

Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union

Willem Van de Voorde

Eine alte Institution, die in Frage gestellt wird

Wenn in den zurückliegenden Monaten zahlreiche Fragen über die Zukunft der Europäischen Union und über ihr zukünftiges Funktionieren in einer erweiterten Union gestellt worden sind, war immer ein Aspekt besonders präsent und dies in immer offenerer Art: Worin liegt der Sinn eines regelmäßigen Wechsels des Ratsvorsitzes, dieser sichtbaren Entscheidungsinstanz in der Europäischen Union? Es ist übrigens bemerkenswert, dass gerade diese Frage eine der seltenen institutionellen Fragen ist, die von einem breiten Publikum mit einem bestimmten Interesse verfolgt werden. Mit der Mediatisierung der Funktion des wechselnden Vorsitzes und unter Berücksichtigung einer bestimmten Wahrnehmung, die in den Medien anlässlich von Krisen sichtbar wird (zum Beispiel die europäische Troika auf Reisen in den Nahen Osten), beobachtet der Durchschnittsbürger in gewisser Hinsicht seine europäischen Führungskräfte und macht sich dazu gegebenenfalls seine Gedanken.

Dieser Artikel zielt nicht auf eine theoretische Beschreibung der Präsidentschaft,¹ sondern verteidigt die These, dass die politischen Vorteile, die die Einführung des Prinzips der Rotation in der Europäischen Union begründen, bis heute noch immer gültig sind und dass eine bestimmte Anpassung an die neuen politischen Realitäten, die ja schon seit einiger Zeit in der Praxis zu spüren war, eine glatte Abschaffung, wie sie manchmal in Deutschland oder anderswo vertreten wird, verhindern sollte.

Außer der Tatsache der zunehmenden öffentlichen Debatte über die Zukunft Europas sowie der Annahme der Erklärung von Laeken am 15. Dezember 2001 über die Zukunft der Europäischen Union kann man zwei Faktoren anführen, die entscheidend zur Diskussion über die halbjährliche Rotation beigetragen haben: Die

internationale Krise in der Folge der am 11. September 2001 erfolgten Anschläge in Washington und New York und die immer konkreter werdende Perspektive einer bevorstehenden und noch nie da gewesenen Erweiterung der Europäischen Union.

Der erste Faktor implizierte für die Präsidentschaft, die Belgien, ein eher kleiner Mitgliedstaat der Europäischen Union, innehatte, eine unvorhersehbare Rolle des Krisenmanagements, und zwar genau in dem Moment, als die traditionell wichtigen Nationalstaaten Europas sozusagen instinktiv reagierten und sich anschickten, selbst auf der Weltbühne eine herausragende Rolle zu spielen. Als Ratspräsidentschaft eine bestimmte Autorität zu beanspruchen war für Belgien, abgesehen von dem Status als kleiner Mitgliedstaat, im Herbst 2001 nicht immer klar erkennbar und wurde außerdem manchmal in den europäischen Medien hart kritisiert.²

Darüber hinaus stellt die immer konkreter werdende Perspektive einer baldigen und sehr wesentlichen Erweiterung der Union die grundsätzliche Frage nach der Fähigkeit der kleinen und zukünftigen neuen Mitgliedstaaten, die tägliche Verwaltung einer riesigen Institution durchzuführen oder große internationale Krisen so gut wie möglich zu bewältigen. Im Laufe des Jahres 2001 ist die Perspektive der Beendigung der Aufnahmeverhandlungen für Ende 2002 und des effektiven Beitritts ab Mitte 2004 plötzlich so konkret geworden, dass diese das Nachdenken über die künftige Organisation einer erweiterten Europäischen Union vorangetrieben hat.

