

Erwartungsmanagement in der Europäischen Union

Die deutsche EU-Präsidentschaft 2007 und künftige Sollbruchstellen im EU-System

Andreas Maurer



Andreas Maurer

Zusammenfassung

Im ersten Halbjahr 2007 übernahm Deutschland den EU-Ratsvorsitz in einer schwierigen Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Nach den gescheiterten Referenden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), nach der langen und ergebnislosen Phase der Reflexion der europäischen Eliten über die zukünftige Gestaltung der EU und vor dem Hintergrund der öffentlichen Kritik am ‚Elitenprojekt Europa‘, musste der deutsche Vorsitz davon ausgehen, dass die Vorbehalte gegen mit dem Verfassungsvertrag geplanten Integrations-schritte, gegen die europäischen Organe und gegen ihre Politiken erheblich zugenommen haben. Gleichzeitig aber waren aus Sicht vieler Mitgliedstaaten die Erwartungen an die Präsidentschaft hoch, und insbesondere durch die Wiederbelebung der Verhandlungen über den VVE die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis zu stellen.

1. Wie bewerten wir Ratspräsidentschaften?

Eine Ratspräsidentschaft ist erfolgreich, wenn es ihr gelingt, die Interessen nationaler, supranationaler und anderer an der Gestaltung der Europapolitik beteiligter Akteure so miteinander in Einklang zu bringen, dass substanzielle Fortschritte bei der Umsetzung der europäischen Politikagenda erreicht und auch eigene Akzente gesetzt werden. In diesem Beitrag geht es darum, die Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 und deren Realisierung einander gegenüberzustellen und das Ergebnis unter Berücksichtigung der nationalen und europäischen Handlungsrestriktionen und -möglichkeiten, die EU-Ratspräsidentschaften immer konditionieren, zu erklären und zu bewerten. Diese vielen Bewertungsbedingungen sollen kurz begründet werden:

Auch wenn Ratspräsidentschaften¹ zu den zentralen Akteuren im politischen Entscheidungsprozess der EU gehören, unterliegen sie doch einer Reihe von generellen *strukturellen, materiellen und prozeduralen Beschränkungen*, die in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden.

strukturelle, materielle und prozedurale Beschränkungen der Ratspräsidentschaft

- Erstens ist jede Ratspräsidentschaft zur Umsetzung der laufenden politischen Agenda der EU verpflichtet. Die in Arbeits- und Rechtssetzungsprogrammen

der EU-Organen festgeschriebenen Vorgaben schränken den Freiraum des Vorsitzes, eigene Akzente zu setzen, beträchtlich ein. Außerdem nehmen nicht vorhersehbare externe Ereignisse (Konflikte, Kriege, Anschläge, Naturkatastrophen usw.) einen großen Teil der Kapazität des Vorsitzes auf Kosten der ursprünglichen Planung in Anspruch.

- Zweitens sind Ratspräsidentschaften auf einen Zeitraum von sechs Monaten befristet. Diese Spanne reicht meist nur aus, um entweder neue Projekte anzustoßen, laufende Verhandlungen voranzutreiben oder aber Projekte abzuschließen, die vorangegangene Präsidentschaften und andere EU-Akteure (insbesondere das Europäische Parlament) bereits maßgeblich befördert haben.
- Drittens sind Ratspräsidentschaften nur ein Akteur unter vielen im europäischen Politikgestaltungsprozess. Sie agieren neben und mit der Kommission, dem Europäischen Parlament (EP) und anderen nationalen Delegationen im Rat, die gegebenenfalls eigene ‚vitale‘ Interessen in einzelnen Dossiers geltend machen.
- Und viertens unterliegen Präsidentschaften innenpolitischen Beschränkungen. Sie müssen in der Planung und in der Durchführung ihres Vorsitzes laufend Ideen, Kritik und Begehrlichkeiten des Parlaments, der Fraktionen und Parteien, der subnationalen Gebietskörperschaften, aber auch der breiteren Öffentlichkeit berücksichtigen. Zudem sind interministerielle Koordinierungsprozesse für die Behandlung ressortübergreifender Dossiers auf die Funktionen des EU-Vorsitzes auszurichten, wobei das Konfliktpotential zwischen den Ministerien frühzeitig aufgefangen werden muss.

Welche Erfolge und Misserfolge lassen sich dem Wirken der Präsidentschaft zuschreiben?

