

DANIEL THYM

Exekutive Doppelspitze aus Hoher Vertreterin und dem Präsidenten des Europäischen Rats: Erfahrungen und Perspektiven

Die Reform der Institutionen war ein Kernanliegen der europäischen Vertragsreformen der vergangenen zwanzig Jahre. Es ging um eine verbesserte Handlungsfähigkeit sowie eine transparente Entscheidungsfindung. Paradigmatisch erhob die Erklärung von Laeken „mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz“¹ zur Zielvorgabe des Verfassungsprozesses, der nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags im Vertrag von Lissabon seinen Abschluss fand. Die fortgesetzten Reformen gründen auf unterschiedlichen Motivationslagen. Je nach Standpunkt wurden die Neuerungen der Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon als notwendige Anpassung der Organstruktur an die Erweiterung, als Beitrag zur Verbesserung der demokratischen Legitimation oder als Voraussetzung für die internationale Sichtbarkeit in einer globalisierten Welt präsentiert.

Ihren greifbaren Ausdruck findet die neue Institutionenstruktur in den Gesichtern der Repräsentanten: *Herman Van Rompuy*, der Präsident des Europäischen Rats, und *Catherine Ashton*, die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, sind auch der breiteren Öffentlichkeit bekannt. Tatsächlich personifizieren die beiden Ämter manches Dilemma der Europäischen Union, die durch die Reformen der vergangenen Jahre nach einer staatsanalogen politischen Gestaltungskraft strebt, diese jedoch aus strukturellen Gründen nur begrenzt zu leisten vermag. Erst ein Abschied von einer überhöhten Erwartungshaltung (Abschnitt I) macht den Blick frei auf die Möglichkeiten und Grenzen des Europäischen Ratspräsidenten (Abschnitt II) sowie der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (Abschnitt III). Als Herausforderung der Zukunft verbleiben die Gewährleistung von politischer Führung und Verantwortlichkeit (Abschnitt IV).

I. Ausgangspunkt: überhöhte Erwartungshaltung

Für die gesteigerte Erwartungshaltung an die Neuerungen des Lissabon-Vertrags tragen die Väter und Mütter des Reformprozesses eine Mitverantwortung. Vollmundig erhoben sie die Hohe Vertreterin im Verfassungsvertrag zwischenzeitlich zur

¹ Erklärung von Laeken: Die Zukunft der Europäischen Union, Anhang I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat am 15. 12. 2001, Abschnitt II.

„Außenministerin“². Auch die Kür eines „Präsidenten“ des Europäischen Rats provoziert eine gedankliche Parallele zu *Barack Obama* oder *Hu Jintao*, zwei Präsidenten und mächtigen Akteuren der Weltpolitik. Wiederholt unterstützten die Akteure auf EU-Ebene eine entsprechende Erwartungshaltung. Selbstbewusst heißt es in der Erklärung von Laeken: „Nun, da der Kalte Krieg vorbei ist und wir in einer globalisierten, aber zugleich auch stark zersplitterten Welt leben, muss sich Europa seiner Verantwortung hinsichtlich der Gestaltung der Globalisierung stellen.“³ Wer die Latte derart hoch hängt, darf nicht überrascht sein, wenn in der Praxis alsbald Ernüchterung eintritt.

Grund für die Ernüchterung ist nicht vorrangig die verbreitete Enttäuschung über eine Personalpolitik, die begabte Politiker aus der zweiten Reihe zu den ersten Amtsinhabern erkor. Vielmehr gründet die Ernüchterung auf strukturellen Zwängen der neu geschaffenen Ämter, die auch *Tony Blair* als Europäischer Ratspräsident oder *David Miliband* als Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik nicht hätten umgehen können. Es war ein Geburtsfehler des Verfassungsvertrags, dass er eine Erwartungshaltung weckte, die er inhaltlich nicht erfüllen konnte. Im Vergleich hierzu kennzeichnet den Lissabon-Vertrag eine begrüßenswerte Bescheidenheit; im schlichten Gewand verwirklicht er die zentralen Neuerungen des Verfassungsvertrags. Wenn auch wir uns dem Lissabon-Vertrag mit einer schlichten Erwartungshaltung nähern, ist der Blick frei auf die Bedeutung der beiden neu geschaffenen Ämter. Einen Neuigkeitswert beinhalten sie nämlich durchaus.

II. Präsident des Europäischen Rats

1. Amt und Aufgaben

Gründe für die Reform der Präsidentschaft im Europäischen Rat gab es zahlreich. Das vorherige System des rotierenden Vorsitzes, der alle sechs Monate zwischen den Mitgliedstaaten wechselt, hatte sich überlebt. Bei 27 Mitgliedstaaten übernimmt jeder Mitgliedstaat den prestigereichen Posten alle 13,5 Jahre für kurze sechs Monate. Nach derzeitiger Planung wird Deutschland vor dem Jahr 2020 nicht wieder zum Zuge kommen. Im Jahr 2012 fällt die Aufgabe an Dänemark und Zypern,⁴ die zusammen über etwas weniger Einwohner verfügen als das Bundesland Hessen. Bei einem Fortbestand des rotierenden Vorsitzes im Europäischen Rat fürchtete man um das internationale Ansehen der Union und die Professionalität der Sitzungsvorbereitung. Hinzu kam, dass jede Präsidentschaft eigene Prioritäten setzte und nach greifbaren Erfolgen durch kurzlebige Projekte strebte. Diesen Defiziten des Status quo ante soll ein stän-

² Art. I-28 Vertrag über eine Verfassung für Europa vom 24. 10. 2004 (ABl. 2004 C 310/1).

³ Erklärung von Laeken (Fn. 1), Abschn. I.

⁴ Zur Reihenfolge der fortbestehenden Präsidentschaft des Rates (einen ständigen Präsident erhält nur der Europäische Rat) siehe Anhang I zu Beschluss 2009/908/EU des Rates vom 1. 12. 2009 (ABl. 2009 L 322/28).

diger Vorsitz abhelfen, im Dienste von inhaltlicher Kontinuität, professioneller Vorbereitung und internationaler Sichtbarkeit.⁵

Zugleich war jedoch unter kleinen Mitgliedstaaten sowie den Freunden der supranationalen Gemeinschaftsmethode die Angst verbreitet, dass ein mächtiger Präsident des Europäischen Rats mit einem direkten Draht zu den Hauptstädten der großen Mitgliedstaaten die Brüsseler Machtbalance entscheidend verändern würde. Hierfür gab es durchaus Anlass, als die Staats- und Regierungschefs von Spanien, dem Vereinigten Königreich und Frankreich informell einen Europäischen Ratsvorsitz mit weitreichenden Vollmachten beim legislativen Agenda-Setting und der Koordination der Fachräte vorschlugen.⁶ Diesem Vorhaben widersetzten sich die kleinen Mitgliedstaaten sowie die Kommission mit Erfolg.⁷ Das Ergebnis war ein Kompromiss, der den Posten des ständigen Europäischen Ratspräsidenten errichtet, die Kompetenzen aber bewusst begrenzt hält.

