Felix Schenuit

Merkel in der Automatismus-Falle?

Die Auswahl des EU-Kommissionspräsidenten nach der Europawahl 2014

13. Juni 2016





Herausgeber und Koordination des Fallprogramms

Prof. Dr. Andreas Blätte (Hrsg.) Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2286 Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179 andreas.blaette@uni-due.de

cases@regierungsforschung.de

Redaktion des Fallprogramms

Stephan Zitzler, M.A. stephan.zitzler@uni-due.de

Simon Gehlhar, B.A. simon.gehlhar@uni-due.de

Informationen und Materialien zum Einsatz dieses Falles erhalten Sie auf E-Mail-Anfrage:

cases@regierungsforschung.de

Herausgeber Regierungsforschung.de (V.i.S.d.P.)

Univ. Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de NRW School of Governance Institut für Politikwissenschaft Lotharstraße 53 47057 Duisburg

redaktion@regierungsforschung.de

Zitationshinweis

Schenuit, Felix (2016): Merkel in der Automatismus-Falle? Die Auswahl des EU-Kommissionspräsidenten nach der Europawahl 2014, Erschienen auf: regierungsforschung.de

Merkel in der Automatismus-Falle?

Die Auswahl des EU-Kommissionspräsidenten nach der Europawahl 2014

Von Felix Schenuit¹

Die Europawahl 2014 und der Kampf um den Automatismus

Für die europäischen Spitzenpolitiker waren es lange Tage und Nächte nach der Europawahl am 25. Mai 2014. Die Verkündung des Ergebnisses setzte den Rahmen für das politische Ringen um den Spitzenposten in Brüssel: das Amt des Kommissionspräsidenten. Die Besonderheit der Europawahl 2014 war, dass zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union Spitzenkandidaten der jeweiligen Parteienfamilien für das Amt des Kommissionspräsidenten antraten. Dieses historische Novum auf dem Weg zu einer stärker politisierten Europäischen Union war im Nachgang der Wahl jedoch keineswegs unumstritten. Auf der einen Seite kämpften die Unterstützer dieser politischen Neuerung, durch die der Spitzenkandidat der stärksten Partei Zugriff auf das Amt des Kommissionspräsidenten bekommen sollte. Auf der anderen Seite agierten diejenigen, die die Nominierung eines eigenen, dem Rat der Europäischen Union – und somit letztlich den Staats- und Regierungschef – genehmen Kandidaten zu verteidigen suchten. Wer sollte den Kampf um das Prozedere gewinnen?

Nach der Wahl war schnell klar, dass die Stimmenverteilung zumindest zwischen den Parteienfamilien zu einem eindeutigen politischen Ergebnis geführt hatte: Wenn ein Spitzenkandidat nächster Kommissionspräsident werden sollte, dann Jean-Claude Juncker (EVP) und nicht Martin Schulz (S&D). Zwar hatte die EVP mit einem Ergebnis von europaweit 29,43% einen Verlust von 6% zu beklagen, gegenüber der S&D mit 25,43% war sie jedoch weiterhin stärkste Kraft. Gesetzt war Juncker trotz dieses Ergebnisses keineswegs. An der Frage, ob Jean-Claude Juncker Zugriff auf das Amt bekommt, sollte sich schließlich ein europäischer Machtkampf par exellence entzünden.

Bei dieser Frage stand nicht nur aus deutscher Perspektive die deutsche Kanzlerin Angela Merkel (CDU) im Mittelpunkt, die ihr politisches Gewicht jedoch in der Frage der Spitzenkandidaten bis dato nicht in die Waagschale geworfen hatte.³ Sowohl die politischen Akteure der Brüsseler Institutionen als auch die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten erwarteten eine politische Stellungnahme der Kanzlerin. Das einzige, was von Angela Merkel jedoch zu vernehmen war, bestand in der schon vor der Wahl oftmals wiederholten Aussage, dass es keinen Automatismus bei der Besetzung des Kommissionspräsidenten mit einem Spitzenkandidaten geben würde.⁴ Dabei verband sich mit eben dieser Frage eine enorme politische Sprengkraft, denn sowohl Juncker als auch Schulz konnten als durchsetzungsstarke Politiker gelten, die für die Staats- und Regierungschefs

¹ Felix Schenuit ist Masterstudent an der NRW School of Governance im Studiengang "Politikmanagement, Public Policy und öffentliche Verwaltung". Seine thematische Schwerpunkte sind European Public Policy, Energie- und Klimapolitik sowie die Beziehungen zwischen der EU und Russland.

sicherlich zu Weilen unangenehmere Gesprächspartner als Manuel Barroso, der aus dem Amt scheidende Präsident der Kommission, abgeben würden. Beide Spitzenkandidaten genossen zudem einen Ruf als Integrationisten, die sich für weitere Kompetenzverlagerungen auf die europäische Ebene stark machten und den Einfluss der einzelnen Nationalstaaten begrenzen wollten. Nicht nur für einige osteuropäische Regierungen stieß dies auf Vorbehalte, insbesondere David Cameron äußerte als bekennender Skeptiker – nicht zuletzt aus innenpolitischen Gründen – der ever closing union sein Missfallen an den Personalien.

Fünf lange Tage ließ das Kanzleramt die europäischen Akteure, die Journalisten, den eigenen Koalitionspartner und nicht zuletzt die eigene Partei über das kommende Vorgehen im Ungewissen. Fünf Tage, in denen die Wahl der politischen Waffen nicht einmal mehr vor der persönlichen Integrität Jean-Claude Junckers Halt machte und in denen zunehmend die Kanzlerin politisch schwerwiegende Vorwürfe trafen. Damit war sie ein großes Risiko eingegangen, hatte sich die öffentliche Meinung doch zu einem Sturm gegen die "lavierende Kanzlerin" gerichtet.⁵

In dieser Zeit liefen alle erdenklichen Interessen, denen ein Politiker auf europäischer Ebene ausgesetzt sein kann, bei Angela Merkel zusammen. Eine hoch dilemmatische Situation, in der die politischen Positionen der Akteure gleich mehrfach über Kreuz lagen. Wie würde Angela Merkel sich entscheiden? Würde sie Juncker unterstützen und damit dem politischen Novum der Spitzenkandidaten Gültigkeit verschaffen? Oder sollte sie den Bedenkenträgern in anderen Regierungen nachgeben, um so die Einheit der Europäischen Union zu wahren? Konnte sie gar einen 'eigenen' Kandidaten, der ihrer politischen EU-Strategie zugeneigt war, durchsetzen?

