

Die Organisation widersprüchlicher Erwartungen. Perspektiven für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007

ANDREAS MAURER

»The Presidency must, by definition, be neutral and impartial«. ¹

»Initiator: The Council remains an institution of diffuse consensus and ... an inconstant and often intransigent group of representatives of various nations. Basically, the Presidency is a service which is provided in the overall interest of the Union«. ²

»Agendas make Presidencies«. ³

»Der Vorsitz ist eine Funktion im Dienste der Gemeinschaft und der Union. Er ist neutral, unparteiisch und darf nicht zur Verfolgung nationaler Ziele genutzt werden«. ⁴

»Der Vorsitz ist der »politische Motor« des Rates.« ⁵

Pflicht und Kür: Bedingungen und Funktionen der Präsidentschaft

EU-Präsidentschaften haben kein Zepter in der Hand. Sie füllen ein symbolisches Machtdispositiv im System des Rates 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, 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 Ge-

1. *Council Guide*, Vol. 1, Presidency Handbook, 1996, S. 5.

2. Webseite Finnish Presidency, 2000.

3. Ludlow, P.: »The 1998 UK Presidency: A view from Brussels«, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 26, Nr. 4/1998, S. 573.

4. Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union – Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe (Trumpf/Piris-Bericht), Press Release: Brussels, 10. März 1999, Nr: 2139/99.

5. Ebenda.

setzungsvorhaben sowie das Bearbeiten von »Terminarbeiten« umfasst. Das gilt auch für die deutsche Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007. Gerade, weil Deutschland der größte Mitgliedstaat der EU ist, sollte der EU-Vorsitz ein Vorbild für das selbst definierte Paradigma des »aufgeklärten Multilateralismus« sein. Dies schließt eine Verfolgung deutscher Interessen nicht aus, wenn sie die der europäischen Partner berücksichtigen. Die Realisierung einer »deutschen Ratsagenda« ist somit in zwei Bereichen möglich, in der »Pflicht« und in der »Kür«.

Eine besondere, aus dem nationalen Interesse gespeiste Funktion kann der Vorsitz in der »Pflicht« nur ausüben, indem er die Diskussion durch Tagesordnungen oder Kompromissvorschläge beeinflusst. Durch die Erstellung eines Arbeitsprogramms und vorläufiger Tagesordnungen für die verschiedenen Zusammensetzungen des Rates verfügt die Präsidentschaft über die Möglichkeit, die Prioritätenfolge bei der Auswahl und Behandlung der Dossiers festzulegen. Sie »bestimmt die allgemeine Ausrichtung der Beratungen und trägt dafür Sorge, dass sie in vertretbarer Zeit zum Abschluss gebracht werden. Der halbjährliche Wechsel des Vorsitzes lässt eine »Bilanzpflicht« entstehen, durch die ein Druck erzeugt wird, der sich dynamisierend auf die Entwicklung der Dossiers auswirkt.«⁶

Das Kürprogramm einer Präsidentschaft bietet dagegen die Möglichkeit, Themen einzubringen, die im laufenden Arbeitsprogramm der EU-Organe unberücksichtigt oder unterbelichtet bleiben. Zu bedenken ist jedoch, dass die »Kür« oftmals Funktionen für die eigene Administration, das Parlament und die öffentliche Meinung erfüllt (Befriedigung ministerialer und parteipolitischer Partialinteressen, die sich über die Organisation informeller Ministerräte, Konferenzen und Seminare decken lassen). Der Ratsvorsitz ist allerdings zur loyalen Zusammenarbeit mit der EU und den anderen Mitgliedstaaten verpflichtet. Dies erfordert von der Regierung, dass sie bei der Suche nach Kompromissen zwischen den Mitgliedstaaten zu einem größeren Maß an Zurückhaltung bei der Verfolgung von Eigeninteressen angehalten ist als alle anderen, »normalen« EU-Ratsmitglieder.

Pflicht und Kür müssen sich am langfristigen Arbeitskalender der EU, an von außen auf die EU einwirkenden Prozessen sowie an Wahlen in den Mitgliedstaaten orientieren. Seitens der Europäischen Kommission liegt neben dem eher politisch gehaltenen Programm ihrer Prioritäten für die fünfjährige Amtsperiode ein jährliches Arbeits- und Legislativprogramm

6. Ebenda.

vor. Hierin werden alle voraussichtlichen Arbeiten der Kommission aufgeführt. Da der Europäische Rat in zunehmendem Maße darauf zurückgreift, die Kommission zur Vorlage von Grün- und Weißbüchern sowie von Gesetzgebungsinitiativen aufzufordern und der Europäische Rat selbst Mehrjahresprogramme in einigen Politikfeldern beschließt, lässt die Kommission auch diese Aufforderungen in ihre Jahresprogramme einfließen. Die außeninduzierten, politischen Prozesse und Arbeitszyklen internationaler Organisationen sind bei der Durchführung der gerade einmal sechs Monate einer Ratspräsidentschaft ebenfalls zu berücksichtigen. Und schließlich dürfte bei einigen Dossiers der Zeitpunkt nationaler Wahlen eine Rolle spielen, da Regierungen im Vorfeld derartiger Prüf- und Umbruchsituationen an Handlungsfähigkeit verlieren und ihr Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten im Rat der EU dementsprechend anpassen müssen. Die Anforderungen, Verpflichtungen und Ereignisse, denen sich die deutsche Präsidentschaft gegenüber sieht, die ihre Funktionen beeinflussen und auf die Realisierungschancen bestimmter Vorhaben einwirken, sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Jede Ratspräsidentschaft muss im Wesentlichen fünf Funktionen erfüllen: die Initiativ-, Koordinations-, Vermittlungs-, Administrativ- und Repräsentationsfunktion. Diese Funktionen sind sowohl im Einzelnen als auch in ihren Wechselwirkungen im Hinblick auf die Aktivierung möglicher Verknüpfungen zur Beförderung interessengeleiteter Synergien zu berücksichtigen.

