

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Nicolai von Ondarza

Koordinatoren an der Spitze

Politische Führung in den reformierten
Strukturen der Europäischen Union

S 8
April 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Führung im Institutionen-Vieleck**
- 8 Der vielfach geteilte Vorsitz im Ratssystem
- 11 Führungsansprüche und Führungsverantwortung der Mitgliedstaaten
- 12 Selbstbewusstsein der supranationalen Institutionen
- 13 Machtkonflikte durch Umsetzungsdruck
- 15 **Früher Stresstest für die Lissabonner Strukturen**
- 16 Der Präsident des Europäischen Rates als Organisator in der Krise
- 17 Die Entscheidungsmacht der großen Mitgliedstaaten
- 19 Agendasetzung für langfristige politische Strategien
- 21 Gegensätze zwischen intergouvernementalen und supranationalen Verfahren
- 25 **Eine Hohe Koordinatorin für Außen- und Sicherheitspolitik**
- 27 Machtkampf um den EAD
- 30 Begrenztes politisches Mandat für Ashton
- 34 **Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen**
- 37 **Anhang**
- 37 Abkürzungen
- 38 Das Krisenmanagement in der Eurozone 2010 – Zeitliche Übersicht

*Nicolai von Oндarza ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
der SWP-Forschungsgruppe EU-Integration*

Koordinatoren an der Spitze
Politische Führung in den reformierten Strukturen
der Europäischen Union

Mit dem Vertrag von Lissabon sollte die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) verbessert werden. Institutionelle Reformen, so hoffte man, würden es der EU ermöglichen, nach innen eine effektive und demokratisch legitimierte Politik zu formulieren und nach außen die Interessen Europas mit einer Stimme zu vertreten. Neue Führungsstrukturen wurden etabliert, um die Prozesse zur Politikformulierung in der EU langfristiger und kohärenter steuern zu können. Gewährleisten sollten dies insbesondere zwei Neuerungen: Zum einen erhielt der Europäische Rat einen ständigen Präsidenten, zum anderen wurde das Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik aufgewertet.

Doch politische Führung in der EU bleibt kompliziert. Außer im Europäischen Rat und im Rat für Außenbeziehungen liegt der Vorsitz in den anderen Ratsformationen und Ratsarbeitsgruppen weiterhin bei der rotierenden Präsidentschaft. Diese wird damit weitgehend auf die Rolle eines Dienstleiters reduziert und ihrer bisherigen Prestigefunktion beraubt. Zudem verbleibt das Initiativmonopol in EU-Gesetzgebungsverfahren bei der Europäischen Kommission. Substantiell aufgewertet wurden die Kompetenzen des Europäischen Parlaments, das nun mit neuem Selbstbewusstsein den Anspruch erhebt, zum demokratischen Motor der Union zu werden.

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags stellt sich die Frage, wie die institutionellen Reformen die Dynamik politischer Führung in der EU verändert haben. Können die Inhaber der neuen Ämter in der Praxis tatsächlich steuernd auf die Entscheidungsprozesse der EU einwirken? Welche Folgen ergeben sich damit für das institutionelle Gleichgewicht zwischen Parlament, Rat und Kommission? Und wie verändert die Übertragung von Vorsitzfunktionen auf die europäische Ebene die Rolle der Mitgliedstaaten in der EU? Zu berücksichtigen ist, dass sich die institutionellen Veränderungen vor dem Hintergrund einer der schwersten ökonomischen Krisen der Nachkriegszeit vollziehen. Mit der Währungsunion steht dabei einer der Grundpfeiler der EU vor seiner größten Bewährungsprobe. Die neuen Strukturen wurden somit von Beginn an

einem Stresstest unterzogen. Schon die erste Sitzung des Europäischen Rates unter seinem neuen Präsidenten Herman Van Rompuy geriet zur Sondersitzung über die schwierige Finanzlage Griechenlands. Die Bewältigung der Finanz- und Eurokrise wurde denn auch zum dominierenden Thema für Van Rompuys bisherige Arbeit im Europäischen Rat. Wie hat diese Dynamik die Ausübung politischer Führung durch die neuen Strukturen in der EU beeinflusst?

Van Rompuy hat sein Amt bislang nach dem Leitbild eines Moderators und Wegbereiters von Kompromissen geprägt. In diesem Sinne vermittelt er zwischen den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, während er nach außen hin nur mit bereits abgestimmten Positionen in Erscheinung tritt. Da der Präsident weder eigene Stimmrechte noch direkten Zugriff auf finanzielle Ressourcen der EU besitzt, kann er politische Führung nur indirekt ausüben. Er ist darauf angewiesen, Netzwerke zu den Staats- und Regierungschefs sowie anderen EU-Akteuren aufzubauen. Zudem braucht er ein gutes Gespür für die Interessenlagen der Mitgliedstaaten, damit er tragfähige Kompromisse vorlegen kann. Doch trotz dieser Beschränkungen hat Van Rompuys Wirken dazu beigetragen, dass sich die Rolle des Europäischen Rates als zentrales Forum für Beschlüsse zur Weiterentwicklung der EU verfestigt.

Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton hingegen konzentrierte sich bei ihrer bisherigen Arbeit zum großen Teil auf den Machtkampf um den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der neuen administrativen Basis der EU-Außenbeziehungen. Zuständigkeiten und Funktionsweise des EAD waren zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und Europäischem Parlament umstritten. Auch langfristig verlangt Ashtons Amt eine umfassende Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und den unterschiedlichen Bereichen auswärtigen Handelns der Union. In wichtigen Fragen ist sie von der einstimmigen Haltung der Mitgliedstaaten abhängig, wenn sie von den großen EU-Staaten nicht gleich ganz umgangen wird. Deutlich wurde dies bei der europäischen Reaktion auf Ereignisse wie die arabischen Revolutionen, mit denen sich die südliche Nachbarschaft seit Anfang 2011 radikal verändert. Angesichts des Koordinationsaufwandes und der abhängigen Stellung ihres Amtes bleibt Ashton wenig Raum für eigene Initiativen.

In den Entscheidungsprozessen der EU haben sich die neuen Ämter also vornehmlich als Koordinatoren an der Spitze etabliert, deren Stärke darin liegt, Ver-

handlungen zu organisieren und im Ratssystem zu vermitteln. Insbesondere der Europäische Rat wird von seinem Präsidenten zielgerichtet zum Impuls- und Leitungsorgan ausgebaut, das wegweisende Entscheidungen für alle Politikbereiche der EU vorgibt – vom Euro-Rettungsschirm über die EU-2020-Strategie bis hin zu europäischen Positionen auf internationalen Gipfeln. Von einer solchen Konzentration auf den Europäischen Rat profitieren neben Van Rompuy selbst vor allem die großen Mitgliedstaaten, denn sie können in den intergouvernementalen Strukturen des Gremiums ihre Interessen besser durchsetzen.

Diese Entwicklung wurde zwar durch die außergewöhnlichen Umstände der Eurokrise verstärkt, in der die Beschlüsse zu den Rettungspaketen vornehmlich von den großen Mitgliedstaaten abhingen. Aber auch bei der langfristigen Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU deutet sich an, dass die Mitgliedstaaten einer klaren Präferenz für intergouvernementale Strukturen folgen. Unter Druck gerät dadurch insbesondere die Europäische Kommission mit ihrem Initiativmonopol. Sie wurde von den Mitgliedstaaten etwa bei der Festlegung der EU-2020-Strategie weitgehend auf eine Dienstleisterrolle reduziert. Die Aufgabe wiederum, Vorschläge für eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auszuarbeiten, übertrugen die Mitgliedstaaten einer vom Präsidenten des Europäischen Rates geleiteten Arbeitsgruppe. Das Europäische Parlament hingegen wurde durch die Lissabonner Reformen erheblich gestärkt. Zahlreiche Gesetzesinitiativen zur Reform der Wirtschafts- und Währungspolitik etwa sind nun von seiner Zustimmung abhängig. Auf den Aufbau des EAD konnte das Parlament über sein Haushaltsrecht bereits unerwartet großen Einfluss nehmen.

Paradoxerweise hat die Übertragung zusätzlicher Führungsaufgaben auf die europäische Ebene also zu einem neuen Gegensatz zwischen intergouvernementalen und supranationalen Strukturen geführt. Auf der einen Seite haben die beiden Koordinatoren an der Spitze, begünstigt durch den Druck der Wirtschafts- und Finanzkrise, die intergouvernementalen Strukturen und damit die großen Mitgliedstaaten massiv gestärkt. Auf der anderen Seite nutzt das Europäische Parlament seine durch Lissabon verbesserte Position und treibt die Parlamentarisierung der europäischen Gesetzgebung voran. Zugleich sucht es über sein Haushaltsrecht und die Kontrolle der Hohen Vertreterin auch in der Außenpolitik vermehrt Einfluss auszuüben. Zur Lösung dieser Machtkonflikte ist politische Führung mehr gefragt denn je.

Führung im Institutionen-Vieleck

Als der Lissabonner Vertrag am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, sollte dies ein vorläufiges Ende des langwierigen institutionellen Reformprozesses markieren, der die EU in den 2000er Jahren beschäftigt hatte. Vor allem zwei Ziele waren mit diesem Prozess verbunden. Zum einen ging es darum, die innen- und außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union zu verbessern; zum anderen sollten Transparenz und demokratische Legitimität von EU-Entscheidungen gestärkt werden. Nicht zuletzt die Erweiterung auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten hat die Politikformulierung im konsensorientierten System der EU mit seinem komplexen Mehrebenen-Verhandlungswesen, den vielen Vetospielern und einer polyzentrischen Machtstruktur weiter verkompliziert. Abhilfe schaffen wollte man primär durch Anpassungen der institutionellen Strukturen: Der Lissabonner Vertrag weitete das Mehrheitsentscheidungsverfahren aus, stärkte das Europäische Parlament und schuf zwei neue Ämter – den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik.¹

Mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten dieser Reformen ist es an der Zeit, ihren Einfluss auf die Politikformulierung der EU zu analysieren und den Blick auf die Mechanismen politischer Führung in der erweiterten und reformierten Union zu richten. Im polyzentrischen Mehrebenen-System der EU stellt es eine besondere Herausforderung dar, politische Führung auszuüben. Anders als bei einem klar definierten Steuerungszentrum in Form einer Regierung, die an eine parlamentarische Mehrheit gekoppelt ist, verteilt das EU-System die Führungsverantwortung traditionell in seinem Institutionen-Dreieck. Darin repräsentiert die supranationale Kommission das Unionsinteresse; sie besitzt zugleich das Initiativmonopol in der Gesetzgebung. Die Mitgliedstaaten wiederum sind im intergouvernementalen Rat vertreten, der je nach Politikbereich allein oder gemeinsam mit dem direkt gewählten Europäischen Parlament über die Gesetzgebung entscheidet. In diesem Gefüge lässt sich poli-

tische Führung mithin nur als »Mitführung«² mehrerer Akteure ausüben, die im Zusammenspiel gewährleisten, dass der Entscheidungsprozess auf bestimmte kollektive Ziele gelenkt wird und Beschlüsse Legitimität erhalten.³

Damit sie politische Führung in diesem Sinne übernehmen können, wird den Akteuren im EU-System einiges abverlangt. Erstens müssen sie eine *Orientierungsfunktion* erfüllen, um Probleme definieren, politische Ziele bestimmen und Lösungsstrategien entwickeln zu können. Zweitens ist – gerade angesichts der komplexen Verhandlungsabfolgen in der EU – eine *Organisationsfunktion* zu übernehmen, die sicherstellt, dass alle relevanten Entscheidungsträger mobilisiert und schrittweise zu einer gemeinsamen Vorgehensweise zusammengebracht werden. Drittens bedarf es innerhalb dieser Verhandlungen einer *Vermittlungsfunktion*, mit deren Hilfe sich tragfähige Mehrheiten (bzw. in einigen Politikfeldern wie der Außenpolitik weiterhin einstimmige Voten) erzielen lassen und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege geschaffen wird.⁴

Um diese Funktionen erfüllen und tatsächlich Führung ausüben zu können, benötigen die Akteure Führungsressourcen, mit denen sie Mehrheiten für die gewählten Ziele organisieren und diese in Entscheidungsprozessen der EU durchsetzen können. Die Führungsressourcen lassen sich dabei in vier Kategorien einteilen. Erstens bilden *materielle Ressourcen* eine klassische Quelle von Einfluss in Verhandlungen. Darunter fallen etwa Bevölkerungsgröße und wirtschaftliches Potential von EU-Mitgliedstaaten, ebenso Einsatzkräfte, die für Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verfügbar sind. Beispielsweise konnte Frankreich 2007/2008 den militärischen GSVP-Einsatz im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik auch

¹ Offiziell lautet die Bezeichnung des Amtes »Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik«. Da mit Catherine Ashton gegenwärtig eine Frau den Posten bekleidet, wird in dieser Studie durchgängig die weibliche Form verwendet.

² Siehe dazu Eckhard Lübckemeier, *Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2007 (SWP-Studie 30/2007).

³ Ludger Helms, »Politische Führung« als politikwissenschaftliches Problem«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41 (2000) 3, S. 411–434.

⁴ Ebd., S. 415.

deshalb durchsetzen, weil es selbst die Hälfte der knapp 4000 entsandten Soldaten stellte.⁵ Zu den materiellen Führungsressourcen gehören – gerade mit Blick auf die Organisationsfunktion – außerdem administrative Kapazitäten, mit denen sich im komplexen Verhandlungssystem der EU agieren lässt.

Von erheblicher Bedeutung ist zweitens der rechtliche Rahmen, der EU-Verhandlungen strukturiert und dabei einzelnen Akteuren *institutionelle Ressourcen* in Form von Mitbestimmungs- und Vetorechten oder spezifischen Rollen in den EU-Entscheidungsverfahren zuweist. Zu Letzteren gehören etwa das Initiativmonopol der Europäischen Kommission in der Gesetzgebung oder die Leitungsrechte der rotierenden Ratspräsidentschaft.

Wesentliche Führungspotentiale bilden drittens *immaterielle Ressourcen*. Diese bestehen etwa in persönlichen Kompetenzen, Akzeptanz oder dem Vertrauen, das einem andere Verhandlungspartner entgegenbringen. Klassische Studien zur politischen Führung haben solche Ressourcen gemäß dem »Great man«-Paradigma oftmals primär auf individuelle Faktoren zurückgeführt und herausragenden Einzelpersonlichkeiten zugeschrieben.⁶ Auch in den komplexen Strukturen der EU ist es möglich, immaterielle, teilweise nur *ad personam* beigemessene Ressourcen zur politischen Führung zu nutzen, sofern sie mit anderen Hebeln kombiniert werden. So gingen etwa wegweisende Entscheidungen der EU im zweiten Halbjahr 2008 auf den persönlichen Führungsstil des damaligen Ratspräsidenten Nicolas Sarkozy zurück – das gilt für die wiederholten Treffen, bei denen man über eine erste Reaktion auf die Finanzmarktkrise beriet, ebenso wie für das EU-Krisenmanagement im Georgienkrieg.⁷ Analysiert man die Lissabonner Führungsstrukturen, so ist diese personale Komponente insbesondere dann zu beachten, wenn es um die konkrete Besetzung der beiden neuen Spitzenämter in den Ratsstrukturen geht.

Viertens können die Kontextbedingungen von (EU-) Verhandlungen einzelnen Akteuren kurzfristige *situationsgebundene Vorteile* bieten, etwa wenn andere

Beteiligte temporär geschwächt sind oder sich Handlungsfenster für bestimmte politische Ziele ergeben. Der Erfolg etwa, den die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 bei Aushandlung des Mandats für den späteren Lissabonner Vertrag erzielte, wurde dadurch begünstigt, dass Frankreich damals seine europapolitische Starre mit der Wahl Sarkozys überwand.⁸

Der vielfach geteilte Vorsitz im Ratssystem

Innerhalb des Ratssystems, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind, lag die Führungsverantwortung in der Prä-Lissabon-EU rechtlich beim halbjährlich rotierenden Vorsitz. Während dieser sechs Monate war die jeweilige Ratspräsidentschaft dafür zuständig, die laufende politische Agenda der EU umzusetzen sowie alle Sitzungen des Europäischen Rates, der (damals noch neun) Fachministerräte sowie sämtlicher Ratsarbeitsgruppen zu leiten und zu koordinieren.⁹ Der Lissabonner Vertrag hat dieses System in vier Punkten reformiert.

Erstens wird der einheitliche, aber kurzfristige Vorsitz, den bislang ein Mitgliedstaat auf allen Rats Ebenen innehatte, durch ein Hybridsystem ersetzt: Im Europäischen Rat und im Rat für Auswärtiges gibt es nun einen ständigen Vorsitz, während die rotierende Ratspräsidentschaft bei den übrigen Fachministerräten und den meisten Ratsarbeitsgruppen erhalten bleibt (siehe Tabelle 1).

Zweitens erfährt der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs, durch die Reformen eine weitere Stärkung. Er wird zum formellen Organ der EU aufgewertet, das der Union gemäß Artikel 15 EUV Leitlinien für ihre Entwicklung vorgibt und die allgemeinen Zielvorstellungen und Prioritäten festlegt. Damit wird die bisherige Konstellation aus Kommission, Rat und Parlament um ein weiteres Organ erweitert, das aufgrund der Durchsetzungskraft der

⁵ Björn H. Seibert, *Operation EUFOR TCHAD/RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy*, Carlisle: Strategic Studies Institute, <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=1026> (Zugriff am 2.12.2010).

⁶ Siehe etwa Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, London 1995.

⁷ Joachim Schild/Martin Koopmann, »Der ›Sarkozy-Moment‹ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft«, in: *integration*, (2009) 3, S. 266–281 (266).

⁸ Andreas Maurer, »Rückbau, Raubbau, Wiederaufbau. Die Arbeiten zum Verfassungsvertrag«, in: Daniela Kietz/Volker Perthes (Hg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007 (SWP-Studie 24/2007), S. 27–33.

⁹ Robert Thomsen, »The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power«, in: *Journal of Common Market Studies*, 46 (2008) 3, S. 593–617; Adrian Schout/Sophie Vanhoonacker, »Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice«, in: *Journal of Common Market Studies*, 44 (2006) 5, S. 1051–1077.

Tabelle 1
Reformierte Vorsitzstrukturen im Ratssystem der EU

Format	Zusammensetzung	Vorsitz
Europäischer Rat	Staats- und Regierungschefs, Kommissionspräsident	Ständiger, auf zweieinhalb Jahre ernannter Präsident
Rat für Allgemeine Angelegenheiten	Außen- bzw. Europaminister	Sechsmonatlich rotierende Ratspräsidentschaft
Rat für Auswärtige Angelegenheiten	Außenminister	Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik
Fachministerräte	Fachminister je nach Themengebiet	Sechsmonatlich rotierende Rats- präsidentschaft
Eurogruppe	Finanzminister der Eurozonen- Mitgliedstaaten	Ständiger, auf zweieinhalb Jahre ernannter Präsident

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Staats- und Regierungschefs politisch zumindest über den Ministern im Rat angesiedelt ist. Aus dem Institutionen-Dreieck wird ein Institutionen-Vieleck.

