

Kietz, Daniela; von Ondarza, Nicolai

Research Report

Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit: In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an

SWP-Aktuell, No. 29/2010

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: 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, No. 29/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254904>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit

In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an

Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza

Lange wurde das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags herbeigesehnt. Denn er würde, so die Erwartung, die Handlungsfähigkeit der EU nach innen und außen stärken. Zwei strukturelle Reformen sollten dazu in besonderem Maße beitragen: die Einführung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rats und die Bündelung außen- und sicherheitspolitischer Kompetenzen beim Hohen Vertreter. Nach den ersten Monaten unter Lissabonner Regeln ist die Enttäuschung jedoch groß, Kompetenzgerangel und Unsicherheiten prägen die Umbruchphase. Hinter den Kulissen aber zeigen sich erste Machtverschiebungen, die nicht unterschätzt werden sollten. Herman Van Rompuy baut den Europäischen Rat zielstrebig zum Leitungsorgan der EU aus und nimmt in diesem zunehmend eine Führungsrolle ein. Zudem laufen immer mehr Stränge der Außen- und Sicherheitspolitik der EU bei der Hohen Vertreterin Catherine Ashton zusammen, die allerdings in ihrer Amtsführung früh kritisiert wurde und um die Etablierung ihrer Person und ihres Amtes kämpfen muss.

Seit längerem sind zwei Entwicklungen des Europäischen Rates zu beobachten: Zum einen gewinnt er im EU-System kontinuierlich an Bedeutung; in immer mehr Feldern trifft er politische Grundsatzentscheidungen und gibt Ziele vor. Zum anderen wurde seine Rolle als politisches Leitungsorgan durch zunehmende Überlastung und ineffiziente Arbeitsweise geschwächt. Dichte Tagesordnungen ließen wenig Raum für Debatten. Die rotierenden Vorsitze waren zusehends mit der Aufgabe überfordert, die Treffen vorzubereiten und eine kontinuier-

liche Arbeit des Europäischen Rates zu gewährleisten.

Als Verbesserung sieht der Vertrag die Schaffung eines ständigen, für zweieinhalb Jahre zu wählenden Präsidenten vor, der in der Hierarchie neben den Staats- und Regierungschefs und dem Kommissionspräsidenten verortet ist. Laut Artikel 15 Absatz 6 EUV soll der neue Präsident erstens für Kontinuität in der Arbeit des nunmehr zum EU-Organ aufgewerteten Europäischen Rates sorgen und ihm dabei die notwendigen Impulse geben. Dazu bereitet er in

Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten und auf Grundlage der Arbeiten der Ratsformation »Allgemeine Angelegenheiten« (RAA) die Gipfeltreffen vor und leitet sie. Zweitens fällt ihm als Vermittler die Mammutaufgabe zu, Konsens zwischen den 27 Staats- und Regierungschefs 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 das Bild eines Managers, Wegbereiters von Kompromissen und Repräsentanten, dessen Gestaltungsradius von der Unterstützung des zumeist im Konsens entscheidenden Europäischen Rats abhängt. Ein ambitionierter Amtsinhaber kann aber auch Raum für eigene Akzente finden, denn die Zeit spielt für ihn. Im Gegensatz zu den bisher halbjährlich rotierenden Vorsitzen ist er für mindestens zweieinhalb Jahre Herr der Agenda. Bei ihm laufen kontinuierlich alle Fäden zusammen und er kann zu allen am Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren Verbindungen knüpfen und Netzwerke aufbauen.

Noch größer als an den Präsidenten waren die Erwartungen an die neue Hohe Vertreterin – als »Trägerin des Kohärenzprinzips« sollten in ihrem Amt alle Stränge des auswärtigen Handelns der EU zusammengeführt, die Amtsinhaberin zum Gesicht Europas werden. Der polyphone Chor der EU sollte endlich zu einer gemeinsamen Stimme finden. Gleichzeitig beharrten die Mitgliedstaaten aber darauf, die Einstimmigkeit bei Entscheidungen und den intergouvernementalen Sonderstatus der GASP beizubehalten.