In diesen Handlungsbeschränkungen des Ratsvorsitzes liegt das Kernproblem bei der Bewertung seiner Arbeit: Welche Erfolge und Misserfolge lassen sich dem Wirken der Präsidentschaft zuschreiben? Ergebnisse, die als Errungenschaften oder Fehlschläge eines EU-Vorsitzes gefeiert bzw. kritisiert werden, haben vielerlei Ursachen: Zum einen können die Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien ‚hausgemacht‘, das heißt durch das Verhalten der Präsidentschaft bzw. der Regierung, die den EU-Vorsitz ausübt, selbst verursacht sein. Zum anderen können externe Handlungsbeschränkungen außerhalb der Reichweite der Präsidentschaft dazu führen, dass Verhandlungen scheitern oder abgeschlossen werden. Im ersten Fall geht es um binneninduzierte Handlungsbedingungen (organisatorische, interministerielle Koordinierungs- und diplomatische Fähigkeiten), im zweiten Fall um außeninduzierte Variablen (Vorarbeiten der letzten Präsidentschaft, Abschluss der Dossiers im EP, auf die EU einwirkende Verhandlungen zwischen ‚mächtigen‘ Drittstaaten usw.).

Ein eindimensionaler Abgleich von Präsidentschaftsprogrammen und deren Ergebnissen oder das bloße Aufzählen von Projekten, die unter einer Ratspräsidentschaft vollendet wurden,² sagen somit wenig aus über die Leistungsfähigkeit eines Vorsitzes. Auch rein inhaltlich-normative Analysen der Substanz von politischen Beschlüssen, die während der Amtszeit einer Präsidentschaft erreicht wurden, greifen zu kurz. Denn angesichts von 27 Mitgliedstaaten, einer Vielzahl von Entscheidungsträgern und der Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungs- und Haushaltsrecht der EU hat der Ratsvorsitz

nur begrenzt Einfluss auf die Substanz der unter seiner Regie erzielten Ergebnisse.

Für die folgende Analyse greife ich daher auf eine Methode zurück,³ mit der die eingangs genannten Probleme bei der Untersuchung der Arbeit von Ratspräsidenten überwunden werden.⁴ Ich nehme dazu an, dass die Umfeldbedingungen verschiedener Verhandlungssituationen auch unterschiedliche Anforderungen an den Ratsvorsitz in seinen Funktionen stellen.

Die zentrale Frage lautet damit: *Inwieweit gelang es der deutschen Ratspräsidenten, ihre Funktion(en) durch Wahrnehmung derjenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihr unterschiedliche Verhandlungssituationen für ein erfolgreiches Steuern, Abschließen, Voranbringen oder Initiieren der Dossiers abforderten?*

2. Rahmenbedingungen der EU-Präsidentschaft

EU-Präsidentschaften haben kein Zepter in der Hand. Sie füllen ein symbolisches Machtdispositiv im System des Ministerrates der EU auf Zeit und in den engen Grenzen, die ihnen die Verträge der EG und EU gestatten, aus. Sie erfüllen somit vertraglich vorgesehene Pflichten und Funktionen (Organisation und Koordination; Vermittlung; Impulsgebung und Steuerung; Repräsentation⁵), die sich aus den laufenden Arbeiten aller EU-Organe sowie spezifischen Sprecher- und Vertretungsaufgaben im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ableiten. Jede Präsidentschaft ist mit einem umfassenden, ‚Pflichtprogramm‘ konfrontiert, das die Fortführung im Entscheidungsprozess befindlicher Gesetzgebungsvorhaben sowie das Bearbeiten von ‚Terminarbeiten‘ umfasst. Dies galt auch für die deutsche Ratspräsidenten in der ersten Jahreshälfte 2007. Zudem waren außeninduzierte, politische Prozesse und Arbeitszyklen internationaler Organisationen und Regime wie die G-8-Präsidentschaft Deutschlands, die Verhandlungen über den Kosovo-Status etc. zu berücksichtigen.

3. Leistungen und Mängel des deutschen Vorsitzes

Die Bilanz des deutschen Vorsitzes in der Erfüllung seiner Funktionen fällt in der Mehrheit der Dossiers durchweg positiv aus.⁶ Einzelanalysen zu den Schwerpunktbereichen der Präsidentschaft belegen eine solide Managementleistung, die in den meisten Fällen den Weg für Vermittlungserfolge ebnete. Der deutsche Vorsitz handelte als entschlossener, in manchen Fällen (z.B. in der Migrationspolitik) treibender, aber doch weitgehend neutraler Makler teils schwieriger Kompromisse. Der Rückgriff auf die über 50 Jahre entwickelte Expertise aller Fachressorts der Bundesregierung und der Landesregierungen, effizientes Management und klare Prioritätensetzung, eine überaus hohe und ressourcenaufwändige Anzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden, sowie das entschiedene, persönliche Engagement der Bundeskanzlerin und des Außenministers waren die Erfolgsvariablen in hochsensiblen Bereichen wie der