Ausgangslage: Europa vor einer Schicksalswahl?

Im Mai 2014 waren die europäischen Bürgerinnen und Bürger dazu aufgerufen, das Europäische Parlament neu zu wählen. Selten waren Stimmung und Meinung über die EU so negativ und distanziert gegenüber diesem politischen Projekt. In nahezu jedem Mitgliedstaat hatte sich nunmehr eine EU-skeptische Partei gegründet. Ob dem linken oder rechten Spektrum angehörend, die EU Gegner fanden seit der letzten Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 sowie der anhaltenden Krise mehr und mehr Zulauf. Die EU als politische Einheit zu begreifen, fiel den Bürgerinnen und Bürgern und ihren Regierungen zunehmend schwer. In den vergangenen Jahren wurde doch gleich mehrfach über das Ausscheiden Griechenlands aus dem gemeinsamen Währungsraum debattiert – das Grexit-Szenario schien politisch nicht mehr ganz ausgeschlossen. Auch der Brexit stand im Raum, denn in Großbritannien nahmen die Gedankenspiele zu einem Austritt aus der EU immer konkretere Formen an. In dieser Situation standen Europawahlen an, denen alle Parteien – ob EU-skeptisch oder -freundlich gesinnt – eine sehr große Bedeutung und Signalwirkung, in welche Richtung sich die EU bewegen sollte, zuschrieben.

Als Kristallisationspunkt des Wahlkampfes versuchten sich dabei die Spitzenkandidaten der europäischen Parteien, die Deutungshoheit über die Wahl zu erkämpfen, allen voran die Kandidaten der beiden größten Parteien: Jean-Claude Juncker (EVP) und Martin Schulz (S&D). Mit dieser politischen Neuerung war die Hoffnung verbunden, die EU zu politisieren, sie demokratischer werden

zu lassen, ihre Akzeptanz zu fördern, das europäische Parlament zu stärken und durch eine aus den Nationalstaaten bekannte Personalisierung wählermobilisierend zu wirken – es hatte den Anschein, dass in diesem neuen Verfahren ein Allheilmittel für die vielen institutionellen Probleme der EU gefunden wurde. Die europäischen Parteien beriefen sich dabei maßgeblich auf den Art. 17 (7) EUV im Lissabon-Vertrag. Der entsprechende Artikel lautet:

"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." (Art. 17 (7) EUV)

Die Parteien interpretierten den letzten Halbsatz als unmissverständlichen Mechanismus, der einen Automatismus nach der Europawahl erfordert. Dieses Ziel verfolgend, reisten die Kandidaten durch ganz Europa und warben für ihre Parteien und sich selbst als zukünftigen Kommissionspräsidenten. Diesem vermeintlichen Anspruch der Spitzenkandidaten auf das Kommissionspräsidentenamt stand der kritische Blick einiger Staats- und Regierungschefs gegenüber. Unter ihnen wurde der Halbsatz keineswegs auf diese eindeutige Weise verstanden. Einige Staats- und Regierungschefs war die Interpretation näher, dass der Rat einen Kandidaten vorschlägt, der auf eine Mehrheit im neu zusammengesetzten europäischen Parlament zählen konnte. In Großbritannien beispielsweise äußerte die Regierung ganz offen die Ablehnung des Verfahrens.⁸ Auch die Regierungen aus den Niederlanden, Schweden und Ungarn äußerten Zweifel an dem neuen Prozedere.⁹

In dieser sehr bedeutenden Frage hatte die deutsche Kanzlerin zwar lange vor der Wahl Stellung genommen, allerdings war ihre Aussage ähnlich interpretationsbedürftig wie der Art. 17 (7) EUV. Angela Merkel lies verbreiten: "Es gibt keinen Automatismus"¹⁰, und verhinderte Einblicke der europäischen und nationalen Politik in ihren Entscheidungsprozess und ihre Haltung zu dem neuen Verfahren. Vielerorts wurde für den 27. Mai – den Tag des ersten Zusammentreffens des Europäischen Rates nach der Wahl – mit einer Stellungnahme Merkels gerechnet. Doch die Festlegung ließ auf sich warten. Angela Merkel prägte an diesem Tag den Satz: "Ich schließe nichts ein aber auch nichts aus."¹¹ Was war passiert? Scheinbar steckte die Kanzlerin in einem komplizierten Dilemma.

Innenansichten: Die CDU und Merkels Machtapparat

In den Geschehnissen rund um den 27. Mai spielte die CDU und auch die europäische EVP eine gewichtige Rolle. Letztere hatte sich im Vorlauf der Wahl zusammen mit der S&D gemeinsam dafür ausgesprochen, einen der angetretenen Spitzenkandidaten zum Kommissionspräsidenten zu wählen. EVP und S&D begründeten diese Neuerung mit einer nötigen Politisierung der europäischen Politik, mit der auf das Demokratiedefizit der EU reagiert werden könnte. Für die Akteure in der EVP war klar, dass sie nach der Wahl auf diesem Novum beharren würden und keinen anderen Kandidaten, der ihnen vom Rat vorgesetzt würde, als einen Kommissionspräsidentenkandida-

ten unterstützen würde. Sollte sich Angela Merkel also gegen Juncker als Kommissionspräsidenten entscheiden, konnte sie davon ausgehen, dass sie insbesondere die führenden Politiker der EVP – die CDU gehört dieser europäischen Parteienfamilie an – gegen sich haben würde.

