



Willkommen in der Lissaboner Wirklichkeit – Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen

Abstract des SWP-Aktuell 2010/A 29, März 2010 von Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza

erstellt von: EBD Generalsekretariat

Das SWP-Aktuell Papier 29 vom März 2010 diskutiert die EU nach Lissabon und die beiden neuen permanenten Posten – den EU Ratspräsidenten und die Hohe Vertreterin. In den Fokus rückt vor allem die Institutionalisierung der neuen Ämter sowie deren zukünftige Aufgaben und mögliche Konfliktfelder. Abschließend wird ein Ausblick auf die Handlungsperspektiven gegeben sowie die Bedeutung für die mitgliedersstaatliche Ebene.

Um eine kontinuierliche und effektive Arbeit des nun zum neuen „Leitorgan“ der EU aufgewerteten Europäischen Rates zu ermöglichen, wurde das Amt des Ratspräsidenten eingerichtet. Dieser wird für zweieinhalb Jahre gewählt und ist in der europäischen Hierarchie neben den Staats- und Regierungschefs sowie dem Kommissionspräsidenten einzuordnen. In Zukunft kommen auf ihn hauptsächlich vier Hauptaufgaben zu:

1. Kontinuität in die Arbeit des neuen EU-Organs bringen und die dafür notwendigen Impulse geben. Darunter fällt z.B. die Vorbereitung und Leitung der Gipfeltreffen.
2. Eine Vermittlerrolle, um Konsens zwischen den 27. Staats- und Regierungschefs herzustellen.
3. Die Vertretung des Europäischen Rates gegenüber dem Europäischen Parlament.
4. Die Vertretung der EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs.

Der Ratspräsident steht vor der Herausforderung, seiner Rolle als Manager, Mediator und Repräsentant gerecht zu werden. Sein Vorteil ist dabei die Zeit: Als „Herr der Agenda“ für zweieinhalb Jahre hat er die Möglichkeit, eigene Akzente zu setzen.

Die zweite wichtige Neuerung ist die Schaffung des Amtes der Hohen Vertreterin. Einerseits sollen in deren Amt alle Facetten der europäischen Außenpolitik zusammenlaufen, andererseits beharren die Mitgliedsstaaten auf einstimmige Entscheidungen im Bereich der GASP, die ihren intergouvernementalen Status beibehält. Um diese Spannung zu entschärfen, legt der Vertrag von Lissabon das Amt des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für Außenbeziehungen zusammen („Doppelhut“). Die Hohe Vertreterin ist also Vorsitzende im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, erhält ein Initiativrecht und die Verantwortung für die Durchführung der GASP. Außerdem ist sie Kommissarin für Außenbeziehungen und gleichzeitig Vizepräsidentin der Europäischen Kommission.

Die Hohe Vertreterin ist also „Dienerin mehrerer Herren“: Sie muss sich gegenüber dem Europäischen Rat, dem Kommissionspräsidenten und dem Europäischen Parlament verantworten.

Konfliktpotenzial für die Umbruchphase

Die Struktur beider Posten und ihr Zusammenspiel im institutionellen Gefüge der EU bieten gerade für die aktuelle Umbruchphase viel Konfliktpotenzial.

Im Bereich der Räte entsteht ein hochgradig fragmentiertes Mischsystem: Nur der Europäische Rat und der Außen-Rat werden von einem ständigen Vorsitz geführt, die Fachräte werden weiterhin von einem rotierenden Vorsitz geleitet. An drei weiteren Stellen kann Raum für Kompetenzstreitigkeiten entstehen:

1. Konflikte zwischen dem Ratspräsidenten und des rotierenden Ratsvorsitzes im Bezug auf die Koordinierung der Arbeit des Rates und des Europäischen Rates,
2. Konflikte zwischen der Hohen Vertreterin, dem Kommissionspräsidenten und dem Ratspräsidenten auf Grund von unklarer Aufgabenverteilung bei der Außenvertretung,
3. Konflikte zwischen Rats- und Kommissionspräsidenten, da beide für ihre Institution eine Funktion als Impulsgeber für die Entwicklung der EU beanspruchen.

