ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Maurer, Andreas

Research Report

Auf dem Weg zur Staatenkammer: Die Reform des Ministerrats der EU

SWP-Studie, No. S 6/2003

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Maurer, Andreas (2003) : Auf dem Weg zur Staatenkammer: Die Reform des Ministerrats der EU, SWP-Studie, No. S 6/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252456

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer

Auf dem Weg zur Staatenkammer

Die Reform des Ministerrats der EU

S 6
Februar 2003
Berlin

Nachweis in öffentlich zugänglichen Datenbanken nicht gestattet.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003

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

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Die Reform des EU-Ratssystems: Ausgangslage und Kernprobleme 7

Die Struktur des Rates als Legislative und Exekutive 9
Zusammensetzung und Arbeitsmethoden 9
Die Zuspitzung der Probleme im Zuge der Praxis der Ratstätigkeit 10

Der Stand der Ratsreformen 12

Das vergrößerte Aufgabenspektrum des Rates 14

Reformvorschläge im Konvent 16
Schaffung eines ständigen Europäischen Rates und eines einheitlichen EU-Rates 16
Europaministerrat, Koordinierungsrat oder Gesetzgebungsrat? 18
Modelle für den Koordinierungsrat 18
Ein Gesetzgebungsrat als Ausgangsbasis für die »Staatenkammer« 20

Vorschläge zur Rolle und Funktion der Präsidentschaft 23
Das Für und Wider der Wahl eines EU-Präsidenten 23
Gruppen- oder Teampräsidentschaft des Rates 25
Die Funktion des Europäischen Außenministers 27
Vorsitzlösungen für die Staatenkammer im Werden 28

Mehr Mehrheit! Optionen zur Vereinfachung der Entscheidungsmodi im Rat 30

Ausblick auf Berlin: Die Folgen für die deutsche Europapolitik 33

Anhang 35
1. Die Tätigkeit des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen 35
2. Abbildungen und Tabellen 36
Abkürzungen 44

Auf dem Wege zur Staatenkammer: Die Reform des Ministerrats der EU

Der Europäische Rat, Staats- und Regierungschefs, Brüsseler Akteure und Beobachter der EU fordern seit Jahren eine nachhaltige Reform der Arbeit des Rates der EU. Die Debatte konzentriert sich in dem seit 2002 in Brüssel tagenden Konvent auf die Frage, wie Arbeitseffizienz, Effektivität und Produktivität des für die Regierungen der Mitgliedstaaten wichtigsten Organs gesteigert werden können, um dem allgemein geteilten Gebot nach einer Stärkung der inneren und äußeren Handlungs- und Aktionsfähigkeit der EU gerecht zu werden. Eine Revision des Ratssystems ist in diesem Zusammenhang um so dringlicher, da auch nach dem Konvent am intergouvernementalen Ansatz in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, in der Justiz- und Innenpolitik sowie im Anwendungsbereich der Methode der Offenen Koordinierung (beispielsweise Luxemburg-Prozeß) festgehalten werden wird.

Die dem Konvent in bezug auf die Reform des Rates gestellte Aufgabe läßt sich daher auf eine einfache Frage zuspitzen: Soll und kann die EU als Ad-hoc-Koalition organisierter Partikularinteressen oder aber als strukturierte Organisation zur Wahrnehmung und Durchsetzung des »europäischen Gemeinwohls« in das 21. Jahrhundert eintreten?

Die in Deutschland geltend gemachten institutionellen Ziele der Europapolitik sind weitestgehend abgesteckt. Zuletzt hat sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Koalitionsvereinbarung zu den Eckpunkten der institutionellen Reform 2003/2004 sowie im deutsch-französischen Vorschlag zur Reform der EU-Institutionen geäußert. Allerdings zeigen einzelne Reaktionen deutscher Regierungsmitglieder zu Reformvorschlägen anderer Staaten, daß es noch keine klare Übersetzung dieser Ziele in strategisches Handeln gibt – sei es im Konvent oder aber mit Blick auf die anschließende Regierungskonferenz.

Ziel und wichtigstes Prüfkriterium der deutschen Reformbemühungen im Konvent sollte es sein, die Handlungsfähigkeit der EU und insbesondere des Rates durch gemeinschaftliche Instrumente und Verfahren zu verbessern. Denn nur auf diese Weise ist zu verhindern, daß sich künftig Gruppen der größeren Staaten ein System zu eigen machen, das von den kleineren Staaten als Direktorium aufgefaßt und angegriffen werden kann. Längerfristig könnte die Degra-

dierung der »Kleinen« zu Entscheidungsblockaden in wichtigen Einzelfragen der EU führen. Der Balanceakt deutscher Europa- und Reformpolitik besteht also darin, die bei einer auf 25 und mehr Staaten anwachsenden EU unvermeidliche Realität informeller, aber auf Zeit und auf Einzelfragen begrenzter Direktorien in Fragen der GASP/ESVP oder der Außenrepräsentanz der EU in Handels-, Wirtschafts- und Währungsfragen durch gemeinschaftstreue Institutionen, Instrumente und Verfahren abzufedern.

Angesichts der enormen Herausforderungen einer komplexer und heterogener werdenden EU sind Reformen auf folgenden Gebieten notwendig:

1. Anwendung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit auf alle Fälle der europäischen Gesetzgebung und auf Entscheidungen in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik (JIP), wobei die Rolle der kleineren Staaten dadurch sichergestellt werden kann, daß die gegenwärtig über drei Hürden verlaufende Stimmengewichtung dem System doppelter oder einfacher Mehrheiten weicht. Hierbei müßte für die größeren Staaten sichergestellt werden, daß ihre Vertretung im Europäischen Parlament (EP) repräsentativer ausfällt als bisher.
2. Umwandlung des Einstimmigkeitsprinzips in den Abstimmungsmodus einer »Drei-Viertel-Mehrheit« der Staaten und Völker für den Abschluß von Beitrittsverhandlungen, für die Änderung der EU-Verträge bzw. die Verfassung sowie für die Entscheidungen über das Eigenmittelsystem der EU.
3. Trennung der exekutiven Funktionen des Rates sowie seiner Steuerungsaufgaben in der Außen- und Sicherheitspolitik von seinen legislativen Aufgaben.
4. Schaffung eines entscheidungsschnellen Ratsformats, das es ermöglicht, kontrovers diskutierte Dossiers der Fachräte zu erörtern, und auch befugt ist, eine letztinstanzliche, für alle verbindliche Entscheidung herbeizuführen. Hierzu wäre der existierende Rat Allgemeine Angelegenheiten in einen Koordinierungsrat mit entsprechenden Sichtungs-, Filter- und Entscheidungsfunktionen umzuwandeln.
5. Beschränkung der Zusammenarbeit zwischen den Staats- und Regierungschefs auf richtunggebende, politische und strategische Funktionen. Dementsprechend sind die Aufgaben des zuletzt auch vom deutschen Bundeskanzler und vom französischen Staatspräsidenten vorgeschlagenen Vorsitzenden des Europäischen Rates auf die Repräsentation und Organisation des Europäischen Rate zu beschränken.
6. Einführung eines permanenten Vorsitzes in der GASP und dessen Wahrnehmung durch den EU-Außenminister, um mehr Sichtbarkeit, Kontinuität und Kohärenz in den EU-Außenbeziehungen zu erlangen. Der EU-Außenminister sollte daher auch befugt sein, einen ständigen Vertreter für das Politische und Sicherheitspolitische Komitee des Rates zu ernennen.
7. Der Rat sollte in der Lage sein, auf Gesetzgebungsentwürfe der Abgeordneten des EP rasch zu reagieren. Da im Vermittlungsausschuß für das Mitentscheidungsverfahren in der Regel die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten als Verhandlungspartner des Parlaments anwesend sind, sollten bereits die Gesetzgebungsarbeiten im Ausschuß der Ständigen Vertreter durch einen ständigen Vorsitz koordiniert werden, der mit dem Generalsekretär des Rates besetzt werden könnte.
8. Aus Gründen der Sichtbarkeit und der demokratischen Legitimität sollte der Vorsitz im Bereich der legislativen Funktionen des Rates immer dann von einem Minister wahrgenommen werden, wenn die Fachratsformationen oder der Koordinierungsrat als Gesetzgebungsrat in Erscheinung treten und bei Entscheidungen öffentlich tagen. Der deutsch-französische Vorschlag, den Vorsitz im Rat Allgemeine Angelegenheiten (RAA) dem Generalsekretär zu übertragen, steht jedenfalls dem Ziel entgegen, den Rat zu einer politisch verantwortlichen Staatenkammer weiterzuentwickeln.
9. Gerade mit Blick auf die Umwandlung des Rates in eine dem Europäischen Parlament gleichgestellte Staatenkammer sollte das Vorsitzsystem langfristig den Vorsitzverfahren im EP angepaßt und daher durch eine Kombination aus zweieinhalbjährigen Wahlpräsidentschaften und ernannten Vorsitzenden ersetzt werden. Als Zieldatum könnte der Beginn der Legislaturperiode des 2008 zu wählenden Parlaments herangezogen werden.
10. In den nicht-legislativen Bereichen der Offenen Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie in der Euro-Gruppe sollte die Rolle des Vorsitzenden in allererster Linie die eines organisierenden und steuernden Primus inter pares bleiben. Insofern spricht auch in einer EU aus 25 und mehr Staaten nichts gegen die Weiterführung des Rotationssystems für den Ratsvorsitz.

Die Reform des EU-Ratssystems: Ausgangslage und Kernprobleme

Von allen Organen der Europäischen Union ist der Rat das reformbedürftigste. Er stellt in einer auf 25 und mehr Mitglieder anwachsenden EU das zentrale Bindeglied zwischen den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen dar. Gemessen an den Reformerfordernissen einer handlungsfähigeren, demokratischeren und transparenteren EU gilt es,

- die Anwendungsbereiche der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat auszuweiten;
- das Koordinationssystem zwischen den verschiedenen Fachratsformationen effizienter zu gestalten und hierbei auf die Trennung der legislativen von den exekutiv-außenpolitischen Funktionen des Rates hinzuwirken;
- die Identifizierbarkeit und Aktionsfähigkeit des Hohen Repräsentanten des Rates in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu stärken und mit den außenpolitischen Funktionen der Europäischen Kommission in Einklang zu bringen; und schließlich
- die Fähigkeiten der Vorsitzenden im Rat und im Europäischen Rat zur Steuerung und Führung des Rates zu verbessern, ohne in die bewährten Steuerungsbefugnisse der Europäischen Kommission einzugreifen.

Da es in einer größeren EU höchst unterschiedliche Vorstellungen über die »Handlungsfähigkeit« der EU geben wird, sollte sich eine Reform des Ratssystems aber nicht nur an den Kriterien Effizienz, Demokratie und Transparenz orientieren. Aus Gründen der Aufrichtigkeit und des gegenseitigen Vertrauens sollten die im Konvent beteiligten Akteure von dem einvernehmlichen Eingeständnis ausgehen, daß sich widerstreitende Machtinteressen der Staaten nicht durch Hinzufügen neuer Institutionen verschwinden. Die Machtgewichte zwischen den Staaten und Bürgern spiegeln sich in der Gesamtstruktur der EU-Institutionen wider. Daher muß bei der Reform des Ratssystems die besondere institutionelle Ausgestaltung der EU berücksichtigt werden, die aus der Ausbalancierung von nationalstaatlichen Interessen innerhalb der EU und Interessen der Gemeinschaft im Außenverhältnis der EU resultiert. Die Reform des Ratssystems muß daher in die Gesamtrevision der bestehenden Institutionen, Verfahren und Instrumente der EU eingebettet werden. Hier ist zu bedenken, daß (a) Grundverständnis und Leitbilder, was Funktionen und Entwicklungstendenzen der Europäischen Union angeht, sehr unterschiedlich sind; (b) die Tendenzen zur Verstärkung des jeweiligen nationalen Einflusses eher zu- als abnehmen; (c) die Wahrscheinlichkeit der Herausbildung informeller Kerngruppen und Direktorien eher wächst; und (d) das Verhältnis von großen und kleinen Mitgliedstaaten häufiger als bisher zur Debatte stehen wird.[1]

Die grundlegenden Probleme in der Arbeitsweise des Rates der EU lassen sich einfach zusammenfassen:[2] *Erstens* vergrößert die Vielzahl der in den EG- und EU-Verträgen niedergelegten Handlungsermächtigungen, nach denen der Rat weiterhin einstimmig entscheiden muß, das Risiko von Entscheidungsblockaden in einer auf 25 und mehr Staaten anwachsenden Union.[3] *Zweitens* sind ein Kohärenzverlust des Rates und ein signifikanter Rückgang der Koordinierungsfunktion des ursprünglich[4] im Zentrum der Ratsformationen stehenden Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) zu verzeichnen.[5] Als maßgeblicher Faktor gilt die mit der »Einheitlichen Europäischen Akte« 1986 begonnene und seit dem Vertrag von Maastricht immer weiter konsolidierte Formalisierung der intergouvernementalen Zusammenarbeit

1 Vgl. *Friedrich Ebert Stiftung. Arbeitsgruppe Europäische Integration*, Der Konvent muss die Ratsreform differenziert angehen – Präsidenten und Vorsitzende allein sind keine Lösung, Bonn/Berlin, Januar 2003 (Arbeitspapier Nr. 14).
2 Vgl. Ines *Hartwig*, Der Rat der EU, in: Werner *Weidenfeld*/ Wolfgang *Wessels* (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, Bonn: Europa Union Verlag, 2002.
3 Vgl. zur Kritik am Ministerrat: *Notre Europe. Groupement d'Etudes et de Recherches* (Hg.), Europäische Union. Zur Reform des Ministerrates. Seminar vom 4. September 2000. Veranstaltet von der Studien- und Forschungseinrichtung Notre Europe und dem Verein Friends of Europe, Brüssel, April 2001; sowie den Bericht des Europäischen Parlaments über die Reform des Rates vom 17. September 2001, Berichterstatter Jacques F. Poos (Europäisches Parlament, A5-0308/2001).
4 Die Koordinierungsrolle des Allgemeinen Rates besteht seit 1974; vgl. Ziff. 3.3 des Kommuniqués der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vom 9./10. Dezember 1974, in: Europa-Archiv, 29 (1975) 1, S. 41.
5 So auch der schwedische Premierminister Persson in einer Rede an der Humboldt-Universität am 18. Oktober 2001 (HRE 2001), http://www.whi-berlin.de, S. 16.

in der Außen- und Sicherheitspolitik und den Bereichen Justiz und Inneres als »Parallelstruktur« zur supranationalen Gemeinschaft, in der auch die wachsende Bedeutung des Europäischen Rates eine Rolle spielt. Der Europäische Rat übernimmt damit – *drittens* – immer mehr Funktionen des Rates und kann seine eigentliche Aufgabe als politischer Impulsgeber nur noch eingeschränkt erfüllen. *Viertens* wird die Grundidee der sechsmonatigen Rotation der Präsidentschaft, den einzelnen Mitgliedstaaten die strategische Führung in der EU zu übertragen und diese dadurch zu prägen, mit einer EU von 25 Mitgliedstaaten ad absurdum geführt. Als weitere Erklärungsfaktoren für die Handlungsunfähigkeit des Rates werden die Vervielfachung von Aufgaben und Teilnehmern der Ratsarbeit genannt,[6] daneben auch der Verlust der Koordinierungsmacht des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AstV). Zudem werden strukturelle Defizite des Rates beklagt.[7] Dies betrifft beispielsweise für den RAA den Umstand, daß Tagungen nur einmal im Monat stattfinden. Bei diesen Zusammenkünften ist die Präsenz der Minister nicht durchgehend gewährleistet.[8] Als wenig professionell gilt die Diskussionsatmosphäre im Rat, weil sich im Sitzungsraum neben den (in der Gemeinschaft der 15) 85 Personen am Tisch ein ständiges Kommen und Gehen von nationalen und europäischen Beamten abspiele.[9] Tischumfragen, bei denen jede Delegation der Reihe nach zu Wort kommt, finden ohne Beschränkung der Redezeit statt, ein Zeitplan für die Behandlung von Tagesordnungspunkten besteht nicht.[10]

Sowohl die Ost-Süd-Erweiterung als auch die in der Arbeit der EU-Organe immer deutlicher zutage tretenden »Wirkmuster der Globalisierung«[11] zwingen die EU, das vorhandene Institutionen- und Verfahrensgefüge einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Gelingt es nicht, effizientes, effektives, demokratisches und transparentes Regieren in einen den außen- und binneninduzierten Herausforderungen angemessenen Zusammenhang einzuflechten, dann droht der EU eine Zerfaserung in nur noch funktional begründete Einzelgemeinschaften, die mangels funktionsunabhängiger Organisationsgewalt und übergreifender Interessenbildung zunehmend auseinanderdriften.

6 *Notre Europe,* Europäische Union [wie Fn. 3], S. 2.
7 Bericht des Europäisches Parlaments zur Reform [wie Fn. 3].
8 Ebd., S. 13.
9 Ebd.
10 Dabei sieht die Geschäftsordnung des Rates entsprechende Möglichkeiten vor; vgl. Preparing the Council for Enlargement. Report by Javier Solana, Secretary-General of the Council of the European Union, Brüssel, 11.3.2002 (S 0044/02), S. 15; http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/69889.pdf.
11 Vgl. Ulrich *Steger* (Hg.), Wirkmuster der Globalisierung. Nichts geht mehr, aber alles geht, Ladenburg 1998.

Die Struktur des Rates als Legislative und Exekutive

Der Rat der EU stellt neben dem Europäischen Parlament das zentrale gesetzgebende Entscheidungsorgan der EU dar. Aufgrund der Systemstruktur der EU ist der Rat allerdings nicht einfach nur Legislativorgan, das sich seine Zuständigkeiten in immer mehr Fällen des politischen Handelns mit dem Parlament teilt. Der Rat nimmt eine Zwitterstellung im politischen System der EU ein;[12] einerseits fungiert er als eines der Kernorgane der Gemeinschaft und in diesem Zusammenhang als Teil der EU-Legislative und der EU-Haushaltsbehörde; andererseits bildet er als Exekutivorgan für die Regierungen der Mitgliedstaaten das wichtigste Forum zur Artikulation ihrer nationalen Interessen. Seine mehrdimensionale Ausrichtung erschwert letztlich auch die Reform seiner Arbeitsweise: Analogien zu national eingeübten Systemen werden zwar immer wieder implizit vorgebracht; ihre Umsetzung in konkrete Reformvorhaben ist allerdings so lange nicht machbar, wie der Rat in ein Kompetenz- und Machtverteilungssystem eingebettet bleibt, das sich nicht als naive Ableitung des einen oder anderen nationalen Systems versteht, sondern als dynamisch entwickeltes Verflechtungssystem wirkt und flexibel auf neuere Entwicklungen in seinem Umfeld reagiert. Dieses ist historisch im Zusammenspiel mit Kommission und Parlament gewachsen und wird seit Mitte der siebziger Jahre vom Europäischen Rat überwölbt.

Zusammensetzung und Arbeitsmethoden

Formal setzt sich der Rat aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene zusammen, der befugt ist, für seine Regierung verbindlich zu handeln (Art. 203 EGV).[13] In Ermangelung eines zentralen, politikbereichsübergreifenden »Dach-Rates« wird die Zusammensetzung jeder Ratstagung letztlich durch den Beratungsgegenstand bestimmt. Zu allgemeinen politischen Fragen und zu Fragen der GASP/ESVP tagen die Außenminister im RAA, zu den Bereichen europäischer Binnenmarkt, Währungsunion und wirtschaftspolitische Koordinierung der Rat Wirtschafts- und Finanzfragen (ECOFIN) und zu Themen im Bereich der Organisation der Agrarmärkte der Rat Landwirtschaft.

Die Suche nach Kompromissen und Paketlösungen gehört ebenso zu den charakteristischen Eigenschaften des Rates wie flexible Koalitionsbildung.[14] Das Streben nach Konsens überwiegt in der praktischen Arbeit auf allen Ratsebenen, und das trotz der quantitativ gestiegenen Zahl der Handlungsermächtigungen, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Ein wesentlicher Grund für diese Praxis ist die Einsicht der Mitgliedstaaten, daß sie jederzeit in bestimmten Fragen in eine Minderheitsposition geraten können, bei der sie auf die Rücksicht der Partner angewiesen sind. Die Konsenssuche wird zumeist nur dann aufgegeben, wenn selbst nach langwierigen Verhandlungen ein oder mehrere Staaten auf ihrem Standpunkt beharren oder aber explizit darauf abzielen, gegenüber ihrer nationalen Öffentlichkeit (Bevölkerung, Medien, Parlament) als unterlegene Minderheit aufzutreten, die zur Umsetzung »gezwungen« wird.[15]

Während Rat, Kommission und Parlament in einem gegenseitigen Beziehungsgeflecht zueinander stehen, dessen Ausgewogenheit einer Überprüfung bedarf, nimmt der Europäische Rat eine Sonderrolle im Gefüge der EU ein; und dies nicht nur, weil er kein Gemeinschaftsorgan ist: Der Europäische Rat legt zum einen die Leitlinien für die Entwicklung der EU selbst

12 Vgl. Helen *Wallace*, The Council: An Institutional Chameleon, in: Governance, (2002) 3, sowie grundlegend Hussein *Kassim*/Anand *Menon*/Guy *Peters*/Vincent *Wright* (Hg.), The National Co-ordination of EU Policy, Oxford 2001.