Solide Managementleistung, treibender, aber doch weitgehend neutraler Makler teils schwieriger Kompromisse, überaus hohe und ressourcenaufwändige Anzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden

keine substanziellen Erfolge in den Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen mit Russland

starke nationale Interessen und Vorbehalte Deutschlands in der Asyl- und Migrationspolitik

Energie- und Klimapolitik, der Nahostpolitik und der Revision des Verfassungsvertrages. Als Impulsgeber lancierte der deutsche Vorsitz zudem eine außergewöhnlich hohe Anzahl neuer Projekte, wie die Überführung von Teilen des Prümmer Vertrages zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung in den EU-Rechtsrahmen. Eher gemischt fällt die Bilanz des Vorsitzes in der langfristigen, strategischen Steuerung umstrittener Verhandlungsgegenstände aus. So konnten keine substanziellen Erfolge in den Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen mit Russland erzielt werden. Kritik wurde auch dahingehend laut, dass starke nationale Interessen und Vorbehalte Deutschlands die effiziente Wahrnehmung der Steuerungsfunktion des Vorsitzes, vor allem in der Asyl- und Migrationspolitik, behinderten.

Der deutsche Vorsitz verfügte über alle notwendigen politischen, personellen und organisatorischen Ressourcen für das von ihm gewählte aufwändige Vorgehen. Insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit wurde aber deutlich, dass angesichts der Anzahl von 27 Mitgliedstaaten die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat die Leistungsfähigkeit des Vorsitzes stark beeinträchtigt. Deutschland gelang es nur durch eine Vielzahl informeller Konsultationen sowie über eine sehr straffe und zielgerichtete Organisation der Ratsarbeitsgruppen, einen gemeinsamen Konsens zu erzeugen.

Kleinere und mittelgroße EU-Staaten können als Ratsvorsitz für ein derartiges Vorgehen wahrscheinlich keine vergleichbaren Ressourcen aufbringen. Dies zeigt die Grenzen der Übertragbarkeit des deutschen Vorgehens, aber auch des Rotationssystems des Ratsvorsitzes bei gegebenen Entscheidungsregeln auf. Dieselben Vorbehalte gelten für die Übertragbarkeit des organisations- und vermittlungintensiven Vorgehens des Ratsvorsitzes in den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und den Verfassungsvertrag.

Die Analyse des ‚Verfassungsdossiers‘ wirft zudem die Frage auf, ob das vom deutschen Vorsitz gewählte Vorgehen diskretionärer Verhandlungen auf der Grundlage absichtlich herbeigeführter Assymetrien im Informationsfluss für andere, vergleichbare Fälle Modell stehen kann. Denn diese Praxis ging nicht selten zu Lasten der Transparenz der politischen Prozesse und Ergebnisse. Die hohe Vertraulichkeit der Verhandlungen hat sich zwar als geeignet erwiesen, in einer politisch hochsensiblen Situation Einvernehmen zwischen den 27 mitgliedstaatlichen Regierungen zu erzeugen. Gleichzeitig bedeutet der Erfolg dieses Vorgehens aber eine Absage an das ursprünglich, auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 konsenterte Ziel, Grundfragen und -lagen der Integration nicht länger hinter verschlossenen Türen in kleinem Kreis zu beraten. Die deutsche Ratspräsidentschaft machte jedoch zu keinem Zeitpunkt den Versuch, einen in die Bürgergesellschaften hineinreichenden Konsens zu erzeugen. Der Nachteil dieses Vorgehens liegt auf der Hand: Bei erneuten Referenden über den Reformvertrag (in Irland ist dies Pflicht!) besteht die Gefahr, dass sich die Bevölkerung eines oder mehrerer Länder wieder als Vetospieler der Umsetzung dieses Vertragwerkes in den Weg stellt.

Die deutsche Präsidentschaft hat mit der Einigung auf ein Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz ein Ergebnis erreicht, dass alle Staaten auf ein politisches Ziel verpflichtet: die rasche Ausarbeitung eines runderneuten Ver-

Die deutsche Ratspräsidentschaft machte zu keinem Zeitpunkt den Versuch, einen in die Bürgergesellschaften hineinreichenden Konsens zu erzeugen.

tragswerks.⁷ Diese Einigung stellt ein beachtliches Ergebnis dar. Das Risiko, dem Deutschland und seine Partner aufgrund des Verfahrens nun ausgesetzt sind, ist allerdings hoch. Denn ein Scheitern des Reformvertrages ist nicht nur grundsätzlich, sondern auch im Hinblick auf die Rolle Deutschlands in der EU fatal: Das Reformmandat würde in diesem Fall als ‚zu eng‘ verurteilt (polnische Vertreter haben sich bereits so geäußert) und der ‚Übermacht‘ Deutschlands zugerechnet. Damit würde das Scheitern des Reformvertrags mit der Rolle Berlins in der Europapolitik allgemein in Verbindung gebracht. Deutschlands Führungsanspruch in der EU wäre schwer beschädigt.

