



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

„Nationales Interesse im Amt der EU-Präsidentschaft“

verfasst von

Mag. Lukasz Magin

angestrebter akademischer Grad

Doktor in der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 796 310 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Herbert Gottweis

INHALTSVERZEICHNIS:

1. Einleitung	7
1.1. Themenstellung	7
1.2. Literatur- und Forschungsstand	11
1.3. Arbeitshypothesen und -Fragen	13
1.4. Aufbau der Arbeit	16
1.5. Forschungsmethoden	17
2. Die theoretischen und analytischen Leitlinien	21
2.1. Der theoretische Forschungsrahmen	21
2.1.1. Intergouvernementalismus	21
2.1.1.1. Warum die Agenda 2000 intergouvernemental erklären?	21
2.1.1.2. Das intergouvernementale oder neofunktionalistische Modell der EU-Verhandlungen.	24
2.1.1.3. Die nationalen Interessen im intergouvernementalen Verhandlungsprozess	28
2.1.1.4. Der Rat und der Ratsvorsitz aus dem intergouvernementalen Blickwinkel	29
2.1.2. Theorie der politischen Führung	30
2.1.2.1. Begriff der politischen Führung	30
2.1.2.2. Die politische Führung im Verhandlungsprozess	33
2.1.2.3. Die führungspolitischen Ressourcen der Ratspräsidentschaft	35
2.1.2.4. Die führungspolitischen Strategien der Ratspräsidentschaft	37
2.1.3. Kleinstaattheorie	38
2.1.3.1. Wobei kann die Kleinstaattheorie behilflich sein?	38
2.1.3.2. Die Kleinstaatdefinition	39
2.1.3.3. Der Kleinstaat im internationalen System	41
2.1.3.3. Die integrationspolitischen Verhaltensmodelle von Klein- und Großstaaten	43
2.1.3.4. Die Klein- und Großstaaten in der Ratspräsidentschaft	46
2.2. Der analytische Forschungsrahmen	46
2.2.1. Das Führungspotential der Ratspräsidentschaft – Möglichkeiten und Einschränkungen	47
2.2.2. Das nationale Interesse des Vorsitzstaates – wie soll es verstanden werden?	51
2.2.3. Warum die <i>Agenda 2000</i> ?	52
3. Der Rat der Europäischen Union	60
3.1. Terminologische Klarstellung	60
3.2. Die Stellung und Funktion des Rates im politischen System der EU	61
3.2.1. Der Rat und das gemeinschaftliche Legislative-Exekutive-Verhältnis	62
3.2.2. Die politische Natur des Rates	65
3.2.3. Die machtpolitische Bedeutung der Rates im EU-System	66
3.3. Struktur des Rates	67
3.3.1. Der Europäische Rat	67
3.3.1.1. Zusammensetzung und Aufgaben	68
3.3.1.2. Beschlussfassung im ER	72
3.3.1.3. Die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung der Präsidentschaft in der Arbeit des ER	73
3.3.2. Die Fachministerräte	76
3.3.2.1. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“	77
3.3.2.2. Der Rat „Landwirtschaft und Fischerei“	80
3.3.2.3. Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN)	82
3.3.2.4. Die Beschlussfassung im Ministerrat	84

3.3.2.5. Die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung der Präsidenschaft in der Arbeit des Ministerrates.....	89
3.3.3. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER).....	92
3.3.3.1. Zusammensetzung und Aufgaben	92
3.3.3.2. Die Beschlussfassung im COREPER.....	95
3.3.3.3. Die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung der Präsidenschaft im COREPER	97
3.3.4. Sonstige Gremien von Spitzenbeamten zur Vorbereitung der Ratssitzungen.....	100
3.3.4.1. Der Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)	100
3.3.4.2. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)	102
3.3.4.3. Andere Vorbereitungsgremien	103
Der Artikel-133-Ausschuss	103
Der Haushaltsausschuss	103
Das Politische und Sicherheitskomitee	104
Der Artikel-36-Ausschuss	104
3.3.5. Die Arbeitsgruppen	105
3.3.6. Das Generalsekretariat des Rates	106
3.4. Die Natur der Verhandlungen im Rat	107
4. Das Amt der Ratspräsidentschaft	110
4.1. Die Rolle und Aufgaben der Präsidentschaft	110
4.1.1. Funktionen des Ratsvorsitzes	115
4.1.1.1. Formell-administrative Funktionen.....	115
Manager der Ratsarbeit	115
Repräsentant des Rates und der EU	119
Initiator, Koordinator und Implementator.....	121
Liaisonpunkt zwischen dem Rat und den anderen EU-Institutionen	123
Package-Broker und Verhandlungsführer	127
4.1.1.2. Politische Funktionen.....	136
Integrator	137
Ehrlicher Makler	140
Politischer Leader.....	141
Repräsentant von nationalen Anliegen.....	142
4.2. Das nationale Interesse im Vorsitzessel	143
4.2.1. Öffentliche Strategien zur Verfolgung nationaler Anliegen	144
4.2.1.1. Ein Theaterstück für die Medien.....	144
4.2.1.2. Erfolgreiche Präsidentschaft als nationales Interesse.....	145
4.2.1.3. Erklärung nationaler und gemeinschaftlicher Ziele für konvergent.....	145
4.2.2. Vertrauliche Strategien zur Verfolgung nationaler Anliegen.....	146
4.2.2.1. Zusammenspiel.....	146
4.2.2.2. Nutzen aus der Liaisonposition	148
4.2.2.3. Politische Attraktivität der Vorsitzinitiativen	150
4.3. Reform des Präsidentschaftssystems.....	150
4.3.1. Die zur Diskussion stehenden Reformvorschläge.....	153
4.3.1.1. Konservative Reformmodelle	153
Beibehaltung des Rotationsmodells nur auf der politischen Ebene der Ratsinfrastruktur.....	153
Reduktion der Präsidentschaftskompetenzen zugunsten der EU-Kommission .	153
Verlängerung der Amtsperiode.....	154
Teampräsidentschaft.....	155
4.3.1.2. Revolutionäre Reformmodelle	155
Hauptamtierender Präsident	155

Doppelhutträger an der Spitze der Union.....	157
Direktorium	158
4.3.2. Das Präsidentschaftssystem im Post-Nizza-Prozess	158
4.3.2.1. Beratungen des Verfassungskonvents	159
4.3.2.2. Die Beratungen der Regierungskonferenz und ihr Endergebnis	162
5. Die österreichische Ratspräsidentschaft.....	166
5.1. Ausgangslage	166
5.1.1. <i>Agenda-2000</i> -Vorschläge der Europäischen Kommission	166
5.1.1.1. Die finanzielle Perspektive der EU 2000-2006.....	167
5.1.1.2. Die Reform der Struktur- und Kohäsionspolitik	169
5.1.1.3. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik	172
Marktorganisation	174
Entwicklung des ländlichen Raums	174
Horizontale Verordnung – Umweltschutz.....	175
Finanzierung.....	175
5.1.1.4. Der EK-Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems	176
5.1.2. Die <i>Agenda-2000</i> -Verhandlungen unter der britischen Ratspräsidentschaft	179
5.1.2.1. Europapolitischer Kurswechsel der britischen Regierung	180
5.1.2.2. Behandlung der <i>Agenda-2000</i> -Vorschläge unter dem britischen Vorsitz	182
5.1.2.3. Der Europäischer Rat von Cardiff und die Ausgangslage für die österreichische Präsidentschaft	186
5.2. Nationale Interessen Österreichs an der <i>Agenda 2000</i> und ihre Vertretung vor der Übernahme des Präsidentschaftsamtes.....	188
5.2.1. Finanzrahmen	189
5.2.2. Struktur- und Kohäsionspolitik	191
5.2.3. Agrarpolitik	193
5.3. Behandlung der <i>Agenda-2000</i> -Komponenten unter österreichischem Vorsitz	195
5.3.1. Das Arbeitsprogramm und die politischen Erwartungen	195
5.3.2. Behandlung der finanzpolitischen Paketskomponente.....	198
5.3.2.1. Ausgangssituation im Interessenspiel	198
5.3.2.2. Die Ausarbeitung des Konzepts einer realen Stabilisierung der EU- Ausgaben – das Pariser Treffen der Nettozahler-Gruppe	199
5.3.2.3. Die Stabilisierungs-Karte kommt zum ersten Mal ins Spiel – der informelle ECOFIN-Rat in Wien.....	202
5.3.2.4. Diplomatische Fixierung des Konzepts zur realen Stabilisierung	204
5.3.3. Behandlung der struktur- und kohäsionspolitischen Paketskomponente.....	208
5.3.3.1. Übereinstimmungen und Frontlinien in der Strukturpolitik.....	208
5.3.3.2. Heftiger Streit um die Kohäsionsgelder	209
5.3.4. Behandlung der agrarpolitischen Paketskomponente	210
5.3.4.1. Große Erwartungen und bescheidene Verhandlungsrealität	210
5.3.4.2. Alle Partner für die ländliche Entwicklung begeistern – das informelle Treffen der Agrarminister in St. Wolfgang und die technische Überprüfung des Konzepts.....	213
5.3.4.3. Die Auskristallisierung der anderen politischen Kernfragen	216
Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO)	216
Ackerkulturen.....	217
Rindfleisch	218
Milchsektor.....	220
Horizontale Verordnung.....	221
Finanzierung der GAP.....	222

5.3.4.4. Die verhandlungspolitische Lage im Agrarbereich am Vorabend des Wiener Gipfeltreffens	223
5.3.5. Europäischer Rat von Wien.....	225
5.3.5.1. Vorbereitung des Europäischen Rates im Konklave der Außenminister ..	225
5.3.5.2. Die strategische Entscheidung über die Regie des Europäischen Rates ...	228
5.3.5.3. Die <i>Agenda 2000</i> auf dem Wiener Gipfeltreffen	229
6. Die deutsche Ratspräsidentschaft.....	233
6.1. Ausgangslage	233
6.1.1. Nationale Interessen der BRD an der <i>Agenda 2000</i>	233
6.1.1.1. Finanzrahmen	234
6.1.1.2. Struktur- und Kohäsionspolitik	237
6.1.1.3. Agrarpolitik	239
6.1.2. Die Vertretung nationaler Interessen vor der Übernahme des Präsidenschaftsamtes	241
6.1.3. Die innenpolitische Lage im Vorfeld der Präsidentschaft.....	243
6.2. Die innen- und gemeinschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Präsidentschaftsarbeit an der <i>Agenda 2000</i>	246
6.2.1. Die <i>Agenda 2000</i> auf der Liste der Vorsitzzprioritäten	248
6.2.2. Der Rücktritt Lafontaines als SPD-Obmann und Bundesfinanzminister	249
6.2.3. Der Korruptionsskandal um Edith Cresson und Rücktritt der gesamten Kommission Santer	250
6.3. Die Behandlung der Agenda-2000-Komponenten unter dem deutschen Vorsitz	251
6.3.1. Arbeitsprogramm und -Methodik.....	251
6.3.2. Die Behandlung der finanzpolitischen Komponente	254
6.3.2.1. Diplomatische Versuche zur Stärkung der Verhandlungsposition Deutschlands	254
6.3.2.2. Die systematische Auffüllung der Verhandlungspakete	257
6.3.2.3. Der Zusammenstoß nationaler Positionen auf dem Gipfel von Petersberg	259
6.3.3. Die Behandlung der struktur- und kohäsionspolitischen Komponente.....	263
6.3.4. Die Behandlung der agrarpolitischen Komponente	265
6.3.4.1. Die Rollenverteilung unter den agrarpolitischen Gremien des Rates	265
6.3.4.2. Die GAP-Reform als oberste Priorität des deutschen Vorsitzes	265
6.3.4.3. Die budgetären Kürzungsversuche im Agrarbereich	267
6.3.4.4. Die Stagnation in den ersten Wochen der deutschen Präsidentschaft.....	269
6.3.4.5. Die Vorbereitung der Konfrontation der Agrarminister	272
6.3.4.6. Die Schlussverhandlungen im Agrarrat	277
6.3.5. Der Europäische Rat von Berlin.....	281
6.3.5.1. Die Vorbereitung des Berliner Showdowns im COREPER und im Allgemeinen Rat.....	281
6.3.5.2. Die zähen Verhandlungen in der Abstimmungsphase und ihre Ergebnisse	284
6.3.5.3. Das Endergebnis des Europäischen Rates von Berlin aus der nationalen Sicht der drei in Augenschein genommenen Vorsitzstaaten	292
Deutschland	292
Österreich	295
Großbritannien	297
7. Zusammenfassung: Nationales Interesse des EU-Vorsitzes – wenn die Neutralität nur an die Fahnen geheftet wird.....	300
7.1. Die Leitlinien der eigentlichen Arbeitskapitel	300
7.2. Beantwortung der Arbeitshypothesen und -Fragen.....	321

7.2.1. Das nationale Interesse eines Vorsitzstaates als treibende Kraft seiner führungspolitischen Aktivitäten	321
7.2.2. Aktive Verfolgung der nationalen Interessen durch die Präsidentschaft in verschiedenen Phasen des Verhandlungsprozesses.....	325
7.2.3. Verhandlungspolitische Konzessionen eines Vorsitzlandes in Zusammenhang mit seinen zusätzlichen Pflichten als Ratspräsident	333
7.2.4. Die Wahrnehmung des Präsidentschaftsamtes durch die großen und kleinen EU- Mitgliedstaaten	337
7.2.5. Das nationale Interesse eines Vorsitzlandes im hybriden Ratspräsidentschaftssystem nach dem Vertrag von Lissabon.....	340
7.3. Schlusswort	343
8. Literaturverzeichnis.....	346
8.1. Interviews	346
8.2. Offizielle Dokumente	346
8.3. Tageszeitungen und Zeitschriften	350
Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung.....	350
8.4. Fachperiodika	350
8.5. Sekundäre Quellen	351
9. Abkürzungsverzeichnis	370

1. Einleitung

1.1. Themenstellung

Mit dem Begriff der „Präsidentschaft“ wird in der Europäischen Union üblicherweise das Amt des Vorsitzes im Europäischen Rat, im Rat der EU, sowie in den untergeordneten Instanzen des Rates¹ bezeichnet. Dieses Amt nahmen bisher nach dem Art. 146 EGV die Mitgliedstaaten nacheinander in der vom Rat festgelegten Reihenfolge für je sechs Monate wahr. Die Präsidentschaft besitzt keinerlei Organqualität. Sie hat die Vorsitzführung in einem der Gemeinschaftsorgane zum Gegenstand. Diese Aufgabe ist keine protokollarische. Sie stellt eine enorme organisatorische, intellektuelle und politische Herausforderung für die EU-Staaten dar. Nach allgemeiner Meinung überfordert diese Herausforderung die einzelnen Staaten sogar, sodass das Vorsitzsystem bei der Formulierung des Verfassungs- und dann des Reformvertrags zu einem der Zentralkpunkte bei der Diskussion um eine neue institutionelle Architektur der Union wurde. Auf dem EU-Gipfel von Lissabon verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf ein neues Hybridsystem, in dem ein permanenter Vorsitz für den Europäischen Rat sowie den Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ mit einem rotierenden für alle anderen Formationen des Ministerrats kombiniert ist. Die bevorstehende Reform der Präsidentschaft macht das Problem der Vorsitzführung im Rat komplexer denn je. Was entscheidet aber über die Komplexität des alten Systems, das durch die Beibehaltung einer Rotation unter den EU-Staaten bei Führung der Gemeinschaftsgeschäfte in das neue implementiert wird?

Dies kann in zwei Schritten erklärt werden. Das erste Problem ist der Rat selber. Dort liegt das eigentliche Machtzentrum der Gemeinschaft. Das Organ bleibt aber in seinem Charakter dual. Auf der einen Seite dient es als intergouvernementales Verhandlungsgremium, über das die EU-Staaten ihre nationalen Anliegen einbringen, auf der anderen Seite als supranationales Organ der Gemeinschaft. Aus dieser Dualität heraus ergibt sich das im Hinblick auf die Präsidentschaftsanalyse zweite grundlegende Problem. Der Vorsitz bewegt sich innerhalb eines Dreiecks, dessen Eckpunkte von neutraler Konsensfindung im Dienste der Gemeinschaft, politischer Führung und nationalen Anliegen gebildet werden. Die Präsidentschaft hat die Aufgabe, zwischen den Verhandlungsparteien zu vermitteln und Kompromisse zustande zu bringen. Sie ist dabei verpflichtet, Neutralität zu bewahren. Sollte

¹ In erster Linie geht es hier um den Ausschuss der Ständigen Vertreter, das Politische und Sicherheitskomitee, den Artikel-36-Ausschuss sowie um die Ratsarbeitsgruppen.

sie die Latte zu hoch legen und ein hoch ambitioniertes und über dem kleinsten gemeinsamen Nenner liegendes Verhandlungsergebnis anstreben, um ihre Führungsqualitäten zu beweisen, wirkt sie für die Partner im Rat nicht mehr unparteiisch. Auf Kollisionskurs mit der Neutralität kann sich auch nationale Interessen des Vorsitzstaates befinden. Zusätzliche Aufgaben, vergrößerte Führungsmöglichkeiten auf der Gemeinschaftsebene einerseits und innenpolitische Erwartungen andererseits bringen manchmal die Nationalregierungen dazu, dass sie das vorgeschriebene unparteiische Verhalten aufgeben und das Amt des Vorsitzes für ihre eigenen Zwecke ausnutzen. Sollten die anderen Mitgliedstaaten dann solche Neutralitätsdefizite der Präsidentschaft bemerken, verlieren sie die Lust, sich der politischen Führung des Vorsitzes unterzuordnen, sodass ein Konsens innerhalb des Rates nicht erreicht werden kann.

Genau diese höchst komplizierte Stellung und Funktion der Präsidentschaft macht sie zu einem sehr spannenden Gegenstand der politikwissenschaftlichen Forschung, insbesondere jetzt, da das Vorsitzsystem nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags weitgehend umgestaltet wird. Der rein akademische Diskurs, der sich primär mit dem Phänomen des Vorsitzes im Rat befasst, entwickelt sich zur Zeit in zwei Richtungen. Erstens nimmt man im Rahmen der integrationstheoretischen Debatte zwischen den Intergouvernementalisten und Neofunktionalisten den Beitrag des Präsidentschaftsamtes zur Fortführung des europäischen Integrationsprozesses unter die Lupe. Zweitens geht man auf die führungspolitische Seite der Präsidentschaft ein, indem man ihre Rolle in der Entscheidungsfindung im Rat oder, mit anderen Worten, ihre Einflussnahme auf den Verlauf der Verhandlungen analysiert.

Die vorliegende Arbeit stützt sich unter anderem auch auf Theorien der internationalen politischen Führung. Im Mittelpunkt der Untersuchung liegt aber weder die politische Führung als solche noch die Verdienste der Präsidentschaft für das Gemeinwohl der EU, sondern die dritte Ecke des oben angesprochenen Dreiecks, das heißt: das nationale Interesse des Vorsitzstaates. Der Beitrag ist von seinem theoretischen Charakter her intergouvernemental. Ähnlich wie die bahnbrechende Arbeit über den liberalen Intergouvernementalismus, Moravcsiks „*The Choice for Europe*“², stellt er eine Interessenanalyse im Rahmen der Verhandlungsrunden von historischer Bedeutung dar. Hier sind damit die Verhandlungen über den dritten Haushaltsrahmen der EU für die Jahre 2000-2006 gemeint, die üblicherweise als *Agenda 2000* bezeichnet werden. Der Unterschied

² Moravcsik (1998).

zwischen dieser Analyse und der von Moravcsiks liegt vor allem darin, dass die vorliegende nicht so komplex ausfällt. Sie ist eher einem einzelnen Akteur gewidmet: dem Vorsitzstaat im Rat der EU, der am Verhandlungstisch im Justus-Lepsius-Gebäude³ in zwei Rollen gleichzeitig auftritt: erstens als die übliche nationale Delegation und zweitens als Inhaber der Präsidentschaft.

Aus dieser Doppelrolle ergibt sich eine ganze Reihe von politikwissenschaftlichen Fragen. Welche Bedeutung haben nationale Interessen während der Präsidentschaft? Was für Strategien verwendet der Vorsitz, um sie durchzusetzen? Gibt es dabei Unterschiede zwischen den kleinen und großen Mitgliedstaaten? Welche Vor- und Nachteile für die EU-Mitglieder bringt die Präsidentschaft im Hinblick auf die politische Führung in verschiedenen Ratsgremien mit sich? Wie kann der Vorsitz seine formelle Führungsposition nutzen, um die politische Führung im Rat zu ergreifen? Darf man die Ratspräsidentschaft als verstärkte Machtposition verstehen? Was bedeutet die im Vertrag von Lissabon festgelegte Reform der Präsidentschaft für die Verfolgung und Durchsetzung nationaler Interessen durch die Vorsitzstaaten? Inwieweit lassen sich die Erkenntnisse dieser Arbeit zum traditionellen EU-Vorsitz auf das Hybridsystem der Teampräsidentschaft im Rat der EU und des hauptamtierenden Präsidenten im Europäischen Rat übertragen?

Wie bereits erwähnt, geht diese Arbeit genauer auf die *Agenda-2000*-Verhandlungen ein. Die *Agenda 2000* unterschied sich vom vorherigen Finanzrahmen (dem Delors-II-Paket) dadurch, dass sie nicht nur die Ausstattung der Haushalte für die gemeinschaftlichen Politiken und Institutionen bestimmte. Eine wichtige Rolle spielte die Reform der Agrar- und Strukturpolitik im Hinblick auf die größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der europäischen Integration sowie auf die direkte Finanzierung des EU-Beitritts der Luxemburger Gruppe.⁴ Die *Agenda-2000*-Verhandlungen standen in Folge der schwierigen Wirtschaftslage in Europa und der Haushaltsspannungen in einigen Nettozahler⁵-Staaten im

³ Sitz des Rates im Europa-Viertel in Brüssel.

⁴ Die Luxemburger Gruppe bildeten: Estland, Polen, Slowenien, Tschechen, Ungarn und Zypern. Die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit den sechs Staaten ab März 1998 wurde vom Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 beschlossen. Die Verhandlungen mit Malta, Lettland, Litauen und der Slowakei, die zusammen mit der Luxemburger Gruppe der EU am 1. Mai 2004 beitraten, sowie mit Bulgarien und Rumänien begannen aufgrund der Entscheidung des Europäischen Rates von Helsinki (Dezember 1999) erst im Februar 2000.

⁵ Im EU-Jargon werden so die EU-Staaten bezeichnet, die mehr in die Gemeinschaftskassa einzahlen, als sie aus den EU-Mitteln zurückerhalten. Der größte Nettozahler – mit einem jährlichen Beitrag von rund 21 Mrd. Euro – ist die Bundesrepublik Deutschland. Dies entsprach in den vergangenen Jahren zwischen 60 und 70% des gesamten Nettotransfers.

Zeichen der Auseinandersetzung über eine faire finanzielle Lastenteilung. Da die Interessenkonstellation in Situationen, in denen um Geld gestritten wird, relativ leicht zu erfassen ist, eignen sich die Verhandlungen über die *Agenda 2000* besonders gut, um durch deren Analyse Mechanismen und Strategien der Durchsetzung national definierter Ziele der Präsidentschaft zu untersuchen. Dies war der entscheidende Punkt, weshalb genau hier die finanzielle Prognose für die Jahre 2000-2006 als Modell für die Erforschung der präsidentschaftsbezogenen Hypothesen dient. Ein anderer relevanter Grund war ein genügend großer Zeitabstand, der es ermöglichte, Zugang zur Dokumentation zu bekommen sowie nationale und supranationale Beamten in einem relativ offenen Gespräch zu interviewen. Schwierigkeiten konnte jedoch der inhaltliche Umfang der *Agenda 2000* bereiten. Deswegen wurde diese Analyse ausschließlich auf die budgetäre Seite des Pakets fokussiert: auf die Diskussion über die Veränderung des Eigenmittelsystems der Gemeinschaft und über die Abschaffung des Briten-Rabatts sowie auf die Auswirkungen der Reform der Agrar- und Strukturpolitik auf das Nettozahler/-Empfänger-Verhältnis.

Obwohl der grundsätzliche Rahmen der finanziellen Prognose der Europäischen Kommission in dem Bericht „*Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union*“ bereits am 16. Juni 1997 vorgestellt wurde, befasst sich diese Arbeit prinzipiell mit den zwei letzten Präsidentschaften, die die *Agenda 2000* in ihren Programmen hatten: Österreich (1.07.-31.12.1998) und Deutschland (1.01.-30.06.1999). Es ist dabei anzumerken, dass der endgültige Verhandlungskompromiss schon auf dem Berliner Sondergipfel am 24./25. März 1999 geschlossen wurde. Die britische Präsidentschaft des ersten Halbjahres 1998 und der Gipfel von Cardiff stellen nur einen Ausgangspunkt der Untersuchung dar, sind aber nicht ihr Gegenstand. Unter dem britischen und luxemburgischen Vorsitz (zweites Halbjahr 1997) wurden die prozeduralen und technischen Angelegenheiten des Verhandlungsprozesses geklärt. Die politische Auseinandersetzung über die Architektur der *Agenda 2000* begann erst unter der österreichischen Präsidentschaft⁶ und erreichte ihren Höhepunkt in den letzten Wochen vor dem Berliner Gipfel. Die geringe Anzahl der untersuchten Präsidentschaften machte möglich, sie intensiv und genau zu betrachten. Der Hauptnachteil lag in der relativ geringen Verallgemeinbarkeit. Durch die Eigenart der gewählten Beispiele ließ sich dieses Defizit jedoch deutlich nivellieren: Erstens wurden unterschiedliche Phasen der

⁶ Das bestätigen Vertreter der EU-Kommission sowie des Generalsekretariats des Rates. Der österreichische Botschafter bei der EU, Manfred Scheich, äußerte sich dazu: „*Die Briten haben die Agenda 2000 auf prozedurale Gleise gesetzt. Wir müssen jetzt sozusagen ans Eingemachte gehen.*“ (Interview, „*Fanfare wird es bei uns wenige geben*“ in *Die Presse* vom 9. Juni 1998).

Verhandlungen analysiert, zweitens gab es in der erforschten Gruppe Vertreter von kleinen und großen EU-Staaten. Differenziert war auch die Erfahrung der Vorsitzstaaten in der EU-Politik. In anderen Worten stellt diese Arbeit eine typische Yin'sche *case study*⁷ mit all ihren methodologischen Vor- und Nachteilen dar, in der die empirische und qualitative Erforschung der ausgewählten Präsidentschaften erarbeitet wird, um ein holistisches Verständnis der national definierten Handlungen der europäischen Regierungen im Präsidentschaftsamt zu erlangen.

1.2. Literatur- und Forschungsstand

Obwohl der Rat als Zentrum der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung gilt,⁸ besteht auf diesem Feld der Integrationsforschung ein Informationsmangel. Der Rat – und im Zusammenhang damit die Ratspräsidentschaft – befinden sich erstaunlicherweise außerhalb der Hauptströmungen des politikwissenschaftlichen Interesses.⁹

Das erste dem Rat gewidmete Werk von Christoph Sasse, „*Decision making in the European Community*“, wurde Mitte der 70-er Jahre veröffentlicht. Auf die Fortsetzung des akademischen Diskurses musste man zwei Dekaden warten. Erst 1995 wurde Martin Westlakes Buch „*The Council of the European Union*“ herausgegeben, das allgemein als erste umfassende Arbeit über den Ministerrat anerkannt wurde. Westlake führt das geringe Interesse der Wissenschaft am Rat auf die entmutigende Komplexität dieser europäischen Institution zurück.¹⁰ Seinem Buch folgte das 1997 erschienene Standardwerk von Fiona Hayes-Renshaw und Helen Wallace, „*The Council of Ministers*“. Die Autorinnen sprechen ebenso das Problem der Untererforschung des Rates an. Sie erwähnen zwei mögliche Ursachen dieses Phänomens: Erstens tagt der Rat bei verschlossenen Türen, nicht einmal die Abstimmungsergebnisse wurden bis vor kurzem bekannt gegeben; zweitens fehlt es dem Rat an der organisatorischen Innovativität, da die Nationalstaaten dort nach traditionellen Regeln miteinander verhandeln.¹¹

⁷ Yin (1995).

⁸ Eine Feststellung, die beispielsweise Wolfgang Wessels trifft: „*The Rome Treaties of 1957 – the constitutional framework of the EC – established a Council as the ultimate locus of Community decision-making on all major issues, whether budgetary, legislative, or treaty making.*“ (Keohane/Hoffmann 1991, 133).

⁹ Zu dieser Überzeugung gelangte auch Wolfgang Wessels: „*Thought highly important, the academic work on the Council is rather limited*“ (Wessels 1991, S. 137)

¹⁰ Westlake 1995, S. XXIII.

¹¹ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 3.

Die Ratspräsidentschaft als spezifischer Aspekt der Arbeit und Struktur des Rates wurde in allen hier erwähnten Beiträgen nur am Rande behandelt. Die eigentliche Literatur zur Präsidentschaft besteht im Prinzip aus Fachzeitschriftartikeln. Den Grundstein der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Ratsvorsitz legten 1976 Hellen Wallace und Geoffrey Edwards mit ihrem Artikel „*European Community: the Evolving Role of the Presidency of the Council*“.¹² Aus diesem Artikel entwickelte sich ein Jahr später eine Publikation unter dem Titel: „*The Council of Ministers of the European Union and the President-in-Office*“.¹³ Im Jahre 1985 wurde von Colm O’Nuallain und Jean-Marc Hoscheit eine Länderstudie unter dem Titel „*The Presidency of the European Council of Ministers: Impacts and Implications for National Governments*“¹⁴ veröffentlicht. Außerdem ist das 1988 erschienene Werk von Guy de Bassompierre „*Changing the Guard in Brussels: An Insider’s View of the EC Presidency*“ anzuführen. Da der Autor jahrelang im belgischen Außenministerium tätig war, liefert sein Buch höchst interessante, auf eigene Erfahrung gegründete Einblicke in die Arbeit der Präsidentschaft.

Die oben erwähnten Beiträge wurden in den 70-er und 80-er Jahren verfasst, und die wissenschaftliche Analyse des Ratsvorsitzes wurde dann für mehr als eine Dekade praktisch aufgegeben.¹⁵ Dies ist erstaunlich, weil die Präsidentschaft durch den Vertrag von Maastricht sowie in Folge der Erweiterung der Union um Finnland, Österreich und Schweden vehement an Bedeutung gewann. Erst die Jahrtausendwende brachte eine Wiederbelebung der empirischen Präsidentschaftsforschung, die sich auf den Beitrag des Vorsitzamtes zur gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung konzentrierte. In diesem Kontext kann von zwei Forschungsrichtungen gesprochen werden. Im Jahr 2000 gab Helmut Lang sein Buch „*Die österreichische Ratspräsidentschaft 1998. Die Präsidentschaft als Instrument der Integration*“¹⁶ heraus. Der Autor führte eine in die intergouvernemental-neofunktionalistische Diskussion eingebettete Untersuchung zur Rolle des Ratsvorsitzes in der Entwicklung des Integrationsprozesses durch. Sein Werk war praktisch der erste Versuch, das Amt der Präsidentschaft integrationstheoretisch zu beleuchten. Andere Forscher gingen das Thema aus dem führungspolitischen Blickwinkel an, indem sie den Einfluss des Ratsvorsitzes auf die

¹² Wallace/Edwards (1976).

¹³ Wallace/Edwards (1977).

¹⁴ O’Nuallain/Hoscheit (1985).

¹⁵ Abgesehen von Studien, die sich mit den Arbeitsprogrammen und relevantesten Ergebnissen einzelner Präsidentschaften befassen, z.B.: Brunmayer (1998), Kohnen (1998), Henderson (1998), Ludlow (1998), Schallenberg/Thun-Hohenstein (1999).

¹⁶ Lang (2000).

Ergebnisse des gemeinschaftlichen *policy-making* unter die Lupe nehmen. Diesem Problem wurden mehrere Artikel¹⁷ sowie das im Jahr 2000 herausgegebene Buch von Anna-Carin Svenson, „*In the Service of the European Union. The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995-97*“,¹⁸ gewidmet. In letzter Zeit konzentrierte sich die Integrationsforschung zuerst auf die Diskussionen im Europäischen Konvent und dann, im Rahmen der Regierungskonferenz 2007, auf das Konzept einer Teampräsidentschaft sowie eines hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates. Eine Reihe von Autoren veröffentlichte bereits ihre Überlegungen und Vermutungen zur künftigen Wirkung des Lissabonner EU-Vorsitzsystems.¹⁹

Rekapitulierend lässt sich somit feststellen, dass die Literatur zur EU-Präsidentschaft eher bescheiden ist. Es gibt natürlich gute Gründe dafür, auf die Lang treffend aufmerksam gemacht hat. Die Präsidentschaft geht über den herkömmlichen Politikbegriff – *polity*, *politics*, *policy* – sowie über die Trennlinie zwischen der nationalstaatlichen und der supranationalen Ebene hinaus. Sie spielt sich weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit ab, was erhebliche Forschungsschwierigkeiten bereitet. Schließlich ist vielfach die Ansicht verbreitet, dass sie nicht genug Forschungsmaterial liefert.²⁰ Trotz dieser Defizite kann man davon ausgehen, dass sich die Politikwissenschaft mit dem Ratsvorsitz immer häufiger beschäftigen wird. Mit den zwei letzten Erweiterungsrunden 2004 und 2007 um 12 neue Mitgliedstaaten stieg die Relevanz der Präsidentschaft im Prozess der Konsensfindung im Rat gewaltig. Eine ganz neue Qualität bringt der Reformvertrag mit sich, der nicht nur ein neues Hybridsystem im EU-Vorsitz festschreibt, sondern auch die Regeln der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung neu definiert.

1.3. Arbeitshypothesen und -Fragen

Das nationale Interesse des Vorsitzstaates ist bisher der Aufmerksamkeit der Forscher entgangen. Man beschränkte sich in der Regel auf die Bemerkung, dass die präsidierten Staaten schon aus der vertraglichen Verpflichtung heraus dazu tendierten, ihre eigenen Interessen zurückzustellen,²¹ um das Gesicht eines *honest brokers* zu wahren. Es fehlt eine systematische Analyse der führungspolitischen Strategien und Taktiken des Vorsitzstaates,

¹⁷ z. B. Metcalfe (1998); Tallberg (2003); Tallberg (2004); Crum (2007); Schalk et al. (2007); Warntjen (2007).

¹⁸ Svenson (2000).

¹⁹ z. B. Blavoukos et al. (2007), Kurpas et al. (2007).

²⁰ Lang 2000, S. 10.

²¹ Thun-Hohenstein/Cede 1995, S. 147.

die zum Ziel hätten, die Präsidentschaft im Sinne der Durchsetzung von nationalen Interessen zu instrumentalisieren. Es geht im Prinzip um die Nutzung der zusätzlichen formellen Führungsressourcen, die das Amt der Ratspräsidentschaft mit sich bringt, um den Verlauf der Verhandlungen zugunsten des Vorsitzstaates zu beeinflussen. Drei Punkte sind in diesem Kontext zu präzisieren. Erstens steht nicht das nationale Interesse des Vorsitzes im allgemeinen, sondern eher seine nationalen Prioritäten im Mittelpunkt der Analyse. Sie werden in unterschiedlichen offiziellen Dokumenten, Positionspapieren und Reden definiert. Zweitens müssen diese nationalen Prioritäten nicht unbedingt mit der Neutralität kollidieren, wenn sie im Mainstream des Verhandlungsprozesses liegen und dadurch für die Mehrheit der EU-Staaten wünschenswert sind. Außerdem leisten die Vorsitzstaaten manchmal eine gute, unparteiische und am Gemeinwohl orientierte Arbeit, um in den Augen der Partner Ansehen zu gewinnen. Der auf diese Weise erworbene Kredit lässt sich später im Rahmen anderer Verhandlungen einlösen. Drittens tragen nationale Interessen der Präsidentschaft nur sehr selten einen staatspezifischen Charakter, sodass der Vorsitzstaat sie nicht im Alleingang, sondern als Mitglied einer Interessengruppe vertritt.

Man soll sich dabei der Tatsache bewusst sein, dass die Verwirklichung von bestimmten Handlungsstrategien des Vorsitzes nicht nur von institutionellen Rahmenbedingungen, sondern auch von der Phase der Verhandlungen sowie von der fachlichen Kompetenz der Präsidentschaftsvertreter abhängt. Hinzu kommt der Einfluss von kurzfristigen inneren und äußeren Faktoren, wie internationale Krisen oder innenpolitische Instabilitäten, die das führungspolitische Potenzial des Vorsitzstaates signifikant einschränken oder erweitern können.

Diese Arbeit stellt sich das Ziel, die Vertretung nationaler Interessen durch die den Vorsitz innehabenden Staaten theoretisch und empirisch zu untersuchen. Den integrationstheoretischen Hintergrund bildet der staatszentrierte Ansatz, nach dem der Rat als intergouvernementale *bargaining*-Arena wahrgenommen wird. Die Verhandlungen im Rat bestehen in der Distribution von Zugewinnen. Sie werden von den nationalstaatlichen Interessen dominiert. Vom intergouvernementalen Standpunkt aus ist die nach dem Rotationsprinzip von den EU-Mitgliedern wahrgenommene Vorsitzführung Symbol für die Dominanz der Nationalstaaten im politischen System der Union. Der Vorsitz kann auf die Entscheidungsfindung im Rahmen der Ratsverhandlungen einen bedeutenden Einfluss haben. Um ihre genaue Rolle in den zwischenstaatlichen multilateralen Verhandlungen und

insbesondere in den verschiedenen Ratsgremien zu klären, wird die Theorie der internationalen politischen Führung angewendet. Mit ihrer Hilfe werden auch die potentiellen Führungsmöglichkeiten und -beschränkungen der Ratspräsidentschaft erörtert. Dabei wird zwischen kleinen und großen EU-Staaten differenziert. Als hilfreich erwies sich in diesem Kontext die Kleinstaattheorie, die das internationale Handeln von Staaten in Bezug auf ihre Größe zum Gegenstand hat.

Diese drei Theorien bilden die Leitlinie der Arbeit. Ihr liegen folgende Hypothesen zugrunde:

- Wenn nationale Interessen der Mitgliedstaaten darüber entscheiden, dass sie sich im Rahmen der Union zusammenschließen, und dann die Entwicklungsrichtung des Integrationsprozesses bestimmen, dann stellen sie auch die treibende Kraft für die führungspolitischen Aktivitäten des Vorsitzstaates dar.
- Wenn sich die EU-Verhandlungen aufgrund ihrer Komplexität durch mehrere Monate hinziehen und die sich an ihnen beteiligten Parteien eine Deadline festsetzen, dann verkleinern sich im Laufe der Zeit die führungspolitischen Möglichkeiten der Ratspräsidentschaft kontinuierlich, eine Initiative erfolgreich zu implementieren, die den spezifischen nationalen Interessen des Vorsitzlandes entsprechen würde. Gleichzeitig aber wird eine effiziente und konsensorientierte Handlung der Präsidentschaft von den Partnern immer höher geschätzt, was sich auf das Image des präsidierenden Staates in der EU positiv auswirkt und ebenso in seinem nationalen Interesse liegt.
- Wenn die Kompromissuche in der Abschlussphase der Verhandlungen politisch substanzielle Konzessionen von einem EU-Staat in der Präsidentschaft erfordert, dann macht er diese Konzessionen in Bezug auf seine Vorsitzverpflichtungen, solange das Endergebnis der Verhandlungen oberhalb seiner *bottom line* liegt, d.h. seine vitalen nationalen Interessen nicht negativ beeinflusst.
- Wenn die Klein- und Großstaaten der EU *per definitionem* unterschiedlich großes politisches Gewicht und Führungspotential besitzen, dann legen sie unterschiedlichen Wert auf die zusätzlichen führungspolitischen Instrumente, die das Vorsitzsamt anbietet, und verhalten sich dadurch als Präsidentschaft nicht gleich aktiv und innovativ.

Von diesen Hypothesen ausgehend kann man folgende Fragen stellen:

- Auf welche Weise kann der Vorsitzstaat politische Kontrolle über den Prozess der Entscheidungsfindung ausüben? Wie nimmt er Einfluss darauf, was und wie diskutiert wird? Wie beeinflusst er die Konsenssuche?
- Wie interagiert die Präsidentschaft mit den langfristigen Strategien des Vorsitzstaates, bestimmte national definierte politische Ziele zu verfolgen?
- Welche andere staatsbezogenen Faktoren – außer der Größe – können bei der Vorsitzführung eine Rolle spielen?

1.4. Aufbau der Arbeit

Zur Untersuchung der Fragestellung dieser Arbeit wurde folgendermaßen vorgegangen:

Das zweite Kapitel setzt sich mit den theoretische Leitlinien auseinander: mit dem intergouvernementalen Ansatz der Integrationstheorie, mit der Theorie der internationalen politischen Führung sowie mit der Kleinstaattheorie. Im Endeffekt wird ein analytischer Rahmen für die Erforschung der Präsidentschaft ausgearbeitet. Da die Arbeitshypothesen und Forschungsfragen bereits in der Einführung gestellt worden sind, wird hier die Wahl der *cases* aus dem theoretischen Blickwinkel begründet. Dies gilt sowohl für die *Agenda 2000* als intergouvernementales Interessenspiel, als auch für die Präsidentschaft als staatszentriertes und führungspolitisches Phänomen der europäischen Integrationsforschung. Mit anderen Worten dient dieses Kapitel dem Zweck, die Korrektheit der Selektion der Fälle zu überprüfen sowie den Forscher mit einer theoretischen Basis für das folgende Sammeln von Forschungsmaterial und die Evaluierung auszustatten.

Das dritte Kapitel stellt die Funktion, Struktur und Arbeitsweise des Rates vor. Hier wird der Rat als machtpolitisches Gravitationszentrum der Gemeinschaft charakterisiert, in dem nationale Interessen der EU-Staaten im Rahmen des institutionalisierten *bargaining* interagieren.

Das vierte Kapitel ist als Ergänzung des dritten gedacht. Das Amt der Präsidentschaft wird hier aufgrund der vorhandenen Sekundärliteratur erörtert. Es wird darin auf die historische Entwicklung der Präsidentschaft, ihre rechtlichen Grundlagen und Funktionen sowie ihre Umgestaltung im Rahmen der Reform der Verträge eingegangen sowie aufgezeigt, wo das führungspolitische Potenzial des Vorsitzes steckt. Das vierte Kapitel umklammert zusammen mit dem dritten das institutionelle Forschungsfeld, innerhalb dessen die beiden *cases* – der

österreichische und der deutsche Ratsvorsitz – anschließend methodologisch unter die Lupe genommen werden.

Das fünfte Kapitel hat schon einen empirischen Charakter. Es wendet sich der Führung der *Agenda-2000*-Verhandlungen durch die österreichische Ratspräsidentschaft zu. Die Analyse eröffnet eine Vorstellung der Ausgangssituation, d.h. der Initiativvorschläge der EK und der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Cardiff. Im Vorfeld der eigentlichen Untersuchung des Verhandlungsprozesses beschäftigt man sich auch sehr ausführlich mit der nationalen Position Österreichs in der Frage der finanziellen Prognose.

Im sechsten Kapitel ist die Abschlussphase der *Agenda-2000*-Verhandlungen unter dem deutschen Vorsitz Gegenstand der Untersuchung. Die Vorgangsweise ist der des fünften Kapitels ähnlich. In diesen beiden empirischen Kapiteln werden die Primär- und Sekundärquellen in Bezug auf die Forschungshypothesen und -fragen systematisch beurteilt und analysiert. Auf Grund dieser Analyse werden konkrete Erkenntnisse und Schlussfolgerungen formuliert.

Das siebte Kapitel konzentriert sich direkt auf die Hypothese- sowie Fragestellung dieser Arbeit. Hier wird ein umfassender Bericht über den Forschungsverlauf erstattet, in dem die wesentlichsten Forschungsergebnisse und -Schlüsse zusammengefasst, verallgemeinert und auf die Reform des Präsidentschaftssystems von Lissabon bezogen werden. Es wird die generelle Bedeutung nationaler Interessen auf der Unionsspitze diskutiert, außerdem wird auch eine Art Grundriss der politischen Führung des Vorsitzes angefertigt. All dies nimmt eine geordnete Form an, in der die zu Beginn gestellten Hypothesen eine nach der anderen kritisch geprüft und die Fragen beantwortet oder aber auch offen gelassen werden.

1.5. Forschungsmethoden

Jede Studie über die Arbeit des Rates sowie über die auf dem Forum dieses EU-Organs laufenden multilateralen und mehrstufigen Verhandlungen wird naturgemäß mit einer ganzen Reihe von Forschungsschwierigkeiten konfrontiert. Im Falle dieser Analyse konnte es nicht anders sein. Die Gründe dafür waren jedoch spezifisch. Während die meisten Forscher die Knappheit von Primärquellen bzw. die Unzugänglichkeit der beteiligten Akteure beklagen, konnte sich der Autor dieser Arbeit mit einer Fülle von Dokumenten auseinandersetzen, die in diversen Ratsgremien behandelt wurden bzw. innerhalb der Bundesministerien als innere

Unterlagen zirkulierten. Offenheit und Transparenz war auch für die Interviews mit den nationalen und europäischen Beamten charakteristisch. Relativ begrenzt war jedoch die Zahl der Sekundärquellen. Während die Präsidentschaft Österreichs (als die erste nach dem EU-Beitritt dieses Landes) unter Integrationsforschern lauten Widerhall fand, blieben der britische und der deutsche Ratsvorsitz im Schatten der Innenpolitik und stieß auf wenig wissenschaftliches Interesse.

Schon aus diesem Grunde erwies sich eine gründliche Analyse von den sich mit dem Ratsvorsitz und den *Agenda-2000*-Verhandlungen befassenden Presseberichten als besonders wichtig. Indem man sich auf sie sowie auf die außerordentlich hilfreiche Publikation des Bonner Zentrums für Integrationsforschung (ZEI) „*Enlargement/Agenda 2000 Watch*“ stützte, konnte man die Ereignisse nach ihrem chronologischen Ablauf und ihrer Relevanz ordnen. Dies machte es möglich, die Beschlussfassung der finanziellen Prognose und die Beteiligung der Ratspräsidentschaften daran als Prozess zu erfassen. Unter den Pressetiteln, die behandelt wurden, sind *BBC News online*, *The Daily Telegraph*, *The Guardian*, *Die Presse*, *Profil*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* und *Der Spiegel*.

Die Untersuchung der Pressequellen lieferte nicht nur eine Tag-für-Tag-Übersicht der Vorsitzführung in Bezug auf die *Agenda 2000* im letzten Jahr ihrer Beschlussfassung. Sie diente auch als Basis für die hypothesenbezogenen Überlegungen sowie für die Formulierung der später im Rahmen der qualitativen, leitfadenorientierten Interviews gestellten Fragen. Zu den Gesprächspartnern zählten vor allem nationale Beamten, die in den Verhandlungen über das Finanzrahmenpaket auf der Seite der Präsidentschaft direkt oder zumindest während der Konzeptualisierungsphase involviert waren. Es handelte sich um ranghohe Mitarbeiter der österreichischen und deutschen Bundesministerien für außenpolitische Angelegenheiten, Agrarpolitik und Finanzen sowie der Ständigen Vertretungen der beiden Länder bei der EU. Wie schon erwähnt, verzichtete man auf Interviews mit britischen Beamten, da der Ratsvorsitz Londons ausschließlich als Ausgangspunkt betrachtet und nicht ausführlich analysiert wurde. Die Gespräche mit den Beamten der Europäischen Kommission und dem Generalsekretariat des Rates entwickelten sich in zwei Richtungen. Erstens dienten sie dem Zweck, die Art und Weise, auf welche die supranationalen Institutionen die Rolle der Präsidentschaft und die Mechanismen der Entscheidungsfindung in der EU verstehen, kennen zu lernen. Zweitens gaben sie eine hervorragende Möglichkeit, die Aussagen von nationalen Beamten zu verifizieren, was aus methodologischer Sicht kaum von unschätzbarem Wert war.

