

Politische Führung in der Lissabonner EU

Michèle Knodt/Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza



Michèle Knodt



Daniela Kietz



Nicolai von Ondarza

Zusammenfassung

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Führungsstrukturen der EU einer grundlegenden Reform unterzogen – der Europäische Rat wurde mit weiteren Leitungsfunktionen sowie einem ständigen Präsidenten gestärkt, die außenpolitische Führungsverantwortung an die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen und gleichzeitig Führungsmöglichkeiten des rotierenden Ratsvorsitzes und der Europäischen Kommission begrenzt. Mit dieser weiteren Diversifizierung von Strukturen ist die Frage nach politischer Führung in der EU nicht einfacher geworden. Der Aufsatz fragt: In welchen formellen und informellen Gremien werden zukünftig die Tagesordnung europäischer Politik bestimmt und Entscheidungen getroffen? Welche Akteure können initiativ und gestaltend tätig werden? Wer dirigiert die Entscheidungsfindung? Die Praxis der ersten Monate unter Lissabonner Regeln hat die Komplexität der neuen Struktur gezeigt. Um den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin entstehen neue Führungszentren, während gleichzeitig der weiter bestehende rotierende Vorsitz, die Mitgliedstaaten im Ratssystem und die Europäische Kommission Führungsansprüche stellen. Die Handlungsfähigkeit der Union hängt umso mehr vom Kooperationswillen der beteiligten Akteure ab.

Schlagwörter: Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europa-Parlament, GASP, GSVP, Intergouvernementalität

Einleitung

Aus der Perspektive des Konzepts politischer Führung (Helms 2000) stellt sich die Europäische Union als komplexer Fall dar, da sie gerade nicht durch klare Hierarchien und Führung gekennzeichnet ist: (1) Die EU ist vielmehr ein polyzentrisches System, in dem unterschiedliche Entscheidungszentren existieren, die formal voneinander unabhängig sind. Das hierarchische Zentrum eines solchen Systems wird durch funktionale Netzwerke ersetzt und teilt sich (2) in multiple, überlappende Arenen, die durch lose Koppelung gekennzeichnet sind. Diese vernetzten Arenen umfassen unterschiedliche Akteure mit zum Teil divergierenden Interessen. (3) Das Organisationsprinzip der Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem basiert auf Konsens, um die Heterogenität des Systems managen zu können. (4) Konsensorientierte Politik basiert

polyzentrisches
System

Führung in der EU
nur als ‚Mitführung‘
mehrerer Akteure

stark auf Interaktion und Kommunikation zwischen den Einheiten (vgl. Knodt 2005). Anders als bei einem klar definierten politischen Steuerungszentrum in Form einer Regierung kann Führung in der EU also nur als ‚Mitführung‘ mehrerer Akteure ausgeübt werden (Lübke-meier 2007).

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Führungsstrukturen der EU einer grundlegenden Reform unterzogen – der Europäische Rat wurde mit weiteren Leitungsfunktionen sowie einem ständigen Präsidenten gestärkt, die außenpolitische Führungsverantwortung an die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen und gleichzeitig Führungsmöglichkeiten des rotierenden Ratsvorsitzes und der Europäischen Kommission begrenzt. Mit dieser weiteren Diversifizierung von Strukturen ist die Frage nach politischer Führung in der EU nicht einfacher geworden: In welchen formellen und informellen Gremien werden zukünftig die Tagesordnung europäischer Politik bestimmt und Entscheidungen getroffen? Welche Akteure können initiativ und gestaltend tätig werden? Wer dirigiert die Entscheidungsfindung?

1. Der Europäische Rat auf Expansionskurs

Aufwertung des
Europäischen Rates

Der Europäische Rat gehört zu den großen institutionellen Gewinnern des Lissabonner Vertrages. Dieser bestätigt ihm an vielen Stellen die Impulsgeber- und Leitungsfunktion in der EU, erhebt ihn zum offiziellen EU-Organ und überträgt ihm eine Reihe neuer Beschlussrechte, etwa bei der Aktivierung verschiedener Verfahren zur vereinfachten Änderung der EU-Verträge (z.B. Art. 48, 6 und 7 EUV). Vor allem aber werden die Geschäfte des Europäischen Rates seit dem 1. Dezember 2009 durch einen ständigen Präsidenten geleitet, der von den Staats- und Regierungschefs im Konsens auf zweieinhalb Jahre gewählt wird.

Im Kern gründet der Anspruch des Europäischen Rates auf politische Führung in der EU auf Art. 15 EUV, demzufolge er der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ gibt und dafür „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ festlegt (z.B. in Form seiner Schlussfolgerungen oder durch die Verabschiedung von Strategien). In der Praxis geht der Einfluss des Europäischen Rates über diese vage Funktionsbeschreibung hinaus. Zwar ist er nicht an der tagtäglichen Gesetzgebung beteiligt, aber viele hochpolitisierte Grundsatzentscheidungen (z.B. die Einigung auf den mehrjährigen Finanzrahmen der EU) werden im Europäischen Rat getroffen. Das Amt des ständigen Präsidenten sollte den Europäischen Rat handlungsfähiger machen, dessen Arbeit in den letzten Jahren durch zunehmende inhaltliche Überfrachtung und Überlastung des rotierenden Vorsitzes erschwert wurde. Zum ersten Amtsträger ernannten die Staats- und Regierungschefs den ehemaligen belgischen Ministerpräsidenten Herman Van Rompuy.