Vor allem soll die Arbeit des Europäischen Rates durch Schaffung des Amtes eines ständigen Präsidenten auf eine längerfristige Basis gestellt werden. Dabei hat der Präsident vier Funktionen zu erfüllen. (a) Er erstellt in Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten und auf Grundlage der Arbeiten des Rates »Allgemeine Angelegenheiten« die Tagesordnungen und Schlussfolgerungen zu den Treffen des Europäischen Rates und leitet dessen Sitzungen. (b) Ihm fällt als Vermittler die Mammutaufgabe zu, einen Konsens unter den Staats- und Regierungschefs herzustellen. Bei Abstimmungen im Europäischen Rat besitzt er kein eigenes Stimmrecht. (c) Er vertritt den Europäischen Rat gegenüber dem Europäischen Parlament und erstattet diesem nach jedem Gipfeltreffen Bericht. (d) Nach außen repräsentiert er die EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs (Art. 15 (5) EUV).¹⁰

Damit kann vom Präsidenten des Europäischen Rates nur sehr begrenzt eine Führung im Sinne der Durchsetzung politischer Inhalte ausgehen – anders als die semantische Nähe etwa zum Amt des französischen oder amerikanischen Präsidenten nahelegt. Vielmehr ist zu erwarten, dass er die Rolle eines Mode-

rators spielt, der vornehmlich Organisations- und Vermittlungsfunktionen übernimmt. Auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags wurde dieses Amtsverständnis konsequent weiterverfolgt. Die im Dezember 2009 verabschiedete Geschäftsordnung des Europäischen Rates weist dem Präsidenten zwar alle Vorsitzfunktionen zu, doch administrativ muss er sich auf ein kleines Kabinett von rund 20 Mitarbeitern stützen.¹¹ Für alle weiteren Aufgaben, etwa die logistische Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rates, ist er auf die Zusammenarbeit mit der rotierenden Ratspräsidentschaft und dem Generalsekretariat des Rates angewiesen. Im Vergleich zur Kommission mangelt es ihm also sowohl an größeren administrativen Kapazitäten als auch am direkten Zugang zu den materiellen Ressourcen der EU. Dieses Rollenverständnis haben die Staats- und Regierungschefs zudem mit der Wahl des ersten Amtsträgers unterstrichen. Anstatt einen weltweit profilierten und hochambitionierten Politiker wie Tony Blair zu ernennen, entschieden sie sich für den außerhalb Belgiens kaum bekannten Herman Van Rompuy, der sich auch auf nationaler Ebene durch eine zurückhaltende, kompromissorientierte Arbeitsweise ausgezeichnet hat.¹²

¹¹ Für 2010 wurde Herman Van Rompuy mit einem Stab von 22 Mitarbeitern plus Sicherheitspersonal ausgestattet. Zum Vergleich: Dem deutschen Bundespräsidenten stehen 175 Mitarbeiter des Bundespräsidialamts zur Verfügung.

¹² Tony Barber, »The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton«, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2010), S. 55–67.

¹⁰ Wolfgang Wessels/Thomas Traguth, »Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ›Herr‹ oder ›Diener‹ im Haus Europa?«, in: *integration*, (2010) 4, S. 297–311.

Drittens wird eine umfassende institutionelle Reform in den EU-Außenbeziehungen durch Ausweitung des Amtes der Hohen Vertreterin realisiert. Diese soll als »Trägerin des Kohärenzprinzips« die verschiedenen Stränge des auswärtigen Handelns der EU auf allen Ebenen zusammenführen und zum äußeren Gesicht Europas werden. Dabei erfüllt sie eine Doppelfunktion. Zum einen hat die erste Amtsinhaberin Catherine Ashton bereits Anfang 2010 den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten übernommen, der früher von der rotierenden Ratspräsidentschaft geleitet wurde. Die Hohe Vertreterin ist auch für die Umsetzung der GASP verantwortlich und hat ein entsprechendes Initiativrecht. In dieser Funktion wird sie von den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ernannt. Zum anderen ist sie Vizepräsidentin der Kommission und als solche für den Bereich Außenbeziehungen zuständig. Daher mussten Kommissionspräsident José Manuel Barroso und das Europäische Parlament ihrer Ernennung zustimmen. Sie erhält mit dem neuen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) umfangreiche administrative Kapazitäten, um eigene Initiativen zu entwickeln, und soll über ihren »Kommissionshut« Zugriff auf substantielle Finanzmittel bekommen. In Kernbereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, etwa bei GSVP-Operationen, ist sie aber nicht nur darauf angewiesen, von den Mitgliedstaaten einstimmig unterstützt zu werden, sondern auch auf deren Bereitschaft, Einsatzkräfte und andere Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Die Rollenerwartung an die Hohe Vertreterin war insgesamt anders gelagert als beim Präsidenten des Europäischen Rates. Immerhin handelt es sich bei ihr um die mit neuen Kompetenzen ausgestattete Nachfolgerin von Javier Solana, der sich als erster Hoher Vertreter international profiliert hat. Zudem ist das Amt durch den gescheiterten Verfassungsvertrag noch unter der Bezeichnung »EU-Außenminister« bekannt. Von diesem Posten – sofern mit einem durchsetzungsfähigen Akteur besetzt – erhoffte man sich, dass er Kohärenz und Handlungsfähigkeit der EU nach außen deutlich stärken würde.¹³

Viertens bewirken die Lissabonner Reformen, dass die rotierende Ratspräsidentschaft viel von ihrem äußeren Glanz verliert. Schließlich können die beiden auf internationaler Bühne exponiertesten nationalen Führungspersonen, der Regierungschef und der

Außenminister, im Europäischen Rat bzw. im Rat für Auswärtiges keine Vorsitzfunktion mehr ausüben. Früher wurde vor allem auf den Gipfeltreffen regelmäßig ein europapolitischer »Showdown« inszeniert, der damit endete, dass sich der jeweilige Staats- oder Regierungschef im Ratsvorsitz als erfolgreicher Vermittler und Wegbereiter des Fortschritts präsentierte.¹⁴ Diese potentielle Rolle fällt nun Van Rompuy zu. Ebenfalls formalisiert wurde der ständige Vorsitz der Eurogruppe. Deren Präsident ist vom Vertrag nun rechtlich anerkannt und übernimmt bei Sitzungen vollständig die Vorsitzaufgaben wie Koordination und Agendasetzung.

Beim rotierenden Vorsitz verbleibt hingegen der Großteil der administrativen, wenig öffentlichkeitswirksamen Arbeit. Darunter fallen Leitung und Vorbereitung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, der acht übrigen Fachministerräte, des Ausschusses der ständigen Vertreter sowie der Ratsarbeitsgruppen. Gleiches gilt für die damit verbundenen Vorverhandlungen mit den anderen Regierungen im Rat, mit der Kommission und dem durch die Reformen gestärkten Europäischen Parlament. Die ersten beiden nationalen Präsidentschaften unter Lissabonner Regeln – Spanien im ersten Halbjahr 2010, Belgien im zweiten – haben sich weitgehend auf diese »Dienstleisterrolle« beschränkt, auch wenn der Wille zur nationalen Selbstdarstellung in Einzelfällen zu Konflikten mit den neuen Strukturen um Van Rompuy und Ashton führte.

Die Lissabonner EU ist im Ratssystem und bei Verhandlungen mit den supranationalen Akteuren der Union also weiterhin zumindest auf die Organisationsfunktion der nationalen Präsidentschaft angewiesen. Diese könnte zwar – je nach politischem oder wirtschaftlichem Potential des jeweiligen Mitgliedstaates – nach wie vor eine Orientierungsfunktion beanspruchen und entsprechend in den Prozess der Politikformulierung eingreifen. Allerdings wäre dafür eine verstärkte Abstimmung mit den anderen Spitzenakteuren im Rat notwendig. Den neuen ständigen Führungsinstanzen, insbesondere dem Präsidenten Van Rompuy, kommt dabei zugute, dass die Abfolge nationaler Ratspräsidentschaften in den zweieinhalb Jahren seiner jetzigen Amtszeit fast ausschließlich kleinere und mittelgroße EU-Staaten

¹³ Siehe etwa Giovanni Grevi/Daniela Manca/Gerrard Quille, »The EU Foreign Minister. Beyond Double Hatting«, in: *International Spectator*, 40 (2005) 1, S. 59–75.

¹⁴ Andreas Warntjen, »Steering, but Not Dominating: The Impact of the Council Presidency on EU Legislation«, in: Daniel Naurin/Helen Wallace (Hg.), *Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke u.a. 2010, S. 203–219.

vorsieht. Somit dürften ihm vorläufig Konflikte erspart bleiben, wie sie etwa bei einer Präsidentschaft Deutschlands, Frankreichs oder Großbritanniens zu erwarten wären.¹⁵

Führungsansprüche und Führungsverantwortung der Mitgliedstaaten

Der Lissabonner Vertrag hat zwar neue Vorsitzfunktionen sowie Initiativ- und Mitentscheidungsrechte auf die europäische Ebene übertragen. Dennoch bleibt die EU auch weiterhin ein Bund eigenständiger Staaten, die ihre Souveränität nur in begrenzten, vertraglich definierten Bereichen gemeinsam auf europäischer Ebene ausüben (Art. 4 EUV). Die Mitgliedstaaten sind die »Herren der Verträge«. Dies gilt zunächst einmal dann, wenn die Grundlagendokumente geändert oder angepasst werden sollen. Obwohl es dafür nun vereinfachte Verfahren gibt, ist in solchen Fällen nach wie vor die einhellige mitgliedstaatliche Zustimmung erforderlich, ebenso bei einer Erweiterung der EU.¹⁶ Gerade in einer auf 27 Mitglieder angewachsenen Union werden aber auch die alltäglichen Verhandlungen im Europäischen Rat und innerhalb des Ratsystems zunehmend von Gruppenbildungen geprägt. Dabei stellen Einzelstaaten erhöhte Führungsansprüche, während sie zugleich eine entsprechende Verantwortung übernehmen müssen, um Kompromisse zu ermöglichen.¹⁷

Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen indes enorme Unterschiede, was das Ausmaß der nationalen Führungsressourcen und Führungserwartungen angeht. Zwar besitzen etwa im Europäischen Rat oder in einem rein intergouvernementalen Politikbereich wie der GASP alle Mitgliedstaaten ein Vetorecht und damit ein starkes Instrument, um Beschlüsse zu verhindern. Konsens streben die Mitgliedstaaten in der Regel auch in der EU-Gesetzgebung an, wo gemäß Lissabonner Vertrag größtenteils nach dem ordentlichen Gesetz-

gebungsverfahren und damit über eine qualifizierte Mehrheit im Rat (und zusammen mit dem Parlament) zu entscheiden ist. Ein solcher Konsens muss vorab in schwierigen Verhandlungen gefunden werden, die oft mehrere Politikfelder berühren, damit tragfähige Kompromisse zustande kommen können. Um einen solchen Konsens zu finden und politische Führung im definierten Sinne auszuüben, stehen neben den EU-Akteuren aber vor allem die größeren Mitgliedstaaten mit ihren umfangreicheren materiellen Ressourcen in der Verantwortung. Das haben zuletzt die europäischen Reaktionen auf die Finanz- und Schuldenkrise gezeigt. Kleineren und mittelgroßen Staaten bietet sich dagegen eher dann Gestaltungsspielraum, wenn sie unterstützend oder vermittelnd agieren.¹⁸

Nicht unerheblich ist, dass sich in der EU – anders als etwa bei der Nato – bislang keine Hegemonie im Sinne der Vormachtstellung eines einzelnen Landes entwickelt hat, obwohl es zwischen den Mitgliedstaaten ein deutliches Gefälle hinsichtlich der materiellen Ressourcen gibt.¹⁹ Die auf Interessenausgleich und Konsens ausgerichteten EU-Entscheidungsverfahren spiegeln ein tiefes und gerade bei den Neumitgliedern historisch verwurzelt Misstrauen gegen hegemoniale Bestrebungen der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten wider. Besonders Absprachen der »Großen Drei« (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) wurden von den kleinen und mittelgroßen EU-Staaten immer wieder scharf kritisiert.²⁰ Gleichwohl ist es eine zentrale Voraussetzung für Beschlüsse im Rat, dass Gruppen jener Mitgliedstaaten, die Zugriff auf die nötigen materiellen Ressourcen haben, zu Kompromissen finden. Das gilt dann, wenn sich der Rat im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf gemeinsame Positionen zu einigen hat, aber ebenso für Großprojekte der europäischen Integration. In der Vergangenheit war es vor allem die deutsch-

¹⁵ Polen ausgenommen, wird der rotierende Ratsvorsitz in den nächsten Jahren an kleine bis mittelgroße EU-Staaten wie Dänemark, Zypern, Irland, Litauen und Griechenland übergehen.

¹⁶ Für eine Analyse politischer Führung bei Vertragsreformen der EU siehe Derek Beach/Colette Mazzucelli (Hg.), *Leadership in Big Bangs of European Integration*, Basingstoke u.a. 2006.

¹⁷ Sara Hagemann, »Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006«, in: Naurin/Wallace (Hg.), *Unveiling the Council of the European Union* [wie Fn. 14], S. 36–63.

¹⁸ Simone Bunse/Paul Maignette/Kalypso Nicolaidis, »Big versus Small: Shared Leadership in the EU and Power Politics in the Convention«, in: Beach/Mazzucelli (Hg.), *Leadership in Big Bangs of European Integration* [wie Fn. 16], S. 134–157.

¹⁹ Im Zuge der Eurokrise wurde kontrovers diskutiert, ob sich Deutschland zumindest in Wirtschaftsfragen zu einem Hegemon innerhalb der EU (und der Eurozone im Besonderen) entwickeln könnte. Siehe dazu stellvertretend Stefan Kornelius, »Hegemon wider Willen. Deutschland und die Eurokrise«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 27.11.2010; »Power Shift. France loses ground to Germany«, in: *The Economist*, 9.12.2010.

²⁰ Andreas Maurer, *Die Gravitationskraft der Staaten in der Europäischen Union. Chancen und Gefahren der EU-Gruppenbildung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2004 (SWP-Aktuell 10/2004).

französische Zusammenarbeit, die als Integrationsmotor und Katalysator für EU-weite Kompromisse die Entwicklung der Union mitgeprägt hat.²¹ Maßgeblich für Fortschritte bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik waren wiederum Übereinkünfte zwischen Frankreich und Großbritannien, weil die beiden Staaten in diesem Bereich über die entscheidenden materiellen Ressourcen verfügen. Zudem sind sie in der Lage, glaubwürdige Kompromisse im Antagonismus zwischen EU und Nato auszuhandeln.²²

Dass die nationalen Regierungen bei den Entscheidungsverfahren der Europäischen Union die tragende Rolle spielen, erlegt ihnen aber auch eine Führungsverantwortung auf, denn die EU ist nur dann handlungsfähig, wenn sich ihre Mitglieder konstruktiv verhalten. So verfügen selbst die kleinen Mitgliedstaaten im komplexen EU-System mit seinen zahlreichen Vetospielern über eine Reihe von Instrumenten, um Entscheidungen zu verhindern. Wenn die nationalen Regierungen auf europäischer Ebene also politisch mitgestalten wollen, so müssen insbesondere die großen Staaten mit eigenen Initiativen zur Kompromiss- und Beschlussfindung beitragen, ohne den Eindruck zu erzeugen, der EU damit die Entscheidungen diktieren zu wollen.

Selbstbewusstsein der supranationalen Institutionen

Umfassend gestärkt geht das Europäische Parlament aus den Lissabonner Reformen hervor. Das Mitentscheidungsverfahren wurde zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgewertet und auf 84 Politikbereiche ausgeweitet.²³ Beim Großteil der EU-Gesetzgebung ist das Parlament dadurch zum gleichberechtigten Entscheidungsträger neben dem Rat geworden. Darüber hinaus gibt ihm der Vertrag eine vollständige Kontrolle über alle Bereiche des EU-Haushalts.²⁴ Im

21 Joachim Schild, »Mission Impossible? The Potential for France-German Leadership in the Enlarged EU«, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2010) 5, S. 1367–1390.

22 Ronja Kempin, *Französisch-britische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik. Möglichkeiten und Grenzen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2005 (SWP-Studie 7/2005).

23 Andreas Maurer, »Das Europäische Parlament«, in: Julia Lieb/Nicolai von Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon und seine Umsetzung*, SWP-Arbeitspapier, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf> (Zugriff am 29.3.2011), S. 20–25.

24 Bislang wurde im EU-Haushalt zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben unterschieden, wobei

ersten Jahr unter Lissabonner Spielregeln waren die Abgeordneten auch durchaus bereit, ihre gestärkten Rechte konfrontativ zu nutzen, um sich den Mitgliedstaaten im Rat gegenüber zu behaupten. Öffentlichkeitswirksam lehnten sie etwa im Februar 2010 das SWIFT-Abkommen ab, den mit der US-Regierung ausgehandelten Kompromiss zum Austausch von Bankdaten. Sie machten dabei geltend, nicht ausreichend eingebunden worden zu sein. Im ersten Halbjahr 2010 schlossen Parlament und Kommission eine neue Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit beider Organe. Darin setzten die Abgeordneten durch, dass ihre Kontrollrechte gegenüber der Kommission gestärkt werden und das Parlament in allen legislativen sowie budgetären Angelegenheiten grundsätzlich gleich zu behandeln ist wie der Rat.²⁵

Zwar sind einzelne Politikbereiche weiterhin der Mitbestimmung des Parlaments entzogen, etwa die Außen- und Sicherheitspolitik oder die Steuerharmonisierung. Gleichwohl treten die Abgeordneten verstärkt mit dem Anspruch auf, als einziges durch direkte Wahl legitimiertes Organ der EU deren »demokratischer Schrittmacher« zu werden. Nach diesem Selbstverständnis wollen prominente Abgeordnete das Parlament zu einem Akteur aufbauen, der sich nicht nur reaktiv in die Gesetzgebung einbringt, sondern auch eigeninitiativ richtungweisende Impulse zur europapolitischen Debatte gibt. So haben die Parlamentarier in der Rahmenvereinbarung beispielsweise durchgesetzt, dass ihr Recht, die Kommission zu einem Gesetzentwurf aufzufordern (Art. 225 AEUV), verbindlicher wird. Die Kommission muss einem solchen Ansinnen nun innerhalb eines Jahres nachkommen oder das Vorhaben in ihre nächste Jahresplanung aufnehmen. Andernfalls hat sie dem Parlament ausführlich Rechenschaft abzulegen.²⁶ Auch wenn es darum geht, langfristige Prioritäten im

das Parlament bei nicht obligatorischen Ausgaben das letzte Wort hatte und der Rat bei obligatorischen. Als obligatorisch wurden jene Ausgaben in der finanziellen Vorausschau deklariert, die sich zwingend aus dem Vertrag oder anderen Rechtsakten der EU ergeben, also etwa die Gemeinsame Agrarpolitik. Durch die Aufhebung dieser Trennung wird das Europäische Parlament in Haushaltsverhandlungen und in den betroffenen Politikbereichen enorm gestärkt.

25 Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza, *Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Aktuell 57/2010).

26 Europäisches Parlament/Europäische Kommission, »Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, L 304, 20.11.2010, S. 47–62.

Rahmen der mehrjährigen finanziellen Vorausschau festzulegen, will das Parlament seine neuen Rechte nutzen, um den Richtungsentscheidungen der EU und größeren Reformen – etwa in der Agrarpolitik – seinen Stempel aufzudrücken. Wie ernst es ihm mit diesen Ansprüchen ist, hat das Parlament noch einmal im November 2010 unterstrichen, als es den EU-Haushalt für 2011 zunächst ablehnte. Erst nach umfangreichen Änderungen billigte das EP den Etat schließlich im Dezember 2010.²⁷

Traditionell hingegen wurde im europäischen Politikformulierungsprozess die Rolle eines »Integrationsmotors« der Europäischen Kommission zugeschrieben. Zurückzuführen ist dies vor allem auf ihr Wirken in den 1980er und 1990er Jahren, als die Kommission unter dem damaligen Präsidenten Jacques Delors maßgeblich den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion vorantrieb. Seit dieser Blütezeit ist die Stellung der Kommission als Schrittmacher der Integration allerdings zunehmend unter Druck geraten – weil ihre Akzeptanz bei den Mitgliedstaaten sank, nachfolgende Präsidenten im Vergleich zu Delors politisch schwächer waren und der Europäische Rat zugleich an Gewicht gewann.²⁸ Die Lissabonner Vertragsreformen werden diese Tendenz noch verschärfen. Zwar behält die Kommission ihr Initiativmonopol in der Gesetzgebung. Gleichzeitig aber wurde, wie dargestellt, die Position des Europäischen Rates als Impulsgeber und politisches Leitungsorgan gestärkt. Bei legislativen Fragen wiederum vollziehen sich die entscheidenden Verhandlungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zwischen Rat und Parlament. Für die Kommission dürfte es daher schwer werden, ihre einstige Rolle als *policy entrepreneur* wiederzuerlangen.

