

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale
Politik und Sicherheit



Daniela Kietz

Methoden zur Analyse von EU- Ratspräsidentschaften

Diskussionspapiere sind
Arbeiten im Feld der
Forschungsgruppe, die nicht als
SWP-Papiere herausgegeben
werden. Dabei kann es sich um
Vorstudien zu späteren SWP-
Arbeiten handeln oder um
Arbeiten, die woanders
veröffentlicht werden. Kritische
Kommentare sind in jedem Fall
willkommen.

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

**Diskussionspapier der FG 1, 2007/ 05, Mai 2007
SWP Berlin**

Inhalt

1. Probleme bei der Analyse und Bewertung der Arbeit von EU-Ratspräsidentschaften 3

2. Ein situativer Ansatz und seine Anwendung auf die deutsche Ratspräsidentschaft 6

2.1. Das operative Konzept zur Analyse der deutschen Ratspräsidentschaft 8

2.2 Welche Rollen haben Ratspräsidentschaften zu erfüllen? 9

2.2.1 Der Rat als Manager der Ratsgeschäfte 10

2.2.2. Der Rat als Vermittler und Makler von Kompromissen 11

2.2.3 Strategische Steuerung und eigene Akzentsetzung durch den Ratsvorsitz 15

2.2.4. Das Gesicht der EU: Der Ratsvorsitz als externer Vertreter der EU in der GASP 16

2.2.5. Der Ratsvorsitz als Anlaufstelle für die EU-Institutionen 16

2.2.6. Vertretung der EU nach ‚Innen‘: Inszenierung des Politikprozesses 17

2.3. Der Ratsvorsitz ist kein nationaler Interessenvertreter 17

2.4 Welche Variablen bestimmen die Anforderungen an eine Ratspräsidentschaft? 18

2.5. Die Beziehungen der Variablen untereinander 20

3. Über welche Ressourcen verfügt die Präsidentschaft, um ihre Rollen zu erfüllen? 21

4. Welche nationalen Faktoren befördern oder schränken die Ratspräsidentschaft in der Ausfüllung ihrer Rollen ein? 22

4.1. Grad der Vorbereitung der Verhandlungen durch die Ratspräsidentschaft 22

4.2. Fähigkeit der Ratspräsidentschaft zur Konsensbildung auf nationaler Ebene 23

5. Beschränkungen des Untersuchungsrasters 25

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

Dieses Diskussionspapier entwirft einen konzeptuellen Rahmen für eine geplante SWP-Studie der Forschungsgruppen EU-Integration, EU-Außenbeziehungen, Amerika, Russland/GUS, Naher Osten und Afrika, und Globale Fragen zur Analyse der Arbeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in zentralen Politikfeldern.

In der Fachliteratur findet sich eine Reihe von Studien zur Rolle und zu den Funktionen von EU-Ratspräsidentschaften.¹ Eine einschlägige Definition davon, was eine „erfolgreiche“ Ratspräsidentschaft² ausmacht und nach welchen Kriterien ihre Arbeit analysiert und bewertet werden kann, ist bislang jedoch ausgeblieben. Implizit werden meist solche Ratspräsidentschaften als erfolgreich angesehen, denen es gelingt, die Interessen nationaler, europäischer sowie supranationaler Akteure so miteinander in Einklang zu bringen, dass substantielle Fortschritte in der Umsetzung der europäischen Politikagenda erreicht und darüber hinaus auch eigene Akzente gesetzt werden.³ Im Kern geht es darum, die Ziele der Ratspräsidentschaft und deren Umsetzung durch das Zusammenspiel nationaler und europäischer Handlungsrestriktionen und -möglichkeiten der Ratspräsidentschaft zu erklären und zu bewerten.

Der Grossteil der vorhandenen Forschungsarbeiten ist durch drei konkrete Mängel gekennzeichnet.

Erstens besteht der Schwerpunkt vor allem der jüngeren Arbeiten in der Analyse derjenigen Instrumente von EU-Ratspräsidentschaften, die der Beförderung nationaler Interessen dienen: Auf welche Art und Weise und mit wie viel Erfolg gelingt es dem Ratsvorsitz während seiner Amtszeit eigene Interessen durchzusetzen? Damit behandeln diese Arbeiten nur einen Teilaspekt und greifen für eine umfassende Analyse der Arbeit von Ratspräsidentschaften zu kurz. Zudem liefern sie kein kohärentes Kriterienraster für ihre Analyse.

1 Geoffrey Edwards / Helen Wallace: Die Präsidentschaft im Ministerrat. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozeß von EG und EPZ, Europa Union Verlag, 1978; Fiona Hayes-Renshaw / Wallace, Helen: Taking Turns at the Wheel: The presidency (Chapter 5), in: dies., The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006, S. 133-161; Ole Elgström (Hrsg.): The European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective, London, 2003; vgl. auch die Verweise im SWP-Dossier EU-Ratspräsidentschaft unter: www.swp-berlin.org

2 Im folgenden werden die Begriffe Ratsvorsitz und Ratspräsidentschaft synonym benutzt.

3 Jonas Tallberg: The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 42, Nr. 5/2004, 999-1022; Ders: The EU Presidency: France in the 2000 IGC, in: Beach, Derek / Mazzucelli, Colette, Leadership in the Big Bangs of European Integration, 2007, S. 22-37; ders: The EU Presidency: France in the 2000 IGC, in: Beach, Derek / Mazzucelli, Colette, Leadership in the Big Bangs of European Integration, 2007, S. 22-37. Kai Oppermann: Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, in: Integration, Vol. 29, Nr. 2/2006, S. 23-37.

Zweitens ist es zwar unumgänglich, die nationale Politikebene zu untersuchen. Dies darf sich jedoch nicht auf das bloße Aufzählen nationaler Interessen beschränken. Vielmehr ist es notwendig, auf die Prozesse der politischen Präferenzbildung und Politikkoordination einzugehen, um sinnvolle Aussagen über die Vorzüge und Erfolge sowie Probleme und Misserfolge der Arbeit der jeweiligen Präsidentschaft zu treffen und auch Empfehlungen abgeben zu können, wie sich künftige Präsidentschaften besser gestalten lassen.

Drittens beschränken sich die meisten Untersuchungen auf rein deskriptive Beschreibungen und oberflächliche Bewertungen der sichtbaren Prozesse und der Substanz der veröffentlichten Ergebnisse einer Präsidentschaft.

Auch wenn Ratspräsidentschaften zu den zentralen Akteuren im politischen Entscheidungsprozess gehören, unterliegen sie einer ganzen Reihe an generellen **strukturellen und zeitlichen Beschränkungen**, die in der Öffentlichkeit als solche selten wahrgenommen werden und dadurch zu überhöhten Erwartungen führen, die oftmals in (vorprogrammierter) Ernüchterung und Enttäuschung enden.

- Erstens verpflichtet sich die Ratspräsidentschaft zur Umsetzung der laufenden politischen Agenda der EU. Die in diversen **Arbeits- und Rechtsetzungsprogrammen** festgeschriebenen Vorgaben **schränken den Spielraum von Präsidentschaften zur eigenen Akzentsetzung beträchtlich ein**. Oftmals nehmen auch nicht geplante, externe Ereignisse (Konflikte, Kriege, terroristische Anschläge, Naturkatastrophen, Krisen, usw.) einen großen Teil der Kapazität der Ratspräsidentschaft auf Kosten der ursprünglichen Vorhaben in Anspruch (z.B. Libanon-Konflikt während der zurückliegenden Präsidentschaft Finnlands).
- Zweitens sind Ratspräsidentschaften **auf einen Zeitraum von sechs Monaten befristet**. Dieser kurze Zeitraum reicht meist nur aus, um entweder neue Projekte lediglich anzustoßen, Verhandlungen voranzutreiben oder aber Projekte abzuschließen, die vorangegangene Präsidentschaften und andere EU-Akteure (insbesondere das EP) bereits maßgeblich bearbeitet und vorangetrieben haben.
- Drittens sind Ratspräsidentschaften **nur ein Akteur unter vielen** im EU-Agendasetzungs- und Gesetzgebungsprozess, neben der Kommission, dem Europäischen Parlament und anderen nationalen Delegationen im Rat, die gegebenenfalls vitale Interessen in den einzelnen Dossiers haben. Eine Ratspräsidentschaft besitzt nur bedingt, in der Geschäftsordnung des Rates der EU normierte, Instrumente zur Strukturierung des Politikgestaltungsprozesses.