13 Seit dem Maastrichter Vertrag dürfen auch Minister der regionalen Gebietskörperschaften (z.B. der deutschen Länder) entsandt werden, um im Rahmen einer sogenannten »qualifizierten Mitwirkung« im Namen des jeweils von ihnen vertretenen Staates zu sprechen und abzustimmen.

14 Vgl. Simon *Hix*, The Political System of the European Union, London 2001.

15 Gerade der letzte Fall, das »Scape-goating«, ist dann von Bedeutung, wenn Regierungen bestimmte Vorhaben im Kern befürworten, diese aber im nationalen Kontext nicht durchsetzen können (z.B. aufgrund von Mehrheitsanforderungen im Parlament, bei denen auch Teile der Opposition zustimmen müssen). In diesem Fall dienen der Rat der EU und die Europäisierung des fraglichen Politikgegenstands letztendlich als »willkommene Nötigung«.

sowie Grundsätze und allgemeine Leitlinien für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fest. Im Rahmen der GASP beschließt er gemeinsame Strategien, die Zielsetzung, Dauer und die von der EU bereitzustellenden Mittel festlegen und dem Rat als Grundlage für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen über gemeinsame Aktionen, Standpunkte und andere Beschlüsse dienen. Der Europäische Rat fungiert als Schiedsinstanz, wenn ein Mitglied der EU den qualifizierten Mehrheitsbeschluß »aus wichtigen Gründen der nationalen Politik« verhindern will und der Rat den Fall dem Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlußfassung vorlegt.[16]

Unterbau und Entscheidungsmechanismen des Rates werden von dem Ausschuß der Ständigen Vertreter unterstützt (Artikel 209.1 EGV).[17] Die Ständigen Vertreter spielen eine politisch überaus wichtige Rolle: Sie vertreten nicht nur die Interessen ihrer jeweiligen Herkunftsländer im Rat, sondern stellen auch eine wichtige Verbindung zwischen den europäischen und den nationalen Verhandlungsebenen dar. Sie und ihre Mitarbeiter sind im allgemeinen besser mit den Vorgängen auf der Gemeinschaftsebene vertraut als die heimischen Minister und ihre Apparate.

In vielen Fällen wird im Rat nur der entscheidungsreife Vorschlag zur formellen Beschlußfassung vorgelegt (sogenannte A-Punkte). Lediglich wenn im AStV keine Einigkeit erzielt worden ist, befaßt sich der Rat ausführlich mit dem jeweiligen Beratungsgegenstand (sogenannte B-Punkte). Tatsächlich wird aber die überwiegende Zahl der vom Rat abschließend getroffenen Beschlüsse bereits auf der Ebene der dem AStV unterstellten Arbeitsgruppen getroffen. Diese Arbeitsgruppen setzen sich aus Ministerialbeamten der Mitgliedstaaten zusammen.[18] Die Zahl der Arbeitsgruppen liegt seit Beginn der neunziger Jahre bei etwa 350.[19] Sie sind nicht als »Wachhunde« der Regierungen mit dem primären Ziel geschaffen worden, die Europäische Kommission zu kontrollieren und gegebenenfalls – über die Autorität des Rates – ›zur Ordnung zu rufen‹. Sondern diese zwischen den Staaten und den Organen liegenden Strukturen[20] agieren eher als politikfeldspezialisierte Institutionen im Interesse gemeinsamer Problemidentifikation und -lösung – gleichwohl unter dem Damoklesschwert der Letztentscheidungsgewalt des Rates.[21]

Die Zuspitzung der Probleme im Zuge der Praxis der Ratstätigkeit

Während der Rat 1967 – nach Inkrafttreten des Fusionsvertrages von EWG, EGKS und Euratom – in sieben verschiedenen Zusammensetzungen tagte und dabei zu 20 Sitzungen zusammenkam, existierten 1975 bereits zwölf verschiedene Ratsformationen, bei nunmehr 56 Sitzungen. 1999 tagte der Rat in über 20 verschiedenen Zusammensetzungen und traf sich zu 82 Sitzungen. Im Juni 2000 wurden die Ratsformationen dann jedoch auf 16 reduziert, wobei die Sitzungshäufigkeit nochmals leicht auf 87 anstieg. Das zu beobachtende Wachstum der Ratsarbeit könnte zwar als Resultat einer ebenfalls wachsenden Zahl der Ratsentscheidungen verstanden werden. Allerdings ist die Entscheidungsproduktivität des Rates bzw. – seit 1993 – des Europäischen Parlaments und des Rates eher rückläufig. Nahm der Rat Mitte der siebziger Jahre noch durchschnittlich 10 Akte pro Sitzung an, wurden im Jahr 2000 nur noch drei Akte pro Sitzung

16 Diese Funktion erfüllt der Europäische Rat auch im Falle der Ermächtigung der EU-Mitgliedstaaten zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

17 Vgl. hierzu die Studie über die Rolle des AStV im Gesetzgebungsverfahren der EU von David *Bostock*, Coreper Revisited, in: Journal of Common Market Studies, 40 (2002) 2, S. 215–234, sowie zur Frage der Arenafunktion des AStV Jeffrey *Lewis*, National Interests: Coreper, in: John *Peterson*/Michael *Shackleton* (Hg.), The Institutions of the European Union, Oxford 2002, S. 277–298, und *ders*., The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of the Community, Köln, Februar 1998 (*Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Discussion Paper Nr. 98/1).

18 Vgl. Jan *Beyers*/Guido *Dierickx*, The Working Groups of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?, in: Journal of Common Market Studies, 36 (1998) 3, S. 289–317.

19 Die letzte deutsche Präsidentschaft (Januar–Juni 1999) listete 351 aktive Arbeitsgruppen auf; vgl. Andreas *Maurer*, The German Presidency of the Council: Continuity or Change in Germany's European Policy, in: Journal of Common Market Studies, Sondernummer 6: The European Union. Annual Review of the EU 1999/2000, Oxford u.a. 2000, S. 43–47.

20 AStV I und II, Arbeitsgruppen, ANTICI- und MERTENS-Gruppe.

21 Vgl. hierzu Andreas *Maurer*/Wolfgang *Wessels*, Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU: Scharnier im administrativen Mehrebenensystem, in: Michèle *Knodt*/Beate *Kohler-Koch* (Hg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt a.M.: Campus, 2000, S. 293–324, sowie die Studie von Jan *Beyers*, Multiple Embeddedness and Socialisation in Europe: The Case of Council Officials, Oslo: ARENA, 10.10.2002 (ARENA Working Paper Nr. WP 02/33).

verabschiedet (siehe Abbildung 1 im Anhang, S. 36). Der quantitativ gemessene Rückgang der Arbeitsleistung des Rates sagt allerdings nichts über die Qualität der Rechtsakte aus. Tatsächlich setzt sich der Rat seit Anfang der neunziger Jahre stärker als früher mit detaillierten und aufgrund der nationalen Interessen konfliktbeladeneren Bestimmungen auseinander – insbesondere in den Bereichen Lebensmittelkontrolle, Gesundheitsschutz, Wirtschaftspolitik und Justiz- und Innenpolitik. Die Verhandlung dieser Akte benötigt offensichtlich mehr Zeit, Koordinierung und Personal als die in den achtziger Jahre erlassenen Maßnahmen.[22]

Dreh- und Angelpunkt der in den letzten Jahren vorgebrachten Reformvorschläge ist die Abgrenzung der Arbeit des RAA von den anderen Ratsformationen, dem Europäischen Rat sowie – spätestens seit der vermehrten Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens (1995/96) – auch vom Europäischen Parlament. Der RAA vereinigt alle Außenminister der Union. Seine Koordinierungsrolle besteht seit 1974.[23] Seither berät der RAA sowohl über politikbereichsübergreifende Fragen und Konflikte zwischen mehreren Fachministerräten, mithin also als Quasi-Koordinationsrat der EU, sowie über die GASP/ESVP und die Handelspolitik der EG. Als Ursache für die Schwächen des RAA wird seine zunehmende Belastung mit der intergouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der GASP ausgemacht. So zeigt die Analyse der im RAA angesetzten und tatsächlich verhandelten Tagesordnungspunkte, daß der Anteil der effektiv behandelten Themen von 66% im Jahre 1995 auf 37% im Jahr 2001 dramatisch abgenommen hat (siehe Anhang 1, S. 35).

22 Darüber hinaus ist zu unterstreichen, daß der Rat seit Mitte der achtziger Jahre mit einer Vielzahl von Aufgaben belastet wird, die nicht unmittelbar in allgemeinverbindliche Rechtsakte münden, gleichwohl aber politisch bedeutsam sind und daher ein immer größeres Volumen der Sitzungsdauer von Ratszusammenkünften beanspruchen (Entschließungen, Beschlüsse, Koordinierungsaufgaben).
23 Vgl. Kommuniqué der Mitgliedstaaten der EG vom 9./10. Dezember 1974, in: Europa-Archiv, 29 (1975) 1, S. 41.

Der Stand der Ratsreformen

An der Reformierung des Ratssystems wird bereits seit 1998/99 gearbeitet. Der Trumpf/Piris-Bericht von 1999[24] floß im wesentlichen in die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki (10./11. Dezember 1999) ein.[25] Die seinerzeit angeregte Trennung der Tagesordnung des Allgemeinen Rates in »horizontale Fragen« (die Sachbereiche berühren, mit denen auch andere Ratsformationen befaßt sind) und »Außenbeziehungen« wurde bereits während der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 praktiziert und ist mittlerweile in Artikel 2 der Geschäftsordnung des Rates festgeschrieben.[26] Der Europäische Rat hat in Sevilla (21./22. Juni 2002) und in Kopenhagen (12. Dezember 2002) einige der diskutierten Ratsreformen vereinbart, die ohne Vertragsänderung umgesetzt werden sollen. Sie betreffen (a) die Effektivierung des Europäischen Rates; (b) die Trennung der Tagesordnungen des außenpolitischen und des koordinierungspolitischen Teils des RAA; (c) die Reduzierung der sogenannten Fachratsformationen; und (d) die Ermöglichung längerfristiger Vorsitzzeiten in den Fachgremien des Rates (siehe Abbildung 2 im Anhang, S. 37).

Effektivierung des Europäischen Rates: Die Staats- und Regierungschefs haben in Sevilla die Tür zur Institutionalisierung des Europäischen Rates als »Organ« geöffnet. Der Europäische Rat soll sich stärker auf seine ursprünglichen Aufgaben konzentrieren – die auch im EU-Vertrag verbriefte Impulsgeberfunktion und seine Funktion als dem RAA vorgeschaltetes politisches Vorentscheidungsorgan. Hierzu wurden in Sevilla die Kürzung und bessere Organisation der Tagesordnung, eine effektivere Vorbereitung durch den RAA sowie die Straffung des Ablaufs der Gipfel vereinbart. Einschneidender ist wohl die Reform des Entscheidungsmodus im Europäischen Rat: Zwar sollen die Staats- und Regierungschefs auch künftig nicht mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Aber derartigen Forderungen im gemeinsamen Brief von Bundeskanzler Schröder und Premierminister Blair wurde implizit entsprochen.[27] Verklausuliert sind nämlich Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat über den Weg entsprechender »Anweisungen« an den Rat möglich. In der Praxis wird dies natürlich von der Formulierung der Europäischen Ratsprotokolle abhängen.

Trennung der legislativen von den exekutiven Aufgaben des RAA: Als Ergebnis der Beschlüsse von Sevilla kommt der RAA seit Juli 2002 zu jeweils gesonderten Tagungen (mit getrennter Tagesordnung und eventuell zu unterschiedlichen Terminen) zusammen.[28] Gegen eine weitergehende Aufspaltung des RAA in zwei klar voneinander unterscheidbare Ratsformationen sprachen sich bisher vor allem die kleineren Mitgliedstaaten aus.[29] Die in Sevilla vereinbarte und daraufhin in Artikel 2 der Geschäftsordnung des Rates sanktionierte Lösung verwies somit nur auf einen vorläufigen Kompromiß, der jedoch spätestens seit der

24 Jürgen *Trumpf*/Jean-Claude *Piris*, Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union. Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe, Brüssel, 10.3.1999 (Dok 2139/99).

25 Anlage III der Schlussfolgerungen, SN 300/99.

26 Vgl. Beschluss des Rates vom 19. Juli 2002 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, Brüssel, 19.7.2002 (Dok. 10962/02/JUR 278).

27 Tatsächlich haben sich die Staats- und Regierungschefs in Sevilla ermächtigt, dem Rat immer dann ein Protokoll über die im Europäischen Rat vertretenen politischen Positionen zu unterbreiten, wenn »im Hinblick auf die Erweiterung und in Ausnahmefällen ein Tagesordnungspunkt zur Beschlussfassung auf die Tagesordnung der Tagung des Europäischen Rates gesetzt« worden ist und der Europäische Rat hierüber auch tatsächlich beraten hat. Der Rat soll dann auf dieser Grundlage »die geeigneten Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen gemäß den einschlägigen Vertragsbestimmungen« ziehen (*Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Sevilla, 21./22.6.2002 [Dok SN 200/02], S. 21).

28 Der für Allgemeine Angelegenheiten zuständige Teil befaßt sich vor allem mit der Vor- und Nachbereitung der Europäischen Räte, allen institutionellen Fragen und politikbereichsübergreifenden Dossiers. Der für die Außenbeziehungen zuständige Teil ist insbesondere für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenhandel, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig.

29 Die Benelux-Staaten schlugen im Juni 2002 vor, lediglich die Funktionen des Rates als legislatives, politisch-exekutives und deliberatives Organ klarer herauszustellen. Die Regierung Österreichs ging einen vorsichtigen Schritt weiter und plädierte für die Einführung zweier Unterformationen des RAA; vgl. *Belgium. Service de Presse »Affaires étrangères«*, Preparation of the European Council of Sevilla: BENELUX Memorandum on the Reform of the Council, Den Haag, 4.6.2002.

deutsch-französischen Stellungnahme vom Januar 2003 zum Gegenstand der Beratungen im Konvent geworden ist.

Reduzierung der Fachratsformationen: Die bislang 16 Ratsformationen wurden in Sevilla auf 9 reduziert (Abbildung 4 in Anhang 2, S. 39). Im RAA werden seit Juli 2002 auch die ESVP und die Entwicklungszusammenarbeit behandelt. Damit fusioniert der neue RAA die intergouvernementalen Felder von GASP und ESVP mit der doch eher gemeinschaftlich orientierten Entwicklungspolitik. Das bislang wichtigste Forum der EU-Entwicklungspolitik verliert damit an Bedeutung und droht von der Außen- und Sicherheitspolitik vereinnahmt und instrumentalisiert zu werden. Logischer hingegen ist die neue Struktur des Rates Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), der künftig auch die Haushaltsangelegenheiten der EU behandelt. Der Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz führt dagegen bis zu drei unterschiedliche Ressorts aus den Mitgliedstaaten zusammen und wird damit zu einem der Hauptverhandlungspartner des Europäischen Parlaments im Mitentscheidungsverfahren. Die Ratsformationen Landwirtschaft und Fischerei, Umwelt, und Bildung, Jugend und Kultur dürften allerdings relativ einfach zu besetzen sein, da es sich um eindeutig zuzuordnende Ressorts handelt und die betroffenen Dossiers auch von den anderen Zusammensetzungen des Rates zu unterscheiden sind. Die in Sevilla vereinbarte Koordinierungsrolle des RAA könnte die spezifischen Funktionen des ECOFIN einschränken und damit auch die Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen ihm und den Mitgliedstaaten einerseits und der Europäischen Zentralbank, der Kommission und dem Europäischen Parlament andererseits verändern. Denn schließlich war der ECOFIN bisher in etwa 50% aller Fälle des Mitentscheidungsverfahrens der direkte Verhandlungspartner des Europäischen Parlaments im Vermittlungsausschuß. Die Außenminister haben diese Funktion bislang nicht wahrgenommen, da es sich bei den betroffenen Gesetzgebungsvorhaben nur eingeschränkt um zwischenstaatliche Diplomatie handelt.

Impulsgebende Funktionen des RAA und der Ratspräsidentschaft: Im Zusammenhang mit der Festigung der Funktion des Europäischen Rates als politischer Impulsgeber ist die Koordinierungsfunktion des RAA im Hinblick auf eine längerfristige Strategieplanung der EU gestärkt sowie die Verzahnung der Ratspräsidentschaften und die Planung und Vorhersehbarkeit der Ratsagenden[30] in Angriff genommen worden.

- Erstens wird der Europäische Rat ab Dezember 2003 jeweils dreijährige Strategieprogramme verabschieden. Diese werden offensichtlich von den immerhin sechs »betroffenen Vorsitzen[...] in Absprache mit der Kommission erstellt« werden. Auf der Grundlage der Strategieprogramme werden dann jeweils die beiden Präsidentschaften eines Jahres operative Jahresprogramme für die Tätigkeit des Rates erstellen. Die beiden Vorsitzenden sollen sich dabei auf einen von der Europäischen Kommission zu initiierenden »Dialog über die für das jeweilige Jahr geltenden politischen Prioritäten« stützen.[31]
- Zweitens hat der Europäische Rat eine engere Zusammenarbeit zwischen den aufeinanderfolgenden Präsidentschaften auch für den Fall vorgesehen, daß ein Dossier erst in dem der laufenden Präsidentschaft folgenden Halbjahr behandelt wird. Es ist vorgesehen, daß der Vertreter des Mitgliedstaats, der in dem betreffenden Halbjahr den Vorsitz innehaben wird, bereits im laufenden Halbjahr in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppen, nicht aber im Ausschuß der Ständigen Vertreter den Vorsitz führen kann. Auch zur Prüfung des Haushaltsplans soll künftig in den vorbereitenden Ratsgremien unterhalb der AstV-Ebene ein Vertreter des Mitgliedstaats den Vorsitz führen, der im zweiten Halbjahr des dem betreffenden Haushaltsjahr vorangehenden Jahres den Vorsitz innehat.

Mit diesem Reformschritt haben die Staats- und Regierungschefs die Tür für das Modell der Team- oder Gruppenpräsidentschaften geöffnet. Aus Rücksicht gegenüber der Gruppe der kleineren Staaten wurde allerdings offengelassen, ob sich aus der gemeinsamen Arbeit an den Strategieprogrammen auch stärker formalisierte Gruppenvorsitzlösungen ergeben können, die länger als ein Jahr dauern.

30 Vgl. hierzu David *Metcalfe*, Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council, in: International Negotiation, 2 (1998) 3, S. 413–434, sowie die Studie von Jonas *Tallberg*, The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency, in: Journal of European Public Policy, 9 (2003) 1, Vorveröffentlichung auf: http://www.dse.ruc.dk/tallberg.pdf.
31 Das erste derartige Jahresprogramm für die Tätigkeit des Rates wurde bereits im Dezember 2002 von den Regierungen Griechenlands und Italiens festgelegt.

Das vergrößerte Aufgabenspektrum des Rates

Positiv an den in Sevilla vereinbarten Regeln ist auf jeden Fall der Versuch, für eine EU aus 25 und mehr Staaten die Fähigkeit des Rates zur zwischenstaatlichen Koordinierung längerfristiger Vorhaben zu bewahren. Im legislativen Bereich betroffen sind insbesondere die Mitwirkung des Rates am Mitentscheidungsverfahren und hierbei wiederum vor allem die komplizierten Dossiers der mehrjährigen Programme für Umwelt-, Gesundheitsschutz, Forschung und Technologie, Bildung und Jugend sowie der innen- und justizpolitischen Förder- und Kooperationsprogramme. Geschmälert wird dieser Erfolg allerdings durch die weitgehende Nichtbeachtung der Realität des Mitentscheidungsverfahrens und der Rolle des Europäischen Parlaments in diesen Bereichen. Denn bei dem unvorhersehbaren Verlauf eines bis zu drei Lesungen umfassenden Mitentscheidungsverfahrens wird kein Rat in der Lage sein, die Sitzungen des Vermittlungsausschusses im vorhinein zu planen. Die Erfahrungen mit der Mitentscheidung zeigen, daß sich das Europäische Parlament nicht vom Gemeinsamen Standpunkt des Rates leiten läßt.[32] In diesem Zusammenhang sind auch die in Sevilla vereinbarten Regeln zu den mehrheitlich zu treffenden Vorabstimmungen des Europäischen Rates problematisch. Denn sollten künftig im Europäischen Rat Entscheidungen de facto mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden, dann übernähmen die Staats- und Regierungschefs die Entscheidungsrechte des Ministerrats und blieben trotzdem außerhalb der interinstitutionellen Machtbalance des EG-Vertrages. Sie wären insofern auch nicht unmittelbarer Legislativpartner des Europäischen Parlaments. Jedenfalls ist nur schwer vorstellbar, wie der Europäische Rat im Vermittlungsausschuß für das Mitentscheidungsverfahren auf Augenhöhe mit dem Parlament verhandeln wollte.

