihre Betroffenheit in Bewertungen zurückliegender Entscheidungen und Erwartungen an künftiges politisches Handeln um. In beiden Fällen richten sich die Bürger in erster Linie an ihre Regierungen; darüber hinaus an die Parteien und ihre parlamentarischen Fraktionen sowie außerparlamentarische Bürgerbewegungen. In deren Auseinandersetzung über das Für und Wider der Wirtschaftspolitiken bestätigen sich gesellschaftliche Konfliktlinien, die im parteipolitischen Wettbewerb aufgefangen und im Kampf um die Erlangung der Regierungsmacht zugespitzt werden.

Der Unmut der Bürger über die Vorkehrungen zur Einhegung der Finanz- und Wirtschaftskrise richtet sich jedoch nicht alleine gegen die jeweilige nationale Regierung, sondern auch und in verstärktem Maße auf die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank oder verkürzt auf „Europa“ oder „Brüssel“. In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit operieren Kommission und Zentralbank wie Regierungen im nationalstaatlichen Kontext. Politik, Publizistik und Wissenschaft tragen ihrerseits dazu bei, insbesondere die Kommission als „Exekutive“ oder „Quasiregierung“ der EU darzustellen. Die exekutiven Aufgaben des Ministerrates sowie die seit dem Maastrichter Vertrag ausgebauten Regierungsfunktionen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs werden dabei ausgeblendet. Durch die Projektion der nationalstaatlichen Mechanismen und Funktions-

weisen der repräsentativen Parteiendemokratie auf die EU werden Erwartungen an die Kommission formuliert, die diese nicht erfüllen kann, weil sie in das hybride Mehrebenensystem der EU eingebettet ist.

In der laufenden Reformdebatte operiert nun aber ein erheblicher Teil der politischen Akteure mit einem Verständnis des politischen Systems, das der öffentlichen Wahrnehmung und den daraus abgeleiteten Erwartungshaltungen zu entsprechen versucht, ohne auf die Eigenheiten des EU-Systems näher einzugehen. So hat sich die Europäische Kommission selbst dafür ausgesprochen, dass die Europäischen Parteien für die Europawahl im Mai 2014 Spitzenkandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission benen-

übergestellt, das spezifisch auf das Gemeinwesen der EU, das Parlament und die Kommission gerichtet wäre.

Unabhängig hierfür wäre aber die Zurücknahme des nationalen Wahlkampfimpulses: Da die Europawahl aus 28 neben-einanderlaufenden, nationalen Wahlakten besteht, müssten sich die mitgliedstaatlichen Parteien im Kontext ihrer Europäischen Partei eben nicht nur über den Spitzenkandidaten einigen. Auch der Wahlkampf müsste auf die Person und das mit ihr verknüpfte, europäische Wahlprogramm ausgerichtet werden. Die Themen, die im jeweiligen nationalen Kontext zum Zeitpunkt der Europawahl akut wären, müssten daher entweder europapolitisch aufgeladen oder aber auf die nächste nationale Wahl verschoben werden.

te über die Zielrichtung und die materielle Tiefe des Integrationsprozesses vergrößert. Parteien sehen sich daher in zunehmendem Maße aufgefördert, ihre Wertungen und hiermit verbundenen Zukunftstrategien deutlicher voneinander abzugrenzen. Interessenskollision und parteipolitischer Konflikt (und damit die Möglichkeit der Anhängerschaft und Wahl) zwischen Parteien hängen somit wesentlich von der sozioökonomischen und politisch-institutionellen Integrationstiefe ab.

Fraglich ist dann aber, wie sich der parteipolitische Wettbewerb machtpolitisch auf das System der EU niederschlägt, das auf Balance und Konkordanz getrimmt ist. Die Begründung einer Legitimationskette vom Europäischen Parlament zur Kommission erscheint dabei auf den ersten Blick lo-

te(en), die eine staatsorganisationsanaloge Einordnung des Europäischen Parlaments, der Kommission und ihres Verhältnisses zueinander ermöglichten. 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 Machtgefüge der EU-Institutionen entgegen.