Machtkonflikte durch Umsetzungsdruck

Obwohl die Lissabonner Reformen darauf zielten, die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken, haben sie es in der Gesamtschau keineswegs einfacher gemacht, politische Führung auszuüben. Langfristig werden die institutionellen Führungsressourcen und -aufgaben

einer Reihe von Akteuren zugewiesen, deren Kompetenzen vertraglich teilweise nur ungenau abgegrenzt sind. Wenn es darum geht, die konkrete Gesetzgebung auszuformulieren, liegt das Initiativrecht formal weiterhin bei der Kommission. Allerdings sollen die politischen Impulse und damit die langfristige legislative Planung vom Europäischen Rat ausgehen. Dort ist der Kommissionspräsident zwar vertreten, doch die Leitungs- und Führungsfunktion soll der neue ständige Präsident übernehmen. Hinzu kommt das Selbstverständnis des Europäischen Parlaments als gleichberechtigter Gesetzgeber, der auch auf die Initiativfunktionen der Kommission Einfluss nimmt. Innerhalb des Ratssystems ist an die Stelle der halbjährlich wechselnden Präsidentschaft zwar ein ständiger Vorsitz im Europäischen Rat, im Rat für Außenbeziehungen und in der Eurogruppe getreten. Die Präsidenten von Europäischem Rat und Eurogruppe sowie die Hohe Vertreterin stehen aber in keiner eindeutigen hierarchischen Beziehung zueinander, wobei gerade die Arbeitsteilung in der Außen- und Sicherheitspolitik rechtlich nur bedingt festgelegt ist. Gleichzeitig besteht die rotierende Präsidentschaft im übrigen Ratssystem fort, so dass es mit dem Präsidenten des Europäischen Rates erhöhten Koordinierungsbedarf gibt.

Dagegen werden die Mitgliedstaaten im Verhältnis zur europäischen Ebene zumindest rechtlich geschwächt. Die rotierende Ratspräsidentschaft verliert an Bedeutung, wichtige Politikbereiche wie die Innen- und Justizpolitik werden in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren überführt, während die Außen- und Sicherheitspolitik bei der Hohen Vertreterin und ihrem Auswärtigen Dienst gebündelt wird. In eine entgegengesetzte Richtung deutet jedoch die politische Entwicklung, wie sie parallel zu Aushandlung und Ratifikation des Lissabonner Vertrags zu beobachten war. In den EU-Staaten wenden sich Regierungen und Bevölkerung verstärkt dagegen, weitere Kompetenzen nach Brüssel zu übertragen. Zugleich steigt die Präferenz für intergouvernementale Problemlösungsstrategien, bei denen die Impulse von den nationalen Regierungen im Rat ausgehen.

Auch kurzfristig birgt der Lissabonner Vertrag erhebliches Konfliktpotential. Vielfach haben die Mitgliedstaaten in Bereichen, in denen sie sich nur teilweise einigen konnten, die Bestimmungen bewusst vage gelassen oder explizit auf nachfolgende Umsetzungsbeschlüsse verwiesen. Die Liste der dafür erforderlichen Entscheidungen ist lang; in einigen Fällen sind sie schon erfolgt, zu einem Teil stehen sie aber

²⁷ Peter Becker, *Kräfte messen zwischen EP und Rat um den EU-Haushalt 2011. Vorspiel zu schwierigen Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2014–2020*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2010 (SWP-Aktuell 83/2010).

²⁸ Geoffrey Edwards, »The European Commission in Perspective«, in: David Spence (Hg.), *The European Commission*, London 2006, S. 1–24.

noch aus. Dies hat den Lissabonner Start deutlich erschwert und befeuert weiterhin inter-institutionelle und politische Streitigkeiten. Am deutlichsten ausgeprägt ist das Problem in der Außen- und Sicherheitspolitik. Hier wurde eines der zentralen Reformprojekte – der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes – im Vertrag lediglich als Grundidee skizziert. In welchem Verhältnis wiederum die Kommission zum Europäischen Parlament steht und wie dieses in Einzelfragen (etwa bei Aushandlung internationaler Abkommen) einzubinden ist, musste über das erwähnte Rahmenabkommen geklärt werden. Insgesamt gibt es damit im neuen Institutionen-Vieleck einen deutlich höheren Bedarf an politischer Führung.

Früher Stresstest für die Lissabonner Strukturen

Die wirtschaftlichen Entwicklungen auf globaler wie auf europäischer Ebene ließen den EU-Akteuren wenig Eingewöhnungszeit und unterwarfen die Lissabonner Strukturen schon früh einem Stresstest. Als Herman Van Rompuy und Catherine Ashton im Dezember 2009 ihre neuen Büros bezogen, rollte die »dritte Welle« der Wirtschafts- und Finanzkrise gerade an. Aufgrund der Subprime-Hypothekenkrise in den USA war 2007/2008 zunächst die globale Finanzindustrie und anschließend auch die Realwirtschaft unter massiven Druck geraten. Von staatlicher Seite reagierte man darauf mit verschiedenen Bankenrettungs- und Konjunkturpaketen. Diese wiederum rückten zunehmend die rapide steigenden Staatsdefizite einzelner Länder in den Vordergrund. 2009 konnten nur fünf der 27 EU-Staaten ein Haushaltsdefizit vorweisen, das unter der – im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegten – Obergrenze von 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lag. Zugleich machten mit Irland, Griechenland, Großbritannien und Spanien vier Länder neue Schulden im Umfang von mehr als 10 Prozent ihres jeweiligen BIP.²⁹

Kritisch war die Situation bekanntermaßen vor allem im Fall Griechenlands. Dessen neue Regierung musste im November 2009 einräumen, dass die griechischen Staatsschulden zuvor systematisch kaschiert worden waren und drastisch höher lagen als bis dato angegeben. Anfang Dezember – also wenige Tage nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags – wurde auf einem Treffen der EU-Finanzminister erstmals darüber diskutiert, wie angesichts von Griechenlands rapide wachsenden Refinanzierungs-Problemen auf dem Kapitalmarkt mit der drohenden Staatspleite eines Euro-Mitglieds umzugehen sei.³⁰

Eine besondere Verantwortung kam damit auf Van Rompuy zu, den neuen Präsidenten des Europäischen Rates. Letzterer hatte sich als Forum der Staats- und Regierungschefs in der jüngeren Vergangenheit zum

zentralen Gremium entwickelt, das europapolitische Großkonflikte auf intergouvernementaler Ebene lösen sollte.³¹ Nachdem etwa der Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers im September 2008 die »zweite Welle« der Finanzkrise ausgelöst hatte, konzentrierte sich die europäische Reaktion ebenfalls – also schon vor dem Lissabonner Vertrag – auf den Europäischen Rat.³² Zu einem ersten (noch informellen) Treffen des Gremiums unter Leitung Van Rompuy kam es im Februar 2010. Die Zusammenkunft bildete gleichsam den Auftakt für eine Serie von Krisengipfeln zur Eindämmung der Eurokrise.

Das Jahr 2010 stellte in dreifacher Hinsicht eine Herausforderung für die Führungsstrukturen der EU dar, selbst wenn man die Veränderungen der institutionellen Grundlagen und die damit verbundene Umbruchphase außer Acht lässt. *Erstens* stand das Handeln der EU in der Eurokrise unter genauer Beobachtung. Marktteilnehmer prüften jedes Kommuniqué von EU-Akteuren oder gewichtigen einzelstaatlichen Entscheidungsträgern wie der deutschen Kanzlerin oder dem französischen Präsidenten auf ihre Glaubwürdigkeit – angefangen bei der Absichtserklärung von Februar 2010, wonach die Euro-Mitgliedstaaten »im Bedarfsfall entschlossen und koordiniert handeln [werden], um die Finanzmarktstabilität im gesamten Euro-Währungsgebiet zu garantieren«.³³ Jeder Zweifel an den intra-europäischen Unterstützungszusagen wirkte gleichsam wie eine selbsterfüllende Prophezeiung – mit den Zweifeln stiegen die Kosten für Neukredite, wodurch die Refinanzierungslücke weiter anwuchs. Solches Misstrauen führte nicht nur zu Kursverlusten des Euro gegenüber anderen Währungen. Es ließ vor allem auch die Renditen für Staats-

²⁹ Eurostat, *Defizit/Überschüsse der EU-Staaten in Prozent des BIP*, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>> (Zugriff am 2.12.2010).

³⁰ Ruth Berschens, »EU-Finanzministerrat: Griechenland beunruhigt uns sehr«, in: *Handelsblatt*, 9.12.2009, <www.handelsblatt.com/politik/international/eu-finanzministerrat-griechenland-beunruhigt-uns-sehr;2496539> (Zugriff am 2.12.2010).

³¹ Philippe de Schoutheete/Helen Wallace, *The European Council, Notre Europe*, September 2002 (Research and European Issues Nr. 19), <www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud19-en.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

³² Schild/Koopmann, »Der ›Sarkozy-Moment« [wie Fn. 7], S. 273.

³³ *Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union*, Brüssel, 11.2.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/115271.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

anleihen der Krisenstaaten sprunghaft steigen, was deren Refinanzierungsprobleme noch verschärfte.³⁴

Zweitens wurde die (finanzielle) Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten und deren Bevölkerungen durch die kurzfristigen Problemlösungsstrategien existentiell auf die Probe gestellt. Mit insgesamt 110 Milliarden Euro an Hilfen für Griechenland und einem 750-Milliarden-Euro-Rettungsschirm erreichten die Überbrückungskredite und Garantien beispiellose Höhen. Um diese Beträge zu mobilisieren, war auf europäischer und nationaler Ebene ein erheblicher politischer Wille notwendig. Drittens stand nach dem Kraftakt des Lissabonner Vertrags erneut die Reform der inneren EU-Strukturen auf der Tagesordnung, einschließlich eines ersten Verfahrens zur Änderung des Lissabonner Vertrags mit dem Ziel, einen dauerhaften Stabilitätsmechanismus für die Eurozone einzurichten (siehe unten S. 22f).

Der Präsident des Europäischen Rates als Organisator in der Krise

Das akute Krisenmanagement der EU zur Bewältigung der Finanzierungsprobleme einzelner Euro-Mitgliedstaaten gab Van Rompuy die Chance, sich als neuer Präsident des Europäischen Rates frühzeitig zu profilieren. Dabei zeigte sich von Beginn an deutlich, dass die Stärken des Amtes in seinen Organisations- und Vermittlungsfunktionen liegen, der Raum zur Durchsetzung eigener politischer Ziele im Sinne einer Orientierungsfunktion aber sehr begrenzt ist.

Schon an seinem ersten regulären Arbeitstag, dem 4. Januar 2010, berief der Präsident ein informelles Treffen des Europäischen Rates für den 11. Februar ein. Vorgesehen waren drei Themen: die Grundlagen für die zukünftige europäische Wachstumsstrategie, die Nachbearbeitung des aus EU-Sicht kaum befriedigend verlaufenen Klimagipfels von Kopenhagen und – später hinzugefügt – die Möglichkeiten zur Verbesserung von Europas humanitärer Hilfe nach dem Erdbeben in Haiti.³⁵ Anschließend begab sich Van Rompuy auf eine Tour durch die europäischen Haupt-

städte. Vor allem für die ersten beiden Punkte der Tagesordnung hatte er Ideenpapiere in der Tasche, um diese Themen vorab mit den Staats- und Regierungschefs zu besprechen. Die üblichen EU-Vorbereitungsgremien wie den Ausschuss der Ständigen Vertreter und den Rat für Allgemeine Angelegenheiten übergab er gänzlich – mit Verweis auf die Informalität des Treffens. Vor der ersten Zusammenkunft des Europäischen Rates unter seiner Leitung versuchte er damit gezielt, die Kontrolle über die Agenda der regulären EU-Maschinerie zu entziehen und stattdessen allein auszuüben.

Inhaltlich wurden die Pläne für das Treffen zunehmend überlagert von der prekären Situation der griechischen Staatsfinanzen und den Kontroversen über mögliche Hilfsaktionen der Union. Anfang Januar 2010 legte ein von der Kommission verabschiedeter Bericht offen, welches Ausmaß die griechischen Schuldenkrise hatte. Die öffentliche Debatte spitzte sich nun rasch auf die Frage zu, ob die EU bzw. die Eurostaaten Griechenland im Notfall finanzielle Beihilfen zur Verfügung stellen sollten – trotz der »No-bailout-Klausel« (Art. 125 AEUV), die es untersagt, Verbindlichkeiten anderer EU-Mitgliedstaaten zu übernehmen. Ebenfalls diskutiert wurde, ob Griechenland für seine Refinanzierung auf den Internationalen Währungsfonds (IWF) zurückgreifen sollte oder ob die Eurostaaten die Haushaltsprobleme des Landes ohne IWF-Hilfen lösen würden, anders als etwa bei osteuropäischen Nicht-Eurostaaten.³⁶ Unterdessen stiegen die Risikoprämien für griechische Staatsanleihen im Vergleich zu als sicher eingestuften deutschen Papieren auf neue Höchststände. Getrieben von den Erwartungen der Öffentlichkeit und der Märkte, reduzierte Van Rompuy die Agenda für das Treffen am Ende auf die Wachstumsstrategie und den Umgang mit Griechenland. Die Themen Klimapolitik und humanitäre Hilfe verschob er auf den nächsten formellen Europäischen Rat im März 2010.³⁷

Auf dem Gipfel am 11. Februar, der von den Medien zu »Europas Reifeprüfung«³⁸ und einem »crisis end-

³⁴ Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, *Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone. Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht für Staaten und Eurobonds*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2010 (SWP-Studie 19/2010).

³⁵ Invitation letter by Herman Van Rompuy, President of the European Council, for the Informal meeting of Heads of State or Government, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/112819.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

³⁶ So erhielt etwa Ungarn ab 2008 gemeinsame Hilfen von IWF und EU-Kommission.

³⁷ Peter Winkler, »Der neue EU-Präsident setzt Akzente. Erstes Treffen der Staats- und Regierungschefs unter der Leitung des Belgiers Van Rompuy«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 12.2.2010.

³⁸ »Griechenland: Europas Reifeprüfung«, in: *Financial Times Deutschland*, 9.2.2010, <www.ftd.de/politik/europa/griechenland-europas-reifepruefung/50072012.html> (Zugriff am 2.12.2010).

game«³⁹ hochstilisiert wurde, erzielten die Staats- und Regierungschefs schließlich eine vorläufige Einigung. In einer kurzen Stellungnahme zu Griechenland erklärten sie, die von Athen angekündigten Sparmaßnahmen voll zu unterstützen. Die Kommission solle diese Schritte zusammen mit der Europäischen Zentralbank (EZB) kontrollieren und »unter Rückgriff auf die Sachkenntnis des IWF« weitere Vorschläge zur Haushaltskonsolidierung unterbreiten. Im Bedarfsfall aber seien die Euro-Mitgliedstaaten bereit, entschlossen und koordiniert zu handeln, um die Finanzmarktstabilität im gesamten Währungsgebiet aufrechtzuerhalten.⁴⁰ Zwar wurde diese Bereitschaft an den Vorbehalt geknüpft, dass Griechenland keine finanzielle Unterstützung beantragt habe. Doch mit der Erklärung stellte man erstmals Nothilfen als letztes Mittel in Aussicht.

Bei der Analyse der Entscheidungsprozesse für die erste europäische Reaktion auf Griechenlands Schuldenkrise sind unter dem Aspekt politischer Führung zwei Punkte von besonderem Interesse. *Erstens* übernahm Ratspräsident Van Rompuy eine zentrale Vermittlungsfunktion. Die verabschiedete Stellungnahme beruhte Presseberichten zufolge nicht nur auf Vorarbeiten im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN), sondern vor allem auf einem Entwurf, den Van Rompuy und sein Kabinett auf Basis der vorangegangenen Beratungen in den Hauptstädten konzipiert hatten. Vor der eigentlichen Sitzung des Europäischen Rates besprach er diesen Entwurf in kleineren Runden zunächst mit mehreren EU-Akteuren⁴¹ sowie anschließend mit Kanzlerin Merkel, dem französischen Präsidenten Sarkozy und dem griechischen Premier Papandreou.⁴² Für den so vereinbarten Text bekam er anschließend die Zustimmung aller Staats- und Regierungschefs.

Zweitens war Van Rompuy aber klar darauf angewiesen, von den nationalen Regierungen unterstützt zu werden, die für eine etwaige Rettung Griechenlands die umfangreichsten materiellen Ressourcen bereitstellen könnten. Zwischen den beiden mit dem größ-

ten Anteil – der Bundesrepublik und Frankreich – nahm er die Rolle des neutralen Vermittlers ein. Wenig überraschend, spiegelte sich das auch in der öffentlichen Wahrnehmung wider: Obwohl die EU-Stellungnahme von Van Rompuy verlesen wurde, konzentrierte sich das mediale Interesse auf die wenig später stattfindende gemeinsame Pressekonferenz von Merkel und Sarkozy.

Die Entscheidungsmacht der großen Mitgliedstaaten

Hatte Van Rompuy damit einen Auftakt absolviert, der allgemein als gelungen galt, so folgte im weiteren Verlauf der Schuldenkrise in mehrfacher Hinsicht eine Ernüchterung. Vor allem wurde deutlich, dass der Spielraum für politische Führung durch den Präsidenten des Europäischen Rates in allen drei Funktionen begrenzt ist – bei der Vorgabe politischer Inhalte im Sinne der Orientierungsfunktion ebenso wie bei Vermittlung und Organisation in den Verhandlungen. Die Bewegungsfreiheit des Ratspräsidenten nimmt umso drastischer ab, je weiter die Kosten politischer Beschlüsse steigen und je mehr damit die Entscheidungsmacht der (großen) Mitgliedstaaten wächst. Aber auch die anderen EU-Organe spielten angesichts der Dynamik der außerordentlichen Krise im konkreten Fall nur eine untergeordnete Rolle in den Verhandlungen.

Zunächst zeigten die Reaktionen der Finanzmärkte schnell, dass die vagen Hilfsversprechen vom 11. Februar das Vertrauen in griechische Staatsanleihen nicht wiederherstellen konnten. Auf Nachfrage bestätigten Van Rompuy, Eurogruppen-Präsident Juncker und der griechische Premier Papandreou sogar, dass es keine detaillierten Diskussionen zum Mechanismus hinter dem Hilfsversprechen gegeben habe und man davon ausgehe, die politischen Zusagen würden ausreichen.⁴³ Daraus resultierte ein fortgesetzter Vertrauensverlust gegenüber den griechischen Staatsfinanzen und der europäischen Handlungsfähigkeit in der Krise. Der Verfall griechischer Staatsanleihen hielt daher über März und April nahezu unvermindert an. Am 23. April stellte die griechische Regierung offiziell Antrag auf finanzielle Hilfen bei der EU und dem IWF. Nach wiederholter Herabstufung von Griechenlands Staatsanleihen war ausgeschlossen,

⁴³ »EU Leaders Stand by Greece and Pledge to Act when Necessary«, in: *Agence Europe*, 12.2.2010.

³⁹ Wolfgang Münchau, »Europe needs to show it has a crisis endgame«, in: *Financial Times*, 7.2.2010.

⁴⁰ Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union [wie Fn. 33].

⁴¹ Dies waren Kommissionspräsident Barroso, EZB-Präsident Trichet und der Präsident der Eurogruppe, Juncker.