Die politische Bedeutung des Ratsvorsitzes in der EU

Die verschiedenen Nachteile des aktuellen Systems der Präsidentschaft sind wohl bekannt

Willem Van de Voorde, Gesandter, Belgische Botschaft in Deutschland, Berlin.

und schon ausführlich in der wissenschaftlichen Literatur oder in der Presse beschrieben worden: Probleme der Sichtbarkeit, Kontinuität, Glaubwürdigkeit, der technischen Organisation und Neutralität. Dagegen ist eine aktuelle Analyse der politischen Vorteile der Präsidentschaft viel seltener zu finden.³ Aktuelle Handbücher sprechen das Thema in der Regel nicht an. Sie geben sich damit zufrieden, die Rechtsgrundlage der Präsidentschaft und das praktische Funktionieren unter besonderer Beachtung der Nachteile zu beschreiben. Es ist jedoch interessant, sich an die Überlegungen zu erinnern, die die Gründer Europas dazu bewegt haben, diesen Mechanismus einzuführen, der übrigens oft von nicht wenigen anderen internationalen Organisationen, die später gegründet worden sind, kopiert wurde. Zunächst garantiert das Rotationsverfahren die förmliche und tatsächliche Gleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten, unabhängig von den politischen oder aktuellen Ereignissen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Dafür soll ein solches Rotationsverfahren auf objektive und im Voraus abgesprochene Weise organisiert werden. Weitere Vorteile, die fast ebenso wichtig sind, sind zu nennen:

Die Einbindung der nationalen politischen und administrativen Eliten in den politischen Prozess der Europäischen Union: Ein wechselnder Vorsitz im Rat erlaubt einer neuen Generation von Politikern und Beamten, sich regelmäßig und intensiv mit der täglichen politischen Verwaltung der Europäischen Union zu beschäftigen. Diese Teilnahme erinnert alle an die Ziele des europäischen Projekts sowie an dessen Arbeitsweise und realisiert somit eine erneute vorübergehende und intensive Aktualisierung ihrer Funktion als Mitglied dieser Union. Diese Beteiligung erlaubt den Politikern, den politischen Auftrag dieser Union besser zu erfassen und sie auch ihrer Wählerschaft oder der Bevölkerung im Allgemeinen zu erklären. Schließlich kann eine Präsidentschaft dabei helfen, Europa seinen Bürgern näher zu bringen. Ich glaube, dass dies ein Gefühl ist, das von allen Entscheidungsträgern, die in der Nähe oder von Ferne an dem Vorsitz teilnehmen, geteilt wird. Dieses Argument gilt auch für die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, für die eine erstmalige Übernahme der Präsidentschaft eine besonders große Herausforderung ist.

Die Verteilung des gemeinschaftlichen Know-how: Während sich das oben erläuterte Motiv hauptsächlich auf die Akteure der Politik bezieht, betrifft dieses Motiv vor allem die Diplomaten und Beamten eines Mitgliedstaates, die sich mehr als sechs Monate lang (wenn man die Vorbereitungsphase mit einschließt) auf alle aktuellen europäischen Dossiers konzentrieren. Dieser Moment der geistigen Konzentration betrifft nicht nur die Verwaltungsapparate auf höchster Ebene, sondern erstreckt sich in der Tat auf eine sehr umfangreiche Gruppe von Beamten in den nationalen Verwaltungen, die somit die Gelegenheit hat, sich wieder gründlich mit der Komplexität und dem Entwicklungsziel der europäischen Dossiers zu beschäftigen. Für die neuen Mitgliedstaaten wird ein erstmaliger Vorsitz in der Europäischen Union als eine entscheidende Etappe beim Erlernen der europäischen Spielregeln betrachtet. Aber auch für die bisherigen Mitglieder bedeutet der Vorsitz eine unerlässliche Auffrischung für die Bürokratie⁴.