Initiativfunktion (Leadership)

Die Möglichkeit, selbst Initiativen in den Verhandlungsprozess einzubringen, gehört zu den direkten Möglichkeiten einer Präsidentschaft, politische Führung zu demonstrieren. Die Umsetzung dieser Funktion ist jedoch mit Blick auf die Interessen der anderen beteiligten Akteure schwierig. Inhaltlich können Initiativen sowohl europäisch als auch national orientiert sein. Angesichts der kurzen Dauer einer Präsidentschaft und den relativ langwierigen Verfahren zur Verabschiedung politischer und allgemein verbindlicher Rechtsakte ist der Ertrag politischer Initiativen für das eigene Profil aber eher gering.⁷ Behindert wird die Wahr-

7. Valtiovarianministerio, J.: *Ready for the Presidency – an assessment of the capabilities of and means of influence of Finnish civil servants*, Helsinki: Ministry of Finance Finland, Research Reports, 13/99.

Tabelle 1:

EU: Strategischer Zeitplan 2007–2009

EU-Vorsitz	Nationale Wahlen	Institutionelle Fragen/Ratifizierung des Verfassungsvertrags (VVE)	Wohstand – Lissabon-Strategie 2000–2010	Solidarität – Strategie nachhaltige Entwicklung	Sicherheit – Europäische Sicherheitsstrategie – Millenniumsziele – Haager Programm	Erweiterung – Nachbarschafts-politik	Außenbeziehungen	Globale Prozesse
DE 2007	EE (Parl 03.07); FN (Präs 03.07); Fr (Präs 04-05.07); IE (Parl 05/07.07); TR (Präs 05.07 + Parl); BE (05.07)	Neuer Finanzrahmen tritt in Kraft; neue Programme beginnen 50. Jahrestag des Römer-Vertrags – politische Erklärg.	Neue Zoll- und Steuerprogramme IM-Bewertg.: Soziale Inventur 7. Forschungs- und Entwicklungspolitisches Rahmenprogramm u. Beginn Programme für Wettbewerb u. Innovation	Kulturnauptstadt (LU) Neue Generation – Strukturfonds, – landwirtschaftl. – Entwicklungsfonds – Fischereifonds Neue Generation d. lebenslangen Lernens, der Kultur, der Jugend	Strategische Bewegtg. Energiepolitik Strategischer Ansatz zur Gesundheit in Europa	Beitritt Bulgarien u. Rumänien Sicherheitsklausel über 10 beigetretenen Staaten	EU-Ukraine: Eröffnungshandlungen neues Abkommen EU-Kanada: Abschluss Handels- u. Investitionsabkommen EU-Indien: Abschluss Handels- u. Investitionsabkommen	Russland: Parlamentswahlen Japan: Parlamentswahlen
PT 2007	FR (Parl 06.07); LV (Präs 06.07); SK (Präs 11.07)	50. Jahrestag der Partnerschaft mit AKP-Ländern u. OCT-Überseegebieten	Gas u. Strom für Haushaltsmärkte liberalisiert Halbzeitbilanz seitens der EIB u. der Kommission zur Wachstumsaktion Investur u. möglicherweise Erneuerungsprogramm	Bewertg. Emisionshandlungssystem Jahr für Chancengleichheit Gründg. der Europäischen Grundrechtsagentur	Annahme e. europäischen Gesetzes zu EUROPOP u. EUROJUST durch den Rat Bewertg. der Agentur für den Schutz der Außengrenzen Aufhebg. d. inter-nen Grenzkontrollen für EU-10	Zentralamerikan. u. Andengemeinschaft: Eröffnungshandlungen Assoziationsabkommen AKP-Länder: Abschluss wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen Russland: Erneuerungs-Partnerschafts- u. Zusammenarbeitsabkommen	G8-Gipfel in Deutschland	

EU-Vorsitz	Nationale Wahlen	Institutionelle Fragen/Ratifizierung des Verfassungsvertrags (VVE)	Wohlstand – Lissabon-Strategie 2000–2010	Solidarität – Strategie nachhaltige Entwicklung	Sicherheit – Europäische Sicherheitsstrategie – Müllemunnsziele – Haager Programm	Erweiterung – Nachbarschafts-politik	Außenbeziehungen	Globale Prozesse
SI 2008	CZ (Präs 02.08); CY (Präs 02.08); GR (Parl Frühling 2008); SP (Parl 03.08); MT (Parl 04.08)		Implementierg. Richtlinie über regulierte Professionen Bewertg. erster Zyklus neue Lissabonner Strategie. Start zweiter Zyklus	sis II funktions-tüchtig				
FR 2008		Weitere Schritte zu institutionel-ler Reform	Galileo-System funktionstüchtig					
CZ 2009	MT (Präs 04.09)	Kommission bewertet alle Aspekte der EU-Ausgaben u. legt Euro-päischem Rat Bericht vor	Postdienstleistungs-markt liberalisiert?	Kulturhauptstadt (AT + LT)	Neues Gesundheits- u. Verbrauchs-schutz-programm			
SW 2009	EP (06.09)		Bericht Kommission zu den nationalen Reformprogrammen der Lissabonner Strategie (Europäischer Rat, Frühling)	Abschluss 2. Phase Aufbau eines gemein-samen Asyl-systems				

nehmung der Initiativfunktion auch durch die Bindung der Präsidentschaft an laufende Programme – Arbeitsprogramme der EU-Kommission, Mehrjahresprogramme für einzelne Politikfelder (Haager Programm) – sowie durch Programmarbeiten, die die Präsidentschaft mit ihren Vorgängern und Nachfolgern zu vereinbaren hat. Günstig wirkt sich in diesem Zusammenhang für Deutschland aus, dass das erste Achtzehnmonatsprogramm des Rates im Januar 2007 startet und somit die Bundesregierung über die Möglichkeit verfügt, die Initiative gegenüber ihren Teampartnern Portugal und Slowenien zu ergreifen. Relativiert wird diese Sonderfunktion durch zwei andere Faktoren: Erstens kollidiert die Initiativfunktion mit der Vermittlerfunktion der Präsidentschaft. Zu offensichtlich national inspirierte Initiativen schaden erfahrungsgemäß dem nationalen Prestige und führen zu Vertrauensverlust. Zweitens ist es das Generalsekretariat des Rates, und nicht die Präsidentschaft, das einen Großteil der Planungs- und Vermittlungsarbeiten des Rates gegenüber Parlament und Kommission steuert und so eine informelle, vor allem durch den Juristischen Dienst unterfütterte Wächterfunktion im Hinblick auf die Initiativen des Vorsitzes wahrnimmt.