Im exekutiv-intergouvernementalen Bereich dürften die vereinbarten Regeln die auf politische Planung angelegten Tätigkeiten des Rates im Rahmen der GASP und der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit dagegen wesentlich stärker vereinfachen. Denn in diesen Politikfeldern handelt der Rat weitgehend autonom gegenüber dem Parlament. Ob hierdurch allerdings die gerade für die GASP angemahnte Fähigkeit zu politischer Führung und nach außen hin notwendiger Konsistenz des Rates erreicht werden kann, hängt nicht nur von der Zusammenführung mehrerer aufeinanderfolgender Präsidentschaften ab. Wichtiger wird die Beantwortung der Frage sein, welche Rolle der Hohe Repräsentant des Rates im Rahmen der strategischen Langzeitplanung des Rates spielt und in welcher Form die institutionelle Verzahnung zwischen Rat, Hohem Repräsentanten und Europäischer Kommission erfolgen kann.

Die Reduzierung der Ratsformationen stellt kein unmittelbares Plus für die Effektivierung des RAA dar. Denn es ist davon auszugehen, daß angesichts des Wegfalls wichtiger Foren für andere Gemeinschaftsorgane und Interessengruppen seine neue Koordinierungsfunktion mit zusätzlichen Aufgaben belastet wird. Gerade wegen der Aufwertung der Koordinierungsfunktion wird nicht nur der bis Sevilla geltende Bedarf an besserer Abstimmung innerhalb des Rates, sondern auch ein relativ neuer Kommunikationsbedarf von derjenigen Akteuren angemeldet werden, die im gleichen Zuge die Ansprechpartner und Bühnen verloren haben. Der deutsch-französische Vorschlag vom Januar 2003 liefe dagegen auf die Gründung von mindestens fünf Ratsformationen hinaus (Außenpolitik, Allgemeine Angelegenheiten, ECOFIN, Euro-Gruppe, Justiz und Inneres), die sich zunächst nur aufgrund ihrer besonderen Vorsitzfunktionen von den anderen Fachratsformationen unterschieden. Da Schröder und Chirac in ihrem Beitrag zu den institutionellen Reformen allerdings auch von der Beibehaltung der halbjährlichen Rotation in den »übrigen Ratsformationen«[33] sprechen, wäre zu diskutieren, welche Fachräte bestehen bleiben und in welcher Beziehung sie zum offensichtlich mit

32 Vgl. zur Auswertung aller bis August 2002 abgeschlossenen Mitentscheidungsverfahren Andreas *Maurer*, Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002, S. 136–155 und S. 159–171.

33 Vgl. Deutsch-Französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union, Berlin: BPA, 15.1.2003 (Pressemitteilung des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, Nr. 21).

Koordinationsfunktionen betrauten Allgemeinen Rat stehen sollten.

Gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament stellen vor allem die Strategie- und Jahresprogramme einen bedeutenden Eingriff in das Initiativrecht der Europäischen Kommission und in die sich hieraus erschließenden Beziehungen zwischen den drei Kernorganen der EU dar. Bisher gibt es derartige gesetzgeberische Planung nur seitens der Kommission, die erstens im Rahmen der Investitur zu Beginn ihres Fünfjahresmandats ein Arbeitsprogramm vorlegt und anschließend im Jahresrhythmus ein Gesetzgebungsprogramm vorschlägt, das Gegenstand der Beratungen im Europäischen Parlament und der weiteren Legislativarbeit von EP, Rat und Kommission ist. Die für das jährliche Gesetzgebungsprogramm geltenden Verfahren sind in einer Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission verankert. Unbestritten ist, daß die Entwicklung des Mitentscheidungsverfahrens eine gewichtigere Rolle des Parlaments, aber auch des Rates bei der Legislativplanung erfordert. Das Europäische Parlament hat daher bereits im März 2002 vorgeschlagen, den Rat und die beiden Präsidentschaften eines Jahres in die Arbeiten zur Vorbereitung der strategischen Ziele sowie des Legislativprogramms einzubeziehen, »um unangenehme Überraschungen mit Auswirkungen auf den Haushalt sowie die Gesetzgebung, die sich aus den Gipfeltreffen ergeben können, zu vermeiden.«[34] Die in Sevilla vereinbarte Antwort der Staats- und Regierungschefs auf dieses Angebot mißachtet die zwischen Parlament und Kommission praktizierten Planungsverfahren vollständig, weil

- die Initiativrolle der Kommission im Rahmen ihrer Legislativplanung in den Jahresprogrammen der Ratspräsidentschaften kaum beachtet wird;
- die politikbereichsspezifische Sachkenntnis und das über die Jahre angesammelte Fachwissen der Kommission über die funktionsadäquate Planung neuer Gesetzesvorhaben auch im Hinblick auf die Strategieprogramme weitestgehend ignoriert wird; und
- die Laufzeiten der dreijährigen Strategieprogramme erst ab 2009 in Einklang mit der dann beginnenden Amtszeit einer neuen Kommission zu bringen sind.

34 Vgl. *Europäisches Parlament. Ausschuß für konstitutionelle Fragen*, Bericht über das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission (Änderung von Artikel 57 der Geschäftsordnung), Berichterstatterin: Cecilia Malmström, 21.2.2002 (Dok. A5-0046/2002).

Die in Sevilla und Kopenhagen getroffenen Vereinbarungen führen also nicht nur zu einer erheblichen Änderung der gegenwärtigen Praxis der Ratsarbeit. Tatsächlich schießen einige der Reformen über das Ziel hinaus, Verbesserungen in der Ratsarbeit zu regulieren, die ohne eine Änderung der EG/EU-Verträge möglich sind. Sie beinhalten wichtige Vorentscheidungen der Staats- und Regierungschefs, die den institutionellen Reformen der EU ein starres Korsett anlegen wollen. Die Botschaft des Europäischen Rates kann jedenfalls so verstanden werden, daß trotz der Arbeiten im Konvent die institutionelle Reform des Rates Sache der Regierungen bleiben soll. Gegen diese Selbstanmaßung spricht aber die Folgenhaftigkeit institutioneller Reformen im allgemeinen sowie die Tätigkeit des Konvents selbst. Denn mit jeder organisatorischen Reform des Rates verändern sich auch die Stellschrauben im Gefüge zwischen Rat, Parlament und Kommission. An einer verfassungsmäßigen Neuordnung des Ratssystems führt daher kein Weg vorbei.

Reformvorschläge im Konvent

Die im Verlauf der spanischen und dänischen Ratspräsidentschaft von den Regierungschefs der Benelux-Staaten, Deutschlands, Großbritanniens, Frankreichs und Spaniens formulierten Ansätze zur Reform des Ratssystems zielten nicht nur auf die Ratssitzungen von Sevilla und Kopenhagen. Letztlich dürfte allen Ideengebern der Verfassungsdebatte bewußt gewesen sein, daß ihre Redebeiträge und gemeinsamen Briefe spätestens seit dem Gipfel von Laeken vom Dezember 2001 im Lichte des Konvents über die Zukunft der EU bewertet werden. Der Konvent ist immerhin aufgefordert, Antworten auf mindestens drei in Laeken gestellte Fragen zu finden: Muß die Rolle des Rates gestärkt werden? Soll der Rat als Gesetzgeber in derselben Weise handeln wie in seiner Exekutivfunktion? Sollen im Hinblick auf eine größere Transparenz die Tagungen des Rates – jedenfalls in seiner gesetzgeberischen Rolle – öffentlich werden? Über die in Sevilla und Kopenhagen vereinbarten Reformen hinaus gilt es daher eine Reihe von Fragen zu beantworten, auf die weder der Rat – über den Weg seiner Geschäftsordnungsautonomie – noch der Europäische Rat alleine befinden können:

- Wird eine formelle Teilung des Rates angesichts seiner spezifischen, aus den EG/EU-Verträgen herzuleitenden Funktionen gerecht und bietet die Unterscheidung in legislative und exekutive Funktionen des Rates eine hinreichende Möglichkeit, um die im Rat zusammengeführte Kooperation der Mitgliedstaaten effizienter und effektiver zu gestalten, als dies bislang möglich ist?
- Dient es dem Gebot der Steigerung der Handlungsfähigkeit der EU, spezifische, sachlich begründete Einzelfunktionen des Rates[35] in zunehmendem Maße dem RAA, einem aus dem RAA hervorgehenden Koordinierungs- und Schlichtungsrat oder dem Europäischen Rat zu übertragen?
- Ist eine Neuordnung der Vorsitzregeln im Europäischen Rat und im Rat erforderlich, um die Kontinuität in der Arbeit des Rates zu steigern und die Sichtbarkeit der EU zu erhöhen?
- Welche Schritte müssen unternommen werden, damit der Rat zu einem echten »Legislativpartner« des Europäischen Parlaments wird? Ist angesichts des zunehmenden Koordinierungsbedarfs zwischen EP, Kommission und Rat ein neuer Entscheidungsmechanismus im Rat oder gar ein neues Ratsgremium notwendig, um im Mitentscheidungsverfahren effizienter und transparenter agieren zu können?

Unter dem Gesichtspunkt der effizienteren Organisation des Rates werden im Konvent Modelle für die Institutionalisierung des Europäischen Rates, für einen den Fachräten übergeordneten Europaminister-, Koordinierungs- oder Gesetzgebungsrat sowie für die Umwandlung des Rates in eine »Staatenkammer« diskutiert. Mit Blick auf die Änderung des Vorsitzsystems im Rat stehen Optionen wie die Wahl eines EU-Präsidenten durch den Europäischen Rat, Schaffung einer Doppelspitze aus EU-Präsident und EU-Kommissionspräsident, Einführung von Gruppen- bzw. Wahlpräsidentschaften sowie die Personalunion der Ämter des Hohen Repräsentanten des Rates und des EU-Kommissars für die Außenbeziehungen zur Diskussion. Zur Frage der Ausweitung des Mehrheitsprinzips liegen dagegen noch keine wesentlichen Reformvorschläge vor.

Schaffung eines ständigen Europäischen Rates und eines einheitlichen EU-Rates

Den radikalsten Einschnitt in die bestehende Ratsstruktur sieht der Verfassungsentwurf des stellvertretenden Konventsmitglieds Robert Badinter vor.[36] An erster Stelle steht bei ihm der Europäische Rat als nahezu permanent tagendes Gremium, das einmal im Monat in Brüssel sowie auf Antrag der einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten zusammentreten soll.[37]

35 Unter anderem auf den Gebieten GASP/ESVP, Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Repräsentanz und Interessenartikulation der EU im internationalen Umfeld sowie Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission.

36 Vgl. Beitrag des Stellvertretenden Mitglieds des Konvents, Herrn Robert Badinter, Eine Europäische Verfassung, Brüssel, 30.9.2002 (CONV 317/02); *alle zit. CONV-Dokumente im Internet unter http://european-convention.eu.int*.

37 Sowohl der vom Europäischen Rat nominierte Premier-

Badinter unterstellt dem Europäischen Rat eine Regierung der EU, die sich aus dem Premierminister und dem Ministerrat zusammensetzen solle. Der Premier, der die Funktionen des heutigen Kommissionspräsidenten übernehmen würde, säße dann sowohl dem Ministerrat vor als auch der Kommission. Der Ministerrat würde schließlich ebenfalls als »ständiges Organ der Union« mit Sitz in Brüssel eingesetzt. Jeweils ein Minister pro Mitgliedstaat erhielte im Rahmen der Verfassung den Titel eines »Ministers der EU«, und dies unabhängig von den national verliehenen Titeln und Ämtern. Mit anderen Worten: Auch ein Wirtschafts- oder Finanzminister könnte in Brüssel als EU-Minister an den Sitzungen des Ministerrates teilnehmen; ein von Brüssel aus diktierter »Befähigungsnachweis« wäre den Staaten damit nicht aufgezwungen. Der Ministerrat sollte in nicht näher bestimmten Intervallen tagen, wobei der Hohe Repräsentant für die GASP, der vom Ministerrat aus der Gruppe der Kommissare ernannt wird, von einem ständigen Beisitzrecht Gebrauch machen kann. Im Ergebnis entfielen also die gegenwärtigen Fachministerräte vollständig. Dagegen würde aber der Ausschuß der Ständigen Vertreter als Unterorgan des Ministerrates institutionalisiert, das nicht nur wie bisher für die Vorbereitung der Ratszusammenkünfte zuständig wäre, sondern auch für die Ausführung bestimmter Politiken.

Badinters Vorschlag zur Aufwertung des AStV erinnert an das Konzept der Schaffung eines »Ständigen Rates« in Brüssel – in Anlehnung an die NATO – auf der Ebene von politischen Ständigen Vertretern mit Kabinettsrang. Diese Idee wurde bereits Mitte der siebziger Jahre in einem Forschungsprojekt des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz und des Instituts für Europäische Politik intensiver diskutiert.[38] Sie muß aber aus heutiger Sicht im Kontext der seit 1970 um wesentliche Aufgabenbereiche erweiterten EU kritisch betrachtet werden, weil sie auf die faktische Aufwertung des AStV und der EU-Botschafter hinausliefe und daher auf den Widerstand einer Vielzahl von Fachministerien stoßen wird, die vor dreißig Jahren nur am Rande mit EG/EU-Angelegenheiten befaßt waren.

Der Entwurf Badinters wirft Fragen auf. Der Autor geht von einer strikten Unterordnung der Rates unter den Europäischen Rat, der Fachministerräte unter den vorgesehenen »EU-Rat« sowie der Kommission unter den Rat aus. Allein diese Hierarchisierung würde wohl außer in Großbritannien auf wenig Gegenliebe stoßen. Wenn nämlich der Ausschuß der Ständigen Vertreter in die Lage versetzt wird, »Mandate« des Rates auszuführen, stellt sich die Frage, welche exekutiven Zuständigkeiten der Kommission eigentlich noch zufallen sollen, bei denen sie nicht in einen Wettbewerb mit dem Rat oder dem Ausschuß der Ständigen Vertreter treten muß. Badinters Entwurf erinnert damit deutlich an die Vorschläge zur Reform des institutionellen Gefüges der EU, die in Frankreich bereits anläßlich der Amsterdamer Regierungskonferenz entwickelt wurden. Die Neogaullisten plädierten schon im Februar 1995 für die Gründung eines »Conseil européen au sommet«, der die legitimen Träger der Exekutivgewalten der Mitgliedstaaten des »neuen Europas« vereinigen sollte.[39] Die Vorschläge Badinters reflektieren somit einige der in Paris weitverbreiteten Maximalpositionen zur Ratsreform, von denen durchsetzungs- und konsensfähigere Reformvorhaben abgeleitet werden können. Anschlußfähige Konzepte wären im Sinne der französischen Europapolitik offenbar vor allem solche, die sich an folgenden Grundbausteinen orientieren:

- erstens die deutlich herausgehobenere Stellung eines koordinierungsfähigen Ministerrates, dessen Funktionen bis hin zur Schlichtung zwischen einzelnen Fachräten reichen könnten;
- zweitens eine stärkere Rolle des Rates in seiner exekutiven Funktion gegenüber der Kommission, vor allem in den Bereichen der Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs-, Innen- und Justizpolitik; und
- drittens die Funktion eines Verhandlungs- und Entscheidungsorgans für die Staats- und Regierungschefs der EU.

Nicht zu vergessen ist hierbei, daß es Frankreich natürlich auch um die Wahrung der innerstaatlichen Ordnung zwischen Präsident, Premierminister, Außen- und Europaminister geht. Gerade aus diesem Grund zeichnen sich die französischen Konventspositionen zur Auf-, Um- und Abwertung des Europäischen Rates,

minister der Union als auch der Hohe Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik könnten an den Sitzungen des Europäischen Rates teilnehmen.

38 Vgl. Christoph *Sasse*, Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn: Europa Union Verlag, 1975, S. 189–197.

39 Vgl. Réflexions du Groupe de travail pour la CIG de 1996; rapport de M. Christian de la Malène, Groupe RPR du Sénat, in: Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne, Bd. 2: Annexes, par Y. Guèna, Paris, 15.2.1995, S. 11–25.

des RAA und der anderen Fachratsformationen dadurch aus, daß sie mindestens zwei verfassungsmäßig legitimierte Hauptvertretungsorgane der Staaten zu gründen versuchen. Im deutsch-französischen Vorschlag zur Reform der Institutionen spiegelt sich dieser Ansatz deutlich wider. Schließlich ist es Frankreich gelungen, durch die Aufwertung des Europäischen Rates die Funktion eines längerfristigeren Vorsitzenden zu begründen und auf dieser Grundlage dann auch die Rolle des Rates als ein den Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs politisch unterworfenes Organ festzuschreiben. Ob diese Hierarchisierung gelingt, hinge in allererster Linie von der konkreten Ausfüllung der Funktionen des Europäischen Ratsvorsitzenden ab. Denn nur wenn es ihm gelänge, über ein effizienteres Management der Gipfel hinaus echte Führungsqualitäten gegenüber den Staats- und Regierungschefs zu entwickeln, könnte sich der Europäische Rat selbst zu einem dem Rat übergeordneten »Oberrat« entwickeln.

Europaministerrat, Koordinierungsrat oder Gesetzgebungsrat?

Als zweite Variante wird im Konvent die formelle Aufspaltung des Rates in zwei Ratsformationen, »Allgemeiner Rat–Koordinierung« (ARK) und »Allgemeiner Rat–Außenbeziehungen« (ARA) diskutiert. Der ARK könnte vor allem mit der Vor- und Nachbereitung der Europäischen Räte, den institutionellen Fragen und Koordinierungsaufgaben betraut werden, während der ARA insbesondere für GASP und ESVP, Entwicklungszuammenarbeit und Außenhandel zuständig wäre. Beide Ratsformationen könnten sich zusammensetzen aus Außen- oder Europaministern, zu denen je nach Erfordernis Verteidigungs-, Handels- oder Entwicklungsminister hinzuträten. Auf diese Weise wäre jeder Mitgliedstaat durch mehrere Regierungsmitglieder im Rat vertreten, wobei jedoch nur ein Vertreter Rede- und Stimmrecht besäße. Die deutsche Bundesregierung und die breite Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien unterstützen die ursprünglich von Schweden eingebrachte Idee[40] zur Schaffung eines selbständigen Rates für Außenbeziehungen.[41] Der schwedischen Regierung geht es vor allem darum, daß es den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben sollte, ob sie einen Außen- oder Europaminister in den ARK entsenden.[42] Schweden will damit sicherstellen, daß den unterschiedlichen Regierungsstrukturen der verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird und die Reform des Rates keine Präjudizwirkungen auf den Ressortzuschnitt in den Mitgliedstaaten entfaltet. Zu den Staaten, die die formelle Aufspaltung des Rates eher ablehnen, zählen vor allem die Benelux-Staaten. Den wesentlichen Nachteil einer solchen Ratsstruktur sehen sie darin, daß mit der formalen Aufspaltung des RAA das wichtigste Forum der Mitgliedstaaten abgeschafft würde, in dem die Minister sektorübergreifende Paketlösungen verhandeln und entscheiden, um die Kohärenz zwischen europäischer Innen- und Außenpolitik zu wahren.[43]

Modelle für den Koordinierungsrat

Trotz dieser Bedenken diskutiert der Konvent als weitergehende Stufe hin zur formalen Trennung der koordinierenden und der außenpolitischen Funktionen des RAA die Schaffung eines selbständigen Koordinierungsrates, der die Abstimmungsprozesse zwischen den einzelnen Fachräten steuern könnte. Der Verfassungsentwurf des deutschen Europaabgeordneten Brok argumentiert eindeutig in diese Richtung mit dem Vorschlag, den Rat durch »Konferenzen der Fachminister« zu unterstützen. Die lediglich unterstützende Rolle derartiger Fachkonferenzen kommt im Brok-Entwurf auch dadurch zum Ausdruck, daß sie nach Artikel 98 Absatz 3 keine selbständigen Entscheidungskompetenzen im Bereich der Rechtssetzung hätten. Offensichtlich orientiert sich Brok hier an der Rangordnung der deutschen Fachministerkonferenzen der Länder im Verhältnis zum Deutschen Bundesrat. In seinem Bericht an den Europäischen Rat stellte auch Javier Solana diese Reformoption als einen neuen Rat vor, der sich aus stellvertretenden Regierungschefs

40 Vgl. die Rede des schwedischen Premierministers Persson an der Humboldt-Universität am 18. Oktober 2001 (HRE 2001), http://www.whi-berlin.de; sowie Letter from Göran Persson, the Swedish Prime Minister, to José María Aznar on the Council's working methods – Stockholm, 6.3.2002, http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj_show?c_obj_id=44013.

41 Schröder to Plead for Europe Council of Ministers, http://www.EUobserver.com, 26.4.2002.

42 Vgl. Göran Persson brev inför toppmötet i Barcelona, Pressmeddelande, 6.3.2002, http://www.regeringen.se/galactica/service=irnews/owner=sys/action=obj_show?c_obj_id=44013.

