

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Daniela Kietz / Volker Perthes (Hg.)

Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsident- schaft

Eine Funktionsanalyse des deutschen
Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007

S 24
September 2007
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

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

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2007

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrats**
Daniela Kietz
- 20 **Die Berliner Erklärung – Testlauf für die Verhandlungen zum Verfassungsvertrag**
Daniela Schwarzer
- 27 **Rückbau, Raubbau, Wiederaufbau. Die Arbeiten zum Verfassungsvertrag**
Andreas Maurer
- 34 **Lissabon in Berlin und Brüssel – Die Lissabon-Strategie unter deutschem Vorsitz**
Peter Becker
- 41 **Zwischen transatlantischem Wirtschaftsraum und Welthandelsrunde. Vermittlung und Impulsgebung**
Stormy-Annika Mildner
- 48 **Weitreichende Grundsatzentscheidungen für eine integrierte Energie- und Klimapolitik**
Susanne Dröge / Oliver Geden
- 53 **Asyl- und Zuwanderungspolitik: Die effiziente Realisierung eines bescheidenen Vorhabens**
Roderick Parkes
- 60 **Heimspiel in der Polizeikooperation. Spannungen zwischen Impulsgebung und Vermittlung**
Daniela Kietz
- 68 **Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern**
Kai-Olaf Lang
- 75 **Effizienz als Leitmotiv: Die »Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien«**
Andrea Schmitz
- 80 **Das Russland-Dossier der deutschen EU-Präsidentschaft: Zwischen Realinteressen und Nachbarschaftskonflikten**
Rainer Lindner
- 87 **Die Ratspräsidentschaft und der Nahostfriedensprozess: Begrenzter Handlungsspielraum, Vorrang der Diplomatie**
Muriel Asseburg
- 93 **Die Ratspräsidentschaft und die EU-Beziehungen zu Lateinamerika: Routinierte Verwaltung, wenig Gestaltung**
Jörg Husar / Günther Maihold
- 101 **Handlungsanreize und Handlungsbeschränkungen der EU-Ratspräsidentschaft. Eine Bilanz des deutschen Vorsitzes im Lichte des Reformvertrags**
Daniela Kietz / Andreas Maurer
- 118 **Abkürzungen**
- 119 **Die Autoren und Herausgeber**

**Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft.
Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes
im ersten Halbjahr 2007**

Deutschland übernahm den EU-Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007 in einer schwierigen Phase der Integrationsgeschichte. Der europäische Verfassungsvertrag war in zwei Referenden gescheitert, neun Mitgliedstaaten weigerten sich, den bereits unterzeichneten Vertrag zu ratifizieren. In dieser Situation musste der deutsche Vorsitz davon ausgehen, dass die Vorbehalte gegen die mit dem Verfassungsvertrag geplanten Integrationschritte, gegen die europäischen Organe und gegen ihre Politiken erheblich zugenommen hatten. Die Bundesregierung begriff diese Krise als Auftrag, das europäische Projekt an den Herausforderungen der Zeit neu auszurichten.

Die Autoren dieser Studie versuchen mehr zu bieten als die üblichen Ziel-Ertrags-Auswertungen von EU-Ratspräsidentschaften. Die einzelnen Beiträge konzentrieren sich auf die Frage, welche Anforderungen verschiedene Verhandlungssituationen an den Ratsvorsitz stellten und ob dessen unterschiedliche Funktionen – Leitung der Ratsgeschäfte, Vermittlung von Kompromissen auf allen Verhandlungsebenen etc. – im EU-Politikprozess effizient und effektiv erfüllt wurden.

Im Vordergrund der Untersuchung stehen die Prozesse und Strategien, mit denen der Vorsitz seine Funktionen zu erfüllen versuchte. Die einzelnen Beiträge analysieren systematisch, welche spezifischen Ressourcen dem Vorsitz zur Verfügung standen und wie er sie nutzte, für welche Vorgehensweisen er sich entschied, welche nationalen Kontextvariablen seine Handlungsfähigkeit bestimmten und welche externen Faktoren die Aufgabenerfüllung erleichterten bzw. erschwerten. Die Aufgabenwahrnehmung der Ratspräsidentschaft wird auf diese Weise vor einem nuancierten Hintergrund divergierender Verhandlungssituationen mit ihren jeweiligen Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen bewertet.

Die Bilanz des deutschen Vorsitzes fällt insgesamt, wie auch in anderen Bewertungen, tendenziell positiv aus. Fast alle Beiträge dieser Studie bescheinigen ihm eine solide Managementleistung, die den Weg für zahlreiche Vermittlungserfolge ebnete. Entgegen den Erwartungen vieler Beobachter erwies sich der deutsche Vorsitz als entschlossener, geschickter und

weitgehend neutraler Makler teils schwieriger Kompromisse. Der Rückgriff auf die Expertise aller Fachressorts der Bundesregierung und der Landesregierungen, effizientes Management und klare Prioritätensetzung, eine Vielzahl ressourcenaufwändiger bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden sowie das entschiedene persönliche Engagement der Bundeskanzlerin wie auch des Außenministers waren die Erfolgsvariablen in den hochsensiblen Dossiers.

In seiner Funktion als Impulsgeber lancierte der Vorsitz eine auffällig große Zahl neuer Projekte, etwa die Überführung von Teilen des Prümmer Vertrages in den EU-Rechtsrahmen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung betreffen. Eher gemischt ist die Bilanz bei der langfristigen strategischen Steuerung konfliktbelasteter Verhandlungsgegenstände. Hier wurde unter anderem bemängelt, dass nationale Interessen den deutschen Vorsitz bei der effizienten Wahrnehmung seiner Steuerungsfunktion behinderten, etwa in der Migrationspolitik.

Die Funktionsanalyse führt zu der weiterreichenden Frage, ob das deutsche, von kurzfristigen Erfolgen gekrönte, auf umfangreiche politische und personelle Ressourcen gestützte Vorgehen als tragfähiges Modell für künftige Präsidenschaften dienen kann. Insbesondere im Bereich der GASP und der polizeilichen und strafjustitiellen Zusammenarbeit wurde deutlich, dass angesichts von 27 Mitgliedstaaten die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat an seine Grenzen gestoßen ist: Deutschland gelang es nur durch eine Vielzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden sowie über eine sehr straffe und zielgerichtete Organisation der Arbeit auf der politischen Ebene des Rates und in den Arbeitsgruppen einen gemeinsamen Konsens herbeizuführen. Kleinere und mittelgroße EU-Staaten, die keine vergleichbaren Ressourcen aufbieten können, dürften Schwierigkeiten haben, eine ähnlich breite Palette von Dossiers ebenso energisch zu bearbeiten. Dies verweist auf die Grenzen des für den Ratsvorsitz geltenden Rotationsystems bei gegebenen Entscheidungsregeln.

Dieselben Vorbehalte gelten für das organisations- und vermittlungsintensive Vorgehen des Ratsvorsitzes in den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und den Verfassungsvertrag – zwei Themen, die der deutschen Ratspräsidentschaft durchaus exzeptionelle Aufgaben stellten. Die Analyse beider Fälle wirft die Frage auf, ob diskretionäre Verhandlungen auf der Grundlage gezielt herbeigeführter Asymmetrien

im Informationsfluss zur Regel werden können und sollten. Die vom deutschen Vorsitz geübte Praxis war effektiv: Dank seiner hohen Vertraulichkeit hat das Verfahren sich als geeignet erwiesen, in einer politisch hochsensiblen Situation einen Konsens zwischen den 27 mitgliedstaatlichen Regierungen zu vermitteln. Gleichzeitig bedeutete dieser Erfolg aber auch eine Absage an das ursprünglich vereinbarte Ziel, Grundfragen der Integration nicht länger hinter verschlossenen Türen in kleinem Kreis zu beraten. Im Falle der Berliner Erklärung und des Verfassungsvertrags versuchte die deutsche Ratspräsidentschaft nicht in erster Linie, einen in die Gesellschaften hineinreichenden Konsens zu erzeugen; Priorität hatte die Kompromissfindung zwischen den demokratisch legitimierten Regierungen. Ein Risiko liegt auf der Hand: Bei erneuten Referenden über den Reformvertrag könnte sich die Bevölkerung eines oder mehrerer Länder mit Hilfe eines Vetos der Umsetzung dieses Vertragswerks in den Weg stellen. Auch unabhängig davon, ob Referenden den Integrationsprozess neuerlich zu stoppen drohen, bleibt die Herausforderung bestehen, einen neuen europapolitischen Konsens zwischen den Regierungen und ihren Wählern zu schaffen.

Die Studie schließt mit einem Blick auf die im neuen Reformvertrag konzipierten Reformen des Ratssystems, mit denen die Rahmenbedingungen für die Arbeit aller Ratspräsidentschaften ab 2009 geändert werden. Insbesondere die Einführung eines für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates und die Stärkung des Rates innerhalb des EU-Institutionensystems lässt nach der Stimmigkeit des künftigen institutionellen Designs fragen. Kann vom neuen Präsidenten eine ähnliche Impulsgeberkraft ausgehen wie heute von den Staats- und Regierungschefs in ihrer Funktion als Ratspräsident oder Ratspräsidentin? Man denke etwa an das strategische Agieren der Ratspräsidentin und des Kanzleramtes in der Klimapolitik oder bei der transatlantischen Wirtschaftszusammenarbeit, wobei jeweils vielfältige nationale Ressourcen aufgeboten wurden. Die derzeitige herausgehobene Rolle der Regierungschefs als EU-Ratspräsidenten, die in dem voraussichtlich ab 2009 geltenden System nicht kompensiert wird, macht es wahrscheinlich, dass sich zwischen den nunmehr auch während ihrer eigenen Präsidentschaft zu ›normalen‹ Mitgliedern des Europäischen Rates degradierten Regierungschefs und dem neuen Präsidenten gewisse Antagonismen entwickeln.

Funktionen, Handlungsbedingungen und Stellschrauben der Präsidentschaft im System des EU-Ministerrats

Daniela Kietz

Die Untersuchung und Evaluierung der Arbeit von Ratspräsidentschaften kann durch die Identifizierung von Erfolgsfaktoren und »bewährten Praktiken« dazu dienen, die Funktionsweise des Ratssystems der EU insgesamt zu verbessern. Voraussetzung dafür ist eine konzeptionelle Durchdringung und ein empirisch gesättigtes Verständnis der Funktionen und Aufgaben von Präsidentschaften.

Leser, die primär an den Einzelergebnissen und der Gesamtbilanz unserer Funktionsanalyse interessiert sind, mögen dieses Kapitel überfliegen. Es erläutert den Analyserahmen, der den folgenden Beiträgen zugrunde liegt, und ist besonders für den methodologisch interessierten Nutzer von Wert. Da unsere Studie aber auch ein Beitrag zu jener Disziplin ist, die die von anderen bei der Untersuchung früherer Präsidentschaften benutzten Methoden weiterentwickelt und damit Analysen künftiger Ratspräsidentschaften möglicherweise Anregungen gibt, wollen wir unsere Arbeitsgrundlagen hier transparent machen.¹

Eine Ratspräsidentschaft ist nach unserer Auffassung dann erfolgreich, wenn es ihr gelingt, die Interessen nationaler, supranationaler und anderer an der Gestaltung des EU-Systems beteiligter Akteure so miteinander in Einklang zu bringen, dass substantielle Fortschritte bei der Umsetzung der europäischen Politikagenda erreicht und auch eigene Akzente gesetzt werden. Im Kern unserer Studie geht es also darum, die Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ihrer Realisierung gegenüberzustellen und das Ergebnis unter Berücksichtigung der nationalen und europäischen Handlungsrestriktionen und -möglichkeiten, die EU-Ratspräsidentschaften konditionieren, zu erklären und zu bewerten.

1. Probleme bei der Analyse und Bewertung der Arbeit von EU-Ratspräsidentschaften

Auch wenn Ratspräsidentschaften² zu den zentralen Akteuren im politischen Entscheidungsprozess der EU gehören, unterliegen sie einer Reihe von *strukturellen, materiellen und prozeduralen Beschränkungen*, die in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden.

- ▶ Erstens ist die Ratspräsidentschaft zur Umsetzung der laufenden politischen Agenda der EU verpflichtet. Die in diversen Arbeits- und Rechtsetzungsprogrammen der EU-Organe festgeschriebenen Vorgaben schränken ihren Freiraum, eigene Akzente zu setzen, beträchtlich ein. Oft nehmen auch nicht vorhersehbare externe Ereignisse (Konflikte, Kriege, terroristische 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 gefördert haben.
- ▶ Drittens sind Ratspräsidentschaften nur ein Akteur unter vielen im europäischen Agendasetzungs- und Gesetzgebungsprozess, neben der Kommission, dem Europäischen Parlament (EP) und anderen nationalen Delegationen im Rat, die gegebenenfalls »vitale« Interessen in den einzelnen Dossiers geltend machen. Eine Ratspräsidentschaft besitzt nur bedingt – in der Geschäftsordnung des Rates der EU

¹ Für eine ausführlichere Herleitung und einen Literaturüberblick siehe Daniela Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Diskussionspapier der FG 1, 5/2007).

² Siehe 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>.

normierte – Instrumente zur Strukturierung des politischen Prozesses.

In diesen Handlungsbeschränkungen einer Ratsvorsitzes liegt das Kernproblem bei der Bewertung seiner Arbeit: Welche Erfolge und Misserfolge lassen sich wirklich der Präsidentschaft zuschreiben? Ergebnisse, die als Errungenschaften oder Fehlschläge eines EU-Vorsitzes gefeiert bzw. kritisiert werden, können vielerlei Ursachen haben: 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 jenseits der Reichweite der Präsidentschaft dazu führen, dass etwa Verhandlungen scheitern oder zu einem guten Ende kommen. Im ersten Fall geht es also um binneninduzierte Variablen (z.B. die organisatorischen und diplomatischen Fähigkeiten der Präsidentschaft), im zweiten Fall um außeninduzierte Variablen (z.B. Vorarbeiten der letzten Präsidentschaft, Abschluss der Dossiers im EP, auf die EU einwirkende Verhandlungen zwischen »mächtigen« Drittstaaten usw.).

Ein eindimensionaler Abgleich von Programmen und deren Umsetzung oder das bloße Aufzählen von Projekten, die unter einer Ratspräsidentschaft vollendet wurden, 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 gefasst wurden, greifen zu kurz. Denn angesichts von 27 Mitgliedstaaten, einer Vielzahl von Entscheidungsträgern und der Kompetenzen des Europäischen Parlaments hat der Ratsvorsitz nur begrenzt Einfluss auf die Substanz der unter seiner Regie erzielten Ergebnisse.

2. Untersuchungsrahmen und Analyseraster – ein situativer Ansatz

Für die Beiträge dieser Studie haben wir ein von Adrian Schout und Sophie Vanhoonacker³ vorgestelltes Analyseraster weiterentwickelt und versucht, die

³ 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.

eingangs genannten Probleme bei der Untersuchung der Arbeit von Ratspräsidentschaften zu überwinden.⁴

Ausgehend von einem situativen Ansatz nehmen wir an, dass variierende Umfeldbedingungen von Verhandlungen unterschiedliche Anforderungen an den Ratsvorsitz in seinen diversen Funktionen stellen. Werden die Anforderungen effizient erfüllt, wirkt sich dies positiv auf die Chancen für einen Verhandlungskompromiss aus. Beispielsweise erfordern manche Situationen eine starke, aber neutrale Vermittlerrolle des Vorsitzes, während er in anderen eher dafür zu sorgen hat, aktuelle politische Debatten in einen Zusammenhang mit den längerfristigen, übergeordneten europäischen Zielsetzungen zu stellen, um die Verhandlungen so aus den Auseinandersetzungen um kurzfristige nationale Interessen herauszusteuern. Dabei wird die Handlungsfähigkeit des Vorsitzes durch eine Reihe innenpolitischer Situationsvariablen (etwa durch die Existenz eines starken Eigeninteresses oder inter-ministerieller Differenzen) und Ressourcen beeinflusst. Der Spielraum, der ihm zur Erfüllung seiner Funktionen zur Verfügung steht, ist zudem durch eine Reihe externer Kontextvariablen beschränkt, solcher Variablen also, die nicht seiner direkten Einflussphäre unterliegen. Effizient handelnde Präsidentschaften nehmen diejenigen Aufgaben wahr, die die gegebene Verhandlungssituation für ein erfolgreiches Abschließen oder Voranbringen der Dossiers von ihnen fordert.

Die zentrale Frage unserer Untersuchung lautet damit: *Inwieweit gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft, ihre Funktion(en) durch Wahrnehmung derjenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihr die gegebene Verhandlungssituation für ein erfolgreiches Steuern, Abschließen, Voranbringen oder Initiieren der Dossiers abforderte?*

Die Beiträge dieser Studie stützen sich auf die Prämisse empirisch nachweisbarer Präsidentschaftsfunktionen: Als Vorsitzendem des Rates obliegt es der Präsidentschaft, den Politikprozess auf europäischer Ebene zu organisieren, als Vermittler auf allen Verhandlungsebenen zu agieren und kurzfristige Interessengegensätze in eine Langzeitperspektive europäischer Ziele einzuordnen, um so die Mitgliedstaaten zu größerer Kompromissbereitschaft anzuhalten. Darüber hinaus vertritt sie die Union nach außen und

⁴ Siehe zur Abgrenzung dieses konzeptuellen Rahmens gegenüber der Arbeit von Schout und Vanhoonacker ausführlich Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften* [wie Fn. 1].

nach innen und fungiert als Anlaufstelle für die EU-Institutionen beim Rat (siehe Abschnitt 3).

Die Autoren dieser Studie gehen bei ihrer Untersuchung von *klaren Anforderungen* an das Handeln der Ratspräsidentschaft aus. Diese Anforderungen werden anhand einer Reihe von *Situationsvariablen* und dazugehörigen Hypothesen bestimmt. Im Hinblick auf diese präsidentschaftsexternen Variablen werden zum Beispiel folgende Fragen gestellt: Wie sind die Verhandlungsumstände, wie umstritten ist der Verhandlungsgegenstand, sind Fristen zu beachten? Welche Funktionen muss der Ratsvorsitz unter diesen Bedingungen erfüllen? (Siehe Abschnitt 4.) Diese Anforderungen bilden die Grundlage für die Leistungsbewertung des Vorsitzes.

Außerdem wird der *nationale politische Kontext* in die Betrachtung einbezogen: Welche innenpolitischen Umstände begünstigen oder behindern den Vorsitz bei der Wahrnehmung seiner Funktionen. Hier geht es also um die präsidentschaftsinternen Variablen, zum Beispiel um Differenzen zwischen verschiedenen Ministerien oder innerhalb einer Regierungskoalition (siehe Abschnitt 5). In diesem Zusammenhang ist auch zu untersuchen, auf welche nationalen *Ressourcen* der Ratsvorsitz zur Erfüllung der an ihn gestellten Anforderungen zurückgreifen kann (siehe Abschnitt 6). Diese Frage richtet sich zum einen auf die allgemeinen Ressourcen wie das administrative Leistungsvermögen und eventuelle besondere Ressourcen wie bilaterale Beziehungen zu bestimmten Drittstaaten; darüber hinaus können aber auch spezifische Ressourcen wie eine langjährige Vorreiterrolle in einem bestimmten Politikfeld eine wichtige Rolle spielen.

Externe Kontextvariablen, die nur bedingt im Einflussbereich des Vorsitzes liegen, jedoch (mit)verantwortlich für den Erfolg oder das Scheitern der Präsidentschaft sind, werden in diesem Analyseraster nicht systematisch erfasst. Diese äußert vielfältigen, den Handlungsspielraum des Vorsitzes begünstigenden oder beschränkenden Variablen werden aber induktiv in den Einzelbeiträgen ermittelt. Sie reichen von Verzögerungen bei der Vorlage von Vorschlägen für Rechtsakte durch die Kommission über externe Krisen bis zu negativen Spill-over-Effekten zwischen »Nachbardossiers«, die in einem sachlichen Zusammenhang zueinander stehen oder aber seitens der beteiligten Akteure miteinander in Verbindung gebracht werden, um »Koppelgeschäfte« (*package deals*) in den Verhandlungen abschließen zu können.

Unsere Analyse unterscheidet sich damit in mehrfacher Hinsicht von anderen Untersuchungen der

deutschen Ratspräsidentschaft.⁵ Die Beiträge dieser Studie beschränken sich nicht auf eine Ziel-Ertragsanalyse oder eine rein inhaltlich-normative Bewertung der Politikergebnisse. Sie konzentrieren sich auf der Basis eines einheitlichen Untersuchungsrahmens auf die Frage, welche Anforderungen die sehr unterschiedlichen Verhandlungssituationen an den Ratsvorsitz in seinen verschiedenen Funktionen stellten und ob der deutsche Vorsitz diese Funktionen im EU-Politikprozess zielführend erfüllt hat.

Im Vordergrund der Untersuchung stehen die *Prozesse und Strategien*, mit denen der Vorsitz seine Funktionen zu erfüllen versuchte. Die einzelnen Beiträge analysieren systematisch, welche spezifischen Ressourcen dem Vorsitz zur Verfügung standen und wie er sie nutzte, für welche Vorgehensweisen er sich entschied, welche nationalen Kontextvariablen seine Handlungsfähigkeit bestimmten und welche externen Faktoren die Aufgabenerfüllung erleichterten bzw. erschwerten. Diese methodische Erweiterung erlaubt es, die Leistung der Ratspräsidentschaft vor dem Hintergrund der Verhandlungssituation sowie der Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen nuancierter zu bewerten.

2.1 Quellenlage und Vorgehensweise

Die Autoren dieser Studie verfolgen die Politikentwicklung in dem von ihnen untersuchten Bereich bereits über Jahre hinweg. Die Hintergrundinformationen zur Arbeit der Ratspräsidentschaft wurden aus verschiedenen Quellen gewonnen: aus offiziellen Dokumenten der EU-Institutionen und des deutschen Vorsitzes, aus nicht-öffentlichen Hintergrund-, Planungs- und Strategiepapieren der seit Mitte 2005 an den Vorbereitungen und der Durchführung der Präsidentschaft beteiligten Akteure sowie aus einer Reihe von halbstrukturierten Interviews mit zentralen Akteuren in den EU-Institutionen, in den ständigen Vertretungen und den Berliner Ministerien. Dennoch ist die Anwendung dieses Analyserasters unter Umständen nicht völlig frei von Subjektivität. Zwar gibt es eine Reihe von Bewertungskriterien, an denen eine »gute« Erfüllung von Vorsitzfunktionen festgemacht

⁵ 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).

werden kann (siehe Abschnitt 4.2); mathematisch messbar ist die Funktionserfüllung jedoch nicht. Um ein größtmögliches Objektivitätsniveau zu erreichen, wurden Interviewpartner mit unterschiedlichen institutionellen Hintergründen ausgesucht, nur von mehreren Befragten geäußerte Meinungsbilder mit in die Analyse aufgenommen und von Fall zu Fall Befragte explizit mit den Ergebnissen konfrontiert.

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Politikfelder wurde darauf geachtet, ein möglichst großes Spektrum abzudecken. Aufgrund der unterschiedlichen Entscheidungsmodalitäten und Akteurskonstellationen in den Politikfeldern ist anzunehmen, dass auch der grundlegende Handlungsspielraum und die Anforderungen an den Ratsvorsitz von Bereich zu Bereich variieren. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), in der nicht nur ein Konsens der EU-Mitgliedstaaten herbeigeführt werden muss, sondern zusätzlich auch die Interessen von Drittstaaten in die Verhandlungen hineinspielen, ist eine Präsidentschaft ganz anderen Vermittlungsanforderungen ausgesetzt als in der Innen- und Justizpolitik, in der sie sich wiederum in viel stärkerem Maße mit dem Europäischen Parlament und der Kommission abstimmen muss.

3. Welche Funktionen haben Ratspräsidentschaften zu erfüllen?

Grundsätzlich ist der EU-Ratsvorsitz immer gleichzeitig in der Erfüllung mehrerer seiner unterschiedlichen Funktionen gefragt. Schout und Vanhoonacker sehen in ihrem Konzept auch die Funktion des Vorsitzes als nationaler Interessenvertreter vor. Daraus ergeben sich in der Analyse Funktionsinkompatibilitäten, zum Beispiel in der Anforderung, gleichzeitig neutraler Vermittler zu sein und nationale Sonderinteressen zu vertreten. Wir unterscheiden daher konzeptionell immer zwischen der Präsidentschaft und der Regierung, die den Ratsvorsitz innehat, aber im Rat immer auch als nationale »Delegation« vertreten ist.⁶ Voraussetzung für die zielführende Erfüllung aller seiner Funktionen, insbesondere jedoch der Vermittlungsrolle, ist es, die exponierte Position als Vorsitz im Verhandlungsprozess nicht zu nutzen, um

⁶ Die von Schout und Vanhoonacker aufgeführte Funktion der Präsidentschaft als nationaler Interessenvertreter ist höchst umstritten; siehe dazu und für detailliertere Rollenbeschreibungen Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften* [wie Fn. 1].

nationale Interessen zu vertreten, sondern die explizit in der Geschäftsordnung des Rates festgeschriebene Neutralität zu wahren.

Mithilfe dieser heuristischen Trennung lassen sich die Funktionen der Ratspräsidentschaft auch als eine »(Dienst)Leistung auf Zeit« auffassen, die die Regierung eines Mitgliedstaats auf europäischer Ebene erbringt. Natürlich spielt die *Regierung*, die den Ratsvorsitz innehat, weiterhin ihre elementare *Rolle* der Vertretung nationaler Interessen im EU-Politikprozess, was sie in ein Spannungsverhältnis zur ihren *Funktionen* als *Präsidentschaft* bringen kann. Eine gute Präsidentschaft muss diese Gratwanderung zwischen möglichst neutralem, auf das Voranbringen des europäischen Politikprozesses ausgerichtetem Ratsvorsitz und der Vertretung eigener partikularer Interessen meistern (siehe dazu Abschnitt 5). Die Existenz starker nationaler Interessen oder subnationaler Differenzen über die nationalen Ziele bei einem bestimmten Verhandlungsgegenstand (zwischen Ministerien, Koalitionsparteien etc.) wird in dieser Studie daher als kontingent wirkende Handlungsbeschränkung der Präsidentschaft in der Erfüllung ihrer Funktionen im EU-Politikprozess begriffen (siehe dazu auch Abschnitt 5).

Nachstehend werden sieben Funktionen von Präsidentschaften, deren Definition die maßgebliche Arbeitsgrundlage dieser Untersuchung bildet, umrissen und tabellarisch aufgeführt (vgl. S. 12f).⁷ Vier dieser Funktionen weisen drei Dimensionen bzw. Handlungsebenen auf: das Management der Ratsgeschäfte, die Vermittlung zwischen den Verhandlungsparteien, die langfristige strategische Steuerung und die Impulsgebung. Erstens sind diese Funktionen mit Blick auf die Kompromissfindung innerhalb des Rates zu erfüllen. Eine zweite Ebene tritt im Falle von Verhandlungen hinzu, in denen das Europäische Parlament und die Kommission ein Mitspracherecht haben. Drittens haben Management- und Vermittlungsaufgaben häufig eine außenpolitische Dimension, nämlich dann, wenn der Verhandlungsgegenstand über das engere Wirkungsfeld der EU hinausweist. Diese drei Dimensionen berücksichtigen wir in den beiden in der Tabelle aufgeführten Funktionen »Externe Repräsentation der EU in der GASP« und »Vertretung des Rates gegenüber EU-Institutionen«.

⁷ Siehe dazu vor allem Hayes-Renshaw/Wallace, »Taking Turns at the Wheel« [wie Fn. 2], und die Geschäftsordnung des Rates unter <www.consilium.europa.eu>.

3.1 Der Ratsvorsitz als Manager der Ratsgeschäfte

Die fundamentale Funktion des Ratsvorsitzes ist das effiziente und effektive Management der Ratsgeschäfte. Dazu gehört vor allem die zeitliche und inhaltliche Planung und Koordination der bis zu 4000 Sitzungen des Rates auf allen Ebenen (Arbeitsgruppen, Ausschüsse, Ministerräte) während der sechsmonatigen Amtszeit der Präsidentschaft. Die Arbeit der Ratsgremien muss zudem in interinstitutionellen Verhandlungen mit dem EP koordiniert werden, insbesondere bei Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren zusammen mit dem EP verhandelt werden. Mehr als bei den anderen Funktionen des Ratsvorsitzes hängt die erfolgreiche Ausfüllung dieser Rolle von einer engen Kooperation des Vorsitzes mit dem Ratssekretariat ab, das vielfältige und lange eingeübte Koordinierungsressourcen vorhält und diese aufgrund der ständigen Präsenz in Brüssel und eingespielter Kooperationen mit vergleichbaren Einrichtungen im EP zügig abrufen kann.⁸

Die Aufgabe, die Tagesordnungspunkte des Rates zu formulieren, zu entscheiden, wann die Dossiers innerhalb der Arbeitsebenen und zwischen diesen voranzuschreiten, die Sitzungen zu leiten und die Debatten zu strukturieren und zu moderieren, verbleibt grundsätzlich bei der Präsidentschaft, genau wie in der Regel die Verhandlungsführung selbst und die Abfassung der Präsidentschaftsvorlagen (Kompromissvorschläge etc.). Zu den Aufgaben der Präsidentschaft gehört auch die Ausarbeitung von Hintergrundstudien, Arbeits- und Diskussionspapieren, in denen die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten verdeutlicht und die relevanten Inhalte und Aspekte einer Thematik behandelt und voneinander abgegrenzt werden.

3.2 Der Ratsvorsitz als neutraler Vermittler und Makler von Kompromissen

In seiner Funktion als Vermittler obliegt es dem Ratsvorsitz, Konsens herzustellen zwischen den Positionen der EU-Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen im Rat, bei den interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und EP sowie zwischen dem Rat und Drittstaaten im Bereich des auswärtigen Handelns. Neben den Vermittlungsbemühungen während der Sitzungen der entsprechenden Ratsgremien bedient sich die

Präsidentschaft zur Konsensbildung auch bilateraler Gespräche (»Beichtstuhlgespräche«), um die Positionen der am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten, EP, Drittstaaten) zu sondieren. Ein weiteres Instrument ist die Beauftragung von Experten- oder die Bildung von Gruppen und Gremien (»Freunde der Präsidentschaft«), die sich aus Vertretern einiger gleichgesinnter Mitgliedstaaten zusammensetzen und parallel zu den Verhandlungen in den Ratsgremien Kompromissvorschläge erarbeiten und damit die Verhandlungen beschleunigen bzw. zur Deeskalation von Konflikten beitragen. Auch die strategische Entscheidung, ob überhaupt und, falls ja, wann über Dossiers in den einzelnen Gremien formal abgestimmt wird, ist ein wichtiges Instrument der Ratspräsidentschaft, um die Delegationen im Rat zu größerer Kompromissbereitschaft zu bewegen.

Auch bei der Ausübung dieser Funktion, also der Suche und Herstellung von Verhandlungskompromissen, kann sich der Ratsvorsitz in zunehmendem Maße inhaltlich, taktisch und strategisch auf die Beamten des Ratssekretariats stützen.⁹

3.3 Strategische Steuerung durch den Ratsvorsitz

Der Kern jener Aufgaben von EU-Ratspräsidentschaften, die in der angloamerikanischen Literatur unter dem Begriff »Political Leadership« und von uns unter dem der »Strategischen Steuerung« zusammengefasst werden, besteht darin, tagesaktuelle Diskussionen unter den Mitgliedstaaten in einen größeren perspektivischen Zusammenhang mit den künftigen Herausforderungen für die EU stellen. Der Vorsitz muss die mitgliedstaatlichen Delegationen dazu anhalten, ihre kurzfristigen nationalen Interessen zugunsten langfristiger, unter allen EU-Mitgliedern abgestimmter europäischer Ziele hintanzustellen. Auf diese Weise können schwierige und festgefahrene Verhandlungen wiederbelebt werden.

⁸ Zum Ratssekretariat siehe maßgeblich Hayes-Renshaw/Wallace, »Taking Turns at the Wheel« [wie Fn. 2], S. 101–132.

⁹ Geschäftsordnung des Rates, Artikel 23(3).

Tabelle 1
Funktionen und Aufgaben von EU-Ratspräsidentschaften

Management- funktion (vgl. Abschnitt 3.1)	Vermittler- funktion (vgl. Abschnitt 3.2)	Strategische Steuerung (vgl. Abschnitt 3.3)	Initiativ- und Impuls- geberfunktion (vgl. Abschnitt 3.4)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Zeitliche und inhaltliche Planung und Koordination der Sitzungen des Rates und seiner Arbeitsgremien ▶ Koordination der ratsinternen Verhandlungen mit den interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und EP ▶ Leitung der Sitzungen (Strukturierung und Moderation der Debatten) ▶ Erarbeitung von Hintergrunddokumenten, die die relevanten Aspekte einer Thematik festhalten und gleichzeitig eingrenzen ▶ Entwerfen einer vorwärtsgerichteten Verhandlungsstrategie 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sondierung der Positionen der Mitgliedstaaten, des EP, der Kommission und ggf. von Drittstaaten ▶ Identifikation von Konsenspunkten und möglichen »Tauschgeschäften« ▶ Formulierung von Kompromissvorschlägen ▶ Herstellung eines positiven Verhandlungsklimas. Überzeugungsarbeit leisten mit dem Ziel, dass Mitgliedstaaten gegenseitig Verständnis für ihre Verhandlungsprobleme zeigen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aktuelle Diskussionen in einen langfristigen perspektivischen Zusammenhang mit den künftigen Herausforderungen für die EU stellen ▶ Überzeugungsarbeit leisten. Delegationen dazu bringen, kurzfristige nationale Interessen dem langfristigen übergeordneten europäischen Ziel unterzuordnen ▶ Festgefahrene Verhandlungen und Debatten durch neue Impulse wiederbeleben 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Lancierung neuer Projekte ▶ Definition neuer Ziele für die Agenda der EU ▶ Aufzeigen neuer Ansätze bei bereits bestehenden Projekten
Fokus <i>Effiziente Organisation des Tagesgeschäfts</i>	Fokus <i>Herstellung eines Konsenses</i>	Fokus <i>Steuerung der Verhandlungen unter Betonung langfristiger, gesamt-europäischer Ziele</i>	Fokus <i>Lancierung neuer Projekte oder Ziele</i>

Externe Repräsentation der EU in der GASP (vgl. Abschnitt 3.5)	Vertretung des Rates gegenüber EU-Institutionen (vgl. Abschnitt 3.6)	Repräsentation der EU nach innen (vgl. Abschnitt 3.7)
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vertretung der EU gegenüber Drittstaaten im Troika-Format <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vermittlung in internationalen und regionalen Krisenfällen ▪ Koordination der Erklärungen der Präsidentschaft im Namen der EU ▶ Vertretung des Standpunkts der EU in internationalen Organisationen und Konferenzen ▶ Koordination, Vermittlung und Umsetzung von Entscheidungen in der GASP 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vertretung des Rates und Verhandlungsführung für den Rat in Legislativverhandlungen mit EP und Kommission ▶ Vertretung des Rates und Sprechfähigkeit in Ausschuss- und Plenarsitzungen des EP ▶ Koordination der interinstitutionellen Kontakte 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Inszenierung des europäischen Politikprozesses gegenüber Bürgern, Medien und politischen Akteuren zur Demonstration der Handlungsfähigkeit der EU ▶ Strategisches Zuspitzen der EU-Agenda auf wenige, eng umrissene Prioritäten und Konfliktlinien, die den Fokus der zwei Treffen des Europäischen Rates bilden ▶ Mediale Inszenierung der Verhandlungsergebnisse – insbesondere der Gipfeltreffen – unter Nutzung europäischer Symbolik
Fokus <i>Vertretung der EU nach außen</i>	Fokus <i>Vertretung in interinstitutionellen Verhandlungen</i>	Fokus <i>Inszenierung des Politikprozesses und Demonstration von Handlungsfähigkeit</i>

3.4 Der Ratsvorsitz als Akzentsetzer und Impulsgeber

Die politische Agenda der EU ist durch diverse Planungsinstrumente wie die jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission oder die Fünfjahres-Arbeitsprogramme im Bereich der Justiz und Innenpolitik auf lange Sicht vordefiniert. Wie gesehen, ist es eine zentrale Aufgabe der Ratsvorsitze, fortlaufend für die Umsetzung der Agendepunkte zu sorgen. Zudem ist die Amtszeit des Vorsitzes bekanntlich auf sechs Monate begrenzt. Der Raum, um eigene inhaltliche Akzente zu setzen, ist also deutlich geringer als gemeinhin angenommen. Dennoch gibt es Fälle, in denen es Ratspräsidentschaften gelingt, neue Projekte und Initiativen »im Rahmen laufender Programme« zu lancieren oder neue Ziele »außerhalb des Rahmens laufender Programme« zu formulieren bzw. neue Ansätze für bereits bestehende Projekte und Vorhaben zu etablieren. In der Regel versuchen alle Ratspräsidentschaften, durch derartige Initiativen der europäischen Politikagenda ihren Stempel aufzudrücken und im europäischen Einigungsprozess somit bleibende Spuren zu hinterlassen. Über diese Funktion von Präsidentschaften lassen sich während der Amtszeit in begrenztem Maße auch nationale Interessen protegieren. Dies ist meist jedoch nur dann von Erfolg gekrönt, wenn es dem Ratsvorsitz gelingt, die von ihm initiierten Projekte den anderen Staaten wie auch der Öffentlichkeit als im gemeinsamen, gesamteuropäischen Interesse liegend zu kommunizieren.

3.5 Das Gesicht der EU: Der Ratsvorsitz als externer Vertreter der EU in der GASP

Auch die externe Vertretung der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) obliegt dem Ratsvorsitz. Zusammen mit dem Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissar für Außenbeziehungen vertritt die Präsidentschaft die Union gegenüber Drittstaaten in allen diplomatischen Angelegenheiten. Zudem fungiert sie als Sprachrohr der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. In Verhandlungen über internationale Abkommen im Bereich der GASP und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit wird sie vom Rat mit der Verhandlungsführung mandatiert (Art. 24 EUV).

3.6 Der Ratsvorsitz als Anlaufstelle für die EU-Institutionen

Der Ratsvorsitz ist zudem für die Repräsentation des Rates gegenüber den anderen EU-Institutionen verantwortlich. Zu Beginn jeder Präsidentschaft stellt der oder die Ratsvorsitzende das Programm des Vorsitzes im Plenum des EP vor. Präsidentschaftsvertreter nehmen in der Regel an allen Sitzungen der Ausschüsse des EP teil, um dort zu den jeweils behandelten Themen Rede und Antwort zu stehen und den Standpunkt des Rates zu laufenden Legislativprojekten darzulegen. Darüber hinaus vertritt der Vorsitz den Rat in interinstitutionellen Verhandlungen mit dem EP. Dem Mitentscheidungsverfahren unterliegende Rechtsakte, aber auch Budgetverhandlungen werden im sogenannten Trilogformat vorverhandelt, das heißt durch den Berichterstatter des EP, den zuständigen EU-Kommissar und den Ratsvorsitz. Diese Kontakte zwischen Ratsvorsitz und EU-Institutionen finden auf mehreren Ebenen statt. Auf der Arbeitsebene verlaufen die Verhandlungen entweder direkt zwischen den Beamten der Ratspräsidentschaft und der Verwaltung des Europäischen Parlaments und den Beamten in der Kommission bzw. über das Generalsekretariat des Rates. Auf politischer Ebene führen der Regierungschef, die Minister und Staatssekretäre der Präsidentschaft die Gespräche mit den Präsidenten des EP, den politischen Gruppen im EP, den Ausschussvorsitzenden und einzelnen Berichterstattern sowie mit dem Kommissionspräsidenten bzw. den einzelnen Kommissaren.

3.7 Vertretung der EU nach innen: Medialisierung und Inszenierung des Politikprozesses

Zu den Aufgaben eines Ratsvorsitzes gehört es auch, die Handlungsfähigkeit der Union gegenüber den Bürgern, den Medien und den politischen Akteuren im Heimatland zu demonstrieren. Analog zu entsprechenden Prozessen in der nationalen Politikarena bemühen sich die Ratspräsidentschaften, die Verhandlungen und Verhandlungsergebnisse, insbesondere die Treffen des Europäischen Rates, medial und unter Nutzung einer ausgefeilten Dramaturgie und Symbolik zu inszenieren. Teil dieser gezielten Effekte sind die Vorausplanung inhaltlicher Spannungsbögen, die Wahl der Sitzungsorte für Sondergipfel und informelle Ministerratssitzungen, der Entwurf des Präsidentschaftslogos und die Prägung eines griffigen Mot-

tos. So wird die politische Agenda der EU zum Beispiel in der Regel auf wenige, eng umrissene Prioritäten und Konfliktlinien zugespielt, die dann den Fokus der zwei Treffen des Europäischen Rates bilden, um die herum die Arbeit während der sechsmonatigen Amtszeit gestaltet ist. Gemeinsame, europaweite Herausforderungen und Probleme (illegale Einwanderung, Klimawandel, externe Krisensituationen) werden stark dramatisiert und die entsprechenden Lösungsansätze so in Szene gesetzt, dass Beobachter den Eindruck bekommen, als identifizierten und lösten die Staats- und Regierungschefs ein akutes Problem »auf« dem Europäischen Rat.

4. Variablen zur Bestimmung der Anforderungen an eine Ratspräsidentschaft

4.1 Bestimmung der Anforderungen

Welche Variablen bestimmen aber die Nachfrage nach einer bestimmten Funktion des Ratsvorsitzes? Soll der Vorsitz eher als Vermittler agieren oder eigene Impulse setzen? Meist muss er mehrere Funktionen gleichzeitig erfüllen. Welche ist die dominante, die Ressourcen des Vorsitzes am stärksten in Beschlag nehmende Funktion?

a. Grad, zu dem die Positionen der Mitgliedstaaten zu den Dossiers auf europäischer Ebene sondiert sind
Bei neuen Themen bedarf es vor allem der Managementfähigkeit des Vorsitzes, die nationalen Positionen zu erkunden. Bei Dossiers, die bereits seit längerem verhandelt werden, liegt seine Hauptaufgabe in der Vermittlung. Strategische Steuerung, das heißt das Einbringen der Langzeitperspektive der europäischen Agenda, kann sowohl bei neueren Dossiers, zu denen die Meinungen noch nicht stark erforscht sind, als auch bei bereits seit langem verhandelten, hochsensiblen Dossier sehr wichtig sein, um die festgefahrenen Debatten aus dem kurzfristigen Verhandlungskontext zu lösen.

b. Existenz weiterer Akteure, die eine Vermittlerrolle einnehmen bzw. einzunehmen beanspruchen
Die Existenz weiterer Vermittler (Kommission, andere nationale Delegationen, Ratssekretariat) reduziert die Nachfrage nach Vermittlung, Management und Steuerung durch den Ratsvorsitz. Auch die Anforderung an seine Rolle als Vertreter der EU in der GASP kann schwächer ausfallen, wenn sich andere Mitgliedstaaten

oder Gruppen von Mitgliedstaaten für die EU engagieren, beispielsweise bei der Vermittlung in Fällen regionaler Konflikte oder Krisen.

c. Existenz von Fristen, deren Nichteinhaltung bei Verhandlungszusammenbruch hohe politische Kosten bedeuten würde

Feste Fristen im Verhandlungsprozess der EU stellen hohe Anforderungen an Management und Vermittlung. Gerade bei Mitentscheidungs dossiers ist der Ratsvorsitz in seiner Funktion als Anlaufstelle und Ratsvertreter gegenüber dem EP und der Kommission gefragt. In gleicher Weise erhöhen Fristen im Bereich der GASP die Anforderungen an den Ratsvorsitz als Vertreter der EU.

d. Grad der Sensibilität des Themas

Politisch sensible, aus der Sicht einiger Mitgliedstaaten an den Grundfesten nationaler Souveränität nagende Themen (Justiz- und Innenpolitik, Biotechnologie-, Industrie- und Verteidigungspolitik etc.), die zwischen den Akteuren stark umstritten sind, stellen sehr hohe Anforderungen an die Management-, Vermittler- und Steuerungsfähigkeiten der Ratspräsidentschaft. Im Fall von sensiblen Dossiers, die im Mitentscheidungsverfahren mit dem EP verhandelt werden, ist der Ratsvorsitz besonders in seiner Rolle als Koordinator und Vertreter des Rates in den Verhandlungen mit dem EP gefragt.

e. Externe Krisen und Schocks

Plötzliche externe Krisen stellen außerordentlich hohe Anforderungen an Management und Vermittlung durch die Ratspräsidentschaft. Managementfähigkeiten werden dem Vorsitz auch mit Blick auf die nötige Umdisposition der Ressourcenverteilung abverlangt: Die unerwartet hohe Beanspruchung des Ratsvorsitzes in seiner Funktion in Fragen der GASP geht zwangsläufig zu Lasten anderer Prioritäten, zumindest für die Ressortvertreter des für Auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ministerrats. Zudem ist der Vorsitz in Krisensituationen gefordert, die Fähigkeit der EU zu demonstrieren, schnell und geschlossen zu handeln, und damit sicherzustellen, dass die Union auch nach innen als effizientes Gemeinwesen wahrgenommen wird, das das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger verdient.

Auch wenn die vorgenannten Variablen analytisch getrennt betrachtet werden, beeinflussen sie sich doch gegenseitig. Die Anforderungen an die Präsidentschaft

bei einem neuen, hochsensiblen Thema sind andere als bei bereits seit längerem verhandelten, ebenfalls sensiblen Themen. Bei der Analyse des Verhaltens der Ratspräsidentschaft muss daher immer das Zusammenspiel der einzelnen Variablen betrachtet werden. Dabei können sich gegenseitig verstärkende oder ergänzende, aber auch gegensätzliche Anforderungen an die Ratspräsidentschaft ergeben (bereits seit längerem verhandelte Dossiers an sich stellen geringe Anforderungen an die verschiedenen Funktionen der Ratspräsidentschaft; gelten sie jedoch als sensibel, sind die Anforderungen in allen Funktionen hoch). Einige der Variablen haben dabei eine stärkere Wirkung auf das Verhalten des Ratsvorsitzes als andere.

4.2 Erfolgsfaktoren und Instrumente der Funktionserfüllung

Wie lässt sich feststellen, ob eine Ratspräsidentschaft die an sie gestellten Anforderungen effektiv und effizient erfüllt hat? Zunächst ist festzuhalten, dass eine Präsidentschaft die an sie gestellten Anforderungen in allen Funktionen sehr gut erfüllt haben kann und dennoch nicht das gewünschte Verhandlungsergebnis erreicht. Eine klare Kausalbeziehung zwischen Funktionserfüllung und Verhandlungserfolg existiert nicht. Dennoch gilt, je besser ein Vorsitz seine Funktionen erfüllt hat, desto höher die Wahrscheinlichkeit eines Verhandlungserfolgs.

Die Leistung des Ratsvorsitzes bei der Erfüllung seiner Funktionen lässt sich nicht »mathematisch« messen, aber es lassen sich für jede Funktion bestimmte Erfolgsfaktoren identifizieren, die als Bewertungskriterien für eine »gute« Erfüllung herangezogen werden können. Dennoch birgt die Bewertung, da die ihr zugrundeliegenden Informationen in der Regel unvollständig sind, eine gewisse Subjektivität, die zwar über unsere Forschungsmethode minimiert, aber nicht komplett ausgeräumt werden kann (siehe dazu oben, S. 9, Abschnitt 2.1).

Im Managementbereich kommt es bereits vor Beginn der Amtszeit vor allem darauf an, dass die künftige Präsidentschaft ihr Arbeitsprogramm auf nationaler Ebene frühzeitig inhaltlich und strategisch plant, indem sie die Verhandlungsgegenstände definiert und hierarchisiert. Klare Prioritäten sind die Voraussetzung für eine effiziente Konzentration der Management- und Vermittlungsressourcen. In diese Phase gehört auch die Abstimmung mit den Vorgänger- und Folgepräsidentschaften, die dazu dient, die

Kohärenz und Kontinuität der europäischen Politik zu gewährleisten. Entsprechende Planungsgespräche müssen auch mit der Kommission geführt werden, da diese die Jahresgesetzgebungsprogramme verantwortet und sich die Arbeiten des Rates daran orientieren müssen. Kohärenzsicherungsprozesse müssen darüber hinaus mit Blick auf die interinstitutionellen Zeitpläne für laufende Verhandlungen und die vom Europäischen Rat autorisierten Mehrjahresprogramme in einigen Politikfeldern (z.B. das Haager Fünfjahresprogramm für die Justiz- und Innenpolitik) rechtzeitig eingeleitet und innerhalb der Administration des vorsitzführenden Landes in und zwischen den Ressorts abgestimmt werden. Das Arbeitsprogramm der Präsidentschaft sollte dann einige Wochen vor Beginn der Amtszeit offiziell im Rat vorgestellt werden.

Zur stringenten Leitung der Ratssitzungen während der Amtszeit gehört, dass Tagesordnungen und Hintergrunddokumente den nationalen Delegationen im Rat so frühzeitig wie möglich zur Verfügung gestellt werden, damit diese ihre Position formulieren können. Die Verhandlung muss außerdem auf einige, zuvor klar eingegrenzte Punkte fokussiert und somit bereits vorstrukturiert werden, damit ausufernde Debatten vermieden werden können. Die Interventionen der Präsidentschaft müssen prägnant sein und sollten im besten Fall konkrete Änderungsvorschläge enthalten.

In den Funktionen »Vermittlung im Rat«, »strategische Steuerung« und »Impulsgebung« zeichnet sich ein guter Vorsitz vor allem durch Neutralität aus. Diese ist Voraussetzung für seine Glaubwürdigkeit als Makler von Kompromissen zwischen den verschiedenen Akteuren. Eine gute Erfüllung dieser Funktionen setzt voraus, dass die vorsitzstellende Regierung Konflikte zwischen dem nationalen Interesse, das sie als Delegation im Rat zu vertreten hat, und dem Unparteilichkeitsgebot der Ratspräsidentschaft vorab ausräumt (siehe dazu Abschnitt 5). Um das Vertrauen der Mitgliedstaaten in seine Neutralität nicht zu gefährden, muss der Vorsitz dort, wo er ein starkes nationales Interesse geltend macht, dieses für alle Delegationen im Rat offenlegen und Vorbehalten der Mitgliedstaaten bereits vor Beginn seiner Amtszeit durch vertrauensbildende Maßnahmen begegnen. In jedem Fall muss sich der Vorsitz bemühen, trotz ausgeprägter Eigeninteressen mehrheitsfähige Kompromissvorschläge im Rat und gegebenenfalls gegenüber dem EP vorzulegen. Dem Vorsitz stehen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, um Neutralitätskonflikten auszuweichen. Beispielsweise kann er

die Vermittlung an neutralere Akteure wie die Kommission oder eine andere nationale Delegation im Rat abgeben. Oder er betreibt die Vertagung entsprechender Themen auf die Zeit der Nachfolgepräsidentschaft, wobei dieses Vorgehen mit der Regierung des betroffenen Landes abzustimmen wäre. Anstatt Berichte oder Initiativen selbst zu autorisieren, kann der Vorsitz diese durch die EU-Kommission, Expertengruppen oder Gruppen gleichgesinnter Mitgliedstaaten erstellen und hierüber seine Ideen bzw. Prioritäten einfließen lassen. Versucht ein Vorsitz während seiner Amtszeit eigene, neue Vorhaben auf die Agenda zu setzen, muss er frühzeitig zeigen, dass diese nicht nur in seinem Interesse, sondern in dem aller EU-Staaten sind.

Positiv auf die Vermittlungstätigkeit wirken sich außerdem ein hohes Maß an Inklusivität, also die Einbeziehung möglichst vieler Mitgliedstaaten im Vorfeld der Verhandlungen, der Rückgriff auf bilaterale Konsultationen und informelle Gesprächsforen und das persönliche Engagement der zentralen Akteure des Vorsitzes aus.

Um seine Steuerungsfunktion effektiv zu erfüllen, muss sich der Vorsitz auch an festgefahrene Verhandlungen heranwagen und diesen unter explizitem Verweis auf die langfristigen europäischen Ziele bzw. die unter allen EU-Mitgliedern konsentierten Programme neue Impulse geben. Gerade in der Erfüllung dieser Funktion besitzt ein Vorsitz einen relativ breiten Handlungsspielraum. Er kann gegebenenfalls die eigene Untätigkeit bei Dossiers, die von Dritten forciert werden, damit begründen, dass es angesichts begrenzter Ressourcen notwendig sei, Schwerpunkte in anderen Bereichen zu setzen, oder dass Verhandlungssituationen (noch) zu verfahren seien, um im Zeitfenster der Präsidentschaft eine Einigung herbeizuführen. Der Vorsitz muss aber vermeiden, dass bei den anderen Akteuren im EU-System der Eindruck entsteht, ein Dossier werde aufgrund von nationalen Interessen bearbeitet oder eben nicht bearbeitet.

Um seine Repräsentationsaufgaben angemessen zu erfüllen und die Handlungsfähigkeit der EU gegenüber den Bürgern zu demonstrieren, muss der Vorsitz den Spannungsbogen seiner Amtszeit so anlegen, dass wenige sensible Verhandlungsgegenstände, die positive Ergebnisse erwarten lassen, für die zwei Gipfel der Staats- und Regierungschefs zur Priorität erklärt werden und die Einigung auf diese Ergebnisse gegenüber der Öffentlichkeit dramaturgisch geschickt inszeniert wird.

Diese Auflistung von Instrumenten und Faktoren, anhand derer sich ausloten lässt, ob ein Vorsitz die jeweilige Funktion gut erfüllt hat, ist nicht vollständig. Die Analyse des Vorgehens des deutschen Vorsitzes in den Einzelbeiträgen wird weitere Erfolgsfaktoren herausarbeiten und dabei gleichzeitig die Frage nach ihrer Übertragbarkeit auf zukünftige Präsidentschaften aufwerfen.

5. Binneninduzierte Variablen, die die Handlungsfähigkeit des Vorsitzes unterstützen oder beschränken

National gelagerte Variablen können den Ratsvorsitz bei der Erfüllung der von ihm geforderten Funktionen einschränken oder unterstützen.¹⁰

a. Grad der Vorbereitung der Verhandlungen durch die Ratspräsidentschaft

Eine umfassende Vorbereitung des EU-Vorsitzes wirkt sich positiv auf die Erfüllung der mit diesem Amt verbundenen Funktionen aus. Werden Arbeitsdokumente und Kompromisstexte erst spät bereitgestellt, Rückfallpositionen nicht bestimmt und die Debatten in den Ratssitzungen schlecht strukturiert, so wird sich dies ungünstig auf die Produktivität der Verhandlungen und damit auf die Erreichbarkeit eines Kompromisses auswirken. Die Fähigkeit, eigene Interessen notfalls zurückzustellen oder sie wenigstens offenzulegen und daraufhin Vermittlungsaufgaben an dritte Akteure (Kommission, andere Delegationen im Rat etc.) zu delegieren, kann vertrauensbildend wirken.

b. Fähigkeit der Ratspräsidentschaft zur Konsensbildung auf nationaler Ebene

Konkurrierende Auffassungen auf innenpolitischer Ebene können die Handlungsfähigkeit der Ratspräsidentschaft auf europäischer Ebene beeinträchtigen und sie somit in der Erfüllung aller ihrer Funktionen behindern. Wenn Fachministerien gegenläufige Positionen zu einem Verhandlungsgegenstand vertreten, führt dies immer wieder dazu, dass der EU-Vorsitz entsprechende Dossiers in den Ratsverhandlungen gar nicht oder nur mit großen Reibungsverlusten innerhalb der jeweiligen Regierung vorantreiben kann.

¹⁰ Im folgenden Abschnitt weicht der Analyserahmen wesentlich von der kürzer greifenden Analyse Schouts und Vanhoonackers ab; für Details siehe Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidentschaften* [wie Fn. 1].

Auch Differenzen zwischen den Partnern einer Regierungskoalition, zwischen verschiedenen innerstaatlichen Regierungsebenen oder zwischen Regierung und Parlament können sich negativ auf die Handlungsfähigkeit des Vorsitzes auswirken.

Auch wenn eine Ratspräsidentschaft versucht, ein innerstaatlich fixiertes, für das Ansehen der Regierung im eigenen Land wichtiges nationales Ziel allzu forciert zu verfolgen, wird dies in der Regel zu Lasten ihrer Funktionen als Ratsvorsitz gehen. Starke Eigeninteressen eines Ressorts oder eines Koalitionspartners machen es dem Vorsitz schwerer, in den Verhandlungen des Rates als neutraler Vermittler aufzutreten. Insbesondere wenn formelle oder informelle Fristen zu beachten sind, ein hoher Einigungsdruck besteht und/oder andere Staaten hochsensible Dossiers vorantreiben wollen, kann das Beharren auf nationale, dem Koalitionsfrieden geschuldete Interessen auf die Verhandlungen zum Nachteil ausschlagen. Aber auch die Aufgabe, die akut anstehenden Verhandlungen in einen Kontext mit den langfristigen europäischen Programmzielen zu stellen, wird ein Ratsvorsitz, der selbst kurzfristige nationale bzw. koalitions- oder regierungsebenenspezifische Interessen bedienen will, kaum in gewünschter Form bewältigen können. Im Hinblick auf die Erfüllung der Managementfunktion besteht unter diesen Umständen die Gefahr, dass Verhandlungen ausschließlich zugunsten der eigenen Position und in dem bevorzugten Tempo strukturiert werden.¹¹ All dies kann den Kooperationswillen der anderen nationalen Delegationen im Rat verringern.

Auch die Vorrechte, die sie als Vorsitzende und Vertreter des Rates gegenüber den anderen EU-Institutionen genießt, können von der Ratspräsidentschaft zur Beförderung oder Durchsetzung nationaler Ziele missbraucht werden. Konkret gibt es immer wieder Vorwürfe an Ratspräsidentschaften, sie nutzen ihre exponierte Rolle als Sprecher und Vertreter des Rates gegenüber dem EP, um Positionen zu protegieren, die nicht im Rat abgestimmt waren, und zwar offensichtlich in der Absicht, eigene Anliegen über den Hebel

¹¹ Dies kann beispielsweise durch die Festlegung geschehen, welche Arbeitsebene und welche Arbeitsgruppe oder welcher Ausschuss des Rates sich mit den entsprechenden Dossiers befasst, oder durch die Festlegung der Tagesordnungspunkte und Einschränkung der Diskussionspunkte sowie durch Redezeitbeschränkungen in Ratssitzungen und vieles andere mehr. Siehe zu den Instrumenten, die einem Ratsvorsitz zur Verfügung stehen, um seine eigenen Interessen zu befördern, vor allem die Veröffentlichung von Tallberg, *Leadership and Negotiation* [wie Fn. 2].

der Verhandlungen mit dem EP und deren Ergebnisse zu lancieren. Immerhin sind die informellen Verhandlungsrunden mit dem EP – insbesondere die Trilogie im Mitentscheidungsverfahren – nicht öffentlich, weshalb die anderen Delegationen im Rat die Verhandlungsführung des Vorsitzes in der Tat nicht »in Echtzeit« überwachen können.

Es gibt nur wenige Verhandlungssituationen, in denen das behutsame Verfolgen eines nationalen Interesses gleichbedeutend ist mit einem Fortschritt auf gesamteuropäischer Ebene. Denkbar ist dies etwa bei einem Thema, das auf der EU-Agenda neu ist. In einem solchen Fall sollte die Regierung, die den Ratsvorsitz stellt, versuchen, ihre Impulsgeberfunktion vor dem Hintergrund relativ unklarer Ausgangspositionen der anderen mitgliedstaatlichen Delegationen mit dem nationalen Interesse zu verbinden. Gleiches gilt, wenn Verhandlungen über blockierte oder festgefahrene Dossiers durch neue Initiativen wiederaufgenommen werden. In all diesen Fällen kommt es vor allem darauf an, dass es dem Ratsvorsitz gelingt, den anderen Delegationen *das eigene Anliegen als solches offenzulegen und als gesamteuropäisches Interesse zu kommunizieren*. Erst dann können die anderen Delegationen das nötige Vertrauen in die Neutralität der Präsidentschaft aufbauen.

6. Ressourcen einer Präsidentschaft

Ein Ratsvorsitz verfügt über bestimmte, zur Erfüllung seiner Funktionen vorgehaltene Ressourcen. Ratspräsidentschaften können in erster Linie auf Personen und Einrichtungen in der Administration zurückgreifen, die sich exklusiv mit EU-Angelegenheiten befassen und hinter denen somit langjährige Arbeitserfahrungen im Ratssystem der EU stehen (z.B. die Europaabteilungen in den Ministerien). Der Umfang dieser Art von Ressourcen variiert stark von Vorsitz zu Vorsitz. Im Hinblick auf die auswärtigen Beziehungen der Union kann sich die Präsidentschaft außerdem auf Fachgremien »jenseits« des EU-Bereichs stützen, die die bilateralen Sonderbeziehungen (Spanien/Italien zum Maghreb; Deutschland zu Osteuropa etc.) und Netzwerke des jeweiligen Mitgliedstaats betreuen und – sofern sie aktiviert werden – das politische Gewicht dieser Beziehungen auf europäischer und internationaler Ebene zur Geltung bringen können. Schließlich kommen bei der Bearbeitung bestimmter Verhandlungsdossiers im Ministerrat auch politikfeldspezifische Ressourcen zum Tragen, zum Beispiel eine anerkannte Vorreiterposition des ratsvorsitzenden Lan-

des in einem besonderen Politikfeld (z.B. Deutschland in der Klima- und Umweltpolitik).

7. Die Grenzen unseres Ansatzes

Durch die Anwendung des dargestellten Analyserasters ergibt sich in den nachfolgenden Beiträgen ein sehr nuanciertes Bild der Verhandlungssituation, der Aufgaben und der Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen des Ratsvorsitzes und entsprechend auch der erreichten Ergebnisse. Zwei Dinge leistet diese Studie jedoch bewusst nicht:

Erstens nimmt sie keine rein inhaltlich-normative Evaluierung der Verhandlungsergebnisse vor, sondern konzentriert sich auf die Analyse der Funktionen der Ratspräsidentschaft und der hier identifizierten Erfolgsfaktoren und Handlungsbeschränkungen, die bei der Arbeit der Präsidentschaft wirksam sind. Als ein Akteur unter 27 Mitgliedstaaten im Kontext eines in über 50 Jahren entwickelten komplizierten institutionellen Systems ist der Vorsitz nur bedingt für das Verhandlungsergebnis verantwortlich. Dieses spiegelt immer einen Kompromiss und nicht das unverfälschte Ziel der Präsidentschaft wider. Um Aussagen über deren Arbeit zu treffen, kann nur untersucht werden, wie sie die Kompromissfindung durch die Erfüllung ihrer Funktionen im politischen Prozess unterstützt hat. Eine effiziente Funktionserfüllung durch den Vorsitz garantiert aber noch kein (normativ) gutes Ergebnis. Hier sind die Grenzen prozessorientierter Analyseansätze erreicht. Der Bewertung der inhaltlichen Verhandlungsergebnisse wird in dieser Studie daher nur am Rande Platz eingeräumt.

Zweitens enthält sich die Studie einer Beurteilung der allgemeinen, schriftlich im Präsidentschaftsprogramm niedergelegten Prioritätensetzung des deutschen Vorsitzes. Sie nimmt diese als gegeben an und analysiert vor diesem Hintergrund lediglich die Erfüllung der vielfältigen Funktionen des Vorsitzes in den Politikfeldern, in denen dieser nach eigenem Bekunden Fortschritte erreichen wollte.

Die Berliner Erklärung – Testlauf für die Verhandlungen zum Verfassungsvertrag

Daniela Schwarzer

Die Berliner Erklärung wurde zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge verabschiedet. Von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft formuliert, wurde sie am 25. März 2007 auf einem informellen Gipfel der 27 Staats- und Regierungschefs im Berliner Zeughaus unterschrieben. Unterzeichner waren EU-Ratspräsidentin Angela Merkel, der Präsident des Europäischen Parlaments Hans-Gert Pöttering und José Manuel Barroso, Präsident der Europäischen Kommission.

Die Erklärung ist kein Vertrag und kein offizielles Ratsdokument und daher rechtlich unverbindlich. Sie bilanziert die Errungenschaften der europäischen Integration seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge und unterstreicht die Bedeutung der Europäischen Wertegemeinschaft. Im dritten Teil beschreibt sie die Herausforderungen, auf die die Europäische Union eine Antwort darstellt. Im letzten Teil wird die Notwendigkeit betont, die »politische Gestalt Europas immer wieder zeitgemäß zu erneuern«. ¹ Der Text vermeidet den Begriff Verfassungsvertrag, nennt aber das Ziel, »die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen«. Insbesondere diesem Teil wurde eine große politische Bindungskraft beigemessen.