Koordinationsfunktion (Coordination & Point of Contact)

Die Koordinationsfunktion der Ratspräsidentschaft bezieht sich zum einen auf die Koordinierung der Arbeit im Rat selbst und zum anderen auf die Zusammenarbeit mit Kommission und Parlament. Zu den Pflichten der Präsidentschaft gehört die Teilnahme an Plenartagungen des Parlaments (Vorstellung des Arbeitsprogramms und der Bilanz, Abgabe von Erklärungen im Namen des Rates, Beantwortung von mündlichen Anfragen) und an den Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse, an den »Trilogsitzungen« von Parlament, Rat und Kommission über politische und Haushaltsfragen sowie an den Rechtsetzungsverfahren. Dabei geht es insbesondere um die Vorbereitung und Durchführung von Sitzungen der Vermittlungsausschüsse im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, um die Konsultation und Unterrichtung des Europäischen Parlaments über die Hauptaspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und um Arbeiten im Bereich der Justiz- und Innenpolitik sowie um die Aushandlung und den Abschluss internationaler Übereinkommen. Gerade aufgrund der komplexen Entscheidungsverfahren in der EU ist die Koordinationsfunktion von großer Bedeutung und macht seit Einführung des Mitentscheidungsverfahrens

einen immer größeren Teil der Arbeitsbelastung einer Ratspräsidentschaft aus.

Vermittlungsfunktion (Mediation & Brokering)

Idealerweise übernimmt die jeweilige Ratspräsidentschaft im Entscheidungs- und Verhandlungsprozess der EU die Rolle des »ehrlichen Maklers«, der zwischen den Positionen der Mitgliedstaaten vermittelt. Insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten übernehmen diese Rolle relativ häufig.⁸ Sie verfolgen im Gegensatz zu den großen Mitgliedstaaten in vielen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft nur geringfügig ausgeprägte, eigene Interessen. Ratspräsidentschaften, die allzu offensichtlich versuchen, ihre Position als Mittler zwischen den Staaten zur Durchsetzung eigener Interessen auszunutzen, können heftige Reaktionen der Partner hervorrufen. Dies kann nicht nur die Arbeit im Rat nachhaltig erschweren, sondern letztendlich auch dazu führen, dass die Autorität der Ratspräsidentschaft verloren geht.

Administrativfunktion (Management & Administration)

Mit Administrativfunktion ist im weitesten Sinne die »Geschäftsführung« der Ratsarbeit gemeint. Darunter fällt unter anderem die Erstellung der Tagesordnung für die Sitzungen des Rates, des AStV (Ausschuss der ständigen Vertreter) und der Arbeitsgruppen. Daneben gilt es, die einzelnen Sitzungen ordnungsgemäß zu leiten, den Delegationen der Mitgliedstaaten das Wort zu erteilen und zu entziehen sowie den Zeitpunkt für die Feststellung eines Konsenses oder die Durchführung einer Abstimmung zu wählen. Diese wichtige technische Funktion gehört zu den Hauptaufgaben jeder Präsidentschaft.

Deutsche Regierungsvertreter werden in einer Vielzahl von EU-Gremien den Vorsitz führen, beim Europäischen Rat, bei den Fachministerräten, im AStV und in rund 250 weiteren Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Insgesamt werden im ersten Halbjahr 2007 rund 4000 EU-Sitzungen zu leiten sein. Die Aufgaben umfassen die Festsetzung der

8. Weyland, J., 1993, »Strategies and perspectives of the Luxembourg Presidency«, in: Kirchner, E./A. Tsagkari (eds.), *The EC Council Presidency – A comparison of the Dutch and Luxembourg Presidency and reform considerations*, Centre for European Studies, University of Essex.

Schwerpunkte der Arbeiten, Vorschläge spezifischer Themen für öffentliche Aussprachen, die Sitzungsorganisation und die Koordination der Entscheidungsabläufe bis hin zur Vorlage von Kompromissvorschlägen für eine Einigung im Ministerrat sowie im Vermittlungsausschuss von Rat und Parlament. Die personellen Ressourcen der Mitgliedstaaten werden dabei stark beansprucht. Tabelle 2 zeigt, wie viele Mitarbeiterstellen die deutschen Ratspräsidentschaften 1988 bis 1999 aus der Ständigen Vertretung in Brüssel und den Ministerien in Bonn bzw. Berlin für Vorsitz und Delegationssprecherrollen in den Arbeitsgruppen des Ministerrates abstellte.