Welche Lehren können aus dem praktizierten Verfahren und dem hierbei ermittelten Funktionsprofil der deutschen Ratspräsidentschaft beim Blick auf das Dossier des VVE für künftige Vorsitze gezogen werden? Offensichtlich ist eine alle Seiten befriedigende Vermittlungsfunktion in institutionellen Krisen nur zum Preis extremer Transparenz (z.B. in der Konventsmethode) oder starker Intransparenz zu haben. Wählt man die erste Variante – der Reformvertrag erlaubt dieses Verfahren explizit (Artikel 33 Reformvertrag⁸) –, ist eine erfolgreiche Vermittlung verschiedener Interessenlagen leichter, wenn diese Funktion gemeinsam mit Akteuren gestaltet wird, die keinen mitgliedstaatlichen Weisungen unterliegen, sondern glaubhaft im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten agieren können. Greifen die Mitgliedstaaten dagegen auf die zuletzt praktizierte Variante der Geheimverhandlungen zurück, ist das Risiko groß, dass nicht nur einzelne Akteure, sondern auch die Ratspräsidentschaft die ‚Bodenhaftung‘ verliert und an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgergesellschaften vorbei handelt. Der Preis hierfür wird spätestens bei Wahlen zu zahlen sein, indem sich die Bürger immer weiter von etablierten Parteien abwenden und ihre Stimme Populisten und Extremisten geben.

ein Scheitern des Reformvertrages ist nicht nur grundsätzlich, sondern auch im Hinblick auf die Rolle Deutschlands in der EU fatal

Greifen die Mitgliedstaaten auf die zuletzt praktizierte Variante der Geheimverhandlungen zurück, ist das Risiko groß, dass nicht nur einzelne Akteure, sondern auch die Ratspräsidentschaft die ‚Bodenhaftung‘ verliert und an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgergesellschaften vorbei handelt.

4. Sollbruchstellen der Präsidentschaft im Reformvertrag

Die Analyse wäre unvollständig, wenn sie die Funktionsbilanz nicht mit den im Reformvertrag vorgesehenen Änderungen im Ratssystem in Bezug setzen würde. Denn nach den heute geltenden Vertragsregeln hätte Deutschland erst wieder in 13 Jahren eine Ratspräsidentschaft zu organisieren. Aller Voraussicht nach ändern sich jedoch mit Inkrafttreten des Reformvertrages Mitte 2009 die Grundregeln der Vorsitzführung im Ratssystem: Ein auf zweieinhalb Jahre gewählter EU-Präsident sitzt künftig dem Europäischen Rat vor und ein auf fünf Jahre von Rat und Parlament ernannter „Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ übernimmt den ständigen Vorsitz des Rates Außenbeziehungen. Das Rotationsprinzip wird in Zukunft auf die übrigen Fachministerräte beschränkt, wobei eine Verstetigung der 2007 erstmals getesteten, achtzehnmonatigen, Teampräsidentschaften angestrebt ist.

EU-Präsident
„Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“

4.1 Von geltenden zu neuen Regeln

An einer grundlegenden Reform des Systems aus Europäischem Rat und Ministerrat wird seit Ende der 1990er Jahre gearbeitet, um die organisatorischen Herausforderungen der 2004 und 2007 erfolgten Erweiterung aufzufangen. Oberstes Ziel ist hierbei die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Ratssystems nach innen – im Hinblick auf seine Binnenstruktur der Fachratskoordination sowie auf die Zusammenarbeit des Rates mit dem Europäischen Parlament und der Kommission – und nach außen gewesen – im Hinblick auf die Verbesserung der Kohärenz, Identifizierbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik.⁹ Gemessen an den von allen 27 EU-Staaten bereits 2001 in der Erklärung von Laeken aufgestellten Anforderungen einer handlungsfähigeren, demokratischeren und transparenteren EU wird schließlich auch die Verbesserung der Impulsgebungs- und Steuerungsfähigkeiten des Europäischen Rates und die Stärkung der Funktionen des Vorsitzes im Rat und im Europäischen Rat zur Koordinierung, Steuerung und Führung des Rates angestrebt. Diese Reformen werden sich nachhaltig auf die Handlungsmöglichkeiten ‚nationaler‘ Ratsvorsitze auswirken.