Natürlich kann sowohl die Qualität als auch die Glaubwürdigkeit der durch diese Interviews gewonnen Informationen und Meinungen in Frage gestellt werden. Zwei Faktoren spielen hier eine Rolle. Erstens machten mehrere Gesprächspartner auf den großen Zeitabstand und die daraus resultierenden Gedächtnislücken aufmerksam. Zweitens war die diskutierte Materie ziemlich heikel. Wenn die allgemeine Regel gelten sollte, dass der Vorsitz unparteiisch zu agieren und nationale Interessen zurückzustellen hat, fällt es schwer, offen darüber zu reden, ob und wie diese Regel gebrochen wurde. Im Allgemeinen lässt sich feststellen, dass sich die Beamten der Agrar- und Finanzministerien sowie der supranationalen Institutionen kein Blatt vor den Mund nahmen, indem sie sowie Methoden als auch Mechanismen der regelwidrigen Handlungen des Vorsitzes aufdeckten. Die Diplomaten jedoch versuchten sich dauernd hinter der „offiziellen Version“ zu verstecken. In diesem Zusammenhang war noch ein regelmäßiger Unterschied zu merken. Österreicher waren offener und gaben Informationen bereitwilliger preis als Deutsche, was sich dadurch erklären lässt, dass sie ihre Präsidentschaft im Sinne der Verfolgung nationaler Interessen erfolgreicher abgeschlossen haben. Für die deutschen Bürokraten aber scheinen die Verhandlungen über die *Agenda 2000* weiterhin ein Trauma zu sein.

Abgesehen davon war der Stoff, den die Interviews lieferten, relativ reich und informativ. Durch den direkten Kontakt mit den Gesprächspartnern konnte man an die *Agenda-2000*-Dokumentation kommen. In erster Linie geht es hier um die von der Präsidentschaft verfassten Diskussionspapiere, Lösungs- und Kompromissvorschläge, Presseaussendungen und Schlussfolgerungen sowie die nationalen Positionspapiere. Dokumente der EK, parlamentarische Redetexte sowie schriftliche Berichte und Unterlagen zum ministeriumsinternen Gebrauch gab es wesentlich weniger.

Mit anderen Worten waren relativ viele Informations- und Meinungsquellen verfügbar, die dank einer guten Differenzierung ihrer Herkunft leicht nachprüfbar und verifizierbar waren. Da die Aussagen der Interviewpartner den schriftlichen Informationsressourcen in meisten Fällen weitgehend ähnelten oder sogar gleich lauteten, konnte man davon ausgehen, dass das Glaubwürdigkeitsniveau der Quellen als hoch einzustufen ist. Das einzige, wenn auch dafür große Problem bei der Erforschung der Präsidentschaftsrolle und des Interessenspiels in der Frage der *Agenda 2000* war die Komplexität der Thematik. Sie spiegelte sich in der Vielfalt der involvierten EU-Politikbereiche sowie den Zusammenhängen zwischen diesen einerseits

und in der Undurchsichtigkeit der Mechanismen der Entscheidungsfindung andererseits wider.

2. Die theoretischen und analytischen Leitlinien

2.1. Der theoretische Forschungsrahmen

In der Einleitung wurden der Intergouvernementalismus, die Theorie der politischen Führung sowie die Kleinstaattheorie als Stützpunkte der Untersuchung festgelegt. Da man sich im Laufe der wissenschaftlichen Analyse mehrmals auf sie beruft, müssen die Gründe für ihre Anwendung geklärt und präzise auf ihren Leitfaden eingegangen werden. Im Mittelpunkt stehen die zentralen Aussagen und Begriffe der angeführten Theorien, ihre Hintergründe sowie ihre direkten Erkenntnisse hinsichtlich des Verhandlungsprozesses in der EU, des Rates und der Ratspräsidentschaft. Das Ziel der theoriebezogenen Überlegungen ist die Ausarbeitung eines analytischen Rahmens, der unmittelbar für die Erforschung der *Agenda-2000*-Verhandlungen unter österreichischem und deutschem Vorsitz geeignet wäre.

2.1.1. Intergouvernementalismus

2.1.1.1. Warum die Agenda 2000 intergouvernemental erklären?

Der intergouvernementale, oder anders ausgedrückt, der staatszentrierte Ansatz ist eine der theoretischen Perspektiven, die sich mit der Frage auseinandersetzen, wie die zwischenstaatliche Integration etabliert und vorangetrieben wird. Grundsätzlich gibt es zwei potenzielle Erklärungen dafür. Die Integration lässt sich entweder auf eine gezielte Aktion von supranationalen Akteuren oder auf Verhandlungen zwischen hochrangigen Vertretern der nationalen Regierungen zurückzuführen. Diese metatheoretischen Erklärungsansätze, d.h. der Neofunktionalismus bzw. der Institutionalismus einerseits und der Intergouvernementalismus andererseits bilden zwei Gegenpole in der europäischen Integrationsdebatte. Diese wollen das internationale System universal und holistisch konzeptualisiert haben. Ist es in der Tat so? Die moderne Integrationsforschung geht davon aus, dass es keine universell anwendbare Integrationstheorie gibt. Puchala meint sogar, dass die Ausarbeitung einer vereinheitlichten Theorie ein falscher Weg wäre:

"(...) it is likely that some will conclude that the next major challenge to integration theorizing lies in somehow synthesizing the insights of institutionalism and intergovernmentalism and elaborating some version of unified theory. This would probably be a mistake:

institutionalism and intergovernmentalism respectively appear to explain different phenomena that have been occurring in the experience of the EU."²²

Die beiden Theorieansätze beziehen sich auf unterschiedliche Ebenen des europäischen Integrationsprozesses. Der Neofunktionalismus ist bei der Erklärung des strukturellen Rahmens des *decision-making* hilfreich, indem er auf die Schlüsselrolle der supranationalen Institutionen als "*agents of integration*"²³ und auf den *spill-over*-Effekt²⁴ hinweist. Er wird bei der Analyse der alltäglichen EU-Politik eingesetzt. Der staatszentrierte Ansatz eignet sich nicht dafür. Er stellt jedoch – insbesondere in seiner liberalen Ausgabe – eine komplexe Theorie der multilateralen zwischenstaatlichen *great bargains* dar, die die Weichen im europäischen Integrationsprozess stellen. Peterson schreibt darüber:

*"(...) LI (liberal intergovernmentalism) remains our best theory for describing, explaining and predicting the outcomes of these (at the super-systemic level) negotiations. Arguably, LI is the only genuinely developed, coherent, integrated theory we have of intergovernmental negotiations at the super-systemic level."*²⁵

Es muss daher im Vorfeld jeder Integrationsstudie zur Prüfung der Ebene kommen, auf der die sich im Fokus der Untersuchung befindenden Entscheidungen fallen. Es handelt sich dabei um die Bestimmung der Wichtigkeitsstufe des *decision-making*, bei dem solche Faktoren wie Legitimationsquellen, Kompetenzverhältnisse, Typen der beteiligten Akteure sowie das politische Gewicht der von diesen Akteuren getroffenen Entscheidungen zu beachten sind. Peterson spricht von drei Entscheidungstypen:

1) *history-making*-Entscheidungen, die auf der Supersystemebene vom Europäischen Rat (seltener vom Europäischen Gerichtshof) getroffen werden. Sie gestalten das rechtssetzende Verfahren der Union sowie die Machtverhältnisse innerhalb und zwischen den EU-Organen. Sie gliedern sich in drei Kategorien:

²² Puchala 1999, S. 330.

²³ Haas 1958, S. 28.

²⁴ Die Neofunktionalisten nehmen an, dass die enge Verknüpfung einzelner Aufgabenbereiche in einer integrierten Struktur zu Integrationsdruck in den benachbarten Politikfeldern und im Endeffekt zur Fortsetzung und Vertiefung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit führt. Man unterscheidet dabei zwischen *high* und *low politics*. Der Integrationsprozess beginnt in den Bereichen, die in der unpolitischen ökonomischen Sphäre liegen und die eigentliche Substanz der staatlichen Souveränität nicht in Frage stellen. Da sich die politischen und unpolitischen Politikfelder überschreiten, greift die Integration immer tiefer, sodass auch die *high politics*-Bereiche schließlich betroffen werden. (Hargassner 1995, S. 38)

²⁵ Peterson 2001, S. 298.

- Vertragsrevisionen, die auf den Regierungskonferenzen ausgehandelt und dann von dem Europäischen Rat und einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert werden;
- strategische Entscheidungen des Europäischen Rates über die EU-Agenda, die politischen Richtlinien und die Finanzfragen. Zu dieser Kategorie gehört auch der Beschluss der mehrjährigen EU-Finanzrahmen, die die Distribution der EU-Fonds an die Mitgliedstaaten und die EU-Politikfelder regulieren.
- Entscheidungen der europäischen Judikative (EuGH), die die Grenzen der EU-Hoheit festlegen.

2) *policy-setting*-Entscheidungen, die auf der Systemebene fallen und die EU-Politik in einzelnen Tätigkeitsbereichen gestalten. In die Entscheidungsfindung sind verschiedene institutionelle Akteure involviert, wobei der Ministerrat eine Vormachtstellung genießt. Wo es möglich ist, werden allerdings die Politiksets nicht von den nationalen Ministern, sondern von dem COREPER²⁶ ausgearbeitet. Den Ministern werden nur die formelle Annahme der auf der Botschafterebene geschlossenen Kompromisse bzw. die Fortsetzung der Verhandlungen in den strittigen Punkten überlassen. Am *decision-making* wirkt auch das Europäische Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens mit.

3) *policy-shaping*-Entscheidungen, die auf der Subsystemebene getroffen werden. Auf der Ebene werden die administrativen Handlungsoptionen in einzelnen Politikbereichen der EU formuliert. Daran sind keine Akteure von großer Bedeutung beteiligt, sondern vor allem die Beamtenebene: EK, Arbeitsgruppen des Rates, nationale Beamten sowie private Akteure.²⁷

Tabelle 1: Multiebenensystem der EU-Entscheidungsfindung

Entscheidungsebene	Entscheidungstyp	Entscheidungsträger	Entscheidungscharakter
Supersystem	history-making	Regierungskonferenz, Europäischer Rat, Europäischer Gerichtshof	politisch, legislativ
System	policy-setting	Ministerrat, COREPER,	politisch,

²⁶ Akronym für „Comité des Représentants Permanents“ (Ausschuss der Ständigen Vertreter).
²⁷ Peterson 1995, S. 72-6.

		Europäische Kommission, Europäisches Parlament (durch Mitentscheidung)	technokratisch, administrativ
Subsystem	policy-shaping	Europäische Kommission, Arbeitsgruppen des Rates, Ausschüsse des EP, private Personen	technokratisch, administrativ

Quelle: Modifiziert nach Peterson 2001, S. 296.

Wie soll nun die *Agenda 2000* eingeordnet werden? Sie war ein umfangreiches Verhandlungspaket zur Umgestaltung der gemeinschaftlichen Agrar- und Strukturpolitik, zur Festlegung des EU-Finanzrahmens für die Zeitperiode von 2000 bis 2006 sowie zur Kostenplanung der EU-Osterweiterung. Sie wurde vom Europäischen Rat in Berlin beschlossen. Aufgrund ihrer inhaltlichen Relevanz sowie der Mitwirkung von höchstrangigen nationalen Akteuren am Verhandlungsprozess fällt sie unter die Kategorie der *history-making*-Entscheidungen. Wie weiter oben bereits angedeutet, scheint der liberale Intergouvernementalismus den besten verhandlungstheoretischen Rahmen für ihre Erforschung zu bieten. Ist er in seiner Idealform direkt anwendbar? Um diese Frage zu beantworten, muss zuerst einmal versucht werden, sowohl das neofunktionalistische als auch das staatszentrierte Verhandlungsmodell an die *Agenda 2000* anzupassen und, falls nötig, das geeignetere für die Zwecke der Arbeit zu modifizieren.

2.1.1.2. Das intergouvernementale oder neofunktionalistische Modell der EU-Verhandlungen.

Die Europäische Union wird entweder neofunktionalistisch als *negotiating state*²⁸ oder intergouvernemental als *integrated system of multi-level bargain*²⁹ bezeichnet. Diesen Erklärungsversuchen liegt die Frage zugrunde, welche Qualität die gemeinschaftliche Entscheidungsfindung hat.

Die Neofunktionalisten nehmen die Verhandlungen in der EU als kollektives *problem-solving* wahr, das die beteiligten Akteure miteinander integriert. Die Verhandlungsparteien kooperieren gerne miteinander, weil sie davon ausgehen, dass die angestrebte Problemlösung

²⁸ Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1995, S. 21-22.
²⁹ Grande 1996, S. 325.

für sie alle vorteilhaft sein wird. Sie sind sogar bereit, zum Wohle der Gemeinschaft ihre eigenen kurzfristigen Interessen zu opfern. „*They will all benefit in the long run*“, denn „*their relationship is not merely as a temporary one, but meant to be durable*“³⁰. Parallel zu den eigentlichen Verhandlungen schreitet die Sozialisierung der Beteiligten fort, in Folge welcher neue Loyalitäten und Zusammengehörigkeitsgefühle sowie eine Konsenskultur entstehen.

In den Augen der Intergouvernementalisten ist die Entscheidungsfindung in der EU ein distributives *bargaining* oder sogar ein *quasi*-geschäftlicher Güteraustausch. Hier stehen nationale Partikularismen im Vordergrund. Den Ausgangspunkt der Verhandlungen stellt eine Kalkulation der Vor- und Nachteile dar, die die Fortsetzung der bisherigen *policy* bzw. ihre Revision mit sich bringen könnten³¹. Die beteiligten Akteure orientieren sich an ihren eigenen Interessen. Sie stimmen nur denjenigen *Policy*-Änderungen zu, die potentiell mehr als der *Status quo* im nationalstaatlichen Sinne versprechen. Das legale bzw. *De-facto*-Veto, das von den Verhandlungsparteien eingelegt werden kann, macht jede andere Lösung einfach unmöglich. Die Arbeitsatmosphäre ist durch Misstrauen und Rivalität gekennzeichnet.

Von diesen Grundsatzpositionen der beiden Theorieansätze lassen sich zwei konkretisierte Verhandlungsmodelle ableiten. Diese sind:

1. Das *Garbage-can*-Modell: Die nationalen Regierungen steigen in die Verhandlungen ein, ohne genau zu wissen, was sie im Endeffekt erreichen wollen. Die nationalen Präferenzen werden erst im Laufe des multilateralen Verhandlungsprozesses präzisiert. Das hat zu bedeuten, dass die nationalen Verhandlungspositionen nur zum Teil in den Hauptstädten der EU-Staaten definiert werden. Die stark sozialisierenden Arbeitsrituale auf der EU-Ebene sowie die Orientierung der beteiligten Akteure auf die Problemlösung und auf die Sphäre der gemeinsamen Interessen haben einen großen Einfluss auf die Festlegung der nationalen Verhandlungspositionen. Das gleiche gilt für die supranationalen Akteure und die auf der EU-Ebene aktiven transnationalen Interessengruppen. Die Verhandlungsergebnisse tragen einen regulativen Charakter. Methodologisch betrachtet kommt das neofunktionalistische Modell bei der Erforschung von den sich in der Vorbereitungs-, Konzeptualisierungs- bzw. Implementierungsphase

³⁰ Elström/Jönsson 2000, S. 688.

³¹ Scharpf 1998, S. 264.

befindenden *Issues* von wenig politisierten Bereichen der EU-Politik (*low politics*) zur Anwendung.³²

2. Das intergouvernementale Modell: Es kommt in zwei Varianten vor, und zwar in einer realistischen und einer liberalen, die sich in Hinsicht auf die Auslegung der nationalen Verhandlungspräferenzen unterscheiden. Aus der realistischen Perspektive werden die Verhandlungspräferenzen in Hinblick auf die geopolitischen Interessen sowie die ideologischen Grundsätze bestimmt. Im EU-Kontext handelt es sich einerseits um die geopolitische *balance of power* und andererseits um die generelle Vorstellung vom Integrationsziel.³³ Aus der liberalen Perspektive kann man sagen, dass „*preferences reflect issue-specific patterns of substantive independence*“³⁴, wobei die ökonomische Interdependenz die Politik des Nationalstaates in den wirtschaftlichen die politisch-militärische Interdependenz in den traditionellen außenpolitischen Angelegenheiten determiniert. Sowohl im realistischen als auch im liberalen Modell sind die nationalstaatlichen Präferenzen von Anfang an fix und klar und unterliegen keinen beträchtlichen Einflüssen seitens der supranationalen Akteure. Sie werden schon im Vorfeld des Verhandlungsprozesses im Rahmen eines Interessenspiels innerhalb des politischen Systems des Nationalstaates definiert. Das *bargaining* versteht man als Distribution von *gains*, in der sich die asymmetrischen Gewichts- und Führungsverhältnisse unter den Nationalstaaten widerspiegeln. In dem Sinne ist der Verhandlungsprozess eine permanente Suche nach dem gemeinsamen Nenner der nationalen Interessen der Großstaaten. Sie können dabei jederzeit eine für sie nicht akzeptable Entscheidung blockieren, indem sie ihr legales oder ihr *De-facto-Veto* einlegen. Der einzige Grund, der sie dazu bewegen kann, das nicht zu tun, ist die Angst vor einem Ausschluss. „*Once an international institution has been created, exclusion can be expensive both because the non-member forfeits input into future decision making and because it forgoes whatever benefits result.*“³⁵ Was die methodologische Anwendung angeht, eignet sich das staatszentrierte Modell besonders gut dazu, die konstituierenden Phasen der Entscheidungsfindung in den hoch-politisierten EU-Politikbereiche zu analysieren³⁶.

³² Elgström/Jönsson 2000, S. 697.

³³ Europa der Vaterländer/Nationen oder eine politische Union.

³⁴ Moravcsik 1999, S. 61.

³⁵ Moravcsik 1991, S. 47.

³⁶ Elgström/Jönsson 2000, S. 697.

Tabelle 2: Verhandlungsmodelle

	<i>Garbage-can-Modell</i>	Intergouvernementales Modell
Charakter	integrative <i>problem-solving</i>	distributive <i>bargaining</i>
Ziel	Gemeinwohl	Verfolgung nationaler Interessen
Arbeitsatmosphäre	Konsensorientierung, gegenseitiges Vertrauen	Rivalität, gegenseitiges Misstrauen
Interessen	auf der nationalen und der EU-Ebene definiert	auf der nationalen Ebene definiert
Fixierungsgrad der Einstiegsposition	niedrig	hoch
Schlüsselakteure	transnationale Interessengruppen, supranationale und nationale Beamten	nationale Beamten
Verhandlungsnatur	Stimmenaustausch, Entstehung sozialer Verbindungen und gemeinschaftlichen Loyalitäten	Distribution von Zugewinnen, <i>side-payments</i> , Ausschluss- und Marginalisierungsdrohungen
Einigungsnatur	rahmenlose Sachbereiche, <i>spill-over</i>	fixe Sachbereiche, die nur durch ein zwischenstaatliches Abkommen modifiziert werden können

Die beiden Verhandlungsmodelle gelten als akademische Idealtypen und kommen in ihrer reinen Form im Rahmen der europäischen *decision-making* nur selten vor. Die EU-Verhandlungen stellen normalerweise eine „*variation rather than one typical negotiation process*“³⁷ dar. Im Fall dieser Analyse muss aber die Wahl ganz eindeutig zugunsten des intergouvernementalen Modells ausfallen. Es lässt sich praktisch unmodifiziert anwenden. Die finanzielle Vorausschau gehört zwar nicht zu den *high politics*, gestaltet aber solche vitalen Politikfelder der EU wie die gemeinsame Agrarpolitik und die Regional- und Strukturpolitik, in denen es zu einem starken Zusammenspiel der Gemeinschafts- und der Innenpolitik kommt. Ihre Reform fand in der Öffentlichkeit lauten Widerhall. Wegen der Bemühungen der EU-Staaten um Haushaltskonsolidierung und der damit verbundenen nationalen Sparprogramme waren auch die EU-Finzenzen, die in der Regel den *High-politics*-Bereichen vorbehalten sind, von besonderer Brisanz. Die *Agenda-2000*-Verhandlungen tragen einen typisch distributiven Charakter und verliefen im Zeichen von Einstimmigkeit in der Entscheidungsfindung. Schließlich befasst sich diese Arbeit nicht mit der Vorbereitungsphase vor der Präsentation der Reformvorschläge durch die EK bzw. vor der Festlegung der prozeduralen Grundlagen durch die britische Präsidentschaft. In ihrem Fokus stehen das richtige politische *bargaining* und der endgültige Beschluss des Verhandlungspakets.

³⁷ Elgström/Jönsson 2000, S. 685.

2.1.1.3. Die nationalen Interessen im intergouvernementalen Verhandlungsprozess

Der Begriff „nationales Interesse“ wurde von der realistischen Schule innerhalb der Theorien der Internationalen Beziehungen übernommen. Die Realisten bezeichnen es als „*die objektiven Interessen einer Nation oder eines Staates und die Maxime seiner Außenpolitik*“³⁸. Nach einer anderen realistischen Definition ist nationales Interesse „*die Gesamtheit der Interessen, die ein Nationalstaat in den Internationalen Beziehungen mit Hilfe einer kohärenten Außenpolitik realisieren will*“³⁹.

Der Intergouvernementalismus hat ebenso seine Wurzeln in der realistischen Schule. Dementsprechend übernahm er das realistische Konzept des nationalen Interesses und machte es zum Fundament der Integrationserklärung sowie der Kritik an der neofunktionalistischen *Spill-over-Logik*. Schon Hoffmann wies in dem Mitte der 60-er Jahre publizierten intergouvernementalen Leitartikel *"Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe"*⁴⁰ auf die entscheidende Rolle der nationalen Regierungen und der von ihnen vertretenen Interessen in der Entwicklung der europäischen Integration hin. Er stellte dabei die Richtigkeit der neofunktionalistischen Erklärung der Integrationsentwicklung von einer ökonomischen zu einer politischen in Frage. Hoffmann bezweifelte, ob Staaten bereit sind, auf ihre vitalen nationalen Interessen zu verzichten, wenn sie sich Gewinne auf anderen Feldern der Politik erhoffen.

*"Russian roulette is fine only as long as the gun is filled with blanks (...). Functional integration's gamble could be won only if the method had sufficient potency to promise an excess of gains over losses, and of hopes over frustrations. Theoretically, this may be true of economic integration. It is not true of political integration (in the sense of high politics)."*⁴¹

In diesem Sinne beginnt der Integrationsprozess bzw. wird er qualitativ oder quantitativ nur dann fortgesetzt, wenn er im nationalen Interesse der beteiligten Staaten liegt. Er ist dabei alles andere als irreversibel. Die Staaten behalten sich immer das Recht vor, aus der integrierten Struktur auszusteigen, wenn *"they no longer feel that their interests were best served by the membership"*⁴².

³⁸ Schmidt (1995).

³⁹ Nohlen (1998).

⁴⁰ Hoffmann (1966).

⁴¹ Hoffmann 1966, S. 822.

⁴² Cram 1996, S. 48.

Mit anderen Worten ist das nationale Interesse ein Zentralbegriff des staatszentrierten Ansatzes. Die „Liberalisierung“ der Theorie in den 90-er Jahren hinterließ auch auf diesem ihren Abdruck. Während Hoffmann nationale Interessen der sich zusammenschließenden Staaten traditionsgemäß geopolitisch bzw. sicherheitspolitisch aufgefasst hat, macht heute der liberale Intergouvernementalismus die *"opportunities for profitable economic exchange, in particular growing intra-industry trade and capital movements"*,⁴³ also die ökonomischen Interessen zur treibenden Kraft der Integration. Der Integrationsprozess besteht aus *"series of rational choices made by national leaders who consistently pursued economic interests - primary the commercial interests of powerful economic producers and secondary the macroeconomic preferences of ruling governmental coalitions - that evolved slowly in response to structural incentives in the global economy"*⁴⁴. Es ist keine Rede mehr von den objektiven Interessen einer Nation. Die erste Geige spielen die subjektiven Präferenzen der mächtigen wirtschaftlichen und politischen Interessengruppen, die aber weiterhin national begriffen werden. Das nationale Interesse wurde auf diese Weise massiv entideologisiert und entobjektivisiert. Es bewahrte jedoch den rationalen Charakter. Nach wie vor werden nationale Interessen nach dem *Rational-choice*-Prinzip verfolgt. Das heißt, dass *"actors in all relevant decision making arenas behave strategically to reach their preferred outcome"*⁴⁵. Sie denken rational, bewerten eine Alternative als besser als eine andere, sind sich der Ziel-Mittel-Reaktion bewusst und verwenden alle zur Verfügung stehenden Mittel, um den eigenen Nutzen zu maximieren.⁴⁶

Die staatszentrierte Interpretation der führenden Rolle nationaler Interesse im europäischen Integrationsprozess wirkt sich auf die Art und Weise aus, wie die Intergouvernementalisten die Position und Rolle von einzelnen EU-Organen in der gemeinschaftlichen Machtstruktur verstehen und erklären. Wie nehmen sie denn den Rat sowie die Ratspräsidentschaft wahr?

2.1.1.4. Der Rat und der Ratsvorsitz aus dem intergouvernementalen Blickwinkel

Aus staatszentrierter Perspektive ist der Rat ein zwischenstaatliches Verhandlungsgremium und eine Nationalstaatenkammer im politischen System der EU, die den anderen

⁴³ Moravcsik 1998, S. 6.

⁴⁴ Moravcsik 1998, S. 5.

⁴⁵ Aspinwall/Schneider 2000, S. 13.

⁴⁶ Xuewu 2000, S. 118.

gemeinschaftlichen Organen gegenüber eine andauernde Vormachtstellung genießt.⁴⁷ In dem Sinne lässt sich der Rat einerseits als Garant für die Durchsetzung nationaler Interessen durch die EU-Staaten auf der gemeinschaftlichen Politikebene und andererseits als Torwart, der alle von den supranationalen Akteuren formulierten Initiativen blockiert, die mit den Interessen der Mitgliedstaaten nicht kompatibel sind, wahrnehmen.

Was das Amt der Präsidentschaft angeht, wird der intergouvernementale Ansatz nach Wessels als „*most obvious (...) explanation of the Presidency role*“⁴⁸ bezeichnet. Der Ratsvorsitz ist ein „*indicator and factor for the ongoing importance of national governance*“⁴⁹.

Die Nutzbarkeit des staatszentrierten Ansatzes bei der Präsidentschaftserforschung ist nicht so offensichtlich, wie Wessels annimmt. Es ist natürlich wahr, dass die Vorsitzführung zusätzliche, bei der Verfolgung nationaler Interessen nützliche Handlungsoptionen mit sich bringt. Sie ist aber auch mit gewissen Einschränkungen verbunden, die einerseits an den amtlichen Verpflichtungen und andererseits an den Erwartungen der EU-Partner und der im Entscheidungsprozess involvierten gemeinschaftlichen Institutionen liegen. Forciert der Vorsitzstaat nationale Interessen nicht subtil und vorsichtig genug, bekommt er sofort von den Partnern die gelbe Karte gezeigt. Revidiert er seine Politik auch danach nicht, kann er dem nationalen Interesse sogar Schaden zufügen.

Der Intergouvernementalismus ist nur dann einsetzbar, wenn das nationale Interesse, wie in der Einleitung dieser Arbeit schon einmal angesprochen, möglichst breit verstanden wird. Wichtig ist nicht nur eine bloße Verfolgung nationaler Präferenzen in der Führungsposition des Rates, sondern auch eine positive Imagebildung.

2.1.2. Theorie der politischen Führung

2.1.2.1. Begriff der politischen Führung

Obwohl das Phänomen der politischen Führung zu den klassischen Themenbereichen der Politikwissenschaft gehört, bereitet es dieser immer noch Schwierigkeiten, den Begriff genau zu bestimmen. Elcock fasste dieses Problem folgendermaßen zusammen:

„*Leadership is central to politics and government but its definition is elusive*“⁵⁰.

⁴⁷ Moravcsik (1993).

⁴⁸ Wessels 1998, S. 145.

⁴⁹ Ebd., S. 145.

Der Begriff unterliegt unzähligen Variationen. Man stellt – je nachdem – die führungspolitischen Eigenschaften, Strukturen, Rollen oder Formen in den Vordergrund.⁵¹ Stellvertretend seien hier fünf Beispiele von Definitionsversuchen genannt:

1. Blondel betrachtet die politische Führung als Machtphänomen. Sie ist „*power because in consists of the ability of the one or few who are at the top to make others do a number of things (positively or negatively) that they would not or at least might not have done*“⁵².
2. Kellermann interpretiert die politische Führung als „*control over politics that affect the public welfare*“⁵³.
3. Jäger geht über die politische Macht bzw. Kontrolle hinaus und versteht die politische Führung als „*langfristige und stetige Verfolgung politischer Konzepte einerseits und (...) Integrierung und Überzeugung sowohl der politischen Institutionen wie der Bürger andererseits*“⁵⁴.
4. Ikenberry geht auf die politische Führung aus internationaler Sicht ein, indem er sich mit der Zukunft der amerikanischen Vormachtstellung in der Welt auseinandersetzt. Er begreift sie als „*ability to foster cooperation and commonality of social purpose among states*“⁵⁵.
5. Ein ebenso internationales Konzept der politischer Führung, das sich in erster Linie auf den Prozess des *institutional bargaining* bezieht, liefert Young. Er unterscheidet zwischen drei Dimensionen der internationalen Führung: *structural*, *entrepreneurial* und *intellectual*. Für ihn ist die strukturelle Führung „*translat(-ing) power resources into bargaining leverage in an effort to bring pressure to bear on others to assent to the terms of proposed constitutional contracts*“⁵⁶. Unter der gestaltenden Führung versteht Young „*mak(-ing) use of negotiating skills to frame the issues at stake, devise mutually acceptable formulas, and broker the interests of key players in building support for these*

⁵⁰ Elcock 2001, S. 3.

⁵¹ Blondel erklärt diese Variationen durch die Ambition der Autoren, keinen der zahlreichen Aspekte der politischen Führung zu übersehen: „Perhaps this is because there is concern not to lose sight of the many ways in which leadership should be examined; it is indeed important that we should focus on personality while not forgetting the role of the environment, that we should give attention to behaviour while not ceasing to be interested in the roles and the institutional structures that are embedded in these roles, or, indeed, that we should study the characteristics of leaders while not losing sight of the problems posed by their aims and their achievements.“ (Blondel 1987, S. 2).

⁵² Blondel 1987, S. 3.

⁵³ Kellermann 1986, S. xiii.

⁵⁴ Jäger 1992, S. 81.

⁵⁵ Ikenberry 1996, S. 386.

⁵⁶ Young 1991, S. 301.

formulas”⁵⁷. Die intellektuelle Führung ist darüber hinaus eine Aktion, die „*relies on the power of ideas to shape the thinking of the principals in process of institutional bargaining*“⁵⁸.

Die Definition Youngs dient als Ausgangspunkt für die Begriffsbestimmung dieser Studie. Auf ihr basierend kann die politische Führung der Ratspräsidentschaft in den drei angeführten Facetten beschrieben werden.

Die strukturelle Führung des Vorsitzes im Rat der EU ist seine Fähigkeit, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht und den Arbeitsgewohnheiten in den diversen Ratsgremien ergebende formelle Führung mit den gewöhnlichen, für jeden Mitgliedstaat der EU angemessenen Machtressourcen zu kombinieren, um die Verhandlungsparteien zur Billigung bestimmter politischer Schritte oder Rechtsinitiativen zu bringen. Was aber sind die eben erwähnten gewöhnlichen Machtressourcen der EU-Staaten?

Sie sind entweder exogener oder endogener Natur. Der ersten Kategorie wurde ursprünglich nach der realistischen Tradition der Internationalen Beziehungen ausschließlich die militärische Stärke zugeordnet⁵⁹. Im Rahmen der Hegemonie-Forschung im Kontext des Kalten Krieges wurde die Auslegung der exogenen Macht um materielle Ressourcen und expansive Ideologien erweitert.⁶⁰ Da die EU in erster Linie eine Wirtschaftsunion und Wertegemeinschaft ist, verliert dieser militärische Faktor gewaltig an Bedeutung. Ideologisch unterscheiden sich die EU-Staaten kaum. Innerhalb der Gemeinschaft sind die Wirtschaftsstärke sowie die Demographie adäquate Indikatoren der exogener Macht. Einen Derivativindikator stellt darüber hinaus die jedem Staat bei Abstimmungen nach der qualifizierten Mehrheit zugeschriebene Stimmenanzahl dar. Sie bestimmt die potentiellen Möglichkeiten der Verhandlungsparteien, eine Allianz der Verlierer in eine der Gewinner oder umgekehrt umzuschmieden⁶¹.

⁵⁷ Ebd., S. 301.

⁵⁸ Ebd., S. 301.

⁵⁹ Doran/Parsons (1980).

⁶⁰ Ikenberry 1996, S. 385.

⁶¹ Die zwei populärsten Stimmenstärkeindizes sind der Shapley-Shubik-Index (Shapley/Shubik 1954) und der Banzhaf-Index (Banzhaf 1965). Der SSI liefert eine relative Einschätzung, wie oft ein Akteur in einer Schlüsselposition ist, um eine Koalition der Verlierer in eine der Gewinner umzuschmieden. Der BI bezieht sich darüber hinaus auf die Zahl der Situationen, in denen ein Akteur entscheidend und fähig ist, um eine Koalition der Gewinner in eine der Verlierer umzuwandeln.

Die endogenen Führungsressourcen resultieren aus dem Verhältnis zwischen den Verhandlungspositionen der EU-Staaten, der EK und des EP⁶² sowie aus dem Grad extremer nationaler Positionen, mit denen die Parteien in die Verhandlungen einsteigen⁶³. Signifikant sind auch der Zugang zur Information, die fachlichen Fähigkeiten der Unterhändler sowie ihre Bereitschaft, die verfügbaren Machtressourcen in eine bestimmten Angelegenheit und zu einem bestimmten Zeitpunkt zu investieren.⁶⁴

Die gestaltende Führung der Ratspräsidentschaft besteht darin, dass sie den Prozess der multilateralen Verhandlungen in Rahmen fasst, mehrheitsfähige Kompromissvorschläge formuliert und dann sondiert, wo der kleinste gemeinsame Nenner nationaler Positionen der EU-Staaten liegt, um im Endeffekt eine durchsetzungsfähige Mehrheit zu konstruieren.

Die intellektuelle Führung des Vorsitzes ergibt sich darüber hinaus aus der Aktaktivität und Überzeugungskraft seiner Ideen und Initiativen, die auf die Denkweise der Teilnehmer des Verhandlungsprozesses Einfluss nehmen. Das sind in erster Linie innovative Lösungsvorschläge, die mit dem Ziel, diverse Hindernisse auf dem Weg zur zwischenstaatlichen Einigung zu beseitigen, angebracht werden.

Diese drei Aspekte, d.h. die Ausnutzung der präsidentschaftsspezifischen und gewöhnlichen Machtressourcen, das Verhandlungsmanagement sowie die kreative Umgang mit Ideen tragen zur politischen Führung des Ratsvorsitzes bei. Inwieweit unterscheidet sich die Vorsitzführung im Rahmen der Rats- und der gewöhnlichen multilateralen Verhandlungen?

2.1.2.2. Die politische Führung im Verhandlungsprozess

Die multilateralen Verhandlungen sind durch einen Mangel an strukturellen Ausgangsrahmen gekennzeichnet. Daraus resultiert, dass theoretisch gesehen jeder Teilnehmer des Verhandlungsprozesses eine Führungsposition erreichen kann. Seine realen Chancen sind durch die verfügbaren Ressourcen vorherbestimmt. Die Verhandlungen im Rat der EU stellen einen Sonderfall dar. Der Rat ist nicht nur ein multilaterales Verhandlungsgremium, sondern auch ein supranationales Organ der Gemeinschaft. Sowohl die Entscheidungsmechanismen

⁶² Je näher sich die nationale Verhandlungsposition eines EU-Staates der Position der Europäischen Kommission befindet, desto höher ist die Chance dieses Staates auf einen Verhandlungserfolg. Das gleiche gilt für das Europäische Parlament im Mitentscheidungsverfahren. (Bailer 2004, S. 104)

⁶³ Im Fall der Abstimmungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip ist es in der Regel so, dass je extremer die Ausgangsposition eines Mitgliedstaats, desto höher ist seine Chance, den Verlauf der Verhandlungen zu eigenen Gunsten zu beeinflussen. (Bailer 2004, S. 103)

⁶⁴ Bailer 2004, S. 105-6.

als auch das System der legalen Führung in Form von der rotierenden Präsidentschaft sind dort nicht mehr amorph. Sie wurden durch die Verträge, die Geschäftsordnung des Rates sowie die gemeinschaftlichen Arbeitsgewohnheiten geregelt.

In wessen Händen liegt aber die politische Führung im Rat? Nicht ohne Grund konzentrieren sich die EU-bezogenen *Leadership*-Studien auf Frankreich, Deutschland, Großbritannien und die Europäische Kommission⁶⁵. In der Tat befinden sich die EK-Beamten und Funktionäre Großbritanniens, Frankreichs und Deutschlands im Zentrum des Verhandlungsnetzwerkes. Darin befinden sich auch Vertreter der Ratspräsidentschaft und des Generalsekretariats des Rates. Diplomaten und Beamten der kleineren und südeuropäischen EU-Staaten bleiben in der Peripherie der Entscheidungsfindung⁶⁶. Wichtig ist dabei, dass nicht alle den Verhandlungsprozess dominierenden Akteure über die gleiche Führungsbasis verfügen. Die Kommission und die Großstaaten der EU, egal ob sie als Ratspräsidentschaft oder als einfache Ratsmitglieder auftreten, haben das nötige Werkzeug, um eine langfristige politische Führung innehaben zu können. Die politische Führung des Vorsitzstaates trägt einen kurzfristigen Charakter. Der präsidierte Staat ist imstande, die laufende EU-Politik zu steuern. Er ist außerstande, langjährige politische Projekte permanent im Griff zu behalten, denn seine Amtszeit dauert nur sechs Monate. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Präsidentschaft wegen der Zeitknappheit keine Chance auf eine effektive Führung im Sinne unserer Definition hat. Sie kann ein katalysierender Schlüsselfaktor in den multilateralen Verhandlungen im Rat sein.

Die Qualität der politischen Führung des präsidierten Staats ist wichtig für den Verlauf des *bargaining*. Sie ist aber keine Frage des Seins oder Nicht-Seins für die Kompromisschließung. Wie Young andeutet, ist die Führung „*a necessary (but not sufficient) condition for success in efforts to reach agreement on constitutional contracts at the international level*“⁶⁷. Anders gesagt, wirkt eine effektive und leistungsfähige Führung vielleicht nicht entscheidend, kann aber die Wahrscheinlichkeit einer zwischenstaatlichen Abmachung massiv erhöhen. Was trägt zur Führungsqualität bei? Im Grunde genommen reduziert sich dieses Problem auf die Frage des passenden Zusammenspiels zwischen den

⁶⁵ Die politische Führung der EU-Kommission wurde besonders in Bezug auf die Amtszeit Jacques Delors wissenschaftlich behandelt. Beispielhaft kann man auf zwei Beiträge hinweisen: Rometsch, Dietrich: *Die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission in der Ära Delors*, Frankfurt am Main, 1999; Ross, George: *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, 1995.

⁶⁶ Beyers/Dierickx 1997, S. 435.

⁶⁷ Young 1991, S. 301.

verfügbaren Führungsressourcen und den vom Vorsitz verfolgten Führungsstrategien. Die Präsidentschaft befindet sich ihrer Natur wegen im Zentrum des Kommunikationsnetzwerkes. Das muss aber nicht automatisch heißen, dass sie das Zentrum des Machtnetzwerkes erobert⁶⁸.

2.1.2.3. Die führungspolitischen Ressourcen der Ratspräsidentschaft

Die Möglichkeit des Ratsvorsitzes, effiziente Handlungsstrategien einzusetzen und die politische Führung im Rat zu übernehmen, hängt von den vorhandenen Führungsressourcen ab. Die führungspolitischen Ressourcen, die sich direkt auf das Amt der Präsidentschaft beziehen, lassen sich folgendermaßen einordnen:

1. *Strukturelle Ressourcen*, die entweder als aus der materiellen Stärke oder als aus der formell privilegierten Position resultierende Druckmittel zu verstehen sind. Die materiellen Druckmittel nehmen die Form von *side-payments* oder Versprechen von Belohnungen an, deren Adressaten Verhandlungsparteien mit noch nicht allzu fixierter Position sind. Sie werden nur dann eingesetzt, wenn das Verhandlungsziel im klaren Interesse des präsidierenden Staats liegt. Naturgemäß greifen vor allem die großen und wirtschaftlich starken EU-Staaten auf sie zurück, die aus materieller Sicht den kleineren Partnern gegenüber eine Vormachtstellung genießen. Mit Hilfe von *side-payments* kann ein Vorsitzstaat „*table a compromise proposal which is more attractive to the parties*“⁶⁹ oder „*form effective coalitions and take appropriate measures to prevent emergence of blocking or counter coalitions*“⁷⁰. Je breiter die Koalition der Willigen ist⁷¹, desto leichter ist es der Präsidentschaft, weitgehende Konzessionen von den sich quer legenden Parteien zu abringen, wenn diese immer mehr Angst vor politischer Isolierung bekommen. Anders ausgedrückt ist die Nutzung von strukturellen Ressourcen eine Frage der geschickten Balance zwischen glaubwürdig formulierten und wirtschaftlich verkraftbaren Versprechungen auf der einen Seite und den denselben Charakter tragenden Drohungen auf der anderen. Die Wirkungskapazität von derartigen Kombination lässt sich zusätzlich durch einen vom Vorsitz gesetzten zeitlichen Rahmen für die Kompromissfindung

⁶⁸ Pfetsch 1998, S. 302.

⁶⁹ Metcalfe 1998, S. 417.

⁷⁰ Young 1991, S. 291.

⁷¹ In Kontext der Koalitionsbildung ist es darauf hinzuweisen, dass es in der EU keine stabilen Staatenkoalitionen gibt. Die Parteien schließen *Ad-hoc*-Allianzen, die von gemeinsamen Interessen in einzelnen Angelegenheiten untermauert sind, z.B. Anhänger des freien Marktes wie Großbritannien, Benelux-Staaten, Dänemark und Deutschland kontra Protektionisten wie Frankreich, Italien und Griechenland. Diese Eigenschaft der EU-Politik sichert die Stabilität des Systems, weil keiner der EU-Staaten in eine permanente Opposition gedrängt und von den Integrationsprofiten auf Dauer ausgeschlossen werden kann. (Pfetsch 1998, S. 306)

(Deadline) verstärken. Unter zeitlichem Druck sinken die minimalen Erwartungen der Parteien, sodass eine Vereinbarung auf einem für alle beteiligten Akteure niedrigeren Zugewinnniveau erreicht werden kann.⁷²

2. *Situationsbezogene Ressourcen*, die vorhanden sind, wenn das Potential der beteiligten Akteure eine Vereinbarung zu treffen wegen der Schwierigkeiten mit der effektiven Aktionskoordinierung, „*arising from need for innovative thinking to determinate the scope of the contract zone*“⁷³, nicht ausgeschöpft werden kann. Um einen Verhandlungsstau aufzulösen, tritt die Präsidentschaft mit einer Reihe von dynamisierenden Initiativen auf. Diese Initiativen können folgende Formen annehmen: *agenda-setting*, Problemvorstellung und –analyse, Formulierung innovativer Politikoptionen und *deal-making*. Ein rechtzeitiges Aufspüren der Hindernisse im Verhandlungsprozess wird dem Vorsitz erstens durch die weitgehende Sozialisierung der Beziehungen zwischen den nationalen Beamten und zweitens durch den Informationsvorsprung ermöglicht. Die Präsidentschaft ist in der Regel wegen der außergewöhnlich regulären und engen Kontakte mit dem Sekretariat des Rates, der Kommission und den nationalen Delegationen besser informiert als die restlichen EU-Staaten. Das so weit greifende politische Engagement des Vorsitzstaats erfordert manchmal einen Rückzug von seinen nationalen Verhandlungspositionen. In solchen Fällen werden jedoch bestimmte Kompensationen von den anderen Parteien erwartet, für die ein positiver Abschluss der Verhandlungen messbare Zugewinne mit sich bringt. Darauf rechnen insbesondere Kleinstaaten, die die Präsidentschaft innehaben. Sie verzichten auf ihre Forderungen, falls ein derartiger Verhandlungsschritt ihnen Erfolge in anderen, aus nationaler Sicht wichtigeren Politikbereichen verspricht. Das ist für sie im Bereich des Möglichen, weil hinter ihren Verhandlungspositionen keine so mächtigen Interessengruppen wie im Fall der Großstaaten stehen. Die Summe der *payments* an die Präsidentschaft seitens der Verhandlungsparteien überschreitet aber nie die Summe der Zugewinne.⁷⁴

3. *Intellektuelle Ressourcen*, unter denen man erstens das intellektuelle Kapital der Präsidentschaft versteht, das die Verhandlungsparteien durch die Konzeptualisierung der Ausgangslage und der Zukunftsperspektiven in bestimmte Denkbahnen leitet, und zweitens eine Informationsbank, die der Vorsitz dank seiner exklusiven Kontakte zu den einzelnen Delegationen aufbaut. Das stellt eine Wissensbasis für das *bargaining* dar. Die

⁷² Dupont/Faure 1991, S. 53.

⁷³ Young 1991, S. 293.

⁷⁴ Ebd., S. 297.

Präsidentschaft verfügt über weit entwickelte Sachkenntnisse, da sie sich nicht nur auf den nationalen Beamten- und Expertenapparat, sondern auch auf das Luxemburger Sekretariat des Rates und die EU-Kommission stützen kann. Sie hat die Möglichkeit, die beiden supranationalen Akteure jederzeit um Expertisen zu bitten, was die Verhandlungslage vehement beeinflussen kann. Durch die Miteinbeziehung einer dritten Partei, in dem Fall des Sekretariats oder der Kommission, in den Verhandlungsprozess gewinnt die Präsidentschaftsposition an Legitimität.