Tabelle 2

Ressort Jahr	<i>Vorsitz Ratsarbeitsgruppen</i>			<i>Sprecher Ratsarbeitsgruppen</i>		
	1988	1994	1999	1988	1994	1999
Auswärtiges	2	22	30	1	22	25
Wirtschaft	29	23	38	48	49	46
Landwirtschaft	18	42	63	23	51	64
Finanzen	13	2	19	30	30	48
Justiz	24	20	33	25	22	31
Innen	3	18	33	3	21	33
Arbeit	3	4	1	4	5	1
Verkehr	4	3	1	4	8	6
Jugend, Familie, Gesundheit	3	23	35	13	28	28
Erziehung, Wissenschaft, Technologie	1	4	2	2	6	0
Umwelt	2	2	8	3	6	8
Wirtschaftliche Zusammenarbeit	0	0	1	5	4	1
Regionalplanung	2	1	1	4	2	2
Permanente Repräsentation	91	96	84	26	30	49
Sonstige	2	4	2	3	13	1
Summe	197	264	351	194	297	343

Repräsentativfunktion (Spokesperson & External Representation)

Diese Funktion hat eine interne und eine externe Dimension. Intern vertritt die Präsidentschaft den Rat gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament. So stellt jede Präsidentschaft vor dem Europäischen Parlament die Ziele ihrer Amtszeit vor und zieht am Ende Bilanz. Darüber hinaus leitet die Präsidentschaft gemeinsam mit einem Vertreter des Europäischen Parlaments die Sitzungen des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren. Extern vertritt die Präsidentschaft gemeinsam mit dem Hohen Repräsentanten des Rates die EU gegenüber dritten Staaten und Organisationen. Wichtig ist diese Repräsentativfunktion insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Nach Artikel 18 des EU-Vertrags ist die Präsidentschaft für die Umsetzung der Strategien und Positionen sowie die Durchführung von Aktionen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – insbesondere in internationalen Organisationen und Konferenzen – verantwortlich. Sie wird dabei von der Kommission, der folgenden Präsidentschaft und vom Generalsekretär des Rates unterstützt, der in diesem Politikfeld die Aufgaben als Hoher Vertreter für die GASP wahrnimmt. Insofern tritt die Präsidentschaft gegenüber dritten Staaten und Organisationen immer in Gestalt einer Troika sowie »gegebenenfalls« als Quadriga auf. Im Bereich der Außenhandelsbeziehungen vertritt der Vorsitz die Europäischen Gemeinschaften dagegen nur selten, in der Regel übernimmt dies die Kommission.

Erwartungsmanagement: die Schlüsselfunktion Deutschlands

Wie manifestieren sich die fünf Grundfunktionen in der bevorstehenden deutschen Ratspräsidentschaft? Unter welchen Bedingungen werden die oben dargestellten Funktionen aktiviert und welches sind ihre konkreten Ausprägungen? Die EU, die Völker, Parlamente und Regierungen ihrer Staaten, ihre Organe und Institutionen sowie ihre internationalen Partner schauen mit besonderen Erwartungen nach Berlin. Deutschland ist ein großer Staat, der zumindest nominal die notwendigen materiellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellen kann, um die vielfältigen Management-, Leitungs-, Koordinierungs- und Repräsentationsaufgaben eines Vorsitzes im Ratssystem der EU zu erfüllen. Die innenpolitischen Voraussetzungen einer führenden Rolle sind günstiger als in

anderen großen EU-Staaten wie Frankreich oder Großbritannien, deren Handlungsspielräume durch Führungswechsel und innenpolitische Krisen eingeschränkt werden. Die Mitgliedstaaten erwarten daher von Deutschland, dass es bis zum Ende seiner Ratspräsidentschaft »belastbare Vorschläge« für die Gestaltung der verfahrenen Lissabon-Strategie, den weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag sowie mit den bekannten und voraussichtlichen Bewerbern um die Mitgliedschaft in der EU vorlegt.

Die Sichtbarkeit und die Aufgaben der Ratspräsidentschaft haben über die Jahrzehnte beständig zugenommen. Der Ratsvorsitz wird mit einer Fülle von Funktionen konfrontiert. Unterstützt vom Ratssekretariat muss Deutschland die Ratsgeschäfte auf allen Arbeitsebenen lenken und steuern. Die Regierung muss ministerielle und andere Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen während der sechsmonatigen Amtszeit planen, organisieren und leiten und die Union gegenüber Drittstaaten vertreten. Bewertet wird der Vorsitz in der Öffentlichkeit jedoch vor allem nach seiner Fähigkeit, der Agenda der EU neue Impulse zu geben und die Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zu steuern, zwischen ihnen zu vermitteln, um in so vielen Fällen wie möglich einen Konsens herbeizuführen.

Der Ratsvorsitz besitzt eine Fülle von Instrumenten, um Verhandlungsprozesse zu steuern und eine Reihe von Möglichkeiten, Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erlangen. Regierungen legen aus strategischen Gründen nur einen Teil ihrer Verhandlungsposition offen; erst bilaterale Gespräche mit den Regierungen geben dem Vorsitz einen Einblick in den meist weiteren Verhandlungsspielraum der Akteure. Auf dieser Grundlage kann der Vorsitz Kompromissvorschläge erarbeiten, Verhandlungspakete vorschlagen und gegebenenfalls Kooperationswillen durch die Verschränkung mehrerer Verhandlungsdossiers befördern. Zudem kann er den Verhandlungsprozess strategisch steuern mittels der Festlegung der Anzahl, der Häufigkeit, des Zeitpunkts, des Formats und der Agenda der Arbeitssitzungen und des Zeitpunkts der Abstimmungen. Präsidentschaften können einzelne Dossiers besonders fördern und andere schlicht ignorieren und in die nächste Präsidentschaft »schieben«.

Es ist somit nur natürlich, dass die Rolle des vermittelnden Vorsitzes mit der Rolle des nationalen Interessenvertreters und Impulsgebers in ein Spannungsverhältnis gerät. Eine kluge Präsidentschaft wird daher immer den Mittelweg zwischen engen nationalen Interessen und euro-

päischen Kompromissen suchen müssen. Je nach innenpolitischer Lage wird sie dabei über mehr oder weniger Handlungsspielraum verfügen. Für die Bundesregierung verkompliziert sich diese für alle EU-Staaten geltende Ausgangssituation in zweierlei Hinsicht. Erstens spiegelt sich die Ressortautonomie darin wider, dass einzelne Ministerien eigenständig Programmatiken entwickeln und diese frühzeitig, nicht immer widerspruchsfrei, gegenüber den Brüsseler Organen vertreten. Und zweitens gilt auch während des Vorsitzes, dass die deutschen Bundesländer eigene Vorstellungen über europapolitische Prioritäten entwickeln und diese vor allem in denjenigen Politikfeldern selbstbewusst nach außen tragen, in denen der Bund keine oder nur konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten geltend machen kann.

