

Die (deutsche) Präsidentschaft des Rats

Wolfgang Wessels / Verena Schäfer

Zu den überraschenden Phänomenen der Integrationskonstruktion gehören Entstehung und Entwicklung der Präsidentschaft des Rats. Ausgehend von einer unscheinbaren Aufgabenliste als halbjährlich rotierender Vorsitz im (Minister-)Rat und dessen Gremien nimmt die Präsidentschaft mittlerweile eine Schlüsselposition in der institutionellen Architektur der Europäischen Union ein. Funktionen und Strukturen dieses im Vertrag zunächst nur knapp erwähnten Amtes (Art. 203(2) EGV; Art. 18 EUV) sind damit auch – so bei der Formulierung des „Vertrags für eine Verfassung für Europa“ – zu einem zentralen Punkt bei der Diskussion um institutionelle Reformen geworden.

Trotz der begrenzten Rollenzuschreibung in den Vertragsartikeln wird dem Vorsitz immer wieder eine quasi-mythische Rolle beigemessen, die traditionell besonders mit der Bundesrepublik Deutschland verbunden wird.

Die Übernahme des Vorsitzes erhöht generell die Aufmerksamkeit für den Mitgliedstaat und dessen europapolitische und internationale Rolle. Medien berichten nun häufiger über Strategien und Engagement der Regierungen „am Steuer“ Europas. Auch von Staaten außerhalb der Union werden die Aktivitäten des Vorsitzstaats aufmerksam verfolgt: Als „Sprecher der EU“ werden die Verantwortlichen des Präsidentschaftslands gerne als „Repräsentanten Europas“ verstanden. Insbesondere kleinere Mitgliedstaaten nutzen eine derartige Schlüsselposition zur Profilgewinnung.

Innenpolitisch hilft vielen Regierungen die erhöhte Außendarstellung und die offensichtliche, wenn auch häufig nur protokollarische Wertschätzung, um sich als anerkannte Führungsperson im europäischen und internationalen Geschehen darstellen zu können. Die Übernahme dieser besonderen Verantwortung ist auch häufig Anstoß für die europapolitische Debatte innerhalb des Mitgliedstaats, um über die europapolitische Positionierung und Interessenlage zu diskutieren. Regierungen versuchen dabei häufig Ecksteine nationaler Identität und Interessen mit einer europapolitischen Perspektive und Berufung zu verknüpfen – so hat die finnische Präsidentschaft beispielsweise die Nördliche Dimension der EU herausgearbeitet und der Vorsitz Spaniens im Jahr 1995 hat eine Euro-mediterrane Partnerschaft, den so genannten „Barcelonaprozess“, ins Leben gerufen. Auch für Deutschland bietet die europäische Lenkungsrolle eine besondere Gelegenheit, eigene Schwerpunkte noch stärker europäisch zu verankern.

Der Selbstanspruch des Vorsitzes ist – abzulesen an entsprechenden Reden vor dem Europäischen Parlament – häufig hoch. Neben der Vorgabe von breit und häufig ehrgeizig gesetzten Zielen versuchen Mitgliedstaaten immer

wieder, ihrer jeweiligen Präsidentschaft auch eine besondere historische Rolle zuzuschreiben: So bemühen sich Regierungen, Beschlüsse zum institutionellen bzw. konstitutionellen Ausbau der Europäischen Union, zu programmatischen Zielsetzungen für einzelne Politikfelder oder zu Erweiterungsschritten der Europäischen Union während ihres Halbjahres zur Entscheidungsreife voranzutreiben und damit historische Meilensteine bzw. Wegmarken an Weggabelungen des Integrationsprozesses zu setzen.

Symbolische Politik – etwa die Nutzung historischer Kulissen oder europäischer Gedenktage – ist ein weiteres Instrument der Präsidentschaft. Ein deutliches Zeichen dafür ist die Benennung bzw. Etikettierung derartiger geschichtsträchtiger Entscheidungen nach den Städten, in denen der Europäische Rat unter der Leitung des jeweiligen Staats- oder Regierungschefs tagte: so wird vom Maastrichter, Amsterdamer und Nizzaer Vertrag zur Europäischen Union ebenso wie von den Kopenhagener Kriterien zur Beitrittsfähigkeit und von der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung gesprochen.