eine handlungsfähigere, demokratischere und transparentere EU

4.2 Die künftige Vorsitzfunktion in der Außenpolitik

Seit Jahren unterstreichen politische Akteure und Beobachter der Europapolitik die Notwendigkeit verstärkter Kontinuität und Kohärenz in der EU-Außenpolitik. Der im Verfassungsvertrag vorgesehene und vom Reformvertrag in seinen Funktionen bestätigte "Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik" (Artikel 9e Reformvertrag) soll hier Abhilfe schaffen. Durch seine *Doppelhutfunktion in Rat und Kommission* wird er den Vorsitz in der neuen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten ausüben und ab 2009 gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission fungieren. Mit diesem Doppelhut wird die Koordinierung und Durchführung der EU-Außenbeziehungen einschließlich der zivilen und militärischen Aspekte europäischer Missionen in Absprache mit den nationalen Außenministern im Rat erstmals auf ein Amt und eine Person konzentriert. Die Formulierung der gemeinsamen europäischen Außenpolitik fällt dem Hohen Vertreter ebenso zu wie eine internationale Repräsentationsfunktion. Mit der Koordinierungsfunktion in Rat und Kommission kommt ihm damit ein ungewöhnlich großer Aufgabenbereich und besondere Verantwortung in einem institutionellen Spannungsfeld zu. Er wird nicht nur vor die Herausforderung verschiedener Verfahren, Kompetenz- und Legitimationsquellen, sondern auch in ein strukturelles Spannungsverhältnis zu anderen Akteuren gestellt. Denn neben den nationalen Außenministern werden der Präsident der Kommission und der für zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates im außenpolitischen Bereich agieren.

Formulierung der gemeinsamen europäischen Außenpolitik

Die Schaffung des neuen Außenamtes der EU stellt zudem die 2002 vereinbarte Reduzierung der Ratsformationen in Frage. Denn sachlich nachvollziehbar ist die Wahrnehmung der Vorsitzrolle als ‚Ratsmitglied‘ bei gleichzeitiger Wahrnehmung der Rolle des Kommissionsamtes bisher nur im außen- und sicher-

heitspolitischen Teil des Außenrates. Eine entsprechende Personalunion für die gegenwärtig auch in dieser Ratsformationen behandelten Tagesordnungspunkte zur Außenhandelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit würde dagegen die historisch gewachsene Eigenständigkeit und das politische Profil der Kommission sowie die Wahl der Kommissare in diesen Bereichen grundsätzlich in Frage stellen. Organisatorisch könnte die Schaffung des neuen EU-Außenamts damit die Verknüpfung und langfristige Zusammenführung von mindestens fünf Generaldirektionen in der Kommission mit zwei Direktionen im Generalsekretariat des Rates, den Wegfall wichtiger Kommissionsportfolios und damit eben auch prominenter Ernennungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten bedeuten. Aus Sicht der kleineren Staaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments wird eine derart weitgehende Zusammenführung aller mit der Außenpolitik der EU befassten Köpfe eher als Schwächung der Rolle der Kommission denn als Versuch angesehen, mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen der EU herzustellen. Es wäre daher mittelfristig auch angebracht, die Einrichtung des neuen Außenamtes im Lichte der damit einhergehenden Struktur der Ratsformationen und -vorsitze auf den Arbeitsebenen zu überprüfen. Sollte sich der Hohe Vertreter künftig vor allem auf das enge Themenfeld der GASP und ESVP konzentrieren, dann müsste zwangsläufig darüber nachgedacht werden, die 2002 abgeschaffte Ratsformation ‚Entwicklungszusammenarbeit‘ wiederherzustellen sowie die Neugründung eines Außenhandelsrates zu erwägen, um den Funktionen der Kommission und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament aufrechtzuerhalten.

Schwächung der
Rolle der
Kommission

4.3 Der künftige EU-Präsident

Die wohl weitreichendste Reform des EU-Ratssystems ist die Wahl eines EU-Präsidenten durch den Europäischen Rat für eine Zeitspanne von zweieinhalb Jahren. Er führt ab 2009 den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates. In dieser Funktion ist er auch für die Vorbereitung und Kontinuitätsicherung der Gipfeltreffen zuständig, wobei er mit dem Präsidenten der EU-Kommission kooperieren und sich auf die Vorarbeiten des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ stützen soll. Darüber hinaus ist der Präsident aufgerufen, „auf seiner Ebene, unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrzunehmen“ (Artikel 9b.6 Reformvertrag).

Diese Aufgabenbeschreibung klingt nicht gerade eingängig. Der um diesen Vertragsartikel geworfene Schleier lichtet sich erst beim Blick auf die im Reformvertrag angeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates. Denn erst diese geben das sachliche Aufgabenspektrum des Vorsitzenden des Europäischen Rates wieder.

