

Europäische Personalpolitik nach dem Lissabon-Vertrag

Hans-Hermann Hartwich



Hans-Hermann
Hartwich

Für Bundesbürger, die einst engagiert bis begeistert die Entstehung und den Aufbau der Europäischen Union mit dem Gemeinsamen Markt bis hin zur Währungsunion verfolgten, hat es seit Jahren viele Enttäuschungen gegeben. Die jüngste ist möglicherweise die schwerste: Die Besetzung der europäischen Spitzenpositionen nach dem Lissabon-Vertrag.

Der Lissabon-Vertrag sollte bekanntlich die Europäische Union handlungsfähiger machen. Ursprünglich hatte eine „Verfassung“ (vom 29.10.2004) die überfällige „Vertiefung“ neben der zu schnell vollzogenen „Erweiterung“ der Union bringen sollen. Nach ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden und der unbefristeten Zurückstellung eines Referendums in Großbritannien war das Projekt „Verfassung“ gescheitert. In den folgenden Verhandlungen wurden den Verträgen alle verfassungsähnlichen Elemente genommen und ein Vertrag erarbeitet, der sich vor allem auf die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und die Machtverteilung in Rat und Kommission konzentrierte. Der Europäischen Union sollte durch die Wahl eines Präsidenten und eines Außenministers „Gesicht“ und Profil verliehen werden im Konzert der Weltmächte und Weltmärkte. Die Voraussetzungen hierfür erfüllten der Vertrag von Lissabon und der „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ vom 13. Dezember 2007. Drei Jahre später, am 1. Dezember 2009, konnte dieser nach weiteren heftigen Querelen unter den Mitgliedsländern und der Wiederholung eines zunächst ablehnenden Referendums in Irland in Kraft treten.

Die Entscheidungen über den Präsidenten und die Hohe Kommissarin für Außenpolitik

Der neue Vertrag „stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden“ (Art. 1 EUV). In diesem Sinne wurden die ersten Personalentscheidungen mit einer gewissen Spannung erwartet.

Natürlich konzentrierte sich als erstes die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Wahl des „Präsidenten“. Konnte doch hieran die Ernsthaftigkeit der beteiligten Staats- und Regierungschefs getestet werden, wirklich auf einen Teil ihrer öffentlichkeitswirksamen Gestaltungsmacht zu verzichten. Nach dem Vertrag wählt der „Europäische Rat“ (Staats- und Regierungschefs) „seinen“ Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren. Er kann einmal wieder gewählt werden. Neben Sitzungsleitung und ähnlichem „nimmt er auf seiner Ebene...die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“

„Führen oder präsidieren“ war der Leitartikel der FAZ vom 19.11.2009 treffend überschrieben. Auch die Eigenschaft „Moderieren“ fand Interesse. Zunächst waren keine eindeutigen Favoriten zu erkennen. Aber mit diesen Umschreibungen kristallisierten sich bereits im November bestimmte Namen heraus. Seit längerem war bekannt, dass der britische Premier Brown für seinen Vorgänger Blair (ein Sozialist) eintrat. Für ihn galt sicher die Eigenschaft „führen“. Anders der in den EU-Staaten unbekannte belgische Ministerpräsident, ein Christdemokrat, van Rompuy, dem die Kunst des „Moderierens“ zugeschrieben wurde, weil er endlich die streitenden Landesteile in einer Regierungskoalition vereinigt hatte. Zu diesem als positiv angesehenen Profil kam als weitere Komponente der Personaldebatte die Parteizugehörigkeit. Die Mehrheit im Parlament hatten die christlich-demokratischen Parteien. Vorab gab es eine Art Signal durch die Ankündigung der Bundeskanzlerin, sie würde eine gemeinsame Position mit dem französischen Staatspräsidenten vertreten. Zugleich dementierte die deutsche Botschaft in Belgien, dass Deutschland sich für Rompuy einsetze. Präsident wurde Van Rompuy, der Moderator.