Partner und Institutionen erwarten von der Präsidentschaft immer wieder eine besondere Dynamik, festgefahrene Prozesse zu beleben und zukunftssträchtige Vorgaben zu entwickeln.

Eine besondere Lenkungs-, ja sogar Führungsrolle in Fragen der konstitutionellen Gestaltung der Union wird von dem deutschen Vorsitz im ersten Halbjahr 2007 sowohl in den Medien und politischen Kreisen, als auch von den Partnerregierungen erwartet: Die Staats- und Regierungschefs haben auf ihrem Gipfel vom 15./16. Juni 2006 die Bundesregierung beauftragt, während der deutschen Präsidentschaft einen Bericht vorzulegen, der „eine Bewertung des Stands der Beratungen über den Verfassungsvertrag enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen (soll)“. Der deutsche Vorsitz könnte seiner besonderen Verantwortung nachkommen, indem er die Symbolik der in Auftrag gegebenen politischen „Erklärung von Berlin“ anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge“ am 25. März 2007 für die Formulierung der weiteren Programmatik der Union nutzt. Die Kanzlerin könnte mit einer entsprechenden Initiative auch eine persönliche Wegmarke für die konstitutionelle Entwicklung der Europäischen Union setzen. Damit würde sie einen grundlegenden Beitrag für die Herausbildung einer europäischen Identität leisten.

Dem Gewinn an Ansehen und einer ungeschriebenen, aber erwarteten Leitungsrolle steht eine häufig kaum wahrgenommene Organisationsarbeit in und für die Gremien gegenüber. Für diese breit angelegten Aktivitäten verfügt der Vorsitz aber nur über begrenzte prozedurale Gestaltungs- und Einwirkungsmittel. Mythos, Mühe und Machtlosigkeit stehen so in einem

engen Spannungsverhältnis. Auch die deutsche Präsidentschaft muss von den gegebenen Strukturen und deren Möglichkeiten ausgehen.

Strukturen und Organisation der Präsidentschaft: Anforderungen an Management und Zeitbudget

Organisatorisch betrachtet, bedeutet eine Präsidentschaft zunächst, dass Regierungschefs, Minister und Beamte des betreffenden Mitgliedstaats für ein Halbjahr auf allen Ebenen der Ratsstrukturen – vom Europäischen Rat bis zu den Arbeitsgruppen – den Vorsitz in den entsprechenden Organen und Gremien übernehmen.

Ausgangspunkt für die zweimal im Jahr wechselnde Präsidentschaft ist ein Rotationssystem, das jeden Mitgliedstaat gleichberechtigt berücksichtigt. Nach intensiven Diskussionen hat der Rat im Dezember 2004 für die Jahre 2007 bis 2020 eine Reihenfolge festgelegt, bei der von einer alphabetischen Abfolge abgegangen wird; stattdessen wird jeweils ein Gruppe gebildet, die sich aus einem größeren Mitgliedstaat, einem kleineren Altmitglied und einem 2004 beigetretenen Mitgliedstaat zusammensetzt, wobei dieses System nicht immer strikt eingehalten werden kann.

Abbildung 1: Die Rotation der Präsidentschaft 2006-2011

2006	Januar-Juni	Österreich
2006	Juli-Dezember	Finnland
2007	Januar-Juni	Deutschland
2007	Juli-Dezember	Portugal
2008	Januar-Juni	Slowenien
2008	Juli-Dezember	Frankreich
2009	Januar-Juni	Tschechische Republik
2009	Juli-Dezember	Schweden
2010	Januar-Juni	Spanien
2010	Juli-Dezember	Belgien
2011	Januar-Juni	Ungarn
2011	Juli-Dezember	Polen

Quelle: Tagung „Allgemeine Angelegenheiten“ des Rats, Brüssel 13. Dezember 2004.