Entgegen einer verbreiteten Einschätzung zur Inhaltsschwäche der Norm⁸ bringt der Wortlaut des Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 EUV die Aufgaben des ständigen Ratspräsidenten durchaus angemessenen zum Ausdruck:

„Der Präsident des Europäischen Rates a) führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und gibt ihnen Impulse, b) sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates, c) wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden, d) legt dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor.“

Hiernach prägen die Sitzungsleitung und -vorbereitung mit dem Ziel von Professionalität und Kontinuität die Tätigkeit. Der Präsident gibt Impulse und wirkt auf Zusammenhalt und Konsens, kann aber die Leitlinien der Politik sowie die Organisation des Europäischen Rats nicht eigenständig bestimmen. Als Vorsitzender besitzt der Präsident in erster Linie eine Koordinierungs-, Mittler- und Maklerfunktion, die er bei einer geschickten Handhabung in politisches Kapital und Einfluss zu übersetzen vermag.⁹ Eben dies könnte *Van Rompuy* aufgrund seiner früheren Erfahrungen mit den Verhandlungsrunden der belgischen Föderalregierung erfolgreich gelingen. Dies ändert jedoch nichts daran, dass seine Vorrechte deutlich hinter den Befugnissen der deutschen Bundeskanzlerin sowie den präsidentialen Leitungsbefugnissen des Kommis-

⁵ Zu den wesentlichen Argumenten im Konvent und bei der Vorbereitung des Lissabon-Vertrags siehe *P. de Schoutbeete*, Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat, *Integration* 2003, 468 (471-473 und 478-480) und *M. Dougan*, *The Treaty of Lisbon*, *CML Rev.* 45 (2008), 617 (628).

⁶ Hierzu *I. Pernice/D. Thym*, *A New Institutional Balance for European Foreign Policy?*, *RFA Rev.* 7 (2002), 369 (372-374).

⁷ Vgl. die Mitteilung der Kommission: *Eine Verfassung für die Union*, KOM (2003) 548 vom 17.9.2003, S. 11 f. und *P. Craig*: *The Treaty of Lisbon* (2010), S. 79-81.

⁸ Etwa *W. Wessels/T. Traguth*, *Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates*, *Integration* 2010, 297 (300).

⁹ Siehe *Wessels/Traguth*, ebd. 298-304 und *C. Calliess*, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon* (2010), S. 122; ebenso zur konventionellen Ratspräsidentschaft *J. Tallberg*, *The Power of the Presidency*, *JCMSt.* 42 (2004), 999-1022.

sionspräsidenten zurückbleiben, die durch den Lissabon-Vertrag weiter ausgebaut wurden.¹⁰

Hiernach bleibt als Fazit festzuhalten: Nicht aufgrund fehlenden politischen Gewichts sondern aufgrund der rechtlichen Konstruktion ist *Herman Van Rompuy* kein Staats- oder Regierungschef. Er koordiniert die Erörterungen des Europäischen Rats und bestimmt nicht den Inhalt der Beschlüsse. Sprachlich wäre die Bezeichnung „Vorsitzender“ angemessener als der Titel „Präsident“, den er vermutlich nur aus Gründen der sprachlichen Gleichbehandlung mit dem Kommissionspräsidenten erhielt.

2. Kontext: Drei Präsidenschaften

Eine Analyse bliebe unvollständig, wenn man das neu geschaffene Amt des Präsidenten des Europäischen Rats als Solitär begriffe. Erst die Einbettung in die Organstruktur verdeutlicht das interinstitutionelle Beziehungsgeflecht, das die Handlungsmöglichkeiten und -grenzen des Präsidentenpostens prägt. *Herman Van Rompuy* sieht sich als Präsident des Europäischen Rats einer doppelten Konkurrenz ausgesetzt: Zum einen muss er den Präsidententitel mit dem Kommissionspräsidenten teilen, derzeit *José Manuel Durão Barroso*; zum anderen benötigt er eine tragfähige Arbeitsbeziehung zum fortbestehenden, halbjährlichen Vorsitz des (Minister-)Rats.

a) Verhältnis zum Kommissionspräsidenten

Das Nebeneinander von Kommissions- und Europäischem Ratspräsident verdeutlicht am besten eine kleine Anekdote: Bei den Diplomaten dritter Länder bestand Verunsicherung, an welchen Präsidenten sie ihre Akkreditierungsschreiben als Gesandte bei der Europäischen Union richten sollen. Dem Vernehmen nach wählen die meisten Drittstaaten den sicheren Mittelweg – und adressieren ihr Akkreditierungsschreiben an die beiden Präsidenten des Europäischen Rats und der Kommission gemeinsam.¹¹ Auch bei der Außenvertretung herrscht Verunsicherung: Beim G8-Gipfel fungierte *Van Rompuy* als Sprecher der Union, beim G20-Treffen in Seoul übernahm *Barroso* diese Aufgabe. Diese prominente Stellung des Kommissionspräsidenten bei einem Gipfel mit wirtschaftspolitischem Zuschnitt ist kein Zufall: Jedenfalls als Kollegium¹² besitzt die Europäische Kommission eine rechtlich-institutionelle Hausmacht. Bekanntlich besitzt die Kommission das Initiativmonopol nebst umfassenden Verwaltungs- und Aufsichtsfunktionen.¹³ Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben kann sich

¹⁰ Siehe Art. 65 GG sowie die erweiterten Befugnisse des Kommissionspräsidenten gemäß Art. 17 Abs. 6 EUV.

¹¹ Im Januar 2011 scheint sich die Übung durchgesetzt zu haben, dass *Van Rompuy* (als Vertreter der GASP) die Schreiben entgegennimmt; so jedenfalls die Presseerklärung PCE 003/11 vom 11. 1. 2011.

¹² Zu beachten ist, dass die Leitlinienbefugnis des Kommissionspräsidenten gemäß Art. 17 Abs. 6 lit. A EUV sich auf den Modus der Aufgabenwahrnehmung bezieht und nicht auf politische Inhalte, die gemäß Art. 250 AEUV vom Kollegium festgelegt werden.

¹³ Kurz und bündig: Art. 17 Abs. 1 EUV.

die Kommission auf einen Beamtenapparat stützen, der aller Kritik zum Trotz das Selbstbewusstsein einer ministerialbürokratischen Regierungselite besitzt.