1. Die Ausgangslage und Anforderungen an die Ratspräsidentschaft

Die Berliner Erklärung war ein wichtiges Element der deutschen Strategie zum Umgang mit dem in zwei Referenden gescheiterten Verfassungsvertrag. ² Die EU befand sich seit Juni 2005 in einer kollektiven Denkpause, in deren ersten zwölf Monaten es so wenig Bewegung gab, dass der Europäische Rat vom Juni 2006 die Pause vorerst verlängern musste. Zu diesem Zeitpunkt war es aus Sicht der Bundesregierung, die

nach wie vor hinter den Inhalten des Verfassungsvertrags stand, völlig offen, ob es überhaupt einen neuen Anlauf zur Inkraftsetzung des Vertrags geben würde. Zu Beginn der Ratspräsidentschaft hatten 19 Staaten den Vertrag über eine Verfassung für Europa ratifiziert, ³ Frankreich und die Niederlande hatten ihn in Referenden abgelehnt. Die übrigen acht EU-Mitgliedstaaten hatten eine Ratifizierung aufgrund dieser Ablehnung für unnötig befunden, und einige Regierungen begannen damit, die Inhalte des Verfassungsvertrags in Frage zu stellen: Polen störte sich an der Doppelten Mehrheit, Großbritannien kritisierte die Grundrechtecharta und das geplante Amt des europäischen Außenministers. Die Niederlande forderten mehr Subsidiarität und eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente. Frankreich war angesichts der politischen Schwächung und Ideenlosigkeit Jacques Chiracs auf der europäischen Bühne nicht mehr präsent, während sich die Nachfolge-Kandidaten im Ringen um das höchste Staatsamt europapolitisch festlegten: Ségolène Royal versprach neue Verhandlungen und ein erneutes Referendum, Nicolas Sarkozy plädierte für einen parlamentarisch zu ratifizierenden Mini-Vertrag, der an den wichtigsten Reformen festhalten sollte.

In dieser komplexen Situation hatte die Bundesregierung das Mandat des Europäischen Rats vom Juni 2006, bezüglich der Berliner Erklärung und des Verfassungsvertrags einen richtungweisenden Prozess vorzuschlagen und die Bildung eines entsprechenden Konsenses voranzutreiben. Beobachter sahen es weitgehend einhellig als Glücksfall an, dass diese Aufgabe gerade einer deutschen Ratspräsidentschaft zufiel: Das größte EU-Land, das als pro-integrativ und (bis auf einige Streitfälle) fair gegenüber großen und kleinen EU-Partnern wahrgenommen wurde, galt als glaubwürdig und ebenso sachorientiert wie -interessiert.

¹ Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 24.3.2007, <www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf>.

² Siehe hierzu den Beitrag von Andreas Maurer in dieser Studie (S. 27ff).

³ Deutschland ist mitgezählt, da die politische Zustimmung im Wege der Annahme des Vertrags durch Bundestag und Bundesrat erfolgte. Um die Ratifizierung des Vertrags formal zu vollenden, musste der Bundespräsident noch seine Unterschrift leisten, der diese aber aufgrund eines vorerst nicht abgeschlossenen Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zurückhielt.

Materiell und personell war die Bundesregierung während ihrer Ratspräsidentschaft sehr gut gerüstet. Innenpolitisch befand sich Deutschland in einer stabilen Situation: Es standen keine Wahlen bevor, und etwaige europapolitische Meinungsverschiedenheiten und Kompetenzstreitigkeiten in der großen Koalition beeinträchtigten nicht die Aufgabewahrnehmung mit Blick auf die Berliner Erklärung und den Juni-Gipfel.

Angesichts der Sensibilität dieses Themas bestanden allerdings sehr hohe Anforderungen an die Management-, Vermittler- und Steuerungsfähigkeiten der Ratspräsidentschaft. Gleichzeitig stellte sich ihr die Frage, wie die Bürgerinnen und Bürger durch EU-Themen erreicht werden könnten und wie dem Problem zu begegnen sei, dass die Bevölkerung ihren nationalen Regierungen bei wichtigen europapolitischen Themen die Gefolgschaft versagte.⁴ Eine pauschal wachsende EU-Skepsis war bei der Bevölkerung indes nicht auszumachen.⁵

1.1 Wahl des Vorgehens

Zwei Ansätze wären grundsätzlich denkbar gewesen, um mit der zu erarbeitenden Erklärung eine orientierungstiftende Wirkung zu erzielen – je nachdem, auf welcher Ebene diese erreicht werden sollte: Ein partizipatorischer Ansatz (Input-Legitimation) würde auf eine möglichst breite öffentliche Diskussion über Werte, Aufgaben und Struktur der EU setzen. Am Ende stünde ein Ergebnis, für das sich die Bevölkerung (oder zumindest die europäischen und nationalen Parlamentarier)⁶ nicht nur wegen der Inhalte, sondern auch aufgrund eines als legitim, transparent und effi-

zient anerkannten Prozesses als Miteigentümerin (*ownership*) empfindet. Für diesen Ansatz warben neben europäischen und nationalen Parlamentariern⁷ Teile der Kommission, insbesondere die für Kommunikation zuständige EU-Kommissarin Margot Walström, die zusätzlich versuchte, die Debatten und Initiativen, die im Rahmen der als »Plan D« bezeichneten Kommunikationsstrategie lanciert wurden, mit der Erarbeitung der Berliner Erklärung zu verknüpfen. Kritiker eines öffentlichkeitsorientierten Ansatzes befürchteten jedoch, dass eine breite Diskussion im gegebenen Zeitrahmen und unter den komplexen Rahmenbedingungen zu keinem Ergebnis führen würde.

Eine alternative und von der deutschen Ratspräsidentschaft schließlich gewählte Herangehensweise bestand daher darin, einen nicht-öffentlichen Prozess einzuleiten und am Ende ein möglichst gutes Ergebnis zu präsentieren, das gegenüber der Öffentlichkeit allein durch seine Inhalte und die Art seiner Präsentation eben diese orientierungstiftende Wirkung entfalten müsste (Output-Legitimation).

Die »öffentliche Orientierungstiftung« war bei diesem Vorgehen vergleichsweise gering. Die Vorbereitung der Berliner Erklärung wurde über Monate hinweg als streng vertraulich behandelt. Eine öffentliche Debatte über Form und Inhalt der Erklärung suchte die Ratspräsidentschaft zu vermeiden. Die parallel laufenden intensivierten öffentlichen Konsultations- und Kommunikationsprozesse im Rahmen des Plan D der EU-Kommission beeinflussten die Inhalte der Berliner Erklärung, wenn überhaupt, nur indirekt. Die getroffene Wahl des Vorgehens wird unter Verweis auf den engen Zeitplan (Erklärung im März, Fahrplan für den Umgang mit dem Verfassungsvertrag im Juni 2007) immer wieder als einzig praktikable Option dargestellt. Das Vorgehen wurde allerdings in seinen Grundzügen bereits ein Jahr zuvor auch durch die Bundesregierung mit festgelegt. Wäre der Erklärung eine andere strategische Rolle zgedacht worden (z.B. Mobilisierung der Parlamente oder der Öffentlichkeit), hätte es zu einem frühen Zeitpunkt in Kooperation mit anderen Ratspräsidentschaften sicherlich auch anders gestaltet werden können.

⁴ In Frankreich und den Niederlanden hatte die Bevölkerung den Verfassungsvertrag abgelehnt. In Umfragen manifestierte sich eine wachsende Ablehnung weiterer Erweiterungsrunden, einem der wenigen Dossiers, in dem es zwischen den gescheiterten Referenden und dem Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in Form der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien substantiell Bewegung gegeben hatte.

⁵ Siehe die Analyse von Andreas Maurer und Anne Laumen, *Jenseits des »Permissive Consensus«. Bevölkerungsorientierungen gegenüber Europäischer Integration im Wandel?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (Diskussionspapier der SWP-Forschungsgruppe EU-Integration, 13/06), <www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3191>.

⁶ So wurde beispielsweise neben breit angelegten Bürgerkonsultationen auch die Möglichkeit einer »parlamentarischen Redaktionskonferenz« vorgeschlagen.

⁷ Siehe als ein Beispiel den Antrag der Grünen im Deutschen Bundestag vom 31.1.2007, Bundestagsdrucksache 16/4171, <<http://dip.bundestag.de/btd/16/041/1604171.pdf>>.

2. Rollen der Ratspräsidentschaft

2.1 Die Ratspräsidentschaft als Impulsgeber

Die Berliner Erklärung erscheint als Teil der »Pflichtprogramm« der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. Dass der 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge feierlich begangen würde, stand außer Frage. Allerdings gab es konkurrierende Angebote – neben der deutschen hatte auch die italienische Regierung Interesse bekundet, den Festakt in der eigenen Hauptstadt auszurichten.⁸ Die Bundesregierung schuf im Juni 2006 die formale Grundlage dafür, dass die Feierlichkeiten in Berlin stattfinden konnten. Leitend waren für sie dabei nicht nur kommunikationspolitische Motive. Sie sah die Erklärung bereits als ein wichtiges Element ihrer Strategie, beim Juni-Gipfel einen möglichst großen Teil des Verfassungsvertrags zu »retten«. In die Schlussfolgerungen des Abschlussgipfels der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft brachte Deutschland im Juni 2006 erfolgreich die Formulierung ein, dass »die Entscheidungsträger [...] am 25. März in Berlin anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge eine politische Erklärung« annehmen.⁹ Diese Erklärung solle die europäischen Werte und Bestrebungen darlegen und bekräftigen, dass die Entscheidungsträger »sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen«. ¹⁰ Die Schlussfolgerungen des Rats ordnen die Berliner Erklärung bereits in die Perspektive des zu besprechenden Vorgehens mit dem Europäischen Verfassungsvertrag ein. Die deutsche Ratspräsidentschaft übte ihre Impulsgeberfunktion somit bereits vor Beginn des eigenen Mandats aus.

2.2 Management des Prozesses in Vorbereitung der Reformvertragsdiskussion

Die Bundesregierung optierte trotz der geringeren öffentlichen Mobilisierungskraft eines vertraulichen Prozesses für dieses Vorgehen. Sie war der Auffassung, dass der Verfassungsprozess nur dann wieder in Gang zu bringen sei, wenn es gelänge, bis zum informellen Geburtstagsgipfel gemeinsame Ziele und Werte der 27

⁸ Zudem wurden Feierlichkeiten in Brüssel geplant.

⁹ *Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats*, 15./16.6.2006, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf>.

¹⁰ Ebd.

Partner zu definieren, und dass dies nur durch einen vertraulichen Prozess ohne öffentliche Beteiligung zu bewerkstelligen sei. Die »Orientierungsstiftung« auf höchster Ebene und die Schaffung einer gemeinsamen Basis als Ausgangspunkt für einen politischen Impuls in Richtung Reformvertrag war das wichtigste mit der Berliner Erklärung verbundene Motiv.

Die Berliner Erklärung sollte ein Signal dafür sein, dass die 27 Mitgliedstaaten bereit zu einem neuen gemeinsamen Anlauf waren. Um diese Haltung nicht zu gefährden, war die deutsche Ratspräsidentschaft darauf bedacht, dass die Vorbereitung der Berliner Erklärung nicht als Versuch zur Lösung des Verfassungskonflikts interpretiert wurde. Dabei machte sie eine einzige Ausnahme: Die Festlegung auf 2009 als Zieldatum für die Ratifizierung des neuen EU-Vertrags gibt implizit einen straffen Zeitplan für den Fortgang der Verhandlungen vor. Da die Ratifizierung eines primärrechtlichen Vertrags in der EU etwa achtzehn Monate dauert, wurde mit der Berliner Erklärung vorweggenommen, dass die Regierungskonferenz zum neuen EU-Vertrag bereits unter portugiesischer Ratspräsidentschaft bis Dezember 2007 abgeschlossen werden musste. Weitergehende Festlegungen im Abschnitt zur Reform der EU-Institutionen/Verfassungsvertrag vermied die Ratspräsidentschaft jedoch – in der Erwartung, dass es hierüber zu großem politischem Streit hätte kommen können, der eine Einigung auf ein gemeinsames Vorgehen bezüglich des Verfassungsvertrags im Juni gefährdet hätte.

2.3 Management und Vermittlung zwischen 26+2 Focal Points

In einem Brief vom 2. Januar 2007 forderte Ratspräsidentin Angela Merkel die 26 anderen Staats- und Regierungschefs der EU dazu auf, jeweils einen sogenannten »Focal Point« (persönlichen Beauftragten) und einen möglichen Begleiter zu benennen. Dabei handelte es sich zumeist um die wichtigsten EU-Berater der Staats- oder Regierungsspitze, die eine Sherpa-Funktion für die Konsultationen zur Berliner Erklärung und zum Umgang mit dem Verfassungsvertrag ausübten.

Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament stellten als Mitunterzeichner der Berliner Erklärung Vertreter, die mit den nationalen Focal Points gleichberechtigt waren. Parlamentspräsident Pötering hatte von der Konferenz der Präsidenten das Mandat zur Unterzeichnung erhalten, Barroso hatte

sich durch das Kollegium der Kommission mandatierten lassen. Beide benannten persönliche Beauftragte für die Gespräche.

Die Arbeit mit den Focal Points hatte aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft zwei Vorteile: Erstens boten die bilateralen Sondierungen eine Möglichkeit, die Positionen der Staats- und Regierungschefs zügig zu erfassen und diese über einen Sherpa als Mittler direkt und persönlich einzubinden. Zweitens konnte das Bundeskanzleramt im Wege der direkten Zusammenarbeit mit den Focal Points die Ständigen Vertretungen in Brüssel umgehen. Leitend war dabei wohl die Sorge, dass die Vertraulichkeit des Austausches nicht zu gewährleisten sei und der Umgang mit öffentlichen Festlegungen der einzelnen Regierungen schwieriger würde, wenn die Sondierungen über die Ständigen Vertretungen liefen. Ziel der Ratspräsidentschaft war es, Verhandlungen über den Text der Berliner Erklärung zu vermeiden, indem sie einen gemeinsamen Nenner herausarbeitet, und ein möglichst konsensfähiges Papier mit der Gelegenheit zum bilateralen Feedback vorzulegen.

Die Focal Points erhielten Mitte Januar einen Brief, in dem zentrale Fragen zur Struktur, Länge, Sprache, zu den wichtigsten inhaltlichen Punkten und zum weiteren Vorgehen in Sachen Berliner Erklärung gestellt wurden. Diese Punkte wurden in der ersten Runde bilateraler Konsultationen eingehend behandelt, die Uwe Corsepius (Bundeskanzleramt) und Reinhard Silberberg (Staatssekretär im Auswärtigen Amt) gemeinsam durchführten. Den meisten Delegationen reichte ein Treffen aus, um die wichtigsten Präferenzen herauszuarbeiten und Lösungsansätze zu besprechen. Nur in einigen schwierigen Fällen (unter anderem die Tschechische Republik) waren ein oder mehrere Anschlusstreffen nötig.

Der Ratspräsidentschaft war daran gelegen, gegenüber den Focal Points (und auf diesem Wege gegenüber den anderen Staats- und Regierungschefs) Vertraulichkeit und Fairness im Vorgehen zu zeigen. Bezüglich des Vertrags über eine Verfassung für Europa (in dessen Perspektive die Berliner Erklärung von den meisten, wenn nicht allen Delegationen zu Recht gesehen wurde) hatte sie deutlich gemacht, was sie erreichen wollte:¹¹ dem Verfassungsdiskussionsprozess neuen Schwung verleihen, um ein Maximum der vorgesehenen Reformen umsetzen zu können.

¹¹ Dies geschah in mehreren Reden von Bundeskanzlerin Angela Merkel 2006 und 2007.

Im Sinne dieser Absichtsbekundung musste die Bundesregierung unmissverständlich zeigen, dass sie als neutraler Mittler zwischen den Positionen der anderen Regierungen fungiert. Sie achtete insofern genau darauf, dass alle Focal Points sich »ernst genommen fühlten« und in der ersten Konsultationsrunde genau gleich viel Zeit hatten, um nicht den Eindruck zu erwecken, dass sie Unterschiede zwischen kleinen und großen Ländern, vertragsratifizierenden oder -ablehnenden Staaten machte.

Über die stark strukturierten bilateralen Gesprächstreffen hinaus bestand für die deutsche Ratspräsidentschaft und die Focal Points die Möglichkeit, etwa telefonisch einen weiteren Austausch zu suchen. Die Ratspräsidentschaft zeigte sich bei der Erarbeitung der Berliner Erklärung, wie auch später bei der Vorbereitung des Juni-Gipfels, bewusst ansprechbar und responsiv, wenn einzelne Delegationen Gesprächs- oder Informationsbedarf hatten. Da es keine gemeinsame Aussprache über den Text geben würde, legte die Ratspräsidentschaft bestimmte Entscheidungen für oder gegen einzelne Punkte der Erklärung gegenüber den Focal Points dar und erläuterte gegebenenfalls die Argumente der Gegenseite. Dabei verdeutlichte sie immer wieder die sich aus der aktuellen Situation ergebende langfristige Perspektive der EU, um die unmittelbaren Streitthemen in einen breiteren Kontext einzubetten und den Fortgang der Diskussion strategisch zu steuern. Nach und nach wurde auf diese Weise asynchron und in bilateralen Gesprächen die Grundlage für einen Konsens erarbeitet, der 27 Staats- und Regierungschefs sowie Europäisches Parlament und Kommission umfasste. Diese Vermittlerfunktion übte die Ratspräsidentschaft in Bezug auf die Berliner Erklärung allein aus. Kommission und Ratssekretariat spielten keine aktive Vermittlerrolle, wurden jedoch im Detail informiert.

Während der Focal-Point-Gespräche existierte noch kein Entwurf der Berliner Erklärung als Diskussionsgrundlage. Die Ratspräsidentschaft verhinderte eine Debatte über den Text in den nationalen Parlamenten oder im Europäischen Parlament, indem sie den ersten Entwurf erst kurz vor dem Jubiläumsakt verschickte.¹² Damit wurde die Möglichkeit zur »öffent-

¹² Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier informierte jedoch kurz vor dem Märzgipfel den Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages über den Stand der Vorbereitungen; siehe <www.bundestag.de/aktuell/hib/2007/2007_074/07.html>. Solch ein Vorgehen stand allen Regierungen auch ohne Detailkenntnis des Textes offen.

lichen Orientierungsstiftung« eingeschränkt. Auch zu dem Zeitpunkt, als die 27 Staats- und Regierungschefs die einmalige Gelegenheit zur gemeinsamen Aussprache über die Berliner Erklärung hatten, lag noch kein Entwurf vor, sondern lediglich ein aussagekräftiger annotierter Gliederungsvorschlag.

Für diese Aussprache wählte die Ratspräsidentschaft das Abendessen des Brüsseler Frühjahrgipfels zwei Wochen vor dem Jubiläumsgipfel, an dem ausschließlich die Staats- und Regierungschefs (ohne Außenminister oder Berater) teilnahmen. Bundeskanzlerin Merkel stellte die Überlegungen zu den Inhalten der Erklärung vor, die sich aus den Focal-Point-Gesprächen ergeben hatten. Die Staats- und Regierungschefs legten ihre jeweiligen Prioritäten dar (etwa die Nennung von Immigration, Energie oder anderen wichtigen Politikfeldern) und sprachen über den Umgang mit Konfliktpunkten (wie die Nennung des Europäischen Verfassungsvertrags, das Datum für eine Reform der Institutionen, die Erwähnung künftiger Erweiterungsschritte etc.).

Zudem sicherte sich die Ratspräsidentschaft Rückhalt für das weitere Vorgehen: Sie würde im Anschluss an den Brüsseler Gipfel einen Entwurf ausarbeiten. Den nationalen Delegationen würden kritische Textteile vor dem Jubiläumsgipfel zugestellt, auf die sie dann reagieren könnten, bevor kurz vor dem informellen Treffen die Endversion verschickt würde. Beim Jubiläumsgipfel selbst war keine Aussprache über den Text vorgesehen. Die Staats- und Regierungschefs würden den Text während des Festakts faktisch als informelles Ratsdokument annehmen. Bundeskanzlerin Merkel (mit Mandat des Rats), Kommissionspräsident Barroso (mit Mandat des Kollegiums der Kommission) und Parlamentspräsident Pötering (mit Mandat der Fraktionen des Europäischen Parlaments) würden das Dokument unterzeichnen.

Aus Sicht der Bundesregierung war der erfolgreiche Abschluss des Frühjahrgipfels am 8./9. März 2007 eine Grundvoraussetzung für den Erfolg der Berliner Erklärung. Dies galt in zweierlei Hinsicht: Zum einen hätte ein sichtbares Scheitern etwa der Verhandlungen über die Energiethemen die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU in einem Politikfeld in Frage gestellt, das zu diesem Zeitpunkt einen hohen Grad an öffentlicher Wahrnehmung genoss. Intern wäre ein Scheitern dieser Diskussionen mit großen politischen Spannungen einhergegangen, weil einige Länder sehr klare und aus ihrer Sicht vitale Interessen mit einem gemeinsamen Vorgehen verbanden, etwa hinsichtlich der Versorgungssicherheit (zum Beispiel

Polen). Im Falle einer Kompromittierung dieser Länder hätte sich deren Haltung zur Berliner Erklärung während der Gespräche möglicherweise massiv verhärtet, ein Kompromiss würde damit grundsätzlich in Frage gestellt. Zum zweiten eröffnete der Energiekompromiss des Frühjahrgipfels die Möglichkeit, in den zweiten Teil der Berliner Erklärung konkrete Ziele aufzunehmen und Handlungsbereitschaft zu signalisieren: »Wir wollen in der Energiepolitik und beim Klimaschutz gemeinsam vorangehen und unseren Beitrag leisten, um die globale Bedrohung des Klimawandels abzuwenden.«¹³

Obleich beide Gipfel auf diese Weise politisch eng miteinander verknüpft worden waren, erwies sich die klare Trennung beider Themen als Erfolgsfaktor. Wären Frühjahrgipfel und Festakt unmittelbar verbunden gewesen, hätte der Text bereits vor dem Frühjahrsrat abgeschlossen vorliegen müssen (oder es hätten am Abend langwierige Textverhandlungen eingesetzt). Zudem entfaltete sich gerade durch die zeitlich eng getaktete Abfolge der Treffen zwischen den Staats- und Regierungschefs eine positive Dynamik. Diese war für die zweite Hälfte der Ratspräsidentschaft nützlich, die vor allem der Vorbereitung des Juni-Gipfels zum Umgang mit dem Verfassungsvertrag diente. Die Konsensbildung im Rahmen der Erarbeitung der Berliner Erklärung und das erreichte Bekenntnis zu den Werten und Zielen machten es erst möglich, in der Erklärung das Ziel festzuschreiben, die Reform der EU im Jahr 2009 abzuschließen. Beides zusammen kontextualisiert die später einsetzenden Bemühungen um einen Kompromiss im Umgang mit dem Verfassungsvertrag.

2.4 Repräsentation nach innen

Als eine der Aufgaben der Ratspräsidentschaft gilt die Inszenierung des europäischen Politikprozesses gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern der gesamten EU, Medien und Akteuren in den Mitgliedstaaten mit dem Ziel, die Handlungsfähigkeit der EU zu demonstrieren.¹⁴ Der Frühjahrgipfel mit den Beschlüssen zur Energie- und Klimapolitik spielte in dieser Hinsicht eine extrem wichtige Rolle, da mit diesen Beschlüssen – nach zuvor öffentlich dargestellten Spannungen –

¹³ Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 24.3.2007, <www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf>.

¹⁴ Siehe die Rollenbeschreibungen im einleitenden Methodenkapitel von Daniela Kietz (S. 7ff).

Kompromissfindungs- und Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt wurden.

Während die Berliner Erklärung auf verhältnismäßig wenig inhaltliche Kritik stieß,¹⁵ gab es Kritik an der Praxis ihrer Erarbeitung.¹⁶ Sie konzentriert sich vor allem auf zwei Aspekte, die mit der Repräsentation nach innen und der Inszenierung des Politikprozesses zu tun haben: eine zu geringe öffentliche Beteiligung an der Diskussion und eine zu späte Information der mitgliedstaatlichen Regierungen, die infolgedessen ihre nationalen Öffentlichkeiten nicht einbeziehen konnten. Greift man zurück auf die eingangs dargestellten Herangehensalternativen, lässt sich feststellen, dass die Kritiker genau von der anderen als der von der Bundesregierung gewählten Warte aus argumentierten, nämlich dass ein offenerer und dadurch breiter legitimierter Entwicklungsprozess der Berliner Erklärung angemessen gewesen wäre. Aus dieser Sicht sollte die Repräsentation der EU nach innen eben nicht nur heißen, Ergebnisse zu präsentieren, sondern auch für positive Partizipationsdynamiken zu sorgen und auf diese Weise die langfristige Tragfähigkeit und den gesellschaftlichen Rückhalt für den laufenden Integrationsprozess zu stärken.

Innerhalb der EU finden sich somit nach den gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag unterschiedliche Antworten auf die Frage, auf welcher Ebene Orientierung gestiftet werden sollte (auf Ebene der Regierungschefs oder in der breiten Öffentlichkeit) und inwieweit europäische Integration als »Elitenprojekt hinter verschlossenen Türen« nach der Negativ-Erfahrung des Nizzagipfels (der über die Erklärung von Laeken seinerzeit zur Einberufung des Verfassungskonvents führte) sowie angesichts weiterer bevorstehender Referenden noch eine tragfähige Strategie ist.

Die deutsche Ratspräsidentschaft wollte priorität den 27 Regierungen eine gemeinsame politische Stoßrichtung geben. Aus ihrer Sicht bedurfte es keiner Bürgerbeteiligung, um in der Erklärung von »Wir Bürgerinnen und Bürger« sprechen zu können, da die nationalen Regierungen durch ihre Wähler legitimiert sind. Insbesondere mit Blick auf diejenigen Länder, in

denen der Verfassungsvertrag im Referendum gescheitert war, wurden aber Zweifel an dieser Position artikuliert: Hatten nicht die gescheiterten Referenden bewiesen, dass die Bevölkerung den Regierungen die europapolitische Gefolgschaft bei einem wichtigen Zukunftsthema (dem Vertrag über eine Verfassung für Europa) verweigert hat? Kann ein auf einen Regierungskonsens konzentriertes Vorgehen nachhaltig sein, wenn die Bedenken und Ansprüche der Bevölkerung nicht angemessen einbezogen werden?

Die Initiativen der Ratspräsidentschaft, die EU nach innen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in der gesamten EU zu repräsentieren, waren vergleichsweise schwach ausgeprägt. Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass die Ratspräsidentschaft kein Interesse an medialer Aufmerksamkeit rund um die Berliner Erklärung hatte. Die Entscheidung, einen informellen Gipfel mit allen Staats- und Regierungschefs zum Jubiläum in Berlin abzuhalten, wurde von deutscher Seite als wichtiger Bestandteil der *nationalen* Europakommunikation gesehen, da durch die Anwesenheit der »Chefs« in Berlin zusätzlich zu den für die Bevölkerung organisierten Veranstaltungen (Feste, Konzerte etc.) eine besondere nationale Aufmerksamkeit gesichert schien. Auf die Herausforderungen der Europakommunikation in anderen Öffentlichkeiten als der deutschen (etwa in den »schwierigen« Referendumsländern) wurde strategisch nicht eingegangen.

3. Schlussfolgerungen

Der deutschen Ratspräsidentschaft ist es in einer politisch hochkomplexen Situation gelungen, alle beteiligten Regierungen auf gemeinsame Werte und Ziele festzulegen und einen klaren Zeitplan zur Reform der EU-Institutionen vorzuschreiben. Im Rahmen der gewählten Logik, auf Ebene der Staats- und Regierungschefs Orientierung zu geben, ist dieser Prozess unter sehr schwierigen Bedingungen äußerst erfolgreich gewesen. Die Arbeit mit den Focal Points ermöglichte – bei 27 beteiligten Regierungen sowie zwei EU-Institutionen – effiziente und vertrauliche Sondierungen und trug dazu bei, dass die erste grundlegende Diskussion über Werte und Ziele der EU seit der großen Erweiterungsrunde vom 1. Mai 2004 zu einem konsensfähigen Ergebnis führte. Dies war ein wichtiger, wenn nicht gar entscheidender Schritt in Richtung Erfolg des Juni-Gipfels zum EU-Reformvertrag.

¹⁵ Eine der wenigen Ausnahmen stellte (neben dem Tschechischen Präsidenten) Papst Benedikt XVI. dar, der im Rahmen einer Europäischen Bischofskonferenz bedauerte, dass der Gottesbezug in der Erklärung fehlte.

¹⁶ Für die Kritik aus dem Deutschen Bundestag siehe etwa die Kurzzusammenfassung der Diskussion im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union vom 21.3.2007, <www.bundestag.de/aktuell/hib/2007/2007_074/07.html>.

Dies beantwortet indes noch nicht die Frage, ob mit dem Vorgehen bezüglich der Berliner Erklärung ein *Modus vivendi* gefunden wurde, der künftige Integrationsschritte in der komplexen Situation der EU-27 ermöglichen kann. Unter den Kriterien der konkurrierenden Prämisse, nach der eine Orientierungsgebung in der aktuellen Situation in der EU auch die gewählten Volksvertreter und die Bevölkerung einschließen sollte, um nachhaltig zu sein, ist der Beitrag der Berliner Erklärung und des Vorgehens bei ihrer Erarbeitung als geringer einzuschätzen. Die öffentliche Sichtbarkeit der Erklärung war naturgemäß nach wenigen Tagen geschwunden, während die Staats- und Regierungschefs bzw. die drei Unterzeichner nicht erkennbar als Transmittoren dieses Konsenses in die Gesellschaft hineinwirkten. Da der europapolitische Führungswille nationaler Politiker in einigen Mitgliedstaaten und ihre europapolitische Mobilisationskraft in den letzten Jahren eher ab- als zugenommen haben,¹⁷ stellt sich die Frage, ob der erzielte Konsens langfristig nachhaltig und wirksam ist und wie lange er alle Regierungen politisch zu binden vermag.

¹⁷ Zur Diskussion möglicher Gründe für diesen Trend siehe: Kai-Olaf Lang/Daniela Schwarzer, »Die Rolle der Nationalstaaten in der größeren Europäischen Union«, in: *Ausblick: Deutsche Außenpolitik nach Christoph Bertram*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005, S. 34–37.

Rückbau, Raubbau, Wiederaufbau. Die Arbeiten zum Verfassungsvertrag

Andreas Maurer

Von den unterschiedlichen Funktionen, die eine EU-Ratspräsidentschaft¹ im Hinblick auf die Vorgespräche und anschließenden Verhandlungen zur Revision des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) erfüllen musste, waren für den deutschen Vorsitz vor allem die Rollen des Impulsgebers, Managers und Vermittlers von Bedeutung. Der VVE war im Oktober 2004 unterzeichnet, im Mai und Juni 2005 jedoch im Rahmen von Referenden in zwei Mitgliedstaaten abgelehnt worden. Die Regeln für diese Gespräche und Verhandlungen leiteten sich aus dem EU-Vertrag (Artikel 4 EUV und Artikel 204 EGV), der Geschäftsordnung des Rates und einer bei Vertragsreformen üblich gewordenen Praxis ab, nach der die Verhandlungen des Europäischen Rates eben nicht alleine vom Allgemeinen Rat der Außenminister und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter II angebahnt, sondern von einer Gruppe der »persönlichen Beauftragten« der Staats- und Regierungschefs vertraulich vorbereitet werden.

1. Der Verhandlungskontext: Anforderungen an die Ratspräsidentschaft

Die Vorgeschichte der Verhandlungen ist bekannt: Im Juni 2005 einigte sich der Europäische Rat in Bezug auf den VVE auf eine »Denkpause«, ohne deren Ziel näher zu benennen. Was in der folgenden Zeit an konkreten Überlegungen zur Zukunft der EU geäußert wurde, schwankte zwischen Maßnahmen, die einem Raubbau am VVE oder einem Rückbau desselben gleichgekommen wären (durch Teilreformen in Anlehnung an diesen neuen Vertrag oder aber im Rahmen der geltenden Verträge), und dem Versuch, die politische Substanz des VVE in die vorhandene Vertragsstruktur einzupassen und hierzu einen klassischen Reformvertrag nach dem Muster der Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2000) zu verabschieden. Erst im Juni 2006 führte der österreichische EU-Vorsitz die bis dahin lose nebenein-

anderstehenden Ideenstränge zusammen und setzte einen Zeitplan für die weitere Behandlung der dringend notwendigen EU-Reform fest, dessen wichtigste Phase in die Zeit der deutschen Präsidentschaft fallen sollte.

Im Hinblick auf die Frage, ob, wie, in welchem zeitlichen Rahmen und mit welchem Ergebnis die Krise um den Verfassungsvertrag gelöst werden könnte, formulierten die EU-Organen, die Parlamente und die Regierungen der Mitgliedstaaten besonders hohe Erwartungen an die Bundesregierung.² Dies war nicht überraschend. Denn Deutschland war als großer Staat in der Lage, zumindest nominal die notwendigen materiellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um die vielfältigen Managementaufgaben eines Vorsitzes im Ratssystem der EU zu erfüllen. Zudem war davon auszugehen, dass die innenpolitischen Voraussetzungen in Deutschland für eine impulsgebende Rolle in Sachen VVE günstiger seien als in anderen EU-Staaten wie Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden, deren Handlungsspielräume durch Regierungswechsel deutlich eingeschränkt waren.

Analytisch war das Dossier des Verfassungsvertrags der Kategorie relativ stark »vorbehandelter« Themen zuzurechnen. Die österreichische Ratspräsidentschaft hatte die Debatte um den VVE im ersten Halbjahr 2006 energisch vorangetrieben und in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2006 ein klares Mandat an den deutschen Vorsitz formuliert. Für die Ersterkundung nationaler Positionen waren die Organisationsfähigkeiten des deutschen Vorsitzes also noch nicht gefragt. Auch die Anforderungen, die an ihr Zeit- und Strategiemangement gestellt würden, konnte die Bundesregierung vorab weitgehend absehen. Gleichwohl waren zu Beginn der Vorbereitungen der Ratspräsidentschaft nur die Eckpunkte der nationalen Positionen bekannt. Der Vorsitz verfügte in den meisten Fällen nicht über einen Einblick in die Untiefen nationaler Rückfallpositionen.

¹ Vgl. den einleitenden Beitrag von Daniela Kietz in dieser Studie (S. 7ff).

² Vgl. Andreas Maurer, »Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 35 (2007) 2, S. 139–156.

Somit waren auf diesem unsicheren Terrain vor allem Vermittlerqualitäten gefragt. Dies galt umso mehr, als das Dossier »VVE« zu den politisch sensibelsten Themen der Ratspräsidentschaft gehörte und damit sehr hohe Anforderungen an deren Management- und Steuerungsfunktionen stellte.

Die Ratspräsidentschaft konnte sich hierbei nur begrenzt auf andere Vermittler verlassen. Die Europäische Kommission schied aus, da sich innerhalb des Kollegiums keine einheitliche Linie zum Dossier der VVE-Revision erkennen ließ. So musste sich die Ratspräsidentschaft in den verschiedenen Verhandlungsphasen selbst strategische Unterstützung von gleichgesinnten Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament suchen, ohne dabei die Kritiker des VVE zu marginalisieren und damit die Chancen auf eine Einigung zu mindern. In besonders zugespitzten Kontroversen wie der mit Polen über die Frage der Stimmengewichtung im Ministerrat war die Präsidentschaft imstande, zwischen den Lagern einen bereits etablierten Kreis von Vermittlern – hier Frankreich, Großbritannien, Spanien und Luxemburg mit dem Premierminister Litauens als »Messenger« – zu aktivieren, der Gespräche mit dem polnischen Staatspräsidenten aufnahm und in Rücksprache mit der Ratspräsidentschaft verhandelte.³

Der Ratsvorsitz unterlag keiner Frist, die er sich nicht selbst auferlegt hätte. Doch die laufende Finanzplanung (2007–2013), die 2008/2009 einer ersten Bilanz unterzogen wird, drückte informell auf den Zeitplan. Denn zu diesem Zeitpunkt werden auch die Verhandlungen zur nächsten Finanzperiode eingeleitet. Insbesondere die größeren und reicheren Staaten drohten damit, im Falle einer Verzögerung der VVE-Beratungen Finanztransfers an die EU zu blockieren. Abgesehen von diesem Termindruck waren die relativ hohen Anforderungen an Management und Vermittlung jedoch »hausgemacht« und vorab – seit der Erstellung eines ersten groben Entwurfs des Präsidentschaftsprogramms im November 2005 – einkalkuliert worden.

³ Vgl. Dana Spinant, »Twisted Compromise Leaves EU with la Mème Chose«, in: *European Voice*, 13 (2007) 25; Karsten Kammholz/Peter Müller, »Was in der Nacht von Brüssel wirklich geschah«, in: *Welt online*, 14.7.2007, <www.welt.de/politik/article1027152/Was_in_der_Nacht_von_Bruessel_wirklich_geschah.html>.

2. Handlungsbeschränkungen an der Schnittstelle zwischen Impulsgeber- und Vermittlungsfunktion

Die Rolle des vermittelnden, zur Neutralität aufgerufenen EU-Vorsitzes befindet sich häufig in einem Spannungsverhältnis zu der des nationalen Interessenvertreters und Impulsgebers. Innenpolitisch stand die Bundesregierung allerdings im Vergleich zu früheren ähnlichen Situationen (Vertragsverhandlungen von Maastricht, Amsterdam und Nizza) weniger stark unter Druck. Denn weder der Bundesrat noch der Bundestag machten Vorschläge zur Reform des VVE, die vom Ziel der Regierung, der »Rettung der VVE-Substanz«, abgewichen wären. Einzig die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Verfassungsbeschwerde des CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler gegen das Zustimmungsgesetz zum VVE bis auf weiteres nicht zu verhandeln, engte den Handlungsspielraum des Vorsitzes ein. Denn durch die Karlsruher Entscheidung zur »Nichtentscheidung« konnte sich die Bundesrepublik unversehens nicht mehr zu jenen Staaten zählen, die ohne jede Einschränkung hinter dem VVE stehen. Dies bestärkte mittelbar Länder wie Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik, die sich nach den gescheiterten Referenden bequem zurückgelehnt hatten. Die Bundesregierung enthielt sich jedoch jeder Stellungnahme zum Karlsruher Querschuss.⁴ Insofern konnte sie zwar nicht mit der erwünschten weißen Weste, aber doch mit weitgehend unbeschädigter Autorität und relativ unbeschränktem Spielraum in die Verhandlungen eintreten.

3. Die Verhandlungen und die Präsidentschaftsstrategie

Angesichts des ins Stocken geratenen Prozesses der Ratifizierung des Verfassungsvertrags beauftragte der Europäische Rat am 15./16. Juni 2006 die deutsche Ratspräsidentschaft, in der ersten Jahreshälfte 2007 mit den EU-Mitgliedstaaten ausführliche Konsultationen zu führen und darüber anschließend einen Bericht vorzulegen. Dieser sollte mögliche zukünftige Entwicklungen aufzeigen und als Grundlage für Beschlüsse darüber dienen, wie der Reformprozess der

⁴ Andreas Maurer/Daniela Schwarzer, »Querschuss aus Karlsruhe«, in: *Financial Times Deutschland*, 3.11.2006, S. 30.

EU fortgesetzt werden soll.⁵ Für den deutschen Vorsitz bedeutete dies, dass er in besonderem Maße mit der Anforderung konfrontiert war, als *Wegbereiter* und *Erwartungsmanager* zu fungieren.

Eine wichtige Vorbedingung für den Erfolg des Gesamtvorhabens schuf die Bundesregierung mit der »Berliner Erklärung«:⁶ Ziel der Regierung war es, mit diesem Dokument »die Stimmung in Europa für einen möglichen Verfassungskompromiss positiv zu beeinflussen«. Auch wenn darin der VVE selbst nicht erwähnt wurde, konnte die Bundeskanzlerin doch durchsetzen, dass sich alle Staats- und Regierungschefs sowie die Präsidenten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments in der Erklärung darauf verständigten, »die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen«. Durch diese Schlussbestimmung war der Ratsvorsitz offiziell berufen, den weiteren Prozess der Reform des VVE zeitlich zu begrenzen. Denn ausgehend vom Zieldatum Juni 2009 wurde nun ein enger Zeitplan aufgestellt: Die Regierungskonferenz muss spätestens im Dezember 2007 abgeschlossen werden, denn inklusive sprachjuristischer Prüfung des Vertragswerks dauert die Ratifikation eines neuen Vertrages in allen 27 Staaten im günstigsten Fall erfahrungsgemäß etwa ein- einhalb Jahre. Von diesem Fahrplan leitete die Präsidentschaft zwei operative Maßgaben ab: Erstens musste das angestrebte Mandat zum Juni 2007 konkret genug ausfallen, um die Regierungskonferenz innerhalb von maximal sechs Monaten abschließen zu können. Und zweitens war aus diesem Grund auch nur ein begrenzter und von den Staats- und Regierungschef direkt beauftragter Kreis mit der Ausarbeitung dieses Mandats zu betrauen.

Die intern bereits Ende 2005 abgestimmte und vor Beginn der Präsidentschaft allen europäischen Partnern mehrfach verdeutlichte »rote Linie« der Bundesregierung bestand darin, eine Vertragsreform zu vereinbaren, die sich sehr eng am bereits in 18 Staaten ratifizierten VVE orientieren sollte. Obgleich der Vorsitz zur Neutralität verpflichtet war, ergriffen deutsche Regierungsvertreter Partei für diese Linie. Sie machten keinen Hehl daraus, dass die Bundesrepublik offen zum Verfassungsvertrag stand und

diesen in »seiner politischen Substanz erhalten«⁷ wollte. Andernfalls hätte die Präsidentschaft die Unterstützung durch den Kreis der »Freunde des VVE« aufs Spiel gesetzt. Deren Versammlung in Madrid und die dort veröffentlichte Erklärung »Für ein besseres Europa« vom 26. Januar 2007 war wegweisend für die Verhandlungen. Auf Initiative der Regierungen Spaniens und Luxemburgs kamen in Madrid diejenigen Staaten (immerhin 21) zusammen, die den VVE bereits ratifiziert hatten bzw. ihm grundsätzlich positiv gegenüberstanden (Irland, Dänemark, Schweden und Portugal) und mit der Teilnahme an der Konferenz ihre Bereitschaft zur Ratifikation dieses Textes bekunden wollten.⁸ Die Konferenz barg zwar das Risiko, dass sich zwischen den vermeintlichen Befürwortern und Gegnern des VVE eine Front bilden würde. Aber genau diese Gefahr erleichterte es der Präsidentschaft, ihre Autorität als Vermittlerin zwischen den Lagern zu festigen. Zugleich verschob sich mit dieser Zusammenkunft die Diskursmacht der Akteure: Waren bis dahin vor allem die »Neinsager« und Kritiker des VVE in einem virtuellen Wettbewerb darum in Erscheinung getreten, wer den markigsten Begriff für den Abgesang auf das unliebsame Vertragswerk formuliert, stellte nun eine große Mehrheit der Regierungen klar, dass sie – gemeinsam mit der deutschen Bundesregierung – an der Substanz des Vertrages festhalten würde und nur auf dieser Grundlage bereit sei, in Verhandlungen über das weitere Vorgehen zu treten. Nach dieser Ansage waren die kritischen Staaten nun gefordert, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, wie sie eine Alternative zum VVE konsensfähig machen wollten.

Die Arbeit der Ratspräsidentschaft wurde zudem durch die neue niederländische Regierung erleichtert. Ebenso wie der französische Präsidentschaftskandidat Nicolas Sarkozy stellte die neue Regierung Balkenende

⁷ Vgl. Christine Heuer, »Neuer Schub für die EU-Verfassung. Staatsminister Gloser: Text bleibt in der Substanz erhalten«, in: *Deutschlandfunk*, 16.6.2006, <www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/510889/>; Europaministerkonferenz der Länder, *Prioritäre Anliegen der Länder im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Anlage zum Umlaufbeschluss der Europaministerkonferenz der Länder, 7.6.2006; »Steinmeier will ›politische Substanz‹ der EU-Verfassung«, in: *Münchener Merkur*, 23.7.2006; Rede von Bundesaußenminister Steinmeier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestags, 6.9.2006.

⁸ Vgl. »Die ›EU-Verfassungs-Freunde‹ sammeln sich. Treffen der Befürworter des Entwurfs in Madrid«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 27.1.2007, sowie: Freunde des Verfassungsvertrags, *Für ein besseres Europa*, Ministertreffen der Freunde des Verfassungsvertrags, Madrid, 26.1.2007.

⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Überarbeitete Fassung der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates* (Tagung vom 15./16. Juni 2006 in Brüssel), Dok. Nr. 10633/06 REV 1, Brüssel, 17.7.2006, Punkt Nr. 47, S. 17.

⁶ Vgl. hierzu den Beitrag von Daniela Schwarzer in dieser Studie (S. 20ff).

in ihrem Koalitionsvertrag frühzeitig klar, an welchen Stellen des VVE sie Nachbesserungsbedarf erkannte und wie sie sich einen formal zwar anderen, sachlich aber stark am VVE orientierten »konsolidierten« Vertrag bzw. Reformvertrag vorstellte. Dadurch wurde nicht nur der Ratspräsidentschaft, sondern vor allem auch den verfassungskritischen Staaten Großbritannien, Tschechien und Polen deutlich, dass der »Rückbau« des VVE selbst aus Sicht der beiden Länder, deren Bevölkerungen in Referenden »Nein« zum VVE gesagt hatten, nicht vollständig sein sollte, sondern auch Frankreich und die Niederlande weitgehend an den Reformen festhalten wollten, die im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz 2004 vereinbart worden waren.

Gegenüber den einzelnen Positionen der Mitgliedstaaten zum VVE erarbeitete die Bundesregierung eine zwar nicht explizite, aber für den weiteren Gang der Verhandlungen wichtige Rangordnung: An erster Stelle galt es, »die Einschätzung [der] französischen und niederländischen Partner zur Kenntnis zu nehmen, wonach der vorliegende Vertrag nicht noch einmal in dieser Form vorgelegt werden kann«. An zweiter Stelle waren diejenigen Staaten zu berücksichtigen, die den VVE bis Anfang 2007 noch nicht zur Ratifikation vorgelegt hatten und dies auch während der deutschen Ratspräsidentschaft nicht beabsichtigten. Erst an dritter Stelle kamen diejenigen zum Zuge, die den Vertrag ratifiziert hatten und sich hinter die Ausgangsposition der Bundesregierung stellten. Diese Hierarchie kam in der Losung der Bundesregierung zum Ausdruck, es müssten sich zwar »alle bewegen, aber im Lichte dieser Konstellation vielleicht einige mehr als andere«.⁹

Die Rolle als *Erwartungsmanager*, die der deutsche Vorsitz in besonders starkem Umfang übernehmen musste, hatte eine für den Charakter der Präsidentschaftsarbeit wichtige Wirkung: Aufgrund der eigenen positiven Haltung zum Verfassungsprozess zog sich die Bundesregierung in Verhandlungsarenen zurück, in denen nicht öffentlich und nur in sehr kleinem Kreis getagt wurde. Der Ratsvorsitz bediente sich spezifischer Instrumente, um die informellen Beratungs- und formellen Verhandlungsprozesse zu steuern. So wurden für Regierungskonferenzen typische Metho-

den genutzt, um Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erlangen und deren möglicherweise hinter offiziellen Positionen verborgene Kerninteressen im Vorfeld des Gipfels des Europäischen Rates im Juni 2007 zu identifizieren, einander anzunähern und schließlich so aufzubereiten, dass ein Konsens erreichbar würde.

Im Unterschied zu vorangegangenen Regierungskonferenzen, die in aller Regel von politischen Beamten und Staatssekretären der Außenministerien vorbereitet wurden, schlug Bundeskanzlerin Merkel in einem Schreiben am 2. Januar 2007 an die Staats- und Regierungschefs vor, dass die Regierungszentralen direkt miteinander beraten sollten. Die Liste der daraufhin benannten, jeweils maximal zwei Sonderbeauftragten, der sogenannten *Focal Points*, machte deutlich, dass die unter normalen Umständen einbezogene Arbeitsebene der Außenministerien und ihrer Mitarbeiter in den Ständigen Vertretungen bei der EU weitgehend außen vor bleiben würde. Die Verhandlungen über den Reformvertrag sollten in erster Linie »zwischen den Hauptstädten«, unter gleichberechtigter Mitwirkung der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission geführt werden.¹⁰ Auf Seiten der Verhandlungspartner wurde der Kreis der in die Beratungen der *Focal Points* einbezogenen Akteure ebenfalls eng gezogen. Zwischen Botschaften und Zentralen verlief ein asymmetrischer Informationsfluss, das heißt Informationen flossen zunehmend in eine Richtung, von den Botschaften an die Zentralen.

Die Termine für die bilateralen Treffen mit den *Focal Points* wurden für den Zeitraum zwischen Ende April und Anfang Mai 2007 vereinbart. Die Basis für die Beratungen bildeten zwölf Fragen, die die deutschen *Focal Points* im Anschluss an ihre Beratungen zur Berliner Erklärung formuliert hatten.

¹⁰ Gleichwohl war der Kreis der effektiv Mitwirkenden auf Seiten der Präsidentschaft größer. Denn alle deutschen Vertretungen in den EU-Staaten erhielten den Auftrag, auf der Grundlage eines im Auswärtigen Amt konzipierten Rasters Berichte über die jeweiligen Positionen und deren innenpolitischen Mobilisierungsgrad (Meinungsbilder aus den Ministerien, Parlamenten, der Presse etc.) zu verfassen. Im Gegenzug wurden die Botschaften aber explizit angewiesen, jedwede Kommunikation über den Beratungsprozess der *Focal Points* zu unterlassen. Sprechzettel für Einlassungen deutscher Regierungsvertreter im Rahmen von Parlamentsanhörungen, Reden und Pressebeiträgen wurden im Auswärtigen Amt gezielt dahingehend bearbeitet, möglichst wenig Informationen über den Stand der Beratungen der *Focal Points* preiszugeben.

⁹ Reinhard Silberberg, *Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung*, Rede von Staatssekretär Silberberg für die Veranstaltungsreihe »EU-Countdown: In 100 Tagen zur EU-Präsidentschaft«, 4.10.2006, <www.diplo.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-SilberbergEuropa.html>.

4. Zwölf Fragen zum Mandat

Dass der VVE in einigen Staaten abgelehnt wurde, lässt sich auf drei Grundmotive zurückführen: die Sorge um die eigene Lebensperspektive (im Hinblick auf die soziale Sicherung und die gesellschaftliche – nationale – Identität), Befürchtungen im Kontext der EU-Erweiterungen und der Wunsch, die Autonomie des eigenen Staates als vermeintlich letzter Bastion gegen die Globalisierung zu erhalten, die durch die Liberalisierung des Binnenmarkts von der EU eher vorangetrieben als sozialverträglich und souveränitäts- bzw. »autonomieschonend« aufgefangen wird. Diese drei Motive überführten die Chefunterhändler der Ratspräsidentschaft im April 2007 in einen Fragebogen, über den in Sitzungen zwischen dem 23. April und 4. Mai 2007 mit den anderen *Focal Points* verhandelt wurde:

Die Fragen wurden unter den *Focal Points* sowohl bilateral als auch auf einer gemeinsamen Sitzung beraten. Ziel der Gespräche war eine Entscheidung darüber, welches Mandat eine Regierungskonferenz erhalten würde, die vor Ende 2007 ihren Abschluss finden sollte. Parallel hierzu führten die Bundeskanzlerin selbst und – in enger Absprache – der französische Staatspräsident sowie die Staatsoberhäupter Spaniens, Luxemburgs und Italiens intensive Einzelgespräche mit ihren Amtskollegen aus Großbritannien, Tschechien und Polen, um auf allerhöchster Ebene öffentlichkeitswirksam inszenierte und »echte« Schmerzgrenzen bzw. »red lines« der Vertragsreform zu erkunden.

Am 14. Juni 2007 legte der deutsche Vorsitz einen Bericht über die Fortführung der Vertragsreform vor, der einige wichtige Eckpunkte für das Mandat fixierte: Als gemeinsame Ausgangsbasis zeichnete sich der Verzicht auf den Verfassungsbegriff und die Neustrukturierung der Verträge nach dem klassischen Muster vergangener Regierungskonferenzen ab. Darüber hinaus wurde die Liste der zwölf Fragen vom April 2007 auf drei offene Punkte reduziert und um vier neue – von Großbritannien, den Niederlanden und Tschechien eingebrachte – Punkte ergänzt, so dass sich ein relativ klares Bild davon ergab, mit welchen Themen sich der Europäische Rat bei seinem Treffen wahrscheinlich auseinandersetzen würde:

- ▶ die Frage der Symbole und des Vorrangs des EU-Rechts vor nationalem Recht (Frage 4);
- ▶ terminologische Änderungen im Vertragstext, die sich hieraus ergeben (Frage 5);
- ▶ die rechtliche Qualität der Grundrechtecharta (Frage 6);

- ▶ die Besonderheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Verhältnis zum übergeordneten Politikbereich der europäischen Außenpolitik;
- ▶ die praktischen Implikationen der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten;
- ▶ die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Hinzu kam der von Polen in die Diskussion eingebrachte Wunsch, den im VVE vereinbarten Entscheidungsmodus im Ministerrat zu ändern. Dieser Punkt wurde zwar in dem Bericht der Präsidentschaft nicht erwähnt, war aber allen Beteiligten präsent.

Auf der Grundlage dieses Berichts arbeiteten die deutschen *Focal Points* einen Entwurf für das Mandat der Regierungskonferenz aus. In den Feinabstimmungen mit den Fachkollegen behielt der Vorsitz zu jeder Zeit die Entscheidungsgewalt über den in englischer Sprache verfassten »Urtext«. So konnte in Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst des Ratssekretariats ein Text erarbeitet und dem Europäischen Rat vorgelegt werden, der wesentlich mehr Substanz enthielt, als dies bei Einberufungsmandaten für Regierungskonferenzen üblicherweise der Fall ist. Tatsächlich handelte es sich um ein »geschlossenes« Mandat, das politische Kontur, funktionale Reichweite und inhaltlich-rechtliche Tiefe des Rückbaus des Verfassungsvertrags und seines Wiederaufbaus zu einem Reformvertrag auf der Grundlage der bestehenden EG- und EU-Verträge vorzeichnete.

Dieses Ergebnis ist ein großer Erfolg der Ratspräsidentschaft, der *Focal Points* und aller beteiligten Akteure, mit dem keiner von ihnen im Januar 2007 ernsthaft gerechnet hätte. Die konkreten Vertragsformulierungen des Mandats eröffnen die Möglichkeit, das – anlässlich der Berliner Erklärung im März 2007 vereinbarte – Ziel zu realisieren, die Union vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine »neue institutionelle Grundlage« zu stellen. Gleichzeitig aber zwang der hohe Konkretisierungsgrad des Mandats die Ratspräsidentschaft dazu, nicht das vertragsrechtlich mögliche und bereits mehrfach praktizierte Verfahren anzuwenden, eine Regierungskonferenz mit der einfachen Mehrheit der Staaten einzuberufen. Denn selbst wenn »nur« Polen oder Großbritannien gegen dieses Mandat gestimmt hätten, wären Verlauf und Ergebnis der Regierungskonferenz sehr viel offener und unsicherer gewesen als unter der Bedingung eines einstimmigen Mandats.

Übersicht

Zwölf Fragen der Chefunterhändler (Focal Points) der Ratspräsidentschaft zur Revision des VVE

Fragen zur Revision des VVE	Protagonisten unter den Mitgliedstaaten, auf die diese Fragen zurückgehen*
1. Beibehaltung der gegenwärtigen Vertragsstruktur (kein allumfassender Vertrag) bei Einführung einer Rechtspersönlichkeit für die EU	F (Konsolidierter »Minivertrag« zur Änderung der bestehenden Verträge), GB (technische Vertragsänderungen machen ein Referendum unnötig), NL und CZ (Vermeidung jedweder »Verfassungsanalogie«)
2. Beibehaltung des ersten Teils des VVE als Kernstück eines Reformvertrags	F (siehe oben) mit Unterstützung aus I. In den Verhandlungen rückte F von Verweisen auf Teil I des VVE jedoch explizit ab
3. Aufgabe der »Verfassungssprache« (z.B. staatsanaloger Begrifflichkeiten wie »Außenminister« oder »Gesetz«)	NL, GB (siehe oben) mit passiver Unterstützung aus CZ und PL
4. Aufgabe der VVE-Artikel zu den Symbolen der EU	NL, GB, CZ mit breiter Unterstützung fast aller Delegationen (außer B, LUX)
5. Aufgabe des VVE-Artikels zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht	NL, GB mit Unterstützung aus CZ (und passiver Unterstützung deutscher Akteure)
6. Ersetzung von Teil II des VVE (Grundrechtecharta) durch einen Verweis auf diese und ihre Rechtsverbindlichkeit	GB mit Unterstützung aus PL, wobei sich GB selbst gegen die Rechtsverbindlichkeit eines entsprechenden Verweises aussprach
7. Beibehaltung des institutionellen Reformpakets des VVE	»Freunde des VVE« mit Unterstützung aus DK, S, P und IRL (erklärte Gegnerschaft nur aus PL mit passiver Unterstützung aus CZ)
8. Beibehaltung anderer VVE-Reformen als Kernstück neuer Verträge	Offene Frage, die im Verlauf der Verhandlungen zur Infragestellung anderer, im Fragebogen nicht genannter Bereiche führte; dies war der »Türöffner« für NL und GB, den nationalen Parlamenten im Rahmen des VVE-Subsidiaritätsprotokolls größere Einspruchs Kompetenzen einzuräumen
9. Hinzufügung neuer Vertragselemente (und diesbezüglicher Handlungsermächtigungen) in den Feldern Energie/Klima und illegale Einwanderung	GB, PL, EST, LIT, LET, HU, A (Energie/Klima) und D, NL (illegale Einwanderung)
10. Bekräftigung der Kopenhagener Beitrittskriterien im Vertrag (durch Verweis oder Nennung)	F, NL mit Unterstützung aus A, D und der EVP-ED-Fraktion des Europäischen Parlaments
11. Bekräftigung oder noch stärkere Betonung der Sozialen Dimension der EU im Vertrag	F, D, B und SPE-Fraktion des Europäischen Parlaments (nach der Präsidentschaftswahl wurde dieser Punkt von F indirekt verworfen)
12. Hinzufügung spezifischer Ausnahmeregel (<i>Opting-out</i>) oder/und spezieller Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit in besonderen Bereichen	Für Ausnahmen: GB, PL Für verstärkte Zusammenarbeit: B, I, LUX, D

* Zur Positionierung der Akteure im Verlauf der Verhandlungen zum Europäischen Rat im Juni 2007 vgl. Peter Ludlow, *Angela Merkel's Mandate. The June European Council and Treaty Reform*, Juli 2007 (Eurocomment Briefing Note, Vol. 5, Nr. 3-4).

5. »Verfahrensinduzierte« Erfolge und Risiken

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 Vertragswerks.¹¹ Da alle zentralen Akteure dieses Dossiers selbst in vertraulicher Runde ursprünglich davon ausgingen, bestenfalls ein Übereinkommen auf einen Zeit- und Fahrplan zur Reform des VVE zu erzielen, stellt diese Einigung ein beachtliches Ergebnis dar. Das Risiko, dem Deutschland und seine Partner aufgrund dieses Verfahrens nun ausgesetzt sind, ist allerdings hoch. Denn erstens geht der Mandatsentwurf mit einer erneuten Schwächung der Initiativfunktion der Europäischen Kommission einher; denn den nationalen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat werden neue Einspruchs- und Vetorechte zugebilligt. Zweitens festigt das Mandat aufgrund einer Vielzahl neuer Ausnahmeregeln den Weg der EU in eine Richtung, in der formale Mitgliedschaftsrechte und reale Mitgliedschaftspflichten immer weiter entkoppelt werden, ohne dass die »Teilmitglieder« – die nicht alle Mitgliedschaftspflichten erfüllen – Einbußen im Bereich der formalen Mitgliedsrechte hinnehmen müssten. Drittens hat sich das Verfahren, vertrauliche Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der allerhöchsten politischen Ebene zu führen, im Hinblick auf das Ergebnis zwar als erfolgreich erwiesen. Es birgt allerdings das Risiko, die Frustration auf Seiten der Parlamente und der Außen- und Fachministerien massiv zu verstärken. Der Prozess der Ratifikation des neuen Vertrags wird die Staats- und Regierungschef bereits während der nun angelaufenen Regierungskonferenz dazu zwingen, erhebliche Zugeständnisse in Richtung der bislang isolierten Akteure und der jeweiligen Öffentlichkeit zu machen. Viertens wäre ein erneutes Scheitern des Reformanlaufs 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 jetzt so geäußert) und der »Übermacht« Deutschlands zugerechnet. Damit würde das Scheitern des Reformvertrags mit der Rolle Berlins

in der Europapolitik in Verbindung gebracht. Deutschlands Führungsanspruch in der EU wäre damit schwer beschädigt.

6. Ausblick

Welche Lehren können aus dem Vorgehen der deutschen Ratspräsidentschaft im Hinblick auf das Dossier des VVE für künftige Vorsitze gezogen werden? Erstens ist selbst ein großer vorsitzführender Staat in Krisensituationen, an deren Ende ratifikationsbedürftige Verträge stehen sollen, bei der Wahrnehmung seiner Impuls-, Vermittlungs- und Erwartungsmanagementfunktionen abhängig von einem »Freundeskreis«. Dieser sollte bei allen EU-Staaten und -Organen ein hohes Maß an Vertrauen genießen und bei heftigen Kontroversen – wie dem Streit mit Polen –, ohne großes Aufsehen zu erregen, im Ministerrat aktiviert werden können.

Zweitens ist eine Vermittlungsfunktion, die alle Seiten befriedigt, in solchen Fällen nur zum Preis extremer Transparenz (z.B. durch die Konventsmethode) oder Intransparenz zu haben. Wählt man die erste Variante, ist eine erfolgreiche Vermittlung verschiedener Interessenlagen leichter, wenn diese Funktion gemeinsam mit neutralen Akteuren ausgefüllt wird, die keinen mitgliedstaatlichen Weisungen unterliegen, sondern glaubhaft im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten agieren können. Greifen die Mitgliedstaaten dagegen auf die jetzt 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.¹² 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.

¹¹ 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.

¹² Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Daniela Schwarzer zur Berliner Erklärung in dieser Studie (S. 20ff).

Lissabon in Berlin und Brüssel – Die Lissabon-Strategie unter deutschem Vorsitz

Peter Becker

Spätestens seit der Verabschiedung der sogenannten Lissabon-Strategie im März 2000 konzentriert sich die Europäische Union im ersten Quartal eines jeden Kalenderjahres auf sozioökonomische Fragen. In Lissabon hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf das strategische Ziel verpflichtet, die Union bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Mit der Einigung auf die Lissabon-Strategie ist ein Abstimmungsprozess in Gang gekommen, bei dem sich die Regierungen der EU-27 in den Bereichen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die bislang von nationaler Gesetzgebung dominiert wurden, um ein orchestriertes Vorgehen bemühen. Seither wird die Tagesordnung des Ministerrats vor allem von folgenden Themen bestimmt: Innovations-, Forschungs- und Technologieförderung, Verbesserung des Unternehmensumfelds insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, Schaffung guter makroökonomischer Rahmenbedingungen, Sanierung der staatlichen Haushalte, Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen.

Die Arbeiten der Kommission und nahezu aller Fachministerräte und ihrer vorbereitenden Arbeitsgruppen sind während der ersten drei Monate des Jahres auf den Frühjahrsgipfel der Europäischen Union ausgerichtet. Der Rat in seinen unterschiedlichen Zusammensetzungen formuliert sogenannte »Key Issues Papers« (KIPs), also »Eckpunktepapiere«, zum Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats.

Welche inhaltlichen Schwerpunkte gesetzt werden, hängt in erster Linie von dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission für den Frühjahrsgipfel ab.¹ Hinzu kommen weitere Berichte der Kommission, deren Erarbeitung im EG-Vertrag zwingend vorgeschrieben ist, wie die Empfehlungen des Rates zur Aktualisierung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik

¹ Die Europäische Kommission legte ihren Fortschrittsbericht für den Frühjahrsgipfel 2007 sogar bereits im Dezember 2006 vor, also noch vor dem offiziellen Beginn des deutschen Vorsitzes; vgl. KOM (2006) 816 endg. vom 12.12.2006.

und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, der Vorschlag für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und für den Gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und Soziale Eingliederung sowie der Bericht der Kommission zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Gesamtheit dieser Dokumente bildet die materielle Grundlage für die Beratungen in den Ratsformationen und bestimmt den Tenor der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat über diesen durch die Kontinuität der Berichterstattung zwingend vorgegebenen Themenkanon weitere Akzente gesetzt und eine Reihe von Aufgaben der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten genannt, auf die sie ihr besonderes Augenmerk legen wollte: bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau, Vollendung des europäischen Binnenmarkts, Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen für Unternehmensbesteuerungen, Verbesserung der externen Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit durch erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde sowie Stärkung der sozialpolitischen Aspekte des Gemeinschaftshandels.²

1. Spiel mit vielen Bällen – Die Präsidentschaft als Koordinator, Vermittler und Akzentsetzer

Die Lissabon-Strategie zeichnet sich durch zwei Spezifika aus:

1. den besonderen Prozesscharakter und die Komplexität der auf sie zurückbezogenen Verfahren;
2. ihre mangelhafte inhaltliche Fokussierung.³

² Vgl. Bundesregierung, »Europa gelingt gemeinsam«. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, Berlin 2007, Kapitel II.1 und II.2.

³ Vgl. Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, *Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung* (Kok-Bericht), Luxemburg, November 2004, und Peter Becker/Ognian N. Hishow, *Der Lissabon-Prozess zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2005 (SWP-Aktuell 7/05).

Die jährlichen Umsetzungsberichte – sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Kommission – knüpfen naturgemäß an die entsprechenden Vorjahresberichte an. Dadurch ergibt sich automatisch ein hohes Maß an Kontinuität der Inhalte und der Strukturen.⁴ Die außerordentliche prozessuale Dynamik, die die Strategie kennzeichnet, drückt sich zusätzlich in der Formulierung von Aufträgen des Europäischen Rats an die nachfolgenden Präsidenschaften und die Kommission aus.