43 Vgl. BENELUX Memorandum on the Reform of the Council, Den Haag, 4.6.2002, http://www.euconvention.be/contributions/detail.asp?ID=94.

zusammensetzen könnte. Französische Regierungsvertreter forderten bekanntlich die Einrichtung eines permanenten Rates der Europaminister oder Vizepremiers in Brüssel;[44] auch Bundeskanzler Schröder gehört zu den Befürwortern dieser Idee. Die Schaffung eines derartigen Europaministerrats würde in den Mitgliedstaaten allerdings die Schaffung entsprechender Funktionen bzw. Ämter eines Europaministers voraussetzen. Würden nun aber die Mitgliedstaaten mit Koalitionsregierungen, bei denen der kleinere Koalitionspartner die Ämter des Vizepremiers und des Außenministers bekleidet, trotz des zunehmenden Koordinationsbedarfs im Rat an der Aufteilung der nationalstaatlichen Koordinations- und Weisungszuständigkeiten in der Europapolitik festhalten, müßte nach einer Lösung gesucht werden, die es den Regierungen freistellt, zu diesem Zweck (a) die Stelle eines eigenständigen Europaministers zu schaffen oder (b) die Stelle eines Europaministers bzw. eines Staatssekretärs für Europaangelegenheiten dem Premier oder dem Außenministerium zuzuordnen, oder (c) den Aufgabenbereich des Außenministers um die Teilnahme am Europaministerrat zu erweitern.

Bei genauerer Betrachtung der möglichen Aufgabenbeschreibung eines hauptsächlich mit Koordinationsaufgaben betrauten Rates wären in diesem Zusammenhang dann auch Varianten vorstellbar, die im Konvent und in den betroffenen Mitgliedstaaten zu einer Wiederbelebung der Diskussion führen könnten:

- Erstens könnte ein *Koordinierungsrat für Querschnittsfragen* ausschließlich zur Wahrung der Kohärenz in Fragen dienen, die mehr als einen Fachministerrat betreffen. Die zuständigen Minister würden sich also vor allem der Sachdiskussion und gegebenenfalls auch der Entscheidung von Fragen widmen, die zwischen verschiedenen Fachratsformationen strittig wären. Ferner wäre in einem derart gestalteten Rat auch die politische Gesamtschau von übergreifenden Themen möglich, die zuvor in den Fachräten behandelt wurden. Diese Variante impliziert auf jeden Fall einen höheren innerstaatlichen Koordinierungsbedarf zwischen allen Ressorts und wäre daher eine relativ einfache Lösung für Staaten, in denen die Koordinations- und Weisungszuständigkeiten in einem einzigen Ministerium angesiedelt wären.
- Zweitens wäre ein *Rat zur Vorbereitung der Europäischen Räte* denkbar. Diese Option würde die Frage nach dem Verhältnis dieses Rates zu den Außenministern aufwerfen, da Artikel 4 Absatz 2 EUV gegenwärtig bestimmt, daß die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat »von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten [...] unterstützt« werden. Bliebe es bei der jetzigen Zusammensetzung des Europäischen Rates und diente der neue Vorbereitungrat nur zur Wahrung der politischen Kohärenz zwischen den Fachräten und der Planung der Europäischen Räte, dürfte seine praktisch-politische Bedeutung vergleichsweise gering bleiben. Im schlimmsten Fall würde er zur Durchlaufstation für bereits getroffene Entscheidungen der Fachräte degradiert. Wenn aber das Verhältnis zwischen einem koordinierenden Rat und dem Europäischen Rat vor allem durch die gegenwärtige Rolle der Außenminister beschränkt wird, dann wäre zu überlegen, wie sich die Zuständigkeiten der Außenpolitiker und der EU-Koordinationsminister trennen lassen, ohne größere Reibungsverluste im Binnenverhältnis der mitgliedstaatlichen Kabinette zu verursachen. Dies wäre durch die Trennung und Sichtbarmachung von legislativen und exekutiven Funktionen des Rates möglich. Im legislativen Bereich wären dann die Europaminister oder -staatssekretäre für die Koordinierung der einzelnen Fachräte zuständig. Die Sitzungen des Europäischen Rates würden sie daher auch ›nur‹ in Angelegenheiten der Gesetzgebungsplanung sowie in denjenigen Fällen vorbereiten, in denen anhaltende Auseinandersetzungen auf Ministerebene nicht mehr zu lösen wären und daher einer politischen Entscheidung der Staats- und Regierungschefs bedürften. Die Außenminister wären demnach weiterhin zuständig für die Vorbereitung der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Tagesordnungspunkte der Europäischen Ratssitzungen.
- Vorstellbar wäre der neue Koordinationsrat allerdings auch als einfacher *Fachrat* mit Sachzuständigkeiten für Grundsatz- und Querschnittsfragen, wie die Zukunft der EU, institutionelle Fragen, Erweiterung und ratsinterne Geschäftsordnungsfragen. Bei dieser Lösung würde der jetzige RAA auf die klassische Außenpolitik bzw. die Außenbeziehungen der EU beschränkt, die Kompetenzeinbußen für die Außenminister wären also verhältnismäßig größer. Andererseits könnte aber eine solche Konstruktion

44 Vgl. Lionel *Jospin*, Die Zukunft des erweiterten Europa, Rede im Centre d'Acceuil de la presse étrangère, Paris, am 28. Mai 2001, in: *Französische Botschaft*, Frankreich-Info (Berlin), 28.5.2001; sowie Jospin Wants Super Council in Brussels, http://www.EUobserver.com, 19.3.2002; und Pierre *Moscovici*, Une puissance dans la mondialisation, Paris: Seuil, 2001.

jenen Ländern, die nicht über einen Europaminister verfügen, nahelegen, ihren Außenminister bzw. den ihm zugeordneten Staatsminister den Europaministerrat wahrnehmen zu lassen.

Ein Gesetzgebungsrat als Ausgangsbasis für die »Staatenkammer«

Bundeskanzler Schröder gilt wie sein Amtsvorgänger als Anhänger der Idee eines Europaministerrates. Da dieser Vorschlag allerdings auf erhebliche Bedenken des Außenministers stößt – auch hier unterscheiden sich die Amtsvorgänger kaum –, plädieren Schröder und der Bundestag seit Dezember 2001 für die Umwandlung des Rates in eine zweite Kammer.[45] Die deutsch-französische Initiative vom Januar 2003 zielt nun nicht direkt auf eine derartige Umwandlung des Rates ab (siehe Abbildung 3 im Anhang, S. 38). Durch das Offenhalten der Beziehungen zwischen den von ihnen vorgeschlagenen Ratsstrukturen haben sich Chirac und Schröder aber auch nicht eindeutig gegen diesen möglichen Entwicklungsstrang gewandt. Insofern wäre die Initiative für weitergehende Überlegungen nutzbar zu machen, die die vorgeschlagene Gründung eines selbständigen Rates für Außenbeziehungen, eines Rates für Allgemeine Angelegenheiten und mindestens dreier weiterer Sonderformate des Rates (ECOFIN, Euro-Gruppe sowie Inneres und Justiz) mit der Idee der Umstrukturierung des Rates zur »Kammer« verknüpft.

Als erster Schritt in diese Richtung wäre die Frage zu beantworten, durch welche Merkmale sich der Rat als Staatenkammer auszeichnen würde. Die Analyse der einzelstaatlichen Positionen im Konvent sowie der diesbezüglichen Äußerungen der Staats- und Regierungschefs läßt darauf schließen, daß zumindest unter Deutschland, Frankreich, den Benelux-Staaten, Dänemark, Österreich und Finnland Konsens über folgende Kernmerkmale einer Staatenkammer besteht:

- die mit dem Europäischen Parlament geteilte Ausübung der legislativen Gewalt der EU;
- die Konzentration der Arbeit auf die Beratung und Abstimmung von Rechtsnormen, die hinsichtlich ihres Geltungsbereichs und ihrer Qualität denjenigen der heutigen Richtlinien und Verordnungen entsprechen; und
- die Möglichkeit, Entscheidungen im Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden.

Die ausdrückliche Trennung zwischen dem Rat für Außenbeziehungen und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten könnte dann als zweiter, im Konvent offensichtlich nicht mehr auf größeren Widerspruch stoßender Schritt dazu führen, daß der seit dem Europäischen Rat von Sevilla arbeitende Teil B des RAA auch nach außen hin sichtbar zu einem »GASP/ESVP-Rat« mutiert. Der mit koordinierenden Aufgaben betraute Teil A des RAA – bei Schröder/Chirac der Rat Allgemeine Angelegenheiten – wäre somit als Legislativrat zu sehen, der langfristig als Staatenkammer entwickelt würde.

Der Verfassungsentwurf des deutschen Europaabgeordneten Leinen argumentierte deutlich in diese Richtung.[46] Leinen schlug hierzu eine klare Gewaltenteilung zwischen den Organen Parlament, Rat und Kommission vor. Die »Legislative« bestünde aus dem Europäischen Parlament und einem aus dem jetzigen Rat hervorgehenden Senat als Staatenkammer. Der Senat würde sich aus »Europaministern beziehungsweise den Außenministern oder anderen von den Mitgliedstaaten benannten Kabinettsmitgliedern« zusammensetzen. In ähnlicher Weise konzipiert auch der Verfassungsentwurf der italienischen Europaabgeordneten Paciotti einen Rat als ein dem Europäischen Parlament in der Gesetzgebungsarbeit gleichberechtigtes Organ, das sich aus »Vertretungen der Mitgliedstaaten« zusammensetzt, wobei jede »Vertretung« von einem Minister geleitet wird, der speziell für diese Aufgabe »permanent« zuständig ist.[47] Spezifische Ratsformationen werden im Paciotti-Entwurf

45 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder zum Europäischen Rat Laeken am 14./15. Dezember 2001, Plenarprotokoll 14/207 des Deutschen Bundestages vom 12.12.2002; *Deutscher Bundestag*, Entschließung »Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union«, Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Berlin, 15.5.2002 (Drucksache Nr. 14/9047); vgl. auch den Beitrag des stellvertretenden Mitglieds des Konvents, Frau Elena *Paciotti*: Der Vorsitz der Europäischen Union und ihrer Organe, vom 15. Januar 2003 (CONV 486/03); http://dip.bundestag.de/btd/14/090/1409047.pdf.

46 Vgl. Jo *Leinen*, Entwurf für eine Verfassung der Europäischen Union. Vorschlag an den Konvent, Brüssel, 23.10.2002, http://www.joleinen.de/www/html/content/pressespiegel/artikel/pdfs/artikel_Verfassung.pdf.

47 Vgl. *Paciotti*, Der Vorsitz [wie Fn. 45]. Diese Option begünstigt eindeutig diejenigen Staaten, die über einen Europaminister verfügen; andererseits wird durch diese Regel nicht verhindert, daß auch Außenminister weiterhin als ständige Vertreter der mitgliedstaatlichen Vertretungen im Rat agieren.

nicht aufgeführt, nur für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Verteidigungspolitik sieht der Entwurf die Notwendigkeit eigenständiger Ratssitzungen der für diese Aufgaben zuständigen Minister vor.[48]

Noch deutlicher in der Konzeption zweier grundsätzlich verschieden ausgerichteter Ratsformate ist der unter der aktiven Mitwirkung zahlreicher Europaabgeordneter erstellte Verfassungsentwurf des European Policy Center (EPC). Der Entwurf zielt explizit auf die Gründung eines Gesetzgebungsrates ab, wobei er aber offenläßt, welche Minister in diesem Rat sitzen sollten. Artikel 38 des Entwurfs begründet zunächst die konstitutionelle Basis für einen Legislativrat und einen Exekutivrat.[49] Die Ausrichtung des Legislativrates auf seine Funktion als »zweite (Staaten-)Kammer« der EU kommt in dem Entwurf stärker als in allen anderen vorliegenden Verfassungsentwürfen dadurch zum Ausdruck, daß den Mitgliedstaaten freigestellt wird, ob und in welchem Umfang sie nationale Parlamentsabgeordnete und Regierungsvertreter der regionalen Gebietskörperschaften beiordnen.[50]

48 Auch der vom ehemaligen britischen Europaminister Peter Hain vorgelegte Entwurf für einen Verfassungsvertrag der Europäischen Union läßt Sympathien für die Idee eines Gesetzgebungsrates vermuten, der folgende Aufgaben wahrzunehmen hätte: Vorbereitung des Europäischen Rates, Umsetzung seiner Politiken und Programme, Wahrnehmung der Entscheidungs- und Koordinierungsrechte im Rahmen des durch den Verfassungsvertrag etablierten Kompetenzrahmens sowie der dem Verfassungsvertrag nachgeordneten »Akte« über die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Wahrnehmung der Rechtssetzungsbefugnisse als »Ko-Gesetzgeber« mit dem Europäischen Parlament; vgl. CONV 345/02 vom 15.10.2002.

49 Vgl. *European Policy Centre*, Constitution of the European Union, Brüssel, 8.10.2002, http://www.theepc.be/Word/EUconst.doc.

50 Eine mögliche Präjudizwirkung auf die innerstaatlichen Beziehungen zwischen den Ministerien könnte die Bestimmung entfalten, daß dem Legislativrat die jetzigen Fachratsformationen klar untergeordnet würden, indem sie als »legislative Ausschüsse« nur noch Vorbereitungsfunktionen wahrnehmen sollen. Die Zusammensetzung des Exekutivrates wird im EPC-Entwurf nicht weiter spezifiziert; Artikel 38 Absatz 2 hält lediglich fest, daß es sich um Vertreter auf Ministerebene handeln muß. Da in einer abschließenden Aufzählung die Aufgaben des Exekutivrates auf die Außen- und Sicherheitspolitik, Kriminalitätsbekämpfung, Wirtschafts- und Währungspolitik beschränkt werden, ist aber davon auszugehen, daß neben dem Legislativrat auf jeden Fall die gegenwärtigen Formationen des RAA, des ECOFIN und des Rates Innen- und Justizpolitik als Sonderform des Exekutivrates beibehalten würden.

Die drei vorgestellten Ansätze zur formalen Trennung der gesetzgeberischen von den exekutiven Tätigkeiten des Rates erscheinen im Vergleich zu den anderen Vorschlägen als die konsensfähigere Strategie für eine Reform des Rates, weil sie

- zu einer sichtbaren Funktionsbeschreibung des Rates führen könnten;
- die Interessen der an einem Wandel des Rates zur Kammer interessierten Staaten ernst nehmen und hierzu einen Weg anbieten, der in Verbindung mit der Ausweitung des Mehrheitsprinzips und des Mitentscheidungsverfahrens auch zu einer Stärkung der Kommission als Initiativorgan und des Europäischen Parlaments als Ko-Legislativorgan führen kann;
- andererseits aber auch die Interessen derjenigen Staaten berücksichtigen, die (noch) nicht bereit oder in der Lage sind, die GASP/ESVP sowie die Wirtschafts-, Finanz- und Kriminalitätsbekämpfungspolitik vollständig zu vergemeinschaften; und weil sie
- keine unmittelbaren Präjudizwirkungen auf die Verfassungsgefüge der Mitgliedstaaten entfalten würde.

Der dritte, wesentliche Reformschritt zur Stärkung der Handlungsfähigkeit einer EU-25 bestünde daher in der Schaffung eines entscheidungsschnellen Ratsformats, eines Gremiums, das die in mehreren Fachräten kontrovers diskutierten Entscheidungsvorlagen abschließend zu diskutieren hätte und als Ergebnis der Diskussion dann auch befugt sein müßte, eine letztinstanzliche, für alle Räte verbindliche Entscheidung herbeizuführen. Nimmt man die deutsch-französische Initiative als Ausgangspunkt für die Institutionenreform, dann wäre der von Schröder und Chirac vorgeschlagene Rat Allgemeine Angelegenheiten als ein Koordinationsrat in Anlehnung an die Vorschläge Leinens, Paciottis und des EPC zu gründen. Dieser im Monatsrhythmus tagende Rat müßte über die folgenden Befugnisse verfügen:

- Sichtung der Arbeiten der Fachräte,
- deren Überprüfung auf Kohärenz, und
- gegebenenfalls Ingangsetzung eines Verfahrens zur Schlichtung zwischen konkurrierenden Entwürfen der Fachräte.

Bei Verwirklichung dieses Vorschlags wäre die formelle Gründung eines Gesetzgebungsrates als eigenständige Ratsformation, die hierarchisch über den Fachräten stünde, nicht notwendig. Statt dessen wäre der Gesetzgebungsrat als eine ›virtuelle‹ Ratsformation zu konzipieren, die entweder von einem

der Fachräte oder aber vom Koordinierungsrat wahrgenommen werden könnte. Für den Gesetzgebungsrat als »Staatenkammer im Werden« wären dann folgende Entscheidungswege denkbar:

- Die einzelnen Fachratsformationen würden in der bisher gewohnten Weise tagen und verhandeln. Im Bereich der offenen Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Euro-Gruppe und der Kriminalitätsbekämpfung würden die zuständigen Fachräte auch abschließend nicht-legislative Entscheidungen fällen, ohne auf das mögliche Sichtungs- und Schlichtungsverfahren durch den Koordinierungsrat angewiesen zu sein.
- In denjenigen Fällen, in denen die Fachräte Gesetzgebungsakte verabschieden oder aber Entwürfe hierzu in der ersten oder zweiten Lesung des Mitentscheidungsverfahrens beschließen, würden sie als Gesetzgebungsrat öffentlich tagen und gegenüber der Öffentlichkeit auch als Gesetzgebungsrat in Erscheinung treten. Würde jedoch der Koordinierungsrat vorher Einspruch gegen den anstehenden Beschluß eines Fachrates geltend machen, müßte die öffentliche Sitzung als Gesetzgebungsrat vertagt und ein Schlichtungsverfahren zwischen den betroffenen Fachräten in Gang gesetzt werden.
- Würde das vom Koordinierungsrat in Gang gesetzte Schlichtungsverfahren zwischen zwei und mehr Fachräten innerhalb einer bestimmten Frist – im Mitentscheidungverfahren beispielsweise innerhalb der dort vorgesehenen Zeitspannen – scheitern, würde der Koordinierungsrat selbst als Gesetzgebungsrat tagen und eine Entscheidung letztinstanzlich und öffentlich fällen.

Der Gesetzgebungsrat wäre also kein ständiger Rat und auch nicht an einen bestimmten Personenkreis gebunden. Eine derartige Lösung würde keine unmittelbaren Präjudizwirkungen auf das Verfassungsgefüge der Mitgliedstaaten entfalten – es bestünde zwar der Anreiz, aber nicht der Zwang zur Ernennung eines Europaministers. Nach diesem Modell wären auch die nicht-legislativen Beschlüsse und Entscheidungen der Fachräte – etwa des ECOFIN im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik – weiterhin möglich. Insofern könnten auch die Interessen derjenigen Staaten befriedigt werden, die einer vollständigen Vergemeinschaftung der Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Innen- und Justizpolitik kritisch gegenüberstehen.

Als Exekutivrat würde in diesem Modell nur noch der Rat Auswärtige Politik in den Feldern der GASP und der ESVP handeln. Zuständigkeitskonflikte im Bereich der Handels- und Entwicklungspolitik sowie für die internationalen Aspekte der Umwelt-, Agrar-, Transport- und Forschungspolitik könnten über den Koordinierungsrat kanalisiert werden. Den Vorsitzenden dieser beiden Ratsgremien müßte das Recht eingeräumt werden, gegebenenfalls gemeinsam mit den zuständigen Kommissaren und den Berichterstattern des Europäischen Parlaments informell zu tagen und Vorklärungen zu vereinbaren. Als Modell böten sich die sogenannten Triloge zwischen Ratspräsidentschaft, Kommission und Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens an.

Vorschläge zur Rolle und Funktion der Präsidentschaft

Gerade mit Blick auf die Kontinuität der Ratsarbeit und die Sichtbarkeit der EU nach außen ist das gegenwärtige Verfahren der halbjährlichen Rotation im Ratsvorsitz unbefriedigend. Dies gilt in erster Linie für die GASP/ESVP sowie für diejenigen Bereiche der Außenvertretung der EU, in denen die Kommission nicht alleine, sondern entweder auf der Grundlage eines Mandats des Rates oder aber gemeinsam mit Vertretern des Rates, der Europäischen Zentralbank oder anderen Akteuren auftritt und entscheidet. Schließlich hat sich der Europäische Rat seit dem Vertrag von Amsterdam selbst neuen Belastungen ausgesetzt, da die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik auf Sondergipfeln der Staats- und Regierungschefs zusammengeführt wird und damit auch einen höheren Steuerungsbedarf hervorruft.

Eine Weiterführung des Status quo würde bedeuten, daß jeder Staat in einer EU-25 nur noch alle zwölfeinhalb Jahre den Vorsitz führen dürfte bzw. müßte. Damit verliert aber die Präsidentschaft als Identifikations- und Motivationsangebot deutlich an Attraktivität für die nationalen Regierungen. Durch eine generell wünschenswerte Verlängerung der Dauer der Ratspräsidentschaft auf ein oder mehr Jahre würde der Zyklus dagegen unvertretbar lang. Übergeordnetes und noch von allen Staaten geteiltes Ziel ist es daher, die Arbeit des Rates kontinuierlicher zu gestalten, die Sichtbarkeit der EU in ihren auswärtigen Beziehungen zu erhöhen und hierdurch auch dazu beizutragen, daß die EU als eigenständiger Akteur frühzeitig und über einen längeren, gerade in Krisenzeiten bedeutenden Zeitraum wahrgenommen wird.