Erst der Vergleich mit der Machtbasis der Kommission veranschaulicht den begrenzten Einfluss des Europäischen Rats und seines Präsidenten. Formal verfügt der Europäische Rat über wenige originäre Befugnisse bei der Benennung wichtigen Personals, konstitutionellen Weichenstellungen wie der Vertragsänderung sowie der wirtschafts- und außenpolitischen Koordinierung.¹⁴ Hierbei stützen sich der (Minister-)Rat und der Europäische Rat gemeinsam auf ein Generalsekretariat, das weitaus kleiner und weniger eingespielt ist als die Dienststellen der Kommission.¹⁵ Die vorrangige Machtbasis des Europäischen Rats ist nicht rechtlicher Natur, sondern gründet in der Fähigkeit zur politischen Streitschlichtung und Richtungsvorgabe¹⁶ – zuletzt während der Staatsschuldenkrise im Euro-Raum. Art. 15 Abs. 1 EUV bringt diese politische Leitfunktion auf den Punkt: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.“

Wenn Kommission und Europäischer Rat gemeinsam die gubernative Doppelspitze bilden, hängt die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auch an der Kooperationsbereitschaft der beiden Präsidenten. Die politische Leitfunktion des Europäischen Rats und die institutionellen Vorrechte der Kommission können sich argwöhnisch blockieren oder konstruktiv kooperieren. Tatsächlich scheinen die Herren *Barroso* und *Van Rompuy* den Modus Vivendi für ein geordnetes Nebeneinander finden zu wollen. Hierfür spricht bereits die Persönlichkeit: Die beiden Präsidenten stammen aus derselben Parteifamilie, waren Regierungschefs ihres Mitgliedstaats und treffen sich beinahe wöchentlich zum Frühstück.¹⁷ Vor allem jedoch drängt das wohlverstandene Eigeninteresse zur Kooperation: ihre Karrieren sind während der kommenden fünf Jahre aneinander gekoppelt; Erfolg können sie als EU-Doppelspitze nur gemeinsam haben.¹⁸

Dennoch: Ein latentes Misstrauen zwischen Europäischem Rat und Kommission sowie ihren jeweiligen Präsidenten bleibt bestehen. Dies ist bei einer exekutiven Doppelspitze unausweichlich – und in der Sache auch nichts Neues. Der Vertrag von Lissabon bewirkt mit der Erhebung des Europäischen Rats zum Organ keine Machtverschiebung zu Gunsten der Intergouvernementalität, sondern kodifiziert die langjährige Praxis. Seit 40 Jahren koexistieren der Europäische Rat und die Kommission in der Verfassungswirklichkeit. Spätestens seit dem Binnenmarktprogramm lernten beide die Vorzüge eines Arrangements schätzen, das dem Europäischen Rat die politische

¹⁴ Näher *Callies* (Fn. 9), S. 117 ff.

¹⁵ Gemäß Art. 235 Abs. 4, Art. 240 Abs. 2 AEUV unterstützt das Generalsekretariat sowohl den (Minister-)Rat als auch den Europäischen Rat; Eigengewicht erlangte es nur in der Außen- und Sicherheitspolitik.

¹⁶ Siehe *P. Dann*, Die politischen Organe, in: *von Bogdandy/Bast* (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht* (2. Aufl. 2009), S. 335 (370-376) sowie *D. Kietz/A. Maurer*, Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft, *Integration* 2008, 21 (34).

¹⁷ Zu den ersten praktischen Erfahrungen *T. Barber*, The Appointments of Herman Van Rompuy and Catherine Ashton, *JCMSt.* 48 (2010), Supplement 55 (63).

¹⁸ Näher *Craig* (Fn. 7), S. 101-103 und *Wessels/Traguth* (Fn. 8), S. 309 f.

Leitfunktion überlässt, während die Kommission als konzeptioneller *Think Tank* und exekutive Umsetzungsmaschine die Fäden im Hintergrund zusammenhält.

Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit: Im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt die Kommission beständig neue Konzepte, die die Fünf-Jahres-Programme der Europäischen Räte von Tampere, Den Haag und Stockholm maßgeblich beeinflussen.¹⁹ Ohne das Placet der Staats- und Regierungschefs hätte die Kommission die Gesetzgebung in der Einwanderungs- und Asylpolitik sowie der Zusammenarbeit in Strafsachen wohl nicht so erfolgreich vorantreiben können, dass sie dem BVerfG zu schnell geht.²⁰ Europäischer Rat und Kommission tragen hierfür gemeinsam die politische Verantwortung und ergänzen sich politisch.

b) Beziehung zum Vorsitz im (Minister-)Rat

Falls die Präsidenten von Kommission und Europäischem Rat an einem Strang ziehen und gemeinsam das Interesse des Brüsseler Establishments vorantreiben, könnte die potentielle Konfliktlage zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rats und dem halbjährigen Vorsitz des (Minister-)Rats aufbrechen, die bisher keine Aktualität erlangte. Tatsächlich wurde die rotierende, sechsmonatige Ratspräsidentschaft keineswegs abgeschafft. Einzig der Europäische Rat erhält einen ständigen Präsidenten. Auf der Ebene der Fachministerräte besteht die wechselnde Präsidentschaft fort.²¹ Im Jahr 2011 wird diese von Ungarn und Polen ausgeübt.

Inhaltlich ist der Präsident des Europäischen Rats auf eine wirksame Zusammenarbeit mit dem halbjährigen Ratsvorsitz angewiesen.²² Dies zeigt bereits der Vertragswortlaut; gemäß Art. 15 Abs. 6 Buchst. b EUV sorgt der Präsident gemeinsam mit der Kommission „auf der Grundlage der Arbeiten des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ für die Vorbereitung und die Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates.“ Diese Formulierung beschreibt die Realität angemessen: In der Praxis werden nur ausgewählte Streitpunkte den Staats- und Regierungschefs vorgelegt, weil die meisten Fragen bereits im Vorfeld abgestimmt wurden; selbst der Wortlaut der Schlussfolgerungen steht zumeist bis auf das Komma fest. Die Vorarbeiten erfolgen im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie im Rat der Außen- und Europaminister. Deren Arbeit koordiniert jedoch nicht der Präsident des Europäischen Rats oder eine Vertrauensperson aus seinem Umfeld, sondern der halbjährlich wechselnde Vorsitz im (Minister-) Rat.²³ Gleiches gilt für die Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rats. Diese

¹⁹ Vgl. Europäischer Rat in Tampere am 15./16. 10. 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rdnr. 13-17, das Haager Programm (ABl. 2005 C 53/1), S. 4 und zuletzt das Stockholmer Programm, Rats-Dok. 5731/10, S. 113-118.

²⁰ Siehe BVerfGE 123, 267 (406 ff.) – *Lissabon*.

²¹ Vgl. Art. 16 Abs. 9 EUV i.V.m. Beschluss 2009/881/EU des Europäischen Rates vom 1. 12. 2009 über die Ausübung des Vorsitzes im Rat (ABl. 2009 L 315/50).