Doch auch wenn sich die im nationalstaatlichen Zusammenhang eingeübte Rekrutierungsfunktion der Parteien angesichts der Strukturmerkmale des Institutionensystems nicht auf die EU übertragen lässt, bleibt die Frage berechtigt, wie und

nationalen Parlamenten zu vergleichen. Allerdings wird an diesen Zahlen auch deutlich, dass im Unterschied zum nationalen Kontext keine Fraktion des Europäischen Parlaments ohne Abweichter auskommt. Zumindest die Mehrheits- beziehungsweise Regierungsfractionen in den Mitgliedstaaten zeichnen sich durch eine weitaus höhere Fraktionsdisziplin aus. Deutlich machen die Zahlen damit auch, dass es zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission, dem Ministerrat oder dem Europäischen Rat keine hierarchische Verknüpfung gibt, die sich in einer stabilen Exekutivmehrheit und kontinuierlicher Opposition zeigt.

Die Messung der Koalitionen im Parlament liefert Daten über die Leistung der Parteien, gesellschaftliche Konflikte in das parteipolitische Links-versus-rechts-Schema zu übersetzen. Damit lässt sie auch Rückschlüsse auf den effektiven Politisierungsgrad des Europäischen Parlaments zu. Spielte man alle Möglichkeiten der Koalitionsbildung in namentlichen Abstimmungen durch, dann ergäbe sich ein vom Nationalstaat erheblich abweichendes Bild: In mehr als 50 Prozent der 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 ab. Die „klassischen“ Mitte-rechts- beziehungsweise Mitte-links-Koalitionen lassen sich nur in weniger als zehn Prozent der Plenarabstimmungen feststellen.

Gründet die Politisierungsblindheit, die sich in diesen Zahlen niederschlägt, nun in mangelnden Interessengegensätzen zwischen den Fraktionen? Wohl kaum, denn in den Ausschusssitzungen über Fragen der Innen- und Rechtspolitik oder der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik geht es mitunter hart zu. Der parteipolitische Konflikt prägt die Beratungsphasen zu fast jedem Gesetzgebungsakt. Der Weg hin zur überparteilichen Konkordanz wird allerdings regelmäßig dann eingeschlagen, wenn die Beratungen in die Entscheidungsphase münden. Dann kommt zum Tragen, dass das Parlament bei Abstimmungen im Gesetzgebungsverfahren die Mehrheit aller Abgeordneten benötigt, um Änderungsanträge gegen den Ministerrat zu beschließen. Keine der beiden großen Fraktionen verfügt über eine entsprechende Mehrheit. Und wollen oder können sie nicht als „große Koalition“ entscheiden, sind beide auf mindestens drei der kleinen Fraktionen angewiesen.

Gleichwohl gibt es in der laufenden Legislaturperiode die theoretische Möglichkeit, dass Volkspartei, Liberale und Konservative mit zusammen 54 Prozent der Abgeordneten eine Koalition bildeten. Die mitunter erhebliche Zahl ihrer Abweichter könnte allerdings nur durch Einbindung der Sozialdemokraten oder der Grünen ausgeglichen werden. Der Drang, weit mehr als 50 Prozent der Abgeordneten hinter einer Sache zu haben, hat seine Ursache allerdings auch in den Gesetzgebungsverhandlungen zwischen Parlament und Ministerrat. Je größer die Parlamentsmehrheit, desto geschlossener tritt die Parlamentsdelegation gegenüber dem Rat auf. Umgekehrt ist immer wieder zu beobachten, dass der Ministerrat knappe Parlamentsmehrheiten als Einfallstor zur Infra-gestaltung des jeweiligen Parlamentsantrags nutzt – zumal die Abgeordneten in diesen Fällen am Verhandlungstisch nicht selten mit gegenläufigen Positionen aufwarten. Anders: Selbst in den ersten Le-tungen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, bei dem die Parlamentsanträge noch mit der einfachen Mehrheit angenommen werden können, sind die Abgeordneten bestrebt, größere, da gewichtiger Koalitionen zu bilden, um dementsprechend geschlossen gegenüber dem Ministerrat auftreten zu können.