In diesen Handlungsbeschränkungen einer Ratspräsidentschaft liegt das Kernproblem bei der Bewertung ihrer Arbeit: **Welche Erfolge und Misserfolge der Präsidentschaft gehen tatsächlich auf das Konto einer bestimmten Ratspräsidentschaft?** Beispielsweise wurden unter der britischen Ratspräsidentschaft Ende 2005 die Verhandlungen über den europäischen Finanzrahmen für die nächsten sieben Jahre verabschiedet. Ist dies, trotz der starken Kritik am britischen Verhandlungsstil und -strategie und dem positiven Wirken dritter Vermittler, der britischen Regierung als Erfolg zuzuschreiben? Ist der Abschluss der beiden hoch umstrittenen Dossiers zur Dienstleistungsrichtlinie sowie zur Chemikalienverordnung REACH *nur* der finnischen Ratspräsidentschaft geschuldet? Ist es der deutschen Ratspräsidentschaft zu verdanken, dass seit dem 1. Januar 2007 der Großteil der Mittel der EU-Förderprogramme unter den Mitgliedstaaten verteilt wird?

Kurz: **Ergebnisse, die als Erfolge oder Misserfolge einer Präsidentschaft gefeiert bzw. kritisiert werden, können vielerlei Gründe haben:** Zum einen können die Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktoren ‚hausgemacht‘ und durch das Verhalten der Präsidentschaft selbst verursacht sein (binneninduzierte Faktoren wie die Management- und diplomatischen Fähigkeiten der Präsidentschaft). Zum anderen können externe Handlungsbeschränkungen außerhalb der Reichweite von Präsidentschaften zu einem Scheitern oder auch Erfolg von Politikprozessen etc. führen (außeninduzierte Faktoren wie unüberbrückbare Differenzen im Rat, Vorarbeiten der letzten Präsidentschaft, Abschluss der Dossiers im EP usw.). **Ein eindimensionaler Abgleich der Zielsetzung und Umsetzung von Programmen, ist somit wenig aussagekräftig für die Messung der Leistungsfähigkeit einer Präsidentschaft.**

Ebenso irreführend sind die rein inhaltlich-normativen Analysen der Substanz der Politikergebnisse, die während der Amtszeit einer Präsidentschaft erreicht wurden. Eine solche Bewertung auf der Basis normativer Kriterien, die im internationalen Recht oder in den EU-Verträgen etc. festgehalten und für die inhaltliche Ausrichtung europäischer Politik richtungsweisend sind, ist zwar möglich. Beispielsweise könnte in der Innen- und Justizpolitik gefragt werden, inwieweit die Reform Europols vor dem Hintergrund internationaler Datenschutzvorschriften und demokratischer Entscheidungsstandards eine ‚gute‘ Reform im Sinne der Zielprämissen der europäischen Verträge ist. Die Präsidentschaft hat jedoch angesichts der Vielzahl von Entscheidungsträgern bei 27 Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament nur bedingt Einfluss auf die Substanz des Ergebnisses.

2. Ein situativer Ansatz und seine Anwendung auf die deutsche Ratspräsidentschaft

Adrian Schout und Sophie Vanhoonacker⁴ haben mit ihren jüngsten Arbeiten ein Analyseinstrumentarium zur Bewertung von EU-Ratspräsidentschaften vorgelegt, mit dem versucht wird, die oben kurz skizzierten Probleme des vorhandenen Forschungsapparates zu überwinden. Unsere Studie entwickelt diesen Ansatz weiter und passt ihn dem Zweck dieser Untersuchung an.

Ausgehend von kontingenztheoretischen Überlegungen („situativer Ansatz“)⁵ nehmen wir an, dass **je nach gegebener Situation bzw. Umfeldbedingung die Präsidentschaft in der Behandlung jedes Dossiers eine oder mehrere ihrer Funktionen intensiver erfüllen muss oder kann als andere**. Jede *Situation* stellt bestimmte Anforderungen (*Nachfrage*) an das Handeln der Ratspräsidentschaft. Abhängig von den jeweiligen Umständen, in denen die Verhandlungen stattfinden, wirkt sich die Erfüllung einiger Funktionen positiv auf die Chancen aus, ein Verhandlungsergebnis zu erzielen. Beispielsweise erfordern manche Situationen eine starke, neutrale Vermittlerrolle der Präsidentschaft, während in anderen Situationen die Präsidentschaft vielmehr darin gefordert ist, aktuelle politische Debatten in Zusammenhang mit den längerfristigen übergeordneten europäischen Zielsetzungen zu stellen und so die Verhandlungen weg von kurzfristigen Rangeleien um nationale Interessen zu steuern. **Effizient handelnde Präsidentschaften nehmen diejenigen Aufgaben wahr, die die gegebene Verhandlungssituation für ein erfolgreiches Abschließen oder Voranbringen der Verhandlungen von ihnen erfordert** (*demand = supply*).

Schout und Vanhoonacker führen zwei Gruppen von Variablen und Hypothesen zu deren Wirken auf, die von uns ebenfalls weiterentwickelt werden:

- Variablen für die Identifizierung des erforderlichen Handels der Ratspräsidentschaft (präsidentschafts-externe Variablen: welche Verhandlungsumstände erfordern das Ausfüllen welcher Funktion durch den Ratsvorsitz?), und

4 Adrian Schout, Sophie Vanhoonacker: Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 44, Nr. 5/2006, S. 1051-1077; dies.: Nice and the French Presidency, in: Finn Laursen (Hrsg.), The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice, Dordrecht, 2005.

5 Dieser organisationstheoretische Ansatz (insbesondere im Management) wurde in den 1960er Jahren entwickelt und betrachtet Organisationen als offene Systeme, welche abhängig von ihren Kontexten und Umwelten sind. Ihre Struktur richtet sich nach ihrem Kontext und wandelt sich, sobald sich ihre Umwelt wandelt. Unterschiedliche Management/Führungsstile seien in unterschiedlichen Situationen effizient.

- Variablen, die die Präsidentschaft in ihrer Fähigkeit beeinflussen, diese zu erfüllen (präsidenschafts-interne Variablen: welche nationalen Umstände beeinflussen bzw. schränken den Vorsitz in der Ausfüllung seiner Funktionen?)

Dieses Analyseraster ist induktiv anhand des Falles der französischen Ratspräsidentschaft während der Verhandlungen des Nizzaer Vertrages entwickelt worden und daher auf einen „Ausnahmefall“ gemünzt. Im Folgenden entwickeln wir dieses Analyseraster weiter und passen es in vier Punkten der Analyse einer ‚normalen‘ Ratspräsidentschaft an:

- Erstens weiten wir die Definition der Rollen bzw. Funktionen der Ratspräsidentschaft aus und erfassen deren Aufgabenspektrum deutlich detaillierter: beispielsweise werden die Vertretung der EU in der GASP und die Impulsgeber- und Initiativfunktion als eigenständige Rollen eingeführt.
- Zweitens modifizieren und erweitern wir die Liste der präsidenschafts-externen Variablen, die uns dabei helfen, die Anforderungen an die Präsidentschaft zu erfassen. Zudem entwickeln wir die dazugehörigen Hypothesen. Es kann dabei jedoch nicht darum gehen, eine erschöpfende Auflistung zu erstellen: die Einzelbeiträge dieser Studie werden die Variablen testen, gegebenenfalls modifizieren, ersetzen oder neue hinzufügen.
- Drittens führen wir eine weitere Analyseebene ein: die vielfältigen Ressourcen der Ratspräsidentschaft zur Erfüllung der an sie gestellten Anforderungen. Dabei handelt es sich zum einen um allgemeine Ressourcen wie das administrative Leistungsvermögen und die Erfahrungen in der Organisation von Präsidentschaften, das politische Gewicht auf europäischer und – in Fragen der GASP – auf internationaler Ebene sowie besondere Beziehungen zu Drittstaaten (Spanien/Italien zum Maghreb; Deutschland zu Osteuropa, Portugal zu Lateinamerika etc). Zum anderen spielen auch politikfeldspezifische Ressourcen wie eine exponierte Position in dem jeweiligen Politikfeld eine wichtige Rolle.⁶
- Viertens modifizieren wir die Liste der ratspräsidentschafts-internen Variablen, d.h. diejenigen nationalen Faktoren, die die Präsidentschaft in der Ausfüllung ihrer Rollen einschränken bzw. befördern. Erfasst werden erstens der Grad der Vorbereitungen der Verhandlungen durch die Ratspräsidentschaft und zweitens die Fähigkeit zur Konsensbildung auf