Mit Blick auf dieses Spannungsverhältnis zwischen mitgliedstaatlicher Selbstbehauptung und schrittweiser Verlagerung der Entscheidungsfindung nach Brüssel sieht der Vertrag eine salomonische Lösung vor. Die beiden Ämter des beim Rat angesiedelten Hohen Repräsentanten und des Kommissars für Außenbeziehungen sollen in

Personalunion als sogenannter Doppelhut organisiert werden. Die Hohe Vertreterin übernimmt zum einen den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, ist für die Durchführung der GASP verantwortlich und erhält ein Initiativrecht; in dieser Funktion wird sie vom Europäischen Rat ernannt. Zum andern ist sie Vizepräsidentin der Kommission mit Zuständigkeit für die Außenbeziehungen, ihrer Ernennung mussten Kommissionspräsident Barroso und das Europäische Parlament zustimmen. Durch diese Doppelhutkonstruktion und den Modus ihrer Ernennung ist sie Dienerin mehrerer Herren: Sie ist den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat gegenüber ebenso verantwortlich wie dem Kommissionspräsidenten und dem Parlament.

Viel Konfliktpotential für die Umbruchphase

Die beiden neuen permanenten Posten sollen die Handlungsfähigkeit der EU stärken. Faktisch entsteht jedoch ein hochgradig fragmentiertes »Mischsystem« der EU-Ratspräsidentschaft aus ständigen und rotierenden Vorsitzen. Außer dem Europäischen Rat und dem Außenministerrat werden alle Fachräte und der RAA weiterhin vom rotierenden Vorsitz geleitet. Während bislang allein der rotierende Vorsitz die Arbeit des Rats und des Europäischen Rates zu koordinieren hatte, sind nun mehrere Amtsträger mit dieser Aufgabe befasst. Dieses komplexe institutionelle Design ist konflikthanfällig und die Handlungsfähigkeit wird sich nur verbessern lassen, wenn die beteiligten Akteure den nötigen Kooperationswillen aufbringen.

An mindestens drei Stellen eröffnet es Raum für Kompetenzstreitigkeiten. Erstens können Konflikte auftreten, wenn es darum geht, die Rolle des Präsidenten und des rotierenden Ratsvorsitzes in der gemeinsamen Koordinierung der Arbeit des Rates und des Europäischen Rates zu bestimmen. Zweitens ist unklar, wie die Aufgaben der Hohen Vertreterin, des Kommissionspräsidenten und des Präsidenten des Euro-

päischen Rates in der Außenvertretung der Union genau abgegrenzt werden sollen. Drittens besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und jenem der Kommission, da beide Institutionen eine Funktion als Impulsgeber für die Entwicklung der EU beanspruchen.

Das in der Anfangsphase zu beobachtende – und für die Umsetzung institutioneller Reformen typische und vorhersehbare – Machtgerangel erweckte den Eindruck, als sei der Zugewinn an politischer Führung und Handlungsfähigkeit durch Lissabon nicht erreicht worden. Schon die Wahl von europapolitisch kaum profilierten Personen – Herman Van Rompuy zum Präsidenten des Europäischen Rates und Catherine Ashton zur Hohen Vertreterin – wurde in der Öffentlichkeit als Indiz gewertet, dass die Mitgliedstaaten die Kontrolle in der Union behalten und die neue Führungsregie von Beginn schwach halten wollten.

Zielstrebige Amtsübernahme durch den Präsidenten

Ungeachtet dieser ersten Ernüchterung sollte das Gestaltungspotential der neuen Posten nicht unterschätzt werden. Insbesondere Van Rompuy etabliert sein Amt zügig und strategisch geschickt.

