

Ein Präsident für die Europäische Union

Premierminister Jean-Claude Juncker werden Ambitionen auf den neu geschaffenen Posten eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates nachgesagt. Wichtiger als die Frage nach der Person ist jedoch die Frage nach dem Profil des neuen Amtes.

Max
Conzemius

Nachdem das Bundesverfassungsgericht den Weg für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Deutschland grundsätzlich freigegeben hat und in Irland ein Termin für ein zweites Referendum angesetzt wurde, rückt der Abschluss des Vertragsrevisionsverfahrens, das mit der Einsetzung des Europäischen Konvents im Jahre 2002 seinen Anfang genommen hat, in greifbare Nähe. Damit flammen auch die Gedankenspiele um die Besetzung der durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen europäischen Spitzenposten wieder auf. Mit dem ehemaligen britischen Premierminister Tony Blair wurde im Juli ein erster Kandidat offiziell ins Rennen um das erstmalig zu besetzende Amt eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates geschickt. Wichtiger als das Brüsseler Jobkarussell ist jedoch die Frage nach der grundlegenden Ausgestaltung der neuen Funktionen. Dies gilt umso mehr, als die Rollenzuweisung in den vertraglichen Grundlagen sehr weit gefasst ist. Der genaue Zuschnitt der neuen Ämter, insbesondere aber das Rollenverständnis des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates, bedarf der Konkretisierung. Hieraus könnten sich ungeahnte Folgen für die institutionelle Balance der europäischen Integrationskonstruktion insgesamt ergeben.

Der Vertrag von Lissabon sieht einige wichtige institutionelle Änderungen vor, die die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) nach innen und ihr Auftreten als einheitlicher Akteur nach außen stärken sollen. Die institutionellen Neuerungen gegenüber des bislang gültigen

Vertrages von Nizza beziehen sich dabei in erster Linie auf die Schaffung des Postens eines hauptamtlichen, für die Dauer von zweieinhalb Jahren gewählten „Präsidenten des Europäischen Rates“ sowie eines „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ (im Verfassungsvertrag ursprünglich „Außenminister“ genannt), der zugleich dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten¹ vorsitzen und die Funktion des bisherigen Kommissars für Außenbeziehungen ausfüllen wird. Hieraus wird sich zwangsläufig eine neue, in ihren Einzelheiten noch zu definierende Aufgabenteilung an der Spitze der EU ergeben, die ihrerseits wiederum eine Neujustierung der institutionellen Balance im Dreieck aus Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament erforderlich machen wird. Dies gilt umso mehr, als das neue Vertragswerk eine ganze Reihe an interinstitutionellen Verschränkungen² vorsieht, die das Verhältnis aus supranationaler Vergemeinschaftung und intergouvernementaler Kooperation neu austarieren.

Die EU: Staatenbund oder Bundestaat?

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften durch die Römischen Verträge ist das europäische Einigungswerk in einem Spannungsfeld zwischen Staatenbund (Kooperation zwischen souveränen Nationalstaaten) und Bundestaat (Übertragung von Souveränitätsrechten auf

Durch die im Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Spitzenposten kommt es zu einer weiteren Verschmelzung supranationaler und intergouvernementaler Strukturelemente.

Max Conzemius hat Politikwissenschaft studiert und absolviert z. Z. einen Master in European Studies an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder). Nebenher arbeitet er am Institut für Europäische Politik (IEP) in Berlin in der Abteilung Forschung.

supranationale Instanzen) gekennzeichnet. Auf der Ebene der institutionellen Architektur wird diesem Spannungsverhältnis durch eine sorgfältige Ausbalancierung intergouvernementaler (sich auf die Zusammenarbeit der nationalen Regierungen stützender) Institutionen wie dem Rat und supranationalen (über den Mitgliedstaaten stehenden) Organen wie der Europäischen Kommission begegnet. Durch die im Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Spitzenposten kommt es zu einer weiteren Verschmelzung supranationaler und intergouvernementaler Strukturelemente. Das komplexe Wechselspiel aus Intergouvernementalität und Supranationalität – gepaart mit immer weitreichenderen Elementen flexibler Integration und Opt-out-Klauseln – hat bereits zur Herausbildung eines neuen Geflechtes unterschiedlicher, nach Politikfeldern differenzierter Formen der Zusammenarbeit geführt. Die dichotome Unterteilung des europäischen Institutionengebüdes in von den Mitgliedstaaten unabhängig agierenden und dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteten Akteure („Brüssel“) und den einzelstaatlichen Interessen verschriebenen Mitgliedstaaten wird damit zunehmend obsolet.