Aufgaben des
ständigen
Präsidenten

Laut Art. 15 EUV soll der neue Präsident erstens Kontinuität und Nachhaltigkeit in der Arbeit des Europäischen Rates gewährleisten und dieser dabei die notwendigen Impulse verleihen. Dazu erarbeitet er in Abstimmung mit der Kommission und auf Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ die Tagesordnungen und Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen und sitzt diesen vor. Er

hat zudem die Möglichkeit, informelle Sondergipfel einzuberufen. Zweitens fällt ihm als Vermittler die Mammutaufgabe zu, den Konsens zwischen den Staats- und Regierungschefs in einer EU-27+ herzustellen. Drittens vertritt er den Europäischen Rat gegenüber dem Europäischen Parlament und erstattet diesem nach jedem Gipfeltreffen Bericht. Viertens vertritt er die EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Hieraus ergibt sich zunächst das Bild eines Managers und Wegbereiters, der nur über weiche Führungsressourcen verfügt. Ein ambitionierter Amtsträger kann jedoch Raum für eigene Akzente finden, denn der Zeitfaktor spielt für ihn. Im Unterschied zu den bisher alle sechs Monate rotierenden Vorsitzen ist er für mindestens zweieinhalb Jahre Herr der EU-Agenda, Vorsitzender und Moderator, bei dem kontinuierlich und längerfristig alle Stränge zusammenlaufen.

Die Amtsführung durch Herman Van Rompuy

Van Rompuy trat sein neues Amt mit dem ausdrücklichen Ziel an, unter seiner Führung die Teilhabe an und damit auch die Verantwortung der Staats- und Regierungschefs für die europäische Politik zu stärken (Präsident des Europäischen Rates 2010a). Er nutzte die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente in den ersten Monaten geschickt, um den Ausbau des Europäischen Rates als Leitungsorgan gegenüber der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament voranzutreiben.

Stärkung der Rolle der Staats- und Regierungschefs

Bereits bei seinen Antrittsbesuchen in den Hauptstädten hatte Van Rompuy diesbezüglich ausformulierte Ideen für eine verbesserte Arbeitsweise des Europäischen Rates im Gepäck. Nach seinen Vorstellungen sollen die Europäischen Räte kleiner, häufiger und thematisch fokussierter werden und den Staats- und Regierungschefs mehr Raum für wirkliche inhaltliche Aussprachen bieten. Konkret strebt Van Rompuy ab 2011 bis zu 10 Sitzungen pro Jahr an (Präsident des Europäischen Rates 2010b). In den vergangenen Jahren waren es in der Regel vier, im Jahr 2010 werden es bereits acht Treffen sein. Kleiner und ein Stück weit entformalisiert werden die Gipfel dadurch, dass unter Lissabonner Regeln die Außenminister nicht mehr teilnehmen.

Ein solcher modus operandi versetzt den Europäischen Rat deutlich stärker als bisher in die Lage, die politische Agenda der Union zu bestimmen und eine Steuerungsfunktion im Politikprozess einzunehmen. Als Herr über die Agenda und ausgestattet mit dem Recht, informelle Sondergipfel einzuberufen, kann Van Rompuy den Europäischen Rat kontinuierlicher und frühzeitig in die europäischen Entscheidungsprozesse einschalten. Häufiger als bisher könnten zukünftig Schwerpunkte und Inhalte weniger ‚von unten‘ über die Kommission und Fachministerräte wachsen, um dann vom Europäischen Rat abschließend bestätigt zu werden, sondern von Beginn an stärker von Van Rompuy und den Staats- und Regierungschefs definiert und dann zur Umsetzung an Kommission, Fachministerräte und Parlament hinunter gereicht werden.

Europäischer Rat als Agenda-Setzer

Dies veranschaulichten etwa die Verhandlungsprozesse über die neue, im Juni 2010 vom Europäischen Rat verabschiedete EU-Wachstumsstrategie „Europa-2020“. Nachdem Kommissionspräsident Barroso das Großthema in der Öff-

EU-Wachstumsstrategie „Europa-2020“

fentlichkeit bereits 2009 für sich besetzt hatte, erklärte es Van Rompuy nach seiner Wahl zur Chefsache der Staats- und Regierungschefs, die frühzeitig und effektiv in die Definition der Ziele der Strategie einbezogen werden sollten (Präsident des Europäischen Rates 2010c). Zu diesem Zweck berief er im Februar einen informellen und von seinem Kabinett weitgehend im Alleingang organisierten Sondergipfel ein. Strategisch geschickt lag dieser Termin noch vor dem formalen Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates im März 2010, zu dem die Kommission ihre Vorschläge offiziell vorstellen sollte. Auf den Europäischen Räten im März und Juni setzte sich die von Van Rompuy vorangetriebene Fokussierung der ursprünglich von der Kommission breiter angelegten Strategie auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum durch.