Der Position des „Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik“ ist – im Gegensatz zur Position des Präsidenten – ein eigener Artikel gewidmet. Nach Art.18 EUV wird der Hohe Vertreter vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der EU-Kommission für fünf Jahre als einer der Vizepräsidenten der EU-Kommission und als ständiger Vorsitzender des (Minister-) Rats „Auswärtige Angelegenheiten“ gewählt. Der Inhaber dieser Position gehört also auch der EU-Kommission mit Zuständigkeit für die Kohärenz des auswärtigen Handelns an und besitzt eine herausgehobene Bedeutung in bezug auf die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ der Union. Diese Position ist die wohl wichtigste nach dem neuen Unionsvertrag.

Gewählt wurde die öffentlich und europaweit unbekannte Baroness Catherine Ashton von der britische Labour Party. Sie erfüllt eine wichtige Voraussetzung für die europäischen Sozialisten: Sie ist eine der Ihren. Gordon Brown hatte sehr geschickt die bekannte, aber mehrheitlich abgelehnte Bewerbung Blairs um die Präsidentschaft umgeleitet in die Forderung, dann müsse es das zweite hohe Amt für die Sozialisten geben. Dafür schlug er die Parteigenossin Ashton vor. Widerspruch aus den Reihen der europäischen Sozialisten ist nicht bekannt, obwohl Frau Ashton keine Erfahrungen in der Außenpolitik und im Diplomatischen Dienst vorzuweisen hat und sich auch noch nie hatte demokratisch legitimieren müssen: „Weder politisch noch charismatisch bedeutsam. Unscheinbar, beruhigend langweilig“ waren nach der SZ vom 21.11.2009 die Eigenschaften, die sie zu einer „idealen“ Kandidatin für den Job mache, jedenfalls wenn man EU-Maßstäbe anle-

ge. Weitere Wertungen gab es im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens der Kandidaten für die EU-Kommission (s.u.).

Es bleibt vorerst ein Geheimnis, weshalb die deutsche Bundeskanzlerin bei dieser Wahl mitgemacht hat. Für Frankreich gilt dies weniger, weil alsbald klar wurde, dass der französische Präsident seine Vorstellungen bei der Besetzung der EU-Kommission offenbar mit britischer Hilfe durchsetzen konnte.

Die Kennzeichnung „verpasste Chance“ (SZ vom 21.11.09) ist nicht die richtige Deutung dieser Vorgänge. Richtig ist, dass, wie die Zeitung schreibt, die Berufung Ashtons wegen deren außenpolitischer und diplomatischer Inkompetenz eine „vorsätzliche Behinderung der europäischen Außenpolitik“ darstellte. Die Staats- und Regierungschefs, und dort vor allem die Repräsentanten der großen Mitgliedstaaten, hätten sich unglaublich gemacht. Richtiger wäre es wohl zu sagen, sie haben die Katze aus dem Sack gelassen! „Als noch für die Annahme des Lissabon-Vertrages geworben wurde, könnte man den Eindruck gewinnen, mit dem neuen Präsidenten und dem neuen ‚Außenminister‘ werde die EU fortan ein ganz großes Rad drehen. Das wird sie nicht, weil es Sarkozy, Merkel und andere so denn doch nicht wollten.“ (FAZ vom 21.11.09)

Der komplexe Charakter der Parlamentsentscheidungen über die EU-Kommission

„Die Mitglieder der Kommission werden aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa unter Persönlichkeiten ausgewählt, die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten. Ihre Amtszeit beträgt fünf Jahre. Die Kandidaten werden vom Parlament einzeln befragt. Sie bedürfen sodann als Kollegium der Zustimmung des Parlaments“ (Art.17 Abs.3 Satz 2 EUV).