⁴² »Van Rompuy Uses Greek Crisis to Assert Leadership«, in: *EurActiv*, 3.3.2010, <www.euractiv.com/en/future-eu/van-rompuy-uses-greek-crisis-assert-his-leadership-analysis-301196> (Zugriff am 2.12.2010).

dass sich das Land zu tragbaren Zinsen würde refinanzieren können. Doch befürchtet wurde ein noch größeres Horrorszenario. Denn mehr und mehr waren auch die Risikoprämien für Staatsanleihen anderer hochverschuldeter Eurostaaten – insbesondere von Portugal, Spanien und Irland – massiv angestiegen. Aus der Finanzierungskrise eines peripheren, kleinen Euro-Mitgliedstaates war eine Bedrohung nicht nur für die wirtschaftliche Stabilität der EU, sondern auch für ihren politischen Zusammenhalt geworden.

Im April und Mai 2010 fielen nun mehrere wegweisende Entscheidungen. Für Griechenland wurde ein 110-Milliarden-Euro-Rettungspaket geschnürt, für sämtliche Euro-Mitgliedstaaten entstand ein 750 Milliarden Euro schwerer Rettungsschirm, zudem legte man die Grundlagen für eine künftige Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (vgl. die zeitliche Übersicht im Anhang, S. 38). Analysiert man, wie diese Beschlüsse zustande kamen, so sind drei Aspekte besonders hervorzuheben.

Erstens ging die Initiative für Reaktionen der EU mit steigender Krisendramatik zunehmend an die Staats- und Regierungschefs über, allen voran die deutsche Kanzlerin und den französischen Präsidenten. Weitere Akteure, die sich mehrfach mit eigenen Vorstößen oder als Vermittler einschalteten, waren Eurogruppen-Präsident Juncker, Wirtschaftskommissar Rehn sowie EZB-Präsident Trichet. Der Präsident des Europäischen Rates wurde, was politische Führung angeht, dagegen fast vollständig verdrängt. Zum einen entglitt Van Rompuy die Kontrolle über die Agenda des Europäischen Rates und damit die Organisation der Entscheidungsprozesse. Wie zunächst auch im Fall des informellen Treffens am 11. Februar 2010, richtete er den ersten formellen Gipfel am 25./26. März auf zwei Themen aus: die EU-Wachstumsstrategie und die internationalen Klimaverhandlungen. Während die Mitgliedstaaten mit Hochdruck an Lösungsstrategien für Griechenland arbeiteten, fehlte dieses Thema sowohl auf der offiziellen Agenda als auch auf seinem Einladungsschreiben vollständig.⁴⁴ Die beiden Sondertreffen am 25. März und 7. Mai wiederum, auf denen die Staats- und Regierungschefs der Euro-Mitgliedstaaten die Modalitäten für die Griechenland-Hilfe und die Grundlagen für den Euro-Rettungsschirm

bestimmten, gingen trotz formeller Leitung durch Van Rompuy nicht auf seine Initiative zurück.

Zweitens konnte der Präsident des Europäischen Rates bei den immer dichter werdenden Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungszentralen (samt Finanzministerien) auch seine Vermittlungs- und Organisationsrolle nur begrenzt ausspielen. Obwohl man sich bei der grundsätzlichen Entscheidung vom Februar noch auf die Sprachregelung zurückgezogen hatte, Griechenland habe keine Unterstützung beantragt, ging es seit damals im Detail nicht mehr um das *Ob*, sondern nur noch um das *Wie* und *Wann* finanzieller Hilfe. Zu klären war dabei, inwieweit der IWF in Kontrolle und Finanzierung des Hilfsprogramms eingebunden sein sollte. Anders als am 11. Februar wurde die Einigung weniger durch Van Rompuy vorbereitet; zurückzuführen war sie vielmehr auf intensive Vorverhandlungen im Rat der Finanz- und Wirtschaftsminister sowie auf einen deutsch-französischen Kompromiss, von dem anschließend auch die anderen Euro-Mitgliedstaaten überzeugt werden konnten. Da eine Hilfe für Griechenland nur dann als glaubwürdig erschien, wenn sich auch Deutschland engagierte, konnte die Bundesregierung hier ihre Bedingungen durchsetzen. Demnach sollte der Hilfsmechanismus auf einer substantiellen Beteiligung des IWF aufbauen, der größere Anteil der Unterstützung aber aus bilateralen europäischen Krediten mit Zinsen gemäß Marktniveau bestehen. Diese Hilfen sollten nur als *Ultima Ratio* dienen und nicht automatisch gewährt werden, sondern erst nach Prüfung durch Kommission und EZB sowie nach Zustimmung der Eurostaaten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs.⁴⁵ Angesichts eines stetig steigenden Marktdrucks wurde jener Notstand, der eine Refinanzierung Griechenlands unmöglich gemacht hätte, aber schon Ende April erreicht. Entsprechend brachte man nun das erste Rettungspaket auf den Weg.

Drittens hatte Van Rompuy nur relativ geringen Einfluss, als es darum ging, die zentralen Beschlüsse des Euro-Krisenmanagements inhaltlich auszugestalten. Dies gilt insbesondere für die Schaffung des 750-Milliarden-Euro-Rettungsschirms. Ursprünglich war das Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 7. Mai angesetzt worden, um die Griechenland-Hilfen zu beschließen. Doch die Zusammenkunft

⁴⁴ Invitation letter by President Herman Van Rompuy to the European Council, 23.3.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/113507.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

⁴⁵ Statement of the Heads of State or Government of the Euro Area, Brüssel, 7.5.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/114296.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

entwickelte sich zur entscheidenden Sitzung im Rahmen der Debatte, wie sich das Vertrauen in den Währungsraum wieder herstellen ließe. In den Verhandlungen konnten sich jene nationalen Regierungen durchsetzen, welche die EZB-Unabhängigkeit verteidigten und einen umfangreichen Rettungsschirm aus drei Quellen zusammensetzen wollten – dem bestehenden Fonds für Nothilfen der Kommission nach Artikel 122 (2) AEUV mit einem Volumen von bis zu 60 Milliarden Euro, einer neu zu gründenden intergouvernementalen Zweckgesellschaft der Eurostaaten (der sogenannten Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität, EFSF) mit 440 Milliarden Euro sowie Garantien des IWF über 250 Milliarden Euro.⁴⁶ Die Details wurden anschließend auf Basis eines Vorschlags der Kommission von den EU-Finanzministern vereinbart. Dies geschah auf einer Sondersitzung, die von der spanischen Ratspräsidentschaft für den nachfolgenden Sonntag, den 9. Mai, angesetzt worden war. Dabei beschloss die Minister auch, den Rettungsfonds nicht primär von der Kommission verwalten zu lassen – wie diese vorgeschlagen hatte –, sondern von der intergouvernementalen EFSF.

Die Orientierung für die Beschlüsse gaben damit klar die nationalen Staats- und Regierungschefs vor, und auch als Vermittler war der Präsident des Europäischen Rates nur sehr begrenzt an den entscheidenden Vorverhandlungen zu den Rettungspaketen beteiligt. Damit machte die Krise deutlich, dass der Präsident nur dann inhaltlichen Einfluss nehmen und politische Führung ausüben kann, wenn dies von den Staats- und Regierungschefs akzeptiert und geduldet wird. Einigen sich die nationalen Regierungen dagegen ohne seine Vermittlung – wie es auf den Gipfeln von März und Mai geschah –, so droht er schnell auf die Rolle eines Sitzungsleiters ohne politischen Einfluss reduziert zu werden.

Agendasetzung für langfristige politische Strategien

2010 wurde die politische Führung in der EU auch auf anderen Feldern erprobt: bei der Festlegung langfristiger Strategien und bei europapolitischen Struktur-reformen. Dabei gab es einen engen Zusammenhang

mit den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise. So stand im ersten Halbjahr die Aufgabe an, die wirtschaftspolitische Strategie der EU zu erneuern. Diese hatte eine besondere Bedeutung erlangt, weil die meisten Mitgliedstaaten im Zuge der ökonomischen Turbulenzen von einer tiefen Rezession erfasst wurden. Mit der Eurokrise kam zudem deutlich früher als erwartet eine weitere Frage wieder auf den Tisch – die nach einer neuen grundlegenden Reform im Bereich der wirtschafts- und währungspolitischen Strukturen von EU bzw. Eurozone, einschließlich weiterer Vertragsänderungen. Dem Präsidenten des Europäischen Rates bot sich dabei die Gelegenheit, zumindest begrenzt eine inhaltliche Orientierungsfunktion auszuüben, sofern er sich eng mit anderen EU-Akteuren koordinieren würde und seine Vorschläge mit den Interessen der Mitgliedstaaten kompatibel wären.

Schon vor dem Lissabonner Vertrag hatten die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zunehmend die Rolle des Impulsgebers und Prioritätensetzers für die EU übernommen, da sie deren langfristige Strategien festlegten. So wurde die Kommission in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates regelmäßig »aufgefordert« oder »ersucht«, bestimmte Vorschläge zu unterbreiten, während man dem Ministerrat detaillierte Vorgaben für politische Prioritäten und Beschlüsse machte. Formell liegt das Initiativmonopol aber bei der Kommission, die bislang auch für den Europäischen Rat die Entwürfe zu langfristigen Strategien vorbereitet hat. Damit stellt sich die Frage nach einem möglichen Machtkonflikt zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und jenem der Kommission sowie nach der Einbindung des Europäischen Parlaments.

Am Entscheidungsprozess zur Strategie »EU 2020« zeigte sich, wie notwendig es für den Präsidenten ist, sich mit der Kommission abzustimmen, wenn er die Arbeit des Europäischen Rates vorbereitet, und wie abhängig er von den Mitgliedstaaten ist, will er politische Leitlinien durchsetzen. Bei »EU 2020« handelt es sich um die Nachfolgerin der kontroversen Lissabon-Strategie, mit der die Europäische Union zum »wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« werden sollte. Der Impetus, die bisherige EU-Wachstumsstrategie – die nach zehn Jahren auslief – im ersten Halbjahr 2010 zu überarbeiten, kam aus zwei Richtungen. Zum einen hatte die Kommission schon im November 2009 eine »Konsultation über die

⁴⁶ Für eine ausführliche, interviewbasierte Darstellung der Verhandlungen am 7./9. Mai 2010 siehe Peter Ludlow, »The European Council and the Euro Crisis«, in: *EuroComment*, Vol. 7.7, 2010.

zukünftige EU-Strategie bis 2020« gestartet.⁴⁷ Sie regte dabei an, der Europäische Rat solle im März 2010 eine neue Strategie verabschieden, und bat andere EU-Akteure sowie soziale Partner um Stellungnahmen und Vorschläge. Die Empfehlungen der Kommission zielten darauf, die Lissabon-Strategie fortzuführen, also weiter an einer wettbewerbsfähigen, wissensbasierten und ökologischen Wirtschaft zu arbeiten. Zum anderen erklärte Van Rompuy nach Amtsantritt die Wiederbelebung der wirtschaftspolitischen Strategie zu einem seiner vordringlichen Ziele. Auf seiner Tour durch die Hauptstädte vor dem informellen Gipfel am 11. Februar 2010 unterbreitete er den nationalen Regierungen ein Ideenpapier, das sieben Punkte zu einer Europäischen Strategie für Wachstum und Arbeitsplätze enthielt. Mit dem Fokus auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung wählte er einen dezidiert anderen Schwerpunkt als die Kommission.

Nach diesen Initiativen entfaltete sich auf EU-Ebene – parallel zur Bewältigung der Eurokrise – ein Entscheidungsprozess über den künftigen wirtschaftlichen Kurs der Union. Am Ende einigte sich der Europäische Rat im Juni auf die neue Wachstumsstrategie EU 2020. Mit Unterstützung der Staats- und Regierungschefs konnte sich der Präsident des Europäischen Rates mit seinen Vorschlägen hier weitgehend durchsetzen.

Zwar bestand nach den Erfahrungen mit der Lissabon-Strategie schon früh ein Konsens zwischen Kommission, Van Rompuy und den Mitgliedstaaten, dass die Zahl der Ziele nunmehr auf maximal fünf reduziert werden sollte. Inhaltlich jedoch waren diese Vorgaben umstritten. Die Kommission richtete den Blick auf »Wertschöpfung durch wissensbasiertes Wachstum«, ökologisches Wirtschaften und die »Befähigung zur aktiven Teilnahme an integrierten Gesellschaften«. Van Rompuys Vorschläge dagegen zielten primär auf Wachstum und Beschäftigung. Damit deutete sich eine Wiederholung des Konflikts zwischen enger ökonomischer und breiter ökologisch-sozialer Perspektive an, der bereits 2005 entstanden war, als die Lissabon-Strategie überprüft und aktualisiert wurde.⁴⁸ Unter dem Eindruck der Wirtschaftskrise fand Van Rompuy auf dem informellen Europäi-

schen Rat von Februar die volle Unterstützung der Staats- und Regierungschefs, und die Kommission musste auf seine Linie einschwenken. So konzentrierte sich im weiteren Verlauf auch ihr Vorschlag auf die Ziele Beschäftigung, Forschung & Entwicklung, Klimaschutz, Bildung und Armutsbekämpfung.⁴⁹

In der weiteren Diskussion übernahm der Präsident die Organisation und Vermittlung der Entscheidungsprozesse, wobei er mit der Kommission und der rotierenden Ratspräsidentschaft kooperierte. So legte er fest, dass beim Treffen des Europäischen Rates Ende März 2010 die Wachstumsstrategie – in der Tradition der ökonomisch dominierten Frühjahrsgipfel – den Schwerpunkt bilden würde. Überlagert von der Griechenland-Problematik, wurde die Strategie auf dem Gipfel dann aber nur als »Pflichtübung« thematisiert. Zuvor hatten mehrere Ratsformationen, die vom rotierenden Vorsitz geleitet wurden, bereits entsprechende Vorarbeiten geleistet. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich nun ohne große Debatte auf die Details der ersten drei Ziele, während es gegen die anderen beiden Widerstände gab.⁵⁰

Die Zeit zwischen den Europäischen Räten von Ende März und Mitte Juni wurde genutzt, um die Strategie in den Gremien der EU detailliert zu diskutieren und die darauf basierenden Leitlinien auszuarbeiten. In zehn Sitzungen des Ministerrates fand man Kompromisse bei allen Differenzen, so dass die Strategie im Juni ohne besondere Probleme von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet werden konnte. Damit war der Rat also »nur« dafür zuständig, die Einzelheiten von Entscheidungen auszuarbeiten, die von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vorgegeben worden waren. Dabei folgte der Europäische Rat dem Vorschlag Van Rompuys, die Kontrolle des Prozesses – anders als von der Kommission empfohlen – vornehmlich auf nationaler Ebene zu belassen. Zu diesem Zweck ist vorgesehen, dass die nationalen Programme von den Regierungen selbst

⁴⁷ Europäische Kommission, *Arbeitsdokument der Europäischen Kommission – Konsultation über die zukünftige EU-Strategie bis 2020*, Brüssel, 24.11. 2009, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_de.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

⁴⁸ Peter Ludlow, »Economic Governance in the European Union. The Spring European Council of 2005«, in: *EuroComment*, Vol. 3.9, 2005.

⁴⁹ Europäische Kommission, *Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*, Brüssel, 3.3.2010, <<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>> (Zugriff am 2.12.2010).

⁵⁰ Einigen konnte sich der Europäische Rat auf die numerische Messung der Ziele Beschäftigung, Forschung & Entwicklung sowie Klimaschutz. Im Bereich Bildung wurden die Ziele nicht quantifiziert, während man einen Beschluss zum Ziel Armutsbekämpfung verschob. Europäischer Rat, *Tagung am 25./26. März 2010. Schlussfolgerungen*, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113618.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

»im Dialog mit der Kommission« entwickelt werden. Insgesamt hat die Wirtschaftsstrategie so primär konzeptionellen Charakter. Sie entfaltet weder für die Legislativ-Prozesse der EU noch auf nationaler Ebene eine Bindewirkung, sondern stellt eine von den Staats- und Regierungschefs vereinbarte Leitlinie dar.⁵¹

In entschärfter Form wiederholte sich damit das Muster, das auch bei der Reaktion auf die Eurokrise zu beobachten gewesen war: Van Rompuy kann als Präsident des Europäischen Rates begrenzt politische Führung ausüben, wenn er – wie auf dem Februar-Gipfel – mit gutem Gespür für die Interessenlage der Mitgliedstaaten konsensfähige Vorschläge unterbreitet bzw. aushandelt. Bei deutlichem Widerstand einzelner Regierungen geht er dem Konflikt jedoch aus dem Weg – wie sich etwa zeigte, als die Bundesrepublik Einwände dagegen erhob, den Bereich Bildung zu thematisieren. Die Verhandlungen innerhalb der Ratsformationen wiederum sind ihm weitgehend entzogen. Der Kommission kam in dem ganzen Prozess weniger die Rolle eines Agendasetters zu, der mit seinen Vorschlägen die Debatte bestimmt. Vielmehr agierte sie eher wie ein Dienstleister, der seine Vorschläge immer wieder den Einsprüchen der Mitgliedstaaten anpassen muss.

Gegensätze zwischen intergouvernementalen und supranationalen Verfahren

Durchbrochen wird dieses Muster intergouvernementaler Politikgestaltung über den Europäischen Rat dann, wenn Beschlüsse nicht nur – wie in der Eurokrise oder bei der wirtschaftspolitischen Koordination – auf mitgliedstaatlicher Stufe mit intergouvernementaler Koordination fallen, sondern auf EU-Ebene gesetzgebende Entscheidungen getroffen werden. Denn das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU weist den supranationalen Organen wesentliche Machtressourcen zu. Das alleinige Vorschlagsrecht für EU-Gesetze liegt weiterhin bei der Kommission, und das Europäische Parlament kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren voll mitbestimmen.

Besonders deutlich zeigte sich der politische Paradigmenwechsel zwischen intergouvernementaler Koordinierung und dem ordentlichen Gesetzgebungs-

verfahren, als im ersten Halbjahr 2010 nach der Krisenbewältigung über die langfristige Reform der Wirtschafts- und Finanzordnung in der Eurozone zu entscheiden war. Wie oben dargestellt, war es der Europäische Rat – wenn auch nicht sein Präsident –, der als Forum der Staats- und Regierungschefs die zentrale Rolle bei der Krisenbewältigung einnahm und die richtungsweisenden Beschlüsse zu den Rettungspaketen fasste. Auch als die Weichen für die langfristigen Reformen zu stellen waren, schien die Entwicklung zunächst auf eine klare Führungsrolle der intergouvernementalen Strukturen des Europäischen Rates hinauszulaufen.

So setzte der Europäische Rat bei seinem Treffen im März 2010 – also parallel zur Debatte über die Griechenland-Hilfe – auf Drängen Deutschlands eine Arbeitsgruppe »Wirtschaftspolitische Steuerung« ein. Unter Leitung Van Rompuys sollte sie Möglichkeiten prüfen, den Rahmen der EU-Wirtschafts- und Währungspolitik zu reformieren. Zusammengesetzt war das Gremium aus nationalen Ministern (größtenteils den Finanzministern), der Kommission, der rotierenden Ratspräsidentschaft und der Europäischen Zentralbank. Vom regulären Rat für Wirtschaft und Finanzen unterschied sich die Arbeitsgruppe damit primär durch den Vorsitz Van Rompuys und die Teilnahme der EZB. Insbesondere Deutschland hatte darauf bestanden, dass der Präsident des Europäischen Rates die Gruppe leiten würde. Berlin drängte darauf, das Sanktionsregime des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu verstärken und einen permanenten Krisenmechanismus zu entwickeln, der auch die Möglichkeit einer geordneten Staatsinsolvenz einschließen würde. Van Rompuy könne die für Defizitsünder unangenehmen Verschärfungen politisch eher durchsetzen, so die Hoffnung der deutschen Seite. Dabei sollte der gesamte Arbeitsgruppen-Prozess an den Europäischen Rat angebunden sein. Vorgesehen war, dass Van Rompuy diesem im Oktober 2010 einen Bericht mit ausgearbeiteten Reformvorschlägen unterbreiten würde. Damit hatten sich die Staats- und Regierungschefs gleichzeitig dagegen entschieden, der Kommission und ihrem Präsidenten Barroso in dieser Frage die Leitung zu übertragen. Das Europäische Parlament wiederum war überhaupt nicht in der Arbeitsgruppe vertreten.⁵²

⁵¹ Für eine Analyse der EU-2020-Strategie siehe Peter Becker, *Die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«. Der Prozess als Ziel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (SWP-Studie 6/2011).