Hinzu kommt der Eindruck, dass die Mitgliedsstaaten mit der Wahl von europapolitisch wenig profilierten Persönlichkeiten – Herman Van Rompuy als Ratspräsident und Catherine Ashton als hohe Vertreterin – die neue politische Führung der EU absichtlich schwach halten wollen.

Ratspräsident

Entgegen der ersten Analyse etablierte besonders van Rompuy sein Amt zügig und strategisch geschickt.

Von Beginn an hat er sich gegenüber der spanischen Ratspräsidentschaft bei der Vorbereitung von Sitzungen des Europäischen Rates durchgesetzt. Außerdem wird er nach der Umbruchphase bei der Agendasetzung einen Vorteil gegenüber den rotierenden Ratspräsidenten haben, weil er aufgrund seiner zweieinhalbjährigen Amtszeit längerfristig planen kann.

Nicht ganz geklärt bisher ist die Frage der Außenvertretung der EU auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Bisher fand die Mehrheit der Treffen mit Drittstaaten in Spanien statt. Offen bleibt auch, ob es sich die ungarische Ratspräsidentschaft 2011 nehmen lassen wird, den Gipfel zur östlichen Partnerschaft selbst zu organisieren. Bisher waren solche Gipfel eine Möglichkeit für den rotierenden Vorsitz, die Ratspräsidentschaft im eigenen Land für politische Zwecke zu nutzen.

Zweitens verläuft die Zusammenarbeit mit Kommissionspräsident Barroso bisher außerordentlich gut. Beide treffen sich wöchentlich, um ihre Arbeit abzustimmen. Vorteilhaft für Van Rompuy ist, dass Barroso's Unterstützung ihm den Rücken im Europäischen Rat stärkt. Und im Falle eines Konflikts wird Barroso einen eher erschwerten Zugang zu den Staats- und Regierungschefs haben.

Drittens bezieht van Rompuy das Europäische Parlament in seine Arbeit mit ein. Er wirbt für die Kompromisse des Europäischen Rates im Parlament und trifft sich regelmäßig mit dessen Präsident Buzek. Die Unterstützung des Parlaments stärkt van Rompuys Position im Falle eines eventuellen Konflikts mit Barroso, dessen Kommission dem Parlament verantwortlich ist.

Durch den zügigen und strategisch klugen Aufbau von Beziehungen mit allen wichtigen Akteuren schafft Van Rompuy eine intensive Kooperation, die notwendig ist im komplexen Zusammenspiel der Institutionen. Außerdem bietet ihm das Netzwerk Koalitionspartner für seine Aktivitäten.

Um bei den Gipfeltreffen mehr Raum für inhaltliche Debatten zu schaffen, strebt Van Rompuy in Zukunft eine höhere Sitzungszahl des Europäischen Rates an. Die Tatsache, dass die Außenminister nicht mehr bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs anwesend sind, versetzt den Europäischen Rat in die Lage, in Zukunft noch mehr eine politische Steuerungsfunktion zu übernehmen. Während früher Inhalte und Schwerpunkte „von unten“ in den Fachräten wuchsen, werden sie nun vom Europäischen Rat festgelegt und zur Umsetzung an die Fachminister „von oben“ heruntergereicht: Der Rat wird zu einem Durchführungsorgan der EU.

Neben der Wirtschafts- zählt Van Rompuy auch die Außenpolitik zu seinen Prioritäten. Dabei richtet er einen besonderen Fokus auf die Außenwirtschaftspolitik und verbindet damit z.B. den Anspruch, die EU bei der G20 zu vertreten, was eigentlich in den Bereich der Kommission fällt. Allerdings kann Barroso versuchen, einen gestärkten Europäischen Rat für Initiativen der Kommission zu gewinnen und zu nutzen.

Grenzen sind der Führungsrolle von Van Rompuy vor allem durch das Konsensfordernis im Europäischen Rat gesetzt. Erst Konflikte bezüglich seiner Projekte werden seine Grenzen innerhalb des Rates aufzeigen.