Bis 2014 benennt jedes Mitgliedsland einen Kandidaten für die Kommission. Der bereits im Jahr 2009 gewählte Präsident der EU-Kommission, Barroso, hatte demnach die Aufgabe, einerseits die 25 Vorgeschlagenen zu prüfen und ihnen eine dem EU-Vertrag konforme Aufgabe zuzuweisen, andererseits musste er die vorgeschlagenen Kommissionsmitglieder so auswählen, dass jeder einzelne vom Parlament als qualifiziert für das ihm zugewiesene Amt angesehen wurde, damit die en-bloc-Abstimmung über die Kommission positiv ausfallen konnte.

Der Ehrgeiz des portugiesischen Kommissionspräsidenten, als erster über die Kandidaten und die Zuweisung eines Amtes an sie entscheiden zu können, kollidierte mit dem Umstand, dass die Nationalstaaten die Kandidaten auswählten und sie damit gleichsam zu Repräsentanten ihres Landes machten. So kam als weiteres Kriterium für die Zusammenstellung der Kommission der Gesichtspunkt hinzu, welche Aufgabe welchem Kandidaten, d.h. dem Vertreter eines Mitgliedslandes, zugeteilt wurde. Hierbei konnte es nicht ohne Beachtung der Bedeutung dieses Mitgliedslandes abgehen. Bei diesem diffizilen Verfahren blieb natürlich die Bestimmung auf der Strecke, dass die Kandidaten einen „Einsatz für Europa“ aufzuweisen hätten, zumindest vor ihrer Nominierung. Dieses Kriterium als Voraussetzung für ein europäisches Amt wurde von den Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Grade beachtet.

Deutschland hat bislang keine erkennbare Kultur der Vorbereitung auf ein europäisches politisches Amt entwickelt. Eine besonders geförderte Rekrutierung für Verwaltung, Management und Politik in und für Europa gibt es nicht. Und auch die jüngste Benennung des Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg kann nicht als Beleg für ein besonderes Interesse an der Europäischen Union angesehen werden. Das Gegenteil repräsentiert Frankreich. Nicht nur, dass aus den französischen Elitehochschulen qualifizierte Spitzenbeamte für europäische Verwaltungen und überhaupt internationale Spitzenpositionen bereit stehen, auch politische Spitzenkarrieren kreisen um nationale und europäische Aufgaben. Das beste Beispiel ist der neue Kommissar für das wohl wichtigste Amt des Kommissars für den EU-Binnenmarkt und für Finanzdienstleistungen, Michel Barnier. Er war schon einmal EU-Kommissar, dann französischer Minister, dann wieder Spitzenkandidat für die Europawahl. Seine Qualifikationen unterscheiden sich gewaltig von den meisten anderen. Nun unterscheidet sich auch sein Amt durch seine Machtfülle ziemlich deutlich von den anderen.

Weitere wichtige wirtschaftspolitische Funktionen erhielten der bisherige Kommissar für Wirtschaft und Währung, der Spanier Almunia, mit der neuen Zuständigkeit als Wettbewerbskommissar. Er wurde außerdem Vizepräsident. Ein Belgier ist zuständig für Handel, er repräsentiert die EU in Welthandelsgesprächen. Für Wirtschaft und Währung wurde ein Finne, für Haushalt und Finanzplanung ein Pole, für Industrie und Unternehmen ein Italiener, für Forschung und Innovation ein Ire zuständiger Kommissar. Dies sind jene Ressorts, die als ökonomisch besonders wichtig angesehen werden müssen, da der Schwerpunkt der EU aus der immer stärker werdenden Verflechtung im gemeinsamen Binnenmarkt hervorgeht und weil es eine gemeinsame Währung gibt.

Der europaweit unbekannte Kandidat Oettinger wurde von Barroso mit der Zuständigkeit für Energiefragen betraut. Auf diesem Gebiet gab es keine besondere Qualifikation des Deutschen, aber seine Anhörung überzeugte die Parlamentsmitglieder. Das Ressort allerdings wurde von Barroso ohne die Zuständigkeit für die Energieaußenpolitik, eine Aufgabe der Hohen Kommissarin für Außenpolitik, und für den Klimaschutz, für den es nun eine dänische Kommissarin gibt, vergeben. Barroso machte den deutschen Kommissar auch nicht zu einem seiner Stellvertreter.