Bewältigung der
Finanzkrise

Eine ähnliche Dynamik ist bei der Bewältigung der Finanzkrise zu beobachten. Beim Umgang mit der bis dato größten Herausforderung für den wirtschaftlichen und politischen Zusammenhalt der EU und den Euro hat sich das Krisenmanagement primär auf den Europäischen Rat konzentriert. Van Rompuy berief dafür unter dem wachsenden Druck der Finanzmärkte zwei zusätzliche informelle Sondersitzungen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone ein, die in Abstimmung mit dem Finanzministerrat und der Eurogruppe mit heißer Nadel zwei „Rettungspakete“ zur kurzfristigen Krisenbewältigung strickten. Gleichzeitig beauftragte der Europäische Rat auf Anregung Deutschlands eine Task Force mit der Einigung auf Eckpunkte einer längerfristigen, grundlegenden Reform der Wirtschafts- und Finanzpolitik bis Oktober 2010 (etwa die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts). In dieser Gruppe, die dem Europäischen Rat regelmäßig Bericht erstattet, treten unter Van Rompuys Leitung die Finanzminister der Mitgliedstaaten, die Kommission und die Europäische Zentralbank zusammen.

Steuerungsfunktion
des Europäischen
Rates in der
Außenpolitik

Über diese wirtschaftspolitischen Großthemen hinaus beansprucht Van Rompuy zukünftig eine stärkere Steuerungsfunktion des Europäischen Rates für Außenpolitik (Präsident des Europäischen Rates 2010d). Dabei hat er nicht nur die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ im Auge, in der der Europäische Rat traditionell eine Leitungsfunktion einnimmt. Vielmehr sollen die Staats- und Regierungschefs verstärkt auch die Grundlinien des auswärtigen Handelns der EU jenseits der GASP festlegen. Klima, Energie, die Reform des internationalen Finanzsystems und die Außenhandelspolitik – auf all diesen Feldern soll sich der Europäische Rat noch stärker als bisher engagieren. Ähnlich wie der Märzgipfel sich traditionell wirtschafts- und finanzpolitischen Themen widmet, soll zukünftig mindestens ein Gipfeltreffen pro Jahr auf die Außenpolitik fokussieren. Bereits auf dem ersten Außenpolitikgipfel im September 2010 machte der Europäische Rat auf Vorschlag von Van Rompuy seine Ambitionen deutlich, in Zukunft die politischen Ziele der EU bei Verhandlungen mit ihren „strategischen Partnern“ und in multilateralen Foren wie den G8 oder G20 detailliert festzulegen. In diesen Foren und auf Gipfeltreffen mit Drittstaaten vertritt Van Rompuy die EU neben Kommissionspräsident Barroso.

Hohe Kooperationsanforderung durch fragmentierte Strukturen und überlappende Kompetenzen

Diese Expansion des Europäischen Rates unter Van Rompuy's Führung findet nicht im machtleeren Raum statt. Der neue Präsident tritt neben eine Reihe von Institutionen mit Führungsansprüchen, deren Handlungsspielräume unter den neuen Strukturen teils beträchtlich eingeschränkt werden. Besonders betroffen ist der rotierende Ratsvorsitz. Der Lissabonner Vertrag richtet ein fragmentiertes Mischsystem aus ständigen und rotierenden Vorsitzen ein. Außer dem Europäischen Rat und dem Außenministerrat werden alle Fachräte und der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ weiterhin vom rotierenden Ratsvorsitz geleitet. Lag bisher die Steuerung und Koordinierung der Arbeit der Fachministerräte und des Europäischen Rates in der Hand des rotierenden Ratsvorsitzes, ist sie nun auf mehrere Köpfe verteilt.

rotierender
Ratsvorsitz

Übersicht: Reformierte Vorsitzstrukturen im Ratssystem der EU

Format	Zusammensetzung	Vorsitz
Europäischer Rat	Staats- und Regierungschefs	Ständiger, auf zweieinhalb Jahre ernannter Präsident
Rat „Allgemeine Angelegenheiten“	Außen- und Europaminister	Sechsmonatlich rotierende Präsidentschaft
Rat „Auswärtige Angelegenheiten“	Außenminister	Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
Fachministerräte	Fachminister je nach Themengebiet	Sechsmonatlich rotierende Präsidentschaft
Eurogruppe	Finanzminister der Mitgliedstaaten der Eurozone	Ständiger, auf zweieinhalb Jahre ernannter Präsident

Die rotierenden Vorsitze nehmen weiterhin ihre organisatorischen Aufgaben in der Vorbereitung und Leitung der Arbeit der Fachministerräte sowie ihre Vermittlerrolle in der Herstellung von Kompromissen im Rat und zwischen Rat und Parlament wahr. Gleichwohl sind ihre Möglichkeiten, die Agenda der EU zu beeinflussen und die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im EU-Politikprozess zu steuern, zunehmend durch die Arbeit Van Rompuy's eingeschränkt. Zwar war auch im alten System der Spielraum des rotierenden Vorsitzes für die eigene inhaltliche Akzentsetzung in der EU deutlich geringer als gemeinhin angenommen. So ist deren politische Agenda etwa durch diverse Planungsinstrumente in den meisten Politikfeldern langfristig vordefiniert (z.B. die fünfjährigen Arbeitsprogramme in der Innen- und Justizpolitik). Dennoch gab es immer wieder Fälle, in denen es Ratsvorsitzenden gelang, der EU durch eigene Projekte und Initiativen neue Impulse zu verleihen. Bisher konnten sie dazu die Arbeit der Fachräte an von ihnen gezielt ausgesuchten Schwerpunktthemen auf die von ihnen vorbereiteten Europäischen Räte zulaufen lassen. Heute sind sie gezwungen, die Arbeit der Fachräte stark an Van Rompuy's Prioritätensetzung für die Treffen des Europäischen Rates zu orientieren und verlieren so weiter an Raum für eine eigene Akzentsetzung.