Einbringen von neuen Perspektiven: In einer ebenso vielfältigen wie erweiterten Europäischen Union, die außerdem als Devise „Einheit in der Vielfalt“ gewählt hat, bedeutet der regelmäßige Zufluss origineller und neuer Perspektiven oder Sichtweisen einen außerordentlichen politischen Reichtum. Obwohl die Programme der aufeinander folgenden Präsidentschaften mehr Kontinuität enthalten, als man bisweilen meint, bleibt es möglich, dass Länder eigene Akzente setzen. Dies ist in bestimmten Grenzen durchaus wünschenswert. So werden die skandinavischen Länder ganz natürlich mehr Interesse für die nordischen Aspekte der Politik der Europäischen Union zeigen, Spanien kann dagegen mehr gemeinschaftliche Aufmerksamkeit für den Prozess von Barcelona oder für die Beziehungen mit Lateinamerika verlangen und Belgien hat es im Jahre 2001 verstanden, ein bestimmtes politisches Interesse der Europäischen Union für Zentralafrika hervorzurufen. Diese verschiedenen Blickwinkel helfen der Union, eine globale Annäherung an die internationale Politik zu entwickeln, was mehr und mehr als eine wertvolle europäische Spezifität betrachtet wird.

Diese drei Argumente für das Rotationsverfahren der Ratspräsidentschaft machen deutlich, zu

was das Nichtvorhandensein einer bestimmten Rotation bei der täglichen Verwaltung der Europäischen Union führen würde: Bestimmte Länder (man denkt vor allem an die kleineren Mitgliedstaaten) hätten niemals die Gelegenheit, eine entscheidende Rolle bei der täglichen Verwaltung der Union und bei der Repräsentation in der Welt zu spielen. Sie hätten nicht die Möglichkeit, ihre Bevölkerung unmittelbarer in den europäischen politischen Prozess einzubinden, sie hätten keine Chance, ihre diplomatischen und administrativen Apparate für die Bearbeitung der europäischen Dossiers zu bilden und einzubeziehen, und hätten letztendlich ganz wenig Chancen, in ihren Ländern während eines bestimmten Zeitraums und mit einer bestimmten Sichtbarkeit spezifische Akzente für die interne Verwaltung der Europäischen Union oder die internationale Politik zu setzen.

Außer diesen Argumenten könnte man noch die Existenz eines psychologischen Mechanismus anführen, der „Appetit“ macht, die Dinge in Bewegung zu setzen und entsprechende Ambitionen hervorzubringen, die manchmal notwendig sind, um politische Resultate zu erreichen. Deshalb ist das Rotationsverfahren in der Präsidentschaft zweifelsfrei trotz aller bekannten Nachteile grundsätzlich nicht geändert worden; angesichts dieser Vorteile, die eher im Unterbewusstsein empfunden denn als eine Realität bestehender juristischer Garantien angesehen werden, war bis jetzt offensichtlich kein politischer Wille vorhanden, um sich für eine Abschaffung oder eine wesentliche Reform dieser gemeinschaftlichen Funktion einzusetzen. Ein anderer Grund für die bisherige Beibehaltung des Rotationsprinzips ist vielleicht auch in der „institutionellen Trägheit“ zu sehen, die tiefgreifende Änderungen nur zustande kommen lässt, wenn Konsens über ihre Unumgänglichkeit besteht.

Diese Haltung könnte sich jedoch in einer nicht so weit entfernten Zukunft ändern: Erstens würden die oben beschriebenen Vorteile größtenteils wegfallen, wenn der Zeitraum zwischen den aufeinander folgenden Präsidentschaften für einen einzigen Mitgliedstaat zu lang ist, was in einer bis zu 27 Staaten erweiterten Europäischen Union vorauszusehen ist. Zweitens, je mehr das politische Gewicht der Europäischen Union zunimmt,