Von den europäischen Regierungen, dem Parlament und der Kommission werden Präsidenschaften letztendlich nach ihrer Organisationsfähigkeit sowie ihrem Vermittlungs- und Impulsgebertalent bewertet. Zu Hause müssen sie sich aber daran messen lassen, inwieweit sie die Chance des Vorsitzes genutzt haben, nationale Prioritäten durchzusetzen. Diese Erwartungen bringen die Bundesregierung in ein Dilemma. Fängt sie innerstaatliche Kompetenz- und Interessenkonflikte in »nationalen« Positionen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners ein und präsentiert diese als Vorsitz im größeren, europäischen Zusammenhang, dann sind die eigenen Festlegungen oftmals nur zum Preis der Infragestellung des schwierig ausgehandelten, nationalen Konsenses veränderbar. Zur Anpassung nationaler Prioritäten ist die Bundesregierung aber angesichts einer Gemengelage aus 26 anderen, mitgliedstaatlichen und verschiedenen institutionellen Positionen häufig gezwungen. Will sie beweglich und als Vorsitz anerkannt bleiben, muss sie also weitgehend auf »harte« Profile verzichten. Ein Ausweg aus diesem Dilemma ergibt sich letztlich nur durch neue Verhandlungsprozesse; die »Erfindung« der Konventsmethode während der letzten Präsidenschaft 1999 war hierfür ein Paradebeispiel. Deutschlands Vorsitzrolle unterscheidet sich von der anderer Staaten vor allem darin, dass es weniger um den Abschluss von Vorhaben als um die Verständigung auf belastbare Verhandlungskontexte und -korridore sowie komplexe, eher langfristige Prozesse zur Lösung von Konflikten geht.

Brücken bauen: der Weg zum Verfassungsvertrag

Die Funktion des »Wegbereiters« und »Erwartungsmanagers« wird in dem Konflikt um die Zukunft des Verfassungsvertrages besonders gefragt sein. Die deutsche Ratspräsidentschaft fällt in eine kritische Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Zum 50. Jahrestag der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kann eine erfolgreiche Bilanz gezogen werden; gleichwohl gilt es, den Herausforderungen der Globalisierung und des Wandels der geostrategischen Lage Europas Rechnung zu tragen. Sicher, die Europäische Gemeinschaft hat Krieg und Totalitarismus auf dem europäischen Kontinent überwunden, aber nachdem sie 50 Jahre lang als Motor und Garant für Frieden, Wohlstand und soziale Sicherheit fungierte, muss sie diese Funktion unter veränderten Rahmenbedingungen heute neu begründen. Gefordert ist eine nachvollziehbare, über die Grenzen der EU hinausstrahlende Strategie der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Integration und Kooperation, der Freizügigkeit und der Herstellung von innerer wie äußerer Sicherheit.

Die Vorbehalte gegen die europäische Integration haben im Laufe der letzten Jahre, seit den Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag, stark zugenommen. Diese Kritik und Skepsis gründet in den wahrgenommenen, angenommenen und effektiven Folgen der technologischen Revolution, der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs, sowie in der nicht weiter problematisierten Anti-Europa-Rhetorik der nationalen Eliten. Solange Regierungen und Parlamente nicht offen eingestehen, dass sie es selbst waren und sind, die durch die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes die Beschränkung ihrer eigenen Handlungsspielräume beschlossen haben, solange sie jede unliebsame Richtlinie der EU darstellen, als entschiede hier ein nicht kontrollierbarer und ungewollter, über sie gekommener Leviathan (ein »aéropage technocratique, apatriote et irresponsable«⁹), solange werden die Auswirkungen für das Projekt der EU, und zwar gleichermaßen für die Bürger, Staaten und Institutionen, negativ sein. Die EU braucht mehr Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, vor allem aber braucht sie mehr Aufrichtigkeit ihrer Akteure, wenn es darum geht, die Globalisierung zu erschließen und ihre Risiken glaubwürdig zu steuern.

9. Vgl. Extraits de la conférence de presse du Général de Gaulle, Palais de l'Élysée, Paris, le 9 septembre 1965; <http://www.ellopos.net/politics/degaulle65.htm>.

Die Präsidentschaft muss die Krise im Integrationsprozess als Auftrag und Ansporn begreifen, um das europäische Projekt nach innen und außen zu justieren. Handlungsleitender Grundsatz könnte dabei sein, dass die Europäer ihre Interessen in der Welt nur gemeinsam und unter Rückgriff auf gemeinsame Institutionen erfolgreich wahren können, die dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet sind und dementsprechend entscheiden sollen und dies auch können. Das Vertrauen der kritischen Eliten und Bürger in das europäische Projekt kann nur zurückgewonnen werden, wenn die europäischen Institutionen ihre Handlungsfähigkeit gegenüber den Herausforderungen einer heterogenen EU-Gesellschaft sowie der Globalisierung der Produktion von Waren, Dienstleistungen und Risiken unter Beweis stellen. Für die Präsidentschaft heißt dies nichts weniger, als die bewusste Betonung der Gesamtheit aller Instrumente, die auf Ebene der Mitgliedstaaten und der EU zur Verfügung stehen, um Integration und Kooperation in einer Phase der Verunsicherung voranzutreiben. Hierzu bedarf es einer aufrichtigen Verständigung über die Ziele und Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Grenzen der erweiterten Union. Um die Bürgerinnen und Bürger an der europäischen Politik und ihrer Fortentwicklung zu beteiligen, ist es notwendig, den Grundsatz der Subsidiarität zu beachten und nach dem Prinzip der Solidarität zu verfahren.