6 Die langjährige Vorreiterrolle, Erfahrung und Expertise Deutschlands in der internationalen Polizeikooperation schafft Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Fähigkeiten der deutschen Ratspräsidentschaft. Die Erfahrungen mit dem föderalen Aufbau des innerdeutschen Politikprozesses werden in der deutschen Ratspräsidentschaft für stark differenzierte Mehrebenenentscheidungsprozesse wie der Koordinierung des Lissabonprozesses aktiv genutzt.

nationaler Ebene. Die unterschiedlichen Ebenen, auf denen sich Differenzen zwischen Akteuren auf der nationalen Ebene abspielen können, werden hierzu detailliert herausgearbeitet. Nur eine einheitliche nationale Position verhindert, dass nationale (Sub-)Interessen sich während der Amtszeit negativ auf die Fähigkeit des Ratsvorsitzes auswirken, seine Funktionen – vor allem jene des neutralen Vermittlers – zu erfüllen. Wir richten unseren Blick damit explizit auch auf die Entscheidungs- und Koordinierungsprozesse der nationalen Ebene und ihr Zusammenspiel mit der europäischen Ebene. Die Liste der Ressourcen sowie die Gruppe der ratspräsidentschafts-internen Variablen sind wiederum nicht erschöpfend und sollen im Verlaufe der Studie getestet und gegebenenfalls angepasst werden.

Dieser situative Ansatz leistet keine inhaltlich-normative Analyse der Politikergebnisse, sondern konzentriert sich auf die Strategien und Prozesse und die Frage, ob eine Ratspräsidentschaft ihre Funktionen im EU-Politikprozeß erfüllt hat. Die Studie wird dementsprechend nicht die Qualität des Politikergebnisses bewerten und damit in die (partei)politische Auseinandersetzung über die Gewichtung einzelner Ziele eingreifen. Die einzelnen Beiträge werden der Analyse der Politikergebnisse nur am Rande Platz einräumen (siehe Punkt 1).

2.1. Das operative Konzept zur Analyse der deutschen Ratspräsidentschaft

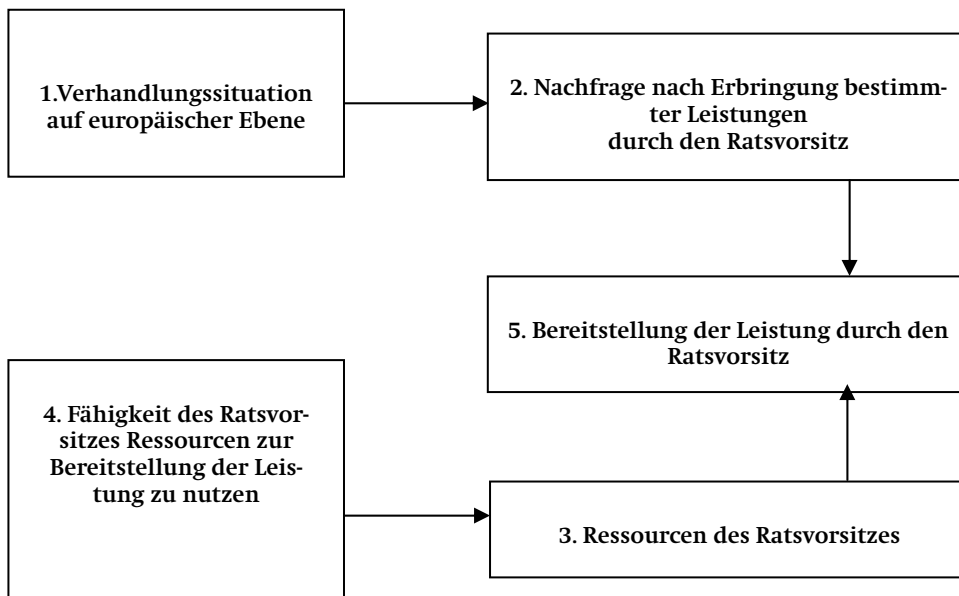
Die zentrale Frage der Untersuchung ist:

Gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft, ihre Rolle(n) zu erfüllen durch Wahrnehmung derjenigen Aufgaben, die ihr die gegebene Verhandlungssituation für ein erfolgreiches Abschließen oder Voranbringen der Verhandlungen abverlangte?

Zur Beantwortung dieser Frage können vier Unterfragen dienen:

1. Welche Rollen haben Ratspräsidentschaften zu erfüllen?
2. Welche Faktoren bestimmen die Anforderungen an eine Ratspräsidentschaft?
3. Über welche Ressourcen verfügt eine Präsidentschaft, um diese Rollen auszufüllen?
4. Welche nationalen Faktoren befördern die Ratspräsidentschaft in ihrer Fähigkeit ihre Rollen –unter der Nutzung ihrer Ressourcen– auszufüllen oder schränken sie dabei ein?

Übersicht 1: Analyseschema



2.2 Welche Rollen haben Ratspräsidentschaften zu erfüllen?

Grundsätzlich ist der EU-Ratsvorsitz immer gleichzeitig in der Erfüllung mehrerer seiner unterschiedlichen Rollen gefragt. Auch wenn diese analytisch voneinander unterschieden werden können, ist eine Trennung in der praktischen Arbeit des Rates nicht ohne Weiteres möglich. Situationsbedingt kann die Nachfrage nach der Erfüllung einiger Rollen stärker ausgeprägt sein als nach anderen. Schout und Vanhoonacker gehen von vier Funktionen von Präsidentschaften aus: Organisator, Vermittler, politische Führung und nationaler Interessenvertreter.⁷ Diese Begriffsdefinitionen und Rollenbeschreibungen sind jedoch relativ grob und holzschnittartig gehalten und die Beschränkung auf diese vier Rollen an sich ein Resultat des spezifischen Untersuchungsfalls (Verhandlungen zum Vertrag von Nizza). Daher werden wir die Rollen und Aufgabenprofile ausdifferenzieren, erweitern und verfeinern. Nachstehend werden auf Grundlage einer breiteren Literaturlauswahl sieben Funktionen von Präsidentschaften, deren Definition die ausschlaggebende Arbeitsgrundlage dieser Untersuchung bilden, umrissen und tabellarisch aufgeführt.⁸

⁷ Schout / Vanhoonacker 2006, Fn. 4.

⁸ Siehe dazu vor allem Edwards / Wallace 1978 sowie Hayes Renshaw / Wallace 2006, Fn.1; und die Geschäftsordnung des Rates unter www.consilium.europa.eu

2.2.1 Der Rat als Manager der Ratsgeschäfte

Die grundlegende Funktion des Ratsvorsitzes ist die *Organisation der Ratsgeschäfte*. Dazu gehört vor allem die zeitliche und inhaltliche Planung und Koordinierung der bis zu 4000 Sitzungen des Rates auf allen Ebenen (Arbeitsgruppen, Ausschüsse, AStV und Ministerräte) während der sechsmonatigen Amtszeit der Präsidentschaft. Die Arbeit der Ratsgremien muss zudem mit den interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (EP) koordiniert werden, insbesondere bei Rechtsakten, die im Mitentscheidungsverfahren zusammen mit dem EP verhandelt werden. Mehr als bei den anderen Funktionen des Ratsvorsitzes, hängt die erfolgreiche Ausfüllung dieser Rolle von einer engen Kooperation des Vorsitzes mit dem Ratssekretariat ab.⁹