Das Für und Wider der Wahl eines EU-Präsidenten

Die wohl weitreichendste Reform des EU-Ratssystems wäre die Wahl oder Ernennung eines EU-Präsidenten durch den Europäischen Rat für eine längere Zeitspanne von beispielsweise zweieinhalb oder fünf Jahren.[51] Implizit hat das Konventspräsidium mit seinem Vorentwurf für einen Verfassungsvertrag bereits erkennen lassen, daß sich die Mitglieder Giscard d'Estaing, Dehaene, Hänsch und Amato für die Idee eines Präsidenten des Europäischen Rates erwärmen könnten.[52] Denn erstens schlagen sie dem Konvent in ihrem »Skelettartikel« Nr. 15 vor, Zusammensetzung und Aufgaben des Europäischen Rates zu definieren, und zweitens bieten sie im folgenden Artikel 15a an, »Amtszeit und Modus der Bestimmung des Vorsitzes des Europäischen Rates« sowie seine Rolle und Aufgaben näher zu bestimmen.[53] Beide Artikelangebote können eigentlich nicht anders gemeint sein, als daß auf diese Weise die gegenwärtige parallele Sechsmonatsrotation in der Vorsitzführung von Rat und Europäischem Rat voneinander getrennt und gegebenenfalls auch die Schaffung eines eigenständigen Amtes für einen Vorsitzenden oder eben Präsidenten des Europäischen Rates – bzw. der EU als Ganzes – diskutiert werden sollen. Derartige Vorschläge werden insbesondere von Frankreich und Deutschland, dem Vereinigten Königreich[54] und Spanien[55] favorisiert. Einige kleinere

51 Vgl. mit kritischen Anmerkungen, die vor allem der Sicht der Kommission und der kleineren Staaten gilt, Christian *Franck*, La question du président de l'Union, in: Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain, Brüssel: Bruylant, 2002 (im Erscheinen).

52 Giscard hat sich darüber hinaus bereits frühzeitig auf die Schaffung eines EU-Präsidentenamtes festgelegt; vgl. das Interview mit Vif-L'Express, (31.5.2002) 2655.

53 Vgl. *Konvent.Präsidium*, Vorentwurf des Verfassungsvertrags, Brüssel, 28.10.2002 (CONV 369/02).

54 Vgl. zur Position der britischen Regierung zuletzt Jack *Straw*, Reforming Europe: New Era, New Questions, Speech by the Foreign Secretary, Jack Straw, at the Hague, 21.2.2002, http://www.britischebotschaft.de/en/news/items/020221.htm; Straw Calls for President of Europe, BBC News, 11.10.2002, http://news.bbc.co.uk/1/low/uk_politics/2318963.stm; Britain Presses for Figurehead EU Presidency, in: The Guardian, 4.10.2002, http://politics.guardian.co.uk/eu/story/0,9061,804287,00.html; EU Set to Have Elected President, in: Daily Telegraph, 16.12.2001; Charles *Grant*, New Leadership for Europe, in: Katinka *Barysch*/Steven *Everts et al.*, New Designs for Europe, London: Centre for European Reform, Oktober 2002, S. 7–19.

55 Vgl. Blair and Aznar Discuss Agenda for Seville. Edited transcript of a press conference given by the Prime Minister, Tony Blair, and Spanish Prime Minister, Jose Maria Aznar, 19.6.2002, http://www.britain-info.org/eu/xq/asp/SarticleType.1/Article_ID.2409/qx/articles_show.htm; vgl. auch Inaugural

Mitgliedstaaten[56] wie die Benelux-Staaten[57] und Österreich lehnen den Vorschlag kategorisch ab, da sie darin eine Gefährdung des Gleichheitsprinzips der Staaten sowie eine Infragestellung der Autorität des Kommissionspräsidenten, der Kommission als Ganzes und damit eben auch des institutionellen Gleichgewichts in der EU sehen.[58]

Im Konvent haben bisher der Verfassungsvorschlag Robert Badinters, der Vorschlag des französischen Vertreters der Nationalversammlung, Pierre Lequiller, sowie zuletzt die deutsch-französische Initiative zur institutionellen Reform für die Schaffung des Amtes eines gewählten Vorsitzenden bzw. Präsidenten des Europäischen Rates geworben.[59] Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist die Beobachtung, daß sich die Exekutivfunktionen der EU gegenwärtig auf den Europäischen Rat, die Kommission und den Ministerrat verteilen und die sich hieraus ergebende Komplexität des institutionellen Systems durch eine klarere Zuordnung von Exekutivfunktion und Exekutivinstitution auflösen ließe. Nicht beantwortet wird dagegen die Frage, wie koordinierende, ausführend-umsetzende und repräsentative Funktionen der gemischten Exekutive der EU so aufeinander bezogen werden können, daß in allen Phasen der EU-Entscheidungszyklen noch nachvollziehbar – und für Parlamente kontrollierbar – bleibt, aus welchen Gründen ein mit Exekutivfunktionen betrautes Organ neben den anderen Funktionsträgern der legislativen Gewalt beteiligt sein muß.

Lequiller diskutiert statt dessen mehrere Varianten eines EU-Präsidentenamtes, wobei diese allerdings nicht dem zuvor konzipierten Begründungszusammenhang folgen. Die erste auch vom deutschen Außenminister bevorzugte Variante sieht eine Personalunion der Ämter des auf fünf Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates und des Präsidenten der Kommission vor, wobei die auszuwählende Person auch noch dem jetzigen RAA vorsitzen sollte. Hiermit würde sicherlich die Repräsentativfunktion der EU gestärkt, mehr als fraglich ist allerdings, ob durch die Amalgamierung von Kommissions- und Ratsvorsitz noch nachvollziehbar bliebe, wem die Kommission oder aber der Rat verantwortlich wären. Lequiller nennt hier den Kongreß; gedacht ist dabei wohl an die von Frankreich mehrfach ins Spiel gebrachte Institution der nationalen Parlamente. Allein: Nicht die nationalen Parlamente, sondern das Europäische Parlament kontrolliert die Kommission; warum nun aber der Kommissionspräsident unabhängig von dem ihm unterstellten Organ einer anderen parlamentarischen Versammlung gegenüber rechenschaftspflichtig werden sollte, bleibt schleierhaft.

Nachvollziehbarer ist insofern Lequillers zweite, auch im deutsch-französischen Institutionenentwurf vom Januar 2003 enthaltene Variante, bei der der EU-Präsident und der Kommissionspräsident zwei voneinander unabhängig ernannte Persönlichkeiten sind, die sich auch aus klar unterscheidbaren Legitimationsquellen speisen. Denn hier wäre »nur« der EU-Präsident vom Kongreß der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments zu ernennen; er säße »nur« dem Europäischen Rat vor und würde sich »nur« auf das Generalsekretariat des Rates stützen. Im Schröder-Chirac-Entwurf wäre der Vorsitzende des Europäischen Rates dagegen von den Staats- und Regierungschefs gewählt und damit auch nur ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig. Seine Aufgaben würden sich vor allem auf die Organisation des Europäischen Rates, seine Vertretung in internationalen Gremien und die strategische Führung in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik beschränken. Die Trennung zwischen Europäischem Ratsvorsitz und Kommissionspräsident wäre als Konzept auf jeden Fall logisch, da sie die Rolle der Kommission als Hüterin des Gemeinschaftsinteresses nicht wesentlich antasten würde und die koordinierenden, ausführend-umsetzenden und repräsentativen Funktionen einer klar identifizierbaren Exekutive für den Bereich der Außenpolitik miteinander vereinen würde.

Die Verwirklichung dieses Konzepts liefe damit aber auch auf die längerfristige Abkopplung der außen- und sicherheitspolitischen Dimension des EU-Handelns von dem Verantwortungsbereich der Kommission hinaus. Dies dürfte zwar im machtpolitischen

European Studies Centre Lecture Reflections on the Future of Europe, Speech delivered by Jose Maria Aznar, Prime Minister of Spain, on Monday 20th May 2002, http://www.sant.ox.ac.uk/areastudies/lectures/aznar.htm.

56 Vgl. die Rede des belgischen Premierministers Guy Verhofstadt vom 18. November 2002 am Europa-Kolleg Brügge: Montesquieu and the European Union, http://premier.fgov.be/topics/speeches/e-speech130.html; sowie Copenhagen Attacks Chirac and Blair EU Leadership Plan, in: Financial Times, 2.7.2002, http://www.convention-france.com/2_0406.htm; Denmark Attacks Plans for Council Superpresident, http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=6853.

57 Vgl. hierzu den Beitrag von Willem *van de Voorde*, Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union, in: Integration, (2002) 4, S. 318–324.

58 Vgl. Austrians Not Ready to Give up Rotating Presidency, http://www.EUobserver.com, 15.3.2002.

59 Vgl. Beitrag des Mitglieds des Konvents, Herrn Pierre *Lequiller*, Ein Präsident für Europa, Brüssel, 7.10.2002 (CONV 320/02).

Interesse einiger Staaten liegen – insbesondere der größeren; ob sich dadurch allerdings die Handlungs- und Aktionsfähigkeit des Rates im Bereich der GASP/ESVP steigern läßt, bleibt unbeantwortet. Es wäre jedenfalls naiv, von einem EU-Präsidenten zu erwarten, daß ihm das Austarieren unterschiedlicher Interessen der Staaten besser gelingt als gegenwärtig dem Netzwerk aus Hohem Repräsentanten, Kommission und Ratsvorsitz. Denn bei Lichte betrachtet, stellt sich die Frage, ob die eigentlichen Protagonisten des Vorschlags eines EU-Präsidenten – Aznar, Blair, Chirac – wirklich bereit wären, ihr Prestige gerade im Bereich der GASP/ESVP einer Person zu unterstellen, die im Krisenfall mitunter auch in Konflikt mit den Grundinteressen Spaniens, Großbritanniens oder Frankreichs geraten könnte. Man stelle sich nur einmal die Realität eines gewählten EU-Präsidenten vor und frage dann, welcher Regierungschef sich davon abhalten ließe, unter dieser Bedingung nicht mehr in bilaterale Konsultationen mit dem Präsidenten der USA oder Rußlands einzutreten. Letztlich scheint die Diffusion politischer Verantwortung im europapolitischen Tagesgeschäft zwar nicht unbedingt der Kohärenz und Klarheit zu dienen; sie stellt aber ein wesentliches Instrument zur Aufrechterhaltung politischer Macht der Staatschefs im Binnenverhältnis ihrer Staaten dar und wird daher auch »nur« im Grundsatz, nicht aber im akuten Fall der zwischenstaatlichen Koordinierung außen- und sicherheitspolitischer Interessen in Frage gestellt. Insofern ist die Teilung der außenpolitischen Verantwortung zwischen Kommission und Rat immer auch ein etabliertes Instrument zur Verschleierung unmittelbarer Verantwortlichkeit gegenüber den nationalen Parlamenten und der nationalen (Fach-) Öffentlichkeit.[60] Wahrscheinlich auch aus diesem Grund wurde die Idee der vollständigen Fusion der Ämter eines EU-Präsidenten und des Kommissionspräsidenten im Elysée wieder verworfen.[61]

60 Vgl. Yannik *Laude*, La France présente et défend son projet à la Convention, in: La Croix, 29.10.2002, S. 8.

61 Statt dessen sollte ganz im Sinne der Straßburger Rede Chiracs das Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates neben dem des Kommissionspräsidenten geschaffen werden. Um die Gegnerschaft der kleinen Mitgliedstaaten gegen eine ständige EU-Präsidentschaft zu beschwichtigen, wird im Elysée daher erwogen, in anderen Bereichen ebenfalls ständige EU-Fachpräsidentschaften vorzusehen, etwa bei der Euro-Gruppe, deren Vorsitz ein Vertreter der Euro-12-Gruppe bei den G-7-Treffen oder im IWF wahrnehmen könnte; vgl. hierzu Yannik *Laude*, Paris voudrait un président pour l'Europe, in: La Croix, 19.9.2002, S. 10.

Gruppen- oder Teampräsidentschaft des Rates

Eine andere Reformoption wird unter dem Stichwort der Gruppen- oder Teampräsidentschaft diskutiert. Diese Idee zielt darauf ab, drei oder mehr Staaten für eine Zeitspanne von mehr als einem Jahr mit der gemeinsamen Vorsitzführung zu beauftragen. Damit wären die betroffenen Mitgliedstaaten institutionell gezwungen, ihre eigenen Prioritäten aufeinander abzustimmen und ein längerfristiges Arbeitsprogramm für den Rat aufzustellen. Die Mehrheit der Regierungen und der Konventsmitglieder spricht sich mittlerweile für diesen Reformschritt aus. Der Vorteil der Teampräsidentschaft wäre die Erhaltung des Repräsentationsgedankens, da alle Länder häufiger zum Zuge kämen und eine Verlängerung der Teampräsidentschaft für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren möglich wäre. Andererseits würde bei dieser Lösung aber der Teampräsidentschaft das vielfach geforderte »Gesicht« und die »Stimme« der EU fehlen.

Eine deutliche Präferenz für die Einführung von Teampräsidentschaften deuten Irland, Österreich, Luxemburg, Griechenland, Schweden, Portugal und die Niederlande an. Am System der gleichberechtigten Rotation sollte nach Auffassung dieser Staatengruppe aber auf jeden Fall festgehalten werden. Nur unter dieser Bedingung wären dann Teampräsidentschaften vorstellbar, die einer vorab fixierten automatischen Rotation folgen müßten.[62] Eine radikalere Änderung des derzeitigen Rotationssystems sehen sie nicht als

62 Konkretere Vorstellungen hierfür haben nur Luxemburg, Finnland und Dänemark vorgelegt: Nach deren Auffassung wären Vorsitzteams von drei bis fünf Mitgliedstaaten für die Dauer von zweieinhalb Jahren vorstellbar, wobei der Vorsitz im Rat, im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) sowie im AStV alle sechs Monate innerhalb des Teams wechseln sollte. Auf der Ebene der Arbeitsgruppen dagegen würde sich das Team die Vorsitzführung für die Dauer von zweieinhalb Jahren untereinander aufteilen. Als Instrument zur Erhöhung der Kohärenz und der Kontinuität wäre dann das in Sevilla erstmals skizzierte strategische Mehrjahresprogramm zu nutzen: Allerdings müßte es auf zweieinhalb Jahre (statt auf drei Jahre) angelegt werden und damit letztlich ein gemeinsames Präsidentschaftsprogramm darstellen. Die Vertreter dieser Staaten weisen schließlich auch darauf hin, daß die Vorsitzführung im Rat, im Ausschuß der Ständigen Vertreter und möglichst auch in den verschiedenen Ratsgruppen von ein und derselben Nationalität ausgeübt werden müsse, da nur auf diese Weise eindeutige Weisungsstränge und klare Verantwortlichkeiten aufrechterhalten werden könnten.

notwendig an, weil absehbare Probleme wie der Mangel an personellen Ressourcen oder die Autorität bei der Ausübung des Vorsitzes durch Ad-hoc-Lösungen oder eben die mehr oder weniger formelle Einbindung in eine Teampräsidentschaft behoben werden könnten.

Für die Einführung eines stärker institutionalisierten, gewählten Teamvorsitzes plädieren vor allem Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien, um die Kontinuität und Konsistenz der Ratsarbeit zu sichern. In diesem Kontext scheint für Großbritannien die Organisation »gewählter« Teampräsidentschaften von drei bis fünf Mitgliedstaaten für ein bis drei Jahre vorstellbar. Das Vorsitzteam wäre dann gleichzeitig das wichtigste Forum für die informelle Koordinierung des Rates und dessen Herzstück zur Koordinierung fachrats- und länderspezifischer Interessen. Der AStV-Vorsitz sollte in dieser Variante jedoch von einem neu definierten Generalsekretär und Hohen Repräsentanten des Rates oder dessen Vertreter wahrgenommen werden. Auch der Vorsitz im PSK könnte nach britischen Vorstellungen von einem höheren Beamten des Ratssekretariats ausgeübt werden.

Die französische Regierung ging im Vorfeld des deutsch-französischen Reformvorschlags einen Schritt weiter und schlug vor, in einem ersten Schritt die Funktionen des Vorsitzes in den verschiedenen Gremien des Rates am Maßstab der Handlungsfähigkeit und Identifizierbarkeit des Rates zu überprüfen und erst in einem zweiten Schritt eine Entscheidung über den jeweiligen Vertretungsmodus zu treffen. Als Ergebnis einer internen Funktionsanalyse schlug der Ständige Vertreter Frankreichs daher folgende Vorsitzlösungen vor:[63]

- Der Hohe Repräsentant sollte in Fragen der Außenvertretung direkt an den Vorsitz des Europäischen Rates angebunden werden und hätte folglich auch im RAA eine besondere Rolle zu spielen.
- In Ratsgremien, die sich durch intergouvernementale Beratungsmethoden auszeichnen (Innen- und Justizpolitik, Wirtschaftspolitik), wäre ein dauerhafter und auf das jeweilige Politikfeld spezialisierter, von den Gruppenmitgliedern gewählter Vorsitz sinnvoller als die Vertretung durch eine herausgehobene Persönlichkeit oder durch alle sechs Monate wechselnde Vorsitzende.
- Für den Dialog des Rates mit dem Europäischen Parlament wäre ein auf mehr als sechs Monate gewählter Vertreter des Rates bzw. des AStV sinnvoll, um für kohärente Ratspositionen in einem Verfahren zu sorgen, das in der Regel mehr als sechs Monate in Anspruch nimmt.
- Der französische Vorschlag schlug sich dann auch im deutsch-französischen Beitrag zur Institutionenreform nieder. Denn hier werden folgende Ratsvorsitzvarianten entworfen:
- Der Hohe Repräsentant soll in Personalunion mit dem Kommissar für die Außenbeziehungen als Außenminister der EU den ständigen Vorsitz im Rat Auswärtige Politik (RAP) übernehmen.[64]
- Im Rat Allgemeine Angelegenheiten (RAA) soll der ständige Vorsitz vom Generalsekretär des Rates wahrgenommen werden.
- In den eher intergouvernemental-exekutiven Funktionsbereichen von ECOFIN, Euro-Gruppe und Innen- und Justizministerrat soll der Vorsitz für zwei Jahre gewählt werden.

Dem deutsch-französischen Vorschlag zufolge soll der Vorsitz der verschiedenen Ratsformationen nicht mehr in einer Hand liegen – der für alle Aktions- und Erscheinungsformen des Rates zuständigen, halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaft. Bei Realisierung dieses Ansatzes blieben nur noch diejenigen Ratsgremien für die gewöhnliche Sechsmonatsrotation übrig, die nicht mit der Außen- und Sicherheitspolitik, der Innen- und Justizpolitik sowie der Währungs- und Wirtschaftspolitik befaßt sind. Der Pragmatismus, der dieser Option ursprünglich zugrunde gelegt wurde, offenbart damit im Kern eine auch nach außen sichtbar werdende Unterordnung der nach heutigem Stil rotierenden Vorsitzfunktionen gegenüber dem Modell der längerfristigen und gewählten Präsidentschaft. Allerdings gehörten gerade die an der Gesetzgebung beteiligten Ratsformationen weiterhin der Gruppe der rotierenden Vorsitze an, so daß die Kernarbeit des Rates in der Fortentwicklung des Europäischen Gemeinschaftsrechts nach wie vor von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen bedient werden könnte. Problematisch bleibt somit die Zusammen-

63 Diese Vorschläge sind dem analytischen Kurzbericht des dänischen Ratsvorsitzes über die Sitzung der Ständigen Vertreter am 18./19. November 2002 zur Frage des Systems der Präsidentschaftsrotation entnommen; vgl. den Vermerk des Ratsvorsitzes, Reform des Ratsvorsitzes, Brüssel, 15.11.2002 (Dok. 14259/02 [LIMITE/POLGEN 66]).

64 Die Bezeichnung »Europäischer Außenminister« findet sich auch in dem gemeinsamen Papier der französischen sozialistischen Delegation und der SPD-Delegation im Europäischen Parlament vom 10. Dezember 2002; vgl. Pervenche *Berès*/Klaus *Hänsch*, Kernelemente einer Europäischen Verfassung, 10.1.2003 (CONV 479/03).

arbeit zwischen den Ratsformationen. Soll der RAA als Schiedsinstanz zwischen allen anderen Räten tätig werden oder nur zwischen den Formationen mit Rotation der Vorsitzfunktion? Welche Instanz sorgt dann aber innerhalb des Ratssystems für die Kohärenz des Rates als EU-Organ? Aus intergouvernementaler Sicht könnte das Gesamtsystem jedenfalls so weiterentwickelt werden, daß seine politische Steuerung durch den gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretär des Rates wahrgenommen würde, der dann als Vorsitzender des Allgemeinen Rates über Querschnittskoordinierungskompetenzen verfügen müßte.