Erstens setzte er gegenüber dem spanischen Vorsitz seinen Anspruch auf Federführung bei der Vorbereitung von Sitzungen des Europäischen Rates und bei der Festlegung ihrer Tagesordnungen durch. Das Scharnier zwischen dem Europäischen Rat und dem Rat – und damit der wichtigste Hebel für rotierende Ratsvorsitze, die Agenda der Gipfeltreffen zu beeinflussen – bildet der Rat »Allgemeine Angelegenheiten« (RAA). In ihm treten die Außen- und Europaminister zusammen, um die Arbeit der gegenwärtig neun Fachräte zu koordinieren und die Treffen des Europäischen Rates gemeinsam mit dessen Präsidenten vorzubereiten. Bei der Aufstellung der Tagesordnung und der Formulierung der Schlussfolgerungen muss sich

Van Rompuy daher mit dem RAA abstimmen – de facto mit dessen rotierendem Vorsitz.

Taktisch klug berief Van Rompuy vor der ersten ordentlichen Sitzung ein informelles Gipfeltreffen für den 11. Februar ein. Vorbereitung und Agendasetzung übernahmen er und sein Kabinett vollständig, die Ratsgremien waren davon weitestgehend ausgeschlossen. Daher gab es auch keine Vorschläge aus den Fachräten und keine Besprechung der Tagesordnung im RAA, wie dies bei ordentlichen Gipfeltreffen üblich ist. Auch bei der Vorbereitung des ordentlichen, für Ende März angesetzten Frühjahrsgipfels scheint Van Rompuy die Zügel in der Hand zu haben. Er hat die Federführung bei der Erstellung der Tagesordnung, auch wenn sie mit dem spanischen Vorsitz abgestimmt ist. Nach Ende der Umbruchphase wird Van Rompuy bei der Agendasetzung den rotierenden Vorsitzen gegenüber schon allein deshalb im Vorteil sein, weil er die Möglichkeit hat, längerfristig zu planen und taktisch zu agieren.

Noch ungeklärt zwischen Van Rompuy und dem rotierenden Vorsitz ist die Frage der Außenvertretung der EU. Konkret geht es darum, ob nicht nur alle Europäischen Räte, sondern auch Gipfeltreffen mit Drittstaaten künftig in Brüssel stattfinden sollen und wer maßgeblich die Vorbereitung und Wortführung übernimmt. Die Spanier haben diese Aufgabe nicht vollständig an Van Rompuy abgegeben und halten die Mehrheit der Drittstaatengipfel in Spanien ab. Dabei kam – insbesondere mit Blick auf den abgesagten EU-USA-Gipfel – der Eindruck auf, dass sich die Zahl derjenigen, die nach außen für die EU sprechen, durch die Reformen nicht verkleinert, sondern eher vergrößert hat. Offen bleibt, ob es sich etwa der ungarische Ratsvorsitz nehmen lassen wird, den Gipfel zur östlichen Partnerschaft 2011 in Budapest unter seiner Federführung abzuhalten. Solche Gipfel zählen zu den wenigen Gelegenheiten, die es dem rotierenden Ratsvorsitz noch erlauben, die Präsidentschaft im eigenen Land für politische Kommunikationszwecke zu nutzen.

Zweitens etabliert sich Van Rompuy als wichtigster Ansprechpartner von Kommissionspräsident Barroso im Europäischen Rat. Beide treffen wöchentlich zusammen, um sich abzustimmen, ihre Zusammenarbeit verläuft bisher reibungslos. Im Vorfeld einer Aussprache über die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«, die für den informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs angesetzt war, hatten sowohl Barroso als auch Van Rompuy dieses Dossier zur Chefsache erklärt. Dennoch kam es nicht zu Konflikten, beide Präsidenten legten dem Europäischen Rat aufeinander abgestimmte Papiere vor. Während Barroso sich auf die inhaltliche Dimension der Strategie konzentrierte, machte Van Rompuy Vorschläge für effizientere Verfahren in der wirtschaftspolitischen Koordination. Die Unterstützung Barrosos stärkt Van Rompuy den Rücken im Europäischen Rat. Im Falle eines Konflikts sollte es Barroso schwerer haben, Zugang zu den Staats- und Regierungschefs zu finden.