Neben den logistischen Vorbereitungen (Buchen und Vorbereiten der Sitzungssäle etc.) einer Ratsitzung auf allen Arbeitsebenen, erstellt, übersetzt und archiviert das Sekretariat die Vielzahl an Sitzungsdokumenten. Die inhaltliche Gestaltung der Tagesordnungspunkte, die Entscheidungen hinsichtlich des Voranschreitens der Dossiers innerhalb der Ratsebenen, der Vorsitz der Sitzungen und die Strukturierung und Moderation der Debatten verbleibt grundsätzlich bei der Präsidentschaft. Dies gilt in der Regel auch für die Verhandlungsführung selbst sowie die inhaltliche Festsetzung der Präsidentschaftsvorlagen (Kompromissvorschläge etc.). Hier kann das Ratssekretariat, insbesondere dessen Juristischer Dienst, dem Vorsitz jedoch gegebenenfalls beratend zur Seite stehen. Zur Arbeit der Präsidentschaft gehört die Ausarbeitung von Hintergrundstudien, mit denen die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten deutlich gemacht, die relevanten Inhalte und Aspekte einer Thematik behandelt und voneinander abgegrenzt werden. Zu einer erfolgreichen Ausfüllung der Managementrolle des Rates gehört darüber hinaus auch der Entwurf und die Ausformulierung einer vorwärtsgerichteten Verhandlungsstrategie wie auch die Festlegung, wann welche Dossiers auf welcher Ratsebene behandelt und bis zu welchem Punkt abgeschlossen werden. Dabei sind das Fachwissen und die strategisch-diplomatischen Fähigkeiten und Erfahrungen der nationalen Beamten, die den Vorsitz der jeweiligen Arbeitsgremien innehaben, unerlässlich. Zur effizienten, d.h. zielführenden und erfolgversprechenden Leitung der einzelnen Sitzungen gehört, dass Tagesordnungen und Hintergrunddokumente so frühzeitig wie möglich den nationalen Delegationen im Rat zur Verfügung gestellt werden, so dass die Verhandlung auf einige, vorher festgelegte, eingegrenzte Punkte fokussiert und somit bereits vorstrukturiert ist,

9 Zum Ratssekretariat siehe maßgeblich an Hayes Renshaw/Wallace 2006, S. 101-132.

und die Interventionen der Präsidentschaft kurz gehalten sein und bestenfalls sogar konkrete Änderungsvorschläge beinhalten können. Durch diesen Mechanismus kann zudem die Redezeit der einzelnen Delegationen zeitlich begrenzt und der Arbeitsablauf des Rates insgesamt effektiviert werden.

Die Beamten des Ratssekretariats unterstützen den Ratsvorsitz bei der Festlegung der Tagesordnungspunkte, entwerfen „briefing notes“ und geben dem Vorsitz, sofern erwünscht, taktische Hilfestellungen in den jeweiligen Verhandlungen. Bei den Sitzungen auf allen Arbeitsebenen sind in der Regel immer Beamte des Juristischen Dienstes anwesend, um mit juristischer Expertise zur Verfügung zu stehen. Weitere Beamte aus den Generaldirektionen des Rates führen Protokoll, um später Sitzungsberichte zu erstellen und gegebenenfalls mit Vertretern des Juristischen Dienstes beim Abfassen von Änderungsvorschlägen zu Gesetzesentwürfen zu helfen. Angesichts des ständigen Wechsels des Ratsvorsitzes und damit der nationalen Beamten sowie Verhandlungen in über 20 Sprachen, kommt dem Ratssekretariat als einziger permanent existierender Struktur zudem eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Herstellung und Wahrung von Kohärenz und Kontinuität der Ratstätigkeit zu. Die Aktivitäten der Ratsgremien müssen sowohl vertikal (innerhalb der Politikbereiche, d.h. Generaldirektionen) als auch horizontal (über die Politikbereiche und Generaldirektionen hinweg) mit der Arbeit der anderen EU-Institutionen und -Organe, allen voran derjenigen des EP, koordiniert werden.

2.2.2. Der Rat als Vermittler und Makler von Kompromissen

In seiner Funktion als *Vermittler* obliegt es dem Ratsvorsitz, Konsens zwischen den Positionen der EU-Mitgliedstaaten in den Verhandlungen im Rat, bei den interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament sowie zwischen dem Rat und Drittstaaten im Bereich des auswärtigen Handelns herzustellen. Voraussetzung dafür ist, wie oben beschrieben, ein *zielführendes Management* der Ratsgeschäfte. Neben den Vermittlungsbemühungen während der Sitzungen der entsprechenden Ratsgremien bedient sich die Präsidentschaft zur Konsensherstellung auch bilateraler Sondierungen der Positionen der am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure (Mitgliedstaaten, EP, Drittstaaten).¹⁰ Auf deren Grundlage werden Konsenspunkte identifiziert, einzelnen nationalen Delegationen „Tauschgeschäfte“ vorgeschlagen und in letzter Instanz mehrheitsfähige Kompromissvorschläge formuliert bzw. Kompro-

10 Diese bilateralen, informellen Gespräche unter sogenannten Focal Points (persönliche Beauftragte der Staats- und Regierungschefs) fanden zwischen der deutschen Ratspräsidentschaft und den anderen 26 Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erarbeitung der Berliner Erklärung zum 50-jährigen Bestehen der Römischen Verträge und finden gegenwärtig im Hinblick auf die Erstellung des Sachstandsberichts über den Europäischen Verfassungsvertrag statt.

misspakete geschnürt. Ein weiteres Instrument ist die Beauftragung von Expertengruppen oder die Bildung von Gruppen und Gremien („Freunde der Präsidentschaft“), die sich aus einigen gleichgesinnten Mitgliedstaaten zusammensetzen und parallel zu den Verhandlungen in den Ratsgremien Kompromissvorschläge erarbeiten und damit die Verhandlungen beschleunigen. Auch die strategische Entscheidung, ob überhaupt und, falls ja, wann über Dossiers in den einzelnen Gremien formal abgestimmt wird, ist ein wichtiges Instrument der Ratspräsidentschaft bei der Beförderung der Kompromissbereitschaft der Delegationen im Rat. In Situationen, in denen die Präsidentschaft sich auf Grund nationaler Interessen oder anderer Vorbehalte nicht in der Lage sieht, die notwendige Neutralität eines Vermittlers aufzubringen, können die Kommission, die an allen Ratssitzungen teilnimmt, oder in speziellen Fällen auch das Ratssekretariat, als Vermittler einspringen.

Auch in der Ausfüllung dieser Funktion unterstützen die Beamten des Ratssekretariates den Ratsvorsitz in zunehmenden Maße inhaltlich, taktisch und strategisch bei der Suche und Herstellung von Verhandlungskompromissen.¹¹ Durch die Vielzahl der oftmals sehr technischen Dossiers bietet sich die Unterstützung des „politisch neutralen“ Sekretariates an, das die Dossiers kontinuierlich, teilweise über Jahre hinweg, verfolgt, bearbeitet und dementsprechend auch inhaltlich gestaltet hat. Durch eine derartige permanente Involvierung haben die Beamten umfassende Erfahrungen inhaltlicher und strategischer Natur.¹² Teils erarbeitet das Sekretariat die Kompromissvorschläge selbst und formuliert diese für die Ratspräsidentschaft vor, teils erhält es vom Rat sogar das Mandat, die Vermittlung zwischen den jeweiligen Konfliktparteien zu übernehmen. Die Geschäftsordnung des Rates legt jedoch fest, dass diese inhaltliche Arbeit klar unter der Verantwortlichkeit und Anleitung der Ratspräsidentschaft erfolgen muss. Während der Ratsvorsitz auf die technische und organisatorische Unterstützung des Sekretariates elementar angewiesen ist, variiert es stark von Präsidentschaft zu Präsidentschaft wie weit die Regierungen die Sekretariatsbeamten inhaltlich in ihre Arbeit mit einbeziehen. In der Tat hängt es stark von den fachlichen Fähigkeiten und der Erfahrung der jeweiligen Ratsbeamten und vor allem der Einstellung der nationalen Beamten der Ratspräsidentschaft ab, inwieweit sie auf die Expertise des Sekretariats zurückgreifen und wie viel Spielraum sie diesem dabei zugestehen. Während kleinere Mitgliedstaaten gezwungenermaßen viel mehr auf die Unterstützung des Sekretariats zurückgreifen, koordinieren die größeren Staaten den Ratsvorsitz tendenziell deutlich eigenständiger.