Man kann also nicht gerade sagen, dass das wirtschaftlich stärkste Mitgliedsland Deutschland in der EU-Spitze oder auf der Ebene der EU-Kommissare signifikant vertreten ist. Natürlich gilt, dass die Mitglieder der EU-Kommission nach Art. 17, Absatz 3, Satz 3 EUV keine „Weisungen“ von außen „einholen“ oder „entgegennehmen“ dürfen. Aber das ist sicher nicht das eigentliche Problem. Ein Problem ist es aber sicher, aus welcher Tradition, Erfahrung und Kultur heraus die von einem wichtigen Amt ausgehenden Weisungen und Impulse in die EU hinein ergehen.

Jedenfalls erwiesen sich die Franzosen und die Spanier als die Meister in der Rekrutierungsfrage oder auch als „Gewinner“ in der Machtverteilung innerhalb der EU-Kommission. Deutschland gehörte offensichtlich nicht dazu.

Die „Überprüfung“ der Kandidaten für ein Kommissarsamt wurde zu einem vielschichtigen Problem eigener Art, in der sich die Interessengebundenheit der Parlamentarier hervortat. So wurde die vom Europäischen Rat ausgewählte Ho-

he Kommissarin für Außen- und Sicherheitspolitik im Gegensatz zum Präsidenten gleich zweimal vom Europäischen Parlament angehört. Dies war rechtlich bedingt, weil sie als Mitglied der Europäischen Kommission und dortige Vizepräsidentin vor der Abstimmung über die gesamte Kommission in einem regulären Befragungsverfahren angehört werden musste. Auf der anderen Seite trat sie nach dem EU-Vertrag ihr Amt schon mit Inkrafttreten des Vertrages am 1. Dezember 2009 an. Sie stellte sich deshalb gleichsam zwecks vorläufiger Legitimation einer Sonderbefragung schon im November 2009. Trotz ihrer öffentlich diskutierten mangelhaften Qualifikation für das Amt, war sich die FAZ schon im voraus sicher, sie werde die Sonderbefragung überstehen, wenn sie nicht grobe Fehler mache. Es gebe ja die Absprache zwischen Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten, wonach die Sozialdemokratische Seite den Vizepräsidenten stellen solle.

So geschah es denn auch. Zwar meinte der britische konservative Abgeordnete in der Anhörung, im Ausschuss saßen „mehrere ehemalige Außenminister, die die Aufgabe besser ausfüllen können als Sie“ (Das Parlament Nr. 50 vom 7.12.09) Aber das störte nicht weiter. Fragen nach einem Konzept für den neuen Diplomatischen Dienst der EU und das dafür benötigte Budget beantwortete sie mit Hinweis auf spätere Vorlagen. Dass für die Erweiterungspolitik ein anderer Kommissar zuständig sein sollte, störte sie nicht.

Der als überzeugter Europäer angesehene Fraktionsvorsitzende der Sozialisten im EU-Parlament, Martin Schulz, hatte keine Fragen an die Kandidatin. In einem Interview mit der FAZ sagte er, dass Kommissionspräsident Barroso seiner Fraktion sehr entgegen gekommen sei. „Er hat unsern Wunsch unterstützt, Catherine Ashton zur Außenbeauftragten zu machen“. Dies war ihm offenbar so wichtig, dass er die auf der Hand liegende Inkompetenz der britischen Hohen Kommissarin ignorierte, Inkompetenz aber in anderen Fällen auf das härteste kritisierte. Aus einem parteilichen Interesse heraus ignorierte er dabei aber nicht nur die außenpolitische Inkompetenz der Britin, sondern öffnete ausgerechnet der britischen Politik, die sich nie wirklich auf die europäische Union eingelassen hat, die Möglichkeit, eben diese Union insgesamt nach außen zu repräsentieren und auch noch deren diplomatischen Dienst auf- und auszubauen. Wenn er aber die Diplomatie der EU in der Tradition und der unklaren europäischen Perspektive der Engländer aufbauen lässt, dann hat er gegen originäre Interessen der Europäischen Union gehandelt.