⁵² Van Rompuy traf sich jedoch während der Laufzeit der Arbeitsgruppe zweimal mit den Fraktionsvorsitzenden und ausgewählten Ausschussvorsitzenden des EP. *Speech by Herman Van Rompuy, President of the European Council at the European Parliament*, Brüssel, 24.11.2010, <www.consilium.europa.eu/

In dem zentralen europapolitischen Konflikt von 2010 erhielt der Präsident des Europäischen Rates also formell die Führungsrolle. Der Prozess hin zu einer tiefgreifenden Reform der Eurozone und der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU sollte von ihm geleitet werden. Auch in der Öffentlichkeit wurde dieser Prozess eng mit der Person des Präsidenten verknüpft. Die Rede war von einer »Van Rompuy Task Force«, ⁵³ die tief in ureigene Bereiche der Kommission vordringe und den Trend hin zum Intergouvernementalismus verstärke. Genau dies stieß auf Kritik beim Europäischen Parlament. Im Plenum musste sich Van Rompuy heftige Vorwürfe von Abgeordneten gefallen lassen. Man hielt ihm vor, ein »Spiel zugunsten von Macht und Einfluss der Mitgliedstaaten« gegen die supranationalen Institutionen zu treiben. ⁵⁴ Dabei ist allerdings zu bedenken, dass weder die Rettungspakete für Griechenland und die Eurozone noch die angestrebte engere wirtschaftspolitische Koordination des Währungsraumes rechtlich die Einbindung des Europäischen Parlaments erfordern. Diese Maßnahmen bedurften entweder primärrechtlich keiner parlamentarischen Beteiligung oder wurden auf rein zwischenstaatlicher Basis umgesetzt. Dennoch zeigte sich im Verlauf des Prozesses in doppelter Hinsicht, wo die Grenzen politischer Führung durch den Präsidenten des Europäischen Rates liegen und an welchen Stellen Gegensätze zwischen intergouvernementalen und supranationalen Akteuren aufkeimen.

Erstens mangelt es dem Präsidenten vollständig an Durchsetzungspotential, wenn die Mitwirkung der Staats- und Regierungschefs ausbleibt. Im konkreten Fall verlagerten sich die Verhandlungen zunächst weiter in den intergouvernementalen Raum. Die insgesamt sechs Sitzungen der Arbeitsgruppe werden zwar als harmonisch beschrieben. Doch am Ende konnte sich Van Rompuy mit den Finanzministern nur auf Grundprinzipien einigen – wie die Verbesserung der Budgetdisziplin, eine deutlichere Problematisierung der Gesamtschulden und eine stärkere Berücksichtigung der makroökonomischen Ungleichgewichte. Daraus ergaben sich schwierige Detailfragen, etwa zum Beschlussmechanismus für härtere

[uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117989.pdf](#) (Zugriff am 8.2.2010).

⁵³ Andrew Willis, »Van Rompuy task force agrees need for budgetary sanctions«, in: *EU-Observer*, 21.5.2010.

⁵⁴ Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 22.9.2010, <[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=DE&type=CRE&reference=20100922&secondRef=TOC](#)> (Zugriff am 2.12.2010).

Sanktionen oder zum konkreten Umgang mit makroökonomischen Ungleichgewichten. In diesen Punkten blieb Van Rompuys Bericht von Oktober 2010 hinter den Erwartungen zurück. ⁵⁵ Umfassende Reformen in Richtung eines langfristigen Krisenmechanismus wurden schon zu Verhandlungsbeginn bis auf weiteres ausgeklammert, da sie entsprechende Vertragsänderungen notwendig machen würden. Dies betraf auch das geordnete Insolvenzverfahren, wie es Deutschland forderte. Angesichts anhaltender Differenzen zwischen den Einzelregierungen blieb so in der Arbeitsgruppe etwa die Frage ungeklärt, ob Sanktionen für Defizitsünder künftig quasi-automatisch ⁵⁶ oder weiter nur auf positiven Beschluss der Mitgliedstaaten im Rat hin verhängt werden sollen.

Die eigentliche Entscheidung wurde dann gänzlich außerhalb der EU-Strukturen vorbereitet. Auf einem deutsch-französischen Treffen Mitte Oktober 2010 in Deauville einigten sich Merkel und Sarkozy auf eine gemeinsame Linie. Die deutsche Seite verzichtete auf die Forderung nach quasi-automatischen Sanktionen; im Gegenzug sagte der französische Präsident zu, eine begrenzte Vertragsänderung zu unterstützen. Zwar kritisierten die anderen EU-Mitglieder zunächst die bilaterale Einigung zwischen Deutschland und Frankreich als Diktat der großen Staaten. Doch auf der nächsten Sitzung der Van-Rompuy-Arbeitsgruppe billigten sie die Lösung mit nur leichten Änderungen. Anschließend beauftragten die Staats- und Regierungschefs Van Rompuy damit, für das Treffen des Europäischen Rates im Dezember 2010 einen Vorschlag für eine vereinfachte Vertragsänderung zu unterbreiten. Damit soll die Grundlage für einen dauerhaften Stabilitätsmechanismus geschaffen werden. Im Vorfeld des Gipfels konsultierten Van Rompuy und sein Team dafür alle 27 Mitgliedstaaten. Auf dieser Basis entwarf er den Vorschlag für eine erste substantielle Änderung des Lissabonner Vertrags – in Form einer Erweiterung von Artikel 136 AEUV. ⁵⁷ Nachdem der Europäische Rat

⁵⁵ *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brüssel 2010, <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf](#)> (Zugriff am 2.12.2010).

⁵⁶ Das Schlagwort »quasi-automatisch« bezeichnet ein umgekehrtes Entscheidungsverfahren zur Verhängung von Sanktionen. Demnach müssten die Mitgliedstaaten im Rat nicht explizit Sanktionen zustimmen, welche die Kommission vorgeschlagen hat. Vielmehr würden die Strafmaßnahmen verhängt, wenn der Rat nicht mit qualifizierter Mehrheit dagegen votiert.

⁵⁷ Artikel 136 AEUV soll um folgenden Absatz ergänzt werden: »(3) Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist,

im Dezember 2010 diese Änderung einstimmig gebilligt hat, muss sie nun bis 2013 nach dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

Auf deutsch-französische Initiative hin beauftragte der Europäische Rat von Februar 2011 Van Rompuy außerdem, bis zur nächsten Tagung im März Vorschläge für eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung in der Eurozone auszuarbeiten. Der deutsch-französische Vorstoß zielte auf eine rein intergouvernementale Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone und weiteren interessierten Partnerstaaten, während die Kommission nur begrenzt beteiligt und das Europäische Parlament lediglich informiert werden sollte. Van Rompuy hat dann jedoch Kommissionspräsident Barroso eng eingebunden und mit ihm gemeinsam den Vorschlag für einen Wettbewerbspakt vorgelegt. Dieser Entwurf wurde von den Staats- und Regierungschefs der Eurozone sowie sechs weiteren Staaten im März 2011 als »Euro-Plus-Pakt« angenommen.⁵⁸

Trotz formeller Leitung durch Van Rompuy waren es also der französische Präsident und die deutsche Kanzlerin, von denen die Vorgabe politischer Ziele, die Entwicklung eines tragfähigen Kompromisses und die Initiative für eine engere Koordination in der Eurozone ausgingen. Damit entfaltet der Präsident des Europäischen Rates zwar nur begrenzte Führungsmacht, aber das Gremium als Ganzes geht deutlich gestärkt aus der praktischen Umsetzung der Lissabonner Reformen hervor. In der Vergangenheit ließ sich der Anspruch des Europäischen Rates, auf allen Politikfeldern der EU die Leitlinien vorzugeben, nur mit Abstrichen einlösen. Dies ging nicht zuletzt darauf zurück, dass die Agenden der vierteljährlichen Treffen überlastet waren. Viele Dossiers wurden dabei im Vorfeld vom Ministerrat, von der Kommission und teilweise auch vom Parlament vorbereitet, um dann von den Staats- und Regierungschefs de facto nur noch zur Kenntnis genommen zu werden. Unter Van Rompuys Führung trifft sich der Europäische Rat nun häufiger, und mit detaillierten Entscheidungen will die Runde

können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.«

58 Europäischer Rat, Tagung am 24./25. März 2011. Schlussfolgerungen, Brüssel 2011, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf> (Zugriff am 30.3.2011).

eine größere Teilhabe für die Staats- und Regierungschefs erreichen. Derart organisatorisch gestärkt, greift der Europäische Rat mit intergouvernemental erarbeiteten Schlussfolgerungen vermehrt auch in die Tiefe der EU-Entscheidungsprozesse ein.

Größter Verlierer droht die Kommission zu werden. In der Arbeitsgruppe »Wirtschaftspolitische Steuerung« hat sie zwar wichtige Beiträge geliefert. Doch geleitet wurde der Kreis vom Präsidenten des Europäischen Rates, der zudem die Führung innehatte, als neue Vorschläge für die Zusammenarbeit in der Eurozone zu konzipieren waren. Aber auch die Bedeutung der nationalen Minister im Rat der EU reduziert sich durch die zunehmend detaillierten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates. Allein schon durch die politische Bindewirkung der Staats- und Regierungschefs entwickelt sich das Gremium damit zu einer Art »Oberrat«.

Zweitens wurde deutlich, wie hoch der Stellenwert der supranationalen Akteure ist, wenn es um Entscheidungen jenseits von rein intergouvernementaler Koordination geht. Zunächst konzentrierte sich die Van-Rompuy-Arbeitsgruppe auf Reformen, die unterhalb der Schwelle einer Vertragsänderung zu realisieren wären. Um auf EU-Ebene umgesetzt werden zu können, benötigen die geplanten Neuerungen (bis auf wenige Ausnahmen) sekundärrechtliche Beschlüsse nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Rechtlich verfügt aber nur die Kommission über ein Vorschlagsrecht, um solche Legislativ-Verfahren zu initiieren. Doch auch in der Praxis wäre es dem kleinen Kabinett des ständigen Präsidenten kaum möglich, detaillierte Gesetzentwürfe vorzubereiten. Konsequenterweise trat Van Rompuy auch in der Arbeitsgruppe primär als Moderator auf. Die inhaltlichen Vorschläge kamen von 17 Mitgliedstaaten – insbesondere von Deutschland als treibender Kraft für eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes –, von der EZB und von der Europäischen Kommission.⁵⁹ Aufbauend auf den Beratungen der Arbeitsgruppe, aber deren Ergebnissen auch vorgreifend, präsentierte die Kommission Ende September 2010 ein Bündel von sechs umfassenden Legislativ-Entwürfen. Diese beziehen sich auf drei der vier Hauptthemen der Arbeitsgruppe.⁶⁰

59 *Strengthening Economic Governance in the EU* [wie Fn. 55], S. 16.

60 Europäische Kommission, »EU Economic Governance: the Commission Delivers a Comprehensive Package of Legislative Measures«, Brüssel, 29.9.2010, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199>> (Zugriff

In dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das nun eingeleitet wurde, bestimmen andere Akteure die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU: die Kommission mit ihren Legislativ-Vorschlägen sowie als gleichberechtigte Gesetzgeber das Europäische Parlament und der Ministerrat. Die entscheidende Aufgabe, die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten im Rat und dem Parlament zu organisieren, bleibt in den Händen des rotierenden Ratsvorsitzes. Nimmt man die 2009/2010 erfolgte Reform der EU-Finanzaufsicht als Blaupause, so ist zu erwarten, dass sich im Gesetzgebungsprozess die Gewichte hin zu den supranationalen Arenen verschieben werden – mit einem starken, durchaus konfliktbereiten Europäischen Parlament.

Auch als im Zuge der Krisenbewältigung darüber diskutiert wurde, die Finanzmarktaufsicht in Europa zu verbessern, legte die Kommission ein Bündel von Gesetzesvorschlägen vor. Nach diesen Entwürfen sollten auf europäischer Ebene drei neue Aufsichtsbehörden für Banken, Versicherungen und Börsen geschaffen werden. Zunächst einigten sich die Mitgliedstaaten im Rat darauf, die Kommissionsvorschläge zu entschärfen. Demnach sollte insbesondere die Durchsetzungsfähigkeit der neuen EU-Behörden gegenüber ihren nationalen Pendanten geschwächt werden. Diese Einigung präsentierte man dem Europäischen Parlament als vollendete Tatsache. Die Abgeordneten wiesen den Kompromiss jedoch als untragbar zurück, wobei sie sich auf ihr gleichberechtigtes Mitentscheidungsrecht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beriefen. Im Laufe der Sommerpause 2010 setzten sie sich in mehreren Einzelfragen durch.⁶¹ Erst nachdem die belgische Ratspräsidentschaft erfolgreich vermittelt hatte, konnten die Gesetzespakete zur Finanzmarktaufsicht im September 2010 von Parlament und Rat gemeinsam verabschiedet werden. Nun entstehen drei neue EU-Agenturen zur Finanzmarktaufsicht, die mit begrenzten Durchsetzungsrechten gegenüber nationalen Regulierungs-

am 2.12.2010). Ausgeklammert hat die Kommission dabei – wie auch die Arbeitsgruppe – das Thema eines permanenten Krisenmechanismus einschließlich eines möglichen Insolvenzrechts, die nach herrschender Meinung beide eine Vertragsänderung voraussetzen.

⁶¹ Beispielsweise erreichte das Europäische Parlament, dass die neuen Aufsichtsbehörden bei Nicht-Einigung zwischen den nationalen Finanzaufsichten schlichten können. Zudem räumte man ihnen die Befugnis ein, riskante Finanzprodukte und -aktivitäten zeitlich befristet zu untersagen. Ein direktes Durchgriffsrecht haben sie aber nur dann, wenn die nationalen Aufsichtsbehörden nachweislich untätig bleiben.

agenturen ausgestattet werden. Auch mit Blick auf die Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung haben die großen Fraktionen im EP bereits erklärt, sie würden die Vorgaben des Europäischen Rates nicht einfach abnicken. Vielmehr fordere man hier insbesondere eine starke Rolle der Kommission.⁶²

In der Praxis begrenzen also auch die supranationalen Institutionen den Handlungsspielraum des Europäischen Rates und seines Präsidenten – durch das Initiativmonopol der Kommission und das Mitentscheidungs- wie Haushaltsrecht des Europäischen Parlaments. Jenseits des akuten Krisenmanagements hat der Lissabonner Vertrag das Parlament im Gesetzgebungsverfahren derart gestärkt, dass eine Politik ohne dessen Einbeziehung nicht mehr umzusetzen ist. In diesem Sinne müssen Van Rompuy und der Europäische Rat einen Modus Operandi finden, mit dem sie ihrer Rolle als Impulsgeber für die Entwicklung der EU gerecht werden, ohne dabei die vollständige Entscheidungsfindung für sich allein zu beanspruchen.

⁶² Europäisches Parlament, *Parliament Braces itself for Economic Governance Debate*, <www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20101025IPR90065> (Zugriff am 8.2.2011).

Eine Hohe Koordinatorin für Außen- und Sicherheitspolitik

In der Außen- und Sicherheitspolitik konzentriert der Lissabonner Vertrag die institutionelle Führungsverantwortung bei der Hohen Vertreterin. Von Beginn an stand die erste Amtsinhaberin, die frühere EU-Handelskommissarin Catherine Ashton, vor einer Herkulesaufgabe: Sie soll das politische Tagesgeschäft der EU-Außenbeziehungen führen und zugleich eine komplette Neugestaltung der institutionellen Strukturen für das auswärtige Handeln der Union leiten. Dabei knüpfte man hohe Erwartungen an die Nachfolge des international angesehenen und außenpolitisch bestens vernetzten Hohen Vertreters Javier Solana. Der Lissabonner Vertrag und seine sekundärrechtliche Umsetzung übertragen dem Amt der Hohen Vertreterin ein umfangreiches Portfolio an institutionellen Führungsinstrumenten. Sie verfügt damit über einen deutlich größeren Spielraum, um eigene politische Prioritäten zu setzen, als der Präsident des Europäischen Rates.

Erstens übernimmt die Hohe Vertreterin die Aufgaben des rotierenden Ratsvorsitzes in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Seit Januar 2010 leitet Ashton somit den Rat für Auswärtige Angelegenheiten.⁶³ Dort treffen die EU-Außenminister die Entscheidungen zur GASP und GSVP, aber auch zu den Bereichen EU-Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und auswärtige humanitäre Hilfe.⁶⁴ Die überarbeitete Geschäftsordnung des Rates weist der Hohen Vertreterin alle Rechte zu, die bis dahin dem Außenminister des rotierenden Vorsitzes oblagen – d.h. sie allein legt die Tagesordnung fest und führt während der Sitzungen die Verhandlungen. Dabei herrscht in der GASP/GSVP weiterhin das Einstimmigkeitsgebot (Art. 24 EUV). Es liegt mithin in der Verantwortung der Hohen Vertreterin, bei Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten zu vermitteln und Kompromissvorschläge zu erarbeiten.

⁶³ Eine Ausnahme besteht jedoch – in der weitgehend supranationalisierten EU-Handelspolitik wird der Vorsitz im Rat für Auswärtiges weiterhin von der rotierenden Präsidentschaft gestellt (Art. 2 (5) Geschäftsordnung des Rates der EU).

⁶⁴ Je nach Themenfeld werden die Außenminister dabei von den Ministern für Verteidigung, Handel oder Entwicklung begleitet.

Zu diesem Zweck erhielt sie durch den Lissabonner Vertrag ein Initiativrecht in der GASP/GSVP.⁶⁵ Darüber hinaus wurde der Hohen Vertreterin sekundärrechtlich die Aufgabe anvertraut, die Vorbereitung der Beschlüsse zu koordinieren. In der Praxis werden Entscheidungen der EU-Außenminister gewöhnlich von Arbeitsgruppen des Rates vorbereitet, in denen Vertreter der Mitgliedstaaten die Detailfragen der GASP aushandeln. Eine zentrale Stellung hat das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) inne; es koordiniert die Arbeitsgruppen des EU-Krisenmanagements und übernimmt daneben auch die politische und strategische Leitung von GSVP-Operationen.⁶⁶ Die Mitgliedstaaten haben im Rat festgelegt, dass der Vorsitz in diesen für die Beschlussvorbereitung zentralen Gremien nach einer Übergangsphase teilweise von Vertretern der Hohen Vertreterin geführt wird.⁶⁷ Diese kann damit vertikal das komplette Entscheidungsverfahren leiten: von der Initiative über die Beratung in den Arbeitsgruppen bis hin zum Beschluss im Rat für Auswärtiges.

Zweitens ist die Hohe Vertreterin kraft ihres Amtes Vizepräsidentin der Kommission und Kommissarin für Außenbeziehungen. Neben den Initiativ- und Führungsinstrumenten in der GASP/GSVP hat Ashton damit begrenzten Zugriff auf den zweiten Strang des auswärtigen Handelns der EU, der von der Kommis-

⁶⁵ Dieses Initiativrecht beschränkt sich auf den Sonderbereich der GASP/GSVP. In anderen Bereichen der auswärtigen Beziehungen bleibt das Initiativmonopol der Kommission bestehen.

⁶⁶ Ana E. Juncos/Christopher Reynolds, »The Political and Security Committee: Governing in the Shadow«, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (2007) 2, S. 127–147.