11 GO des Rates, Art. 23(3).

12 Wie kann ein Dossier effektiv durch die unterschiedlichen Arbeitsebenen des Rates geschleust werden? Wie können auch schwierig zu verhandelnde Dossiers auf der Tagesordnung beigehten werden? In welcher Reihenfolge sollten einzelne Punkte diskutiert werden?

Tabelle 1: Funktionen und Aufgaben von EU-Ratspräsidentschaften

	Management-Funktion	Vermittler-funktion	Strategische Steuerung	Initiativ- und Impulsgeber-funktion	Externe Repräsentation der EU in der GASP	Vertretung des Rates gegenüber EU-Institutionen	Repräsentation der EU nach 'Innen'
Aufgaben	Zeitliche Planung und Koordinierung der Sitzungen des Rates und seiner Arbeitsgremien	Sondierung der Positionen der Mitgliedsstaaten, des Europäischen Parlaments, der Kommission und ggf. von Drittstaaten (während der Sitzungen der Ratsgremien, in bilateralen Sitzungen mit einzelnen Mitgliedstaaten, auf informellen Konferenzen und Seminaren usw.)	Aktuelle Diskussionen mit den künftigen Herausforderungen für die EU in einen langfristigen perspektivischen Zusammenhang stellen	Launchierung neuer Projekte sowie Definition neuer Ziele für die Agenda der EU	Vertretung der EU gegenüber Drittstaaten im Troika-Format (Vertreter der Präsidentschaft/ Hoher Vertreter für die GASP/ EU-Kommissar für Außenbeziehungen) Vermittlung in internationalen und regionalen Krisenfällen Koordination der Erklärungen der Präsidentschaft im Namen der EU	Vertretung des und Verhandlungsführung für den Rat in Legislativverhandlungen mit EP und KOM (Trilogssitzungen)	Inszenierung des europäischen Politikprozesses gegenüber Bürgern, Medien und politischen Akteuren in den Mitgliedsstaaten zur Demonstration der Handlungsfähigkeit der EU
	Koordinierung der ratsinternen Verhandlungen mit den institutionellen Verhandlungen zwischen Rat und EP (insbesondere bei Dossiers im Mitentscheidungsverfahren)	Identifizierung von Konsenspunkten, „Kuhhandel“, und „Tauschgeschäften“	Lösen von Verhandlungskonflikten durch Verdeutlichung der längerfristigen Perspektive	Aufzeigen neuer Ansätze bei bereits bestehenden Projekten	Vertretung des Standpunktes der EU in internationalen Organisationen und Konferenzen	Vertretung des Rates und Sprachfähigkeit in Ausschuss- und Plenarsitzungen des EP Vorstellung einzelner Gesetzgebungsvorhaben und Beantwortung der Anfragen Vorstellung des Präsidiumsprogrammes Bilanz am Ende der Präsidentschaft	Strategisches Zuspitzen der EU Agenda auf wenige, eng umrissene Prioritäten und Konfliktlinien, die den Fokus der zwei Treffen des Europäischen Rates bilden
	Planung (Erstellen der Tagesordnungen) und Vorbereitung (frühzeitiges Erstellen und Verteilen der Unterlagen) der Sitzungen	Identifizierung und Formulierung von Kompromissvorschlägen (presidency compromises)	Überzeugungsarbeit leisten, Delegationen dazu bringen, ihre kurzfristigen, nationalen Interessen dem langfristigen, übergeordneten, europäischen Ziel hintanzustellen		Koordinierung, Vermittlung und Umsetzung Entscheidungen in der GASP (gemeinsame Strategien, Standpunkte, Aktionen)		Mediale Inszenierung der Verhandlungsergebnisse - insbesondere der Gipfeltreffen - unter der Nutzung europäischer Symbolik (Wahl des Sitzungsortes, Flagge, Präsidentschaftslogo, Motto, u.v.m.)

2. Ein situativer Ansatz und seine Anwendung auf die deutsche

	Vorsitz der Sitzungen (Vorbereitung und Strukturierung und Moderation der Debatten)	Herstellung eines positiven Verhandlungsklimas. Mitgliedstaaten dazu bringen, gegenseitig Verständnis für ihre Verhandlungsprobleme zu zeigen	Festgefahrenne Verhandlungen und Debatten durch neue Impulse wieder beleben		Verhandlungsführung bei Abschlüssen von Übereinkünften mit Drittstaaten und internationalen Organisationen (Art. 24 EUV)	Koordinierung der Interinstitutionellen Kontakte	
	Erarbeitung von Hintergrunddokumenten, mit denen die relevanten Inhalte und Aspekte einer Thematik behandelt und gleichzeitig eingegrenzt werden.						Mediale Inszenierung und Dramatisierung der gemeinsamen Herausforderungen und Probleme in internen und externen Krisensituationen
	Definierung bzw. inhaltliche Abgrenzung der jeweiligen Topoi und Entwerfen einer vorwärtsgerichteten Strategie						
Fokus	Effiziente Organisation des Tagesgeschäftes	Herstellung eines Konsens	Steuerung der Verhandlungen unter Betonung langfristiger, gesamteuropäischer Ziele	Lancierung neuer Projekt oder Ziele	Vertretung der EU nach Außen	Vertretung in interinstitutionellen Verhandlungen	Inszenierung der Politikprozesses und Demonstration von Handlungsfähigkeit

2.2.3 Strategische Steuerung und eigene Akzentsetzung durch den Ratsvorsitz

Der Fokus der Aufgaben der von Schout und Vanhoonacker unter dem Titel „Political Leadership“ angedeuteten und von uns unter dem Begriff „Strategische Steuerung“ zusammengefassten Rolle von EU-Ratspräsidentschaften liegt darin, aktuelle Diskussionen mit den künftigen Herausforderungen für die EU in einen langfristigen perspektivischen Zusammenhang stellen. Nationale Delegationen müssen dazu angehalten werden, ihre kurzfristigen, nationalen Interessen dem langfristigen, übergeordneten europäischen Ziel hintanzustellen. Auf diese Weise können schwierige Verhandlungen und festgefahrene Debatten durch neue Impulse wieder belebt werden. Aktuelle Beispiele, in denen die deutsche Ratspräsidentschaft auf diese Langzeitperspektive europäischer Ziele pocht, reichen von der Klimaschutzpolitik bis zu den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag.

Hiervon zu unterscheiden ist die Initiativ- und Impulsgeberfunktion von Ratspräsidentschaften. Die politische Agenda der EU ist durch diverse Planungsinstrumente wie die jährlichen Arbeitsprogramme der Kommission oder die 5-Jahres-Arbeitsprogramme im Bereich der Justiz und Innenpolitik (abgeschlossenes Tampere- bzw. laufendes Haager Programm) langfristig vordefiniert, für deren Umsetzung die Ratsvorsitze fortlaufend sorgen müssen. Der Raum für die eigene inhaltliche Akzentsetzung ist entsprechend deutlich geringer als gemeinhin angenommen. Dennoch gibt es Fälle, in denen es Ratspräsidentschaften gelingt, neue Projekte und Initiativen zu lancieren oder neue Ziele zu formulieren, bzw. neue Ansätze und Herangehensweisen an bereits bestehende Projekte und Vorhaben zu etablieren. In der Regel versuchen alle Ratspräsidentschaften in dem für sie begrenzten Rahmen, durch derartige Initiativen und Maßnahmen der europäischen Politikagenda ihren eigenen Stempel aufzudrücken und somit auch langfristig im europäischen Einigungsprozess Spuren zu hinterlassen. Über diese Funktion von Präsidentschaften lassen sich auch in begrenztem Maße nationale Interessen während der Amtszeit verfolgen. Dies ist meist jedoch nur dann von Erfolg gekrönt, wenn es dem Ratsvorsitz gelingt, derartige Projekte den anderen Staaten wie auch der Öffentlichkeit, als im gemeinsamen, gesamteuropäischen Interesse liegend, zu kommunizieren. Ein aktuelles Beispiel ist das Aushängeschild der deutschen Präsidentschaft im Bereich Inneres und Justiz, nämlich die Überführung des auf eine deutsche Initiative zurückgehenden Vertrages von Prüm zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Polizeikooperation in den EU-Rechtsrahmen.