Auch die deutschen Abgeordneten stellten sich hinter die Kandidatur von Juncker. Elmar Brok (CDU), einer derjenigen altgedienten Abgeordneten im EP mit großem Einfluss in Brüssel und gutem Kontakt zu Angela Merkel, formulierte den Anspruch auf diese Vorgehensweise sehr deutlich. Sollten sich die Staats- und Regierungschefs dieser Interpretation der Verträge nicht anschließen und einen eigenen, neuen Kandidaten für die Wahl zum Kommissionspräsidenten aufstellen, sah Elmar Brok eine institutionelle Krise am europäischen Horizont aufziehen. Er baute mit Äußerungen wie der folgenden Druck auf: "Der Rat muss wissen, dass das Europaparlament daran festhalten wird, den Wählerwillen durchzusetzen. Den Abgeordneten des Europäischen Parlaments ging es dabei nicht nur um die diesmalige Besetzung des Amtes. Brok ergänzte: "Das ist jetzt der erste Probelauf gewesen. Wenn der siegreiche Spitzenkandidat diesmal tatsächlich Kommissionspräsident werde, werden wir in fünf Jahren eine ganz andere Europawahl haben. "14 Damit erhoben wichtige deutsche Politiker Ansprüche gegenüber Angela Merkel, den Kandidaten Juncker stärker zu unterstützen. Sie versammelten sich hinter Juncker, um auf den besagten Automatismus zu drängen. 15

Der französische Vorsitzende der EVP, Joseph Daul, twitterte nach der Ergebnisverkündung: "Giving a first press statement at the EP. Based on estimations, EPP will win and president @JunckerEU as President EC #EPP."¹⁶ Auch der einflussreiche österreichische Abgeordnet Othmar Karas verfasste schon am Wahlabend einen nicht misszuverstehenden Tweet: "Wir haben heute in Österreich @JunckerEU zum Kommissionspräsidenten nominiert. Ich gratuliere ihm dazu ganz herzlich!"¹⁷ In der Führungsspitze der EVP wurde fest mit dem Automatismus gerechnet und darauf gedrängt. Konnte Merkel es wagen, die führenden Politiker der EVP in einem immer wichtiger werdenden Parlament zu verprellen?

Doch stand die gesamte EVP wirklich so geschlossen hinter dem Kandidaten Juncker? Über Kontakte zwischen CDU und EVP hatte sich eine Verbindung dreier wichtiger Personen ergeben, die in dem Machtkampf um die Besetzung des Kommissionspräsidenten von großer Bedeutung sein sollte. Eine Reihe von Presseberichten beleuchtete im Umfeld der Wahl die Rolle einer ganz besonderen Dreiecks-Konstellation: Hier galt es nicht nur Herman von Rompuy, kurz vor dem Ende seiner letzten Amtszeit als Ratspräsident und Mitglied der EVP, im Blick zu behalten. Er positionierte sich glasklar in der Öffentlichkeit: "Ich bin kein begeisterter Anhänger dieser Idee mit den Spitzenkandidaten."¹⁸ Gemeinsam mit seinem höchsten Beamten im Rat der EU, Uwe Corsepius, spielte er eine wichtige Rolle in den Tagen nach der EU-Wahl. Uwe Corsepius war vor seiner Beschäftigung für den Rat Leiter der Wirtschaftsabteilung im Kanzleramt und damals wichtigster Berater für Merkel in EU-Fragen. Durch Uwe Corsepius bestand ein sehr guter Kontakt zum jetzigen Berater für EU-Fragen im Kanzleramt, Nikolaus Meyer-Landruth. Von allen drei Akteuren ist bekannt, dass sie, sei es aus persönlicher politischer Überzeugung oder ihrer Rolle im Institutionengefüge geschuldet, keine Freunde der Spitzenkandidaten-Idee waren. Sie lassen sich als Intergouvernementalisten beschreiben, für sie sind die EU-Regierungen die maßgeblichen

Player und nicht die Kommission oder das Parlament.¹⁹ Der österreichische *Der Standard* berichtete mit Verweis auf informierte Kreise und "vertraute Personen" aus dem Kanzleramt, dass hohe Beamte aus Merkels Regierungszentrale die Kanzlerin zu steuern versuchten. Gegenüber Meyer-Landruth wurde der Vorwurf einer eigenen Agenda laut.²⁰

Diese Dreiecks-Konstellation ließ sich folglich als eine sehr einflussreiche Verbindung beschreiben. Während mit van Rompuy und Corsepius der Zugang zu den Sitzungen der Regierungschefs im Rat gesichert war, konnte Meyer-Landrut die Entwicklungen im Kanzleramt beobachten und beeinflussen. Hatte Merkel es mit geheimen Absprachen in ihrem Umfeld zu tun? Zumindest konnte bei diesem Trio von einer machtvollen Vermischung aus Zugang zu Informationen und Entscheidungsprozessen ausgegangen werden. Es ist dokumentiert, dass diese Verbindung massiv zur Unentschiedenheit Merkels nach dem Gipfel am 27. Mai beigetragen haben soll.²¹ Zudem war es nicht das erste Mal, dass diese Verbindung in Erscheinung trat. Bereits für die Lösungen in der Eurokrise wurde dem Trio aus Rat und Kanzleramt großer Einfluss zugesprochen.²²

Merkels Führungszirkel und machtvolle Akteure der EVP waren hier also nicht der gleichen Meinung und arbeiteten in unterschiedliche Richtungen. Die Fraktion der EVP drängte auf den Automatismus, während entschiedene Gegner in wichtigen Positionen in Brüssel und Berlin versuchten, die Alternativlosigkeit der "Variante Spitzenkandidat" zu überwinden. Doch nicht nur dieser Konflikt war es, der Merkels Dilemma prägte. Bei der nötigen Entscheidung lagen sich noch weitere Akteure in ihren Forderungen über Kreuz.