⁶⁷ In den Bereichen Handel und Entwicklung sowie in Teilen der horizontalen GASP-Arbeitsgruppen (z.B. internationaler Terrorismus oder Seerecht) wird der Vorsitz weiterhin von der rotierenden Präsidentschaft gestellt. In allen anderen auswärtigen Arbeitsgruppen – darunter auch den geographischen Arbeitsgruppen, jenen der GSVP und den übrigen horizontalen GASP-Gruppen (z.B. Vereinte Nationen, Nahost-Friedensprozess oder Menschenrechte) – geht der Vorsitz an Vertreter der Hohen Vertreterin über. Siehe Rat der EU, *Beschluss des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates*, Brüssel 2009.

sion geführt wird. Im Sinne des Kollegialitätsprinzips ist die Hohe Vertreterin an allen Entscheidungen der Kommission beteiligt. Zudem sieht der Vertrag explizit vor, dass sie Initiativen in der GASP/GSVP mit Initiativen der Kommission bündeln kann, etwa Operationen zum Krisenmanagement mit Programmen der Entwicklungszusammenarbeit. Anders als im Ratssystem ist ihre Rolle dabei aber eingeschränkt, weil zentrale Bereiche des auswärtigen Handelns – etwa die Entwicklungszusammenarbeit, die Europäische Nachbarschaftspolitik, die Erweiterungspolitik, die Handelspolitik oder die internationale Klimapolitik – innerhalb der Kommission von eigenen Kommissaren geleitet werden. Ihnen gegenüber hat die Hohe Vertreterin keine Weisungsbefugnis. Ohnehin wäre der zusätzliche Arbeitsaufwand von ihr kaum zu bewältigen, müsste sie sich auch um diese Felder direkt kümmern. In der Praxis haben die anderen Kommissare ihre politische Autonomie daher weitgehend aufrechterhalten und bislang nur punktuell mit Ashton kooperiert. So äußerte sich das positive Arbeitsverhältnis zum Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, Štefan Füle, in mehreren gemeinsamen Erklärungen. Von ihrer Funktion als Leiterin der kommissions-internen Arbeitsgruppe »Außenbeziehungen«, in der alle Kommissare dieses Themenbereichs vertreten sind, hat Ashton dagegen im ersten Jahr nur sehr sporadisch Gebrauch gemacht.

Drittens kamen die früheren Funktionen des Hohen Vertreters, wie sie vom ersten Amtsinhaber Solana geprägt worden sind, in den Aufgabenbereich der Hohen Vertreterin.⁶⁸ Damit gingen die Aufgaben bei der Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Beschlüsse in der GASP/GSVP ebenso an Ashton über wie die Abteilungen zum EU-Krisenmanagement im Generalsekretariat des Rates, also etwa der politische Stab Solanas, das EU-Lagezentrum oder der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen. Dazu gehören auch die wenig beachtete Leitung der Europäischen Verteidigungsagentur und der Vorsitz in dessen Lenkungsausschuss, der die grundlegenden Beschlüsse zu Arbeitsweise und Zielen der Agentur fasst.

Nicht zuletzt übernimmt die Hohe Vertreterin nach außen die Repräsentationsfunktionen dieser drei

⁶⁸ Mit einer Ausnahme: Das Amt des Generalsekretärs des Rates, welches Solana ebenfalls innehatte, wurde von jenem der Hohen Vertreterin getrennt. Der neue Amtsinhaber Pierre de Boissieu wurde zusammen mit Ashton und Van Rompuy zum 1. Dezember 2009 ernannt.

Ämter. Als Vorsitzende des Rates für Auswärtiges begegnet sie Drittstaaten in Fragen der GASP/GSVP auf Ministerebene, sie tritt als Kommissarin für Außenbeziehungen auf, und sie übernimmt die Fälle, in denen zuvor der Hohe Vertreter auf Ersuchen des Rates den Dialog mit Dritten geführt hat, etwa bei den Nuklearverhandlungen mit dem Iran.

Obwohl sich damit rechtlich viele Führungsinstrumente der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bei der Hohen Vertreterin konzentrieren, hat der Lissabonner Vertrag viele Fragen zur Arbeitsweise des Amtes offengelassen. Zwar wurden die im ursprünglichen Verfassungsvertrag für den »EU-Außenminister« vorgesehenen Befugnisse übernommen und dem aufgewerteten Hohen Vertreter zugewiesen. In zwei Erklärungen zum Lissabonner Vertrag betonten die Mitgliedstaaten aber, dass das Amt nicht zur Übertragung neuer Kompetenzen an die supranationalen Akteure führe.⁶⁹ Außerdem war die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, dem Hohen Vertreter größere Spielräume bei internationalen Verhandlungen einzuräumen, bereits während Solanas zweiter Amtszeit (2004–2009) spürbar gesunken.⁷⁰

Darüber hinaus ist die Abgrenzung von anderen EU-Akteuren in vielen Bereichen rechtlich ungeklärt. Der Präsident des Europäischen Rates konzentrierte sich bei seiner bisherigen Arbeit aufgrund der Finanzkrise vornehmlich auf die innere Dimension. Zu seinem Aufgabenspektrum gehört es aber auch, die EU in Fragen der GASP auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu vertreten, etwa bei Gipfeln mit Drittstaaten wie den USA oder Russland. In diesem Zusammenhang hat Van Rompuy sich nicht nur vorgenommen, jährlich ein Treffen des Europäischen Rates auswärtigen Fragen zu widmen. Vielmehr hat er sich auf der ersten Zusammenkunft dieser Art im September 2010 auch das Mandat geben lassen, dass alle multilateralen und bilateralen Gipfel mit Drittstaaten oder in multilateralen Foren (etwa den G20) künftig auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vorbereitet werden sollen.⁷¹ Sollte ein künftiger Amts-

⁶⁹ 13. und 14. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, Schlussakte des Vertrags von Lissabon.

⁷⁰ Elfriede Regelsberger, »The High Representative for the Common Foreign and Security Policy – Treaty Provisions in Theory and Practice«, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hg.), *The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects*, Baden-Baden 2011.

⁷¹ Europäischer Rat, *Tagung am 16. September 2010. Schlussfolgerungen*, Brüssel 2010, <www.consilium.europa.eu/

inhaber einen stärkeren Fokus auf die Außen- und Sicherheitspolitik legen, könnte er sich damit durchaus in direkte Konkurrenz zur Hohen Vertreterin bringen.

Zwar sitzt die Hohe Vertreterin bei Treffen des Europäischen Rates mit am Tisch. Sie fungiert dabei als »Vertreterin der Außenminister« bei den Staats- und Regierungschefs, da die Außenminister seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nur noch in Ausnahmefällen am Europäischen Rat teilnehmen.⁷² Diese Marginalisierung der Außenminister zeigte sich besonders deutlich in der Libyen-Krise. Als der Europäische Rat am 11. März 2011 ein Sondertreffen zu diesem Thema abhielt, waren die Außenminister nicht anwesend, während Ashton regulär an der Sitzung teilnahm (siehe S. 31). In der Praxis wurde Ashton etwa beim September-Gipfel von Van Rompuy damit betraut, die Diskussion der Staats- und Regierungschefs über strategische Partnerschaften der EU vorzubereiten. Doch wenn die Inhaber der beiden Führungsfunktionen nicht gegeneinander arbeiten wollen, sind auch zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin enge Konsultationen notwendig. Für die Hohe Vertreterin besteht dabei die Gefahr, von den Staats- und Regierungschefs und dem Präsidenten des Europäischen Rates einfach übergangen zu werden, da sie politisch nicht auf einer Ebene mit ihnen steht.

Geht es um die Vertretungshoheit der EU in internationalen Foren, kommt zusätzlich die Kommission ins Spiel, deren Kommissare sich in auswärtigen Fragen jenseits der GASP, wie dargestellt, ihre Kompetenzen gesichert haben. Dies spiegelt sich auch auf oberster Ebene wider, wo die EU etwa in der G20 vom Präsidenten des Europäischen Rates und von Kommissionspräsident Barroso gemeinsam vertreten werden. Je nach Themenbereich wechselt also die EU-Verhandlungsführung – in GASP-Fragen liegt sie bei Van Rompuy, in anderen Politikfeldern bei Barroso, auf Ministeriebene bei Ashton sowie den zuständigen Kommissaren. Das Kernziel einer einheitlichen EU-Außenvertretung dürfte damit bis auf weiteres Utopie bleiben.

Spiegelbildlich setzt sich diese Trennung zwischen GASP-Fragen und anderen auswärtigen Politikbereichen, die oberhalb der Hohen Vertreterin durch die Arbeitsteilung zwischen Van Rompuy und Barroso

umgesetzt wird, auch auf den unteren Ebenen fort. Da eine Person unmöglich jederzeit alle Aufgaben der Hohen Vertreterin parallel ausüben kann, war in den Diskussionen um den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes zu klären, wer die Amtsinhaberin in welchen Bereichen vertritt. Das Ergebnis: In der intergouvernementalen GASP soll Ashton vom jeweiligen Außenminister der rotierenden Ratspräsidentschaft vertreten werden – der damit doch wieder eine Funktion in der GASP/GSVP erhält –, während auf anderen auswärtigen Politikfeldern der zuständige Kommissar diese Funktion übernimmt.

Für die Hohe Vertreterin ergibt sich aus der Fusion mehrerer Aufgabenbereiche und Koordinationsfunktionen ein komplexes Portfolio an Aufgaben. Auf der einen Seite wurden durchaus die Grundlagen und Instrumente dafür geschaffen, dass sie dem hohen Anspruch gerecht werden kann, in den fragmentierten EU-Außenbeziehungen als einheitliche Stimme der Union aufzutreten. Führung übernehmen kann sie in der GASP/GSVP (über das Ratssystem) ebenso wie in den erweiterten Außenbeziehungen der EU (über die Kommission). Daher wird von der Hohen Vertreterin erwartet, dass sie eigene Initiativen im Sinne einer Orientierungsfunktion einbringt, zugleich aber auch zwischen den beteiligten Akteuren vermittelt und die Entscheidungsverfahren auf allen Ebenen organisiert.

Auf der anderen Seite aber mangelt es ihr in beiden Arenen an Entscheidungsrechten, so dass sie bei allen Beschlüssen auf die Ressourcen der Mitgliedstaaten bzw. der anderen Kommissare angewiesen bleibt. Das Amt ist folglich von strukturellen Loyalitäts- und Zielkonflikten geprägt, die sich in der Praxis nur schwer auflösen lassen. Als Ratsvorsitzende muss sich die Hohe Vertreterin das Vertrauen und die Unterstützung der Mitgliedstaaten erarbeiten. Als Vizepräsidentin der Kommission wiederum ist sie dem Unabhängigkeits- und dem Kollegialitätsprinzip verpflichtet; sie untersteht hier zudem der politischen Leitung des Kommissionspräsidenten und ist dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich. Insofern muss die vermeintliche »Trägerin des Kohärenzprinzips« gleichsam als Dienerin mehrerer Herren gelten.

Machtkampf um den EAD

Besonders deutlich wurden die praktischen Folgen dieser Loyalitäts- und Zielkonflikte, als über den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) verhandelt wurde. Die Hohe Vertreterin stand hier vor

uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/116574.pdf (Zugriff am 2.12.2010).

⁷² Andreas Rinke, »Chefsache Europa. Entwickelt die Europäische Union ein außenpolitisches Präsidialsystem?«, in: *Internationale Politik*, Mai/Juni 2010, S. 90–94.

der Aufgabe, die wichtigste institutionelle Voraussetzung dafür zu schaffen, dass sie ihre zahlreichen Funktionen erfüllen kann. Leisten musste sie dies während des laufenden Betriebs, wobei alle entscheidenden Akteure gegensätzliche Interessen hatten, die mit Kompromissen auszugleichen waren. Dem Thema EAD räumte Ashton daher in ihrem ersten Amtsjahr von Beginn an höchste Priorität ein, wie sie etwa auch in ihrer Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament erklärte.⁷³

Der Vertrag von Lissabon hat für den EAD nur einen groben Rahmen gesetzt. Er legt lediglich fest, dass die neue Behörde die Hohe Vertreterin unterstützt und sich aus Mitarbeitern der Kommission, des Generalsekretariats des Rates sowie abgeordnetem Personal aus den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammensetzt (Art. 27 (3) EUV). Offen lässt der Vertrag jedoch, wie Aufbau, Arbeitsstrukturen und Zuständigkeiten des EAD konkret auszusehen haben. Über diese Fragen hatten die Mitgliedstaaten erst nach Inkrafttreten des Vertrags im Rat zu entscheiden – gemäß Vorschlägen der Hohen Vertreterin und nach Zustimmung der Kommission sowie Anhörung des Parlaments.⁷⁴ Dabei ging es in den Verhandlungen nicht nur um institutionelle Hindernisse beim Aufbau einer komplett neuen Behörde. Zu klären war vor allem auch, welche Zuständigkeiten der Dienst bekommen und wie die Macht in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU zwischen den einzelnen Akteuren verteilt werden sollte. Gleichzeitig Dienerin mehrerer Herren und ihre eigene Machtbasis aufbauend, war die Hohe Vertreterin gefordert, zwischen den Interessen dieser Akteure zu vermitteln und einen tragfähigen Kompromiss vorzulegen.

Erstens war dabei der Konflikt zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten zu überbrücken. Während die Kommission so wenig wie möglich von ihren auswärtigen Kompetenzen und

ihrem Personal abgeben wollte, lehnten die Mitgliedstaaten eine stärkere außenpolitische Rolle der Kommission ab. Noch vor Ashtons Amtsantritt überraschte Kommissionspräsident Barroso mit der Entscheidung, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) aus dem Geschäftsbereich der Außenkommissarin auszugliedern und dem Erweiterungskommissar zuzuschlagen. Dieser Beschluss sorgte für einiges Stirnrunzeln in den Hauptstädten, entzog er doch der Hohen Vertreterin den direkten Zugriff auf einen entscheidenden Bereich der EU-Außenbeziehungen und zugleich auf ein zentrales Finanzinstrument. In den anschließenden Debatten um den EAD heizte sich der Konflikt weiter auf; seinen Höhepunkt erreichte er, als die EU-Delegation in den USA zu besetzen war. Im Februar 2010 ernannte die Kommission – noch nach alten Regeln und ohne Konsultation der Mitgliedstaaten – offiziell auf Vorschlag von Ashton einen Vertrauten Barrosos zum Leiter der Delegation. In wütenden Reaktionen der Mitgliedstaaten wurde Ashton unterstellt, sie habe sich von Barroso instrumentalisieren lassen.

In der Sache konnte sich die Kommission weitgehend durchsetzen. So verbleibt die ENP in der Kommission und geht dort als zusätzliche Zuständigkeit an den Erweiterungskommissar. In Bereichen wie der Entwicklungszusammenarbeit oder der Menschenrechtsförderung wiederum ist der EAD lediglich dafür zuständig, die Programmierung der Finanzmittel strategisch auszurichten. Die konkrete Umsetzung dagegen obliegt der Kommission.⁷⁵ Mit dieser Einigung musste sich die Hohe Vertreterin vom »Single Desk«-Prinzip verabschieden, da Abteilungen der Kommission und des EAD etwa bei der Nachbarschaftspolitik parallel arbeiten werden. Die Kommission sicherte sich so über die Finanzmittel einen fortgesetzten Einfluss in der Ausgestaltung der EU-Außenbeziehungen jenseits der GASP.⁷⁶ Im Gegensatz dazu wurden sämtliche Abteilungen der GSVP und des EU-Krisenmanagements vom Generalsekretariat des Rates in den EAD überführt. Schon früh in der EAD-

⁷³ Catherine Ashton, *Written Statement, Based on Remarks to the Foreign Affairs Committee of the European Parliament*, Brüssel, 2.11.2009, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/567>> (Zugriff am 10.2.2011).

⁷⁴ Zwar sah Erklärung 15 zum Lissabonner Vertrag vor, dass schon mit seiner Unterzeichnung die Vorarbeiten zum EAD beginnen sollten. Angesichts der schwierigen politischen Fragen, die damit verbunden waren, und der wiederholten Verzögerungen bei der Vertragsratifikation hatten sich die Mitgliedstaaten aber nur auf grobe Grundsätze geeinigt, als der Vertrag im Dezember 2009 in Kraft trat. Siehe Julia Lieb/Andreas Maurer, *Der Europäische Auswärtige Dienst. Notwendige Vorarbeiten gegen ein böses Erwachen*, Berlin 2008 (SWP-Aktuell 35/2008).

⁷⁵ Diese Aufteilung der Programmierung betrifft unter anderem das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (EZI), das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Siehe Artikel 9 des Beschlusses des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

⁷⁶ Dieser fortgesetzte Einfluss drückt sich auch in den Weisungssträngen aus, da die Kommission bei Fragen, in denen sie zuständig ist, weiterhin Direktiven an die EU-Vertretungen geben kann.

Debatte konnten sich die Mitgliedstaaten unterdessen mit der Position durchsetzen, dass der Dienst nicht – wie etwa im Europäischen Parlament gefordert – an die Kommission angegliedert wird. Stattdessen wurde er als Gebilde *sui generis* zwischen Kommission und Generalsekretariat des Rates angesiedelt. Als eigenständige Behörde wird er so künftig die administrative Machtbasis für die Hohe Vertreterin bilden. Erfolgreich behauptet haben sich zudem jene Mitgliedstaaten, die dem EAD keine weitreichenden konsularischen Aufgaben übertragen wollten.⁷⁷

Zweitens ringen die Mitgliedstaaten nicht nur um die Zuständigkeiten des Dienstes, sondern auch um die Besetzung hochrangiger Posten. Gemäß der Entscheidung zum EAD und dessen Personalstatut ist die Hohe Vertreterin für diese Berufungen verantwortlich. Dabei soll allerdings gewährleistet sein, dass eine ausgewogene Wahl sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch in Gender-Perspektive erfolgt.⁷⁸ In der Praxis wurden die Verhandlungen über eine effiziente Ausgestaltung des EAD teilweise von Personaldebatten überschattet. Dabei wollten sich die großen Mitgliedstaaten die einflussreichsten Stellen sichern, während insbesondere kleinere und mittelosteuropäische Länder sich übergangen fühlten.⁷⁹

Drittens hat das Europäische Parlament seinen Anspruch, in den auswärtigen Beziehungen mitzureden, beim Aufbau des EAD nachdrücklich durchgesetzt. Rein formell sieht der Lissabonner Vertrag in der GASP/GSVP zwar keine Mitbestimmungsrechte für das Parlament vor. Allerdings ist die Hohe Vertreterin als Kommissarin dem EP gegenüber uneingeschränkt verantwortlich. Außerdem hat das Parlament ein Mitwirkungsrecht, was Personalstatut und Haushalt des EAD angeht. Über diesen Hebel konnten die Abgeordneten erzwingen, an den Gesprächen zum Aufbau des

Dienstes voll beteiligt zu werden.⁸⁰ So musste Ashton die Schlussverhandlungen im Quadrilog mit Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament führen. Bei der endgültigen Einigung erreichten die Abgeordneten, dass der EAD seinen eigenen autonomen Haushalt bekommt, der komplett vom Parlament kontrolliert wird. Darüber hinaus konnten sie der Hohen Vertreterin die politische Zusage abringen, das Parlament in Zukunft enger zu konsultieren.⁸¹

Ashton musste also große Zugeständnisse machen, bevor der Dienst zum 1. Dezember 2010, ein Jahr nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags, offiziell seine Arbeit aufnehmen konnte. Dass eines der zentralen Lissabon-Reformprojekte bereits in der Aufbauphase mit solchen Schwierigkeiten verbunden war, lässt erahnen, welchem Druck die Hohe Vertreterin bei der Gestaltung ihrer inhaltlichen Arbeit ausgesetzt sein wird. Sie muss dabei die Quadratur des Kreises schaffen: Obwohl ihr Amt eigentlich als Führungsposition konzipiert wurde, steht sie als Dienerin mehrerer Herren im Zentrum eines Machtkonflikts und hat Kompromisse zu erarbeiten, die für alle Beteiligten tragfähig sind. Es muss ihr gelingen, sich als eigenständige Instanz gegenüber Kommission, Mitgliedstaaten und Parlament zu etablieren. Ansonsten droht sie in allen Foren als politischer Gegner wahrgenommen zu werden – Kommission und Parlament sehen sie als potentiell Vehikel der Mitgliedstaaten, während die nationalen Hauptstädte argwöhnen, als Kommissarin stehe sie unter Kontrolle von Kommissionspräsident und Parlament. Solange der EAD nicht vollständig aufgebaut ist, fehlt ihr zudem der institutionelle Unterbau, um die nötige Handlungsfähigkeit zu gewinnen. Kurzfristig ist Besserung kaum in Sicht, auch wenn der Dienst seine Arbeit formell aufgenommen hat. Bei realistischer Betrachtung wird es noch Jahre dauern, bis der EAD samt den notwendigen

⁷⁷ In der Folge soll der EAD konsularische Aufgaben nur auf Verlangen der Mitgliedstaaten und »ressourcen-neutral« bereitstellen, so dass der Spielraum für Synergie-Effekte beschränkt bleiben dürfte. Siehe Artikel 5 des Beschlusses des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

⁷⁸ Artikel 6 des Beschlusses des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

⁷⁹ In die Öffentlichkeit drang besonders der Vorwurf, die mittel- und osteuropäischen Länder seien unterrepräsentiert. Hintergrund war, dass nur vier der ersten 27 von Ashton ernannten Leiter von EU-Delegationen aus den neuen Mitgliedstaaten stammten.