Angesichts einer erheblichen Differenzierung der institutionellen Architektur des EU-Systems erfordert die zunächst begrenzt erscheinende Aufgabe erhebliche Anstrengungen von Politik und Verwaltung sowie nachhaltiges persönliches Engagement in einer Vielzahl von Sitzungen. Zwischen 3.000 und 4.000 Treffen sind vorzubereiten und zu leiten. Für die Rats- und Gremiensitzungen ist jeweils eine doppelte Besetzung von Politikern und Beamten einzuplanen, die sowohl den Vorsitz als auch die

davon streng getrennte Sprecherrolle des Mitgliedstaats übernehmen. Die deutsche Präsidentschaft hat dementsprechend in ungefähr 200 Gremien doppelte Positionen auszufüllen. Diese Aufgabe fällt 14 Ministerien und der Ständigen Vertretung in Brüssel zu.

Neben den Ratssitzungen haben ebenfalls die Kontakte mit dem Europäischen Parlament (EP) an Zahl und Anforderungen zugenommen. Durch die Ausweitung der Verfahren der Mitentscheidung (Art. 251 EGV) entwickeln sich Rat und EP zu einem Zweikammersystem, bei dem die jeweilige Präsidentschaft den Rat vertritt und in dieser Funktion die Verhandlungsrolle übernimmt. So nahmen in der ersten Hälfte des Jahres 2006 Vertreter der österreichischen Präsidentschaft an über 40, zum Teil zweitägigen Sitzungen des Parlaments bzw. seiner Ausschüsse teil.

Auch die Zahl der Treffen mit Delegationen von Drittstaaten ist beträchtlich, so wird die deutsche Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 die EU auf verschiedenen Ebenen in 200 Dialogen mit Repräsentanten aus über 40 Drittstaaten vertreten. Auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sind zwei EU-Treffen mit Russland und den USA sowie – am Rande des G8-Gipfels – Gespräche mit Kanada und Japan geplant.

Insgesamt bedeutet der Vorsitz eine umfassende Mobilisierung von Regierung und Administration für die Problemverarbeitung des EU-Systems; die Bundesregierung kann hier ihre „Europafähigkeit“ unter Beweis stellen.

Nicht nur das Zeitbudget der beteiligten Akteure wird stark beansprucht, Politiker und Beamte müssen gegenüber vielen Mitspielern auch spezifische Fähigkeiten für die Sitzungsvorbereitung und -leitung sowie für die Außendarstellung und Konsenssuche entwickeln. Diese nicht immer spektakuläre Rolle – häufig hinter den Kulissen – ist für die Arbeitsfähigkeit der institutionellen Architektur der EU unabdingbar. Trotz der Mühen und der Kosten der Präsidentschaft, die auf 60 Millionen Euro geschätzt werden, sind die Mitgliedstaaten – insbesondere die kleineren – nachhaltig daran interessiert, gleichberechtigt ihr jeweiliges Halbjahr zu übernehmen.

Aufgaben und Funktionen der Präsidentschaft: ein umfassender Katalog

Aus den Vertragsvorgaben wie auch aus einer langjährigen gelebten Praxis hat sich ein umfassender Katalog an Aufgaben entwickelt.

Langfristig vor dem eigentlichen Präsidentschaftshalbjahr zu planen sind die Schwerpunkte des Arbeitsprogramms, die mit Politikern und Beamten anderer Mitgliedstaaten sowie der Kommission und zunehmend auch dem Europäischen Parlament abgesprochen werden. Angestrebt wird auch eine gute Zusammenarbeit mit dem vorangehenden und dem nachfolgenden Vorsitz. Die Vorbereitung einzelner Sitzungen erfolgt in Absprache mit dem

Generalsekretariat des Rats; viele Punkte der Tagesordnung ergeben sich aus dem fortlaufenden Kalender der Gemeinschaftsaktivitäten und dem, bereits im Vorfeld von den sechs betreffenden Vorsitzen ausgearbeiteten, dreijährigen Strategieprogramm des Rats. Von der Präsidentschaft wird jedoch erwartet, dass sie ein politisches Gespür dafür entwickelt, welche Punkte für die Tagesordnung überhaupt behandlungsnotwendig und „entscheidungsreif“ sind, und zu welchen Problemen weitere Bemühungen der Abklärung – gegebenenfalls vor einer Sitzung – unternommen werden sollten. Für eine gute Vorbereitung sind so Gespräche mit der Kommission und Vertretern von denjenigen Mitgliedstaaten einzuplanen, die besondere Schwierigkeiten mit einer Vorlage signalisieren. Dazu gehören auch bilaterale Vorgespräche und persönliche Besuche.