Gerade aufgrund des Fehlens einer klar hierarchisierten Beziehung zwischen Legislative und hieraus mittelbar hervorgehender Exekutive ist das Parlament in der Lage, autonome Entscheidungspräferenzen auszubilden und diese in den Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck kommen zu lassen. Der Preis dieser Stärke ist allerdings nicht zu unterschätzen. Denn die in Großkoalitionen dokumentierte Macht des Parlaments ist derzeit kaum in den nationalen Bürgergesellschaften der EU zu vermitteln. Offenbar haben selbst Verfassungsgerichte erhebliche Probleme mit der Anerkennung der EU als einem mehrstufig geordneten System, dessen Legitimation sich aus mehreren, nicht streng hierarchisch geschichteten Akteuren speist.

Sollte sich die institutionell-politische Ordnung der EU stärker in Analogie zur Verfassungswirklichkeit der Mitgliedstaaten entwickeln? Oder wäre es nicht sinnvoller und aufrichtiger, die Maßstäbe zur Bewertung und Reform des EU-Systems entlang seiner Verfassung zu definieren? Diese Variante ist sicher mühsamer zu verteidigen, weil sie die Anerkennung und Vermittlung eines hochkomplexen Gemeinwesens erfordert. Politik sollte jedoch den Mut entwickeln, den Bürgern die Eigenartigkeit der EU nicht länger als Fremdkörper, sondern als dynamisch angelegtes, in der Finalität nach wie vor unbestimmtes System nahezubringen, dessen demokratische Legitimation über mehrere aufeinander bezogene Stränge erfolgt.



Der Verfasser leitet das Brüsseler Büro der Stiftung Wissenschaft und Politik und lehrt Politik- und europäische Integrationswissenschaft an der Fakultät für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Innsbruck.

## Der Preis der Stärke

Sollte sich die institutionell-politische Ordnung der Europäischen Union stärker in Analogie zur Verfassungswirklichkeit der Mitgliedstaaten entwickeln? Oder wäre es nicht sinnvoller und aufrichtiger, die Maßstäbe zur Bewertung und Reform der EU entlang ihrer Verfassung als mehrstufig geordnetes System zu definieren?

Von Professor  
Dr. Andreas Maurer

nen und mit dieser Form der parteipolitischen Politisierung den Wahlkampf gestalten.

Der europarechtliche Hintergrund ist das Einsetzungsverfahren der Kommission, wie es in Artikel 17 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union sowie in der Erklärung Nr. 11 zum Lissabonner Vertrag festgelegt ist. Dieses Verfahren sieht vor, dass der Europäische Rat bei der Benennung des Präsidenten der Kommission die Ergebnisse der Wahl zum Europäischen Parlament berücksichtigt und hierzu Konsultationen mit dem Europäischen Parlament durchführt. In dieser Konstruktion der Kommissionsernennung drückt sich das Konzept ihrer dualen Legitimation aus: Der unmittelbar auf den Wählerwillen zurückgehende Legitimationsstrang verläuft hierbei über das Europäische Parlament. Gleichzeitig speist sich die Kommission aus einem zweiten Legitimationsstrang, der von den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgeht, die ihrerseits durch Wahlen legitimiert sind.

Da aber die Kommission nach Artikel 17 Absatz 8 des Unionsvertrages alleine dem Parlament gegenüber verantwortlich ist und nur das Parlament nach Artikel 234 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annehmen kann, verschiebt sich die Legitimationskulisse der Kommission zugunsten ihrer parlamentarischen Komponente. Der Unionsvertrag schafft damit die Grundlage einer Mehrebenendemokratie, die Repräsentationsgedanken folgt. Gleichzeitig dokumentiert er die institutionelle und machtpolitische Unentschiedenheit seiner Autoren.