Der durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffene Posten eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates befindet sich an der Schnittstelle zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaat-

ten. Auf der einen Seite steht er einem aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Organ vor. Auf der anderen Seite darf der Präsident selber jedoch kein einzelstaatliches Amt ausüben. Somit könnte er versucht sein, sich durch geschicktes Agenda-Setting als eigenständiger, dem Gemeinschaftsinteresse verpflichteter Akteur zu profilieren. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie sich im praktischen Politikbetrieb eine Diskrepanz auf tun könnte zwischen der dem Präsidenten durch die „Herren der Verträge“ (Staats- und Regierungschefs) zugewiesene Funktion und dem sich tatsächlich herausbildenden Rollenverständnis des Präsidenten. Angesichts nur rudimentärer normativer Vorgaben im Vertragstext wird das Amt sein spezifisches Profil erst allmählich durch die ersten Amtsinhaber bekommen. Überraschungen bei der Ausformung des tatsächlichen Rollenverständnisses des Präsidenten sind somit nicht ausgeschlossen.

Der Präsident als verlängerter Arm der nationalen Regierungen

In der Schaffung des Postens eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates ist – neben dem mit einem Doppelhut versehenen „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ – die zentrale Innovation des

Angesichts nur rudimentärer normativer Vorgaben im Vertragstext wird das Amt sein spezifisches Profil erst allmählich durch die ersten Amtsinhaber bekommen.

Werden sich nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags einen Präsidenten des Europäischen Rates wählen: die europäischen Staats- und Regierungschefs (© Werner Faymann – flickr.com)



Lissabonner Vertrages in Bezug auf die institutionelle Architektur der EU zu verorten. Der Präsident wird von den Staats- und Regierungschefs (ohne Beteiligung anderer EU-Organen) für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt. Dabei darf er neben der Präsidentschaft des Europäischen Rates kein einzelstaatliches Amt ausüben. In Art. 15 Abs. 6 EUV werden ihm folgende Funktionen zugeschrieben: Vorsitz über den Europäischen Rat, Impulsgeber, Sicherstellung von Kontinuität, Kohärenz und Konsens innerhalb des Europäischen Rates sowie die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters).

Die Rationalität, die für die „Herren der Verträge“ (in Gestalt der Staats- und Regierungschefs) bei der Ausformung von Funktion und Rollenzuschreibung des neuen Präsidenten handlungsleitend war, wird gemeinhin als eine der intergouvernementalen Logik folgenden Stärkung der einzelstaatlichen Macht im Institutionengefüge der EU gesehen. Einfluss und Gewicht des Europäischen Rates³, der durch den Lissabonner Vertrag erstmals in den Rang eines vollwertigen Organs der EU erhoben wird, soll gegenüber den beiden supranationalen Instanzen Kommission und Parlament durch die mit der Verstetigung des Vorsitzes einhergehende Professionalisierung gestärkt werden. Der Präsident würde dem Europäischen Rat damit nicht nur „Stimme“ und „Gesicht“ verleihen, sondern auch als Vertreter der intergouvernementalen Logik im Allgemeinen und als Wächter über die einzelstaatlichen Interessen gegenüber Kommission und Parlament im Besonderen fungieren.