Handlungsermächtigungen des
Europäischen Rates

Nach Artikel 9b.1 Reformvertrag gibt der Europäische Rat „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest.“ Diese Rollendefinition lehnt sich an die gültige Funktionszuschreibung aus dem Vertrag von Nizza an. Gleichwohl gehen

die im Reformvertrag einzeln aufgeführten Aufgaben des Europäischen Rates weit über die in Artikel 9b.1 definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat wird künftig über Beschlussfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte verfügen:

1. Beschlussfassungsrechte institutioneller Art erhält der Europäische Rat im Hinblick auf die Zustimmung zum Vorschlag über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, zur Festlegung der Zusammensetzung der einzelnen Ratsformationen, zur Festlegung des Rotationsprinzips in den Ratsformationen, zur Verlängerung der Ausnahmebestimmungen im Protokoll über die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Rat, zur Überführung besonderer Rechtssetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren, zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit, zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission, und zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zu den Verträgen und der Festlegung eines Mandats für neuerliche Regierungskonferenzen.
2. Politikbereichsspezifische Beschlussfassungsrechte überträgt der Vertrag dem Europäische Rat zur Verabschiedung allgemeiner GASP-Beschlüsse, zur Überführung des Entscheidungsmodus des Rates in der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit, zur Feststellung, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, zur Festlegung von Leitlinien hinsichtlich der Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaat, der aus der Union auszutreten beabsichtigt, zur Fristverlängerung im Hinblick auf die Anwendung der EU-Verträge in einem Mitgliedstaat, der aus der Union austritt, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union, zur Verabschiedung von Schlussfolgerungen zur Beschäftigungslage, zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zur Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Union, sowie zur Verabschiedung von Beschlüssen über andere Bereiche des außenpolitischen Handelns der Union, die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region, oder zu Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen, und zur Einschätzung der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.
3. Wahl-, Benennungs- und Abberufungsrechte macht der Europäische Rat künftig geltend bei der Wahl seines Präsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren und seiner vorzeitigen Entpflichtung, der Benennung des Präsidenten der Europäischen Kommission, der Ernennung (nach Zustimmung des EP und des Kommissionspräsidenten) und Abberufung des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik.
4. In ihren Wirkungen nicht eindeutig definierte Beschluss- und Weisungsrechte macht der Europäische Rat gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geltend. Darüber hinaus verfügt der Europäische Rat ab 2009 über ein Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.

Erst diese neuen Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben das sachliche Aufgabenspektrum des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates wieder. Fraglich ist hierbei aber gerade angesichts der Funktionsbilanz des deutschen EU-Vorsitzes zweierlei:

- Verfügt der künftige Präsident oder die Präsidentin über ausreichende personelle, administrative und finanzielle Ressourcen, um Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben gerecht zu werden, wie sie gegenwärtig von den Staats- und Regierungschefs der jeweils vorsitzführenden Länder wahrgenommen werden?
- Verfügt der EU-Ratspräsident oder die neue EU-Ratspräsidentin aufgrund des umfangreichen Aufgabenzuschnitts des Europäischen Rates über ein ausreichendes Maß an Anerkennung unter den Staats- und Regierungschefs und Legitimität? Denn während die auf sechs Monate ernannte EU-Präsidentin Merkel dem Deutschen Bundestag gegenüber rechenschaftspflichtig war, gilt für den künftigen, gewählten EU-Vorsitz nichts Entsprechendes. Weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament verfügen über irgendwie geartete Instrumente, um regelaveres Verhalten des EU-Präsidenten zu sanktionieren.

5. Organisationsfragen der nahen Zukunft: Stärkung des Europäischen Rates

Angesichts der in den letzten Jahren beobachteten Realentwicklung des Europäischen Rates im Verhältnis zu den anderen Fachräten ist anzunehmen, dass sich seine Rolle als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz in denjenigen Fällen weiter entwickeln wird, in denen mehrere Fachratsformationen zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im Gesetzgebungsprozess gelangen, und in denen der Allgemeine Rat nicht zu einer Einigung kommt. Der Europäische Rat wird sich in diesem Fall zu einer Art ‚Oberrat‘ entwickeln, der als letzte Instanz politische Beschlüsse verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet.

Europäischer Rat als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz

Diese Entwicklung wird dann aber auch Konsequenzen für die innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik, die demokratische Kontrolle und die Vorbereitung und Durchführung künftiger Präsidentschaften in den Fachräten nach sich ziehen:

innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik

- Tendenziell wird der Druck auf die Staats- und Regierungschefs sowie die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, entsprechende Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen bzw. weiter zu entwickeln. Diese Entwicklung hat mittelbare Folgen für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter in den Fachräten) sowie für die Einrichtung spezifischer Konsultations- und Koordinierungsmechanismen zwischen den „national“ geführten Fachpräsidenschaften und den Gipfelvorsitzen des Europäischen Ratspräsi-