Federführung durch
Van Rompuy bei der
Agenda-Setzung

Zwar muss Van Rompuy sich bei der Erstellung der Tagesordnung und Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen mit dem rotierenden Ratsvorsitz abstimmen, jedoch nutzte er die Umbruchphase der ersten Monate sehr erfolgreich, um gegenüber dem spanischen Ratsvorsitz seinen Anspruch auf Federführung in diesen Prozessen durchzusetzen (Kietz/von Ondarza 2010). Gegenüber den zukünftig anstehenden Ratsvorsitzen ist Van Rompuy bei der Agendasetzung noch deutlicher im Vorteil, da er entscheidend längerfristig planen und agieren kann.

Verlust der
Sichtbarkeit des
rotierenden
Vorsitzes

Mit diesen Entwicklungen geht auch ein Verlust an Sichtbarkeit des rotierenden Vorsitzes einher. Treffen des Europäischen Rates oder Gipfeltreffen mit Drittstaaten waren früher die zentrale Bühne der Staats- und Regierungschefs des vorsitzenden Landes, um ihre Verhandlungserfolge öffentlich in Szene zu setzen. Weniger Einfluss auf die Agendasetzung, weniger Steuerungsmöglichkeiten, weniger Sichtbarkeit – der rotierende Vorsitz entwickelt sich unter Lissabonner Regeln immer stärker zu einem Dienstleister hinter den Kulissen, dessen Handlungsrahmen durch die neuen Posten des Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin eng abgesteckt ist.

Allerdings wurde diese Entwicklung dadurch unterstützt, dass mit Spanien und Belgien bisher zwei innenpolitisch geschwächte Regierungen den Vorsitz innehatten, die sich gegenüber den neuen Ämtern weitgehend zurücknahmen. Gerade die belgischen Regierungsvertreter sehen es als Teil ihres veränderten Aufgabenprofils als Ratsvorsitz an, die politische Führung weitgehend an die neuen Ämter abzutreten, diesen zuzuarbeiten und sie in ihrer Arbeit zu unterstützen. Ob zukünftige Regierungen im Vorsitz – gerade der größeren Mitgliedstaaten – sich diese Selbstwahrnehmung und diesen Arbeitsstil zu Eigen machen, ist offen.

Kommission verliert
an Handlungs-
spielraum

Neben dem rotierenden Vorsitz ist vor allem die Kommission in ihrer Funktion als formales Initiativorgan und „Motor der Integration“ vom Erstarken des Europäischen Rates betroffen. Zwischen beiden Institutionen entfaltet sich ein klares Konkurrenzverhältnis bei der Festlegung der politischen Agenda der EU. Bisher treffen sich die Präsidenten beider Institutionen wöchentlich zu Abstimmungszwecken, und ihre Zusammenarbeit verläuft nach außen ohne größeren Eklat. Die Kommission rückte jedoch angesichts der strategischen Konzentration des Krisenmanagements auf den Europäischen Rat oder der Beauftragung der Task Force unter Van Rompuys Leitung bei den Anstrengungen zur Bewältigung der Finanzkrise in den Hintergrund. Auch wenn es Aufgabe der Kommission ist, die in der Task Force diskutierten Reformen später in Form von Gesetzesvorhaben im Detail auszuformulieren, stecken doch die Entscheidungen der Task Force den Rahmen dafür ab. In dem von Van Rompuy zur zweiten großen Priorität erklärten Feld der auswärtigen Beziehungen der EU fischen die Staats- und Regierungschefs noch tiefer in traditionellen Kommissionsgewässern wie etwa der Handelspolitik.

Ein knappes Jahr nach Inkrafttreten der Lissabonner Reformen hat Van Rompuy sein neues Amt erfolgreich etablieren und Initiativen zum Ausbau der Führungsrolle des Europäischen Rates auf den Weg bringen können. Dabei verfügt er an sich nur über begrenzte, weiche Ressourcen, um Führung auszuüben. Materiell kann er nur auf ein kleines Kabinett zurückgreifen, das er allerdings geschickt mit erfahrener Personal besetzt hat. Institutionell kann er zwar die

Häufigkeit der Gipfel beeinflussen, ist aber bei der Agendasetzung und Vorbereitung der Gipfeltreffen sowie der Verzahnung der Arbeit der Fachräte mit dem Europäischen Rat auf die Kooperation des rotierenden Ratsvorsitzes angewiesen. Zudem ist er bei allen Initiativen außerhalb der GASP immer mit der Kommission konfrontiert, dem eigentlichen Initiativorgan der Union. Innerhalb des Europäischen Rates setzt ihm das Konsenserfordernis Grenzen.