Die Funktion des Europäischen Außenministers

Die Kritik an der Rotation des Ratsvorsitzes betrifft nicht alle Ratsformationen und Politikfelder gleichermaßen, sondern konzentriert sich auf die GASP und die ESVP.[65] Reformbedürftig scheinen daher vor allem die Funktionen des Hohen Repräsentanten, der Kommission und des Rates im Bereich der GASP/ESVP zu sein. Als Vertreter des deutschen Regierungschefs sprach sich Peter Glotz bereits auf der Konventstagung am 11. und 12. Juli 2002 für die Zusammenlegung der Funktionen des Hohen Repräsentanten und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissars in Form eines Doppelhutes aus. Auch der Vertreter des Deutschen Bundestages, Jürgen Meyer, unterstützte diese Idee.[66] In seiner jüngsten Stellungnahme gegenüber der Konventsarbeitsgruppe zu den Außenbeziehungen der EU forderte der Hohe Repräsentant und Generalsekretär des Rates, Javier Solana, die Überführung der Außenvertretung der EU vom RAA an den Hohen Repräsentanten, die Schaffung eines Initiativrechts für diesen im Bereich der Außenbeziehungen, die Schaffung eines von ihm wahrzunehmenden ständigen Vorsitzes im RAA sowie die Zusammenführung der administrativen und diplomatischen Dienstressourcen von Mitgliedstaaten, Kommission und Rat in einem zu schaffenden »Europäischen Außenministerium«.[67] Hiermit hat Solana letztlich die wesentlichen Fragen im Bereich der Vorsitzführung und Repräsentanz der EU im Bereich der GASP/ESVP angesprochen. Mittlerweile haben sich zu dieser Idee auch mehrere Vertreter der kleineren Staaten positiv geäußert.[68] Im Gegensatz zu Solana plädiert aber der irische Konventsdelegierte McDonagh aus demokratiepolitisch nachvollziehbaren Erwägungen für die Beibehaltung des gegenwärtigen Ratsvorsitzes durch einen Staat, da nur auf diese Weise die Rechenschaftspflicht gegenüber den Parlamenten sichergestellt werden könne. Man kann aber dagegen argumentieren, daß die Ratspräsidentschaft auch gegenüber dem Europäischen Parlament rechenschafts- und berichtspflichtig ist und der Hohe Repräsentant dem Parlament ebenfalls über seine Tätigkeiten berichtet.

Weitergehende Vorschläge zur Verzahnung des Amtes des Hohen Repräsentanten mit den Außenpolitischen Funktionen der Kommission hat der damalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Gunter Pleuger, vorgetragen. Unter dem Stichwort ›Doppelhut‹ schlug er eine Personalunion aus Hohem Repräsentanten und Kommissar für die Außenbeziehungen vor, der den Vorsitz im RAA innehätte und in Ausübung seines Kommissionsamtes auch über ein Initiativrecht verfügen sollte.[69] Der Doppelhutträger würde in einem gesonderten Verfahren anläßlich der Investitur der Kommission vom Europäischen Rat einstimmig benannt, vom Kommissionspräsidenten bestätigt und vom Europäischen Parlament abschließend ernannt.[70]

65 Denn tatsächlich fehlen für die Begründung der Notwendigkeit einer einschneidenden Reform des gesamten Ratsvorsitzsystems die empirischen Belege. Jedenfalls wurde bisher nicht der Nachweis erbracht, daß es einen Zusammenhang zwischen der Größe des administrativen Apparates eines Landes und den Erfolgen bzw. Mißerfolgen seiner Präsidentschaft gäbe. Die letzte französische Präsidentschaft war nicht erfolgreicher als die letzte finnische, schwedische oder luxemburgische.

66 Vgl. den Synthesebericht über die Tagung am 11. und 12. Juli 2002, Brüssel, 16.7.2002 (CONV 300/02), http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00200d2.pdf.

67 Vgl. *Convent. Working Group VII »External Action«*, Address of the Secretary-General/High Representative Mr. Javier Solana at the meeting of WG VII on 15 October 2002, Brüssel, 15.10.2002 (Arbeitsdokument WG VII, Nr. 8). *Die zitierten Arbeitsdokumente sind auf der Webseite des Konvents einsehbar.*

68 Vgl. *dies.*, Improving the Efficiency and Effectiveness of the CFSP. Paper by Mr. Bobby McDonagh, alternate member of the Convention, Brüssel, 5.11.2002 (Arbeitsdokument WG VII, Nr. 16).

69 Vgl. *dies.*, Double Hat. Paper by Mr. Gunter Pleuger, alternate member of the Convention, Brüssel, 5.11.2002 (Arbeitsdokument WG VII, Nr. 17).

70 Konkret zöge die Zusammenlegung der Außenpolitischen Funktionen des Rates und der Kommission eine Reihe weiterer Effektivierungsmaßnahmen nach sich: Beispielsweise wären die Kommissionsdelegationen in Drittstaaten und bei Internationalen Organisationen in EU-Delegationen umzuwandeln, die mit den Außenstellen des Ratssekretariats zusammengefaßt würden und dem EU-Außenminister berichts-

Zum Zwecke der Verstetigung eines einheitlichen und kohärenten Auftretens der EU gegenüber Drittstaaten und Internationalen Organisationen erscheint der im Januar 2003 von Schröder und Chirac aufgegriffene Vorschlag einer Personalunion zwischen den Ämtern des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für Außenbeziehungen als eine erfolgversprechende Reformoption, da sie sowohl in Richtung einer vollständigen Vergemeinschaftung der GASP offenbleibt als auch in Richtung einer Konsolidierung des intergouvernementalen Charakters dieses Politikfelds. Der Vorschlag versteht sich daher auch als Kompromißformel, die sich sowohl im Sinne Blairs und Chiracs weiterentwickeln läßt als auch die Wünsche der Kommission und einiger kleinerer Staaten insoweit berücksichtigt, als es bei Einrichtung des EU-Außenministeramtes in ihrer Hand läge, die langfristige Vergemeinschaftung der GASP/ESVP und damit auch die Überführung des Amtes in die Kommission voranzutreiben.

Die Schaffung des Amtes eines EU-Außenministers würde allerdings die in Sevilla vereinbarte Reduzierung der Ratsformationen erneut in Frage stellen. Denn sachlich nachvollziehbar ist die Wahrnehmung der Vorsitzrolle als »Ratsmitglied« bei gleichzeitiger Wahrnehmung der Rolle des »Kommissionsmitglieds« mit entsprechenden Initiativrechten bisher nur im außen- und sicherheitspolitischen Teil des RAA. Eine entsprechende Personalunion für die gegenwärtig im RAA behandelten Tagesordnungspunkte zur Außenhandelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit würde dagegen die historisch gewachsene Eigenständigkeit und das handelspolitische Profil der Kommission sowie die Wahl der Kommissare in diesen Bereichen grundsätzlich in Frage stellen. Organisatorisch könnte die Schaffung des EU-Außenministeramtes also die Verknüpfung und langfristige Zusammenführung von mindestens fünf Generaldirektionen in der Kommission mit zwei Direktionen im Generalsekretariat des Rates, den Wegfall wichtiger Kommissionsportfolios und damit eben auch prominenter Ernennungsmöglichkeiten für die Mitgliedstaaten bedeuten. Ob die Bundesregierung eine so weitgehende Stärkung des jetzigen Hohen Repräsentanten wirklich beabsichtigt, muß angesichts der Koalitionsaussagen zur Stärkung der Kommission bezweifelt werden. Aus Sicht der kleineren Staaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments wird eine derart weitgehende Zusammenführung aller mit der Außenpolitik der EU befaßten Köpfe eher als Schwächung der Rolle der Kommission denn als Versuch angesehen, mehr Kohärenz in den Außenbeziehungen der EU herzustellen. Es wäre daher durchaus angebracht, die Einrichtung des Außenministeramtes im Lichte der dann notwendigen Struktur der Ratsformationen zu überdenken und hierbei die Wiederherstellung der Ratsformation Entwicklungszusammenarbeit sowie die Neugründung eines Außenhandelsrates zu erwägen.

Vorsitzlösungen für die Staatenkammer im Werden

Die im Konvent diskutieren Vorschläge verdichten sich gegenwärtig auf die systematische Ableitung der Vorsitzfrage von der zuvor zu klärenden Trennung der legislativen und nicht-legislativen Funktionen des Rates. Dieser Ansatz könnte von deutscher Seite aus weiterentwickelt werden, um für das in Berlin mehrfach proklamierte Ziel der Umwandlung des Rates in eine Kammer auch einen Weg für die entsprechende Vorsitzregelung aufzuzeigen.

Bei der Frage der Vorsitzführung in den einzelnen Ratsformationen geht es in allererster Linie um die Klarstellung ihrer Funktionen im interinstitutionellen Machtgeflecht und erst in einem zweiten Schritt um die sich daraus ergebenden Personalentscheidungen. Gegenüber dem Europäischen Parlament muß der Rat in die Lage versetzt werden können, rasch auf Gesetzgebungsentwürfe der Abgeordneten zu reagieren. Da im Vermittlungsausschuß für das Mitentscheidungsverfahren nur selten die zuständigen Minister und in der Regel die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten als Verhandlungspartner des Parlaments anwesend sind, sollten die Gesetzgebungsarbeiten des Ausschusses der Ständigen Vertreter von einem permanenten Vorsitz koordiniert werden, der mit dem Generalsekretär des Rates besetzt werden könnte. Aus Gründen der Sichtbarkeit und der demokratischen Legitimität sollte der Vorsitz im Bereich der legislativen Funktionen des Rates zunächst immer dann von einem Minister wahrgenommen werden, wenn Fachratsformationen oder Koordinierungsrat als Gesetzgebungsrat in Erscheinung treten und bei Entscheidungen öffentlich tagen.

Um dem Ziel der Umwandlung des Rates in eine Staatenkammer zu entsprechen, wäre allerdings auch

pflichtig werden müßten. Darüber hinaus wären auch die Kabinette des Hohen Repräsentanten und des EU-Außenkommissars zu fusionieren.

zu überlegen, ob die Vorsitzführung im Koordinierungsrat und in den legislativen Fachräten nicht analog und zeitgleich zur Wahl des Europäischen Parlamentspräsidenten und der parlamentarischen Ausschußvorsitzenden sowie in Anlehnung an die Amtszeit der Kommission organisiert werden könnte. Der Konvent und die anschließende Regierungskonferenz sollten hierfür ein Stichdatum festlegen (z.B. die EP-Wahlen im Juni 2008), von dem an das gegenwärtige Rotationsverfahren durch die im folgenden skizzierte Variante ersetzt werden könnte:

- Nach der Wahl des Europäischen Ratsvorsitzenden, des EU-Außenministers und des Vorsitzenden des Koordinierungsrates würden die Vorsitzenden jeder Fachratsformation für die Dauer von zweieinhalb Jahren auf der Grundlage einer vorab festgelegten Reihenfolge ernannt – abzüglich der Staaten, die bereits einen der gewählten Vorsitzposten stellen. Bei einer EU mit 27 Staaten (2008 wären auch Rumänien und Bulgarien Mitglied) und insgesamt acht Ratsformationsposten sowie den gewählten Vorsitzämtern wäre jeder Staat nach siebeneinhalb Jahren erneut mit der Wahrnehmung einer der Vorsitzfunktionen betraut (siehe Tabelle 1 im Anhang, S. 40).
- Die Vorsitzenden eines Zweieinhalbjahreszeitraums würden ein dem gewählten Europäischen Ratsvorsitzenden beigeordnetes vierköpfiges Vizepräsidententeam wählen (EU-Außenminister plus drei Ratsvorsitzende aus je einem größeren, einem mittleren und einem kleineren Staat), das diesen in seinen Funktionen zu unterstützen hätte.

Die Vorteile des dargestellten Modells wären:

- Durch die Gruppierung des Ratsvorsitzes wäre sichergestellt, daß jeder Mitgliedstaat spätestens siebeneinhalb Jahre nach Ausübung einer Vorsitzfunktion erneut in der Gruppe der Ratsvorsitzenden vertreten wäre. Damit bliebe ein Teil seiner Regierungs- und Verwaltungsapparate häufiger als bisher mit der Führung und Koordinierung des Rates betraut, wenngleich die bisherige Ausgestaltung der alle Bereiche umfassenden Präsidentschaft entfiele.
- Durch die breite Beteiligung der Mitgliedstaaten, aber auch durch die Zusammenführung aller innerhalb des Ratssystems zu treffenden Entscheidungen im Vizepräsidententeam und im Koordinierungsrat wäre nicht nur die Basis für eine größere Kohärenz gewährleistet, sondern auch für den notwendigen Interessenausgleich zwischen den kleineren und größeren Mitgliedstaaten.
- Die im Rat geführte Diskussion über die Mehrjahres- und Gesetzgebungsprogramme würde nach strategischen Perspektiven des Europäischen Ratsvorsitzenden ausgerichtet und ein einheitliches und kohärentes Auftreten des Rates gegenüber den anderen EU-Organen sowie gegenüber Drittstaaten und Internationalen Organisationen gewährleisten.
- Die Machtbalance zwischen Rat, Kommission und Parlament wird durch die Verschränkung einzelner Führungsfunktionen (Außenminister/Doppelhut, Zusammenarbeit des Koordinierungsrates mit der Kommission und beim Mitentscheidungsverfahren) gesichert.
- Im Rahmen der EU-Verfassung wären aus Gründen der Transparenz nur die Vorgaben für die Funktionen des Rates, die Wahl des Europäischen Ratsvorsitzenden und die Wahl des EU-Außenministers zu sanktionieren. Alle weiteren Reformen könnten anschließend durch einen Organisationsakt des Europäischen Parlaments und des Rates geregelt werden. Die hierbei festzulegende Reihenfolge der Vorsitzführung in den Ratsformationen böte ausreichend Transparenz und Planbarkeit für alle Mitgliedstaaten, Drittstaaten und Internationalen Organisationen.

Gegen diesen Vorschlag könnte argumentiert werden, daß die Vorsitzpositionen des Europäischen Rates und des Koordinierungsrates sowie das Amt des Außenministers prestigeträchtiger wären als der Vorsitz im Umweltministerrat oder im Agrarministerrat. Der Einspruch wäre allerdings mit dem Hinweis zu entkräften, daß neben den Ratsvorsitzenden auch weitere wichtige Posten im Zweieinhalbjahresrhythmus zu besetzen wären. So könnten in den nichtlegislativen Bereichen der Offenen Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie in der Euro-Gruppe ebenfalls Vorsitzpositionen gewählt werden.

Um zu testen, ob sich das hier vorgeschlagene Modell bewähren würde, böte es sich an, auf der Ebene der dem Rat unterstellten Arbeitsgruppen für einen Zeitraum von 2,5 Jahren (Januar 2006 bis Juni 2008) eine Kombination von gewählten bzw. aus der Liste der zur Verfügung stehenden Ämter zu bestimmenden Vorsitzenden zu ernennen. Für diesen Zeitraum sollte dann die Sechsmonatsrotation in den legislativen Fachräten und im Koordinierungsrat beibehalten und für den Rat Auswärtige Beziehungen das im Konvent mittlerweile auf breite Zustimmung stoßende Modell des EU-Außenministers herangezogen werden.

Mehr Mehrheit!
Optionen zur Vereinfachung der Entscheidungsmodi im Rat

Ein im Konvent eher vernachlässigtes Thema stellt die Frage nach den Entscheidungsmodi im Rat dar. Arbeitsstil und Effizienz des Rates sind wesentlich davon abhängig, ob Rechtsakte durch einstimmige oder mehrheitliche Beschlüsse verabschiedet werden können. Mehrheitsentscheidungen erhöhen – im Gegensatz zu Einstimmigkeitsvoten – generell die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten und somit auch die Entscheidungseffizienz des Rates. Anders als Einstimmigkeitsregeln spiegelt die Möglichkeit des Mehrheitsbeschlusses die Einsicht der Mitgliedstaaten wider, aus Gründen der Handlungseffizienz und -fähigkeit ihre nationalstaatliche Souveränität in den betroffenen Politikfeldern dauerhaft aufzugeben und »die angenommenen Rechtsakte auch als unterlegene Minderheit – und unter Umständen gegen den Willen der nationalen Parlamentsmehrheit – umzusetzen«.[71] Analysen zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat deuten darauf hin, daß die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen nicht dazu geführt hat, mehr Entscheidungen auf der Grundlage einer Abstimmung zu verabschieden (Tabelle 2 im Anhang 2, S. 40).[72]

Grundsätzlich fungiert die Mehrheitsentscheidung eher als über dem Rat schwebendes Damoklesschwert zur Steigerung der Entscheidungsfreudigkeit im »Schatten der Abstimmung«.[73] Bereits bei den letzten vier Regierungskonferenzen (1986/87, 1991–1993, 1996–1999 und 2000–2002) war die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit erklärtes Ziel einer Mehrheit der Mitgliedstaaten.[74] Eine möglichst breite Anwendung dieses Prinzips läßt die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union schon deshalb erwarten, weil kaum vorstellbar ist, wie 25 Staaten einstimmig über Verteilungs- und Regulierungspolitiken entscheiden sollen, die schon aufgrund der größeren sozioökonomischen Unterschiede und der daraus resultierenden Interessendivergenzen zu einer tendenziell immer asymmetrischeren Kosten- und Lastenverteilung führen.

Bei den Verhandlungen in Nizza war die Ausweitung des Anwendungsbereichs für Mehrheitsentscheidungen das Ergebnis langwieriger und unsystematischer[75] Einzelfallprüfungen.[76] Die Prüfkriterien waren eher am Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten ausgerichtet als an dem abstrakteren, gleichwohl aber angesichts der zu erwartenden Effekte der EU-Erweiterung an strategischer Bedeutung gewinnenden Maßstab der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der Union.[77] Das Ergebnis von Nizza führte

71 Vgl. Andreas *Maurer*, Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung – Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen, in: Mathias *Jopp*/Otto *Schmuck* (Hg.), Die Reform der Europäischen Union, Bonn 1996, S. 32.

72 Vgl. hierzu Andreas *Maurer*/Wolfgang *Wessels*, The EU Matters: Structuring Self-made Offers and Demands, in: Andreas *Maurer*/Wolfgang *Wessels*/Jürgen *Mittag* (Hg.), Fifteen into One? The European Union and Its Member States, New York: Manchester University Press, 2003, sowie: Answer to Written Question Nr. 1121/86 by James Elles to the Council of the EC, 1. Dezember 1986 (in: Amtsblatt der EG [OJEC], Nr. C 306/42); Answer to Written Question Nr. 2126/86 by Nicole Fontaine to the Council of the EC, 30. März 1987 (OJEC, Nr. C 82/43); Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. E-1263/96 von James Moorhouse an den Rat, 15. Oktober 1996 (OJEC, Nr. C 305/71-75) sowie: Answer to Written Question Nr. E-858/95 by Ulla Sandbaek to the Council, 17. August 1995 (OJEC, Nr. C 213/22); *Commission Européenne. Séc.Gén.*, Analyse des décisions adoptées à la majorité qualifiée en 1996, interne Aufzeichnung, Brüssel, 14.7.1997.

73 Vgl. zum Konzept des Verhandelns »in the shadow of the majority vote« Fritz W. *Scharpf*, Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997, S. 191–193.

74 Vgl. Mathias *Jopp*/Andreas *Maurer*/Otto *Schmuck* (Hg.), Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn 1998; Franklin *Dehousse*, Amsterdam. The Making of a Treaty, London 1999; Andrew *Duff*, The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary, London 1997; Bobby *McDonagh*, Original Sin in a Brave New World. An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam, Dublin: Institute of European Affairs, 1998.

75 Vgl. das Präsidentschaftspapier Efficient Institutions after Enlargement. Options for the Intergovernmental Conference, Helsinki, 7.12.1999 (Dok. 13636/99), S. 5; sowie im Anschluß daran den Vermerk des portugiesischen Vorsitzes: Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, Brüssel, 11.2.2000 (CONFER 4705/1/00 REV 1).

76 Vgl. Presidency Note: Possible Extension of QMV, Brüssel, 20.4.2000 (CONFER 4737/00).

77 Vgl. zur Reaktion der mitgliedstaatlichen Delegationen auf die Vorschläge des portugiesischen Vorsitzes: Agence Europe, 5.5.2000 (Nr. 7710): Opposition – for Different

schließlich zu 31 Bereichen, die nach Inkrafttreten des neuen Vertrags dem Entscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit zugeschlagen wurden.[78]

Insgesamt blieb die Ausdehnung des Anwendungsbereichs für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen allerdings weit hinter den allgemein gesteckten Zielen der an den vergangenen Regierungskonferenzen beteiligten Akteure zurück. Die Verhandlungsdynamik der Gipfelendrunde führte erneut zur Aufgabe übergeordneter Bewertungs- und Reformmaßstäbe. Auf diese Weise wurde die von allen Staaten geteilte Zielperspektive der »Handlungsfähigkeit« der EU zugunsten nationaler Partikularinteressen aufgegeben, deren Gültigkeit letztlich nicht weiter reicht als bis zur nächsten nationalen Parlamentswahl.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich für den Konvent, das bislang ausgesparte Reformziel der Ausweitung des Anwendungsbereichs für Mehrheitsentscheidungen im Rat rasch auf die Tagesordnung zu setzen. Der zielführendste Ausgangspunkt könnte der von Deutschland bereits 1999/2000 in die Diskussion eingebrachte Regel-Ausnahme-Ansatz sein: Grundsätzlich alle Handlungsermächtigungen, die Abstimmungen mit Einstimmigkeit vorsehen, werden in die qualifizierte Mehrheit überführt. Ausnahmen zu dieser Regel sollten anschließend anhand eines konkreten Kriterienkatalogs festgelegt werden. Ausgenommen vom Mehrheitsbeschluß könnten nach diesem Ansatz die folgenden Bereiche bleiben:

- Entscheidungen, die gegenwärtig der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten unterliegen;
- Entscheidungen mit konstitutionellem Charakter, die außerhalb einer Vertragsänderung liegen, zum Beispiel institutionelle Fragen, die die relative Machtbalance zwischen den Staaten (z.B. in der Sprachenfrage [Artikel 290 EGV]) betreffen, oder Entscheidungen zur Handlungsermächtigung der EU-Organe in bestimmten Politikfeldern gemäß Artikel 308 EGV; und
- Beschlüsse mit Bezügen zu Militärpolitik und Verteidigung.