2.1.2.4. Die führungspolitischen Strategien der Ratspräsidentschaft

Abhängig davon, welche führungspolitischen Ressourcen für die Präsidentschaft in Reichweite sind, wählt sie ihre Führungsstrategie. Es lässt sich von drei Typen einer führungspolitischen Strategie sprechen:

1. *Die Alleingangsstrategie*, die sich als unilaterales Handeln des Vorsitzstaates definieren lässt, das das Ziel hat, die Verhandlungsparteien zur Bewegung zu mobilisieren. Am öftesten nimmt es die Form eines spektakulären Verzichts auf bestimmte Forderungen des präsidierenden Staates an, die in der Frühphase der *bargaining* angedeutet wurden. Diese Strategie eignet sich insbesondere für die kleinen EU-Staaten, die ihre Verhandlungspositionen flexibler umgestalten können. Sie setzen in einem passenden Moment ein symbolisches Zeichen, das sich substanziell auswirken kann;
2. *Die Erpressungsstrategie*, die sowohl positive als auch negative Sanktionen gegen die Partner umfassen kann. Das Ziel der Sanktionen ist, die Akzeptanz der Verhandlungsparteien für bestimmte Vorschläge der Präsidentschaft zu erzwingen oder sie zumindest aus taktischen Gründen einfacher zu machen. Die Erpressungsstrategie kann unabhängig von dem Engagement des Präsidenten eingesetzt werden. Die Engagementbereitschaft des Vorsitzes bestimmt aber ihre Form. Hat die Präsidentschaft in Folge eines Verhandlungsmisserfolgs mehr als die anderen zu verlieren, dann ist sie bereit, *side-payments* zu versprechen oder ein Gegengeschäft anzubieten. Hat sie weniger zu verlieren, gibt sie es den Partnern am Verhandlungstisch zu spüren, um Unsicherheit bei ihnen zu erwecken. Falls diese zur Ansicht kommen, der Vorsitz wolle den Verhandlungsprozess abwürgen, steigt die Bereitschaft, ihm zusätzliche Anreize anzubieten. „*The leader makes promises and threats and must have the potential to execute them*“⁷⁵. Das heißt, dass praktisch nur die großen EU-Staaten imstande sind, die

⁷⁵

Metcalf 1998, S. 426.

Erpressungsstrategie anzuwenden. Im Falle der Kleinstaaten sind *side-payments* nur selten „überzeugend“ genug. Auch können ihre Weigerungsdrohungen einfach von den Partnern ignoriert werden; besonders, wenn die Regeln der Entscheidungsfindung zulassen, eine unwillige Präsidentschaft zu überstimmen;

3. *Die Vermittlungsstrategie*, die in der permanenten Suche nach einer Kompromisslösung besteht, wobei die Präsidentschaft die Rolle eines unparteiischen Vermittlers spielt. Sie kontaktiert ständig alle Delegationen, sondiert ihren Willen zur Akzeptanz verschiedener Kompromissentwürfe und versucht, Übereinstimmungen und Differenzen zu definieren. Es besteht dabei das Problem der dem Leader zur Verfügung stehenden Ressourcen: kann der Vorsitz in seiner Vermittlerrolle einen substanziellen Beitrag leisten, oder muss er sich nur auf Prozedurhilfe beschränken.

Die hier entwickelten Typen einer Präsidentschaftsstrategie kommen nur selten in ihrer Idealform vor. Um erfolgreich seine Ziele zu verfolgen, muss der Vorsitzstaat verschiedene Strategien kombinieren und auf die sich stets verändernde Verhandlungssituation flexibel reagieren. Auch dies stellt allerdings keine hundertprozentige Erfolgsgarantie dar, was mehrere Präsidentschaften am eigenen Leibe zu spüren bekamen. Unvorhersehbare wirtschaftliche und politische Krisen oder militärische Konflikte rund um die Welt ruinierten schon mehrmals auch perfekt durchdachte Führungsstrategien.

2.1.3. Kleinstaattheorie

2.1.3.1. Wobei kann die Kleinstaattheorie behilflich sein?

Es wäre reine Tautologie zu sagen, dass sich Groß- und Kleinstaaten in ihrem internationalen Agieren nicht der gleichen Position erfreuen. Es versteht sich von selbst, dass einem Kleinstaat weniger Möglichkeiten offen stehen. Zum eigentlichen Problem wird das erst dann, wenn man den Kleinstaat wissenschaftlich definieren will. Ein Staat ist nämlich nur im Vergleich zu einem anderen klein. Deswegen scheint die Bestimmung von quantitativen Kriterien äußerst schwierig zu sein, was die Nutzbarkeit der Kleinstaattheorie in Frage stellen kann. Es lässt sich ebenso diskutieren, ob man angesichts der Vielzahl von Kleinstaaten im internationalen System von einem gemeinsamen Handlungsmuster und einer gemeinsamen außenpolitischen Strategie sprechen darf.

Trotz ihrer objektiven Defizite kann die Kleinstaattheorie nützlich sein, um das Verhalten von Groß- und Kleinstaaten innerhalb der EU zu erklären. Deswegen wird hier versucht, zwei ideale integrationspolitische Verhaltensmodelle im Hinblick auf die Größe eines EU-Staats zu entwickeln. Sie wären später bei der Analyse von taktischen führungspolitischen Schritten der Verhandlungsparteien im Rat und insbesondere der Ratspräsidentschaft relativ leicht erkennbar.

2.1.3.2. Die Kleinstaatdefinition

Wie schon erwähnt, ist der Begriff des Kleinstaats durchaus relativ. Es gibt ein paar Kriterien, nach denen er definiert werden kann. Dies lässt sich tun:

1. durch eine Kategorisierung von Staaten nach der Größe des Territoriums, der Einwohnerzahl, und dem Umfang des Bruttosozialprodukts. Nach der quantitativen Definition von Vital zählt man diejenigen Staaten zur Kategorie der Kleinstaaten, die in der entwickelten Form 10 bis 15 Millionen Einwohner und in der unterentwickelten Form 20 bis 30 Millionen Einwohner haben.⁷⁶ Die gleichen Parameter nahm auch die sogenannte UNITARY-Studie⁷⁷ an.
2. durch eine Bemessung der objektiven Elemente des Staatspotenzials mit Hilfe einer Machtskala, auf der Großmächte höher positioniert sind. Auf diese Weise verlieren allerdings die Kleinstaaten den Sonderstatus. Man kann nur feststellen, dass der Staat B mächtiger als der Staat A, aber schwächer als der Staat C ist.
3. durch eine Analyse der relativen Einflüsse eines Staates auf seine Umgebung und umgekehrt.
4. durch eine Identifizierung der charakteristischen Merkmale des Kleinstaates und die Formulierung einer qualitativen Hypothese, wie sich der Kleinstaat vom Großstaat unterscheidet. Die von Rothstein vorgeschlagene Definition lautet:

*"(...) a Small Power is a state which recognizes that it can not obtain security primarily by use of its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of other states, institutions, processes or developments to do so; the Small Power's belief in its inability to rely on its own means must also be recognized by other states involved in international politics."*⁷⁸

⁷⁶ Vital 1967, S. 7.

⁷⁷ Rapaport/Muteba/Therattil (1971).

⁷⁸ Rothstein 1968, S. 29.

Eine universalere Definition, die nicht ausschließlich auf die nationale Sicherheit fokussiert ist, formulierte Schou. Sie macht auf die limitierten Möglichkeiten des Kleinstaates aufmerksam, das internationale System mitzugestalten.

*„A Small State is a state, which by its own as well as by official decision makers of other states is perceived as limited in its possibilities of action in the international system by its inferior size.“*⁷⁹

Im europäischen Kontext ist eine qualitative Definition des Kleinstaates im Sinne von Rothstein und Schou noch komplizierter. Zwar korrespondiert die Bevölkerungszahl der EU-Staaten mit der ihnen zugeschriebenen Stimmenanzahl im Rat der EU und im Europäischen Parlament, sie gibt aber nicht zwingend Aufschluss über die Rolle der Kleinstaaten in den supranationalen und intergouvernementalen Strukturen im politischen System der Gemeinschaft. Die Geschichte des Integrationsprozesses zeigt deutlich, dass die Beiträge von Kleinstaaten mehrmals die bezüglich ihrer Größe formulierten Erwartungen überschritten. Aber auch für die Großstaaten hat die Grundstruktur der Macht in der EU ihre Implikationen. Die Großstaaten sind genauso wie ihre kleineren Partner außerstande, ohne Allianz mit anderen Macht auszuüben. Um Erfolg bei der Durchsetzung ihrer Interessen zu haben, müssen sie ständig nach Verbündeten suchen. Das hat nicht zu bedeuten, dass die Einwohnerzahl sowie die wirtschaftliche und militärische Stärke in der EU-Politik völlig irrelevant sind. Sie sind aber keine zwingenden Voraussetzungen, um im Integrationsprozess Initiative zu ergreifen.

Deswegen wäre es sinnlos, sich viel Mühe zu geben, um eine mehr oder weniger gelungene Definition des Kleinstaates in der EU auszuarbeiten. Es bleibt daher nichts anderes übrig, als für die Zwecke dieser Studie die quantitativen Kriterien bei der Abgrenzung der Klein- von Großstaaten anzuwenden. Nach Neisser wird angenommen, dass unter die Kategorie der Kleinstaaten diejenigen EU-Mitgliedstaaten fallen, deren Einwohnerzahl zwischen 3 und 15 Millionen liegt.⁸⁰ Die folgenden acht alten und fünf neuen EU-Staaten erfüllen dieses Kriterium: Irland, Finnland, Dänemark, Österreich, Schweden, Portugal, Belgien, Griechenland, Litauen, die Slowakei, Ungarn, die Tschechische Republik und Bulgarien. Die

⁷⁹

Schou 1980, S. 19.

⁸⁰

Neisser 2003, S. 76.

knapp oberhalb des Rahmens liegenden Niederlande sowie Rumänien, Polen, Spanien, Italien, Frankreich, Großbritannien und Deutschland bilden die Gruppe der größeren Länder. Malta, Luxemburg, Zypern, Estland, Slowenien und Lettland befinden sich darüber hinaus unterhalb des Rahmens und können als Ministaaten bezeichnet werden.

2.1.3.3. Der Kleinstaat im internationalen System

Unabhängig von den begrifflichen Schwierigkeiten stellt sich die Grundsatzfrage, wie die Kleinstaaten im internationalen System agieren? Was sind charakteristische Merkmale ihrer Außenpolitik? Welche Faktoren bestimmen die Art und Weise, auf welche die kleineren Mächte international agieren?

Drei Elemente sind im Zusammenhang mit der Bestimmung der außenpolitischen Strategie durch einen Kleinstaat von Bedeutung:

1. Der Typ des internationalen Systems, wobei man zwischen dem *hegemonial system*, *confrontation system*, *integration system* und der *security community*⁸¹ unterscheidet;
2. die geographischen Merkmale;
3. die innere Struktur.

In diesem Unterkapitel wird das Verhalten der Kleinstaaten selbstverständlich nicht bezüglich aller vier Typen des internationalen Systems erörtert. Die Analyse beschränkt sich auf das integrierte System, da die EU genau ein solches darstellt. Was den geographischen Faktor angeht, scheint er bei der Konzeptualisierung der Integrationsstrategien von kleinen und großen EU-Staaten eher irrelevant zu sein. Die geographischen Umstände sind einander europaweit ähnlich. Die entscheidende Rolle spielt darüber hinaus die innere wirtschaftliche und politische Organisation des Staatsgebildes.

Im Allgemeinen sind die Kleinstaaten weniger unabhängig als die Großmächte. Es gibt zwei Gründe dafür. Erstens ist das Volumen ihrer inneren Märkte klein, sodass sie auch ausländische Konsumenten finden müssen. Zweitens sind die Kapazitäten ihrer nationalen Bürokratiesysteme begrenzt. Die Staatsbürokratie kann sich relativ wenig Informationen verschaffen und bearbeiten. Sie muss sich deswegen auf interne Probleme konzentrieren, sodass die außenpolitischen Angelegenheiten nur dann im Zentrum der Aufmerksamkeit

⁸¹ Bjøl 1971, S. 29.

stehen, wenn sie besonders wichtig sind. Da sich die Kleinstaaten seltener als die Großen auf dem internationalen Forum zu Wort melden und weniger widersprüchliche Interessen der innenpolitischen Akteure berücksichtigen müssen, koordinieren sie ihre Außenpolitik besser. Sie können sich aber nicht leisten, mehrere strategische außenpolitische Projekte in Gang zu setzen, weil sie alle zusammen zu viele Kräfte und Ressourcen in Anspruch nehmen würden. Aus diesem Grund sind die Kleinstaaten im Prinzip *status-quo*-orientiert und gelten als „*essentially satisfied*“⁸².

Was unternehmen die Kleinstaaten, um ihre strukturellen Defizite zu minimalisieren? In welcher internationalen Situation kann ein Kleinstaat seine machtpolitische Position verbessern? Barston spricht von sechs außenpolitischen Faktoren, dank derer ein Kleinstaat international punkten kann. Das sind:

- 1) strategische Bedeutung des Territoriums,
- 2) Konflikt zwischen den Großmächten,
- 3) Koalition der Kleinstaaten,
- 4) beschränkte Konfrontation mit einer Großmacht,
- 5) Mitgliedschaft bei einer internationalen Organisation,
- 6) freundschaftliche Beziehungen zu Nachbarstaaten.⁸³

In Bezug auf die Thematik der vorliegenden Studie ist es notwendig, präzise auf den fünften Faktor einzugehen. Eine differenzierte Neigung zur Integration ergibt sich aus unterschiedlichen ökonomischen und politischen Kapazitäten, über die die Staaten verfügen. Die Großmächte befürchten, dass sie in Folge der Integration an Handlungsfreiheit verlieren. Die Kleinmächte sind bei internationalen Organisationen in der Regel aktiver und im Allgemeinen mehr bereit, diesen weitgehende Befugnisse einzuräumen. Sie erhoffen sich die Möglichkeit, multinational zu agieren sowie das Organisationsregime mitzugestalten. Die Mitgliedschaft garantiert ihnen durch eine enge Zusammenarbeit mit den Sekretariaten der staatsüberschreitenden Strukturen einen erleichterten Zugang zur Information. Obwohl das Mitbestimmungsrecht mit dem Verzicht auf formelle Souveränität⁸⁴ verbunden ist, lohnt es

⁸² von Dosenrode-Lynge 1993, S. 59.

⁸³ Barstone 1971, S. 46.

⁸⁴ Souveränität ist der dem modernen Staat in seiner innen- und außenpolitischen Handlung zugeschriebene Herrschaftsanspruch. Demnach ist jeder Staat aus staats- und völkerrechtlicher Sicht *per definitionem* souverän. Dies bedeutet, dass er unabhängig von anderen rechtlichen Subjekten und nur seinem eigenen Willen unterworfen agiert. Im Gegensatz zum Völkerrecht wird der Souveränitätsbegriff in den

sich für Kleinstaaten, in eine Staatengemeinschaft einzusteigen. Auf diese Weise gewinnen sie an realer Souveränität und können an den Veränderungen des internationalen Systems mitwirken. Die einzige Bedingung ist dabei, dass alle Organisationsmitglieder über die gleichen oder zumindest vergleichbare Rechte verfügen, sonst wird ein Kleinstaat an die Peripherie gedrängt.⁸⁵

2.1.3.3. Die integrationspolitischen Verhaltensmodelle von Klein- und Großstaaten

Von der Kleinstaattheorie ausgehend können Verhaltensmodelle von Klein- und Großstaaten der EU ausgearbeitet werden, die die Differenzen in ihrem integrationspolitischen Handeln besser verstehen lassen. Fünf Punkte werden dabei berücksichtigt: Integrationsbereitschaft, Stil der Politik, Souveränitätswahrnehmung, Vorliebe für bestimmte Mechanismen der Entscheidungsfindung und Kooperationsbereitschaft mit der gemeinschaftlichen Bürokratie.

1. Es liegt im Interesse der Kleinstaaten, das anarchische internationale System durch ein rechtsstaatliches Regime zu ersetzen. Die Mitgliedschaft bei einer internationalen Organisation lässt es zu, dass Kleinstaaten die größeren Partner regelmäßig kontaktieren und sich an wichtigen internationalen Ereignissen sowie an der Entscheidungsfindung auf einem hohen diplomatischen Niveau aktiv beteiligen. Nur durch eine aktive Teilnahme kann ein Kleinstaat sein nationales Anliegen signalisieren und hat bessere Chancen, seine Ziele international durchzusetzen. Großstaaten können sich darüber hinaus leisten, nationale Interessen im Alleingang zu sichern. Sie nehmen eine internationale Organisation als ein System wahr, das ihre Hände bindet und den außenpolitischen Handlungsspielraum beschränkt. Daraus resultiert, dass Kleinstaaten mehr integrationsorientiert sind und das Entstehen bzw. die Vertiefung der Zusammenarbeit in einzelnen Politikbereichen der EU in der Regel begrüßen.

internationalen Beziehungen kaum mehr verwendet. Er wird als „*ordnungs- und realpolitisch überholt*“ (Seidelmann 1994, S. 494) bezeichnet, denn eine nationalstaatliche Struktur ist angesichts der zunehmenden militärischen, wirtschaftlichen und politischen Interdependenz, der Globalisierung von Information sowie der Internationalisierung von Krisen unterschiedlicher Natur nicht mehr imstande, Probleme auf eigene Hand zu lösen. Man spricht stattdessen von Handlungsspielräumen, Abhängigkeitsbilanzen und Verflechtungshierarchien (Seidelmann 1995, S. 403), die Rahmenbedingungen für den Nationalstaat und für die von ihm betriebene Innen- und Außenpolitik bestimmen. Der Souveränitätsbegriff wurde durch ein graduelles Konzept von Einflussmöglichkeiten abgelöst, das sich die Differenzierung zwischen der formellen und realen Souveränität einbezieht. In solchen Kategorien gesehen verzichtet der Nationalstaat zugunsten einer integrierten überstaatlichen Struktur auf Attribute seiner klassisch verstandenen formellen Souveränität (z.B. Währungspolitik, Wettbewerbspolitik), um den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Herausforderungen effektiver entgegenkommen zu können (Gewinn an realer Souveränität).

⁸⁵ Ólaffson 1998, S. 139.

2. Kleinstaaten sind in der Gründungsphase besonders aktiv. Sie versuchen mit eigenen Initiativen aufzutreten, um auf die Normen, Prinzipien sowie Entscheidungsmechanismen Einfluss zu nehmen. Der irische Politologe Joenniemi bezeichnet die EU-Kleinstaaten als *smart states*⁸⁶. Ihre Strategie besteht darin, dass sie ihre Initiativen als Anliegen der gesamten Union präsentieren und dann diese Initiativen als *honest broker* umsetzen. Im Hintergrund suchen sie nach Verbündeten und bilden Netzwerke. Im Gegensatz zu den Kleinstaaten setzen die großen EU-Mitglieder auf ihr politisches Gewicht. Sie gehen davon aus, dass sie jederzeit ihre nationalen Interessen zum Ausdruck bringen und durchsetzen können. Für sie ist es schwieriger, die durch nationale Interessen aufgezwungenen Schritte in ihrer Politik als gemeinschaftsorientierte Aktion darzustellen, denn die nationalen Anliegen der Großstaaten sind leicht erkennbar.

3. Die meisten westeuropäischen Kleinstaaten haben schon seit langem erkannt, dass ihre Zukunft nicht mit der permanenten Verteidigung ihrer Scheinsouveränität zu verknüpfen ist. Sie liegt in einer wohl überlegten und verfassungsrechtlich verankerten Abtretung von nationalen Souveränitätsrechten an supranationale Institutionen.⁸⁷ Die EU-Großstaaten sind jedoch eher skeptisch eingestellt, was die Verstärkung der supranationalen Komponente der Gemeinschaft angeht. Sie bevorzugen eine intergouvernementale Zusammenarbeit.

4. Kleinstaaten wollen so lange wie möglich das *One-state-one-vote*-Prinzip in den Entscheidungsmechanismen beibehalten. Das Prinzip der Gleichheit ist für die Großstaaten unbequem, weil es eine verstärkte Berücksichtigung der Interessen der Kleinmächte garantiert.

5. Kleinstaaten kooperieren sehr gerne mit der EK, dem EP und dem Generalsekretariat des Rates, um sich diverse Leistungen und den Zugang zur Information zu verschaffen. Sie sprechen sich für die Stärkung der supranationalen Institutionen der Gemeinschaft aus, weil sie bei diesen Schutz vor der realen oder nur befürchteten Dominanz der größeren Partner suchen. Das Verhältnis der kleinen EU-Mitglieder zu den gemeinschaftlichen Organen charakterisiert Esko wie folgt:

„The strategies of the small Member States of the European Union are often characterised by a preference for strong and effective institutions in order to defend their interests in the framework of more powerful and often dominant powers. If they want to enjoy the benefits that strong institutions provide they have to be ready to accept the

⁸⁶ Joenniemi 1998, S. 62.

⁸⁷ Kirt 1998, S. 29.

power of such institutions even if this means surrendering aspects of their own sovereignty. In most cases they have accepted the letter in order to achieve the support of strong institutions against the dominance, perceived or real, of large member states.”⁸⁸

Die großen EU-Staaten sind nicht so stark an der Zusammenarbeit mit der gemeinschaftlichen Bürokratie interessiert, weil sie sich immer auf den eigenen, gut entwickelten Verwaltungsapparat verlassen können. Eine Verstärkung der supranationalen Komponente der Union liegt grundsätzlich nicht in ihrem Interesse. Sie würde eine Einschränkung ihres außen- und innenpolitischen Handlungsspielraums bedeuten.

Tabelle 3: Integrationspolitische Verhaltensmodelle von Klein- und Großstaaten

	Kleinstaat	Großstaat
Integrationsbereitschaft	Integrationsenthusiasmus	Integrationsskepsis
Stil der betriebenen Politik	<i>honest broker</i> , aktive Allianzsuche, nationale Interessen als Gemeinschaftsinitiativen leicht durchsetzbar	starkes Bewusstsein, passive Allianzsuche, nationale Interessen als Gemeinschaftsinitiativen schwer durchsetzbar
Wahrnehmung der staatlichen Souveränität	hohe Bereitschaft, nationale Souveränitätsrechte an die Gemeinschaft zu delegieren; Supranationalität	Souveränitätsbewahrung; Vorrang für die nationale Problemlösung; intergouvernementale Zusammenarbeit
Bevorzugte Mechanismen der Entscheidungsfindung	Einstimmigkeitsprinzip	Mehrheitsprinzip
Kooperationsbereitschaft mit den Organen der Gemeinschaft	Hoch	niedrig

Nach der Analyse der allgemeinen integrationspolitischen Verhaltensmodelle der EU-Staaten hinsichtlich ihrer Größe drängt sich die Frage auf, wie man mit Hilfe der Kleinstaattheorie die

⁸⁸ Esko (2003).

Verhaltensunterschiede zwischen den Klein- und Großstaaten im Amt der Ratspräsidentschaft erklären kann.

2.1.3.4. Die Klein- und Großstaaten in der Ratspräsidentschaft

Die rotierende Ratspräsidentschaft ermöglicht den Kleinststaaten, außen- und innenpolitisch Profil zu zeigen und auf der Gemeinschaftsebene Funktionen zu erfüllen, die in der internationalen Politik generell von ihnen erwartet werden. Sie agieren im Amt des Vorsitzes als ehrliche Makler und prozedurale Führer. Sie handeln in der Regel innovativer, kompromissfreundlicher und unparteiischer als ihre größeren Unionspartner. Um die kurzfristige formelle Vormachtstellung, die die Präsidentschaft mit sich bringt, so weit wie möglich zu nutzen, versuchen sie, neue gemeinsame Aktionen, die in ihrem Interesse liegen, in Gang zu setzen, bzw. alten Initiativen neue Impulse zu vergeben. Sie bemühen sich dabei, das Gesicht des *honest broker* zu bewahren, indem sie ihre nationalen Verhandlungspositionen milder formulieren und Europabegeisterung zeigen. Sie kooperieren eng mit der EK und dem Luxemburger Generalsekretariat des Rates. Auf diese Weise verschaffen sie ihren Aktionen einen zusätzlichen, supranationalen Charakter.

Für die Großstaaten der EU ist die Präsidentschaft hinsichtlich der mit ihr verbundenen supranationalen Aufgaben und Verpflichtungen eher unbequem als vorteilhaft. In dem Sinne verhalten sie sich passiv und sind nicht dazu bereit, ihre nationalen Anliegen im Namen der Parteilosigkeit des Vorsitzes oder im Namen der Anerkennung seitens der Partner zu opfern. Sie können sich leisten, abzuwarten, bis sie die Präsidentschaft weitergegeben haben. Die politische und wirtschaftliche Relevanz der Großstaaten innerhalb der Gemeinschaft garantiert ihnen, dass ihre Anliegen sowieso Gehör finden und von den Partnern berücksichtigt werden.

2.2. Der analytische Forschungsrahmen

Im Fokus der auf diese Weise theoretisch untermauerten Ratsvorsitz-Studie stehen zwei Dimensionen des Präsidentschaftsamtes: die politische Führung und der Spielraum für die Verfolgung nationaler Interessen. In diesem Kontext muss eine eindeutige Anmerkung gemacht werden: Wenn die Präsidentschaft sich entschließt, im eigenen Interesse bestimmte politische Projekte und Initiativen in Gang zu setzen, muss es sich nicht unbedingt negativ auf die Gemeinschaft auswirken. Es gibt Situationen, in denen das nationale Interesse des Vorsitzes mit dem Gemeinwohl bzw. mit dem Interesse der entscheidungsfähigen Mehrheit

der EU-Staaten in Einklang steht. Natürlich sind Momente, in denen das nicht der Fall ist, viel spannender zu erforschen – wenn sich die Präsidentschaft außerhalb des Mainstream befindet und sich bemüht, sich gegen die Meinung der Mehrheit durchzusetzen. Auch dann sind die Versuche des Vorsitzlandes, eigenen Interessen zu dienen, nicht aufs schärfste zu verurteilen. Die EU-Staaten werden nur ausnahmsweise aus altruistischen Motiven aktiv. Die Initiativen der Präsidentschaft, egal wie motiviert, verschaffen der Union und dem Integrationsprozess eine neue Dynamik. Mit anderen Worten muss die politische Führung des präsidierenden Staates nicht unbedingt einen neutralen Charakter tragen.

Um das analytische Vorfeld bereinigen sowie das nötige Forschungsinstrumentarium vorzubereiten, muss auf drei Punkte eingegangen werden:

- Was determiniert das Führungspotential der Ratspräsidentschaft?
- Wie ist das nationale Interesse des Vorsitzstaates wahrzunehmen?
- Wie sind die führungspolitischen Mechanismen aufzuzeigen?

2.2.1. Das Führungspotential der Ratspräsidentschaft – Möglichkeiten und Einschränkungen

Auf Grundlage von theoretischen Überlegungen entsteht das Bild einer Ratspräsidentschaft, die auf die Entwicklung des multilateralen Verhandlungsprozesses einen massiven Einfluss haben kann. Durch eine geschickte Verknüpfung der für jeden EU-Staat spezifischen Machtressourcen mit dem prozeduralen Führungspotential, Zeitgefühl und der Ideenkraft ist der Vorsitz imstande, die von ihm erwünschten politischen Tagespunkte auf die Agenda zu setzen und zur Debatte zu stellen, das eigentliche *bargaining* zu managen und schließlich Kompromisse zustande zu bringen. Die Proportionen der führungspolitischen Komponente unterscheiden sich je nach der Größe der Vorsitzländer.

Aber egal, ob groß oder klein, verfügt die Präsidentschaft über keine Exekutivmacht und keine Extrastimme bei der Entscheidungsfindung. Sie ist ebenso außerstande, die EU-Staaten zu einer bestimmten Handlung zu zwingen. Ihre Einflussmöglichkeiten ergeben sich einzig und allein aus ihrer Funktion und ihren Aufgaben. Diese lassen sich grundsätzlich auf drei Bereiche reduzieren: Arbeitsprogrammaufstellung, Verhandlungs-Management und Konsensbildung.

Als Autor der Arbeitsagenda kann der Vorsitz darauf Einfluss nehmen, was dem Arbeitskalender beigelegt wird und was aus ihm ausfällt. Im Idealfall werden von der Präsidentschaft Fragen ausgesucht, die durch ihre außen- und innenpolitische Prominenz den Regierenden die Chance geben, sich zu profilieren, und deren Beschlussfassung im Laufe der Amtszeit positiv zu Ende gebracht werden kann. In der Realität trägt die Gestaltungsmacht des Vorsitzes zumindest in der ersten Säule der tempelartigen Konstruktion⁸⁹ der EU eher einen technischen und im Hinblick auf die Dauer der Amtszeit temporalen Charakter. Nicht die Präsidentschaft, sondern die EU-Kommission ist doch der eigentliche *agenda-setter*, indem sie das Initiativmonopol in der Hand behält. Das Arbeitsprogramm der Präsidentschaft kann ausschließlich aus den Punkten zusammengestellt werden, die die EK vorher vorgeschlagen hat.⁹⁰ Unter diesen befinden sich auch *issues*, deren Beschlussfassung gemeinschaftsrechtlich bzw. auf Grund einer Abmachung der EU-Partner befristet ist oder von einer früheren Präsidentschaft geerbt wurde, sodass der legislative Prozess einfach fortgesetzt werden muss. Die Präsidentschaft ist dann gut beraten, wenn sie mit der EU-Kommission eng kooperiert und ihre programm aufstellenden Schritte mit dieser abspricht. Dadurch kann sie für bestimmte Problemlösungen werben, eigene Prioritäten setzen, die Diskussion innerhalb des Ministerrates in neue Bahnen lenken sowie Informationen darüber gewinnen, welche von den vom Rat behandelten Fragen entscheidungsreif sind. In der zweiten und dritten Säule, wo die Präsidentschaft auf die eigene Faust mit politischer Initiative auftreten kann, sind ihre führungspolitischen Möglichkeiten im Rahmen des *agenda-setting* größer. Auch hier muss sie aber auf ein Achtzehnmonatsprogramm⁹¹ (die

⁸⁹ Der Vertrag von Maastricht erweiterte das europäische wirtschaftliche Integrationsprojekt um eine politische Dimension. Die auf diese Weise neu geschaffene Struktur der Union wird mit der Frontalansicht eines griechischen Tempels verglichen. Die Politikbereiche sind durch drei Säulen symbolisiert. Die erste Säule ist von Charakter her supranational und umfasst die drei bereits vor der Ratifizierung des Vertrags bestehenden Gemeinschaften: die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft, ergänzt durch die Wirtschafts- und Währungsunion. Der Arbeitsmodus in der zweiten und dritten Säule ist intergouvernemental. Die zweite Säule bildet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, der seit dem Vertrag von Nizza die Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik beigelegt ist. Die dritte Säule ist die „Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres“, seit dem Amsterdamer Vertrag als „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“. Der Reformvertrag von Lissabon sieht zumindest eine formelle Abschaffung der Tempel-Konstruktion, d.h. der Differenzierung der Rechtssetzungsverfahren und Vorschriften für die jeweiligen Säulen vor. Für die Gemeinschaftspolitiken und die ZBJI gilt in Zukunft grundsätzlich die sogenannte Gemeinschaftsmethode. In der Regel kann hier das Europäische Parlament mitentscheiden sowie der Europäische Gerichtshof seine Kontrollbefugnis ausüben. Von der Gemeinschaftsmethode ist allerdings die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ausgenommen, wo nach wie vor Sonderverfahren und -vorschriften gelten.

⁹⁰ Thun-Hohenstein bringt das treffend auf den Punkt: „(...) *agendas make Presidencies, Presidencies can only fine tune agendas*“ (Thun-Hohenstein 1999, S. 14)

⁹¹ Achtzehnmonatsprogramme wurden in der neusten Fassung des Geschäftsordnung des Rates festgelegt, die vom Ministerrat im September 2006 erlassen wurde. Sie sollen der alltäglichen Arbeit in den diversen Ratsgremien mehr Kontinuität und Nachhaltigkeit verleihen. Das erste der Achtzehnmonatsprogramme wurde

sogenannte „Trio-Präsidentschaft“) Rücksicht nehmen, das nach der neuen Geschäftsordnung des Rates seit 2007 von den Präsidentschaften des entsprechenden Zeitraums in Zusammenarbeit mit der Kommission und nach entsprechenden Konsultationen zu erstellen ist.

Abgesehen aber von den unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen in den drei Säulen der EU-Struktur macht eine politisch aktive und intellektuell attraktive Vorsitzführung möglich, auf informellem Wege die Arbeitsagenda der Union zu beeinflussen. Dazu sind ein gutes Zeitgefühl sowie die Fähigkeit der Präsidentschaft, die Hürden im Verhandlungsprozess zu lokalisieren und zu definieren sowie innovative Lösungsvorschläge zu präsentieren, um diese Hürden zusammen mit den Partnern nehmen zu können, erforderlich.

In der Rolle eines Managers des Verhandlungsprozesses ist die politische Dimension der Vorsizarbeit nicht mehr so entscheidend. Als deutlich wichtiger erweisen sich die organisatorischen Fähigkeiten der Präsidentschaftsvertreter und ihre Kenntnisse darüber, nach welchen Regeln die Ratsentscheidungen getroffen werden. Die Präsidentschaft ist dafür verantwortlich, dass der Verhandlungsprozess vorangetrieben wird und keine Staus in der Prozedur entstehen. Sie organisiert die offiziellen und inoffiziellen Meetings der Ratsgremien, stellt Sitzungsprogramme zusammen, schreibt Diskussionspapiere und Schlussfolgerungen, veranstaltet Pressekonferenzen sowie sorgt für eine effiziente Kommunikation und Kooperation zwischen den hierarchisch geordneten Entscheidungsinstanzen des Rates.

Als konsensbildender Akteur des Verhandlungsprozesses engagiert sich die Präsidentschaft in der Vermittlung zwischen den Interessengruppen bzw. den einzelnen Parteien. Das Ziel ist, mit Hilfe von komplexen und konsensorientierten Entwürfen von Rechtsakten an der Interessenkonvergenz zu arbeiten sowie Brücken zwischen widersprüchlichen Standpunkten zu bauen, um schließlich einen Kompromiss zustande zu bringen. Der Vorsitz kann nur dann erfolgreich sein, wenn er im Besitz von überprüften Informationen ist, was zu welchem Zeitpunkt politisch machbar ist. Anders formuliert, muss er genau wissen, wer welche Verhandlungsposition vertritt, und sowohl das machtpolitische Verhandlungspotential als auch die Konzessionsbereitschaft der am Tisch sitzenden Parteien richtig evaluieren. Kurz

durch die Dreierpräsidentschaft (Deutschland, Portugal und Slowenien) im Dezember 2006 dem Allgemeinen Rat vorgelegt und von den Außenministern der EU angenommen.

und bündig charakterisiert Svenson die führungspolitische Macht der Präsidentschaft, in dem sie auf ihre vier Komponente aufmerksam macht:

*„(...) by virtue of its functions it (the Presidency) possesses four distinct sources of informal power: a control over organisation, a problem formulating prerogative, a solution formulating prerogative and in consequence the advantage of serving as a nexus for information. (...) the actor who perform them fully and well can have considerable influence over the negotiation process.“*⁹²

Das Amt des Vorsitzes bringt allerdings nicht ausschließlich Vorteile. Die andere Seite der Medaille ist eine ganz massive Einschränkung der führungspolitischen Handlungsmöglichkeiten im Sinne dessen, was jeder EU-Staaten im Rat gewöhnlich zu tun hat. Es handelt sich um die auf traditionelle Weise betriebene Verfolgung nationaler Interessen. Das oberste Gesetz des Präsidentschaftshandwerks ist es, neutral zu bleiben. Das hat zu bedeuten, dass das Amt für nationale Partikularismen nicht missbraucht werden darf. Die Unparteilichkeit, Arbeitseffizienz sowie das Engagement machen den Vorsitz in den Augen der nationalen Ratsdelegationen glaubwürdig. Das Vertrauen seitens der Partner entscheidet über den Erfolg der Präsidentschaft, d.h. darüber, inwieweit sie den Verhandlungsprozess vorantreiben bzw. ob sie Endkompromisse zustande bringen kann.

In diesem Kontext muss man die provokative Frage stellen, warum die Beibehaltung von Neutralität durch den Vorsitzstaat nicht möglich oder zumindest äußerst schwierig und aufopfernd ist? Das ist in der Regel das Resultat zweier Kräfte. Parteilichkeit kann der Präsidentschaft vorgeworfen werden, wenn sie ihre führungspolitischen Aufgaben zu ambitioniert wahrnimmt und trotz aller ungünstigen Umstände und Gegebenheiten mit dem Kopf durch die Wand will. Häufiger geht es allerdings darum, dass der Vorsitz der Verführung unterliegt, die sich vor ihm eröffnenden außergewöhnlichen Möglichkeiten der Politikgestaltung zu seinen eigenen partikulären Zwecken auszunutzen. Abhängig von der Interessenlage kann die Präsidentschaft ihre politische Rolle möglichst klein halten und sich auf das Administrative konzentrieren oder, ganz im Gegenteil, den Verhandlungsprozess verwalten, aber gleichzeitig als Politikmacher auftreten. Die Wahl zwischen diesen zwei Wegen ist eine strategische. Sie lässt sich auf folgende Alternative reduzieren: entweder Ruhe haben und das Ende der Amtszeit abwarten oder das eigene politische Profil schärfen

⁹²

Svenson 2000, S. 24.

und Veränderungen innerhalb der Union bewirken. Was gewählt wird, ist das Problem der nationalen Interessen des Vorsitzstaates. Deswegen muss eindeutig geklärt werden, wie man diese in der vorliegenden Arbeit begreift.

2.2.2. Das nationale Interesse des Vorsitzstaates – wie soll es verstanden werden?

Die Führungsaktivitäten des Vorsitizes werden von nationalen Interessen angetrieben. In dem Sinne ist der die Präsidentschaft innehabende Staat daran interessiert, ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das erstens ökonomisch und politisch effizient ist und ihm zweitens abschätzbare Zugewinne garantiert oder zumindest sehr wahrscheinlich macht. Diese Zugewinne ergeben sich entweder direkt aus den Ratsbeschlüssen oder können in Zukunft durch die Nutzung des im Laufe der Präsidentschaft gewachsenen positiven Images erreicht werden. In den Augen der Partner politisch zu punkten und sich ein rundum positives Klima zu schaffen finden vor allem die Kleinstaaten in der EU wichtig, die relativ wenige Möglichkeiten haben, im Rampenlicht der Gemeinschaft zu stehen.

Was ist aber die Natur der Interessen, die die Vertreter der nationalen Regierungen, also auch des Vorsitzstaates, im Rat verfolgen müssen? In dieser Ratsvorsitz-Studie versteht man sie deutlich prosaischer, als sich die realistische Schule der Internationalen Beziehungen oder sogar die Theoretiker des liberalen Intergouvernementalismus wünschen. Wie bei Wallace werden sie hier als *„the partisan interests of particular parties in office, the sectional interests that command the ear of particular ministers or ministries, or those domestic interests that governments choose to promote – for example, favoured firms or favoured regions”*⁹³ gesehen. Die im Rat von den nationalen Delegationen oft verwendete, quasi heilige Formel des nationalen Interesses wird auf dieser Weise entzaubert und auf das Niveau der alltäglichen Entscheidungsfindung in der EU geholt. So lässt sich das nationale Interesse methodologisch erfassen.

Das andere methodologische Problem, mit dem man konfrontiert ist, bleibt die Wahl des richtigen Abschnitts der Ratsarbeit, an dessen Beispiel man die ganze Palette und Vielfalt der Präsidentschaftsaufgaben erforschen kann.

⁹³ Wallace 1997, S. 61.

2.2.3. Warum die *Agenda 2000*?

Nachdem die Forschungsfragen sowie die theoretischen und analytischen Rahmen spezifiziert worden sind, muss man die thematische Reichweite der Ratsvorsitz-Untersuchung bestimmen und dafür gute Gründe nennen. Wie bereits erwähnt, ist die Wahl auf die *Agenda 2000* gefallen. An dieser Stelle wäre es sinnvoll, ihre Inhalte in Form eines Exkurses zu besprechen

Exkurs

Die *Agenda 2000* war ein typischer Paketdeal, der in drei miteinander verbundene Teile gegliedert wurde. Den ersten Teil stellte die Beschlussfassung der finanziellen Prognose der Union für die Periode 2000-2006 dar. Als Instrument der Haushaltsplanung wurde die finanzielle Perspektive durch die Finanzreform 1988 eingeführt, um die sich jedes Jahr wiederholenden Konflikte zwischen dem Rat und dem EP im Rahmen des Haushaltsverfahrens⁹⁴ zu beseitigen oder zumindest signifikant zu mildern. Die budgetären Auseinandersetzungen vor 1988 zeigten neben ihrer interinstitutionellen Dimension die Grenzen einer kollektiven Einigung zwischen den Mitgliedstaaten und machten deutlich, dass eine Verfahrensbasis für eine solche Einigung fehlte.⁹⁵

Die erste mittelfristige Orientierung des Gesamthaushalts der Gemeinschaft für die Jahre 1988-1992 enthielt das sogenannte Delors-I-Paket. Diesem folgte das Delors-II-Paket, das vom Edinburgher Europäischen Rat beschlossen wurde und für sechs weitere Jahre von 1993 bis 1999 (mit einer durch den Erweiterungsschritt 1995 bewirkten Novelle) galt. Die 1999

⁹⁴ Der Beschluss des EG-Etats ist ein höchst kompliziertes Verfahren, in dem sowohl der Rat der EU als auch das EP über Mitspracherechte verfügen. Zunächst wenden sich alle gemeinschaftlichen Organe und Institutionen an die EK, indem sie ihre finanziellen Bedürfnisse vorstellen. Die Kommission arbeitet dann einen Haushaltsvorentwurf aus und leitet ihn an den Ministerrat weiter. Der Rat beschließt aufgrund dieses Dokuments mit qualifizierter Mehrheit einen Entwurf des Haushaltsplans und übermittelt diesen dem EP. Falls der Rat den Finanzansprüchen der Organe bzw. den EK-Vorschlägen nicht Rechnung trägt, muss er diesen Organen bzw. der EK die Möglichkeit geben, Stellung dazu zu nehmen, was möglichst weitgehend berücksichtigt werden soll. Das EP steht vor vier Alternativen, was die Weiterbehandlung des Etatentwurfs angeht. Es kann auf einen Beschluss verzichten, was trotz aller Meinungsdivergenzen eine endgültige Festlegung des Haushaltsplans zur Folge hat, dem Entwurf zustimmen, ihn aus wichtigen Gründen mit Zweidrittelmehrheit (mindestens die Mehrheit der Mitglieder) ablehnen oder einen neuen Entwurf verlangen. Ob ein Grund für wichtig oder unwichtig gehalten wird, ist dem politischen Ermessen des Parlaments überlassen. Das EP haftet dafür nicht vor dem EuGH. Dies dient nur einem Zweck: das Parlament daran zu hindern, mit Kanonen auf Spatzen schießen. Im Lissabonner Vertrag wurde ein neues Haushaltsverfahren festgelegt, das dem Mitentscheidungsverfahren ähnlich ist, obwohl es nur eine Lesung mit einer anschließenden Vermittlung bei einem Dissens zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament vorsieht. Das EP verfügt nicht mehr über die Möglichkeit, mit einem „letzten Wort“ gegenüber dem Ratsstandpunkt seine Meinung durchzuboxen (ausgenommen, der Ministerrat lehnt einen Haushaltsplan ab, nachdem eine Einigung im Vermittlungsausschuss erzielt wurde). Ein misslungener Haushaltsvorschlag der Europäischen Kommission muss durch einen neuen ersetzt werden.

⁹⁵ Laffan, S. 729.

vom Europäischen Rat von Berlin beschlossene *Agenda 2000* setzte dann die Tradition der Rahmenplanung der gemeinschaftlichen Ausgaben fort. Was ihre finanzpolitischen Inhalte angeht, wurde sie durch die Debatte über die Kostenreduzierung der EU-Politiken sowie eine faire Lastenverteilung unter den EU-Staaten durch eine Reform des Etats sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite beeinflusst.

Die Rahmenplanung umfasste die obligatorischen und nicht-obligatorischen⁹⁶ Ausgaben, die den folgenden sechs Bereichen zugeordnet wurden:

- Agrarpolitik,
- Strukturpolitik,
- Interne Politikbereiche (Forschungs- und Bildungsförderung, TEN⁹⁷),
- Externe Politikbereiche,
- Verwaltung,
- Reserven.

Die finanzielle Prognose ist gemeinschaftsrechtlich nicht verbindlich und weder im EGV noch in der Haushaltsordnung verankert.⁹⁸ Ihr Fundament bildet eine informelle politische Vereinbarung zwischen den Staats- und Regierungschefs, die in ihrer Eigenschaft als Europäischer Rat tätig sind. Diese Vereinbarung, die als „*soft law*“⁹⁹ bezeichnet wird, hat eine quasi rechtliche Auswirkung auf das Haushaltsverfahren. Sie besteht in der Praxis darin, dass keine Festsetzung der Höhe der Ausgaben erforderlich ist, sodass die Zuweisung der Mittel im Rahmen der in der Vorausschau festgelegten Bereiche und Politikprioritäten folgt. Das politische Gewicht der finanziellen Perspektive wird durch eine interinstitutionelle

⁹⁶ Wie die Ausgaben in nicht-obligatorische und obligatorische Aufgaben eingestuft werden, ist eine heikle Machtfrage im Verhältnis zwischen dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament. Bei den obligatorischen Ausgaben, die sich zwingend aus dem Vertrag oder aufgrund von Vorgaben des Sekundärrechts ergeben, haben die Nationalminister das letzte Wort; bei den nicht obligatorischen ganz umgekehrt die EU-Parlamentarier. Das Problem besteht darin, dass die Kategorisierung der Aufgaben nicht ohne Willkür erfolgte, sodass beispielsweise die GAP zu den obligatorischen und die strukturpolitischen Maßnahmen zu den nicht-obligatorischen Aufgaben gezählt wurden. Der Reformvertrag unterscheidet nicht mehr zwischen den obligatorischen und nicht-obligatorischen EU-Ausgaben, sodass das EP künftig Einfluss auf den gesamten Haushaltsplan gewinnt.

⁹⁷ Transeuropäische Netze sind grenzüberschreitende Infrastrukturen im Bereich Verkehr, Energie und Telekommunikation.

⁹⁸ Infolge der Lissabonner Reform der Verträge wird dieses Instrument in den EGV aufgenommen. Der „Mehrjährige Finanzrahmen“ soll als Verordnung einstimmig vom Rat nach Zustimmung des EP beschlossen werden. Die Passarelle-Klausel eröffnet die Möglichkeit, nach einem einstimmigen Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden.

⁹⁹ Neisser/Verschraegen 2001, S. 231.

Vereinbarung zwischen dem Rat, dem Parlament und der Kommission verstärkt, in der sich die EU-Organen selbst zur Einhaltung der Finanzbasis verpflichten.