Den Rettungsversuch wagen

Ausgehend von diesen Grundüberlegungen sollte sich die deutsche Ratspräsidentschaft dafür einsetzen, dass das weitere Vorgehen im europäischen Verfassungsprozess festgelegt wird. Vor dem Hintergrund der intensivierten Debatte über die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) sollte die Zeit nicht länger damit vertan werden, dass ohne Verständigung auf den Prüfmaßstab und ohne Offenlegung der eigenen Ziele konzeptionslos über die Zukunft Europas diskutiert wird. Wenn es die deutsche EU-Ratspräsidentschaft als oberste Priorität ansieht, den VVE wieder auf den Weg der Ratifizierung zu bringen, könnte das 50jährige Jubiläum der EG Ende März 2007 zur Verabschiedung einer feierlichen Erklärung und »Globalisierungsstrategie« genutzt werden.

Als gemeinsame Nenner der Grundmotive der beiden Ablehnungen des VVE sind drei Faktoren zu benennen: die Sorge um die eigene Le-

bensperspektive (im Hinblick auf die soziale Sicherung und auf die gesellschaftliche – nationale – Identität), Befürchtungen im Kontext der Erweiterungen der EU und der Wunsch nach dem Erhalt der Autonomie des eigenen Staates als vermeintlich letzter Bastion gegen die Globalisierung, die durch die Liberalisierung des Binnenmarktes von der EU eher vorangetrieben als sozialverträglich und souveränitäts- bzw. »autonomieschonend« aufgefangen wird.

Folglich könnte den französischen und niederländischen Bedenken dadurch entgegengetreten werden, dass der Vertrag um Antworten auf diese Ängste ergänzt wird. Bereits in den Ausschussberatungen zum Duff/Voggenhuber-Bericht des Europäischen Parlaments vertraten die beiden sozialdemokratischen Europaabgeordneten Carlos Carnero González (Spanien) und Richard Corbett (Großbritannien) die Auffassung, dass man am derzeitigen Text des VVE wahrscheinlich nur festhalten könne, »wenn damit bedeutsame Maßnahmen verknüpft würden, [...] wozu höchstwahrscheinlich auch Erklärungen zur Auslegung des Verfassungsvertrags und möglicherweise Protokolle als Anhänge zu diesem Vertrag gehören«.¹⁰ Auch Bundeskanzlerin Merkel schlug anlässlich des Treffens des Europäischen Rates im Dezember 2005 vor, den Verfassungsvertrag mit einer Erklärung zur »sozialen Dimension Europas« zu retten.¹¹

Der deutsche Vorsitz könnte daher den Einstieg in eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Überprüfung des VVE mit dem Ziel vorschlagen, die sozial- und wirtschaftspolitische Dimension sowie die Werte, Ziele und identitätsstiftenden Merkmale der Europäischen Union stärker zu verdeutlichen. Am Ende einer derartigen Überprüfung stünde im Idealfall – in einem ersten Schritt – die Ausarbeitung einer Erklärung oder Charta über die soziale Dimension der EU, eventuell in Verbindung mit der Verabschiedung einer europäischen Globalisierungsstrategie, die die sozialen und wirtschaftlichen Grundstandards der EU in außenpolitisch wirksamen Richtlinien für die Beziehungen der EU zu Drittstaaten konkretisiert.

10. Änderungsantrag Nr. 177 von Carlos Carnero González und Richard Corbett zum Duff/Voggenhuber-Bericht 2005/2146(INI) hinsichtlich Ziffer 21a, Dok-Nr. PE 364.885V01-00 56/69 AM\586904DE.doc.

11. »Merkel will mit Sozial-Erklärung EU-Verfassung retten«, in: *Handelsblatt*, 18.12.2005; »Text der EU-Verfassung soll unverändert gelten«, in: *Berliner Morgenpost*, 20.12.2005; »Merkel schlägt ein Sozialkapitel vor«, in: *Der Standard*, 20.12.2005.

Das niederländische »Nee« zum VVE war vor allem Ausdruck der Befürchtungen vor dem Verlust der nationalen Identität und vor europäischer »Gleichmacherei«. Ähnlich gelagerte Ängste dürften auch die Voten in Tschechien, Polen, Großbritannien und Irland beeinflussen. Mit einer Erklärung zur sozialen Dimension allein wäre dieser Staatengruppe nicht geholfen. Aber analog zum Vorgehen im Bereich der Sozialpolitik könnten sich Europas Bürger und ihre Repräsentanten auf die Suche nach den konkreten Elementen der gegenwärtig in Artikel 6 EU-Vertrag genannten, aber nicht weiter ausgeführten »nationalen Identitäten« und »Autonomieansprüche« machen und diese – in einem zweiten Schritt der VVE-Ergänzung – politisch proklamieren.

Artikel I-5 VVE stellt einen ersten Anhaltspunkt für diese Debatte dar. Danach achtet aber nur die EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten deren »Gleichheit [...] vor der Verfassung sowie die nationale Identität [...], die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. [...]«. Im Rahmen einer Ergänzung und Verdeutlichung dieser Vertragselemente sollte vermieden werden, die nationalen Identitätselemente allein als besitzstandswahrende »Grenzen« der staatlichen EU-Integrationspolitik und Integrationsbereitschaft gegenüber der EU zu definieren. Denn eine derartige »introvertierte« Interpretation des Artikels I-5 VVE würde nur die Lagerbildung »Nationalstaaten gegen EU« fördern. Im schlimmsten Fall käme es zu einem Rückbau der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit. Der Konflikt um die faktische Infragestellung der europäischen Wettbewerbsregeln durch Energiekonzerne und Regierungen in Spanien und Frankreich hat gezeigt, wie stark derartige, protektionistische Tendenzen bereits sind. Wichtig wäre daher, die nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten als konstitutive Elemente des EU-Projekts zu identifizieren, ohne sie in Opposition zur Integration zu setzen. Ziel wäre es, diese Werte zu »extrovertieren« und die EU als zivile »Schutzmacht« dieser Werte und Ansprüche im globalen Wettbewerb zu definieren. So gerichtet, könnte die Betonung der nationalen Identität dynamisierend im Binnenverhältnis der EU, schützend in deren Außenverhältnis und damit identitätsstiftend für die Bürger Europas wirken. Denn letztlich könnte hierüber nachvollziehbar gemacht werden, was unter dem Motto der »Einheit in der Vielfalt« verstanden werden kann: gegenseitiges Verständnis für nationale Befindlichkeiten, die sich ihrerseits vor den grund- und bürgerrechtlichen Normen der EU zu behaupten haben.

Eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg dieses Vorhabens ist jedoch, dass die Bundesregierung zusammen mit anderen Staaten, die den vVE bereits ratifiziert haben, auf die Regierungen Frankreichs und der Niederlande einwirkt, um einen neuerlichen Ratifikationszug zu wagen. In Frankreich ist dieses Verfahren eine verfassungsmäßige Pflicht. Das Ergebnis des Referendums kann nicht durch einen gegenläufigen Parlamentsakt ausgehebelt werden, es sei denn, dass sich ein erneut zur Abstimmung gestellter Text qualitativ vom vVE unterscheidet. Dagegen könnte sich das niederländische Parlament dafür entscheiden, den vVE unter veränderten Bedingungen – vor dem Hintergrund des konsultativen Referendums, der laufenden Europadebatte und der mit dem hier skizzierten vVE-Zusatz dokumentierten Lernbereitschaft der Staats- und Regierungschefs – zu ratifizieren. Davor müssten allerdings hohe Hürden überwunden werden, denn wichtige Akteure der Niederlande haben den Verfassungsvertrag bereits im Januar 2006 für tot erklärt und sich gegen »schnelle Lösungen« oder »ein Rosinenpicken« zur Rettung des Projekts verwahrt.¹² Es stünde daher »nicht zur Debatte, dass dieser Vertrag erneut zur Ratifizierung vorgelegt wird.«¹³ Die niederländische Regierung werde »den Europäischen Verfassungsvertrag kein zweites Mal der Bevölkerung oder dem Parlament zur Abstimmung vorlegen. Auch dann nicht, wenn der Text leicht geändert würde.«¹⁴ Ob dieses Nein auch noch für die neue niederländische Regierung gilt, ist allerdings offen.

Die Substanz des Verfassungsvertrages retten

Mit den Niederlanden und Frankreich, die derzeit von einer erneuten Ratifizierung absehen, sollten also offen die Chancen einer Rettung des vVE diskutiert werden. Zwar werden sich die Akteure Frankreichs bis zu den Wahlen im späten Frühjahr 2007 nicht auf verbindliche Aussagen festlegen lassen. Dennoch sollte versucht werden, bei ihnen eine vorsichtigeren, für andere als die öffentlich markierten Ergebnisse offene Grundhaltung in der Frage des vVE zu wecken – und insbesondere darauf hinzuwirken, dass sich in beiden Ländern die kritische Selbstrefle-

12. Vgl. »EU-Verfassung ist für uns tot«, in: *Kurier*, 12.1.2006.

13. Vgl. »EU-Verfassung für Außenminister Bot tot«, *Austria Presse Agentur*, Meldung vom 12.1.2006.

14. Vgl. Atzo Nicolai: »Auf dem Prüfstand der Wirklichkeit: Wie Hollands Regierung die Zukunft der EU sieht«, Interview, in: *Der Tagesspiegel*, 16.1.2006.

xion sowohl über die eigene Rolle in der EU wie auch über die Kosten der Schwächung der EU durch das eigene Verhalten intensiviert.

Der französische Innenminister, Vorsitzende der Regierungspartei UMP, Nicolas Sarkozy, forderte zunächst im Januar 2006, und dann bei einem Auftritt in Brüssel im September¹⁵, auf Grundlage des ersten Teils des VVE einen kürzeren Vertragstext auszuhandeln, der ausschließlich die institutionelle und verfahrensrechtliche Organisation der EU-27 regeln sollte. Regelungsmaterie dieses gestutzten VVE wären die Gestaltung des Vorsitzes im Ministerrat und Europäischen Rat, die Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und für das Mitentscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament, die Einführung des Subsidiaritätskontrollverfahrens durch die nationalen Parlamente, die Vereinfachung der Verfahren für die verstärkte Zusammenarbeit sowie die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers. Einen solchen »Minivertrag« würde Sarkozy lediglich vom Parlament ratifizieren lassen. Offen ließ er, wie die – im zweiten Teil des VVE übernommene – Grundrechtecharta, die Rechtspersönlichkeit der EU, die Schaffung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Grundüberholung des europäischen Eigenmittelsystems und der Haushaltsordnung sowie die Reformen des dritten und vierten Teils des Vertrags in Kraft gesetzt werden sollten. Sarkozys Vorschlag böte nur dann einen Ausweg, wenn er sich als Sieger der Wahlen im Mai 2007 auf das Mandat der Wähler berufen könnte, um einen reduzierten Reformvertrag im Parlament durchzusetzen. Unter den Staats- und Regierungschefs der EU hat bislang nur Italiens Ministerpräsident Prodi den Vorstoß unterstützt. Ob auch die Bundesregierung für diese Option plädiert, wenn sie wie in den letzten Monaten davon spricht, die »politische Substanz des Verfassungsvertrages« retten zu wollen, ist unklar, deutet aber den Versuch Berlins an, den Vorschlag Sarkozys dann aufzugreifen, wenn eine ausreichend große Zahl von Staaten bereit ist, den Verfassungsvertrag aufzuschnüren und sich neben der neuen französischen Führung ebenfalls kompromissbereit zu zeigen, wenn es darum geht, die »Substanz« des VVE zu definieren.¹⁶

15. Vgl. »Intervention de Nicolas Sarkozy devant Friends of Europe et la Fondation Robert Schuman«, 8 Septembre 2006, Bruxelles.