je höher die Anzahl der Mitgliedstaaten – noch dazu der kleinen Staaten – ist und je mehr sich die Europäische Union von einer intergouvernementalen Einheit (was sie größtenteils nicht mehr ist) in eine supranationale und demokratisch integrierte Einheit verändert, desto mehr wird das Gewicht der politischen Mechanismen die Tendenz haben, sich von der Präsidentschaft auf Instanzen zu verlagern, die unabhängiger von dem Willen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sind. Diese Feststellung wird nicht nur von den Regierungschefs großer Mitgliedstaaten der Union gemacht. Aufgrund der bei der Leitung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ gemachten Erfahrungen erklärte der belgische Minister für Auswärtige Angelegenheiten Louis Michel in einem Interview, dass er zu denjenigen gehöre, die meinen, dass man über das Prinzip dieser regelmäßig wechselnden Präsidentschaft von neuem diskutieren müsse. Zwar habe die Übernahme der Präsidentschaft für sechs Monate im Wechsel Vorteile, sie bringe jedoch ebenso Nachteile mit sich.⁵ Dies soll aber nicht bedeuten, dass man das Kind mit dem Bade ausschütten muss und die Präsidentschaft ganz einfach abschafft. Diese Frage wird im folgenden Abschnitt behandelt.

Reformieren ohne abzuschaffen: Man hat schon begonnen

Man kann bereits feststellen, dass das Prinzip des „einfachen“ Rotationsverfahrens in der Präsidentschaft seit einigen Jahren unterbrochen ist; dazu einige frappierende Beispiele:

Das Ende der Rotation in alphabetischer Reihenfolge: Nach dem Beitritt Österreichs, Schwedens und Finnlands wurde im Beschluss des Rates vom 1. Januar 1995 eine neue Reihenfolge festgelegt,⁶ die verhindern wollte, dass sich die Troika ausschließlich aus Mitgliedstaaten zusammensetzt, die aufgrund ihrer Größe, ihres diplomatischen Einflusses sowie ihrer Stellung auf internationaler Ebene Schwierigkeiten haben, die Aufgaben des Vorsitzes wahrzunehmen. In diesem Beschluss wurde außerdem festgelegt, dass der Rat auf Antrag eines Mitgliedstaates einstimmig beschließen kann, dass ein anderer Mitgliedstaat den Vorsitz in einem der vorgesehenen Halbjahreszeiträume einnehmen kann.

Flexible und koordinierte Programme der Präsidentschaft: Besonders in den Angelegenheiten der „Dritten Säule“, das heißt in den Bereichen Justiz und Inneres, hat man seit Kurzem das Aufkommen einer Koordinierung der Programme der aufeinanderfolgenden Präsidentschaften feststellen können. Dies verbessert die Kontinuität und die Kohärenz der Tätigkeiten in diesem Bereich.

Wahl des Präsidenten: Genau in den beiden Bereichen, in denen das politische Gewicht der Europäischen Union, im Innern ebenso wie außerhalb der Union, in den letzten Jahren stark zugenommen hat, kann man die Schaffung von Komitees oder Ausschüssen feststellen, deren Präsidenten designiert werden und die nicht den traditionellen Regeln einer zwischen den EU-Mitgliedern wechselnden Präsidentschaft folgen, so etwa im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU): An der Spitze der Europäischen Zentralbank befindet sich ein Präsident, der vom Europäischen Rat gewählt wird (Artikel 112 EGV). Der Wirtschafts- und Finanzausschuss und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik werden wie eine Gruppe auf hoher Ebene des Rates konstituiert und sind dem ECOFIN-Rat untergeordnet, ihre Präsidenten werden jedoch unter den Mitgliedern dieser Komitees für die Dauer von zwei Jahren gewählt.

Ähnliches gilt auch für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP): Die Funktion des Generalsekretärs/Hohen Vertreters für die GASP ist durch den Vertrag von Amsterdam (1999) geschaffen worden, um den Rat mit einer hervorragenden Persönlichkeit auszustatten, die der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik ein sichtbares und kontinuierliches Gesicht in der Welt gibt. Der Hohe Vertreter für die GASP wird durch den Rat (Allgemeine Angelegenheiten) für einen Zeitraum von fünf Jahren ernannt und führt das Element der Kontinuität und des Ansehens in der Führung des GASP ein, das offensichtlich nicht mehr garantiert werden konnte bei der traditionellen Struktur der wechselnden Ratspräsidentschaften. Allerdings wurde dem Hohen Vertreter nicht der Vorsitz im Allgemeinen Rat übertragen. Aufgrund der Beschlüsse des Europäischen Rates von Helsinki (1999) wurden drei neue Struktu-

ren geschaffen, um die GASP konkret zu entwickeln und insbesondere ihre militärische Komponente: das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK), der Militärausschuss (EUMC) und ein Militärstab (EUMS). Sieht das erste Komitee noch eine Präsidentschaft nach dem traditionellen Rotationsverfahren⁷ vor, werden die beiden anderen Strukturen von einem Präsidenten, ernannt durch sie selbst, angeführt.