Der zweite Teil der *Agenda 2000* war eine Reform der Agrar- und Strukturpolitik, d.h. derjenigen Tätigkeitsbereiche der Union, die besonders ausgabenwirksam sind und zusammen etwa 80% des gesamten EU-Etats ausmachen. Im agrarpolitischen Bereich wurde man mit zwei Problemen konfrontiert. Erstens musste man die marktregulierenden Maßnahmen an die bevorstehende Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Staaten anpassen, in deren Folge sich die landwirtschaftliche Nutzfläche der EU um die Hälfte vergrößern und die Zahl der im Primärsektor Beschäftigten verdoppeln sollte. Das System unangetastet zu lassen, wäre seiner Sprengung gleichgekommen. Zweitens musste die Union die Einhaltung der aus dem 1993 im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT¹⁰⁰ abgeschlossenen „*Abkommen über Landwirtschaft*“ resultierenden Verpflichtungen¹⁰¹ nach dem Jahr 2000 sicherstellen. Man bereitete sich auch auf die WTO¹⁰²-Verhandlungen, die im November 1999 in Seattle begannen, vor. Drittens ergab sich der Handlungsbedarf im Agrarsektor aus dem politischen Willen, den Prozess der von der Mac-Sharry-Reform¹⁰³ gestarteten Umwandlung der GAP fortzusetzen sowie das 1997 vom Europäischen Rat von Luxemburg beschlossene europäische Agrarmodell¹⁰⁴ zu verwirklichen. Die Grundsatzidee der Reform im Agrarsektor, die die *Agenda 2000* beinhaltete, war eine Senkung der Interventionspreise für Getreide,

¹⁰⁰ *General Agreement on Tariffs and Trade* ist ein allgemeines Zoll- und Handelsabkommen zum Abbau von Handelshemmnissen.

¹⁰¹ Das Landwirtschaftsabkommen besteht aus fünf Grundsatzpunkten: 1) Das Niveau der internen Marktstützung fällt um 20% gegenüber der Basis 1986-88, wobei die seit 1986 erfolgten Kürzungen anzurechnen sind. 2) Alle Maßnahmen des Außenschutzes sind in Zölle umzuwandeln, die bis 2000 durchschnittlich um 36% und mindestens um 15% je Produkt reduziert werden. 3) Ein Mindestmarktzugang in der Höhe von 3% im Ausgangspunkt und von 5% bis 2000 ist zu gewähren. 4) Die Ausgaben für Exporterstattungen werden bis zum Jahr 2000 gegenüber der Basis 1986-90 um 36% und die mit Erstattung exportierten Mengen um 21% gekürzt. 5) Die EU verpflichtet sich, für Ölsaaten eine Basisfläche von 5,128 Mio. Hektar einzuführen, was der Anbaufläche in den Jahren 1989-1991 entspricht. Von dieser Basisfläche müssen, wie auch bei Getreide, mindestens 10% stillgelegt werden.

¹⁰² World Trade Organization/Welthandelsorganisation wurde von den GATT-Mitgliedern 1995 nach dem Abschluss der Uruguay-Runde ins Leben berufen. Sie hat die Aufgabe, die Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu vertiefen und dynamisieren sowie als Forum für die weiteren multilateralen Verhandlungen dienen.

¹⁰³ „Mac-Sharry-Reform“ ist die 1992 durchgeführte und nach dem zu dieser Zeit für die Agrarpolitik zuständigen EU-Kommissar genannte Reform der GAP, die den Mechanismus der Preisstützung deutlich magerer machte, die Interventionspreise sink und das Subventionssystem einzelner Bauerhöfe etablierte. Ziel dieser Reform war es, die in der Gemeinschaft erzeugten landwirtschaftlichen Produkte auf dem Weltmarkt wettbewerbfähiger zu machen, die Überproduktion abzubauen und gleichzeitig die im Rahmen des GATT problematische Direktsubventionen vor Agrarprodukten durch die bisherigen hohen Interventionspreise zu reduzieren. Um den betroffenen Landwirte die daraus resultierenden Einkommensverluste zu kompensieren, führte man frankierende Maßnahmen (flächenbezogenen Ausgleichszahlungen, Direktbeihilfen) ein.

¹⁰⁴ Das europäische Agrarmodell ist eine deklaratorische Ausrichtung der GAP. Es sieht eine multifunktionelle, nachhaltige und umweltfreundliche Agrarpolitik vor, die sich nicht nur mit der Produktion und Marktregelung sondern auch mit der Rolle der Landwirtschaft im ländlichen Raum befasst.

Rindfleisch und Milch mit einer teilweisen Kompensation für die EU-Bauernhöfe in Form von Direktzahlungen sowie die Verankerung der „ländlichen Entwicklung“ als zweite Säule der GAP.

Im Bereich der Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik, die als Instrument der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie der Ausgleiche der Lebensverhältnisse in den Regionen der EU konzipiert worden war, wollte man die bisherige Ineffizienz und Prioritätenlosigkeit des Fördersystems beseitigen. Vor der *Agenda-2000*-Reform gab es sieben unterschiedliche Ziele der Strukturpolitik. Dies hatte zur Folge, dass über 50% der gesamten EU-Bevölkerung in geförderten Gebieten lebte. Die Beibehaltung des Systems in derartiger Form hätte durch die Osterweiterung zu seiner Sprengung geführt. Um die verfügbaren Mittel effektiver und konzentrierter einzusetzen, reduzierte man die Zahl der für die Mittelvergabe bestimmenden Förderungsprogramme auf drei, sodass sich der Anteil der durch die Programme erfassten Bevölkerung um 10-15% verkleinerte. Der eigentlich zur Heranführung der wirtschaftsschwachen und finanzpolitisch instabilen EU-Staaten an die Wirtschafts- und Währungsunion gedachte Kohäsionsfonds wurde inkonsequenterweise von 15 auf 18 Mrd. Euro aufgestockt. Irland, Spanien und Portugal – also die von Beginn an durch die Fondsmittel geförderten Länder, die aber mittlerweile der Eurozone beigetreten waren – stellen trotz der Unzufriedenheit der Nettozahler weiterhin Anspruch auf die Finanzhilfe.

Der dritte Teil der *Agenda 2000* war die Bereitstellung der Mittel für die wirtschaftliche Heranführung und – schließlich – die Aufnahme der EU-Mitgliedschaftsanwärter aus der Helsinki-Gruppe. Hier war das Problem zu lösen, wie man die in der Geschichte der Gemeinschaft größte Erweiterung finanzieren soll, ohne dabei die vertraglich festgelegte Grenze von 1,27% des Bruttonationalprodukts zu überschreiten.

Dieser Exkurs, der den Inhalt und Ziele des *Agenda-2000*-Pakets kurz und bündig vorgestellt hat, soll klar machen, mit welcher organisatorischen und intellektuellen Herausforderung die untersuchten Ratspräsidentschaften Österreichs und Deutschlands konfrontiert wurden. Am Beispiel der Verhandlungen über die *Agenda* kann man die Multidimensionalität sowie Vielfalt der Rollen, Strategien und Arbeitsmethoden des Vorsitzes in allen Phasen der Entscheidungsfindung analysieren. Indem man bei der Petersons-Typologie bleibt, war die *Agenda* ein Set von *policy-setting*-Entscheidungen im Bereich der GAP und der

Regionalpolitik und von *history-making*-Entscheidungen im Sinne des Beschlusses des siebenjährigen Finanzrahmens der EU und der Vorbereitung der finanzpolitischen Basis für die Osterweiterung. Die im Rat bearbeiteten Dossiers waren durch ihre „*complexity and interconnectedness*“¹⁰⁵ gekennzeichnet, sodass die in der Struktur des Rates angesiedelten Gremien durch eine Reihe von außerordentlichen hochrangigen Arbeitsgruppen unterstützt werden mussten. Obwohl der Allgemeine Rat seine koordinierende Funktion beibehielt, war von Beginn an klar, dass die Meinungsverschiedenheiten und Spannungen zwischen den diversen Interessengruppen zu *great bargains* im Europäischen Rat führen müssen und dass der Schlusskompromiss erst von den Staats- und Regierungschefs geschlossen werden kann. Eine Art Rivalität zwischen dem Rat Wirtschaft und Finanzen und dem Rat Landwirtschaft war bemerkbar. Trotz einer auf den ersten Blick klaren Kompetenztrennung, nach der sich der ECOFIN mit den budgetären Aspekten des Pakets und der Agrarrat mit der Reform der GAP befasste, kam es zwischen den beiden Ratskonfigurationen in der letzten Phase der *Agenda-2000*-Beschlussfassung zu einem Wettlauf um EU-Gelder. Am Verhandlungsprozess beteiligten sich auch der Ausschuss der Ständigen Vertreter (I und II), der Sonderausschuss Landwirtschaft und der Wirtschafts- und Finanzausschuss. In der Endphase, in der die Arbeit deutlich intensiviert und die Verhandlungskapazitäten des Rates erweitert wurden, schlossen sich eine Gruppe der Präsidentschaftsfreunde, eine Gruppe der Strukturaktionen sowie eine Gruppe der Chiefs der nationalen Ministerien für Landwirtschaft an. Nicht zu übersehen sind auch Teams von Beamten bei den nationalen Ministerien, deren Aufgaben und Struktur mit dem entsprechenden Ratsgremien kompatibel waren.

Eine außergewöhnlich große Vielfalt an Akteuren war aber nicht nur für die sich mit der *Agenda* beschäftigenden Arbeits- und Entscheidungsfora, sondern auch für das Beschlussverfahren charakteristisch. Ganz unterschiedliche Mechanismen gelten bei den Systemänderungen auf der Beitrags- und Ausgabenseite des EU-Haushalts. Jede Anpassung des Beitragssystems setzt einen einstimmigen Beschluss der EU-Regierungen und die anschließende Ratifizierung durch die nationalen Parlamente voraus. Im Gegensatz dazu wäre bei der Einführung der im Rat diskutierten, schlussendlich aber gefallenen nationalen Kofinanzierung der Agrarbeihilfen auf Vorschlag der EK nur eine qualifizierte Mehrheit erforderlich gewesen. Mit anderen Worten müssen alle Beschlüsse des Rates, die sich auf die finanzielle Balance unter den EU-Staaten auswirken, wie z.B. über das Eigenmittelsystem der EU, die finanzielle Vorausschau, den Struktur- und den Kohäsionsfonds, einstimmig

¹⁰⁵

Laffan 2000, S. 738.

angenommen werden¹⁰⁶. Die einzige Ausnahme stellt hier die GAP dar, wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden wird.

Aber nicht nur durch die Prozedurfragen, sondern auch durch eine ganze Reihe von innen- und außenpolitischen Ereignissen sowie eine schwerwiegende Krise der EK wurde die Arbeit an dem Verhandlungspaket und die Steuerung dieses Prozess durch die Präsidentschaft erschwert. Es handelt sich in diesem Kontext in erster Linie um den Rücktritt der Kommission Santer sowie den Kosovo-Krieg und die allgemeinen Wahlen in der BRD.

Ein anderer Grund, warum sich die vorliegende Studie auf die österreichische und deutsche Präsidentschaft im Hinblick auf die *Agenda 2000* konzentriert, ist die Möglichkeit, die bereits identifizierten Rollen des Ratsvorsitzes als *agenda-setter*, *bargaining manager* und *compromise builder* in den unterschiedlichen Phasen der Entscheidungsfindung zu beobachten. Grundsätzlich gibt es drei Phasen des *decision-making* in der EU, die ihre jeweils eigene politische Dynamik haben:

1) Die Vorbereitungsphase, in der es zu intensiven bilateralen Kontakten zwischen den Ständigen Vertretungen bzw. den nationalen Ministerien kommt, die von einem permanenten Lobbying der supranationalen Gemeinschaftsinstitutionen begleitet werden. Die Funktion der Ratspräsidentschaft ist hier, einen Gegenstand des Verhandlungsprozesses auf ihre Arbeitsagenda zu bringen. Der Vorsitz hat dabei sowohl seine eigenen Interessen als auch die gemeinschaftsrechtlich oder politisch geltenden *dead-lines* zu berücksichtigen. In der ersten Säule kann er ausschließlich diejenigen *issues* auswählen, die von der EU-Kommission zuvor vorgeschlagen wurden. Der Positionierungsprozess der nationalen Delegationen wird auf der Ebene der Arbeitsgruppen fortgesetzt. Manche Staaten wissen nicht von Beginn an, was genau sie erreichen wollen. Sie beschäftigen sich dann intensiv mit der Ausarbeitung eigener Positionen und hören die Stellungnahmen anderer Parteien an, um aus diesen Informationen zu gewinnen, was ihr Manövrierrahmen im eigentlichen *bargaining* sein könnte. Es ist hier auch Platz für bilaterale Vorverhandlungen und sowie für Koalitionsbildungen.¹⁰⁷ Nach einer ganzen Sequenz von Expertentreffen, auf denen ein Rechtsaktentwurf wieder und wieder geändert und neu formuliert wird, werden vor allem

¹⁰⁶ Nach dem Lissabonner Vertrag fallen der Strukturfonds und der Kohäsionsfonds unter die QM-Regel.
¹⁰⁷ Westerlake 1995, S. 378.

die technischen Meinungsunterschiede beseitigt, sodass die Präsidentschaft einen aus technischer Sicht einheitlichen Text an den COREPER weiterleiten kann. Erst dort wird die Diskussion mehr politisiert. Das Terrain für einen Kompromiss, der Interessen aller Parteien befriedigen könnte, wird sondiert. Falls es sich abzeichnet, dass einige Parteien doch mit leeren Händen ausgehen, kann es dazu kommen, dass die Verhandlungen gestoppt und die Vorbereitungsschritte wiederholt werden. Hier zählt das dauerhafte gute Verhältnis zwischen den Ständigen Vertretern, die permanent miteinander agieren, viel. Anders verhalten sich schon die Unterhändler im Ministerrat, die *one-off negotiations*¹⁰⁸ führen.

2) Die Phase des *bargaining* und der Allianzschließung, in der die EU-Staaten ihre politischen nationalen Verhandlungspositionen in Bezug auf einen EK-Vorschlag schon ganz eindeutig formulieren und bekannt machen. Die Interessendifferenzen werden zugespitzt und die Forderungen maximalisiert, sodass man später von einem hohen Ausgangspunkt Konzessionen machen kann. Die Hauptrolle spielen hier individuelle politische Züge der nationalen Delegationen. Sie bemühen sich, eine entscheidungsfähige Koalition um ihre eigenen Vorschläge und Initiativen aufzubauen bzw. eine Allianz der Unwilligen zu formen, um eine ihnen nicht passende Entscheidung zu verhindern. Die Entscheidungsmodi und insbesondere die Zahl der jeder Partei zugeschriebenen Stimmen markieren den Bewegungsraum, können aber nicht den Prozess determinieren. In dem Sinne berücksichtigen die EU-Staaten bei der Evaluierung der Partner ihre Stimmengewichtung und Nützlichkeit für die Erzielung des erwünschten Ergebnisses. Die Grundsatzregel ist folgende: Wenn die Großstaaten eine Entscheidung brauchen, dann müssen sie die Stimmen der kleineren Parteien für sich gewinnen.¹⁰⁹ In Folge mehrerer politischer Interaktionen (*side-payments, trade-offs, policy packages*) entwickeln sich die Positionen der Verhandlungsparteien weiter, um schließlich ihre reife Form anzunehmen.¹¹⁰

3) Die Phase der finalen Abstimmung, in der die Schlusspositionen der EU-Staaten in eine kollektive Entscheidung, d.h. ins EU-Recht übersetzt werden.¹¹¹ In der Regel wird entschieden, nachdem der sogenannte *policy decision point* erreicht worden ist.¹¹² Dazu kommt es, wenn die Verhandlungslage entscheidungsreif wird oder eine bestimmte Frist gemeinschaftsrechtlich bzw. politisch früher festgelegt wurde.

¹⁰⁸ Idb., S. 379.

¹⁰⁹ Idb., S. 381.

¹¹⁰ Arregui/Stokman/Thomson 2004, S. 48-9

¹¹¹ Idb., S. 49.

¹¹² Richardson 1996, S. 282.

Hier werden noch einmal die Gründe aufgezählt, warum ausgerechnet die *Agenda-2000*-Verhandlungen ausgewählt wurden, um die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung im Präsidentschaftsamt zu erforschen:

- 1) In Geldfragen ist die Interessenlage unter den EU-Staaten leicht zu erkennen;
- 2) Da die *Agenda-2000*-Verhandlungen von eindeutig distributivem Charakter waren, spielten nationale Interessen der EU-Staaten eine führende Rolle;
- 3) Die *Agenda 2000* war ein außergewöhnlich breites und inhaltlich komplexes Verhandlungspaket, sodass sein Zusammenschnüren besonders gute politische Führungsqualitäten seitens der Präsidentschaft erforderte;
- 4) Die *Agenda* wird aus *history-making*- und *policy-setting*-Komponenten gebildet, die entweder einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurden. Dies macht es möglich, die Rolle des Vorsitzes bei der Entscheidungsfindung in Fragen vom differenzierten politischen Gewicht, bei denen unterschiedliche Abstimmungsmodi gelten, zu verfolgen;
- 5) An der Beschlussfassung des Pakets beteiligten sich alle Ebenen der institutionellen Pyramide des Rates von den Arbeitsgruppen bis zum Europäischen Rat, sodass man die Vorsitzführung sowohl auf der technischen als auch auf der politischen Ebene untersuchen kann;
- 6) Die Verhandlungen über die *Agenda 2000* verliefen typisch für die gemeinschaftlichen *package-deals*. Die Phasen des Prozesses sind relativ leicht zu identifizieren und abzugrenzen, was es auch leicht macht, die Präsidentschaft in ihren Eigenschaften als *agenda-setter*, *bargaining-manager* und *compromise-builder* zu beobachten;
- 7) Am Beispiel der *Agenda* lässt sich der Einfluss solcher Faktoren wie Größe und wirtschaftliche Stärke des Präsidentschaftsstaats sowie die innen-, außen- und gemeinschaftspolitische Lage auf die Vorsitzführung analysieren.

3. Der Rat der Europäischen Union

3.1. Terminologische Klarstellung

Der Rat der Europäischen Union, gewöhnlich insbesondere in den politikwissenschaftlichen Beiträgen Ministerrat genannt, ist das am meisten relevante, wenn auch das am meisten missverstandene Organ der Europäischen Union. Er wird nicht nur von Laien, sondern auch (peinlicherweise) von politisch Prominenten mit dem Europa-Rat¹¹³ verwechselt. In erster Linie ist nicht allen klar, dass es im politischen System der Gemeinschaft nur einen Einzelrat gibt, obwohl er in verschiedenen sachbezogenen Konstellationen tätig ist. Am häufigsten tagt der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“, der sich prinzipiell aus den Ministern für Auswärtige Angelegenheiten zusammensetzt und eine Koordinierungsfunktion erfüllt. Mehr spezifische und Fachkenntnisse erfordernde Punkte der Arbeitsagenda werden von den Fachräten behandelt, die aus den nationalen Ministern je nach Themenbereich bestehen. Der Europäische Rat von Sevilla (Juni 2002) hat die Zahl der Ratsformationen auf neun fest gelegt.¹¹⁴ Ihre Liste lautet wie folgt:

1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen – einschließlich ESVP und Entwicklungszusammenarbeit,
2. Wirtschaft und Finanzen – einschließlich Haushalt,
3. Justiz und Inneres – einschließlich Katastrophenschutz,
4. Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz,
5. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung) – einschließlich Tourismus,
6. Verkehr, Telekommunikation und Energie,
7. Landwirtschaft und Fischerei,

¹¹³ Der Europa-Rat ist eine internationale Organisation, die 1949 als erste europäische Staatenorganisation von zehn Ländern (heute 43 Mitglieder) ins Leben gerufen wurde. Er stellte sich das Ziel, seine Mitglieder im Hinblick auf das gemeinsame Ideen- und Prinzipienerbe sowie auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung eng miteinander zu verbinden. Dieser Auftrag soll durch gemeinschaftliches Vorgehen in Bereichen Wirtschaft, Soziales, Kultur, Wissenschaft, Rechtsgebung und Verwaltung sowie durch die Weiterentwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten erfüllt werden. Zum rechtlichen Erbe der Organisation gehören unter anderem vier völkerrechtliche Konventionen, die die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten weitgehend geprägt haben: die Europäische Menschenrechtskonvention (1950), die Europäische Sozialcharta (1961), die Anti-Folter-Konvention (1987) und die Minderheitenkonvention (1995). Obwohl alle EU-Staaten Mitglieder des Europa-Rates sind, hat der Europa-Rat mit der EU institutionell nichts gemeinsames.

¹¹⁴ In den 90-er Jahren gab es 22 Ratsformationen. Ihre Zahl wurde zum ersten Mal im Juni 2000 auf 16 verringert.

8. Umwelt,

9. Bildung, Jugend und Kultur.

Egal aber, welche fachkundigen Vertreter der nationalen Ministerien am Tisch sitzen, ist noch einmal zu betonen, dass man immer mit demselben Organ der EU zu tun hat. Zusätzliche Verständnisschwierigkeiten bestehen im Zusammenhang mit dem Europäischen Rat, der aus den Staats- und Regierungschefs sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission, unterstützt von den jeweiligen Außenministern der Mitgliedstaaten und einem europäischen Kommissar, zusammengesetzt ist. Der Europäische Rat wurde erst im EUV (Art. 4 Abs. 1) als Unionsorgan anerkannt, obwohl er bereits seit der Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs 1974 getagt und die Weichen der Integrationsentwicklung gestellt hatte. Seine Eigenschaft als Organ in der EG wurde allerdings verneint, da er unter den anderen Organen der Gemeinschaft keinen Platz gefunden hat (Art. 7, Art. 189 ff EGV). Erst mit dem Vertrag von Lissabon wird der Europäischer Rat zu einem Organ der Union. In der Arbeit wird die Begriffsfrage wie folgt geregelt. Es wird immer ausdrücklich differenziert, ob sich bestimmte Erkenntnisse bzw. Behauptungen auf den Rat der EU oder auf den Europäischen Rat beziehen. Der Rat der EU wird mit seinem offiziellen Namen oder in abgekürzter Form als Rat bzw. als Ministerrat bezeichnet.

3.2. Die Stellung und Funktion des Rates im politischen System der EU

Die Europäische Union wird als politisches System *sui generis* wahrgenommen, das weder mit einem Staatenbund noch mit einem Bundesstaat zu vergleichen ist. Das EU-Gebilde besteht aus einzigartigen Institutionen, klar definierten Methoden und Regeln der Entscheidungsfindung sowie aus höchst komplizierten interinstitutionellen Zusammenspielen. Deswegen ist der Vergleich mit dem klassischen nationalstaatlichen System und mit den diesen bildenden Institutionen nicht immer hilfreich.¹¹⁵ Aus dem gleichen Grund bestehen auch gewisse Schwierigkeiten mit der Charakterisierung der Position und der Rolle des Ministerrates. Hier stellen sich drei grundsätzliche Fragen:

- Wie lässt sich, wenn überhaupt, der Rat mit der Montesquieuschen Teilung der staatlichen Herrschaftsgewalt zwischen Legislative, Exekutive und Judikative vereinen?
- Ist er in seiner Natur supranational oder intergouvernemental?

¹¹⁵ Hayes-Renshaw 1996, S. 145.

- Liegt der eigentliche Schwerpunkt des Gemeinschaftsgebildes auf seiner Seite oder auf der anderer EU-Organen?

3.2.1. Der Rat und das gemeinschaftliche Legislative-Exekutive-Verhältnis

Die im Rat der EU vertretenen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gestalten als „Herren der Verträge“ die Legislativ-, Exekutiv- und Justizmacht¹¹⁶ innerhalb der Gemeinschaft. Da alle EU-Rechtsakte vom Ministerrat angenommen werden müssen, üben sie die Kontrolle über die gemeinschaftliche Gesetzgebung im Sinne der Schaffung des sekundären Gemeinschaftsrechts aus. Gleichzeitig tragen sie die primäre Verantwortung für die Umsetzung der EU-Politik, die im Aufgabenbereich der nationalstaatlichen Bürokratieapparate liegt. Der Rat vereint damit rechtssetzende und rechtsvollziehende Kompetenzen in sich. Sowohl als legislatives als auch als exekutives Organ kann er aber nicht autonom agieren und ist auf die Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament angewiesen. Anders gesagt sind die legislativen und exekutiven Aufgaben in der EU nicht formell voneinander getrennt und werden keinem der Gemeinschaftsorgane exklusiv anvertraut.¹¹⁷

In seiner rechtsgebenden Eigenschaft muss der Rat der EU – mit der Ausnahme von Politikbereichen, in denen er rein intergouvernemental und separat von den anderen Organen entscheidet – mit seinen institutionellen supranationalen Partnern kooperieren. Im Rahmen der sogenannten Gemeinschaftsmethode wird er mit dem formellen Initiativmonopol der EK sowie mit den Mitentscheidungsbefugnissen des EP konfrontiert.

Die Macht der Kommission als *agenda-setter* war in der Geschichte der Gemeinschaft lange minimal oder sogar nicht vorhanden.¹¹⁸ Das Initiativmonopol ist nur dann relevant, wenn die Entscheidungen nicht einstimmig, sondern nach einer Art Mehrheitsprinzip getroffen werden und in diesem Sinne die Ausgangsvorschläge leichter anzunehmen als zu modifizieren sind. Von einer derartigen Situation konnte in der Gemeinschaft des Luxemburger Kompromisses keine Rede sein, da die Mitgliedstaaten trotz der bestehenden Möglichkeiten einer Abstimmung mit der qualifizierten Mehrheit einen allgemeinen Kompromiss anstrebten, wenn die „vitalen Interessen“ einer der Verhandlungsparteien im Spiel waren. Erst dann, wenn tatsächlich mit der qualifizierten Mehrheit abgestimmt wird bzw. wenn die

¹¹⁶ Die Judikative in der EU wird hier nicht detailliert behandelt, weil der Rat keinerlei Justizfunktionen erfüllt.

¹¹⁷ Crum 2003, S. 376.

¹¹⁸ Pollack 1997, S. 122.

Entscheidungsfindung nach einer derartigen Formel durch die Verhandlungsparteien als wahrscheinlich wahrgenommen wird, ist die Initiativen setzende Macht der EK real. Sie kann einen Vorschlag unterbreiten, der nicht allgemein akzeptabel, sondern nur mehrheitsfähig ist. Sie kann aber auch nach Art. 208 EGV vom Rat aufgefordert werden, ihm Rechtsaktvorschläge zu unterbreiten. Dies hat zu bedeuten, dass die Nationalminister realpolitisch bestimmte Rechtsinitiativen von der Kommission erpressen können.

Das andere Organ, mit dem der Rat seine legislativen Kompetenzen zu teilen hat, ist das Parlament. Ursprünglich wurde es im Laufe des Prozesses der gemeinschaftlichen Rechtssetzung bloß konsultiert. Der Vertrag von Maastricht gab ihm aber zum ersten Mal das Recht auf Mitentscheidung auf den Gebieten des Binnenmarkts, der Freizügigkeit, des Umwelt- und Verbraucherschutzes und der Gesundheitspolitik. Die nächste Vertragsreform von Amsterdam erweiterte das Mitentscheidungsverfahren auf diejenigen Politikbereiche, in denen der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Erst der in Folge der misslungenen Volksabstimmungen in Frankreich und Holland gefallene Verfassungsvertrag und dann der vor kurzem ratifizierte Vertrag von Lissabon machten das Recht des EP auf Kodezision zur Regel. Dieses Recht ermöglicht den Parlamentariern, die Erlassung von Rechtsakten, bei denen der Rat ihren Forderungen nicht folgen will, endgültig zu blockieren. Das ändert aber nichts daran, dass der Rat die Kontrolle über die gemeinschaftliche Rechtsgebung an keinerlei EU-Organ zediert hat und in dem Sinn bei jeder Rechtsinitiative sein Veto einlegen kann. Die Teilung der legislativen Macht bezieht sich ausschließlich auf Gemeinschaftsangelegenheiten, zu denen die Regelung des einheitlichen Markts und seit dem Amsterdamer Vertrag auch die Zivilrecht-, Asyl- und Migrationsfragen gehören. In den nicht-gemeinschaftlichen Angelegenheiten bleibt die legislative Kompetenz des Rats uneingeschränkt.¹¹⁹

Die exekutive Macht delegierten die Nationalregierungen nach Art. 202 EGV an die supranationale EK, obwohl sie weiterhin die primäre Verantwortung für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen und sub-nationalen Institutionen tragen. Die Kompetenzübertragung ist aber weitgehend limitiert. Erstens gilt sie nur für gemeinschaftliche Angelegenheiten. Zweitens behält sich der Rat die Möglichkeit vor, die Modalitäten der Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften zu bestimmen. Zu diesem Zweck stellt er der Kommission Sonderausschüsse nationaler Experten zur Seite, die auf dem

¹¹⁹ Crum 2003, S. 377.

Komitologie-Verfahren¹²⁰ beruhen. Sie stellen eine Art „*police patrols*“¹²¹ dar, die je nach Empfindlichkeit des betreffenden Politiksektors die Exekutivarbeit der Brüsseler Behörde entweder beratend, mitverwaltend oder regelnd überwachen. Mit anderen Worten handelt es sich hier um eine institutionalisierte massive Einflussmöglichkeit des Ministerrates auf die Kommission und dadurch auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts.¹²²

Im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit bleiben die Nationalregierungen deutlich zurückhaltender, was die Involvierung der EK als Exekutivmacht betrifft. Im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen wurden die exekutiven Aufgaben von den Facheinrichtungen der Gemeinschaft, also dem Europäischen Polizeiamt (Europol) und der Europäischen Stelle für justitielle Zusammenarbeit (Eurojust), übernommen. In der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spielt der Ratsvorsitz und die Troika¹²³, unterstützt vom Generalsekretariat des Rates und insbesondere von dem Generalsekretär in seiner Funktion als Hoher Vertreter für die GASP, die Rolle des Durchsetzungsorgans.

Wie bereits gesagt, vereinigt der Rat der EU die rechtsgebenden und rechtsumsetzenden Befugnisse in seiner Hand. Dies heißt aber nicht, dass er die Legislative und Exekutive der Union alleine verkörpert. Diese zwei Bereiche sind in der EU weder institutionell noch kompetenzmäßig abzugrenzen. Der Rat muss seine Kompetenzen mit der Kommission und dem Parlament teilen. Eine andere Sache ist, ob die Machtdelegation durch die Nationalregierungen an die supranationale Ebene von realpolitischer Relevanz ist. Trotz des

¹²⁰ Dem Komitologieverfahren liegt die Sicherstellung zugrunde, dass die EK-Maßnahmen mit den Gegebenheiten in den EU-Staaten kompatibel sind. Der Komitologiebeschluss des Rates vom 13. Juli 1987 gab den Nationalministern freie Hand, was den Charakter des eingesetzten Ausschusses angeht. Der Ausschuss kann entweder mit beratenden, mitverwaltenden oder regelnden Befugnissen ausgestattet sein. In der Praxis tendierte der Rat, das Kontrollpotential des Verfahrens so weit wie möglich auszunutzen, und rief mehrheitlich so genannte Regelungsausschüsse ins Leben, die die Maßnahmen der Kommission aufheben und erneut an den Rat verweisen konnten. Der Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 reformierte das Komitologieverfahren, indem er die Kriterien für die Wahl des Ausschusstyps bestimmte. Das Verwaltungsverfahren wird im Fall der Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik sowie zur Durchführung von Programmen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen angewandt. Dem Regelungsverfahren unterliegen Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten zur Anwendung kommen sollen, sowie Maßnahmen für die Anpassung und Aktualisierung bestimmter nicht wesentlicher Bestimmungen des Basisrechtsaktes, soweit dieser dies vorsieht. Das Beratungsverfahren wird darüber hinaus in all jenen Fällen angewandt, in denen dies für zweckmäßig gehalten wird. Der Ratsbeschluss räumt außerdem dem EP im Fall der Rechtsakte, die nach dem Mitentscheidungsverfahren erlassen wurden, ein Mitspracherecht ein, wie die Durchführung dieser Rechtsakte gestaltet werden soll.

¹²¹ Pollack 1997, S. 114.

¹²² Neisser/Verschraegen 2001, S. 153.

¹²³ Der amtierende Präsident des Rates bzw. des Europäischen Rates bildet zusammen mit seinem Vorgänger und Nachfolger die Troika. Angesichts der relativ häufigen Rotation der Präsidentschaft gilt sie als Garant der politischen Kontinuität in der GASP. Seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags vertritt eine Troika, die sich aus dem Vertreter der Ratspräsidentschaft, dem zuständigen EK-Mitglied und dem Hohen Vertreter zusammensetzt, die EU in den GASP-Angelegenheiten.

Initiativmonopols der Kommission kann der Rat sie gemeinschaftsrechtlich zu Gesetzesvorschlägen und eigenen Untersuchungen zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele auffordern. Obwohl die EK an solche Vorschläge nicht gebunden ist, kommt es ihr durchaus schwer, sich querzulegen. Auch jede Rechtsinitiative der Kommission, egal ob sich das Parlament an der Rechtsakterlassung beteiligt oder nicht, kann vom Ministerrat blockiert werden. Auf der Seite der Exekutive wurde die formelle Macht der EK durch die Komitologie-Ausschüsse signifikant reduziert. Es ist dann festzustellen, dass der Rat in Folge der unvollzogenen Trennung der legislativen von der exekutiven Macht den Prozess der gemeinschaftlichen Rechtsgebung und Rechtsumsetzung voll und ganz im Griff hat. Weswegen hat aber das politische System der Gemeinschaft eine solche Form genommen? Diese Frage ist gleichzeitig die Frage nach der politischen Natur des Rates.

3.2.2. Die politische Natur des Rates

Die Konstruktion der Gewaltteilung innerhalb der Gemeinschaft entspricht keineswegs der klassischen Trias. Sie spiegelt eine institutionelle Balance der Interessen wider.¹²⁴ Auf einer Seite befinden sich die von der EK und dem EP vertretenen Gemeinschaftsinteressen, auf der anderen die nationalen Interessen der EU-Mitgliedstaaten, die durch den Rat wie durch einen Transmissionsriemen in das europäische *governance*-System eingebracht werden. Den Besonderheiten des politischen Systems der EU liegt der Wille zugrunde, die Mitgliedstaaten vor der Tyrannei der Gemeinschaft zu schützen.¹²⁵ In dem Sinne wird der Ministerrat als Institution wahrgenommen, die in meist direkter Form das nationalstaatliche Interesse und die nationalstaatliche Macht innerhalb der Union zum Ausdruck bringt¹²⁶, oder sogar als „*prisoner of the member states or perhaps rather of the member governments*“¹²⁷.

Rein intergouvernemental bzw. realistisch betrachtet stellt er ein Forum der zwischenstaatlichen Verhandlungen¹²⁸ dar. In der Realität ist er allerdings mehr als eine „*classical intergovernmental conference of diplomats*“¹²⁹ bzw. ein „*interstate body*“¹³⁰. Er ist ein „*body at the supranational level*“¹³¹, im europäischen System der Entscheidungsfindung durch die EK und das EP begleitet. Die Föderalisten gehen in dieser Interpretation noch

¹²⁴ Neisser/Verschraegen 2001, S. 59.

¹²⁵ Crum 2003, S. 381.

¹²⁶ Lewis 2000, S. 261.

¹²⁷ Wallace 1997, S. 59.

¹²⁸ Moravcsik (1993).

¹²⁹ Wessels 1991, S. 135.

¹³⁰ Idb., S. 137.

¹³¹ Idb., S. 137.

weiter, indem sie den Rat als „*forum for the territorial representation of national politics at the supranational level of governance*“¹³² verstehen.

Durch ein ununterbrochenes intra- und interinstitutionelles Mitwirken von der Ebene nationaler Experten in den diversen Arbeitsgruppen des Rates bis zur Ebene der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat werden die nationalstaatlichen Regierungsapparate in den gemeinschaftlichen Institutions- und Prozedurmechanismus des *decision-making* hineingedrängt. Die Interaktion innerhalb des Rates und zwischen dem Rat und den anderen EU-Organen und die institutionelle Struktur der Gemeinschaft selbst beeinflussen die politischen Strategien der Regierungen sowie die Art und Weise, wie sie ihre Ziele und Interessen definieren.¹³³

Die politische Natur des Rates ist dualistisch. Er liefert einen institutionellen Rahmen für den Wettbewerb zwischen den heterogenen nationalen Interessen der EU-Staaten im Sinne eines multilateralen *bargaining*. Gleichzeitig beteiligt er sich als Organ der Gemeinschaft an dem interinstitutionellen Wettbewerb, was die in ihm vertretenen Nationalregierungen zu politischer Kooperation und gemeinsamer Problemlösung zwingt. Zu beantworten ist hier die Frage, wie die machtpolitische Stellung des Rates in dem gemeinschaftlichen institutionellen Gebilde aussieht?

3.2.3. Die machtpolitische Bedeutung der Rates im EU-System

Die Integrationsforscher sind sich einig, was die Einschätzung der machtpolitischen Position des Rates im EU-System angeht. Alle weisen auf die Vormachtstellung dieses Organs in seinen Beziehungen mit den anderen Institutionen der Gemeinschaft hin. Wessels bezeichnet den Rat als „*ultimate locus of Community decisionmaking on all major issues*“¹³⁴. Sowohl Edwards als auch Hayes-Renshaw und Wallace sehen ihn als Herz¹³⁵ bzw. im Zentrum der Bühne¹³⁶ der Entscheidungsfindung in der EU. Es wäre allerdings falsch zu behaupten, dass der Rat allmächtig sei. Obwohl alle Rechtsakte den Rat passieren müssen und von ihm blockiert werden können, sind die Vertreter der Nationalregierungen außerstande, im Alleingang zu handeln. Im Prozess der Entscheidungsfindung in der supranationalen ersten Säule sind sie auf die Zusammenarbeit mit der den Initiativmonopol genießenden Kommission und dem mitentscheidenden Parlament angewiesen. Sie müssen sich auch den

¹³² Bulmer 1996, S. 37.

¹³³ Edwards 1996, S. 127.

¹³⁴ Wessels 1991, S. 133.

¹³⁵ Edwards 1996, S. 127.

¹³⁶ Hayes-Renshaw/Wallace 1995, S. 562.

Urteilen des Europäischen Gerichtshofs unterordnen. Der Rat ist gemeinschaftsrechtlich nicht in der Lage, den EU-Kommissaren und Mitgliedern des EP oder den Richtern des EuGH bestimmte Vorgangsweise vorzuschreiben. Auch im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit innerhalb der zweiten und dritten Säule können seine Beschlüsse keine Berge versetzen und sowohl den Mitgliedstaaten und den EU-Organen als auch den außergemeinschaftlichen Partnern keine kollektive Ansicht aufdrängen.

Mit anderen Worten befindet sich der Rat zwar im machtpolitischen Gravitationszentrum des Entscheidungsgefüges der EU, ist aber alles andere als allmächtig. Er stimmt allen gemeinschaftlichen Rechtsakte zu oder lässt sie fallen. Diese müssen aber zuerst einmal von der EK vorgeschlagen werden. Auch das EP kann sich, wenn auch nicht immer, dem Willen der nationalen Minister widersetzen.

3.3. Struktur des Rates

3.3.1. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist als Gremium der Staats und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU im rein rechtlichen Sinne kein Organ der Gemeinschaft.¹³⁷ Bis 1974 trafen die europäischen Spitzenpolitiker sogar ohne einen fixen Kalender zusammen. Diese europäischen Gipfel dienten dem Ziel, dass sich die politischen Führer der Gemeinschaft besser kennenlernen sowie ohne Beteiligung von Diplomaten und Beamten ihre Meinungen austauschen konnten.¹³⁸ Erst durch die Initiative des französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing, die vom deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt unterstützt wurde, beschlossen die Staats- und Regierungschefs am 10. Dezember 1974 in Paris, die Ad-hoc-Gipfeltreffen durch den Europäischen Rat zu ersetzen sowie die Frequenz der Konsultationen auf höchster politischen Ebene auf drei Meetings pro Jahr zu erhöhen. Obwohl die erste Sitzung des Europäischen Rates bereits im März 1975 in Dublin stattgefunden hatte, erwähnte man das Gremium in einem Text von rechtlich verbindlicher Natur erst zwölf Jahre später und zwar im Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte – nicht aber im EWG-Vertrag. In der EEA schrieb man fest, dass jährlich zumindest zwei Sitzungen abgehalten werden müssen.¹³⁹

¹³⁷ Erst der Vertrag über eine Verfassung für Europa erwähnt den Europäischen Rat unter den Organen der Union.

¹³⁸ De Bassompierre 1988, S. 77.

¹³⁹ Der Europäische Rat von Sevilla (Juni 2002) beschloss, dass der ER grundsätzlich vier Mal pro Jahr, d.h. zweimal pro Halbjahr zusammentritt. Bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände kann er aber zu einer außerordentlichen Tagung zusammentreten. Eine Beratung dauert normalerweise 2 Tage.

Die Konstituierung des ER im Gemeinschaftsrecht wurde durch den Vertrag von Maastricht fortgeführt. Man siedelte ihn in Art. 4 EUV an und definierte seine Aufgaben als Impulsgebung für die Entwicklung des Integrationsprozesses und Festlegung der allgemeinen politischen Ziele der EU (Art. 4 Abs. 1 EUV). Man verweigerte ihm allerdings die Organqualität, was zur Folge hat, dass seine Entscheidungen bzw. seine Untätigkeit vor dem Europäischen Gerichtshof nicht geklagt werden können. Bevor aber die Funktion des Gremiums und seine Stellung in dem institutionellen Gebilde der Gemeinschaft eingegangen geworden sind, muss man sich klar machen, was es eigentlich ist. Wer genau findet sich als Europäischer Rat zusammen?

3.3.1.1. Zusammensetzung und Aufgaben

Die an den Sitzungen des Europäischen Rates beteiligten Akteure sind die Ministerpräsidenten der EU-Staaten und ihre Minister für auswärtige Angelegenheiten sowie der Präsident der EK, unterstützt von einem Kommissionsmitglied.¹⁴⁰ Frankreich stellt hier aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Ausnahme dar. Es wird vom Staatspräsidenten und Ministerpräsidenten bzw. Außenminister vertreten. Jedes nationale Paar wird von einer offiziellen Delegation begleitet, die bis zu 20 Mitgliedern zählen darf. Alle diese Leute müssen aber vor der Tür des Sitzungssaals bleiben. Eine Ausnahme wurde ausschließlich für die Präsidentschaft und die Kommission gemacht. Der Vorsitzstaat darf zwei zusätzliche Personen haben, die für einen korrekten Verlauf der Sitzung sowie für den Kontakt mit der Außenwelt sorgen. Dem Vorsitz steht auch ein Vertreter des Generalsekretariats des Rates bei, der beauftragt ist, bei Bedarf den Delegationen Tagungsprotokolle zugänglich zu machen. Die EK darf darüber hinaus drei Seniorbeamte entsenden.

Außer den offiziellen Delegationen kommen auch die inoffiziellen bzw. technischen Teams mit den Staats- und Regierungschefs, die im Extremfall aus bis zu 200 Personen bestehen. Es handelt sich um Pressesprecher, aber auch Minister bzw. Experten in denjenigen Themenbereichen, in denen eine Diskussion durch die Präsidentschaft im Vorfeld eines Gipfeltreffens angekündigt wurde. Politisch bequem für die Kabinettschefs ist es manchmal auch, andere nationale Entscheidungsträger zwar nicht am Verhandlungstisch, aber medial an der Seite zu haben, die die Last der beschlossenen, doch nicht immer ganz zufriedenstellenden Kompromisse mitzutragen haben.¹⁴¹

¹⁴⁰ Am zweiten Tag, direkt vor der Sitzungsfortsetzung, findet ein Meinungsaustausch mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments statt.

¹⁴¹ Idb, S. 83.

Wichtig ist dabei, dass die Staats- und Regierungschefs in unterschiedlichen Funktionen tagen können und ebenso unterschiedliche Befugnisse haben. Wie schon erwähnt, bilden sie zusammen mit dem Kommissionspräsidenten den Europäischen Rat. Ohne ihn tagen sie als Gemeinschaftsorgan Rat, oft als „Sonderrat“ bezeichnet. In dieser Zusammensetzung können sie einstimmig eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Unionsgrundsätze durch einen EU-Staat feststellen (Art. 7 EUV), Beschlüsse im Zusammenhang mit dem Eintritt in dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion fassen (Art. 121 Abs. 2-4 EGV) sowie die Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank wählen und ernennen (Art. 112 Abs. 2 Lit. b EGV). Wenn die Staats- und Regierungschefs nicht als Mitglieder des Rates, sondern als Vertreter der nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zusammentreffen, dann tagen sie als Regierungskonferenz. In dieser Eigenschaft haben sie das Recht, die vertraglichen Grundlagen der Union zu ändern (Art. 48 EUV), einvernehmlich EU-Kommissare zu benennen (Art. 214 Abs. 2 EGV) sowie die Richter des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz zu ernennen (Art. 223 Abs. 1 und Art. 225 Abs. 3 EGV). Die Rechtsnatur ihrer Beschlüsse ist aber unklar¹⁴², sodass der Rat der EU sie mittels eines weiteren Beschlusses bekräftigen muss, um eventuelle Streitigkeiten um die Wirksamkeit der uneigentlichen Beschlüsse der Regierungskonferenz wegen eines Verstoßes der Mitgliedstaaten gegen das Gemeinschaftsrecht zu vermeiden.

Aber auch die Beschlüsse des Europäischen Rates nach Art. 4 Abs. 1 EUV haben keine juristische Qualität. Sie gehen über politische Verbindlichkeit nicht hinaus.¹⁴³ Anders ist es nur im Fall von „allgemeinen Leitlinien“ des ER, die eindeutig als Grundlage von Ratsbeschlüssen gelten. Der Ministerrat wird von den Staats- und Regierungschefs aufgefordert, tätig zu werden. Es handelt sich hier um Beschlüsse im Bereich der GASP (Art. 13 Abs. 3 UAbs. 1 EUV) und der Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 99 Abs. 2 EGV).

Die Rolle des Europäischen Rates, die schon teilweise früher angesprochen wurde, wurde vom EU-Vertrag an mehreren Stellen festgelegt. Schon im Voraus muss man allerdings klar machen, dass sie sich von den faktischen Funktionen dieses Gremiums weitgehend unterscheidet, was einerseits aus der Praxis der EU-Politik und andererseits aus dem sich entwickelnden Eigenimage resultiert. In der ersten Säule verabschiedet der ER

¹⁴² Neisser/Verschraegen 2001, S. 147.

¹⁴³ Streinz 2001, S. 103.

„Schlussfolgerungen“ zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. 99 und 128 EGV). In der zweiten bestimmt er die Grundzüge und die allgemeinen Leitlinien der GASP, die auch von verteidigungspolitischem Charakter sein können, und beschließt allgemeine Strategien (Art. 13 EUV). Der Vertrag von Nizza erweiterte seine außenpolitischen Kompetenzen. Beim modifizierten nationalen Veto, das unter bestimmten Bedingungen bei einer Mehrheitsabstimmung im Ministerrat und im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit in den GASP-Fragen eingelegt werden darf, verhandelt er in zweiter und zugleich letzter Instanz (Art. 23 EUV). Der ER stellt auch Weichen in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In der dritten Säule verfügt er über keine explizite Befugnisse, obwohl es ebenso möglich ist, ihn ins Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit mit einzubeziehen.