16. Vgl. »Europa hat noch keine gemeinsame Stimme. Pöttering fordert gemeinsame Energiepolitik in der EU«, *Deutschlandfunk*, 23. März 2006, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/482488/. »Neuer Schub für die EU-Verfassung. Staatsminister Gloser: Text bleibt in der Substanz erhalten«, *Deutschlandfunk*,

Vorschläge dieser Art orientieren sich zwar am Text des Verfassungsvertrags, nehmen ihm aber seinen Paketcharakter und stellen damit das in Konvent und Regierungskonferenz erzielte Ergebnis in Frage. Wahrscheinlich würden in der Folge nicht nur jene Punkte neu diskutiert, die die vVE-Gegner in Frankreich und den Niederlanden bemängelt haben, sondern es müssten auch andere Themen neu verhandelt werden. Manche Akteure könnten die Verhandlungen zum Anlass nehmen, unliebsame Elemente des Vertrags erneut auf die Tagesordnung zu setzen.

Sollte der Verfassungskompromiss im Zuge des Kürzungsversuchs zerpflückt werden, birgt dies eine deutlich über 2009 hinausreichende Verzögerungsgefahr in sich; informell sprechen Vertreter des französischen Außenministeriums von 2014 als möglichem Zieldatum. Sarkozys Vorschlag geht im Übrigen nicht in nennenswertem Maße auf die Ablehnungsgründe in den französischen und niederländischen Referenden ein. Zwar mag die Länge und Struktur des Vertrags in Frankreich für Unverständnis und dadurch Ablehnung gesorgt haben. Dieser Aspekt ist allen Analysen zufolge jedoch nur ein Ablehnungsgrund unter vielen anderen, die bei der Verkürzung übergangen werden.

Geht auch 2007 das diskursive Rosinenpicken am vVE weiter und sollen einzelne dort enthaltene Reformelemente auf der Grundlage der bestehenden Verträge vorangetrieben werden, müsste deren Umsetzung von einem Vorstoß der »Freunde des vVE« zur Wiederbelebung des Ratifikationsprozesses begleitet werden. Allerdings gilt es dabei, die wahrscheinlichen Szenarien pragmatisch zu bewerten: Eine Strategie der Konfrontation mit den »Nein«-Ländern oder Noch-Nicht-Ratifizierern kann dazu führen, dass die »Freunde des vVE« nach einem erneuten Vorstoß in eine Situation geraten, in der im besten Fall zwanzig Länder zugestimmt haben, zwei nach wie vor ablehnen und drei Länder abwarten. Der politische Handlungsspielraum der Freunde wäre in dieser Konstellation gering: Weder ist es im deutschen Interesse, Frankreich zu einem

16. Juni 2006, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/510889/. *Prioritäre Anliegen der Länder im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Anlage zum Umlaufbeschluss der Europaministerkonferenz der Länder, 7. Juni 2006. »Steinmeier will ›politische Substanz‹ der EU-Verfassung«, *Münchener Merkur*, 23. Juli 2006, http://www.merkur-online.de/nachrichten/politik/aktuell/art297_670592.html?fcms=a5eb991e047eba2fd0bb2eda4ba7f9c9. Rede von Bundesaußenminister Steinmeier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestags, 6. September 2006, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060906-Bundestag.navCtx=21928.html>.

Austritt aus der EU und der Währungsunion zu drängen, um mit dem geschrumpften Kern der Freunde den VVE umzusetzen, noch dürfte zu erwarten sein, dass sich die mutmaßlichen fünf Nicht-Ratifizierer politisch dazu drängen lassen, ihre Position zu ändern. Ein derartiger Vorstoß hätte also nur Sinn, wenn sich die Lage der Nicht-Ratifizierer in einer Weise ändert, dass sie ihr Eigeninteresse am VVE neu entdecken, oder wenn die Freunde zu der Überzeugung gelangen, dass im Ernstfall ein Vorgehen mit einer reduzierten Mitgliederzahl eher wünschenswert ist als der Verzicht auf den Verfassungsvertrag.

Diese Optionen müssen auf der Grundlage des im Vertrag von Nizza formulierten Mandats zur Reform der EU-Verträge bewertet werden, um daraus Handlungsstrategien abzuleiten. Geschieht dies nicht, verhindert die Fixierung auf den Verfassungsvertrag, dass Alternativen entwickelt und geprüft werden. Lässt man die Umsetzung des unveränderten Verfassungsvertrags als einzige annehmbare Handlungsoption zu, mag man damit zwar das Filetieren für einige Zeit aufhalten. Scheitert diese Strategie aber – angesichts der gegenwärtigen Konstellation der Haltungen zum VVE ist dies wahrscheinlich –, wird sich die dann notwendig werdende Diskussion über Alternativen jahrelang ausdehnen. Die EU bliebe in ihrer Stagnation gefangen und würde wertvolle Jahre verlieren.

An diesem Dilemma wird deutlich, wie dringend notwendig es ist, zwischen den Regierungen eine Klärung der jeweils eigenen und gemeinsamen Motivlagen herbeizuführen. Ohne eine solche Selbstverständigung droht für das dritte Jahr im Post-Nein-Zeitalter eine ähnlich zerfaserte und wenig explizite Diskussion wie im ersten Jahr der Denkpause. Die Aufgabe der Präsidentschaft besteht somit vor allem darin, die Bewertungsmaßstäbe deutlich zu machen, die den jeweiligen Entwicklungsoptionen der Verhandlungspartner zugrunde liegen. Erst auf der Basis einer solchen Klärung wird es möglich sein, einen für alle Beteiligten annehmbaren zeitlichen Ablauf, aber auch einen thematischen Rahmen für das weitere Verfahren vorzuschlagen.