Die veröffentlichte Meinung - ein Sturm gegen die Kanzlerin

Die veröffentlichte Meinung war ein weiterer Baustein in der schwierigen Situation um die Nominierung des Kandidaten. Nach der Wahl und insbesondere nach der nicht-Entscheidung während des Europäischen Rates am 27. Mai, blies Merkel ein starker Gegenwind in der Medienlandschaft entgegen. Mit zunehmender Geschwindigkeit und Intensität verbreitete sich in Deutschland der Vorwurf des Wahlbetrugs. Mit der ablehnenden Reaktion der Medienvertreter auf ihre abwartende Haltung wurde Merkel während der Pressekonferenz nach dem Treffen des Rates am 27. Mai konfrontiert – später sollte es heißen, die Journalisten hätten die Kanzlerin "gegrillt"²³. Der als Brüsseler Institution geltende deutsche ARD-Korrespondent Rolf-Dieter Krause verlor während der Pressekonferenz förmlich die Fassung. Merkels Haltung in der Juncker-Frage, die sich zu diesem Zeitpunkt in dem Satz: "Ich schließe nichts ein aber auch nichts aus."²⁴ kanalisierte, veranlasste Krause zu wütenden Einwürfen in der Pressekonferenz, die Merkel nur durch ein resolutes: "Nein! Herr Krause, ich glaube, dass wir jetzt wirklich miteinander sorgsam umgehen sollten" zu verbitten versuchte. Die Antwort hierauf kam prompt. In seinem Kommentar für die tagesthemen scheute Krause bei der Beschreibung von Merkels Politik nicht vor den Begriffen "Schande" und "dumm" zurück. Ungewöhnlich betroffen und empört zugleich vorgetragen, entwickelte der Kommentar eine große Reichweite bei Facebook und Twitter. 25

An den darauf folgenden Tagen meldeten sich auch weitere Akteure mit großen Multiplikatoreffekten zu Wort. So wählte Martin Döpfner, Vorstandsvorsitzender des AxelSpringer-Verlags, drastische Worte in seinem Kommentar in der *BILD*-Zeitung: "Die Europäer wollen, dass Juncker EU-Präsident wird. [...] Sonst wird die Demokratie zur Farce. So was geht vielleicht in der DDR oder in rechtsnationalistischen Bananenrepubliken. Aber nicht in der EU. Sonst schafft sie sich selbst ab."²⁶ Auch einer der wichtigsten deutschen Intellektuellen äußerte sich: Jürgen Habermas prophezeite für den Fall einer Nominierung eines dritten Kandidaten, dass dieses Vorgehen "das europäische Projekt ins Herz treffen [würde]."²⁷ Dieses Statement trug dazu bei, dass sich zusätzlicher öffentlicher Druck auf die Staats- und Regierungschefs und insbesondere auf Merkel entwickelte; Habermas ergänzte: "Ich halte einen solchen Akt mutwilliger Zerstörung aus rechtlichen und verfassungspolitischen Gründen einstweilen für ausgeschlossen."²⁸

Mutwillige Zerstörung, Vergleiche mit Diktaturen, Schande, Wahlbetrug: Das waren die Worte, die die veröffentlichte Meinung nach dem ergebnislosen Treffen der Staats- und Regierungschefs am 27. Mai prägten. In der deutschen Debatte schien der politische Preis für eine mangelnde Unterstützung des Kandidaten Juncker immer weiter zu steigen. Außerdem drohte jeder weitere Tag ohne eine Festlegung der Kanzlerin, die Kritik an den unterstellten Hinterzimmer-Absprachen lauter werden zu lassen. Für die deutsche Öffentlichkeit war der von Merkel abgelehnte Automatismus zwingend.

Schulz als Kommissar? Ein Koalitionspartner auf Abwegen

Darüber hinaus versuchte auch der Koalitionspartner, die Bundeskanzlerin unter Druck zu setzen. Die SPD erkannte einen Moment der Schwäche in der Unentschiedenheit Merkels. Nachdem klar war, dass ihr Kandidat Martin Schulz in der Brüsseler Machtarithmetik keine realistischen Chancen auf das Amt des Kommissionspräsidenten hatte, bot die SPD in Deutschland alles auf, um die Kanzlerin in Richtung einer Entscheidung für die Unterstützung Junckers zu drängen. Auch weil die SPD wusste, dass das Projekt der Spitzenkandidaten maßgeblich von ihrem Kandidaten Martin Schulz initiiert und durchgesetzt wurde und damit ein Erfolg immer auch mit ihm verbunden sein würde, ritt sie auf der Welle der Empörung gegenüber der lavierenden Kanzlerin. Ihr zentraler Vorwurf lautete, dass Angela Merkel bei einer Entscheidung gegen Juncker "Wählertäuschung" begehen würde. Schulz selbst gab sich in dieser Situation nahezu staatsmännisch: "Das ist nicht die Zeit für Parteipolitik. Der Wahlkampf ist beendet […]. Jetzt ist die Stunde, das zu tun, was notwendig ist, damit wir auf unserem Kontinent Frieden und Wohlstand bewahren und neue Stärke gewinnen. "30 Was war das Ziel von Schulz? War er auf dem Weg in eine "staatstragende" Rolle?

Die SPD schien die Parteipolitik jedenfalls weiterhin als nötig zu erachten: Ein Blick auf die Kommunikation der Parteispitze zeigt, dass das Interesse der SPD nicht allein in der Etablierung des neuen Besetzungsverfahrens für den Kommissionspräsidenten bestand. Die SPD witterte die Möglichkeit, ihren überparteilich als starken Spitzenkandidaten anerkannten Vertreter Schulz als deutschen Kommissar einzusetzen. Yasmin Fahimi, die Generalsekretärin der SPD, äußerte sich nach dem Gipfel vom 27. Mai so: "Europa ist kein Verschiebebahnhof für nationalen Personal-überschuss. Und auch kein Experimentierfeld für Machtspiele."³¹ Der Hinweis auf Personalüberschuss – ein erster verdeckter Angriff gegen den derzeitigen deutschen Kommissar Günther Oettinger? Auch der SPD-Chef Sigmar Gabriel äußerte sich in eine ähnliche Richtung: "Europa ist in

einem so schwierigen Zustand, dass Europa beide braucht: Juncker und Schulz."³² Martin Schulz also als deutscher Kommissar? Die SPD schien in diesen Tagen genau darauf hinzuarbeiten.