Die Abarbeitung dieser Aufträge, die hauptsächlich durch Berichte der Kommission dokumentiert wird, und die festen Vorgaben der Lissabon-Strategie hinsichtlich der zu befolgenden Verfahrensschritte, der Fristen und der Zuständigkeiten bestimmen das Agendasetting der jeweiligen Frühjahrspräsidenschaft und schränken deren inhaltliche Spielräume ein. Die Pflichtaufgabe des Vorsitzes besteht deshalb darin, die Verhandlungen über die Lissabon-Eckpunkte in den beteiligten Ratsformationen (in zum Teil unterschiedlichen Zusammensetzungen) bis zum Frühjahrs-gipfel fristgemäß zum Abschluss zu bringen, potentielle Widersprüche zwischen den vorzulegenden Papieren auszuräumen und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vorzubereiten. Gefordert ist der Vorsitz demzufolge vornehmlich in seiner Rolle als Koordinator und Manager des engen Zeitkorsetts und des vollen Themenplans sowie als Makler zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen. Die Anforderungen an die Präsidenschaft als Impulsgeber und als Repräsentant gegenüber anderen EU-Organen sind hingegen deutlich geringer. Der Großteil der politischen Prozesssteuerung verläuft dabei auf technischer bzw. Arbeitsebene. Bei der Terminierung und der Organisation der Sitzungen auf Referenten-, Attachée-, Botschafter- und politischer Ebene ist die Präsidenschaft auf das Know-how des Generalsekretariats des Rates angewiesen und auf dessen enge Zusammenarbeit mit der Ständigen Vertretung in Brüssel. Angesichts der Vielzahl parallel zu behandelnder Politikfelder muss die Präsidenschaft über ein hohes administratives Leistungsvermögen verfügen, um die Verhandlungsprozesse in den Arbeitsgruppen steuern und koordinieren zu können. Unerlässlich sind über-

⁴ Erst die Überarbeitung der »Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung« im Frühjahr 2008 bietet formell die Möglichkeit zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Lissabon-Strategie. In der Kommission galt deshalb das »Lissabon-Jahr« 2007 zunächst als »Durchgangsjahr« vor der im Jahr 2008 anstehenden Komplettüberholung der Integrierten Leitlinien.

dies eingespielte interne Koordinationsverfahren innerhalb der Ministerialadministration.

Das zweite hervorstechende Charakteristikum der Lissabon-Strategie ist ihre einseitige Ausrichtung auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Erhöhung der Beschäftigungsquoten und die sozialpolitischen Ziele, ungeachtet der zum Teil fehlenden Zuständigkeit der EU und unbeeinflusst von möglichen Kompetenzkonflikten. Diese Themenbreite ermöglicht es dem Vorsitz, sich auf bestimmte Gegenstände zu fokussieren und diese Prioritätensetzung gegenüber der europäischen Öffentlichkeit wirkungsvoll zu inszenieren. Die Tatsache, dass die europäischen Frühjahrsräte seit dem Lissabon-Gipfel vom März 2000 ohnehin wirtschafts- und sozialpolitischen Angelegenheiten vorbehalten sind, ist ein beabsichtigtes Signal: Der Europäische Rat will damit verdeutlichen, dass die Stärkung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und die Achtung des europäischen Sozialmodells »Chefsache« sind.

2. Das Präsidenschaftsprogramm und der Versuch eigener Akzentsetzung

Um die Themenschwerpunkte der Lissabon-Agenda während der deutschen EU-Ratspräsidenschaft festzulegen, griff das federführende Bundeswirtschaftsministerium auf zwei bereits bestehende Institutionen zurück:

1. Den »Nationalen Koordinator für die Lissabon-Strategie (Mr. Lissabon)«: Mit der Reform der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 wurde in jedem Mitgliedstaat ein nationaler Lissabon-Koordinator berufen, dessen Aufgabe zunächst darin besteht, die in die Agenda involvierten Ministerien zu koordinieren, als Ansprechpartner für Verbände und Interessengruppen zu fungieren und schließlich die Definition und Umsetzung der nationalen Lissabon-Ziele zu überwachen.
2. Zur internen Abstimmung zwischen den Berliner Ministerien wurde frühzeitig eine Koordinierungseinheit eingerichtet. Diese »Ständige Arbeitsgruppe Lissabon« unter dem Vorsitz des Bundeswirtschaftsministeriums wurde im Vorfeld der Erstellung des deutschen Präsidenschaftsprogramms intensiv genutzt, um die Themenschwerpunkte zwischen den Ressorts einvernehmlich abzustimmen.

In der Lissabon-Arbeitsgruppe konnten schon sehr bald zwei Eckpunkte für die deutsche Präsidenschaft vereinbart werden. Entgegen den bislang üblichen

langatmigen und unzureichend konkretisierten Schlussfolgerungen vergangener Frühjahrsgipfel der Staats- und Regierungschefs sollte der Text für den unter deutscher Leitung stehenden Gipfel kurz gehalten und auf maximal vier vorrangige politische Aufgaben konzentriert werden.

Bereits im März 2006, also fast ein Jahr vor der Übernahme des Vorsitzes, formulierte die Bundesregierung in einer interministeriell abgestimmten Stellungnahme gegenüber dem Deutschen Bundestag erste Überlegungen zu eigenen Schwerpunkten im Rahmen der Lissabon-Strategie.⁵ Danach sollte der besondere deutsche Akzent auf dem Bereich der »Besseren Rechtsetzung« liegen. Als sozialpolitisches Hauptziel hatte das Bundesfamilienministerium die Verabschiedung einer »Europäischen Allianz für Familien«⁶ angekündigt. Als weitere Themen, denen spezielle Beachtung zukommen sollte, wurden die Energiepolitik, die europäische Forschungs- und Innovationspolitik sowie – mit Blick auf die Außenwirtschaftspolitik – der Abschluss der WTO-Doha-Runde genannt. Dass dem Feld der Besseren Rechtsetzung besonders große Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, spiegelte sich auch im offiziellen Programm der Präsidentschaft und trat auch bei dessen medialer Vorstellung im Herbst 2006 deutlich zutage.

Die interne Abstimmung zur Konkretisierung des deutschen Lissabon-Präsidentschaftsprogramms begann mit einem Meinungsaustausch unter den Ministerien im Sommer 2006. Dabei wurden die Ressorts aufgefordert, diejenigen Themen, die aus ihrer Sicht unter der deutschen Lissabon-Ägide unbedingt behandelt werden sollten, vorzuschlagen und diese Auswahl zu begründen. Gleichzeitig wurden die Ministerien gebeten, zu den von ihnen genannten Prioritäten erste Formulierungsvorschläge für den Text der Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels vorzulegen. Dieses Verfahren erforderte eine erste, informelle Vorabstimmung der Fachressorts mit den anderen Mitgliedstaaten, um die Erfolgsaussichten einer potentiellen Themenanmeldung abschätzen zu

⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Lissabon-Strategie*: Kurzbericht für den Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages. Thema: »Mit welchen Schwerpunkten wird Deutschland die Lissabon-Strategie vorantreiben?«, 8.3.2006.

⁶ Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft war es, im Rahmen der Lissabon-Strategie und mit Hilfe des besonderen Instrumentariums der Strategie einen Erfahrungs- und Meinungsaustausch in der EU über die Familienfreundlichkeit als Standortfaktor in den Mitgliedstaaten der Union anzustoßen.

können. Vor dem Hintergrund der zuvor vereinbarten restriktiven Vorgaben zur Länge des Textes und zur Anzahl der zu nennenden politischen Kernthemen des Frühjahrsgipfels führte dieses Vorgehen beinahe automatisch zu einer deutlichen Abstufung der Ziele und Inhalte der Lissabon-Strategie auf vorrangige, weniger vorrangige und nachrangige. Verstärkt wurde die Themenkonzentration auch dadurch, dass sich das Kanzleramt vorbehalten hatte, die politischen Schwerpunkte des Frühjahrsgipfels zu einem späteren Zeitpunkt zu bestimmen. Da die Arbeiten der Fachministerräte auf den Europäischen Rat im März hin fokussiert sind, bedeutete dieser Letztentscheidungs-vorbehalt der Kanzlerin, dass die mediale Aufmerksamkeit für die Beratungen der Räte hinter die Themensetzung des europäischen Frühjahrsgipfels zurücktraten. Die idealtypische hierarchische Struktur des Lissabon-Prozesses wurde somit umgedreht: Der Europäische Rat prüfte eben nicht die vorgelegten *Key Issues Papers* (KIPs) der Fachministerräte und wählte dann daraus die zentralen Lissabon-Themen aus; vielmehr gab das Kanzleramt im Voraus die Kernpunkte für den Frühjahrsgipfel vor und präjudizierte damit die Arbeiten der Fachministerräte und die Inhalte ihrer Stellungnahmen und Empfehlungen. Nicht die Zuarbeiten der Fachministerräte bestimmten die Agenda des Europäischen Rats, sondern die Themenwahl für die Tagesordnung des Europäischen Rats bestimmte die Arbeiten in den Räten.

3. Zwischen Berlin und Brüssel

In insgesamt sieben Ratsformationen (der Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, der Rat Wirtschaft und Finanzen, der Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucher, der Rat Wettbewerbsfähigkeit, der Rat Verkehr, Telekommunikation und Energie, der Rat Umwelt sowie der Rat Bildung, Jugend und Kultur) wurde an den *Key Issues Papers* (KIPs) gearbeitet, den Eckpunktepapieren der Fachministerräte zur Vorlage für den Frühjahrsgipfel. Für die eigentliche Erarbeitung der KIPs blieben nach dem vorgegebenen Kalender der Lissabon-Strategie die Monate Januar und Februar.⁷ Die Arbei-

⁷ Die ohnehin kurze Abstimmungs- und Verhandlungsphase von Mitte Januar bis Mitte März wurde durch den Einschub des außerordentlichen, zur Verabschiedung der »Berliner Erklärung« einberufenen Gipfels des Europäischen Rats am 24.3. um zwei Wochen verkürzt, so dass der Zeitrahmen nur sechs Wochen betrug.

ten in den Fachräten mussten bis zur letzten, den Frühjahrsgipfel vorbereitenden Zusammenkunft des Allgemeinen Rats am 5./6. März abgeschlossen sein. Weil die ersten Sitzungen der Arbeitsgruppen wie üblich für die Vorstellung des Präsidenschaftsprogramms reserviert waren, konnten die Verhandlungen über die KIP-Vorschläge mit den anderen Delegationen in den diversen Ratsarbeitsgruppen frühestens in der zweiten Januarhälfte aufgenommen werden.

Die ersten KIP-Entwürfe wurden bereits im Vorfeld der eigentlichen Übernahme des Ratsvorsitzes in Berlin geschrieben und zwischen den beteiligten Ministerien und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel bis Jahresende 2006 abgestimmt. Dies erforderte intensive Vorabgespräche mit der Europäischen Kommission, die mit ihrem jährlichen Lissabon-Fortschrittsbericht den allgemeinen Tenor für die Bewertung durch die Staats- und Regierungschefs vorgibt. Im Gegensatz zu der von kleineren Mitgliedstaaten geübten Praxis erfolgte die Formulierung und Koordinierung der Dossiers allerdings vorrangig in Berlin. So konnten die Ministerien in Berlin ihren Einfluss und ihre Prioritäten in den Ablauf der Brüsseler Routineverfahren einbringen. Die deutsche Präsidenschaft war keine »Presidency run by Brussels«. Dennoch kam auch der Ständigen Vertretung bei der EU eine wichtige Rolle zu, denn sie prüfte die Überlegungen der Bundesministerien an den Brüsseler Realitäten und ermöglichte so die fristgemäße und konsensuale Verabschiedung der KIPs.

Während des gesamten Prozesses wurden die Arbeiten der beteiligten Ratsformationen ständig querkoordiniert und demzufolge riss auch die interne Abstimmung zwischen den Ministerien in Berlin nicht ab. Dies war wichtig, um die materielle Kohärenz der KIPs zu wahren. Die Verständigung unter den Ressorts wurde dadurch erleichtert, dass diese sich bereits im Vorfeld auf eine eindeutige Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten entsprechend ihren Verantwortlichkeiten für die mit der Formulierung von KIPs befassten Fachministerräte hatten einigen können. Damit wurde die Verantwortlichkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung zum Maßstab der Zuständigkeit für bestimmte Brüsseler Dossiers. Dies minimierte den Einfluss eventueller Divergenzen zwischen den Berliner Ministerien und innerhalb der Großen Koalition auf den Verhandlungsprozess in Brüssel.

Die ersten Treffen der Fachministerräte auf politischer Ebene im Februar waren für erste Aussprachen zu den KIPs vorgesehen. Eine Sonderrolle kam ledig-

lich dem Rat für Arbeit und Soziales zu, der sich zu seiner informellen Tagung bereits vom 18. bis 20. Januar in Berlin getroffen und dort die wichtigsten Themen seines Beitrags für den Frühjahrsgipfel diskutiert hatte. Auch die Präsidenschaftskonferenz am 8./9. Februar in Nürnberg unter dem Titel »Kräfte bündeln für eine soziales Europa« diente der Absprache der KIPs im Bereich Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Die Konferenz verabschiedete »zentrale Botschaften«, die vom Vorsitz als Basis für das formelle Treffen der Arbeits- und Sozialminister am 22. Februar herangezogen wurden. Die eigentliche Verabschiedung der Eckpunkte im Rat war nach dieser intensiven und informellen Vorbereitung problemlos.

Nicht in allen Fachministerräten gestaltete sich die Verständigung über die KIPs derart unkompliziert. Auffallend war, dass insbesondere dort, wo von den Mitgliedstaaten in den KIPs quantifizierbare Vorgaben und Ziele oder konkrete Gesetzgebungsverfahren vereinbart werden sollten, Konflikte aufbrachen. Im Einzelnen war dies bei folgenden Punkten der Fall:

- ▶ im Rat Wettbewerbsfähigkeit die Festschreibung der maximalen Nichtumsetzungsquote beim Binnenmarktacquis auf 1 Prozent bis zum Jahr 2008 (bislang galt ein Umsetzungsdefizitziel von 1,5 Prozent);
- ▶ die Formulierung der Verpflichtung zur umfassenden Liberalisierung der Postdienste;
- ▶ die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Bürokratielasten ebenso wie die Europäische Kommission um 25 Prozent zu reduzieren und hierzu bis 2008 einen Umsetzungsplan vorzulegen;
- ▶ die Formulierung, dass die EU noch in diesem Jahr verstärkte Anstrengungen unternehmen solle, um zu einem erfolgreichen Abschluss der WTO-Verhandlungen zu kommen;
- ▶ im ECOFIN-Rat der Vorschlag des Vorsitzes, in der Frage der Harmonisierung der direkten Steuern zu Fortschritten im Sinne einer gemeinsamen Bemessungsgrundlage zu kommen.

Alle anderen Punkte in den KIPs konnten weitgehend auf Arbeitsebene und im Konsens vereinbart werden.⁸

⁸ Insgesamt wurden dem Frühjahrsgipfel 8 KIPs vorgelegt: 1. das Eckpunktepapier des Rates Wirtschaft und Finanzen; 2. das Eckpunktepapier des Rates Wettbewerbsfähigkeit; 3. die Kernbotschaften des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz; 4. die Kernbotschaften im Bereich der allgemeinen Bildung; 5. die Kernbotschaften betreffend Jugendfragen; 6. die Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag des Verkehrssektors zur Lissabon-Strategie; 7. die

Parallel zu den inhaltlichen Arbeiten in den verschiedenen Ratsformationen fanden die Vorbereitungen für den Frühjahrsgipfel statt. Der dafür zuständige Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) befasste sich erstmals am 22./23. Januar 2007 im Rahmen einer allgemeinen Aussprache mit den Themen der Lissabon-Agenda und dem Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission. Bereits einen Monat später, zur Sitzung des Koordinationsrats der Außen- bzw. Europaminister am 12. Februar 2007, lagen dann die annotierte Tagesordnung und die inhaltlichen Schwerpunkte für den Frühjahrsgipfel unter der Gesamtüberschrift »Europa gelingt gemeinsam« vor. Mit dem Entwurf einer Gliederung für die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats erfüllte der deutsche Vorsitz einerseits die Pflicht der Frühjahrspräsidenschaft, eine Bestandsaufnahme der Fortschritte der Lissabon-Strategie vorzunehmen. Andererseits wurde durch die Ausgliederung des Themas »Bessere Rechtsetzung« aus dem eigentlichen Lissabon-Kapitel dieses Anliegen erneut hervorgehoben.

Die Verhandlungen über die Formulierung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats oblagen dem RAA bzw. den Botschaftern bei der EU im AstV-2. Letztere hatten die Aufgabe, aus den KIPs die politisch vorrangigen Punkte für die Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs auszuwählen und den Textentwurf dann dem RAA vorzulegen. Die Botschafter trafen sich hierzu erstmals am 14. Februar, das heißt nach der Vorstellung der annotierten Tagesordnung und nachdem die Struktur der ER-Schlussfolgerungen auf politischer Ebene des RAA grundsätzlich gebilligt worden war. Die abschließende Beratung der Botschafter über die Schlussfolgerungen fand bereits am 28. Februar statt, also wenige Tage vor der abschließenden Sitzung des RAA am 5./6. März 2007.

Der Europäische Rat hatte dann für die eigenen Verhandlungen im Bereich der Lissabon-Strategie kaum noch Konfliktpunkte aus dem Weg zu räumen. Dennoch konnte die deutsche Delegation am zweiten Gipfeltag offensichtlich noch einige kleinere Veränderungen an den Schlussfolgerungen vornehmen, die im Kreis der Fachräte und des AstV nicht möglich gewesen waren. So enthalten die Schlussfolgerungen in Ziffer 24 den Hinweis, dass die Mitgliedstaaten »sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bis 2008 ähnlich

Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zu den 2007 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik; 8. der Beitrag des Rates Wirtschaft und Finanzen zum Bereich »Bessere Rechtsetzung«. Hinzu kam 9. die Empfehlung für eine Empfehlung zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik.

ehrgeizige nationale Ziele« zur Verringerung des Verwaltungsaufwands setzen sollten wie die Europäische Kommission. Eine solche, nahezu wortgleiche Formulierung war weder auf Arbeitsebene noch auf politischer Ebene des Rats Wettbewerbsfähigkeit bei den Gesprächen über die KIPs durchsetzbar gewesen.

4. Neue Akteure? Die parlamentarische Dimension

Die Lissabon-Strategie war im Frühjahr 2005 unter anderem neu ausgerichtet worden, um die parlamentarische Dimension bei der Umsetzung des Programms zu stärken. Seither finden im Vorfeld des jährlichen Frühjahrsgipfels interparlamentarische Dialoge zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten statt. Für die Bundesregierung nahm der Chef des Bundeskanzleramts Thomas de Maizière am dritten Gemeinsamen Parlamentarischen Treffen zur Strategie von Lissabon am 5. und 6. Februar in Brüssel teil. Parallel zu den Arbeiten des Rates an den KIPs hatten auch die Ausschüsse des Europäischen Parlaments Beratungen zu einem Entschließungsantrag aufgenommen. Um keine allzu großen Differenzen in den Bewertungen der Fortschritte der Lissabon-Strategie zwischen Parlament und Rat aufkommen zu lassen, fanden informelle Gespräche zwischen der Präsidenschaft und der Lissabon-Koordinierungsgruppe des EP statt.⁹ Allerdings hinterließen weder das Parlamentartreffen noch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 2007¹⁰ irgendwelche Spuren in der faktischen Arbeit der Formulierung der KIPs.

Auch die innerdeutschen Akteure hatten wenig unmittelbaren Einfluss auf den deutschen Vorsitz. Wie üblich wurde der Europaausschuss des Deutschen Bundestages vor dem Frühjahrsgipfel durch Bundeswirtschaftsminister Michael Glos am 28. Februar unterrichtet. Eine weitere Aussprache in diesem Ausschuss fand dann in Verbindung mit den Entschließungsanträgen der Fraktionen zum Programm der deutschen Präsidenschaft unmittelbar vor dem Frühjahrsgipfel am 7. März statt. Da die Beratungen in den Fachministerräten über die KIPs zu diesem Zeitpunkt

⁹ Diese informelle Verständigung wurde dadurch erleichtert, dass unter den vier Berichterstattern mit Klaus-Heiner Lehne (CDU) und Alexander Lambsdorff (FDP) zwei Deutsche waren.

¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments zum Beitrag zur Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates im Hinblick auf die Lissabon-Strategie, P6_TA-PROV(2007) 0040, vom 14.2.2007.

schon abgeschlossen waren, war eine Einflussnahme nicht mehr möglich.

5. Fazit

Die Pflichtaufgaben der EU-Ratspräsidentschaft bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie beginnen wie gesehen weit im Vorfeld der offiziellen Übernahme des Vorsitzes. Die von dem Langzeitprogramm vorgegebenen Themen, Fristen und Verfahren erleichtern die Vorarbeiten und deren operative Planung. Für die Präsidentschaft kommt es dabei zuerst darauf an, sich mit den Dienststellen der Europäischen Kommission und dem Generalsekretariat des Rates sorgfältig abzustimmen, um unmittelbar bei Amtsbeginn die Vorschläge für die *Key Issues Papers* in den Arbeitsgremien des Rates vorlegen zu können. Angesichts der nur rund sechs Wochen, die für die Verabschiedung dieser Papiere bleibt, muss sowohl die Koordination zwischen den Fachbereichen als auch zwischen Arbeits-, Botschafter- und politischer Ebene effizient und möglichst konfliktfrei verlaufen.

Als Gründungsmitglied und als großer Mitgliedstaat verfügt die Bundesrepublik über viel Erfahrung mit der Rolle des Vorsitzes und über ausreichend finanzielle und administrative Ressourcen, um die immensen Organisations- und Koordinierungsanforderungen, die die Lissabon-Strategie mit sich bringt, konsequent und zugleich zielorientiert zu erfüllen. Deutschland kommt es zudem möglicherweise entgegen, dass die Komplexität der Lissabon-Strategie mit ihrer Vielzahl paralleler Verhandlungsrunden und -ebenen an die schwierigen Verfahren der Entscheidungsfindung im kooperativen Föderalstaat Bundesrepublik erinnert. Für das Ausbalancieren unterschiedlichster Interessen und das Spiel mit und auf verschiedenen Zuständigkeitsebenen ist die deutsche Ministerialadministration insofern sehr gut vorbereitet.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat es sich zur Aufgabe gemacht, der angesichts der thematischen Breite und Unschärfe der Lissabon-Agenda gegebenen Gefahr eines weiteren »Ausfransens« der Strategie zu begegnen. Dieses vorrangig defensive Bemühen konnte nur zum Erfolg führen, wenn sich die Bundesregierung bei der Auflage neuer Lissabon-Themen selbst beschränkte, ohne jedoch die Effizienz ihrer Koordinationsarbeit in Brüssel über Gebühr leiden zu lassen und ohne zu viele Wünsche anderer Mitgliedstaaten nach Aufnahme einzelner Anliegen

in die KIPs abzulehnen. Auf der anderen Seite ist es gerade die Unschärfe der Lissabon-Strategie, die es Deutschland ermöglicht hat, seine Ratspräsidentschaft unter der in der Öffentlichkeit gut vermarkteten Überschrift des »Bürokratie-Abbaus« in Szene zu setzen. Allerdings zeigte sich auch an diesem Beispiel, dass die Präsidentschaft als Impulsgeber dann auf Vorbehalte stößt, wenn die anderen Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres zur Übernahme der Kosten bzw. zu Veränderungen des Status quo oder der bestehenden Beschlusslage bereit sind. Gleichwohl konnte der Vorsitz das vorab mit der Kommission intern vereinbarte Ziel der Fixierung von europäischen *und* nationalen Entbürokratisierungsvorgaben durchsetzen, weil er dieses Ziel als politischen Punkt bis zum Europäischen Rat verfolgte. Obwohl im Hinblick auf die Lissabon-Agenda für den Vorsitz die Aufgabe als Organisator und effizienter Koordinator im Vordergrund steht, ist es also durchaus möglich, bei der Umsetzung der Strategie eigene Akzente zu setzen. Der deutsche Vorsitz nutzte diese begrenzte Flexibilität, indem er neben dem Thema Bürokratieabbau auch die eigene Initiative einer »Allianz für die Familie« in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückte.

Andererseits konnte der deutsche Vorsitz seine über die eigene Amtszeit hinausreichenden Vorhaben der Harmonisierung der direkten Steuern und des Tadelns eines unfairen Steuerwettbewerbs in der EU-27 ebensowenig durchsetzen wie eine Selbstverpflichtung der EU, die Welthandelsgespräche noch in diesem Jahr erfolgreich abzuschließen. Die Formulierung zur WTO-Doha-Runde war für Frankreich eine höchst sensible Angelegenheit, und der Erwähnung unfairen Steuerpraktiken konnten wiederum einige neue Mitgliedstaaten nicht zustimmen. Gerade bei sehr strittigen Fragen, bei denen eine Verständigung nur auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erreicht werden kann, machte es sich die Präsidentschaft zur Aufgabe, die Konfliktpunkte für die Beratungen des Europäischen Rats auf wenige ausgewählte Bereiche zu begrenzen und auf diese Weise zwischen jenen Dossiers zu differenzieren, die auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs nochmals angesprochen werden sollten, und solchen, die sich durch einen Formelkompromiss würden vertagen lassen. Das Bundeskanzleramt hatte sich diesbezüglich frühzeitig zugunsten der Energie- und Klimapolitik und des Bürokratieabbaus entschieden.

In Sachen Steuerpolitik war der deutsche Vorsitz klug genug, eigene nationale Positionen – also die eindeutige Qualifizierung des Steuerwettbewerbs

zwischen den Mitgliedstaaten als unfair – zurückzustellen. Mittelfristig könnten jedoch schon die beiden offenen Aussprachen der Finanzminister über diesen höchst kontroversen Streitpunkt Ende Januar und Ende Februar bewirken, dass dieses Thema zu einem späteren Zeitpunkt im Sinne des deutschen Standpunkts behandelt wird. Denn die Debatte darüber hat die Dringlichkeit einer konsensualen Lösung sichtbar gemacht und die Finanzminister der neuen Mitgliedsländer für die Problemlagen in einigen alten EU-Staaten sensibilisiert. Auch wenn der deutsche Vorsitz also in diesem Punkt nicht das Ergebnis erreichen konnte, das noch im Präsidentschaftsprogramm angestrebt worden war, so könnte sich die Debatte auf politischer Ebene über kurz oder lang bezahlt machen. Ähnliches gilt für die überaus harten Verhandlungen mit der französischen Delegation über eine Änderung der Formulierung zur Fortsetzung der WTO-Verhandlungen. Auch hier könnte der eigentliche Fortschritt in einer Demonstration der Mehrheitsverhältnisse im Rat liegen. Stimmt diese Analyse, hätte der deutsche Vorsitz in beiden Fällen beispielhaft nationale Interessen mit dem Vorrecht jeder Präsidentschaft verbunden, die Tagesordnung zu bestimmen, ohne die dem Amt eigene Neutralität aufzugeben. Mit anderen Worten, es wäre ihm gelungen, nationale Präferenzen aufzuzeigen und hierfür Partner im Rat zu suchen, ohne den potentiellen Konflikt bis zum Ende auszufechten.

Zwischen transatlantischem Wirtschaftsraum und Welthandelsrunde. Vermittlung und Impulsgebung

Stormy-Annika Mildner

»Der deutsche Vorsitz unterstützt die Initiativen zur Steigerung der externen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft«. ¹ Unter diesem Leitsatz stand die handelspolitische Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft, die damit auf der neuen Handelsstrategie der EU-Kommission »Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt« aufbaute. Die Bundesregierung setzte dabei drei Schwerpunkte: Erstens sollte die Doha-Verhandlungsrunde der WTO baldmöglichst abgeschlossen oder zumindest vorangetrieben werden. Zweitens wurde als Ergänzung zu den multilateralen Verhandlungen der Abschluss präferenzierter Handelsabkommen (PTAs – bilaterale und regionale Freihandelsabkommen) mit ausgewählten Partnern insbesondere im asiatischen Raum angestrebt. Und drittens sollten den bestehenden Dialogprozessen im Rahmen der EU/US-Wirtschaftsinitiative von 2005 neue, entscheidende Impulse verliehen und die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen intensiviert werden. ²

1. Die Ratspräsidentschaft im handelspolitischen Institutionengefüge der EU

In der Handelspolitik sind den Wirkungsmöglichkeiten der Ratspräsidentschaft institutionell wie rechtlich-formal enge Grenzen gesetzt. Nach Artikel 133 EG-Vertrag ist die Kommission für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik zuständig; Sie hat das Initiativrecht und ist für die Umsetzung von Entscheidungen verantwortlich. Den Empfehlungen der Kommission muss zunächst der Ministerrat zustim-

men. Ist dessen Zustimmung erfolgt, wird die gemeinsame Handelspolitik von der Kommission mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss durchgeführt, dem sogenannten 133er-Ausschuss. Entsprechend begrenzt sind die Aufgaben der Ratspräsidentschaft bei der Formulierung der Handelspolitik. Dennoch darf ihre *Initiativ- und Impulsfunktion* nicht unterschätzt werden: Als Vorsitzender des 133er-Ausschusses bestimmt der Ratsvorsitz die Tagesordnung der Sitzungen und hat somit die Möglichkeit, bei bestehenden Projekten neue Akzente setzen. Zudem kann er im Ministerrat neue Initiativen lancieren. Dabei kommt der Ratspräsidentschaft auch die Funktion der *strategischen Steuerung* zu und ist insofern dazu angehalten, die oftmals von nationalen, sektorspezifischen Partikularinteressen dominierten Verhandlungen in einen langfristigen gesamteuropäischen Zusammenhang zu stellen. Allerdings ist die Wahrnehmung beider Funktionen angesichts der Interessen der anderen Mitgliedstaaten nicht unproblematisch. Gerade große Mitgliedstaaten werden immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, ihren Vorsitz zur Durchsetzung eigener Interessen zu missbrauchen. Daher übernimmt der Ratsvorsitz in den 133er-Ausschusssitzungen auch eher die Rolle eines *neutralen Vermittlers*, der die Diskussion professionell zu leiten sowie in strittigen Fragen einen Konsens herzustellen hat.

Deutlich niedriger sind die Ansprüche an die *Koordination der interinstitutionellen Kontakte* durch die Ratspräsidentschaft. Prinzipiell vertritt der Ratsvorsitz den Rat gegenüber anderen EU-Organen. In der Handelspolitik hingegen ist der 133er-Ausschuss das zentrale Abstimmungsorgan zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Einmal wöchentlich diskutieren die Mitgliedstaaten hier die Vorschläge der Kommission und erarbeiten eine gemeinsame EU-Handelsposition. Auch in der Abstimmung mit dem Europäischen Parlament kommt der Ratspräsidentschaft eine weniger bedeutende Rolle zu. Denn auch wenn das Parlament durch eigene Resolutionen Einfluss auf die Handelspolitik nimmt, besitzt es doch formal kein Mitspracherecht in der Handelspolitik. Schließlich ist in den Außenhandelsbeziehungen die

¹ Bundesregierung, »Europa gelingt gemeinsam«. *Präsidentenprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007*, Berlin 2007.

² Ebenfalls im Programm aufgeführt waren die Erneuerung der EU-Marktzugangstrategie und die Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente. Während der Ratspräsidentschaft spielten diese Vorhaben jedoch keine mit den anderen drei Dossiers vergleichbare Rolle. Für eine umfassende Analyse aller Handelsdossiers siehe: Stormy Mildner, *Impulsgeber oder neutraler Vermittler? Die deutsche Ratspräsidentschaft in der EU-Handelspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2007 (SWP-Diskussionspapier FG4/2).

Nachfrage nach *externer Repräsentation* der EU gegenüber Drittstaaten durch die Ratspräsidentschaft begrenzt, da die Kommission zumeist als alleiniger Verhandlungsführer auf internationaler Ebene auftritt.

2. Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

2.1 Dossier: Transatlantischer Wirtschaftsraum

Während die durchschnittlichen Zölle im transatlantischen Handel – mit Ausnahmen in einigen wenigen Hochzollbereichen wie der Landwirtschaft und der Textilindustrie – mittlerweile auf einem sehr niedrigen Niveau von weniger als vier Prozent liegen, stellen nicht-tarifäre Marktzugangsbarrieren (NTBs) nach wie vor gravierende Handelshemmnisse dar. Solche Barrieren sind insbesondere bei der Setzung von Standards für industrielle Waren, im Zollwesen und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu finden. Eine Liberalisierung des transatlantischen Handels könnte der OECD zufolge daher beachtliche Zuwächse von bis zu drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts beider Handelspartner bringen. Jedoch ist dieses Vorhaben alles andere als einfach, wie schon die Initiativen für eine transatlantische Freihandelszone (TAFTA) in den neunziger Jahren gezeigt haben, die allesamt am mangelnden Interesse der USA und am Widerstand einiger EU-Mitglieder wie etwa Frankreichs scheiterten. Auch die Harmonisierung bzw. gegenseitige Anerkennung der Regelwerke ist immer wieder gefordert worden. Doch verlangt dies komplexe gesetzliche und regulatorische Änderungen auf beiden Seiten des Atlantiks, die sich ohne Engagement auf höchster politischer Ebene kaum durchsetzen lassen. Daher blieben derartige Initiativen oftmals auf der Arbeitsgruppenebene stecken. Auch die Ergebnisse der 2005 ins Leben gerufenen EU-US-Wirtschaftsinitiative, die den Abbau von NTBs zum Ziel hat, waren bis zum Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft äußerst bescheiden.

Aufgabe der Bundesregierung war es daher, mit Blick auf das für Ende April 2007 geplante Gipfeltreffen mit den USA in Washington eine *Impulsgeberrolle* zu übernehmen und durch politische Führung auf höchster Ebene die festgefahrenen Initiativen wider in Gang zu bringen. Dabei waren sowohl die Setzung neuer Akzente als auch eine klare Vision für die Zukunft der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen dringend notwendig. Gerade die Idee einer TAFTA ist heute nicht mehr zeitgemäß, da die klas-

sischen Instrumente eines Freihandelsabkommens bei NTBs kaum greifen. Der Bundesregierung oblag vielmehr, den Weg zu einer vertieften Wirtschaftsintegration mit Schwerpunkt auf Regulierungen und Standards zu ebnen. Entsprechend groß war die Nachfrage nach *strategischer Führung* durch die deutsche Ratspräsidentschaft. Schließlich stellte das Dossier erhebliche Anforderungen hinsichtlich der *externen* und *internen Repräsentation*. Zum einen galt es, die USA für das Projekt zu gewinnen. Zum anderen musste ein hochkomplexes Thema stärker in der breiteren Öffentlichkeit verankert werden, um für den bilateralen Gipfel einen Erfolgsdruck von außen zu erzeugen und gleichzeitig genug öffentliche Aufmerksamkeit zu wecken, damit die Initiative nach Ende der deutschen Ratspräsidentschaft weiterverfolgt wird. Dabei durfte aber nicht der Eindruck vermittelt werden, Deutschland hätte kein Interesse mehr an der WTO und der Doha-Runde.

2.2 Dossier: Doha-Runde

Im Dossier Doha-Runde war die Ausgangslage für die Bundesregierung alles andere als günstig: Nicht nur verhandelten die WTO-Mitgliedstaaten seit mittlerweile mehr als fünf Jahren erfolglos über ein neues Handelsabkommen, die WTO-Gespräche waren zudem am 24. Juli 2006 für unbegrenzte Zeit ausgesetzt worden, da sich die Hauptverhandlungspartner beim zentralen Thema Agrarhandel nicht auf Liberalisierungsmodalitäten einigen konnten. Überdies war der Zeitdruck groß: Angesichts der Präsidentschaftswahlen in den USA Ende 2008 haben die WTO-Mitglieder im Jahr 2007 wahrscheinlich letztmalig die Gelegenheit, die Verhandlungen noch zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Günstig für einen Kompromiss war die Phase zwischen den Präsidentschaftswahlen in Frankreich Anfang Mai 2007 und dem Auslaufen des Verhandlungsmandats des US-Präsidenten Ende Juni 2007.

Das derzeitige Mandat des EU-Handelskommissars zur Durchführung der multilateralen Verhandlungen basiert auf der Schlussfolgerung des Ministerrats vom 26. Oktober 1999. Somit bestand weder eine Nachfrage nach der Definition von Zielen (*Impuls- und Initiativfunktion*) noch nach *externer Repräsentation* durch die deutsche Ratspräsidentschaft. Beim sensiblen Thema Agrarhandel wird der Verhandlungsspielraum von EU-Handelskommissar Mandelson aufgrund der starken Kontrolle einiger Mitgliedstaaten hingegen zunehmend eingeschränkt. Vor allem Frankreich

sperrt sich strikt gegen eine Liberalisierung des Agrarhandels. Da ein verbessertes EU-Angebot zur Liberalisierung von Agrarzöllen aber eine der zentralen Voraussetzungen für einen Durchbruch in der Doha-Runde ist, wurde von der deutschen Ratspräsidentschaft erhofft, dass sie eine intergouvernementale Einigung zu diesem Thema herbeiführen könnte (*Vermittlungsfunktion*). Dabei war angesichts der in Frankreich anstehenden Präsidentschaftswahlen klar, dass der Spielraum für eine proaktive Vermittlerrolle limitiert sein würde, gefährdete eine offene Konfrontation doch Erfolge in anderen Politikbereichen. Darüber hinaus verlangte dieses Dossier der Ratspräsidentschaft ein erhebliches Maß an *interner Repräsentation* und *interinstitutioneller Koordination* ab: Ihr oblag zum einen, sich öffentlich für den Abschluss der Doha-Runde einzusetzen, und zum anderen das Verhandlungsmandat Mandelsons gegen den Druck einiger Mitgliedstaaten zu verteidigen. In der Erfüllung beider Funktionen musste die Ratspräsidentschaft immer darauf bedacht sein, kein falsches Signal an die Schwellenländer zu senden. Denn trotz Handlungsbedarfs seitens der EU sollten die großen Schwellenländer nicht aus ihrer Verantwortung für den Abbau von Industriezöllen entlassen werden.

2.3 Dossiers: Bilaterale Freihandelsabkommen

Am 4. Oktober 2006 hatte EU-Kommissar Mandelson die Mitteilung »Global Europe: Competing in the World« veröffentlicht und damit eine neue Richtung in der Handelspolitik gewiesen. Die Strategie ist folgende: Will sich die EU im globalen Wettbewerb behaupten, muss sie die Geschäftsmöglichkeiten europäischer Unternehmen im Ausland verbessern. Da dies durch multilaterale Verhandlungen allein nicht gewährleistet werden könnte, sollte die EU in Zukunft stärker auf den Abschluss von PTAs vor allem im asiatischen Raum setzen.

Da die Initiative von der Kommission also schon unter der finnischen Ratspräsidentschaft gestartet worden war, bestand kaum Nachfrage nach *Initiativen und Impulsen* durch den deutschen Ratvorsitz in diesem Dossier. Die Aufgabe der Bundesregierung während der Verhandlungen über die Zielvorgaben der neuen Freihandelsabkommen lag somit vor allem in der *Vermittlung* zwischen den Mitgliedstaaten. Streitpunkt war dabei nicht, ob die EU zukünftig vermehrt bilaterale Handelsabkommen abschließen sollte – hierüber waren sich die EU-Mitglieder weitestgehend

einig. Strittig waren vielmehr die Reichweite des Verhandlungsmandats der Kommission, die möglichen Inhalte der Handelsabkommen und die Auswahl der Länder, mit denen Verhandlungen aufgenommen werden sollten.

Dabei kam der deutschen Ratspräsidentschaft auch die wichtige Rolle der *strategischen Steuerung* zu. Denn das vermehrte Abschließen von PTAs bietet nicht nur Chancen, sondern auch gravierende Risiken: So kann der selektive Zollabbau zwar Diskriminierung und Verzerrungen zwischen den Mitgliedsländern einer PTA beseitigen und sich für diese handelschaffend und wohlfahrtssteigernd auswirken, doch kommt es häufig auch zur Diskriminierung von Drittländern, die mit handelsumlenkenden Effekten einhergeht. Zudem besteht schon heute aufgrund der sich oftmals überlappenden und nicht miteinander kompatiblen Ursprungsregeln ein Wirrwarr von Handelsabkommen mit der Folge weltweit steigender Handels- und Transaktionskosten. Nicht zu unterschätzen sind schließlich auch die Auswirkungen auf die WTO, binden die bilateralen Verhandlungen doch Kapazitäten, die angesichts der sehr viel bedeutsameren Verhandlungsmasse eher auf die multilaterale Ebene gelenkt werden sollten. Der Bundesregierung oblag somit einerseits, sich für möglichst einfache und offene Ursprungsregeln sowie für mehr Transparenz und WTO-Konformität der Abkommen einzusetzen, um Handelsverzerrungen zu vermeiden. Andererseits musste sie einem Prioritätenwandel in der EU-Handelspolitik – weg von der WTO hin zu PTAs – entgegenwirken.

3. Der Grad der Aufgabenerfüllung

In die Fähigkeiten der deutschen Ratspräsidentschaft wurden große Hoffnungen gesetzt. Als global führende Exportnation, immer noch stärkste Wirtschaftsmacht der EU und treibende Kraft bei der globalen Handelsliberalisierung schien Deutschland wie kaum ein anderes europäisches Land prädestiniert, der Doha-Runde einen neuen Impuls zu geben und die transatlantische Wirtschaftsintegration voranzutreiben. Zudem schien die Doppelpräsidentschaft – EU-Ratspräsidentschaft und G-8-Vorsitz – eine historische Chance zu bieten, bestehende Blockaden in den Verhandlungen zu durchbrechen.

3.1 Dossier: Transatlantischer Wirtschaftsraum

Galt Deutschland in der Vergangenheit als unerfahrener Anführer in der EU-Handelspolitik, der ihre Grundlinien eher abnickt als aktiv beeinflusst, gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft beim Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum, eine *Impulsgeberrolle* zu übernehmen. Auch die Aufgabe der *strategischen Steuerung* hat die deutsche Präsidentschaft gut erfüllt. Schließlich hat sie nach anfänglichen Schwierigkeiten die Rollenerwartungen an die *interne Repräsentation* der EU gegenüber Öffentlichkeit und Medien sowie die *externe Repräsentation* gegenüber dem Verhandlungspartner USA sogar deutlich übertroffen.

Die Initiative für einen transatlantischen Wirtschaftsraum kam direkt aus dem Kanzleramt und wurde auf höchster politischer Ebene forciert, und zwar schon seit Herbst 2006: Im September lancierte die Bundeskanzlerin das zu diesem Zeitpunkt noch recht vage umrissene Projekt einer transatlantischen Freihandelszone (TAFTA). Im Oktober erklärte sie dann auf der Sitzung des *BDI-US Board*, dass sie die bevorstehende EU-Ratspräsidentschaft nutzen wolle, die transatlantische Wirtschaftsintegration auf der Agenda des nächsten EU-USA-Gipfels zu platzieren. Merkels Initiative löste zunächst nur verhaltene bis kritische Reaktionen in Berlin und Brüssel aus. Unklar war, ob ihr eine TAFTA im Sinne älterer Initiativen oder eine tiefe, binnenmarktähnliche Integration vorschwebte. Besonders scharf kritisiert wurde die Überlegung, eine europäisch-amerikanische Freihandelszone als Bollwerk gegen die aufstrebenden Schwellenländer zu nutzen. Bernd Pfaffenbach, Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), bezeichnete die Initiative denn auch als »Todesstoß« für die Doha-Runde. Und EU-Kommissar Mandelson warnte, dass der Rest der Welt mit Entsetzen reagieren würde, sollten die beiden größten Wirtschaftsmächte exklusive Handelsvorteile vereinbaren.³ Kritisiert wurde von der Generaldirektion Handel zudem, dass die Initiative im Vorfeld der Ratspräsidentschaft zu wenig abgestimmt worden sei und Auswirkungen auf andere Handlungsbereiche (Doha-Runde) keine ausreichende Beachtung gefunden hätten.

Im Laufe ihres Vorsitzes gelang es der Bundesregierung jedoch nach und nach, ihre Initiative zu konkretisieren. Vor dem Handelsausschuss des Europäischen Parlaments führte Joachim Wuermeling, Staatssekre-

tär im BMWi, im Januar aus: »Was wir anstreben [...], sind Verbesserungen im nicht-tarifären Bereich. Eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit würde sich zum Beispiel beim Schutz geistigen Eigentums, bei Energie und Umwelt sowie Finanzmärkten, Regulierung und Standards mehr als lohnen.«⁴ Beim Weltwirtschaftsforum in Davos warb die Kanzlerin für einen transatlantischen Wirtschaftsraum »nicht als Gegensatz [...], sondern vielmehr als Ergänzung und Unterstützung des multilateralen Ansatzes [...]«⁵ Den medialen Höhepunkt der offensiv angelegten Öffentlichkeitskampagne erlebte Merkels Initiative in der Konferenz der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zum Thema »Globalisierung und Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft« am 19. März in Berlin.

Der deutsche Vorsitz erwies sich zudem als äußerst geschickt in der Vorbereitung des Gipfels (*Management und interinstitutionelle Koordination*): Federführend in Berlin war das Kanzleramt, insbesondere Abteilung IV unter der Leitung von Jens Weidmann, dem das BMWi und das Auswärtige Amt mittels ihrer jeweiligen Länderreferate zuarbeiteten. In Brüssel wurde die Initiative in enger Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten, dem Ministerrat (insbesondere COTRA, *Transatlantic Relations Working Party*) und der Ständigen Vertretung Deutschlands bearbeitet, wodurch es Kanzlerin Merkel gelang, Widerstände auf europäischer Ebene zu überwinden. So revidierte auch EU-Kommissar Mandelson sein hartes Urteil und erklärte, dass die bestehende EU-US-Wirtschaftsinitiative Grundlage für eine längerfristig angelegte Wirtschaftsintegration sein könnte. Beistand erhielt Merkel überdies vom EU-Parlament, das sich in seiner Entschließung zu den transatlantischen Beziehungen vom 25. April 2007 deutlich für ein neues transatlantisches Partnerschaftsabkommen aussprach.

Auch in ihrer Rolle als *externer Repräsentant* war die deutsche Ratspräsidentschaft erfolgreich: Gleich im Januar besprach Merkel ihre Initiative mit Präsident Bush. Auch Jens Weidmann reiste in den folgenden Monaten mehrfach nach Washington, um für das Projekt zu werben. Nachdem klar geworden war, dass Merkel lediglich einen langfristig angelegten bilateralen Abbau von NTBs als Ergänzung zur multilateralen

³ Vgl. Peter Mandelson zitiert in: »EU-Handelskommissar lehnt Freihandelszone ab«, in: *Manager-Magazin*, 3.10.2006.

⁴ Joachim Wuermeling, *Handelspolitik unter deutscher Ratspräsidentschaft*, 1. Sitzung des für Handel zuständigen INTA-Ausschusses des Europäischen Parlaments, 23.1.2007.

⁵ Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Eröffnungsveranstaltung des Weltwirtschaftsforums in Davos, 24.1.2007, <www.weforum.org/en/events/AnnualMeeting2007/AngelaMerkelSpeech/index.htm>.

Liberalisierung anstrebte, wurden schließlich auch die kritischen Stimmen aus den Entwicklungs- und Schwellenländern leiser. Bislang hat sich die Befürchtung, das EU-US-Rahmenabkommen könnte der Doha-Runde weiteren Schaden zufügen, denn auch nicht bewahrheitet.

Die beim EU-USA-Gipfel am 30. April 2007 getroffene neue Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der Wirtschaftsintegration⁶ kann zweifellos als Erfolg gewertet werden, da es dem Prozess deutlich mehr Verbindlichkeit durch die Schaffung des »Transatlantischen Wirtschaftsrats« gibt, der die Bemühungen zur Umsetzung und Fortführung des Rahmenabkommens jährlich evaluieren soll. Wie ernst es beiden Seiten mit der neuen Wirtschaftspartnerschaft ist, wird sich aber erst in den kommenden Monaten zeigen, handelt es sich hier doch lediglich um ein Übereinkommen ohne rechtlich bindenden Charakter.

Insgesamt ist es vor allem dem persönlichen Engagement der Bundeskanzlerin zuzuschreiben, dass beim EU-USA-Gipfel eine neue Rahmenvereinbarung unterzeichnet wurde. Dabei kamen ihr ohne Frage das politische und wirtschaftliche Gewicht Deutschlands, die enge Handelsverflechtung mit den USA und ihre gute persönliche Beziehung mit Präsident Bush zu Hilfe. Weder unter der portugiesischen noch der slowenischen Ratspräsidentschaft hat ein ähnliches Vorgehen gleichermaßen Aussicht auf Erfolg gehabt. Hilfreich für die schnellen Erfolge war aber auch, dass die anderen Mitgliedstaaten lediglich konsultiert werden mussten, die Erteilung eines Verhandlungsmandats oder die Ratifizierung durch den Ministerrat jedoch nicht notwendig waren, da das Rahmenabkommen keinen völkerrechtlichen Vertrag darstellt.

3.2 Dossier: Doha-Runde

Beim Dossier Doha-Runde fällt die Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft hingegen gemischter aus. Positiv gewürdigt werden kann ohne Zweifel ihre Unterstützung der Kommission (*interinstitutionelle Koordination*). Gerade in ihrer Rolle als *Vermittlerin* zwischen den Mitgliedstaaten war sie aufgrund externer Beschränkungen aber nur begrenzt erfolgreich. Schließlich wurde die »Doppelpräsidentschaft«

von EU und G 8 kaum genutzt, um eine positive Verhandlungsdynamik zu erzeugen (*externe Repräsentation*). Ein zentraler Unterschied zum Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum bestand darin, dass die Doha-Runde nicht zur Chefsache erklärt wurde; zuständig war in erster Linie nicht das Kanzleramt, sondern das BMWi. Diese Priorisierung war bewusst gewählt worden: Die Verhandlungsblockade in der Doha-Runde beruht auf so vielen Faktoren, dass sie nicht allein durch ein Eingreifen des Ratsvorsitzenden beseitigt werden kann. Die Aussichten auf Erfolg und einen damit verbundenen positiven Ertrag für das Profil der deutschen Ratspräsidentschaft waren insofern gering.

Dass konkrete Ergebnisse in diesem Dossier ausblieben, ist jedoch nicht mangelnden Bemühungen seitens des BMWi geschuldet. Auch wenn eine ähnlich breit angelegte Öffentlichkeitskampagne wie bei dem Dossier Transatlantischer Wirtschaftsraum fehlte, betonte das BMWi doch stets die Bedeutung der Doha-Runde. Zudem trafen sich die mit der Handelspolitik betrauten Abteilungs- und Unterabteilungsleiter des BMWi informell mit Vertretern der anderen EU-Mitgliedstaaten, wobei der deutschen Ratspräsidentschaft von verschiedenen Seiten ein beachtliches Fingerspitzengefühl bei der Erkundung der nationalen Grenzen für ein verbessertes Agrarangebot attestiert wird. Insgesamt nahm sich die Bundesregierung in den Tagungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, den informellen Treffen der Wirtschafts- und Handelsminister sowie den 133er-Ausschusssitzungen in ihrer *Vermittlerrolle* aber deutlich zurück, um nicht den Eindruck zu erwecken, sie nutze ihre Stellung zur Durchsetzung eigener Interessen aus. Dabei war sie wie erwartet darauf bedacht, einem offenen Konflikt mit Frankreich beim sensiblen Agrartheme auszuweichen. Zwar hat sich die deutsche Handelspolitik immer stärker von der französischen emanzipiert. So stellte sich Deutschland beispielsweise erfolgreich gegen Frankreichs Vorstoß Ende 2005, das Verhandlungsmandat Mandelsons einzuschränken. Die Bundesregierung wollte die französischen Präsidentschaftskandidaten im Wahlkampf aber auch nicht brüskieren, war sie doch auf Frankreichs Unterstützung beim EU-Gipfel im Juni angewiesen, wenn es um den Fahrplan für die Verfassung gehen sollte.⁷ Wie häufig in der Vergangenheit war somit erneut zu beobachten, dass Deutschland aus Rücksicht auf das

⁶ Vgl. *Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America*, April 2007, <http://ec.europa.eu/external_relations/us/sum04_07/framework_transatlantic_economic_integration.pdf> (abgerufen 10.7.1007).

⁷ Siehe den Beitrag von Andreas Maurer in dieser Studie (S. 27ff).

europäische Integrationsprojekt und den französischen Partner offene Handelskonflikte zu vermeiden suchte. Die deutsche Ratspräsidentschaft erreichte in ihrer Mittlerposition daher auch keinen Durchbruch in der Agrarfrage. Auch gelang es ihr nicht, eine Einigung auf ein zeitliches Limit zum Abschluss der Doha-Verhandlungen herbeizuführen: Beim informellen Handelsministertreffen im Februar stimmten die EU-Mitgliedstaaten lediglich überein, die Doha-Runde so schnell wie möglich abzuschließen – das Jahr 2007 wurde explizit auf Wunsch Frankreichs nicht erwähnt –, und sprachen sich nur recht allgemein für ein ehrgeiziges und ausgewogenes Ergebnis aus.

Dass die Bundesregierung ihren G-8-Vorsitz und den EU-USA-Gipfel nicht stärker dazu nutzte, der Doha-Runde neue Dynamik zu geben (*externe Repräsentation*), hatte vor allem zwei Gründe: Erstens befürchtete man, mit einem Mini-Ministertreffen im Rahmen von Heiligendamm ein falsches Signal an die Schwellenländer zu senden und damit der Runde weiteren Schaden zuzufügen. Zweitens warb die Bundesregierung bei den USA nicht nachdrücklicher für ein verbessertes Angebot über den Abbau von Agrarsubventionen, da gerade bei sensiblen Fragen, die eine Verständigung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erfordern, Konfliktpunkte auf wenige ausgewählte Bereiche begrenzt und Prioritäten gesetzt werden müssen. Beim EU-USA-Gipfel setzte die Bundesregierung ihre Priorität auf den Transatlantischen Wirtschaftsraum, beim G-8-Gipfel auf die Klimapolitik.⁸

Bei dem für Ende Juni geplanten G-4-Treffen der Hauptverhandlungspartner EU, USA, Brasilien und Indien in Potsdam sollte schließlich eine Zwischenlösung zum Abbau der Agrarsubventionen und -zölle sowie zur Liberalisierung des Industriegüterhandels gefunden werden. Dass die Verhandlungen dann frühzeitig abgebrochen wurden, war letztlich nicht anders zu erwarten, hatte sich im Vorfeld doch bei keinem der Verhandlungspartner die nötige Kompromissbereitschaft abgezeichnet. Ende Mai kündigte der neue französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy sogar an, jedes Abkommen der WTO abzulehnen, das den französischen Agrarinteressen zuwiderlaufe.⁹ Und auch Mandelson drohte, das EU-Agrarangebot zurückzuziehen, sollten die Schwellenländer keinen neuen Vorschlag für die Industriegüterzölle vor-

legen. Angesichts dieser Verhandlungskonstellation verwundert es wenig, dass die deutsche Ratspräsidentschaft hier keinen Durchbruch erzielen konnte. Ganz erfolglos war die Bundesregierung in diesem Dossier dennoch nicht, gelang es ihr doch, die Kommission zu stützen und die Bemühungen Frankreichs abzuwehren, Mandelsons Verhandlungsmandat einzuschränken.

3.3 Dossiers: Bilaterale Freihandelabkommen

Bereits zu Beginn ihres Ratsvorsitzes betonte die Bundesregierung, dass *Doha first* nicht *Doha alone* heiße: »Bilaterale oder regionale Handelsvereinbarungen können eine sinnvolle Ergänzung darstellen, um die Gleichbehandlung europäischer Exporteure mit Konkurrenten aus Drittländern sicherzustellen, die bereits Freihandelsabkommen miteinander geschlossen haben«, führte Staatssekretär Wuermeling am 20. November in Brüssel aus.¹⁰ Das Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft war daher ein möglichst rascher Beschluss über die Mandate, um danach in Verhandlungen mit den jeweiligen Partnern eintreten zu können.

Wie im Dossier Doha-Runde spielte Deutschland in den teils sehr schwierigen Verhandlungen vor allem die Rolle des *Vermittlers*, wobei sie sich hier aber weit weniger zurücknahm: Sie setzte sich aktiv für ein weites Verhandlungsmandat der Kommission, die Vergabe der Mandate in einem Paket sowie eine WTO-konforme Ausformulierung des Mandatstextes ein. Auch wenn der Bundesregierung vereinzelt vorgeworfen wurde, ihre Position zur Verfolgung eigener nationaler Interessen auszunutzen, war die offensive Strategie letztlich von Erfolg gekrönt: Am 23. April 2007 erteilte der Ministerrat der Kommission das Mandat über die Aushandlung von Freihandelsabkommen mit Indien, den Asean-Ländern und Südkorea. Dass die Bundesregierung hier deutlich erfolgreicher war als beim Dossier Doha-Runde, war einerseits dem generell unter den Mitgliedstaaten weniger umstrittenen Charakter des Dossiers, andererseits den geringeren externen Restriktionen geschuldet, ging es doch zunächst nur um die Mandatsvergabe und nicht um die Phase schwieriger Verhandlungen mit Drittstaaten. Dagegen

⁸ Siehe den Beitrag von Susanne Dröge und Oliver Geden in dieser Studie (S. 48ff).

⁹ Vgl. EurActiv, *Sarkozy droht mit Veto gegen Welthandelsrunde*, 20.5.2007, <www.euractiv.com/de/handel/sarkozy-droht-veto-gegen-welthandelsgespraeche/article-164104>.

¹⁰ Joachim Wuermeling, *Die wirtschaftspolitischen Ziele der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Rede anlässlich eines Dinner-Roundtables der Konrad-Adenauer- und der Hanns-Seidel-Stiftung, Brüssel, 20.11.2006.

nutzte die Bundesregierung den Ratsvorsitz kaum dazu, den aktuellen Fokus der Kommission weg von PTAs zurück auf die WTO zu lenken (*strategische Steuerung*). Sicherlich wäre ein konsequenteres Eintreten für den Multilateralismus – und damit der Verzicht auf den Abschluss neuer präferenzieller Handelsabkommen – aus normativ-wirtschaftlicher Sicht wünschenswert gewesen. Da dies jedoch im Widerspruch zu dem ebenso legitimen Ziel steht, eventuelle Wettbewerbsnachteile für EU-Unternehmen zu vermeiden, und die große Mehrheit der EU-Mitglieder den Abschluss neuer PTAs befürwortete, war die Position der deutschen Ratspräsidentschaft aus politischer Sicht durchaus plausibel.

4. Fazit

Insgesamt gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft gegen teils gravierende interne und externe Widerstände, die ihr abverlangten Aufgaben überwiegend effizient wahrzunehmen und die Politikprozesse in den Handelsdossiers Transatlantischer Wirtschaftsraum und Bilaterale Freihandelsabkommen so zu steuern, dass Fortschritte in der Umsetzung der europäischen Politikagenda erzielt wurden. Gerade im Hinblick auf die weniger gute Bilanz beim Dossier Doha-Runde muss daran erinnert werden, dass Ratspräsidentschaften zahlreichen zeitlichen sowie strukturellen internen und externen Beschränkungen unterworfen sind. Daher waren viele Erwartungen an die Bundesregierung in diesem Dossier, die Rolle der Impulsgeberin zu übernehmen und so die Verhandlungsblockade in der Doha-Runde zu überwinden oder diese gar zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, auch deutlich überhöht.

Weitreichende Grundsatzentscheidungen für eine integrierte Energie- und Klimapolitik

Susanne Dröge / Oliver Geden

Die Energie- und Klimapolitik bildete einen der Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft, nicht nur im Politikprozess der EU, sondern auch in der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit. Bereits geraume Zeit vor Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft stand fest, dass klima- und energiepolitische Fragen auf der Agenda der EU weit nach oben rücken würden. Dass dieser Themenkomplex das erste Halbjahr 2007 dominiert hat, ist jedoch dem besonderen Engagement der Ratspräsidentschaft zu verdanken.

Die EU verfügt in der Energiepolitik, anders als in der Klimapolitik, nicht über eine explizite Rechtsgrundlage für ein gemeinschaftliches Handeln.¹ Spätestens seit dem EU-Gipfel in Hampton Court im Herbst 2005 besteht Konsens darüber, dass es notwendig ist, in beiden Politikbereichen verstärkt aktiv zu werden. Nach der Vorlage des Energie-Grünbuchs der EU-Kommission im März 2006 zeichnete sich ab, dass im ersten Halbjahr 2007 eine ganze Reihe von Vorhaben zusammentreffen würden: die Vorlage der überarbeiteten Energiestrategie der Kommission Anfang des Jahres, die Annahme der Energiestrategie und der Beschluss über einen Energieaktionsplan beim Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates, der G-8-Gipfel in Heiligendamm als Teil der Vorbereitungen für die Verhandlungen über ein Kyoto-Folgeabkommen sowie die Diskussionen über die zur Jahresmitte angestrebte Vollendung des Binnenmarkts im Strom- und Gassektor.

Aus Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft war es angesichts der Fülle von Großprojekten im Bereich der Energie- und Klimapolitik nicht notwendig, eigene

Initiativen zu ergreifen. Weil die Präsidentschaft bei der Umsetzung dieser Agenda jedoch nicht nur sehr großes Engagement zeigte, sondern zudem auch nachdrücklich versuchte, die anderen EU-Mitgliedstaaten (und im Rahmen der Doppelpräsidentschaft auch die G-8-Staaten) in Detailbereichen auf ambitionierte Zielvereinbarungen zu verpflichten, avancierte die Energie- und Klimapolitik zu einem Schwerpunkt der EU-Politik des ersten Halbjahrs 2007.

1. Anforderungen an die Ratspräsidentschaft: Perspektiven für die Klima- und Energiepolitik schaffen

Das Politikfeld »Energie und Klima« wies einige spezifische Besonderheiten auf. So standen im fraglichen Zeitraum keinerlei Gesetzesprojekte vor dem Abschluss. Es gab lediglich zwei energie- bzw. klimapolitisch relevante Legislativverfahren, die von der Kommission jedoch erst im Dezember 2006 und Januar 2007 eingeleitet worden waren und sich daher noch in der frühen Phase ihrer Beratung in den Fachformationen des Ministerrats und den Ausschüssen des Europäischen Parlaments befanden.² Die Ansprüche an das ratsinterne und das interinstitutionelle *Management* während der deutschen Ratspräsidentschaft waren demnach vergleichsweise gering. Daher bemühte sich die Ratspräsidentschaft vor allem darum, beim Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates ambitionierte klima- und energiepolitische Grundsatzbeschlüsse zu erreichen. Diese sollen die Basis für die Ausarbeitung konkreter Legislativvorschläge bilden, die die Kommission ab Herbst 2007 vorlegen will.

Der Anspruch der EU, eine integrierte Energie- und Klimapolitik zu entwickeln, verweist auf ein hochkomplexes Wirkungsfeld. Die damit zusammenhängenden Grundsatzfragen waren im Vorfeld in den

¹ Klimapolitik wird primärrechtlich als Teil der Umweltpolitik behandelt (Präambel des EUV, Artikel 174–176 EGV), energiepolitische Initiativen stützen sich bislang zumeist auf die EGV-Artikel 95 (Binnenmarkt) oder 175 (Umwelt). In der Regel werden energie- und klimapolitische Fragen im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Zudem bedarf es der Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP). In Fragen, die die nationale Souveränität bei der Festlegung des Energiemixes sowie der Energieversorgungsstruktur »erheblich berühren« (Art. 175 Abs. 2 EGV), ist allerdings Einstimmigkeit im Rat erforderlich, das EP wird lediglich angehört.

² Dabei handelt es sich zum einen um die geplante Einbeziehung des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem ab 2011 (COD/2006/304), zum anderen um einen Vorschlag zur Reduzierung der Treibhausgase, die beim Verbrennen von Treibstoffen emittiert werden (COD/2007/19).

Mitgliedstaaten wenig diskutiert worden; vor allem fehlte es an einem Konsens darüber, welche energiepolitischen Fragen vorrangig auf europäischer Ebene geregelt werden sollten. Angesichts dieser Situation stand die Ratspräsidentschaft von Beginn an vor der Aufgabe, den Diskussionsprozess zu beschleunigen und dabei die zum Teil noch vorläufigen Positionen der Mitgliedstaaten zu erkunden. Integraler Bestandteil dieses Prozesses waren die Beratungen im Energieministerrat am 15. sowie im Umweltministerrat am 20. Februar 2007, bei denen deutlich wurde, dass zentrale Aspekte der von der Kommission vorgelegten Energiestrategie von den Mitgliedstaaten nicht oder nur halbherzig unterstützt würden. Dies betraf insbesondere die Verpflichtung, den Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch bis 2020 auf 20 Prozent zu steigern, und konkrete Maßnahmen zur Vollendung des Energiebinnenmarkts. Allerdings war es nicht zwingend notwendig, bei den genannten Ministerratssitzungen bereits zu einer gemeinsamen Haltung zu finden.

Das deutsche Verhandlungsmanagement konzentrierte sich vielmehr auf den Frühjahrsgipfel des Europäischen Rats am 8./9. März 2007. Schon lange vor Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft stand fest, dass dieser Gipfel einen Grundsatzbeschluss treffen müsste, der zugleich nur dann als politischer Erfolg wahrgenommen würde, wenn er die weitreichenden Klima- und energiepolitischen Vorschläge der Kommission weitgehend bestätigte. Andernfalls hätte sich in der Öffentlichkeit der Eindruck festigen können, die EU sei in diesem zentralen Zukunftsfeld nicht handlungsfähig. Im Mittelpunkt der deutschen Bemühungen stand daher, einen ambitionierten Gipfelbeschluss herbeizuführen.

