

Streit um Spitzenkandidaten-Prozess

Blockade der Wahl des EU-Kommissionspräsidenten muss verhindert werden

Urs Pötzsch



Der Spitzenkandidaten-Prozess ist umstritten. Das Europäische Parlament unterstützt ihn, während viele Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat ihn ablehnen. Da beide Organe an der Wahl des EU-Kommissionspräsidenten beteiligt sind, droht eine Blockade des Verfahrens. Dies muss verhindert werden.

- Formal besitzt nur der Europäische Rat das Recht, den EU-Kommissionspräsidenten vorzuschlagen. Das Europäische Parlament muss den vorgeschlagenen Kandidaten allerdings nicht wählen, sondern kann ihn auch ablehnen. Dieser Vorgang kann beliebig häufig wiederholt werden.
- Um eine Blockade des Verfahrens zu verhindern, wird in diesem cepAdhoc empfohlen, dass der Europäische Rat unverzüglich nach der Europawahl und insbesondere *vor der Nominierung* eines Kandidaten in Konsultationen mit dem Europäischen Parlament eintritt.

1 Einleitung

Die EU-Bürger wählen in diesen Tagen ein neues Europäisches Parlament. Sie stimmen darüber ab, welche Politik das Europäische Parlament in den nächsten fünf Jahren als EU-Gesetzgeber zusammen mit dem EU-Ministerrat machen soll. Wie bereits 2014 haben die europäischen Parteienfamilien im Vorfeld der Europawahl auch Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten nominiert, die sogenannten Spitzkandidaten. Nach Ansicht der Verfechter des Spitzenkandidaten-Prozesses stimmen die EU-Bürger durch die Europawahl mittelbar auch darüber ab, wer der nächste EU-Kommissionspräsident werden soll. Die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat stehen dem Spitzenkandidaten-Prozess kritisch gegenüber. Sie weisen darauf hin, dass nur der Europäische Rat das Recht habe, den EU-Kommissionspräsidenten vorzuschlagen. In diesem cepAdhoc wird empfohlen, dass der Europäische Rat unverzüglich nach der Europawahl und insbesondere *vor der Nominierung* eines Kandidaten in Konsultationen mit dem Europäischen Parlament eintritt, um eine Blockade der Wahl des EU-Kommissionspräsidenten zu verhindern.

2 Streit um den Spitzenkandidaten-Prozess

Vor der Europawahl 2014 nominierten die großen europäischen Parteienfamilien erstmals Spitzenkandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten. Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP) war Jean-Claude Juncker. Nachdem die EVP als stärkste Fraktion aus der Europawahl hervorgegangen war, wurde Jean-Claude Juncker trotz der Vorbehalte einiger Staats- und Regierungschefs vom Europäischen Rat als EU-Kommissionspräsident vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament gewählt.

Bis heute haben die Staats- und Regierungschefs der EU Vorbehalte gegenüber dem Spitzenkandidaten-Prozess. Sie sind der Ansicht, dass der Spitzenkandidat der stärksten Fraktion im Europäischen Parlament nicht „automatisch“ von ihnen als EU-Kommissionspräsident vorgeschlagen werden müsse.¹ Zur Begründung heißt es, dass nach dem EU-Vertrag nur der Europäische Rat, also die offizielle Versammlung der Staats- und Regierungschefs der EU, das Recht habe, einen Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten vorzuschlagen. Zudem haben die Staats- und Regierungschefs ein Interesse daran, die Auswahl des EU-Kommissionspräsidenten im Rahmen eines Gesamtpakets auch davon abhängig zu machen, wer die nächsten Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rats und der Europäischen Zentralbank werden. Die Staats- und Regierungschefs wollen sich direkt nach der Europawahl am 28. Mai zu einem informellen Abendessen treffen, „um das Nominierungsverfahren für die Spitzenpositionen in den EU-Organen ein[zul]eiten“.² Auf dem nächsten offiziellen Treffen am 20. und 21. Juni will der Europäische Rat dann die „neuen EU-Spitzen“ förmlich nominieren.³

Das Europäische Parlament ist für den Spitzenkandidaten-Prozess. Er sei mit dem EU-Vertrag vereinbar und stärke die Demokratie und Transparenz in der EU. Das Parlament hat daher bereits 2018 erklärt, es sei bereit, jeden vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten abzulehnen, der nicht als Spitzenkandidat einer der europäischen Parteienfamilien bei der Europawahl angetreten sei.⁴

¹ Bemerkungen von Präsident Donald Tusk nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs vom 23. Februar 2018: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-tusk-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/pdf>

² So die Ankündigung auf der Internetseite des Europäischen Rats: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2019/05/28/>

³ Ebenda.