²² Näher *J. Schoo*, Das neue institutionelle Gefüge der EU, EuR Beiheft I/2009, 51 (62-67) und *Wessels/Traguth* (Fn. 8), S. 308.

²³ In der Praxis dürfte das Nebeneinander dadurch abgemildert sein, dass sowohl der Präsident des Europäischen Rats als auch der Ratsvorsitz ihre Unterstützung von demselben Generalsekretariat erhalten; zu dessen Bedeutung *Kietz/Maurer* (Fn. 16), S. 22 f. und *D. Curtin*, Executive Power of the European Union (2009), S. 77 f.

gewinnen an Durchsetzungskraft erst durch die Folgebeschlüsse der Fachräte. Auch diesen steht jedoch der rotierende Ratsvorsitz vor.²⁴

Hiernach könnte sich das Verhältnis von Europäischem Ratspräsident und halbjährigem Ratsvorsitz als Achillesverse des neuen Organgefüges erweisen.²⁵ Dies gilt umso mehr, als der Ratsvorsitz eine Aufwertung durch die Schaffung von Triopräsidentschaften für 18 Monate erfährt, die auch ein gemeinsames Handlungsprogramm vorlegen, während der Präsident des Europäischen Rats formell keine politischen Tätigkeitsschwerpunkte benennen kann.²⁶ Können wir uns wirklich vorstellen, dass *Nicolas Sarkozy* dem Präsidenten *Van Rompuy* die Bühne des Europäischen Rats ohne eigenen Auftritt überlassen wird? Institutionelle Grabenkämpfe, die den Europäischen Ratspräsidenten als machtlosen Diskussionsleiter entlarven könnten, sind nicht ausgeschlossen.²⁷ Bei der Krise im Euro-Raum kündigte sich dies bereits am Rande an. Offen ausgebrochen sind die Spannungen bislang nicht, auch weil die spanische Regierung sich im ersten Halbjahr 2010 bewusst zurückhielt, um dem neuen Personal einen reibungsfreien Start zu ermöglichen. In der zweiten Jahreshälfte verfügte Belgien nur über eine geschäftsführende Regierung und besaß kein Interesse, dem früheren belgischen Regierungschef *Van Rompuy* das Leben zu erschweren.

Es bleibt festzuhalten: Den Erfolg seiner Amtsführung kann der Präsident des Europäischen Rats nicht allein bestimmen, sondern muss eine konstruktive Arbeitsbeziehung zum Kommissionspräsidenten sowie dem halbjährlich wechselnden Ratsvorsitz suchen. *Van Rompuy* war bisher durchaus erfolgreich; eine Fortsetzung ist jedoch nicht garantiert.

III. Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik

1. Amt und Aufgaben

Den Grund für die Einrichtung des neuen Postens erklärt am besten die Erinnerung an den Status quo ante. Unter Geltung der Verträge von Amsterdam und Nizza oblag die EU-Außenvertretung der Troika von Ratspräsidentschaft, Hohem Vertreter und Kommission. In der „zweiten Säule“ diente im ersten Zugriff der Außenminister der rotierenden Ratspräsidentschaft als „Gesicht“ und „Stimme“ der Europäischen Union; offiziell wurde er vom bisherigen Hohen Vertreter, *Javier Solana*, nur unterstützt.²⁸

²⁴ Der Vorschlag einer ständigen Präsidentschaft der Fachministerräte, die gemeinsam mit dem ständigen Präsidenten des Europäischen Rats die „Regierung“ bilden würden, wurde vom Präsidium des Europäischen Konvents verworfen; die Konkurrenz zur Kommission mit ihrer Ressortverteilung wäre zu groß gewesen.

²⁵ Ebenso *Craig* (Fn. 7), S. 104-108.

²⁶ Hierzu *C. Tomuschat*, Guest Editorial, CML Rev. 47 (2010), 3 (4).

²⁷ Positiver *S. Blavoukos/D. Bourantonis/G. Pagoulatos*, A President for the European Union: A New Actor in Town?, JCMS 45 (2007), 231-252.

²⁸ Art. 18 Abs. 3, Art. 26 EUV-Amsterdam/Nizza beschränkten die vertragliche Rolle des Hohen Vertreters auf die „Unterstützung“ des Ratsvorsitzes; Repräsentationsaufgaben durfte er nur „auf Ersuchen“ des Rates wahrnehmen.

Gemeinsam vertraten Ratsvorsitz und Hoher Vertreter die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Hinzu trat die Exekutivfunktion der Kommission für die supranationale Entwicklungs-, Nachbarschafts-, Handels- oder Erweiterungspolitik. Die Vielfalt der säulenübergreifenden Außenpolitik konnten die drei Personen nur als Gruppe vertreten. Dies bewirkte interne Reibungsverluste und externe Missverständnisse – über die Sinnhaftigkeit einer Reform bestand ein verbreiteter Konsens.²⁹

Vor diesem Hintergrund verwirklicht der Vertrag von Lissabon den schlichten, aber wirkungsvollen Kompromissvorschlag des Verfassungsvertrags unter anderem Namen. Kernstück ist die Bündelung der Aufgaben der früheren Troika unter dem missverständlichen Titel „Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik“.³⁰ Dessen Aufgaben sind keineswegs auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der früheren zweiten Säule beschränkt, sondern umfassen auch die supranationalen Außenpolitiken im Verantwortungsbereich der Kommission. *Catherine Ashton* tritt in Personalunion die GASP unter Einschluss der GSVP und koordiniert die supranationalen Außenbeziehungen.³¹ Im Grundsatz kann hiernach die Hohe Vertreterin die gesamte Bandbreite europäischer Außenpolitik vertreten. Der Vertrag von Lissabon errichtet die viel beschworene einheitliche Ansprechperson und Telefonnummer für Drittstaaten.

Bei der einheitlichen Vertretungsbefugnis lässt es der Vertrag von Lissabon nicht bewenden. Im Gegensatz zum Präsidenten des Europäischen Rats verfügt die Hohe Vertreterin über einen eigenen Verwaltungsunterbau, der einheitliche Positionen ausarbeiten und deren Durchführung gewährleisten soll. Am 1. Dezember 2010 nahm der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) nach einem langwierigen interinstitutionellen Wettstreit seine Arbeit auf.³² Zudem nimmt *Catherine Ashton* an den Sitzungen des Europäischen Rats teil³³ und leitet aufgrund einer vertraglichen Spezialregelung die Sitzungen des Außenministerrats (anstelle des rotierenden Ratsvorsitzes).³⁴ Gleiches gilt für die Sitzungen zahlreicher Ratsarbeitsgruppen unter Einschluss des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK), die von Mitgliedern des Auswärtigen Dienstes geführt werden. Hiernach verfügt *Catherine Ashton* über eine beachtliche

²⁹ Zur Diskussion siehe *D. Thym*, Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, AVR 42 (2004), 44 (60-65) und *G. Grevi*, The Institutional Framework of External Action, in: *Amato u. a.* (Hrsg.): *Genèse et destinée de la Constitution européenne* (2007), S. 773 (788-795).