Nach dem erfolgreichen Frühjahrsgipfel musste die Ratspräsidentschaft nur noch relativ wenig Energie in diesen Politikbereich investieren. Sie beschränkte sich im wesentlichen darauf, in einem besonders umstrittenen Teilbereich – bei der »Vollendung des Energiebinnenmarkts« – die Diskussion unter den Mitgliedstaaten auf konkrete Fragen zu fokussieren und deren Präferenzen zu erkunden. Beim Frühjahrsgipfel hatten sich die Staats- und Regierungschefs lediglich auf eine abstrakt gehaltene Zielformulierung einigen können, während die Meinungen darüber weit auseinandergingen, welche Mittel geeignet wären, um diese Ziele zu erreichen. Die Sitzung des Energieministerrats vom 6. Juni widmete sich nahezu ausschließlich diesem Thema.

Zwar wurde die Ratspräsidentschaft bei der Vollendung des Binnenmarkts für Strom und Gas auch bedingt als *Vermittlerin* tätig, indem sie die Positionen der EU-Staaten sondierte, um durch die Klärung der einzelnen Standpunkte das im Herbst 2007 beginnende Legislativverfahren zu beschleunigen. Weitaus stärker jedoch wurde die Vermittlerrolle der Ratspräsidentschaft bei der Vorbereitung der Beschlüsse des Frühjahrsgipfels in Anspruch genommen. Dieser Prozess begann spätestens mit der Vorlage der überarbeiteten Energiestrategie der Kommission am 10. Januar und endete erst in den frühen Morgenstunden des 9. März. Inhaltlich beschränkte sich die Vermittlungstätigkeit nicht darauf, die mitgliedstaatlichen Interessen »ergebnisoffen« auszutarieren, die Ratspräsidentschaft war zudem auch darauf bedacht, möglichst wenig Abstriche an der Kommissionsstrategie vornehmen zu müssen. Der Vermittlungsprozess selbst bewegte sich dabei auf mehreren Akteurs Ebenen. Die Gipfelbeschlüsse wurden nicht nur in den Beratungen der Ratsformationen Energie und Umwelt vorbereitet, sondern insbesondere auch im Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie in bilateralen Gesprächen mit einzelnen Mitgliedsländern. Aufgrund der Komplexität und der Sensibilität der Materie bildeten sich während der frühen und mittleren Phase der Verhandlungen ständig wechselnde Koalitionen. Mit Beginn des Gipfels des Europäischen Rats waren noch viele Fragen ungeklärt, etwa wie verbindlich das Ziel sein sollte, dass der Anteil erneuerbarer Energieträger am nationalen Energiemix 20 Prozent betragen muss. Vor allem Frankreich und einige osteuropäische Mitgliedstaaten zeigten sich hier lange Zeit skeptisch.

Da die Ziele in der Klima- und Energiepolitik der EU ausgesprochen langfristig angelegt sind, kam der deutschen Ratspräsidentschaft auch die Rolle zu, kurzfristige Interessen einzelner Mitgliedstaaten in einen größeren Zusammenhang zu stellen (*strategische Steuerung*). Auf der Grundlage der Energiestrategie der Kommission war es zu diesem Zweck nicht notwendig, selbst neue Zielvorstellungen zu formulieren bzw. zu lancieren. Die Ratspräsidentschaft hatte insofern auch nicht die Aufgabe, *Impulse* zu geben. Sie konnte sich darauf beschränken, wesentliche Teile der Kommissionsvorlage zu unterstützen. Darüber hinaus musste die deutsche Ratspräsidentschaft in den Verhandlungen über das Nachfolgeprojekt des Verfassungsvertrags die Klima- und energiepolitischen Akzente der EU in eine entsprechende Erweiterung des Primärrechts übersetzen.

Die *externe Repräsentation* der EU – im strengen Sinn – in Fragen der Klima- und Energiepolitik nahm unter den Aufgaben der Ratspräsidentschaft nur geringen Raum ein. So vertrat Bundesumweltminister Sigmar Gabriel die EU bei den Verhandlungen in der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung. Wesentlich aufwändiger gestaltete sich jedoch die Vorbereitung für den G-8-Gipfel in Heiligendamm. In den Verhandlungen trat die deutsche Delegation zwar nicht offiziell in ihrer Funktion als EU-Ratspräsidentschaft auf. Mit ihren klimapolitischen Ambitionen verfolgte sie jedoch das offen deklarierte Ziel, den entsprechenden EU-Positionen international Geltung zu verschaffen und die Verhandlungen über ein Kyoto-Folgeabkommen voranzubringen.³

Da Klimawandel und Energiesicherheit in der breiten Öffentlichkeit als zentrale Zukunftsthemen angesehen werden, eignete sich das Politikfeld besonders gut für die *interne Repräsentation* der EU und ihrer Zukunftsfähigkeit, nicht zuletzt als Ersatz für den – zumindest als Kommunikationsprojekt – gescheiterten Lissabon-Prozess. Diese Rolle verlangte der Ratspräsidentschaft jedoch ein gehöriges Maß an Inszenierungs- und Zuspitzungsfähigkeit ab. So musste sie etwa die von der EU schon seit längerem verfolgte Intensivierung der energie- und klimapolitischen Zusammenarbeit kommunikativ auf einige wenige, vermeintlich entscheidende Situationen reduzieren, damit sich die mediale Aufmerksamkeit auf leicht dramatisierbare Verhandlungen bei Gipfeltreffen konzentriert.

2. Nutzung der nationalen Kompetenzen in der Klimapolitik

Neben der allgemein guten Ressourcenausstattung der Bundesregierung, die sich in allen EU-Politikbereichen positiv auswirkte, verfügt Deutschland in der Energie- und Klimapolitik über ein vergleichsweise hohes Maß an administrativ-regulatorischer Erfahrung und politischer Glaubwürdigkeit. Dies gilt insbesondere für jene beiden Bereiche, in denen die zentralen Beschlüsse des Frühjahrsgipfels zu verorten sind: Klimaschutz und Förderung erneuerbarer Energieträger. Hinzu

³ Die Beschlüsse des EU-Frühjahrsgipfels enthalten nicht nur die unilaterale Verpflichtung, die Treibhausgasemissionen um 20% zu reduzieren, sondern auch das Angebot, die Reduktionsverpflichtungen auf 30% zu erhöhen, sollten sich andere Großemittenten (vor allem USA, Japan, China und Indien) ebenfalls auf weitreichende Reduktionen einlassen.

kam, dass Kanzlerin Angela Merkel als ehemalige Bundesumweltministerin über sehr gute Voraussetzungen verfügte, um die Staats- und Regierungschefs beim Frühjahrsgipfel von den Vorteilen einer ambitionierten Energie- und Klimapolitik zu überzeugen.

Die besondere Bedeutung, die die deutsche Ratspräsidentschaft diesem Politikfeld beimaß, spiegelt sich auch in ihrem Bemühen wider, einer Gefährdung des auf europäischer Ebene erzielten Politikererfolges im Inland tunlichst vorzubeugen. Sowohl CDU/CSU als auch SPD unterstützten die in der Energiestrategie der Kommission enthaltenen quantitativen Teilziele für Treibhausgasemissionen und für den Energiemix. Zwar stellten sich die Koalitionspartner auch geschlossen hinter das Vorhaben der Vollendung eines Energiebinnenmarktes, stimmten aber nicht mit allen konkreten Maßnahmenvorschlägen der Kommission überein. Diese Dissonanz hatte jedoch auf europäischer Ebene keine weiteren Konsequenzen, da sich die Mitgliedstaaten in diesem Teilbereich – aufgrund weit auseinanderklaffender Positionen – ebenfalls nur auf allgemeine Zielvorstellungen hatten einigen können.

Bei der Frage, ob das Eigentum an Energienetzen und Kraftwerken getrennt werden soll (Entflechtung), vertrat der zuständige Wirtschaftsminister Michael Glos auf europäischer Ebene die Ansicht, dass eine vollständige eigentumsrechtliche Entflechtung der Energiekonzerne nicht zwingend notwendig sei, um einen wettbewerbsorientierten und diskriminierungsfreien Energiemarkt zu schaffen. Damit nimmt Deutschland eine Position ein, die im Gegensatz zur Kommission steht, weiß dabei allerdings viele andere Mitgliedstaaten auf seiner Seite.

In Detailfragen der EU-Klimapolitik, die in den ersten beiden Monaten der Ratspräsidentschaft unabhängig von den zu diesem Zeitpunkt noch ausstehenden Beschlüssen des Europäischen Rats diskutiert wurden, verhielt sich die Bundesregierung hingegen zwiespältig. Unter Verweis auf ihre ambitionierten klimapolitischen Ziele ließ die Bundesregierung vor dem Frühjahrsgipfel ihre seit Beginn des Jahres verlautbarte (und von anderen Mitgliedstaaten inzwischen wahr gemachte) Drohung fallen, gegen eine restriktive Zuteilung von Emissionsrechten durch die EU-Kommission für die Periode 2008–2012 vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen. Die Sonderregelungen für die deutsche Industrie im nationalen Allokationsplan wurden ebenfalls zurückgenommen. Bei der kurzen, aber heftigen öffentlichen Diskussion über einen Legislativvorschlag der Kommission zur

Einführung von CO₂-Grenzwerten für Pkw, der in der geplanten Form für die deutsche Automobilindustrie Wettbewerbsnachteile mit sich bringen würde, hielt sich die Bundesregierung mit Kritik zurück. Die Verteidigung nationaler Wirtschaftsinteressen übernahmen stattdessen Politiker der Koalitionsparteien, vor allem aber der deutsche Industriekommissar Günter Verheugen. Dennoch wurde durch die Diskussion über die Benachteiligung deutscher Automobilhersteller der Eindruck erweckt, als müsste die Vorreiterrolle Deutschlands im Umweltschutz im Zweifel hinter den nationalen Wirtschaftsinteressen zurückstehen. So trug letztlich auch die Bundeskanzlerin mit ihren Interventionen dazu bei, dass der ursprünglich geplante Grenzwert aufgeweicht wurde.

Aufgrund der Uneinigkeit innerhalb der großen Koalition über die künftige Rolle der Kernenergie beim Klimaschutz war die Bundesregierung nicht in der Lage, in dieser Frage eine klare Linie auf EU-Ebene auszuhandeln oder einzufordern. Die Kernenergie wird trotz ihrer umweltgefährdenden Eigenschaften insbesondere von Frankreich als klimafreundliche Technologie angesehen. Deutsche Befürworter der Kernenergie sahen darin eine Chance, den in Deutschland bereits beschlossenen Atomausstieg wieder in Frage zu stellen. Die Teilnehmer des Frühjahrsgipfels einigten sich schließlich – mit dem Verweis auf die nationale Souveränität bei der Bestimmung des Energiemixes – auf eine Formulierung, die keinem Mitgliedstaat eine bestimmte Haltung zur Kernenergie aufnötigt.

3. Erfolgsfaktoren für das Zustandekommen der energie- und klimapolitischen Grundsatzentscheidungen

Im Mittelpunkt der Bemühungen der deutschen Ratspräsidentenschaft stand das Ziel, bei der Sitzung des Europäischen Rats am 8./9. März 2007 ambitionierte energie- und klimapolitische Beschlüsse zu verabschieden. Dieses Ziel hat sie mit einem vergleichsweise großen Engagement in diesem Politikfeld erreicht.

Viele nationale Delegationen würdigten im Nachhinein das deutsche *Management* der Ratsgeschäfte. Für die Ratspräsidentenschaft bestand die Hauptaufgabe in dem auf europäischer Ebene noch wenig ausgearbeiteten Politikfeld darin, die nationalen Positionen zu sondieren, um eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit leisten zu können.

Dass die deutsche Ratspräsidentenschaft ihre Rolle als *Vermittlerin* effizient ausfüllte, lässt sich mit Blick auf die weitreichenden Beschlüsse des Frühjahrsgipfels nicht bestreiten. Allerdings ging es in dieser Phase des Politikprozesses noch nicht darum, rechtsverbindliche Vereinbarungen zu treffen – was angesichts der beschränkten rechtlichen Kompetenzen des Europäischen Rates auch gar nicht möglich ist. Zudem wurden auf dem Gipfel konfliktträchtige Fragen ausgespart, etwa nach der künftigen Bedeutung der Kernkraft für den Klimaschutz oder nach der Festlegung, welchen konkreten Beitrag jedes Land zu den EU-Durchschnittszielen bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen sowie beim Anteil erneuerbarer Energieträger jeweils leisten muss. Dies hat die Konsensfindung erheblich erleichtert. Dass eine Einigung in einem späteren Legislativverfahren schwierig sein wird, zeigt die fortgeschrittene Diskussion über die künftigen Maßnahmen zur Vollendung des Energiebinnenmarkts. Die von der deutschen Präsidentenschaft – noch vor der Vorlage eines Legislativentwurfs – angeschobenen Beratungen deuten auf ein großes Konfliktpotential und lange Verhandlungen hin.

Die ihr im Bereich der Energie- und Klimapolitik zukommende Aufgabe der *strategischen Steuerung* hat die deutsche Präsidentenschaft erfüllt, etwa indem sie auf den relativ weitreichenden Vorstellungen der einschlägigen Kommissionsvorlage beharrte. Dass sie vor allem bei der Reduktion der Treibhausgase und dem Ausbau erneuerbarer Energien darauf bestand, verbindliche Zielmarken zu setzen, hatte nicht allein darin seinen Grund, dass die Präsidentenschaft den in Deutschland bereits eingeschlagenen Weg auf europäischer Ebene bestätigt sehen wollte. Selbstverständlich wittert die Bundesregierung hier auch ökonomische Chancen für deutsche Unternehmen, denen bei den ökologischen Zukunftstechnologien bereits eine herausragende Stellung zukommt.

In der *externen Repräsentation* der Europäischen Union bzw. ihrer energie- und klimapolitischen Vorstellungen hat die Bundesregierung ebenfalls versucht, der strategischen Vision der EU Geltung zu verleihen. Insbesondere die Doppelpräsidentenschaft von EU und G 8 entfaltete eine positive Dynamik. Die klimapolitischen Ergebnisse von Heiligendamm lassen die Ziele, die sich der EU-Gipfel bei der Reduktion von Treibhausgasen gesetzt hatte, im Rückblick in einem anderen Licht erscheinen. War die EU im März 2007 noch isoliert mit ihrem Wunsch, eine dreißigprozentige Reduktion der Treibhausgase davon abhängig zu machen, dass sich auch andere Industrieländer zu

ähnlichen Reduktionsraten verpflichten, gibt es nach den Zugeständnissen der großen internationalen Emittenten nun eine globale Vision, dass bindende Ziele nicht mehr völlig ausgeschlossen werden. Diese Vision wird noch dadurch gestärkt, dass die UN explizit als entscheidendes internationales Forum für die Klimaverhandlungen benannt worden ist.

Dieser Erfolg beruhte auch auf einem exzellenten Kommunikationsmanagement, das die Verhandlungen durchgehend dramaturgisch inszenierte und die Verhandlungsergebnisse als überraschende Durchbrüche darstellen konnte, die nicht zuletzt der überaus engagierten Ratspräsidentin zu verdanken seien. Damit hat die deutsche Ratspräsidentschaft die Rollenerwartungen an die *interne Repräsentation* der EU gegenüber Öffentlichkeit und Medien bei weitem übertroffen. Die Gipfelbeschlüsse dürften – der Berichterstattung nach zu urteilen – den Bürgern ein sehr positives Bild vom Wirken und von den zukünftigen Möglichkeiten der EU vermittelt haben.

An diesem Punkt wurde ein Wechselspiel zwischen EU-Politik und Öffentlichkeit deutlich. Im ersten Halbjahr 2007 maßen Bürger und Medien energie- und klimapolitischen Fragen nicht nur einen großen Stellenwert bei, sondern waren auch der Auffassung, dass ein gemeinschaftliches Vorgehen der EU jedem einzelnen Mitgliedstaat einen großen Mehrwert bieten könnte. Anders als etwa der Lissabon-Prozess hat eine gemeinsame Energie- und Klimapolitik der EU das Potential, identitätsstiftend zu wirken. Vor allem in Westeuropa nahm der Klimaschutz in der zweiten Hälfte des Jahres 2006 im öffentlichen Bewusstsein einen immer höheren Stellenwert ein – beeinflusst durch Studien wie den »Stern-Report« und die dicht aufeinanderfolgenden Berichte des Weltklimarats der Vereinten Nationen, aber auch durch einen vergleichsweise milden Winter. Zugleich haben die Gas- und Ölkonflikte zwischen Russland und Belarus zum Jahreswechsel auch die Diskussion über die Energiesicherheit angeheizt – nicht nur, aber vor allem in Osteuropa. Für die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Energie- und Klimapolitik öffnete sich dadurch ein bislang einzigartiges »window of opportunity«. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat entscheidend daran mitgewirkt, dass diese möglicherweise einmalige Konstellation für erste ernsthafte Schritte in Richtung einer gemeinsamen europäischen Energie- und Klimapolitik genutzt wird.

4. Bewertung der energie- und klimapolitischen Ergebnisse

Die deutsche Ratspräsidentschaft stand bei der europäischen Klima- und Energiepolitik vor der Aufgabe, den einschlägigen Politikprozess zu beschleunigen und Grundsatzentscheidungen herbeizuführen. Mit ihrer Vorlage eines integrierten strategischen Ansatzes hat die Kommission für beide Politikfelder eine ambitionierte Marschrichtung vorgegeben. Angesichts der Debatten über Detailmaßnahmen – wie der Einführung von Emissionsgrenzen für Pkw – oder über den Energiebinnenmarkt, insbesondere aber der Diskussionen über die Rolle der Kernenergie in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, waren die Voraussetzungen für eine Einigung nicht unbedingt günstig.

Die Ergebnisse, die beim Frühjahrsgipfel erreicht wurden, sind durchgehend positiv zu bewerten. Immerhin vereinbarten die Gipfelteilnehmer, dass wesentliche klima- und energiepolitische Ziele verbindlich festgelegt werden sollen. Allerdings stehen die entsprechenden Legislativverfahren noch aus. Die Frage, wie die Lasten zwischen den Mitgliedstaaten verteilt und die Zielvorgaben auf nationalstaatlicher Ebene implementiert werden sollen, dürfte den folgenden Ratspräsidentschaften sehr viel Engagement abfordern. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat die EU in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit einen großen Schritt vorangebracht. Anders als öffentlich immer wieder behauptet, ist es der EU im ersten Halbjahr 2007 aber noch keineswegs gelungen, eine »gemeinsame Energie- und Klimapolitik« zu schaffen. Die Mitgliedstaaten konnten sich mit Hilfe der Bundesregierung lediglich zu dem Versprechen durchringen, zügig auf dieses Ziel hinzuarbeiten.

Asyl- und Zuwanderungspolitik: Die effiziente Realisierung eines bescheidenen Vorhabens

Roderick Parkes

Die deutsche Bundesregierung übernahm den EU-Ratsvorsitz zu einem für die Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik wichtigen Zeitpunkt: Die Bemühungen um eine kohärente Migrationspolitik auf europäischer Ebene und um eine Übereinkunft über ihre langfristigen sozial-, wirtschafts-, außen- und asylpolitischen Dimensionen benötigten neue politische Anstöße. Gleichzeitig wurden die Sicherheitsmaßnahmen zur Kontrolle der illegalen und »unerwünschten« Migration, die den Kern der bestehenden Gesetzgebungen bilden, während des ersten Semesters 2007 durch Migrationsströme über die südlichen EU-Außengrenzen verstärkt auf den Prüfstand gestellt. Also musste es in diesem Bereich möglichst schnell Anpassungen geben. Dieser unmittelbare Handlungsbedarf ging etwas zu Lasten der notwendigen Fokussierung auf die längerfristigen Themen. Auch wenn neuer Schwung in die Debatte über die »Außendimension« sowie in die Zusammenarbeit in Sachen Integration von Immigranten gebracht wurde, hat Deutschland – gleichwohl erfolgreich und effizient – seine Ressourcen auf eine relativ eng sicherheits- und kontrollorientierte Agenda konzentriert, die seinen traditionellen Interessen in diesem Bereich entspricht.

1. Zur Spezifität des Politikfelds Migrationspolitik

Der Bereich der europäischen Migrationspolitik unterscheidet sich weitgehend von anderen EU-Politikbereichen. *Quantitativ* gesehen hat kaum ein Politikfeld in der Union in den letzten Jahren eine solch rasante Entwicklung und ein vergleichbar starkes Wachstum an rechtsverbindlichen Maßnahmen des Europäischen Parlaments und des Ministerrats erlebt. 1999 haben die Staats- und Regierungschefs in ihrem sogenannten Tampere-Programm (1999–2004) zur Weiterentwicklung des »Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« den Impuls zu einer breiten Palette an migrationspolitischen Initiativen gegeben. Die migrationspolitische Reichweite des nachfolgenden Haager Programms (2005–2010) ist zwar bescheidener, das

Programm stellt jedoch drei neue oder bis dato marginalisierte Elemente der Migrationspolitik heraus: die Integration von Immigranten, die Kooperation bei der Frage der Arbeitszuwanderung und die Notwendigkeit einer Strategie für die außenpolitischen Aspekte der Migrationspolitik. Das Haager Programm setzt auch den ehrgeizigen Termin, bis zum Jahr 2010 ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für Personen einzuführen, die Anspruch auf Asyl haben. Durch diese hohe Rechtsetzungsdynamik stößt die Europäische Kommission mittlerweile an ihre administrativ-personellen Grenzen. Entsprechend häufig treten Verzögerungen bei der Vorlage von Gesetzentwürfen auf, vor allem seit der Kommission im Jahr 2004 das alleinige Initiativrecht auf diesem Gebiet übertragen wurde.

Die Entscheidungsträger im Rat zeigen sich ihrerseits fortschrittsmüde. Der vom Haager Programm angekurbelten Dynamik stehen die meisten von ihnen mit Vorbehalten gegenüber, da sich die Migrationspolitik aufgrund ihrer hohen Brisanz eben auch *qualitativ* von anderen Politikbereichen unterscheidet. Im Wesentlichen wird dies an drei Konfliktlinien deutlich:

- ▶ Bevorzugung unmittelbar migrationshemmender Sicherheitsmaßnahmen *versus* Berücksichtigung »langfristiger« migrationsförderlicher sozial-, wirtschafts- und außenpolitischer Entscheidungen;
- ▶ Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der illegalen Immigration *versus* Lastenverschiebung infolge der erweiterungsbedingten Außengrenzverschiebung auf östliche und südliche Mitgliedstaaten;
- ▶ Direkte Kontrolle der Zuwanderung *versus* Liberalismus in der Migrationspolitik.

Die gegensätzlichen Auffassungen haben sich durch die institutionellen Neuordnungen der letzten Jahre verschärft: Das Europäische Parlament (EP) genießt seit zwei Jahren Mitentscheidungsrechte in Sachen Asyl und illegale Zuwanderung, und eine informelle Mehrheitskoalition vertritt selbstbewusst liberale Positionen, die bei den dominanten, auf Kontrolle bedachten Akteuren im Rat kaum auf Zustimmung treffen. Der Übergang zu Entscheidungen mit

qualifizierter Mehrheit im Ministerrat in Sachen Asyl und illegale Zuwanderung hat den Konsenszwang zwischen den Mitgliedstaaten zwar formell beseitigt; doch nach der EU-Erweiterung 2004 haben die Spannungen zwischen ihnen vor allem in der Frage der Lastenteilung faktisch zugenommen. Der wachsende Einfluss des Europäischen Rats auf die Agendaplanung hat zu einer stärkeren Berücksichtigung langfristiger wirtschafts-, sozial- und außenpolitischer Prioritäten geführt.

Für die deutsche Regierung ist es aus zwei weiteren, internen Gründen nicht leicht, sich an der europäischen migrationspolitischen Zusammenarbeit konstruktiv zu beteiligen: wegen der Tragweite der deutschen Interessen und wegen der Koordinierungsprobleme innerhalb der Bundesregierung.

Deutschland ist nämlich von allen drei genannten Konflikten tangiert. Im Gegensatz zum prinzipiellen Liberalismus des Europäischen Parlaments, Schwedens und Finnlands, die den Schwerpunkt auf die Menschenrechte setzen, und zum faktischen Liberalismus Spaniens und Portugals, die für eine begrenzte staatliche Einmischung in einigen migrationspolitischen Bereichen stehen, hat die Bundesregierung dem Gesichtspunkt der Migrationskontrolle oberste Priorität zugewiesen. Deutschland hat dabei konsequent Sicherheitserwägungen in den Vordergrund gestellt und sich beispielsweise gegenüber der »Einmischung der EU« in Fragen der Wirtschaftszuwanderung äußerst zurückhaltend gezeigt. Im Konflikt »Lastenteilung vs. Lastenverschiebung« hat Deutschland zwar in den neunziger Jahren – unter dem Druck der Flüchtlingswellen aus dem ehemaligen Ostblock und der illegalen Zuwanderung aus Ost- und Mitteleuropa – auf die Solidarität der anderen Mitgliedstaaten gepocht; seitdem die östliche Grenze Deutschlands nicht länger die Außengrenze der EU bildet, hat die Bundesregierung der ursprünglich im EU-Kontext geschaffenen »Lastenteilungsagenda« aber weniger Beachtung geschenkt, wenn man einmal von der Bereitschaft Berlins absieht, die neuen Mitgliedstaaten vor allem an der östlichen EU-Grenze bei ihren Grenzkontrollbemühungen zu unterstützen. Daran zeigt sich, dass man sich in Deutschland durchaus darüber im Klaren ist, wie sehr man von einem Scheitern der östlichen Migrationspolitik betroffen wäre.

Das zweite innenpolitisch verwurzelte Manko ist die Schwierigkeit, im Kontext einer sich schnell entwickelnden EU-Agenda innerhalb der deutschen EU-Migrationspolitik zu einer einheitlichen Linie zu finden: Bevor die Bundesregierung ihre Interessen

und Prioritäten formulieren bzw. neu orientieren kann, muss sie erhebliche Hürden überwinden, die ihr aus den Erfordernissen der interministeriellen Abstimmung, der koalitionspolitischen Rücksichtnahme und der Bund-Länder-Koordinierung erwachsen. Deutschland wird von den anderen EU-Mitgliedern also insgesamt mit einer relativ unflexiblen migrationspolitischen Agenda assoziiert, deren Eckpfeiler Sicherheit, Kontrolle und begrenzte Lastenteilung sind.

2. Die Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Zum Zeitpunkt des Amtsantritts des deutschen Vorsitzes standen folgende Dossiers auf der migrationspolitischen Agenda der EU:

- ▶ Der 2005 verabschiedete »Gesamtansatz zur Migration«, der das erste Ergebnis der im Haager Programm avisierten Debatte über die außenpolitische Dimension der Migrationspolitik darstellt. Kritiker haben bemängelt, das Dokument habe geographisch einen zu engen Fokus, indem es sich einseitig auf die Zuwanderung aus Afrika ausrichte, und sei gleichzeitig zu nebulös, indem es eine breite Palette nur unzureichend ausgearbeiteter Maßnahmen aufführe.
- ▶ Ein neuer Anlauf in Sachen legale (Wirtschafts-) Zuwanderung: Die Kommission wollte im Laufe des Jahres 2007 unter anderem Vorschläge vorlegen, wie hochqualifizierte Zuwanderer angezogen werden könnten.
- ▶ Die Zusammenarbeit in Sachen Integration von Zuwanderern, der im Rat mit viel Zurückhaltung begegnet wird, sollte fortgeführt werden.
- ▶ Das Grünbuch der Kommission über die Weiterentwicklung des »europäischen Asylsystems« bis 2010 sollte fertiggestellt, die administrative Zusammenarbeit vorangetrieben und die Frage der Aufenthaltsrechte von Flüchtlingen geregelt werden.
- ▶ Operationelle Zusammenarbeit gegen die illegale Immigration im Mittelmeer; eine Verordnung zur Bildung von Soforteinsatzteams zum Schutz der Außengrenze (»RABIT«) sollte verabschiedet werden.
- ▶ Die langwierigen Verhandlungen über den Entwurf für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur Rückführung illegaler Immigranten sollten vorangebracht werden.

2.1 Eigene Akzentsetzung und strategische Steuerung

Alles in allem bestand im Hinblick auf die gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik die Hauptaufgabe der Ratspräsidentschaft darin, im Spektrum der bereits aufgeworfenen Themen eigene Akzente zu setzen, die bestehenden Dossiers des Haager Programms zu fokussieren und deren Umsetzung voranzubringen. Schon Anfang 2007 schien beispielsweise die Terminplanung des Haager Programms für die Weiterentwicklung des gemeinsamen europäischen Asylsystems ambitioniert, eine entsprechende Akzentsetzung wäre daher wünschenswert gewesen. Der Bedarf an Akzentsetzung galt aber auch für den Umgang mit dem eingangs genannten Dauerkonflikt in der europäischen Migrationspolitik, der Auseinandersetzung über die Gewichtung der langfristigen im Verhältnis zu den unmittelbaren Prioritäten in diesem Politikfeld: Um die von den Staats- und Regierungschefs im Haager Programm festgeschriebenen sozial-, wirtschafts- und außenpolitischen Ziele in der Migrationspolitik (z.B. im Hinblick auf die Außendimension oder die Integration von Zuwanderern) zu erreichen, musste die Präsidentschaft in diesen schwierigen und teilweise bis dato vernachlässigten Bereichen vorangehen. Ansonsten wären die Entscheidungsträger Gefahr gelaufen, durch eine einseitige Betonung von Sicherheitsüberlegungen in der Migrationspolitik (wie sie etwa in der Bildung von Soforteinsatzteams für den Schutz der gemeinsamen Außengrenzen zum Ausdruck kommt) ihre eigene Zielsetzung zu verfehlen. Wie oben erwähnt, stehen genau derartige Sicherheitsfragen traditionell im Fokus der deutschen migrationspolitischen Agenda für die EU, auch wenn die betreffenden Maßnahmen einen neuen Grad der europäischen Integration verlangen würden.

Obwohl sich die Frage des Schutzes der Außengrenzen durch aktuelle Ereignisse faktisch aufdrängt, gibt es im Rat hierüber keineswegs einen Konsens. Um die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, über ihre kurzfristigen und engen nationalen Interessen in den einzelnen migrationspolitischen Dossiers hinwegzusehen und diese in den größeren Zusammenhang europäischer Ziele zu stellen, bedurfte es schon immer intensiver Anstrengungen des Ratsvorsitzes. Die größte strategische Steuerungsleistung wurde der Präsidentschaft bei der Moderation des Konflikts »Lastenteilung vs. Lastenverschiebung« abverlangt. Um in der Frage der Soforteinsatzteams und der gemeinsamen Patrouillen zugunsten der Mitgliedstaaten an

der südlichen und östlichen Außengrenze einen Kompromiss zu finden, musste der deutsche Vorsitz vor allem die Staaten des »nördlichen Westens« davon überzeugen, dass die Unterstützung der südlichen EU-Mitglieder im gesamteuropäischen Interesse ist. Deutschland teilt das Bedenken anderer nördlicher Staaten, dass der Umgang der südlichen Staaten mit illegalen Einwanderern – und vor allem ihre »Regularisierungsprogramme« – ihrerseits unerwünschte Einwanderung mit sich bringt. Die Agenda des Schutzes der Außengrenze steht jedoch generell im Einklang mit der deutschen Idee der begrenzten Lastenverteilung.

Die strategische Steuerung des dritten großen Konflikts im Bereich der gemeinsamen Migrationspolitik, des Gegensatzes »Liberalismus vs. Kontrolle«, ist für den Vorsitz seit der Ausweitung der Mitwirkungsrechte des EP noch schwieriger geworden. Im Fall der Rückführungsrichtlinie waren sich die Akteure im Rat Justiz und Inneres – vor allem Deutschland und Frankreich – weitgehend einig, dass sie diese Maßnahme verzögern oder gar torpedieren wollten: Aus Sicht vieler Mitgliedstaaten hätten die im Richtlinienentwurf der Kommission normierten Menschenrechte der Auszuweisenden nämlich die angestrebte Wirksamkeit der Rückführungsmaßnahmen und Kontrolle darüber stark einschränkt. Das Parlament, das in diesem Bereich seine Mitentscheidungsrechte geltend machen kann, wollte aber eben gerade diese »liberalen« Elemente der Richtlinie bewahrt wissen.

2.2 Management und Repräsentation nach innen

Angesichts der Überlastung der EU-Kommission war es wichtig, dass die deutsche Ratspräsidentschaft teilweise das Management über die Einhaltung des Terminplans des Haager Programms und der darauf basierenden Kommissionsdokumente übernahm: Erstens musste der Vorsitz die ihm gegebene Zeit für die einzelnen Agendapunkte effizient nutzen, ohne sich zu verzetteln, und die fortgeschrittenen Dossiers (etwa die Richtlinie über gemeinsame Normen für die Rückführung illegaler Immigranten) durch den legislativen Prozess schleusen. Zweitens oblag es ihm, zu jenen Initiativen der Kommission, die zu Beginn seiner Amtszeit »nur« angekündigt waren, die Präferenzen der Mitgliedstaaten zu sondieren und auf die rechtzeitige Vorlage des Kommissionstextes zu drängen. Dies betraf insbesondere einen Richtlinienentwurf für Maßnahmen zur Anwerbung hochquali-

fizierter Zuwanderer, der noch 2007 vorgelegt werden soll, sowie das Grünbuch über die Zukunft des gemeinsamen europäischen Asylsystems.

Den Zeitplan für andere Dossiers, die vergleichsweise noch wenig konkret waren (etwa im Hinblick auf die Außendimension oder die Integration von Immigranten), hatte das Haager Programm nicht detailliert vorgegeben. Entsprechende Maßnahmen sollten sich hier erst als Ertrag einer breiten Debatte kristallisieren. In diesen bis Anfang 2007 vernachlässigten oder häufig in nebulösen Diskussionen verhandelten Dossiers des Haager Programms hätte der deutsche Vorsitz seine Managementressourcen zum Einsatz bringen können. Hier wäre es darum gegangen, die Präferenzen der Hauptakteure bei diesen Themen zu erkunden und erste Lösungsoptionen zu präzisieren, auch wenn sich diese Dossiers nicht mit den traditionellen sicherheitsorientierten Interessen Deutschlands deckten.

Neben der Aufgabe, den Terminplan einzuhalten und die vom Haager Programm definierten substantiellen Ziele zu erreichen, musste die deutsche Ratspräsidentschaft in ihrer Managementrolle die Möglichkeit einkalkulieren, dass aktuelle Ereignisse kurzfristig neue Maßnahmen und nicht vorhersehbare Aktivitäten erzwingen würden. Diese Flexibilität war dann tatsächlich gefordert, als sich die Situation der Flüchtlinge im Irak dramatisch verschlechterte. Während der deutschen Ratspräsidentschaft stellte eine wachsende Zahl irakischer Staatsbürger Asylansprüche in der Union. Diese neue Last wurde zwischen den Mitgliedstaaten keineswegs paritätisch verteilt. Innerhalb der EU fühlte sich vor allem Schweden überfordert und von der Gemeinschaft alleingelassen. Stockholm verlangte eine gesamt europäische Antwort auf diesen akuten Druck, die jedoch nicht ins deutsche Konzept der begrenzten Lastenteilung passte.

Zur Repräsentationsaufgabe des Vorsitzes gehört es nicht nur, in solchen Situationen rechtzeitig zu handeln, sondern dieses Handeln auch medial zu inszenieren: Jedes Jahr wird die Fähigkeit der EU-27 zur Immigrationskontrolle durch die Migrationsströme aus dem Norden und Westen Afrikas auf brisante Weise in Frage gestellt. Dass der Vorschlag rasch angenommen wurde, zum Schutz der gemeinsamen Außengrenzen aus Grenzpolizisten der Mitgliedstaaten bestehende Soforteinsatzteams aufzustellen, und eine gemeinsame Grenzpatrouille an der Südgrenze der EU zustande kam, war nur ein Teil der erforderlichen Antwort auf diese Ereignisse: Diese Maßnahmen mussten der europäischen Öffentlichkeit auch als Erfolg

und Beweis der Handlungsfähigkeit der EU bzw. eben der Ratspräsidentschaft präsentiert werden.

2.3 Neutrale Vermittlung

Vor allem in dem Disput »Lastenteilung vs. Lastenverschiebung« war der EU-Vorsitz in seiner Rolle als neutraler Vermittler im Rat gefragt. Die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten in dieser Frage prägten zum einen die Verhandlungen über das Zustandekommen einer gemeinsamen Grenzpatrouille an der südlichen EU-Grenze und über die Bildung der Soforteinsatzteams, zum anderen die Diskussion über den geographischen Fokus der Außendimension und des »Gesamtansatzes«. Was die Debatte über den geographischen Schwerpunkt der Außendimension der Migrationspolitik betrifft, überschneidet sich das deutsche »nationale« Interesse, ein stärkeres Augenmerk auf die Zuwanderung über die EU-Ostgrenze zu legen, mit dem der Gesamt-EU. Denn auch wenn die Frage der gemeinsamen und solidarischen Sicherung der südlichen EU-Grenze einen Großteil der politischen Aufmerksamkeit auf sich zog, bildet die illegale Immigration an der EU-Ostgrenze doch ein wichtiges und durch die Außendimension der EU-Migrationspolitik bislang vernachlässigtes Problem; nicht nur für Deutschland, sondern für die EU allgemein. Dass sich das deutsche und europäische Interesse hier überschneidet, machte es der Bundesregierung jedoch nicht leichter, ihrer Aufgabe als neutraler Vermittler zwischen den Konfliktparteien nachzukommen. Einige Mitgliedstaaten brandmarkten denn auch die bisherigen Bemühungen der Bundesrepublik, das Augenmerk auf die östliche EU-Grenze zu richten, als reines deutsches Eigeninteresse.

Da zwischen dem Rat und dem seit zwei Jahren einflussreicheren EP vor allem im Konfliktfeld »Kontrolle vs. Liberalismus« in mehreren Dossiers erhebliche Differenzen bestehen, war auch hier die Vermittlungsfunktion der Ratspräsidentschaft gefordert. Besonders bei den Verhandlungen über die Rückführungsrichtlinie und die Aufstellung von Soforteinsatzteams, wo über manche Kernaspekte der Entwürfe zwischen Rat und Parlament keine Einigung in Sicht war, musste der Vorsitz als Moderator agieren.

Schließlich nötigte der dritte elementare Konflikt – die Frage der Gewichtung sicherheitszentrierter Politikziele gegenüber außenpolitischen Kooperationsanliegen – dem deutschen Vorsitz besondere Vermittlungsanstrengungen gegenüber Drittstaaten ab. Im

Laufe der letzten Jahre wurden Drittstaaten immer stärker in den europäischen migrationspolitischen Prozess verwickelt. Die europäische Agenda in diesem Politikfeld – die Weiterentwicklung der Außendimension und des »Gesamtansatzes« – wird mehr und mehr von den Ergebnissen hochrangiger Konferenzen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten geprägt. Ziel ist es, EU-Migrationsmaßnahmen zunehmend im gemeinsamen Interesse der EU und der betroffenen Drittstaaten zu verabschieden.

3. Bescheidene Ziele effizient realisieren: Eine Bilanz

3.1 Eigene Akzentsetzungen

Zur Überraschung einiger Akteure im Rat hat Deutschland das Interesse stark auf ein unter der vorangegangenen finnischen Präsidentschaft etwas vernachlässigtes Thema mit europäischer Relevanz gelenkt, nämlich auf die Rechte, die Zuwanderern im Rahmen der Assoziationsabkommen zwischen der EU und ihren Herkunftsstaaten eingeräumt werden. Zuwanderer aus diesen Staaten genießen nämlich relativ großzügige Rechte, in der EU zu arbeiten. Diese Privilegien stehen allerdings nicht immer im Einklang mit den betreffenden nationalen Regelungen. Viele der für die Migrationspolitik zuständigen Akteure äußerten in letzter Zeit Bedenken gegen diese Praxis und verlangten eine Neuregelung. Das Thema ist aber für Deutschland von besonderem Belang, da die Bundesrepublik hierbei aufgrund ihrer besonderen nationalen Arbeitsmarktregelungen in schweres Fahrwasser geraten ist.

Dieser Schwerpunkt deutet darauf hin, dass sich die deutsche Ratspräsidentschaft bei ihrer Akzentsetzung auch von eigenen Präferenzen leiten ließ. In erster Linie hat der Vorsitz den politisch brisanten Problemen der inneren Sicherheit im Bereich der Migrationspolitik – etwa der Frage des Schutzes der Außengrenzen – Beachtung geschenkt. Dagegen wurden »langfristige« Themen kaum behandelt, wie etwa die Weiterentwicklung des Europäischen Asylsystems, die vor der Veröffentlichung des entsprechenden Grünbuchs der Kommission hätten vorangebracht werden können, oder die Wirtschaftszuwanderung.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat ungeachtet dessen Teilaspekte der »langfristigen« Debatte über die Außendimension der Migrationspolitik offen privilegiert behandelt. Zum einen hat die Bundesregierung

das Hauptaugenmerk auf ihr Konzept der »zirkulären Zuwanderung« gelenkt, zum anderen auf den Vorschlag, für Bürger aus Drittstaaten, die Rückführungsabkommen mit der EU unterzeichnen, Quoten der legalen Zuwanderung einzuführen.

Ob diese Maßnahmen tatsächlich politische Substanz bekamen, ist jedoch zweifelhaft. Die Bundesregierung hatte ihr Konzept der zirkulären Zuwanderung kaum erklärt, so dass sie anfangs eher zur Vernebelung einer ohnehin schon schwammigen Debatte beitrug. Da die Einführung nationaler Quoten auf europäischer Ebene schon länger in der Diskussion war, waren auch die Positionen der Mitgliedstaaten klarer umrissen. Bereits vor Beginn der deutschen Präsidentschaft war der Widerstand einer Reihe von Mitgliedstaaten bekannt, und selbst innerhalb der Bundesregierung gab es in diesem Punkt große Differenzen. In diesen beiden Fällen ist es daher legitim zu fragen, ob die Bundesregierung hier ernsthaft beabsichtigte, wirkliche Fortschritte zu erzielen.

Am Ende der Ratspräsidentschaft begrüßten die meisten Akteure im Rat die Tatsache, dass die Ratspräsidentschaft ein Thema vorangebracht hatte, das ihr gar nicht am Herzen lag. Dies ändert dennoch nichts an dem Eindruck, dass die migrationspolitische Agenda der Bundesregierung generell bescheiden war.

3.2 Strategische Steuerung

In fast allen Dossiers fällt die Leistungsbilanz der deutschen Ratspräsidentschaft im Hinblick auf ihre strategische, auf die Überwindung der genannten Konfliktlinien gerichtete Steuerungsfunktion positiv aus. Die gegensätzlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten in der Frage »Lastenteilung vs. Lastenverschiebung« waren für die Annahme der Verordnung über Soforteinsatzteams ein großes Hindernis. Bei ihren Bemühungen, die Maßnahme in eine gesamteuropäische Perspektive zu stellen, stützte sich die Ratspräsidentschaft mit Erfolg auf zwei Argumente: Erstens konnte sie auf die positiven Erfahrungen bei der praktischen Zusammenarbeit mit anderen mitgliedstaatlichen Behörden während der Fußballweltmeisterschaft 2006 verweisen und zweitens auf ihre eigenen »solidarischen« Unterstützungsleistungen zugunsten der anderen EU-Staaten beim Grenzschutz. Mit ihrer Beteiligung an der gemeinsamen Patrouille an der Südgrenze der EU, der Operation »Nautilus II«, die nicht im unmittelbaren deutschen

Eigeninteresse lag, erfüllte die Ratspräsidentschaft ihre Aufgabe, praktisches Vorbild zu sein.

In einigen Dossiers, die nicht im Einklang mit der kontroll-, sicherheits- und (begrenzten) Lastenteilungsagenda der Ratspräsidentschaft standen, war die strategische Steuerung dagegen weniger glücklich. Ein Kompromissvorschlag der vorangegangenen finnischen Ratspräsidentschaft für eine Rückführungsrichtlinie wurde unter Verweis auf Wirksamkeitsverluste durch hohe Menschenrechtsstandards »geschoben«. Der Vorsitz unternahm kaum Versuche, zwischen dem Interesse an eben diesen Menschenrechtsstandards und dem an der Wirksamkeit der Richtlinie zu vermitteln, um den Konflikt zwischen dem Rat und dem EP vielleicht doch noch zu lösen. Auf der Grundlage der unter deutschem Vorsitz geführten Beratungen auf der Arbeitsebene des Rates wurde lediglich ein »portugiesischer« Kompromissvorschlag vorbereitet, dessen minimaler und kontrollorientierter Charakter im Parlament wahrscheinlich wenig Anklang finden wird. Dieses Vorgehen wurde dennoch teilweise durch die Lage im Rat bedingt: Der Grad der Opposition einiger Mitgliedstaaten gegen diese Maßnahme per se sollte nicht unterschätzt werden. Statt eine Richtlinie auszuhandeln, sahen einige Mitgliedstaaten sogar lieber die Annahme einer andersartigen, lockereren Maßnahme – eine Möglichkeit, die mit den Anweisungen des Haager Programms auch vereinbar wäre.

3.3 Management nach innen

Überwiegend gelobt wurde das Management der Ratspräsidentschaft in den Kernaufgaben: Die Dokumente wurden rechtzeitig vorbereitet und verteilt, die Organisation der Sitzungen aller Arbeits- und politischen Ebenen des Ministerrates war effizient. Hierbei erwies sich die »Anwerbung« zusätzlicher Managementressourcen als nützlich, insbesondere der Apparat des UNHCR und das in Washington ansässige *Migration Policy Institute* wurden als Expertenquelle in den politischen Prozess eingebunden. Auch das Zeitmanagement der Ratspräsidentschaft wurde als angemessen wahrgenommen. Die Tagesordnungen der Sitzungen waren nicht überfrachtet. So blieben der Ratspräsidentschaft auch genügend Zeitpolster, um die von Schweden aufgrund akuter Probleme mit einer Flüchtlingswelle in die Diskussion eingebrachte Situation im Irak zu verhandeln. Die Maßnahmen zur Sicherung der EU-Südgrenze, die einen Großteil der Manage-

mentressourcen des Vorsitzes auf sich zogen, konnten ebenfalls rechtzeitig beschlossen werden.

Die Ratspräsidentschaft scheute jedoch davor zurück, die Kommission zur Vorlage von Entwürfen aufzufordern oder sich nach den Präferenzen der anderen Mitgliedstaaten zu erkundigen, wenn bereits die im Haager Programm skizzierte Grundthematik und die darauf basierenden Kommissionstexte nicht mit den Prioritäten Deutschlands im Einklang standen. Viel mehr als die obengenannten Kernaufgaben der Managementleistung könnten solche Tätigkeiten nämlich politische Anstöße zu bestimmten Dossiers geben. So machte die Bundesregierung der Kommission schon 2006 unmissverständlich klar, dass der deutsche Vorsitz kein Antragsteller (*demandeur*) für einen Kommissionsentwurf zur Anwerbung hochqualifizierter Wirtschaftszuwanderer sein würde.

3.4 Repräsentation nach innen

Im Unterschied zu anderen, weniger von ihren Ständigen Vertretungen in Brüssel, sondern stärker von der eigenen Ministerialverwaltung geprägten »Hauptstadt-Ratspräsidentschaften« waren die deutschen Akteure in Berlin für die Partner der europäischen Ebene sowie für die Zivilgesellschaft und die Medien ansprechbar und zugänglich. Eine besonders ausgefeilte Kommunikationsstrategie verfolgte der Vorsitz jedoch nicht. Man befürchtete wohl, dass zu viel öffentliches Interesse an den sensiblen Fragen der Migrationspolitik zu unliebsamen Diskussionen führen könnte. Diese beabsichtigte Passivität in der Außendarstellung der Arbeit in diesem Politikfeld hat zwar das Management der asyl- und migrationspolitischen Agenda insgesamt erleichtert. Ihrer Repräsentationsaufgabe ist die Ratspräsidentschaft dadurch aber in nur unzureichendem Maße nachgekommen. Auch wenn es dem Vorsitz also gelungen ist, sicherzustellen, dass die EU angesichts der unkontrollierten Immigration über die südliche Grenze unverzüglich und effizient handelt, hat es ihm diese Managementstrategie wahrscheinlich schwerer gemacht, dieses Handeln dem Publikum zu vermitteln.

3.5 Neutrale Vermittlung

Die Leistung Deutschlands bei der Vermittlung zwischen den vielen Verhandlungsakteuren der EU war meist solide. Die Herausforderung der »Osterwei-

terung« der migrationspolitischen Außendimension meisterte die Präsidentschaft geschickt, indem sie und ihre Verbündeten dieses Thema bereits auf die Agenda des Europäischen Rates vom Dezember 2006 setzten. Nicht Deutschland oder der deutsche Vorsitz, sondern das Kollektiv des Europäischen Rates beauftragte somit die Kommission, einen Bericht über die migrationspolitischen Implikationen der Osterweiterung vorzulegen, der dann zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft auch vorlag. Durch diesen Umweg über eine EU-Institution konnte die Bundesregierung ihre Eigeninteressen in der Sache depolitisieren und das europäische Interesse an einer Agenda deutlich machen, die ansonsten als zu deutschlandlastig kritisiert worden wäre.

Die deutsche Ratspräsidentschaft ebnete den Weg für Entscheidungen nicht nur im Rat, sondern auch zwischen Rat und Parlament. Bei bestimmten Dossiers zögerte der Ratsvorsitz Einigungen im Rat so lange hinaus, bis das Parlament seine Position formulieren konnte – das EP sollte sich nicht an den Rand gedrängt fühlen. Im Fall der Soforteinsatzteams hat Berlin die deutsche Gruppe und den Berichterstatter im Parlament über ihre Tätigkeiten im Rat und ihre Pläne genau informiert. In die Kritik geriet die Bundesregierung jedoch, weil sie die zentrale Position des EP im politischen Prozess der Justiz- und Innenpolitik erst spät erkannte, sie die Rolle der Parlamentsausschüsse unterschätzte und sich stattdessen zu stark auf die größten Parteigruppen konzentrierte.

In den oben genannten Kerndossiers der Präsidentschaft gab es kaum Bedarf, direkt mit Drittstaaten zu verhandeln. Die Art und Weise jedoch, wie der Vorsitz Themen im Bereich der Außendimension der EU-Migrationspolitik anstieß, entspricht nicht der *künftig* unausweichlichen Notwendigkeit, über diese Fragen mit den betroffenen Drittstaaten zu verhandeln. Anstatt das Konzept der zirkulären Migration über einen inklusiveren Rahmen aller Mitgliedstaaten und sogar der betroffenen Drittstaaten auf die europäische Agenda zu setzen, forcierte Berlin die Ideen vor allem über die sogenannten G-6-Treffen, die informellen Treffen der Innenminister der größten EU-Mitgliedstaaten. Dies deutet aber eher auf eine unvermeidliche Spannung zwischen den Anforderungen der Agenda-setzungs- und denen der Vermittlungsfunktion hin.

Das deutsche Vermittlungsendagement beschränkte sich jedoch generell auf Gebiete, in denen die Bundesregierung selbst Partei ergriff und Fortschritte erzielen wollte. Wich ein Dossier stark vom deutschen Interesse ab, erfüllte die Ratspräsidentschaft zwar ihre

formalen Vermittlungsverpflichtungen; sie unterließ es in diesen Fällen aber, den Verhandlungen politische Impulse zu geben, um sie zu einem konkreten Ergebnis zu führen. So wurden zwar zur Frage der Anerkennung und Behandlung von Asylbewerbern aus dem Irak viele Gespräche geführt; die Bundesregierung vermied es jedoch, eine solidarische europäische Regelung hierzu aktiv voranzutreiben, da dieses Dossier kaum in Einklang mit ihrer Agenda der begrenzten Lastenteilung zu bringen war.¹

4. Schlussfolgerungen

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird die Leistung der deutschen Ratspräsidentschaft von den zentralen Akteuren in Rat und Kommission überwiegend positiv bewertet. Vor allem ihre Effizienz beim Management der EU-Agenden, ihre Vermittlungsversuche und Akzentsetzung beim Zustandekommen der Soforteinsatzteams und der gemeinsamen Grenzpatrouille sowie ihre politischen Anstöße zur Osterweiterung der Außendimension werden allgemein gelobt. In einigen Kernpunkten hat die Bundesregierung auch »interne Beschränkungen« überwunden. Dies war etwa bei ihrer »solidarischen« Einstellung angesichts der Außengrenze und vielleicht sogar bei ihrem Vorschlag zur Einführung nationaler Quoten der Fall.

Diese positive Bewertung muss aber in einen breiteren Kontext gestellt werden: Im Haager Programm sind Termine, Fristen und Ziele festgelegt, die Akteure im Rat aber sind fortschrittsmüde. Auch die Kommission hat sich dem Vorwurf ausgesetzt, Verzögerungen und Verspätungen im Verhältnis zum Haager Programm zugelassen zu haben, die sie jetzt aufholen müsse. Vor diesem Hintergrund ist es kaum überraschend, dass sich eine pragmatisch agierende Präsidentschaft, die ihre elementaren Funktionen zwar effizient und erfolgreich erfüllt, aber kaum politische Impulse für die Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik und vor allem der Asylpolitik gibt, einer positiven Bewertung erfreut. Die deutsche Ratspräsidentschaft scheint sich diesem mangelnden Fortschrittswillen der Mehrheit im Ministerrat angepasst zu haben.

¹ Deutschland hat die irakischen Flüchtlinge von der Bleiberechtsregelung ausgenommen und daher wenig Veranlassung, den eigenen Handlungsspielraum durch eine EU-Maßnahme einzuschränken.

Heimspiel in der Polizeikooperation. Spannungen zwischen Impulsgebung und Vermittlung

Daniela Kietz

Angesichts der schwierigen Entscheidungsfindung in Fragen der polizeilichen Zusammenarbeit war die Zielsetzung des deutschen Vorsitzes äußerst ambitioniert. Zum einen sollten der Ausbau des europäischen Informationsverbundes durch neue Impulse maßgeblich beschleunigt (Überführung des Vertrages von Prüm in den EU-Rechtsrahmen, Beschluss über den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zur Eurodac-Datenbank) und festgefahrene Vorhaben endlich zum Abschluss gebracht werden (Beschluss über den Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum Visa-Informationssystem; Rahmenbeschluss über den Datenschutz bei der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit). Zum anderen stand mit der Reform und Stärkung des Europäischen Polizeiamtes Europol ein aufwändiges Großprojekt auf der Agenda.

1. Der institutionelle Rahmen

Die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) ist als Teilaspekt der europäischen Innen- und Justizpolitik der sogenannten dritten Säule der EU zugeordnet. Angesichts von 27 historisch gewachsenen Strafrechtssystemen und Polizeitraditionen mit ihren weitreichenden Implikationen für Grund- und Bürgerrechte findet die Zusammenarbeit in diesem Feld nur zögerlich statt.¹

Der politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozess in der polizeilichen Zusammenarbeit ist durch das Bemühen um Souveränitätsschonung gekennzeichnet: Die zentralen Akteure sind schließlich die im Rat vereinigten Mitgliedstaaten. Da ihre Beschlüsse einstimmig zu fassen sind, gehen ihnen in der Regel langwierige Entscheidungsprozesse im Rat Justiz und Inneres (JI) voraus. Die Europäische Kommission muss sich das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilen. Erst in den letzten Jahren haben die Mitgliedstaaten in Ansätzen damit begonnen, ihr eine größere Rolle bei der Ausarbeitung europäischer Gesetzesvorschläge und in der Politikplanung einzuräumen. Die Rolle des

Europäischen Parlamentes (EP) hat ebenfalls an Bedeutung gewonnen, wenngleich ausdrücklich gegen den Willen der Akteure im Rat: Formal wird das EP in der dritten Säule zu Rechtsakten lediglich konsultiert, der Rat kann die Konsultation an enge Fristen binden und ist nicht an die Standpunkte des EP gebunden. In jenen Bereichen der Justiz- und Innenpolitik, die in der ersten Säule verankert sind, ist das EP jedoch seit Januar 2005 gleichrangiger Mitgesetzgeber.² Einige aktuelle Gesetzesprojekte bestehen aus mehreren Legislativvorschlägen, die ihre rechtlichen Grundlagen teils in der ersten, teils in der dritten Säule haben, inhaltlich jedoch zusammengehören und in entsprechend dichter zeitlicher Folge verabschiedet werden müssen. Das EP verhandelt diese Legislativvorschläge als Paket. Es verknüpft seine Zustimmung zu den im Mitentscheidungsverfahren verhandelten Gesetzesvorschlägen mit den »nur« im Konsultationsverfahren verhandelten Gesetzesakten und versucht damit sein Mitentscheidungsrecht auf die dritte Säule auszuweiten. Für die Ratspräsidentschaft in ihrer Rolle als Vermittlerin bedeutet dies, dass sich die politischen Vermittlungsprozesse nicht mehr nur auf den Rat konzentrieren, sondern sich das EP in den genannten Fällen als zusätzlicher Akteur in den Verhandlungen etabliert hat.

Impulsgebung und strategische Steuerung laufen in der dritten Säule vor allem im Ratsvorsitz zusammen. Gleichzeitig wird sein Spielraum zur Setzung eigener Akzente durch die vom Europäischen Rat beschlossenen und fünf Jahre wirksamen Arbeitsprogramme eingeschränkt. Während der sechsmonatigen Amtszeit führt der Vorsitz in erster Linie die Tätigkeit seiner Vorgänger fort und arbeitet an der Umsetzung des aktuell geltenden Haager Programms (2005–2010).

² Die Migrations-, Asyl-, Visums- und Grenzschutzpolitik sowie zivilrechtliche Zusammenarbeit haben ihre rechtlichen Grundlagen in der sogenannten ersten Säule der EU (EG-Vertrag) und sind zu einem großen Teil vergemeinschaftet. Siehe dazu den Beitrag von Roderick Parkes in diesem Band (S. 53ff).

¹ Die strafjustizielle Zusammenarbeit wird in diesem Beitrag nicht behandelt.

2. Ressourcen des deutschen Vorsitzes

Der deutsche Vorsitz konnte auf umfangreiche personell-administrative Ressourcen zurückgreifen wie kaum ein anderer EU-Mitgliedstaat. Zudem hatte Deutschland ein ausgeprägtes Interesse daran, dass die Sicherheitsbehörden bei der Kriminalitätsbekämpfung kooperieren. Seit vielen Jahren hat sich die Bundesrepublik als Agendasetzer in der europäischen Polizeikooperation profiliert: In den siebenziger Jahren hat sie an zentraler Stelle am Aufbau transnationaler Kooperation in der Terrorismusbekämpfung mitgewirkt, war treibende Kraft bei der Grundlegung der Schengen-Kooperation in den achtziger Jahren sowie bei der Einrichtung des Europäischen Polizeiamtes Europol. Auf bilateraler Ebene hat Deutschland Abkommen zur polizeilichen Kooperation mit seinen Nachbarstaaten geschlossen. Im Laufe der Zeit haben sich daraus eine besondere Expertise und langjährige Beziehungen zu den maßgeblichen Akteuren in vielen EU-Mitgliedstaaten ergeben.

3. Anforderungen an die deutsche Präsidentschaft

3.1 Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum VIS und zu Eurodac

Im Visa-Informationssystem (VIS) sollen künftig alle an EU-Staaten gerichtete Visumanträge gespeichert werden. Das VIS soll die Durchführung der gemeinsamen Visapolitik durch den Austausch von Daten über Anträge und Antragsbescheide zwischen Mitgliedstaaten verbessern. Herzstück des Maßnahmenpakets zur Einrichtung des VIS ist eine Verordnung, die seit dem Frühjahr 2004 von Rat und Parlament im Mitentscheidungsverfahren verhandelt wurde. Das VIS sollte auch zu Strafverfolgungszwecken genutzt werden können und so die innere Sicherheit in der EU erhöhen. Ein entsprechender Vorschlag für einen Ratsbeschluss wurde Ende 2005 von der Kommission vorgelegt.

Der Ratsvorsitz war in der gegebenen Verhandlungssituation vor allem als neutraler Vermittler im Rat und zwischen Rat und EP gefordert. Der Beschluss, den nationalen Strafverfolgungsbehörden Zugang zu VIS zu verschaffen, war politisch hochsensibel: Weder Eurodac noch VIS sind polizeiliche Datenbanken, ihre Öffnung für Strafverfolgungsbehörden hat daher weit-

reichende datenschutzrechtliche Implikationen. Insbesondere mit Blick auf das EP war das Potential für Konflikte groß. Obwohl das EP formal zum Zugangsbeschluss nur konsultiert wurde, verknüpfte es die Verhandlungen beider VIS-Rechtsakte und strebte deren Verabschiedung als Paket an. In der jüngeren Vergangenheit ergaben sich immer wieder Verzögerungen bei der Verabschiedung von Rechtsakten, wenn das EP solche säulenübergreifenden Maßnahmenbündel schnürte. Nach Ansicht der Mehrzahl der Akteure im Rat überschreitet das EP mit dieser Praxis seine Befugnisse in der dritten Säule. Die Ratspräsidentschaft war in dieser Konstellation gefordert, sorgsam mit dem EP umzugehen, um die Blockade aufzulösen und weitere Verzögerungen zu vermeiden. Der politische Druck zur Einigung war groß: Obwohl das Maßnahmenpaket regelmäßig von allen beteiligten Akteuren mit hoher Priorität versehen wurde, gelang es den vorangegangenen Ratspräsidentschaften nicht, eine Einigung herbeizuführen. Das Haager Programm forderte die Inbetriebnahme des VIS bereits für das Jahr 2006.

Die schwierige Vermittlung mit dem EP bedurfte besonderer organisatorischer Anstrengungen. Kontakte mit den Akteuren im EP mussten frühzeitig geknüpft, die interinstitutionellen Verhandlungen mit der ratsinternen Behandlung des Dossiers koordiniert und eine kompromissfördernde Verhandlungsstrategie ausgearbeitet werden, wobei die Interessenkonstellation im Rat nicht aus dem Blick geraten durfte.

Anders als beim VIS-Dossier sah das Haager Programm keinen konkreten zeitlichen Fahrplan vor, in dem die Eurodac-Datenbank, in der alle Asylanträge an EU-Staaten gespeichert werden, für die Strafverfolgungsbehörden geöffnet werden sollte. Viele Akteure betrachteten die Verhandlungen über den VIS-Zugangsbeschluss als Präzedenzfall, der für die Öffnung von Eurodac Modellcharakter haben würde. Der frühe Zeitpunkt des deutschen Vorstoßes noch vor Beendigung der VIS-Verhandlungen mag deshalb einige Beobachter überrascht haben, zumal im Gegensatz zum VIS-Dossier nicht die Kommission, sondern die Bundesregierung noch während der Präsidentschaft einen ausformulierten Vorschlag für einen Ratsbeschluss vorlegen wollte. Als Ratsvorsitz musste die Bundesregierung demnach sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission von der Notwendigkeit überzeugen, zu diesem Zeitpunkt das Dossier voranzubringen. Zusätzlich musste Deutschland Bedenken zerstreuen, es wolle in diesem Dossier vor allem seine

Partikularinteressen durchsetzen. Analog zum VIS ist die rechtliche Grundlage von Eurodac durch eine Verordnung in der ersten Säule geregelt. Demnach war eine Nutzung der Daten für Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung nicht vorgesehen.

Eng verknüpft mit diesen beiden Dossiers waren die Verhandlungen über einen Rahmenbeschluss zum Datenschutz in der dritten Säule. Der Beschluss wurde bereits seit dem Jahr 2005 in den EU-Institutionen verhandelt, aufgrund stark divergierender Interessen der Mitgliedstaaten allerdings ohne Erfolg. Vermittlungsbedarf bestand hier nicht nur innerhalb des Rates, sondern auch gegenüber dem EP. Das Parlament hatte in der Vergangenheit mehrfach gedroht, inhaltlich mit dem Datenschutzbeschluss verknüpfte Gesetzesmaßnahmen scheitern zu lassen, sollte über diesen Beschluss keine Einigung zustande kommen. Entsprechend knüpfte das EP seine Zustimmung zum VIS-Zugangsbeschluss an eine Verabschiedung des Datenschutzbeschlusses. Aus Sicht des EP musste der zusehends intensivere Datenaustausch zwischen den europäischen Strafverfolgungsbehörden von einer Anhebung des Datenschutzniveaus begleitet werden.

3.2 Stärkung von Europol

Der Beschlussvorschlag des Rates zur Europolreform wurde im Dezember 2006 von der Kommission vorgelegt. Ihm ging ein längerer Diskussionsprozess innerhalb des Rates über Ziele und Inhalte dieser Reform voraus, der bereits unter der österreichischen Präsidentschaft begonnen hatte. Die Verhandlungen über einen konkreten Text wurden erst unter deutscher Ratspräsidentschaft aufgenommen, die organisatorisch gefordert war, die mitgliedstaatlichen Positionen auszuloten. Der deutsche Vorsitz hatte das Mandat, eine politische Einigung über die wesentlichen Elemente des Gesetzesentwurfes noch vor Ablauf seiner Amtszeit herbeizuführen.³ Inhaltlich fokussierte das Mandat die Verhandlungen auf sensible Fragen, beispielsweise ob Europol künftig aus dem EU-Haushalt finanziert und damit der Haushaltskontrolle des EP unterstellt werden sollte. Aufgrund des längeren Vorlaufs konnte der Vorsitz zügig in die Verhandlungen eintreten, in denen das Europäische Parlament, das hier lediglich konsultiert wird, kein entscheidender Akteur ist.

³ Mitteilung an die Presse, 2768. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Brüssel, 4.–5.12.2006, S. 21.