Nun erhofft sich die Kommission von der Realisierung ihres Vorschlags einen wichtigen Schritt zur Förderung eines „echten europäischen politischen Systems“. Tatsächlich wäre zunächst zu erwarten, dass europaweit bekannte Spitzenkandidaten den Parteien und der Wahl einen Schub verleihen. Denn während die Direktwahl bislang weitgehend an nationalen Themen orientiert ist und die Parteien eher mit national bekanntem Personal werben, könnten prominente, von den transnationalen Parteifamilien nominierete Spitzenkandidaten zu einer Europäisierung der Wahlkämpfe und -themen beitragen und diese aufgrund der Kombination von Politisierung und Personalisierung attraktiver machen. Der nationalpolitischen Überlagerung der Europawahl würde somit ein supranationales Element gegen-

Parteien erfüllen in der repräsentativen Demokratie nicht alleine eine Mobilisierungsfunktion. Ebenso zentral für ihre Grundlegitimation als Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und Staat sind ihre Repräsentations-, Zielfindungs- und Rekrutierungsfunktionen. Parteien aggregieren und artikulieren nach wie vor einen wesentlichen Teil gesellschaftlicher Konflikte, die sich im Verlauf der Bildung von Nationalstaaten und der Industrialisierung herausgebildet haben. Das bedeutendste Strukturmerkmal des gesellschaftlichen Konflikts ist nach wie vor jenes zwischen Kapital und Arbeit. Dieses begründet das klassische Links-rechts-Schema in allen europäischen Staaten. Der postindustrielle Konflikt zwischen Marktliberalisierung und sogenannter Nachhaltigkeit findet seine parteipolitische Entsprechung in den freiheitlich-liberalen und grün-alternativen Parteien. Auf der Grundlage dieser Konfliktlinien konkurrieren Parteien um die Wählergunst. Hierbei verfolgen sie das Ziel, den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen und im Idealfall die Regierungsgeschäfte zu übernehmen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage nach den Gesellschaftskonflikten, die europapolitisch relevant sind. Denn solange die nationalstaatlich wirksamen Trennlinien auf Unionebene unbedeutend sind und solange europäische Integration mehr oder minder unumstritten ist, sehen auch Parteien und deren Zusammenschlüsse keine Veranlassung, sich ausdrücklich zu der EU zu verhalten. Ein Wettbewerb um die Mandate im Europäischen Parlament ist unter den Rahmenbedingungen der Indifferenz aber kaum möglich. Erst wenn das Integrationsprojekt oder aber seine Konkretisierung in bestimmten Politikfeldern Stoff zum öffentlichen Konflikt bietet, greifen Parteien diese auch auf, um ihre Bindungskraft und Repräsentationsfunktion zu erweisen.

Tatsächlich beobachtet die europäische Parteienforschung seit Anfang der neunziger Jahre einen diesbezüglichen Wandel der Parteien. Denn die Vertragsreformen von der Einheitlichen Akte 1987 bis zum Lissabonner Vertrag führten zu einer Verlagerung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische oder gemischt national-europäische Ebene. Außerdem wurden Institutionen gegründet oder um Zuständigkeiten erweitert. Die Ausdifferenzierung des EU-Systems hat den Raum für mögliche Konflik-

gisch, weil sie dem Schema der Machtverteilung in den Mitgliedstaaten am ehesten entspricht. Die im nationalen Rahmen eingespielte Rekrutierungsfunktion der Parteien als Wettbewerber um die Übernahme der Regierungsämter erfordert jedoch für den EU-Kontext notwendige Klärung.

Die EU ist kein Staat. Das schon 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 keine Regierung dar, auch wenn sie fälschlicherweise oft auf ihre Exekutivmacht reduziert wird. Diese aber beruht 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. Das Parlament wiederum hat kein Recht, Gesetzgebungsinitiativen zu ergreifen. Der Ministerrat wiederum agiert in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gleichzeitig als Initiative-, Entscheidungs- und Exekutivorgan. Und spätestens seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages nimmt auch der Europäische Rat Exekutivfunktionen wahr. Er wird gegenüber dem Ministerrat quasi „paralegislativ“ und gegenüber der Kommission „parainitiativ“ tätig.

Das politisch-institutionelle System der EU funktioniert ohne die strikte Trennung zwischen Legislative und hierauf gründender Exekutive; es etabliert auch keine europäische Regierung, die sich bei der Ausübung ihres Amtes auf eine stabile, parlamentarische Mehrheit stützen müsste. In der Summe mangelt es der EU daher an den traditionellen parlamentarischen Identifikationsmustern zwischen Regierungspartei(en) und Oppositions-