³⁰ Art. 18 EUV.

³¹ Ausführlicher *D. Thym*, Außenverfassungsrecht nach dem Lissaboner Vertrag, in: *Pernice* (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?* (2008), S. 173 (178-181) sowie *C. Kaddous*, Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty, in: *Griller/Ziller* (Hrsg.): *The Lisbon Treaty* (2008), S. 205-221.

³² Art. 27 Abs. 3 EUV sowie Beschluss 2010/427/EU des Rates vom 26.07.2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (ABl. 2010 L 201/30); für Hintergründe siehe *J. Lieb/A. Maurer*, Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, *Integration* 2010, 195-208.

³³ Vgl. Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV.

³⁴ Siehe Art. 18 Abs. 3 EUV; im Fall einer Verhinderung übernimmt gemäß Art. 2 Abs. 5 der Geschäftsordnung des Rats im Anhang zu Beschluss 2009/937/EU (ABl. 2009 L 325/35) der Außenminister des Ratsvorsitzes.

Hausmacht; sie kontrolliert die Vorbereitung und Durchführung der Außenpolitik. Ihr Problem ist nicht der fehlende Einfluss, sondern die Vielfalt der Aufgaben, die die Leistungsfähigkeit einer einzelnen Person zu überfordern drohen.³⁵

Mein Fazit lautet: Sobald die Hohe Vertreterin auf einen funktionsfähigen Auswärtigen Dienst zugreifen kann, verfügt sie – anders als der Präsident des Europäischen Rats – über einen schlagkräftigen Verwaltungsunterbau zur Politikgestaltung. Diese Hausmacht dürfte ein Grund sein, warum die Organe ausführlich über die Ausgestaltung des Auswärtigen Diensts stritten und jedenfalls im ersten Durchgang keine Vertreterin benannten, die die nationalen Außenminister unversehens in den Schatten stellt.

2. Kontext: hybride Entscheidungsfindung

Der Optimismus bedarf einer Relativierung. Es sollte nicht der Eindruck entstehen, dass die Hohe Vertreterin dieselben Rechte besitzt wie ein herkömmlicher Außenminister. Die Formulierung des Art. 18 Abs. 2 EUV zur „Leitung“ der Außenpolitik darf nicht zur Annahme verleiten, dass inhaltliche Positionen von der Hohen Vertreterin eigenständig festgelegt würden. Im Gegenteil: Bei der Ausgestaltung der GASP bleibt die Hohe Vertreterin vom Konsens der Mitgliedstaaten abhängig,³⁶ ohne Zustimmung des Rates darf sie jedenfalls formal-rechtlich keine eigenen GASP-Initiativen im Namen der Union starten.³⁷ Die Existenz der Hohen Vertreterin hätte die Spaltung Europas während des Irak-Kriegs aller Voraussicht nach nicht verhindert; mangels Einigkeit im Rat wäre Europas Stimme stumm geblieben. Daher ist auch der Verzicht auf die Bezeichnung „Außenminister“ im Lissabon-Vertrag in der Sache durchaus angemessen.³⁸

Für den Bereich der supranationalen Außenbeziehungen gilt das eben Gesagte sinngemäß. Gemäß Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV unterliegt die Hohe Vertreterin „bei der Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten in der Kommission [...] den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten.“ Hiernach bestimmt die Kommission in Abstimmung mit Parlament und Rat den Inhalt der supranationalen Außenpolitik. Grundlage des neuen Postens ist ein institutioneller Pragmatismus.³⁹ Das neue Amt erreicht eine Zusammenlegung der Vertretungsbefugnisse ohne Änderung der zu

³⁵ Hierzu *J.-C. Piris*, *The Lisbon Treaty* (2010), S. 249 sowie *Barber* (Fn. 17), S. 61 f.

³⁶ Art. 31 EUV normiert die Einstimmigkeit als Regelfall; in der Praxis dominiert ein Konsensverfahren auch deswegen, weil zahlreiche Positionen nicht in rechtsförmlichen Beschlüssen nach dem Konzept der Art. 29-31 EUV angenommen werden; näher *D. Thym*, *Auswärtige Gewalt*, in: *von Bogdandy/Bast* (Fn. 16), S. 441 (471-474).

³⁷ Die „Leitung“ gem. Art. 18 Abs. 2 EUV wird konkretisiert und relativiert durch die Konzentration auf Vorschläge und die Durchführung sowie die Außenvertretung gefasster Beschlüsse gem. Art. 27 Abs. 1, 2 EUV, auch wenn in der Praxis speziell in der Außenpolitik keine strikte Trennlinie zwischen Durchführung gefasster Beschlüsse und deren eigenständiger Konkretisierung und Festlegung gezogen werden kann; jede nicht abgestimmte Äußerung in einem Interview begründet eine außenpolitische Positionierung.

³⁸ Hierzu bereits *Thym* (Fn. 31), S. 179.

³⁹ Zum Nachfolgenden bereits *Thym* (Fn. 31), S. 178-181 und *A. Hofmann/W. Wessels*, *Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?*, *Integration* 2008, 3 (7).

Grunde liegenden Entscheidungsstrukturen. Die Hohe Vertreterin bündelt die auswärtige Repräsentativfunktion, ohne die verfassungsrechtliche Dichotomie zwischen intergouvernementaler GASP und supranationalen Außenbeziehungen aufzuheben. Aufgrund ihres „Doppelhuts“ erhält die Hohe Vertreterin im Anwendungsbereich der GASP ihre Aufträge vom Rat, während sie als Vizepräsidentin der Kommission vollumfänglich in die supranationale Entscheidungsfindung integriert ist.⁴⁰

Die Erfahrung der vergangenen Monate zeigt, dass die Kommission innerhalb dieser Hybridkonstruktion auf die Wahrung ihrer supranationalen Vorrechte bedacht ist: Für die Nachbarschafts-, Erweiterungs-, Entwicklungs-, humanitäre Hilfs- und Handelspolitik wurden spezielle Kommissarsposten geschaffen, deren Tätigkeit von der Hohen Vertreterin einzig koordiniert wird.⁴¹ Auch die betroffenen Generaldirektionen der Kommission wurden bewusst nicht dem Auswärtigen Dienst zugeordnet.⁴² Es bleibt dem Praxistest vorbehalten, ob *Catherine Ashton* der Spagat zwischen supranationaler und intergouvernementaler Außenpolitik gelingt. In der Praxis dürfte der einheitliche Unterbau des Auswärtigen Diensts eine Sogwirkung und Befriedungsfunktion ausüben und die politikbereichsübergreifende Kohärenz fördern. Im EAD erfahren alle beteiligten Akteure ungeachtet ihrer Zuordnung zur intergouvernementalen GASP oder den supranationalen Außenbeziehungen eine gemeinsame Sozialisation als EU-Diplomaten.⁴³ Verbleibende Streitigkeiten dürften nicht über die Konflikte zwischen Fachministerien in den Mitgliedstaaten hinausgehen.