3.3 Überführung des Prümer Vertrages in EU-Recht

Im Haager Programm war als Ziel festgeschrieben, einerseits den Informationsaustausch zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden (Austausch von DNA- und Fingerabdrucksdaten etc.) und andererseits die Polizeizusammenarbeit an den Grenzen zu verbessern (gemeinsame Streifen etc.). Die Notwendigkeit beider Vorhaben war unter den Mitgliedstaaten nicht umstritten. Angesichts der grundrechtlichen Implikationen der zu treffenden Maßnahmen und der national stark variierenden Rechtsbestimmungen bestanden dennoch in vielen Staaten Vorbehalte gegen die Umsetzung. Dies gab Anlass zu einer längeren Diskussion über die technisch und rechtlich möglichen bzw. politisch wünschbaren Lösungen auf europäischer Ebene.⁴ Der Diskussionsprozess mündete im Oktober 2005 in die Vorlage eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Austausch von Informationen,⁵ der laut Haager Programm spätestens im Jahr 2008 in Kraft treten sollte. Im Juli 2005 hatte die Kommission bereits einen Vorschlag zur polizeilichen Zusammenarbeit an den Binnengrenzen unterbreitet.⁶ Die Beratung beider Vorschläge kam in den Ratsarbeitsgremien nur schleppend voran. In den Diskussionsprozess flossen die Ergebnisse einer Kooperation zwischen den Beneluxstaaten, Deutschland, Frankreich, Österreich und Spanien ein: Der außerhalb des EU-Rechtsrahmens im Mai 2005 unterzeichnete Vertrag von Prüm⁷ wies große inhaltliche Überlappungen mit den europäischen Vorhaben auf.

Der deutsche Vorsitz hatte zwei Optionen, den langwierigen Verhandlungen auf EU-Ebene neuen Impetus zu verleihen: Er konnte versuchen, entweder die beiden Kommissionsvorschläge im Entscheidungsprozess voranzutreiben oder die äquivalenten Teile des Prümer Vertrages in EU-Recht zu überführen. An-

⁴ Siehe unter anderem Rat der EU, *Friends of the Presidency Report on the Principle of Availability*, Doc. 5595/06, Brüssel, 25.1.2006.

⁵ Europäische Kommission, *Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit*, KOM(2005) 490 endg., 12.10.2005.

⁶ Europäische Kommission, *Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU, vor allem an den Binnengrenzen*, KOM(2005) 317 endg., 18.7.2005.

⁷ »Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration«, <www.bmj.bund.de/media/archive/974.pdf>.

gesichts des großen Interesses etlicher Mitgliedstaaten an einem Beitritt zum Prümer Vertrag äußerte Bundesinnenminister Schäuble bereits im September 2006 anlässlich der informellen Ratssitzung in Tampere die Absicht, Teile des Vertrages noch während der deutschen Amtszeit in EU-Recht überführen zu wollen.

Der straffe Zeitplan stellte entsprechend hohe Anforderungen an die Management- und Vermittlungsfunktion. Ein einstimmiger Beschluss war nur zu erreichen, wenn möglichst schnell ein Entwurf für einen auf dem Prümer Vertrag basierenden Rechtsakt vorgelegt und zügig durch die Ratsgremien geschleust wurde. Die Verhandlungen würden auf der Basis noch relativ unklarer Positionen der Mitgliedstaaten stattfinden müssen. Der Ratsvorsitz war zudem in seiner Steuerungsfunktion gefragt, da es auch darum ging, im Sinne der übergeordneten europäischen Zielsetzung des Haager Programms, nämlich den Datenaustausch bis 2008 zu verbessern, die Mitgliedstaaten zur Aufgabe ihrer nationalen Vorbehalte zu bewegen. Da der Prümer Vertrag maßgeblich auf deutsche Initiative verhandelt wurde und Deutschland führend an seiner Ausarbeitung mitgewirkt hatte, musste dem Eindruck vorgebeugt werden, dass dieses Dossier einzig im deutschen Interesse sei. Unterstützung konnte sich die Ratspräsidentschaft vor allem von den anderen Prüm-Staaten im Rat erhoffen. Eine Abstimmung war aber auch mit der Kommission erforderlich, die bei der technischen Umsetzung des Prümer Vertrages eine wichtige Rolle spielt; dabei wurden die Kommissionsvorschläge durch Prüm aber obsolet. Das EP wurde zum Prüm-Beschluss lediglich konsultiert, formal gesehen bestand nur geringer Abstimmungsbedarf. Die Kritik des Parlaments am aus seiner Sicht demokratisch ungenügend legitimierten Zustandekommen des Vertrages war jedoch so grundsätzlich und umfassend, dass der Vorsitz im Interesse gedeihlicher längerfristiger interinstitutioneller Beziehungen gut daran getan hätte, im Einvernehmen mit dem EP vorzugehen.⁸

4. Bilanz der Funktionserfüllung durch den deutschen Vorsitz

4.1 Effizientes Management

Das Bundesinnenministerium veröffentlichte bereits Anfang Oktober 2006 ein mit Slowenien und Portugal abgestimmtes, jedoch maßgeblich in Berlin formuliertes Achtzehnmonatsprogramm und legte auch sein Halbjahresarbeitsprogramm frühzeitig vor. Die deutschen Prioritäten wurden gleich zu Beginn der Präsidentschaft durch eine informelle Ratssitzung im Januar 2007 in Dresden präzisiert: Oberstes Ziel war die Überführung des Prümer Vertrages in den EU-Rechtsrahmen und der Abschluss des VIS-Dossiers, gefolgt von der Fortsetzung der Europol-Reform.

Die Managementleistung des Ratsvorsitzes war solide, die Treffen der Ratsarbeitsgremien waren gut vorbereitet. Tagesordnungen und Zeitplanung wurden im Laufe der Präsidentschaft nur unwesentlich modifiziert. Auch in managementintensiven Dossiers, wie dem Ratsbeschlusses zum Prümer Vertrag, traten keine größeren Probleme auf. Wie in vielen anderen Politikbereichen erfolgte die Planung und Koordinierung der Arbeit zentral im Bundesinnenministerium und nicht über die Ständige Vertretung in Brüssel.

Bei der Leitung der Ratsarbeitsgremien bewährte sich der entschlossene Führungsstil des Vorsitzes, der Diskussionen nicht ausufern ließ und großen Einigungsdruck auf die nationalen Delegationen ausübte. Dies erschien insofern notwendig, als der Rat sehr sensible Verhandlungsgegenstände unter Einstimmigkeitszwang zu beschließen hatte. Die von ihm praktizierte Form des »hinführenden Managements« rief zwar Unmut bei einigen Delegationen hervor, doch selbst diese räumten ein, dass durch das resolute Vorgehen die Leistungsfähigkeit des Rates erhöht werden konnte. Abgesehen davon haben auch sie erkannt, dass bei 27 Mitgliedstaaten Entscheidungen kaum mehr anders herbeigeführt werden können.⁹

Nicht gänzlich zufriedenstellend war die Managementleistung bei der Koordinierung der Verhandlungen zwischen dem Rat und dem EP über den VIS-Zugangsbeschluss. Die parlamentarischen Akteure bemängelten Verzögerungen und eine anfängliche

⁸ Siehe ausführlicher: Daniela Kietz/Andreas Maurer, »Fragmentierung und Entdemokratisierung der europäischen Innen- und Justizpolitik? Folgen der Prümer Vertragsavantgarde«, in: *Jahrbuch Öffentliche Sicherheit* (Verlag für Polizeiwissenschaft), (2007), S. 439–452.

⁹ Gelegentlich ließ das schnelle Verhandlungstempo, das der deutsche Vorsitz dank seiner Ressourcen vorlegen konnte, kleinen Mitgliedstaaten kaum Zeit, ihre Position zu formulieren.

Blockadehaltung des Ratsvorsitzes, die die Spannungen in den ohnehin schwierigen Beziehungen noch verschärfte. Der deutsche Vorsitz knüpfte nicht nahtlos an die Verhandlungsanstrengungen des finnischen Vorsitzes an, sondern ging auf zahlreiche Verhandlungsanfragen der VIS-Berichterstatterin des EP erst in der zweiten Hälfte seiner Amtszeit ein.

4.2 Erfolgreiche Vermittlung durch Bilateralisierung, Informalität und Expertise

Entsprechend der hohen Priorität, die der Vorsitz den Fortschritten in diesem Politikbereich beimaß, bemühte er sich in den Kerndossiers intensiv um Vermittlung. Die Befürchtung, dass er angesichts starker Eigeninteressen nicht die notwendige Neutralität als Makler von Kompromissen aufbringen würde, erwies sich als gegenstandslos. In der Regel gelang es dem deutschen Vorsitz, Kompromissvorschläge einzubringen, die die Mehrheitsmeinung widerspiegeln.

Maßgeblich zum Vermittlungserfolg des deutschen Vorsitzes trug der überdurchschnittlich häufige Rückgriff auf bilaterale Konsultationen, informelle Gesprächsrunden, Expertenseminare und Workshops bei.¹⁰ Die deutschen Akteure vermittelten auf diese informelle Weise Kompromisse nicht nur auf den unteren Arbeitsebenen, sondern auch auf Minister- bzw. Staatssekretärebene.¹¹ Die Auslagerung der Verhandlungen aus dem formellen Rahmen ist eine Reaktion auf die in der erweiterten EU noch schwerer einzulösende Anforderung, Beschlüsse im Bereich der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik einstimmig zu fassen. Die Tatsache, dass dieses informelle Vorgehen zum Erfolg führte, unterstreicht die Reformbedürftigkeit der Entscheidungsmodalitäten im Rat.

Nicht zu unterschätzen ist der Einfluss, den erfahrene Persönlichkeiten auf den Verhandlungsverlauf auszuüben vermögen. Die wichtigen Positionen waren auf deutscher Seite mit Akteuren besetzt, die bereits der letzten Präsidentschaft gedient und entsprechende Erfahrungen gesammelt hatten. Die umfassende

¹⁰ Als Beispiel können die informellen Treffen von Vertretern der Kommission, des Vorsitzes, des Ratssekretariates und einiger Mitgliedstaaten zur Abstimmung im Europol-Dossier genannt werden, die unter der Bezeichnung ›Berliner Kreis‹ liefen.

¹¹ So wurden kritische Punkte auf die Agenda der informellen Abendessen der Ratstagungen gesetzt, an denen nur die Minister teilnehmen, nicht aber ihre Berater und Übersetzer.

Expertise in ihren Fachbereichen stärkte der Überzeugungsfähigkeit und wirkte vertrauensbildend auf die Delegationen im Rat. Insbesondere die Expertise und das persönliche Engagement auf Minister- und Staatssekretärebene erwies sich in den Vermittlungen im Rat und gegenüber dem EP als wichtiger Erfolgsfaktor.¹²

Größere Vermittlungsprobleme traten in den Verhandlungen mit dem EP über das VIS-Dossier auf. Der Vorsitz konzentrierte sich zunächst auf die ratsinterne Vermittlung, um ein klares Mandat für die Verhandlungen mit dem EP zu erreichen. In dieser Phase bat die Berichterstatterin des EP den Vorsitz mehrfach um Erläuterung, wie und wann er die interinstitutionellen Verhandlungen fortzusetzen gedenke. Die Entscheidung des Vorsitzes, diese Anfragen zu ignorieren, sorgte für unnötig viel Unmut und gefährdete den Verhandlungserfolg. Letztendlich konnte nur durch größere Vermittlungsanstrengungen und persönliches Engagement des Bundesinnenministers in der zweiten Hälfte der Amtszeit ein Kompromiss gefunden werden, der den Forderungen des EP stark entgegenkommt. Entsprechend positiv wurden die Vermittlungsbemühungen des Vorsitzes von den parlamentarischen Akteuren am Ende gewürdigt. Schließlich gelang es dem Vorsitz, auch noch den Rat zur Annahme des Kompromisses zu bewegen.

Eine der Mehrheit des EP wichtige Forderung wurde jedoch nicht erfüllt: Trotz nachweislich intensiver Vermittlungsbemühungen und mehrerer Kompromissvorschläge kam im Rat keine Einigung auf den Rahmenbeschluss zum Datenschutz zustande. Als an die Adresse des EP gerichteten Kompromiss schlug der Vorsitz eine formale Erklärung des Rates vor, in der dieser seinen Willen bekräftigt, bis zum Ende des Jahres 2007 den Rahmenbeschluss zu verabschieden. In dieser Hinsicht unterstützt der Vorsitz die portugiesische Präsidentschaft maßgeblich bei den einschlägigen Verhandlungen.

Schwieriger als erwartet verliefen die Verhandlungen über den Europol-Einrichtungsbeschluss, die nicht so weit vorangetrieben werden konnten wie geplant. Dies lag weniger daran, dass sich der Vorsitz zu wenig bemüht hätte, als an den stark divergierenden Interessen der Delegationen im Rat. Es gelang zwar, einen Kompromiss für das erste Kapitel zu erzielen. Über die

¹² Unter anderem haben der Bundesinnenminister und der parlamentarische Staatssekretär im Bundesinnenministerium noch vor Beginn der Amtszeit ihre Amtskollegen und -kolleginnen in allen 26 Hauptstädten besucht.

zentrale Frage der Finanzierung von Europol konnte jedoch nur eine vorläufige Einigung gefunden werden. Die Kooperation mit der Kommission im Europol-Dossier verlief weniger erfolgreich, was in erster Linie an Personalwechseln innerhalb der Kommission und dem damit einhergehenden erhöhten Koordinationsaufwand lag.

Auch im Eurodac-Dossier war die Abstimmung mit der Kommission unzureichend, was letztendlich einen Fortschritt erschwerte (siehe dazu Abschnitt 4.3). Im Falle des Prüm-Vertrages hingegen hatte die Abstimmung bereits vor der Amtszeit gut funktioniert. Anfänglich störte sich die Kommission zwar an der Tatsache, dass mit dem Prüm-Vertrag vertiefte Kooperationschritte außerhalb des EU-Vertrages ausgehandelt worden waren, die später »fertig« in EU-Recht überführt werden sollten. Angesichts der anhaltenden Blockade der eigenen Gesetzesinitiativen in den Verhandlungen im Rat blieb ihr jedoch nichts anderes übrig, als den Vorsitz bei der zügigen Überführung des Vertrages zu unterstützen und von der Verfolgung ihrer eigenen Vorschläge abzusehen, die sich mit den Prüm-Regelungen überlappt hätten. Die Abstimmung mit der Kommission schon vor Präsidentschaftsbeginn erwies sich bei diesem Dossier als entscheidender Erfolgsfaktor. Gegenüber dem EP bemühte sich der Vorsitz, zumindest einige Forderungen zur Verbesserung des Datenschutzes zu berücksichtigen. Letztendlich ging er jedoch nicht auf die grundlegendere Kritik des Parlaments ein.

4.3 Gemischte Bilanz bei der Steuerung und Impulsgebung

Der Erfolg des deutschen Vorsitzes im Prüm-Dossier beruht nicht nur auf intensiven Vermittlungsbemühungen, sondern auch auf einer geschickten Verhandlungsführung, wobei die strategischen Weichenstellungen lange vor Beginn der eigentlichen Amtszeit vorgenommen wurden. Der Vorsitz profitierte nicht wenig von der Tatsache, dass mit Österreich und Finnland¹³ im Jahr 2006 zwei Prüm-Staaten den EU-Ratsvorsitz innehatten. Nachdem der Bundesinnenminister schon im Frühherbst 2006 angekündigt hatte, Teile des Vertrages überführen zu wollen, sorgte die finnische Präsidentschaft dafür, dass die Verhandlungen

über den Kommissionsentwurf eingefroren wurden.¹⁴ Vor allem Deutschland und Österreich nutzten dieses Jahr, um für den Vertrag als Modell des EU-weiten Datenaustausches zu werben.

Der deutsche Vorsitz umging Neutralitätskonflikte geschickt, indem er den Beschlussentwurf zur Überführung des Vertrages in EU-Recht nicht als deutsche Initiative einbrachte, sondern als Initiative von 15 Mitgliedstaaten, die den Vertrag bereits unterschrieben hatten. Wiederholt betonten die sieben Prüm-Gründestaaten, zu denen mit den Beneluxstaaten und Österreich auch kleinere Staaten gehören, dass der Vertrag ein gemeinsames Projekt sei, wenn auch maßgeblich von Deutschland ausgehandelt. Auf diese Weise wurde dem Eindruck, Deutschland würde als größter Mitgliedstaat sein Projekt durchboxen wollen, von vornherein entgegengewirkt.

Um in der relativ kurzen Zeitspanne einen Kompromiss herbeizuführen, stellte der Vorsitz den üblichen Verlauf eines Verhandlungsprozesses auf den Kopf: Der Beschlussentwurf wurde direkt auf Ministerbene verhandelt und daher auf die Agenda des ersten, informellen Justiz- und Innenministerrates im Januar (Dresden) und des zweiten, formellen Rats Treffens Mitte Februar 2007 gesetzt. Bereits auf der Februartagung erreichte der Vorsitz eine politische Einigung aller Staaten auf die Überführung des Vertrages. Mit dieser frühen politischen Entscheidung auf Ministerbene konnten ausufernde technische Debatten auf den unteren Arbeitsebenen vermieden werden. Erst auf Grundlage dieses klaren Mandats der Minister an ihre Beamten wurden regelungsbedürftige Fragen im »Artikel 36«-Ausschuss behandelt,¹⁵ die Ebene der Arbeitsgruppen wurde komplett übersprungen. Der Ratsvorsitz berief sich bei diesem Vorgehen immer wieder auf das im Haager Programm festgelegte übergeordnete Ziel, im Bereich des Datenaustausches bis 2008 wesentliche Fortschritte zu machen. Obwohl der Vorsitz eine wortwörtliche Übertragung des Vertrages beabsichtigte, ging er auf Bedenken einiger Staaten ein. So wurden unter anderem einzelne Artikel entfernt, die nicht zum Kernbestand des Rechtsaktes gehörten, aber in den Verhandlungen im Rat große Konflikte hervorriefen, eine schnelle Einigung gefährdeten und Fragen betrafen, die alternativ auch durch

¹⁴ Rat der EU, *Note from Presidency to Article 36 Committee*, doc.13493/06, 31.10.2006.

¹⁵ Dieses Gremium aus hohen Beamten der nationalen Innenministerien ist für die Koordinierung der Tätigkeit der Arbeitsgruppen zuständig.

¹³ Finnland war der erste Staat, der den Prüm-Vertrag nach den Gründestaaten unterzeichnet hatte.

bilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten geregelt werden konnten.¹⁶

Da der Prümer Vertrag kurz vor der Übernahme des Ratsvorsitzes in den ersten Staaten bereits in Kraft getreten war, konnte man somit auf erste Ergebnisse und die geglückte technische Umsetzung verweisen. Das Timing war insofern geschickt gewählt. Der Vorsitz hatte außerdem ein Druckmittel in der Hinterhand: Es war nur schwer vorstellbar, dass der Vorschlag der Kommission, der nicht nur tiefer in nationales Recht eingriff, sondern in der Praxis auch eine Änderung der bestehenden Prüm-Kooperation bewirkt hätte, die Zustimmung der Prüm-Staaten im Rat hätte finden können. Wäre keine Einigung aller 27 Mitgliedstaaten auf den Prüm-Beschluss zustande gekommen, hätte dies zumindest mittelfristig das Scheitern einer EU-weiten Zusammenarbeit beim Datenaustausch auf EU-Ebene bedeutet.

Auch im Eurodac-Dossier zeigte sich der Vorsitz äußerst und vielleicht sogar allzu ambitioniert. Obwohl das Thema in jeder Arbeitsgruppensitzung beraten wurde, hatte der Vorsitz mit seinem Vorgehen nur bedingt Erfolg. Dafür scheinen vor allem der ungünstige Zeitpunkt und eine unzureichende Abstimmung mit der Kommission ausschlaggebend gewesen zu sein. Die Kommission begrüßte den Vorstoß zwar formal, unterstrich aber gleichzeitig, dass für einen derartigen Rechtsakt eine Änderung der Eurodac-Verordnung notwendig sei, die die Ausgestaltung der Datenbank regelt. Denn die geltende Verordnung lässt einen Zugriff der nationalen Strafverfolgungsbehörden nicht zu. Nach Ansicht der Kommission und des Juristischen Dienstes des Rates müsste für diesen Zweck eine neue Zielbestimmung und Brückenklausel eingefügt werden. Das Initiativrecht für die Eurodac-Verordnung liegt aber bei der Kommission, die einen Änderungsvorschlag erst vorzulegen beabsichtigte, nachdem sie eine laufende Evaluierung des Eurodac-Systems abgeschlossen hatte. Zudem wollte sie das Ergebnis der VIS-Verhandlungen abwarten, da sie möglicherweise einen Präzedenzfall für den Zugang der

¹⁶ Dabei ging es vor allem um Artikel 18 des Beschlussentwurfs über »Maßnahmen bei gegenwärtiger Gefahr«. Seine Bestimmungen hätten es den Beamten einer Vertragspartei erlaubt, ohne vorherige Zustimmung der anderen Vertragspartei die gemeinsame Grenze zu überschreiten, um in deren grenznahem Hoheitsgebiet vorläufige Maßnahmen zu treffen, die zur Abwehr einer akuten Gefahr für Leib oder Leben erforderlich sind. Insbesondere Großbritannien und Irland waren aufgrund verfassungsrechtlicher Vorbehalte entschieden gegen die Einbeziehung dieses Artikels.

Polizeibehörden zu europäischen Datenbanken schaffen würde. In dieser Haltung wurde sie von einer Reihe von Mitgliedstaaten unterstützt, die Vorbehalte gegen den Zeitpunkt und teilweise auch gegen den Inhalt des Vorschlages hatten. Insgesamt wurde der Vorsitz ersucht, angesichts der umfassenden datenschutzrechtlichen Implikationen des Dossiers, denen in den nationalen Parlamenten besondere Aufmerksamkeit gewidmet würde, behutsam vorzugehen. Der Vorsitz zeigte sich insofern einsichtig, als er nicht mehr darauf bestand, den Zugriffsbeschluss noch während seiner Amtszeit vorzulegen. Er einigte sich stattdessen mit der Kommission darauf, Schlussfolgerungen des Rates zu verfassen, die die Kommission zu baldigem Handeln aufforderten und den künftigen Zugangsbeschluss begrüßten, gleichzeitig aber die vorherige Einfügung der Brückenklausel in die Eurodac-Verordnung zur Voraussetzung machten.

5. Grenzen der Übertragbarkeit

Die Bilanz der Funktionserfüllung des deutschen Vorsitzes im Bereich der Polizeikooperation fällt in der Mehrheit der Dossiers positiv aus und spiegelt die hohe Priorität dieses Politikfeldes für die deutsche Präsidentschaft wider. Angesichts der schwierigen Entscheidungsfindung in der ZJJP, bei der die proklamierten Politikziele und die tatsächlich umgesetzten Maßnahmen immer wieder weit auseinanderklaffen, gewinnen die erreichten Verhandlungserfolge zusätzlich an Bedeutung.

Die erfolgreiche Erfüllung der Vorsitzfunktionen wurde durch die umfangreichen personellen und administrativen Ressourcen erleichtert. Diese Ressourcen erlaubten es dem Vorsitz, unabhängiger und aufwändigere Vorgehensweisen zu wählen, indem er etwa sehr häufig bilaterale Konsultationen außerhalb der formalen Ratsgremien führte. Mit diesen Mitteln setzte der Vorsitz nicht nur laufende management- und vermittlungsentensive Verhandlungen erfolgreich fort oder schloss sie gar ab, wie im VIS-Dossier oder bei der Europolreform, sondern übte zusätzlich noch eine starke Impulsgeberfunktion aus, wie im Prüm-Dossier. Ressourcen per se sind natürlich noch keine hinreichende Bedingung für erfolgreiche Funktionserfüllung. Im Gegenteil: Erfahrungswerte zeigen, dass es kleinen Mitgliedstaaten oft leichter fällt, die dringend notwendige Neutralität als Ratsvorsitz zu wahren. Ein ressourcenreicher Mitgliedstaat, dem es nicht gelingt, während seiner Ratspräsidentschaft nationale

Handlungsbeschränkungen zu überwinden, oder dem das nötige Engagement fehlt, um den europäischen Politikprozess voranzubringen, wird nur eine magere Bilanz zustande bringen.

Der Erfolg des deutschen Vorgehens weist darauf hin, dass die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat bei 27 Mitgliedstaaten kaum mehr praktikabel ist. Zudem werden kleinere EU-Staaten ihre Ressourcen stärker auf einzelne Vorhaben fokussieren müssen, da sie schwerlich in der Lage sein werden, eine vergleichbar große Bandbreite an Dossiers und Konflikten so energisch zu bearbeiten.

Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP: Dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern

Kai-Olaf Lang

1. Die deutsche Präsidentschaft und die ENP: Stärkung und Dynamisierung

Schon weit im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft hatte die Bundesregierung erklärt, dass sie die Dynamisierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu einer der Prioritäten ihres Vorsitzes machen wolle. Inhaltliche Vorüberlegungen, die etwa maßgeblich vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes angestellt wurden, gelangten bereits während der finnischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 an die Öffentlichkeit. Zwei strategische Komponenten erregten dabei Aufsehen: einerseits der Vorschlag einer Aufwertung und grundlegenden Erneuerung der Nachbarschaftspolitik in Form einer »ENP plus«, andererseits das Ansinnen, eine neue europäische Ostpolitik zu lancieren. Dabei sollte ein weit gefasster Ansatz von östlicher Nachbarschaftspolitik die Kooperationsbeziehungen der EU mit dem »strategischen Partner« Russland, mit den ENP-Partnern in Osteuropa und dem Südkaukasus und den Ländern Zentralasiens verbinden und gleichsam die Grundlage für eine integrierte Politik der Union gegenüber dem postsowjetischen Raum schaffen.¹

Das markante und frühe deutsche Engagement war von den meisten Partnern in der EU durchaus erwünscht. Die ENP befindet sich nach einer konzeptionellen Phase (in der Strategiedokumente und zentrale Instrumente wie Aktionspläne und das Finanzinstrument ENPI entworfen wurden) und einer Initialphase (in der vor allem Aktionspläne verhandelt und angestoßen wurden) in einer Phase der Implementierung, die neben der operativen Umsetzung auch eine permanente Anpassung und Weiterentwicklung von Instrumenten, Mechanismen und Anreizstrukturen erfordert. Die Grundphilosophie der ENP wurde bereits im ersten umfassenden Strategiepapier vom Mai 2004 dargelegt. Darin werden den Nachbarn der EU spezifische Kooperationsbeziehungen unterhalb der Mitgliedschaft angeboten, wie etwa Zugang zum Binnenmarkt, finanzielle Unterstützung oder die Ein-

bindung in bestimmte Politikfelder.² Adressaten der ENP sind sechs Länder in Osteuropa und im Südkaukasus³ sowie zehn Länder im südlichen Mittelmeerraum.⁴ Finanziell wird die ENP seit Anfang 2007 im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) gefördert, das sich auf rund 12 Mrd. Euro beläuft und frühere Programme (TACIS und MEDA) ablöst. Zentrales Instrument der ENP sind mittelfristig angelegte bilaterale Aktionspläne, in denen Kooperations Schwerpunkte und Reformprioritäten festgelegt sind.

Obschon entscheidende Impulse zur Initiierung der ENP als neuem Rahmen für die Intensivierung der Kontakte mit den Nachbarstaaten der EU aus dem Kreis der Mitgliedstaaten kamen, wuchs der Kommission, genauer der mit Außenbeziehungen befassten Kommissarin, bald die Rolle des zentralen Akteurs zu. Dies betrifft sowohl die Ausformulierung nachbarschaftspolitischer Grundlagendokumente als auch die Konkretisierung von Instrumenten und die federführende Rolle im Verhandlungsgeschehen mit den Partnerländern. Daran ändern auch die gelegentliche Einbindung des Hohen Vertreters oder die Aktivitäten des Europäischen Parlaments nichts: Beide haben – abgesehen von wenigen Ausnahmen – eine unterstützende Funktion, können aber keineswegs Gestaltungs- oder Bündelungsaufgaben erfüllen. Daher war es auch die Kommission, die Ende 2006 mit einem neuen Strategiepapier einen weiteren Anlauf zur Effizienzsteigerung der ENP unternahm, um den Partnerländern »attraktive Perspektiven« und Hilfe bei deren Reformprojekten anzubieten.⁵

Trotz der fortschreitenden Entwicklung der ENP zeigte sich indes, dass die Nachbarschaftspolitik als

¹ Siehe dazu auch die Beiträge von Rainer Lindner (S. 80ff) und Andrea Schmitz (S. 75ff) in dieser Studie.

² Mitteilung der Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik*, Strategiepapier, 12.5.2004.

³ Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine, Weißrussland.

⁴ Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien.

⁵ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, 4.12.2006.

kommissionsgetriebener Prozess Gefahr läuft, an Schwung zu verlieren, als »armer Verwandter« der Erweiterungspolitik wahrgenommen⁶ oder angesichts zahlreicher Krisenthemen auf der GASP-Agenda herabgestuft zu werden. Daher kommt der soliden politischen Flankierung oder Belebung der ENP durch eine möglichst große Gruppe von Mitgliedstaaten entscheidende Bedeutung für das Funktionieren und die Dynamik der ENP zu. Eine Ratspräsidentschaft, die sich die Aufwertung der ENP auf ihre Fahnen geschrieben hat, steht in dieser Konstellation vor der Herausforderung, ihre Vorstellungen sowohl eng mit der Kommission abzuklären als auch die widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten in Einklang zu bringen.

Hatten die österreichische und die finnische Ratspräsidentschaft anderen Teilaspekten der Kooperation mit der unmittelbaren Peripherie der EU Vorrang gegeben (Westbalkan bzw. Nördliche Dimension), war es während des deutschen Vorsitzes an der Zeit, der ENP nun besonderes Augenmerk zu widmen. Dafür sprachen allein schon das Inkrafttreten des ENPI Anfang 2007 oder die Notwendigkeit, neue Kooperationsperspektiven zu erschließen, die über die drei bis fünf Jahre laufenden Aktionspläne hinausgreifen.

Durch einen Ratsbeschluss vom 11. Dezember 2006⁷ und eine darauffolgende Bestätigung durch den Europäischen Rat⁸ wurde der deutsche Vorsitz mit zwei primären Aufgaben in der Nachbarschaftspolitik betraut: Deutschland erhielt erstens das Mandat, auf eine weitere Vertiefung der Europäischen Nachbarschaftspolitik hinzuwirken, und wurde zweitens aufgefordert, zum Ende der Präsidentschaft einen Sachstandsbericht über die ENP zu erstellen. Mittelbar wurde die künftige Ratspräsidentschaft auch damit beauftragt, bereits bestehende Prozesse fortzuführen oder neue Vorschläge zu lancieren. So würde etwa die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues vertieftes Abkommen mit der Ukraine in die Zeit des deutschen Vorsitzes fallen. Ebenso sollte die Herausbildung einer regionalen Kooperationsdimension im

Schwarzmeerraum in Angriff genommen werden. Diese und andere Maßnahmen hatten an die kurz zuvor von der Kommission vorgelegte Mitteilung zur Stärkung der ENP anzuknüpfen.

2. Anforderungen an die deutsche Präsidentschaft: Nachbarschaftspolitik als dauerhafte Harmonisierung

Die vorab kommunizierten Positionsfragmente und strategischen Gedanken fanden sowohl in der EU als auch in den ENP-Adressatenländern reges Interesse. Nicht zuletzt die Betonung der östlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik bzw. die Rede von einer neuen Ostpolitik lösten in den südlichen Mitgliedsländern und den externen mediterranen Partnerstaaten der EU jedoch Unbehagen aus. Sie befürchteten, dass die Ostaktivitäten der deutschen Ratspräsidentschaft auf Kosten der südlichen Anrainer gehen würden.

Damit zeichnete sich früh ab, dass die diversen EU-internen »ENP-camps« und die Harmonisierung der zwischen ihnen verlaufenden inhaltlichen Trennlinien zu einer zentralen Herausforderung für das Vorhaben werden würde, die ENP zu intensivieren. Der deutsche Vorsitz würde weiterhin viel Abstimmungsarbeit zu leisten und abweichende Interessenlagen zusammenzuführen haben. Die Vermittlerfunktion der Ratspräsidentschaft würde folglich stark gefragt sein.

Die Austarierung von Ost- und Südinteressen ist eine Dauerrestriktion für die EU-interne Formulierung und Weiterentwicklung der ENP und würde dies somit auch für die deutsche Ratspräsidentschaft sein. Die Stärkung des östlichen Vektors der Nachbarschaftspolitik musste denn auch immer durch eine korrespondierende materielle und/oder symbolische Aufwertung der Kooperation mit der südlichen Peripherie begleitet werden.

Das Management widerstreitender Interessen sah sich zusätzlich mit einem Bündel von ENP-spezifischen Sekundäranforderungen konfrontiert. Denn neben den Differenzen zwischen Süden und Osten war mit mindestens zwei weiteren Grundsatzstreitigkeiten zu rechnen.

So herrschte eine gewisse Verunsicherung über den Begriff »Ostpolitik«. Die deutschen Pläne waren gerade in den ostmitteleuropäischen Mitgliedsländern mit Aufmerksamkeit und viel Wohlwollen verfolgt worden. Vielfach wurde jedoch geargwöhnt, dass sich

⁶ So Michael Emerson/Gergana Noutcheva/Nicu Popescu, *European Neighbourhood Policy Two Years On: Time Indeed for an »ENP plus«*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 21.3.2007 (CEPS Policy Brief, Nr. 126), S. 1.

⁷ Rat der Europäischen Union, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Schlussfolgerungen des Rates*, Mitteilung an die Presse, 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Allgemeine Angelegenheiten, Brüssel, 11.12.2006.

⁸ Europäischer Rat (Brüssel), 14./15.12.2006, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.

hinter diesen Plänen auch ein Hang zur übermäßigen Berücksichtigung Russlands verbergen könnte. Insbesondere als auf deutscher Seite verschiedentlich die Forderung anklang, die Europäische Union solle bei der Ausgestaltung ihres Beziehungsgeflechts im post-sowjetischen Raum mehr Konsistenz anstreben, wurden derlei Zweifel geäußert.

Schließlich musste sich die Ratspräsidentschaft in einem Kernpunkt, nämlich der Suche nach neuen Anreizen zur Belebung der ENP, zwischen zwei (im Grunde altbekannten, aber wieder mit neuer Brisanz aufgeladenen) Eckpositionen bewegen, die jeweils von einflussreichen Gruppen von Mitgliedstaaten vertreten werden: zwischen denjenigen, die die ENP als Vorstufe und Einübungsprogramm für eine langfristige Mitgliedschaft ansehen, und denjenigen, die die nachbarschaftspolitischen Kooperationsarrangements als dauerhaften Beitrittersatz betrachten.

Das deutlich durch Vermittlungs- und Harmonisierungserfordernisse geprägte Profil des deutschen Ratsvorsitzes in der Nachbarschaftspolitik erklärt sich aus dem Zusammenspiel der aufgezeigten hohen politischen Brisanz bzw. Sensibilität dieses Dossiers mit zwei weiteren rollenprägenden Stellgrößen:⁹

Erstens war das Dossier gut erkundet. Bei zahlreichen Sachfragen waren die Grundsatz- oder sogar Detailpositionen der Mitgliedstaaten bzw. die damit verbundenen Differenzen frühzeitig bekannt oder konnten aus vorhergehendem Verhalten abgeleitet werden. Denn die im Kontext der ENP abzuhandelnden Teildossiers sind nicht völlig neu, sondern Bestandteile eines längeren Prozesses oder anhaltender Diskussionen. Dieser Umstand macht es wahrscheinlicher, dass die amtierende Ratspräsidentschaft vor allem Vermittlungs- oder langfristige Steuerungsaufgaben zu erbringen hat – letztere allerdings nur dann, wenn (mit beachtlicher politischer Energie) langjährige Themenkomplexe in einen neuen Kontext gestellt werden sollen. Ein solcher Kraftakt wurde indes nicht angestrebt, ging es doch vor allem darum, die ENP zu stärken und sie nicht durch eine Neudefinition zu gefährden.

Zweitens taten sich in dieser Situation der Konkurrenz zwischen einzelnen Nachbarschaftsräumen weder einzelne Staaten noch Staatengruppen als alternative Vermittler hervor. Zwar hat die Kommission traditionell die Funktion, die unterschiedlichen ENP-Vektoren zu integrieren, doch ist sie angesichts der

Politisierung und Sensibilität der Thematik sowie der mangelnden Vermittlungsofferten aus den Reihen der Mitgliedstaaten auf die Unterstützung durch den Ratsvorsitz angewiesen.

2.1 Ressourcen und begünstigende Faktoren

Das Engagement der deutschen Ratspräsidentschaft in der Nachbarschaftspolitik konnte sich nicht zuletzt auf wichtige politisch-administrative Ressourcen stützen und von bestimmten Kontextfaktoren profitieren.

- ▶ **Gute Beziehungen zu Russland.** Deutschlands traditionell gute und vertrauensvolle bilaterale Beziehungen zu Russland waren ein potentieller Aktivposten bei dem Versuch einer Aufwertung der ENP. Die in Russland vorhandenen Aversionen gegen eine wachsende Präsenz der Europäischen Union im postsowjetischen Osteuropa und im südlichen Kaukasus sowie die offenen oder latenten Vorwürfe, die EU wolle zu einem strategischen Rivalen Russlands in dessen sensitivem Umfeld avancieren, konnten natürlich auch durch deutsche Erklärungen nicht ausgeräumt werden. Jedoch stand ein Vorsitz, der immer wieder auf die Notwendigkeit und Relevanz enger EU-Russland-Beziehungen hinwies, nicht im Generalverdacht, unter dem Deckmantel ENP eine Politik der geopolitischen Eindämmung und Zurückdrängung Russlands betreiben zu wollen.
- ▶ **Intensive Kooperation mit den ENP-Partnern.** Deutschlands Aktivitäten in Richtung der östlichen Dimension der ENP wurden auch dadurch begünstigt, dass es mit diesem Politikfeld bzw. seiner regionalen Ausprägung wohlvertraut war. Die Bundesrepublik betrat kein Neuland, sondern schöpfte ihre Initiativen auch aus einer Expertise, die durch eine jahrelange und intensive Kooperation mit östlichen ENP-Partnern und eine anhaltende Beschäftigung und Mitformulierung der Nachbarschaftspolitik entstanden war.
- ▶ **Verbündete und Unterstützer.** Das deutsche Anliegen, die östliche Flanke der ENP aufzuwerten, fand von Anfang an Lob und Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die ein besonderes Interesse am Osten haben. Zu allen treibenden Kräften der ENP-Zusammenarbeit in Ostmitteleuropa unterhält Deutschland ausgiebige Kontakte, der Dialog über die ENP und deren Fortentwicklung hatte teils im Zentrum des bilateralen und europapolitischen

⁹ Vgl. den einleitenden Beitrag von Daniela Kietz in dieser Studie (S. 7ff).

Austauschs gestanden. Mit Polen hatte Deutschland noch während der Orangen Revolution dazu angeregt, die europäische Ukraine-Politik intensiv zu koordinieren. Ergebnisse waren unter anderem eine gemeinsame Ratsinitiative und eine aktive Mitgestaltung des aktualisierten Aktionsplans. Trotz der Skepsis der nach Süden orientierten Mitgliedstaaten konnte die Ratspräsidentschaft sich daher der politischen Unterstützung einer kritischen Masse von Partnern sicher sein, die in dieser Frage eine deutsche Führungsrolle erwarteten.

- ▶ **Energie durch Energie.** Als externer begünstigender Faktor wirkte der Themenkomplex Energieversorgungssicherheit – europäische Energiepolitik – Konflikte um die Bedingungen der Lieferung und des Transits von Gas und Öl. Die Debatte über Russlands Zuverlässigkeit als Lieferant von Energieträgern bzw. die russisch-ukrainischen und russisch-belarussischen Auseinandersetzungen über Energielieferungen hatten zur Folge, dass sich das Augenmerk stärker auf die östlichen Nachbarschaftsregionen der EU richtete. Die Staaten dieser Regionen wurden nicht länger nur als Stabilisierungsobjekte, sondern durch das Prisma von Energieaußenpolitik auch als Partner/Subjekte wahrgenommen, die konstruktiv zur Versorgungssicherheit und Diversifizierungspolitik der Union beitragen können.

2.2 Externe Handlungsbeschränkungen

Einer umfassenden Nutzung dieser Ressourcen standen mannigfache, vor allem externe Handlungsbeschränkungen entgegen. Sie konnten das Vorhaben einer Dynamisierung der ENP zwar nicht zunichte machen, doch engten sie den Spielraum der Präsidentschaft teils spürbar ein.

- ▶ Insbesondere der polnisch-russische Konflikt über das Embargo gegen polnische Fleischexporte und Warschaws Veto gegen die Annahme eines Verhandlungsmandats für ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit Russland, aber auch andere Misshelligkeiten (etwa der estnisch-russische Streit über das sowjetische Kriegerdenkmal)¹⁰ drängten Deutschland bei den EU-Russland-Beziehungen in die Funktion eines Krisenmanagers und eines Sachwalters innereuropäischer Solida-

¹⁰ Siehe zu alledem den Beitrag von Rainer Lindner in dieser Studie (S. 80ff).

rität gegenüber Russland. Ein nüchterner Dialog mit Russland über Intentionen und Implikationen der ENP war somit nur schwer möglich.

- ▶ Die durchaus gemischte Bilanz der Reform- und Transformationspolitik in mehreren östlichen Zieländern der ENP war vielleicht kein unmittelbares Handicap, hatte aber das Potential, verzögernd und dämpfend zu wirken. Dies musste insbesondere für die Ukraine gelten, mit der ja ein vorwärtsweises Abkommen mit Pilotfunktion lanciert werden sollte. Allein schon die Ungewissheiten über den weiteren Verlauf der innenpolitischen Entwicklungen hätten Bremsern einer Vertiefung der Kooperation mit diesem Partner genügend Argumente an die Hand gegeben.

3. Das deutsche Präsidentschaftsprofil in der ENP

Durch die frühzeitig angekündigte Schwerpunktsetzung, die großen Hoffnungen sowohl der ostinteressierten Mitgliedsländer wie der östlichen ENP-Partner und das Zögern der Mittelmeer-Gruppe riskierte die deutsche Präsidentschaft, in ein Dickicht aus großen Erwartungen und heftigen Abwehrreaktionen zu geraten. Daher erwies es sich als zweckmäßig, Ansprüche und Handlungsdrang herunterzuschrauben und dem durchaus kantigen Projekt Ostpolitik einige politische Spitzen zu kappen.

Einerseits wurde dies dadurch bewerkstelligt, dass die Bundesregierung nicht mehr am ambitionierten Projekt einer »ENP plus« festhielt. Hinter diesem Projekt witterte man Deutschlands Versuch, das noch relativ junge Politikfeld in einem Moment grundlegend zu revidieren, in dem es gerade erst operativ geworden war. Angesichts des insbesondere in der Kommission verspürten Widerstands optierte die Bundesrepublik frühzeitig (auch schon vor der Präsidentschaft) für einen weicheren Weg, der auf dem bestehenden Kooperationsrahmen der Nachbarschaftspolitik aufbaute und eine verbesserte Effizienz der ENP und ihrer Instrumentarien anstrebte. Dies bot die Möglichkeit für eine enge Abstimmung mit der Kommission. Im Ergebnis wurden mehrere Kommissionsdokumente auch unter Rückgriff auf deutschen Input formuliert. Auf diese Weise traten deutsche Initiativen mit nationaler Färbung teils in den Hintergrund und konnten von der Ratspräsidentschaft im Zuge der Unterstützung für Kommissionspapiere weiterverfolgt werden. Exemplarisch kann hier auf den Vorschlag

der Etablierung multilateraler sektoraler Abkommen mit Nachbarn verwiesen werden, der in Form sogenannter thematischer Dimensionen Eingang in die Mitteilung der Kommission vom Dezember 2006 fand und sich letztlich als innovativer und allgemein unterstützter Vorstoß durchsetzte. So konnte die Öffnung der südosteuropäischen Energiegemeinschaft vorangebracht werden (mit dem Ziel der vollberechtigten Inklusion der Ukraine und Moldaus) bzw. wurde sichergestellt, dass der Rat die Ausdehnung der trans-europäischen Verkehrsnetze auf die Nachbarstaaten unterstützt. Insofern agierte die deutsche Ratspräsidentschaft nicht so sehr als energische Impulsgeberin, sondern als umsichtige Initiatorin wohl dosierter Stimuli mit hoher Erfolgsaussicht.¹¹

Andererseits nahm der deutsche Ratsvorsitz rhetorisch von der (auch historisch konnotierten) Kategorie Ostpolitik Abstand, um den Unmut des Südflügels abzumildern. Inhaltlich wurde überdies versucht, durch Verweis auf die Dreier-Präsidentschaft einen ganzheitlicheren Ansatz zu vermitteln: Deutschlands Einsatz für die östliche Dimension sei im Verbund mit Portugals Engagement für die südliche Nachbarschaft zu sehen, die slowenische Präsidentschaft hätte dann beides zusammenzufügen. Damit ließen sich zwar weder Interessenkollisionen gänzlich vermeiden noch konnte man sich der Notwendigkeit von Ost-Süd-Kompensationsgeschäften völlig entziehen, doch war die Präsidentschaft bei zentralen Fragen in der Lage, Spannungen konstruktiv aufzulösen: sei es bei Finanzierungsfragen und der von einigen mediterranen Mitgliedstaaten durchgesetzten Reservierung eines großen Mittelanteils für südliche Partner (sogenanntes *ring fencing*), sei es bei der Einrichtung der Partnerschafts-Investitionsfonds (bei Vorbehalten der mediterranen Länder, die sich um deren Vereinbarkeit mit dem bereits bestehenden FEMIP-Fonds sorgen) oder bei Angeboten intensivierter Kooperationsabkommen. Das Bekenntnis zum neuen vertieften Abkommen mit der Ukraine wurde im Ergebnis von der Befürwortung eines »fortgeschrittenen Status« für Marokko begleitet – womit Marokko faktisch zu einem zweiten Schlüsselland der ENP avancierte, da die Ukraine bzw. das

¹¹ Inwieweit bei der inhaltlichen Akzentsetzung die zahlreichen Non-Paper aus anderen Mitgliedstaaten eine Hilfe darstellten, ist aus Sicht der deutschen Präsidentschaft umstritten. So sehen manche Praktiker in diesen Papieren »wertvolle und hilfreiche Initiativen«, andere wiederum werteten sie als »keine wirklich neuen Vorschläge« und beklagten die fehlende Tiefe.

neue Abkommen mit ihr zu einem »Leuchtturmprojekt« der Nachbarschaftspolitik aufgewertet wurde.

Auch wenn etwa die ENP-ostfreundlichen ostmittel-europäischen Länder teils als Gegengewicht zu den Südländern aufgebaut werden sollten, wirkte das entschlossene, bisweilen übereifrige Agieren einiger ostmitteleuropäischer Länder zumeist kontraproduktiv. Hinzu kam, dass Polen, der größte Akteur in dieser Staatengruppe, aufgrund seines eigenwilligen Auftretens in anderen Politikfeldern und infolge der eingetrübten Beziehungen zu Deutschland sein Potential als Mitgestalter in der ENP nicht ausschöpfte. Alles in allem aber gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft, durch multiple Vermittlungsprozesse einen »Waffenstillstand« zwischen Ost und Süd herbeizuführen und so trotz ostpolitischer Akzentsetzungen Stockungen des ENP-Prozesses zu vermeiden. Diese integrative Broker-Funktion war bis zuletzt eine der Stärken der deutschen Präsidentschaft, die noch in der Schlussphase des Vorsitzes Verhandlungsgeschick beweisen musste, um Polen einzubinden. Denn Polen hatte gedroht, sich bei der Verabschiedung der ENP-Ratsschlussfolgerungen querzulegen, um so eine spezifische östliche Dimension durchzusetzen.¹²

Stimulation und Brokering vereinigen sich nicht zuletzt bei der sogenannten Schwarzmeersynergie. Denn das Projekt einer nachhaltigen Initiative zur regionalen wirtschaftlichen und politischen Verflechtung an der Ostflanke der Union musste nicht nur inhaltlich und sachpolitisch unterfüttert, sondern auch in den mehrfach beschriebenen EU-internen Ausgleichsprozessen durchgesetzt werden. Beides gelang nicht nur, weil etwa mit Griechenland auch ein mediterraner Mitgliedstaat an dem Vorhaben interessiert war, sondern weil die Initiative auch als regionaler Ausdruck der EU-Russland- bzw. der EU-ENP-Russland-Zusammenarbeit konstruiert und präsentiert wurde. Dieser Sachverhalt verdient insofern besondere Aufmerksamkeit, als die Suche nach einem integrierten Politikansatz gegenüber Russland und der ENP ein Anliegen der ursprünglichen ostpolitischen Überlegungen war, man aber aus guten Gründen von einer Verklammerung der EU-Russland- und der ENP-Zusammenarbeit absah. Schließlich hätte eine Blockade der EU-Russland-Kooperation negative Folgewirkungen gehabt. Dennoch vermochte die EU während der deutschen Ratspräsidentschaft mit der Schwarzmeerinitiative eine Form der regionalen Verkopplung zu

¹² Der Konflikt wurde durch eine Protokollerklärung über ein regionales Format der Zusammenarbeit ENP-Ost gelöst.

finden, an der sowohl ENP-Nachbarn wie auch Russland beteiligt sind – diese Form der Verzahnung musste selbstverständlich auf eine strategische Überhöhung verzichten und sich auf konkrete Aspekte der wirtschaftlichen, subregionalen oder politikfeldspezifischen Zusammenarbeit konzentrieren.

Auch für das schwierige Verhältnis zwischen Erweiterungsbefürwortern und -gegnern konnte ein vorläufiger Modus vivendi gefunden werden, der durchaus der zuerst genannten Gruppe entgegenkommt. Das Drängen der Expansionisten und die Zurückhaltung der Konsolidierer hatte man zunächst mit der semantischen Aufteilung in »Partner Europas« und »europäische Partner« zu überwinden versucht. Auch wenn sich diese Kategorisierung letztlich nicht durchsetzte, wurde unverkennbar ein Schritt hin zu einem deutlicheren Eingeständnis getan, dass der Ausgang des Nachbarschaftsprozesses ungewiss ist – ein Schritt, der auch von den in Sachen Erweiterung restriktiven Ländern akzeptiert wurde: So wird im Sachstandsbericht der Präsidentschaft klar festgehalten, dass die ENP-Kooperation keine Form zukünftiger Zusammenarbeit (und damit eben auch nicht eines etwaigen Beitritts) präjudiziert.

Zweifelsohne hatte die Managementfunktion vor diesem Hintergrund eine stabilisierende Dimension. Diese wurde sicherlich durch den prozessualen Charakter der Nachbarschaftspolitik unterstützt, waren doch einige bereits vor der Präsidentschaft angelaufene Vorhaben fortzusetzen oder zu Ende zu führen. Dies gilt etwa für die Anfang März erfolgte Eröffnung der Verhandlungen mit der Ukraine über ein neues Abkommen, die letztlich ein Folgeauftrag des im Herbst erteilten Verhandlungsmandats war. Ebenso manifestiert sich dies in der Agenda für die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik mit der Ukraine, die Visaerleichterungen an ein Rückübernahmeabkommen knüpft und nach langwierigen Verhandlungen vom EU-Ukraine-Kooperationsrat am 18. Juni unter Dach und Fach gebracht werden konnte.

4. Bewertung

Das deutsche Engagement während der Ratspräsidentschaft lässt sich charakterisieren als dosierte Stimulation und vielschichtiges Brokern. Die Primäraufgaben – also die weitere Operationalisierung der ENP und ihrer Instrumente, die Eröffnung der Verhandlungen über ein neues vertieftes Abkommen mit der Ukraine,

das Basispapier zur Schwarzmeersynergie – waren Elemente des ENP-Pflichtprogramms, die angesichts EU-interner Interessendifferenzen erstaunlich reibungslos abgearbeitet werden konnten. Festzuhalten ist, dass die Grundlagen für die ENP-Kooperation in wichtigen Sachpolitiken (wirtschaftliche Zusammenarbeit, Diskussion über vertiefte Freihandelsabkommen, Erweiterung der Energiegemeinschaft Südosteuropa, weitere Schritte zur Anbindung der Nachbarländer an die transeuropäischen Verkehrsnetze) und die Grundlagen für institutionelle Formen der engeren Einbindung (in Agenturen und Programme) und für neue Möglichkeiten der Unterstützung von Reform- und Anpassungsprozessen (Twinning, TAIEX, Governance Facility) geschaffen wurden.¹³ Ermöglicht wurden diese Teilerfolge nicht zuletzt durch eine Zurücknahme der ursprünglichen regionalen Fokussierung (Abrücken von offensiver »Ostpolitik«), durch das Zusammenwirken mit unterschiedlichen interessierten Partnern (neben den Ostmitteleuropäern die Skandinavier und die Briten, bei der Schwarzmeerkoooperation Griechenland) sowie (zumindest punktuell) durch Agendensetzung (so war die ENP Thema des informellen Gymnich-Treffens der Außenminister, das Ende März in Bremen stattfand).

Eines der Motive für die Diskussionen über eine neue Ostpolitik, nämlich die Frage, ob und wie die Vertiefung von Kooperationsbeziehungen zu den osteuropäischen ENP-Partnern mit der Intensivierung und Dynamisierung der EU-Russland-Partnerschaft harmonisiert werden kann, trat indes in den Hintergrund. Dies war politisch gerechtfertigt, hätte doch die unbeirrte Suche nach einer Ostpolitik aus einem Guss nicht nur in der Union neue Gräben aufgerissen, sondern in Anbetracht der stagnierenden EU-Russland-Beziehungen eine partielle Lahmlegung des ENP-Prozesses bedeutet. So wurde das ursprünglich dreiteilige ostpolitische Gesamtpaket der deutschen Ratspräsidentschaft in drei Einzelwerken umgesetzt. Eine Ausnahme ist, wie erwähnt, die regionale Vernetzung von EU-Russland sowie ENP im Schwarzmeerrahmen.

Frühestens nach Ablauf der slowenischen Ratspräsidentschaft wird es möglich sein, definitiv einzuschätzen, wie nachhaltig die ENP-Aktivitäten der deutschen Ratspräsidentschaft waren. Bis dahin stellt sich die Frage, ob und wie die von Deutschland angestoßenen und begleiteten Initiativen wirksam

¹³ *Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik*, Fortschrittsbericht des Vorsitzes, Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) am 18./19.6.2007.

weiterverfolgt bzw. nachbereitet wurden. Dies betrifft nicht zuletzt einige der auch im Fortschrittsbericht des deutschen Vorsitzes angesprochenen Zukunftsaufgaben. So soll ein Kernelement des Pilotabkommens mit der Ukraine ein »vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen« sein, das vorbehaltlich des WTO-Beitritts der Ukraine abgeschlossen werden soll. Will man wirklich, wie im Arbeitsprogramm der Dreier-Präsidentschaft vorgesehen, das neue Abkommen mit der Ukraine bis Mitte 2008 ausverhandelt haben,¹⁴ muss die jeweilige Präsidentschaft diesem Abkommen kontinuierlich Priorität einräumen. Mit Blick auf die anstehende Öffnung von Gemeinschaftsagenturen und -programmen wird ein enger Dialog der Vorsitze mit der Kommission nötig sein. Zwar wird die Kommission die Verhandlungen mit den Partnerländern führen, doch wird es auch darum gehen, diesen Inklusionsprozess durch die Ratspräsidentschaft inhaltlich zu steuern, zumal durch diese Form der Heranführung Grundlagen für neue multilaterale Themendimensionen geschaffen werden können. Diese Dimensionen werden jedoch in der Regel politisch aufgeladen sein und erfordern daher ein frühzeitiges Sondieren im Kreis der Mitgliedstaaten. Hinzu kommt, dass eine eventuelle Konkretisierung französischer Vorstöße im mediterranen Raum (Mittelmeerunion) Auswirkungen auf die ENP haben kann und es unter Umständen notwendig sein wird, eine solche Initiative mit der Nachbarschaftspolitik kompatibel zu machen. Auch dies erfordert ein rechtzeitiges politisches Engagement des Vorsitzes. Schließlich ist der neue Nachbarschafts-Investmentfonds operativ zu machen. Dabei sind Auseinandersetzungen mit den Südländern vorprogrammiert, die um ihre Besitzstände im Rahmen der Mittelmeerinvestitionsfazilität (FEMIP) fürchten könnten.¹⁵

¹⁴ Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, Brüssel, 21.12.2006.

¹⁵ Trotz eines auch im Fortschrittsbericht festgeschriebenen Bekenntnisses zur Vereinbarkeit beider Fonds.

Effizienz als Leitmotiv: Die »Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien«

Andrea Schmitz

Die Zentralasienstrategie,¹ die am 22. Juni von der deutschen Ratspräsidentschaft in Brüssel vorgelegt und vom Europäischen Rat angenommen wurde, ist – neben der Intensivierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und dem Ausbau der Partnerschaft mit Russland – der dritte Baustein in einem Gesamtkonzept zur Weiterentwicklung der EU-Außenbeziehungen mit den nahen und fernen Nachbarn im postsowjetischen Raum. Anfangs von außenpolitischen Experten in seiner Bedeutung heruntergespielt, war bereits zur ersten Halbzeit der Ratspräsidentschaft klar, dass sich die »Zentralasienstrategie« als der solideste Baustein im Konzept einer erneuerten EU-Ostpolitik erweisen würde. Das neue Strategiepapier wird von der Bundesregierung daher als einer der »großen gemeinsamen Erfolge«² der deutschen Ratspräsidentschaft gewertet. Dies ist im wesentlichen der Kombination dreier Faktoren zu verdanken: der günstigen Ausgangslage, der effizienten Kooperation der Hauptbeteiligten (Vorsitz, Hoher Repräsentant, Ratssekretariat und Kommission) und dem Fehlen ernster Irritationen.

Das unter dem deutschen Ratsvorsitz erarbeitete Strategiepapier bildet nunmehr den Gesamtrahmen für die Beziehungen der EU zu Zentralasien und ist damit zugleich Ergänzung und politischer Überbau der *Assistance Strategy* der EU-Kommission, die zusammen mit dem Hilfsprogramm für den Zeitraum 2007–2010 im April 2007 gebilligt wurde. Die Ziele, Prioritäten und Instrumente der Zusammenarbeit, die das Strategiepapier benennt, nehmen denn auch ausdrücklich Bezug auf die entwicklungspolitische Strategie der Kommission. Das strategische Kernziel des konzertierten Unterfangens ist es, die Präsenz und Sichtbarkeit der EU in Zentralasien durch eine Aufstockung der Mittel und eine stärkere Kohärenz bei deren Verwendung zu verbessern.

1 Vgl. Council of the European Union, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, 31.5.2007, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10113.en07.pdf>>, sowie <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf>.

2 Frank Walter Steinmeier, »Die Seidenstraße neu beleben«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.6.2007, S. 10.

Das Interesse der Europäer an Zentralasien ist vor allem wirtschafts- und sicherheitspolitisch motiviert. Insbesondere Energiepolitik und Sicherheitsinteressen sind dabei eng verwoben. Einige der Staaten Zentralasiens verfügen über nicht unbedeutende Öl- und Gasvorkommen, die, so hofft man, künftig zu einer stärkeren Diversifizierung der europäischen Energieimporte beitragen könnten. Dieses Interesse wird von Russland und China und in zunehmendem Maße auch von Indien und dem Iran geteilt, für die Zentralasien in energiepolitischer Hinsicht und als Absatzmarkt für Konsumgüter von herausragender Bedeutung ist. Gleichzeitig ist die an Afghanistan grenzende Region aufgrund einer Vielzahl ungünstiger Strukturfaktoren höchst krisenanfällig.

In Anbetracht dieser Gemengelage ist die Wahrung der Stabilität in Zentralasien das gemeinsame Ziel aller relevanten Akteure. Die Zentralasienstrategie der EU sucht auf die damit verbundenen Herausforderungen zu reagieren, indem sie auf die wirtschaftliche und politische Modernisierung und den Ausbau der regionalen Kooperation setzt und dabei auf die »transformatorische Kraft der EU«³ vertraut. Damit ist das Strategiepapier vor allem eine politische Willenserklärung von hoher symbolischer Bedeutung – nicht weniger, aber auch nicht mehr.

1. Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Die Zentralasienstrategie wurde in der zweiten Jahreshälfte 2006 im Rahmen des »Kürprogramms« und für viele außenpolitische Beobachter gänzlich unerwartet auf die Agenda der Ratspräsidentschaft gesetzt. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass diese Entscheidung dem deutschen Vorsitz gleichsam in den Schoß gelegt wurde und es der Ratspräsidentschaft vor allem darauf ankam, die Gunst der Stunde möglichst effizient zu nutzen. Verantwortlich für diese

3 Vgl. Frank Walter Steinmeier, »Verflechtung und Integration. Eine neue Ostpolitik der EU«, in: *Internationale Politik*, 62 (März 2007) 3, S. 6–11 (11).

Situation war das zufällige Zusammentreffen einer Reihe von Faktoren. So hatte die EU erstens schon im Juli 2005 einen Sonderbeauftragten für Zentralasien ernannt und damit ihren Willen unterstrichen, eine aktivere Rolle in der Region zu übernehmen, den politischen Dialog mit den relevanten Akteuren zu vertiefen und ihr Engagement politisch stärker zu koordinieren.⁴ Bereits im Herbst 2005 war dann in Berlin und Brüssel mit der Planung und Vorbereitung der Zentralasienstrategie begonnen worden.

Zweitens war die *Assistance Strategy* der EU-Kommission für Zentralasien, die im Oktober 2002 aufgelegt worden war, Ende des Jahres 2006 ausgelaufen, so dass die Ratspräsidentschaft auch auf entsprechende Anregungen der Kommission zurückgreifen konnte. Das nun präsentierte Strategiepapier versteht sich demzufolge als politische Ergänzung zur neuen *Assistance Strategy*, die am 27. April 2007 von der Kommission verabschiedet wurde. Diese definiert die Ziele und Prioritäten der Unterstützung für Zentralasien für den Zeitraum 2007–2013 im Detail und erläutert den Aufbau des Portfolios im Hilfsprogramm, das die für die Umsetzung der entsprechenden Programme und Projekte bis 2010 vorgesehenen Mittel aufschlüsselt.⁵

Ein dritter Aspekt, der die Entscheidung für den Programmpunkt Zentralasien beeinflusste, ist die Sorge um die europäische Energiesicherheit, die seit dem russisch-ukrainischen Gaskonflikt im Januar 2006 verstärkt auf die Tagesordnung europäischer Politik gerückt ist. Der Gedanke, das rohstoffreiche Zentralasien im Rahmen des europäischen Ratsvorsitzes auf die Agenda zu nehmen, wurde im Frühjahr 2006 auf nationaler Ebene lanciert – zu einem Zeitpunkt also, zu dem das Thema Energiesicherheit in der öffentlichen Wahrnehmung einen breiten Raum einnahm. Energiesicherheit bildet auch die Brücke zu den beiden anderen »Ostkomponenten« des Komplexes »Erweiterung der EU und Ausbau des europäischen Raumes der Sicherheit und Stabilität«: der Vertiefung der Beziehungen zu Russland und der

Dynamisierung der ENP. In diesem Zusammenhang ergibt sich auch ein deutlicher Bezug zwischen der Zentralasienstrategie und einem Strategiepapier der Kommission zur »Schwarzmeersynergie«, das im April 2007 vorgelegt wurde.⁶ Diese Initiative zielt auf die Schaffung eines Partnerschaftsprogramms ähnlich der Euro-Mediterranen Partnerschaft und der Nördlichen Dimension ab und bildet das konzeptionelle Bindeglied zur Zentralasienstrategie; beide Papiere beziehen sich denn auch explizit aufeinander.

Die Zentralasienstrategie war mithin durch einschlägige Dossiers gut vorbereitet. Dies entlastete die Ratspräsidentschaft bei ihren Managementaufgaben bedeutend. Um während der kurzen Amtszeit von nur sechs Monaten eine Verabschiedung der Strategie zu erreichen, legte die Bundesregierung den Schwerpunkt auf eine frühzeitige Abstimmung mit der Kommission sowie mit dem EU-Sonderbeauftragten für die zentralasiatische Region. Die zentrale Herausforderung für den deutschen Vorsitz bestand jedoch in der ratsinternen Vermittlung zwischen den Interessen der EU-Mitgliedstaaten und der Steuerung des Abstimmungsprozesses im Rat, wobei man bei der inhaltlichen Gestaltung selbst nur über begrenzte Spielräume verfügte. Vielmehr galt es, die laufenden Programme und Projekte der Kommission in Zentralasien – die vielfach als fragmentiert, inkohärent und wirkungslos kritisiert werden – konzeptionell zu bündeln und dabei die aktuellen und geplanten Projekte weiterer relevanter Akteure der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. In ihrer Rolle als Vermittlerin war die Ratspräsidentschaft auch insofern gefordert, als im Zusammenhang mit der Zentralasienstrategie ein chronisch sensibles Thema auf die Tagesordnung gelangte: die Frage nach der normativen Fundierung der EU-Außenbeziehungen (siehe unten).

Ein Umstand, der dem deutschen Vorsitz bei der Wahrnehmung seiner Vermittlungs- und Steuerungsaufgaben in die Hände spielte, war die Indifferenz der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem als insgesamt nachrangig geltenden Programmpunkt »Zentralasienstrategie«. Darüber hinaus betrachten die EU-Mitglieder die Staaten Zentralasiens in erster Linie nicht als Partner gemeinsamer europäischer, sondern bilateraler Kooperation. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Zentralasien keine unmittelbare Nachbarschafts-

4 Vgl. Andrea Schmitz, »Eine politische Strategie für Zentralasien«, in: Volker Perthes/Stefan Mair (Hg.), *Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2006 (SWP-Studie 23/06), S. 41–44 (41).