⁴ Nr. 4 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2018 über die Überarbeitung der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_DE.pdf

3 Rechtliche Vorgaben des EU-Vertrags

Die Nominierung von Spitzenkandidaten durch die europäischen Parteienfamilien für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten ist im EU-Vertrag nicht vorgesehen. Art. 17 Abs. 7 EUV enthält lediglich folgende Bestimmungen über die Wahl des EU-Kommissionspräsidenten:

„Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet.“

4 Die Wahl des EU-Kommissionspräsidenten ist Verhandlungssache

4.1 Vorschlagsrecht des Europäischen Rats

Die Kritik der Staats- und Regierungschefs am Spitzenkandidaten-Prozess scheint auf den ersten Blick nicht unbegründet. Tatsächlich lässt sich Art. 17 Abs. 7 EUV so auslegen, dass der Europäische Rat nicht an die von den europäischen Parteienfamilien nominierten Spitzenkandidaten gebunden ist, sondern unabhängig davon einen eigenen Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten auswählen kann. Dafür spricht jedenfalls, dass nach dem Wortlaut von Art. 17 Abs. 7 EUV eben nicht das Europäische Parlament, sondern allein der Europäische Rat das Recht hat, einen Kandidaten vorzuschlagen. Zudem heißt es, dass der Europäische Rat nur das „Ergebnis“ der Europawahl „berücksichtigen“ muss. Das lässt sich so auslegen, dass sich der Europäische Rat bei der Auswahl eines Kandidaten nicht an den nominierten Spitzenkandidaten, sondern allenfalls an der politischen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments orientieren soll, aber dadurch in keiner Weise rechtlich gebunden ist.⁵

4.2 Wahlrecht des Europäischen Parlaments

Auch wenn das Europäische Parlament kein formelles Vorschlagsrecht hat, so geht aus Art. 17 Abs. 7 EUV dennoch hervor, dass nicht der Europäische Rat, sondern das Europäische Parlament durch eine Wahl darüber entscheidet, wer EU-Kommissionspräsident wird. Der Europäische Rat könnte zwar beliebige Kandidaten vorschlagen, aber das Europäische Parlament kann frei darüber entscheiden, welchen dieser Kandidaten es wählt. Es könnte daher – wie es das in Aussicht gestellt hat⁶ – sämtliche vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten ablehnen, die nicht zuvor Spitzenkandidaten einer europäischen Parteienfamilie waren. Dieser Vorgang könnte beliebig häufig wiederholt werden.

Für ein echtes Wahlrecht des Europäischen Parlaments spricht vor allem, dass dessen Einfluss im Laufe der Zeit durch die Änderungen der europäischen Verträge immer weiter ausgebaut wurde:

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der 1958 in Kraft trat, sah vor, dass der EU-Kommissionspräsident von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt wurde (Art. 158 Abs. i.V.m. Art. 161 Abs. 1 EWG). Eine Beteiligung des Europäischen Parlaments, dass

⁵ Vgl. Nr. 30 des Gutachtens des Juristischen Dienstes des EU-Ministerrats vom 15. März 2016: <https://www.asktheeu.org/en/request/5288/response/17796/attach/5/st07038.en16.pdf#page=11>

⁶ Nr. 4 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2018 über die Überarbeitung der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_DE.pdf

damals im Vertrag nur als „Versammlung“ bezeichnet und zudem erst ab 1979 direkt von den EU-Bürgern gewählt wurde, war im Vertrag nicht vorgesehen.

Der Vertrag von Maastricht schrieb ab 1993 vor, dass der Europäische Rat das Europäische Parlament „anhören“ musste, bevor er den Präsidenten und die weiteren Mitglieder der EU-Kommission vorschlug (Art. 158 Abs. 2 EGV MV). Die gesamte EU-Kommission einschließlich des vorgeschlagenen EU-Kommissionspräsidenten musste sich dann einem „Zustimmungsvotum“ des EU-Parlaments stellen.