Drittens hat Van Rompuy auch erkannt, dass es strategisch sinnvoll ist, im Europäischen Parlament für die Kompromisse des Europäischen Rates zu werben. Mit Parlamentspräsident Buzek einigte er sich auf monatliche Treffen und suchte Kontakt zu den Parlamentsfraktionen. Schließlich soll sich das Parlament, das in seinen Kompetenzen nochmals deutlich gestärkt wurde, in der gemeinsamen Rechtsetzung mit dem Rat nicht nur in immer mehr Bereichen an den Zielvorgaben des Europäischen Rates orientieren. Vielmehr stärkt die Unterstützung des Parlaments auch Van Rompuys Position in einem etwaigen Konflikt mit Barroso, dessen Kommission dem Parlament verantwortlich ist.

Indem Van Rompuy und sein Kabinett zügig und konsensorientiert Beziehungen zu allen wesentlichen Akteuren aufbauten, kommen sie zum einen dem Erfordernis intensiver Kooperation nach, das in dem komplexen interinstitutionellen Zusammenspiel besteht. Zum anderen eröffnet die Netzwerkbildung dem Präsidenten die Möglichkeit, bei der Suche nach Koalitionen

für seine Initiativen mit vielen Bällen gleichzeitig zu jonglieren.

Der Europäische Rat auf Expansionskurs?

Van Rompuy setzte von Beginn an eigene Akzente, um den Europäischen Rat als Leitungsorgan im EU-Institutionengefüge gegenüber Kommission und Rat zu stärken. Bereits bei seinen Antrittsbesuchen in den europäischen Hauptstädten hatte er erste ausformulierte Vorstellungen zur Arbeitsweise des Europäischen Rates und seinen thematischen Schwerpunkten im Gepäck.

Die Europäischen Räte sollen mithin kleiner, häufiger und thematisch fokussierter werden und den Staats- und Regierungschefs mehr Raum für inhaltliche Aussprachen bieten. Konkret strebt er eine deutlich höhere Zahl von Sitzungen des Europäischen Rates an: statt vier bis fünf sollen es bis zu zehn Treffen jährlich sein. Auch wenn diese Idee schon allein wegen des damit verbundenen Aufwands in einigen Regierungszentralen für Stirnrunzeln sorgt, blieb sein Vorstoß bislang weitgehend unwiderrprochen. Der Präsident scheint den Europäischen Rat auf einen Kompromiss von sechs bis acht Treffen einzuschwören.

Unter den Lissabonner Regeln begleiten zudem die Außenminister die Staats- und Regierungschefs nicht mehr wie bisher zu den Tagungen des Europäischen Rates. Zwar können Minister punktuell zu den Treffen hinzugebeten werden, eine regelmäßige Nutzung dieser Möglichkeit strebt der Präsident aber nicht an. Noch größer ist der Handlungsspielraum der Staats- und Regierungschefs auf informellen Tagungen, die vom Präsidenten orchestriert werden, etwa dem auf Van Rompuys Initiative hin abgehaltenen Sondergipfel im Februar.

Im Kern können hier Spannungen zwischen den Fachräten und dem Europäischen Rat entstehen. Dieser neue Modus Operandi würde den Europäischen Rat noch besser in die Lage versetzen, eine politische Steuerungsfunktion zu übernehmen

und den Gestaltungsspielraum der Fachministerräte durch konkrete Vorgaben einzuschränken. Häufiger als bisher könnten künftig Schwerpunkte und Inhalte weniger »von unten« über die Kommission und Fachministerräte wachsen, sondern von Beginn an durch den Europäischen Rat definiert und zur Umsetzung und Zuarbeit in die Fachministerräte hinuntergereicht werden. Zumal sich bei einem Sechs-Wochen-Rhythmus von Gipfeltreffen und vermehrtem direkten Kontakt der Staats- und Regierungschefs und Regierungszentralen spontane und in Abwesenheit der Fachminister nur schwer kontrollierbare Dynamiken entwickeln können. Mit anderen Worten: Der Rat wird mehr und mehr zu einem Durchführungorgan des Europäischen Rates.