Der Präsident als unabhängiger Akteur

Es ist jedoch keineswegs ausgemacht, dass der Präsident tatsächlich als verlängerter Arm der Mitgliedstaaten in Brüssel agieren wird. Der Amtsinhaber könnte vielmehr versucht sein, die ihm im Vertrag von Lissabon zugeschriebenen Kompetenzen zu nutzen, um sich als Präsident der Europäischen Union insgesamt zu gerieren und damit eine dem Europäischen Rat, Europäischem Parlament und der Kommission übergeordnete Position jenseits der eigentlich intendierten intergouvernementalen Prägung seines Amtes einzunehmen. Es wäre nicht das erste Mal in der Geschichte der europäischen Integration, dass einzelne Vertragsbestimmungen und die daran gekoppelten Institutionen eine Eigendynamik entwickeln, die durch die „Herren der Verträge“ ursprünglich so nicht vorgesehen war. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist hierfür sicherlich das prominenteste Beispiel.

Der Vertrag von Lissabon enthält Hinweise, die auf eine schrittweise Loslösung des Präsidenten von den Interessen der Mitgliedstaaten hindeu-

ten. Zunächst einmal fällt auf, dass die Vertragsbestimmungen bezüglich sowohl des Präsidenten als auch des Hohen Vertreters ein hohes Maß an Mehrdeutigkeit enthalten und die auf diese Weise geschaffenen hybriden institutionellen Strukturen dem jeweiligen Amtsinhaber keineswegs nur einen einzigen Entwicklungs- und Entfaltungspfad eröffnen. Die extrem unscharfe Kompetenzabgrenzung und Aufgabenzuweisung zwischen Präsident und Hohem Vertreter in Belangen der Vertretung der Union nach außen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stehen beispielhaft für diese Unbestimmtheit. Die Vertragsbestimmungen geben somit einen sehr breit gefassten Handlungsrahmen vor, der eine ganze Palette an unterschiedlichen Rollenwahrnehmungen ermöglicht und dessen konkreter Ausformung es in der Alltagspraxis erst noch bedarf.

Die zentrale Bestimmung, die auf eine schrittweise Loslösung des Präsidenten des Europäischen Rates von der intergouvernementalen Logik und einer gleichzeitigen Hinwendung zu der supranationalen Ebene hindeutet, ist Art. 15 Abs. 6 EUV, der die Unvereinbarkeit von Präsidentenamt und einem einzelstaatlichen Amt, beispielsweise als Regierungschef, festschreibt. Aufgrund funktionaler Erfordernisse wird der Präsident seinen Arbeitsmittelpunkt in Brüssel haben und somit in stetem und engem Kontakt mit den supranationalen EU-Organen und deren Beamten stehen. Im Umfeld der EU-Bürokratie und unter dem davon ausgehenden Anpassungsdruck ist es sehr wahrscheinlich, dass im Laufe der Amtszeit ein gradueller Loyalitätstransfer von den Staats- und Regierungschefs und den nationalen Bürokratien in den Hauptstädten hin zur Gemeinschaftsebene stattfindet. Entscheidend wird in diesem Zusammenhang auch Art und Umfang der Ressourcenausstattung des Präsidenten sein. Zur Absicherung seiner Macht nach innen wäre vor allem ein eigener Beamtenapparat unabdingbar.

Eine Gleichung mit mehreren Unbekannten

Geht man von der Prämisse aus, dass jeder Funktionsträger sein Handeln letztlich danach ausrichtet, seine eigene Macht und seinen Einfluss gegenüber den anderen Entscheidungsträgern zu maximieren, so wird entscheidend sein, wie der jeweilige Amtsinhaber seine eigenen Möglichkeiten der Machtausübung und -entfaltung einschätzt. Konkret wird er sich die Frage stellen, durch welche Kanäle er seine Machtbefugnisse und Entscheidungskompetenzen für sich am optimalsten ausnutzen kann: durch die aggregierte Macht der Staats- und Regierungschefs oder durch die Profilierung als eigenständiger Akteur, der seine Legitimation aus der Formulierung gesamteuropäischer Interessen zieht. Von dieser Einschätzung (Rollenverständnis) wird maßgeb-

Es ist jedoch keineswegs ausgemacht, dass der Präsident tatsächlich als verlängerter Arm der Mitgliedstaaten in Brüssel agieren wird.

lich abhängen, ob er sich als Vertreter des Europäischen Rates oder als eigenständiger Akteur profilieren wird.