Berichte über die Wahlnacht in Brüssel bestätigen, dass eine Kommission mit Schulz und Juncker nicht nur in der SPD beratschlagt wurde. Demnach verständigten sich die beiden Akteure Schulz und Juncker auch untereinander in dieser Nacht darauf, dass von nun an dafür gekämpft werde, dass Juncker Präsident und Schulz der zweite Mann der Kommission werden würde. ³³ Die SPD wusste demnach, dass es einen Kommissar Schulz, wenn überhaupt, nur mit Juncker als Präsidenten geben würde. Auch deshalb übte sich die SPD in dieser Situation nicht in Zurückhaltung, für Juncker zu werben und Merkel unter Druck zu setzen. Dass diese Äußerungen der SPD und die Absprachen in Brüssel für die Kanzlerin ernst zu nehmen waren, bewies spätestens der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag Volker Kauder. Dieser sah sich in dieser Situation dazu genötigt darauf zu verweisen, wie schwer es wäre, den CDU-Mitgliedern klar zu machen, dass "nicht wieder einer von uns Kommissar" würde. ³⁴

Damit sah sich Angela Merkel einer weiteren Schwierigkeit ausgesetzt. Ihr Koalitionspartner, der in der Zeit nach der Bundestagswahl viele seiner Wahlkampfversprechen einlösen konnte und über einen Spitzenkandidaten verfügte, der in weiten Teilen der Gesellschaft hohe Anerkennung genoss, war nun also in dieser Sache auf einer Linie mit der öffentlichen Meinung und den Absprachen zwischen den Spitzenkandidaten. Damit konnte die SPD ihre Anliegen kraftvoll vortragen. Würde ihre Strategie aufgehen?

Cameron vs. Juncker - Konfliktlinien der Verhandlungen im Rat

Es liegt in der Natur europäischer Politik, dass nicht nur die deutsche Kanzlerin, die Regierungsparteien und die öffentliche Meinung in Deutschland Faktoren europäischer Entscheidungssituationen sind. Merkel war zudem davon getrieben, dass in Brüssel ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen hergestellt werden musste. Als entscheidendes Merkmal der europäischen Politik war die Übereinkunft der Akteure in Brüssel von großer Bedeutung.

In dieser Sache erwies sich der Kompromiss jedoch als äußerst schwierig – war doch in vielen Mitgliedstaaten eine komplizierte innenpolitische Situation Ausgangspunkt für die Verhandlungen. Allen voran riefen die Briten zum Sturm gegen den Spitzenkandidaten Juncker auf. Ihr Premier Cameron führte dazu vor allem das von ihm geplante Referendum im Jahr 2017 über die Fortdauer der Mitgliedschaft Großbritanniens an. Sein Argument: Juncker stand als ehemaliger Chef der Eurogruppe für eine vertiefte Integration. Den an der Mitgliedschaft zweifelnden Briten wäre das nicht zu vermitteln und seine Präsidentschaft würde zu einer noch größeren Ablehnung der EU und damit spätestens 2017 zu einem Austritt führen.³⁵

Es kam hinzu, dass Cameron schon früh begonnen hatte, seine Ablehnung gegen Juncker zu formulieren. Er hatte diese mit so viel Nachdruck gegen die Idee der Spitzenkandidaten und insbesondere auch gegen die Person Juncker geäußert, dass ihm die Kür Junckers zum Kommissionspräsidenten in Großbritannien als deutliche Niederlage angerechnet werden konnte.³⁶ Diese

konnte er sich aufgrund der Erfolge der eurokritischen Partei UKIP nicht leisten, schließlich standen für 2015 Wahlen in Großbritannien an. Am Rande des ergebnislos gebliebenen Treffens der Staats- und Regierungschefs am 27. Mai wurde von einer Drohung Camerons berichtet. Nach Informationen des *SPIEGEL* sagte Cameron, dass eine Wahl Junckers seine Regierung in Großbritannien derart destabilisieren würde, dass das Votum über den Verbleib in der EU vorgezogen werden müsste und hier mit einem Nein zu rechnen sei. Wie wichtig Cameron die Verhinderung Junckers war, lässt auch die folgende Bemerkung am Rande des Gipfels am 27. Mai erkennen. Zu der Diskussion um Juncker sagte er hier: "Ein Gesicht der Achtzigerjahre kann nicht die Probleme der nächsten fünf Jahre lösen. "38

Die Ablehnung durch Großbritannien war für Merkel zwar im Voraus zu erwarten gewesen, gleichwohl wog dies in den Verhandlungen schwer. Merkel lag viel an einem Verbleib der Briten in der EU auch nach 2017, um so eine Zerfaserung des Integrationsprozesses der EU zu vermeiden. Diese Haltung wurde in ihrer Regierungserklärung zu diesem Thema deutlich: "Ich halte es für grob fahrlässig, ja eigentlich für inakzeptabel, mit welcher Lockerheit manche darüber sprechen, dass es doch eigentlich gleichgültig sei, ob Großbritannien nun zustimme oder nicht. Mehr noch, ob Großbritannien Mitglied bleibe oder nicht – nach dem Motto: Reisende soll man nicht aufhalten." Entsprechend konnte davon ausgegangen werden, dass die Kanzlerin die Sorgen des britischen Premiers sehr ernst nahm und diese nicht nur als eine britische Sonderrolle in der EU abtat.

Einfacher wurden die Verhandlungen dadurch nicht, versuchte Cameron doch eine Sperrminorität zu organisieren. Neben dem generell EU-skeptischen ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orban wusste Cameron noch den niederländischen und den schwedischen Regierungschef bei den Verhandlungen auf seiner Seite. Allerdings reichte die Stimmenanzahl der vier Staaten (zusammen 51 Stimmen) nicht für eine Sperrminorität (von mind. 92 Stimmen) gegen einen Kandidaten der anderen 24 Regierungschefs. Gleichwohl störte diese Vierergruppe den so wichtigen Konsens in der Brüsseler Politik bei der Nominierung eines Kandidaten. Bestand noch eine Möglichkeit diesen zu sichern? Mit der Personalie Juncker, schien das ein nicht erreichbares Verhandlungsziel zu sein.

Das Vorpreschen des Parlaments - Die Brüsseler Machtarithmetik im Umbruch?