So soll der Europäische Rat auf Vorschlag Van Rompuy eine stärkere Rolle bei der Festlegung und Umsetzung der neuen EU-Wachstumsstrategie einnehmen. Die Grundzüge dieser Strategie sollen auf dem Frühjahrsgipfel Ende März verabschiedet werden. Bereits bei der Vorbereitung wurden nach Absprache zwischen Van Rompuy und dem spanischen Vorsitz die Fachräte deutlich weniger in die Definition der Zielbestimmung der Wachstumsstrategie einbezogen als sonst üblich. Auch bei der fiskalpolitischen Koordinierung ist eine zunehmende Besetzung der Agenda durch die Staats- und Regierungschefs erkennbar, zuletzt bei der Gemeinsamen Erklärung zur griechischen Haushaltskrise.

Dass die Aktivitäten des Europäischen Rates künftig über diese Felder hinausgehen werden – vor allem wenn er in hoher Frequenz tagt –, hat Van Rompuy mit der Aussage deutlich gemacht, die informelle Tagung sei der »Beginn eines Prozesses der engen und fortlaufenden Konzertierung der Staats- und Regierungschefs in allen wichtigen Fragen, mit denen die Europäische Union sich derzeit konfrontiert« sieht.

Nach der Wirtschafts- hat er bereits die Außenpolitik zur zweiten großen Priorität erklärt. Sprengstoff liegt vor allem in seiner Ankündigung, dass der Europäische Rat

analog zur inneren Dimension verstärkt auch die Grundlinien in der Außenwirtschaftspolitik im Rahmen der aktuellen internationalen Debatte zur Global Economic Governance festlegen solle. Klima, Energie, die Reform des internationalen Finanzsystems und Doha – in all diesen Feldern soll sich der Europäische Rat noch stärker als bisher engagieren. Damit verbindet Van Rompuy den Anspruch, die EU auf Ebene der Staats- und Regierungschefs in der G20 zu vertreten. Hier fischt er einerseits in Kommissionsgewässern und sollte bei Barroso wenig Gegenliebe finden. Andererseits kann Barroso als Mitglied des Europäischen Rates versuchen, den gestärkten Europäischen Rat zu nutzen, um Initiativen der Kommission mehr Gewicht verleihen.

Die Grenzen der Führungsrolle, die Van Rompuy im Europäischen Rat einzunehmen versucht, liegen im Konsenserfordernis des Gremiums. Mit maßgeblicher Unterstützung Merkels und Sarkozys ins Amt gewählt, genießt er bis jetzt den Rückhalt der Staats- und Regierungschefs. Erst ein größerer Konflikt über eine seiner Initiativen im Europäischen Rat wird die Schranken seines Handlungsspielraums aufzeigen. Parlament und Kommission bieten ihm als Koalitionspartner einen gewissen Grad an Unabhängigkeit von den Mitgliedstaaten, und bei der Kompromissuche kann er Regierungen auch gegeneinander ausspielen. In seinen ersten Amtshandlungen agierte Van Rompuy deutlich souveräner als erwartet. Für die Mitgliedstaaten könnte es daher schwer werden, ihn an der kurzen Leine zu halten.

Leitungsfunktionen für die Hohe Vertreterin auf allen Ebenen

Anders als Van Rompuy erntete die Hohe Vertreterin Catherine Ashton für ihre Amtshandlungen schnell Kritik und ihr wurden in Machtkämpfen Grenzen aufgezeigt. Dabei laufen institutionell mehr und mehr Stränge der Außen- und Sicherheitspolitik der EU bei ihr zusammen, die sie für erste eigene Initiativen nutzen könnte.

So wurden zunächst die institutionellen Reformen umgesetzt – seit Januar 2010 leitet Ashton den Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der die Entscheidungen in der GASP, inklusive der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), sowie der Entwicklungszusammenarbeit und der auswärtigen humanitären Hilfe trifft. Die neue Geschäftsordnung des Rates überträgt ihr als Vorsitzender alle bislang der rotierenden Präsidentschaft zugesprochenen Mittel, um die Agenda zu setzen sowie Kompromissvorschläge auszuhandeln und vorzulegen. In der Praxis hat sich die spanische Ratspräsidentschaft aus diesem Feld bereits weitgehend zurückgezogen, so dass Initiativen in der GASP in Zukunft größtenteils über Ashton laufen dürften.