In anderen Worten ist der Europäische Rat „*the most politically authoritative institution*“¹⁴⁴, die das konstitutionelle Profil der Union gestaltet.¹⁴⁵ Dies spiegelt sich in einer ganzen Reihe von rollendefinierenden Deklarationen der Staats- und Regierungschefs wider, derer Analyse eindeutig zeigt, dass sich das Selbstbild des ER im Laufe der Zeit kontinuierlich entwickelte. In der Londoner Erklärung der Staats- und Regierungschefs von Juni 1977 steht ein informeller Meinungsaustausch zu Europa- und Weltthemen ohne Beteiligung der Medien und ohne verbindliche Entscheidungen im Vordergrund. Hier findet man leicht die Spuren des Konzeptes einer „*Library Group*“ von Giscard d’Estaing¹⁴⁶. Diese Rolle tauchte später nie wieder auf. In der Grundsatzdeklaration über die Europäische Union von Solemn vom Juni 1983 sowie in der Stuttgarter Deklaration aus demselben Jahr setzte man die Akzente ganz anders. Es ist von der Definition einer generellen politischen Strategie für den Integrationsprozess, von der Ausdehnung der Integration auf neue Politikfelder, von der politischen Koordinierung und Kohärenzhaltung der Gemeinschaftsaktivitäten sowie von der Ausarbeitung gemeinsamer Positionen in außenpolitischen Angelegenheiten die Rede. In der Tat übernahm der Europäische Rat erst in den 80-er Jahren seine Rolle als Gestaltungskraft der europäischen Integration. So muss man die Einberufung der Regierungskonferenz zur Einheitlichen Europäischen Akte 1985, zur Wirtschafts- und Währungsunion und zur Politischen Union 1990 sowie die Revisionen des gemeinschaftlichen Primärrechts durch die Verträge von Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2000) sowie den Verfassungs- und Lissabonner Vertrag (2004 und 2007) sehen. Zur gleichen Kategorie der Entscheidungen mit erheblichen Konsequenzen für Europa zählen die Beschlüsse über die

¹⁴⁴ Bulmer/Wessels 1987, S. 2.

¹⁴⁵ Bulmer 1996, S. 20.

¹⁴⁶ Bulmer/Wessels 1987, S. 76.

Erweiterungsrunden sowie die Festlegung von Beitrittskriterien in Kopenhagen 1993, die den Grundstein zu einer Werteunion legten. Auch im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik beschlossen die Staats- und Regierungschefs allgemeine Leitlinien von großer politischer Bedeutung. So einzustufen ist beispielsweise der Plan, aus der EU bis 2010 den wettbewerbsfähigsten Markt der Welt zu machen, der unter dem Namen Lissabonner Strategie bekannt ist. Der Europäische Rat prägte das außenpolitische Bild der Gemeinschaft, indem er zentrale Orientierungspunkte der europäischen Politik in globalen Fragen und in Fragen des europäischen Krisenmanagements vorgab.

Aus der Praxis ergab sich noch eine Aufgabe für die Staats- und Regierungschefs, die von ihnen als ungewolltes Kind betrachtet wird. Obwohl sich der ER formell außerhalb des Mechanismus der EU-Entscheidungsfindung befindet, wird er immer häufiger damit konfrontiert, Probleme lösen zu müssen, die die Nationalminister im Rat der EU nicht lösen konnten. In solchen Fällen wirkt er als „*political court of appeal*“¹⁴⁷, wo sich die technische und die politische Ebene der Entscheidungsfindung kreuzen. Die Staats- und Regierungschefs als *Techniker* der EU-Politik sind naturgemäß politisch beweglicher als seine Kabinettsmitglieder, sodass sie nationale Interessen der von ihnen vertretenen EU-Staaten deutlich flexibler verteidigen können. Als diejenigen, die *de facto* entscheiden, was im und was außerhalb des nationalen Interesses liegt, haben sie die entsprechende Macht, in den EU-Fragen der *premiere league* Kompromisse zu schließen. Diese Situation wird trefflich von Johnston geschildert:

*“Given the highly political nature of the issues the Community was faced with, there was a certain inevitability about the European Council’s having to solve them. The situation existed that the Council of Ministers did not possess the authority to settle issues that widely, and sometimes bitterly, divided the member governments. Therefore, the European Council stepped in to fill a gap in authority and supplement the process in the Council of Ministers.”*¹⁴⁸

Ein ranghoher Beamter von der österreichischen Ständigen Vertretung bei der EU weist auf den Allgemeinen Rat als größter Verlierer des Engagements des ER auf der technischen Ebene der EU-Politik:

¹⁴⁷ Edwards 1996, S. 138.

¹⁴⁸ Johnston 1994, S. 44-5.

„Der Europäische Rat ist heute das Machtzentrum der EU. Die Außenminister sind voll in der Hand der Staats- und Regierungschefs. Sie haben keine eigene Souveränität.“¹⁴⁹

Das Problem dieser Entwicklung besteht darin, dass die Einbeziehung der höchsten politischen Entscheidungsträger in technische Angelegenheiten zum *overloading* der Arbeitsagenda führen muss. Die Staats- und Regierungschefs finden dann zu wenig Zeit, um sich mit den generellen Perspektiven der EU-Politik, also mit den eigentlichen Aufgaben des Europäischen Rates, auseinanderzusetzen.¹⁵⁰ Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, wurden die nötigen Schritte eingeleitet, um die Arbeitsagenda effizienter zu strukturieren. Der Europäische Rat von Sevilla (Juni 2002) verordnete dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“, bei der Vorbereitung der Tagesordnungen des Europäischen Rates folgende Punkte zu unterscheiden:

- Punkte, die ohne Aussprache angenommen oder gebilligt werden sollen;
- Punkte, zu denen eine Aussprache im Hinblick auf die Festlegung allgemeiner politischer Zielvorstellungen stattfinden soll;
- Punkte, zu denen eine Aussprache im Hinblick auf eine Beschlussfassung in Folge einer außergewöhnlichen Erweiterung der Tagesordnung stattfinden soll;
- Punkte, zu denen eine Aussprache stattfinden soll, ohne dass sie in die Schlussfolgerungen eingehen.

Abgesehen von seinen organisatorischen Schwierigkeiten stellt der Europäische Rat aber die absolute Spitze der Ratsstruktur dar. Deswegen ist es außerordentlich wichtig, die zwei zentralen Punkte dieser Studie im Kontext des ER zu verfolgen, d.h. die Vertretung nationaler Interessen sowie die Ergreifung der politischen Führung.

3.3.1.2. Beschlussfassung im ER

Die Entscheidungen fallen im Europäischen Rat nach dem Konsensprinzip. Das hätte zu bedeuten, dass die Verhandlungsparteien über das gleiche machtpolitische Potential verfügen. Der Intergouvernementalismus geht aber davon aus, dass diese Gleichstellung nur eine formelle Illusion ist. In der Praxis haben die Großstaaten mehr strukturelle führungspolitische

¹⁴⁹ Interview vom 2. Februar 2004.
¹⁵⁰ de Bassompierre 1988, S. 78.

Ressourcen in der Hand, die es ihnen ermöglichen, eine für sich vorteilhafte Lösung durch den Einsatz von positiven oder negativen „Überzeugungsmaßnahmen“ zu erzwingen. Natürlich ist die Diskussion im ER nicht mit einem hitzigen Streit unter Nachbarn zu vergleichen. Obwohl ab und zu auch nicht ganz auf der Goldwaage gewogene Worte fallen, verläuft das Machtspiel hinter den Kulissen. Man muss deswegen eine ganze Reihe von schönenden Maßnahmen ergreifen. Besonders in der Phase des *agenda-setting* ist es wichtig, Ideen und Initiativen als attraktiv und intellektuell anspruchsvoll vorstellen zu können. Das heißt, dass strukturelle von intellektuellen Führungsressourcen ergänzt werden müssen. Außerdem ist es auch für die Großstaaten schwer, sich im Alleingang durchzusetzen. Erst wenn sie sich mit anderen Großen entweder temporär oder im Rahmen einer strategischen, langfristigen Allianz wie das deutsch-französische Tandem zusammenschließen, sind sie imstande, eigene Ideen durch die Entscheidungsstrukturen der EU durchzuboxen. Bulmer schreibt dazu:

*„In formal terms, all the states have equal power under decisionmaking rules based on consensus. Informally, however, the larger member states, particularly if working in concert, may gain an enhanced position in shaping the constitutive politics of the EU. If they are able to generate creative political ideas jointly and articulate them in the European Council, they have the potential to assume a powerful, but subtle, agenda-setting role in the integration process.“*¹⁵¹

3.3.1.3. Die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung der Präsidentschaft in der Arbeit des ER

Die integrationspolitische und wissenschaftliche Diskussion rund um das nationale Interesse und die politische Führung begleitete den Europäischen Rat von Beginn an. Die Institution selbst wurde logischerweise vonseiten der Föderalisten, die sich ein föderal strukturiertes Europa wünschten, harter Kritik unterworfen. Sie sahen in der Entstehung des ER eine Wiederbelebung der Macht der nationalen Regierungen und der Nationalstaaten.¹⁵² In der Tat bedeutet die Institutionalisierung der Treffen auf der höchsten politischen Ebene eine Stärkung der intergouvernementalen Komponente der gemeinschaftlichen Methode der Entscheidungsfindung. Die andere Folge ist eine erhöhte Abhängigkeit des EU-Geschehens von der Innenpolitik in den EU-Staaten. Die Staats- und Regierungschefs wollen sich auf der

¹⁵¹ Bulmer 1996, S. 36.

¹⁵² Bulmer/Wessels 1987, S. 3.

EU-Bühne als beste Verfechter nationaler Interessen profilieren. Ihr öffentliches Verhalten und ihre vor der Presse abgegebenen Statements sind im Hinblick auf Popularitätswerte und den innenpolitischen Effekt durchkalkuliert. Deswegen kommt es häufig dazu, dass bevorstehende Wahlen in solchen Schlüsselländern wie Deutschland, Großbritannien oder Frankreich die Gipfeltreffen zum Misserfolg verurteilen¹⁵³ oder zumindest die Diskussion in besonders strittigen Punkten der Agenda heiß machen. Kompromisse werden darüber hinaus eingegangen, weil die dadurch erzeugte Bewegung die nationalen politischen oder wirtschaftlichen Probleme mildern bzw. lösen kann, was sich im Endeffekt in Wahlergebnisse übersetzt. Wie stark und offensichtlich diese Interessen artikuliert werden, hängt einerseits von der innenpolitischen Lage und Position der jeweiligen Regierungschefs und andererseits von der Größe sowie dem gemeinschaftspolitischen Gewicht der von ihnen repräsentierten Staaten ab.¹⁵⁴ Im großen und ganzen reduziert sich aber alles auf die alte Weisheit, wie sie von Bulmer und Wessels auf den Punkt gebracht wurde:

*„None of the government heads have been willing to sacrifice office on the altar of European integration.“*¹⁵⁵

Nicht aber nur die dominierende Rolle nationaler Interessen ist für die Sitzungen des Europäischen Rates charakteristisch. Nicht weniger signifikant ist ein Mangel an Prozedurregeln. Daraus resultiert ein außergewöhnlich stark ausgeprägtes strukturelles Führungspotential der Präsidentschaft, die in ihrer Rolle als *agenda-setter* das Sitzungsprogramm des ER frei gestalten kann. Weil ihre Bewertung im wesentlichen auf die Anzahl der abgeschlossenen Verhandlungsdossiers ankommt, bemüht sie sich besonders darum, die europäischen Gipfeltreffen perfekt vorzubereiten, wobei diplomatisches Fingerspitzengefühl sowie die Berücksichtigung des psychologischen Wohlbefindens der

¹⁵³ Idb. S. 136.

¹⁵⁴ Die Praxis zeigt, dass die Staats- und Regierungschefs von großen Staaten öfter ihre Gedanken ausdrücken, ohne ein Blatt vor dem Mund zu nehmen, während jene von kleineren Staaten ausgewogener agieren. Margaretha Kopeining ruft in dem Kontext das bekannte Beispiel der britischen Regierungschefin Margaret Thatcher in Erinnerung: „Typisch für ein Gipfel ist, dass die Mächtigen Klartext reden. Ein Beispiel dafür war sicherlich Großbritanniens streitbare konservative Regierungschefin Margaret Thatcher. „No“ war ihr Lieblingswort, und mit der legendären Bemerkung 1984, beim Gipfeltreffen in Fontainebleau „We want our money back!“ bewies die Eiserne Lady, was es heißt, zum Punkt zu kommen.“ (Kopeining 1998, S. 61) Zwölf Jahre später äußerte sich der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl auf dem Gipfel von Cardiff im Zusammenhang mit der *Agenda 2000* nicht gerade diplomatischer, indem er mit einer Zahlungsverweigerung der BRD in die EU-Kasse drohte, sollte die deutsche Forderung nach einer gerechten Verteilung der Beiträge nicht berücksichtigt werden. (*Die Presse* vom 17. Juni 1998)

¹⁵⁵ Idb., S. 136.

Teilnehmer¹⁵⁶ erforderlich sind. Um eine kompromissfreundliche Atmosphäre zu schaffen, muss die Präsidentschaft eine Agenda vorstellen, in der sich die konfliktträchtigen distributiven mit den harmonisierenden integrativen Verhandlungskomponenten die Waage halten. Als Harmonie erzeugende Maßnahme können auch informelle Kamingespräche verstanden werden, während derer auf gegenseitigem Vertrauen beruhende und personalisierte Bündnisse entstehen können. Wenn aber budgetären Fragen auf der Agenda stehen, werden auch diese informellen Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs durch ein distributives *bargaining* dominiert.¹⁵⁷

Bei der Gestaltung des Arbeitsprogramms des Europäischen Rates muss der Vorsitz auch darauf achten, dass es genug im Voraus identifizierte und bewusst ausgewählte Punkte beinhaltet, um einen *package-deal* schließen zu können. Die Paketlösungen des ER sind durch ihre besonders große Reichweite gekennzeichnet, die unterhalb des obersten Etage des Ratsgebildes wegen des nicht ausreichenden politischen Gewichts der Verhandlungsteilnehmer nicht zu finden ist. Natürlich ist die Schaffung eines Paketdeals nicht die Frage einer Sitzung des Europäischen Rates. Ein *package-deal* auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zustande zu bringen, braucht deutlich mehr Zeit. Man muss vertraglich bestimmte Termine für die Beschlussfassung einhalten oder politische *dead-lines* festlegen, Bestandteile des Pakets zusammenschnüren und schließlich diverse nationale Interessen befriedigen. Wie rasch das geschieht, hängt vom politischen Willen der EU-Staaten ab, die ungelösten politischen Probleme entweder kreativ oder unstrukturiert als *garbage can* an den Europäischen Rat zu weiterzuschieben.¹⁵⁸

Zu den Pflichten der Präsidentschaft in ihrer Funktion als *bargaining manager* gehört darüber hinaus, den Ablauf der Beratung ordnungsgemäß zu leiten. Zu diesem Zweck kann sie alle geeigneten Maßnahmen treffen, um die verfügbare Zeit optimal zu nützen. In diesem Sinne ist sie befugt, die Reihenfolge festzulegen, in der die Tagesordnungspunkte behandelt werden und die Teilnehmer ihre Reden halten, sowie die Redezeiten zu limitieren. Am Ende hat sie die Schlussfolgerungen zu verfassen.¹⁵⁹

¹⁵⁶ De Bassompierre weist auf folgende psychologische Maßnahmen hin: „*Considerable effort goes into such apparently mundane elements as the selection of location, menu, accommodations, and gifts that will be offered to the participants and to the large press contingent that descends upon the city where the meetings are held.*“ (de Bassompierre 1988, S. 80)

¹⁵⁷ Bulmer/Wessels 1987, S. 138.

¹⁵⁸ Bulmer 1996, S. 33.

¹⁵⁹ Die Staats- und Regierungschefs haben in Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 ein paar Vorschriften formuliert, an die sich die Präsidentschaft bei der Verfassung von Schlussfolgerungen halten muss. Diese sind

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die Verhandlungen im Europäischen Rat besonders stark durch das Zusammenspiel nationaler Interessen der Mitgliedstaaten geprägt sind und in dem Sinne vom Charakter her einer typischen multilateralen Konferenz ähnlich sind. Zwar ist der Einfluss der supranationalen Organe der Gemeinschaft, in erster Linie der Europäischen Kommission, nicht ganz ohne Bedeutung. Die Brüssler Behörde hat aber praktisch keine andere Wahl, als die von den Staats- und Regierungschefs geschlossenen Kompromisse mitzutragen, und entscheidet sich nur äußerst selten, sie aufzuschnüren, indem sie sich mit einer Änderung ihrer ursprünglichen Rechtsinitiativen nicht als einverstanden erklärt.¹⁶⁰ Eine entscheidende Rolle als *agenda setter*, *bargaining manager* und *compromise builder* spielt hier darüber hinaus die Präsidentschaft, die eine privilegierte, sich aus dem Mangel an einer spürbaren Verfahrensstruktur ergebende Stellung genießt. Obwohl sie die besten Voraussetzungen hat, um die politische Führung zugunsten eigener Interessen oder der Kompromisschließung im höchsten Gremium des Rates zu ergreifen, steht keinesfalls fest, dass sie dabei erfolgreich sein wird. Auch andere Verhandlungsparteien sind, insbesondere im Rahmen der informellen Punkte eines Gipfeltreffens, in der Lage, die Diskussion mitzugestalten, indem sie beispielsweise bestimmte Angelegenheiten auf eigene Faust auf die Agenda bringen. Ob sie dabei ihre nationalen Positionen durchsetzen können, kommt zum großen Teil auf ihre politische Beweglichkeit an, die vor allem durch innenpolitische Faktoren wie die Regierungsstabilität und Wahlgänge bestimmt wird.

3.3.2. Die Fachministerräte

In der Anfangsphase des Integrationsprozesses war von Fachministerräten überhaupt keine Rede. Man hielt sich streng an den Wortlaut der Verträge, die nur einen Einzelrat vorsahen. Obwohl die Angelegenheiten der Kohleförderung und Stahlproduktion aus heutiger Sicht technisch zu sein scheinen, wurden sie damals wegen der Kriegserfahrungen politisch äußerst sensibel wahrgenommen und aus diesem Grund von den Außenministern behandelt. Das gleiche gilt für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Euroatom. Messina, wo die Integration in diesen zwei Bereichen in Gang gesetzt wurde, war eine Konferenz der

danach kurz zu fassen und müssen die vom ER festgelegten politischen Zielvorstellungen und die von ihm angenommenen Beschlüsse wiedergeben. Ferner ist der jeweilige Kontext darzustellen sowie die Vorgangsweise für die weitere Behandlung anzugeben. Um Zeit zu sparen sowie die Diskussion auf das Wesentlichste zu konzentrieren, wird ein Schema für Schlussfolgerungen am Tag der Tagung rechtzeitig vor Beginn der Beratung verteilt. In diesem Schema werden die Textabschnitte, die zuvor klar abgestimmt wurden und über die man prinzipiell nicht mehr debattieren wollte, und jene, über die der Europäische Rat beraten müsste, klar diversifiziert.

¹⁶⁰ Interview vom 30. Juni 2004.

Außenminister. Erst in den späteren 50-er und den früheren 60-er Jahren kam mit der Diskussionswelle über eine Gemeinsame Agrarpolitik der Gedanke, die Arbeit im Rat zu spezialisieren. Die Außenminister fühlten sich einfach überfordert, komplexe fachspezifische Verhandlungen im landwirtschaftlichen Bereich zu führen. Dies war der Wendepunkt, nach dem das heutige Netz der verschiedenen Fachministerräte entstand. Obwohl die Fachräte sowohl im technischen als auch im legalen Sinne gleichgestellt sind, spricht de Bassompierre, indem er mit den zu seiner Zeit geltenden Namen operiert, von drei Kategorien, die sich nach dem politischen Gewicht und der Sitzungsfrequenz unterscheiden:

Kategorie I: Rat „Allgemeine Angelegenheiten“

Kategorie II: Agrarrat, Wirtschafts- und Finanzrat;

Kategorie III: sonstige Fachräte.¹⁶¹

3.3.2.1. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“

Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ wurde in der heutigen Form vom Europäischen Rat von Sevilla (Juni 2002) anstelle der bisherigen Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ gebildet. Er setzt sich aus den Außenministern der EU-Staaten zusammen und trifft zumindest einmal im Monat zusammen.¹⁶² Sollten die Außenminister während einer Ratssitzung andere wichtige Termine wahrnehmen müssen, können sie sich durch ihren Vizeminister bzw. die EU-Botschafter vertreten lassen. Je nach Tagesordnung nehmen auch die für Europafragen, Verteidigung, Entwicklung und Handel zuständigen Minister teil. Im Hinblick auf eine optimale Organisation der Beratungen in Bezug auf die beiden Haupttätigkeitsbereiche tritt der Rat zu gesonderten Tagungen zu den Themen „Allgemeine Angelegenheiten“ und „Außenbeziehungen“ mit getrennten Tagesordnungen und eventuell zu unterschiedlichen Terminen zusammen.

Obwohl es keine rechtliche Grundlage für die Dominanz dieser Ratsformation gibt, wird sie oft als *primus inter pares* bezeichnet.¹⁶³ Warum ist es so? Erstens gehören die außenpolitischen Angelegenheiten, mit denen sich die Außenminister auseinandersetzen, zu den *high politics*. Zweitens koordiniert diese Ratsformation die Beratungen, die von den

¹⁶¹ de Bassompierre 1988, S. 21.

¹⁶² Zur Teilnahme an den Tagungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ sowie der restlichen Ratsformationen ist die EU-Kommission eingeladen. Das gleiche gilt für die Europäische Zentralbank, wenn sie ihr Initiativrecht wahrnimmt. Der Rat kann jedoch beschließen, in Abwesenheit der Kommission oder der Europäischen Zentralbank zu beraten.

¹⁶³ Westerlake 1995, S. 164.

sektoralen Räten in verschiedenen Politikbereichen geführt werden, und ist unmittelbar für die Bearbeitung der Dossiers verantwortlich, mit denen sie vom Europäischen Rat betraut wird. Dabei delegieren die Außenminister Kompetenzen an die EU-Kommission, den COREPER, das Politische Komitee sowie andere Vorbereitungsgremien. Seinen guten Überblick sowie seine Koordinierungsmöglichkeiten weiß auch die Kommission zu schätzen, indem sie den Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ im Gegensatz zu den Fachräten, bei denen rein sektorale Interessen im Spiel sind, favorisiert, sodass sie ihre Rechtsinitiativen überdurchschnittlich häufig an ihn leitet. Drittens unterliegt der Ausschuss der Ständigen Vertreter als zentrales Vorbereitungsorgan in der Ratsstruktur unmittelbar dem Allgemeinen Rat, für den er den Grund zur politischen Kompromisschließung vorbereitet. Viertens schließlich wird die Ratsformation als letzte Entscheidungsinstanz wahrgenommen, in der politisch besonders empfindliche Probleme gelöst werden können, denen die Sektoralminister wegen ihres oft geringeren politischen Gewichts nicht gewachsen sind. Dies hat allerdings seine Grenzen. Die französische Politik des „leeren Stuhls“ sowie der „Luxemburger Kompromiss“ zeigten ganz deutlich, dass die Außenminister wegen der Einstimmigkeit nicht mehr effektiver als ihre Kabinettskollegen entscheiden konnten. Außerdem sind sie in den nationalen Machtpyramiden nicht immer höher als die Fachminister gestellt.¹⁶⁴

Im Laufe des Integrationsprozesses wurde die gute Ausgangsposition des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ wegen der Konsolidierung der Sektoralministerräte und insbesondere des Agrarrats und des Wirtschafts- und Finanzrats systematisch untergraben. Die Fachräte der zweiten und dritten Liga waren nicht willig, eigene Probleme, aber auch politische Macht und Autorität an die Außenminister abzugeben. Auch die Entstehung bzw. Institutionalisierung des Europäischen Rates wirkte sich auf den Ruf der Außenminister als Superstars der EU-Politik destruktiv aus. Erst die Etablierung der GASP durch den Vertrag von Maastricht brachte eine spürbare Erholung. Sie erweiterte die Kompetenzen des Allgemeinen Rats signifikant und rettete seine Vormachtstellung in der Ratsstruktur. Welche Funktionen erfüllt er im gemeinschaftlichen Prozess der Entscheidungsfindung?

Die wichtigste Rolle spielt der Allgemeine Rat als Relaisstation zwischen der nationalen und gemeinschaftlichen Ebene des *decision-making*. Vor dem Einstieg in den multilateralen Verhandlungsprozess setzen die Außenministerien der EU-Staaten das Puzzle aus den durch

¹⁶⁴ Idb., S. 166-7.

die nationalen sektoralen Behörden und Interessengruppen angemeldeten Interessen zusammen, indem sie eine nationale Position formulieren. Im Unterschied zu den Fachministern haben die Mitglieder des Allgemeinen Rates ein Gefühl für die Komplexität der europäischen Integration, sodass ihre Arbeit eine zusätzliche gemeinschaftliche Perspektive gewinnt.¹⁶⁵ Deswegen sucht man hier permanent, egal ob konstitutionelle, institutionelle, außenpolitische oder nur technische Punkte der Agenda behandelt werden, nach einem Kompromiss, der alle Verhandlungsparteien zufrieden stellen kann.

Eine andere Funktion von großer Relevanz ist die Vorbereitung der europäischen Gipfeltreffen. Der Allgemeine Rat koordiniert die gesamten Vorbereitungsarbeiten und stellt die Tagesordnungen für die jeweilige Tagung des Europäischen Rates zusammen. Die Beiträge der anderen Ratsformationen werden den Außenministern spätestens zwei Wochen vor der Tagung des Europäischen Rates übermittelt. Um sie vernünftig zu ordnen sowie die endgültige Tagesordnung zu beschließen,¹⁶⁶ versammelt sich der Allgemeine Rat einen Tag vor der Tagung des Europäischen Rates im Rahmen eines so genannten *Konklaves*. Die Konklave-Sitzungen hatten ursprünglich informellen Charakter und dienten dem Zweck, ohne Beteiligung des diplomatischen Bürokratieapparates Meinungen auszutauschen. Dieser Charakter ging aber wegen Überladung der Arbeitsagenda und Zeitmangels verloren, sodass die Vorbereitungstreffen von Bürokratenteams eskortiert werden. Es wird von den Ministern erwartet, dass sie noch in letzter Minute wichtige Entscheidungen treffen, um ihre Chefs zu entlasten. Abgesehen vom Charakter seiner Meetings spielt der Allgemeine Rat in Bezug auf den Europäischen Rat daher die Rolle eines *goal-keeper* und *agenda-setter*.¹⁶⁷

Agenda-setting wird vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ allerdings in viel weiterem Sinne betrieben. Er empfiehlt dem Europäischen Rat ein dreijähriges Strategieprogramm zur Annahme, das durch die betroffenen Präsidenschaften in Absprache mit der Kommission erstellt wird. Unter voller Berücksichtigung dieses mehrjährigen Arbeitsprogramms hat er auch über das operative Jahresprogramm für die Tätigkeit des Rates im folgenden Jahr jeweils im Dezember zu beraten, das durch die beiden Mitgliedstaaten, die im folgenden Jahr den Vorsitz innehaben, entworfen wird.

¹⁶⁵ de Bassompierre 1988, S. 22.

¹⁶⁶ Danach kann ein Tagesordnungspunkt nur mit Zustimmung aller Delegationen hinzugefügt werden. Mindestens vier Wochen vor der Festlegung der endgültigen Tagesordnung erstellt der Allgemeine Rat auf Vorschlag der Präsidenschaft eine erläuterte Tagesordnung.

¹⁶⁷ Westerlake 1995, S. 169.

Im Rahmen des zweiten Tätigkeitsbereichs „Außenbeziehungen“ beschäftigt sich die Ratsformation mit dem gesamten außenpolitischen Handeln der Union, und zwar mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dem Außenhandel sowie mit der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Auch auf diesem Gebiet wurden ihr Koordinierungsaufgaben anvertraut, sodass sie in Zusammenarbeit mit der Kommission die Kohärenz des außenpolitischen Instrumentariums der EU zu sichern hat.

Es gibt auch eine ganze Reihe von Aufgaben, die nicht unbedingt mit der Entscheidungsfindung verbunden sind. Man diskutiert, hört und bearbeitet Mitteilungen von der Europäischen Kommission und den anderen institutionellen Akteuren der EU-Politik, macht sich Gedanken über die Fortschrittsberichte im Zuge der wichtigsten Verhandlungsprozesse, über Stellungnahmen des Politischen Komitees, Berichte des COREPER, überlegt die außenpolitische und innere gemeinschaftliche Lage und formuliert schlussendlich im Zusammenhang mit all diesen politischen Positionen.¹⁶⁸ Von einer leeren Plauderei kann hier allerdings keine Rede sein. In die Tagesordnung werden nämlich keine Punkte eingenommen, bei denen es sich lediglich um Erläuterungen durch die Kommission oder nationale Delegationen handelt, außer wenn neue Initiativen von größerer Relevanz erörtert werden sollen.

So gesehen ist die Reichweite des Tätigkeitsbereichs des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ nicht mit der der sektoralen Räte vergleichbar. Auch die Funktionen, die Komplexität des Kommunikationsnetzwerkes sowie die Intensität des Kontakts mit der EK und den anderen Vorbereitungsgremien sind einzigartig. Weder der Agrarrat, noch weniger der Wirtschafts- und Finanzrat können sich damit messen.

3.3.2.2. Der Rat „Landwirtschaft und Fischerei“

Die außerordentliche Bedeutung des Rates „Landwirtschaft und Fischerei“ resultiert aus einem unbalancierten Gewicht der Gemeinsamen Agrarpolitik im Gemeinschaftsbudget, das nach wie vor eine Tatsache ist. Der Anteil der GAP an den Gesamtausgaben oszillierte mit fallender Tendenz zwischen 75 und 45 Prozent,¹⁶⁹ was dem Rat das Image eines „*spending council*“¹⁷⁰ brachte.

¹⁶⁸ Idb., S. 170.

¹⁶⁹ Hinter diesen Zahlen versteckten sich mächtige Bauernlobbies, die alle Reformen der GAP massiv und nicht ohne Erfolg bekämpften. Auf der anderen Seite der Front befinden sich die Finanzminister sowie EU-

Die Zusammensetzung des Agrarrats und insbesondere die politische Provenienz seiner Mitglieder ist alles andere als gewöhnlich. Ihm gehören die Minister für Landwirtschaft und Fischerei an, die normalerweise in den nationalen Regierungskabinetten eine politisch starke Position genießen und in deren Zuständigkeitsbereich manchmal außer der Landwirtschaft und Fischerei auch die Forstwirtschaft sowie den Verbraucherschutz und die Ernährung fallen. Es ist eine Art Regel, dass sie eine Neigung zum knallharten Verhandlungsstil, aber auch zur offenen Aussprache zeigen, was sich aufs Klima der Ratsarbeit spürbar auswirkt.¹⁷¹ Viele ihnen sind selbst Landwirte oder waren hochrangige Akteure der Nationalpolitik im landwirtschaftlichen Bereich bzw. Funktionäre der Interessengruppen von Bauern. Eine andere Gesetzmäßigkeit, die man im Agrarrat entdecken kann, ist die Länge der Amtszeit. Die Minister haben ihre Ämter bis zu zehn Jahre lang inne. Es gab bereits Fälle, in denen sie dann entweder auf gemeinschaftlicher¹⁷² oder nationalen¹⁷³ Ebene politisch befördert wurden. Die nationalen Minister werden im Sitzungssaal von den für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, für Fischerei und maritime Angelegenheiten sowie für Gesundheit und Verbraucherschutz zuständigen Mitgliedern der Europäischen Kommission begleitet. Der Agrarrat beschließt mit qualifizierter Mehrheit, wobei das Europäische Parlament entweder konsultiert wird (Landwirtschaft und Fischerei) oder mitentscheidet (Lebensmittelsicherheit).

Die Agrarminister gelten allgemein als Meister der Vertretung und Verteidigung von sektoralen Interessen in der Union. Es kommt hinzu, dass sie sich nicht nur gegen die supranationalen Institutionen, sondern auch gegen ihre für die Finanzen und den Handel verantwortlichen Kabinettskollegen zusammenschließen. Sie verhandeln knallhart und sind auf Erfolge aus. Nur ausnahmsweise schließen sie sich vor den Medien zu einer geschlossenen Front zusammen, sonst konzentrieren sie sich permanent auf Gewinne vom nationalen Standpunkt aus und verlieren die Vorteile der erzielten Kompromisse für die ganze Gemeinschaft aus dem Auge.¹⁷⁴

Staaten, in den der landwirtschaftliche Sektor der Volkswirtschaft unterentwickelt ist und die vom Transfer der EU-Gelder im Rahmen der GAP nicht so viel wie ihre „agrarfrendlichen“ Partner profitieren (wie z.B. Großbritannien).

¹⁷⁰ Westerlake 1995, S. 195.

¹⁷¹ Idb., S. 199.

¹⁷² Sicco Mansholt (Niederlande), Poul Dalsager (Dänemark), Ray MacSharry (Irland), René Steichen (Luxemburg) und Franz Fischler (Österreich) wurden im Laufe ihrer Karriere für die Agrarpolitik zuständige Mitglieder der Europäischen Kommission.

¹⁷³ Edith Cresson wurde Ministerpräsidentin und Jacques Chirac Staatspräsident Frankreichs.

¹⁷⁴ Westerlake 1995, S. 200.

Trotz seines eher glanzlosen Bildes erfüllt der Agrarrat eine wichtige legislative Funktion, die er mit dem Europäischen Parlament nicht zu teilen hat. Er reguliert nahezu alle Fragen der Gemeinschaftspolitik im Agrarbereich. In seinem Zuständigkeitsbereich liegen folgende Bereiche: die Regulierung der Märkte, die Organisation der Erzeugung und die Festlegung der verfügbaren Mittel, die Verbesserung der horizontalen landwirtschaftlichen Strukturen (Erste Säule der GAP) sowie die ländliche Entwicklung (Zweite Säule der GAP). Diese sind technisch dermaßen kompliziert, dass für die Unterstützung der Agrarminister eine von dem Ausschuss der Ständigen Vertreter praktisch unabhängige Vorbereitungsstruktur eingerichtet wurde – der Sonderausschuss Landwirtschaft. Der SAL behandelt die Dossiers in den Bereichen Marktorganisation und Entwicklung des ländlichen Raums, während der AStV sich in der Regel ausschließlich auf die Bereiche Fischerei, Lebensmittelsicherheit und Agrarhaushalt konzentriert.¹⁷⁵

Dank der hohen Technisierung, aber auch des Schwergewichts der budgetären und politischen Folgen von Agrarentscheidungen, befreite sich der Agrarrat weitgehend aus der Obhut des Rats „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“. Zwar debattieren sowohl die Außen- als auch die Finanzminister über die vom Agrarrat getroffenen Entscheidungen, lassen diese aber in der Regel unangetastet.¹⁷⁶ Nur die Staats- und Regierungschefs als Europäischer Rat sind politisch imstande, die agrarpolitischen Kompromisse aufzuschnüren.

3.3.2.3. Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN)

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ zählt zusammen mit dem Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ zu den Ratsformationen der „zweiten Liga“. Bekannt ist er eher unter seinem abgekürzten Namen: ECOFIN-Rat, oder einfach „ECOFIN“. Ihm gehören grundsätzlich die Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten und, wenn Haushaltsfragen erörtert werden, die für den Haushalt zuständigen Minister an. Sie werden von ihren Stellvertretern begleitet. Wenn Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion auf der Tagesordnung stehen, dann treffen nur Minister von den der Euro-Zone beigetretenen Mitgliedstaaten zusammen. Sie stellen dabei ein informelles Gremium dar, das nicht als Ratsformation gilt. Wenn der eigentliche Rat „Wirtschaft und Finanzen“ die Dossiers im Zusammenhang mit dem Euro und

¹⁷⁵ Die Beratungen des Agrarrats werden auch von 12 Arbeitsgruppen vorbereitet, die nach Erzeugnissen oder Bereichen in 45 Unterbereiche unterteilt sind, z.B. Gruppe „Feldkulturen“ (Rein) bzw. Gruppe „Horizontale Agraraufgaben“, Gruppe „Agrofinanzielle Fragen“.

¹⁷⁶ de Bassompierre 1988, S. 43.

der WWU prüft, dann stimmen die Minister der EU-Staaten, die ihre nationalen Währungen beibehalten haben, nicht ab.

Genau wie der Agrarrat tagt der ECOFIN-Rat einmal im Monat, außer im August. Dazu kommen informelle Wochenendtreffen, die zumindest einmal in der Amtszeit einer Ratspräsidentschaft stattfinden. Die Rolle eines Vorbereitungsorgans spielt der COREPER, der die Arbeit von unzähligen Arbeitsgruppen koordiniert. Der ECOFIN beschließt hauptsächlich mit qualifizierter Mehrheit, wobei das Europäische Parlament konsultiert wird oder mitentscheidet; hiervon ausgenommen sind Steuerfragen, über die einstimmig entschieden wird.

Die Minister befassen sich mit mehreren ökonomischen Bereichen der EU-Politik. Diese sind: Koordinierung der Wirtschaftspolitik, wirtschaftspolitische Überwachung, Überwachung der Haushaltspolitik und der öffentlichen Finanzen der EU-Staaten, rechtliche, praktische und internationale Aspekte der gemeinsamen Währung, Finanzmärkte und Kapitalverkehr sowie Wirtschaftsbeziehungen zu Drittländern. Der ECOFIN-Rat erstellt und verabschiedet zusammen mit dem EP die jährlichen Haushaltspläne der Union. Außerdem bereitet er Reflexionspapiere zur wirtschaftlichen und finanziellen Lage der EU für die Tagungen des Europäischen Rates vor. Zwar ist der Allgemeine Rat berechtigt, in diese Papiere einzugreifen und Veränderungen durchzuführen, tut es aber nicht. Die Beziehung der Finanz- und Wirtschaftsminister zu den Staats- und Regierungschefs ist in der Regel so eng, dass eine abweichende Vorgangsweise der Außenminister politisch nicht machbar wäre. De Bassompierre fasst diese Situation wie folgt zusammen:

„In practice, ECOFIN is purposefully scheduled so close to the European Council that it becomes very difficult for the foreign ministers to do anything but pass the document to the prime ministers.“¹⁷⁷

Der ECOFIN-Rat nimmt in der Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Währungspolitik eine zentrale Rolle ein. Das spiegelt sich in der politischen Position der Wirtschafts- und Finanzminister innerhalb der Machtstruktur der Union wider. Sie werden nicht ohne Grund als „*Primadonnen der Brüsseler Bühne*“¹⁷⁸ bezeichnet.

¹⁷⁷ de Bassompierre 1988, S. 40.

¹⁷⁸ Interview vom 9. Dezember 2003.

3.3.2.4. Die Beschlussfassung im Ministerrat

Die vom Rat behandelten Dossiers gliedern sich in A- und B-Punkte. Die Kategorisierung der Punkte im Rahmen der vorläufigen Tagesordnung ist die Sache des Ausschusses der Ständigen Vertreter. Wenn ein Konsens in einer Angelegenheit unterhalb der Ministerebene bereits erreicht wurde, dann kriegt diese Angelegenheit A-Status und wird von den Mitgliedern des Rates bloß zur Kenntnis genommen. Über alle anderen Fragen, also die B-Punkte, diskutiert und entscheidet der Rat selbst. Könnte eine Stellungnahme eines Ratsmitglieds oder der Kommission zu einem A-Punkt jedoch zu einer erneuten Aussprache führen oder stellt einer der erwähnten Verhandlungsakteure einen entsprechen Antrag, so wird der Punkt von der Tagesordnung abgesetzt, es sei denn, dass der Rat anders entscheidet.

Eine andere Frage sind die Entscheidungsmodi. Mit welcher Mehrheit abgestimmt wird, hängt von der Vertragsgrundlage, dem Politikbereich und dem Entscheidungsverfahren ab. Abstimmungen mit einfacher Mehrheit der Mitgliedstaaten finden so gut wie keine Anwendung mehr. In der Regel entscheidet der Rat entweder einstimmig¹⁷⁹ oder mit qualifizierter Mehrheit, wobei die Zahl der mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschlüsse mit den aufeinander folgenden Reformen der Verträge kontinuierlich wächst. Während im Fall der Einstimmigkeit und der einfachen Mehrheit jeder EU-Staat formell das gleiche Gewicht hat, werden die Stimmen bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit verschieden gewichtet. Das heißt, dass eine bestimmte Zahl von Stimmen jedem EU-Mitglied je nach seiner Bevölkerungsanzahl vertraglich zugeschrieben wurde. Dieses System beruht auf dem Prinzip der degressiven Proportionalität,¹⁸⁰ sodass die kleineren und mittelgroßen EU-Staaten in Bezug auf ihre Bevölkerungsanzahl bei den Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit überrepräsentiert sind. Die Tabelle 4 macht dieses Verhältnis deutlich.

¹⁷⁹ Die Einstimmigkeit ist etwa im Bereich der Steuerharmonisierung, bei Fragen von konstitutionellem Charakter sowie bei Abweichungen von den Kommissionsvorschlägen gefordert.

¹⁸⁰ Moberg 2002, S. 262.

Tabelle 4: Alte und neue Stimmengewichtung im Rat der EU

EU-Mitgliedstaaten	Gewichtete Stimmen	Gewichtete Stimmen	Gewichtete Stimmen
	vor dem	vor dem	nach dem
	Inkrafttreten des	Inkrafttreten des	Inkrafttreten des
	Vertrags von Nizza (1. Mai 2004)	Vertrags von Nizza (1. Mai 2004)	Vertrags von Nizza (1. November 2004)
Belgien	5	5	12
Bulgarien	-	-	10
Dänemark	3	3	7
Deutschland	10	10	29
Estland	-	3	4
Finnland	3	3	7
Frankreich	10	10	29
Griechenland	5	5	12
Irland	3	3	7
Italien	10	10	29
Lettland	-	3	4
Litauen	-	3	7
Luxemburg	2	2	4
Malta	-	2	3
Niederlande	5	5	13
Österreich	4	4	10
Polen	-	8	27
Portugal	5	5	12
Rumänien	-	-	14
Schweden	4	4	10
Slowakei	-	3	7
Slowenien	-	3	4
Spanien	8	8	27
Tschechien	-	5	12
Ungarn	-	5	12
Vereinigtes Königreich	10	10	29

Zypern	-	2	4
Gesamtstimmenzahl	87	124	345
Mehrheitsschwelle	62 - 71,26%	88 - 70,97%	255 – 73,91%
Sperrminorität	26	37	91

Nach dem System der Stimmengewichtung, das zur Zeit der Beschlussfassung der *Agenda 2000* im Rahmen der EU der 15 galt, brauchte man 62 der 87 Stimmen, um auf Vorschlag der Kommission einen Beschluss zu fassen. Mit dem Vollzug des Erweiterungsprozesses am 1. Mai 2004 erhielten die zehn neuen Mitgliedstaaten jeweils die Anzahl von Stimmen, die mit dem alten System kohärent war. Die alten EU-Staaten behielten ihre Stimmengewichtung bei. Dadurch stieg die Gesamtstimmenzahl auf 124. Für eine qualifizierte Mehrheit waren 88 Stimmen erforderlich. All das war im Beitrittsvertrag geregelt.

Diese Übergangsphase endete mit dem Inkrafttreten des Nizza-Vertrags am 1. November 2004. Die Gesamtstimmenzahl beträgt derzeit 345. Für eine qualifizierte Mehrheit sind 255 Stimmen aus einer Mehrheit von Mitgliedstaaten erforderlich. Außerdem wurde noch ein zusätzliches Bevölkerungskriterium eingeführt: Jeder Mitgliedstaat kann beantragen, dass bei einem konkreten Beschluss mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob diese auch eine Mehrheit von mindestens 62 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung umfasst.

Der Bevölkerungsfaktor kommt in den Bestimmungen des Lissabonner Vertrags noch kräftiger zum Ausdruck. Der Vertrag definiert die qualifizierte Mehrheit als eine Mehrheit vom mindestens 55 Prozent der Ratsmitglieder, die aus zumindest 15 EU-Staaten gebildet ist. Zusätzlich müssen diese Staaten zusammen mindestens 65 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union umfassen. Die Vertrag sieht dazu eine Sonderregelung für die Bildung einer Sperrminorität vor. Für diese sind mindestens vier Staaten erforderlich. Sollte das nicht der Fall sein, gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht.

Das neue Abstimmungsverfahren kommt erst in 2014 in Kraft. Bis dahin fallen die Entscheidungen im Rat nach der Stimmengewichtung von Nizza. Vom 1. November 2014 bis Ende März 2017 wird zwar schon die doppelte Mehrheit gelten. In dieser Zeit kann aber jeder Mitgliedstaat beantragen, dass weiterhin die Abstimmungsregeln des Vertrags von Nizza Anwendung finden.

Es wäre sinnvoll, die Entwicklung des Abstimmungsmodus mit dem Einsatz von qualifizierter Mehrheit im Hinblick auf die Führungsmöglichkeiten der Ratspräsidentschaft und auf die Balance zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten zu erörtern. Die generelle Regel ist, dass der führungspolitische Spielraum des Vorsitzes um so größer ist, je leichter eine entscheidungsfähige Mehrheit innerhalb des Ministerrates zu erreichen ist. Vor dem 1. Mai 2004, also auch zur Zeit der Beschlussfassung des *Agenda-2000*-Pakets, betrug die Schwelle 71,24 Prozent. Nach dem Inkrafttreten des Nizza-Vertrages in der EU der 25 und dann der 27 erhöhte sie sich auf 72,27 Prozent und dann entsprechend auf 73,91 Prozent, was zur Folge hat, dass eine Sperrminorität wesentlich leichter zustande zu bringen ist. Erst die doppelte Mehrheit würde den Entscheidungsmechanismus beschleunigen.

Welche Auswirkungen haben aber diese sowohl beendeten als auch erst bevorstehenden Änderungen auf das infrainstitutionelle Verhältnis zwischen den großen und kleinen Verhandlungsparteien? Im Prinzip lässt sich sagen, dass sich die Stellung der bevölkerungsreichsten EU-Staaten bis 2004 mit jeder Erweiterungsrunde verschlechterte. Seit 1973 wurde die Gewichtung dieser Länder nicht verändert, obwohl im Zuge der Erweiterung von der EG-9 bis zur EU-15 hauptsächlich kleine und mittelgroße Staaten beitraten.¹⁸¹ Der Vertrag von Nizza stellt den ersten gelungenen Schritt dar, dieser Entwicklung entgegen zu steuern. Obwohl alle Mitgliedstaaten Stimmen hinzu gewannen, schnitten die großen prozentual besser als die kleineren ab. Durch die Populationsklausel ist Deutschland besonders begünstigt, da es leichter als alle anderen großen Spieler eine Koalition der Unwilligen um sich scharen kann, um eine Entscheidung des Rates zu blockieren. Die Stärkung der großen Mitgliedstaaten heißt aber nicht, dass die Interessen der kleinen nicht berücksichtigt werden. Da jedem Beschluss von der Mehrheit der Staaten zugestimmt werden muss, sind die kleineren EU-Mitglieder imstande, sich bei jeder Entscheidung effektiv querzulegen, obwohl sie keine Blockademinorität haben. Eine andere Frage ist, ob Simulationen im Hinblick auf die Größe der Staaten von Bedeutung sind. In der Regel ist doch die Konvergenz nationaler Interessen der wichtigste Faktor, damit sich Ratsmitglieder zusammenschließen, oder, wenn diese Konvergenz nicht vorhanden ist, warum sie unterschiedliche Positionen vertreten. Moberg fasste das treffend zusammen:

¹⁸¹

Giering 2001, S. 71.