Hieraus folgt als Fazit: Die Ernennung der Hohen Vertreterin ändert nicht die institutionellen Vorrechte von Rat und Kommission. Trotz verbleibender Unsicherheiten begründet die einheitliche Konstruktion auf Grundlage des Europäischen Auswärtigen Diensts die wohl größte Errungenschaft des Lissabon-Vertrags in institutioneller Hinsicht.

IV. Verfassungspolitische Herausforderungen

1. Kollektive politische Führung

Eine verbesserte Handlungsfähigkeit der europäischen Politik war eine zentrale Motivation für den zehnjährigen Verfassungsprozess, der mit dem Vertrag von Lissabon

⁴⁰ Näher Art. 18, 27 EUV; im Anwendungsbereich der supranationalen Außenbeziehungen könnte die Hohe Vertreterin theoretisch gemäß Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV, Art. 250 AEUV von einer Mehrheit im Kommissionskollegium überstimmt werden und müsste die Außenpolitik dennoch mittragen.

⁴¹ Eine nach Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV zu koordinierende Eigenzuständigkeit besitzen *Andris Piebalgs* (Entwicklung), *Kristalina Georgieva* (humanitäre Hilfe), *Karl de Gucht* (Handel) und *Stefan Fuele* (Erweiterung & Nachbarschaftspolitik).

⁴² Zum interinstitutionellen Streit während des Jahres 2010 siehe *Barber* (Fn. 17), S. 64–66 und *Lieb/Mawrer* (Fn. 32), S. 200.

⁴³ Die Politikwissenschaft lehrt, dass auch ohne formale Vergemeinschaftung die Schaffung ständiger GASP-Strukturen trotz deren rechtlichen Intergouvernementalität eine paneuropäische Sozialisierung mit einer zenträpetalen Sogwirkung bewirkt; näher *J. Øbrgaard*, *International Relations or European Integration*, in: *Tonra/Christiansen* (Hrsg.): *Rethinking European Union Foreign Policy*, 2004, S. 26 (28–32).

bon seinen Abschluss fand. Das Ergebnis bleibt eine komplexe Konstruktion unter der Führung der präsidentialen Doppelspitze im Europäischen Rat sowie der Kommission, die gemeinsam mit den nationalen Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der Hohen Vertreterin, dem halbjährigen Ratsvorsitz (sowie dem Präsidenten der Euro-Gruppe) die Europäische Union gemeinschaftlich führen. Die Gubernative der Europäischen Union bleibt kollektiv und konsensual organisiert. Über alternative Konstruktionen einer staatsanalogen Mehrheitsregierung kann man spekulieren. Ernsthaft erwogen wurden sie zu keinem Zeitpunkt. Der Europäische Konvent zur Vorbereitung des Verfassungsvertrags scheute eine konfliktträchtige Debatte über die Organstruktur. Eine Arbeitsgruppe wurde nicht eingerichtet; maßgebliche Absprachen traf das Präsidium informell.⁴⁴

Das Beispiel der Außenpolitik verdeutlicht das Nebeneinander der Präsidenten und Vertreter der europäischen Gubernative im Zeitalter des Lissabon-Vertrags. Im ersten Zugriff liegt die Außenvertretung bei der Hohen Vertreterin; dies ist der vorrangige Auftrag ihrer Funktionsbeschreibung. Allerdings bleibt es nicht hierbei. Zusätzliche Komplikationen bewirkt der Präsident des Europäischen Rates, da dieser gemäß Art. 15 Abs. 6 UAbs. 2 AEUV „auf seiner Ebene“ die Außenvertretung übernimmt – wenn auch „unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters“ und nur in Bezug auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der ehemaligen zweiten Säule.⁴⁵ Das Vorbild für die Rollenverteilung dürfte das Nebeneinander von Regierungschef und Außenminister sein.

Das Gesamtbild gestaltet sich freilich komplexer, wenn der Kommissionspräsident nicht hinter dem Europäischen Ratspräsidenten zurückstehen will – und gleichsam der Kontakt mit Kollegen aus Drittstaaten.⁴⁶ Wir können das Gedankenspiel fortsetzen: Unterstellt eine Sachfrage wird in der UN, dem IWF oder einer anderen Internationalen Organisation diskutiert, in der die EU keine Mitgliedschaft besitzt, so muss die EU-Vertretung einem Mitgliedstaat übertragen werden.⁴⁷ Ohnehin wird man dem Inhaber der halbjährigen Ratspräsidentschaft das Privileg des Empfangs jedenfalls prominenter Gäste regelmäßig nicht verwehren können.⁴⁸ Dies zeigt das Beispiel des EU-US-Gipfels im vergangenen Herbst in Lissabon, als die Herrn *Van Rompuy* und *Barroso* direkt neben *Obama* stehen durften, aber vom portugiesischen Regierungs-

⁴⁴ Zur Diskussion der Reformvorhaben, die vom Lissabon-Vertrag im Grundsatz übernommen wurden, siehe *P. Ponzano*: Les institutions de l'Union, in: *Amato u. a.* (Fn. 29), S. 439 (442 ff.).

⁴⁵ Der Wortlaut beschränkt die Zuständigkeit auf die Vertretung der GASP gemäß Art. 23-46 EUV unter Ausschluss anderer Fragen auswärtigen Handelns, für welche die Kommission extern vertretungsbefugt ist.

⁴⁶ Formal bezieht sich die Kompetenz des Kommissionspräsidenten auf die supranationalen Außenbeziehungen, also etwa Handel, Entwicklung und Währung; gemäß Art. 2 II Beschluss 2010/427/EU (Fn. 32) unterstützt der EAD auch die Präsidenten des Europäischen Rats sowie der Kommission bei der Außenvertretung.

⁴⁷ Gemäß EuGH, Rs. C-45/07, Slg. 2009 I-701 – *Kommission/Griechenland*, Rn. 30 f. sind die Mitgliedstaaten hierbei verpflichtet, die EU-Position vorzutragen; zur möglichen Ermächtigung der Hohen Vertreterin zum Auftreten im UN-Sicherheitsrat gem. Art. 34 Abs. 2 UAbs. 2 EUV siehe *D. Thym*, Die Europäische Union in den Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 2008, 121 (124 f.).

⁴⁸ *A. Missiroli*, The New EU 'Foreign Policy' System after Lisbon, *EFA Rev.* 15 (2010), 427 (444).

chef als lokalem Gastgeber begleitet wurden. Die vormalige Troika erlebt in diesen Fällen eine Auferstehung.