Es zeigt sich in der Tat, dass man seit Mitte der neunziger Jahre von dem Verfahren der blinden und automatischen Rotation Abstand genommen hat und dass Varianten geschaffen worden sind.

Weitere wichtige Schritte in diesem Anpassungsprozess wurden im Juni 2002 beim Europäischen Rat in Sevilla unternommen. Einerseits einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine umfassende Neuordnung der Struktur und der Arbeitsweise des Rates.⁸ Dabei wurden ausführliche Vereinbarungen getroffen in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen den Vorsitzen, zum Beispiel bei der Vorbereitung des mehrjährigen Strategieprogramms, das vom Europäischen Rat für eine Periode von jeweils drei Jahren beschlossen werden soll, oder des operativen Jahresprogramms für die Tätigkeit des Rates, das jedes Jahr im Dezember vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ unterbreitet werden soll. Ferner ist in Sevilla mit dieser Anlage II auch die Zusammenarbeit zwischen den Vorsitzen organisiert worden in Fällen, in denen die vorbereitenden Besprechungen von Dossiers oder die Prüfung des Haushaltsplans schon von dem Mitgliedstaat geleitet werden können, der im folgenden Halbjahr auch den tatsächlichen Vorsitz ausüben wird. Zum Schluss wurde in diesem Bereich vereinbart, dass der Vorsitz in bestimmten Arbeitsgruppen durch das Generalsekretariat des Rates wahrgenommen werden soll: Das betrifft die Gruppen Elektronische Kommunikation, Rechtsinformatik, Kodifizierung, Information und Neue Gebäude. Andererseits hat der Europäische Rat die eigentlich strittige Frage nach dem Rotationsverfahren nicht geklärt, sondern festgestellt, „dass allgemein die Bereitschaft besteht, die Frage [über den Vorsitz in der Union] eingehender zu erörtern, wobei auch nach einer Anpassung des gegenwärtigen Systems des halb-

jährlichen Vorsitzwechsels der Grundsatz der Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten auf jeden Fall weiterhin gewahrt sein muss".⁹ Außerdem wurde entschieden, dass der dänische Vorsitz die Überlegungen fortsetzen soll, damit dem Europäischen Rat von Kopenhagen im Dezember 2002 ein erster Bericht vorgelegt werden kann. Auffallend ist, dass die letzte rote Linie, nämlich die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten, hier nochmals ganz klar erwähnt worden ist.

Schließlich erschienen noch zwei jüngere konkrete Vorschläge auf dem Tisch, die in diesem Kontext unbedingt erwähnt werden sollen: die Vorschläge des britischen Außenministers Jack Straw in Bezug auf eine „Team Presidency“ und der Vorschlag des französischen Präsidenten Jacques Chirac, unter anderem unterstützt vom britischen Premierminister Tony Blair, zur Wahl des Vorsitzenden des Europäischen Rates.