*„In the daily work of the EU, however, the dividing line is almost never between large and small, but rather between countries with opposite interests in other respects. Therefore, the state criterion in various models would have no practical significance in decision-making.“*¹⁸²

Die praktische Entwicklung des Entscheidungsverfahrens war lange Zeit nicht wirklich mit dem aktuellen Stand des Vertragsrechts kohärent. Hier sind zwei wichtige Eckdaten zu erwähnen. Aufgrund des durch die französische Politik des „leeren Stuhls“ erpressten Luxemburger Kompromisses von 1966 sollte beim Vorliegen vitaler Interessen eines der Mitgliedstaaten auf eine Mehrheitsabstimmung verzichtet werden. Stattdessen sollte so lange verhandelt werden, bis ein einstimmiges Ergebnis erzielt worden ist. So war es für jeden EU-Staat möglich, einen Beschluss des Ministerrates zu blockieren, indem er behauptete, eines seiner wichtigen nationalen Interessen wäre betroffen. Mit dem Inkrafttreten der EEA, die die Zahl der Politikbereiche, wo mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann, drastisch erhöhte, wurde die Weiterführung dieser Prozedur problematisch. Die Einstimmigkeit wurde teilweise auch für wichtige Fragen durch das Mehrheitsprinzip ersetzt. Mit der Erweiterungsrunde von 1995 dachte man sich eine neue Berechnungsformel der qualifizierten Mehrheit (die so genannte Ioannina-Formel¹⁸³) aus, die im Grunde genommen nicht weit vom Luxemburger Kompromiss entfernt ist. In Folge der neuen Stimmengewichtung im Ministerrat nach dem Nizza-Vertrag wurden allerdings die Bestimmungen des Kompromisses von Ioannina gegenstandslos.

Einen Wendepunkt beim Einsatz des Verfahrens der qualifizierten Mehrheit brachte das Jahr 1982, als die Präsidentschaft mit dem britischen Veto gegen die Jahrespreise im Agrarbereich konfrontiert wurde und sich dennoch entschloss, eine Abstimmung auszurufen.¹⁸⁴ Diese Praxis machte dann Schule, sodass Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit heutzutage keine große Ausnahme darstellen. Dies hat zwei wesentliche Folgen: Erstens erweitert das den Spielraum der EU-Kommission bei der Erarbeitung von Rechtsinitiativen, da Widerstand

¹⁸² Moberg 2002, S. 270.

¹⁸³ Der Kompromiss von Ioannina geht auf eine informelle Tagung der Außenminister zurück, die am 29. März 1996 im griechischen Ioannina stattfand. Die Ioannina-Formel sah im Fall einer Entscheidung des Rates mit qualifizierter Mehrheit folgendes Verfahren vor: wenn es voraussichtlich 23-26 Gegenstimmen gibt, die eben noch keine Sperrminorität (26 Gegenstimmen) bilden, dann verhandelt man innerhalb einer angemessenen Frist weiter, bis ein Ergebnis ausgearbeitet worden ist, das mit mindestens 68 Stimmen angenommen werden kann. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza wurde die Formel folgendermaßen modifiziert: sofern die überstimmte Mehrheit zusammen mindestens 55% der für eine Sperrminorität notwendige Stimmen- und Bevölkerungszahl vereinigt, hat jeder der überstimmen EU-Staaten das Recht, eine Neueröffnung der Verhandlungen zu verlangen.

¹⁸⁴ De Bassompierre 1988, S. 27.

seitens einiger Mitgliedstaaten noch keine Katastrophe bedeutet.¹⁸⁵ Zweitens gibt das der Präsidentschaft ein wichtiges führungspolitisches Instrument in die Hand. Sie braucht nicht unbedingt eine Abstimmung anzuordnen. Schon alleine die Perspektive, dass die Abstimmung angeordnet werden kann, wirkt mobilisierend auf die Kompromissbereitschaft der Verhandlungsparteien. Die Minister haben nämlich Angst, überstimmt zu werden und mit leeren Händen nach Hause fahren zu müssen.

Wichtig ist dabei, dass die Abstimmung nicht unbedingt die übliche Form annehmen muss, die uns aus parlamentarischen Plenarsälen bekannt ist. In der Regel nimmt die Präsidentschaft einfach das Schweigen der Verhandlungsparteien als Zustimmung wahr¹⁸⁶ oder verkündet, dass eine entscheidungsfähige Mehrheit vorhanden ist.¹⁸⁷

3.3.2.5. Die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung der Präsidentschaft in der Arbeit des Ministerrates

Die Arbeitsatmosphäre sowie der Verhandlungscharakter im Rat variiert je nach seiner Formation. Generell mischt sich der Kooperationsgeist in unterschiedlichen Proportionen mit einer harten Verteidigung nationaler Präferenzen. Die Akteure ahnen, dass sie an keinem Nullsummenspiel teilnehmen, bei dem es klare Sieger und Verlierer gibt.¹⁸⁸ Mit dem Endkompromiss müssen doch alle leben können. Das heißt, dass eine gemeinsame Aktion Zugewinne für alle mit sich bringt. Wie scharf die Diskussion verläuft, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, derer Wirkung sich entweder intergouvernemental oder soziologisch-institutionalistisch erklären lässt. Auf der einen Seite gibt es die Relevanz nationaler Interessen und ihre innenpolitische Brisanz, auf der anderen den Sozialisierungsgrad der beteiligten Akteure und ihr Verständnis für die Interessen der Gemeinschaft und für die Komplexität des Integrationsprozesses.

So gesehen bilden der Allgemeine Rat und der Agrarrat zwei Gegenpole. Der ECOFIN-Rat befindet sich irgendwo dazwischen.

Da die Außenminister sich nicht nur im Rahmen der EU, sondern auch anderer internationaler Organisationen bzw. Konferenzen oft miteinander treffen und ihre Meinungen intensiv

¹⁸⁵ Wallace 1997, S. 60.

¹⁸⁶ Üblicherweise ergreifen die Delegationen nicht das Wort, um ihre Zustimmung zu einem bestimmten Vorschlag auszudrücken. Stillschweigen gilt als grundsätzliche Zustimmung.

¹⁸⁷ Wessels 1991, S. 147.

¹⁸⁸ Idb., S. 146.

austauschen, entwickeln sie eine Art *esprit de corps*. Das spiegelt sich in gegenseitigem Respekt, Verständnis für die Interessen und Bedürfnisse der Partner sowie darin, dass die Minister nach außen hin eine geschlossene Front darstellen, wider.¹⁸⁹ Schon aus diesem Grunde setzen sie alle Kräfte daran, einen alle Parteien zufrieden stellenden Kompromiss unter Dach und Fach zu bringen. Wie schon einmal angesprochen, haben sie dabei nicht ausschließlich nationalstaatliche Interessen im Auge. Da der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ im Unterschied zu den sektoralen Räten die gesamte Palette gemeinschaftlicher Politiken zu behandeln hat, sind sich die Außenminister aller Zusammenhänge und Interaktionen bewusst. Deswegen ist eine europäische Perspektive in ihrer Arbeit vorhanden.

Das lässt sich von den Verhandlungen im Agrarrat nicht behaupten. Hier sind grundsätzlich nur sektorale Anliegen der Landwirtschaft im Blickwinkel. Die Agrarminister fühlen sich Millionen von Bauern verpflichtet. Dementsprechend verteidigen sie die ökonomischen Interessen ihrer Landwirte und die Wahlinteressen ihrer Regierungen knallhart, manchmal sogar dramatisch. Von Kollegialität kann hier keine Rede sein. Die Agrarminister machen sich keine Mühe, die Ergebnisse ihrer Arbeit geschlossen nach außen zu präsentieren. Jeder von ihnen führt seine eigene Show vor den nationalen Medien auf und macht deutlich, wie viel er von dem EU-Kuchen für sein Land erkämpft hat. Auch im Laufe des *bargaining* ist keine Solidarität zwischen den Teilnehmern zu erkennen. Man spricht Klartext miteinander, spitzt aus taktischen Gründen Differenzen zwischen den nationalen Positionen zu, geht kurzfristige Allianzen¹⁹⁰ ein und versucht die Partner sowohl körperlich als auch geistlich zu zermürben. Für die Arbeitsweise des Rates „Landwirtschaft und Fischerei“ sind Verhandlungsmarathons mit ihrem ganzen Drumherum in Form von Straßenprotesten, Gesprächsrunden von den Minister mit Bauern auf der Straße und schlaflosen, am Verhandlungstisch verbrachten Nächten charakteristisch.¹⁹¹

Wie schaut es aber im Rat „Wirtschaft und Finanzen“ aus? Schon wegen ihres breiten Zuständigkeitsbereichs sowie wegen der massiven Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die Kondition einzelner EU-Politiken können die Finanzminister sich nicht leisten, nur in sektoralen Kategorien zu denken. Sie haben auf jeden Fall mehr Gefühl für die Komplexität

¹⁸⁹ Westerlake 1995, S. 169.

¹⁹⁰ Temporäre Allianzen werden im Rat auch zwischen Verhandlungsparteien geschlossen, die im strategischen Sinne ganz unterschiedliche ökonomische Prinzipien haben. Da nationale Interessen im Vordergrund stehen, vergisst man seine ideologischen Weltanschauungen. (Westerlake 1995, S. 195)

¹⁹¹ Westerlake 1995, S. 191-2.

des Integrationsprozesses als ihre Kollegen vom Agrarrat, aber weniger als die Außenminister, da sie die Integration ausschließlich aus finanzieller und wirtschaftlicher Perspektive betrachten. Als Schatzmeister der EU entwickeln die ECOFIN-Mitglieder nicht nur eine Art Korporationsgeist, sondern sie beanspruchen eine Sonderstelle unter den Sektoralformationen des Rates. Das ändert allerdings nichts daran, dass heftig gestritten wird, wenn Finanzvorausschau auf der Agenda stehen. Die Verhandlungen darüber gehören zu den härtesten und werden von nationalen Interessen geprägt.

Koalitionsbildungen sind für die Arbeit der Minister charakteristisch, egal welche Ratsformation und welcher Abstimmungsmodus. Mit Hilfe dieses Instruments wird der Prozess der Verhandlungen vereinfacht, die Zahl der alternativen Optionen reduziert und die Stärke bzw. Schwäche von Interessengruppen, die einen bestimmten Vorschlag akzeptieren oder ablehnen, eingeschätzt.¹⁹² Die Allianzen der EU-Staaten entstehen entweder rund um ihre gemeinsamen langfristigen Schlüsselinteressen¹⁹³ oder nehmen eine taktische temporale Form an. Die Bündnisstruktur ist immer ähnlich. Einige von den beteiligten Parteien werden zu „*pivotal players*“,¹⁹⁴ deren Präsenz und politische Aktivitäten die Konstituierung einer entscheidungsfähigen Mehrheit oder einer blockadefähigen Minderheit bedingen. Ihre materielle bzw. Bevölkerungsstärke kann dabei helfen, ist aber nicht entscheidend. Hayes-Renshaw und Wallace berufen sich auf die überproportionale Bedeutung von Kleinparteien in der Innenpolitik, die die Rolle des Züngleins an der Waage spielen:

„(...) *the literature on domestic governing coalitions repeatedly stresses the disproportionately high leverage that „small“ players may exercise, precisely because it is their otherwise marginal weight that tips the balance between a winning and a losing coalition.*“¹⁹⁵

Was ist aber die Rolle der Präsidentschaft im Verhandlungsprozess im Ministerrat? Der Vorsitz ist der Schlüsselspieler¹⁹⁶ der Partie. Er kennt die *bottom lines* einzelner Delegationen

¹⁹² Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 251.

¹⁹³ Die Interessenunterscheide bzw. -gemeinsamkeiten können geographischer (nord- vs. südeuropäische Staaten), wirtschaftlicher (Staaten mit einem starken vs. Staaten mit einem schwachen landwirtschaftlichen Sektor, unter- vs. überdurchschnittlich gut entwickelte Staaten), budgetärer (Nettozahler vs. -Empfänger), ideologischer (liberal vs. protektionistisch orientierte Staaten), parteipolitischer (Staaten mit linken vs. Staaten mit rechten Regierungen) oder demographischer Natur (Groß- vs. Kleinstaaten) sein.

¹⁹⁴ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 251.

¹⁹⁵ Idb., S. 251

¹⁹⁶ De Bassompierre 1988, S. 48.

und weiß, mit welchen ökonomischen und technischen Gegebenheiten die Verhandlungsparteien konfrontiert werden. Sein Informationsvorsprung resultiert aus vertieften bilateralen Kontakten mit den Nationalregierungen der Mitgliedstaaten sowie aus der engen Kooperation mit der Kommission und dem Sekretariat. Der Präsidentschaft ist die Lage bereits auf der Ebene des COREPER mehr oder weniger klar. Ausschließlich von ihrer Entscheidung hängt ab, ob eine Angelegenheit an die Arbeitsgruppen zurückgewiesen oder ans ministeriale Forum weitergeleitet wird. Sie hat sowohl intellektuelle als auch strukturelle Führungspolitische Instrumente in der Hand. Im Vorfeld des eigentlichen *bargaining* schildert sie den Beteiligten die Ausgangslage, informiert über Prozeduren und formuliert einen Kompromissentwurf in Form eines Pakets. Bevor aber ein Endkompromiss zustande gebracht worden ist, vergeht viel Zeit. In dieser Phase ist die Rolle der Präsidentschaft nicht weniger vital. Sie muss sich zusammen mit der Kommission alle Reaktionen am Verhandlungstisch aufmerksam anhören und wenn es nicht reicht, um daraus konkreteres zu erarbeiten, individuell mit jeder einzelnen Delegation sprechen. Dann legt sie nach Absprache mit der EK und dem Sekretariat eine ganze Reihe von immer wieder novellierten Paketsversionen vor. Sie haben das Ziel, die Verbindungen zwischen den behandelten Dossiers im Rahmen der Struktur eines *package-deal* aufzuspüren bzw. an diese anzuknüpfen. Dies verläuft nach dem typischen Tauschprinzip: Wenn man etwas von jemandem in einem bestimmten Bereich will, dann muss man woanders zu dessen Gunsten nachgeben. Der politische Kompromiss, der im Endeffekt die Form eines Rechtsaktes annimmt, wird erst dann erreicht, wenn die nötige Mehrheit der Ratsmitglieder und die Kommission bereit sind, ihn mitzutragen. Mit anderen Worten übt der Vorsitz die Prozedurkontrolle über alle Sequenzen der Verhandlungen aus. Er entscheidet darüber, wo, wie lange und nach welchen Methoden eine Frage behandelt wird. Seine Führungspolitische Position ist hier nicht zu überschätzen. Zu welchen Zwecken sie genutzt wird, ist eine andere Frage, die in den kommenden Kapiteln besprochen wird.

3.3.3. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER)

3.3.3.1. Zusammensetzung und Aufgaben

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter ist das wichtigste Hilfsorgan des Rates, das für die Vorbereitung der Ministerarbeit sowie für die Ausführung der ihm vom Rat übertragenen Aufgaben verantwortlich ist. Er hat darauf zu achten, dass folgende Faktoren im Prozess der Beschlussfassung im Rat beachtet werden: Kohärenz der Politiken und Maßnahmen; Grundsätze der Legalität, der Verhältnismäßigkeit und der Begründungspflicht bei

Rechtsakten; Vorschriften über die Befugnisse der EU-Organe und -Einrichtungen; Haushaltsbestimmungen sowie Verfahrensregeln, Transparenz und redaktionelle Qualität. Im COREPER sind die Ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten bei der EU im Botschafterrang sowie die Vertreter des Generalsekretariats des Rates und der Kommission (COREPER II) vereinigt. Inhaltlich beschäftigt sich der AStV II mit folgenden Themenbereichen, die von großer politischer Relevanz sind:

- allgemeine Angelegenheiten,
- Wirtschaft und Finanzen,
- Justiz, innere Sicherheit und Bürgerschutz,
- Entwicklung,
- Budget.

Als Kollegium der stellvertretenden Botschafter (COREPER I)¹⁹⁷ bearbeitet der Ausschuss Fragen eher technischer Natur. Hier sind folgende Politikbereiche zu finden:

- Binnenmarkt, Verbraucherschutz und Tourismus,
- Industrie und Energie,
- Forschung,
- Beschäftigungs- und Sozialpolitik,
- Umweltschutz,
- Transport und Telekommunikation,
- Ausbildung und Jugendangelegenheiten,
- Landwirtschaft (nur diejenigen Fragen, die außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Sonderausschusses Landwirtschaft liegen),
- Fischerei.

In allen Fällen geht es konkret um die Vorbereitung von Sitzungen, die Zusammenstellung der Tagesordnungen für diese und die inhaltliche Vorbereitung der Entscheidungen, die von den Ministern zu treffen sind. Der Ausschuss überwacht und kontrolliert die Tätigkeit der Arbeitsgruppen, in denen die Entscheidungen des Ministerrates auf technischer Ebene vorprogrammiert werden. Er trägt ebenso generelle und endgültige Verantwortung für die

¹⁹⁷ Die stellvertretenden EU-Botschafter sind neben der Vorbereitungsarbeit in mehr technischen Fragen der Agenda stark in das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EUV involviert. Detaillierter geht Bostock auf diesen Tätigkeitsbereich des COREPER ein (Bostock 2002, S. 218-24).

Arbeit der Hilfsausschüsse von sektoralen Ratsformationen. In dem Sinne erfüllt er eine Funktion als „*process manager*“¹⁹⁸ in der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung, indem er nicht nur die Arbeit von diversen Räten, sondern auch verschiedene Sektor- oder sogar Säulenpolitiken in Einklang bringt. Er passt darauf auf, dass die Grundsätze der Legitimität, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und der Begründungspflicht der Rechtsakten beachtet werden. Die Stellung des COREPER im europäischen System des *decision-making* schildert Lewis wie folgt:

„(...) COREPER occupies a central position in the decision-making system of the EU. In effect, COREPER is the collective bottle-neck through which the work of the Council flows.“¹⁹⁹

Obwohl dem Ausschuss keine rechtssetzende Befugnis *de jure* zukommt, werden in der Praxis 90% der Entscheidungen von ihm oder bereits in den Arbeitsgruppen getroffen.²⁰⁰ Diese Entscheidungen werden dann als so genannte A-Punkte ohne Diskussion durch den Rat formell bestätigt. Im Falle der Punkte, in denen im AStV kein Einvernehmen erzielt wurde, sorgen die EU-Botschafter dafür, dass die Minister gründlich überarbeitete Unterlagen in die Hand bekommen, die Leitlinien, Optionen und Lösungsvorschläge aufzeigen.

Politisch äußerst relevant ist auch der Einfluss des COREPER auf den Europäischen Rat. Dabei geht es einerseits um einen formellen und informellen Meinungsaustausch direkt vor den Treffen der Staats- und Regierungschefs, andererseits um die Rolle der Ständigen Vertreter als Berater.²⁰¹ Die Bedeutung des AStV ist besonders groß, wenn *history-making*-Entscheidungen auf der Tagesordnung stehen. In solchen Fällen werden normalerweise die politisch sensiblen Fragen zur Chefsache erklärt, sodass die Botschafter zwar formell an die Außenminister berichten, die aber nicht viel zu sagen haben und alles praktisch unbearbeitet an die Staats- und Regierungschefs weiterleiten. Dies bestätigte ein ranghoher Diplomat der österreichischen Ständigen Vertretung bei der EU:

¹⁹⁸ Lewis 2000, S. 262.

¹⁹⁹ Idb., S. 263.

²⁰⁰ Edwards 1996, S. 135.

²⁰¹ Bostock 2002, S. 217.

„Den Allgemeinen Rat kann man bei solchen Entscheidungen wie Amsterdam und Agenda 2000 vergessen. Auf der Botschafterebene wird die Kanalarbeit gemacht und der Europäische Rat entscheidet dann den Rest. Der Außenministerrat ist nur ein Durchläufer.“²⁰²

Mit anderen Worten laufen alle Informations- und Entscheidungswege der technischen Ebene der Ratsstruktur im COREPER zusammen. Hier werden wie auf einem riesigen Umschlagsplatz einzelne Politiken eingeschätzt, sortiert, manchmal etwas bearbeitet und schließlich an die zuständigen Fachminister verschickt. Wie funktioniert diese Logistik? Was sind die Arbeitsvorschriften der EU-Botschafter?

3.3.3.2. Die Beschlussfassung im COREPER

Das oberste Gesetz im Ausschuss der Ständigen Vertreter ist, mit allen Kräften einen generellen Konsens anzustreben. Die EU-Botschafter machen sich wirklich Mühe, auch die unbequemsten Verhandlungspositionen im Rahmen einer endgültigen Lösung zu berücksichtigen.²⁰³ Eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit stellt den allerletzten Ausweg dar.²⁰⁴ Die Arbeitsagenda der Botschafter ist horizontal, d.h. sie beinhaltet Fragen aus unterschiedlichen Politikfeldern der EU. Dies hat zu bedeuten, dass erst hier mit der Konstruktion eines Verhandlungspakets begonnen wird. Da man zwischen dessen potenziellen Komponenten kreativ Verbindungen knüpfen kann, erleichtert das die Konsenssuche wesentlich und wirkt integrativ auf die Parteien. Dabei wird eine ganze Reihe von Überbrückungstechniken und anderen nicht-spezifischen Kompensationsmethoden eingesetzt. Außerdem sind die Verhandlungen permanent. Die Beteiligten wissen, dass sie sich nach dem Abschluss einer Tagung an demselben Tisch wieder treffen werden. Dementsprechend verhalten sie sich nicht konfrontativ, sondern kommen den Bedürfnissen ihrer Kollegen entgegen, solange das nur möglich ist. Diese politischen Gesten werden als eine Art langfristiger Investition wahrgenommen, die erst in der Zukunft Profite generieren wird. Dabei lassen sich nationale Unterschiede spüren, die auf die Organisation der Ständigen Vertretungen zurückzuführen sind. Entweder lassen sich die EU-Staaten durch eine Miniaturausgabe der nationalen Zentralbürokratie oder durch eine Rumpfstruktur, die immer wieder von den zu jeder Sitzung von zu Hause ankommenden Ministerialbeamten verstärkt wird, vertreten. Im ersten Fall entwickeln sich Sozialisierungsprozesse deutlich besser als im zweiten, auf was Edwards in seinem Beitrag eingeht:

²⁰² Interview vom 2. Februar 2004.

²⁰³ Westerlake 1995, S. 170.

²⁰⁴ Lewis, 2000, 270.

*„(...) the constant interactions of officials from the Permanent Representations with each other and the Commission creates a greater incentive to agree or to strike short- or long-term package deals in the interests of moving on; experts from national capitals are inevitably the more strongly influenced by general national attitudes towards the EC as well as the national departmental house style of tackling issues.“*²⁰⁵

Abgesehen von der Herkunft der Teilnehmer legt man besonderen Wert auf die Effizienz der Beratungen. Deswegen ist der Vorsitz streng verpflichtet, die Sitzungen der dem COREPER hierarchisch unterliegenden Ausschüsse und Arbeitsgruppen so zu organisieren, dass ihre Berichte vor der Tagung der EU-Botschafter vorliegen, auf der sie geprüft werden. Ferner vermeidet die Präsidentschaft, reine Informationspunkte auf die Tagesordnung zu setzen. Stattdessen unterbreitet sie die entsprechenden Informationen im Rahmen der Vorbereitung der AStV-Tagungen in schriftlicher Form. Schließlich befasst man sich in der Regel nicht mit Angelegenheiten, die unterhalb der Botschaferebene vollständig geregelt wurden. Dies gilt insbesondere für I-Punkte, Informationen über die Organisation und die Reihenfolge der behandelten Punkte sowie über die Tagesordnung und die Organisation künftiger Ratstagungen. Um die Sitzungen zu dynamisieren, wird von den Delegationen erwartet, dass sie die von ihnen gewünschten Diskussionspunkte unter „Sonstiges“ im Rahmen der Vorbereitung der AStV-Tagungen und nicht während der Sitzung vorbringen.

All dies funktioniert wie eine recht gut geölte Maschine, da die Ständigen Vertreter nur äußerst selten im Rampenlicht stehen, was ihre Haltung deutlich verhärten könnte. Die immer wieder ausgerufenen Slogans der Post-Maastricht-Ära wie Transparenz und Offenheit der Gemeinschaftsinstitutionen und der Beschlussfassung beziehen sich kaum auf das alltägliche Geschehen im Ausschuss der Ständigen Vertreter. Hier wird nicht öffentlich, sondern streng vertraulich gearbeitet. Der COREPER wird so als eine Oase der klassischen Diplomatie betrachtet.²⁰⁶ Dort treffen die Botschafter wie in einem exklusiven Männerklub zusammen, um über die relevanten Angelegenheiten der EU zu diskutieren und zu entscheiden. Hayes-Renshaw beschreibt den Arbeitscharakter der Ständigen Vertreter folgend:

²⁰⁵ Edwards 1996, S. 137.

²⁰⁶ Lewis 2000, S. 265.

*„They appear to share a sense of belonging to a club whose rites seem to verge on the masochistic – spending entire days and often evenings together in noisy, smoke-filled rooms doing battle over words; sitting through marathon Council sessions at the side of their Ministers [...] taking responsibility for all the actions of their Committee during the six months that their Member States holds the presidency.“*²⁰⁷

Eine solche Arbeitsweise muss auf die Qualität der Verhandlungsergebnisse, die Atmosphäre der Tagungen, die führungspolitischen Verhältnisse innerhalb des Botschaftergremiums sowie auf die Art und Weise, wie nationale Interessen der EU-Staaten vertreten werden, Einfluss haben.

3.3.3.3. Die Rolle nationaler Interessen und der politischen Führung der Präsidentschaft im COREPER

Wie im Fall des Ministerrates kann man auf den Ausschuss der Ständigen Vertreter intergouvernemental oder soziologisch-institutionalistisch eingehen. Obwohl er ein Forum zwischenstaatlichen *bargainings* darstellt, lässt er sich nicht wirklich an intergouvernementale Maßstäbe anpassen. Zwar haben die Ständigen Vertreter nationale Präferenzen zu verteidigen, sie haben aber auch viel Verständnis für die Positionen, die ihre Partner vertreten. Das interpersonelle Verhältnis ist dabei weit vom staatzentrierten Modell entfernt. Ein Botschafter, der eine Gegenposition annimmt, wird nicht als Gegner, sondern als Partner wahrgenommen, der diesmal aus der Chefetage unkluge konfrontative Anweisungen bekam. Man hilft ihm dann, damit er vor seinem Minister sein Gesicht wahren kann. Die Kollegialität ist dermaßen entwickelt, dass sie Neulinge einfach überrascht.²⁰⁸ Die Ständigen Vertreter handeln nach ihren eigenen Rechten, unter denen Lewis erwähnt:

- Gegenseitigkeit, die als Sozialkapital verstanden wird, das wegen der Permanenz und horizontalen Natur des *bargaining* besonders an Bedeutung gewinnt. So zielt jeder EU-Botschafter auf Tauschgeschäfte ab, indem er Kollegen bei den für sie relevanten Fragen stark unterstützt und darauf hofft, dass sie es ihm in Zukunft zurückzahlen. Auch wenn dies nicht möglich ist, da anderweitige Anweisungen aus der Hauptstadt kommen, vermeidet man, ein Veto einzulegen, sondern enthält sich in einer Art politischer Geste;

²⁰⁷ Hayes-Renshaw 1990, S. 179-80.

²⁰⁸ Lewis 2000, S. 265.

- Großes Vertrauen, dem zugrunde liegt, dass man andere Botschafter nicht als Gegner, sondern als Kollegen und Partner wahrnimmt. Gegenseitige Achtung, Zuversicht und enge zwischenmenschliche Verhältnisse sind Begriffe, die den Charakter der professionellen Kontakte im COREPER am besten beschreiben;
- gegenseitiges Verständnis und Entgegenkommen, die ermöglichen, bestimmte Probleme nicht ausschließlich durch die eigene nationale Brille, sondern auch durch die der Partner zu sehen. So fällt es leichter, Argumente, Vorschläge und *trade-offs* zu formulieren, um eine Basis für eine alle zufrieden stellende Lösung zu finden. Auch wenn es nicht klappt, im Endeffekt alle ins Boot zu holen, versucht man, das Gesicht der Partner zu wahren;
- Konsens-Reflex als Fundament des AStV-Entscheidungssystem. Man nimmt sich vor, alle Interessen zu befriedigen und miteinander zu verknüpfen. Eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit wird als letzter Ausweg betrachtet, wenn alle konsensorientierten Initiativen scheitern;
- Kompromisskultur, die sich aus der integrativen Natur des *bargaining* oder mehr noch aus dem grundlegenden Instinkt ergibt, diverse national definierte Interessen unter einen Hut zu bringen. So nehmen sich die Ständigen Vertreter besonders viel Zeit, um mit Hilfe von verhandlungspolitischen Überbrückungstechniken eine Lösung zu finden, mit der alle leben können.²⁰⁹

Soll das aber heißen, dass die EU-Botschafter in einer der Realität entfremdeten Welt leben und das nationale Interesse, zur dessen Vertretung sie doch verpflichtet sind, aus dem Blick verlieren? Die allgemeine Vorstellung vom COREPER und seinen Mitgliedern ist nicht weit davon entfernt. Der ehemalige deutsche Botschafter bei der EU, Dietrich von Kyaw, machte kein Hehl daraus, dass er in Bonn nicht als „ständiger Vertreter“, sondern als „ständiger Verräter“ empfunden wurde.²¹⁰ Die Realität ist allerdings vielfältiger, als man für gewöhnlich glaubt. Es steht außer Frage, dass die Arbeitsmethoden und -Atmosphäre im COREPER die Qualität der Verhandlungsergebnisse stark beeinflusst. Die Art und Weise, auf die die Ständigen Vertreter ihre nationalen Anliegen verteidigen, korrespondiert ziemlich wenig mit dem allgemein geltenden Bild des Rats als Forum einer harten, national bedingten Auseinandersetzung. Kein Wunder, wenn man in Betracht zieht, dass sich die EU-Botschafter Tag für Tag am gleichen Tisch treffen und interagieren, um schließlich eine Entscheidung zu

²⁰⁹ Idb., S. 268-71.

²¹⁰ *Financial Times* vom 11./12. März 1995.

treffen. Hier gibt es keinen Platz für Animositäten und tägliche Kleinkriege. Sie würden nicht nur die Handlungseffizienz des AStV als Entscheidungsorgan gefährden, sondern auch die Fähigkeit einzelner Botschafter, nationale Positionen erfolgreich durchzusetzen. Trotz der integrativen Natur des Verhandlungsprozesses ist der COREPER allerdings kein Idyll, in dem alle Interessen von distributiven und materiellen Charakter auf einmal verschwinden. Sie bleiben sehr wohl bestehen. Auch die fortgeschrittene Sozialisierung der professionellen Kontakte führt weder zu einem Loyalitätstransfer noch zu einer Neudefinition der nationalen Interessen und Identitäten. Das bestätigt Lewis in seinem Beitrag:

*„There is no evidence of a transfer of loyalties or the emergence of a ‘European’ identity, although there is an identifiable secondary allegiance among the permanent representatives to the collective arena. To their job requirement of ‘delivering the goods’ at home is added a diffuse responsibility to deliver collectively as well.“*²¹¹

Dass sich aber der Konziliationsgeist auf die Natur der führungspolitischen Aktivitäten der Präsidentschaft auswirken muss, steht außer Frage. Alle Interviewpartner, die sowohl direkt im COREPER saßen als auch die Präsidentschaftsangelegenheiten von den Außenministerien her koordinierten, machten deutlich, dass der Ausschuss der Ständigen Vertreter nicht gerade das Verhandlungsforum darstellt, in dem eng gesehene, kleinkarierte Sachen vorgetragen werden und wo der Vorsitz in einen nationalen Mantel gehüllt erfolgreich agieren kann. In einem Organ, in dem Kompromisskultur herrscht, ist die Präsidentschaft gut beraten, wenn sie mit eigenen Interessen besonders vorsichtig umgeht und diese weitgehend zurückstellt, da gerade sie am stärksten auf einen Kompromiss angewiesen ist.²¹² Da jede auf der Tagesordnung stehende Problematik horizontal und permanent behandelt wird, sind alle führungspolitischen Züge der Präsidentschaft leicht unter die Lupe zu nehmen. So werden die Vorsitzvertreter von den anderen EU-Botschaftern gefragt, wieso sie so und nicht anders mit den erörterten Dossiers umgehen wollen. Man erwartet von ihnen jedenfalls eine sachbezogene und überzeugende Erklärung. Aufgrund der stark entwickelten Kollegialität verlieren die strukturellen Führungsressourcen an Bedeutung, wenngleich die intellektuellen Ressourcen im Vordergrund stehen. So wird sich der Präsident weigern, mit Hilfe von sich in seinem Arsenal befindenden prozeduralen Erpressungsmitteln die EU-Partner unter Druck zu setzen. Stattdessen wird er sich bemühen, mit einer aktiven und scharfsinnigen Idee die

²¹¹ Lewis 2000, S. 274.

²¹² Interview vom 23. Juni 2004.

Kollegen für konstruktives Handeln oder einen Kompromissvorschlag zu begeistern. Alles unter dem Motto „weniger Konfrontation, mehr Problemlösung“.

3.3.4. Sonstige Gremien von Spitzenbeamten zur Vorbereitung der Ratssitzungen

Wie schon erwähnt, ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter für die Vorbereitungsarbeit der Hilfsorgane von sektoralen Ratsformationen in letzter Instanz verantwortlich. Das Verhältnis zwischen den Hilfsausschüssen in der Ratsinfrastruktur bleibt jedoch nicht ohne Spannungen. Generell lässt sich sagen, dass die Position des COREPER durch die Etablierung eigener Gremien von Spitzenbeamten durch die Fachministerräte geschwächt wurde. Zwar bestätigte der Vertrag von Maastricht die Stellung des COREPER als Seniorausschuss bei der Vorbereitung von Ratssitzungen, jedoch sind administrative Rivalitäten um die Vorbereitungskompetenzen insbesondere innerhalb der zweiten und dritten Säule weiterhin vorhanden.²¹³ Natürlich fällt die Unterordnung der sektoralen Hilfsorgane unter den Ausschuss der Ständigen Vertreter nicht gleich aus. Einen Extremfall stellt hier der Sonderausschuss Landwirtschaft dar, der dem Botschaftergremium gleichrangig ist.²¹⁴

3.3.4.1. Der Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL)

Der Sonderausschuss Landwirtschaft setzt sich aus erfahrenen Seniorbeamten der nationalen Landwirtschaftsministerien zusammen. Diese Personen besetzten entweder die ranghöchsten Posten in den Ministerien ihrer Hauptstädte, wie Direktor der Abteilung für Europäische oder Internationale Angelegenheiten, oder die dem stellvertretenden Botschafter gleichrangigen Posten bei den Ständigen Vertretungen in Brüssel. Die EU-Kommission entsendet Beamte der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zu den SAL-Sitzungen. In der institutionellen Hierarchie befinden sich unterhalb des Sonderausschusses Landwirtschaft Agrararbeitsgruppen, die aus Experten der nationalen Landwirtschaftsministerien bestehen. Sie spezialisieren sich auf bestimmte Produkte oder agrarpolitische Maßnahmen und berichten direkt an den SAL über ihre Arbeitsergebnisse.²¹⁵

Da der Verantwortungsbereich des Sonderausschusses Landwirtschaft von typisch sektoraler Natur ist, sind administrative Zuständigkeitskonflikte zwischen ihm und dem Ausschuss der

²¹³ Lewis 2000, S. 275-6.

²¹⁴ Wallace/Hayes-Renshaw, 1996, S. 197.

²¹⁵ Dies unterscheidet den Arbeitsmechanismus des SAL von dem des COREPER, bei dem die Arbeitsgruppen nicht direkt von der Botschafterebene abhängen. Es gilt das sogenannte I-Punkte-Verfahren, wonach die nicht-umstrittenen Fragen von den Konsuln bzw. Attachés für die Ständigen Vertreter als abstimmungsfreie Punkte vorbereitet werden.

Ständigen Vertreter, der die agrarpolitischen Angelegenheiten aus einem horizontalen Blickwinkel zu betrachten hat, so gut wie vorprogrammiert. Ihre Intensität hält sich jedoch in Grenzen. Mit der Zeit entwickelte sich eine effiziente funktionelle Ordnung, nach der sich die Botschafter ausschließlich mit Finanzvereinbarungen, dem Budget, dem Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit Drittländern sowie mit Fragen der Pflanzen- und Tiergesundheit befassen.²¹⁶ Alle anderen agrarpolitischen Angelegenheiten werden dem Sonderausschuss Landwirtschaft als Vorbereitungsorgan überlassen.

Im Unterschied zum COREPER haben die Mitglieder des SAL keinen Botschafterstatus, sodass sie nicht die nationalen Staaten, sondern ihre Agrarminister vertreten. Daraus resultiert ihr außerordentlich enges Verhältnis zur Ministerebene. Um die Vertretungsfunktion erfolgreich erfüllen zu können, sind sie in das komplexe alltägliche Geschehen in ihren Ministerien involviert. Sie assistieren auch bei den Nicht-Ratsangelegenheiten und beschäftigen sich mit der politischen Umsetzung des EU-Rechts im landwirtschaftlichen Bereich.²¹⁷ Auf diese Weise werden auf mit einem Schlag zwei Ziele erreicht. Erstens gewinnen die Mitglieder des Sonderausschusses den nötigen Überblick, zweitens sind sie in der Lage, nationale Positionen sowohl mit politischen als auch mit technischen Argumenten zu untermauern.

Diese nationalen Positionen werden auf dem SAL-Forum anders als im COREPER vertreten. Hier steht nicht die Suche nach einer Kompromisslösung, sondern die Absicherung von sehr spezifischen nationalen Interessen im Vordergrund.²¹⁸ Diese auszubalancieren ist keine einfache Aufgabe und gelingt den Mitgliedern des Sonderausschusses im Vergleich zu anderen Vorbereitungsgremien des Rates seltener. Das liegt an der großen Lust ihrer Chefs, von Angesicht zu Angesicht miteinander zu verhandeln²¹⁹ und im Zuge spektakulärer Marathon-Verhandlungsrunden politisches Profil zu zeigen. Die Rolle des SAL beschränkt sich daher häufig darauf, das Schlachtfeld für die Agrarminister vorzubereiten und sicher zu stellen, dass sie dieses nicht angeschlagen verlassen müssen.

²¹⁶ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 84.

²¹⁷ Westerlake 1995, S. 201-2.

²¹⁸ Lewis 2000, S. 276.

²¹⁹ Westerlake 1995, S. 202.

3.3.4.2. Der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA)

Der Wirtschafts- und Finanzausschuss entstand Ende der 50-er Jahre als Währungsausschuss und als permanentes Brüsseler Gremium. Er trägt den heutigen Namen erst seit dem Übergang zur dritten Stufe der WWU am 1. Januar 1999. Seine Hauptaufgabe ist die Vorbereitung der Sitzungen des ECOFIN-Rats sowie die andauernde Überwachung der makroökonomischen Politik. Die EU-Staaten beschicken den Ausschuss mit jeweils zwei hochrangigen Beamten, in der Regel mit einem vom Finanzministerium und einem von der Zentralbank. Die EU-Kommission wird im WFA von zwei ranghohen Beamten der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen vertreten.

Die Arbeitsbeziehungen des WFA zum COREPER waren mehr durch Konkurrenz geprägt und angespannter als im Falle des SAL und stabilisierten sich erst in den späteren 90-er Jahren. Aus dem administrativen Wettkampf ging der Wirtschafts- und Währungsausschuss als Sieger hervor, sodass er die Aufgabe der Sitzungsvorbereitung praktisch vollständig übernommen hat. Das muss aber nicht heißen, dass der Prozess der Herauskristallisierung der Zuständigkeitsbereiche abgeschlossen wurde.²²⁰

Trotz dieses nicht gerade unproblematischen Verhältnisses haben der Wirtschafts- und Finanzausschuss und der Ausschuss der Ständigen Vertreter viel gemein. Dies spiegelt sich insbesondere in den Arbeitsmethoden und der Arbeitsatmosphäre wider. Die Tagungen des WFA sind nicht öffentlich oder werden sogar geheim gehalten.²²¹ Dank des hohen Vertraulichkeitsgrades kann sich ein weitreichender Sozialisierungsprozess entwickeln, sodass die WFA-Mitglieder nicht nur ein Zusammengehörigkeitsgefühl besitzen, sondern auch einander vertrauen. Eine andere Folge ist eine Dämpfung der durch Unterschiede zwischen den nationalen Positionen der EU-Staaten angekurbelten Auseinandersetzungen zugunsten einer permanenten Konsenssuche, die konkret durch Verzicht auf Abstimmungen zum Ausdruck kommt. Westerlake schreibt darüber:

*„In formal terms, the Committee may vote, but it never does. The Committee always seeks the broadest possible consensus.“*²²²

²²⁰ Lewis 2000, S. 279.

²²¹ Die Mitglieder des Wirtschafts- und Finanzausschusses geben keine Statements für die Presse ab. Es kommt sogar häufig vor, dass sie keine schriftlichen Berichte an die Finanzminister bzw. an die Zentralbankpräsidenten verfassen. (Lewis 2000, S. 278)

²²² Westerlake 1995, S. 261.

Mit anderen Worten stehen dem Wirtschafts- und Finanzausschuss alle Möglichkeiten offen, um die makroökonomische Politik der EU in dem Sinn mitzugestalten, wie es die Botschafter im COREPER in Bezug auf die allgemeine EU-Politikkoordinierung tun. Die WFA-Mitglieder sind nämlich in der Lage, relevante und nicht nur rein technische Fragen der Wirtschaft und der Finanzen in der Gemeinschaft praktisch unabhängig von den nationalen Regierungen bzw. den nationalen Zentralbanken zu regeln. Sie bringen dabei eine Gemeinschaftssensibilität in das intergouvernementale *bargainig* im Rat. Lewis bestätigt diese Anmerkungen, indem er folgendes feststellt:

*“Within their specific realm of competence, the Monetary Committee/EFC (Economic and Financial Committee) may hold a similar shared responsibility for the performance and output of the ECOFIN Council and macroeconomic policy management in the EU as we have seen in the case of COREPER across a wider spectrum of the Council’s activities.”*²²³

3.3.4.3. Andere Vorbereitungsgremien

Dem Ausschuss der Ständigen Vertreter stehen auch andere sektorale Vorbereitungsorgane zur Seite, die die Rolle des COREPER als Kettenglied zwischen der technischen und politischen Dimension des Ratsgeschehens im jeweiligen Fachbereich beanspruchen wollen und im unterschiedlich starken Hoheitsverhältnis zu ihm bleiben. Da sie aber im Hinblick auf die *Agenda 2000* irrelevant sind, werden sie nur kurz angesprochen.

Der Artikel-133-Ausschuss

Der Artikel-133-Ausschuss wurde als „*watchdog over the Commission in its negotiations with third countries*“²²⁴ eingerichtet. Er hat die Handelspolitik der Union, den Außenhandel und die Tarifverhandlungen zu überwachen und insbesondere die EK in internationalen Verhandlungen, die den Handel betreffen, aufgrund eines Ratsmandats zu kontrollieren. Als Artikel-133-Ausschuss tagen hochrangige Beamte von den nationalen Handels- und Außenministerien oder, bei mehr technischen Angelegenheiten, ihre Stellvertreter.

Der Haushaltsausschuss

Der Haushaltsausschuss entstand als Hilfsorgan des Rates Haushalt²²⁵, der sich aus den stellvertretenden Finanzministern zusammensetzt und die generellen Jahresbudgets der Union

²²³ Lewis 2000, S. 279.

²²⁴ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 87.

²²⁵ Heute: Rat „Wirtschaft und Finanzen“.

ausarbeitet. Im Ausschuss sitzen Beamte der nationalen Finanzministerien, die normalerweise nicht immer anreisen müssen, sondern bei den Ständigen Vertretungen angestellt sind. Weil die Finanzinstrumente der EU in der ersten Linie Kompetenz des COREPER sind, fallen dem Haushaltsausschuss eher alltägliche Angelegenheiten der Jahresetatverwaltung zu.

Das Politische und Sicherheitskomitee

Das Politische und Sicherheitskomitee ist ein Kind des Vertrags von Nizza und Nachfolger des Politischen Komitees. Es arbeitet als Hilfsorgan des Generalrates in seiner Eigenschaft als Rat Außenangelegenheiten oder Sicherheit und Verteidigung. Dem PSK obliegt die Entwicklung der ESVP samt der Vorbereitung und Überwachung von ESVP-Operationen. In ESVP-Angelegenheiten arbeiten dem Komitee eine politisch-militärische Arbeitsgruppe und im Bereich des zivilen Krisenmanagements ein Komitee für ziviles Krisenmanagement zu. Für die militärische Komponente der ESVP wurde ein Militärausschuss eingerichtet, der vom EU-Militärstab und einer militärischen Arbeitsgruppe unterstützt wird.

Das PSK setzt sich aus den politischen Direktoren zusammen, die Seniorbeamte von Außenministerien der EU-Staaten sind. Koordination und Konsultation stehen im Vordergrund der Tagungen des Komitees. Die politischen Direktoren sind in dem Sinne weniger als ihre Kollegen im COREPER an konkrete Ergebnisse in Bezug auf die Vorbereitung der Ratssitzungen orientiert.²²⁶ Dies hindert sie natürlich nicht daran, mit den Botschaftern um die Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des außenpolitischen Gesichts der Gemeinschaft zu rivalisieren. Sie streben an, die EU-Außenpolitik von den Hauptstädten aus steuern zu können. Die politischen Direktoren verfügen über bessere Kommunikationskanäle zum Parlament und zu den Medien. Sie sind den Ministern näher, solange sie zuhause bleiben. In Brüssel aber stellen sich die EU-Botschafter an die Seite ihrer Chefs. Sie beraten sie, manchmal vertreten sie sie und vor allem stellen sie ihre Agenda zusammen. Die Außenpolitik stellt das eigentliche Feld der administrativen Rivalität der Brüsseler Politik dar. Was noch wichtiger ist: die Front, auf der tatsächlich mit scharfer Munition geschossen wird, verläuft nicht interministerial, sondern innerhalb der Strukturen der nationalen Außenministerien.²²⁷

Der Artikel-36-Ausschuss

Der Artikel-36-Ausschuss ist Nachfolger des K-4-Ausschusses. Er setzt sich aus Seniorbeamten aus den nationalen Ministerien für Justiz und Inneres zusammen. Als

²²⁶ Lewis 2000, S. 280.

²²⁷ Idb., S. 280.

Vorbereitungsgremium der Arbeit des Rates auf dem Gebiet der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen beschäftigt er sich mit solchen Angelegenheiten wie grenzüberschreitende Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäscherei, Visa, Einwanderung und Asylpolitik. Der Artikel-36-Ausschuss ist ein Paradebeispiel für die rein intergouvernementale Arbeitsweise. Hier zählen einzig und allein die nationalen Interessen der EU-Staaten. Die für den COREPER charakteristische Kompromisskultur ist hier nicht vorhanden.