5 Vgl. European Community, *Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007–2013*, <http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/c_asia/07_13_en.pdf>; European Community, *Central Asia Indicative Programme (2007–2010)*, <http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/c_asia/nip_07_10_en.pdf>.

6 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament, 11.4.2007 (KOM (2007) 160), <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_de.pdf>.

region der EU ist und keiner der Mitgliedstaaten eine gemeinsame Grenze mit einem zentralasiatischen Staat hat. Anders als etwa in Bezug auf Russland waren daher keine grundsätzlichen Vorbehalte einzelner EU-Staaten zu erwarten, was die interne Abstimmung erleichterte und es dem deutschen Vorsitz erlaubte, seine politischen Ressourcen in der Region⁷ optimal zu nutzen. Diese günstige Ausgangssituation hat es der deutschen Ratspräsidentschaft ermöglicht, bei der Erarbeitung des Strategiepapiers Führung zu demonstrieren, ohne dabei auf signifikante Widerstände zu stoßen.

2. Interessen und Werte

Diese Ausgangslage hatte andererseits zur Folge, dass die Zentralasienstrategie von einigen Mitgliedstaaten als ein hauptsächlich deutsches Anliegen wahrgenommen wurde, motiviert durch die Interessen nationaler Akteure. Als »exercise in appeasement of national interests« bezeichnete ein Brüsseler Diplomat das Vorhaben. Bei der Sondierung nationaler Positionen und der Konsensbildung auf nationaler Ebene machten vor allem Vertreter der deutschen Wirtschaft ihren Einfluss geltend. Über nennenswerte Differenzen zwischen den Koalitionspartnern oder zwischen den Ressorts, die maßgeblich an den Vorbereitungen beteiligt waren,⁸ ist nichts bekannt. Auch von der politischen Opposition wurden keine konkurrierenden Positionen eingebracht.

Dissonanzen ergaben sich allerdings im Hinblick auf ein in den EU-Außenbeziehungen strukturell angelegtes und daher wiederkehrendes Problem: die Frage nach der Gewichtung der Wertedimension im Verhältnis zu Staaten, die gravierende Defizite bei der Achtung der Menschenrechte und der Herrschaft des Rechts aufweisen und in denen der politische Wille zu substantiellen Reformen fehlt.

Bei der Zentralasienstrategie zog sich die Kontroverse um die Gewichtung von Werten gegenüber Interessen durch alle Politikebenen der EU. Sie wurde besonders dadurch angeheizt, dass die Entscheidung über die Verlängerung der Sanktionen gegen Usbekistan⁹ in den Zeitraum des deutschen Ratsvorsitzes fiel.

⁷ Vgl. Schmitz, »Eine politische Strategie für Zentralasien« [wie Fn. 4], S. 44.

⁸ In erster Linie AA, BK, BMWi und BMZ.

⁹ Infolge des Massakers von Andidschan im Mai 2005 und der Weigerung der usbekischen Regierung, eine unabhängige Untersuchung zuzulassen, hatte der Europäische Rat im

Deutschland, das in dem zentralasiatischen Staat einen Luftwaffenstützpunkt zur logistischen Versorgung des in Afghanistan stationierten Bundeswehrekontingents unterhält, hatte sich für eine signifikante Abmilderung der Sanktionen ausgesprochen und war deshalb im In- und Ausland – von Vertretern der Opposition, von Menschenrechtsorganisationen und Europaparlamentariern, aber auch von den Vertretern einiger Mitgliedstaaten im Rat – heftig kritisiert worden.¹⁰ Nach zähem Ringen einigte man sich am Ende auf eine Kompromisslösung.¹¹

Vor dem Hintergrund dieser Debatte wird verständlich, warum im Laufe der Präsidentschaft sowohl energie- als auch sicherheitspolitische Aspekte der Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten, die anfänglich stark betont worden waren, immer weiter in den Hintergrund traten. Insofern ist der hohe Stellenwert, den die Zentralasienstrategie dem »ergebnisorientierten Menschenrechtsdialog« mit den zentralasiatischen Partnern beimisst (ohne allerdings Form und Modalitäten zu spezifizieren), auch als Zugeständnis der Ratspräsidentschaft an die Verfechter eines stärker normengeleiteten Handelns innerhalb der EU zu werten. Damit ist die Ratspräsidentschaft ihrer Rolle als neutraler Vermittler und als Vertreter eines nicht in erster Linie nationalen, sondern europäischen Interesses durchaus gerecht geworden. Als Reaktion auf die Kritik an der deutschen Haltung zu Usbekistan und damit als Signal der Kompromissbereitschaft erscheint auch der umstrittene Passus des Strategiepapiers, der einen Beitritt der Staaten Zentralasiens zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ins Spiel bringt. Er bietet den Partnern an, sie – im Rahmen der Initiative zur Förderung der Herrschaft des Rechts, die einen Schwerpunkt der Strategie bildet – bei den dafür notwendigen rechtlichen Anpassungen zu unterstützen.¹²

Oktober 2005 ein Waffenembargo über Usbekistan verhängt und ein Einreiseverbot für einige der Verantwortlichen ausgesprochen. Die Sanktionen waren im Mai und im November 2006 verlängert worden.

¹⁰ Vgl. exemplarisch Andrew Rettman, »Germany Keen to Relax Uzbek Sanctions Despite Crackdown«, in: *EU Observer*, 3.5.2007.

¹¹ Vgl. den entsprechenden Beschluss des Ministerrats, *Council Conclusions on Uzbekistan*, 14.5.2007, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/newsWord/en/gena/94095.doc>, sowie den Kommentar von Werner A. Perger, »Balance oder Blamage?«, in: *Die Zeit online*, 14.5.2007.

¹² Menschenrechtsgruppen zweifeln am Sinn dieses Passus, weil ein Beitritt zum Römischen Statut aus Sicht der Eliten in Staaten wie Usbekistan nicht wünschenswert sein kann.

3. Primat der Effizienz

Die insgesamt vorteilhaften Bedingungen im Zusammenhang mit dem Zentralasienkonzept ermöglichten es dem deutschen Vorsitz, nicht nur die Rolle des Impulsgebers zu übernehmen, sondern auch ein präsentables Verhandlungsergebnis zu erzielen. Gleichzeitig ist es dem deutschen Vorsitz gelungen, diese günstigen Voraussetzungen für eine effiziente Planung, Koordination und Vermittlung zwischen Berlin und Brüssel zu nutzen. Das Management der Agenda konnte deshalb so effizient ausfallen, weil die Mehrzahl der Vorlagen von der Ratspräsidentschaft selbst erarbeitet wurde und das Ratssekretariat dabei nur eine untergeordnete Rolle spielte. Bei Ratssitzungen etwa wurde das Thema in einer Weise eingebracht, die es erlaubte, inhaltliche Diskussionen weitgehend zu vermeiden und den Vorgang somit reibungsfrei an die Arbeitsebene zu delegieren. Einige Vorlagen wurden so kurzfristig eingebracht, dass es gar nicht möglich war, alle beteiligten Instanzen zu involvieren. Dies führte zwar zu gelegentlichen Unmutsäußerungen einzelner Mitgliedstaaten und handelte dem Ratsvorsitz den Vorwurf der Intransparenz ein, beeinträchtigte den Prozess insgesamt aber nicht. Auch bei der Vertretung gegenüber den relevanten EU-Institutionen, die zu den elementaren Aufgaben eines Ratsvorsitzes zählt, orientierte sich die deutsche Ratspräsidentschaft am Effizienzkriterium. Vor allem gegenüber dem Parlament wird der Ratspräsidentschaft ein minimalistischer Kommunikationsstil nachgesagt, der half, Konflikte zu vermeiden.

Zu dem weitestgehend störungsfreien Ablauf trug neben der reibungslosen Kooperation zwischen den auf nationaler Ebene beteiligten Ressorts auch das Engagement des EU-Sonderbeauftragten für Zentralasien, Pierre Morel, bei. Der französische Diplomat hatte im Oktober 2006 das Amt von Jan Kubiš – jetzt Außenminister der Slowakischen Republik – übernommen. Bei der Vermittlung der Agenda sowohl gegenüber Rat und Parlament als auch im externen Umfeld spielte der Sonderbeauftragte eine zentrale und äußerst aktive Rolle.

Als wirksam und zielführend wird auch die Kooperation zwischen dem Ratsvorsitz und dem Generaldirektorat Außenbeziehungen der EU-Kommission beschrieben. Die Dissonanzen im Verhältnis zwischen Kommission und Rat, die bisweilen auftraten,¹³ sind

¹³ Vgl. Andrew Rettman, »EU Keen to Bring International Criminal Court to Central Asia«, in: *European Voice*, 14.6.2007.

hauptsächlich im institutionellen Aufbau der EU selbst begründet: Die Kommission, die nicht nur für die Implementierung der Mittel zuständig ist, sondern in den Außenbeziehungen mit Drittstaaten auch die EU repräsentiert, hat diese Funktion im Zusammenhang mit der Zentralasienstrategie naturgemäß an den EU-Sonderbeauftragten als Vertreter des Hohen Repräsentanten abtreten müssen.

Insgesamt aber wird das Zusammenspiel zwischen Ratsvorsitz, Sonderbeauftragtem und Kommission von den Befragten als harmonisch beschrieben. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass bei der inhaltlichen Schwerpunktsetzung ein hohes Maß an Übereinkunft bestand, so dass es nicht zu ernststen Interessendivergenzen kam und auch nach außen hin der Eindruck von Geschlossenheit vermittelt werden konnte. Diese Übereinstimmung in grundsätzlichen Fragen entlastete den Ratsvorsitz auch in seiner Rolle als Vermittler.

Wie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) üblich, trat die deutsche Ratspräsidentschaft gegenüber Drittstaaten im Rahmen der EU-Troika auf. Diese setzte sich aus dem deutschen Außenminister, dem EU-Sonderbeauftragten und der EU-Kommissarin für Außenbeziehungen und ENP zusammen. Von besonderer Bedeutung war dabei die Repräsentation gegenüber den Staaten Zentralasiens, die in die Erarbeitung des Strategiepapiers einbezogen wurden. Gelegenheit, die eigenen Prioritäten zu artikulieren, bot vor allem das Treffen der Troika mit den Außenministern der zentralasiatischen Staaten am 27. März 2007 in der kasachischen Hauptstadt Astana. Im Anschluss daran reichten Kasachstan, Kirgizstan und Usbekistan Positionspapiere ein, die bei der Erarbeitung der Strategie berücksichtigt wurden. Darüber hinaus hatte der deutsche Außenminister im Zuge der Vorbereitungen auf die Ratspräsidentschaft die Staaten der Region bereits im Herbst 2006 bereist.

4. Fazit

Die Umsetzung des Programmpunktes »Zentralasienstrategie« durch den deutschen Ratsvorsitz hat gezeigt, dass es bei der Steuerung von Politikprozessen mit günstigen Umfeldbedingungen zwar zielführend ist, dem Effizienzkriterium höchste Priorität einzuräumen, das dabei aber mit nicht unerheblichen Nebenwirkungen zu rechnen ist, die sich ungünstig auf die Qualität des Ergebnisses auswirken. So wurde

deutlich, dass Effizienz und Transparenz bei der Steuerung von Politikprozessen auf EU-Ebene offensichtlich nur schwer in Einklang zu bringen sind. Dies kann allerdings nicht allein dem deutschen Vorsitz angelastet werden, denn das polyarchische Mehrebenen- und Mehrakteurssystem der EU verführt bzw. nötigt die Akteure bisweilen sogar, Strategien zu entwickeln, mit denen sie dieses System umgehen können, um die Entscheidungsfindung zu vereinfachen und damit zu beschleunigen.

Schwerer wiegt jedoch ein weitere Folge des Primats der Effizienz: der Mangel an strategischer Weitsicht und an inhaltlicher Substanz, den das Strategiepapier auszeichnet. Um dies zu vermeiden, hätte die inhaltliche Debatte im Politikprozess wohl mehr Raum einnehmen und ihrerseits strategisch (anstatt bürokratisch) gesteuert werden müssen. Dass dies nicht der Fall war, liegt aber wiederum nicht nur am deutschen Vorsitz bzw. daran, dass sich die EU-Troika vor allem dem Effizienzgebot verpflichtet sah, sondern auch an der Indifferenz der EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem Projekt.

Das Ergebnis ist somit eher eine Absichtserklärung als eine Strategie im strikten Sinne des Begriffs. So werden zwar gemeinsame globale Ziele (Stabilität, Wohlstand, Frieden) und Interessen (Sicherheit und regionale Wirtschaftsentwicklung sowie Integration der Region in die Weltwirtschaft) formuliert und die Instrumente zu deren Umsetzung aufgelistet. Die beiden konstitutiven Elemente einer Strategie jedoch fehlen: erstens die Fokussierung auf die langfristigen strategischen Ziele, die die EU in Zentralasien verfolgt, und zweitens ein ebenso schlüssiges wie realistisches Konzept dafür, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Teilweise ist dieser Mangel der Vorgeschichte des Papiers geschuldet, seiner Genese aus dem Geist der EU-Kommission und dem dadurch eingeschränkten Gestaltungsspielraum (siehe oben, S. 76). Gleichwohl gewinnt man den Eindruck, dass bestehende Gestaltungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft wurden.

So ist unklar, warum die sieben Bereiche der Kooperation, die das Papier beschreibt, weder untereinander gewichtet noch aufeinander bezogen werden. Unverständlich ist auch – nicht zuletzt wegen der Bedeutung der Region für das Nato-Engagement in Afghanistan –, warum die sicherheitspolitische Dimension der Zusammenarbeit nicht stärker hervorgehoben wird. Hier mag man sich auch fragen, warum

das Zentralasienkonzept keinen Bogen zur Sicherheitsstrategie der EU schlägt.¹⁴

Unausgereift erscheinen auch die Ausführungen zum Komplex »Menschenrechte, Herrschaft des Rechts, Gute Regierungsführung und Demokratisierung«, dem ersten der sieben Kooperationsbereiche. So bleibt dunkel, was man sich unter dem »strukturierten, regelmäßigen und ergebnisorientierten« Menschenrechtsdialog vorzustellen hat, den die EU jedem der zentralasiatischen Staaten anbieten will: Hinsichtlich der Ziele dieses Dialogs bleibt das Papier vage; Form und Modalitäten werden gar nicht thematisiert. Darüber werde »zu einem späteren Zeitpunkt« nachgedacht, heißt es. Gänzlich nebulös wird das Papier dann in den Passagen zum »Austausch mit der Zivilgesellschaft«.

Das Fehlen der strategischen Komponente des Konzepts zeigt sich aber vor allem daran, dass es kein Wort verliert über Ziele und Modalitäten der Kooperation mit jenem Akteur, der zugleich Gegenspieler und wichtigster strategischer Partner der EU in Zentralasien ist: Russland. Dies ist umso unverständlicher, als das Zentralasienpapier selbst Teil des Gesamtkonzepts zur Politik der EU im postsowjetischen Raum ist oder zumindest entsprechend angelegt war. Spätestens hier wird deutlich, dass die strategische Planung dem Effizienzdiktat fast gänzlich zum Opfer fiel.

Misst man jedoch den Erfolg einer Ratspräsidentschaft an der Frage, ob es gelingt, einen Politikprozess ohne große Reibungsverluste und innerhalb übersichtlicher Fristen zu steuern und die Interessen der relevanten Akteure so in Einklang zu bringen, dass dies die Umsetzung der europäischen Politikagenda befördert und dabei eigene Akzente gesetzt werden,¹⁵ dann ist der deutsche Vorsitz bei der Zentralasienstrategie durchaus erfolgreich gewesen: Mit Hilfe frühzeitiger Planung, einer effizienten Kooperation mit der Kommission und einer insgesamt gelungenen Vermittlung des Dossiers im Rat hat es der deutsche Vorsitz geschafft, innerhalb von nur sechs Monaten ein Strategiepapier vorzulegen, das die Prioritäten der EU-Politik in Zentralasien zusammenfasst und dabei die Interessen der relevanten Akteure bündelt.

¹⁴ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, 12.12.2003, <<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>>.

¹⁵ Vgl. Andreas Maurer, »Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union«, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 36 (2007) 2, S. 139–156.

Das Russland-Dossier der deutschen EU-Präsidentschaft: Zwischen Realinteressen und Nachbarschaftskonflikten

Rainer Lindner

1. Einleitung: Russland in der deutschen Ratspräsidentschaft

Die »strategische Partnerschaft« zwischen der Europäischen Union (EU) und Russland sollte unter dem deutschen Ratsvorsitz vertieft werden.¹ Das Auswärtige Amt hatte bereits im Herbst 2005 Eckpunkte der Russland- und Osteuropa-Politik der deutschen EU-Präsidentschaft entwickelt. Im September 2006 wurden in einem vom Planungsstab vorbereiteten Papier mit dem Titel »Deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Russland, die Europäische Nachbarschaftspolitik und Zentralasien« die wesentlichen Schwerpunkte der Russland-Agenda niedergelegt.²

Im Russland-Dossier hatte sich die Präsidentschaft das Ziel gesetzt, bis Juli 2007 die Ausarbeitung eines neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) in Gang zu bringen. Dazu wurden ein EU-Russland-Gipfel im russischen Samara am 17. und 18. Mai 2007 sowie zahlreiche Vorbereitungstreffen auf Außen- und Fachministerebene unter anderem in Berlin und Brüssel abgehalten.³ Das Ziel ist jedoch nicht erreicht worden. Die Gründe dafür sind *nicht* bei der Bundesregierung oder konkreter in der unzureichenden Vorbereitung der Ratspräsidentschaft zu suchen, hatte Berlin doch sein besonderes Augenmerk auf die Beziehungen der EU mit Russland und dem östlichen Europa gelegt.

Deutschland hat seine Rolle als Vermittler zwischen EU, einzelnen Mitgliedstaaten und Russland in der Präsidentschaft indes nicht umfassend wahrnehmen können. Während des Vorsitzes hat sich gezeigt, dass die Nachbarschaftspolitik der EU unzureichend auf

das neue Außenverhalten Russlands eingestellt ist. Die EU operiert einerseits noch mit einem Russlandbild der neunziger Jahre, aus dem Brüssel einen Demokratisierungsauftrag ableitet; andererseits wird sie von Neumitgliedern instrumentalisiert, die ihr spezifisches – vielfach historisch belastetes – Russlandbild auf die EU zu übertragen suchen.

2. Partnerschaft entwickeln, EU konsolidieren! Anforderungen an die Präsidentschaft

Der deutsche Ratsvorsitz hatte im Russland-Schwerpunkt drei Rollen auszufüllen: die des Organizers der europäischen Innen- und Außenpolitik, die des Vertreters der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die des Vermittlers zwischen Russland und einzelnen EU-Staaten sowie zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Rat. Deutschlands »strategische Steuerung« war nicht zuletzt dabei gefordert, die festgefahrenen Verhandlungen um das Mandat in den größeren Kontext europäischer Herausforderungen zu stellen. Auslöser für die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen war das russische Verbot der Einfuhr von Fleisch aus Polen bzw. von Fleischimporten über dessen Territorium, im Zuge dessen sich einzelne Mitglieder auf kurzfristige nationale Interessen versteiften.

2.1 Ressourcen und Handlungsbeschränkungen

Deutschland hatte beachtliche Ressourcen für die Umsetzung des Russland-Dossiers anzubieten. Das Gewicht Deutschlands in der EU, die Rolle als wichtigster Handelspartner Russlands und als bedeutsamster Käufer russischer Energie, die Sonderbeziehungen der deutschen Wirtschaft zu Russland und die unterschiedlichen Formate im deutsch-russischen Dialog weckten besondere Erwartungen an den deutschen Vorsitz. Zugleich ergaben sich Beschränkungen aus verschiedenen nationalen Wirkungsfaktoren. So war die innerdeutsche Diskussion geprägt von einer ablehnenden Haltung gegenüber der Putin-Regierung. Ur-

¹ Kurzüberblick in: Barbara Lippert/Andreas Maurer/Michael Dauderstädt, *Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2006 (Internationale Politikanalyse), S. 7–12.

² »Berlin schlägt in der Russland-Politik »Annäherung durch Verflechtung: vor«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.9.2006, S. 1.

³ Zu den Voraussetzungen vgl. Sabine Fischer, *Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2006 (SWP-Studie 34/06).

sächlich für diese Haltung waren die Plutonium-Litwinnenko-Affäre, der Mord an der Journalistin Anna Politkowskaja, die Einschränkung der Medienfreiheit sowie oligarchische Milliardeninvestitionen in der EU. Differenzen innerhalb der großen Koalition hatten sich zusätzlich dadurch ergeben, dass Altbundeskanzler Gerhard Schröder den Aufsichtsratsvorsitz beim deutsch-russischen Trägerkonsortium der Ostsee-Pipeline (North European Gas Pipeline Company [NEGPC]) übernahm. Anfängliche institutionelle Differenzen zwischen Auswärtigem Amt und Bundeskanzleramt über die strategische Steuerung der Russland- und Osteuropapolitik und über die strategische Terminologie konnten im Vorfeld der Präsidentschaft überwunden werden. In der Folge verzichtete der Bundesaußenminister bereits vor Beginn des Vorsitzes im November 2006 darauf, die bis dahin in der Presse verbreitete Maxime »Annäherung durch Verflechtung« weiterhin zu verwenden (»Wir müssen uns von den Schlagworten befreien, mit denen diese Diskussion belegt worden ist«). Die Formel, die sprachlich an die Ostpolitik der siebziger Jahre anknüpfte, war daher ausdrücklich nicht leitend für das Russland-Dossier der Ratspräsidentschaft.⁴

Deutschland sollte Anwalt europäischer Interessen sein und musste zugleich jedem Eindruck einer Bilateralisierung der Russland-Politik vorbeugen. Einige Mitgliedstaaten sahen in Deutschland bereits vor Beginn der Ratspräsidentschaft keinen unabhängigen, neutralen Makler in den EU-Beziehungen mit Russland. Nach dem in der politischen Kommunikation nicht sonderlich erfolgreich vorbereiteten Projekt der Ostsee-Pipeline, die in den Staaten Ostmitteleuropas inzwischen vielfach als »Schröder-Pipeline« bezeichnet wird, hatten die Vorbehalte gegenüber den deutsch-russischen Beziehungen in Staaten des Baltikums, in Polen oder Tschechien zugenommen. Dieser Umstand hatte zweifellos Auswirkungen auf die Ratspräsidentschaft und die Wahrnehmung der auf Vermittlung bedachten Bemühungen Deutschlands, die Verhandlungen über das PKA voranzubringen. Die deutsche Regierung sah sich zumal mit dem europäischen Vorurteil konfrontiert, ein besonders enges und von nationalen (wirtschaftlichen) Interessen bestimmtes Russland-Verhältnis zu pflegen. Auf einer Gratwanderung zwischen europäischer Führung und nationalen Inter-

essen⁵ stand Deutschland während seines Ratsvorsitzes daher unter ständiger Beobachtung von Mitgliedstaaten der EU (Polen), aber auch von Nichtmitgliedstaaten (Ukraine).

2. Anforderungen an die Präsidentschaft

Die Anforderungen an die längerfristige strategische Steuerung der EU-Russland-Beziehungen, aber vor allem an die Vermittlung von Positionen innerhalb der Gemeinschaft sowie gegenüber Russland waren immens. Russland war ein Schlüsseldossier, und dieses Dossier war in hohem Maße sensibel. Die Sensibilität ist einerseits im Inhalt des Mandats selbst begründet, andererseits erschweren eine ganze Reihe externer Konflikte auf Nebenschauplätzen die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland. Im Ergebnis steigert dies die Anforderungen an die Vermittlungs- und Managementfähigkeiten des Ratsvorsitzes um ein Vielfaches. Schnell wurde deutlich, dass Russland und die EU unterschiedliche Erwartungen an die »strategische« Kooperation hatten und dass auch innerhalb der EU keine kohärente Agenda für eine Russland-Politik zustande kommen würde.

Sensibilität des Mandats. Das im Mai 2005 verabschiedete Dokument zu den »Vier gemeinsamen Räumen«⁶ enthielt bereits die Prämissen, die auch für das neue Grundlagenwerk Geltung behalten werden. Russland wird das neue Dokument jedoch nur dann akzeptieren, wenn der Grad seiner Normativität und Konditionalität reduziert wird und das Dokument sich insgesamt stärker an den Interessen Russlands und der EU orientiert; Demokratisierung ist im Russland Putins jedenfalls kein primäres (Ver)Handlungsziel.⁷ Eine Debatte über demokratische Werte lehnt der Kreml weitgehend ab. In den Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen war Russland an Gesprächen auf Augenhöhe mit der EU gelegen. Moskau hat ein primäres Interesse am Verkauf russischer Energieressourcen und möchte daher, dass die EU ihm Abnahmesicherheit bietet.

⁵ Siehe den einleitenden Beitrag von Daniela Kietz in dieser Studie (S. 7ff)

⁶ Ausführlich: Hannes Adomeit/Rainer Lindner, *Die »Gemeinsamen Räume« Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2005 (SWP-Studie 34/05).

⁷ Fischer, *Die EU und Russland* [wie Fn. 3].

⁴ »Außenminister Steinmeier über die Türkeipolitik, über Amerika und die deutsche Innenpolitik. Eine Eskalation im Türkei-Streit vermeiden«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.11.2006, S. 5.

Zweitens möchte Russland langfristig Visafreiheit für seine Bürger innerhalb Europas erlangen und drittens mit der EU als Technologie- und Modernisierungspartner kooperieren.

Für die EU stehen folgende Interessen im Vordergrund der Beziehungen: Erstens gesicherte Energielieferungen, die vertraglich im Rahmen einer Energiecharta oder einer innerhalb des PKA verankerten Vereinbarung zu regeln ist. Zweitens ein geregeltes Grenzregime, das eine unkontrollierte Einwanderung in die EU-Länder und vor allem in den Schengenraum verhindert (ungeachtet dessen setzt sich die EU weiterhin für Erleichterungen im Reiseverkehr ein). Drittens wünscht Brüssel sich für seine Nachbarschaftspolitik im postsowjetischen Raum Moskaus Kooperationsbereitschaft.⁸

Vermittlung und Konfliktmanagement. Zahlreiche Ereignisse und Trends haben die russisch-europäischen Beziehungen und damit die Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft beeinflusst und die Anforderungen an die Vermittlungsleistung in diesem Dossier noch erhöht. Die zum Teil neuen und unerwarteten Konfliktlagen steigerten auch die Anforderung an die Managementfähigkeiten des Ratsvorsitzes. Die EU wurde im Kontext des russisch-estnischen Denkmalsstreits erstmals direkt in den postsowjetischen Vergangenheitsdiskurs einbezogen. Damit fanden die »geteilte Erinnerung«, die Besatzungsgeschichte des 20. Jahrhunderts und die Beziehungen der ostmitteleuropäischen EU-Staaten mit Russland innerhalb weniger Wochen Eingang in das Dossier der EU-Russland-Beziehungen. Der Anforderungskatalog wurde um ein komplexes Feld erweitert, das die gegenseitige Wahrnehmung in Zukunft häufiger belasten wird: die Geschichte. Auf historisch-kulturelle Konfliktfelder ist die EU bislang nur unzureichend vorbereitet. Sie wird sich künftig immer wieder als Vermittler zwischen den Geschichts- und Erinnerungskulturen einzelner Mitgliedstaaten und Russland beweisen müssen.

Hinzu kommen aktuelle Spannungen, so aufgrund des 2005 verhängten russischen Einfuhrverbots für Fleisch aus Polen. Das im November 2006 eingelegte polnische Veto gegen ein neues PKA mit Russland ist

⁸ Rainer Lindner, »ENP für Osteuropa. Die Nachbarschaftspolitik der EU während der deutschen EU Ratspräsidentschaft«, in: Jule Böhmer/Marcel Viëtor (Hg.), *Osteuropa heute. Entwicklungen – Gemeinsamkeiten – Unterschiede*, Hamburg 2007 (Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik, Bd. 43), S. 245–258.

insofern auch ein Reflex auf die Sonderbeziehungen zwischen diesen beiden Staaten und zudem noch durch eine Bedrohungsperzeption motiviert, die das polnische Russlandbild bis heute prägt. In diesem Fall haben es die EU-Kommission und die zuständige Generaldirektion versäumt, frühzeitig auf die vermeintlichen Hygienevorbehalte der russischen Seite einzugehen und dadurch eine Politisierung des Themas zu verhindern. In der Folge war eine starke und frühzeitige Fokussierung der Vermittlungsbemühungen auf Polen bzw. gegenüber Russland notwendig, die die Effizienz der Mandatsführung stark beeinträchtigte. Die für eine Kompromisslösung nötige Schnittmenge vermittelbarer Positionen war dabei sowohl im Fall Polens wie auch im Denkmalsstreit zwischen Russland und Estland klein.

Nachhaltig beeinflusst wurde das Umfeld der EU-Russland-Beziehungen durch weitere Ereignisse und Entwicklungen im postsowjetischen Raum, darunter die Spionageaffäre in Georgien, die Litwinenko-Affäre in Großbritannien, aber auch der Prozess um den EU-Verfassungsvertrag und die Situation im Nahen Osten (Atomprogramm im Iran).

Die deutsche Ratspräsidentschaft stand auch im Zeichen der Kosovo-Krise, die innerhalb und außerhalb der EU unterschiedlich bewertet wurde. Aus russischer Sicht ist Kosovo im Kontext der eingefrorenen Konflikte vor allem in Georgien und Moldova zu betrachten. Eine Unabhängigkeit des Kosovo würde Russland darin bestärken, die Sezessionsbewegungen im Kaukasus zu unterstützen, vor allem in Abchasien und Südossetien. Dieser Zusammenhang ergänzte die Aufgabenliste der Berliner Präsidentschaft und ließ eine umfassende Erfüllung des Mandats gleichsam unmöglich erscheinen. Das Russland-Dossier der EU-Politik stand insgesamt eindeutig im Zeichen externer Einflussfaktoren und forderte dem Ratsvorsitz in einer langen Reihe von sich teilweise überlappenden Konfliktlinien intensive Vermittlung und effizientes Management ab.

Anforderung an Moderation. Bei der Moderation der verschiedenen Konflikte konnte die Präsidentschaft auf die EU-Kommission zurückgreifen, die während und nach den Präsidentschaften als Managerin der alltäglichen Beziehungen zu Russland agiert. Ein Teil der Anforderungen konnte außerdem auf die Teampräsidentschaft Slowenien–Deutschland–Portugal übertragen werden. In einigen Nachbarschaftskonflikten (Russland–Polen, Russland–Estland) war zusätzlich die Vermittlungsleistung des Hohen Beauftragten

für Außen- und Sicherheitspolitik und vor allem Deutschlands und der Bundesregierung gefordert.

Die Bedeutung von Fristen. Die Tatsache, dass das 1997 zwischen der EU und dem Russland Boris Jelzins ausgehandelte PKA nach Ablauf von zehn Jahren automatisch verlängert würde, sollte es zuvor nicht einseitig gekündigt werden, hat den Einigungsdruck innerhalb des Ministerrates verringert. Zudem stehen Russland 2007 und 2008 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen bevor, die eine vorübergehende Phase der Destabilisierung des Putin-Systems mit sich bringen werden und außenpolitische Grundsatzentscheidungen als unwahrscheinlich erscheinen lassen. Da das zum 1. Dezember 2007 auslaufende PKA zunächst verlängert werden dürfte, ist anzunehmen, dass erst eine neu gewählte Duma und ein neu gewählter Präsident mit einer veränderten Regierung einem künftigen neuen Vertragswerk zustimmen werden. Die Energiekrisen zwischen Ukraine und Russland 2006 sowie Belarus und Russland 2007 hatten innerhalb der EU den Konsensdruck erhöht, mit Russland zu einer Verrechtlichung der Energiebeziehungen zu gelangen.⁹ Nachdem Russland eine Ratifikation von Energiecharta und Transitabkommen wiederholt abgelehnt hatte, lagen die Hoffnungen auf dem PKA und seinen energiepolitischen Paragraphen. Russland hat nicht zuletzt im Bewusstsein dessen seine Bemühungen gedrosselt, Verhandlungen über ein neues PKA aufzunehmen. Die im Prinzip unbefristete Laufzeit des alten PKA hat die Ausarbeitung eines neuen Dokuments verzögert.

3. Versachlichung der Beziehungen – Grad der Aufgabenerfüllung

Die Vorbereitung der EU-Ratspräsidentschaft war langwierig und zielorientiert. Der Einfluss der sich verändernden Umfeldfaktoren war erheblich, deren administratives Leistungsvermögen durch die Gleichzeitigkeit der G-8-Präsidentschaft begrenzt. Insbesondere während der Vorbereitung und Durchführung der Gipfel von Berlin und Brüssel (EU) sowie Heiligendamm (G 8) war der Parallelvorsitz auf Querschnitts-

ressourcen angewiesen. Nach Aussagen des Auswärtigen Amtes, das in den zuständigen Abteilungen zusätzliche Personalkapazitäten geschaffen hatte, waren die Ressourcen insgesamt zwar begrenzt, aber für die Erfüllung der Aufgaben doch ausreichend. Im Auswärtigen Amt waren hauptsächlich die Arbeits-einheit EU-Beziehungen zu Osteuropa, Südkaukasus sowie das Osteuropa-Referat mit der Vorbereitung und Umsetzung der Russland-Strategie befasst. Die intensivste Phase der Vorbereitung der Präsidentschaft waren die Monate von September bis Dezember 2006. Im Bundeskanzleramt hatten die für die Beziehungen der EU zu Russland und zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) federführende Europa-Abteilung und die Abteilung Außen- und Sicherheitspolitik die strategische Autorität. Die operative Kommunikation im Rahmen der EU-27 erfolgte in Brüssel über die Ratsarbeitsgruppe »Osteuropa und Mittelasien« (COEST) (Sitzung zweimal pro Woche), über den Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Sitzung einmal pro Woche) und über den Rat der Außenminister (Sitzung einmal monatlich); außerdem tagte die COEST-Hauptstadtformation monatlich auf Botschafterebene, unter Beteiligung des zuständigen Beamten im Auswärtigen Amt. Vor allem die technischen Abläufe der Präsidentschaft (Vorbereitung von Kooperationsräten und Gipfeln) mussten in der Anfangsphase der Präsidentschaft zwischen allen Beteiligten eingespielt werden (sowohl innerhalb des Auswärtigen Amtes als auch mit Ratssekretariat, Kommission, nachfolgender Präsidentschaft, Partnerland).

Kennzeichnend für die deutsche Präsidentschaft war das Bemühen um europäische Konsensbildung. Vor allem im Rahmen der Brüsseler Ratsarbeitsgruppe COEST waren Fachwissen und Erfahrung der nationalen Beamten hierbei von entscheidender Bedeutung. Auf der Ebene des Rates der Außenminister wurde die Russland-Strategie der deutschen Ratspräsidentschaft mit den EU-Mitgliedstaaten, dem Hohen Repräsentanten für Außen- und Sicherheitspolitik und der Kommission abgestimmt. Insofern war die Russland-Strategie institutionell durchaus solide verankert und vor allem mit Mechanismen einer gegenseitigen Handlungskontrolle versehen.

Das europäische Umfeld und die Prioritäten der Präsidentschaftsagenda wirkten nachhaltig auf die Russland-Politik ein, wie das Treffen der deutschen Präsidentschaft mit den Ratspräsidentschaften Sloweniens und Portugals, Kommissionspräsident Barroso und Parlamentspräsident Pöttering im März 2007 im portugiesischen Sintra zeigte. Bei diesem Treffen

⁹ Ausführlich: Rainer Lindner, *Das Ende von Orange. Die Ukraine in der Transformationskrise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2006 (SWP-Studie 10/06); ders., *Blockaden der »Freundschaft«. Der Russland-Belarus-Konflikt als Zeitenwende im postsowjetischen Raum*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2007 (SWP-Aktuell 3/07).

wurde hinsichtlich der Schwerpunktsetzungen der Trio-Präsidentschaften eine gewisse Arbeitsteilung vereinbart. Die portugiesische Präsidentschaft wollte vor allem die südliche Dimension der Nachbarschaftspolitik voranbringen, die deutsche Ratspräsidentschaft erklärte die »Rettung« des europäischen Verfassungsprozesses zur obersten Priorität ihrer Agenda. In der Konsequenz war der ursprünglich als Höhepunkt der Präsidentschaftspolitik gegenüber Russland vorgesehene EU-Russland-Gipfel in Samara vom 17./18. Mai 2007 von einem externen Faktor geprägt: von Polen. In Samara musste die Bundeskanzlerin Polen dazu bewegen, nach seinem Veto gegen die Verhandlungen mit Russland vom November 2006 den Verfassungsprozess der EU nicht weiter zu blockieren. Eine Politik der Umarmung an der Wolga hätte Polens Bereitschaft zu diesem Zugeständnis eher vermindert. Indem die Bundesregierung ihre Priorität auf den Vertragsprozess setzte, ging sie ein hohes – vom Ergebnis her zu rechtfertigendes – Risiko ein, hätte doch ein Scheitern der Brüsseler Verhandlungen einen Schatten auf die gesamte Präsidentschaft geworfen.

Gleich nach Beginn der Präsidentschaft wurde der direkte Kontakt zur russischen Regierungs- und Parlamentsführung intensiviert. Während der halbjährigen Präsidentschaft fanden sich der russische Parlamentspräsident, russische Abgeordnete, Fachminister und Oppositionspolitiker zu Besuchen in Deutschland ein.¹⁰ Auf europäischer Ebene wurden zahlreiche bilaterale Gespräche, Gipfel- und Hintergrundtreffen abgehalten. Der russische Außenminister Lawrow traf im April 2007 in Luxemburg die EU-Troika sowie den Ständigen Rat für die Partnerschaft zwischen Russland und der EU. Im EU-Russland-Partnerschaftsrat wurden bei dieser und anderen Gelegenheiten vermehrt sicherheitspolitische Fragen – Raketenabwehr, Kosovo, Iran, Irak und Afghanistan – erörtert.¹¹

Die Gipfelgespräche von Samara, an denen unter anderem Wirtschaftsminister Glos, Außenminister Steinmeier, EU-Kommissionspräsident Barroso und Außenkommissarin Ferrero-Waldner teilnahmen, haben vor allem eine Schärfung der jeweiligen Interessen bewirkt: Beide Seiten haben erkennen lassen,

¹⁰ »Spiker Gosdumy obsudit v Germanii otnošenija Rossii i ES« [Der Vorsitzende der Staatsduma erörtert in Deutschland die Beziehungen Russlands und der EU], 23.4.2007, in: <http://rian.ru/world/foreign_russia/20070423/64148667.html>.

¹¹ »Lavrov obsudit s predstaviteljami ES podgotovku k sammitu v Samare« [Lavrov bespricht mit EU-Vertretern die Vorbereitung des Gipfels von Samara], 23.4.2007, in: <http://rian.ru/world/foreign_russia/20070423/64148571.html>.

dass sie eher an einem schlanken Dokument interessiert sind. Russland betrachtete den Samaraer Gipfel insofern als Erfolg, als nunmehr die Beziehungen mit der EU von einer Rhetorik der Werte auf die realistische Ebene der Interessen verlagert werden konnten. Noch bis kurz vor Beginn der Gipfelgespräche war offen, ob die EU mit Russland zu einer Grundsatzvereinbarung über den Beginn der PKA-Verhandlungen gelangen könnte. In der COEST-Ratsgruppe waren bereits drei Monate zuvor die Leitfragen des Gipfels beraten und festgelegt worden. Selbst Polen hatte zunächst dem ausformulierten Verhandlungsmandat zum PKA zugestimmt, ihm dann aber die Indossierung durch ein Veto verweigert. Russland kündigte daraufhin an, das Fleischembargo erst nach Aufhebung dieses Vetos auszusetzen. Damit war der Gipfel blockiert. Aus europäischer Sicht wurde es lediglich als Erfolg gewertet, in Samara geschlossen aufzutreten zu sein.¹²

Deutschland trat während des Gipfels als europäische Ordnungsmacht in Erscheinung. Die Bundeskanzlerin übte – ungeachtet aller deutschen Sonderbeziehungen zu Russland – deutliche Kritik am Verhalten der Moskauer Regierung im Umfeld des Gipfels und an der Einschränkung der Medien- und Versammlungsrechte in Russland. Zugleich wurde in dieser Phase deutlich, dass die deutsche Präsidentschaft primär die Rolle des Vermittlers und Managers im europäischen Einigungsprozess spielte: Ein geschlossenes Auftreten der EU in Samara erschien ihr wichtiger, als um jeden Preis einen Gipfelerfolg zu erzielen. Deutschland an der Spitze der EU stellte dem Interessen-Realismus der russischen Führung einen, wenn auch befristeten, Wertekonsens der EU gegenüber. Dieser Konsens war die unverzichtbare Voraussetzung für den Vermittlungserfolg des späteren Brüsseler EU-Gipfels.

¹² Gemeinsame Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Kommissionspräsident José Manuel Barroso und des Präsidenten der Russischen Föderation, Vladimir Putin, in Samara, 18.5.2007, in: <www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0518-RAA/PKSamar.pdf>. Greifbare Ergebnisse des Gipfels waren Absichtserklärungen zu: (1) Projekten in Bildung und Forschung, (2) einer Kooperation zwischen den weltraumgestützten Satellitensystemen Galileo (EU) und Glonass (Russland), (3) einem verstärkten Dialog zur Förderung von Investitionen, (4) Vereinbarungen über den Klimaschutz, (5) einem Frühwarnsystem im Bereich der Energiesicherheit.

4. Interessen vor Werten – Bewertung der Politikergebnisse

Russland sucht keine EU-Perspektive. Russland hat während der deutschen Ratspräsidentschaft eine künftige Mitgliedschaft in der EU mehrfach ausgeschlossen. Denn es sei ein Staat, so der russische Außenminister Lawrow Anfang 2007, der sich selbst genüge. Die neue außenpolitische Doktrin der Russischen Föderation, die in einem Papier des Außenministeriums vom Frühjahr 2007 niedergelegt ist, gibt der russischen Außenpolitik nicht nur gegenüber der EU, sondern auch gegenüber den Staaten in der unmittelbaren Nachbarschaft eine neue Orientierung.¹³ Ehemalige Allianzen mit Staaten in der »brüderlichen Nachbarschaft«, wie etwa mit der Ukraine oder mit Belarus, sind Geschichte. Die Regierung in Moskau orientiert sich seit dem Jahr 2007 zunehmend an nationalen Interessen, die wesentlich durch energie- und wirtschaftspolitische Ziele und zugleich von geostrategischen Prämissen geprägt sind. Russland vollzieht einen Wandel vom Imperium zur Nation, die sich vorläufig als Energiemacht definiert, obgleich demographische, soziale und politische Risiken die Großmachtambitionen dämpfen und die Zukunft Russlands trüben.

Integrationskonkurrenz im postsowjetischen Raum. Während der deutschen Präsidentschaft sind die Widersprüche zwischen den beiden konkurrierenden Integrationsräumen deutlich hervorgetreten. Bis auf weiteres ist mit zyklischen Komplikationen in der postsowjetischen Welt und in der ostmitteleuropäischen Nachbarschaft zu rechnen: Russland steht mit neuen Außenansprüchen und gleichzeitig mit Binnendefiziten einer EU gegenüber, deren erfolgreicher Staatenbund und Binnenmarkt auch für Nichtmitglieder attraktiv wirkt, die von Russland aber eher als Konkurrent im postsowjetischen Raum denn als Partnerbündnis wahrgenommen wird. Die eigenwilligen Beziehungen zwischen beiden Integrationsräumen sind von wirtschaftlicher Nähe und wachsender politischer Distanz geprägt.

Interessen bislang vor Werten. Russische Politik und EU-Politik gegenüber Russland sind immer

¹³ Die aktuelle Strategie der russischen Außenpolitik findet sich in: *Obzor vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* [Grundriss der Außenpolitik der Russischen Föderation], in: <www.mid.ru> (15.3.2007).

stärker interessengeleitet. Russlands Interessen konzentrieren sich auf sein Energiepotential, das zugleich nationale Interessen berührt, und auf die Vorrangstellung im EU-Nachbarschaftsraum. Die Politik der Nachbarschaft Russlands mit den Staaten des postsowjetischen Raumes ist längst nationaler Interessenpolitik gewichen. Dieser Umstand wird die Beziehungen der EU gegenüber Russland künftig markanter bestimmen. Zugleich wird die Abhängigkeit Russlands deutlicher hervortreten: Die EU ist für Russland auf absehbare Zeit *der* Modernisierungspartner. Das wirtschaftlich fraglos interessante Projekt der Ostseepipeline, das jedoch von Beginn seiner Projektierung an ein Kommunikationsproblem innerhalb der EU darstellte, lässt zudem die differierenden Interessen innerhalb der EU erkennen, die bei den Transit- und Ostseestaaten auf politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Bedenken beruhen.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wenn erfolgreiche Präsidentschaften Aufgaben wahrnehmen, die sie in einer konkreten Verhandlungssituation erfüllen müssen, und wenn die Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen oder zumindest vorangebracht werden sollen, lässt sich die Russlandpolitik der deutschen Präsidentschaft als Teilerfolg bewerten: Erstens hat Deutschland in einer entscheidenden Phase der EU-Russland-Beziehungen seine europäische Führungsaufgabe über die bilateralen Interessen gestellt. Zweitens hat die Bundesregierung durch ihr entschlossenes Auftreten in Samara (aus polnischer, tschechischer und baltischer Sicht) eine wichtige Grundlage für die späteren EU-Vertragsverhandlungen geschaffen. Drittens hat die Präsidentschaft klargestellt, dass die EU zwar der Modernisierungspartner, nicht aber der Demokratisierungspartner Russlands ist. Jede künftige Präsidentschaft wie auch das PKA werden sich diesen neuen Realismus zu eigen machen und die überzogene Werterhetorik bisheriger Dokumente vermeiden müssen.

Eine »strategische Partnerschaft« mit Russland wird nur dann Erfolg haben, wenn das europäische Russlandbild korrigiert und die Interessenlage in der EU und in Russland berücksichtigt wird. Diese Korrektur wird nicht zuletzt angesichts der eingefrorenen Konflikte im Schwarzmeerraum – dem künftigen Konkurrenzraum, der sowohl an die EU wie an Russland grenzt – notwendig sein. Denn Russland hegt die Absicht, eigene politische und Ressourceninteressen in

diesem Raum wahrzunehmen, in dem zumal konfliktträchtige kulturelle Faktoren wie Religion, Geschichte, ethno-territoriale Interessen etc. wirksam sind.

Folgende Empfehlungen sind abzuleiten:

- ▶ Voraussetzung für eine erfolgreiche EU-Politik gegenüber Russland ist eine einheitliche Position der EU-Mitglieder in aktuellen politischen und wirtschaftlichen Fragen. Um diese Einheitlichkeit herbeizuführen, sind die Abstimmungsprozesse mit jenen Mitgliedsländern zu intensivieren, die unmittelbar an Russland oder den postsowjetischen Raum grenzen.
- ▶ Die EU sollte ihre Politik in Russland umfassender kommunizieren, um harsche Reaktionen von Seiten Moskaus zu vermeiden. Als Mittel könnten Hintergrundgespräche dienen (etwa mit dem Rat für Außen- und Verteidigungspolitik in Moskau).
- ▶ Eine zurückhaltende Ankündigung ihrer politischen Vorhaben schützt nationale Präsidentschaften vor einem medial und politisch erzeugten Erfolgsdruck, der sich nicht am Erwartbaren – das in diesem Fall eine mit neuem Selbstbewusstsein ausgestattete Energie- und Einflussmacht Russland in Rechnung stellt –, sondern am Wünschenswerten orientiert.
- ▶ Notwendig bei der Ausarbeitung einer Russland-Strategie erscheint dabei ein Realismus der Ziele. Wirkungsmacht und Störpotential veränderter Einflussfaktoren – Fragilität der Energiearchitektur und historisch-kulturelle Konflikte im Nachbarschaftsraum – werden in Zukunft eher zunehmen.
- ▶ Die Zusammenlegung der EU- und der G-8-Präsidentschaft hat strategische und operative Querschnittsressourcen gebunden. Hier ließen sich thematische Synergien und politische Hebel noch ausgiebiger nutzen. Russland ist Mitglied der G 8, nicht aber der G 7. Zudem strebt es in die WTO. Für eine Verrechtlichung der Energiebeziehungen kann über die Institutionen EU und G 8 gleichermaßen bei Russland geworben werden, sind vertragliche Bindungen doch langfristig auch im Sinne Moskaus, das an einer gesicherten Abnahme russischer Energielieferungen interessiert ist.

Die Ratspräsidentschaft und der Nahostfriedensprozess: Begrenzter Handlungsspielraum, Vorrang der Diplomatie

Muriel Asseburg

Der Nahostfriedensprozess war in den frühen Planungen für die Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft nicht als Schwerpunkt vorgesehen. Er tauchte zunächst lediglich unter dem Oberziel der Stärkung des transatlantischen Verhältnisses auf und im Zusammenhang mit der Verlängerung der EU BAM (EU Border Assistance Mission) in Rafah, über die im ersten Halbjahr 2007 zu entscheiden war. Durch den Libanonkrieg im Sommer 2006 und den nachfolgenden UNIFIL-plus-Einsatz drängte sich der Friedensprozess im Nahen Osten dann jedoch als eine der Prioritäten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) für die Präsidentschaft auf. Schließlich hatte der Krieg die Region nachhaltig erschüttert. Bis zum Beginn des Ratsvorsitzes war es zwar gelungen, durch die Präsenz internationaler Truppen im Libanon die Einhaltung des Waffenstillstands weitgehend zu gewährleisten. Darüber hinaus waren jedoch keine Fortschritte in Richtung einer langfristigen und tragfähigen Friedensregelung in der Region erzielt und keine Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Nahost (Israel, Palästinensische Autorität [PA]/PLO, Libanon, Syrien) eingeleitet worden.

Im Gegenteil: Im Libanon hatten sich die Auseinandersetzungen zwischen der pro-westlichen Regierung auf der einen Seite und Hizbullah und ihren Verbündeten, die aus der Regierung ausgetreten waren, auf der anderen Seite zugespitzt, so dass der innenpolitische Prozess gelähmt war. In Israel war die Regierung wegen ihrer Kriegsführung politisch unter Beschuss geraten. Gegenüber Syrien verfolgten die USA und einige europäische Staaten, allen voran Frankreich, eine Politik der Isolation. In den palästinensischen Gebieten war nach den Parlamentswahlen vom Januar 2006 eine Hamas-geführte Regierung etabliert worden, die von Israel, den USA und der EU isoliert wurde.¹ Gleichzeitig hatten israelische Militäroperationen und eine kontinuierliche Abriegelung insbesondere des Gaza-Streifens die wirtschaftliche

Lage in den palästinensischen Gebieten massiv verschlechtert. Zudem war es immer häufiger zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Teilen des von der Fatah dominierten Sicherheitsapparates und Fatah-Milizen auf der einen und Hamas-Milizen auf der anderen Seite gekommen.

Die Situation im Nahen Osten war Anfang 2007 folglich extrem angespannt und konnte jederzeit an einer der Fronten erneut eskalieren. Dabei hatten Deutschland und die EU ein großes Eigeninteresse an politischer Stabilisierung – schließlich stellten die Europäer mit rund 7000 Einsatzkräften den Großteil des etwa 13 000 Mann starken UNIFIL-plus-Kontingents. Deutschland war mit rund 800 Soldaten nicht nur zum ersten Mal an einem Einsatz im Nahen Osten beteiligt; es hatte auch die Führung der *Maritime Task Force* vor der Küste des Libanon übernommen.

1. Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Die deutsche Präsidentschaft sah sich in Bezug auf den Nahostfriedensprozess mit mehreren Herausforderungen konfrontiert: erstens geriet sie durch die sich rapide verschlechternde Situation in den palästinensischen Gebieten und im Libanon und die fragile regionale Lage unter Handlungs- und Erfolgsdruck, wollte sie eine erneute Eskalation verhindern; zweitens sah sie sich einer Vielzahl von Akteuren gegenüber – die Mitgliedstaaten der EU, die Konfliktparteien, weitere regionale Akteure und die Partner im Nahost-Quartett –, die einerseits die Entwicklungen wenig voraussehbar und planbar machten und die andererseits unter einen Hut zu bringen waren, um Fortschritte zu erzielen. Drittens wurde das historisch überfrachtete Thema als besonders sensibel betrachtet. Einzelne EU-Mitgliedstaaten haben über Jahre oder gar Jahrzehnte hinweg Positionen ausgeprägt, aufgrund derer sie sich grob einem pro-israelischen, pro-arabischen oder pro-amerikanischen Lager zuordnen ließen.

Konkret war zu Beginn der Präsidentschaft in der EU insbesondere die Haltung zum Umgang mit der pa-

¹ Der Isolationsansatz hatte folgende Komponenten: kein Dialog bzw. keine Kooperation mit der Regierung, Stopp der Transfers von Mehrwertsteuer- und Zolleinnahmen durch Israel, Einstellung der europäischen Budgethilfe für die PA und Verhängung amerikanischer Finanzsanktionen.

lätinensischen Hamas (später mit der im März 2007 gebildeten palästinensischen Einheitsregierung), mit der libanesischen Opposition und mit Syrien umstritten. Letztlich ging es um die Grundfrage, ob ein Ansatz der Einbindung oder der Isolation von Vetoakteuren (Syrien, Hamas, Hizbullah) zur Stabilisierung führen würde. Je nach Akteur fiel die Antwort der Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich aus. Uneinig war man sich auch darüber, ob die EU Israel gegenüber eher vermittelnd-kooperativ oder deklaratorisch-konfrontativ auftreten sollte und ob sie stärker das Ziel des Prozesses betonen oder pragmatische Schritte einleiten sollte, um Fortschritte zu erreichen. Dabei signalisierten einzelne Mitgliedstaaten deutlich, dass sie in bestimmten Politikbereichen wenig kompromissbereit waren bzw. diese als ihr Terrain betrachteten – etwa Frankreich in Bezug auf Libanon/Syrien.

Die unterschiedlichen Standpunkte erschwerten es in besonderem Maße, eine einheitliche europäische Position zu finden. Zwar war auf dem Gipfel in Feira im Juni 2000 eine »Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für den Mittelmeerraum« beschlossen worden. Bei gemeinsamen Aktionen, Positionen oder anderen Entscheidungen, die den Nahostfriedensprozess betreffen, sollte das Prinzip des Mehrheitsbeschlusses aber ohnehin so lange nicht angewendet werden, bis ein umfassender Frieden in der Region erreicht wäre.² Zudem wurde die Strategie nach Januar 2006 nicht verlängert. Unter dieser Prämisse war vom deutschen Ratsvorsitz vor allem eine intensive Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten und mit dem Sonderbeauftragten für den Nahostfriedensprozess gefragt. Dabei war sein Handlungsspielraum – etwa im Vergleich zu Fragen der Handelspolitik – insofern relativ groß, als er seine Politik zwar gegenüber dem Europäischen Parlament und der Kommission vertreten musste, diese beiden Institutionen aber in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik keine (Mit-)Entscheidungsbefugnis haben. Die Präsidentschaft musste sich also insbesondere als Managerin und als Vermittlerin beweisen – nicht nur um eine einheitliche europäische Politik zu etablieren, sondern auch um als Außenvertreterin der EU den Prozess auf internationaler Ebene voranzutreiben.

² Vgl. *Conclusions of the Presidency*, Santa Maria da Feira, European Council, 19./20.6.2000, B. *Common Strategy on the Mediterranean*, sowie *Common Strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean Region*, Dok. 2000/458/CFSP.

Gleichzeitig galt es, angesichts der geschwächten Führungen in Israel, im Libanon und bei den Palästinensern und einer Zuspitzung der gewalttätigen Auseinandersetzungen im Libanon und in Palästina daran zu arbeiten, dass der diplomatische Prozess von einer gesellschaftlich-politischen Basis in der Region getragen würde. Dazu war es erforderlich, (a) eine Politik zu betreiben, die einem der langfristigen Ziele europäischer Politik Rechnung trug, nämlich durch die Unterstützung palästinensischer Staats- und Institutionenbildung einen konkreten Beitrag zu einer Zweistaatenlösung zu leisten, (b) eine politische Aussöhnung im Libanon zu fördern und (c) die Verflechtung der Teilkonflikte im Nahen Osten zu berücksichtigen, die Fortschritte in jeder der Dimensionen gefährdet, solange die anderen Dimensionen vernachlässigt werden.

2. Vorrang der Diplomatie

Die deutsche Präsidentschaft setzte sich drei Hauptziele für ihre Politik im Nahen Osten. Sie wollte erstens das sogenannte Nahost-Quartett wiederbeleben,³ zweitens den Libanon stabilisieren und drittens den Friedensprozess voranbringen und letztlich einer umfassenden Friedenslösung zuführen.⁴ Im Mittelpunkt der Bemühungen sollte die israelisch-palästinensische Schiene stehen, also diejenige Dimension des komplexen Konflikts im Nahen Osten, die als Kernkonflikt wahrgenommen wird. Hier bemühte sich die Präsidentschaft darum, den diplomatischen Prozess wiederzubeleben und Fortschritte in Richtung einer Konfliktregelung zu erzielen, indem sie drei Akteursgruppen bearbeitete und miteinander zu verknüpfen suchte: die EU, das Nahost-Quartett und die arabischen Staaten. Dabei entschied sie sich unter Verzicht

³ Im Nahost-Quartett, das sich 2002 formierte und 2003 mit der sogenannten Road Map einen Fahrplan für Frieden in Nahost vorlegte, sind neben der EU die USA, die Russische Föderation und die Vereinten Nationen vertreten.

⁴ Bundesregierung, »Europa gelingt gemeinsam«. *Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007*, Berlin 2007, <www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>, S. 23; vgl. auch die Reden von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu den Prioritäten und Zielen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Europäischen Parlament am 17. Januar 2007, <www.bundesregierung.de/n_1498/Content/DE/Rede/2007/01/2007-01-17-bkin-rede-ep.html>, sowie vor dem Bundesrat am 16. Februar 2007 in Berlin, <www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2007/02/19-3-bk-bundesrat.layoutVariant=Druckansicht.html>.

auf Grundsatzdeklarationen oder visionäre Entwürfe für einen Ansatz des »Machbaren« – die Politik sollte offen genug sein, um auf schwer voraussehbare Entwicklungen in der Region und die Politik der USA als Hauptakteur im Nahen Osten flexibel eingehen und sich bietende Chancen nutzen zu können.

3. Der EU-interne Abstimmungsprozess

Vertreter der großen EU-Mitgliedstaaten bescheinigen der deutschen Präsidentschaft, in Sachen Nahostfriedensprozess die Rolle der Managerin der Ratsgeschäfte und der Vermittlerin zwischen den unterschiedlichen nationalen Standpunkten geradezu vorbildhaft gespielt zu haben. Insbesondere habe sie ihre nationalen Positionen hintangestellt (etwa eine stark israelfreundliche Haltung oder aktive Bemühungen um die Einbindung Syriens) und von Anfang an Entwürfe – etwa für die Ratschlussfolgerungen – eingebracht, die die Mehrheitsmeinung bzw. eine Konsenslinie widerspiegeln. Sie habe die Mitgliedstaaten (die Hauptstädte wie auch die Ständigen Vertretungen und den Ausschuss der Ständigen Vertreter [ASTV]) frühzeitig informiert und konsultiert. Sitzungen in der Maghreb-Maschrek-Arbeitsgruppe, im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) und auf Ministerienebene seien gut vorbereitet gewesen und ebenso effizient wie konsensorientiert geleitet worden.

Dabei legte die Präsidentschaft besonderen Wert darauf, Überraschungen zu vermeiden. Positionen wurden deshalb frühzeitig mit dem Ratssekretariat, dem EU-Sonderbeauftragten für den Nahostfriedensprozess (Marc Otte), der EU-Kommission und ausgewählten Mitgliedstaaten (insbesondere Frankreich und Großbritannien) abgestimmt. Mit diesem Vorgehen gelang es den Deutschen, einheitliche europäische Positionen zum Nahost-Friedensprozess zu vermitteln und ein Ausscheren einzelner Mitgliedstaaten von der gemeinsamen Linie sowie Initiativen zu verhindern, die außerhalb des EU-Rahmens lanciert wurden.⁵ So konnte die EU nach außen ein geschlos-

senes Bild vermitteln und aufgrund der engen Koordination mit dem Sonderbeauftragten zudem im Quartett eine abgestimmte europäische Position vertreten.⁶

Zwar formulierten die deutschen, portugiesischen und slowenischen Präsidentschaften in ihrem Achtzehnmonatsprogramm eine gemeinsame Zielsetzung.⁷ Von einer Teampräsidentschaft in dem Sinne, dass die drei Staaten eine gemeinsame Strategie erarbeitet und operationalisiert hätten und gemeinsam umsetzen würden, kann aber nicht die Rede sein. Dies wäre auch unwahrscheinlich in einem Politikfeld, in dem die EU-Mitgliedstaaten in der Region und gegenüber den USA so unterschiedliche Interessen verfolgen und in dem der politische Prozess aufgrund der Vielzahl externer Akteure kaum gesteuert werden kann. Auch schien der nachfolgende portugiesische Ratsvorsitz wenig Interesse an Kooperation zu haben; die Deutschen bemühten sich dennoch zumindest um regelmäßige Information und boten Lissabon ihre Unterstützung für den Einstieg in die Präsidentschaft an.

Die deutsche Präsidentschaft konzentrierte ihre Anstrengungen auf den israelisch-palästinensischen Konflikt. Dies ist angesichts der Differenzen im Rat über den Umgang mit den anderen Konfliktdimensionen nachvollziehbar; denn es gelang nicht, in Bezug auf Syrien bzw. den Libanon eine einheitliche Haltung herbeizuführen – weitere Vermittlungsaktivitäten schienen hier aussichtslos. Deshalb verzichtete die Präsidentschaft auf weitere Bemühungen, Syrien durch Gespräche zu einem konstruktiven Verhalten zu bewegen, wie dies noch beim Steinmeier-Besuch in Damaskus am 4. Dezember 2006 versucht worden war. Die Stabilisierung des Libanon sollte im wesentlichen über die militärische Komponente zur Sicherung des Waffenstillstands und zur Verhinderung von Waffenschmuggel, durch finanzielle und technische Hilfe beim Wiederaufbau und durch Maßnahmen zur Unterstützung der Grenzsicherung erreicht werden. Europäische Initiativen zur Konfliktregelung gab es nicht, weder wurde den Kräften im Libanon eine poli-

⁵ Während anderer Präsidentschaften ist dies nicht gelungen. Vgl. etwa die französisch-spanisch-italienische Nahost-Initiative vom November 2006 unter der finnischen Präsidentschaft (<www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/66069.htm>) oder den Brief der zehn europäischen Außenminister an den neuen Quartett-Beauftragten Tony Blair vom Juli 2007 unter der portugiesischen Präsidentschaft (<www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3232,36-933344,0.html>).

⁶ Die EU wird im Quartett auf der Ebene der *Principals* durch die Troika repräsentiert, also den Außenminister der Ratspräsidentschaft, den Hohen Beauftragten für die GASP und die Kommissarin für Außenbeziehungen, auf Ebene der *Envoyes* durch den Sonderbeauftragten für den Nahostfriedensprozess.

⁷ Rat der Europäischen Union (Hg.), *Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes*, Stand: 31.7.2007, <www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/triodeutsch.pdf>, S. 63.

tische Vermittlung angeboten noch unternahm man Anstrengungen zur Regelung des israelisch-libanesisch-syrischen Verhältnisses.⁸

Die Konzentration auf die Management- und Vermittlungsrolle ging zu Lasten einer strategischen, zielorientierten Steuerung der Nahostpolitik. Statt sich auf die langfristige Perspektive zu konzentrieren, stellte die Präsidentschaft etwa bei den Ratsschlussfolgerungen die jeweils nächsten, konkreten, operativen und in der aktuellen Situation vollziehbaren Schritte in den Vordergrund, um den diplomatischen Prozess wieder in Gang zu bringen. Durch ein Höchstmaß an Konsultationen gelang es ihr, die anderen Mitgliedstaaten für dieses Vorgehen zu gewinnen. Folgerichtig blieb die europäische Politik in ihrem Charakter damit aber eher unterstützend und reaktiv – denn sie machte sich abhängig von dem Verhalten der Konfliktparteien und anderer Akteure.

Gleichzeitig war die europäische Position vor allem insofern problematisch, als sie durch die Politik der Isolierung der Hamas mit dazu beitrug, dass sich die sozioökonomische Situation in den palästinensischen Gebieten weiter verschlechterte, dass palästinensische Regierungs- und Ordnungsstrukturen zusätzlich geschwächt und Reformen zurückgenommen wurden, die auf mehr Transparenz und auf *checks and balances* im palästinensischen Regierungssystem abgezielt hatten, und dass die innerpalästinensische Gewalt eskalierte und letztlich eine Spaltung der PA zur Folge hatte.⁹ Damit aber geriet der verfolgte europäische Ansatz in Widerspruch zu einem der Ziele europäischer Politik: durch Unterstützung palästinensischer Staats- und Institutionenbildung einen konkreten Beitrag zu einer Zweistaatenlösung zu leisten.¹⁰ Auch die EU BAM in Rafah, deren Mandat im Mai 2007 um zwei Jahre verlängert wurde, konnte letztlich keine Wirkung mehr entfalten. Seit der

⁸ Allerdings reiste im März 2007 der Hohe Vertreter Javier Solana zu Sondierungsgesprächen nach Damaskus. Einzelne europäische Staaten engagierten sich, um im Libanon den nationalen Dialog wiederzubeleben – die Schweiz auf NGO-Ebene, Frankreich nach dem Regierungswechsel hochrangig, aber bislang ohne durchschlagenden Erfolg.