In einer Rede am 21. Februar 2002 hat Außenminister Jack Straw vorgeschlagen, das derzeitige Präsidenschaftsmodell abzuschaffen und es durch ein Team zusammengesetzt aus nationalen Vorsitzenden zu ersetzen, die jeweils eine andere technische Ratsformation leiten.¹⁰ Die Anzahl von Ratsformationen würde sich so auf zehn reduzieren. Ein Rotationsverfahren, wobei die Dauer des Vorsitzes des jeweiligen Rates auf zweieinhalb Jahre festgestellt werden soll, würde die Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten garantieren. Die Vorsitzenden der unterschiedlichen Fachräte sollen als ein Team arbeiten und sicherstellen, dass die strategische Steuerung vom Europäischen Rat durchgesetzt wird. Die Frage nach dem Vorsitz des Europäischen Rates beantwortet Minister Straw nicht: Er soll auch nach dem Teamkonzept arbeiten oder den derzeitigen halbjährlichen Vorsitzwechsel behalten. Gerade in diesem Bereich hat der französische Präsident Chirac vorgeschlagen, den Vorsitzenden des Europäischen Rates künftig für die Dauer von bis zu fünf Jahren von dem Europäischen Rat selbst wählen zu lassen.¹¹ Dieser Vorsitzende wäre dann eigentlich der Präsident der Europäischen Union und personalisiere Europa in den Augen der Welt und verleihe dem Institutionengefüge mehr Stabilität. Die Präsidenschaft des Ministerrates soll, laut Präsident Chirac, entwe-

der vom Generalsekretariat des Rates unter Autorität des Präsidenten der Union oder von einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die durch ein Rotationsverfahren der Vielfalt der Union Genüge tun würde, übernommen werden. Aus Sicht von Präsident Chirac soll der Europäische Rat ganz klar die Führung der Europäischen Union übernehmen.

Dieser Vorschlag ist später auch vom britischen Premierminister Blair und vom spanischen Premierminister Aznar unterstützt worden. In anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in den kleineren, aber zum Beispiel auch in Deutschland, wurde dieser Vorschlag mit einer gewissen Zurückhaltung aufgenommen. Diese gründet in der Befürchtung, dass dieses Verfahren die Dominanz des Rates und der Regierungschefs zu sehr auf Kosten der kleineren Mitgliedstaaten und der Kommission stärkt, welche auf eine ausführende und deswegen untergeordnete Rolle reduziert würden. Weiter besteht in manchen kleineren Mitgliedstaaten die Befürchtung, dass die Wahl eines Präsidenten oder die Entstehung von Gruppenpräsidenschaftlichen Tendenzen zu einem „Directoire“ erheblich verstärken könnten, weil es nicht unwahrscheinlich ist, dass die entsprechende Aufhebung der Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten zu einer natürlichen Verstärkung der größeren Mitgliedstaaten führen würde. Die Vorschläge von Außenminister Straw und Präsident Chirac sind also deutlich aus einer intergouvernementalen Sicht entwickelt worden. In Bezug auf die Vorschläge von Außenminister Straw stellt sich auch die Frage nach der Koordinierung der Arbeiten des Rates, wenn zehn Minister aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten, jeder mit seinen Mitarbeitern, zusammen eine kohärente Führung der Europäischen Union entwickeln sollen.

Paradoxe Schlussfolgerung: Verringerung des Gewichts der Präsidenschaft zu ihrer Aufrechterhaltung

Obwohl eine Reihe von Überlegungen über die Reform des Rates im Umlauf sind, wozu immer mehr der Aspekt der wechselnden Präsidenschaft gehört, wird eine grundlegende Reform, die die Rotation selbst betrifft, notwendigerweise

auf die Regierungskonferenz 2004 warten müssen, im Gegensatz zu den eher praktischen Änderungen, die in Sevilla angenommen worden sind. Es scheint mir unerlässlich, dass das Prinzip einer wechselnden Präsidentschaft aufrechterhalten wird, um die effektive politische Beteiligung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu garantieren und das nutzbringende Spektrum verschiedener Interessen und politischer Sichtweisen zu bewahren. Dies soll nicht heißen, dass eine gründliche Reform nicht notwendig sei. Die Entwicklung der derzeitigen Praxis zeigt schon einige Merkmale einer künftigen, reformierten Präsidentschaft:

Es ist wahrscheinlich, dass sich die neueste Entwicklung, die Präsidenten bestimmter Ausschüsse und Gremien des Rates wählen zu lassen und dies über den Halbjahreszeitraum hinaus, beträchtlich ausweiten wird. Je wichtiger und gleichzeitig technischer ein Gremium erscheint, desto größer ist der Druck, seinen Präsidenten zu wählen.