Gerade weil sich der Konvent nicht nur aus Vertretern der Regierungschefs zusammensetzt, könnte eine den gemeinsamen Interessen der EU-Mitgliedstaaten verpflichtete Strategie zur Generalisierung der Mehrheitsentscheidung die zögernden Regierungen dazu verpflichten, ihre Bedenken gegen eine Überführung bestimmter, der Einstimmigkeit unterliegender Bereiche öffentlich zu äußern. Spart der Konvent die Frage des Entscheidungsmodus im Rat dagegen weiter aus, um der anschließenden Regierungskonferenz das Spiel um eine der zentralen Macht- und Gegenmachtfragen zu reservieren, droht auch die Infragestellung der im Konvent vereinbarten Regeln zur Reform des Rates. Schließlich würde auf der Regierungskonferenz die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen nicht isoliert verhandelt, sondern im Lichte und zum Preis für die Reform des Ratssystems selbst. Denn warum sollten die Vertreter der kleineren Staaten im Konvent einer Reform des Rates zustimmen, die die Rolle der Kommission und damit letztlich auch ihre eigene Rolle in der EG/EU in Frage stellt, andererseits aber zu einer längerfristigen und planbaren Ratsarbeit führen kann, wenn sie bei der Frage der Mehrheitsentscheidungen keine Zugeständnisse der größeren, reicheren Staaten erwarten können?

Ansatzpunkte für die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen boten sich bisher im Rahmen der Arbeitsgruppe Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte. Diese Gruppe behandelte vor allem die Qualifizierung der einzelnen Handlungsformen der EG/EU.[79] Als wesentlicher Kristallisationspunkt setzte sich hierbei die Differenzierung der Handlungsformen in gesetzgeberische und exekutive Akte durch. Vorstellbar wäre nun, daß die Entscheidungsverfahren zwischen Rat und EP sowie die Entscheidungsmodi innerhalb des Rates gemäß dieser Kategorisierung geordnet werden. Die Realisierung der Konsolidierungsregel hinge dann davon ab, wie der Begriff der gesetzgeberischen Tätigkeit definiert wird. Möglich wäre eine derartige Definition in Anlehnung an Artikel 7 der Geschäftsordnung des Rates, wonach der Rat als Gesetzgeber tätig wird, »wenn er [...] im Wege von Verordnungen, Richtlinien, Rahmenbeschlüssen oder Entscheidungen und Beschlüssen

Reasons – by Member States to Presidency's Suggestions for Extension of Qualified Majority (Especially Concerning Taxation and Structural Funds).

78 Daneben sieht der Vertrag von Nizza sieben weitere Handlungsermächtigungen der EG/EU vor, bei denen die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen an Bedingungen gebunden ist: In den Artikeln 161 EGV über die Strukturfonds und 279 EGV über die Finanzordnung der EG dauert die Übergangsperiode bis zum 1. Januar 2007 und damit angesichts der zu diesem Zeitpunkt bereits verabschiedeten Beschlüsse für die Förderperiode 2007–2013 praktisch bis zum Jahr 2013.

79 Vgl. die Arbeitsdokumente aus der Gruppe: http://european-convention.eu.int/dynadoc.-asp?lang=DE&Content=WGIX.

Vorschriften erläßt, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind«.[80]

In diesem Sinne ausgenommen wären dann nur noch der Erlaß interner Maßnahmen, Verwaltungsakte oder Haushaltsmaßnahmen, Rechtsakte zu den interinstitutionellen und internationalen Beziehungen sowie unverbindliche Empfehlungen, Schlußfolgerungen und Entschließungen. Darüber hinaus wären auch die eher exekutiven Bereiche der GASP, der ESVP sowie der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit ausgenommen, da die Gemeinsamen Strategien, Standpunkte, Aktionen und Maßnahmen keine rechtsverbindlichen Akte der EU darstellen würden. Für die Kategorie der nichtgesetzgebenden Akte sollte am Prinzip der qualifizierten Mehrheit festgehalten werden. Für die Kategorie der exekutiven Akte im gegenwärtig intergouvernementalen Bereich wäre das geltende Einstimmigkeitsprinzip abzuschaffen, da bei einer EU mit 25 und mehr Staaten kaum vorstellbar ist, wie gerade in dringlichen Fragen der Inneren und Äußeren Sicherheit noch bis auf die Zustimmung des letzten Staates gewartet werden kann. Für diese Politikfelder, für die quasi-konstitutionellen Beschlüsse des Rates über das Eigenmittelsystem und die Erweiterung der Zuständigkeiten der EG (Artikel 308 EG-Vertrag) sowie für Zustimmungen zu Beitritten und zur Revision der EU-Verträge bzw. der Verfassung sollte daher mit einer besonders qualifizierten Mehrheit von drei Vierteln der Staaten und Bürger abgestimmt werden können. Im Ergebnis liefe dieses Modell auf die Ausdehnung des Mehrheitsprinzips in insgesamt 69 Fällen und auf sieben Bereiche für die Dreiviertelmehrheit hinaus (siehe Tabelle 3 im Anhang, S. 41).

80 Vgl. Geschäftsordnung des Rates in der Fassung vom 19. Juli 2002 in: Amtsblatt der EG, Nr. L230, 28.8.2002, S. 7–26 (11).

Ausblick auf Berlin: Die Folgen für die deutsche Europapolitik

Je nach Eingriffstiefe in die bestehende Ordnung wird die Reform des Ratssystems die Handlungsfähigkeit der deutschen Europapolitik erneut herausfordern. Denn je konzentrierter, hierarchischer und schneller der Rat in seinen legislativen und exekutiven Funktionen berät und entscheidet, desto häufiger wird sich das bundesdeutsche System damit befassen müssen, welche Stellen und Koordinationsgremien zu welchem Zeitpunkt in die Brüsseler Entscheidungsprozesse eingreifen.

In diesem Zusammenhang ist in Deutschland eine offene und vom Koalitionszwang befreite Debatte über die Frage notwendig, unter welchen innerstaatlichen Strukturvoraussetzungen die Dynamik und Handlungsfähigkeit der auf 25 und mehr Staaten anwachsenden EU aufrechterhalten werden kann.[81] Unbestritten ist in diesem Zusammenhang, daß die Leistungsfähigkeit des europapolitischen Koordinationssystems Deutschlands einer Reihe »endemischer«, in der Regel eher komplexitätsfördernder Faktoren unterliegt:

- der verfassungsrechtlich verankerten Fragmentierung der Koordinations- und Entscheidungsträger; diese führt zu Reibungsverlusten auf Bundesebene zwischen Kanzleramt, Auswärtigem Amt, Finanz-, Wirtschafts- und Arbeits-, Verbraucherschutz- und Landwirtschaftsministerium sowie zwischen Bund und Ländern,
- den historisch gewachsenen Verfahren, die Entscheidungs- und damit letztlich auch die Reaktionsgeschwindigkeit im Hinblick auf »Brüsseler Vorschläge« behindern; und
- einem ›institutionellen Pluralismus‹[82], der sich im Laufe der letzten 50 Jahre als Ergebnis der schrittweise auf immer mehr Politikbereiche ausgedehnten Beteiligung der um europapolitische Mitsprache bemühten Akteure herausgebildet hat.[83]

Im Ergebnis sind heute weder das Bundeskanzleramt noch das Auswärtige Amt oder das Finanzministerium alleine in der Lage, sachgerechte Expertise und Entscheidungsroutinen in tagespolitischen Fragen der Europapolitik zu entwickeln und nach außen – in die EU-Organe – zu tragen. Es gibt in Deutschland gegenwärtig keine politische Institution, die Koordinierungsfunktionen entweder horizontal unter gleichgestellten Einheiten oder aber hierarchisch als lenkende Instanz übernehmen könnte. Entsprechende Zuständigkeiten werden bisher zwischen dem Auswärtigen Amt, dem Finanzministerium und dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium aufgeteilt, ohne den europapolitischen Handlungsspielraum der einzelnen Fachressorts nachhaltig einzugrenzen.

Praktisch haben aber in den letzten Jahren der Bundeskanzler und das Kanzleramt eine zunehmend zentrale Rolle bei der lenkenden Koordinierung europapolitischer Entscheidungen übernommen und den Anspruch auf eine Verstetigung ihrer Rolle im Oktober 2002 durch die Schaffung einer Europaabteilung im Kanzleramt untermauert. Nicht nur aufgrund der Richtlinienkompetenz, sondern auch aufgrund der Fragmentierung und der Austarierung organisatorischer Interessen zwischen den Fachressorts fällt dem Bundeskanzler somit eine Schlüsselrolle als außenpolitischer »Integrationsfigur« zu.[84] Der Kanzler kann die in den letzten Jahren auf der Ebene des Europäischen Rates vermehrt erfolgten Leitlinienentscheidungen zur innenpolitischen Disziplinierung der Fachpolitiker nutzen. Die Rolle des Bundeskanzleramts als letztinstanzliche Koordinierungseinrichtung wird daher aufgrund der Stärkung der Rolle des Europäischen Rates im EU-Institutionengefüge aufgewertet.

Fernab des Europäischen Rates, mit Blick auf das Tagesgeschäft des Rates lassen die Entscheidungsprozesse zwischen Kanzleramt und Bundesministerien Entscheidungskonflikte allerdings erst dann zur Kabinettsangelegenheit werden, wenn sie sich nach Durchlaufen aller ministeriellen Ebenen als unlösbar

81 Vgl. hierzu die gerade aus verfassungsrechtlicher Sicht interessante Studie von Franz C. *Mayer*, Nationale Regierungsstrukturen und Europäische Integration, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 28 (2002) 2, S. 111–124.

82 Vgl. Simon *Bulmer*/William *Paterson*, The Federal Republic of Germany and the European Community, London 1987, S. 17.

83 Im Jahr 2001 waren allein innerhalb der Bundesregierung 15 Abteilungen, 21 Unterabteilungen und 95 Referate bzw. Arbeitsgruppen an der Europapolitik beteiligt.

84 Vgl. Judith *Siwert-Probst*, Die klassischen außenpolitischen Institutionen, in: Wolf-Dieter *Eberwein*/Karl *Kaiser* (Hg.), Deutschlands neue Außenpolitik, Bd. 4: Institutionen und Ressourcen, München: Oldenbourg, 1998, S. 27.

erweisen.[85] Die hier vorgeschlagene Entwicklung des Rates zu einer Staatenkammer würde sich in dieser Hinsicht dann positiv auf die Richtlinienkompetenz des Kanzlers auswirken, wenn die Koordinationszuständigkeiten im Kanzleramt gebündelt würden. Die Regierungspraxis zeigt ohnehin immer häufiger, daß sich die latente Drohung mit der Richtlinienkompetenz in der Praxis zur Umwandlung des Kanzlerprinzips in ein europapolitisches Koordinierungsprinzip nutzen läßt.[86]

Problematisch an der deutschen Entscheidungsstruktur ist auch, daß eine frühzeitige, die Vorgaben der Kommission antizipierende Diskussion über allgemeine Strategiefragen der EU kaum erfolgt.[87] An dieser Stelle sollten weitere Reformen des deutschen Koordinationssystems zuerst ansetzen. Denn im Kontext der skizzierten Optionen zur Reform des Ratssystems wird für die deutsche Europapolitik die Beantwortung der Frage entscheidend sein, zu welchem Zeitpunkt die vorhandenen Koordinationsgremien ihre Arbeiten aufnehmen, auf welchem Weg und unter Zuhilfenahme welcher Instrumente Vorlagen kabinettsfähig vorbereitet und den deutschen Entscheidungsträgern im Rat als Beschlußvorlagen übermittelt werden.

Ein stärker zentralisiertes und hierarchisiertes europapolitisches Entscheidungssystem hätte in diesem Zusammenhang zwei mittelbar wirksame Konsequenzen: Innerhalb der Bundesregierung wäre eine Strategieverstärkung hin zu einer entschiedeneren und offener artikulierten Durchsetzung nationaler Interessen denkbar. Darüber hinaus wäre eine effizientere und effektivere Koordination der deutschen Diplomatie im Bereich der Früherkennung europapolitischer Konflikte zu erwarten. Angesichts der möglichen Veränderungen im Ratssystem könnten die europapolitischen Schaltstellen im Bundeskanzleramt, im Auswärtigen Amt und im Finanzministerium daher ihre gemeinsamen Abstimmungsmechanismen mit dem Ziel verbessern, das Auswärtige Amt als entscheidenden Akteur des Rates im Bereich der GASP und ESVP sowie das Bundeskanzleramt als entscheidungsprägendes Forum des deutschen Koordinationssystems für die gesetzgeberischen Funktionen des Rates zu reformieren.

Einer weitergehenden Reform in Richtung auf ein eigenständiges Europaministerium stehen zwei Faktoren entgegen. Erstens bleibt das politische System Deutschlands durch das im Grundgesetz in Artikel 65 verankerte Ressortprinzip geprägt. Und zweitens bleibt Europapolitik auch nach dem Konvent anderen Gesetzmäßigkeiten unterworfen als die »normale« Außenpolitik, so daß die traditionelle Sichtweise der Diplomatie zwar im Kontext des Europäischen Rates und im Bereich der EU-Außenbeziehungen, auf keinen Fall aber mit Blick auf die Organisation der einzelnen Fachräte (z.B. Rat Landwirtschaft, ECOFIN) zum Tragen kommt. Beide Faktoren sprechen jedoch für die mittelfristige Stärkung der Europaabteilung im Bundeskanzleramt und deren mögliche Umwandlung in ein dem Kanzler beigeordnetes Ministerium für EU-Angelegenheiten. Hiermit wäre dann auch endlich der direkte Ansprechpartner für den EU-Ausschuß des Bundestages geschaffen, der zwar auf der parlamentarischen Ebene eigenständig arbeitet, dem aber das unmittelbare Pendant auf der Regierungsseite fehlt.

Handlungsmaxime für die Reform des deutschen EU-Systems sollte nicht länger der Blick auf die »gerade noch« funktionierende EU-15 sein, sondern die Perspektive des Koordinationsbedarfs in einer bald auf 25 und mehr angewachsenen, hinsichtlich des Spektrums der im Rat vertretenen Interessen weiter differenzierten EU. Koalitionszwänge mögen hier einkalkuliert werden; als Ausgangsposition für die Anpassung des deutschen Systems an die Herausforderungen der künftigen EU taugen sie aber nicht.

85 Ebd., S. 17.
86 Ebd.
87 Josef *Janning*/Patrick *Meyer*, Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung, in: Werner *Weidenfeld* (Hg.), Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung, Bonn 1998, S. 274.

Anhang

1. Die Tätigkeit des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen

Die Entwicklung der Zahl der Tagesordnungspunkte des RAA zeigt, daß sich die Arbeitsbelastung der Außenminister seit 1990 deutlich erhöht hat. Waren zu Anfang der neunziger Jahre noch weniger als 10 Einzelthemen zu behandeln, so muß sich der RAA seit Mitte des Jahrzehnts mit durchschnittlich 25 Tagesordnungspunkten (TOP) pro Sitzung befassen.[88]

Anzahl der TOP im RAA pro Jahr

Jahr	*Summe der TOP*	*Durchschnittliche Anzahl der TOP pro Sitzung*
1990	116	8,9
1991	69	6,3
1992	102	8,5
1993	141	10,1
1994	205	12,8
1995	291	24,3
1996	319	24,5
1997	279	19,9
1998	321	24,7
1999	403	28,8
2000	365	33,1
2001	356	23,7

Der Anteil außenpolitischer Beratungsgegenstände des RAA hat in diesem Zusammenhang signifikant – von 87 im Jahre 1990 auf 286 im Jahre 2001 – zugenommen. Ebenfalls gestiegen ist aber auch der Anteil der Tagesordnungspunkte zu Themen aus dem Geltungsbereich des EG-Vertrages, anläßlich derer der RAA als Schnittstelle zwischen den anderen Fachministerräten im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion tagt.

Außenpolitische und EG-interne Angelegenheiten auf der RAA-Agenda

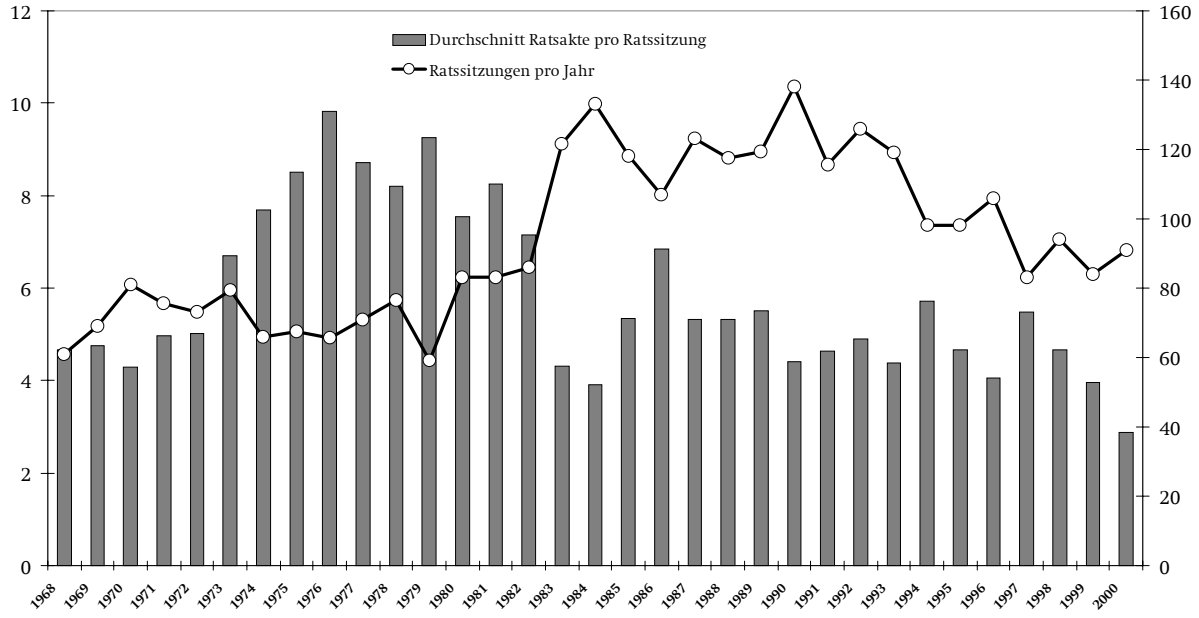
Jahr	*Außenpolit. TOP*	*EG-interne TOP*	*Außenpolit. TOP %*	*EG-interne TOP %*
1990	87	29	75	25
1991	58	13	82	18
1992	67	35	65	35
1993	113	46	71	29
1994	152	53	74	26
1995	252	39	86	14
1996	262	57	82	18
1997	217	62	77	23
1998	244	77	76	24
1999	292	111	72	28
2000	277	88	76	24
2001	286	70	80	20

Im Verhältnis der außenpolitischen zu den gemeinschaftsrechtlichen Agendapunkten ist somit keine wesentliche Veränderung festzustellen. Die hieraus abzuleitende Annahme, daß die GASP keine wesentliche Konzentration des RAA auf außen- und sicherheitspolitische Themen zur Folge habe und das der RAA damit weitgehend unbeeindruckt von der Ausweitung seines Arbeitsfelds arbeitet, kann allerdings nicht aufrechterhalten werden, wenn man sich dem Verhältnis der tatsächlich behandelten Agendapunkte des RAA zuwendet. Hierzu können nur die Daten ab 1995 berücksichtigt werden, da erst seit der französischen Ratspräsidentschaft 1995 die öffentlich zugänglichen Protokolle des Rates Auskunft über die Zahl der behandelten und der lediglich zur Kenntnis genommenen Tagesordnungspunkte geben.

88 Die folgenden Ausführungen stützen sich für den Zeitraum 1990–1997 auf Ricardo *Gomez*/John *Peterson*, The EU's Impossibly Busy Foreign Ministers: No One Is in Control, in: European Foreign Affairs Review, 6 (2001) 1, S. 53–74.

2. Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1
Verhältnis Ratssitzungen pro Jahr / Ratsakte pro Sitzung



Quelle: Jahresberichte der Europäischen Kommission 1969–2001.