⁹ Vgl. ausführlich Muriel Asseburg, »Hamastan vs. Fatahland« *Fortschritt in Nahost?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 35/07).

¹⁰ Erst das Scheitern der palästinensischen Einheitsregierung Mitte Juni 2007 wurde als Gelegenheit interpretiert, die Kooperation mit der palästinensischen Regierung (vertreten durch die Notstandsregierung in Ramallah) wieder in vollem Umfang aufzunehmen.

gewaltsamen Machtdurchsetzung der Hamas Mitte Juni 2007 ist die Mission nicht mehr operativ.

4. Ressourcen und externe Handlungsbeschränkungen

Der deutschen Präsidentschaft kam insbesondere zugute, dass sie auf einen leistungsfähigen Apparat mit einem Stab erfahrener Mitarbeiter zurückgreifen konnte, der es ihr erlaubte, den politischen Prozess professionell zu managen und sich trotz des enormen Termindrucks in breitem Ausmaß mit allen wichtigen Akteuren zu beraten. Sie konnte aber auch die guten Beziehungen Deutschlands zu Drittstaaten nutzen, insbesondere zu Israel und den USA, um den Prozess auf internationaler Ebene voranzubringen. Hier warf allen voran die Kanzlerin ihr politisches Gewicht in die Waagschale und verwies glaubwürdig auf ihre Solidarität mit Israel und auf ihr Interesse, die transatlantischen Beziehungen entscheidend zu verbessern. Entsprechend vermochte sie auch Anfang des Jahres die amerikanische Führung davon zu überzeugen, dass sie sich verstärkt im Friedensprozess engagierte und das Quartett wieder regelmäßig tagen ließ. In der Tat ist es ein Verdienst der Bundesregierung, dass die US-Administration wieder »an Bord« kam und das Nahost-Quartett – nachdem es seit Beginn des Libanonkrieges nur ein einziges Mal zusammengetroffen war – reaktiviert wurde. Schließlich trafen die Quartett-Vertreter allein auf Ebene der sogenannten *Principals* vier Mal im ersten Halbjahr 2007 zusammen, hielten engen telefonischen Kontakt und gaben sieben gemeinsame Statements heraus.¹¹ Deutschland gelang es auch, den Quartett-Erklärungen eine stärker europäische Note zu geben. Nachdem Entwürfe bis dahin prinzipiell von den USA vorgelegt worden waren, lieferte die Präsidentschaft eigene Vorlagen, in denen etwa die israelische Siedlungspolitik thematisiert und Israel aufgefordert wurde, zurückgehaltene Gelder an die PA zu überweisen.¹²

Letztlich konnte das Quartett jedoch nicht als effizientes Koordinations- oder Kooperationsgremium etabliert und mit einer progressiven Agenda versehen werden.¹³ Dazu wäre allerdings die Präsidentschaft

¹¹ Alle Quartett-Statements finden sich zum Beispiel auf der Website des amerikanischen Außenministeriums unter: <www.state.gov/p/nea/>.

¹² Vgl. Quartett-Statement vom 30.5.2007, <www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/may/85784.htm>.

¹³ Vgl. auch die harsche Kritik von Alvaro de Soto [Under-

auch nicht in der Lage gewesen, da insbesondere die US-Administration wenig Interesse an gegenseitiger Information und Koordination zeigte. Amerikanische Initiativen wurden in der Regel ohne Abstimmung mit den Quartett-Partnern gestartet – so legte Condoleezza Rice im April etwa einen Benchmark-Plan vor oder nominierten die USA Tony Blair als Quartett-Beauftragten, wovon die Ratspräsidentschaft aus der Presse erfuhr – und von den Europäern letztlich nolens volens mitgetragen.¹⁴ Die Russische Föderation trug zwar die Politik mit, die eine Fortsetzung der Kooperation mit der PA an die Erfüllung jener Kriterien band, die das Quartett nach dem Wahlsieg der Hamas formuliert hatte, schloss sich aber der von den USA, der EU und den UN unterstützten Kontaktsperre gegenüber den Islamisten nicht an. Sie suchte die Hamas-Führung vielmehr im direkten Austausch zu einem moderaten Vorgehen zu bewegen. Auch eine Mandatserweiterung des Quartetts über die israelisch-palästinensische Schiene hinaus fand nicht statt, was nicht nur an der schon angesprochenen Interessendivergenz innerhalb der EU lag. Die gleiche Divergenz spiegelte sich auch im Quartett wieder – während etwa Russland für eine Einbindung Syriens plädierte und enge Kontakte pflegte, verfolgten die USA eine strikte Isolierungspolitik. Dass ähnliche Meinungsverschiedenheiten ebenfalls zwischen Kanzleramt und Auswärtigem Amt aufgetreten waren, wirkte in die gleiche Richtung, kam aber letztlich während der Präsidentschaft nicht mehr zum Tragen.

Deutschland bemühte sich nicht zuletzt aktiv um eine enge Abstimmung mit Vertretern der Arabischen Liga (AL) und mit denjenigen Staaten im Nahen und Mittleren Osten, deren Politik als konstruktiv angesehen wurde – insbesondere Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Ziel war hierbei, die Friedensinitiative der Arabischen Liga von 2002 zu unterstützen und auf-

zuwerten und die arabischen Staaten zu veranlassen, einen erneuten Anlauf im Friedensprozess mit anzuschließen. Generell ging es der deutschen Ratspräsidentschaft eher darum, sich bietende Chancen auszuloten und zu nutzen, als neue Ziele zu definieren oder Initiativen zu starten. Denn die Präsidentschaft war der Auffassung, dass die europäischen Positionen und Ziele seit der Erklärung des Europäischen Rates in Berlin von 1999 und in Sevilla von 2002 so klar seien, dass sie keiner weiteren Ausführung bedurften,¹⁵ und dass zudem der Weg für den Friedensprozess mit der Zweistaaten-Vision des amerikanischen Präsidenten von 2002 und der Road Map vorgezeichnet war. Aufgrund der unterschiedlichen Positionen, des enormen Termindrucks, der Komplexität des Abstimmungsprozesses und der Erwartung, dass sich die Präsidentschaft als neutraler Vermittler betätige, ist der Spielraum für die Setzung inhaltlicher Schwerpunkte ohnehin gering. Akzente setzte die Präsidentschaft dennoch erfolgreich, indem sie die arabischen Staaten in den Prozess einbezog. So erneuerte die AL im Frühjahr 2007 ihr Friedensangebot an Israel und setzte zwei Komitees ein, um die Initiative mit Israel und mit der internationalen Gemeinschaft voranzubringen. In diesem Kontext regte die deutsche Präsidentschaft auch ein informelles Treffen von Vertretern des Quartetts und der arabischen Staaten am Rande der Irak-Konferenz in Sharm al-Sheikh Anfang Mai 2007 an und lud neben Vertretern der AL auch die israelische Außenministerin Livni jeweils im Anschluss an den Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen im Mai bzw. Juni 2007 nach Brüssel ein. Dabei verfolgte die Präsidentschaft eine Politik, die Überraschungen zu meiden suchte; insbesondere wurde Israel vorab über Aktivitäten und Positionen der EU informiert. Dies mag sicherlich dazu beigetragen haben, dass Israel bereit war, eine Wiederaufnahme des Quartett-Prozesses zu akzeptieren, und die erneute Initiative der Arabischen Liga nicht einfach, wie noch im Jahr 2002, vom Tisch wischte.

Letztlich hat die Präsidentschaft durchaus einen Beitrag dazu geleistet, dass alle wichtigen Partner eingebunden und der Grundstein für eine Wiederaufnahme des israelisch-palästinensischen Friedensprozesses gelegt werden konnten. Dabei hat sie es

Secretary-General, UN Special Coordinator for the Middle East Peace Process, Personal Representative of the Secretary-General to the PLO and the PA, Envoy to the Quartet], *End of Mission Report*, Mai 2007, am 13.6.2007 veröffentlicht auf der Website von *The Guardian*, <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>>.

¹⁴ *Acceleration Benchmarks for Agreement on Movement and Access as well as on the Gaza Security Situation*, April 2007, <www.jmcc.org/documents/ama.htm>. Deutlich wurde dieses amerikanische Vorgehen auch bei der Rede des US-Präsidenten am 16. Juli 2007, in der er für Herbst 2007 eine Friedenskonferenz vorschlug – für das Quartett sah er dabei keine Rolle vor. Vgl. *President Bush Discusses the Middle East*, 16.7.2007, <www.whitehouse.gov/news/releases/2007/07/20070716-7.html>.

¹⁵ Erklärung des Europäischen Rates in Berlin am 24./25. März 1999 zum Nahostfriedensprozess, <www.europarl.eu.int/summits/ber2_de.htm#partIV>; Erklärung des Europäischen Rates in Sevilla am 21./22. Juni 2002 zum Nahen Osten, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf>.

geschickt verstanden, verschiedene Interessen und Motivlagen zu nutzen und durch eine dichte Abfolge von Treffen neue Dynamik und Erwartungsdruck zu erzeugen. So waren die Amerikaner immer stärker an einer Kooperation mit den sogenannten »moderaten« arabischen Staaten interessiert, um die Region im Allgemeinen und den Irak im Besonderen zu stabilisieren und den Iran zu isolieren; diese arabischen Staaten einte das Interesse, einen Erfolg der islamistischen Hamas zu verhindern und iranischen Einfluss in der Region einzudämmen; die israelische Regierung war daran interessiert, die eigene Legitimität zu erhöhen, den Prozess in ihrem Sinne zu beeinflussen und iranischen Einfluss in ihrem Umfeld zurückzudrängen.

5. Bewertung und Schlussfolgerungen

Die Funktionsanalyse der deutschen Ratspräsidentschaft für das Dossier Nahostfriedensprozess macht eines deutlich: Erfolgreiches Management des Politikprozesses und gelungene internationale Vermittlung als Vertretung der GASP sind keineswegs mit erfolgreicher Politik gleichzusetzen. Zweifellos hat der Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007 einen bedeutenden Beitrag dazu geleistet, dass der israelisch-palästinensische Friedensprozess wieder diplomatisch in Schwung kam und ein großer Kreis von Akteuren in diese Bemühungen einbezogen wurde. Der diplomatische Prozess hat im Sommer 2007 enorm an Dynamik gewonnen. Mit der Wiederaufnahme der Treffen zwischen Präsident Mahmud Abbas und Premierminister Ehud Olmert, der Vorstellung der Arabischen Friedensinitiative in Jerusalem durch die Außenminister Ägyptens und Jordaniens und dem von US-Präsident Bush für Herbst 2007 angekündigten Gipfeltreffen gilt es nun, die Diplomatie durch substantielle Schritte in Richtung einer Friedensregelung zu unterfüttern. Dies wird sich ohne ein massives Engagement des Quartetts kaum bewerkstelligen lassen, dessen Mitglieder bereit sein müssen, Verhandlungen über die Details eines Endstatusabkommens durch ein intensives Engagement (in Form von Vermittlung, Streitschlichtung und einer eventuellen Militärpräsenz) abzusichern.

Dass der diplomatische Prozess in der nahöstlichen Realität nicht verankert ist, stellt ein ernstes Problem dar. Seit der Spaltung der PA und der Aufkündigung des Machtteilungsarrangements zwischen Fatah und Hamas im Juni 2007 existiert kein palästinensischer Konsens mehr, der dem palästinensischen Präsidenten

den nötigen Rückhalt geben würde, um Friedensverhandlungen führen und ein Abkommen über den Endstatus umsetzen zu können. Auch der Libanon ist nicht stabilisiert, die Blockade seiner politischen Institutionen hält an. Politische Morde und die Kämpfe der libanesischen Armee gegen terroristische Gruppierungen im Frühjahr 2007 haben einmal mehr die fragile Staatlichkeit des Landes und den hohen Grad externer Einmischung erkennen lassen.

Nicht zuletzt ist unter der deutschen Präsidentschaft keine Politik verfolgt worden, die sich über die israelisch-palästinensische Schiene hinaus der anderen Dimensionen des Konfliktes angenommen hätte. Insofern aber haben Deutschland, die EU und die Quartett-Vertreter die enge Verflechtung der Teilkonflikte im Nahen Osten nicht gebührend berücksichtigt – dabei erscheint eine Stabilisierung nur auf einer Schiene ebensowenig erfolgversprechend wie der Ausschluss einflussreicher Vetoakteure.

Die Ratspräsidentschaft und die EU-Beziehungen zu Lateinamerika: Routinierte Verwaltung, wenig Gestaltung

Jörg Husar / Günther Maihold

1. Agenda und Handlungsspielraum der deutschen Ratspräsidentschaft

Die sechs Monate, in denen Deutschland den EU-Ratsvorsitz innehatte, waren im Bereich der Lateinamerikapolitik im wesentlichen von drei Themen geprägt: (1) den laufenden bzw. einzuleitenden Assoziierungsverhandlungen mit dem Mercosur, der Andengemeinschaft und Zentralamerika, (2) der bevorstehenden Implementierung einer vertieften Partnerschaft mit Brasilien sowie (3) den Beziehungen zu Kuba. Das Programm der deutschen Präsidentschaft sah vor, die Verhandlungen mit dem Mercosur abzuschließen und Assoziierungsverhandlungen mit der Andengemeinschaft (CAN) und den zentralamerikanischen Staaten aufzunehmen.¹ Für die Vertiefung der Beziehungen zu Brasilien stand die Definition einer strategischen Partnerschaft im Raum, die jedoch von der deutschen Ratspräsidentschaft in ihrem Programm nicht explizit als Aufgabe erwähnt wurde. Gleichzeitig hatte die nachfolgende portugiesische Ratspräsidentschaft gerade das Brasilien-Dossier zu einer ihrer Prioritäten erklärt.² Während unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen Rat und Kommission nur geringfügige Meinungsverschiedenheiten über diese Dossiers bestanden, war die Gestaltung der Beziehungen zu Kuba ungleich konfliktgeladener.

Doch soll zunächst erörtert werden, welche Kompetenzen dem Rat und seinem Vorsitz bei den genannten Dossiers überhaupt zukommen. Im Falle von Assoziierungsabkommen beschließt die Kommission Empfehlungen für Verhandlungsmandate, die dem Rat zur weiteren Bearbeitung und Verabschiedung vorgelegt werden. Per Ratsbeschluss wird die Kommission anschließend mit der Verhandlungsführung beauftragt, ist jedoch verpflichtet, den zuständigen Ratsarbeitsgruppen zu berichten und sie zu konsultieren (Artikel 300 EG-Vertrag). Federführend sind in diesem Zusammenhang die regionalen Gruppen AMLAT (»1. Säule«)

und COLAT (»2. Säule«), in Handelsfragen treten die 133er-Ausschüsse in den Zusammensetzungen »Mitglieder«, »Stellvertreter« und »Dienstleistungen« hinzu. Bei bereits laufenden Assoziierungsverhandlungen wird vom Ratsvorsitz erwartet, dass er den Verhandlungsprozess beobachtet und in festgefahrenen Situationen neue Impulse gibt. Bei der Erarbeitung neuer Verhandlungsmandate ist die Ratspräsidentschaft insbesondere als Vermittlerin gefragt, sowohl unter den Mitgliedstaaten als auch zwischen Rat und Kommission. Nach Abschluss der Verhandlungen bedürfen Assoziierungsabkommen der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Für die Definition strategischer Partnerschaften, die zunächst nur in einer gemeinsamen Erklärung beider Partner besteht, ist dagegen kein formelles Verfahren vorgesehen. Die oben aufgeführten Ratsarbeitsgruppen sind zwar in die Beratungen eingebunden, ein Ratsbeschluss ist jedoch nicht erforderlich. Zustimmung muss einer strategischen Partnerschaft lediglich das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK). Insofern sind die Möglichkeiten des Rates und seines Vorsitzes begrenzt, auf diesen Prozess einzuwirken. Zumindest kann die Ratspräsidentschaft aber im Rahmen bilateraler Troika-Treffen gemeinsam mit dem Hohen Repräsentanten und der Kommission an der Gestaltung bilateraler politischer Dialoge mitwirken (Artikel 18 EU-Vertrag).

Im Falle der Kubapolitik hatte der Rat im Rahmen seiner unmittelbaren Zuständigkeit für die Formulierung der GASP (Artikel 13ff EU-Vertrag) zwei konkrete Beschlüsse zu fassen: 1. die Evaluierung des Gemeinsamen Standpunktes von 1996 und 2. die Erarbeitung einer mittel- bis langfristigen Kubastrategie der EU. Während der deutschen Ratspräsidentschaft boten sich mehrere Gelegenheiten, die EU auch unmittelbar nach außen zu vertreten, und zwar im Rahmen der Treffen der EU-Troika mit Vertretern des Mercosur, der Rio-Gruppe, des San-José-Prozesses, der Andengemeinschaft und Mexikos in Santo Domingo (April 2007) sowie mit Vertretern Brasiliens in Brasilia (Mai 2007).

¹ Bundesregierung, »Europa gelingt gemeinsam«. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, Berlin 2007, S. 24.

² Vgl. *Prioridades da Presidência Portuguesa, Julho a Dezembro 2007*, <www.eu2007.pt/UE/vPT/Presidencia_Conselho/PriorPPUE>.

2. Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Lateinamerika und die Karibik haben seit den achtziger Jahren eine zentrale Rolle für die EU gespielt, als es ihr darum ging, sich als globaler Akteur zu etablieren. Die Region fungierte lange Zeit als Paradebeispiel für die Strategie des Interregionalismus, im Zuge derer die EU Partnerschaften zu vergleichbaren Integrationsräumen entwickelte. Mit dem Nachlassen der Integrationsdynamik in Lateinamerika und der zunehmenden Bedeutung der Wachstumspole in Asien ist der Stellenwert der Region für die Entwicklung der europäischen Außenpolitik deutlich geringer geworden. Erst die (potentiellen) Nachteile, die Freihandelsabkommen einzelner Staaten oder Regionen mit den USA für die europäische Wirtschaft mit sich bringen, haben das Interesse Europas wieder größer werden lassen. Beiderseits des Atlantiks wird zudem keine Gelegenheit ausgelassen, auf die historischen Verbindungen und die bestehende Wertegemeinschaft hinzuweisen, die als belastbare Grundlage für gemeinsame Initiativen in internationalen Foren gilt.

Assoziierungsabkommen mit der Andengemeinschaft, Zentralamerika und Mercosur. Seit 1987 findet ein politischer Dialog mit der Rio-Gruppe³ statt, 1999 wurde eine »biregionale strategische Partnerschaft« definiert, die sich seither in den alle zwei Jahre abgehaltenen EU-Lateinamerika-Karibik-Gipfeln⁴ manifestiert. Der biregionale Ansatz wird ergänzt durch spezialisierte Dialoge mit subregionalen Blöcken, um mit dem »assoziationspolitischen Instrumentarium«⁵ nicht nur zur Öffnung von Märkten, sondern auch zu einer Konsolidierung der Integrationsbestrebungen in Lateinamerika beizutragen.⁶ Ansprechpartner der EU sind dabei der Mercosur,⁷

³ Alle lateinamerikanischen Staaten, die Dominikanische Republik, ein Vertreter der Caribbean Community (CARICOM).

⁴ Teilnehmer an den sogenannten EU-LAK-Treffen sind die Außenminister und Staatschefs der EU und der Rio-Gruppe.

⁵ Vgl. dazu Wulfdiether Zippel, »Die Politik der Assoziationsabkommen – materielle Grundlagen und globale Struktur«, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hg.), *Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt*, Baden-Baden 2006, S. 205–223.

⁶ Vgl. Jean B. Grugel, »New Regionalism and Modes of Governance – Comparing US and EU Strategies in Latin America«, in: *European Journal of International Relations*, 10 (2004) 4, S. 603–626 (617).

⁷ Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay sowie Venezuela (Vollmitgliedschaft noch nicht ratifiziert). Seit 1995 besteht ein Rahmenabkommen mit der EU.

das zentralamerikanische Integrationssystem (SICA)⁸ sowie die Andengemeinschaft (CAN).⁹ Abweichend von dem grundsätzlich (sub)regionalen Ansatz wurden in der Vergangenheit mit Mexiko und Chile bilaterale Abkommen abgeschlossen, da diese in keinem der genannten Blöcke Vollmitglied sind.

Auf dem IV. EU-Lateinamerika-Karibik-Gipfel in Wien (Mai 2006) hatte die EU die Entscheidung getroffen, mit Zentralamerika Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen aufzunehmen und mit der Andengemeinschaft einen »Prozess einzuleiten, der zur Aushandlung eines Assoziierungsabkommens führen soll«.¹⁰ Bis zuletzt war die EU skeptisch gewesen, ob sich der Andenblock politisch und wirtschaftlich zu konsolidieren vermag, insbesondere nachdem Venezuela im April 2006 seinen Austritt erklärt hatte. Andererseits gab gerade diese Instabilität des Blockes Anlass, unterstützende Maßnahmen der EU zu fordern.

Die Kommission hatte noch im Dezember 2006 sowohl für Zentralamerika als auch für die Andengemeinschaft Empfehlungen für Verhandlungsmandate vorgelegt. Da die Aufnahme der Verhandlungen bereits seit längerem auf der Agenda stand, die Positionen der Mitgliedstaaten gut erkundet waren und grundsätzlich ein breiter Konsens bestand, beschränkten sich die Anforderungen an das Management der deutschen Ratspräsidentschaft auf ein Minimum. Auch zwischen den Delegationen und zwischen Rat und Kommission war nur noch in einigen untergeordneten Fragen zu vermitteln: Sowohl im Falle Zentralamerikas als auch bei der Andengemeinschaft ging es dabei um die Bereiche Dienstleistungen, *good governance* im Steuerwesen und um die Einfügung einer Revisions- und einer Anti-Terrorismus-Klausel. Deren Einfügung wurde indes direkt zwischen den Rechtsdiensten der Kommission und des Rates geklärt. Klärungsbedarf bestand ferner im Verhältnis zur Kommission (Generaldirektion Handel), die im Gegensatz zum Rat die Absicht hatte, die Assoziierungsabkommen mit Asien und Lateinamerika en bloc zu behandeln. Dies war der Zielsetzung geschuldet, die Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen mit einer Reihe neuer Partner in Asien und Lateinamerika möglichst gleichzeitig zu verkünden, um die handels-

⁸ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Belize und Panama. Panama ist dem wirtschaftlichen Integrationsprozess (SIECA) noch nicht beigetreten.

⁹ Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Peru.

¹⁰ <www.eu2006.at/includes/images/EULAC/EU-LACViennaDeclarationDE.pdf>, S. 14.

politische Entschlossenheit der EU öffentlichkeitswirksam zu demonstrieren. Außerdem wollte die Kommission darauf bestehen, dass das SICA die Selbstverpflichtung zur Vervollkommnung ihrer Zollunion einhält, bevor Verhandlungen mit Zentralamerika aufgenommen werden. Dagegen waren die Mitgliedsstaaten gewillt, auch ohne die Erfüllung dieser Vorbedingung in Verhandlungen einzutreten.

Die Entscheidung, Verhandlungen über neue Assoziierungsabkommen aufzunehmen, brachte schließlich auch Anforderungen an die strategische Steuerung mit sich, die sich an der WTO-Kompatibilität als Maxime der EU-Handelspolitik zu orientieren hatte. Die EU würde sonst Gefahr laufen, über die Handelskomponente der Abkommen die globale »Spaghettischüssel« (*spaghetti bowl*) bilateraler und biregionaler Handelsabkommen anzufüllen, deren inflationäre Zunahme von ihr selbst als potentieller Stolperstein für die multilaterale Handelsliberalisierung angesehen wird.¹¹

Die seit 2004 unterbrochenen Verhandlungen mit dem Mercosur forderten den Vorsitz in seiner Funktion als Impulsgeber und Innovator. Die Kommission und der brasilianische Präsident Lula vertreten jedoch übereinstimmend die Auffassung, dass zunächst in der Doha-Runde zumindest Kernmodalitäten für den Agrarsektor geregelt sein müssen, bevor diese Verhandlungen sinnvoll wieder aufgenommen werden können. Von der Vertiefung der Beziehungen zu Brasilien (siehe unten) erhoffte sich die Kommission markante Impulse auch für die Mercosur-Verhandlungen. Insofern war Deutschland zunächst als Vertreter des Rates gegenüber der Kommission gefragt, verstärkt auf eine unmittelbare Wiederaufnahme der EU-Mercosur-Verhandlungen zu drängen, um dem im Präsidentenchaftsprogramm aufgeführten Ziel näher zu kommen, diese Verhandlungen abzuschließen.

Strategische Partnerschaft mit Brasilien. Die Beziehungen der EU zu Brasilien sind in den letzten zwei Jahren durch hochrangige Besuche geradezu systematisch aufgewertet worden. Im Juli 2005 war Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner nach Brasilien gereist. Die Kommission hatte in ihrer Mitteilung »Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika« von Dezember

2005 eine »besondere Behandlung« der »gewichtigen Akteure« Brasilien und Mexiko gefordert, was der Rat im Februar 2006 begrüßt hatte.¹² Im Mai 2006 hatte Kommissionspräsident Barroso dem Land erstmals einen offiziellen Besuch abgestattet. Bei dieser Gelegenheit war von brasilianischer Seite die Einrichtung einer strategischen Partnerschaft angeregt worden. Das Ratssekretariat und die Kommission erstellten hierzu eine interne Analyse, die im Oktober/November 2006 zunächst in der Lateinamerika-Arbeitsgruppe COLAT geprüft wurde. Das PSK stimmte dem Vorschlag noch im November 2006 zu.

Bislang hatte die EU den biregionalen Beziehungen mit dem Mercosur konsequent den Vorzug vor bilateralen Beziehungen gegeben. So war etwa in der »Europäischen Sicherheitsstrategie« von 2003 denn auch einzig der Mercosur als Ansprechpartner in Lateinamerika genannt worden. Die Hervorhebung Brasiliens, die unter deutscher Präsidentschaft vorbereitet und unter der portugiesischen Anfang Juli vollzogen wurde, stellt insofern einen Bruch in der außenpolitischen Strategie Europas dar. Deshalb war in diesem Dossier die strategische Steuerung des Vorsitzes besonders gefordert, da dieser Schritt ohne umfassende Debatte der mittel- und langfristigen Folgen für das biregionale Verhältnis beschlossen worden war. Portugal stand unter innenpolitischem Druck, im Hinblick auf die Beziehungen zu Brasilien Ergebnisse zu erzielen, und dieser Druck fand über den portugiesischen Kommissionspräsidenten Barroso auch an der Spitze der Kommission Resonanz. Gerade die Kenntnis dieser Zusammenhänge lässt befürchten, dass die Hervorhebung Brasiliens nicht kritisch genug abgewogen wurde. Aufgabe des Ratsvorsitzes war es, die portugiesischen Ambitionen und die europäische Strategie des Biregionalismus in eine mittelfristige Perspektive der GASP zu rücken. Im Sinne dieser Aufgabe wäre erstens zu hinterfragen gewesen, warum die EU ausgerechnet mit jenem Akteur eine bilaterale Partnerschaft eingehen sollte, der sich sowohl in den Verhandlungen mit dem Mercosur als auch in der Doha-Runde als zentraler Hinderungsfaktor erwiesen hat.¹³ Zweitens

¹¹ Vgl. EU-Kommission, *Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt*, Brüssel, 4.10.2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130468.pdf> (Zugriff: 12.8.2007).

¹² Vgl. EU-Kommission, *Eine verstärkte Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Lateinamerika*, KOM (2005) 636 endg., 8.12.2005, S. 7, <http://ec.europa.eu/external_relations/la/doc/com05_636_de.pdf> (Zugriff: 3.8.2007); *Council Conclusions on EU-Latin America Relations*, 2711st General Affairs Council Meeting, Brüssel, 27.2.2006, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Final_Latin_America.pdf>.

¹³ Vgl. dazu Günther Maihold, *Brasiliens Aufstieg in die 1. Liga der EU-Außenbeziehungen. Potential und Grenzen einer strategischen*

könnte die Hervorhebung Brasiliens das Interesse des Landes am politischen Dialog mit dem Mercosur und an den EU-Mercosur-Assoziationsverhandlungen mindern. Offen war drittens die Frage nach der impliziten Deklassierung bewährter Partner auf dem Subkontinent – Chile und insbesondere Mexiko, mit dem bereits ein bilaterales Globalabkommen besteht, eines der umfassendsten Abkommen der EU mit einem Staat außerhalb Europas.¹⁴ Einige dieser Vorbehalte waren im Laufe der Diskussionen in der Lateinamerika-Arbeitsgruppe COLAT zwar angesprochen worden, am Ende hatte sich jedoch keiner der Mitgliedstaaten gegen die Einrichtung der Partnerschaft ausgesprochen. Eine Vermittlerrolle Deutschlands war daher kaum gefragt, denn die Mitgliedstaaten schienen zu hoffen, dass sich die genannten Probleme durch eine ausgewogene Gestaltung der strategischen Partnerschaft vermeiden ließen. Die deutsche Präsidentschaft war in diesem Dossier jedoch aus Termingründen gefordert, verstärkt mit der portugiesischen Nachfolgepräsidentschaft zusammenzuarbeiten, um einen Fahrplan für die strategische Partnerschaft abzustimmen.

Auseinandersetzungen um die Kubapolitik. Die europäische Kubapolitik basiert auf einem 1996 angenommenen Gemeinsamen Standpunkt,¹⁵ der eine Intensivierung der Zusammenarbeit in Aussicht stellt, sobald sich in Kuba Demokratisierungsfortschritte zeigen. Als Reaktion auf eine Welle von Verhaftungen Oppositioneller in Kuba hatte die EU im Juni 2003 Sanktionen erlassen, die unter anderem hochrangige Besuche unterbanden.¹⁶ Im Januar 2005 waren die Sanktionen suspendiert worden.

Für die deutsche Ratspräsidentschaft stand die Evaluierung des Gemeinsamen Standpunktes und damit eine Überprüfung der Situation nach Suspendierung der Sanktionen auf der Agenda. Die Frage, ob sich die Menschenrechtssituation inzwischen hinreichend verbessert hatte, um die Sanktionen vollständig aufzuheben, war unter den Mitgliedstaaten heftig umstritten. Während sich eine an der spanischen Position orientierte Gruppe von Mitglied-

staaten für eine sofortige Aufhebung der Sanktionen einsetzte, sprach sich eine von Tschechien angeführte Gruppe dafür aus, die Aufhebung an Bedingungen zu knüpfen. Der nicht mit dem Ratsvorsitz abgesprochene Besuch des spanischen Außenministers in Havanna im April verdeutlicht, wie rücksichtslos in dieser Frage einzelstaatliche Interessen über das Interesse an einer kohärenten europäischen Außenpolitik gestellt wurden. Der Ratsvorsitz war hier als neutraler Vermittler gefragt, der die Mitglieder möglichst zu einer gemeinsamen Haltung bewegen sollte. Aufgrund der im Juni 2007 auslaufenden Frist war auch ein gewisses Maß an Management-Fähigkeiten gefordert.

Gleichzeitig musste die europäische Kubapolitik neu ausgerichtet werden: Mitte Juni 2006 hatte der Ministerrat das Mandat erteilt, eine neue mittel- bis langfristige Kubastrategie zu entwickeln. Anderthalb Monate später übertrug Fidel Castro überraschend die Amtsgeschäfte auf seinen Bruder Raúl, was dem Mandat des Ministerrats neue Brisanz verlieh. Zum Zeitpunkt der Übergabe dieses Dossiers an die deutsche Ratspräsidentschaft waren die weit auseinanderklaffenden Positionen der Mitgliedstaaten bereits gut erkundet, die finnische Ratspräsidentschaft hatte hierzu im Dezember 2006 ein »Common Denominator Paper« vorgelegt. Die deutsche Ratspräsidentschaft konnte sich daher auf die Vermittlerfunktion konzentrieren, musste aber auch ein erhebliches Maß an strategischer Steuerung aufbieten, um die Mitgliedstaaten auf eine kohärente europäische Linie zu bringen. Insgesamt stellte die Kubapolitik von allen lateinamerika-relevanten Dossiers zweifelsohne die größten Anforderungen an die deutsche Ratspräsidentschaft.

Troika-Treffen in Santo Domingo und Brasilia. Bei den Dialogen mit den Regionalorganisationen sowie mit Mexiko und Brasilien musste Deutschland die EU in der GASP vertreten. Hier waren gemeinsame Erklärungen vorzubereiten und mit der lateinamerikanischen Seite abzustimmen. Der deutsche Ratsvorsitz musste zudem die Sitzungen in Santo Domingo leiten. Ein kohärenter Dialogprozess lässt sich im übrigen nur gewährleisten, wenn die halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften vorausschauend planen und sich intensiv abstimmen.

3. Ressourcenausstattung

Innerhalb der EU gehört Deutschland zu jenen Ländern, die ein grundsätzliches Interesse an der

Partnerschaft, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2007 (SWP-Aktuell 40/07).

¹⁴ Vgl. Marcela Szymanski/Michael E. Smith, »Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement«, in: *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005) 1, S. 171–192 (171).

¹⁵ »Gemeinsamer Standpunkt zu Kuba« (96/697/GASP), in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 12.12.1996.

¹⁶ <<http://europa.eu/bulletin/en/200306/p106025.htm>>.

europäischen Lateinamerikapolitik haben. Daher wird die Bundesrepublik auch in Lateinamerika nach Spanien – bzw. Portugal im Falle Brasiliens – als einer der wichtigsten Ansprechpartner des Subkontinents in der EU wahrgenommen. Davon konnte die deutsche Ratspräsidentschaft bei der Gestaltung der europäischen Lateinamerikabeziehungen profitieren.

Mit seinem diplomatischen Apparat gehört Deutschland innerhalb der EU sicherlich zu jenen Staaten, die am besten mit Ressourcen ausgestattet sind. Aufgrund dessen konnte die deutsche Ratspräsidentschaft weitgehend eigenständig die Positionen der Mitgliedstaaten zu einzelnen Lateinamerika-Dossiers eruieren, ohne auf die Ressourcen des Ratssekretariates zurückzugreifen. Diese Praxis ist jedoch nicht nur Ausdruck administrativer Leistungsfähigkeit, sondern auch einer gewissen Skepsis gegenüber dem Sekretariat.

Die gleichzeitige deutsche G-8-Präsidentschaft war kein Faktor, der die Bewältigung der anstehenden Aufgaben in der EU-Lateinamerikapolitik in besonderem Maße erleichterte. Allenfalls für das Ziel der Vertiefung der Beziehung zu Brasilien mag die zusätzliche Kontaktdichte aufgrund dessen Beteiligung am Outreach-Prozess der G 8¹⁷ einen Vorteil bedeutet haben. Doch ist dieser Vorteil insofern relativ, als sich Unzufriedenheiten mit den Outreach-Ergebnissen entsprechend auf die Gestaltung der Beziehungen der EU auswirken können.

4. Grad der Aufgabenerfüllung: Die europäische Lateinamerikapolitik zwischen Verwaltung und Gestaltung

Insgesamt bot die europäische Lateinamerikapolitik während der deutschen Präsidentschaft wenig Möglichkeiten, besondere Akzente zu setzen. Die Verabschiedung der Verhandlungsmandate für Zentralamerika und die Andengemeinschaft waren eine Pflichtübung, die Management, Vermittlung und Vertretung des Rates gegenüber anderen EU-Institutionen verlangte. Angesichts der deutschen Ressour-

cen war zu erwarten, dass der Ratsvorsitz diese Aufgabe meistern würde. Dass letzte Differenzen über technische Fragen ausgeräumt werden konnten, ist auch den Kompromissvorschlägen des deutschen Vorsitzes zu verdanken, die verschiedentlich von Mitgliedstaaten für ihre Ausgewogenheit gelobt wurden. Im Dissens mit der Generaldirektion Handel setzte sich – unter anderem aufgrund des persönlichen Eingreifens des deutschen Außenministers – am Ende der Rat mit seiner Auffassung durch, dass Lateinamerika und Asien nicht zwingend en bloc behandelt werden müssen. Damit waren die Grundvoraussetzungen dafür geschaffen, dass die Verhandlungsmandate noch unter deutschem Vorsitz verabschiedet werden konnten. Für die strategische Steuerung fällt ins Gewicht, dass die neuen Verhandlungen mit Zentralamerika und der Andengemeinschaft für die EU vor allem politische Bedeutung haben. Insbesondere im Falle der Andengemeinschaft wurde das politische Ziel in den Vordergrund gerückt, die labile Integration in Lateinamerika zu unterstützen.

Das Thema der EU-Mercosur-Verhandlungen wurde wiederholt von der deutschen Ratspräsidentschaft auf die Tagesordnung gesetzt, ohne dass die in den Verhandlungen eingetretene Stagnation hätte überwunden werden können. Dass es nicht zu einer Wiederaufnahme der Gespräche kam, lag am Fehlen von Minimalvorgaben aus der Doha-Runde, auf die beide Verhandlungsseiten noch immer warten. Insofern dürfte es niemanden überrascht haben, dass es in dieser Frage unter deutschem Vorsitz keinen Fortschritt gegeben hat. Überraschend ist eher, dass die deutsche Ratspräsidentschaft dem Mercosur-Dossier in ihrem Programm überhaupt eine so prominente Stellung eingeräumt hatte – dies könnte als Ausdruck einer Prioritätensetzung zu verstehen sein, die einen Kontrapunkt gegen die Prioritäten des Trio-Präsidentschaftspartners Portugal bilden wollte, der bekanntlich stark auf die bilateralen Beziehungen zu Brasilien fixiert war.

Die Verkündung des einzigen aufsehenerregenden Ergebnisses – die strategische Partnerschaft mit Brasilien – wurde dem historisch mit Brasilien verbundenen Partner Portugal überlassen. Gerade in diesem Fall stellt sich die Frage, ob Deutschland nicht stärker hätte strategisch steuern müssen, um einerseits das ausgeprägte portugiesische Interesse abzufedern, andererseits dem Grundsatz biregionaler Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika Geltung zu verschaffen. Über die notwendigen Ressourcen hätte der deutsche Vorsitz jedenfalls verfügt. Er konnte aller-

¹⁷ Im Rahmen des Outreach-Prozesses der G 8 werden Nicht-Mitgliedsländer und internationale Organisationen zu einem erweiterten Dialog eingeladen, der jeweils auf den G-8-Gipfeln stattfindet. Ob und in welcher Form eine Einladung zum Outreach-Prozess erfolgt, ist dem Gastgeberland überlassen. Der Dialog mit Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika soll verstetigt werden und firmiert seit dem G-8-Gipfel 2007 unter der Bezeichnung »Heiligendamm-Prozess«.

dings weder im Vorfeld noch während seiner Amtszeit sicherstellen, dass seine Argumente für eine restriktive Handhabung strategischer Partnerschaften im Ratskontext angemessen aufgegriffen wurden. Die Entscheidung für eine strategische Partnerschaft mit Brasilien fiel letztlich aus sehr grundsätzlichen Erwägungen im Kontext der globalen Strukturpolitik.¹⁸ Bislang fehlte der EU ein strategischer Partner in Südamerika, und dafür kam – aller Differenzen im Bereich des Handels zum Trotz – ausschließlich Brasilien in Frage. Zudem wurde in der EU ein wachsender Handlungsdruck wahrgenommen, weil sich Brasilien zusehends auf die USA, aber auch nach Russland und China orientierte, mit denen es in den letzten Jahren jeweils bilaterale strategische Partnerschaften abgeschlossen hat. Angesichts der fortgeschrittenen Reife der Entscheidung konnte letztlich vom deutschen Vorsitz nicht mehr erwartet werden, dass er in dieser Frage eine Neubewertung herbeiführte. Wohl aber konnte die deutsche Ratspräsidentschaft darauf achten, dass die gemeinsame Erklärung der Kommission und Brasiliens ausgewogen gestaltet wird. In dieser Erklärung wird zumindest betont, dass die Partner dem Mercosur weiterhin eine hohe Bedeutung beimessen.¹⁹ Abgesehen davon, dass dies in der Praxis Auslegungssache ist, bestehen auch die oben aufgeführten Bedenken gegen die Einrichtung der strategischen Partnerschaft fort, zumal für die folgenden Präsidentschaften kein klarer Implementierungsfahrplan der Partnerschaft definiert wurde.

Die Behandlung der beiden Kubadossiers (Evaluierung des Gemeinsamen Standpunktes und mittelfristige Kubastrategie) machte es erforderlich, dass Deutschland seine Ressourcen vollständig ausreizte. Denn die Kubapolitik war nicht nur diplomatisch hochgradig anspruchsvoll, sondern auch innenpolitisch unter den Koalitionsfraktionen umstritten. Daher war zusätzlich eine enge parlamentarische Anbindung der Dossiers unvermeidlich. Angesichts der Sensibilität des Themas kam viel auf eine reibungslose Übergabe seitens der finnischen Ratspräsidentschaft an. In den letzten zwei Monaten vor Beginn der Präsidentschaft wurde Deutschland an den Vorbereitungssitzungen der Ratsarbeitsgruppen

beteiligt und hatte auch einen gewissen Einfluss auf die Tagesordnungen. Die übergreifende Kooperation der Ratspräsidentschaften fand dennoch nur sehr beschränkt und ad hoc statt: Nachdem die finnische Präsidentschaft das problematische Kubadossier an Deutschland weitergegeben hatte, hat Finnland daran nicht mehr prominent mitgewirkt.

Die deutsche Ratspräsidentschaft entschied sich, den Gemeinsamen Standpunkt und die Strategie vollständig getrennt voneinander zu behandeln. Ursprünglich war geplant, die Kubastrategie bis Mitte März vorzulegen. Ein vom deutschen Vorsitz initiiertes erster Versuch, die Strategie unter den europäischen Botschaftern in Kuba abzustimmen, scheiterte jedoch an den divergierenden Positionen: Während insbesondere Tschechien und Polen dafür votierten, auf einen Regimewechsel hinzuarbeiten, waren Italien und Spanien eher für Zurückhaltung, da sie befürchteten, das Regime in Havanna würde eine europäische »Kuba-Transitionsstrategie« propagandistisch ausnutzen. Da sich die Ansätze nicht vermitteln ließen, gab der deutsche Vorsitz das Dossier schließlich auf und richtete seine Energien auf die Evaluierung der Gemeinsamen Position. Aber auch dieses Vorhaben scheiterte im Rat an der Verweigerungshaltung und den bilateralen Agenden einzelner Mitgliedstaaten, obwohl der deutsche Vorsitz besonderes Engagement an den Tag legte: Nach intensiver Abstimmung mit allen 27 Mitgliedstaaten wurden mehrere Kompromissvorschläge unterbreitet, die sich sukzessive dem kleinsten gemeinsamen Nenner anzunähern versuchten. Außerdem bemühte sich der deutsche Ratsvorsitz darum, Staaten zu gewinnen, die in dieser Frage als relativ neutral gelten, beispielsweise Großbritannien. Am Ende konnte weder eine neue Strategie lanciert noch eine Evaluierung des Gemeinsamen Standpunktes verabschiedet werden.

Unter diesen Bedingungen kann es jedoch bereits als Erfolg gewertet werden, dass auf der Basis eines Kompromissvorschlags der deutschen Ratspräsidentschaft eine kubanische Delegation nach Brüssel eingeladen wurde, um weitere Schritte auszuloten.²⁰ Der Gemeinsame Standpunkt von 1996 und die Sanktionen von 2003 werden in den öffentlichen Schlussfolgerungen des Rates nicht erwähnt, die EU konnte aber zumindest ihre Diskussionsbereitschaft signalisieren. Dass es schließlich doch noch zu dieser Ent-

¹⁸ Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat, *Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Brasilien*, Brüssel, 30.5.2007, <http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/com07_281_de.pdf>, S. 1.

¹⁹ Vgl. Rat der EU, *EU-Brazil Summit Lisbon, 4 July 2007. Joint Statement*, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf>, S. 2 (Zugriff: 12.8.2007).

²⁰ Rat der EU, *Schlussfolgerungen des Rates – Kuba*, Luxemburg, 18.6.2007, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/gena/94763.pdf>, S. 2.

scheidung kam, ist allerdings nicht allein der Vermittlung und strategischen Steuerung durch den Ratsvorsitz zuzuschreiben, sondern auch der Tatsache, dass Spanien und die Tschechische Republik gänzlich unerwartet gemeinsam darauf drängten, die EU trotz aller Differenzen nicht untätig erscheinen zu lassen.

Die Dialoge der EU-Troika in Santo Domingo verliefen sehr konstruktiv, auch der amtierende Ratspräsident Steinmeier wurde von Teilnehmern für die Leitung der Sitzungen gelobt. Überaus enttäuschend war jedoch das Ergebnis des Dialogs mit der Rio-Gruppe: Es wurde lediglich eine sehr knappe Erklärung veröffentlicht, die sich in auffälliger Weise auf die Bekräftigung einiger sehr allgemeiner Prinzipien beschränkt.²¹ Dies lag zum einen daran, dass der dominikanische Vorsitz die Erklärung nicht ausreichend vorbereitet hatte, woraufhin in kürzester Zeit eine »Minimalerklärung« verfasst werden musste, in der die eigentlichen Diskussionsergebnisse kaum Niederschlag fanden. Zum Teil wird das enttäuschende Ergebnis jedoch auch der unnachgiebigen Haltung Deutschlands angelastet, das nicht bereit war, zusätzliche Zeit für die »spontane« Erarbeitung einer gemeinsamen Erklärung aufzuwenden. Dies ist das einzige Ereignis, bei dem das ansonsten für seine Professionalität allseits hochgelobte deutsche Management deutlich kritisiert wurde.

5. Fazit

Die europäische Lateinamerikapolitik ist seit ihren ersten Ansätzen in den achtziger Jahren gekennzeichnet durch ein »interplay of accident and design«.²² Das gilt auch für die Definition der strategischen Partnerschaft mit Brasilien, denn auf die etwas überstürzt anmutende Ausrufung der Partnerschaft muss nun eine Phase bewusster Gestaltung folgen. Der tatsächliche Nutzen für die Profilierung der EU in der globalen Strukturpolitik – und in Lateinamerika – wird in erster Linie vom Fingerspitzengefühl abhängen, das die EU bei der weiteren Ausgestaltung der Partnerschaft an den Tag legt. Als problematisch könnte sich

neben dem weiteren Verwässern der biregionalen und multilateralen Ansätze der EU in Zukunft erweisen, dass Brasiliens hervorgehobene Position sowohl in Lateinamerika als auch im Rahmen des »Global South« nicht unumstritten ist. Trotz eigener Zurückhaltung hat der deutsche Vorsitz die Aufwertung Brasiliens mitgetragen und mitvorbereitet. Er hatte jedoch auch weder den nötigen politischen Willen noch eine Handhabe, diese Aufwertung noch zu verhindern.

Als ein weiteres Missgeschick der europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen muss der Dialog mit der Rio-Gruppe bezeichnet werden. Nach 20 Jahren Dialog wurde auf der 13. Ministertagung eine einfallslos wirkende Fünf-Punkte-Erklärung verabschiedet, in der unter anderem die »uneingeschränkte Geltung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen« bekräftigt wird und ansonsten lediglich jene Themen aufgezählt werden, über die diskutiert wurde. Unabhängig davon, ob die Erklärung die Dynamik des Dialogs zutreffend wiedergibt, hätte der deutsche Vorsitz einen solchen Fehlschlag entweder im Vorfeld oder aber während des Treffens durch Konsultationen mit dem dominikanischen Vorsitz verhindern müssen.

Das Tagesgeschäft der Beziehungen hat Deutschland ansonsten überaus routiniert erledigt, ohne jedoch neue Impulse zu geben. Die Beziehungen zu Lateinamerika waren für die deutsche Ratspräsidentschaft ein Nebenschauplatz, dem keine übermäßigen Energien gewidmet wurden. Dabei wäre es zur Würdigung der vielbeschworenen europäisch-lateinamerikanischen Wertegemeinschaft durchaus angemessen gewesen, während der deutschen Ratspräsidentschaft eine Reise der Bundeskanzlerin in die Region vorzusehen und so einen stärker gestaltenden Akzent zu setzen. Indem sich der deutsche Ratsvorsitz auf die eingespielten Dialoge und Erklärungen beschränkte, hinterließ er vor allem das Bild eines routinierten Vermittlers und Verwalters. Dass die Energien schwerpunktmäßig auf die Gestaltung anderer Felder gerichtet wurden, ist Ausdruck der geringen deutschen und europäischen Interessen an Lateinamerika. Die Hinwendung zu Brasilien ist dabei wohl nicht mehr als eine Form des Entgegenkommens gegenüber Portugal und einem portugiesischen Kommissionspräsidenten, für die die Beziehungen zu dem neuen strategischen Partner wesentlich höhere Priorität haben.

²¹ Rat der EU, XIII. Ministertagung der Rio-Gruppe und der Europäischen Union, Santo Domingo, Dominikanische Republik, 20.4.2007, *Gemeinsames Kommuniqué*, <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/er/93761.pdf>.

²² Andrew Crawley, »Europe-Latin American (EU-LAC) Relations. Toward Interregional Coalition Building?«, in: Heiner Hänggi/Ralf Roloff/Jürgen Rüländ (Hg.), *Interregionalism and International Relations*, London/New York 2006, S. 168–181 (180).

Handlungsanreize und Handlungsbeschränkungen der EU-Ratspräsidentschaft.

Eine Bilanz des deutschen Vorsitzes im Lichte des Reformvertrags

Daniela Kietz / Andreas Maurer

Die Bundesregierung übernahm den EU-Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007 in einer schwierigen Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Der europäische Verfassungsvertrag war in zwei Referenden gescheitert, neun Mitgliedstaaten weigerten sich, den bereits unterzeichneten Vertrag zu ratifizieren, die lange Phase der (Selbst)Reflektion der europäischen Eliten über die zukünftige Gestaltung der EU verstrich ohne Ergebnis und das »Elitenprojekt Europa« stieß auf Kritik. Vor diesem Hintergrund musste der deutsche Vorsitz davon ausgehen, dass die Vorbehalte gegen die mit dem Verfassungsvertrag geplanten Integrations-schritte, gegen die europäischen Organe und gegen ihre Politiken erheblich zugenommen hatten. Gleichzeitig aber waren die Erwartungen einiger Mitgliedstaaten an die Präsidentschaft hoch. Insbesondere sollte sie durch die Wiederbelebung der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis stellen.

Die Bundesregierung begriff die Krise im Integrationsprozess als Auftrag, das europäische Projekt an den Herausforderungen der Zeit neu auszurichten. Die Risiken eines Scheiterns der Bemühungen um eine Wiederbelebung des Verfassungsvertrags wurden als beträchtlich eingeschätzt: Der Anlauf des deutschen Vorsitzes galt als mittelfristig letzte Chance, die Verhandlungen wiederaufzunehmen und einen Weg zur Umsetzung der institutionellen Reformen zu ebnen. Ein Scheitern im Dossier Verfassungsvertrag hätte sich zudem negativ auf die Vermittlungschancen in Verhandlungen über Fragen anderer Dossiers ausgewirkt.

In dieser Situation entschied sich die deutsche Ratspräsidentschaft, wie schon der britische Vorsitz im zweiten Halbjahr 2006, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zentrale Problemfelder (wie die Klimapolitik oder die Kriminalitätsbekämpfung) in den Vordergrund zu stellen, statt eine breit angelegte Zukunfts- und Zieldiskussion anzustoßen. Die Präsidentschaft wurde auf vier Oberthemen ausgerichtet: die wirtschaftliche und soziale Modernisierung Europas; die Stärkung des europäischen Rechtsraums; die aktive europäische Friedenspolitik in der Welt, ins-

besondere in den Nachbarregionen der EU; und die Festlegung des weiteren Vorgehens im europäischen Verfassungsprozess. Die Fallstudien dieser Arbeit beleuchten diese vier Themenkomplexe mittels eines einheitlichen Analyseansatzes.

Mit dem gewählten Ansatz geht die Studie einen anderen Weg als die üblichen Ziel-Ertrags-Auswertungen von EU-Ratspräsidentschaften. Die einzelnen Beiträge konzentrieren sich auf die Frage, welche Anforderungen verschiedene Verhandlungssituationen an den Ratsvorsitz stellten und ob dessen unterschiedliche Funktionen im EU-Politikprozess effizient und effektiv erfüllt wurden.

Als Vorsitz des Rates obliegt es der Präsidentschaft, den Politikprozess auf europäischer Ebene zu organisieren, als Vermittler auf allen Verhandlungsebenen zu agieren sowie kurzfristige Verhandlungen in eine Langzeitperspektive europäischer Ziele einzuordnen. Darüber hinaus vertritt sie die Union nach außen und nach innen und fungiert als Anlaufstelle für die EU-Institutionen beim Rat.

Im Vordergrund der Untersuchung stehen die Prozesse und Strategien, mit denen der Vorsitz seine Funktionen zu erfüllen versuchte. Die einzelnen Beiträge analysieren systematisch, welche spezifischen Ressourcen dem Vorsitz zur Verfügung standen und wie er sie nutzte, für welche Vorgehensweisen er sich entschied, welche nationalen Kontextvariablen seine Handlungsfähigkeit bestimmten und welche externen Faktoren die Aufgabenerfüllung erleichterten bzw. erschwerten. Die Aufgabenwahrnehmung der Ratspräsidentschaft wird auf diese Weise vor einem nuancierten Hintergrund divergierender Verhandlungssituationen mit ihren jeweiligen Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen bewertet.

Zwei Dinge leistet diese Studie hingegen bewusst nicht. Sie nimmt erstens keine rein inhaltlich-normative Bewertung der Verhandlungsergebnisse vor, sondern konzentriert sich auf die Funktionsanalyse und die in ihrem Rahmen identifizierten Erfolgsfaktoren und Handlungsbeschränkungen. Damit trägt sie der Tatsache Rechnung, dass der Vorsitz als einer von 27 mitgliedstaatlichen Akteuren im Rat nur be-

dingt für die Inhalte des Verhandlungsergebnisses verantwortlich ist. Die Ergebnisse sind immer ein Kompromiss zwischen den Präferenzen der Mitgliedstaaten und spiegeln insofern nicht einsinnig das Interesse des Vorsitzes wider. Die Evaluierung der Ratspräsidentschaft fokussiert sich in dieser Studie daher auf die Frage, inwiefern der Vorsitz durch seine Funktionswahrnehmung die Aushandlung eines tragfähigen Kompromisses ermöglicht hat. Zweitens wird in der Studie nicht die allgemeine Prioritätensetzung des deutschen Vorsitzes bewertet. Sie wird vielmehr als gegeben vorausgesetzt. Vor diesem Hintergrund analysiert die Studie die Erfüllung der vielfältigen Funktionen des Vorsitzes in jenen Politikfeldern, in denen der deutsche Vorsitz erklärtermaßen Fortschritte erreichen wollte.

1. Unterm Strich

Die Bilanz des deutschen Vorsitzes fällt insgesamt, wie auch in anderen Bewertungen, positiv aus. Fast alle Beiträge dieser Studie bescheinigen ihm eine solide Managementleistung, die den Weg für zahlreiche Vermittlungserfolge ebnete. Entgegen den Erwartungen vieler Beobachter erwies sich der deutsche Vorsitz als entschlossener, geschickter und weitgehend neutraler Makler teils schwieriger Kompromisse. Der Rückgriff auf die Expertise aller Fachressorts der Bundesregierung und der Landesregierungen, effizientes Management und klare Prioritätensetzung, eine Vielzahl ressourcenaufwändiger bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden sowie das entschiedene persönliche Engagement der Bundeskanzlerin wie auch des Außenministers in den hochsensiblen Dossiers waren wichtige Bedingungsfaktoren etlicher Verhandlungserfolge. Dies galt gerade dort, wo überaus viele externe Handlungsbeschränkungen wirksam waren (wie in der Außenpolitik) oder sich das Meinungsbild sehr diffus darstellte (wie in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag). In seiner Funktion als Impulsgeber lancierte der Vorsitz eine auffällig große Zahl neuer Projekte, etwa die Initiative für einen transatlantischen Wirtschaftsraum oder die Überführung jener Teile des Prümmer Vertrages in den EU-Rechtsrahmen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung betreffen. Eher gemischt ist die Bilanz bei der langfristigen strategischen Steuerung konfliktbelasteter Verhandlungsgegenstände. Hier wurde unter anderem bemängelt, dass nationale

Interessen die effiziente Wahrnehmung der Steuerungsfunktion des deutschen Vorsitzes behinderten, etwa in der Migrationspolitik.

Die Funktionsanalyse führt zu der weiterreichenden Frage, ob das deutsche, von kurzfristigen Erfolgen gekrönte, auf umfangreiche politische und personelle Ressourcen gestützte aufwändige Vorgehen als tragfähiges Modell für künftige Präsidentschaften dienen kann. Insbesondere im Bereich der GASP und der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit wurde deutlich, dass angesichts von 27 Mitgliedstaaten die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat spätestens seit den letzten Erweiterungsrunden an seine Grenzen gestoßen ist. Deutschland gelang es nur durch eine Vielzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden, aber auch über eine sehr straffe und zielgerichtete Organisation der Arbeit auf der politischen Ebene des Rates und in den Arbeitsgruppen einen gemeinsamen Konsens zu vermitteln. Kleine und mittelgroße EU-Staaten, die keine vergleichbaren Ressourcen aufbieten können, dürften Schwierigkeiten haben, eine ähnlich breite Palette ebenso energisch zu bearbeiten. Die erst kürzlich beigetretenen Staaten haben zudem keine ähnlich große Erfahrung in der Verhandlungsführung und Kompromissvermittlung. Dies verweist auf die Grenzen des für den Ratsvorsitz geltenden Rotationsystems bei gegebenen Entscheidungsregeln.

Dieselben Vorbehalte gelten für das organisations- und vermittlungsintensive Vorgehen des Ratsvorsitzes in den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und den Verfassungsvertrag – zwei Fälle, die den Vorsitz mit exceptionellen Verhandlungssituationen und Anforderungen konfrontierten. Die Analyse beider Fälle wirft die Frage auf, ob das vom deutschen Vorsitz gewählte Vorgehen für andere Präsidentschaften Modellcharakter haben kann und sollte. Denn es ging nicht selten zu Lasten der Transparenz der politischen Prozesse und Ergebnisse und stellt insofern die Langfristigkeit und Dauerhaftigkeit der gefundenen Kompromisse in Frage.

Dieses Schlusskapitel gibt zunächst einen Überblick über die jeweilige Erfüllung der im methodischen Teil eingehend dargestellten Funktionen der Ratspräsidentschaft. Daraufhin wird die Funktionsweise der ersten Triopräsidentschaft bewertet, soweit dies nach dem ersten Drittel ihres Wirkens möglich ist. Den Abschluss bildet eine Bewertung der im neuen Reformvertrag konzipierten Reformen des Rotationsystems. Wird der EU-Reformvertrag wie geplant

unterzeichnet und ratifiziert, ändert dies die Rahmenbedingungen für die Arbeit aller Ratspräsidenten ab 2009. Insbesondere die Einführung eines für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates und die Stärkung des Rates innerhalb des EU-Institutionensystems lässt vor dem Hintergrund der vorliegenden Analyse nach der Stimmigkeit des künftigen institutionellen Designs fragen.

2. Leistungsbilanz des deutschen EU-Ratsvorsitzes

2.1 Effizientes Management: Bedingungen für erfolgreiche Vermittlung

Die grundlegende Funktion des jeweils sechs Monate amtierenden Ratsvorsitzes ist die Organisation der *Ratsgeschäfte*. Dazu gehört vor allem die zeitliche sowie inhaltlich-strategische Planung, Koordinierung und Durchführung der bis zu 4000 Sitzungen des Rates auf allen Ebenen (Arbeitsgruppen, Ausschüsse und Ministerräte). Die Arbeit der Ratsgremien muss zudem mit den interinstitutionellen Verhandlungen koordiniert werden, die mit dem Europäischen Parlament zu führen sind. Mehr als bei seinen anderen Funktionen kann der Ratsvorsitz diese Rolle nur dann erfolgreich spielen, wenn er eng mit dem Ratssekretariat kooperiert.

Der deutsche Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007 erntete für seine *Managementleistung* einhelliges Lob seitens der Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen. Die effiziente Planung und Durchführung der Ratsaktivitäten waren entscheidende Voraussetzungen für die Erfüllung bzw. Aktivierung aller anderen Funktionen, insbesondere der Vermittlertätigkeit, und somit auch ausschlaggebend für die erreichten Verhandlungserfolge. Gleichzeitig weisen die Einzelanalysen darauf hin, dass die umfassenden administrativ-personellen Ressourcen des größten EU-Mitgliedstaates die Erledigung dieser Aufgaben deutlich erleichterten.

Die Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen wurden frühzeitig, professionell und dabei zeitlich-organisatorisch, inhaltlich und vor allem strategisch wie taktisch gut vorbereitet. Die Studienbeiträge zeigen auf, dass die Anforderungen an die Sitzungsvorbereitung dann am größten waren, wenn sich Verhandlungen bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befanden und Gegenstände verhandelt wurden, die für einige Mitgliedstaaten sehr sensibel waren. Management- und Vermittlungsleistung des Vorsitzes waren hier eng

miteinander verknüpft. Zusätzlich verschärft wurden die Anforderungen an ein effizientes Management, wenn Kompromisspakete unter hohem Termindruck geschnürt werden mussten.

Eine weitere Steigerung erfuhren die Managementanforderungen, sobald zur Verhandlungsebene des Ministerrates noch die Ebene des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren (siehe dazu vor allem die Beiträge zur Migrationspolitik [S. 53ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff]) sowie in der Außenpolitik die Interaktion mit den Drittstaaten hinzutreten. So zeigt der Beitrag zum Nahostkonflikt [S. 87ff], dass die Fähigkeit des Vorsitzes zur Vermittlung *innerhalb* der EU beeinträchtigt wurde, wenn die Positionen einer Vielzahl zusätzlicher internationaler Akteure berücksichtigt werden mussten, die eine EU-Präsidentschaft weder koordinieren noch steuern kann.

In Bereichen, in denen die Kommission aufgrund vertragsrechtlicher Vorgaben oder einschlägiger Ermächtigungsnormen der Gesetzgebungsorgane eine starke Rolle in der Durchführung der Politik hat, wurde der Vorsitz insofern entlastet, als die Kommission die Ausformulierung von Grundsatzdokumenten und das Management des Verhandlungsgeschehens übernahm (siehe etwa die Beiträge zur Nachbarschafts- [S. 68ff], Zentralasien- [S. 75ff] oder Lateinamerikapolitik [S. 93ff] und im Vergleich hierzu den Beitrag zum Nahostkonflikt [S. 87ff]). Der Ratsvorsitz hatte in diesen Feldern zumeist die Aufgabe, die Verhandlungsprozesse zu dynamisieren und sie innerhalb des Systems der Ratsarbeitsgruppen und jener Umsetzungsausschüsse zu vermitteln, die der Kommission zugeordnet sind.

2.1.1 Bedingungen für erfolgreiches Management und Vermittlung

Als wesentliche Bedingung für eine gezielte Fokussierung der Management- und der sich hieraus ableitenden Vermittlungsfunktion erwies sich die *frühzeitige und klare Herausarbeitung und Kommunikation der inhaltlichen Prioritäten* des Vorsitzes, und zwar sowohl für das Gesamtprogramm als auch für die einzelnen Politikbereiche bzw. Ressortprogramme. Vorbereitung und Planung des deutschen Vorsitzes begannen auf nationaler Ebene nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005. Unmittelbar vor Beginn der Präsidentschaft stimmten sich die deutschen Akteure intensiv mit den finnischen Vorgängern ab. Diskontinuitäten gegenüber den Arbeiten der finnischen Präsidentschaft ergaben sich daher kaum (siehe unter anderem

die Beiträge zu Lateinamerika [S. 93ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff]).

Die zweite zentrale Bedingung für den Erfolg in Management und Vermittlung war die frühzeitige Kommunikation einer weitgehend realistischen Zeit- und Programmplanung (Sitzungstermine, Entwürfe der Tagesordnungen etc.). Gerade die Delegationen kleinerer Mitgliedstaaten erwarten ausreichenden Planungsspielraum, um eigene Verhandlungspositionen zu erarbeiten. Die umfassenden Ressourcen, die innerhalb der deutschen Ministerialverwaltung vorgehalten wurden, erlaubten – vor dem Hintergrund teils weitreichender Ambitionen – ein hohes Tempo und ein großes Pensum der Verhandlungen in den einzelnen Ratsarbeitsgremien. Diese Leistung ist jedoch nicht nur positiv zu bewerten: denn die kleineren Mitgliedstaaten stießen dadurch an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. Wie die Fallstudien zur Migrationspolitik [S. 53ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff] zeigen, überforderte das Tempo der Ratspräsidentenschaft einige Delegationen, die mehr Zeit gebraucht hätten, um eigene Positionen zu formulieren oder sich mit maßgebenden nationalen Institutionen (Parlamente etc.) zu konsultieren.