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

Auch die externe Vertretung der EU im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) obliegt dem Ratsvorsitz. Zusammen mit dem Hohen Vertreter für die GASP und dem Kommissar für Außenbeziehungen bildet der Ratsvorsitz die so genannte Troika. Diese vertritt die Union gegenüber Drittstaaten beispielsweise in allen diplomatischen Angelegenheiten, insbesondere in Krisenfällen. Die Troika vertritt die Position der EU in internationalen Organisationen und Konferenzen. Bei dieser Aufgabe muss der folgenden Tatsache besondere Beachtung geschenkt werden: Zwar vertritt die Troika die Union in Krisenfällen; oftmals agieren jedoch gleichzeitig einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten im Namen der EU, wie in Falle des Nahostquartetts. In solchen Fällen bedarf es besonderer Abstimmungsanstrengungen. In Verhandlungen über internationale Abkommen im Bereich der GASP und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit wird der Vorsitz zudem vom Rat mit der Verhandlungsführung mandatiert (Art. 24 EUV). Gegenwärtiges Beispiel sind die Neuverhandlungen des Fluggastdatenabkommens mit den Vereinigten Staaten.

2.2.5. Der Ratsvorsitz als Anlaufstelle für die EU-Institutionen

Der Ratsvorsitz ist zudem für die Repräsentation des Rates gegenüber den anderen EU-Institutionen verantwortlich. Zu Beginn jeder Präsidentschaft präsentiert beispielsweise der oder die Ratsvorsitzende das Programm des Vorsitzes vor dem Plenum des Europäischen Parlamentes. Die einzelnen Ministerien des vorsitzenden Landes präsentieren die detaillierten Programme für die einzelnen Politikfelder in den Ausschüssen des EP. Präsidentschaftsvertreter nehmen in der Regel an allen Sitzungen der Ausschüsse des EP teil, um dort zu den jeweils behandelten Themen Rede und Antwort zu stehen und neue Legislativprojekte vorzustellen. Zudem vertritt der Vorsitz den Rat in den interinstitutionellen Verhandlungen mit dem EP. Dem Mitentscheidungsverfahren unterliegende Rechtsakte aber auch Budgetverhandlungen werden im so genannten Trilogformat verhandelt, d.h. durch den Berichterstatter des EP, den zuständigen EU-Kommissar und den Ratsvorsitz. Die Kontakte zwischen Ratsvorsitz und EU-Institutionen finden auf mehreren Ebenen statt. Auf der Arbeitsebene laufen die Kontakte entweder direkt zwischen den Beamten der Ratspräsidentschaft und der Verwaltung des Europäischen Parlamentes und den Beamten in der Kommission bzw. über das Generalsekretariat des Rates. Auf politischer Ebene laufen die Kontakte über den Regierungschef, die Minister und Staatssekretäre der Präsidentschaft und den Präsidenten des EP, politischen Gruppen im EP, Ausschussvorsitzenden und einzelnen Berichter-

stattem sowie den Kommissionspräsidenten bzw. den einzelnen Kommissaren.

2.2.6. Vertretung der EU nach ‚Innen‘: Inszenierung des Politikprozesses

Zu den Aufgaben eines Ratsvorsitzes gehört auch die Demonstration der Handlungsfähigkeit der Union gegenüber den Bürgern, den Medien und den politischen Akteuren in den Mitgliedstaaten. Wie auch in der nationalen Politikarena werden dazu Verhandlungen und Verhandlungsergebnisse, insbesondere die Treffen des Europäischen Rates, medial und unter der Nutzung europäischer Symbolik, wie der Wahl des Sitzungsorts, des Präsidenschaftslogos und eines Mottos kommuniziert und bewusst inszeniert. Die politische Agenda der EU wird strategisch auf wenige, eng umrissene Prioritäten und Konfliktlinien zugespitzt, die dann den Fokus der zwei Routinesitzungen des Europäischen Rates und der Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs bilden, um die die Arbeit der sechsmonatigen Amtszeit gestaltet ist. Gemeinsame, europaweite Herausforderungen und Probleme, wie bspw. die illegale Einwanderung und der Klimawandel, werden im Vorlauf zu diesen Gipfeln dramatisiert und die entsprechenden Lösungsansätze ebenso wie das gemeinsame und geschlossene Auftreten bei Reaktionen auf interne und externe Krisensituationen in Szene gesetzt.

2.3. Der Ratsvorsitz ist kein nationaler Interessenvertreter

Die von Schout und Vanhoonacker aufgeführte Rolle der Präsidentschaft als nationaler Interessenvertreter ist höchst umstritten und gründet sich vor allem auf der Ausnahmesituation einer Regierungskonferenz zur Revision europäischen Primärrechts. Wir schlagen daher vor, konzeptionell zwischen der Präsidentschaft und der Regierung, die die Präsidentschaft innehat, zu unterscheiden. Als Vorsitz des Rates ist es die Aufgabe der Präsidentschaft, den Politikprozess auf europäischer Ebene zu organisieren, als Vermittler auf allen Verhandlungsebenen zu agieren sowie kurzfristige Verhandlungen in die Langzeitperspektive europäischer Ziele einzuordnen, um den Politikprozess voranzubringen, die Union nach ‚Aussen‘ und nach ‚Innen‘ zu vertreten, und als Anlaufstelle für die EU-Institutionen beim Rat zu fungieren.

Es ist nicht die Aufgabe einer Ratspräsidentschaft, nationale Interessen zu vertreten. Mithilfe dieser Trennung lassen sich die Rollen von Ratspräsidentschaften auch als ‚(Dienst)Leistung‘ mitgliedstaatlicher Regierungen an die europäische Ebene fassen. Natürlich spielt die Regierung, die den Ratsvorsitz innehat, weiterhin ihre

grundlegende Rolle der Vertretung nationaler Interessen im Politikprozess, was in einem Spannungsverhältnis zur ihrer Rolle als Präsidentschaft münden kann. Eine gute Präsidentschaft muss diese Gratwanderung zwischen möglichst neutralem, auf das Voranbringen des europäischen Politikprozesses ausgerichtetem Ratsvorsitz und der Vertretung nationaler Interessen meistern. Anders formuliert muss es ihr gelingen, nationale Interessen mit europäischen Interessen zu kombinieren und diese über ihre „normale“ Delegation im Rat zu vertreten. Wir schlagen daher vor, die Rolle der Präsidentschaft als nationaler Interessenvertreter aus dem Analyserahmen zu streichen und vielmehr die Existenz eines starken nationalen Eigeninteresses als situationsabhängige Handlungsbeschränkung oder Anreizstruktur der Ratspräsidentschaft und somit als Hintergrundvariable zu betrachten, die die Fähigkeit der Präsidentschaft beeinflusst, ihre eigentlichen Rollen effizient wahrzunehmen (siehe unten).

2.4 Welche Variablen bestimmen die Anforderungen an eine Ratspräsidentschaft?

Es sind diejenigen Variablen zu identifizieren, die die Nachfrage nach einer bestimmten Rollenerfüllung durch den Ratsvorsitz bestimmen. Soll der Vorsitz eher als Vermittler agieren oder eigene Impulse setzen? Meist müssen mehrere Rollen gleichzeitig erfüllt werden; welche ist die dominante, die Ressourcen des Vorsitzes am stärksten in Beschlag nehmende Funktion?

Den von Schout und Vanhoonacker aufgeworfenen Variablen fügen wir zunächst eine Fünfte (externe Krisen) hinzu.¹³ Alle Variablen an sich lassen sich auch auf die Entscheidungsprozesse in der GASP anwenden; es muss lediglich explizit darauf hingewiesen werden, das z.B. die Variable ‚politische Sensibilität eines Dossiers‘ sich auch auf die Sensibilität eines Drittstaates in Verhandlungen mit der EU bezieht. Denn in seiner Funktion als Vertreter der EU in der GASP muss der Ratsvorsitz seine anderen Funktionen wie Management, Vermittlung, Impulsgebung etc. ausüben. Die Vermittlerrolle des Ratsvorsitzes etwa bezieht sich auch auf die Verhandlungsführung bei internationalen Abkommen mit Drittstaaten. Die Funktion des politischen Steuerung und die Initiativ- und Impulsgeberfunktion können ebenso auf den Bereich GASP angewandt werden. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Initiierung des Programms einer „Nördlichen Dimension“ der EU durch die Finnischen Ratspräsidentschaft im Jahr 1999. Zusätzlich sind aber in der Umsetzung des

13 Nicht mit in die Untersuchung einbezogen wird die Variable der ‚Grad an Vertrauen in den Ratsvorsitz‘, da es sich unseres Erachtens dabei nicht um eine Variable handelt, die die Nachfrage nach einer Rolle bestimmt, sondern eher um eine Variable handelt, die die Fähigkeit der Präsidentschaft beeinflusst ihre Rolle zu erfüllen.