Insbesondere in Fragen des Haushalts und bei Legislativakten nach dem Verfahren der Mitentscheidung übernimmt der Vorsitz auch gegenüber dem EP Vorabklärungsfunktionen. In inoffiziellen „Trilogien“ und in den vertraglich vorgesehenen Vermittlungsausschüssen zwischen Rat und Parlament übernimmt er eine federführende Rolle sowohl zur Vertretung der Interessen des Rats bzw. des dort erreichten Konsenses als auch zur Kompromissuche mit den Repräsentanten des EP.

Nicht vorhersehbar sind bei den Vorbereitungen Krisen im internationalen System, die immer besondere Anforderungen an die Präsidentschaft stellen und andere – länger geplante – Vorhaben in ihrer Bedeutung herabsetzen können. Sie bedürfen besonderer Reaktionsfähigkeit der Präsidentschaft, bei der es dann gilt, die begrenzten Möglichkeiten optimal zu nutzen. Auch innenpolitische Entwicklungen in einzelnen wichtigen Mitgliedstaaten können die Schwerpunkte und Vorgehensweise beeinflussen: So geben die französischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Frühsommer 2007 dem deutschen Vorsitz nur ein kleines Zeitfenster, um weiterreichende Initiativen auf den Weg zu bringen.

Die eigentliche Sitzungsleitung verlangt ebenfalls mehr als das Abhaken von Tagesordnungspunkten und das Erteilen des Rederechts. Mit Hilfe der Geschäftsordnung sowie eines einfühlsamen und zielgerichteten Stils kann der Vorsitz den Ablauf der Beratungen und Verhandlungen nachhaltig beeinflussen. Erwartet werden intensive Bemühungen zur Konsenssuche – gegebenenfalls auch durch die „Androhung“ von Abstimmungen bzw. der Verweisung an unter- bzw. auch übergeordnete Gremien und Organe. Da in zentralen EG-Verfahren, insbesondere der Mitentscheidung, Abstimmungen durchaus akzeptiert sind und auch in begrenztem Maße durchgeführt werden, steht dem Vorsitz durch die Möglichkeit, „Abstimmungen zu veranlassen“ (Art. 11(1) Geschäftsordnung des Rats), ein Instrument zur Verfügung, das die Konsenssuche beschleunigen kann, aber nur vorsichtig und mit Aussicht auf

Erfolg angewandt werden darf. In der Regel dient die Nutzung dieser Möglichkeit dazu, einen oder zwei marginalisierte Mitgliedstaaten zu überstimmen.

Eine besondere Taktik zur Konsenssuche besteht in dem „Beichtstuhlverfahren“: Dabei führt der Vorsitz anstelle einer Plenarsitzung bilaterale Gespräche mit einzelnen Delegationen, die besondere Schwierigkeiten mit einer Vorlage haben. Er kann vertrauensvoll Rückfallpositionen abfragen und Konsensmöglichkeiten ausloten; erwartet werden von dem Vorsitz dann Vorschläge für Kompromissformeln und gegebenenfalls für Verhandlungspakete. Auch die Bildung kleinerer Gruppen von besonders betroffenen Staaten – die so genannten „Freunde der Präsidentschaft“ – kann diesem Zweck dienen.