Die Chancen, eine Präsidentschaft als Team zu konzipieren, wie Außenminister Straw oder der schwedische Premierminister Persson es vorgeschlagen haben,¹² scheinen eher gering zu sein, wenn man die unvermeidliche Verschwommenheit bedenkt in Bezug auf die Befehlskette und die Teilung der politischen Verantwortlichkeit. Man sollte immer einen Kapitän an Bord haben. Nicht auszuschließen sind jedoch Gruppen, die sich mehr oder weniger spontan innerhalb eines Zusammenschlusses von Mitgliedstaaten bilden, die bestimmte Ähnlichkeiten oder eine gemeinsame Geschichte haben, wie die Benelux oder die skandinavischen Länder. Es existiert übrigens schon eine begrenzte Praxis gegenseitiger Hilfe zwischen den drei Beneluxstaaten während einer EU-Präsidentschaft. Für den Erfolg dieser Art von Konstruktion ist es entscheidend, dass diese Übereinstimmung nicht von außen aufgezwungen wird, sondern innerhalb dieser Länder selbst zum Tragen kommt.

Im Hinblick auf die politische und historische Vielfalt in der Europäischen Union ist es sehr wahrscheinlich, dass ein Rotationselement immer präsent sein wird, wenn es auch nur an der Spitze eines Organs mit horizontaler Kompetenz

ist. Somit wird die Präsidentschaft der Räte mit horizontalem Charakter (Europäischer Rat, reformierter Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ – sich unterscheidend von einem eventuellen künftigen Rat „Auswärtige Angelegenheiten“) wahrscheinlich noch eine bestimmte Zeit lang einer Rotation gemäß einer im Voraus festgelegten Liste unterliegen. Die Art, die Präsidentschaft auszuüben, wird zweifellos verschieden sein, je nachdem wie der Rat handelt, entweder als Gesetzgeber oder als Teil der Exekutivgewalt der Europäischen Union.

Das Rotationsverfahren in der Präsidentschaft aufrechtzuerhalten ist eine Sache. Eine solche Präsidentschaft unter realistischen politischen und praktischen Bedingungen zu organisieren ist eine ganz andere Sache. Alle jüngsten Vorschläge, die darauf aus sind, Gruppen oder Teams zu schaffen, um zum Beispiel die neuen und kleinen Mitgliedstaaten der Union besser zu integrieren, werden in gewisser Hinsicht das Gleichgewicht zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten zugunsten der großen ändern. Indem man dies tut, erreicht man schnell die Grenzen der politischen Sensibilitäten in der Union. Kein Vorschlag für eine grundlegende Reform der Präsidentschaft ist bis jetzt wirklich überzeugend und wird wahrscheinlich auch einen Minimalkonsens finden können, nicht mit 15 Mitgliedstaaten und noch weniger mit 27 Staaten.

Eine paradoxe Lösung wäre daher vielleicht, die Verpflichtungen der Präsidentschaft beträchtlich zu reduzieren, um auf die einfache Funktion eines „chairmanship“ zurückzukommen, das heißt die Verpflichtung zu haben, Versammlungen einzuberufen und zu leiten (aber nicht notwendigerweise alle möglichen Versammlungen). Man wäre also ziemlich weit entfernt von der gegenwärtigen, weit ausgedehnten Praxis mit immer wichtigeren und aufwendigeren Aufgaben für die Präsidentschaft. Die Reduktion des Gewichts des Ratsvorsitzes ist nur in einer reformierten Europäischen Union möglich, wobei der Kommission die Rolle des Motors und der Repräsentation verstärkt zukommt und dem Rat hauptsächlich die legislative Rolle zufällt. In diesem Kontext denkt man unwillkürlich an die jüngste Entwicklung bei der Anwendung des Prinzips der Einstimmigkeit bei Abstimmun-

gen im Rat. Seit den Debatten im Europäischen Rat von Nizza ist man sich darüber klar geworden, dass die Weigerung, mehr Entscheidungsbereiche in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit einzubeziehen, schnell zu einer völligen Blockade der Instanzen des Rates in einer erweiterten Union führen wird.¹³ Diese Entwicklung erfolgt nolens volens langsam aber unablässig.