Der sozialistische Fraktionsvorsitzende spielte auch eine wichtige Rolle in einer weiteren Dimension dieser Anhörungen. So betonte er, dass die Zustimmung des Parlaments zu den Personalvorschlägen des Kommissionspräsidenten davon abhängig sei, dass alle Kandidaten Qualifikationen für ihre Ämter nachwiesen. Diese fehlten zum Beispiel der bulgarischen Kandidatin und bulgarischen Außenministerin: „Frau Schelewa und ihre Inkompetenz repräsentieren die Regierung Borissow“ (Zitat aus FAZ) Frau Schelewa zog ihre Kandidatur zurück und legte auch ihr Amt als Außenministerin nieder. Wegen der Anhörung einer neuen Kandidatin aus Bulgarien wurde die Gesamtabstimmung über die Kommission auf Februar vertagt.

Der Vorwurf „ungeeignet“ war mithin zugleich Instrument des Machtkampfes zwischen Parlament und Kommissionspräsident. Dieser musste nicht nur

einsehen, dass er seine Kommission nicht in der von ihm gewünschten personellen Zusammensetzung durch das Parlament bringen konnte. Zugleich wurde ein Exempel statuiert. Dem Kommissionspräsidenten wurde bedeutet, er habe das Parlament künftig deutlicher in seine Politik einzubeziehen.

Wo blieben die deutschen Bewerber für wichtige Ämter?

Es bleibt noch die Frage, welches die Interessen Deutschlands waren und wie sie wahrgenommen wurden. Während die Franzosen und die Spanier ihre Kandidaten erfolgreich in wichtigen Gestaltungsämtern unterbrachten, war von deutscher Seite, überraschend für alle Beobachter, der bislang europäisch nicht hervorgetretene Ministerpräsident Oettinger nominiert worden. Diese Nominierung wurde in der Öffentlichkeit als das „Abschieben“ eines minder erfolgreichen Politikers angesehen, der vor allem durch innenpolitische Missgriffe aufgefallen war.

Oettinger hat sich in der parlamentarische Anhörung gut geschlagen. Er ist für das Amt eines Kommissars nicht weniger qualifiziert als andere. Aber sein geringer Bekanntheitsgrad auf europäischer Ebene führte dazu, dass der Kommissionspräsident Barroso ihm lediglich ein zurecht gestutztes Ressort Energie zusprach und obendrein für ihn, den einzigen Kommissar aus Deutschland, nicht mehr wie zuvor das Amt eines Vizepräsidenten der Kommission vorsah.

Der Blick richtet sich auf die Bundeskanzlerin. Hat sie, die international ein hohes Ansehen genießt und der ein großer Einfluss auf international-europäische Entscheidungsfragen zugesprochen wird, Deutschlands Interessen sträflich vernachlässigt?