Neben den Interessen der einzelnen Staaten kommt in den Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs eine weitere Interessenlage zum Tragen, die es für Merkel zu berücksichtigen galt. Das politische Novum der Spitzenkandidaten hatte das Potenzial, die austarierten Machtverhältnisse zwischen den EU-Institutionen aus dem Gleichgewicht zu bringen. Die Verhandlungen um den Kommissionspräsidenten verdeutlichten, dass die nötige Zustimmung des Parlaments mehr und mehr Bedeutung erlangte. ⁴⁰ Die europäischen Parteien hatten sich so einheitlich hinter der Idee der Spitzenkandidaten versammelt, dass kein anderer als ein Mitglied dieser Gruppe eine Mehrheit im Parlament erreichen konnte. Damit war das Parlament in der Lage, den Kreis der möglichen Kandidaten stark einzuschränken. Zwar waren die Staats- und Regierungschefs bei vormaligen Nominierungen des Kommissionspräsidenten auch schon auf die Mehrheit im Parlament an-

gewiesen, doch nach der Festlegung der Parteien auf das neue Verfahren und einen Wahlkampf in diesem Selbstverständnis war ein Zurückfallen hinter die Nominierung eines Spitzenkandidaten sehr unwahrscheinlich und die Auswahl an Kandidaten damit vorbestimmt.

Hinzu kommt ein strategischer Zug des Parlaments, den Angela Merkel während des Gipfels nach der Wahl als "Kriegserklärung" bezeichnete. Hereits zwei Tage nach der Wahl konnte Juncker ein Votum der Fraktionen des Parlamentes vorlegen, das ihm eine Mehrheit bescheinigte. Dass nur Stunden vor dem Europäischen Rat am 27. Mai beschlossene Dokument dürfte auch seinen Anteil daran haben, warum es hier nicht zu einer Einigung kam. Das Vorpreschen des Parlaments wurde bei vielen Mitgliedern des Rates mit Überraschung und Missmut aufgenommen. Allerdings drohte auch die Unterstützerfraktion von Juncker innerhalb des Rates mit einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung sollte kein Konsens erzielt werden können. Der österreichische Bundeskanzler Werner Faymann ließ verlautbaren: "Ich wünsche mir, dass wir im Europäischen Rat im Juni Juncker vorschlagen. Wenn die Skeptiker nicht zu überzeugen sind, müssen wir Juncker mit qualifizierter Mehrheit durchsetzen." Die Skeptikerfraktion gegenüber eines Automatismus im Rat fühlte sich in die Ecke gedrängt.

Neben den anderen schon genannten Aspekten ist auch dieses Vorgehen des Parlaments ein wichtiger Baustein in dem Dilemma Merkels. Als eine der zentralen Figuren im Rat musste sie auch einen möglichen Machtverlust dieser Institution im Blick behalten, die den nationalen Regierungen großen Einfluss auf die europäische Politik sicherte. Würde der Rat sich direkt nach der Wahl hinter Juncker stellen und den Automatismus zulassen, gäbe es auch bei der nächsten Wahl kein Zurück hinter die Kandidaten mehr. Hier würde sich ein Verlust an Einfluss des Rates in die Brüsseler Machtarithmetik festschreiben.

Die Entscheidung und ihre Auswirkungen

Wie sollte sich Merkel in dieser Gemengelage entscheiden? Ihr steter Versuch, Cameron in die Entscheidung über den nächsten Kommissionspräsidenten mit einzubeziehen sowie die Interessen des Rates standen der deutschen Öffentlichkeit, den europäischen Parteien und Merkels Koalitionspartner gegenüber. Insbesondere die deutschen Akteure konnten Merkel dabei immer heftigere Stöße versetzen.

Fünf Tage nach der Wahl lief die Verkündung Merkels dann über den Ticker. Lang ersehnt und zu dem Zeitpunkt doch nicht erwartet, berichteten die Journalisten von der Festlegung Merkels. Auf dem Katholikentag in Regensburg sagte sie in ihrer Rede: "Deshalb führe ich jetzt alle Gespräche genau in diesem Geiste, dass Jean-Claude Juncker auch Präsident der Europäischen Kommission werden sollte." ⁴⁴ Damit war ihre Entscheidungsphase beendet. Angela Merkel warf ihren politischen Einfluss in die Brüsseler Waagschale und sollte von nun an daran arbeiten, eine Koalition zu schmieden, die in Form eines Personaltableaus die anderen Mitgliedstaaten und weitere zu ihrem Dilemma beitragenden Akteure zufriedenstellen sollte.

Jean-Claude Juncker wurde Präsident der neuen EU-Kommission. Lange Verhandlungen über ein immer größer werdendes Personaltableau prägten die Zeit bis zum 22. Oktober, an dem das Europäische Parlament Jean-Claude Juncker und die 27 weiteren Kommissare in ihre Ämter wählte. Mit einem Ergebnis von 429 Ja-Stimmen, 209 Nein-Stimmen und 67 Enthaltungen wurde er von einer breiten Mehrheit getragen. An 1. November nahm die neue EU-Kommission dann ihre Arbeit in Brüssel auf. David Cameron hatte Angela Merkel jedoch nicht mehr überzeugen können. In der Abstimmung im Rat stimmten Großbritannien zusammen mit Ungarn gegen den Kandidaten Juncker. Martin Schulz erreichte das Amt des deutschen Kommissars nicht. Die Versuche der SPD und S&D in Brüssel die deutsche Kanzlerin soweit zu bringen, dass ein Kandidat ihres Koalitionspartners den deutschen Spitzenjob in Brüssel einnimmt, blieben ohne Erfolg. Martin Schulz wurde als Teil des Personaltableaus jedoch bereits am 01. Juli 2014 als erster Parlamentspräsident für eine zweite Amtszeit im Europäischen Parlament gewählt.

So konzentrierte und hochdilemmatische Entscheidungssituationen gab es für die deutsche Kanzlerin im Kontext der EU wohl zuletzt in der Hochphase der Finanz-, Staats- und Schuldenkrise. Allerdings mit einem wichtigen Unterschied: Die Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger ließ die Öffentlichkeit an dieser Stelle weitaus sensibler und schlagkräftiger sein. Die Geräuschlosigkeit von Merkels Macht in Brüssel war nicht mehr sicher gestellt. Jeder weitere Tag der Nicht-Entscheidung schien Merkel politisch teuer zu stehen zu kommen.