Konzeptes in den Beiträgen zur GASP zusätzliche Variablen zu identifizieren.

Grad der Bearbeitung/Erkundung des Dossiers auf europäischer Ebene

- Hypothese: Bei neuen Themen bedarf es vor allem der Organisationsfähigkeit zur Erkundung der nationalen Positionen; bei Dossiers, die bereits seit längerem verhandelt werden, liegt die Hauptaufgabe des Ratsvorsitzes in der Vermittlung oder politischen Steuerung.

Nach Vanhoonacker und Schout ist das Einbringen der Langzeitperspektive europäischer Ziele (in ihrer Terminologie ‚politische Führung‘) vor allem bei neueren Dossiers relevant, da diese noch nicht in ihrer Breite erkundet wurden und bei denen nationale, kurzfristige Interessen noch nicht gefestigt sind. Die Präsidentschaft hat hier die Möglichkeit, über den Tellerrand enger, nationaler Interessen hinaus Lösungsvorschläge zu machen. Dagegen lässt sich anführen, dass es gerade bei langjährigen, komplexen und hochsensiblen Dossiers enorm wichtig sein kann, die festgefahrenen Debatten aus dem kurzfristigen Kontext zu lösen und in eine langfristige Perspektive europäische Politikziele zu setzen! Bei neueren Dossiers ist das Ausmaß, in dem die Präsidentschaft diese Aufgabe der „Kontextualisierung“ einnehmen kann daher vielleicht besonders groß. Gleichwohl kann die Nachfrage nach Steuerung im Sinne der Organisation einer Einigung über die kurzfristigen nationalen Interessen hinaus durchaus bei fortgeschrittenen Dossiers bestehen.

Andere Akteure, die eine Vermittlerrolle einnehmen bzw. einzunehmen beanspruchen.

- Hypothese: Die Existenz weiterer Vermittler (Kommission, andere nationale Delegationen, Ratssekretariat) reduziert die Nachfrage nach Vermittlung, Management, und Steuerung durch den Ratsvorsitz. Auch die Rolle des Vertreters der EU in der GASP kann abgeschwächt werden, wenn sich andere Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten beispielsweise bei der Verhandlungsführung für die EU in der Vermittlung in Fällen regionaler Konflikten oder Krisen engagieren.

Existenz von Fristen, deren Nicht-Einhaltung bei Verhandlungszusammenbruch hohe politische Kosten bedeuten würde

- Hypothese: Laufende Fristen im Verhandlungsprozess der EU stellen hohe Anforderungen an Management und Vermittlung.

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

Der Grad der Sensibilität des Themas

- Hypothese: Politisch sensible Themen, die zwischen den Akteuren stark umstritten sind, stellen sehr hohe Anforderungen an die Management-, Vermittler-, und Steuerungsfähigkeiten der Ratspräsidentschaft.

Im Falle von sensiblen Dossiers, die im Mitentscheidungsverfahren mit dem EP verhandelt werden, ist der Ratsvorsitz in seiner Rolle als Koordinator und Vertreter des Rates in den Verhandlungen mit dem EP besonders gefragt.

Externe Krisen und Schocks

- Hypothese: Plötzliche, externe Krisen stellen besonders hohe Anforderungen an Management und Vermittlung durch die Ratspräsidentschaft.

Die Managementfähigkeiten sind auch mit Blick auf die nötige Umplanung der Ressourcenverteilung gefordert: das Ausfüllen der Funktion des Ratsvorsitzes als Vertreter der EU in Fragen der GASP geht zwangsläufig zu Lasten anderer Prioritäten. Zudem ist der Vorsitz in solchen Situationen darin gefordert, die schnelle und geschlossene Handlungsfähigkeit der EU zu demonstrieren und die Union somit nach ‚Innen‘ zu vertreten.

2.5. Die Beziehungen der Variablen untereinander

Auch wenn diese Variablen analytisch getrennt betrachtet werden, beeinflussen sie sich dennoch gegenseitig. Die Anforderungen an die Präsidentschaft bei einem neuen, hoch sensiblen Thema sind andere als bei bereits seit längerem verhandelten, sensiblen Themen. Bei der Analyse des Verhaltens der Ratspräsidentschaft muss daher immer das Zusammenspiel der einzelnen Variablen betrachtet werden. Dabei können sich aus den Variablen gegensätzliche Anforderungen an die Ratspräsidentschaft ergeben (bereits seit längerem verhandelte Dossiers an sich stellen wenig Anforderungen an die verschiedenen Funktionen der Ratspräsidentschaft; gelten sie jedoch als sensibel, sind die Anforderungen in allen Funktionen hoch). Einige der Variablen haben dabei eine stärkere Wirkung auf das Verhalten des Ratsvorsitzes als andere.

3. Über welche Ressourcen verfügt die Präsidentschaft, um ihre Rollen zu erfüllen?

Die Untersuchung geht davon aus, dass der Ratsvorsitz über bestimmte, gegebene Ressourcen verfügt, die ihm helfen, die nachgefragten Rollen zu erfüllen bzw. die nachgefragte Dienstleistung zu erbringen.

Ratspräsidentschaften können zum einen auf allgemeine Ressourcen zurückgreifen, wie ihr administratives Leistungsvermögen und ihre bestehenden Erfahrungen in der Vorbereitung und Durchführung von Präsidentschaften, ihr politisches Gewicht auf europäischer und – in Fragen der GASP – auf internationaler Ebene sowie besondere Beziehungen zu Drittstaaten (Spanien/Italien zum Maghreb; Deutschland zu Osteuropa etc.). Zum anderen spielen auch politikfeldspezifische Ressourcen wie eine exponierte Position in dem jeweiligen Politikfeld eine wichtige Rolle. Beispielsweise baut die langjährige Vorreiterrolle, Erfahrung und Expertise in der internationalen Polizeikooperation Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Fähigkeiten der deutschen Ratspräsidentschaft auf. Die Erfahrungen mit der föderalen Verfasstheit des innerdeutschen Politikprozesses helfen der deutschen Ratspräsidentschaft bei der Steuerung stark differenzierter Mehrebenenentscheidungsprozesse wie der Koordinierung des Lissabonprozesses.

Folgende Ressourcen von Ratspräsidentschaften beeinflussen deren Fähigkeit ihre Aufgaben zu erfüllen:

- Administratives Leistungsvermögen / Erfahrungen in der Organisation von Präsidentschaften,
- Politisches Gewicht auf europäischer und – in Fragen der GASP – internationaler Ebene,
- Besondere Beziehungen zu Drittstaaten (Spanien/Italien zum Maghreb; Deutschland zu Osteuropa; Portugal zu Lateinamerika; Slowenien zum Westlichen Balkan; Frankreich zu den AKP-Staaten etc.),
- Querschnittsressourcen zur Behandlung paralleler Prozesse (in der EU sowie im Rahmen EU und G8 oder EU und WTO etc.),
- exponierte Position in dem jeweiligen Politikfeld, durch z.B. Vorreiterrolle (z.B. baut die langjährige Erfahrung, Expertise und Kapazitäten in der Polizeizusammenarbeit mit anderen Staaten zusammen mit der Tatsache, dass es die

Förderung der Kooperation ein ausdrückliches, langjähriges deutsches Anliegen ist, Vertrauen der Mitgliedstaaten in die Fähigkeiten des Ratsvorsitzes auf).