„Merkels leere Hände“ überschrieb die SZ (28./29.11.09) einen Kommentar mit dem Untertitel „Die Kanzlerin hat es geschafft, dass Deutschland keinen einzigen wichtigen EU-Posten erhält“. In der Tat drängt sich dieser Eindruck auf, wenn man das Gesamtergebnis der Postenvergabe an der EU-Spitze betrachtet. Die Frage ist, ob die Zurückhaltung Merkels taktischer Natur war. Gibt es im Umkreis der EU-Spitze Positionen, die einflussreich sind und zugleich einen Anspruch Deutschlands am Ende aussichtsreicher machen, weil die anderen großen Mitgliedstaaten bereits ihre Favoriten benannt haben? Es sieht so aus! Der EU-Gipfel beschloss im Dezember 2009, dass der deutsche Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt, Uwe Corsepius, in zwei Jahren Generalsekretär des Rates der Europäischen Union wird. Der Vertraute Merkels stünde an der Spitze aller Beamten aus den 27 Mitgliedstaaten, die dem (Minister-), „Rat“ als Gesetzgeber zuarbeiten. Zu den Aufgaben des Rates gehört nach Art. 16 EUV „die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge.“ Jeder Politikwissenschaftler weiß, dass eine derartige Spitzenposition bei einem Entscheidungsgremium von zentraler politischer Bedeutung ist. Sie übersteigt sicher die Bedeutung der meisten EU-Kommissars-Positionen.

Corsepius ist ein – wie es heißt – „Vertrauter“ Merkels. Er hat für sie die eigentliche Koordinierungsarbeit geleistet, an deren Ende die Überwindung der europäischen Reformblockade stand. Dabei hatte er in den Mitgliedstaaten aus-

zuloten, wieweit diese zu Kompromissen bereit waren. Sind alle diese Informationen richtig, dann offenbart sich hier einmal mehr Merkels politisches Taktieren. Sie sichert sich Macht und Einfluss auf eine sehr direkte, gleichsam persönliche Art des Zugriffs. Zur Sicherung ihres persönlichen Mitspracherechts vernachlässigt sie die offizielle Präsenz Deutschlands bei Weiterentwicklung und Ausbau der EU gerade in der gegenwärtigen Phase. Wie anders verhielt sich einst Bundeskanzler Adenauer, als er 1956/57 nicht nur aktiv im Kreis der sechs Gründungsmitglieder der EWG mitwirkte, sondern zugleich den deutschen Staatssekretär Walter Hallstein als ersten Kommissionspräsidenten durchsetzte

Bis zum Jahresende 2010 stehen zwei weitere wichtige Personalentscheidungen für eine europäische Institution an. Es sind dies die Wahl der Vizepräsidenten (im Februar 2010) und des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (für 2011). In der Währungspolitik war und ist Deutschland das mächtigste und wichtigste Land. Die deutsche Notenbankverfassung wurde fast wörtlich zur europäischen. Dennoch hat Deutschland bislang nur jeweils ein Mitglied des Zentralbankdirektoriums gestellt. Der Wunsch, dass die Präsidentenposition durch einen Deutschen besetzt wird, liegt auf der Hand und wird auch in der einschlägigen internationalen Presse diskutiert. Möglicherweise liegt hier ein weiteres Motiv für die bisherige Zurückhaltung der Bundeskanzlerin.

Aber auch bei den Personalentscheidungen über die EZB herrschen mittlerweile einige ungeschriebenen Regeln des Interessenausgleichs. So wird die Frage, ob der deutsche Bundesbankchef Präsident der EZB werden könnte, mehr oder weniger im voraus entschieden durch die im Februar dieses Jahres anstehende Entscheidung über die Besetzung der Vizepräsidentenstelle des ausscheidenden EZB-Vize Papademos aus Griechenland. Hierfür gab es zwei Kandidaten: Den Luxemburger Notenbankchef und den Präsidenten der portugiesischen Zentralbank. Auch für die Präsidentschaft sind bereits zwei Anwärter im Gespräch, der Bundesbankpräsident und der italienische Zentralbankchef. Die komplexe integrative Arithmetik der Europäischen Union sieht Besetzungen nach geographischem Muster vor, Nord und Süd. Nachdem der Portugiese EZB-Vizepräsident wurde, ist der Italiener wohl aus dem Rennen.

Europäische Personalpolitik ist höchst kompliziert. Die Bundeskanzlerin mag mit ihrer Strategie der behutsamen, aber gezielten Zurückhaltung Erfolg haben. Aber es fällt schwer, darin nicht eine Vernachlässigung des deutschen Engagements für Europa zu sehen.