Druck auf die Staats- und Regierungschefs, entsprechende Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen

dentem. Unklar ist nämlich, wer in längerfristig angelegten, strategischen Projekten wie der Energie- und Klimapolitik die Fäden zwischen Fach- und Gipfeltreffen zusammenführt, wer die heute üblichen ‚Schlussfolgerungen des Vorsitzes‘ künftig nicht nur formal autorisiert, sondern auch gegenüber Dritten im Sinne des Europäischen Ratspräsidenten glaubwürdig vertritt. Werden sich Staats- und Regierungschefs hinter ‚ihren‘ Präsidenten stellen und sich selbst auch in denjenigen Feldern zurücknehmen, in denen die Versuchung nationaler ‚Nebenpräsidenschaften‘ groß bleibt, sei es in der Außenpolitik oder in national bedeutsamen Themenfeldern? Oder werden sie auf die weiterhin bestehende Option ausweichen, häufiger ‚normale‘ Fachratssitzungen in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs abzuhalten, um ihren weiterhin aufgetragenen Fachpräsidenschaften Profil und Prestige zu verleihen? Und damit dann aber auch den EU-Präsidenten faktisch zu demontieren? Und auf wen stützt sich der Ratspräsident innerhalb des Generalsekretariats? Wird ihm ein neuer Dienst zugeordnet oder kann er auf alle bestehenden Generaldirektionen des Sekretariats zurückgreifen? Während für den ersten Fall bereits heute Vorkehrungen im Hinblick auf die Personalstruktur und -rekrutierung zu treffen wären, ist für den letzten Fall ein Mechanismus zu schaffen, der Konflikte um Zugriffe auf Personal und Finanzen mit dem Generalsekretär des Rates sowie dem Hohen Vertreter kanalisiert.

Strukturierung des Verhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen

– Konsequenzen sind auch für die innerstaatliche Strukturierung des Verhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen zu erwarten. Denn je nach Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Regierung und Parlament in EU-Angelegenheiten werden sich Kooperations-, Kontroll- und Konfliktstrukturen verändern.

Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament

– Ein dritter Strang möglicher Weiterentwicklungen besteht in den Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament. Das Mitentscheidungsverfahren ist an enge Fristen gebunden. Da der Europäische Rat vierteljährlich tagen soll, wären für die strittigen Dossiers des Rates Strukturen im Ratssekretariat – bzw. beim Präsidenten des Europäischen Rates – anzusiedeln, die der Schlichterrolle des Europäischen Rates und seiner faktischen Funktion als in der Gesetzgebung informell beteiligtes Organ gerecht werden.

Die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission wird dabei zu Lasten der Kommission und des Parlaments verändert.

Die Stärkung des Europäischen Rates im interinstitutionellen Gefüge der Union wurde seit Mitte der 1990er Jahre von den größeren EU-Mitgliedstaaten mit viel Einsatz und letztlich erfolgreich vorangetrieben. Sowohl deutsch-französische als auch spanisch-italienische und verschiedene britische Initiativen haben hierzu entscheidend beigetragen. Den Bedenken aus den Reihen der kleineren Staaten gegen eine zu starke Rolle des Europäischen Rates und dessen Präsident wird im Reformvertrag teilweise Rechnung getragen. Im Ergebnis dieser Auseinandersetzung wird über die Aufgabenzuweisungen des Europäischen Rates in den Bestimmungen des den EGV künftig ersetzenden ‚Vertrages über die Funktionsweise der Europäischen Union (VFEU)‘ ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur wie bislang rein impulsgebender Natur sind. Die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission wird dabei zu Lasten der Kommission und des Parlaments verändert.

Die weitgehenden Befugnisse des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden sollten daher einer baldigen Überprüfung und gegebenenfalls einer klaren Begrenzung unterzogen werden:

- durch die Einführung von Anhörungs- oder weitergehenden Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments in denjenigen Fällen, in denen der Europäische Rat über vertragliche Beschlussfassungsrechte verfügt, die mittelbare Auswirkungen auf die Gesetzgebung der Union haben, und
- durch die Einführung eines sanktionsbewährten, selbständigen Anhörungs-, Zitier-, Frage- oder Interpellationsrechts des Europäischen Parlaments gegenüber dem Präsidenten des Europäischen Rates.

Außenpolitisch kann die Stärkung des Europäischen Rates im positiven Fall, durch die gemeinsame Positionierung der Staats- und Regierungschefs gegenüber Drittstaaten zu einer Stärkung der Union insgesamt führen. Demgegenüber bleibt allerdings die Gefahr einer Blockade des Europäischen Rates als politisch bedeutendstes Entscheidungsgremium der Staaten weiterhin bestehen, was dann zu einem Ausweichen einzelner Staatengruppen auf die ‚verstärkte Zusammenarbeit‘ führen kann. Diese Option birgt im Endeffekt die Gefahr der Aushöhlung der Union auf rein wirtschaftliche Zusammenhänge. Der Einfluss des neu konstituierten Rates "Allgemeine Angelegenheiten" ist in diesem Zusammenhang relativ begrenzt, da seine Arbeiten nur die Grundlage für die Arbeit des Europäischen Ratspräsidenten darstellen.