In welcher Weise sich die vertragsrechtlichen Änderungen auf die Ebene der gelebten Rechtsordnung niederschlagen werden, ist nicht absehbar. Dies wird zuvorderst davon abhängen, wie die zu berufenden Amtsträger die durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Funktionen mit Leben ausfüllen werden. Hierbei werden sowohl die Persönlichkeit des Funktionsträgers als auch die sich aus den externen Herausforderungen ergebenden Opportunitätsstrukturen (etwa in Gestalt internationaler Krisen) entscheidend sein. Auch aus dem zu erwartenden Konkurrenzverhältnis zwischen den europäischen Spitzenposten (Kommissionspräsident, Präsident des Europäischen Rates, Hoher Vertreter) wird sich eine Dynamik ergeben, deren Folgen noch nicht abschätzbar sind. Im schlimmsten Fall werden die neuen Führungspositionen nicht – wie eigentlich beabsichtigt – zu mehr Effektivität im europäischen Regieren führen, sondern auf eine undurchsichtige, da hochkomplexe Struktur mit einem ganzen Reigen an Präsidenten hinauslaufen, deren Zuständigkeiten sich überlappen und die sich in ihrer Machtausübung gegenseitig neutralisieren.

Der genaue Zuschnitt des neuen Präsidentenamtes wird sich mithin erst aus dem Zusammenspiel mit den anderen Akteuren, zuvorderst den Staats- und Regierungschefs sowie den übrigen

europäischen Führungsämtern, ergeben. Sollten die Mitgliedstaaten an einem starken Präsidenten interessiert sein, wird es vor allem darauf ankommen, das Amt mit einem eigenen Apparat auszustatten und dem Amtsinhaber genügend Gestaltungsspielräume zu belassen, die es ihm erlauben, eigene inhaltliche Akzente zu setzen. Gleichzeitig steigt damit aber auch die Gefahr einer Verselbstständigung der Funktion, die der Kontrolle der Mitgliedstaaten schrittweise entgleiten könnte. Dies wäre dann der Fall, wenn ein ehrgeiziger Amtsinhaber die ihm vertraglich zugestandenen Kompetenzen nutzen würde, um sich von den Staats- und Regierungschefs zu emanzipieren und sich als Präsident der Union insgesamt (und nicht nur des Europäischen Rates) zu profilieren. Damit würde der Posten entgegen aller Erwartungen zu einer weiteren Föderalisierung der EU beitragen. ♦

¹ Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten setzt sich aus den Außenministern der EU-Mitgliedstaaten zusammen.

² Neben der sogenannten „Doppelhutfunktion“ des Hohen Vertreters (Vizepräsident der Europäischen Kommission und Vorsitzender im Rat für Auswärtige Angelegenheiten), der die interinstitutionelle Verschränkung am deutlichsten illustriert, sieht der Vertrag von Lissabon eine Reihe von anderen Dispositionen vor, die zu einer engeren Verflechtung zwischen Europäischem Rat, Kommission und Parlament führen werden: So ist der Kommissionspräsident zugleich Mitglied des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 2 EUV) und wird erstmals explizit vom Parlament gewählt (Art. 14 Abs. 1 EUV).

³ Im Europäischen Rat treten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zusammen. Er gibt der Union die für ihre Entwicklung nötigen Impulse und definiert ihre allgemeinen politischen Ziele und Prioritäten.

Der Vertrag von Lissabon enthält Hinweise, die auf eine schrittweise Loslösung des Präsidenten von den Interessen der Mitgliedstaaten hindeuten.

Conférence de Prof. Samir Amin

Sortir de la crise du capitalisme ou sortir du capitalisme en crise ?

Lundi, le 26 octobre 2009 à 18 h 15 (en français)

Prof. Samir Amin est directeur du Forum du tiers monde à Dakar ainsi que président du Forum mondial des alternatives et membre du Conseil international du forum social mondial.

La conférence aura lieu au Casino syndical (2^e étage)
63, rue de Bonnevoie à Luxembourg

Organisation :
Institut d'Etudes Européennes et Internationales du Luxembourg
Tél. : +352-46 65 80 / E-mail : armand.clesse@ieis.lu