Grundlagen wurden auch dafür geschaffen, dass die Hohe Vertreterin vertikal die Entscheidungsfindung in den EU-Außenbeziehungen durchgängig leiten kann. Obleich diese Entscheidungen rechtlich verbindlich von den Außenministern im Rat getroffen werden, werden sie mehrheitlich in den Ratsarbeitsgruppen zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten vorverhandelt, insbesondere im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK). Das PSK übernimmt außerdem die politische und strategische Leitung von GSVP-Operationen. Der Vorsitz in den für die Entscheidungsfindung in der GASP/GSVP zentralen Gremien und die Vorlage von Entwürfen, die als Entscheidungsgrundlage dienen, oblagen bislang dem rotierenden Vorsitz. Direkt nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags hat der Rat festgelegt, dass nach einer Übergangsphase von sechs bis zwölf Monaten das PSK, alle Arbeitsgruppen mit geographischen Schwerpunkten und solche zur GASP und GSVP von einem Vertreter Ashtons geführt werden. Ihre jeweiligen Vertreter soll sie dabei autonom ernennen können – aus der Kommission, dem Generalsekretariat des Rates oder den nationalen diplomatischen Diensten. Nach ihrer Ernennung werden sie in den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) eingegliedert.

Als einzige »Außenministerin« wohnt die Hohe Vertreterin zudem den Sitzungen des Europäischen Rates bei. Dort gestaltet sich ihr Verhältnis zu dessen Präsidenten bislang unproblematisch. Im Vorfeld waren hier Kompetenzkonflikte erwartet worden, da der Präsident die Außenvertretung der EU in der GASP auf seiner Ebene wahrnehmen soll. Van Rompuy aber hat die operative GASP weitgehend Ashton überlassen und beansprucht vornehmlich, im Europäischen Rat Konsens über die strategische Richtung der EU-Außen- und -Sicherheitspolitik herzustellen. So setzte er etwa die europäische Reaktion auf das Erdbeben in Haiti auf die Agenda des informellen Europäischen Rates vom 11. Februar 2010; als das Thema dort zur Sprache kam, übergab er Ashton das Wort. Auch in Fragen, die den Aufbau des EAD betreffen, war Van Rompuy bis dato nicht direkt involviert.

Damit verfügt Ashton – im Rahmen der vom Rat getroffenen strategischen Richtungsentscheidungen – in Zukunft über Mittel und Instrumente, mit denen sie die gesamte Entscheidungsfindung in ihrem Politikbereich steuern kann, von der Initiative über die Beratung in den Ratsarbeitsgruppen bis hin zur Entscheidung im Rat. Dies unterscheidet sie von Van Rompuy, der nur auf oberster Ebene direkten Zugriff auf den Europäischen Rat hat und bei der Vorbereitung von Ratssitzungen auf die rotierende Ratspräsidentschaft angewiesen ist. Der schnelle Rückzug der spanischen Ratspräsidentschaft droht indes die Strukturen um die Hohe Vertreterin zu überlasten, die innerhalb kürzester Zeit zusätzlich vielerlei Funktionen übernehmen muss: die von Solana und Außenkommissarin Ferrero-Waldner, jene der Ratspräsidentschaft und dazu auch noch den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienst. Derart überlastet, ist sie schnell in die Kritik geraten, beispielsweise für ihre späte Reaktion auf das Erdbeben in Haiti oder ihr mit Terminschwierigkeiten erklärtes Fernbleiben vom ersten Treffen der EU-Verteidigungsminister.