Die Aufgabe der Präsidentschaft ist aber nicht nur nach innen gerichtet, sondern erstreckt sich auch auf die Darstellung und Vermittlung der erreichten Ergebnisse des Rats nach außen. Als eine Art „Sprecher“ fällt diesem Amt – häufig zusammen mit der Kommission – die Aufgabe zu, die Ergebnisse der Ratssitzungen auf allen Ebenen gegenüber der Presse und insbesondere dem EP zu vertreten. Bei diesem Vorgang hat der Vorsitz deutliche Zurückhaltung zu üben und nicht über interne Zwistigkeiten und Konflikte zu berichten. In diesen Arbeitsbereich fällt auch die Beantwortung von schriftlichen und mündlichen Anfragen von Abgeordneten des EP, die in der Regel durch das Generalsekretariat des Rats vorbereitet werden. So gingen alleine im Juli 2006 – dem ersten Monat der finnischen Präsidentschaft – 69 parlamentarische Anfragen zur schriftlichen oder mündlichen Beantwortung ein.

Als Repräsentant der Europäischen Union wirkt der Vorsitz auch gegenüber anderen Akteuren im internationalen System. In einer nicht immer einfach nachvollziehbaren Arbeitsteilung mit der Kommission ist das Präsidentschaftsland Ansprech- und Verhandlungspartner für andere Regierungen, insbesondere in einer – mittlerweile schon zum Markenzeichen des Auswärtigen Handelns der Union gewordenen – Vielzahl von Dialogen der EU mit Drittstaaten.

Eine herausgehobene Rolle bei allen diesen Funktionen wird dem Vorsitz in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), der zweiten Säule des EU-Vertragwerks, zugeschrieben. Er übernimmt in der GASP weitgehend Aufgaben, die in der EG-Säule der Europäischen Kommission zufallen: Die Präsidentschaft unterbreitet Beschlussvorlagen, sie leitet und moderiert die Sitzungen auf den jeweiligen Ebenen und vertritt die Ergebnisse nach außen – nicht zuletzt gegenüber den Politikern und Diplomaten von Drittstaaten. Die Vertretung gegenüber Nicht-EU-Staaten erfolgt vielfach in Form einer „Troika“, die sich aus der jeweiligen Präsidentschaft, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und einem Vertreter der Europäischen Kommission zusammensetzt.

Die Gestaltungsmöglichkeiten des Vorsitzes: Strategien für ein erfolgreiche deutsche Präsidentschaft

Die umfangreichen Aufgaben und erwarteten Funktionen der Präsidentschaft sind nicht mit starken Machtmitteln gegenüber den Kollegen und Partnern verbunden. Der Vorsitz ist stets an die Zustimmung des Rats gebunden. Die „Vorrechte“ sind auf einige interne Verfahren und äußere Repräsentationsfunktionen begrenzt; nach dem allgemeinen Verständnis der Mitgliedstaaten über ihren Arbeitsstil sind sie auch nur zurückhaltend auszuüben, wenn sie die gewünschte Wirkung in den Gremien erzielen sollen und wenn dem Halbjahr ein Zeugnis als „gute Präsidentschaft“ ausgestellt werden soll. Nicht zu überschätzen sind auch die Möglichkeiten, umfassend eigene bzw. neue Prioritäten zu setzen. In vielen Bereichen ist die Tagesordnung durch das Initiativmonopol der Kommission und Fristen aus Vertragsregeln festgelegt. In der Schwerpunktbildung können zwar eigene Interessen eingebracht werden, diese sollten jedoch mit der mittelfristigen strategischen Planung des Europäischen Rats übereinstimmen. Die frühzeitige Beauftragung der deutschen Präsidentschaft zur Entwicklung einer Strategie für den Verfassungsvertrag war deshalb eine kluge Taktik. Die Ausübung des Vorsitzes entspricht somit einer Übernahme hoher Verantwortung bei vergleichsweise geringer (Verfahrens-)Macht.

Wie viele institutionelle Rollenzuschreibungen in der EU-Architektur sind aber auch die Funktionen und das Profil der Präsidentschaft nicht umfassend und eindeutig festgeschrieben, sondern Vertragstext und Praxis eröffnen einen gewissen Spielraum. Diese Interpretationsoffenheit kann für den Vorsitz ein Potential an Gestaltungsmöglichkeiten bieten, das im Rahmen der jeweils bestehenden politischen Lage auf Chancen und Grenzen auszuloten ist.