strategisches
Vorgehen in der
Umbruchphase

Zu Van Rompuy's Erfolgsrezept gehörte sicherlich sein zügiges und strategisches Vorgehen in der Umbruchphase nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages. In dieser Phase, die deutlich von der Unsicherheit aller an den EU-Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure über die veränderten Zuständigkeiten und Abläufe geprägt war, formulierte Van Rompuy sofort mit Amtsantritt klare Vorstellungen über die Umgestaltung der Arbeitsweise des Europäischen Rates. Gleichzeitig besetzte er inhaltlich zwei derzeit zentrale Politikfelder für den Europäischen Rat – die Reform der Wirtschafts- und Finanzpolitik und die auswärtigen Beziehungen der EU. Dabei baute er mit Unterstützung seines Kabinetts konsensorientiert Beziehungen zu allen wesentlichen Akteuren auf. In dieser Weise kommt er dem hohen Kooperationserfordernis in diesem komplexen interinstitutionellen Zusammenspiel nach und konnte bisher größere Konflikte vermeiden.

Innerhalb des Europäischen Rates haben immaterielle Führungsressourcen, wie seine Erfahrung als Regierungschef bei der schwierigen Vermittlung innenpolitischer Kompromisse in Belgien, zu seiner Akzeptanz beigetragen. Vor allem aber hat er Konflikte mit den Staats- und Regierungschefs über politische Inhalte weitgehend vermieden und scheint sich mehr als Moderator und Vermittler von Kompromissen denn als Akteur im eigenen (Macht)Interesse zu begreifen. Gerade deshalb begegnet ihm aber seitens des Europäischen Parlaments zunehmend der Vorwurf, als verlängerter Arm und Sprachrohr der Staats- und Regierungschefs – insbesondere Merkels und Sarkozys – mit der Expansion des Europäischen Rates die Intergouvernementalisierung, also die Interessenverfolgung der einzelnen Staaten zulasten der Gemeinschaftsinteressen in den europäischen Politikprozessen, voranzutreiben.

2. Vielstimmiges Ringen um das auswärtige Handeln der EU

Einer umfangreichen Reform unterzog der Lissabonner Vertrag auch die institutionellen Entscheidungs- und Führungsstrukturen des auswärtigen Handelns der EU. Erklärtes Kernziel war, die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Union in ihrem Auftreten gegenüber Dritten zu verbessern.

Zunächst ist festzustellen, dass die GASP auch unter dem Lissabonner Vertrag ein rein intergouvernementaler Sonderbereich bleibt (Art. 24 EUV). Demnach werden alle Beschlüsse bis auf wenige untergeordnete Ausnahmen einstimmig im Rat beschlossen, und das Initiativrecht liegt bei den Mitgliedstaaten sowie seit Lissabon bei der Hohen Vertreterin (Art. 30 EUV). Folglich verfügen gerade die großen Mitgliedstaaten, deren materielle Ressourcen zur Umsetzung von GASP-Beschlüssen notwendig sind, zusammen mit ihrem Initiativrecht

GASP bleibt inter-
gouvernementaler
Sonderbereich

über erhebliche Instrumente zur Mitführung. Im Umkehrschluss und angesichts der teils stark unterschiedlichen außenpolitischen Interessen der Mitgliedstaaten ist ein gemeinsames Handeln der EU in der GASP von der Einstimmigkeit abhängig und geht oft über eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners nicht hinaus. Bis dato oblag es dann dem Ratsvorsitz, in oft langwierigen Verhandlungen Einigkeit zwischen den nationalen Regierungen herbeizuführen. Eine besondere Verantwortung für die Handlungsfähigkeit der EU nach außen kam so dem jeweiligen Staats- und Regierungschef und dem Außenminister zu. Durch den sechsmonatigen Rotationsrhythmus war dabei eine langfristige Etablierung eines politischen Führungszentrums kaum möglich.

horizontale
Fragmentierung
des auswärtigen
Handelns

Zusätzlich problematisch für die auswärtige Handlungsfähigkeit der EU waren die horizontal fragmentierten Strukturen auf europäischer Ebene. Neben der GASP ist die Union im Rahmen anderer Politikfelder wie der Handelspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit oder auch der Klimapolitik ebenfalls auswärtig tätig. In diesen fanden jedoch die supra-nationalen Entscheidungsverfahren Anwendung, also Initiativmonopol der Kommission sowie größtenteils Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat und teilweise Mitbestimmung des Europäischen Parlaments. Institutionell waren bei beiden Bereichen des auswärtigen Handelns der EU also Initiativrecht und Entscheidungsfindung strikt voneinander getrennt.

Große Erwartungen
an die ‚Hohe
Vertreterin der
Union für Außen-
und
Sicherheitspolitik‘

Mit dem Vertrag von Lissabon sollte diese Fragmentierung möglichst reduziert werden, indem alle Stränge des auswärtigen Handelns der EU beim Amt der ‚Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik‘ zusammengeführt werden. Das Aufgabenprofil stattet das Amt mit einer Vielzahl von Ressourcen für die Steuerung der Entscheidungsprozesse in der Außen- und Sicherheitspolitik aus. Es vereint zum einen das frühere Amt des Hohen Repräsentanten, welches unter dem ersten Amtsinhaber Javier Solana insbesondere aufgrund dessen persönlichen Ansehens zum äußeren Gesicht Europas geworden ist, mit den Aufgaben des Ratsvorsitzes in der GASP – Leitung des Rates für Auswärtiges, Vertretung der EU in GASP-Fragen. Diese Aufgaben im Rat werden in Form des so genannten ‚Doppelhut‘ mit denjenigen des Kommissars für Außenbeziehungen und des Vizepräsidenten der Kommission verbunden (Art. 27 EUV).