Abbildung 2
Organisation des Rates nach dem Europäischen Rat von Sevilla

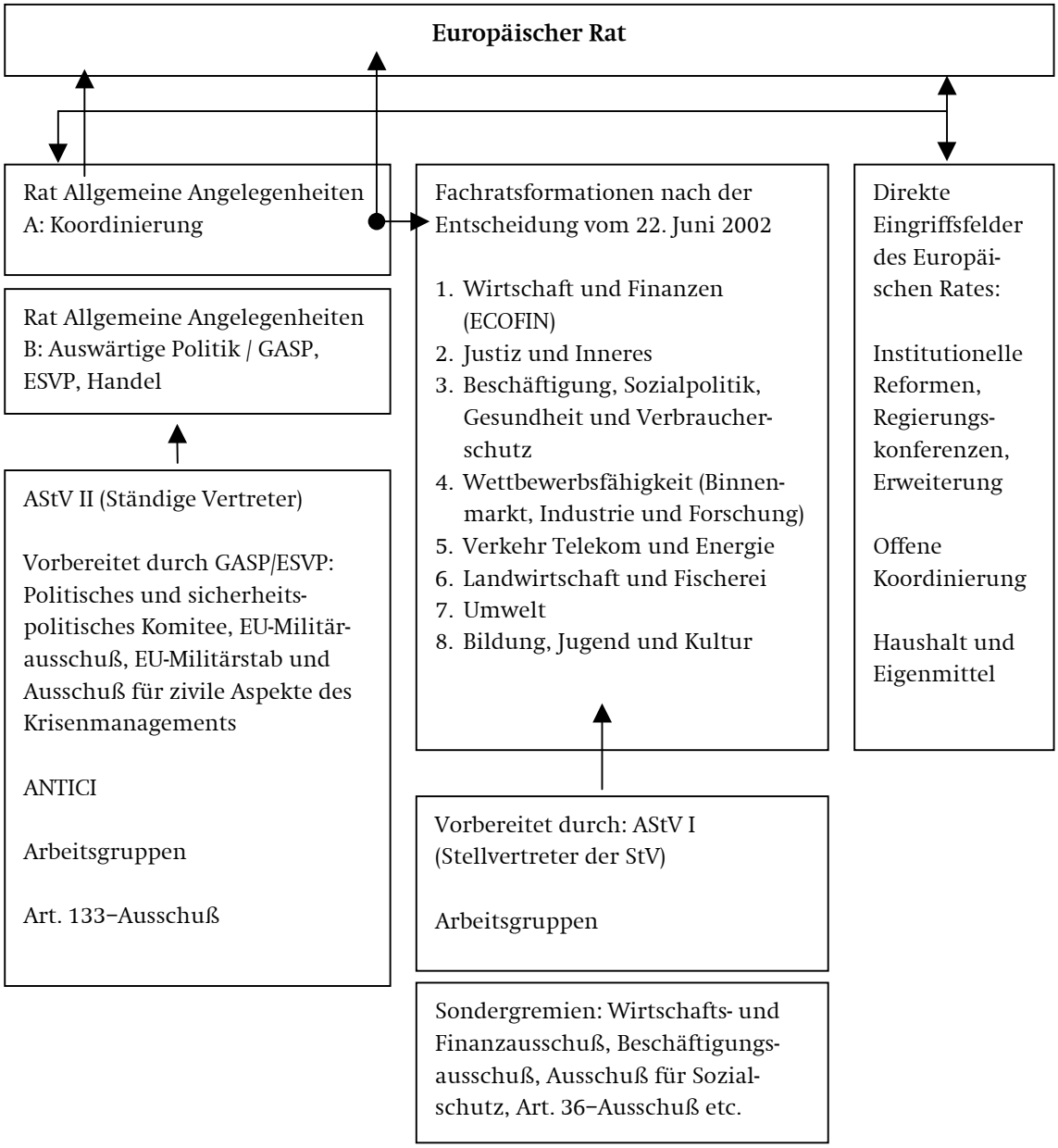
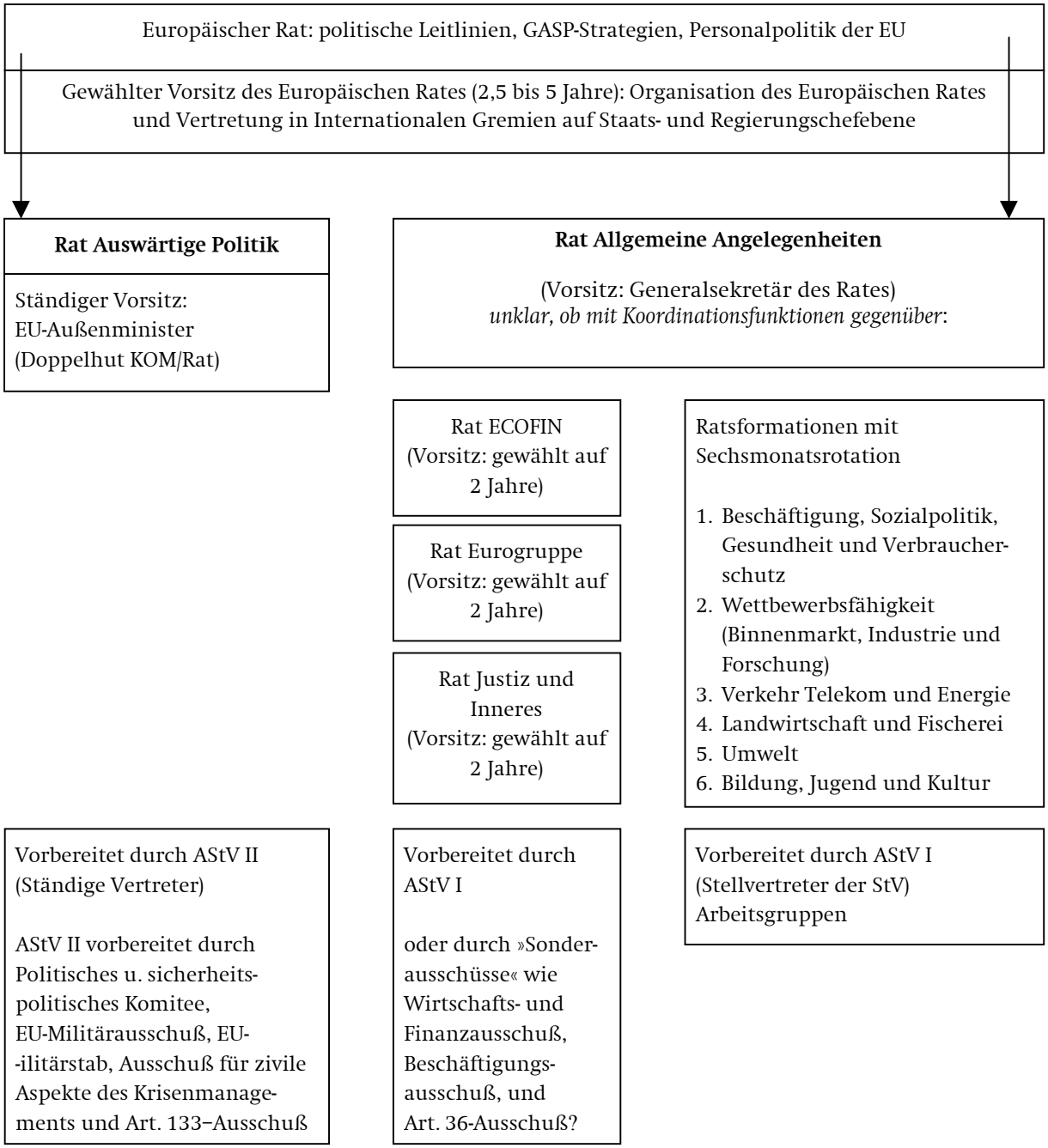


Abbildung 3
Organisation des Rates nach der deutsch-französischen Initiative vom Januar 2003



SWP-Berlin
Auf dem Weg zur Staatenkammer
Februar 2003

Abbildung 4
Ratsformationen nach der Entscheidung vom 23. Juni 2000 und nach den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla

Ratsformationen	
Juni 2000	**Juli 2002**
1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen 2. Entwicklungspolitik	1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
3. Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) 4. Haushalt	2. Wirtschaft und Finanzen
5. Justiz, Innere Angelegenheiten und Zivilschutz	3. Justiz und Inneres
6. Beschäftigung und Sozialpolitik 7. Gesundheit	4. Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz
8. Binnenmarkt, Verbraucherschutz und Tourismus 9. Industrie und Energiepolitik 10. Forschung	5. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung)
11. Verkehr und Telekommunikation	6. Verkehr, Telekommunikation und Energie
12. Landwirtschaft 13. Fischerei	7. Landwirtschaft und Fischerei
14. Umwelt 15. Kultur	8. Umwelt
16. Bildung und Jugend	9. Bildung, Jugend und Kultur

Quelle: Amtsblatt der EG, C 174/1-3, 23.6.2000.

Tabelle 1
Vorsitzlösungen für den Rat ab 2008

Jahre ab 6/2008	*Europäischer Rat*	*Außen-minister*	*Koordinie-rungsrat*	*Rat 1*	*Rat 2*	*Rat 3*	*Rat 4*	*Rat 5*	*Rat 6*	*Rat 7*	*Rat 8*
2,5	D	M	P	E	SK	LUX	SF	DK	CZ	I	LET
5,0	A	F	SLO	IRL	HU	NL	PL	BUL	S	EST	CY
7,5	GB	LT	B	RO	GR	D	M	P	E	SK	LUX
10,0	SF	DK	CZ	I	LET	A	F	SLO	IRL	HU	NL
12,5	PL	BUL	S	EST	CY	GB	LT	B	RO	GR	

Tabelle 2
Nutzung der qualifizierten Mehrheit im Rat 1985–2000

	1985	*1986*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Rechtsakte des Rates[a]	615	731	561	458	429	456	438	332	262
Abstimmungen	ca. 70[b]	ca. 100[c]	64[d]	54[e]	44[f]	k.A.	k.A.	31[g]	24
Neinstimmen	k.A.	k.A.	58	43	56	57	61	30	15
Anteil der Abstimmungen in %	ca. 11,38	ca. 13,67	11,4	11,84	10,48	–	–	9,78	9,16

Die Angaben über Abstimmungen in den Jahren 1997 bis 2000 sind der Antwort des Rates auf die schriftliche Anfrage Nr. E-0917/00 von Christopher Huhne vom 24. März 2000 entnommen, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 26 E, 26.1.2001, S. 131.

Quellen:

a Jahresberichte der Europäischen Kommission.
b Answer to Written Question Nr. 1121/86 by James Elles to the Council of the EC, 1. Dezember 1986 (OJEC, Nr. C 306/42).
c Answer to Written Question Nr. 2126/86 by Nicole Fontaine to the Council of the EC, 30. März 1987 (OJEC, Nr. C 82/43).
d Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. E-1263/96 von James Moorhouse an den Rat, 15. Oktober 1996 (Amtsblatt der EG, Nr. C 305/71-75), sowie: Answer to Written Question Nr. E-858/95 by Ulla Sandbaek to the Council, 17. August 1995 (OJEC, Nr. C 213/22).
e *Commission Européenne. Séc.Gén.*, Analyse des décisions adoptées à la majorité qualifiée en 1996, Brüssel, 14. Juli 1997.
f Ebd.
g Eigene Berechnung auf der Basis von Monthly Summaries of Council Acts, Januar–December 1999, http://ue.eu.int/en/acts.

Tabelle 3
Handlungsermächtigungen des Rates, für die gegenwärtig das Einstimmigkeitsprinzip gilt und die in die qualifizierte Mehrheit bzw. die super-qualifizierte Dreiviertelmehrheit überführt werden könnten

	Gegenwärtig dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegende Handlungsermächtigungen	*Überführung in die*	
		qualifizierte Mehrheit	*super-qualifizierte Dreiviertel-Mehrheit*
	EG-Vertragsregeln		
1.	Art. 13.1: Diskriminierungsbekämpfung	X	
2.	Art. 19.1: Aktives und passives Wahlrecht/Kommunalwahlen	X	
3.	Art. 19.2: Aktives und passives Wahlrecht/EP-Wahlen	X	
4.	Art. 20: Vereinbarungen der Mitgliedstaaten über konsularische Schutzrechte		X
5.	Art. 22: Substanzerweiterung der Unionsbürgerschaft	X	
6.	Art. 42.1: Soziale Sicherungsmaßnahmen für Wanderarbeitnehmer	X	
7.	Art. 47.2: Zugang zu selbständigen Tätigkeiten	X	
8.	Art. 62.1: Abschaffung der Personenkontrollen beim Überschreiten der Binnengrenzen	X	
9.	Art. 62.2.a: Verfahren für Personenkontrollen an den Außengrenzen	X	
10.	Art. 63.1: Asylpolitische Maßnahmen	X	
11.	Art. 63.2b: Maßnahmen zu Flüchtlingen und Vertriebenen	X	
12.	Art. 63.3.b: Maßnahmen im Bereich der Illegalen Einwanderung	X	
13.	Art. 63.3.a: Einwanderungspolitische Maßnahmen (Einreise und Aufenthaltsvoraussetzungen)	X	
14.	Art. 63.4: Maßnahmen zum Aufenthaltsrecht von Angehörigen dritter Staaten	X	
15.	Art. 65: Justitielle Zusammenarbeit im Familienrecht	X	
16.	Art. 66: Maßnahmen hinsichtlich der Zusammenarbeit der innen- und justizpolitisch tätigen Dienststellen	X	
17.	Protokoll über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands: Art. 6: Übereinkommen EG/EU mit Island und Norwegen	X	
18.	Protokoll über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands: Art. 6: Übereinkommen EG/EU mit Island und Norwegen zum Verhältnis dieser Staaten mit GB und IRL	X	
19.	Protokoll über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands: Art. 4.2: Genehmigung eines Antrags von GB oder IRL zur Anwendung von Bestandteilen des in den EGV überführten *acquis* in ihren Staaten	X	
20.	Art. 71.2: Verkehrspolitische Maßnahmen mit Bezügen zur Lebenshaltung und zur Beschäftigungslage	X	
21.	Art. 93: Steuerharmonisierung	X	
22.	Art. 94: Richtlinien zur Angleichung von Rechtsvorschriften zur Errichtung und zum Funktionieren des Gemeinsamen Marktes	X	
23.	Art. 88.2: Zulassung von Staatsbeihilfen	X	
24.	Art. 104.14: Komplementäre Maßnahmen für Fälle des übermäßigen Defizits bei Maßnahmen, die solche im hierfür vorgesehenen Vertragsprotokoll ablösen	X	
25.	Art. 105.6: Besondere Aufgaben der EZB zur Aufsicht über Kreditinstitute (außer Versicherungsgesellschaften)	X	
26.	Art. 107.5: Änderungen der Satzung des EZBS auf Vorschlag der Kommission	X	
27.	Art. 111.1: Formale Abkommen mit Dritten zum Wechselkurs des ECU	X	

SWP-Berlin
Auf dem Weg zur Staatenkammer
Februar 2003

	Gegenwärtig dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegende Handlungsermächtigungen	*Überführung in die*	
		qualifizierte Mehrheit	*super-qualifizierte Dreiviertel-Mehrheit*
28.	Art. 112.2: Ernennung der Mitglieder des EZB-Rates	X	
29.	Art. 123.1: Annahme von Bestimmungen der ESZB-Satzung	X	
30.	Art. 123.5: Festsetzung eines festen Wechselkurses gegenüber dem Euro	X	
31.	Art. 123.5: Einführung der einheitlichen Währung in Staaten mit Ausnahmeregelungen	X	
32.	Art. 128.1: Schlußfolgerungen des Europäischen Rates zur Beschäftigungslage	X	
33.	Art. 133.7: Beschluß über Anwendung der handelspolitischen Verfahren von Art. 133.4 für Bereiche aus Art. 133.5	X	
34.	Art. 133.5: Handelspolitik: Anwendung auf Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums, wenn interne Vorschriften auch Einstimmigkeit vorsehen	X	
35.	Art. 137.2: Beschluß des Rates zur Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens auf Soziale Sicherheit und Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags; Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen	X	
36.	Art. 137.2: Mindestvorschriften für Soziale Sicherheit und Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags; Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen	X	
37.	Art. 151.5, 1. Spiegelstrich: Fördermaßnahmen in der Kulturpolitik	X	
38.	Art. 151.5, 2. Spiegelstrich: Empfehlungen in der Kulturpolitik	X	
39.	Art. 161: Beschluß über die Strukturfonds und die Errichtung des Kohäsionsfonds	X	
40.	Art. 172.1: Gemeinsame Unternehmen und andere Strukturen zur Programmdurchführung	X	
41.	Art. 175.2: Umweltpolitik: Finanzbestimmungen, Fragen der Raumordnung, der Bodennutzung (außer Abfallbewirtschaftung, allgemeine Maßnahmen), Wasserbewirtschaftung sowie Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, und steuerlichen Vorschriften	X	
42.	Art. 181.1: Zusammenarbeit mit Drittländern zur Fortentwicklung und Festigung der Demokratie und des Rechtsstaats sowie des Ziels der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Zusammenhang mit Assoziierungsabkommen nach Art. 310 sowie mit Abkommen mit Beitrittskandidaten	X	
43.	Art. 190.4: Bestimmungen zu den allgemeinen unmittelbaren Wahlen zum EP	X	
44.	Art. 190.5, 2. Satz: Regelungen hinsichtlich der steuerlichen Regeln für MdEP und ehemalige MdEP	X	
45.	Art. 225.2: Zuständigkeiten des Gerichts Erster Instanz	X	
46.	Art. 213.1: Änderung der Zahl der Mitglieder der Kommission	X	
47.	Art. 223: Ernennung der Richter und Generalanwälte des EuGH	X	
48.	Art. 221.1: Erhöhung der Zahl der Richter am EuGH	X	
49.	Art. 222.3: Erhöhung der Zahl der Generalanwälte	X	
50.	Art. 225.4: Ernennung der Mitglieder der nach 225 A eingerichteten Kammern	X	

	Gegenwärtig dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegende Handlungsermächtigungen	*Überführung in die*	
		qualifizierte Mehrheit	*super-qualifizierte Dreiviertel-Mehrheit*
51.	Art. 225: Bildung gerichtlicher Kammern für Entscheidungen im ersten Rechtszug beim EuGH	X	
52.	Art. 229A: Handlungsermächtigung des EuGH zur Auslegung von Rechtstreitigkeiten zu gemeinschaftlichen Titeln für den gewerblichen Rechtsschutz	X	
53.	Art. 245: Änderung der EuGH-Satzung	X	
54.	Art. 266.3: Änderung der Satzung der EIB in den Artikeln 4, 11, 12 und 18.5	X	
55.	Art. 269: Bestimmungen zum System der eigenen Mittel der Gemeinschaft		X
56.	Art. 289: Sitz der Organe	X	
57.	Art. 290: Sprachenregime der Organe	X	
58.	Art. 296: Aufstellung der Liste von für militärische Zwecke bestimmten Waren	X	
59.	Art. 300.3-2: Bestimmte Abkommen mit dritten Staaten und Organisationen; Bei Assoziierungsabkommen nach Art. 310	X	
60.	Art. 308: Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der Vertragsziele ohne spezifische Rechtsgrundlage	X	
	EU-Vertragsregeln		
61.	Art. 13.1: GASP: Der Europäische Rat beschließt allgemeine Leitlinien	X	
62.	Art. 13.2: GASP: Der Europäische Rat beschließt gemeinsame Strategien	X	
63.	Art. 13.2 GASP: Der Rat empfiehlt dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien	X	
64.	Art. 17.1: Europäischer Rat legt die Schritte zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik fest		X
65.	Art. 23.1 GASP: Der Rat kann gemeinsame Standpunkte und Aktionen annehmen, falls keine gemeinsame Strategie des ER vorliegt	X	
66.	Art 24.2: Ermächtigung des Vorsitzes zur Verhandlung internationaler Abkommen auf dem Gebiet der GASP, Abschluß dieser Verhandlungen, wenn für interne Beschlüsse Einstimmigkeit vorgesehen ist.	X	
67.	Art. 28.3: Ausgaben mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen und sonstige Ausnahmen		X
68.	Art. 34 (a.) IJP: Festlegung Gemeinsamer Standpunkte	X	
69.	Art. 34 (b.) IJP: Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften	X	
70.	Art. 34(c.) IJP: Beschlüsse außer Art. 34(b)	X	
71.	Art. 34(d.) IJP: Übereinkommen	X	
72.	Art. 42: Überführung von Teilen der IJP in den EGV		X
73.	Art. 41.3 IJP: Ausnahmen zu operativen Ausgaben	X	
74.	Art. 44a: Bestimmungen zur Finanzierung der verstärkten Zusammenarbeit	X	
75.	Art. 48: Änderung der Verträge		X
76.	Art. 49: Beitritt zur Union		X

Abkürzungen

ARA	Allgemeiner Rat–Außenpolitik
ARK	Allgemeiner Rat–Koordinierung
AstV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
ECOFIN	Economic and Finance Ministers
EGKS	Europäische Gemeinschaften für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EPC	European Policy Center (Brussels)
EIB	Europäische Investitionsbank
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
G 7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industrieländer)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
IJP	Innen- und Justizpolitik
IWF	Internationaler Währungsfonds
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
OJEC	Official Journal of the European Communities (Amtsblatt der EG)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
RAA	Rat Auswärtige Angelegenheiten und Außenbeziehungen
RAP	Rat Auswärtige Politik