⁸⁰ Julia Lieb/Martin Kremer, »Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven«, in: *integration*, (2010) 3, S. 195–208.

⁸¹ Ashton sagte dem Parlament unter anderem zu, es bei wichtigen Aspekten und grundlegenden Beschlüssen der GASP (Art. 36 EUV) zu konsultieren, bevor Strategien und Mandate für Operationen verabschiedet werden, es bei der Aushandlung internationaler Abkommen in der GASP einzubeziehen (analog zum Rahmenabkommen mit der Kommission) und ihm alle Dokumente zur strategischen Planung für die Nutzung auswärtiger EU-Finanzierungsinstrumente (außer Entwicklungsfonds) bereitzustellen. Siehe Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, *Declaration by the High Representative on Political Accountability*, Brüssel, Juli 2010.

Strukturen wirklich etabliert ist. Die gegenwärtige Situation dürfte damit bis auf weiteres ein Charakteristikum der EU-Außen- und Sicherheitspolitik bleiben.

Begrenztes politisches Mandat für Ashton

Auch jenseits des Machtkonflikts um den Aufbau des EAD ist unter der Hohen Vertreterin Ashton der erhoffte große Schritt vorerst ausgeblieben, der die europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik kohärenter und handlungsfähiger machen sollte. Bei den grundlegenden Entscheidungsstrukturen der GASP/GSVP gilt nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip. Daher kann die Hohe Vertreterin nach außen hin nur dann eine Position artikulieren, wenn diese vorher mit den Mitgliedstaaten abgestimmt wurde und Ashton ein klares Mandat für eine aktive Außenpolitik bekommen hat. Dazu haben die Mitgliedstaaten der ersten Amtsinhaberin bislang aber – insbesondere bei der Reaktion auf die Umwälzungen im arabischen Raum – nur einen begrenzten Spielraum eingeräumt.

Dies drückt sich etwa darin aus, dass die GASP weiterhin einen deutlich deklaratorischen Charakter besitzt. Von der rotierenden Ratspräsidentschaft hat Ashton die Aufgabe übernommen, außenpolitische Erklärungen abzugeben. Sie kann sich dabei entweder direkt äußern oder nach enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten »im Namen der Europäischen Union«. Vergleicht man, wie viele außenpolitische Statements von der tschechischen bzw. schwedischen Präsidentschaft im Jahr 2009 und wie viele seit Januar 2010 von der Hohen Vertreterin zu vernehmen waren, so ergibt sich insgesamt weder ein sprunghafter Anstieg noch eine dramatische Abnahme (Tabelle 2).

Im Vergleich hat Ashton jedoch deutlich mehr direkte Erklärungen und wesentlich weniger Erklärungen »im Namen der EU« abgegeben. Spricht sie für die Union, so muss sich die Hohe Vertreterin laufend der Unterstützung der nationalen Hauptstädte versichern, insbesondere über die ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee. Die geringere Zahl an Erklärungen im Namen der EU lässt darauf schließen, dass die Hohe Vertreterin noch nicht im selben Maße mit den Außenministerien der Mitgliedstaaten verknüpft ist, wie es die früheren Ratspräsidentschaften waren.

In der Praxis illustrieren lässt sich das etwa an der europäischen Reaktion auf die israelische Erstürmung

der sogenannten »Gaza-Flottille«. Diese wurde in der Nacht vom 31. Mai 2010 bei dem Versuch abgefangen, Hilfsgüter über den Seeweg in den Gaza-Streifen zu transportieren und damit die israelische Blockade des Territoriums zu durchbrechen. Ashton, die wenige Wochen zuvor den Gaza-Streifen besucht hatte, nahm noch am selben Morgen telefonisch Kontakt mit dem israelischen Außenminister Avigdor Lieberman auf. Zugleich drückte sie öffentlich ihre »tiefe Besorgnis« über die Tragödie aus.⁸² Sie konnte sich dabei auch auf die bereits bestehende EU-Forderung stützen, dass der Gaza-Streifen sofort und vorbehaltlos für humanitäre Hilfen geöffnet werden solle. Noch am Vortag der gewaltsamen Eskalation hatte ihr Sprecher diese Position bekräftigt.⁸³

Für die eigentliche politische Reaktion auf den Vorfall waren jedoch weitere Konsultationen notwendig, bei denen die unterschiedlichen Ansichten der EU-Mitgliedstaaten zum Nahostkonflikt unter einen Hut gebracht werden mussten. In einer mehrstündigen Sitzung des PSK am selben Tag einigten sich die Mitgliedstaaten auf die Forderung nach konsularischem Zugang zu EU-Bürgern, die sich in israelischem Gewahrsam befanden, und nach einer »sofortigen, umfassenden und unparteiischen Untersuchung« der Vorgänge.⁸⁴ Eine entsprechende Erklärung wurde anschließend von Ashton im Namen der EU abgegeben. Bei der Forderung nach einer »unparteiischen Untersuchung« handelte es sich um einen Formelkompromiss zwischen jenen Mitgliedstaaten, die eine harte Vorgehensweise in Form einer internationalen Untersuchung verlangten, und den zurückhaltenden EU-Staaten, die eine israelische Untersuchung als ausreichend ansahen. Dieser Kompromiss konnte die gesplante Haltung der EU aber nicht dauerhaft überdecken, da etwa der französische Präsident Sarkozy nach Presseberichten in einem Telefonat mit Israels Premierminister Benjamin Netanjahu eine internationale Untersuchung forderte. Darüber hinaus versuchte die spanische Ratspräsidentschaft, die den

⁸² *Reaction of High Representative Catherine Ashton on Israel's Military Operation against Gaza Flotilla*, Brüssel, 31.5.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114726.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

⁸³ *Statement by the Spokesperson of High Representative Catherine Ashton on the Flotilla Sailing to Gaza*, Brüssel, 28.5.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114694.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

⁸⁴ *Erklärung der Hohen Vertreterin Catherine Ashton im Namen der EU zu der israelischen Militäraktion gegen die Flottille*, Brüssel, 3.6.2010, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/cfsp/114760.pdf> (Zugriff am 2.12.2010).

Tabelle 2
Außenpolitische Erklärungen der EU 2009/2010

	2009		2010	
	Ratspräsidentschaft	Im Namen der EU	Hohe Vertreterin	Im Namen der EU
1. Halbjahr	45	77	98	37
2. Halbjahr	80	70	113	34
Summe	125	147	211	71
		Gesamt: 272		Gesamt: 282

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Informationen der EU.

Bereich der Außenbeziehungen eigentlich vollständig an die Hohe Vertreterin hätte abgeben sollen, eigene Vorschläge für eine europäische Rolle bei Öffnung der Seeblockade einzubringen, ohne sich vorher mit Ashtons Team abzusprechen. Als dann Israel wenige Tage später eine interne Untersuchung unter Teilnahme internationaler Beobachter ankündigte,⁸⁵ konnte sich die EU nicht zu einer gemeinsamen Reaktion durchringen. Ohne eine gemeinsame Position aber ist die Hohe Vertreterin kaum in der Lage, nach außen aktiv zu werden.

Die erste große Bewährungsprobe erfuhren die neuen außenpolitischen Strukturen der EU, als ab Ende 2010 zunächst in Tunesien, dann in Ägypten und weiteren arabischen Staaten Teile der Bevölkerung sich gegen die herrschenden Regime auflehnten. In dieser Situation war genau jene Kohärenz und Handlungsfähigkeit Europas gefordert, welche die Lissabonner Reformen bringen sollten – trugen sich die Umwälzungen doch in einer Region zu, die in direkter europäischer Nachbarschaft liegt und für die EU von immenser strategischer wie wirtschaftlicher Bedeutung ist. Die Europäische Union hatte deklaratorisch zwar stets demokratische Reformen in Ländern wie Ägypten und Tunesien gefordert, gleichzeitig aber die dortigen Regime zur Sicherung der regionalen Stabilität unterstützt. Bewertet man die Schritte, mit denen sie nun auf die Krise antwortete, so muss das Fazit in dreifacher Hinsicht ernüchternd ausfallen.

Erstens wird die kurzfristige Handlungsfähigkeit, die gerade bei außenpolitischen Krisen notwendig ist, im Falle der Hohen Vertreterin durch die umfangreichen Koordinationsanforderungen des Amtes enorm begrenzt. Als sich die Proteste in Ägypten am

ersten Wochenende nach dem 25. Januar ausweiteten, es zu Gewaltausbrüchen kam und die Stabilität des Landes auf der Kippe stand, hatte die EU noch keine abgestimmte Position. Daher gab Ashton am 27./28. Januar nur zwei sehr vorsichtige Stellungnahmen ab. Sie rief alle Parteien zur Zurückhaltung auf, vermied aber eine klare Position in der Frage eines möglichen Machtverzichts des Regimes.⁸⁶ In der öffentlichen Debatte wurde die Hohe Vertreterin dabei kaum wahrgenommen – anders als etwa US-Außenministerin Hillary Clinton oder auch die Außenminister der großen EU-Länder. Der Rat der Außenminister einigte sich am 31. Januar auf eine gemeinsame Linie zu Ägypten, der Europäische Rat tat dies am 4. Februar. Erst jetzt war es Ashton möglich, auch nach außen hin – gegenüber der ägyptischen Regierung und in Verhandlungen mit anderen Partnern – eine aktivere Haltung einzunehmen.⁸⁷ Als Mubarak dann am 11. Februar zurücktrat, konnte sie dank der abgestimmten Position innerhalb kürzester Zeit reagieren und sich vor der internationalen Presse äußern. Doch selbst wenn sich die EU zu deutlichen Aussagen durchrang – etwa mit der direkten Forderung nach Rücktritt von Libyens Machthaber Gaddafi auf dem Sonderreffen des Europäischen Rates am 11. März –, hinkte sie jeweils anderen internationalen Akteuren hinterher, die bereits vorgeprescht waren.

Zweitens ist die Hohe Vertreterin nicht wie erhofft zu der *einen* Stimme der europäischen Außenpolitik geworden. So gaben die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien

⁸⁶ Statement by the EU High Representative Catherine Ashton on Egypt, Brüssel, 28.1.2011, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/118992.pdf> (Zugriff am 8.2.2011).

⁸⁷ Europäischer Rat, Erklärung zu Ägypten und zur Region, Brüssel, 4.2.2011, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/119194.pdf>, S. 14f (Zugriff am 8.2.2011).

⁸⁵ Dass die Untersuchung von zwei internationalen Beobachtern unterstützt wurde, ging zurück auf eine Absprache Israels mit Tony Blair, dem Sondergesandten des Nahost-Quartetts. Siehe Andrew Rettman, »EU Stays Quiet on Gaza Flotilla Enquiry«, in: *EU-Observer*, 15.6.2010.

und Spanien am 3. Februar eine Stellungnahme ab, in der sie einen sofortigen Beginn des politischen Übergangs in Ägypten forderten – womit sie über die bisherige EU-Position deutlich hinausgingen.⁸⁸ Vor allem aber äußerten sich zeitgleich mit den ersten Statements von Ashton auch noch Van Rompuy als Präsident des Europäischen Rates, Kommissions-Chef Barroso und EP-Präsident Jerzy Buzek zur Lage in Ägypten. Dabei enthielten ihre Erklärungen keine deckungsgleichen Positionen.⁸⁹ Zwar dürften parallele Aktivitäten der nationalen Hauptstädte angesichts der intergouvernementalen Natur der GASP auch langfristig ein Merkmal der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bleiben. Doch auch auf europäischer Ebene fehlt es bislang an einer klaren Zuweisung außenpolitischer Repräsentation. Nach deutlicher Kritik in der Öffentlichkeit an Europas mangelnder Geschlossenheit reagierten Van Rompuy, Barroso und Ashton wenigstens auf Mubaraks Rücktritt mit einer gemeinsamen Erklärung.⁹⁰

Als wenig später über die Einrichtung einer Flugverbotszone für Libyen diskutiert wurde, konnte weder die Hohe Vertreterin noch ein Sondergipfel des Europäischen Rates eine öffentliche Spaltung der EU verhindern. Während Frankreich und Großbritannien aktiv für eine militärische Option eintraten, äußerte Deutschland in Foren wie der G8 oder dem VN-Sicherheitsrat seine Zurückhaltung. Gerade wenn die großen Mitgliedstaaten unterschiedliche Positionen einnehmen, zeigt sich die EU also weiterhin gespalten.

Drittens scheuen die Mitgliedstaaten weiterhin davor zurück, der Hohen Vertreterin ein klares politisches Mandat für proaktives Handeln in außenpolitischen Fragen zu erteilen. Weder die Schlussfolgerungen des Rates für Auswärtiges vom 31. Januar noch diejenigen des Europäischen Rates vom 4. Februar

⁸⁸ *Joint UK, France, Germany, Italy and Spain Statement on Egypt*, 3.2.2011, <www.number10.gov.uk/news/latest-news/2011/02/joint-uk-france-germany-italy-and-spain-statement-on-egypt-60125> (Zugriff am 29.3.2011).

⁸⁹ Siehe etwa *Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the Situation in Egypt*, Pressemitteilung, Brüssel, 29.1.2011; *The European Commission Calls for Orderly Transition and the Holding of Free and Fair Elections in Egypt*, Pressemitteilung, Brüssel, 31.1.2011; *Buzek on the Development in Egypt*, Pressemitteilung, Brüssel, 28.1.2011.

⁹⁰ *Joint Statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, President of the European Commission Jose Manuel Barroso, and EU High Representative Catherine Ashton on recent developments in Egypt*, Brüssel, 11.2.2011, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/119267.pdf> (Zugriff am 11.2.2011).

2011 zu Ägypten stellten sich klar hinter die Hohe Vertreterin; Gleiches gilt für die Erklärung der großen Mitgliedstaaten. Stattdessen wurde Ashton aufgetragen, die »Botschaft der EU« in Tunesien und Ägypten zu vermitteln sowie gemeinsam mit der Kommission Initiativen vorzuschlagen, mit denen die EU die Übergangsprozesse in den beiden Ländern unterstützen könnte. Doch immerhin wagte man damit einen ersten Schritt hin zu einem umfangreicheren Mandat für die Hohe Vertreterin. Als Ashton zum ersten Mal nach dem Umsturz Tunesien besuchte, konnte sie so auch finanzielle Hilfe durch die Europäische Nachbarschaftspolitik sowie den Umgang mit der Flüchtlingsproblematik thematisieren. Im Libyen-Konflikt wiederum war die Hohe Vertreterin außerstande, eine Einigung unter den Mitgliedstaaten herbeizuführen. Zugleich blieben diese auf internationaler Ebene die führenden Akteure – im VN-Sicherheitsrat ebenso wie auf der internationalen Libyen-Konferenz vom 29. März 2011.

Im Rahmen des neuen Systems kann die Hohe Vertreterin also durchaus zu einer einheitlichen Außenvertretung der EU beitragen – wenn es denn einen einheitlichen Standpunkt zu vertreten gibt und sie ein klares politisches Mandat von den Mitgliedstaaten bekommt. Die institutionelle Reform allein gewährleistet aber nicht, dass eine solche Einigkeit ohne Konsultation der Mitgliedstaaten zustande kommt; ebenso wenig lassen sich auch in der Lissabon-EU insbesondere die großen EU-Mitglieder davon abhalten, eigenständige Initiativen zu entwickeln. Immaterielle Führungsressourcen bleiben so eine unerlässliche Bedingung dafür, dass die Hohe Vertreterin die Erwartungen an ihr Amt erfüllen kann – trotz der zusätzlichen institutionellen Rechte. Ähnlich wie der Präsident des Europäischen Rates ist auch sie dabei vor allem auf das Vertrauen der Mitgliedstaaten angewiesen.

Catherine Ashton hatte in dieser Hinsicht einen deutlich schwereren Start als Herman Van Rompuy. In der Öffentlichkeit wurde die Personalentscheidung als bloße Notlösung wahrgenommen. Man unterstellte, dass mit Ashtons Berufung vor allem geographische, politische und Gender-Kriterien erfüllt werden sollten, die es zu beachten galt, um den komplizierten Bedingungen bei der Zusammensetzung der neuen EU-Spitze gerecht zu werden. Darüber hinaus war Ashton auch auf diplomatischem Parkett – mit Ausnahme der

Handelspolitik – weitgehend unbekannt.⁹¹ Bis heute ist es ihr nicht gelungen, sich als eigenständige Instanz gegenüber Kommission und Mitgliedstaaten zu etablieren. Dabei betreffen die Probleme nicht allein die enormen Koordinations-Anforderungen, die das Amt mit sich bringt. Ashton musste sich seitens der Mitgliedstaaten auch zunehmend Kritik an ihrer Schwerpunktsetzung gefallen lassen. So blieb sie etwa den ersten beiden Treffen der EU-Verteidigungsminister fern, wies dem Feld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einen nur untergeordneten Stellenwert zu und ließ den EU-Sitz im Nahost-Quartett unbesetzt, als im August 2010 die Nahost-Verhandlungen in Washington wieder aufgenommen wurden. Ihre inhaltliche Vorbereitung für den Außenpolitik-Gipfel im September 2010 – der sich Europas Umgang mit strategischen Partnern, insbesondere China, widmete – beschränkte sich auf eine bloße Präsentation. Die eigentliche Diskussionsgrundlage kam hingegen erst kurz vor dem Treffen in Form eines deutschen Arbeitspapiers.⁹² Im Fall der arabischen Revolutionen und der Libyen-Krise wiederum konnte die Hohe Vertreterin nicht spürbar zu Kohärenz und Handlungsfähigkeit der EU-Außenpolitik beitragen.

Im ersten Jahr ihrer Amtszeit hat Ashton auch nur sehr begrenzt mit eigenen Initiativen zur Außen- und Sicherheitspolitik auf sich aufmerksam gemacht. Dies hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass sie zunächst nur ein kleines eigenes Team hatte und dann mit dem EAD eine ganz neue Behörde aufbauen musste. Doch auch mittelfristig wird das Amt sie zwingen, sich primär auf Vermittlung und innereuropäische Koordination zu konzentrieren, um die widerstrebenden Interessen der Mitgliedstaaten und anderer EU-Akteure einzubinden. Das Amt entwickelt sich damit nicht zur erhofften »EU-Außenministerin«, sondern vielmehr zu einer Hohen Koordinatorin der EU-Außen- und Sicherheitspolitik.

⁹¹ Tony Barber, »The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton«, in: *Journal of Common Market Studies*, 48 (2010), S. 55–67.