Diese Konstruktion fordert von dem Amtsträger nicht nur ein kaum zu bewältigendes Arbeitspensum, sondern macht ihn auch zum Diener mehrerer Herren, der den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat sowie dem Kommissionspräsidenten und dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich ist. Die Auswirkungen dieser Vertragsvorgabe zeigten sich bereits bei der Wahl der ersten Amtsinhaberin, Catherine Ashton. Eingebunden in die Ernennung der anderen EU-Führungsgremien – Präsident des Europäischen Rates, Präsident der Kommission, Präsident des Europäischen Parlaments – wurde die Kandidatin primär nach einer politischen Logik ausgewählt, die den Mehrheitsverhältnissen im Parlament und der Ausgewogenheit in geographischer und Gender-Hinsicht sowie mitgliedstaatlicher Größe entsprach (Barber 2010). Ashton, zuvor nur sehr bedingt außenpolitisch tätig und auch in europapolitischen Kreisen kaum bekannt, stieß durch diese Beweggründe von Beginn an auf erhebliche Skepsis seitens der Öffentlichkeit und der Mitgliedstaaten.

Institutionell hat die Hohe Vertreterin sowohl in der GASP ein Initiativrecht als auch über die Kommission in den übrigen Bereichen der auswärtigen Beziehungen. Bei der Verhandlung dieser Entscheidungen nehmen in der EU die Ratsarbeitsgruppen eine zentrale Rolle ein, in denen der Vorsitz und die Vorlage von Entwürfen bislang der rotierenden Ratspräsidentschaft oblagen. In den Arbeitsgruppen der GASP/GSVP (*Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik*) gehen diese Aufgaben nach einer Übergangsphase an Beamte des neuen *Europäischen Auswärtigen Dienstes* über (Rat der Europäischen Union 2009). Als wichtigster Baustein zur Übernahme dieser Führungsverantwortung soll dieser Dienst die Hohe Vertreterin mit umfangreichen administrativen Kapazitäten unterstützen und neben den Delegationen der EU auch alle Gremien der GSVP, wie etwa den EU-Militärstab, zusammenführen (Rat der Europäischen Union 2010). Aufgrund der schwierigen Verhandlungen konnte eine Einigung über dessen Struktur allerdings erst im Juli 2010 erzielt werden, so dass er seine Arbeit frühestens Ende 2010 aufnehmen können.

Steuerungs-
instrumente der
Hohen Vertreterin

Jenseits der GASP muss die Hohe Vertreterin sich weiterhin mit der Kommission arrangieren. Zwar ist sie als Kommissarin für Außenbeziehungen und Vizepräsidentin an deren Entscheidungen führend beteiligt, aber in dem mittlerweile 27-köpfigen Kollegium befassen sich mehrere Kommissare direkt oder indirekt mit der auswärtigen Dimension – Erweiterung und Nachbarschaftspolitik, Handel, Internationale Zusammenarbeit und Humanitäre Hilfe, Entwicklung und weitere. Soll etwa das erklärte Kohärenzziel des Vertrags erfüllt werden, indem die Nutzung von GASP-Instrumenten mit den Finanzmitteln sowie wirtschaftlichen Anreizen der Nachbarschaftspolitik verbunden wird, ist eine enge Abstimmung mit den jeweiligen Kommissaren und ihren Generaldirektionen unabdingbar.

Damit verfügt das Amt – im Rahmen der vom Rat getroffenen Richtungsentscheidungen – in Zukunft über Instrumente, um die gesamte Entscheidungsfindung in den auswärtigen Beziehungen der Union zu steuern: Institutionell über Initiativrecht und Vorsitzfunktionen, materiell über die (zukünftigen) administrativen Kapazitäten des *Europäischen Auswärtigen Dienstes* (EAD) sowie die finanziellen Mittel der Kommission. Auch wenn die Hohe Vertreterin in der Außenpolitik für die Entscheidung und Durchführung weiterhin von den Mitgliedstaaten abhängig ist, unterscheidet sie dies von Van Rompuy, der nur auf oberster Ebene direkten Zugriff auf den Europäischen Rat hat und bei der Vorbereitung auf den rotierenden Ratsvorsitz angewiesen ist. In den ersten zehn Monaten ihrer Amtszeit ist es Ashton allerdings nur sehr begrenzt gelungen, sich immaterielle Ressourcen wie das Vertrauen und die Akzeptanz der Mitgliedstaaten zu erarbeiten. Ohne die Unterstützung des noch nicht existierenden EAD und durch den schnellen Rückzug des spanischen Ratsvorsitzes waren die Strukturen um Ashton früh überfordert, so dass sie regelmäßig öffentlich deutlich kritisiert wurde – für langsame Reaktionen (wie beim Erdbeben in Haiti), für falsche Prioritätensetzung (etwa für eine Reise nach China, weshalb sie nicht an Nahostfriedensgesprächen teilnehmen konnte) oder für einen Mangel an eigenen Initiativen.