Entscheidend für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird somit sein, welche Rolle die Mitglieder des Europäischen Rates dem Präsidenten im Alltag seiner Arbeit zugestehen wollen. Da er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf, d.h. ihm eine direkte Hausmacht fehlt, kann er – und hier lassen Reformvertrag und VFEU vieles offen – zum Spielball der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat werden, genauso aber aufgrund seiner Persönlichkeit eine starke Rolle gegenüber allen Organen der EU spielen, oder sich genötigt sehen, seine Stärke aus der Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen zu beziehen.

Damit bleibt auch die Frage offen, ob der neue Präsident eine ähnliche Impulsgeberkraft und Repräsentationsleistung entwickeln kann wie sie vereinzelt von den heutigen Staats- und Regierungschefs in ihrer Funktion als Ratspräsident/in ausgeübt wird. Das strategische Agieren der Ratspräsidentin Merkel, die Dramaturgie der Präsidentschaft und ihres administrativen Unterbaus im Hinblick auf die Zuspitzung von Problemlagen und deren feierlich verkündete ‚Lösung‘ auf zwei Europäischen Ratstreffen hatte entscheidenden Einfluss auf die EU- und G-8-Entscheidungen in der Klimapolitik oder die Entwicklung hin zu einem transatlantischen Wirtschaftsraum – allerdings unter Nutzung vielfältiger nationaler Ressourcen des deutschen Vorsizes wie die guten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten. Ebenso zentral war ihre Rolle in Verhandlungen über die Änderungen der europäischen Verträge. Die derzeitige herausgehobene Rolle der Regierungschefs als EU-Ratspräsidenten, die in dem ab 2009 gültigen System nicht kompensiert wird, macht die Entwicklung gewisser Antagonismen zwischen den nunmehr auch während ihrer eigenen Präsidentschaft zu ‚nor-

Entscheidend für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird somit sein, welche Rolle die Mitglieder des Europäischen Rates dem Präsidenten im Alltag seiner Arbeit zugestehen wollen.

malen Mitgliedern des Europäischen Rates degradierten Regierungschefs und dem neuen Präsidenten wahrscheinlich. Auf die Behebung dieser Sollbruchstellen des neuen Vertrages sollte sich die praktische Europapolitik rasch und konsequent einstellen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. grundlegend zu diesem Thema Fiona Hayes-Renshaw/ Helen Wallace, *Taking Turns at the Wheel: The Presidency* (Chapter 5), in: dies., *The Council of Ministers*, 2. überarb. Aufl., Basingstoke 2006, S. 133–161; Ole Elgström (Hg.), *European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective*, London 2003; Jonas Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge 2006; vgl. auch die Verweise im SWP-Dossier ‚EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands 2007‘ unter: <www.swp-berlin.org/de/brennpunkte/brennpunkte.php>.
- 2 Vgl. z.B. Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), *Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung*, München, Juli 2007 (CAP Analyse 6/2007); Sebastian Kurpas/Henning Riecke, *Is Europe Back on Track? Impetus from the German Presidency*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), Juli 2007 (CEPS Working Document Nr. 273).
- 3 Vgl. 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.
- 4 Vgl. zur Abgrenzung dieses konzeptuellen Rahmens zu der Arbeit von Schout und Vanhoonacker ausführlich Daniela Kietz, *Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrats*, in: Daniela Kietz/ Volker Perthes (Hrsg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, SWP-Studie, Nr. S 24/07, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007.
- 5 Vgl. zu den Funktionen der Ratspräsidentschaft: Andreas Maurer: *Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union*, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 35. Jg., Nr. 2/2007, S. 139–156.
- 6 Vgl. hierzu die Einzelanalysen in: Daniela Kietz/ Volker Perthes (Hrsg.), *Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007*, SWP-Studie, Nr. S 24/07, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2007.
- 7 Vgl. Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates in Brüssel (21./22. Juni 2007)*, Dok. Nr. 11177/07, Brüssel, 23. Juni 2007, Anlage I: Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz, S. 15–30.
- 8 Wenn hier auf Artikel des Reformvertrages verwiesen wird, ist damit dessen Entwurf gemeint, der seit Juli 2007 auf der Regierungskonferenz verhandelt wird. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, *Vermerk des Vorsitzes: Entwurf eines Vertrages zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, Dok. Nr. CIG 1/07 vom 23. Juli 2007.
- 9 Vgl. ausführlicher Andreas Maurer, *Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Entscheidungs- und Koordinationssystems im Ministerrat der EU*, SWP-Studie, Nr. 6/2003, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.