3.3.5. Die Arbeitsgruppen

Unterhalb der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter und der übrigen Vorbereitungsorgane des Rates gibt es eine große Anzahl von Arbeitsgruppen (über 160). Sie werden mit Sektoralministeriumsbeamten oder Diplomaten beschickt, die entweder bei den Ständigen Vertretungen tätig sind oder jedes Mal aus den jeweiligen Hauptstädten anreisen. Fachlich unterstützt werden die Arbeitsgruppen durch das Generalsekretariat des Rates.

Obwohl die Mitglieder der Arbeitsgruppen den Weisungen ihrer Behörde unterliegen und in den Verhandlungen über die Rechtsinitiativen der Kommission ausschließlich nationale Interessen zu vertreten und zu verteidigen haben,²²⁸ entwickelte sich unter ihnen wegen einer hohen Frequenz von Treffen ein gewisser *esprit de corps*, der sich in Kooperationswillen sowie in gegenseitigem transnationalen Verständnis manifestiert.²²⁹

Die Bedeutung der Arbeitsgruppen ist größer als ihr offizieller Status.²³⁰ Nach den Schätzungen Wessels werden über 80 Prozent der Rechtsakte auf der bürokratischen Ebene größtenteils in den Arbeitsgruppen entschieden.²³¹ Hayes-Renshaw und Wallace schätzen ein, dass ca. 70 Prozent der Beschlüsse des Rates auf der Ebene der Arbeitsgruppen gefasst werden²³², wobei die Beschlussfassung nach dem I- und II-Punkteverfahren abläuft. Die Arbeitsgruppen berichten an den Ausschuss der Ständigen Vertreter. Wenn sich ihre Mitglieder bei einer Frage einigen können, dann formulieren sie das Arbeitsergebnis als I-Punkt. In der Regel wird es vom COREPER an den Ministerrat als A-Punkt weitergeleitet und weder von den Botschaftern noch von den Minister weiter diskutiert. Das, was in den Arbeitsgruppen umstritten und nicht kompromissfähig ist, wird an den COREPER als II-

²²⁸ Wallace/Hayes-Renshaw 1996, S. 197.

²²⁹ Wessels 1991, S. 141.

²³⁰ Beyers/Dierickx 1998, S. 291.

²³¹ Wessels 1991, S. 140.

²³² Hayes-Renshaw/Wallace 1995, S. 592.

Punkt geschickt. Die Botschafter können mit einem solchen Punkt auf drei verschiedene Weisen vorgehen. Entweder schließen sie doch einen Kompromiss und leiten den Punkt als A-Punkt an die Minister weiter, oder sie überlassen die Entscheidung den Ministern, indem sie den Punkt als B-Punkt in die Ratsagenda einführen, oder sie weisen den Punkt an die Arbeitsgruppe zurück, die weiter darüber zu verhandeln hat.

3.3.6. Das Generalsekretariat des Rates

Das Generalsekretariat stellt die einzige supranationale Verwaltungsstruktur des Rates dar, die eine sehr wichtige Koordinierungsfunktion bei der Behandlung von diversen Dossiers erfüllt sowie der Präsidentschaft ein *full-time-service* leistet. Es untersteht einem Generalsekretär, dem ein Stellvertretender Generalsekretär bei der organisatorischen Leitung des Sekretariats hilft. Die beiden werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt. Das Generalsekretariat beteiligt sich eng an der Gestaltung, der Koordinierung und der Überwachung der Kohärenz der Ratsarbeiten sowie an der Durchführung des Jahresprogramms des Rates.

Zu seinen konkreten Aufgaben gehören:

- Büroorganisation,
- Organisation des Übersetzungsdienstes,
- Erstellung der Sitzungsprotokolle,
- Verfassung eines Budgetentwurfs mit Bezug auf die Ausgaben des Rates,
- Verwaltung über die dem Rat zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Das Sekretariat ist ein ganz wesentlicher Ratgeber des Vorsitzes. Da es im Gegensatz zum Vorsitz sich immer an demselben Ort befindet und den Verhandlungsprozess von seinem Beginn an bis zum Ende verfolgt, verfügt es über eine Art „*institutional memory*“²³³, was aber nicht heißt, dass es ein autonomer Meinungsträger ist²³⁴. Mit anderen Worten ist seine primäre Aufgabe, dem Rat und insbesondere der Präsidentschaft zu dienen, was von den Vertretern des Vorsitzes in der Regel sehr geschätzt wird.²³⁵ Es gab aber auch Fälle, in denen

²³³ Interview vom 2. Februar 2004.

²³⁴ Idb.

²³⁵ Natürlich gibt es auch Ausnahmen, die diese Regel aber eher bestätigen. Ein Beamter vom österreichischen Agrarministerium, der in einer der Arbeitsgruppen den Vorsitz innehatte, charakterisiert seine Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat wie folgt: „*Ich habe persönlich schlechte Erinnerungen, was die Kooperation mit dem Generalsekretariat des Rates angeht. Sein Mitarbeiter hat kein vernünftiges Protokoll zustande gebracht. Er hat sich immer in die Diskussion eingemischt und über meine Schulter gesprochen. Es*

die Mitarbeiter des Sekretariats eine mehr politische Funktion übernahmen und als politischer Katalysator zur Interessenvermittlung und Verfassung von Schlüsselkompromissentwürfen beitrugen.²³⁶

3.4. Die Natur der Verhandlungen im Rat

Die Verhandlungen innerhalb der Ratsstruktur unterscheiden sich stark von einem gewöhnlichen zwischenstaatlichen *bargaining*. Sie werden nicht nur von einer formellen Verteidigung nationaler Interessen durch die Mitgliedstaaten der EU beeinflusst, sondern auch von der Suche nach der für die ganze Gemeinschaft besten Problemlösung, wobei die Proportionen zwischen den beiden Elementen je nach der politischen Sensibilität der behandelten Fragen variieren. Westerlake erwähnt vier strukturelle Faktoren, die unter anderem über die Originalität der Ratsverhandlungen entscheiden:

- kein bindendes Mandat seitens der Wählerschaft bzw. der nationalen Parlamente,
- Supranationalität und Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit,
- Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse und ihre direkte Gültigkeit im nationalen Recht,
- Klub-Natur der Gemeinschaftsmethode.²³⁷

Signifikant ist ebenso die Permanenz des Prozesses. Zwar hat er sowohl Highlights als auch weniger spektakuläre Teile, läuft aber andauernd auf den diversen Ebenen der Ratspyramide. Es gibt daher wenig Platz für ein unehrliches oder manipulierendes Verhalten der Unterhändler. Im COREPER und unterhalb dieser Entscheidungsebene ist der *esprit de corps* besonders spürbar. Die Minister sowie die Staats- und Regierungschefs können sich darüber hinaus schon leisten, nach dem Prinzip „*If you can get away with it*“²³⁸ zu agieren, was sich allerdings wegen der Kontaktintensivierung auch in Grenzen halten muss.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bildet eine ziemlich klare Trennlinie zwischen zwei unterschiedlichen Verhandlungscharakteren. Wenn die technischen Verhandlungen auf eine gemeinsame Problemlösung fokussiert sind, von der alle Parteien profitieren können,

war aber eine persönliche Sache. Ich habe keine sonderliche Beratung seitens des Sekretariats gebraucht.“ (Interview vom 13. Februar 2004)

²³⁶ Hayes-Renshaw/Wallace 1995, S. 572.

²³⁷ Westerlake 1995, S. 374.

²³⁸ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 247.

diskutiert man auf der politischen Ebene nicht mehr so integrativ. Trotzdem sind sich die Beteiligten hier ebenso bewusst, dass sie ein Positive-Summe-Spiel spielen. Es herrscht die Überzeugung, dass man in der Zusammenarbeit mit den Partnern mehr als im Alleingang erreichen kann. Wenn auch eine der Parteien ab und zu überstimmt wird, mag sie zwar unzufrieden sein, arbeitet aber weiter. Nationale Bedürfnisse der Mitgliedstaaten rivalisieren miteinander. Das Hauptanliegen ist jedoch, eine konstruktive und kreative Lösung zu finden, in der sie möglichst alle nicht nur befriedigt, sondern auch dem hierarchisch höher gestellten Interesse der Gemeinschaft untergeordnet werden. Das heißt, dass die EU-Staaten im Voraus bereit sind, aus nationaler Sicht den sub-optimalen Verhandlungsergebnissen als Preis für die Mitgliedschaft bzw. für die erhofften Profite in anderen Politikfeldern zuzustimmen.²³⁹ Eine Ausnahme von der integrativen *bargaining* bilden die Verhandlungen über das Eigenmittelsystem der EU sowie diejenigen Politiken, die besonders hohe Ausgaben generieren, z.B. Gemeinsame Agrarpolitik sowie Regional-, Struktur- und Kohäsionspolitik. Hier ist von praktisch allen Elementen des *Agenda-2000*-Pakets die Rede. Bei solchen Fragen wird es von Beginn an hart gekämpft. Die Diskussion verläuft nach dem im theoretischen Kapitel ausführlich besprochenen intergouvernementalen, distributiven Verhandlungsmodell. Ganz expressiv charakterisiert es ein ranghoher Beamter des österreichischen Außenministeriums:

*„Wenn es ums Geld geht, dann wird es in Brüssel hart. Alle Unterhändler knüpfen den Rock zu und schauen ganz böse darein, weil das immer die härtesten Verhandlungen sind. Es geht doch um ein 7-Jahre-Budget, das länger als die Legislaturperioden in den Mitgliedstaaten ist.“*²⁴⁰

Ob integrativ oder distributiv, ihrer Natur entsprechend werden die Verhandlungen im Rat jeweils nach einem viel Zeit und Energie absorbierenden intergouvernementalen *bargaining* mit einem Kompromiss abgeschlossen. Eine seiner gewöhnlichen Formen ist das Entscheidungspaket. Es besteht darin, dass die Schlüsselparteien sich darin einig werden, dass sich eine gemeinsame Aktion, durch die die Interessen der Beteiligten befriedigt werden, besser ist als Untätigkeit. Um diesen Kompromiss zustande zu bringen, müssen die Ratspräsidentschaft, die EU-Kommission und das Generalsekretariat des Rates eng

²³⁹ Westerlake 1995, S. 375.

²⁴⁰ Interview vom 23. Jänner 2004.

zusammenarbeiten. Auf die Funktion und Bedeutung der nicht-staatlichen Akteure geht Wessels näher ein:

*„In general the interaction style is clearly dominated by bargaining among member states, with the active participation of the President. Thus the Commission is an important and active co-player, especially influential when using interest convergences of member states.“*²⁴¹

Obwohl die EK als supranationales Organ über kein formelles Stimmrecht verfügt, ist ihre Rolle bei der Kompromissuche sehr wichtig. Ihr Hauptwerkzeug stellt das Initiativmonopol dar. Nur wenn sie grünes Licht gibt, indem sie ihre ursprünglichen Legislativvorschläge novelliert, kann der Prozess des Zusammenschnürens eines Pakets weiterlaufen. Sie ist jedoch auch in der Lage, ihre Initiative zurückzuziehen, falls sie merkt, dass die Arbeit der Minister in die falsche Richtung geht. Sie spielt dann neben dem Vorsitz *„an important brokerage role“*²⁴². Auch auf der Schwelle der Abstimmungsphase der Verhandlung ist die Kommission durchaus imstande, den eigentlichen Entscheidungsträgern einen guten Dienst zu erweisen. Ein ranghoher Beamter der EU-Kommission sagt dazu:

*„Der Kommissionspräsident sitzt am Ratstisch, wenn der Europäische Rat einige wichtige Verhandlungen zu Ende führt. Obwohl er nicht mit abstimmt, kann er durchaus das Wort bekommen. Er kann den Staats- und Regierungschefs einige wichtige Argumente noch geben, am Rande der Verhandlungen einige Ideen einbringen, wenn er eine gut vorbereitete und respektierte Person ist.“*²⁴³

In einem symbiotischen, aber ab und zu auch rivalisierenden Verhältnis mit der Kommission bleibt bei der Kompromissuche die Präsidentschaft, die primär dafür verantwortlich ist, die Verhandlungen zu führen und Entscheidungen zustande zu bringen. Dies wird im nächsten Kapitel näher erläutert.

²⁴¹ Wessels 1991, S. 148.

²⁴² Westerlake 1995, S. 383.

²⁴³ Interview vom 30. Juni 2004.

4. Das Amt der Ratspräsidentschaft

4.1. Die Rolle und Aufgaben der Präsidentschaft

In erster Linie muss man sich im Vorhinein bewusst sein, dass die Präsidentschaft keine Institutions- bzw. Organqualitäten im gemeinschaftsrechtlichen Sinne des Wortes aufweist, sondern eine Art amtliche Vorsitzfunktion im politischen System der EU darstellt. Sie wird von einem EU-Staat nach einem Einheitlichkeitsprinzip in beinahe allen Ratsformationen und ihren untergeordneten Instanzen sowohl im Europäischen Rat wahrgenommen und nach dem Ablauf der sechsmonatigen Amtszeit an einen anderen Mitgliedstaat weitergeben, wobei die Reihenfolge der Vorsitzrotation einstimmig vom Rat zu beschließen ist.²⁴⁴ Der Grundsatz der Einheitlichkeit des Vorsitzes wird nur in wenigen Ausnahmefällen durchbrochen. Dabei geht es um solche Beispiele wie entwicklungsfähige oder sich über mehrere Präsidentschaften erstreckende Programme²⁴⁵ sowie die für die Außenvertretung der Union verantwortliche Troika zu ernennen. Auch die Spitze der Europäischen Zentralbank unterliegt nicht der Rotation und wird vom Europäischen Rat gewählt.

²⁴⁴ Früher rotierte die Ratspräsidentschaft in alphabetischer Reihenfolge. Erst der Europäische Rat in Brüssel im Dezember 1993 hat im Hinblick auf die anstehende Erweiterungsrunde 1995 eine andere Reihenfolge beschlossen. Dem neuen Konzept lagen vier Ideen zu Grunde. Erstens wollte man den neuen Mitgliedern genug Zeit geben, sich zu akklimatisieren und auf die komplexen Vorsitzaufgaben gut vorzubereiten. Zweitens wollte man sich doch abzusichern, da man in den Troikas alte und neue Gesichter zusammenmischte. Drittens hatte man vor, die Troikas auch im Hinblick auf die Größe der Staaten auszubalancieren, sodass die „Gruppe der Riesen“ in den meisten Troikas vertreten wird. Viertens erreichte man, dass in Bezug auf die GASP ein neutrales Mitglied immer durch zwei nicht-neutrale Partner flankiert wird (Westerlake 1995, S. 48). Die neue Ordnung umfasste den Zeitabschnitt 1995-2002 und sah folgendermaßen aus: Frankreich, Spanien, Italien, Irland, Niederlande, Luxemburg, Vereinigtes Königreich, Österreich, Deutschland, Finnland, Portugal, France, Schweden, Belgien, Spanien, Dänemark und Griechenland. Um den neuen Mitgliedstaaten der Erweiterungsrunde 2004 Zeit zu geben, sich auf die Ausübung ihrer Präsidentschaft vorzubereiten, hatte der Europäische Rat in Brüssel im Oktober 2002 die bis Ende 2006 festgelegte rotierende Reihenfolge bestätigt sowie den Rat beauftragt, über die Präsidentschaften für 2007 und die darauf folgenden Jahre spätestens am 1. Mai 2005 neu zu entscheiden. Die EU-Außenminister haben dies schon im Dezember 2004 getan. Ihr Beschluss sieht eine neue Reihenfolge für die Periode 2007-2020 sowie die vom Inkrafttreten des Verfassungsvertrages abhängig gemachte Einführung der Drei-Länder-Präsidentschaft vor. Beides wird im Unterkapitel „Reform des Präsidentschaftssystems“ ausführlich besprochen.

²⁴⁵ Insbesondere in den Bereichen Justiz und Inneres hat man seit kurzem das Aufkommen einer Koordinierung der Arbeitsprogramme der aufeinanderfolgenden Präsidentschaften feststellen können, was sich positiv auf die Kontinuität und Kohärenz der Tätigkeiten innerhalb der „Dritten Säule“ auswirkt. In dem Kontext ist das Tampere-Arbeitsprogramm 1999 für den II-Bereich zu erwähnen. Im Juni 2002 beim Europäischen Rat von Sevilla wurden ausführliche Vereinbarungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Vorsitzen getroffen, zum Beispiel bei der Vorbereitung des mehrjährigen Strategieprogramms, das vom Europäischen Rat für eine Periode von jeweils 3 Jahren beschlossen werden soll, oder des operativen Jahresprogramms für die Tätigkeit des Rates, das jedes Jahr im Dezember im Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ unterbreitet und nach einer Ratsberatung von den zwei betroffenen Präsidentschaften endgültig festgelegt werden soll.

Im allgemeinen ist in den letzten Jahren eine Tendenz zu einer etwas weniger rigorosen Haltung des Einheitlichkeitsprinzips des Rotationssystems zu beobachten. Durch die Ratsreform von Sevilla 2002 wurde eine Reihe von Modifikationen am Präsidentschaftssystem eingeführt, die das unter Beweis stellt:

1. Im Haushaltsverfahren kann bei der Prüfung des Haushaltsplans bereits im ersten Halbjahr die Präsidentschaft des zweiten Halbjahrs den Vorsitz im Rat übernehmen, wenn die aktuelle Präsidentschaft damit einverstanden ist. Dies gilt auch mit Ausnahme des Ausschusses der Ständigen Vertreter für alle Vorbereitungsgremien (Haushaltsausschuss inklusive).
2. Bei den Vorbereitungen der Tagungen des Rates in den Zusammensetzungen, in denen er einmal pro Halbjahr im ersten Quartal zusammentritt, wird der Vorsitz in den Ausschüssen, wieder im Ausnahme des COREPER, und in den Arbeitsgruppen, die im Halbjahr davor zusammentreten, von den Delegierten desjenigen Staates geführt, der den Vorsitz in den genannten Tagungen des Rates wahrzunehmen hat.
3. Soll ein Dossier im wesentlichen innerhalb eines bestimmten Halbjahres behandelt werden, so kann der Vertreter des Mitgliedstaats, der in diesem Halbjahr den Vorsitz führen wird, bereits im vorausgehenden Halbjahr in Sitzungen von anderen Ausschüssen als dem AStV und in Sitzungen der Arbeitsgruppen den Vorsitz führen, wenn sie dieses Dossier erörtern. Wie dies praktisch abläuft, wird von den beiden betroffenen Präsidentschaften vereinbart.
4. Für die in den Verträgen genannten Ausschüsse (Wirtschafts- und Finanzausschuss, das Politische und Sicherheitskomitee²⁴⁶, Artikel-133-Ausschuss, u.s.w.) mit Ausnahme des AStV kann der Rat ein Abgehen vom Rotationsprinzip für eine bestimmte Zeit beschließen und einen permanenten Vorsitzenden einsetzen. Dies gilt ebenso für andere Vorbereitungsgremien.²⁴⁷

Nichtsdestotrotz erfüllt die rotierende Präsidentschaft *„eine wesentliche, wenn nicht die wesentlichste Führungs- und Koordinationsfunktion in der Union und insbesondere im*

²⁴⁶ Das PSK wurde dem Vorsitz des Hohen Vertreters für die GASP unterstellt.

²⁴⁷ Beispielsweise verfügt der Militärausschuss (EUMC) über einen permanenten und für 3 Jahre bestellten Vorsitz. Auch der Militärstab (EUMS) wird von einem permanenten Präsidenten angeführt, den das Gremium selbst ernennt. Die Gruppen „Elektronische Kommunikation“, „Rechtsinformatik“, „Kodifizierung“, „Information“ und „Neue Gebäude“ werden darüber hinaus von Beamten des Generalsekretariats des Rates geleitet.

konkreten Kontext des Rates“²⁴⁸. Ihre formellen Aufgaben und Befugnisse wurden sowohl in den europäischen Verträgen als auch in der Geschäftsordnung des Rates geregelt. Sie leiten sich auch aus den Verfahrensmodalitäten ab, die im Laufe der Integrationsentwicklung durch die praktische alltägliche Arbeit der EU-Institutionen und vor allem des Rates entstanden sind.

Dieses Amt unterscheidet sich hinsichtlich seiner Kompetenzausstattung und Arbeitsmodalitäten stark, wenn man es mit seiner anfänglichen Form vergleicht. Damals war eigentlich nichts klar und sicher. Zu Beginn zirkulierten die allgemeinen Vorstellungen über das Amt rund um einen permanenten Vorsitz nach dem NATO-Modell²⁴⁹, da man einfach jemanden brauchte, der die Sitzungen des Rates präsidieren würde. Schließlich entschieden sich die Gründer der Gemeinschaft, nicht alle Macht in einer Hand zu konzentrieren, sondern eine rotierende Präsidentschaft mit der Aufgabe, Ratssitzungen einzuberufen, in die Römischen Verträge einzuschreiben. Nach ihrem Willen sollte dann eine gemeinschaftsrechtlich und -politisch schwache Wanderpräsidentschaft entstehen.²⁵⁰

Die Praxis zeigte allerdings, dass sich die Rolle des Ratsvorsitzes keinesfalls nur auf die Einberufung der Sitzungen beschränken lässt. In Folge der innen- und außergemeinschaftlichen Entwicklungen nahm die Bedeutung des Amtes seit den 60-er Jahren permanent zu. Dies spiegelte sich in den Novellen der Geschäftsordnung des Rates aus den Jahren 1979, 1987, 1993 und 2004 wider. Sie vergrößerten das Portofolio der Präsidentschaft systematisch um solche Aufgaben wie Aufstellung provisorischer Agenden, Vorlegung der mehrjährigen, Jahres- und sechsmonatigen Programme, Aufrufung der Abstimmungen, Ingangsetzung schriftlicher Verfahren, Unterzeichnung der Ratsdokumente und Vertretung des Rats vor den EP-Ausschüssen. Alle Kompetenzzugewinne, wenn auch aus Sicht einer administrativen Effizienz des Präsidentschaftsamtes und des Rates sehr relevant, wurden sozusagen durch die Hintertür eingeführt, da sie keine Änderung der gemeinschaftlichen Verträge benötigten.

²⁴⁸ Interview vom 2. Februar 2004.

²⁴⁹ Wallace 1985b, S. 2.

²⁵⁰ Kollman versucht zu ergründen, welche Interessen hinter einer derartigen Entscheidung der Gründerstaaten gestanden haben können. Er schreibt darüber: “(...) the member states, especially the larger ones, sought to make the Council president weak, with little true authority. The advantages granted to larger, wealthier, and more powerful member states would be reflected elsewhere, in voting rules on the Council of Ministers and in representation on the Commission and in the Parliament.” (Kollman 2003, S. 55)

Eine andere Kategorie stellten diejenigen Zusatzkompetenzen dar, die sich von der Evolution des Primärrechts ableiten. Hier ist insbesondere von der Europäischen Einheitlichen Akte sowie dem Vertrag von Maastricht die Rede. Im Zusammenhang mit der Währungsunion hat der Ratsvorsitz dem Europäischen Parlament über multilaterale Überwachung, Unterstützung für die Mitgliedstaaten, steigende Defizite sowie über den Zentralbankkurs des EURO und das Vorgehen im Wirtschafts- und Finanzausschuss zu berichten. Um sich dementsprechend kundig zu machen, nehmen die Vorsitzvertreter an den Sitzungen des Direktoriums der Europäischen Zentralbank teil.²⁵¹ Ihre Informationspflichten gegenüber dem EP erfüllt die Präsidentschaft auch im Rahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Als primärer Gesprächspartner für die EU-Abgeordneten tritt die Präsidentschaft im Mitentscheidungsverfahren auf.²⁵² Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird sie darüber hinaus mit solchen Herausforderungen konfrontiert wie: Außenvertretung der Union sowohl im bilateralen als auch im multilateralen Sinne, Beschlussimplementierung, Empfehlung von Vertragsabschlüssen und Beauftragung des Hohen Vertreters mit der Führung politischer Dialoge mit Drittparteien. Schließlich gehört es zur exklusiven Zuständigkeit des Vorsitzes, eine Regierungskonferenz einzuberufen.

Aus institutionellem Blickwinkel vergrößerte sich das politische Gewicht der Präsidentschaft direkt proportional zur steigenden Vormachtposition des Rates im Wechselspiel zwischen den Unionsorganen sowie der Intergouvernementalisierung der Gemeinschaftsverhältnisse nach der supranationalen Euphorie der ersten Jahre. Die Erweiterung der Gemeinschaft übte sowohl im Hinblick auf die Zahl ihrer Mitglieder als auch auf das Aktivitätsspektrum zunehmenden Druck auf den Rat aus, sodass die Europäische Politische Zusammenarbeit in den 70-er Jahren ins Leben gerufen wurde. Seit dem Inkrafttreten der EEA ist eine immense Erweiterung der Politikbereiche zu beobachten, in denen die Gemeinschaft aktiv agiert. Außerdem ist der Prozess der Harmonisierung und Standardisierung des Gemeinsamen Marktes, in dem der Rat mitentscheidet, lange noch nicht zu Ende. All dies bringt für den Ratsvorsitz immer neue Koordinations- und Exekutivaufgaben mit sich.²⁵³

Das Problem liegt allerdings darin, dass wenn man die Aufgaben und Verpflichtungen der Präsidentschaft auf der einen und ihre Entscheidungsbefugnisse und Einflussmöglichkeiten

²⁵¹ Westerlake 1995, S. 44.

²⁵² Im Vermittlungsausschuss, der mangels einer Einigung paritätisch mit Mitgliedern des Rates und des EP besetzt wird, hat der EP-Präsident bzw. -Vizepräsident auf der Seite des Parlaments und die Präsidentschaft auf der Seite des Rates den Vorsitz inne.

²⁵³ Svenson 2000, S. 19.

auf der anderen Seite betrachten möchte, man kein proporzhaltendes Bild mehr kriegt. Wessels brachte es treffend auf den Punkt:

„*„Responsabilité sans pouvoir“, „Dynamik in der Zwangsjacke“, „presidence oblige“ are just some of the labels used to indicate that major functions and responsibilities are asked for, but at the same time the instruments and resources for exercising the ‘power’ are limited.*“²⁵⁴

In Funktion der Präsidentschaft ist ein EU-Staat „*Gesicht und Stimme der Union*“²⁵⁵, im internationalen diplomatischen Spiel aber auch Gesicht und Stimme des Ministerrates und des Europäischen Rates im Verhältnis zu den anderen Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft und insbesondere im Verhältnis zu der EK und dem EP. Nun lässt es sich nicht übersehen, dass bei einer formalen Betrachtung die Handlungsmöglichkeiten des Vorsitzes keinesfalls über die Befugnisse hinausreichen, die dem Rat und dem Europäischen Rat in der außen- und innengemeinschaftlichen Politik zustehen.²⁵⁶ Auch innerhalb des Rates der EU und des Europäischen Rates verfügt das Vorsitzland bei Abstimmungen weder über ein verstärktes Stimmpotential noch über die Macht, den restlichen 26 Ratsmitgliedern irgendetwas vorzuschreiben. Es ist dann im Rat nur ein *primus inter pares*²⁵⁷, angewiesen auf die Zustimmung aller Partner oder jedenfalls einer entscheidungsfähigen Mehrheit. So müssen seine Vertreter massiv mit den Kollegen am Verhandlungstisch kommunizieren, um sie schließlich zu überzeugen und zu einem Kompromiss zu bewegen. Sie können dabei scharf oder mild formulierte Argumente anwenden, offensive oder mehr ausgewogene Verhandlungsstrategien einschlagen. Sie können aber nicht ein bestimmtes Verhalten direkt von den EU-Partnern erpressen und ihnen ihren eigenen Willen aufzwingen.

Gerade das macht die Präsidentschaft zu einem höchst spannenden Gegenstand der politikwissenschaftlichen Betrachtung. Im Mittelpunkt steht hier ihre *soft power*, begriffen als die Fähigkeit, durch politisches Lobbying und kluge Schachzüge während der Verhandlungsführung auf die Haltung sowohl der sich an dem Prozess der Entscheidungsfindung beteiligenden Gemeinschaftsinstitutionen als auch der Mitgliedstaaten Einfluss zu nehmen. Um dies gründlich erforschen zu können, sollte man zuerst alle administrativen und politischen Funktionen des Ratsvorsitzes kennen lernen.

²⁵⁴ Wessels 1998, S. 143.

²⁵⁵ Interview vom 24. Januar 2004.

²⁵⁶ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 10.

²⁵⁷ Interview vom 9. Dezember 2003.

4.1.1. Funktionen des Ratsvorsitzes

Abhängig davon, innerhalb welcher Säule und auf welchem Politikfeld der Vorsitz tätig ist, spielt er unterschiedliche Rollen bzw. werden bestimmte von ihm gespielte Rollen dominant. Sie lassen sich einigermaßen entweder als formell-administrativ oder als politisch kategorisieren, obwohl man diese zwei Kategorien nie völlig voneinander abgrenzen kann. Jede formell-administrative Aufgabe bringt politische Implikationen mit sich und umgekehrt kann der Vorsitz politisch wirken, indem er eine seiner formell-administrativen Funktionen erfüllt. Mehr noch, angesichts der Aufgabenfülle und der Zeitknappheit tragen die Vertreter der Präsidentschaft mehrere Masken und spielen auf mehreren Bühnen zur gleichen Zeit. Westerlake skizziert diese Situation folgend:

*„The modern Presidency is at one and the same time manager, promoter of political initiatives, package-broker, representative to and from the other Community institutions, spokesman for the Council and for the Union, and an international actor. In organizational terms, a Presidency must provide chairmen, at diplomatic and ministerial level, for literally hundreds of meetings, representing a huge strain of resources, particularly those of the smaller Member States. It must play a vital and delicate political role, diplomatically steering its way towards the broadest consensus whilst maintaining momentum and avoiding stagnation.“*²⁵⁸

In dem Punkt ist zu beachten, dass sich die in diesem Abschnitt erörterten Funktionen der Präsidentschaft von jenen unterscheiden, die im Theorie-Kapitel entwickelt wurden. Dort ging es aber um die Stellung und die Aufgaben des Vorsitzes im Verhandlungsprozess *stricto*, während die Funktionen, die gerade präsentiert werden, einen allgemeinen Charakter tragen und sich auf das ganze Tätigkeitsspektrum der Präsidentschaft in der EU beziehen.

4.1.1.1. Formell-administrative Funktionen

Manager der Ratsarbeit

Obwohl die Rolle des Meeting-Managers für einen Außenseiter einfach oder scheinen mag, ist sie für jeden Vorsitzstaat, egal ob groß oder klein, eine außerordentliche administrative und organisatorische Herausforderung. Bevor man überhaupt davon träumen kann, eine

²⁵⁸

Westerlake 1995, S. 45.

Präsidentschaft erfolgreich abzuschließen, muss man zuallererst gewährleisten, dass organisatorisch alles klappt.

Jede Präsidentschaft stellt sich zum Ziel, das möglichst reibungslose Funktionieren der Ratsmaschinerie zu sichern. Sie organisiert und leitet die Arbeiten des Rates auf Grundlage der Geschäftsordnung des Rates. Konkret ist der Vorsitz dafür verantwortlich, sieben Monate vor Beginn seiner Amtszeit einen vollständigen Tagungskalender für seine Amtsperiode zu erstellen und ihn mitzuteilen. Die letzte Reform der Geschäftsordnung, die vom Europäischen Rat von Sevilla (Juni 2002) veranlasst wurde, erweitert die Verpflichtungen des Vorsitzes in Bezug auf die Vorprogrammierung der Ratstätigkeit. So hat die Präsidentschaft alle drei Jahre in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Präsidentschaften und der Kommission dem Europäischen Rat ein Strategieprogramm für die nächsten drei Jahre vorzulegen, das eine allgemeine Zielvorstellung der Union beinhalten soll. Aufgrund dieses Papiers arbeiten der Vorsitz des ersten Halbjahrs und der Vorsitz des zweiten Halbjahrs ein operatives Jahresprogramm aus und legen diesen dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ jedes Jahr im Dezember vor. Der Entwurf berücksichtigt außer dem Strategieprogramm die einschlägigen Ergebnisse des Dialogs über die für das jeweilige Jahr geltenden politischen Prioritäten. Auf Grundlage der Beratung der Außenminister wird das Jahresprogramm durch die zwei Präsidentschaften endgültig festgelegt. Mit Berücksichtigung des operativen Programms und in Absprache mit der Kommission erstellt schließlich jeder neue Ratsvorsitz spätestens eine Woche vor dem Beginn seiner Amtszeit indikative Tagesordnungsentwürfe für die im kommenden Halbjahr geplanten Ratstagungen. Er hat dabei die vorgesehenen Rechtssetzungsschritte und operativen Entscheidungen anzugeben.

Außer der lang-, mittel- und kurzfristigen Planung der Ratstätigkeit ist die Präsidentschaft dafür zuständig, Sitzungen einzuberufen, Tagungsordnungen aufzustellen und dafür zu sorgen, dass die ganze notwendige Infrastruktur – vor allem Räumlichkeiten, Dokumente und Dolmetscher – bereitsteht. Der Vorsitz kann von sich aus Abstimmungen veranlassen und ist verpflichtet, auf Veranlassung eines Ratsmitglieds oder der Kommission ein Abstimmungsverfahren einzuleiten, sofern sich die Mehrheit der Ratsmitglieder dafür ausspricht. Unter besonderen Umständen hat die Präsidentschaft die Möglichkeit, das Verfahren der schriftlichen Abstimmung einzuleiten sowie zu veranlassen, dass der Rat zur Durchführung der GASP auf dem Wege des vereinfachten schriftlichen Verfahrens (COREU) tätig wird. Ferner gehört es zu den Pflichtaufgaben der Präsidentschaft, alle an den Rat

gerichteten Schreiben entgegenzunehmen sowie die vom Rat beschlossenen Rechtsakte und die vom Rat genehmigten Protokolle über die Ratstagungen zu unterzeichnen. Dem Vorsitz obliegt die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Vertragsrevision, wenn der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls der Europäischen Kommission eine Stimmnahme zugunsten des Zusammenschlusses einer derartigen Konferenz abgibt. In einer solchen Regierungskonferenz hat die Ratspräsidentschaft den Vorsitz zu führen. Ebenso erschreckt sich ihre Vorsitzfunktion auf die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der EU-Staaten.

Die organisatorische Belastung des Vorsitzlandes ist enorm, wenn man bedenkt, dass es in seiner Amtsperiode ungefähr vier Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, 40 Tagungen von neun unterschiedlichen Ratsformationen, 15 informelle Ministertreffen im Vorsitzland, 60 AStV-Tagungen (AStV I und II) sowie 2000 Sitzungen von etwa 170 Vorbereitungsausschüssen und Arbeitsgruppen zu organisieren und zu bedienen hat. Aber auch zwischen den Sitzungen muss die Präsidentschaft den übrigen Delegationen als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Dabei ist es zu beachten, dass die Präsidentschaft durch den neuen Verhaltenskodex²⁵⁹ sowie durch die neue Geschäftsordnung verpflichtet ist, die Zeit zwischen den Sitzungen „konstruktiver“ als bisher durch intensivere Kontakte zu den anderen Delegationen zu nutzen, um erforderliche Konsultationen durchzuführen und eventuelle Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Die alltägliche Tätigkeit des Rates zu verwalten, mag vielleicht eine mühsame und undankbare Arbeit sein. Sie stellt allerdings ein Fundament für den politischen Erfolg jeder Präsidentschaft dar. Hellen Wallace macht darauf aufmerksam:

*„The formal role of the Presidency (...) is indisputably the main priority of the office. A Presidency cannot be judged successful unless the basic technical tasks of management have been carried out with thoroughness and care, through the conduct of the chair in the businesslike manner, by keeping the machine turning smoothly and purposefully.“*²⁶⁰

Zwar kann sich die Präsidentschaft dabei auf die Kompetenz und die Erfahrung der Beamten des Ratssekretariats stützen, ihr nationalstaatlicher Bürokratieapparat muss aber den

²⁵⁹ Dokument 7105/03, vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ am 18. März 2003 angenommen.

²⁶⁰ Wallace 1985, S. 10.

Löwenanteil der Verwaltungsarbeit übernehmen. Eine gute aktive Partnerschaft zwischen dem Vorsitz und dem Sekretariat kann keinesfalls überschätzt werden. Da die Intervalle zwischen den Präsidentschaften mit der wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten der EU immer länger und die Kompetenzreichweite der Gemeinschaftsgremien immer größer wird, sind nur die Sekretariatsbeamten diejenigen, die einen guten Überblick haben, da sie keiner Rotation unterliegen, sondern permanent dabei sein und die Entwicklungen der Diskussionen ununterbrochen verfolgen. Sie liefern der Präsidentschaft eine ganze Reihe von juristischen Gutachten und Stellungnahmen sowie Briefing-Dokumenten bzw. allgemeinen Zusammenfassungen des Ratsgeschehens, in denen die Positionen von einzelnen Delegationen sowie ihre möglichen Bewegungsspielräume vorgestellt werden. Dies geht so weit, dass das Sekretariat in den Augen mehrerer Beobachter zum Sekretariat der Präsidentschaft geworden ist²⁶¹, was allerdings nur zum Teil stimmt. Zwar hat das Vorsitzland im Vergleich zu gewöhnlichen Ratsmitgliedern einen privilegierten Zugang zu den Sekretariatsdokumenten, es kann aber ihren Inhalt keinesfalls beeinflussen. Das Ratssekretariat stellt nämlich nicht das Interesse des Vorsitzes, sondern das Interesse des Organs Rat im Vordergrund.²⁶²

Ein enges Verhältnis zwischen dem Vorsitz und dem Sekretariat ist in der zweiten Dimension der organisatorischen Arbeit, d.h. bei der zeitlichen und inhaltlichen Koordination der gesamten Ratstätigkeit, nicht minder wichtig. In zeitlicher Hinsicht geht es um sämtliche Deadlines, die bei der Erstellung der Arbeitsagenda berücksichtigt werden müssen. Sie werden im gemeinschaftlichen Primärrecht verankert, vom Europäischen Rat vorgegeben oder durch das Entscheidungsverfahren festgelegt. Dabei muss man unbedingt Mindestpausen zwischen zwei dasselbe Thema behandelnde Sitzungen einberechnen, die ermöglichen, nötige Dokumente und Unterlagen abzufassen, zu übersetzen, zu vervielfältigen und an alle beteiligten Vertreter der Mitgliedstaaten zu verteilen. In inhaltlicher Hinsicht muss man darüber hinaus die Tätigkeit des Europäischen Rates, der diversen Fachministerräten sowie die Politikzüge innerhalb der zweiten und der dritten Säule in Einklang bringen, sodass die Kohärenz von verschiedenen Unionspolitiken nach Artikel 3 EUV gewährleistet werden kann.

Kaum zu übersehen ist, dass die Präsidentschaft in ihrer Eigenschaft als Arbeitsmanager nicht völlig frei und eigenständig ist. In der Realität werden die Arbeitsprogramme mehr nach

²⁶¹ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 141.

²⁶² Interview vom 29. Juni 2004.

Absprache mit den Regierungen der Mitgliedstaaten und der Kommission als aufgrund einer unilateralen Entscheidung des Vorsitzes festgelegt. Bei der Gestaltung von Tagungsordnungen ist die Präsidentschaft ebenso nicht völlig unabhängig. Obwohl sie traditionell als Herrin der Tagesordnung gilt, haben auch andere EU-Staaten sowie die Kommission das Recht, bestimmte Diskussionspunkte zu beantragen. Die hierauf bezüglichen Unterlagen müssen sie allerdings spätestens 16 Tage vor Beginn der betreffenden Tagung an das Generalsekretariat übermitteln, sonst bleibt ihnen nur noch übrig, ihre Anliegen unter dem Punkt „Sonstiges“ anzusprechen.

Deutlich mehr Freiheit hat die Präsidentschaft beim Ausüben der Kontrolle darüber, wie bestimmte Dossiers zwischen den diversen Ebenen des Rates zirkulieren. Hayes-Renshaw und Wallace meinen dazu:

*„Much depends on keeping the elevator moving up and down the levels of the Council hierarchy for here the individual presidency, even individuals from the presidency, can make a real difference to what happens.“*²⁶³

Auch hier ist die Präsidentschaft durch die Bestimmungen der Geschäftsordnung beschränkt. Sie hat dafür zu sorgen, dass ein Dossier nur dann von einer Arbeitsgruppe bzw. einem Vorbereitungsausschuss an die Botschafterebene übermittelt wird, wenn wirklich die Aussicht besteht, dass die Botschafter die Verhandlung weiterbringen oder die Positionen klären können. Umgekehrt werden Dossiers nur dann durch den AStV an die technische Ebene zurückgewiesen, wenn dies erforderlich ist, und auf jeden Fall nur mit dem eindeutigen Auftrag, genau aufgezeigte Probleme zu behandeln.

Repräsentant des Rates und der EU

In ihrer repräsentativen Funktion vertritt die Präsidentschaft den Rat erstens gegenüber anderen gemeinschaftlichen Institutionen, zweitens gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen und drittens gegenüber der Öffentlichkeit:

1. Für die EU-Parlamentarier ist die amtierende Präsidentschaft der erste Ansprechpartner, wenn sie in Kontakt mit dem Rat treten wollen. Sie haben das Recht und die Möglichkeit, sich beim Vorsitz Erkundigungen einzuziehen, und er ist durch die Verträge verpflichtet, sie über

²⁶³

Idb., S. 141.

die Tätigkeit des Rates zu informieren. Dies spielt sich während der parlamentarischen Fragestunden ab, an denen die Vertreter der Präsidentschaft – der Außenminister oder der Minister bzw. Staatssekretär für europäische Angelegenheiten – wie an jeder Plenartagung teilnehmen.²⁶⁴ Eine zeremoniellere Form nehmen die Kontakte zwischen dem Rat und dem EP zweimal während der Amtszeit jeder Präsidentschaft an. Der Vorsitz stellt nämlich gleich zu Beginn seines Semesters sein Arbeitsprogramm vor und erstattet am Ende einen Bericht über die vom Rat erzielte Fortschritte. Weniger zeremoniell verlaufen die Kontakte auf der Ebene der parlamentarischen Ausschüsse, wo die Präsidentschaft ebenso den Rat zu vertreten hat. Die neuste Reform der Geschäftsordnung des Rates von 2004 macht es möglich, dass der Rat vor dem EP oder einem seiner Ausschüsse mit Zustimmung des Vorsitzes durch den nächsten Vorsitz oder durch den Generalsekretär vertreten werden kann. Im Auftrag des Vorsitzes kann sich der Rat vor den EP-Ausschüssen auch durch den Stellvertretenden Generalsekretär oder durch hohe Beamte des Sekretariats vertreten lassen.

2. Die Rolle der Präsidentschaft als Repräsentant der Gemeinschaft nach Außen gewann in den letzten 30 Jahren kontinuierlich an Bedeutung. Dies hängt mit der Etablierung der politischen Kooperation und der GASP sowie der GVSP zusammen. Die Präsidentschaft führt den Vorsitz in der Europakonferenz und abwechselnd mit dem Kooperationspartner in den institutionalisierten Beziehungen zu Drittstaaten, z.B. im EWR-Rat und in den Assoziationsräten. Auch bei der UNO wird die Union primär durch die Präsidentschaft vertreten, die den gemeinsamen Standpunkt der Mitgliedstaaten der EU in der Generalversammlung darlegt. In ihrem Aufgabenbereich befindet es sich ebenso, Beitrittsverhandlungen mit Mitgliedschaftsanwärtern zu führen.

Die Repräsentanzfunktion der Präsidentschaft verläuft nicht gerade harmlos, was den Verfassungskonvent dazu brachte, der Regierungskonferenz einen EU-Außenminister mit dem Sitz in den beiden Gemeinschaftsorganen – in der Kommission und im Rat – vorzuschlagen.

²⁶⁴ Bassompierre weist auf die Defizite des Informationsdienstes der Präsidentschaft gegenüber dem Europäischen Parlament hin. In der Realität vertritt die Präsidentschaft die eigentliche Meinung des Rates nur dann, wenn sie einen zuvor von allen Mitgliedstaaten abgesegneten Text zum Beantworten der einige Zeit vor der Fragestunde schriftlich vorgelegten Anfragen der EU-Parlamentarier vorliest. Sollten die Parlamentarier mündliche Zusatzfragen haben, ist sie nicht mehr in der Lage, über eine gemeinsame Position des Rates zu informieren. Sie macht dabei kein Hehl daraus, dass sie lediglich ihre eigene Meinung äußert. Dies führt zu öfters zu Frustrationen seitens der Parlamentarier (Bassompierre 1988, S. 93).

3. Schließlich agiert die Präsidentschaft in ihrer Rolle als Sprecher des Rates gegenüber den Medien. Nach jeder Tagung des Rates bzw. des Europäischen Rates hält sie, begleitet von den Vertretern der EU-Kommission, eine Pressekonferenz ab. Ihr Pressedienst stimmt die Medienarbeit mit dem Generalsekretariat des Rates ab und koordiniert diese, vor allem werden Presseaussendungen durchführt, für die Öffentlichkeit bestimmte Dokumente herausgegeben, aber auch informelle Hintergrundinformationen bereitgestellt.²⁶⁵

Initiator, Koordinator und Implementator

Diese dreifache Rolle obliegt der Präsidentschaft insbesondere innerhalb der zweiten und der dritten Säule, sodass sie in Angelegenheiten der EU-Politik wie Außenbeziehungen, Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit als einer der primären Entscheidungs- und Verantwortungsträger gilt. Von völlig freier Hand für den Vorsitz kann jedoch keine Rede sein. Laufende Aufgaben, aktuelle innen- und außergemeinschaftliche Ereignisse sowie die Wünsche der Kommission und der Mitgliedstaaten, all das muss berücksichtigt werden.²⁶⁶

Entscheidend schwächer stellt sich die Position des Ratsvorsitzes im Kernbereich der ersten Säule vor, wo nicht er, sondern die Kommission das Initiativrecht hat sowie für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Rechtsakte sorgt. Hier beschränkt sich sein Spielraum auf die Auswahl einiger Schwerpunkte aus den sich im Entscheidungsprozess befindlichen Dossiers der Arbeitsagenda. Jungwirth bringt das treffend auf den Punkt:

„Eine Präsidentschaft schließt dort an, wo der vorangegangene Vorsitz aufgehört hat. Das Korsett, das ein Land während seines Vorsitzes trägt, ist so eng, dass es (...) keinen Kurswechsel herbeifügen kann. (...) Der Rat kann sich nur eines Themas annehmen, wenn es von der Kommission „erfunden“ wurde. Gibt es keinen Vorschlag seitens der Kommission, können die 15 Mitgliedstaaten, darunter auch der Vorsitz, kopfstehen.“²⁶⁷

Mit anderen Worten ist der Vorsitz verpflichtet, die von den Vorgängern übernommenen Dossiers ambitioniert und zielstrebig weiterzuführen. Er ist auch auf eine enge Kooperation mit der EK angewiesen, da die Handlungsfähigkeit des Rates ohne Kommissionsvorschlag insoweit ausbleibt.²⁶⁸ Falls aber die führungspolitische Balance zwischen der Kommission und dem Rat nicht wirklich vorhanden ist und die Brüsseler Behörde Schwäche zeigt, dann

²⁶⁵ Lang 2000, S. 67.

²⁶⁶ Westerlake 1995, S. 30.

²⁶⁷ Jungwirth 1998, S. 27.