⁹² Peter Ehrlich, »Höhenkrankheit«, in: *Financial Times Deutschland*, 17.9.2010, S. 13.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Der Vertrag von Lissabon sollte die Europäische Union in eine Phase neuer Handlungsfähigkeit führen. Mit den reformierten Strukturen, so die Zielvorstellung, würde es möglich, nach innen eine effektive sowie demokratisch legitimierte Politik zu formulieren und nach außen die europäischen Interessen mit einer Stimme zu vertreten. Doch der Blick auf ein Jahr Lissabonner Wirklichkeit zeigt, dass politische Führung in der Praxis eher komplexer geworden ist. Um die mit dem Vertrag geschaffenen Spitzenämter – den Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin – sind neue Führungszentren entstanden. Zugleich erheben der weiterbestehende rotierende Vorsitz, die (großen) Mitgliedstaaten im Ratssystem sowie Kommission und Parlament ebenfalls Führungsansprüche. Die Handlungsfähigkeit der Union hängt deshalb umso mehr vom Kooperationswillen der beteiligten Akteure ab.

Den neuen Ämtern weist der Vertrag dabei vor allem »weiche« Führungsinstrumente zu. Die Amtsinhaber können im Europäischen Rat bzw. dem Rat für Auswärtiges die Agenda festlegen, eigene Initiativen einbringen und zwischen den EU-Staaten vermitteln. Entscheidungskompetenzen oder eigene materiellen Ressourcen bleiben ihnen aber vorenthalten. Sie sind daher auf Ressourcen und Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen.

Schon in den ersten Wochen seiner Amtszeit wurde der Präsident des Europäischen Rates mit einer wirtschaftlichen und politischen Krise existentiellen Ausmaßes konfrontiert. Dabei gelang es Herman Van Rompuy, sich Vertrauen und Akzeptanz bei den nationalen Regierungen zu erarbeiten. Sein Amt nutzte er im Sinne eines Moderators, der vornehmlich eine Vermittlungs- und Organisationsfunktion ausübt, um Kompromisse zwischen den Staats- und Regierungschefs zu ermöglichen. Generell bleibt der Spielraum für politische Führung durch den Präsidenten beschränkt. Das zeigt nicht nur die Analyse der außergewöhnlichen Entscheidungsprozesse, mit denen die EU auf die Eurokrise 2010 reagierte, sondern auch das reguläre Verfahren, über welches die wirtschaftspolitische Strategie »EU 2020« festgelegt wurde. Denn sobald einzelne Staats- und Regierungschefs untereinander Kompromisse eingehen oder aber eine Ein-

igung ausbleibt, sieht sich der Präsident auf die Zuschauerrolle verwiesen. Eine Orientierungsfunktion, mit der politische Ziele und Leitlinien vorgegeben werden, kann das Amt angesichts begrenzter eigener Machtressourcen also kaum ausüben.

Der Hohen Vertreterin hingegen wurden durchaus Instrumente an die Hand gegeben, um die europäische Außen- und Sicherheitspolitik auf allen Ebenen zu steuern und auch mit eigenen Initiativen voranzubringen. Das erste Jahr von Catherine Ashton's Amtszeit war jedoch geprägt vom institutionellen Machtkampf um den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes, ihrer administrativen Basis. Mangelware blieben jedoch außen- und sicherheitspolitische Initiativen jenseits des Tagesgeschäfts deklaratorischer EU-Diplomatie. Der Posten der Hohen Vertreterin ist zwar darauf angelegt, als »Träger des Kohärenzprinzips« zu dienen. Doch das Amt erfordert einen so großen Aufwand an Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, innerhalb der Kommission und zwischen den widerstrebenden institutionellen Strukturen der GASP/GSVP sowie den anderen auswärtigen Politikfeldern der EU, dass eine einheitliche Außenvertretung europäischer Interessen kaum zu realisieren ist. Das gilt auch dann, wenn der EAD im Jahr 2011 schrittweise seine Arbeit aufnimmt. Anstatt die Funktion eines »europäischen Außenministers« zu erfüllen – im Sinne der ursprünglich vorgesehenen Bezeichnung –, entwickelt sich die Hohe Vertreterin in der Praxis also eher zu einer Hohen Koordinatorin für Außen- und Sicherheitspolitik.

In den Entscheidungsprozessen der EU haben die neuen Führungsämter damit vornehmlich bei der Organisation von Verhandlungen und der Vermittlungsarbeit im Ratssystem eine Rolle gespielt. Die Auswirkungen auf das institutionelle Gleichgewicht der Union sind dennoch enorm. Insbesondere der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs, wird von seinem Präsidenten zielgerichtet zum Impuls- und Leitungsorgan ausgebaut, das die wegweisenden Entscheidungen für alle Politikbereiche der EU vorgibt – vom Euro-Rettungsschirm über die Wirtschafts- und Wachstumsstrategie EU 2020 bis hin zu europäischen Positionen auf internationalen Gipfeln und den Prioritäten im Umgang mit strategischen

Partnern. Der Europäische Rat kann das politische Gewicht der Staats- und Regierungschefs voll ausspielen, da er im Vergleich zur Situation vor dem Lissabonner Vertrag häufiger zusammentritt, mit den anderen EU-Organen enger verzahnt ist und seine Treffen vom Präsidenten langfristiger vorbereitet werden. Dadurch wird gleichzeitig der Handlungsspielraum der jeweiligen Minister im Rat der EU deutlich eingeschränkt. Besonders betroffen davon sind die nationalen Außenminister, die unter Lissabonner Spielregeln zudem nur noch in Ausnahmefällen an den Treffen des Europäischen Rates teilnehmen – selbst bei dessen Sonder-sitzung zu Libyen waren sie nicht mehr dabei.

Diese Konzentration auf den Europäischen Rat wird nicht nur von Van Rompuy selbst betrieben, sondern vor allem auch von den großen Mitgliedstaaten, die ihre Interessen in den intergouvernementalen Strukturen des Gremiums besser durchsetzen können. Die supranationale Europäische Kommission und ihr Initiativmonopol hingegen geraten durch diese Entwicklung zunehmend unter Druck. So wurde die Kommission bei der Aushandlung der EU-2020-Strategie vom Europäischen Rat weitgehend auf die Rolle eines Dienstleisters reduziert, der aufgefordert wird, Vorschläge nach den Wünschen der Mitgliedstaaten vorzulegen bzw. zu überarbeiten. Vor allem aber beschlossen die Staats- und Regierungschefs, wichtige Vorarbeiten nicht der Kommission, sondern dem Präsidenten des Europäischen Rates zu übertragen. Dies betraf die Leitung der Arbeitsgruppe »Wirtschaftspolitische Steuerung« ebenso wie die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine engere wirtschaftspolitische Koordination in der Eurozone. Allerdings hat Van Rompuy zumindest die Vorschläge für den Euro-Plus-Pakt eng mit Kommissionspräsident Barroso abgestimmt.

Auf erhebliche Opposition stößt die Entwicklung vor allem beim Europäischen Parlament. Zwar wurden dessen Mitentscheidungsrechte in der EU-Gesetzgebung und beim Haushalt durch die Lissabonner Reformen spürbar gestärkt, doch bei der Krisenbewältigung und der Festlegung langfristiger politischer Strategien blieb das EP außen vor. In den Aussprachen des Parlaments, die den Sitzungen des Europäischen Rates jeweils folgten, übten die Abgeordneten daher scharfe Kritik am rein intergouvernementalen Vorgehen der Staats- und Regierungschefs und deren Absprachen hinter verschlossenen Türen. Gerade in der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist es allerdings zumindest rechtlich nicht notwendig, das EP einzubinden. Doch sobald der Europäische Rat Leitlinien

vorgeben will, die sich nur dann umsetzen lassen, wenn das Parlament entsprechende Beschlüsse zur Gesetzgebung und/oder zum EU-Haushalt trifft, droht die Union auf eine Machtprobe zwischen beiden Akteuren zuzusteuern. Dass die Abgeordneten durchaus willens sind, ihr Blockadepotential in der Praxis auch einzusetzen, haben sie bereits 2010 gezeigt – mit der Ablehnung des SWIFT-Abkommens, beim Aufbau des EAD und im Zuge der Finanzverhandlungen. Aber auch kleinere Mitgliedstaaten wie etwa Belgien sind nur begrenzt bereit, die Entwicklung hin zu einer stärker vom intergouvernementalen Europäischen Rat bestimmten Union mitzutragen. Deutlich wurde dies, nachdem Deutschland und Frankreich sich in Deauville auf Vorschläge für eine engere wirtschaftspolitische Koordination innerhalb der Eurozone sowie auf eine Vertragsänderung geeinigt hatten.

2011 steht die Europäische Union vor immensen innen- wie außenpolitischen Belastungsproben – mit den Verhandlungen über grundlegende Reformen bei der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU, der Vertragsänderung für den langfristigen Stabilitätsmechanismus, der Debatte über eine intensivere Koordination der Eurozone und den Umwälzungen in den arabischen Staaten. Innerhalb der komplexen Strukturen der reformierten EU ist politische Führung dabei mehr denn je gefragt, und zwar in allen drei Dimensionen: der inhaltlichen Orientierung, der Organisation von Entscheidungsverfahren und der Vermittlung zwischen allen beteiligten Akteuren.

Dabei hat die EU drei große Herausforderungen zu bestehen. Um Blockadesituationen zu vermeiden, bedarf es *erstens* einer neuen Balance zwischen intergouvernementaler Steuerung durch den Europäischen Rat und den Entscheidungsverfahren in Gesetzgebung und Haushalt, die mit dem Lissabonner Vertrag parlamentarisiert worden sind. Obwohl der Europäische Rat zum formellen Organ der Union aufgewertet wurde und nun häufiger zusammentritt, war seine Arbeit 2010 – beginnend mit dem informellen Treffen im Februar – von einer ausgeprägten »Gipfelkultur« bestimmt. Das heißt, wichtige Entscheidungen wurden von den Staats- und Regierungschefs nach dem »Top down«-Prinzip hinter verschlossenen Türen ausgehandelt, egal ob es um die akute Krisenbewältigung oder um die inneren wie äußeren Leitlinien der EU-Politik. Dies geschah teils unter Vermittlung Van Rompuys, teils auf eigene Initiative der Staats- und Regierungschefs.

Im Sinne eines institutionellen Gleichgewichts sollte Van Rompuy darauf hinarbeiten, die Sitzungen

des Europäischen Rates stärker in die laufenden Verfahren der EU einzuflechten. Zu diesem Zweck sollte er die Arbeit der Staats- und Regierungschefs enger an die Initiativen der Kommission sowie an die Gesetzgebung durch Parlament und Ministerrat knüpfen. Gerade die Zusammenarbeit mit dem EP gilt es weiterzuentwickeln. Statt dem Parlament immer erst *nach* den Treffen des Europäischen Rates Bericht zu erstatten – wie es in der aktuellen Praxis geschieht –, sollte Van Rompuy die Abgeordneten schon bei der jeweiligen Vorbereitung aktiv einbinden. Zwar ist der Präsident des Europäischen Rates formal nicht an das Parlament gebunden. Doch wenn man das EP frühzeitig beteiligt, erhalten Beschlüsse eine stärkere legitimatorische Basis, auch wenn der Entscheidungsprozess dadurch komplexer wird. Außerdem lässt sich so verhindern, dass es später zu Machtpробen zwischen Parlamentsmehrheit und intergouvernementalen Vorgaben kommt. Dies gilt insbesondere bei langfristigen Reformen, etwa in der Wirtschafts- und Währungspolitik. Eine bessere Abstimmung mit Parlament und Kommission könnte zudem Van Rompuys Rolle als Vermittler innerhalb des Europäischen Rates stärken.

Falls die Staats- und Regierungschefs willens sind, dauerhaft eine stärkere Führungsposition auf europäischer Ebene zuzulassen, sollte nach Van Rompuys erster Amtszeit zudem erwogen werden, die Präsidenten von Kommission und Europäischem Rat ab der nächsten EP-Legislaturperiode in Personalunion zu ernennen. Eine solche Konstruktion wäre rechtlich ohne Vertragsänderung möglich. Sie würde den Amtsträger über die Wahl des Kommissionspräsidenten im Europäischen Parlament demokratisch legitimieren. Zugleich würde sie ihm das Initiativmonopol der Kommission und deren finanzielle wie administrative Mittel an die Hand geben – und damit die nötigen Instrumente, um eine echte Orientierungsfunktion ausüben zu können. Nicht zuletzt würde diese Personalunion die bislang weiterbestehende doppelte Vertretung der EU auf Ebene der Staats- und Regierungschefs beseitigen. Der Präsident des Europäischen Rates wäre dadurch zugleich in direkte hierarchische Beziehung zur Hohen Vertreterin gestellt. Gebunden an die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament und damit auch an Direktwahlen, würde der »Doppelpräsident« – ebenso wie die Kommission – politisch und legitimatorisch enorm gestärkt.

Zweitens kann die Arbeit der Hohen Vertreterin nur dann funktionieren, wenn die Amtsträgerin von den Mitgliedstaaten auch ein politisches Mandat für eine umfassendere außenpolitische Rolle bekommt und

sich in der Praxis auf deren Unterstützung verlassen kann. Mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst entsteht zwar seit Anfang 2011 schrittweise die notwendige administrative Basis für eine aktivere Hohe Vertreterin. Das erste Jahr mit dem aufgewerteten Amt hat aber gezeigt, dass institutionelle Reformen allein die Defizite bei Kohärenz und Handlungsfähigkeit der EU nicht lösen können. Bislang ist es Catherine Ashton nicht gelungen, sich das notwendige Vertrauen der Mitgliedstaaten und ein außenpolitisches Profil zu erarbeiten.

Drittens stellt sich auch auf nationaler Ebene die Frage, welche europapolitischen Folgen sich aus dieser Entwicklung ergeben. Im Falle Deutschlands stehen Bundestag und Bundesrat vor der Herausforderung, die parlamentarische Beteiligung in EU-Angelegenheiten auf das wachsende Gewicht des Europäischen Rates auszurichten. Die mit dem Lissabonner Vertrag eingeführten zusätzlichen Informations- und Beteiligungsrechte von Bundestag und Bundesrat beziehen sich vornehmlich auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren der EU, wo die Kommission das Initiativrecht besitzt und der Ministerrat zusammen mit dem Europäischen Parlament entscheidet. Der Europäische Rat zeichnet sich aber gerade dadurch aus, dass er keine Gesetzgebung erlassen kann. Vielmehr fassen die Staats- und Regierungschefs nach Verhandlungen hinter verschlossenen Türen ihre Beschlüsse, die dann über die ordentlichen Verfahren noch umgesetzt werden müssen. Wie das Ausmaß der Rettungsschirme für Griechenland und den Euro gezeigt hat, sind es gerade solche politischen Grundsatzentscheidungen, die parlamentarischer Mitwirkung bedürfen. Der Bundestag und je nach Themenbereich der Bundesrat sollten daher einfordern, bei der Vor- und Nachbereitung von Sitzungen des Europäischen Rates umfassend informiert und beteiligt zu werden.

Als bevölkerungsreichster Mitgliedstaat und größte Volkswirtschaft der EU trägt Deutschland eine besondere Führungsverantwortung in den reformierten Strukturen der Union. Die stärkere Konzentration auf den Europäischen Rat, die den großen Mitgliedstaaten mehr Einfluss gibt, und die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben den Blick auf die Rolle Deutschlands in der EU verändert. Dies zeigte sich während der Eurokrise, als zentrale Forderungen durchgesetzt wurden, welche die Bundesregierung zur Bedingung für die Rettungspakete gemacht hatte. Trotz dieses Machtzuwachses der Bundesrepublik bleibt das EU-System aber auf einen breiten Interessenausgleich ausgerichtet. Deutschland kann seine

Anliegen langfristig am besten umsetzen, wenn es den eigenen Einflussgewinn nicht in den Dienst nationaler Partikularinteressen stellt, sondern gemeinsam mit seinen Partnern und den neuen Koordinatoren an der Spitze durch Mitführung zur Weiterentwicklung der EU beiträgt.

Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschafts-Instrument
EP	Europäisches Parlament
EUV	EU-Vertrag
EZB	Europäische Zentralbank
EZI	Instrument für Entwicklungszusammenarbeit
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IWF	Internationaler Währungsfonds
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication

Literaturhinweise

Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza

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

SWP-Aktuell 29/2010, März 2010, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A29_ktz_orz_ks.pdf>

Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza

Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments

SWP-Aktuell 57/2010, Juli 2010, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A57_ktz_orz_ks.pdf>

Peter Becker

Die EU-Wachstumsstrategie »Europa 2020«.

Der Prozess als Ziel

SWP-Studien 6/2011, März 2011, <www.swp-berlin.org/de/produkte/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/die_eu_wachstumsstrategie_europa_2020-13217.html>

Julia Lieb

Diplomatisches Neuland für die EU.

Den Erfolg des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch regelmäßige Evaluierung sichern

SWP-Aktuell 5/2011, Februar 2011, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A05_lbj_ks.pdf>

Das Krisenmanagement in der Eurozone 2010 – Zeitliche Übersicht

<i>Datum</i>	<i>Akteur</i>	<i>Ereignis</i>
5. November 2009	Griechenland	Die neue griechische Regierung revidiert die Neuverschuldung 2009 auf 12,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.
11. Februar 2010	Informeller Europäischer Rat	Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone erklären, »entschlossen und koordiniert zu handeln«, sollte die Stabilität der Eurozone bedroht sein.
16. März 2010	Eurogruppe	Beratung zu den Modalitäten eines möglichen Notfallplans für Griechenland; Teilnahme Herman Van Rompuy
25./26. März 2010	Europäischer Rat	Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone einigen sich auf Modalitäten für einen Mechanismus zu Griechenland-Notfallhilfen unter erheblicher Mitwirkung des IWF; Einsetzung der Arbeitsgruppe »Wirtschaftspolitische Steuerung« unter Leitung Van Rompuy
11. April 2010	Eurogruppe	Beschluss über Höhe der Kreditzinsen bei möglichen Finanzhilfen für Griechenland; Auftrag an Kommission, EZB und IWF, zusammen mit der griechischen Regierung ein Sanierungsprogramm zu erarbeiten
23. April 2010	Griechenland	Offizielles Ersuchen der griechischen Regierung, den Notfallmechanismus zu aktivieren
2. Mai 2010	Eurogruppe	Beschluss über Griechenland-Paket in Höhe von 110 Milliarden Euro
7. Mai 2010	Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone	Beschluss zu Grundlagen des Euro-Schutzschirms über 750 Milliarden Euro
9./10. Mai 2010	ECOFIN	Beschluss der Modalitäten für den Euro-Schutzschirm
29. September 2010	Europäische Kommission	Die Kommission legt ein Legislativ-Paket vor, mit dem die wirtschaftspolitische Steuerung in der EU reformiert werden soll. Sie nimmt dabei Bezug auf die Beratungen der Arbeitsgruppe »Wirtschaftspolitische Steuerung«.
18. Oktober 2010	Deutschland/ Frankreich	Präsident Sarkozy und Kanzlerin Merkel einigen sich auf eine gemeinsame Position zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes sowie auf eine begrenzte Änderung des EU-Vertrags.
28./29. Oktober 2010	Europäischer Rat	Bericht der Arbeitsgruppe »Wirtschaftspolitische Steuerung«; Auftrag an Van Rompuy, bis Dezember 2010 einen Vorschlag für eine vereinfachte Vertragsänderung zu unterbreiten
22. November 2010	Irland	Offizielle Anfrage der irischen Regierung nach Hilfen der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität
28. November 2010	Eurogruppe/ECOFIN	Bewilligung finanzieller Hilfen für Irland im Umfang von 85 Milliarden Euro über 36 Monate
16./17. Dezember 2010	Europäischer Rat	Beginn des Verfahrens für eine vereinfachte Änderung des EU-Vertrags auf Basis des Vorschlags von Präsident Van Rompuy