Die politische Führungsstruktur der EU kommt mithin der Verfassungsstruktur der fünften französischen Republik nahe.⁴⁹ Hiernach wird die Außenpolitik vom Außenminister (*Ashton*) in enger Abstimmung mit dem Premierminister (*Barroso*) sowie dem Staatspräsidenten (*Van Rompuy*) repräsentiert. Die französische Verfassungswirklichkeit lehrt, dass die überlappenden Zuständigkeiten zu Blockaden führen können, wenn in Zeiten der *cohabitation* die Beziehungen zwischen den Akteuren von Spannungen und Rivalitäten geprägt sind. Zugleich kann die Interaktion in einer kohärenten Außenpolitik münden, wenn die beteiligten Personen eine vertrauensvolle Arbeitsbeziehung entwickeln. Auch im Fall der EU dürfte hiernach viel von der Praxis abhängen. Die französische Politik jedenfalls entschied sich zwischenzeitlich für eine Reform. Durch die zeitliche Annäherung der Amtszeiten sollen Konstellationen der *cohabitation* zur Ausnahme werden. In Europa dürfte eine Reform in absehbarer Zukunft ausscheiden.⁵⁰ Die kollektive Führungsspitze muss sich im Praxistext bewähren.

Im Fall der EU muss eine kollektive Führungsspitze kein Nachteil sein. Im Gegenteil: Erstens bewies die EU in der Finanzkrise aller Kritik zum Trotz ihre Handlungsfähigkeit. Kollektivführung bedeutet nicht notwendig Stillstand. Zweitens ist eine kollektive Führungsspitze verfassungspolitisch vorzugswürdig. Sie unterstützt nämlich den Zusammenhalt der Mitgliedstaaten trotz ihrer politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Heterogenität.⁵¹ Die Mitwirkung der nationalen Regierungen an zentralen Entscheidungen begünstigt die Umsetzung und den Vollzug des Unionsrechts im innerstaatlichen Rechtsraum.⁵² Eine parlamentarische Mehrheitsdemokratie nach dem Regierung-*Opposition*-Schema besteht in der Gegenwart nicht⁵³ und dürfte in absehbarer Zukunft eine Illusion bleiben.⁵⁴ Einer majoritären EU-Regierung ginge die Gefolgschaft einzelner Mitgliedstaaten wohl alsbald verloren; vertikale Verfassungskonflikte wären vorprogrammiert. Nach Einschätzung des BVerfG muss dies auch so bleiben: „[...] insbesondere die Bildung einer eigenständigen und mit den in Staaten üblichen Machtbefugnissen ausgestatteten Regierung aus dem Parlament heraus (wäre) grundlegenden Einwänden ausgesetzt.“⁵⁵

⁴⁹ Hierzu bereits *Thym* (Fn. 28), S. 63–65.

⁵⁰ Nachdenken könnte man allenfalls über einen „Doppelhut“ für Kommissions- und Europäischem Ratspräsident, dem der Wortlaut des Vertrags wohl nicht entgegen stünde; hierzu *Dougan* (Fn. 5), S. 628.

⁵¹ Hierzu *A. Hatje*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, VVDStRL 69 (2010), 135–172.

⁵² Siehe *Dann* (Fn. 16), S. 352 f.

⁵³ Elemente einer parlamentarischen Demokratie wie die Wahl des Kommissionspräsidenten unter Berücksichtigung der EP-Wahlen gemäß Art. 17 Abs. 7 EUV ändern nicht die parteiübergreifende, konsensuale Bestimmung der Kommission als Ganzes durch die Mitgliedstaaten sowie das Selbstverständnis einer im Gemeinwohl handelnden Fachbehörde, die eine Legitimationsquelle im Expertenwissen besitzt; vgl. *Dann* (Fn. 16), S. 365–369.

⁵⁴ Dahin gestellt sei, welche demokratiethoretischen Voraussetzungen (etwa: Sprache, Öffentlichkeit) an eine originäre europäische Demokratie zu stellen sein werden.

⁵⁵ BVerfGE 123, 267 (372) – *Lissabon*; kritisch *D. Thym*, Europäische Integration im Schatten souveräner Staatlichkeit, *Der Staat* 48 (2009), 559 (576 f.).

Kurzum: In modifizierter Form führt der Vertrag von Lissabon die kollektive Führungsspitze der europäischen Politik fort. Nicht nur im Bereich der Außenvertretung leiten verschiedene Personen gemeinsam die europäische Politik. Diese Kollektivführung entspricht der hybriden Verbundstruktur der Union mit bündischen und föderalen Elementen.

2. Kontrolle und Verantwortlichkeit der Exekutive

Es bleibt ein letzter Punkt. Der Vertrag von Lissabon konzentriert die institutionellen Reformen auf die Handlungsfähigkeit der EU-Organe sowie die Kontrolle der Kommission durch das Europäische Parlament. Auch hinsichtlich der Verwaltung durch Agenturen und Ausschüsse enthält das Vertragswerk bedeutsame Neuerungen.⁵⁶ In einem Punkt jedoch enthält das Vertragswerk eine Leerstelle. Die administrativen und gubernativen Exekutivstrukturen im Verantwortungsbereich des (Europäischen) Rates erfahren eine nur begrenzte Kontrolle, insbesondere in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Kontrolle des Europäischen Rats erfolgt einzig mittelbar durch die nationalen Parlamente, eine reaktive Berichtspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament sowie, begrenzt, den EuGH.⁵⁷ Diese gilt auch für dessen Präsidenten, der freilich einer zusätzlichen Kontrolle durch die Mitglieder des Europäischen Rats unterfällt.

Innerhalb des Europäischen Rats verliert der Präsident gegenüber der früheren Konstruktion freilich an Autorität, wenn er nicht länger als Staats- und Regierungschef eines Mitgliedstaats auftritt.⁵⁸ Seine Legitimation bezieht *Herman Van Rompuy* aus der Ernennung durch den Europäischen Rat aufgrund eines weitgehend intransparenten Verfahrens, dessen Ausgang dem Vernehmen nach bei einem Abendessen zwischen *Angela Merkel* und *Nicolas Sarkozy* entschieden wurde.⁵⁹ Diese Investition begrenzt die Handlungsfreiheit und Autorität des Präsidenten gegenüber den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, die durch die kurze Amtszeit von 2,5 Jahren sowie die theoretische Option einer jederzeitigen Entlassung gemäß Art. 15 Abs. 5 EUV noch verstärkt wird.⁶⁰ Offenbar soll der Präsident kein zu großes Eigengewicht gegenüber den Staats- und Regierungschefs entfalten und gleichsam an „kurzer Leine“ gehalten werden. Für seine Tätigkeit muss der Präsident offiziell keine Rede und Antwort stehen. Die Versuchung dürfte groß sein, durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament sowie der Kommission indirekt an eige-

⁵⁶ Vgl. insb. Art. 263 UAbs. 1, 290 f., 298 AEUV sowie *M. Ruffert*, Institutionen, Organe und Kompetenzen, EuR Beiheft I/2009, 31 (44–46).