Um ein „Minimum“ an wechselnder Präsidentschaft beizubehalten und um von ihnen nicht zu

leugnenden politischen Vorteilen zu profitieren, die in einer erweiterten Union eher an Wichtigkeit gewinnen werden, scheint in der Tat der einzige logische Weg zu sein, das Gewicht der Präsidentschaft zu reduzieren und zum Beispiel die Aufgaben der Repräsentation und der Steuerung der Verhandlungen einer gemeinschaftlichen Instanz anzuvertrauen. Einige werden nicht a priori Verfechter einer solchen Entwicklung sein. Aber wie für die Entwicklung des Prinzips der Mehrheitsentscheidungen gibt es auch hier keine Alternative.

Anmerkungen

Der Autor gibt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönlichen Ansichten wieder.

1. Vgl. dazu: Jean-Paul Jacqué: Artikel 146, in: Hans von der Groeben/Jochen Thiesing/Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Baden-Baden 1997; Johan Verbeke/Willem Van de Voorde: The presidency of the European Union: Reflections on current practice and recent evolutions, in: Studia Diplomatica, 1994, S. 28-40.
2. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. November 2001, S. 12; Klaus-Dieter Frankenberger: Mehr Schein als Sein. Europäische Außenpolitik in der Krise, in: Internationale Politik, 1/2002, S. 25.
3. Benelux Memorandum über die Reform des Rates, Den Haag, 4. Juni 2002, <http://www.diplobel.fgov.be/Press/Home/homedetails.asp?ID=236>; Ferdinando Riccardi in: Agence Europe vom 27. Februar 2002, S. 3, der eine Studie von Carlos Closa für „Notre Europe“ zitiert.
4. Im Jahre 2001 hatte Belgien zum Beispiel zum 11. Mal die Ratspräsidentschaft der EU inne.
5. Interview in der Zeitung La Dernière Heure vom 15. Januar 2002.
6. Siehe Amtsblatt der EG, 1995, Nr. L 1/220 und Artikel 203 EGV (ehemaliger Artikel 146 EGV).
7. Vertraglich ist vorgesehen, dass in politischen oder militärischen Krisenzeiten dieses Komitee vorübergehend dem Vorsitz des Hohen Vertreters für die GASP unterstellt werden kann: Anlage 3 der Anlage VI der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Nizza, Dezember 2000.
8. Anlage II der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Sevilla, SN 200/02, Juni 2002.
9. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Sevilla, SN 200/02, Juni 2002.
10. Vgl. Rede des britischen Außenministers J. Straw am 21.2.2002 in Den Haag; Anlage III („Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen“) der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki, Dezember 1999, spricht von einer besonderen Rolle des nächsten Vorsitzes („Vize-Vorsitz“).
11. Rede des französischen Präsidenten Jacques Chirac vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 6. März 2002.
12. Rede Straw, 21. Februar 2002, Den Haag; auch der schwedische Premierminister Göran Persson hat die Bildung einer Gruppenpräsidentschaft vorgeschlagen, in: Agence Europe vom 1. Mai 2002, S. 5. Siehe auch den Bericht von Jacques Poos über die Reform des Rates vom 17. September 2001, Dok. A5-0308/2001 PE und den Bericht „Preparing the Council for enlargement“ des Generalsekretärs/Hohen Vertreters Javier Solana vom 11. März 2002, Dok. S0044/02.
13. Der Vorschlag des deutschen Kanzlers Gerhard Schröder und des britischen Premierministers Tony Blair (gemeinsamer Brief vom 25. Februar 2002), das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat bei Debatten einzuführen, die normalerweise auf Ratsebene durch dieses Verfahren geregelte Bereiche betreffen, ist ein Beispiel.