Es ist davon auszugehen, dass Merkel um das bevorstehende Dilemma bei der Nominierung für das Amt des Kommissionspräsidenten wusste und sich mit ihrer Aussage "Es gibt keinen Automatismus" einen Puffer zu verschaffen suchte. Diesen Puffer nutzte sie fünf Tage nach der Wahl mit zunehmendem Risiko und politischen Kosten. Hatte sie sich mit diesem Puffer selbst eine Falle gestellt und wurde von den restlichen Akteuren letztlich doch zum Automatismus gezwungen? Für den Moment scheint es so. Doch bei der nächsten Wahl werden die Karten neu gemischt. Möglicherweise sind es diese fünf Tage aus dem politisch turbulenten Jahr 2014, die den Staats- und Regierungschefs im Rat ermöglichen nach der Wahl 2019 noch einmal kurz inne zu halten und die Nominierung zu beratschlagen.

Literatur

- ¹ Vgl. Schmitz, Gregor Peter, EU-Parlament und der Kommissions-Chefposten: Wir sind endlich wer, 27.05.2014, SPIEGEL ONLINE: http://www.spiegel.de/politik/ausland/europawahl-martin-schulz-eu-kommission-jean-claude-juncker-a-971973.html
- ² Vgl. Europäisches Parlament, Wahlergebnisse: http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/election-results-2014.html
- ³ Vgl. Schmitz, Gregor Peter und Volkery, Carsten, Widerstand gegen Juncker: Merkel pokert um ihren Kandidaten, 26.05.2014, SPIEGEL ONLINE: http://www.spiegel.de/politik/ausland/europawahl-machtpoker-von-merkel-cameron-juncker-und-schulz-a-971674.html
- ⁴ Vgl. DPA, Merkel: Kein Automatismus bei Besetzung von EU-Spitzenjobs, 25.03.2013, EU-info.de: http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/239076.html
- ⁵ Vgl. Wittrock, Philipp, Merkel beugt sich dem Druck, vorerst, 30.05.2014, SPIEGEL ONLINE: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-unterstuetzt-juncker-nun-doch-als-eu-kommissionspraesident-a-972564.html
- ⁶ Vgl. European Commission, Standard Eurobarometer 80 Autumn 2013 Public Opinion in the European Union: http://ec.europa.eu/public opinion/archives/eb/eb80/eb80 first en.pdf
- ⁷ Vgl. Leonard, Mark und Torreblanca, José Ignacio, Der Europskepsiswelle begegnen, European Council on Foreign Relations: http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR98 Brief Euroskepsis-Welle deutsch.pdf Vgl. Hix, Simon und Wilks-Heeg, Stuart, Media coverage in Germany and the UK shows why both countries have radically different views over who should be the next Commission President, EUROPP-Blog LSE: <a href="http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/09/media-coverage-in-germany-and-the-uk-shows-why-both-countries-have-radically-different-views-over-who-should-be-the-next-commission-president/9 Vgl. The Economist, Who will run Europe?, 31.05.2014,
- http://www.economist.com/news/europe/21603049-messy-struggle-find-new-president-european-commission-who-will-run-europe
- ¹⁰ Vgl. DPA, Merkel: Kein Automatismus bei Besetzung von EU-Spitzenjobs, 25.03.2013, EU-info.de: http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/239076.html
- ¹¹ Vgl. SPIEGEL ONLINE, Poker um EU-Kommissionsspitze: Merkel vermeidet Festlegung, 28.05.2014, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-bei-eu-gipfel-ueber-kommissionsspitze-und-juncker-a-972069.html
- ¹² Vgl. Riedel, Annette, Wie geht es in Brüssel weiter?, 26.05.2014, Deutschlandfunk: http://www.deutschlandfunk.de/nach-den-europawahlen-wie-geht-es-in-bruessel-weiter.2024.de.html?dram:article_id=287484
- ¹³ Vgl. Brössler, Daniel und Hickmann, Christoph, Machtkampf in Europa belastet die Koalition, 30.05.2014, Süddeutsche.de: http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-kommissionspraesident-machtkampf-in-europa-belastet-die-koalition-1.1978442
- ¹⁴ Vgl. Brössler, Daniel, Ein halber Schritt zu mehr Demokratie, 18.05.2014, Süddeutsche.de: http://www.sueddeutsche.de/politik/streit-um-eu-spitzenkandidaten-ein-halber-schritt-zu-mehr-demokratie-1.2004605
- ¹⁵ Vgl. Krupa, Matthias, Die Kanzlerin steckt in der Klemme, 28.05.2015, Zeit.de: http://www.zeit.de/politik/ausland/2014-05/EU-Kommissionspraesident-Merkel-Cameron-Juncker
- ¹⁶ Daul, Joseph, Twitter: https://twitter.com/JosephDaul/status/470665249038020608
- ¹⁷ Karas, Othmar, Twitter: https://twitter.com/othmar_karas/status/470600733809995776
- ¹⁸ Vgl. Gammelin, Cerstin, Van Rompuy wird Parteien Tatenlosigkeit vor, 19.04.2014, Süddeutsche.de: http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-ratspraesident-im-gespraech-van-rompuy-wirft-parteien-tatenlosigkeit-vor-1.1939927 und Euractiv.com, 23.04.2014,
- http://www.euractiv.de/sections/europawahlen-2014/schulz-und-juncker-zu-van-rompuy-die-alten-zeiten-sind-vorbei-301714
- Vgl. Welt.de, 16.06.2014, http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article129111041/Nikolaus-Meyer-Landrut.html
 Vgl. Mayer, Thomas, Nach Merkel-Festlegung beginnt nun eine Schlammschlacht gegen Juncker,
- Vgl. Mayer, Thomas, Nach Merkel-Festlegung beginnt nun eine Schlammschlacht gegen Juncker, 31.05.2014, DerStandard.at: http://derstandard.at/2000001689817/Nach-Merkel-Festlegung-beginnt-nuneine-Schlammschlacht-gegen-Juncker
 ebd.