Der Vertrag von Amsterdam bestimmte ab 1999, dass schon die Benennung eines Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten der „Zustimmung“ des Europäischen Parlaments bedurfte, bevor sich die gesamte EU-Kommission einem „Zustimmungsvotum“ des Europäischen Parlaments stellen musste (Art. 214 Abs. 2 EGV AV). Seinerzeit wurde das Erfordernis der „Zustimmung“ zum vorgeschlagenen EU-Kommissionspräsidenten vielfach nicht im Sinne einer freien Entscheidung des Europäischen Parlaments gesehen, sondern nur im Sinne einer förmlichen Bestätigung des Kandidaten. Dafür spricht auch, dass der Vertrag von Amsterdam nicht ausdrücklich vorschrieb, dass der Europäische Rat einen neuen Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten vorschlagen musste, falls das Europäische Parlament einen Kandidaten ablehnte.

Nach dem seit 2009 geltenden Vertrag von Lissabon bedarf der vom Europäischen Rat vorgeschlagene Kandidat nicht mehr nur der „Zustimmung“ des Europäischen Parlaments, sondern wird von diesem „gewählt“ (Art. 17 Abs. 7 EUV). Zudem bestimmt der Vertrag nun ausdrücklich, dass der Europäische Rat einen neuen Kandidaten vorschlagen muss, falls das Europäische Parlament einen Kandidaten ablehnt. Nach Benennung der weiteren Kommissare muss sich die gesamte EU-Kommission einem „Zustimmungsvotum“ des Europäischen Parlaments stellen. Die sprachliche Klarstellung durch den Vertrag von Lissabon, dass das Europäische Parlament nicht nur „zustimmen“, sondern den EU-Kommissionspräsidenten „wählen“ soll, zusammen mit der ausdrücklichen Bestimmung, dass der Europäische Rat einen neuen Kandidaten vorschlagen muss, falls das Europäische Parlament einen Kandidaten ablehnt, macht deutlich, dass das Europäische Parlament in seiner Entscheidung über das Amt des EU-Kommissionspräsidenten wirklich frei ist und den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten nicht bloß „abnicken“ soll.

Aus dem Umstand, dass der Kandidat für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten mit der Mehrheit des Europäischen Parlaments gewählt werden muss, folgt, dass dies nicht unbedingt der Spitzenkandidat der stärksten Fraktion sein muss. Zwar hat der Spitzenkandidat der stärksten Fraktion nach Ansicht des Europäischen Parlaments das Recht, als erster zu versuchen, eine Mehrheit zu bilden.⁷ Allerdings ist es je nach Ausgang der Wahl und den politischen Präferenzen der Fraktionen genauso gut möglich, dass es nur dem Spitzenkandidaten einer anderen Fraktion gelingt, eine Mehrheit im Europäischen Parlament zu bilden.

4.3 Problem: Drohende Blockade der Wahl des EU-Kommissionspräsidenten

Der Europäische Rat will bereits 48 Stunden nach der Europawahl das Nominierungsverfahren einleiten und im Juni offiziell einen Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten vorschlagen. Die rechtlichen Vorgaben von Art. 17 Abs. 7 EUV erlauben aber weder dem Europäischen Rat noch dem Europäischen Parlament, allein über die Wahl des EU-Kommissionspräsidenten zu entscheiden. Falls der Europäische Rat darauf beharrt, ein unabhängiges Vorschlagsrecht zu besitzen, und das Europäische Parlament darauf beharrt, jeden

⁷ Nr. 15 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 über verbesserte praktische Vorkehrungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2013/07-04/0323/P7_TA-PROV\(2013\)0323_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2013/07-04/0323/P7_TA-PROV(2013)0323_DE.pdf)

Kandidaten abzulehnen, der kein Spitzenkandidat war, ist das Verfahren blockiert. Solange nicht feststeht, wer EU-Kommissionspräsident wird, können aber auch die weiteren Mitglieder der EU-Kommission noch nicht bestimmt werden, da jeder Mitgliedstaat nur ein Mitglied der EU-Kommission stellen darf. Falls der Europäische Rat und das Europäische Parlament sich nicht auf einen Kandidaten einigen, könnte im äußersten Fall der rechtzeitige Amtsantritt der gesamten neuen EU-Kommission Anfang November 2019 infrage stehen.