Machtkämpfe drängen den außenpolitischen Blick nach Innen

Erstarken des Europäischen Rates auch in der GASP

Auf oberster politischer Ebene der Union weist der Lissabonner Vertrag auch in der Außen- und Sicherheitspolitik die Verantwortung für die Festlegung der „strategischen Ziele und Interessen der Union“ in der GASP sowie aller anderen Bereiche des auswärtigen Handelns dem Europäischen Rat zu (Art. 22 EUV). Da der ständige Präsident auch in außenpolitischen Fragen den Vorsitz im Europäischen Rat hat, wird die rotierende Präsidenschaft im auswärtigen Bereich vollständig von Akteuren der europäischen Ebene verdrängt. Zusätzlich soll der Präsident die EU in GASP-Fragen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vertreten, wie etwa auf Gipfeltreffen mit Drittstaaten oder in multilateralen Foren wie den G20 (Art. 15 (6) EUV). Vor allem aber kann er als Präsident alle außenpolitischen Themen auf die Tagesordnung des Europäischen Rates setzen. So thematisierte Van Rompuy etwa im Februar 2010 die Bewältigung der Erdbebenkatastrophe in Haiti und etablierte die Praxis, von der erhöhten Anzahl an Gipfeltreffen des Europäischen Rates je einen Gipfel pro Jahr Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik zu widmen. Den Anfang machten im September 2010 Beratungen zum Umgang der EU mit ihren strategischen Partnern, insbesondere China. Hier einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, in Zukunft große internationale Gipfel wie diejenigen der G20 jeweils im Europäischen Rat vorzubereiten (Europäischer Rat 2010). In der politischen Praxis zeigten sich auf demselben Gipfel aber auch die Grenzen des formellen Agenda-setting: Trotz Zuspitzung auf die außenpolitische Strategie der Union wurde der Gipfel nahezu vollständig vom Konflikt zwischen der Kommission und Frankreich über die Ausweisung von Roma überlagert.

Die Hohe Vertreterin als ‚Sprecherin der Außenminister‘

Im Vorfeld des Inkrafttretens der Lissabonner Reformen wurde in der GASP daher ein Konflikt zwischen Präsident des Europäischen Rates und Hoher Vertreterin befürchtet. Bis dato ist dieser nicht nur ausgeblieben, sondern die Hohe Vertreterin wurde sogar über ihre Teilnahme an den Treffen des Europäischen Rates gestärkt. Denn anders als zuvor sind diese Treffen in der Regel auf die Staats- und Regierungschefs beschränkt und die Außenminister nur noch als Ausnahme beteiligt. Die Hohe Vertreterin hingegen sitzt mit am Tisch und wurde bei außenpolitischen Themen jeweils von Van Rompuy gebeten, die Positionen und Beratungsergebnisse der Außenminister darzulegen. Diese Position als ‚Sprecherin der Außenminister‘ im an Bedeutung zunehmenden Europäischen Rat gibt der Hohen Vertreterin ein weiteres Instrument, die Zielrichtung der EU Außen- und Sicherheitspolitik auf allen Beratungsebenen mitzusteuern.

Konfliktfähigkeit der polyzentrischen Führungsstruktur

Die Anfälligkeit dieser polyzentrischen Führungsstrukturen zeigte sich bei der Ausgestaltung des neuen Herzstückes des auswärtigen Handelns der Union, des Europäischen Auswärtigen Dienstes. Im Lissabonner Vertrag nur in seinen rudimentärsten Grundlagen festgeschrieben, mussten dessen Arbeitsweise und Struktur nach Inkrafttreten erst ausgehandelt werden (Art. 27 (3) EUV). In der Folge brach ein Machtkonflikt aus – zwischen den Mitgliedstaaten, die größtenteils eine stärkere Rolle der EU in der Außenpolitik ablehnen, aber sich gleichzeitig die besten Posten im neuen Dienst sichern wollten, der Kommission, die möglichst wenige ihrer auswärtigen Kompetenzen an den EAD abgeben möchte, der Hohen Vertreterin, die ihre eigene Machtbasis aufbauen musste, und dem

Europäischen Parlament, das einen möglichst supranationalen Dienst forderte und über den Umweg EAD Kontrollhebel für die EU-Außenbeziehungen erlangen wollte. Der im Juni/Juli 2010 gefundene Kompromiss spiegelt diesen Machtkampf deutlich wider. So wurden beispielsweise entgegen früheren Erwartungen Teile der EU-Außenbeziehungen wie etwa die Finanztöpfe der Entwicklungs- oder Nachbarschaftspolitik in der Kommission belassen, und die erhoffte Zusammenführung unter der Hohen Vertreterin und im EAD konnte nur zum Teil realisiert werden (Lieb/Kremer 2010).