Institutionelle Machtkämpfe in der Außen- und Sicherheitspolitik

Der EAD soll in Zukunft als institutioneller Unterbau fungieren, der notwendig ist, damit die Hohe Vertreterin ihre Leitungs- und Steuerungsfunktionen adäquat wahrnehmen kann. Seine Grundlagen sollen bis Ende April 2010 von den Mitgliedstaaten im Rat beschlossen werden, angestoßen durch einen Vorschlag der Hohen Vertreterin und nach Anhörung des Parlaments und Zustimmung der Kommission. Sie ringen dabei vehement um die Ausgestaltung des EADs und die Aufteilung seiner Schlüsselpositionen (siehe SWP-Aktuell 2/2010). Als Trägerin des Kohärenzprinzips ist Ashton hier gefordert, zwischen den Machtinteressen dieser Akteure zu vermitteln und einen tragfähigen Kompromiss vorzulegen:

Erstens im Konflikt zwischen der Kommission, die so wenig ihrer auswärtigen Kompetenzen an den EAD abgeben möchte wie möglich, und den Mitgliedstaaten, die eine stärkere außenpolitische Rolle der Kommission ablehnen. Noch vor Ashtons Amtsantritt überraschte Kommissionspräsident Barroso mit der Entscheidung, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), bis dato Sache der Außenkommissarin, aus Ashtons Geschäftsbereich auszugliedern und dem Erweiterungskommissar zuzuschlagen. Diese Entscheidung sorgte für einiges Stirnrunzeln in den Hauptstädten, da sie der Hohen Vertreterin den direkten Zugriff auf einen entscheidenden Bereich der EU-Außenbeziehungen und ein zentrales Finanzinstrument entzieht. Indirekt soll sie jedoch als Leiterin der kommissionsinternen Arbeitsgruppe »Außenbeziehungen« die strategische Koordination aller EU-Kommissare mit Außenkompetenzen (Außenbeziehungen, Erweiterung/ENP, Handelspolitik, humanitäre Hilfe, Entwicklung) übernehmen.

In den anschließenden Debatten um den EAD heizte sich der Konflikt weiter auf und fand seinen vorläufigen Höhepunkt im Streit über die Besetzung der Stelle des Leiters der EU-Delegation in den USA. Im

Februar 2010 hat die Kommission – noch nach alten Regeln ohne Konsultation der Mitgliedstaaten – offiziell auf Vorschlag von Ashton einen Vertrauten Barrosos für den Posten ernannt. In den wütenden Reaktionen der Mitgliedstaaten wurde Ashton unterstellt, von Barroso instrumentalisiert worden zu sein.

Zweitens ringen die Mitgliedstaaten um die Besetzung der hochrangigen Posten im Auswärtigen Dienst. Laut den vorläufigen Leitlinien des Europäischen Rates für den EAD soll Ashton dessen Personal ernennen. Dabei sollen die Mitgliedstaaten von Beginn an ausreichend und ausgewogen repräsentiert sein. Die Herausforderung wird darin bestehen, die Verhandlungen über die effiziente Ausgestaltung des EADs nicht von Personaldebatten überlagern zu lassen.

Drittens fordert das Europäische Parlament Mitbestimmung beim Aufbau des EADs sowie ein Anhörungsrecht für EU-Botschafter. Rein formell sieht der Vertrag von Lissabon zwar keine Mitbestimmungsrechte für das Parlament in der GASP/GSVP vor. Da Ashton aber als Kommissarin dem Parlament gegenüber verantwortlich ist, hat dieses erstmals direkten Zugriff auf die Hohe Vertreterin. Seinen Gestaltungsanspruch hat es bereits bei den Anhörungen Ashtons vor der Investitur der neuen Kommission im Januar/Februar 2010 geltend gemacht. Das Parlament konnte beispielsweise durchsetzen, dass ein Parlamentarier in der High-Level Group für den EAD-Aufbau vertreten ist. Die Forderung nach einem Anhörungsrecht für EU-Botschafter trifft aber auf strikte Ablehnung sowohl aus den Mitgliedstaaten wie aus der Kommission und ist zunächst auch von Ashton zurückgewiesen worden. Das Parlament droht nun, ein Veto beim Personalstatut und beim Haushalt des EADs einzulegen.