Van Rompuy zeigt sich bei seinen ersten Amtshandlungen deutlich souveräner als gedacht. Vor allem Parlament und Kommission bieten ihm als Koalitionspartner einen gewissen Grad an Unabhängigkeit von den Mitgliedsstaaten, deren Regierungen er bei der Kompromissuche gegeneinander ausspielen kann.

Hohe Vertreterin

Catherine Ashton hingegen ist mit ihren ersten Amtshandlungen sofort in die Kritik geraten.

Als Erstes wurden die institutionellen Reformen umgesetzt. Die spanische Ratspräsidentschaft hat sich weitgehend zurückgezogen, sodass die Initiativen im Bereich der GASP hauptsächlich über die Hohe Vertreterin laufen.

Ashton nimmt als einzige „Außenministerin“ an Sitzungen des Europäischen Rates teil. Das Verhältnis zu Van Rompuy gestaltet sich allerdings unproblematisch. Der Ratspräsident überlässt die operative GASP weitgehend Ashton und legt selbst lediglich mit dem Europäischen Rat die strategischen Grundsätze für die europäische Außenpolitik fest.

Der schnelle Rückzug der rotierenden spanischen Ratspräsidentschaft allerdings droht Ashton zu überlasten. Schön häufig wurde sie für verspätete Reaktionen auf aktuelle Ereignisse kritisiert. In kurzer Zeit musste sie viele Funktionen übernehmen und zusätzlich den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) übernehmen.

Die Ausgestaltung des EAD bringt mindestens drei Konflikte mit sich und fordert Ashton als Koordinatorin und Vermittlerin zugleich:

1. Spannungen zwischen Kommission, die so wenig außenpolitische Kompetenzen wie möglich abgeben will, und den Mitgliedsstaaten, die eine starke außenpolitische Rolle der Kommission ablehnen,
2. Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten um die Besetzung der Posten im EAD,
3. Konflikte mit dem Europäischen Parlament, dass eine Beteiligung beim Aufbau des EADs fordert.

Diese Spannungslinien sind insofern von Bedeutung, als dass ihre Lösung die zukünftige Struktur und Machtbalance der GASP bestimmt. Als „Dienerin mehrerer Herren“ steht Ashton im Zentrum eines Machtkonflikts und muss zu gleich für alle Beteiligten Kompromisse finden. Ohne den EAD fehlt ihr zudem der institutionelle Unterbau für die effektive Bewältigung der ihr gestellten Aufgaben.

Ausblick

Zurzeit befindet sich die EU noch im institutionellen Umbau nach Lissabon. Viele Zuständigkeiten sind noch ungeklärt und die Akteure müssen sich gegen alte Strukturen und neu entflammte Machtkämpfe durchsetzen.

Gescheitert ist Lissabon deshalb aber nicht: Van Rompuy baut die Position des Europäischen Rates als Leitorgan stetig aus. Ob er in seiner Führungsrolle bestehen kann, wird sich mit den ersten Konflikten zeigen. Ashton hingegen ist früh in die Kritik geraten und es bleibt abzuwarten, ob sie die Instrumente, die ihr in Zukunft an die Hand gegeben werden, um die GASP zu steuern, effektiv nutzt, um ihren Posten zu etablieren.

Implikation für die nationale Ebene

Wenn die Frequenz der Tagungen des Europäischen Rates sich tatsächlich erhöhen und er „von oben“ die politische Richtung der EU koordiniert, wird der Bedarf an ministerieller Abstimmung auf nationaler Ebene steigen. Die Regierungszentralen werden von den Fachministerien noch stärkere direkte Zuarbeit einfordern. Zudem können die Staats- und Regierungschefs auf EU Ebene im Europäischen Rat Entscheidungen treffen, die sie nur noch zur Umsetzung an die Ministerien weiterreichen.

Spannungsgeladen ist auch die zukünftige Rolle der Außenminister in der europapolitischen Koordinierung. Ausgeschlossen von den Sitzungen des Europäischen Rates können sie beim Kontakt zwischen Regierungszentrale und Fachministerien übergangen werden. Das kann besonders im koalitionsregierten Deutschland für Spannungen zwischen Kanzleramt und dem traditionell vom kleineren Koalitionspartner geführten Auswärtigen Amt führen.