Dieser Machtkonflikt ist ein Vorzeichen dafür, welchem Druck die Hohe Vertreterin bei der Gestaltung ihrer inhaltlichen Arbeit ausgesetzt sein wird. Ihr muss dabei die Quadratur des Kreises gelingen: Eigentlich als Führungsposition konzipiert, steht sie als Dienerin mehrerer Herren im Zentrum eines Machtkonflikts und muss jeweils für alle Beteiligte tragfähige Kompromisse vorschlagen. Es ist ihr bis dato nicht gelungen, sich als unabhängige Instanz gegenüber der Kommission und den Mitgliedstaaten zu etablieren. Jenseits der hohen Koordinationsanforderungen, die das Amt ohnehin innehat, musste sich Ashton zunehmend auch Kritik seitens der Mitgliedstaaten an ihrer Prioritätensetzung gefallen lassen. So blieb sie beispielsweise allen bisherigen Treffen der EU-Verteidigungsminister fern und ließ den EU-Sitz bei der Wiederaufnahme der Nahostfriedensverhandlungen in Washington im August 2010 unbesetzt. Ihre inhaltliche Vorbereitung für den Außenpolitikgipfel im September wurde sogar öffentlich als unzureichend bezeichnet. Angesichts des sich noch weit ins nächste Jahr ziehenden Aufbaues ihrer institutionellen Basis und der weiter ungelösten Machtkonflikte ist daher mittel- bis kurzfristig davon auszugehen, dass sich die Hauptarbeit der Außenbeauftragten auf innere Koordination und den Aufbau ihrer Behörden konzentrieren müssen.

3. Schlussfolgerungen

Der Vertrag von Lissabon sollte die Europäische Union in eine Phase neuer Handlungsfähigkeit führen, in der ihre reformierten Strukturen nach innen effektive und demokratisch legitimierte Politik formulieren und nach außen europäische Interessen mit einer Stimme vertreten können. Doch in der Praxis hat die Komplexität politischer Führung eher zugenommen.

Den neuen Führungsämtern weist der Vertrag dabei vor allem weiche Steuerungsinstrumente zu – sie können im Europäischen Rat bzw. dem Rat für Auswärtiges die Agenda setzen, eigene Initiativen einbringen und zwischen den Mitgliedstaaten vermitteln. Eigene Beschlussfassungsrechte oder der Zugang zu eigenen materiellen Ressourcen aber bleiben ihnen vorenthalten. Sie sind daher auf die Ressourcen und Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen. In den ersten Monaten Lissabonner Wirklichkeit ist es Herman Van Rompuy dabei deutlich besser gelungen, sich das Vertrauen und die Akzeptanz der nationalen Regierungen zu erarbeiten bzw. zu erhalten, während die Hohe Vertreterin Ashton noch nicht an das Ansehen ihres Vorgängers Javier Solana anknüpfen konnte. Vor allem aber stärken beide durch ihre Organisations- und Vermittlungsarbeit

im Ratssystem die Stellung der (großen) Mitgliedstaaten in der Politikformulierung und Politikplanung der Union. Insbesondere nach Ansicht vieler Europaparlamentarier treiben die Ämter dadurch die Intergouvernementalisierung der EU und eine Renationalisierung europäischer Politik voran.

Mit Blick auf die demokratische Legitimation institutioneller Strukturen politischer Führung sind diese Entwicklungen nicht unproblematisch – die Ernennung des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates ist nicht an den Ausgang der Europawahlen geknüpft, und auch die Hohe Vertreterin ist nur zum Teil über ihre Rolle als Vizepräsidentin der Kommission dem Europäischen Parlament verantwortlich. Die Diversifizierung der institutionellen Führungsverantwortung der EU führt damit zu einer weiteren Verantwortungsdiffusion und erhöht die Intransparenz europäischer Entscheidungsprozesse zusätzlich.

Literatur

- Barber, Tony (2010): The Appointment of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton, in: *JCMS*, 48, 1, 55-67.
- Europäischer Rat (2010): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 16. September 2010. Brüssel, <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.09.2010).
- Helms, Ludger (2000): „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: *PVS*, 41, 3, 411-434.
- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai (2010): Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, *SWP-Aktuell* 29/2010, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Knodt, Michèle (2005): Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem – die internationale Einbettung der EU. Baden-Baden: Nomos.
- Lieb, Julia/Kremer, Martin (2010): Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: *integration*, 3/2010, 195-208.
- Lübckemeier, Eckhard (2007): Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Präsident des Europäischen Rates (2010a): Speech at the European Parliament on the outcome of the European Council meeting of 16 September, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.9.2010).
- Präsident des Europäischen Rates (2010b): Remarques introductives à la conférence de presse de Herman Van Rompuy suite à la réunion Informelle des Chefs d'État ou de Gouvernement, Bruxelles, 11 février 2010, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.9.2010).
- Präsident des Europäischen Rates (2010c): Remarks by Herman Van Rompuy at the press conference Launch of the Spanish Presidency, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.9.2010).
- Präsident des Europäischen Rates (2010d): Einladungsschreiben von Präsident Herman Van Rompuy zur informellen Tagung des Europäischen Rates am 11. Februar 2010, <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.09.2010)
- Präsident des Europäischen Rates (2010e): The challenges for Europe in a changing world. Address by Herman Van Rompuy to the College d'Europe, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu> (Zugriff am 20.09.2010).
- Rat der Europäischen Union (2009): Beschluss des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung von Maßnahmen zur Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgruppen des Rates, *ABl.* 2009, L 322, S. 28.
- Rat der Europäischen Union (2010): Beschluss des Rats vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienst, *ABl.* 2010, L 201, S. 30.