Der Ausgang dieser Konflikte ist nicht nur für die Struktur und Rolle des EADs von Relevanz, er wird auch die künftige Machtbalance in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik maßgeblich bestimmen. Die Konflikte selbst sind 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: Als Dienerin mehrerer Herren steht sie im Zentrum eines Machtkonflikts und soll zugleich einen für alle Beteiligten tragfähigen Kompromiss aufzeigen. Es muss ihr gelingen, sich als unabhängige Instanz gegenüber der Kommission und den Mitgliedstaaten zu etablieren. Solange der EAD nicht aufgebaut ist, fehlt ihr zudem der institutionelle Unterbau, um die dafür erforderliche Handlungsfähigkeit zu erreichen. Derzeit verlangen ihr die institutionellen Fragen so viel Aufmerksamkeit ab, dass sie bislang kein außenpolitisches Profil entwickeln konnte. Erste Anzeichen für eine wachsende Handlungsfähigkeit zeigten sich in den Monaten Februar und März, in denen die Anzahl außenpolitischer Erklärungen Ashtons spürbar anstieg.

Handlungsfähigkeit in spe

In den ersten Monaten nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags zeigt die EU deutliche Symptome einer Übergangsphase: Vielfach sind Kompetenzen noch ungeklärt, die neuen Akteure müssen sich gegen eingespielte Verfahren durchsetzen und wie erwartet entzündeten sich Machtkämpfe am Aufbau neuer Institutionen.

Daraus sollte aber nicht der voreilige Schluss gezogen werden, die Lissabonner Reformen seien gescheitert: Schrittweise und strategisch zielsicher baut Van Rompuy den Europäischen Rat zum Leitungsorgan in der EU aus. Wie nachhaltig die Führungsrolle ist, die er im Europäischen Rat einzunehmen beginnt, wird sich allerdings erst im Falle eines Konflikts mit Staats- und Regierungschefs zeigen. Ashton hingegen wurde früh in interinstitutionelle Machtkämpfe verstrickt und droht schon zu Beginn ihrer Amtszeit dauerhaft beschädigt zu werden. Langfristig werden ihr die Mittel und Instrumente an die Hand gegeben, um die Außen- und Sicherheitspolitik der EU auf allen Ebenen strategisch zu leiten. Nutzt sie diese Instrumente geschickt,

kann es ihr mit eigenen Initiativen noch gelingen, ihr Amt und ihre Person erfolgreich zu etablieren.

Implikationen für die nationale Ebene

Die Machtverschiebungen auf europäischer Ebene werden in vielen Mitgliedstaaten bestehende Trends bei der Koordinierung nationaler Europapolitik verstärken. Sollten die Staats- und Regierungschef in Zukunft tatsächlich in hoher Frequenz zusammenkommen und häufiger »top-down« die Agenda der EU setzen, werden auf nationaler Ebene zwangsläufig der Bedarf an interministerieller Abstimmung steigen und die Regierungszentralen dabei an Gewicht zulegen.

Dies kann zum einen aus Sicht der Fachministerien zum Problem werden. Denn die Regierungszentralen könnten von ihnen in Zukunft noch stärker direkte Zuarbeit einfordern. Zudem könnten die Staats- und Regierungschef über die Köpfe der Fachminister hinweg auf den eng getakteten Gipfeln politische Absprachen treffen, die dann nur noch zur Umsetzung an die Ministerien weitergereicht werden.

Zum anderen sehen sich die Außenministerien in ihrer europapolitischen Koordinierungsrolle gefährdet. Denn die Außenminister sind von den Sitzungen des Europäischen Rates ausgeschlossen und könnten beim direkten Kontakt zwischen Regierungszentralen und Fachministerien übergangen werden. Zwar haben die Außenminister über den Rat Allgemeine Angelegenheiten Einfluss auf die Vorbereitung des Europäischen Rates und seiner Schlussfolgerungen. Die vermehrte Federführung Van Rompuy setzt ihnen aber auch hier Grenzen. Dies kann besonders im koalitionsregierten Deutschland für Spannungen zwischen Kanzleramt und dem traditionell vom kleineren Koalitionspartner geführten Auswärtigen Amt sorgen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364