²² ebd.

²³ Vgl. Mayer, Thomas, Nach Merkel-Festlegung beginnt nun eine Schlammschlacht gegen Juncker, 31.05.2014, DerStandard.at: http://derstandard.at/2000001689817/Nach-Merkel-Festlegung-beginntnuneine-Schlammschlacht-gegen-Juncker

Vgl. SPIEGEL ONLINE, Poker um EU-Kommissionsspitze: Merkel vermeidet Festlegung, 28.05.2014, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/merkel-bei-eu-gipfel-ueber-kommissionsspitze-und-iuncker-a-

972069.html

Vgl. Tagesschau.de, "Ich habe die Fassung verloren", 15.07.2014, http://www.tagesschau.de/ausland/interview-kommission-100.html

Vgl. Döpfner, Mathias, Juncker muss Präsident werden, 30.05.2014, Bild.de:

http://www.bild.de/news/standards/mathias-doepfner/juncker-muss-praesident-werden-36187236.bild.html

Vgl. FAZ, Habermas im Gespräch: Europa wird direkt ins Herz getroffen, 30.05.2014, FAZ.net: http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergen-habermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-ins-herzgetroffen-12963798-p3.html

ebd.

- ²⁹ Vgl. SPD, Merkels Hinterzimmer-Plan gescheitert, 30.05.2014, http://www.spd.de/aktuelles/120884/20140530_spd_warnt_merkel.html
- Vgl. Medick, Veit, Neue EU-Kommission: Schulz fordert Ende des Machtkampfes um Juncker, 04.06.2014, SPIEGEL ONLINE: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/eu-schulz-fuer-ende-desmachtkampfs-um-juncker-a-973227.html

Vgl. SPD, Merkels Hinterzimmer-Plan gescheitert, 30.05.2014, http://www.spd.de/aktuelles/120884/20140530_spd_warnt_merkel.html

Vgl. DeutscheWelle, Merkel: Juncker soll EU-Kommissionspräsident werden, 30.05.2014, DW.de: http://www.dw.de/merkel-juncker-soll-eu-kommissionspr%C3%A4sident-werden/a-17672751

Vgl. Von Blome, Nikolaus; Knaup, Horand; Middelhoff, Paul; Müller, Peter; Neukirch, Ralf: Paulv. Christoph; Schmitz, Gregor Peter; Schult, Christoph, Lupenreine Demokraten, 02.06.2014, SPIEGEL: http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-127307876.html

Vgl. Brössler, Daniel und Hickmann, Christoph, Machtkampf in Europa belastet die Koalition, 30.05.2014, Süddeutsche.de: http://www.sueddeutsche.de/politik/eu-kommissionspraesidentmachtkampf-in-europa-belastet-die-koalition-1.1978442

35 Vgl. Tjong, Sandra, Was hinter dem Streit um Juncker steckt, 11.06.2014, FOCUS Online:

http://www.focus.de/politik/deutschland/europawahl-2014/machtkampf

Vgl. Gammelin, Kerstin und Brössler, Daniel, Angst vor der Revolution von unten, 26.05.2014, Süddeutsche.de:

http://www.sueddeutsche.de/politik/machtkampf-um-juncker-angst-vor-der-revolution-von-unten-1.2015786-2

Vgl. SPIEGEL ONLINE, Streit um Juncker: Cameron warnte Merkel vor EU-Austritt Großbritanniens, 31.05.2014, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cameron-droht-merkel-wegen-juncker-lucke-will-

<u>zu-tories-a-972685.html</u>

38 Vgl. SPIEGEL ONLINE, Streit um Juncker: Cameron warnte Merkel vor EU-Austritt Großbritanniens, 31.05.2014, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/cameron-droht-merkel-wegen-juncker-lucke-willzu-tories-a-972685.html

Vgl. DerStandard.at, Merkel jetzt auch für Juncker als EU-Präsident, 30.05.2014, http://derstandard.at/2000001671636/Merkel-jetzt-auch-fuer-Juncker-als-EU-Kommissionspraesident

- ⁴⁰ Vgl. Zu dem Einfluss auf das Verhältnis der europäischen Institutionen siehe auch Hänsch, Klaus, Elemente der transstaatlichen Demokratie, S. 407ff. In: Kaeding, Michael und Switek, Niko (Hrsg.): Die Europawahlen 2014, Spinger VS
- ⁴¹ Val. SPIEGEL ONLINE, Kampf um Kommissionsspitze: Merkel drohte mit Votum gegen Juncker, 01.06.2014. http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissionschef-merkel-drohte-mit-votum-gegenjuncker-a-972744.html ⁴² Vgl. Riegert, Bernd, EU-Parlament will Juncker für Spitzenposten, 27.05.2014, DW.de:

http://www.dw.de/eu-parlament-will-juncker-f%C3%BCr-spitzenposten/a-17665769

43 Vgl. SPIEGEL ONLINE, Kampf um Kommissionsspitze: Merkel drohte mit Votum gegen Juncker, 01.06.2014, http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommissionschef-merkel-drohte-mit-votum-gegenjuncker-a-972744.html

⁴ Vgl. FAZ.net, Merkel: Juncker soll EU-Kommissionspräsident werden, 30.05.2014, http://www.faz.net/aktuell/politik/merkel-juncker-soll-kommissionspraesident-werden-12964896.html Vgl. Tagesschau.de, 22.10.2014, http://www.tagesschau.de/ausland/eu-kommission-127.html

Die Online-Quellen wurden zuletzt am 05. Februar 2015 abgerufen.

⁴⁶ Vgl. Vogel, Toby, EU Summit proposes Juncker but reviews selection process, EuropeanVoice: http://www.europeanvoice.com/article/eu-summit-proposes-juncker-but-reviews-selection-process/
⁴⁷ Vgl. European Parliament, 01.07.2014, http://www.elections2014.eu/de/news-room/content/20140630IPR51020/html/Martin-Schulz-als-Pr%C3%A4sident-des-europ%C3%A4ischen-Parlaments-wiedergew%C3%A4hlt