Als dritte Erfolgsbedingung bewährte sich ein selbstbewusster Führungsstil in den Ratsarbeitsgremien, der Diskussionen nicht ausufern ließ und hohen Einigungsdruck auf die nationalen Delegationen ausübte, und dies insbesondere dann, wenn der Rat Beschlüsse zu sensiblen Verhandlungsgegenständen unter dem Diktat der Einstimmigkeit zu fassen hatte. Die praktizierte Form des »hinführenden Managements« rief zwar vor allem in Fragen der Polizeikooperation Unmut bei einigen Delegationen hervor, doch selbst sie räumten ein, dass dieser Stil extensive Debatten verhinderte und somit die Leistungsfähigkeit des Rates förderte. Viele Mitgliedstaaten schienen erkannt zu haben, dass die Entscheidungsfindung in sensiblen Politikfeldern an ihre Grenzen stieß, wenn 27 nationale Delegationen einstimmig über sie zu befinden haben. Die resolute Leitung der Ratsarbeitsgruppen wurde insgesamt somit eher begrüßt als kritisiert und durch die von den anderen Staaten anerkannte Expertise und Überzeugungsfähigkeit des Vorsitzes zusätzlich legitimiert.

2.2 Neutrale Vermittlung als zentrale Herausforderung

Die Vermittlung eines Konsenses innerhalb des Rates, zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament, zwischen Rat und Kommission sowie zwischen der EU und Drittstaaten ist die zentrale Herausforderung eines jeden Ratsvorsitzes.

Fairness und Neutralität des Vorsitzes als Verhandlungsleiter, die von allen Seiten wahrgenommen und anerkannt werden, sind grundlegend für die Formulierung eines konsensfähigen Kompromisses. Die Gratwanderung zwischen vermittelndem Vorsitz und der Vertretung nationaler Interessen war mit Blick auf die politischen und administrativen Ressourcen Deutschlands ein empfindliches Thema. Bei vielen Akteuren und Beobachtern bestand die Befürchtung, dass Deutschland als »größter« Mitgliedstaat seine (Eigen)Interessen stark akzentuieren würde (siehe hierzu die Beiträge zur Handels- [S. 41ff], Klima- [S. 48ff] und Migrationspolitik [S. 53ff], zum VVE [S. 27ff], zur Polizeikooperation [S. 60ff] sowie zu den EU-Russland-Beziehungen [S. 80ff]). Erfahrungswerte zeigen, dass häufig kleine Mitgliedstaaten bessere Vermittler sind als große Mitgliedstaaten, denen es aufgrund stärkerer Partikularinteressen und innenpolitischer Koordinierungsanforderungen schwerer fällt, die notwendige Neutralität aufzubringen.

Die Vermittlungsleistungen des Vorsitzes sind besonders stark gefordert, wenn zu den Verhandlungen im Rat noch Abstimmungen mit dem Europäischen Parlament oder mit Drittstaaten hinzutreten und wenn ein sensibles Dossier unter hohem Termin- druck (aufgrund rechtlich bindender oder politisch vereinbarter Fristen) zu bearbeiten ist. Eine Nichteinhaltung gesetzter Termine hätte hohe politische Frustrationskosten verursacht.

War der Zeitrahmen für die Bearbeitung neuer Verhandlungsgegenstände knapp bemessen, fand die Vermittlung auf der Grundlage unklarer oder durch einzelne Staaten bewusst vernebelter Positionen statt (zum Beispiel bei den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und zum Teil auch bei jenen zur Revision des Verfassungsvertrages). In diesen Fällen waren ein besonders intensives Management und viel Fingerspitzengefühl des Vorsitzes gefragt, insbesondere der Bundeskanzlerin und ihres engsten Beraterkreises.

2.2.1 Vermittlung trotz Eigeninteresse

Trotz vitaler eigener Interessen gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft in der Regel, im Rat akzeptable Kompromissvorschläge einzubringen, die die Meinungen einer großen Mehrheit der Delegationen bzw. eine Konsenslinie widerspiegeln. In einigen Fällen wurden potentielle Neutralitätskonflikte, die sich aufgrund ausgeprägter nationaler Präferenzen anbahnten, geschickt durch den Umweg über die EU-Institutionen umschifft. So wirkte die Bundesregierung in der Migrationspolitik schon unter der finnischen Ratspräsidentschaft 2006 darauf hin, dass die Kommission durch den Europäischen Rat beauftragt wurde, einen Bericht zur Migration über die östlichen EU-Außengrenzen vorzulegen. Auch in der Nachbarschaftspolitik ließ Berlin eigene Ideen zur Weiterentwicklung der ENP in Kommissionspapiere einfließen, die unter finnischem Vorsitz autorisiert wurden und somit nicht direkt Deutschland zugeschrieben werden konnten. Beide Beispiele zeigen, dass eine erfolgsorientierte Ratspräsidentschaft, die ihre nationalen Eigeninteressen mit der Rolle des Vermittlers in Einklang bringen will, lange vor ihrer offiziellen Amtszeit beginnt.

Wenn in einigen Fällen dennoch offen verfolgte nationale Interessen auf Unmut im Rat stießen (siehe zum Beispiel die deutsche Position zur Aufhebung der Sanktionen gegenüber Usbekistan), reagierte die Bundesregierung zügig und zeigte sich kompromissbereit, um jedem Glaubwürdigkeitsverlust vorzubeugen, der die Vermittlungsfähigkeit auch in anderen Dossiers begrenzt hätte (siehe dazu die Beiträge zu Zentralasien [S. 75ff] und zur Migrationspolitik [S. 53ff]).

2.2.2 Innerstaatliche Handlungsbeschränkungen

Vereinzelt beeinträchtigten Differenzen auf nationaler Ebene die Vermittlungsleistung des Vorsitzes (siehe dazu die Anmerkungen im methodischen Kapitel [S. 7ff]). Zumeist handelte es sich um interministerielle und parteipolitisch aufgeladene Konflikte der Regierungskoalition. Exemplarisch können hier die Auseinandersetzungen zwischen dem Bundesminister für Wirtschaft und Technologie (CSU) und dem Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (SPD) über die Begrenzung der Schadstoffemissionen für Kraftfahrzeuge angeführt werden (siehe den Beitrag zu Klima- und Energiepolitik [S. 48ff]). Dennoch drangen solche der Ressortautonomie geschuldeten Zuständigkeitskonflikte in den wenigsten Fällen an die für alle Akteure sicht- und in der Folge ausnutzbare Oberfläche. Offensichtlich waren die Berliner

Ministerien intensiv bemüht, diese Konflikte zumindest für die Dauer der Ratspräsidentschaft zugunsten der Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit Deutschlands als neutralem Vermittler auf europäischer Ebene aus dem Weg zu räumen.

2.2.3 Anlaufschwierigkeiten mit dem Parlament

Ratspräsidentschaften sind mehr und mehr auch als interinstitutionelle Mittler zwischen Rat und Europäischem Parlament gefragt. Bei den meisten der hier untersuchten Verhandlungsgegenstände, insbesondere bei der GASP, kommt dem Europäischen Parlament allerdings nur eine begrenzte Rolle zu.¹ Lediglich in der Justiz- und Innenpolitik stellten die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament hohe Anforderungen an die Vermittlerleistung Berlins. Da das Parlament in diesem Feld erst seit 2004 volle Mitentscheidungsrechte besitzt, befinden sich die Akteure im Rat in einer Phase der Umorientierung. Gelegentlich bedingt eine gewisse Kompromisslosigkeit des Rates stark konfliktbeladene Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. Auch der deutsche Ratsvorsitz hatte einige Anlaufschwierigkeiten in den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament. Letztendlich erkannte er aber die Notwendigkeit intensiver und kompromissorientierter Bemühungen um Vermittlung gegenüber dem Europäischen Parlament. Die Kooperation mit den Europaabgeordneten verlief daher insgesamt erfolgreich (siehe die Beiträge zur Migrationspolitik [S. 53ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff]).

2.2.4 Begrenzte Entlastung durch alternative Vermittler

Eine Entlastung bei seinen Vermittlungsanstrengungen erfuhr der Ratsvorsitz teilweise durch dritte Instanzen wie die Kommission, die EU-Sonderbeauftragten oder den Hohen Beauftragten für die GASP. Auf sie griff die Präsidentschaft jedoch nur in begrenztem Ausmaß zurück. In den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und die Revision des Verfassungsvertrages, die vom Vorsitz geleitet wurden, hatte sich die Kommission in Ermangelung einer klaren Linie frühzeitig selbst in die Rolle einer Delegation gedrängt. In der Außenpolitik kommt der Kommission

¹ Zwar besitzt das Europäische Parlament in der Klima- und Assoziierungs- bzw. Kooperationspolitik Zustimmungsrechte, die Verhandlungen über Legislativmaßnahmen bzw. Abkommen standen aber noch ganz am Anfang des Entscheidungsprozesses. Entsprechend trat das Erfordernis einer Abstimmung mit dem Europäischen Parlament in den Hintergrund.

generell eine nicht zu vernachlässigende Rolle bei der Vermittlung zwischen Drittstaat und Rat zu. Denn die tagtäglichen vertragsbasierten Beziehungen laufen über die Kommission, die die Position des Drittstaates im Zweifelsfall genauestens abschätzen kann und die zudem auch die Verhandlungen über Assoziierungs- und Kooperationsabkommen führt (siehe hierzu die Beiträge zu Lateinamerika [S. 93ff], Zentralasien [S. 75ff] und Russland [S. 80ff]). Aber auch hier waren Ausnahmen von der Lehrbuchregel zu beobachten: In den Verhandlungen mit Russland war die Bundesrepublik weniger auf die Dienste der Kommission angewiesen, da Berlin sehr dichte bilaterale Beziehungen zu Russland unterhält. Auch im Nahostkonflikt bedurfte die Bundesregierung aufgrund ihrer guten Beziehungen zu Russland und den Vereinigten Staaten bei ihren Vermittlungen kaum der Unterstützung; die Kommission spielt in der GASP ohnehin eine eher untergeordnete Rolle, wenn es um harte sicherheitspolitische Aspekte geht.

Dagegen wurde auch unter deutschem Vorsitz deutlich, dass der Kommission in der normalen Gesetzgebung eine zentrale Rolle als Vermittlerin zwischen Europäischem Parlament und Rat zukommt. Diese Rolle reduziert sich im Mitentscheidungsverfahren allerdings formal auf die eines Moderators, und seit der Reform der Mitentscheidung im Vertrag von Amsterdam (1999) geht der Trend zu direkteren Beziehungen zwischen dem Parlament und dem Ratsvorsitz. Die Kommission nimmt jedoch an allen sogenannten Trilogsitzungen mit dem Berichterstatter des Parlaments und dem Vertreter der Ratspräsidentschaft teil. Gerade weil das Initiativrecht in der normalen Gesetzgebung bei der Kommission liegt und sie sowohl in den nichtöffentlichen Arbeitsgruppensitzungen des Rates wie auch an den öffentlichen Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments vertreten ist, kann sie insbesondere gegenüber dem Europäischen Parlament in Konflikten mit dem Ratsvorsitz erklärend und schlichtend wirken (siehe die Beiträge zur Migrationspolitik [S. 53ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff]).

2.2.5 Handlungsbeschränkungen in der Außenpolitik

In den außenpolitischen Dossiers war der Vorsitz durch mannigfaltige externe Faktoren, die die Kompromissfindung enorm verkomplizierten, in seinem Handeln eingeschränkt. Zwar steht den Ratspräsidentschaften in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (siehe den Beitrag zum Nahostkonflikt [S. 87ff]) ein größerer Spielraum für Akzent- und Prioritätensetzung offen, da weder die Kommission noch das

Europäische Parlament Mitspracherechte genießen. Gleichzeitig ist ihr Handlungsspielraum bei der Umsetzung gemeinsamer Außenpolitiken durch eine Vielzahl beteiligungswilliger Akteure stark beschränkt, die nicht der EU angehören: Schließlich reicht es nicht aus, eine einheitliche europäische Position gegenüber einem Drittstaat, einer Region oder einem Konflikt zu finden. Europäische Außenpolitik muss mit den Interessen anderer Akteure im jeweiligen Fall abgestimmt werden. Wenn es sich um eine ähnlich große Zahl von Akteuren handelt wie im Nahostkonflikt (USA, Russland, arabische Staaten, UN usw.), sind nicht nur die Management-, sondern auch die Vermittlungsanforderungen an den Ratsvorsitz enorm. Derart komplexe Dossiers verlangen jeder EU-Präsidentschaft eine intensive und zumal parallele Vermittlung auf verschiedenen Ebenen und an vielen, teilweise miteinander um Einfluss und Aufmerksamkeit konkurrierenden Verhandlungstischen ab. Mehr als in anderen Politikfeldern kommt es daher in der GASP auf das politische Gewicht und die administrativen Ressourcen sowie das Ansehen des Vorsitzes bei außereuropäischen Akteuren an. Diese Erkenntnis wiederum zeigt die Grenzen des Rotationsystems in der GASP auf, denn Länder wie Portugal oder Slowenien können als Ratsvorsitz sicher keine so umfangreichen Vermittlungsvorstöße an vielen Fronten unternehmen wie die Bundesrepublik Deutschland (siehe dazu auch die Abschnitte 3, 4 und 5).

Die außenpolitischen Dossiers unter dem deutschen Vorsitz ließen zudem deutlich erkennen, wie stark die Suche nach einer europäischen Position durch das bilaterale Verhältnis einzelner EU-Länder zu entsprechenden Regionen geprägt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich bilaterale Konflikte auf andere Dossiers auswirken. Beispielhaft ist hier der Einfluss des baltisch-russischen und des polnisch-russischen Konflikts auf die Verhandlungen der EU mit Moskau über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Die schwierige Konstellation im Russland-Dossier wiederum verhinderte die vom deutschen Vorsitz ursprünglich angestrebte Verdichtung der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn in Osteuropa und dem südlichen Kaukasus. Aus solchen Erfahrungen lässt sich die Lehre ziehen, dass von einem Ratsvorsitz priorisierte Dossiers, die in einem sachlichen Zusammenhang mit einem oder mehreren »Nachbardossiers« stehen, weitgehend immun gegenüber möglichen Blockaden konzipiert sein sollten und sich aus diesen Zusammenhängen notfalls entflechten lassen müssen.

2.2.6 Wegbereiter des Erfolgs:

Priorisierung, Konsultation und hartes Engagement

Neben der Wahrung der Neutralität und Glaubwürdigkeit als Makler war ein weiterer Faktor für die erreichten Vermittlungserfolge besonders wichtig: die strategische Konzentration der Vermittlungsressourcen auf die Prioritäten der Ratspräsidentschaft. Unter deutschem Vorsitz hatte die Wiederbelebung der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag oberste Priorität. Um den Erfolg der Vertragsreform zu gewährleisten, ging der deutsche Vorsitz gegenüber Ländern wie Polen und Frankreich, deren Zustimmung im Konflikt über der VVE von zentraler Bedeutung war, in anderen Verhandlungsfeldern sehr weitgehende Kompromisse ein (siehe zum Beispiel die Beiträge zur Handelspolitik [S. 41ff], dort vor allem zu den Doha-Verhandlungen, sowie die Beiträge zu Russland [S. 80ff] und zur ENP [S. 68ff]). Diese Form der Gewichtung von Kompromissen war nur möglich, weil sich die verhandlungsführenden Ministerien der Bundesregierung frühzeitig strategisch wie taktisch abstimmen und während der Verhandlungen über das Bundeskanzleramt koordiniert wurden (bzw. sich koordinieren ließen).

Politikfeldübergreifend trug außerdem die umfassende Nutzung bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden auf allen Arbeitsebenen sowie bei Expertenseminaren maßgeblich zum Erfolg des deutschen Vorsitzes bei (siehe zum Beispiel die Beiträge zur Polizeikooperation [S. 60ff], zur Migrationspolitik [S. 53ff], zum Nahostkonflikt [S. 87ff] und zum VVE [S. 27ff]). Seit den letzten Erweiterungsrunden klagen Delegationen im Rat immer wieder, dass die Entscheidungsfindung aufgrund der gewachsenen Zahl der Vetospieler überaus schwierig geworden sei. Dies hat die Verhandlungsatmosphäre in den Ratsarbeitsgremien drastisch verändert. Die Zeiten, in denen sich eine kleine Gruppe Bekannter relativ offen und ausführlich austauschen konnte, gehören zumindest für die formalen EU-27-Kreise der Vergangenheit an. Die Auslagerung von Verhandlungen und Kompromissfindungsprozessen aus diesem engen formellen Rahmen ist nicht unbedingt Ausdruck der Geringschätzung des Ratssystems, sondern eine Reaktion auf die veränderte Verhandlungssituation im Rat. Dies gilt umso mehr für jene Politikbereiche, in denen mit Einstimmigkeit entschieden werden muss, wie in der GASP oder der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit. Gerade im letztgenannten Feld standen viele hochsensible Maßnahmen unter großem Termindruck zur Entscheidung an. Die deutschen

Akteure vermittelten hier Kompromisse durch intensive Konsultationen nicht nur auf den unteren Arbeitsgruppenebenen des Rates, sondern im Endstadium der Beratungen auch unter den Ministern und Staatssekretären.

Der Erfolg der beobachteten Bilateralisierung der Verhandlungen bzw. der Konsultation in kleinen, informellen Gruppen und der Verlagerung der Entscheidungsfindung auf die höchsten politischen Ebenen stellt eine Bankrotterklärung für die derzeitigen formalen Entscheidungsmodalitäten innerhalb des Rats dar (siehe hierzu den Beitrag zur Polizeikooperation [S. 60ff]). Gleichzeitig verweist sie auf die Grenzen des derzeit für den Ratsvorsitz geltenden Rotationssystems: Konsultationen in einem ähnlich großen Umfang, wie sie der deutsche Vorsitz in einer breiten Palette von Dossiers führte, um die schwerfälligen Entscheidungsprozesse zu beschleunigen, sind von Ratspräsidentschaften »kleinerer« Staaten mit weniger üppigen Ressourcen unmöglich zu leisten. Gleiches gilt für die umfangreichen Vermittlungsanstrengungen des deutschen Vorsitzes in der GASP (siehe den Beitrag zur Nahostpolitik [S. 87ff] sowie die Abschnitte 3, 4 und 5 dieser Bilanz) und das management- und vermittlungsintensive Vorgehen des Ratsvorsitzes in den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und den Verfassungsvertrag.

Nicht zu unterschätzen ist aber auch der bereits erwähnte Einfluss der persönlichen Beziehungen auf den Verhandlungsverlauf. Die deutschen Akteure in den für die Vorbereitung, Planung und Durchführung der Präsidentschaft zentralen Gremien konnten auf umfangreiche EU-Expertise und zu einem großen Teil auch auf die nunmehr fünfzigjährige Erfahrung mit der Organisation vergangener Präsidentschaften zurückgreifen. Hiervon profitierte der Vorsitz bei der Ausübung seiner Management-, Vermittlungs- und Steuerungstätigkeit. Insbesondere die Expertise und das persönliche Engagement auf der Ebene der Minister ist in den Vermittlungen im Rat und gegenüber dem Europäischen Parlament ein wichtiger Erfolgsfaktor (siehe die Beiträge zur Migration [S. 53ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff]). Die positiven Verhandlungsergebnisse zum Dossier des Verfassungsvertrages, zur Klimapolitik und zur Handelspolitik waren zu einem beträchtlichen Teil auf das direkte Engagement der Bundeskanzlerin zurückzuführen, das diesen Dossiers zusätzliches politisches Gewicht verlieh. Gerade in der Klimapolitik schien dies notwendig, um die Verknüpfung von G-8- und EU-internen Verhandlungen optimal auszunutzen.

2.3 Begrenzte Steuerung, umfassende Impulsgebung

2.3.1 Gemischte Bilanz bei der strategischen Steuerung

Als strategische Steuerung wird die Leistung der Präsidentschaft bezeichnet, konfliktbeladene, ins Stocken geratene oder gar blockierte Verhandlungen in einen perspektivischen Zusammenhang mit den formulierten längerfristigen Zielen der EU zu rücken. Der Verweis auf diese Ziele soll die Mitgliedstaaten kompromissbereiter stimmen und dazu anhalten, ihre kurzfristigen nationalen Interessen zurückzustellen. Ob es um die Wiederbelebung relativ junger Debatten oder schon längerfristig blockierter Legislativmaßnahmen geht, ist eher irrelevant; die Forderung nach perspektivischer Steuerung bestand in beiden Fällen (siehe insbesondere die Beiträge zur Migrationspolitik [S. 53ff] und zur Polizeikooperation [S. 60ff] sowie zur Handels- [S. 41ff] und zur Energie- und Klimapolitik [S. 48ff]).

In der Migrationspolitik galt es unter anderem, die im Haager Fünfjahresprogramm 2004 klar geforderte Betonung der sozial-, außen- und wirtschaftspolitischen Aspekte europäischer Asyl- und Einwanderungspolitik umzusetzen. So sollte die stark polarisierte und in der Folge festgefahrene Debatte über die legale Wirtschaftszuwanderung mit Blick auf anstehende Legislativentwürfe der Kommission wieder in Gang gebracht werden. Ebenso mussten die im Haager Programm vor dem Hintergrund der hochgesteckten Ziele in der Kriminalitätsbekämpfung geforderten, in der Praxis aber nur unzureichend umgesetzten Maßnahmen zum Ausbau des Informationsaustausches zwischen den nationalen Strafverfolgungsbehörden in der EU bei gleichzeitiger Stärkung des Datenschutzes vorangetrieben werden. Auch in den Verhandlungen über Fragen der Energie- und Klimapolitik war der Ratsvorsitz gefordert, die Kompromissfindung durch Verweis auf die in einer Reihe von Kommissionsvorlagen festgehaltenen längerfristigen Ziele der europäischen Energie- und Klimapolitik zu erleichtern.

Bezogen auf die Erfüllung ihrer Steuerungsfunktion ist die Bilanz der Präsidentschaft gemischt. Im Fall der Energie- und Klimapolitik stimmten die Ziele der Präsidentschaft und die von der Kommission in mehreren Dokumenten konkretisierten Maßgaben in wesentlichen Punkten überein (Reduktion der Treibhausgase und Förderung der erneuerbaren Energien), was dem Vorsitz seine Steuerungsaufgabe erleichterte. In anderen Fällen wurde jedoch Kritik laut, dass Deutschlands nationale Interessen eine zielführende,

vor allem fristgerechte Behandlung wichtiger Themen behinderte. So entstand im Kontext der Migrationspolitik der Eindruck, dass der Vorsitz verschiedene Aspekte legaler Wirtschaftsmigration – ein in Deutschland innenpolitisch sehr sensibles Thema – nicht behandeln wollte und deren Behandlung daher bewusst hinauszögerte oder aber dass er wenig zur Schärfung und Klärung recht schwammiger »Konzeptdebatten« beitrug, da der deutsche Vorsitz nicht in der Lage war, die eigene Position zurückzunehmen.

2.3.2 Eigeninitiativen trotz begrenzter Spielräume

Als Impulsgeber lanciert der Vorsitz neue Projekte und Initiativen zur Lösung virulenter Probleme im Rahmen der laufenden Programmplanung, formuliert neue Ziele über die bestehende Politikplanung hinaus oder etabliert neue Ansätze für das Herangehen an bereits bestehende Vorhaben. In der wissenschaftlichen Literatur wird zumeist argumentiert, dass angesichts der existierenden EU-Programmplanung der Spielraum für Ratspräsidentschaften gering ist, völlig neue Projekte anzustoßen. Dieser Grundannahme zum Trotz ebneten die deutschen Akteure hinter den Kulissen des Rates und in Kooperation mit der Kommission bereits 2006 aktiv den Weg für eigene Initiativen und konnten gleich mehrere davon auf der europäischen Agenda platzieren.

So zeigte das Vorgehen bei der Initiative zum transatlantischen Wirtschaftsraum, dass eine Regierungschefin durch strategisch geplantes und taktisch kalkuliertes persönliches Engagement die EU-Partner für ein neues Projekt zu gewinnen vermag. In diesem Fall gilt dies um so mehr, als die vom Kanzleramt koordinierte Initiative anfänglich nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch im deutschen Bundeswirtschaftsministerium auf nicht unbeträchtlichen Widerstand stieß. Die Überführung großer Teile des Vertrages von Prüm in den EU-Rechtsrahmen – eine maßgeblich deutsche Initiative zur Verbesserung des polizeilichen Datenaustausches – konnte der Vorsitz durch viel Überzeugungsarbeit den Mitgliedstaaten bereits vor Beginn seiner Amtszeit als europäisches Projekt nahebringen.

Hervorzuheben ist auch die wiederum mit langer Hand vorbereitete Einbringung eigener Initiativen in der Lissabon-Strategie – ein Feld, in dem aufgrund seiner hohen Prozesslastigkeit eher die Management- und Koordinierungstätigkeiten des Vorsitzes im Vordergrund stehen. In der Außenpolitik ist der Raum für eigene Impulse vergleichsweise größer. Aber auch hier

haben Impulse nur dann eine Chance, wenn ihr europäischer Mehrwert erfolgreich vermittelt werden kann, wie das Beispiel der Zentralasienstrategie zeigt.

Der wichtigste Faktor für eine erfolgreiche Wahrnehmung der Impulsgebungsfunktion scheint zu sein, dass eine Initiative von den anderen Akteuren als effektive Antwort auf ein bestehendes oder vom Ratsvorsitz identifiziertes europäisches Problem angesehen wird. Das vorsitzführende Land muss die Mitgliedstaaten im Rat möglichst vor Beginn der Amtszeit und über den Umweg dritter Sprachrohre davon überzeugen, dass das angestrebte Projekt im europäischen und nicht nur im Interesse des präsidierenden Landes liegt.

3. Die Grenzen der Übertragbarkeit

Die Analyse der Erfüllung der Vorsitzfunktionen wirft die weiterreichende Frage auf, ob das deutsche, von kurzfristigen Erfolgen gekrönte Vorgehen als tragfähiges Modell für künftige Präsidentschaften dienen *kann* und *sollte*. Diese Frage gilt es anhand einiger wesentlicher Merkmale der deutschen Präsidentschaft zu untersuchen.

3.1 Leitung aus den Berliner Ministerialzentralen

Während der gesamten Präsidentschaft fand die inhaltliche Planung, Vorbereitung und Koordinierung aller Aktivitäten in den Berliner Regierungszentralen statt. Die insbesondere für Präsidentschaften »kleinerer« Staaten typische Praxis, die in Brüssel ansässigen Ständigen Vertretungen stark einzubinden, war im ersten Halbjahr 2007 nicht zu beobachten. Auch der in der Literatur häufig behandelte Rückgriff der Präsidentschaft auf die Dienste der Kommission und die inhaltliche Unterstützung des Ratssekretariates beim Erstellen von Präsidentschaftspapieren, Verhandlungsstrategien etc. war in den meisten der in dieser Studie analysierten Politikbereichen nur schwach ausgeprägt (siehe die Beiträge zur Migrationspolitik [S. 53ff], zur Polizeikooperation [S. 60ff], zu Lateinamerika [S. 93ff], zu Zentralasien [S. 75ff] und zur Berliner Erklärung [S. 20ff]). Dies bedeutet jedoch nicht den völligen Ausschluss dieser Organe vom Entscheidungsprozess. Vieles wurde in den Berliner Zentralen geplant und koordiniert. Gleichwohl bemühte sich die Bundesregierung um eine frühzeitige und enge Abstimmung mit der Kommission und dem Ratssekretariat, die

dem deutschen Vorsitz denn auch insgesamt eine gute Kooperation attestieren. Die Kommission spielt üblicherweise aufgrund ihrer Ressourcen und ihres institutionellen Gedächtnisses in allen Integrations- und Kooperationsbelangen der EU eine zentrale Rolle als Initiativorgan, Co-Manager und den Vorsitz unterstützende Vermittlerin. Nicht zuletzt sorgt sie auch für die Kontinuität und Kohärenz der Politikprozesse über die kurzen Amtszeiten von Ratspräsidentschaften hinaus. In der Regel sind künftige Ratsvorsitze daher auch gut beraten, für ihre Strategien und Argumente die Unterstützung der Kommission zu suchen, keinesfalls gegen sie zu arbeiten. Auch eine sich stark vom Ratssekretariat lösende Präsidentschaft kann Diskontinuitäten in der Arbeit des Rates induzieren und den Argwohn vieler Mitgliedstaaten schüren, sie wolle entgegen ihrer Programmrhetorik eine nationale Agenda durchdrücken.

Zum Teil erklärt sich eine betont unabhängige Vorbereitung aus der Skepsis vieler Ratsdelegationen gegenüber den institutionellen Eigeninteressen der Kommission und – mit Abstrichen – des Ratssekretariates. Mittelfristig dürfte sich die Zurückhaltung bei der Einbeziehung dieser Organe oder Dienste eher negativ auf die Kooperation zwischen den einzelnen EU-Organen auswirken und Verhandlungserfolge stärker zu einer Sache des Geschicks und der Überzeugungskraft des Vorsitzes machen.

3.2 Umfassende Ressourcen und Konsultationen: Grenzen des Rotationssystems

Die Funktionserfüllung des deutschen Vorsitzes wurde durch die umfangreichen personellen und administrativen Ressourcen der Bundesregierung und der Länderregierungen erleichtert. Dies soll nicht heißen, dass kleinere Mitgliedstaaten als Ratsvorsitz schlechtere Leistungen erbringen und größere Staaten per se immer leistungsfähiger sind. Im Gegenteil, Erfahrungswerte zeigen, dass es kleinen Mitgliedstaaten oft leichter fällt, die notwendige Neutralität als Ratsvorsitz aufzubringen: Ihre einzelstaatlichen Interessen sind weniger stark ausgeprägt und sie sehen sich als Ratsvorsitz entsprechend geringeren Abstimmungs- und Koordinationsschwierigkeiten auf nationaler Ebene gegenüber.² Und ein großer Mitgliedstaat, dem

² Hier sei beispielhaft auf die Negativbilanz der französischen Ratspräsidentschaft 2000 im Vergleich zu den

es nicht gelingt, während seiner Amtszeit nationale Handlungsbeschränkungen zu überwinden, oder dem das nötige Engagement fehlt, um den europäischen Politikprozess voranzubringen, ist als Ratsvorsitz ebenfalls schlecht aufgestellt. Umfassende Ressourcen sind dementsprechend keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Funktionserfüllung. Dennoch erleichtern sie die Arbeit eines Vorsitzes, der das entsprechende Engagement aufweist. Kleinere Mitgliedstaaten müssen vergleichsweise stärker auf die Unterstützung der Kommission und das Ratssekretariat zurückgreifen. Für sie gelten Erfolgsbedingungen wie Frühzeitigkeit, Selektivität und Priorisierung von Verhandlungsgegenständen und -verläufen in noch höherem Maße als für den deutschen Vorsitz. Dank seiner Ressourcen konnte der deutsche Vorsitz in vielen Dossiers gleichzeitig unabhängiger und aufwändiger Vorgehensweisen wählen, etwa die überaus häufigen bilateralen Konsultationen jenseits der formalen Ratsgremien. Ein kleinerer Mitgliedstaat hätte die Verhandlungen über den Verfassungsvertrag sicherlich auch organisieren können. Zusätzlich jedoch den gleichen energischen Aufwand in der Klimapolitik, der Nahostpolitik und der Innen- und Justizpolitik zu betreiben, wäre jedoch kaum möglich gewesen.

Insbesondere bei Fragen der GASP und der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit wurde deutlich, dass angesichts von 27 Mitgliedstaaten die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat an seine Grenzen gestoßen ist. Deutschland gelang es nur durch eine Vielzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden sowie über eine sehr straffe, zielgerichtete und gelegentlich sehr resolute Organisation der Arbeit auf der politischen Ebene des Rates und in den Arbeitsgruppen einen gemeinsamen Konsens in einer hohen Anzahl von Dossiers zu vermitteln. Kleine und mittelgroße EU-Staaten dürften als Ratsvorsitz nicht die für ein derartiges Vorgehen nötigen Ressourcen aufbringen können. Der erst kürzlich beigetretenen Staaten mangelt es zudem an vergleichbaren Erfahrungen in der Verhandlungsführung und Kompromisserarbeitung. An diesen unterschiedlichen Voraussetzungen werden die Grenzen des für den Ratsvorsitz geltenden Rotationssystems bei gegebenen Entscheidungsregeln deutlich erkennbar. Ähnliches gilt für das organisations- und vermittlungsintensive Vorgehen des Ratsvorsitzes in den Verhandlungen über die Berliner Erklärung und den Verfas-

positiven Ergebnissen der irischen oder luxemburgischen Präsidentschaften 2004 bzw. 2005 verwiesen.

sungsvertrag, das anderen Staaten aufgrund von Ressourcenmangel verwehrt bleibt.

3.3 Abweichen von Politikzielen trotz effizienter Funktionserfüllung

Die Analyse der beiden zuletzt genannten Fälle wirft zudem die Frage auf, ob das vom deutschen Vorsitz gewählte Vorgehen überhaupt für andere Präsidentschaften zur Regel werden sollte. Dank seiner hohen Vertraulichkeit hat sich das Focal-Point-Verfahren im Falle der Berliner Erklärung und der Vorbereitung des Juni-Gipfels, bei dem es um ein Mandat für den EU-Reformvertrag gehen sollte, als effektiv erwiesen: Es war geeignet, in einer politisch hochsensiblen Situation einen Konsens zwischen den 27 mitgliedstaatlichen Regierungen unter Einschluss der Führungsspitzen von Kommission und Europäischem Parlament herzustellen. Gleichzeitig steht dieses Verfahren aber im Widerspruch zu dem im Kontext des Nizza-Vertrags einvernehmlich gesteckten Ziel, Grundfragen der Integration nicht mehr hinter verschlossenen Türen in kleinem Kreis, sondern in größeren, viele Akteure einbeziehenden Rahmen wie dem Verfassungskonvent zu beraten. Vertraulichkeit wird dann problematisch, wenn Integrationschritte vereinbart werden, die längerfristig auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen müssen. Denn je breiter dieser Konsens, desto weniger Anreize haben die mitgliedstaatlichen Regierungen, sich zu einem späteren Zeitpunkt über die erzielten Kompromisse hinwegzusetzen. Statt den Versuch zu unternehmen, einen in die Gesellschaften hineinreichenden Konsens zu erzeugen, hatte die Kompromissfindung zwischen demokratisch legitimierten Regierungen Priorität. Diese strategische Entscheidung birgt ein Risiko: Bei erneuten Referenden über den Reformvertrag könnte die Bevölkerung eines oder mehrerer Länder ihr Veto einlegen und sich dem Vorhaben in den Weg stellen. Auch unabhängig von der Frage, ob Referenden den Integrationsprozess neuerlich stoppen könnten, besteht die Gefahr, dass sich wachsender Unmut in »Stellvertreter-Voten« (etwa in Europawahlen mit der Stimmabgabe für EU-skeptische Parteien) artikuliert – mit der Folge, dass die europäischen Kernorgane nachhaltig beschädigt werden. Nach Abschluss der deutschen Ratspräsidentschaft bleibt somit die Frage zu beantworten, ob die Grundlage für einen neuen europapolitischen Konsens zwischen den Regierungen und ihren Wählern geschaffen wurde.

In der Nahostpolitik lässt sich ein ähnliches Abweichen von gesetzten Politikzielen konstatieren. Durch intensive Konsultationen konnte eine einheitliche europäische Position zum Nahost-Friedensprozess entwickelt, dem israelisch-palästinensischen Friedensprozess wieder diplomatische Dynamik verliehen und ein großer Kreis von Akteuren in die neu einsetzenden Bemühungen einbezogen werden – ein ebenso beachtlicher wie seltener Erfolg. Gleichzeitig war die europäische Position insofern problematisch, als sie durch die Politik der Isolierung der Hamas mit dazu beitrug, dass sich die sozioökonomische Situation in den palästinensischen Gebieten weiter verschlechterte, dass palästinensische Regierungs- und Ordnungsstrukturen zusätzlich geschwächt wurden und dass die Gewalt zwischen den rivalisierenden palästinensischen Gruppen eskalierte. Damit aber war das Gegenteil dessen eingetreten, was sich die europäische Außenpolitik zum Ziel gesetzt hatte, nämlich durch Unterstützung palästinensischer Staats- und Institutionenbildung einen konkreten Beitrag zur Zweistaatenlösung zu leisten.

Gerade dieses letzte Beispiel verweist auf eine zentrale Schwierigkeit bei der Bewertung der Leistung von Ratspräsidentschaften und zeigt sowohl die Vorzüge als auch die Grenzen unseres prozess- und funktionsorientierten Analyseansatzes auf: Ein effizientes Erfüllen aller Vorsitzfunktionen garantiert noch kein Ergebnis, das im Einklang mit längerfristigen Zielen der EU steht. Die Kerninhalte der einheitlichen Position der EU zum Nahen Osten sind Resultate eines komplexen Entscheidungsfindungsprozesses, an dem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind. Der Vorsitz hat darauf nur begrenzt Einfluss. Der in dieser Studie gewählte Analyseansatz bietet immerhin die Möglichkeit, die vielfältigen Handlungsbeschränkungen aufzuzeigen, mit denen der Vorsitz in dieser komplexen Situation konfrontiert war und die für das erzielte Verhandlungsergebnis mitverantwortlich sind.

4. Grenzen der ›neuen‹ Teampräsidentschaften

Im Interesse der längerfristigen Strategieplanung der EU, einer engeren Verzahnung der Ratspräsidentschaften sowie der besseren Planung und Vorhersehbarkeit der Agenden des Rates werden seit Januar

2007 die Ratsgeschäfte von sogenannten Team- oder Triopräsidentschaften geführt.³

Tatsächlich verbirgt sich hinter den Teampräsidentschaften nur wenig Neues: Die bisherige, jeweils nach sechs Monaten erfolgende Rotation des Vorsitzes wird ebenso beibehalten wie die detaillierten sechsmonatigen Arbeitsprogramme. Bis zum Dezember 2006 verabschiedete der Europäische Rat für drei Jahre geltende Strategieprogramme. Um die »Programmierung seiner Tätigkeiten« zu »rationalisieren«, einigte sich der Rat im Juni 2006 auf eine Verkürzung dieser recht langen Laufzeit auf sogenannte Achtzehnmonatsprogramme dreier aufeinanderfolgender Präsidentschaften. Das erste derartige Programm gilt seit Januar 2007 im Trio Deutschland – Portugal – Slowenien.⁴ Die einzige wirkliche Neuerung besteht somit in der engeren Abstimmung von drei anstatt von zwei aufeinanderfolgenden Ratsvorsitzen.

4.1 Grenzen gemeinsamer Politikgestaltung

Zwar beteuern die deutschen Regierungsakteure und ihre portugiesischen und slowenischen Amtskollegen und -kolleginnen, dass sie sich über das gemeinsame Achtzehnmonatsprogramm abgestimmt haben. Als in der Reihenfolge erstes und ambitioniertestes Mitglied des Trios übte Deutschland mit seinen Vorstellungen für sein sechsmonatiges Arbeitsprogramm zweifellos jedoch den größten Einfluss auf die längerfristige Programmgestaltung aus. Es gibt kaum Belege dafür, dass die beiden anderen Regierungen in die inhaltliche Schwerpunktsetzung des deutschen Vorsitzes einbezogen wurden. Auch während der deutschen Amtszeit ging die Zusammenarbeit selten über eine regelmäßige Information der Folgepräsidentschaften durch die deutschen Akteure hinaus.

Seit dem Jahr 2002 ist eine engere Kooperation aufeinanderfolgender Präsidentschaften möglich, wenn ein Dossier erst in dem nächstfolgenden Halbjahr behandelt wird. Vertreter der Folgepräsidentschaft können bereits sechs Monate vor Amtsübernahme die Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen leiten, nicht aber die des Ausschusses der Ständigen Ver-

³ Artikel 2(4) der Geschäftsordnung des Rates der EU. Vgl. Rat der EU, *Beschluss des Rates vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung* (2006/683/EG, Euratom), abgedruckt in: ABl. Nr. L 285/47 vom 16.10.2006.

⁴ Rat der EU, *Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes*, Brüssel, 21.12.2006, 17079/06.

treter. Bis jetzt hat die derzeitige Teampräsidentschaft von solchen gemeinsamen Vorsitzen offenbar keinen Gebrauch gemacht. Eine solche Maßnahme wäre ein erster Schritt in eine funktionale Aufteilung einzelner Dossiers oder Politikbereiche zwischen den Teams. Gleichzeitig würde beispielsweise eine auf achtzehn Monate ausgedehnte Leitung der Nachbarschaftspolitik durch den deutschen Vorsitz bei anderen Mitgliedern des Rates sehr wahrscheinlich auf Protest stoßen.

In einigen Fällen war eine enge Absprache zwischen den drei Mitgliedern des Teams dennoch zwingend. Der deutsche Zeitplan für die Verhandlung des Reformvertrages durch die Regierungskonferenz musste mit Portugal abgestimmt werden. Lissabon signalisierte jedoch frühzeitig, dass es eine solche Konferenz in seiner Präsidentschaft nur dann auszurichten bereit sei, wenn die Bundesregierung in ihrer Amtszeit ein klares, auf wenige Verhandlungsmaterien begrenztes Mandat verabschiedet und über die strittigsten Punkte möglichst bereits Einvernehmen herbeiführen würde. Mit anderen Worten: Eine mögliche Regierungskonferenz sollte nach dem Willen Lissabons nur noch reine Formsache sein.

In anderen Politikfeldern finden sich vereinzelte Beispiele für eine engere Abstimmung. Für die Entwicklungs- und die Innen- und Justizpolitik wurde unter der Ägide der entsprechenden deutschen Ministerien in Abstimmung mit den zuständigen Ministerien der beiden anderen Staaten gesonderte Achtzehnmonatsprogramme erstellt – wiederum scheint der deutsche Einfluss maßgeblich gewesen zu sein.⁵ In der Innen- und Justizpolitik fand ansatzweise während der deutschen Amtszeit eine Art Aufgabenteilung statt. So wurden die Vorbereitungen für die Erweiterung des Schengenraums auf die neuen Mitgliedstaaten im wesentlichen von Portugal getroffen. In diesem Dossier wurde auch Slowenien als Vermittler im Rat gegenüber den neuen Mitgliedstaaten tätig. Die deutschen Akteure scheinen Portugal zudem in zentralen Dossiers bei der Ausarbeitung von Kompromisspapieren noch nach Ende ihrer Präsidentschaft zu unterstützen, wie zum Beispiel im Fall des Rahmenbeschlusses zum Datenschutz in der dritten Säule. In diesem Politikfeld bietet sich eine Kooperation in-

sofern an, als sich die Arbeit aller Ratsvorsitze ohnehin von der Umsetzung des Haager Programms leiten lassen muss.

Aufgrund seiner Erfahrung und seiner personellen Ressourcen ist Deutschland indes prädestiniert, den beiden kleineren und weniger erfahrenen Staaten unter die Arme zu greifen. Die Bundesrepublik hat aber ein deutlich größeres politisches Gewicht in der Union und im Gegensatz zu kleineren Staaten auch »stärkere« nationale Interessen in fast allen EU-Politikbereichen. Würde sich die Bundesregierung intensiv in die Arbeit der Folgepräsidentschaften einbeziehen lassen, könnte sie sich den Vorwurf einhandeln, die eigene Präsidentschaft verlängern zu wollen. Dies würde das Verhandlungsklima im Rat beeinträchtigen. Schließlich ist auch nicht vorstellbar, dass die Vorsitze in Bereichen kooperieren werden, in denen ihre Interessen stark divergieren.

4.2 Vabanque-Spiele in der Außenpolitik

Die Kritik an der halbjährlichen Rotation des Ratsvorsitzes betraf in den zurückliegenden Jahren nicht alle Ratsformationen und Politikfelder gleichermaßen, sondern konzentrierte sich vor allem auf die GASP und die ESVP bzw. die Arbeitsleistung des Rates für Auswärtige und Allgemeine Angelegenheiten. Ob die gerade in der GASP seit Jahren angemahnte Fähigkeit zu politischer Führung und die für das Außenbild notwendige Konsistenz und Sichtbarkeit des Rates erreicht werden können, ist nicht nur eine Frage der Zusammenführung mehrerer Präsidentschaften. Zwar legt das erste Achtzehnmonatsprogramm Ziele etwa für die Nahostpolitik fest, gemeinsame Strategien wurden jedoch weder entworfen, geschweige umgesetzt. Die ungleich verteilten Interessen und Ressourcen in der Dreiergruppe und die schwierige Abstimmung der Politik gegenüber solch instabilen Regionen wie dem Nahen Osten erschweren die Bemühungen um Kohärenz. Gerade jetzt, wo neue Bewegung in die diplomatischen Anstrengungen zur Befriedung der Region gekommen ist, wäre jedoch eine ebenso intensive wie nachhaltige Fortsetzung des Engagements der EU dringend notwendig. Portugal hat aber bereits angekündigt, sich außenpolitisch vor allem auf den afrikanischen Kontinent und die Beziehungen zu Brasilien konzentrieren zu wollen.

Eher unabgestimmt muten die Arbeiten der Dreiergruppe in der Zentralasien- und der Nachbarschaftspolitik an, die nach außen als »Kür« der ersten Team-

⁵ <www.bmz.de/de/presse/Downloads/broschuere_trio-praesidentschaft_englisch.pdf>; <www.eu2007.bmi.bund.de/cln_012/nn_1049448/sid_D6D7FF82F46B0FA37BE2C1BBDE63FA86/EU2007/DE/ServiceNavigation/Pressemitteilungen/content_Pressemitteilungen/Dresden_JI_Rat_1Tag_de.html> (zuletzt abgerufen 20.8.2007).

präsidentschaft präsentiert wurde: Die Teampräsidentschaft vereinbarte, dass der deutsche Vorsitz besonderes Augenmerk auf die östliche Dimension legt und der portugiesische sich auf die südlichen ENP-Länder konzentriert. Mittlerweile zeigen Portugal und Slowenien nicht einmal mehr auf deklaratorischer Ebene Interesse an einem solchen Ansatz. Zumal die Fokussierung Portugals auf die südlichen ENP-Länder zu kurz greift: Die unter deutscher Präsidentschaft begonnenen Vorhaben, wie die Intensivierung der Kooperation im Schwarzmeerraum, müssen weitergeführt und umgesetzt werden, ebenso wie die vom deutschen Ratsvorsitz erarbeitete Zentralasienstrategie. Inwieweit dies bei mangelndem Engagement der jeweiligen Ratspräsidentschaft allein von der Kommission geleistet werden kann, ist fraglich (siehe dazu die Beiträge zur Nachbarschafts- [S. 68ff] und zur Zentralasienpolitik [S. 75ff]).

Beide Beispiele zeigen, dass eine stärkere Kontinuität in der Außenpolitik nicht allein durch die Zusammenarbeit dreier aufeinanderfolgender Präsidentschaften zu gewährleisten ist, sondern wohl nur durch einen ständigen Vorsitz des Rates Außenbeziehungen, wie ihn der neue Reformvertrag vorsieht.

5. Die Präsidentschaft in der Perspektive des Reformvertrages

Unsere Analyse wäre unvollständig und für künftige politische Praxis kaum von Nutzen, wenn sie die herausgearbeiteten Ergebnisse nicht mit den im Verfassungs- und im Reformvertrag vorgesehenen Reformen des Ratssystems in Bezug setzen würde. Unvollständig, weil der deutsche EU-Vorsitz 2007 unter anderem auch dazu diente, die im Reformvertrag geplante Effektivierung des Ratssystems zu fördern. Und zumindest für Deutschland von begrenztem Nutzen, weil es nach den heute geltenden Vertragsregeln erst wieder in dreizehn Jahren eine Ratspräsidentschaft zu organisieren hätte. Aller Voraussicht nach ändern sich jedoch mit Inkrafttreten des Reformvertrages Mitte 2009 die Grundregeln der Vorsitzführung im Ratssystem: Ein für zweieinhalb Jahre gewählter EU-Präsident sitzt künftig dem Europäischen Rat vor und ein für fünf Jahre von Rat und Parlament ernannter Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik übernimmt den ständigen Vorsitz des Rates Außenbeziehungen. Das Rotationsprinzip gilt in Zukunft nur für die übrigen acht Fachministerräte, wobei eine Verstetigung der

achtzehnmonatigen Teampräsidentschaften angestrebt wird.

5.1 Die künftige Vorsitzfunktion in der Außenpolitik

An einer grundlegenden Reform des Systems aus Europäischem Rat und Ministerrat wird seit Ende der neunziger Jahre gearbeitet. Sie soll helfen, die organisatorischen Herausforderungen durch die 2004 und 2007 vollzogenen Erweiterungsrounden zu bewältigen. Oberstes Ziel war die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Ratssystems nach innen (im Hinblick auf die Binnenstrukturierung der Fachratskoordination sowie auf die Zusammenarbeit des Rates mit dem Europäischen Parlament und der Kommission) und nach außen (im Sinne einer verbesserten Kohärenz, Identifizierbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik).⁶

Die Beiträge dieser Studie unterstreichen die Notwendigkeit einer erhöhten Kontinuität und Kohärenz in der Außenpolitik und zeigen gleichzeitig, dass die neuen Dreierpräsidentschaften die in dieser Hinsicht bestehenden Mängel nicht beheben. Abhilfe soll der im Verfassungsvertrag vorgesehene und vom Reformvertrag in seinen Funktionen bestätigte »Außenminister« schaffen. Durch seine *Doppelhutfunktion in Rat und Kommission* wird der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik den Vorsitz in der neuen Ratsformation für Auswärtige Angelegenheiten innehaben und ab 2009 gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission fungieren. Koordinierung und Durchführung der EU-Außenbeziehungen einschließlich der zivilen und militärischen Aspekte europäischer Missionen werden in Absprache mit den nationalen Außenministern im Rat erstmals in einem Amt und einer Person konzentriert. Die Formulierung der gemeinsamen europäischen Außenpolitik ist ebenso Aufgabe des Hohen Vertreters wie die internationale Repräsentation. Mit der Koordinierung in Rat und Kommission fällt ihm damit ein ungewöhnlich großer Aufgabenbereich und besondere Verantwortung in einem schwierigen institutionellen Gefüge zu. Er wird nicht nur mit verschiedenen Verfahren, Kompetenz- und Legitimationsquellen konfrontiert, sondern auch in ein struktu-

⁶ Siehe dazu ausführlich Andreas Maurer, *Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Entscheidungs- und Koordinationsystems im Ministerrat der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2003 (SWP-Studie 6/03).

relles 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 Außenpolitik betreiben.

Wenn es darum geht, ein einheitliches und kohärentes Auftreten der EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen zu verstetigen, erscheint die Personalunion der Ämter des Hohen Repräsentanten des Rates und des Kommissars für Außenbeziehungen als erfolgversprechende Reformoption. Denn sie bleibt sowohl in Richtung einer vollständigen Vergemeinschaftung der GASP offen als auch in Richtung einer zuletzt von Großbritannien im Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz angemahnten Konsolidierung des intergouvernementalen Charakters der GASP. Allerdings stellt die Schaffung des neuen Außenamtes die 2002 in Sevilla vereinbarte Verminderung der Ratsformationen erneut in Frage. Denn sachlich nachvollziehbar ist die Wahrnehmung der Vorsitzrolle als »Ratsmitglied« bei gleichzeitiger Ausübung der Rolle des Kommissionsamtes bisher nur im außen- und sicherheitspolitischen Teil des Außenrates. Eine entsprechende Personalunion mit Zuständigkeit für die gegenwärtig ebenfalls in dieser Ratsformation behandelten Tagesordnungspunkte zur Außenhandelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit würde dagegen die historisch gewachsene Eigenständigkeit und das handelspolitische Profil der Kommission sowie die Wahl der zuständigen Fachkommissare grundsätzlich in Frage stellen. Denn organisatorisch könnte die Schaffung des neuen EU-Außenamtes 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 der Möglichkeit bedeuten, dass die Mitgliedstaaten Personen für prominente Posten ernennen. Aus Sicht der kleineren Staaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments wird eine derart weitgehende Zusammenführung aller mit der Außenpolitik der EU befassten Kräfte eher als Schwächung der Rolle der Kommission denn als Versuch gewertet, mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen der EU herzustellen. Es wäre daher mittelfristig angebracht, die Einrichtung des neuen Außenamtes im Lichte der damit einhergehenden Umstrukturierung 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, müsste

zwangsläufig darüber nachgedacht werden, die 2002 abgeschaffte Ratsformation Entwicklungszusammenarbeit zu rekonstituieren und einen Außenhandelsrat zu gründen, um die Funktionen der Kommission aufrechtzuerhalten und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament sicherzustellen.

5.2 Der künftige EU-Präsident – Vermittler oder Marionette der Staatschefs?

Die wohl weitreichendste Reform des EU-Ratssystems stellt die Wahl eines EU-Präsidenten durch den Europäischen Rat für eine Zeitspanne von zweieinhalb Jahren dar.⁷ Der Präsident führt ab 2009 den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates. In dieser Funktion ist er auch für die Vorbereitung der Gipfeltreffen und für die Sicherung ihrer Kontinuität 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 I-22 VVE = Artikel 9b.6 EUV-neu).

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

Nach Artikel I-21 VVE (= Artikel 9b.1 EUV-neu) gibt der Europäische Rat »der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.« Diese Rollendefinition lehnt sich an die geltende Funktionszuschreibung aus dem Vertrag von Nizza an. Gleichwohl gehen die im Reformvertrag einzeln angeführten Aufgaben des Europäischen Rates weit über die in Artikel I-21 VVE (= 9b.1 EUV-neu) definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat wird künftig über

⁷ Vgl. – mit kritischen Anmerkungen, die vor allem der Sicht der Kommission und der kleineren Staaten gelten – Christian Franck, »La question du Président de l'Union«, in: *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, Bd. 6: *La déclaration de Laeken ... et après?*, Löwen: Université Catholique de Louvain-la-Neuve, 2002, S. 3–25.

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 sowie das Recht 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 Rechtsetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments, zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit, zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission, zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zu den Verträgen sowie zur Nicht- einberufung eines Konvents und statt dessen der Festlegung eines Mandats für die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.
2. Politikbereichsspezifische Beschlussfassungsrechte überträgt der Vertrag dem Europäischen Rat zur Verabschiedung allgemeiner GASP-Beschlüsse, zur Überführung des Modus der Einstimmigkeit in den der qualifizierten Mehrheit bei Entscheidungen im Rat innerhalb der GASP, zur Feststellung, dass die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt, zur Festlegung von Leitlinien für Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaat, der aus der Union auszutreten beabsichtigt, zur Verlängerung der Geltungsfrist für 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 aber zu einem bestimmten Thema, zur Festlegung der allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen

und zur Einschätzung der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.

3. Wahl-, Benennungs- und Abberufungsrechte kann der Europäische Rat künftig geltend machen bei der Wahl seines Präsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren sowie bei dessen Entpflichtung, der Benennung des Präsidenten der Europäischen Kommission, der Ernennung (nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Kommissionspräsidenten) und Abberufung des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik.
4. In ihren Wirkungen nicht eindeutig definierte Beschluss- und Weisungsrechte besitzt der Europäische Rat gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Darüber hinaus verfügt der Europäische Rat ab 2009 über das Recht zur Konsultation jedes Mitgliedstaats, der auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.

Erst diese neuen Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben das Aufgabenspektrum des künftigen Präsidenten des Europäischen Rates wieder. Fraglich ist hierbei, ob der Präsident oder die Präsidentin über ausreichende personelle, administrative und finanzielle Ressourcen verfügen wird, um Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben zu bewältigen, die gegenwärtig von den Staats- und Regierungschefs der jeweils vorsitzführenden Länder wahrgenommen werden.

Ebenfalls fraglich ist, ob der EU-Ratspräsident oder die neue EU-Ratspräsidentin angesichts des umfangreichen Aufgabenzuschnitts des Europäischen Rates ein ausreichendes Maß an Anerkennung unter den Staats- und Regierungschefs und die nötige Legitimität genießt. 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 besitzen irgendwie geartete Instrumente, um regelwidriges Verhalten des EU-Präsidenten zu sanktionieren.

5.3 Entwicklungsmöglichkeiten des Europäischen Rates in der Gesetzgebung

Angesichts der in den letzten Jahren zu beobachtenden Entwicklungen im Verhältnis zwischen Europäischem Rat und Allgemeinem Rat sowie den anderen Fachräten ist anzunehmen, dass der Europäische Rat sein Profil als höchste Schlichtungs- und Schiedsinstanz in denjenigen Fällen schärfen wird, in denen mehrere Fachratsformationen im Gesetzgebungsprozess gegensätzliche Positionen vertreten und in denen der Allgemeine Rat nicht zu einer Einigung findet. Der Europäische Rat wird sich in diesem Fall zu einer Art »Oberrat« entwickeln, der als letzte Instanz politische Beschlüsse verabschiedet und sie faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet. Dies wird dann aber auch Konsequenzen für die innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik und die Vorbereitung und Durchführung künftiger Präsidentschaften in den Fachräten haben.

Tendenziell wird der Druck auf die Staats- und Regierungschefs und auf die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, entsprechende Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen bzw. weiterzuentwickeln. Dies wiederum hat mittelbare Folgen für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter im gesetzgeberisch tätigen Allgemeinen Rat und in den Fachräten) und erfordert die Einrichtung spezifischer Mechanismen für die Konsultation und die Koordinierung zwischen den »national« geführten Fachpräsidentschaften und den Gipfelvorsitzen des Europäischen Ratspräsidenten.

Unklar ist, wer in längerfristig angelegten Projekten etwa der Energie- und Klimapolitik die Fäden zwischen Fach- und Gipfeltreffen zusammenführt und wer künftig die heute üblichen Schlussfolgerungen des Vorsitzes 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 zur Ausprägung nationaler »Nebenpräsidentschaften« 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 den ihnen übertragenen »Fachpräsidentschaften« 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 Sinne einer Festlegung der Struktur des Personals und dessen Rekrutierung zu treffen wären, müsste für letzteren Fall ein Mechanismus geschaffen werden, der Konflikte kanalisiert, die über die Frage des Zugriffs auf Personal und Finanzen mit dem Generalsekretär des Rates sowie dem Hohen Vertreter entstehen.

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

Ein dritter Strang möglicher Weiterentwicklungen betrifft schließlich die Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament. Das Mitentscheidungsverfahren ist an knappe 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 Organ gerecht werden, das informell an der Gesetzgebung beteiligt ist.

5.4 Rotierende und permanente Vorsitze – Organisationsprobleme der nahen Zukunft

Die Stärkung des Europäischen Rates im interinstitutionellen Gefüge der Union wurde von einigen größeren EU-Mitgliedstaaten mit viel Einsatz und letztlich erfolgreich betrieben. Sowohl deutsch-französische als auch spanisch-italienische und verschiedene britische Initiativen haben dazu entscheidende Beiträge geleistet. Den Bedenken aus den Reihen der kleineren Staaten gegen eine zu starke Rolle des Europäischen Rates und seines Präsidenten wird im nun auszuarbeitenden Reformvertrag teilweise Rechnung getragen. Zumindest in den geänderten Artikeln des künftigen Vertrages wird der Eindruck erweckt, als würden der Europäische Rat und dessen Vorsitz in einem eng begrenzten Bereich Aufgaben wahrnehmen, bei denen keine Konflikte mit den Zuständigkeiten der anderen Organe der EU zu befürchten sind. Bei näherem Hin-

sehen stellt sich dies allerdings anders dar. Tatsächlich wird über die Aufgabenzuweisungen in Bestimmungen des den EGV künftig ersetzenden »Vertrages über die Funktionsweise der Europäischen Union« (VFEU) ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten sich nicht nur wie bislang auf reines Impulsgeben beschränken. Im Ergebnis wird die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zu Lasten der Kommission und des Parlaments verändert. Diese Änderung widerspricht der von den letzten Regierungskonferenzen bekräftigten Absicht, von Änderungen am institutionellen Gleichgewicht abzusehen.

Die weitgehenden Befugnisse des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden sollten daher frühzeitig überprüft und gegebenenfalls klar begrenzt werden:

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

Als Ausdruck der gestärkten Rolle des Europäischen Rates und des besonderen Profils seines Präsidenten ist schließlich auch die im Reformvertrag festgehaltene Verpflichtung zu werten, dass der Rat vierteljährlich zu tagen hat. Die Stärkung des Europäischen Rates kann im positiven – aber weniger wahrscheinlichen – Fall zu einer Stärkung der Union insgesamt führen, wenn die Staats- und Regierungschefs gegenüber Drittstaaten eine gemeinsame Position einnehmen. Allerdings ist die Gefahr einer Blockade des Europäischen Rates als politisch bedeutendste Entscheidungsgremium der Staaten wesentlich größer. Eine Blockade könnte zu einem Ausweichen auf die »verstärkte Zusammenarbeit« Anlass geben – im Endeffekt birgt sie also auch die Gefahr der Aushöhlung der Union und ihrer Reduzierung 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 Tätigkeit des Präsidenten darstellen.

Entscheidend für das Funktionieren des neuen Systems im Europäischen Rat wird sein, welche Rolle

die (qualifizierte Mehrheit der) Mitglieder des Europäischen Rates dem Präsidenten in dessen Arbeitsalltag zugestehen. Da er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf, ihm folglich eine direkte Hausmacht fehlt, kann er – und hier lassen Reformvertrag und VFEU vieles offen – zum Spielball der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat werden. Aufgrund seiner Persönlichkeit kann er aber auch genauso gut 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.

Insofern bleibt auch die Frage offen, ob der neue Präsident eine ähnliche Impulsgeberkraft und Repräsentationsfähigkeit entwickeln kann, wie sie vereinzelt von den heutigen Staats- und Regierungschefs in ihrer Funktion als Ratspräsident/in an den Tag gelegt werden. Das strategische Agieren der deutschen Ratspräsidentin und speziell die Dramaturgie der Präsidentschaft und ihres administrativen Unterbaus im Sinne einer Zuspitzung von Problemlagen und ihrer »Lösung« auf den beiden Europäischen Ratsgipfeln hatten maßgeblichen Einfluss auf die EU- und G-8-Entscheidungen zur Klimapolitik oder auf die Entwicklung in Richtung eines transatlantischen Wirtschaftsraums – dies war allerdings nur unter Nutzung vielfältiger nationaler Ressourcen des deutschen Vorsitzes und dank der guten Beziehungen zu den Vereinigten Staaten möglich. Ebenso zentral war die Rolle von Ratspräsidentin Merkel in den Verhandlungen über die Änderungen der europäischen Verträge. Die derzeitige herausgehobene Rolle der Regierungschefs als EU-Ratspräsidenten, die in dem ab 2009 geltenden System nicht kompensiert wird, macht es wahrscheinlich, dass sich gewisse Antagonismen zwischen den nunmehr auch während ihrer eigenen Präsidentschaft zu normalen Mitgliedern des Europäischen Rates degradierten Regierungschefs und dem neuen Präsidenten herausbilden werden. Auf die Beseitigung dieser »Sollbruchstellen« des neuen Vertrages sollte sich die Europapolitik der Bundesregierung gerade im frisch erworbenen Wissen um die Leistungen und Handlungsbeschränkungen ihrer EU-Präsidentschaft rasch und konsequent einstellen.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt	PLO	Palestine Liberation Organization
ABl.	Amtsblatt	PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
AL	Arabische Liga	PTA	Preferential Trade Agreement
Asean	Association of South-East Asian Nations	RAA	Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
BK	Bundeskanzleramt	SPE	Sozialdemokratische Partei Europas (EP)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	TAFTA	Transatlantic Free Trade Agreement
CAN	Comunidad Andina (Andengemeinschaft)	TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)	UN	United Nations
COEST	Ratsarbeitsgruppe Osteuropa und Mittelasien (Brüssel)	UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
COTRA	Conseil traitant des questions transatlantiques/ Transatlantic Relations Working Party	UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
ECOFIN	(Council of) Economic and Finance Ministers	VFEU	Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union
EG	Europäische Gemeinschaft	VIS	Visa-Informationssystem
EGV	EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft)	VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik	WTO	World Trade Organization
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument	ZJI	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik
EP	Europäisches Parlament	ZJIP	Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik
ER	Europäischer Rat		
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik		
EU	Europäische Union		
EU BAM	EU Border Assistance Mission		
Europol	European Police Office		
EUV	EU-Vertrag		
EVP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten im Europäischen Parlament		
FEMIP	Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership		
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)		
G 8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik		
Glonass	Global'naja Navigacionnaja Sputnikovaja Sistema (Globales Navigations-Satelliten-System)		
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten		
KIPs	Key Issues Papers		
MEDA	EC programs aimed at supporting decentralized Euro-Mediterranean co-operation		
Mercosur	Mercado Común del Sur		
Nato	North Atlantic Treaty Organization		
NEGPC	North European Gas Pipeline Company		
NTB	Non-Tariff Barrier		
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development		
PA	Palästinensische Autorität		
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen		

SWP-Berlin
 Eine Funktionsanalyse des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007
 September 2007

Die Autoren und Herausgeber

- Dr. Muriel ASSEBURG ist Leiterin der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika
- Dr. Peter BECKER ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration
- Dr. Susanne DRÖGE ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Globale Fragen
- Dr. Oliver GEDEN ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration
- Jörg HUSAR ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Projekt »Führungsmächte als Partner deutscher Außenpolitik«
- Daniela KIETZ ist Stipendiatin des Forum Ebenhausen bei der Forschungsgruppe EU-Integration
- Kai-Olaf LANG ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration
- Dr. Rainer LINDNER ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Russland / GUS
- Prof. Dr. Günther MAIHOLD ist stellvertretender Direktor des Forschungsinstituts der Stiftung Wissenschaft und Politik
- Dr. Andreas MAURER ist Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration
- Dr. Stormy-Annika MILDNER ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Amerika
- Roderick PARKES ist Forschungsassistent der Forschungsgruppe EU-Integration
- Prof. Dr. Volker PERTHES ist Direktor des Forschungsinstituts der Stiftung Wissenschaft und Politik
- Dr. Andrea SCHMITZ ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Russland / GUS
- Dr. Daniela SCHWARZER ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe EU-Integration