4.4 Ausweg: Gemeinsame Konsultationen vor der Nominierung eines Kandidaten

Bei Abschluss des Vertrags von Lissabon haben die Mitgliedstaaten die Gefahr einer gegenseitigen Blockade des Verfahrens durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament wohl schon in Betracht gezogen. Dem Vertrag wurde daher folgende Erklärung Nr. 11 angefügt:

„Die Konferenz ist der Auffassung, dass das Europäische Parlament 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 Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV betreffen diese Konsultationen das Profil der Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament.“

Die Erklärung Nr. 11 ist Teil der Schlussakte der Regierungskonferenz, die den Vertrag von Lissabon angenommen hat. Die Erklärung ist aber nicht Teil des Vertrags und daher auch nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Allerdings sollen solche Erklärungen nach der Wiener Vertragsrechtskonvention bei der Auslegung von internationalen Verträgen berücksichtigt werden (Art. 31 Abs. 2 WVK). Art. 17 Abs. 7 EUV muss also im Lichte der Erklärung Nr. 11 ausgelegt werden. Damit wird deutlich, dass die Konsultationen, von denen in Art. 17 Abs. 7 EUV die Rede ist, nicht bloß innerhalb des Europäischen Rats, sondern zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament stattfinden sollen. Unabhängig von der rechtlichen Beurteilung sollte der Europäische Rat aber allein schon deshalb unverzüglich in Konsultationen mit dem Europäischen Parlament eintreten, um eine Blockade der Wahl des EU-Kommissionspräsidenten zu verhindern.

4.5 Gegenstand der gemeinsamen Konsultationen

In den gemeinsamen Konsultationen könnte darüber beraten werden, ob das Europäische Parlament bereit wäre, einen Kandidaten zu akzeptieren, der kein Spitzenkandidat war. Das derzeitige Europäische Parlament hatte dies 2018 in einer Resolution ausdrücklich abgelehnt.⁸ Rechtlich ist das neu gewählte EU-Parlament an diese Resolution nicht gebunden. Politisch geraten die europäischen Parteienfamilien allerdings unter Rechtfertigungsdruck, wenn sie erst Spitzenkandidaten nominieren, aber dann doch eine Person zum EU-Kommissionspräsidenten wählen, die kein Spitzenkandidat war. Die Rechtfertigung hierfür bietet freilich der Umstand, dass der Europäische Rat und das Europäische Parlament den nächsten EU-Kommissionspräsidenten nur gemeinsam bestimmen können.

Ob der Europäische Rat bereit ist, einen der Spitzenkandidaten vorzuschlagen, ist ungewiss. Eine Einigung innerhalb des Europäischen Rats wird sicherlich auch davon abhängen, wie die weiteren EU-Spitzenämter

⁸ Nr. 4 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2018 über die Überarbeitung der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0030_DE.pdf

besetzt werden sollen. Falls nur wenige Staats- und Regierungschefs die Nominierung eines Spitzenkandidaten ablehnen, wird das Verfahren – zumindest aus rechtlicher Sicht – nicht blockiert, da der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheiden kann, wen er als Kandidaten vorschlägt. Falls eine qualifizierte Mehrheit im Europäischen Rat bereit ist, einen Kandidaten der europäischen Parteifamilien vorzuschlagen, wird in den Konsultationen darüber beraten werden, welcher von ihnen in der Lage wäre, eine Mehrheit im Europäischen Parlament zu bilden. Da der EU-Kommissionspräsident mit der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt wird, muss dies zudem nicht unbedingt der Spitzenkandidat der stärksten Fraktion sein. Auch die Kandidaten anderer Fraktionen kommen daher in Betracht.

5 Fazit

Nach den Bestimmungen des EU-Vertrags hat nur der Europäische Rat formal das Recht, einen Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten vorzuschlagen. Einzelne Staats- oder Regierungschefs können einen Vorschlag nicht verhindern, da der Europäische Rat seine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit treffen kann. Das Vorschlagsrecht des Europäischen Rats wird faktisch dadurch begrenzt, dass das Europäische Parlament in freier Wahl mit der Mehrheit seiner Mitglieder darüber entscheiden muss, wer der nächste EU-Kommissionspräsident wird, und jeden Vorschlag des Europäischen Rats ablehnen kann. Beide Organe könnten daher das Verfahren blockieren.

Um das zu verhindern, sollten der Europäische Rat und das Europäische Parlament unverzüglich nach der Europawahl in gemeinsame Konsultationen eintreten, um einen geeigneten Kandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten zu ermitteln. Falls der Spitzenkandidaten-Prozess eine Zukunft haben soll, wird das Europäische Parlament dem Europäischen Rat deutlich machen müssen, dass es nur einen Kandidaten der europäischen Parteienfamilien wählen wird. Da der EU-Kommissionspräsident mit der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt wird, muss dies allerdings nicht unbedingt der Spitzenkandidat der stärksten Fraktion sein.