⁵⁷ Hierzu Art. 15 Abs. 6 lit. d EUV sowie Art. 263 UAbs. 1 AEUV, der auf Anregung von KOM (2003) 548 vom 17. 9. 2003, S. 12 in Fn. 6 eingeführt wurde, wegen der Spezialregelung in Art. 275 AEUV jedoch nicht die GASP umfasst.

⁵⁸ Hierzu *de Schoutheete* (Fn. 5), S. 480 und *Tomuschat* (Fn. 26), S. 5; die Ernennung eines amtierenden Staats- oder Regierungschefs verbietet Art. 16 Abs. 6 UAbs. 3 EUV ausdrücklich.

⁵⁹ Siehe *Barber* (Fn. 17), S. 61 f.

⁶⁰ Hierzu *Wessels/Traguth* (Fn. 8), S. 303 und *Kietz/Maurer* (Fn. 16), S. 34.

nem Profil und Überzeugungskraft zu gewinnen.⁶¹ Dies wiederum könnte Konflikte mit den nationalen Regierungen hervorrufen.

Im Fall der Hohen Vertreterin ist die Sachlage wegen des institutionellen Doppelhuts komplexer – aber nicht minder interessant. Im Anwendungsbereich der supranationalen Außenbeziehungen unterfällt *Catherine Ashton* als Vizepräsidentin der Kommission den regulären Kontrollmechanismen gegenüber dem Parlament, dem Gerichtshof und dem Rechnungshof in politischer, rechtlicher und finanzieller Hinsicht.⁶² Dagegen konzipiert der EU-Vertrag die Tätigkeit der Hohen Vertreterin und des Europäischen Auswärtigen Diensts im Bereich der GASP und der GSVP als intergouvernementales Unterfangen außerhalb des regulären Zugriffs des EuGH sowie des Europäischen Parlaments.⁶³ Dies ist jedenfalls dort zweifelhaft, wo die EU-Diplomatie unter Verantwortung der Hohen Vertreterin exekutive Aufgaben wahrnimmt, die einer politischen, rechtlichen und finanziellen Kontrolle bedürfen.⁶⁴ Insoweit erreichte das Europäische Parlament in den Verhandlungen über den Europäischen Auswärtigen Dienst eine bemerkenswerte Ausweitung seiner Befugnisse, die teils über die Vorgaben des Vertragstexts hinaus parlamentarische Mitsprache- und Kontrollrechte bei der Ernennung von Personal, Militärmissionen, dem Vertragsschluss sowie der inhaltlichen Ausgestaltung der Außenpolitik garantieren.⁶⁵

V. Fazit

Dem Anspruch einer verbesserten Handlungsfähigkeit durch eine Reform der Institutionen wird der Vertrag von Lissabon jedenfalls dann gerecht, wenn man keine überhöhte Erwartungshaltung besitzt. Es geht um keine Neugründung der Europäischen Union mit einer schlagkräftigen, staatsanalogen Regierungsspitze. Stattdessen schreibt der Reformvertrag das bestehende institutionelle Gleichgewicht mit bedeutsamen Modifikationen fort. Sichtbarste Neuerung ist die Einrichtung einer ständigen Präsidentschaft im Europäischen Rat, gegenwärtig *Herman Van Rompuy*. Freilich beschränken sich dessen Aufgaben auf die Koordinierung und Leitung der Tagungen der Staats- und Regierungschefs. Der Präsident des Europäischen Rats besitzt keine Befugnis, als „erster Mann“ der Union die politischen Leitlinien der Politik festzule-

⁶¹ *Curtin* (Fn. 23), S. 9 verweist auf die, bislang erfolglose, Forderung des Parlaments nach einer regulierten Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat, die dem Parlament entgegen dem Schweigen des Vertrags begrenzte Kontrolle und Einfluss sichern würde.

⁶² Siehe *A. Wille*, *The European Commission's Accountability Paradox*, in: *Bovens/Curtin/t Hart* (Hrsg.): *The Real World of EU Accountability* (2010), S. 63–86 sowie *Curtin* (Fn. 23), S. 246 ff.

⁶³ Siehe Art. 275 AEUV sowie die begrenzten Parlamentsrechte gem. Art. 36 EUV.

⁶⁴ Zu bestehenden Kontrollmöglichkeiten der Verteidigungspolitik siehe *D. Thym*, *Europäisches Wehrverwaltungsrecht*, in: *Terhechte* (Hrsg.): *Verwaltungsrecht der Europäischen Union* (2011), § 17 Rn. 49–65 (im Druck).

⁶⁵ Näher die Declaration by the High Representative on Political Accountability, Anhang zum EP-Dok. P7_TC1-NLE(2010)0816 vom 8.7.2010; zum Verhandlungsverlauf *Missiroli* (Fn. 48), S. 442 und zur früheren Praxis *D. Thym*, *Beyond Parliament's Reach?*, *European Foreign Affairs Review* 11 (2006), 109–127.

gen; er fungiert vorrangig als ehrlicher Makler und Mittler. Zudem wird sein Handlungsspielraum durch den Kommissionspräsidenten sowie den halbjährigen Ratsvorsitz begrenzt, die teils weitergehende Einflussmöglichkeiten bei der Politikgestaltung besitzen.

Auch die Hohe Vertreterin, gegenwärtig *Catherine Ashton*, kann den Inhalt der Außenpolitik nicht eigenständig festlegen, sondern ist fest in die supranationale und intergouvernementale Entscheidungsfindung eingebunden. Dennoch besitzt sie wegen des Rückgriffs auf den säulenübergreifenden Auswärtigen Dienst über greifbaren Einfluss auf die Gestaltung und Durchführung der Außenpolitik. Gemeinsam mit dem Auswärtigen Dienst begründet ihr Amt die bedeutsamste institutionelle Neuerung des Lissabon-Vertrags. Diese beseitigt nicht die Pluralität der politischen Entscheidungsträger, fördert jedoch eine kohärente Außenpolitik. Es verbleibt das Gesamtbild einer kollektiven Gubernative, die erst im Zusammenspiel von Europäischem Ratspräsidenten, Kommissionspräsidenten, Hohem Vertreter sowie halbjährigem Ratsvorsitz eine kollektive politische Führung gewährleistet. Diese Kollektivspitze ist kein Defizit, sondern spiegelt die hybride Verbundstruktur der Europäischen Union mit ihren bündischen und föderalen Verfassungselementen.