Angesichts dieser Bedingungen gibt es für eine erfolgreiche Präsidentschaft keine Zauberformel. Zwei idealtypische Muster bzw. Strategien zeichnen sich aus den Erfahrungen der letzten Jahre ab. Den klassisch-konventionellen Typ einer erfolgreichen Präsidentschaft bildet der „Konsensmanager“ oder „Kompromisschmied“. Ohne Interessen des eigenen Staates explizit und nachhaltig vertreten zu müssen, kann der (nationale) Politiker und Beamte des Präsidentschaftslands eine anerkannte Rolle als „ehrlicher Makler“ bzw. als neutraler und unparteiischer Vermittler übernehmen, der bei vorhandenen Kontroversen im Interesse der Union ein Ergebnis bzw. eine Entscheidung erreichen möchte. Er wird – zu Lasten der üblichen Kommissionsrolle – zum „Motor“ europäischer Entscheidungsfindung. Vertreter kleinerer Staaten fällt diese Rolle häufig leichter als den größeren, denen in der Regel ein Eigeninteresse unterstellt wird. Die letzte irische Präsidentschaft, die die Unterzeichnung des Verfassungsvertrags erreichte, kann als Modellfall für dieses Muster gelten.

Eine andere Strategie geht von den zur Verfügung stehenden bzw. einzubringenden Ressourcen des Vorsitzes aus. Unter dem Motto „presidence oblige“ kann der Vorsitz durch das Angebot, eigene Mittel oder Interessen einzubringen, als „Lokomotive“ für das Zustandekommen eines Verhandlungspakets dienen. Führung wirkt hier nicht primär durch Vermittlung, sondern durch ein „Präsidentschaftsopfer“, das dabei als „Investition“ für eine allseits tragfähige Entscheidung zu verstehen ist. Diese Rolle kann eher von größeren Mitgliedstaaten eingenommen werden. Der deutsche Vorsitz von 1999, der einen Kompromiss zu den mittelfristigen Finanzperspektiven fand, kann als Modellfall für dieses Muster gelten. Auch für die kommende Präsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland kann eine deutsche Initiative mit deutlichen Angeboten einen wichtigen Baustein für eine tragende Strategie bilden.

Damit hängt der Erfolg der deutschen Präsidentschaft im Jahre 2007 in besonderer Weise davon ab, geschickt im Spannungsverhältnis zwischen einer allseits zugesprochenen Rolle als Motor und begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten zu agieren. Die Bundesregierung sollte daher ihre Rolle als „Lokomotive“ für den Konstitutionalisierungsprozess der Europäischen Union ernst nehmen. Sie sollte den sich mit der Präsidentschaft eröffnenden Spielraum nutzen, um die weitere Entwicklung der EU vorsichtig aber nachhaltig zu prägen. Dabei dürfen die normalen Organisationsarbeiten einer Präsidentschaft nicht leiden. Neben dem Ausloten der Grenzen durch eine intensive Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten könnte die deutsche Präsidentschaft – gerade weil eine so hohe konstitutionelle Erwartung auf ihr lastet – auch die vertragliche Stellung der Präsidentschaft thematisieren. Durch die gezielte Lancierung von entsprechenden Elementen des Verfassungsvertrages würde sie nicht nur eine Wegmarke für die konstitutionelle Entwicklung der Europäischen Union setzen, sondern auch einen Anstoß für die vertragliche Anerkennung der mit der Präsidentschaft verbundenen „Mühe“ in Richtung eines Ausbaus von Verfahrensmacht geben. Die deutsche Präsidentschaft kann so zu einem Modellfall für diese Schlüsselposition in der institutionellen Architektur der EU werden.

Weiterführende Literatur

- Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats sind abrufbar unter http://www.europa.eu/european_council/conclusions/index_de.htm
- Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Presidency, in: Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace (Hrsg.): The Council of Ministers, London 2006, S.134-157.
- Jonas Tallberg: The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 42, Nr. 5, Dezember 2004, S. 999-1022(24).
- Anja Thomas/Wolfgang Wessels: Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union. Berlin – Brüssel – Berlin. Beteiligungs- und Einwirkungsmöglichkeiten deutscher Verwaltungsbediensteter im politischen System der Europäischen Union, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Hrsg.): Brühl 2006.