4. Welche nationalen Faktoren befördern oder schränken die Ratspräsidentschaft in der Ausfüllung ihrer Rollen ein?

Hier sollen diejenigen nationalen Faktoren identifiziert werden, die den Ratsvorsitz in Ausfüllung der bei ihm nachgefragten Rollen und der Aktivierung der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen einschränken oder unterstützen.¹⁴ Aus der Analyse dieser Faktoren lassen sich konkrete Handlungsempfehlungen für die Organisation von Ratspräsidentschaften ableiten.

4.1. Grad der Vorbereitung der Verhandlungen durch die Ratspräsidentschaft

- Sondierungen der nationalen Positionen,
- Organisatorische Vorbereitung der Treffen,
- Erstellung von Kompromisstexten (Frühzeitigkeit/Qualität)
- Erstellung von Rückfallpositionen,
- Vertrauensbildende Maßnahmen bei sensiblen Dossiers

- Hypothese: Eine umfassende Vorbereitung wirkt sich positiv auf die Erfüllung der erforderlichen Rollen aus.

Die späte Bereitstellung von Arbeitsdokumenten und Kompromisstexten, das Fehlen von Rückfallpositionen, die schlechte Strukturierung der Debatten in den Ratssitzungen bzw. schwache Verhandlungsführung etc. erschweren die zielführenden Verhandlungen und damit das Erreichen eines Verhandlungsergebnisses. Die Demonstration der Fähigkeit, eigene Interessen wenn nötig zurückzustellen bzw. die eigenen Interessen offen zulegen und insbesondere die Vermittlerrolle an dritte Akteure (Kommission, andere Delegationen im Rat etc) zu delegieren, können vertrauensbildend wirken.

¹⁴ In diesem Teil weicht unser Vorschlag stark von der wesentlich kürzer greifenden Analyse Schout und Vanhoonackers ab. Dies ist mit dem Ziel begründet, aus der Analyse praxisrelevante Empfehlungen für die Organisation und Vorbereitung von Ratspräsidentschaften abzuleiten.

4.2. Fähigkeit der Ratspräsidentschaft zur Konsensbildung auf nationaler Ebene

Fallgruppe I: Handlungsunfähigkeit aufgrund konkurrierender sub-nationaler Positionen

- exekutiv-interne Differenzen (politisch - zwischen den politischen Parteien bzw. Koalitionspartnern; administrativ - zwischen Ministerien; politisch-administrativ - zwischen Beamten und Ministern)
- Differenzen zwischen den Entscheidungsorganen (zwischen Regierung, Ländern, Parlament, ggf. Judikative)

- Hypothese: Konkurrierende Positionen auf nationaler Ebene können zur Handlungsunfähigkeit auf europäischer Ebene führen und die Ratspräsidentschaft somit in der Erfüllung aller ihrer Rollen behindern.

Beispielsweise kann der Mangel an Kohärenz zwischen den Programmen der Fachministerien, bzw. der Umsetzung dieser Programme sowie der Arbeit der Fachministerien und derjenigen Ministerien, die die Arbeit der Ratsvorsitzes auf nationaler Ebene koordinieren, dazu führen, dass die Ratspräsidentschaft entsprechende Dossiers in den Ratsverhandlungen gar nicht vorantreiben kann. Ein Beispiel aus der deutschen Ratspräsidentschaft sind die Differenzen zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie mit Blick auf die Debatte über EU-Auflagen zur Begrenzung der Schadstoffausstöße von Automobilen.

Fallgruppe II: Handlungsfähigkeit, aber starkes nationales Interesse und starre Verhandlungsposition, die einen Fortschritt der Verhandlungen auf europäischer Ebene verhindert

- Hypothese: Die Verfolgung eines starken nationalen Interesses in den Verhandlungen durch die Regierung, die den Ratsvorsitz innehat, kann sich negativ auf die Erfüllung ihrer Funktionen auswirken und somit zu einem begrenzten Fortschritt der Verhandlungen oder sogar einem Scheitern beitragen.

Die Existenz starker Eigeninteressen macht es schwerer, in den Verhandlungen als neutraler Vermittler aufzutreten. Insbesondere bei laufenden Fristen und Einigungsdruck und/oder hoch sensiblen Dossiers kann sich das zu starke Beharren auf nationalen Interessen negativ auf die Verhandlungen auswirken. Auch die Kontextdualisierung der kurzfristigen Verhandlungen, d.h. das Verknüpfen der

aktuellen Debatte mit langfristigen europäischen Zielen, fällt einem Ratsvorsitz schwer, der selbst kurzfristige nationale Interessen bedienen will. Auf der Managementseite besteht dann die Gefahr, dass Verhandlungen zu Gunsten der eigenen Position und gewünschten Geschwindigkeit fehlstrukturiert werden, sei es durch die Festlegung der Arbeitsebenen und Arbeitsgruppen des Rates (durch die unterschiedliche personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppen und Ausschüsse macht es einen großen Unterschied, in welcher ein Dossier verhandelt wird), oder durch die Festlegung der Tagesordnungspunkte und Einschränkung der Diskussionspunkte sowie der Redezeitbeschränkungen in Ratssitzungen.¹⁵ Hier getroffene Fehlentscheidungen können den Kooperationswillen der anderen nationalen Delegationen im Rat nachhaltig verringern.

Auch die Rolle der ‚Repräsentation nach Innen‘ kann dazu genutzt werden, die öffentliche Wahrnehmung der Verhandlungen im Rat für die Beförderung des Eigeninteresses zu nutzen. Auch hierbei besteht die Gefahr, dass der Ratsvorsitz seine Rolle als Vertreter des Rates gegenüber den anderen EU-Institutionen in diesem Sinne überschätzt und falsch nutzt. So gab es in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Vorwürfe, dass Ratspräsidentschaften im Trilog des Mitentscheidungsverfahrens ihre von den anderen Delegationen des Rates nicht ‚überwachbare‘ Rolle als Verhandlungsführer überstrapazierten, um Verhandlungsergebnisse zu erzielen, die vor allem ihren eigenen Wünschen entsprechen. Ähnliches gilt für die Rolle der Vertretung der EU in der GASP.

Nur in wenigen Verhandlungssituationen kann das moderate Verfolgen einer nationalen Position mit Fortschritt in europäischen Verhandlungen vereinbar sein: etwa bei einem neuen Themenfeld auf europäischer Ebene. Hier kann die Regierung als Ratsvorsitz versuchen, ihre Impulsgeberfunktion mit dem nationalen Interesse zu verbinden (z.B. Bundesregierung beim Prümer Vertrag). Gleiches gilt beim Wiederbeleben festgefahrener Dossiers (z.B. Bundesregierung und Verfassungsvertrag oder Modernisierung des EU-Arbeitsrechts). Hier kommt es vor allem darauf an, dass es dem Ratsvorsitz gelingt, den anderen Delegationen das eigene Interesse offen zu legen und als gesamteuropäisches Interesse zu kommunizieren. Nur dann können die anderen Delegationen das nötige Vertrauen in den Ratsvorsitz aufbauen.

15 Siehe zu den Instrumenten die einem Ratsvorsitz zur Verfügung stehen um seine eignen Interessen zu befördern vor allem die Veröffentlichungen von Tallberg, Fn.3.

5. Beschränkungen des Untersuchungsrasters

Unser Untersuchungsraster dient der Analyse derjenigen Faktoren, die die Fähigkeit der Ratspräsidentschaft bestimmen, ihre Ressourcen effizient zur Wahrnehmung ihrer Rollen einzusetzen. Es fokussiert alleinig auf binneninduzierte, **Ratspräsidentschaftsinterne Faktoren**, d.h. Faktoren, die die Präsidentschaft beeinflussen kann (Vorbereitungen, Konsensbildung auf nationaler Ebene). **Dieser Fokus gründet im Anspruch unserer Studie, die Empfehlungen zur Optimierung der Strategien und Vorbereitungen von Ratspräsidentschaften geben will.** Nicht systematisch abgedeckt werden die **externen Faktoren**, die für das Scheitern der Verhandlungen oder des Fortschritts in einem Dossier verantwortlich sein können, allerdings **außerhalb der Einflussosphäre der Präsidentschaften** liegen. **Diese eingangs bereits erwähnten Faktoren sind** äußerst vielfältig (unvereinbare Positionen im Rat oder zwischen Rat und Parlament, externe Krisen usw.) und müssen **in den Einzelbeiträgen induktiv ermittelt werden.**