²⁶⁸ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 12.

eröffnet sich für die Ratsmitglieder und vor allem für den Vorsitz die Möglichkeit, die Agenda in Bezug auf eigene Präferenzen zu strukturieren.²⁶⁹

Eine solche Neigung auf des Vorsitzlandes, egal ob positiv oder negativ zu beurteilen, steht auf der Tagesordnung. Der Ehrgeiz der politischen Elite wird sowohl auf der nationalen als auch auf der gemeinschaftlichen Ebene aufgepumpt. Die Erwartungen der Medien und der Öffentlichkeit in Bezug auf neue politische Initiativen wird mit der Annäherung der Amtsübernahme größer und größer. In den Augen der Bürgerinnen und Bürger kommt doch das Land für ein halbes Jahr ans Ruder der EU, sodass man das nationale Gesicht, eine Art nationalspezifischen Führungsstil durch Implementierung von national definierten Strategien zeigen kann. Auch die ausländischen Beobachter melden ihre Wunschlisten, indem sie sich spektakuläre Durchbrüche im mühsamen Prozess der Entscheidungsfindung in der Union erhoffen. Dazu kommt noch eine enorme mediale Bedeutung der EU-Gipfel, die vom Ort deren Stattfindens stark geprägt sind und während deren das europäische Geschehen im Zentrum des nationalen und internationalen Interesses steht.

Die allgemeine Vorstellung der öffentlichen Meinung über die Präsidentschaft und ihre Durchsetzungsmacht entspricht nicht wirklich der Realität. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Erstens ist die Zeit von 6 Monaten zu knapp, um in mehreren oder sogar in einem Themenbereich der EU-Politik einen erheblichen Fortschritt zu bewirken. So kommt es häufig dazu, dass der Vorsitz im Verhandlungsprozess einen spektakulären Durchbruch erreicht, ihm aber zu wenig Zeit übrigbleibt, um die Sache richtig abzuschließen, sodass diese Aufgabe seinem Nachfolger zukommt. Zweitens beruht der Rat weitgehend auf dem Konsensprinzip, was eine niedrige Manipulationsanfälligkeit sowie eine hohe Immunität gegen jegliche Art rücksichtloser, national bedingter Politik von Einzelstaaten zur Folge hat. Eine potentiell wirksame Initiative seitens der Präsidentschaft muss daher alle im Rat geltenden Regeln des Zusammenspiels sowie die spezifischen Interessenlagen innerhalb des Ratsgremiums im Auge behalten. Drittens stellt sich die Arbeit des Rates vom Charakter her als äußerst segmentiert und schwer zu koordinieren dar. Dies bereitet besonders viele Schwierigkeiten, wenn die Präsidentschaft mit einer Initiative auftritt, die mehrere Ratsformationen engagiert. Hier sind solche Beispiele wie die Erweiterung der Gemeinschaft, die *Agenda 2000* oder die Lissabonner Strategie zu nennen. Viertens hängt das Handlungspotential des Vorsitzes vom aktuellen politischen und wirtschaftlichen Klima im Lande und innerhalb der Union ab. So

²⁶⁹ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 145.

kann eine plötzliche Krise oder die Insubordination und Kooperationsunwilligkeit der EU-Partner am Verhandlungstisch der Präsidentschaft einen Strich durch die Rechnung machen. Es muss klar und deutlich gesagt werden, dass sich die schwierige Atmosphäre der Gemeinschaftsarbeit in den letzten Jahren sehr negativ auf den Spielraum des Vorsitzes auswirkte.²⁷⁰ Je größer und heterogener die Union wird, je mehr Angelegenheiten der Arbeitsagenda in die Kategorie der Hochpolitik fallen, je weiter der Prozess der politischen und wirtschaftlichen Globalisierung vorankommt, desto schwieriger wird es für die Präsidentschaft, während ihrer Amtsperiode hoch ambitionierte Initiativen zu ergreifen.

Deswegen entwickelt sich eine sichtbare Tendenz in Richtung einer moderateren Zielsetzung durch die das Amt antretende Präsidentschaft. Sie wählt eine Reihe von Schlüsselfragen aus, die bereits auf der Arbeitsagenda stehen, und versucht, eine neue Formel zu konzipieren, wie die endgültige Einigung unter den EU-Staaten effizienter und schneller zu erreichen ist. Es mag vielleicht nicht so anspruchsvoll scheinen, ermöglicht dem Vorsitz jedoch zu demonstrieren, dass er in zumindest einigen signifikanten Punkten der Gemeinschaftspolitik in seinem Amtsperiode Sachen weiter- oder sogar zum Abschluss gebracht hat. Die Erfolge bzw. Misserfolge der Präsidentschaften werden durch die nationalen und internationalen Medien sowie die EU-Staaten und -Institutionen genau daran gemessen.

Aber auch für eine weniger ambitionierte Ratsagenda gibt es genug Hindernisse, die drohen können, das Vorsitzprogramm umzukippen. Deswegen ist es für jede Präsidentschaft von immenser Bedeutung, ihre Managementkräfte und -Fähigkeiten rechtzeitig zu entwickeln und dann vollständig zu mobilisieren sowie solche Probleme der Arbeitsagenda in den Vordergrund zu stellen, die sich durch eine aktive Wirkung seitens des Chairmans beeinflussen lassen. Bei der Auswahl solcher Punkte kann sowohl die Kommission als auch das Ratssekretariat behilflich sein, d.h. die beiden Akteure des Spiels, die immer von Beginn an bis zum Ende das Geschehen am Verhandlungstisch verfolgen sowie umfangreiche Kenntnisse aufgrund von Erfahrungen aus der Vergangenheit besitzen.

Liaisonpunkt zwischen dem Rat und den anderen EU-Institutionen

Die Ratspräsidentschaft spielt die Rolle einer Liaison zwischen dem Rat und den zwei anderen Teilnehmern des gemeinschaftlichen Prozesses der Entscheidungsfindung – der Europäischen Kommission und dem direkt gewählten Europäischen Parlament.

²⁷⁰

Wallace 1985, S. 10.

Die meisten Präsidentschaften arbeiten sehr eng mit den wichtigen Dienststellen sowie den Seniorbeamten der EK zusammen. Dies gilt sowohl für die Vorbereitungsphase der sechsmonatigen Amtsperiode als auch für die richtige Arbeit bei der Umsetzung des Vorsitzprogramms, sowohl für die Ministarräte als auch für den Ausschuss der Ständigen Vertreter und die anderen untergeordneten Gremien der Ratsinfrastruktur. Im Laufe der Jahren entwickelte sich eine Praxis, dass die Kommission durch ihren Generalsekretariat für jede neue Präsidentschaft einen Bericht über den Stand der Dinge in der Diskussion innerhalb bestimmter Politikbereiche der EU abgibt.²⁷¹ Häufig stehen die den Vorsitz führenden Beamten in einem engen Arbeitsverhältnis zu den Kommissaren sowie den EK-Generaldirektoren, um alle relevanten Verhandlungsschritte gründlich und regulär konsultieren zu können.

Im allgemeinen behaupten die Vertreter des EK-Bürokratieapparats, dass die Effizienz der Präsidentschaftspolitik davon abhängt, ob es einen guten Meinungsaustauschs-Mechanismus zwischen dem Vorsitz und der Kommission gibt. So trifft der sich auf die Präsidentschaftsübernahme vorbereitende Außenminister mit dem Kommissionspräsidenten zusammen, um das sechsmonatige Arbeitsprogramm zu besprechen. Auch der Vorsitzende des COREPER begegnet regulär dem EK-Präsidenten sowie dem Chef des Ratssekretariats. Ob diese Gespräche sich als effektiv erweisen, hängt aber nicht ausschließlich von ihrer Intensität ab, sondern auch vom guten Willen ihrer Teilnehmer sowie von ihren Einschätzungen, was die Diskussion bringen kann. Zum Beispiel legen die Staaten, die bereits mehr Erfahrung in der Union gesammelt haben, besonderen Wert auf gute Kontakte mit der Kommission, da ihnen bewusst ist, dass sie davon nur profitieren können. Ein anderer Faktor ist die Größe der Staaten. Ein Unterschied zwischen groß und klein im Amt der EU-Präsidentschaft besteht grundsätzlich im quantitativen Arbeitskraftverhältnis bei der Bearbeitung von technischen Fragen. Während sich die kleinen Präsidentschaften dabei auf die Kommission verlassen, ohne ihre Rolle und ihre Eigenständigkeit aufzugeben, können sich die großen Präsidentschaften etwas mehr erlauben, z.B. eigene Alternativrechnungen und Analysen machen, weil ihnen selbst ein größerer Apparat zur Verfügung steht.²⁷²

²⁷¹ Idb., S. 17.

²⁷² Interview vom 29. Juni 2004 (GS).

In den Augen der Kommission sieht das Problem der Zusammenarbeit mit dem Ratsvorsitz ebenso nicht so schlicht und einfach aus, wie man es sich vorstellen könnte. Generell ist das Verhältnis zu einem Staat, der die Präsidentschaft innehat, besser als im Fall von denen, die diese Verantwortung nicht zu tragen haben. Die Bereitschaft der Kommission, den Vorsitz technisch zu unterstützen, ist immer vorhanden, nicht aber grenzenlos. Die Grenze stellt eine politische Neuorientierung auf der Seite der Kommission dar, die nicht immer möglich und vor allem nicht immer erwünscht ist.²⁷³ Wichtig ist auch, was sich die Brüsseler Behörde von der jeweiligen Präsidentschaft erhofft. Die EK-Bürokraten planen nämlich ihre Arbeit so, dass sie auf einen sympathischen Vorsitz rechnen, der die Diskussion in bestimmten Politikpunkten weiterbringt bzw. erfolgreich abschließt.²⁷⁴ Die Strategie, die dahinter steht, klärt ein hochrangiger Funktionär der Europäischen Kommission:

„Die Frage des Kalenders ist eine wichtige. Der Kommissionspräsident entscheidet, ob früher oder später ein Vorschlag gemacht wird. Man überlegt, welche Präsidentschaften in den nächsten Jahren kommen und ob sie geeignet sind, um ein Ergebnis herbeizuführen. Es geht natürlich letztlich um die entscheidende Präsidentschaft, die die Endverhandlung dann führt. Die Präsidentschaften vorher beeinflussen etwas die Richtung, die das Paket nimmt, aber die Schlüsselpräsidentschaft ist die abschließende.“²⁷⁵

Neben der Kommission erfüllt die Präsidentschaft eine Liaisonfunktion im Verhältnis zwischen dem Rat und dem EU-Parlament. Je mehr die Rechtsetzungskompetenzen und die anderen Befugnisse der europäischen Völkervertretung ausgedehnt werden, desto mehr Engagement ist bei der Vermittlung vom Vorsitz zu erwarten. Seine Rolle stellt sich hier ziemlich komplex dar. Sie besteht aus Informations- und Anhörungspflichten, die insbesondere durch die Vertretung des Rates in den parlamentarischen Ausschüssen und im Plenum wahrzunehmen sind, sowie aus Koordinierungsaufgaben. Hier geht es neben dem üblichen Vermittlungsverfahren um die Lösung institutioneller Konflikte, die immer wieder auftreten.

Die Liaisonfunktion des Vorsitzes lässt sich auch zwischen politisch und technisch differenzieren. Auf politischer Ebene sind folgende Pflichtauftritte der Ratspräsidentschaft vor dem Europäischen Parlament zu erwähnen:

²⁷³ Interview vom 29. Juni 2004 (EK).

²⁷⁴ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 148.

²⁷⁵ Interview vom 30. Juni 2004.

- Der Vorsitzende des Europäischen Rates tritt insgesamt dreimal vor dem Plenum auf: das erste Mal zur Darlegung des Programms der Präsidentschaft, das zweite Mal zur Information des EP über die Ergebnisse des Frühjahrsgipfels und das dritte Mal zur Information des EP über die Ergebnisse der Präsidentschaft.
- Der Vorsitzende des Rates Allgemeine Angelegenheiten steht jeweils nach dem Auftritt des Vorsitzenden des Europäischen Rates dem EP-Plenum für die Beantwortung mündlicher Fragen zur Verfügung. Er dient bei den monatlichen Tagungen in Straßburg als Hauptansprechpartner für die Parlamentarier und steht in dieser Funktion bezüglich der Erklärung des Rates zu aktuellen Themen mit anschließender Ansprache, für die Fragestunde an den Rat sowie für den interinstitutionellen Trialog mit den Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zur Verfügung. Im Kalender des Außenministers befindet sich ferner die Teilnahme an der jährlichen Aussprache des EP über Fortschritte im Bereich der GASP. Außerdem hat er nach jedem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ an den EP-Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten zu berichten.
- Im Rahmen des Haushaltsverfahrens stellt sich der Vorsitzende des Ministerrates Haushalt zweimal im Oktober und im Dezember dem Plenum.
- Im Dezember ist der Vorsitzende des Rates Justiz und Inneres anlässlich der jährlichen Aussprache des EP zu den Bereichen Justiz und Inneres anwesend. Der Justiz- bzw. Innenminister berichtet auch nach jedem JI-Rat an die jeweiligen EP-Ausschüsse.
- Die jeweils zuständigen Minister bzw. Staatssekretäre des Vorsitzlandes stellen sich den jeweiligen parlamentarischen Ausschüssen je einmal zu Beginn und gegen Ende der Präsidentschaft.²⁷⁶

Dies schöpft nicht die ganze Liste von politischen Auftritten des Vorsitzes vor dem Europäischen Parlament aus. Die Abgeordneten können jedoch immer um Teilnahme der Ratspräsidentschaft bei wichtigen Debatten ersuchen. Daneben gibt es noch eine ganze Reihe von technischen Aktivitäten des Vorsitzes im Verhältnis zum EP. So erscheinen laufende Kontakte mit dem Parlament auch für Ratsgruppenvorsitzende zielführend – etwa auf der Ebene des zuständigen Ausschussvorsitzenden, des jeweiligen Berichterstatters, aber auch mit den befassten EU-Parlamentariern des eigenen Landes. Im Vermittlungsverfahren sind die drei EP-Vizepräsidenten wichtige Anspruchspartner für den Vorsitz des COREPER II und I.

²⁷⁶ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 12.

Eine andere Frage ist, ob die EP-Abgeordneten mit der Intensität, Qualität sowie und Grad der Informations- und Koordinationsleistung seitens der Präsidentschaft zufrieden sind und ob die mehrmals von ihnen erwünschte Anwesenheit der Ministerebene schon aus zeitlichen Gründen immer möglich ist. Insbesondere für den Außenminister ist der Ratsvorsitz mit einem enormen Arbeitsaufwand verbunden, sodass er mehrmals außerstande ist, im EU-Parlament zu erscheinen. In solchen Fällen lässt er sich durch die Spitzenbeamten seines Ressorts vertreten, was die Parlamentarier als Beleidigung ansehen können.²⁷⁷

Neben den EU-Abgeordneten melden aber auch die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen ihren Anspruch auf den persönlichen Kontakt mit dem Ratsvorsitz an. Auch ihnen kommt die Präsidentschaft entgegen, indem ihre Vertreter mindestens einmalig vor den beiden Gremien auftreten.

Package-Broker und Verhandlungsführer

*„Es ist die primärste Aufgabe der Präsidentschaft, die Entscheidungen zustande zu bringen, d.h. Kompromisse zu schmieden, mit den wesentlichen Proponenten zu reden und sie zu überzeugen“*²⁷⁸ – so hat ein ranghoher Vertreter der österreichischen Präsidentschaft seine Verpflichtungen in der Vorsitzfunktion begriffen. Die Ratspräsidentschaft trägt tatsächlich die Verantwortung dafür, dass potentielle Kompromissmöglichkeiten identifiziert werden und schließlich eine alle oder zumindest eine entscheidungsfähige Mehrheit der Ratsmitglieder zufriedenstellende Lösung gefunden wird. Sie hat dabei sicherzustellen, dass die verfügbare Zeit während der Sitzungen optimal genützt wird. Nicht alle fühlen sich mit diesem Auftrag gleich wohl. In der Regel zeigen dabei die Kleinststaaten mehr Profil und Engagement als ihre größeren EU-Partner. Für die kleinen ist das Gewicht der Präsidentschaft bedeutend. Sie machen sich mehr Gedanken und entfalten mehr Initiativen, die nicht national spezifisch, sondern gemeinschaftlich zugeschnitten werden. Dadurch kriegen sie einen größeren Kredit, komplexe Dinge zusammenzuführen. Die großen als Präsidentschaft sind darüber hinaus häufig selbst eher Spieler.²⁷⁹

In die Broker-Rolle wurde der Ratsvorsitz erst im Laufe des Integrationsprozesses gedrängt. In den früheren Jahren der Gemeinschaft wurde sie durch die Europäische Kommission

²⁷⁷ Wallace 1985, S. 18.

²⁷⁸ Interview vom 2. Februar 2004.

²⁷⁹ Interview vom 28. Mai 2004.

besetzt, die zwischen diversen Verhandlungspositionen der Mitgliedstaaten aktiv vermittelte. Die ersten Erosionsprozesse der Kommissionsautorität wurden durch die Gaullisten Mitte der 60-Jahre verursacht, die der supranationalen Behörde den Handschuh hingeworfen haben. Seitdem begann der Ratsvorsitz, entweder der Kommission als Kompromissarchitekt Beistand zu leisten oder – im Extremfall – sie in dieser Rolle zu ersetzen, wenn die Kommissare stark auf ihren ursprünglichen Rechtsinitiativen beharrten und sich dadurch einer nationalen Delegation ähnlich verhielten.²⁸⁰ Trotzdem beansprucht sich die Kommission auch heute die Broker-Aufgabe für sich, indem sie im Hinblick auf die Interessenslage innerhalb des Rates ihre Rechtsinitiativen vorschlägt und sich an den weiteren Stufen der Verhandlungen als institutioneller Akteur beteiligt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass ihre wahre Effektivität als Broker insbesondere auf der Ministerebene aus unterschiedlichen Gründen variiert – manchmal auch deswegen, weil ein echter Politikspieler mit einem klaren politischen Mandat gefragt ist, der in der Lage ist, einen schwierigen Kompromiss auszuarbeiten sowie ein paar *face-savers* für die unter Druck gesetzten Delegationen anzubieten hat.²⁸¹ Nachdem Jacques Delors sein Amt als Kommissionspräsident niedergelegt hat, ist die Brüsseler Behörde kein politisches Schwergewicht mehr und kann in der Diskussion unter den Ministern bzw. den Staats- und Regierungschefs nicht mehr so gut als Broker dienen.

Wie schon erwähnt, wurde diese Lücke durch die Ratspräsidentschaft ausgefüllt. Die gegenwärtige Praxis zeigt, dass sehr viele der durch den Vorsitz in Form von unoffiziellen Texten vorgeschlagenen Kompromisslösungen nach einigen Änderungen durch den Rat als Legislativakte angenommen werden. Der Grund dafür ist die Stellung der Präsidentschaft in der Struktur der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung. Unter ihrer Führung werden diverse Dossiers auf diversen Etagen des Ratsgebildes behandelt, was die einzigartige Möglichkeit gibt, die Diskussion auf Schritt und Tritt zu moderieren und zu koordinieren. Laffan weist gerade auf diese Eigenschaft der Ratsvorsitzrolle hin:

*“(...) the presidency is the lynchpin or central node in any package deal negotiations because of the need for vertical and horizontal co-ordination of dossiers that are handled in a number of different fora. The presidency is centrally placed to act as an architect of compromise.”*²⁸²

²⁸⁰ Edwards 1996, S. 139.

²⁸¹ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 147.

²⁸² Laffan 2000, S. 1.

Das Erfolgsgeheimnis besteht auch darin, dass der Präsidentschaft eine ganze Reihe von verhandlungspolitischen Instrumenten zur Verfügung steht, um die Diskussion im Rat zu steuern und im Endeffekt einen Kompromiss zu erreichen. Andererseits ist der Vorsitz mit Hilfe dieser auch imstande, den Verhandlungsprozess zu verzögern oder ihn sogar Kippen zu lassen. Es liegt einzig und allein in der Hand der Präsidentschaft, zu welchen Zwecken sie von ihrem verhandlungspolitischen Instrumentarium Gebrauch macht. Zu diesem zählen:

Tour de capitales: Üblicherweise bereisen der Außen- sowie die Fachminister des das Präsidentschaftsamt übernehmenden EU-Staates die Hauptstädte der 26 anderen EU-Mitglieder, wo sie mit ihren Amtskollegen zusammentreffen. In Brüssel begegnen sie auch den EU-Kommissaren. Die dort geführten Gespräche sind den Leitlinien des Vorsitzprogramms mit schwerpunktmäßiger Behandlung der Dossiers der jeweiligen Ratsformation gewidmet. Eine ähnliche Rundreise durch die Hauptstädte der Mitgliedstaaten übernimmt der Präsident des Europäischen Rates, um die regulären Tagungen des Europäischen Rates sowie die Sondertreffen der Staats- und Regierungschefs und des EK-Präsidenten vorzubereiten.

Informelle Ratstagungen: Informelle Ratstagungen sind Treffen der jeweiligen Fachminister einschließlich des zuständigen Mitglieds der EK, die unter jeder Präsidentschaft im Vorsitzland in entspannender Atmosphäre abgehalten werden, um den Teilnehmern einen ruhigen Gedankenaustausch über wichtige fachbezogene Themen möglich zu machen.²⁸³ Formelle Beschlüsse können dabei nicht gefasst werden, dem Vorsitz wird jedoch eine Chance eingeräumt, die EU-Partner zu fragen, wie sie zu bestimmten seiner relevanten Anliegen eingestellt sind. Trotz aller Informalitäten ist die Diskussion alles andere als spontan. Sie wird durch einen „Hirtenbrief“ des Vorsitzes strukturiert, der einige Tage vorher an die Teilnehmer verschickt wird.²⁸⁴

Tour de table: Der Vorsitz kann alle Delegationen eine nach der anderen aufgerufen, ihre Positionen zum auf der Tagesordnung stehenden Dossier bekannt zu geben. Auf diese Weise wird beispielsweise eine Debatte eröffnet, was sowohl dem Vorsitz als auch allen Verhandlungsparteien einen generellen Überblick gibt oder dem Vorsitz Aufschluss darüber bringt, welche Positionen von den EU-Staaten vertreten werden. Das Problem ist, dass die

²⁸³ Den spezifischen Namen „Gymnich“ trägt das Außenministertreffen nach seinem ersten Tagungsort.
²⁸⁴ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 14.

Präsidentschaft durch ihre bilateralen Kontakte mit den nationalen Regierungen oder mit den Gemeinschaftsinstitutionen und -Diensten im Vorhinein weitgehend weiß, wie sich die Interessenlage am Verhandlungstisch vorstellt.²⁸⁵ Auch die nationalen Delegationen haben zumindest generelle Kenntnisse darüber, was sich ihre Partner von den Verhandlungen erhoffen. Außerdem kann eine Offenlegung der nationalen Wunschlisten dazu führen, dass die anstehenden Verhandlungen unter Umständen schwieriger werden. Das, was einmal öffentlich angekündigt wurde, ist schwerer zurückzuziehen oder zu modifizieren. Die größte Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass die „*tour de table*“ bei 27 Mitgliedstaaten sehr viel Zeit in Anspruch nimmt. Das stellt die Effizienz dieser Methode in Frage, falls die Präsidentschaft tatsächlich beabsichtigt, die Diskussion weiterzubringen. Schon aus diesem Grund lässt die Geschäftsordnung vollständige Tischarmfragen nur unter besonderen Umständen zu, z.B. wenn spezielle Fragen erörtert werden, wobei die Präsidentschaft eine Höchstzeit für die Wortbeiträge einzelner Delegationen festlegt.

Fragebogen: Ähnlich wie im Fall der „*tour de table*“ trägt die Methode des Fragebogens zur Strukturierung und Bündelung der Diskussion bei. Sie ist aber nicht so zeitaufwändig; vor allem bringt sie deutlich präzisere Informationen, welche Meinung die einzelnen EU-Staaten vertreten. Dabei werden die Delegationen aufgefordert, bis zu einem festgelegten Termin zu den vom Vorsitz ausgearbeiteten Fragestellungen Position zu ziehen.²⁸⁶ Durch eine geschickte Fragestellung lässt sich die Diskussion in eine von der Präsidentschaft bevorzugte Richtung lenken.

Ersuchen um schriftliche Stellungnahmen: In der Zeit zwischen den Tagungen kann die Präsidentschaft schriftliche Konsultationen führen, indem sie die Delegationen ersucht, vor der nächsten Sitzung einer Arbeitsgruppe oder eines Ausschusses schriftlich auf eine oder mehrere durch sie ausgearbeiteten Lösungsvorschläge zu reagieren. Im Gegensatz zum Fragebogen wird diese Methode eher in der fortgeschrittenen Phase der Verhandlung eingesetzt.

²⁸⁵ Interview vom 2. Februar 2004.

²⁸⁶ Die Geschäftsordnung verpflichtet die nationalen Delegationen sowieso, ihre Positionen, die sie auf einer bevorstehenden Tagung zu vertreten beabsichtigen, gegebenenfalls vor der Tagung in schriftlicher Form vorzulegen. Falls sie Änderungen des Textes erreichen wollen, dann schlagen sie einen bestimmten Wortlaut vor. Diese Regel gilt auch bei der Erörterung von Texten schon während der Sitzung. Die Delegationen legen konkrete Formulierungsvorschläge schriftlich vor und beschränken sich nicht darauf, ihre Ablehnung auszudrücken. So weit als möglich sollen die Delegationen, die sich gleich positionieren wollen, untereinander konsultieren und einen gemeinsamen schriftlichen Beitrag präsentieren. Bei den mündlichen Beiträgen werden sie ebenso ersucht, sich abzusprechen, sodass sich ein einziger Redner im Namen der ganzen Interessengruppe äußern kann.

Sitzungsunterbrechungen: Die Präsidentschaft hat das Recht, eine Sitzung jederzeit zu unterbrechen, falls sie meint, dass eine Pause zur Dynamisierung der Verhandlungen beitragen kann. So wird den Delegationen die Möglichkeit gegen, sich mit ihrer jeweiligen Hauptstadt oder mit der Kommission zu konsultieren. Diese Zeit können sie ebenso nutzen, um bestimmte Punkte untereinander oder mit den Vertretern des Vorsitzes zu besprechen. Auch die Präsidentschaft bleibt nicht untätig, indem sie erforderliche Konsultationen zu bestimmten Problemen führt und dann einer zuständigen Gruppe bzw. einem zuständigen Ausschuss eventuelle Lösungsoptionen unterbreitet.

Beichtstuhlverfahren: Der Vorsitz kann jederzeit eine Plenarsitzung aufgeben und sich bilateralen, streng vertraulichen Gesprächen mit einzelnen Delegationen widmen. Er kann dabei drei Ziele im Auge haben: die Partner zu ermutigen, damit sie mit offenen Karten spielen und ihre *bottom lines* offen legen; bestimmte Delegationen gezielt unter Druck zu setzen, um von ihnen Konzessionen zu erpressen; oder bestimmten Delegationen bzw. Interessengruppen seine Kooperationsbereitschaft zu signalisieren.²⁸⁷ Auf der Grundlage des im Laufe einer vollen Gesprächssequenz gewonnen Mehrwissens formuliert und präsentiert der Vorsitz eine akzeptable Autorenkompromisslösung. Als Erpressungsmittel kann er das Weiterlaufen der Verhandlungen davon abhängig machen, ob diese Lösung von allen Parteien angenommen wird. Es ist im Ermessen des Vorsitzes, die Verhandlungen abubrechen, was keiner der Partner, insbesondere auf der höchsten politischen Ebene, vergisst. Die Staats- und Regierungschefs versuchen dann wie immer möglichst im Rahmen der durch die Präsidentschaft vorgegebenen Zeit eine Lösung zu finden. Sonst gehen sie nach Hause und wissen, dass sie unter noch stärkeren nationalen Druck kommen. Außerdem ist ihnen bewusst, dass eine Einigung das nächste Mal noch schwieriger sein kann.²⁸⁸

Non-papers und Kompromissvorschläge: Die Präsidentschaft kann im Laufe des Verhandlungsprozesses immer ein unoffizielles, provisorisches Papier an die Partner übergeben, das wegen seiner formellen Unverbindlichkeit nicht unbedingt mit allen Parteien abgesprochen sowie detailliert abgefasst werden muss. Der Vorsitz lenket dabei die Diskussion, indem er nur ausgewählte Delegationen ersucht, auf seinen Vorschlag zu reagieren. Normalerweise dient ein „Nicht-Papier“ als Diskussionsgrundlage. Es kommt

²⁸⁷ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 147

²⁸⁸ Interview vom 23. Januar 2004.

jedoch auch vor, dass es Kompromissvorschläge oder sogar ganze Textentwürfe beinhaltet. Die Integrationsgeschichte zeigt, dass ein Provisorium nach einigen im Rahmen der Verhandlungen eingeführten Änderungen als Rechtsakt vom Rat beschlossen werden kann.²⁸⁹

Berichte, Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen: Die Abfassung von Schlussfolgerungen, Zusammenfassungen und Berichten bietet dem Vorsitz die Möglichkeit, manche Diskussionsstränge oder Positionen stärker zu betonen, wobei natürlich keine grundsätzlichen Änderungen vorgenommen werden können. Gewisse Nuancierungen sind jedoch nicht ausgeschlossen. Durch eine geschickte Zusammenfassung oder Berichterstattung lässt sich unmittelbare Erfolgskontrolle über das Verhandlungsgeschehen ausüben. Die Geschäftsordnung des Rates schreibt dem Vorsitz vor, sich dabei kurz zu fassen und auf die erzielten Ergebnisse in Bezug auf den Inhalt und das Verfahren zu fokussieren. Wenn man so zusammenfasst oder berichtet, dass man praktisch ein Ergebnis ausmacht, und im Moment nicht widersprochen wird, dann besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass man den Punkt durchkriegt. Wenn bestimmte Diskussionspunkte einmal als Ergebnis herauskommen, dann tun sich die Länder deutlich schwerer, sie wieder aufzuschnüren.²⁹⁰ Ein gewisser Handlungsspielraum für die Präsidentschaft entsteht auch in der Nachabschlussphase der Großverhandlungen, wenn eine seit langem erwartete Einigung der Mitgliedstaaten bereits erreicht wurde. Erst wenn die Parteien heimgekehrt sind, machen sich die Vorsitzexperten an die Arbeit, um den Kompromiss auf Papier zu bringen. Ein Vertreter des EU-Kommission macht deutlich, dass sie dabei noch einiges in eine von ihnen bevorzugte Richtung bewegen können:

„Solche Verhandlungen sind dann häufig nicht in jedem Detail ganz präzise ausformuliert, wenn die Präsidentschaft den Erfolg verkündet. Dann haben alle das Gefühl, man hat sich geeinigt, steht auf und applaudiert und gibt die Pressekonferenz und reist ab, aber dann muss anschließend noch festgeschrieben werden, was hat man eigentlich beschlossen. Das muss ganz präzise ausgeschrieben werden und diese Finalisierung ist auch eine Phase, wo die Präsidentschaft zusammen mit den besten Experten von dem Rat und der Kommission den Text der Schlussfolgerungen dann finalisiert und auch da ist es nicht ganz unwichtig, wenn die Präsidentschaft einen Punkt oder ein Koma in die richtige Richtung verschiebt.“²⁹¹

²⁸⁹ Lang 2000, S. 63.

²⁹⁰ Interview vom 28. Mai 2004.

²⁹¹ Interview vom 30. Juni 2004.

Übersetzungen: Angesichts der Sprachvielfalt in der Gemeinschaft gibt es immer Vermittlungs- und Übersetzungsschwierigkeiten. Der Vorsitz, der für den Übersetzungsdienst die volle Verantwortung zu tragen hat, kann bei derartigen Problemen immer die eigene Position niederschreiben, da er den anderen nicht zu erklären braucht, was man eigentlich dadurch meint.²⁹²

Probeabstimmung: Um zu sondieren, wo Trennlinien zwischen unterschiedlichen Interessengruppen verlaufen und wie sich die aktuellen Mehrheitsverhältnisse darstellen, ist der Vorsitz befugt, eine Probeabstimmung anzuordnen, die allerdings für die Delegationen unverbindlich bleibt.

Marathon-Sitzung: Die Anwendung dieser Methode dient dem Ziel, eine Lösung durch eine enorme psychische und körperliche Belastung der Verhandlungsparteien durchzuboxen. Man geht davon aus, dass mit steigender Erschöpfung der Unterhändler auch ihre Bereitschaft gehoben wird, auf bestimmte von ihnen im Laufe der Diskussion gemeldete Forderungen zu verzichten und einen Kompromiss einzugehen. Die Präsidentschaft greift eher selten nach diesem Instrument, da dies normalerweise nicht auf die Gegenliebe der Partner stößt. Außerdem ist eine Marathon-Sitzung nur dann angemessen, wenn die Verhandlungen von großer Relevanz sind und unter Zeitdruck stehen. Der Zeitfaktor ist dabei sehr wichtig. So wird die Uhr im Sitzungsraum angehalten, um die Fiktion hervorzurufen, die Delegationen sind noch am ersten Tag innerhalb der Deadline, auch wenn sie schon zwei, drei Tage verhandeln.²⁹³

Package-deal: Paketlösungen erwiesen sich als wirksames Instrument bei der Problemlösung im Rat, da sie eine Situation schaffen, in der die Parteien Konzessionen bei einem Verhandlungsgegenstand gegen Zusagen in anderen Themenbereichen der EU-Politik eintauschen, sodass sich alle im Endeffekt mit dem Verhandlungsergebnis abfinden können. Der Erfolg hängt in erster Linie davon ab, ob sich die Präsidentschaft in den potenziellen Paketkomponenten und den nationalen Präferenzen der Delegationen genug auskennt sowie fähig ist, die Verhandlungen in unterschiedlichen Politikbereichen und Entscheidungsebenen zu koordinieren. Auf diese Weise entsteht Schritt für Schritt eine typische *win-win situation*,

²⁹² Lang 2000, S. 192-3.

²⁹³ Interview vom 23. Januar 2004.

die sich leicht petrifizieren lässt. So muss man alles mit allem verbinden, damit sich die Tendenz zur Neuverhandlung einzelner Punkte deutlich verringert.²⁹⁴

Lunch-Unterhaltungen: Während die räumlichen und atmosphärischen Umstände, die naturell am Verhandlungstisch herrschen, sich trotz aller Anstrengungen seitens des Vorsitzes nicht wirklich integrativ auswirken, kann eine zielorientierte und strukturierte Unterhaltung der Partner bei einem Arbeitsessen Konflikte mildern, das Verhandlungsklima verbessern und in diesem Sinne die Erfolgsaussichten erhöhen. Es ist die Aufgabe der Präsidentschaft, für einen solchen Lunch eine Themenliste zusammenzustellen. Der große Vorteil dieses Instruments resultiert aus zwei Faktoren. Erstens ist die Teilnehmerzahl überschaubar und beschränkt sich üblicherweise auf die Minister, die Kommission und zwei bis drei Beamte der Präsidentschaft.²⁹⁵ Zweitens ist die Atmosphäre informell, was zusätzlich dadurch gefördert wird, dass die Gespräche überwiegend ohne Dolmetscher in englischer und französischer Sprache geführt werden.

Die wahre Macht der Präsidentschaft als Package-Broker und Verhandlungsführer besteht allerdings darin, dass nur sie befugt ist, die Verhandlungen abzuschließen, sie zu vertagen bzw. das Dossier auf eine höhere Ratsetage weiterzuleiten oder es auf eine niedrigere Ebene des Rates zurückzuweisen. Falls eine entscheidungsfähige Mehrheit vorliegt, kann der Vorsitz zwei Wege gehen: entweder stellt er ohne Abstimmung fest, dass die notwendige Mehrheit erricht wurde – falls niemand Einwand erhebt, gilt der Beschluss als gefasst; oder er ordnet eine formelle Abstimmung an, was aber statistisch nur in ca. 25 Prozent der Fälle passiert.²⁹⁶ Die Geschäftsordnung des Rates sieht auch die Möglichkeit vor, dass eine Abstimmung durch einen anderen Mitgliedstaat oder die Europäische Kommission beantragt werden kann, wenn eine Mehrheit der Ratsmitglieder sich für eine solche Abstimmung ausspricht.

Man braucht nicht daran zu erinnern, dass das Ergreifen des Abstimmungsinstruments durch die Präsidentschaft wie ein Damoklesschwert über den Delegationen hängt und mobilisierend auf sie wirkt, da alle Angst davor haben, potenziell isoliert und überstimmt werden zu können. In der früheren Verhandlungsphase unterhalb der Ministerebene zittern darüber hinaus die Delegationen davor, dass der Vorsitz eine ungelöste, umstrittene Frage auf die höhere Ebene verschiebt, wodurch die politische Unkalkulierbarkeit deutlich steigt. So zeigen sich die

²⁹⁴ Interview vom 28. Mai 2004.

²⁹⁵ Westerlake 1995, S. 115.

²⁹⁶ Idb., S. 87.

Unterhändler bereit, noch eine Verhandlungsrunde abzuhalten, um doch zu einem Kompromiss zu kommen. Das funktioniert auch in die Gegenrichtung. So kann die Präsidentschaft einen Diskussionspunkt an eine oder mehrere Arbeitsgruppen übergeben, was keiner, dem eine rasche Einigung am Herzen liegt, will, da die Gefahr besteht, dass dieser Punkt dort stecken bleibt. So ist das Thema für eine gewisse Zeit so gut wie beendet. Ähnlich enden von anderen Delegationen beantragten Diskussionspunkte, die auf keine Gegenliebe des Vorsitzes stoßen. Es liegt in seiner Kompetenz zu entscheiden, in welcher Reihenfolge einzelne Punkte behandelt werden, sodass die unbeliebten leicht am Ende landen können, d.h. besprochen werden, wenn die Ratsmitglieder normalerweise auf eine sachliche und vertiefte Diskussion keine Kraft mehr haben. Ein anderer Weg ist eine Todumfrage. Der Vorsitz setzt einen „ungewünschten“ Punkt auf die Tagesordnung und fragt die Delegationen nach ihren Meinungen. Da sie sich in der Anfangsphase von Natur her unstrukturiert und zerstritten darstellen, öffnet sich vor dem Vorsitz das Tor, eine weitere Diskussion als aussichtslos zu erklären und sie auf kommende Treffen oder im Extremfall *ad calendas graecas* zu verschieben. Wie der Vorsitz den Delegationen das Wort gibt, ist auch nicht ohne Bedeutung. So können die nationalen Stellungen abhängig davon, ob sie sich in die Strategie des Vorsitzes einschreiben oder nicht, hervorgehoben und unterstützt oder vernachlässigt werden.

Im Allgemeinen ist die Präsidentschaft in der Lage, die Verhandlung durch zeitliche Vorgaben zu steuern, damit bestimmte Punkte entweder breit oder kurz angebunden diskutiert werden. Schon zu Beginn jeder Sitzung gibt der Vorsitz an, wie viel Zeit er einem einzelnen Punkt widmen will. Außerdem teilt er den Delegationen bereits im Rahmen der Erörterung einzelner Fragen mit, wie viel Zeit sie maximal in Anspruch nehmen dürfen, wobei die Wortbeiträge üblicherweise nicht länger als zwei Minuten dauern und sich aufs Wesentliche beschränken. Auch der Vorsitz selbst ist durch die Geschäftsordnung verpflichtet, mit der zur Verfügung stehenden Zeit sparsam umzugehen. Er vermeidet daher lange Erläuterungen sowie das Wiederholen von Informationen, die den am Tisch sitzenden Delegationen bereits bekannt sind. Die GO erwähnt eine Reihe von disziplinierenden Maßnahmen, durch die sich die Effizienz der Arbeit optimieren lässt und die vom Vorsitz ergriffen werden können. Die Präsidentschaft ist unter anderen befugt:

- die Zahl der während der Ratsberatung im Sitzungssaal anwesenden Delegationsmitglieder zu beschränken;

- die Reihenfolge der Punkte der Tagesordnung zu bestimmen und den zeitlichen Rahmen für deren Erörterung festzulegen;
- die Zeit, die für die Erörterung eines bestimmten Punktes vorgesehen ist, zu strukturieren, indem sie die Redezeiten einzelner Diskussionsteilnehmer limitiert und die Reihenfolge festlegt, in der die Delegationen das Wort ergreifen;
- die Delegationen zu ersuchen, dass sie ihre Änderungsvorschläge zu den auf dem Tisch liegenden Texten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt in schriftlicher Form präsentieren, falls nötig mit einer kurzen Erklärung;
- die Delegationen, die zu einem Punkt, Text oder Textteil eine übereinstimmende oder naheliegende Position haben, zu ersuchen, dass sie sich untereinander konsultieren und eine der Delegationen damit beauftragen, im Laufe der Sitzung oder im Voraus ein gemeinsames Positionspapier vorzulegen.

Es ist also für eine gut vorbereitete und verhandlungspolitisch geschickte Präsidentschaft durchaus möglich, gruppendynamische Prozesse auf diversen Ratsebenen zu steuern. Ihr Gestaltungspotenzial hat allerdings seine Grenzen, wobei die Kompetenz, eine aussichtslose Diskussion abubrechen und sich stattdessen auf Fortschritt versprechende Themen konzentrieren zu können, wenn auch sehr wichtig, nicht die wichtigste ist. Primär geht es darum, welchen politischen Hut die Präsidentschaft gerade trägt oder wo sie sich innerhalb des in der Einführung bereits angesprochenen Dreiecks befindet. Agiert sie als Integrator, politischer Leader, ehrlicher Makler oder Vertreter nationaler Anliegen? Auf diese vier politischen Funktionen muss ebenso systematisch eingegangen werden, um im Endeffekt ein holistisches Bild des Präsidentschaftsamts zu kriegen.

4.1.1.2. Politische Funktionen

Im Allgemeinen lassen sich die politischen Funktionen der Ratspräsidentschaft dadurch diversifizieren, ob sie als *political correct* oder *political incorrect* wahrgenommen werden. Während die Rolle des Vorsitzes als relevanter Integrationsfaktor oder ehrlicher Makler in aller Munde ist und ein hohes Ansehen genießt, ist schon die Präsidentschaft als politischer Führer nicht immer willkommen. In den Augen der glühenden Integrationisten gibt es doch genug supranationale gemeinschaftliche Institutionen wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament, die imstande wären, das *political leadership* der Union frei von kleinkarierten nationalen Partikularismen zu übernehmen. Einem Nationalstaat, der gerade im Chefsessel der EU sitzt, schaut man darüber hinaus stets auf die Finger, ob er nicht versucht,

im Namen der politischen Führung seine national orientierten Handlungen zu verdecken. Verhandlungspolitische Neutralität und Unparteilichkeit werden eingefordert, wenngleich nationale Anliegen des Vorsitzlandes auf nicht auf einen Schlag verschwinden. Die Öffentlichkeit spricht doch die politischen Eliten der Präsidentschaft nicht von ihrer Pflicht los, innerhalb der Union nationale Interessen zu verfolgen. Auf dem Forum der Gemeinschaft ist allerdings dieses Thema alles andere als bequem. So bemühen sich alle als Präsidentschaft, ihre nationalen Anliegen unauffällig einzupacken, und fürchten sich permanent davor, dekuviert und auf die Weise führungspolitisch unfähig zu werden. National definierte Ziele des Landes im Vorsitzamt stehen keinesfalls im Vordergrund öffentlicher Debatten. Wenn man schon von ihnen spricht, dann ungern und indirekt oder erst im Nachhinein, sonst verliert man seine Glaubwürdigkeit innerhalb des Rates, was auch im nationalen Sinne gravierenden Schaden zufügen kann.

Im Hinblick auf die politischen Funktionen der Präsidentschaft muss man noch eine wichtige Bemerkung machen. Es ist nicht so, dass die „guten“ einen nach der Mode gestalteten europäischen Hut aufsetzten und die „bösen“ einen altmodischen, der aus der Ära der Nationalstaaten stammt. Ganz im Gegenteil, jede Präsidentschaft hat alle vier Hüte auf einmal zu tragen, alle vier Funktionen gleichzeitig zu erfüllen. Der Unterschied kann nur in dem Proporz liegen. Dass es so funktioniert, ist nicht die Sache von gutem oder bösem Willen der Präsidentschaftseliten. Es resultiert ganz automatisch einerseits aus der Natur der beteiligten Akteure, die den Vorsitz innehaben, und andererseits aus dem Charakter ihrer Aufgaben und ihrer Stellung in der Machtstruktur der Union. Um es besser verstehen zu können, muss man kurz die vielen politischen Funktionen des Ratsvorsitzes erörtern.

Integrator

Obwohl sich die Rolle der Präsidentschaft als Integrationsfaktor keineswegs aus den europäischen Verträgen herauslesen lässt, ist sie als äußerst relevant einzustufen.²⁹⁷ Grundsätzlich spricht man von drei Facetten dieser Funktion:

Erstens setzt die Präsidentschaft einen Erziehungsprozess in Gang, der sowohl die politischen Eliten als auch die breite Öffentlichkeit umfasst. Schon Monate vor der Amtsübernahme beginnt der Regierungs- und Verwaltungsapparat des künftigen Vorsitzstaats von seinen Vorgängern zu lernen, wie man mit den Vorsitzaufgaben umgehen soll, und konzentriert sich

²⁹⁷

Wessels 1998, S. 145.

aktiv auf das breit gefächerte EU-Geschehen. Das gilt besonders für die EU-Neulinge, für die ein Präsidentschaftshalbjahr keine Routine darstellt. Ein Beamter des österreichischen Landwirtschaftsministeriums berichtet:

*„Ungefähr 2,5 Jahre vor der Präsidentschaft haben wir mit einer intensiven Vorbereitung, Schulung und Training der Mitarbeiter begonnen. Wir haben alle früheren Vorsitzländer entsprechend besucht. Wir haben ein Jahr nach dem Beitritt begonnen, jede Präsidentschaft intensiv zu beobachten. Wenn man in einem Gremium sitzt und weiß, man wird selbst den Vorsitz in diesem Gremium übernehmen, dann hat man einen anderen Blickwinkel. Je näher man zum Vorsitz rückt, desto klarer studiert man die Positionierung, wie man eine Haltung vorbringt.“*²⁹⁸

Neben der Aufstockung fachlicher Kompetenz geht es darum, Netzwerke zwischen den Beamten von den sich an der Präsidentschaft beteiligten Bundesministerien und Zentralbehörden zu bilden, die es ermöglichen, das Segmentierungsproblem der Ratsarbeit weitgehend zu mildern. Die Kollegialität und das gegenseitige Verständnis, die auf diesem Wege entstehen und unter nationalen Akteuren herrschen, helfen auch später, solche mehrere Politikbereiche umfassende Ziele in der Gemeinschaft zu verfolgen. Das gleiche gilt für die facettenreichen Probleme der Innenpolitik.

Auch die allgemeinen EU-Kenntnisse profitieren von der Präsidentschaft. Die nationale Öffentlichkeit zeigt deutlich mehr Interesse an der Gemeinschaft, was sich in den nationalen Medien widerspiegelt. Man führt öffentliche Debatten über die EU-Mitgliedschaft, die Gegenwart und Zukunft der Gemeinschaft sowie die politische und wirtschaftliche Position des Heimatlands in der Union.²⁹⁹

Zweitens trägt die Präsidentschaft zum großen Vergnügen der Anhänger des soziologischen Institutionalismus zur gemeinschaftlichen Sozialisierung der politischen Eliten des Vorsitzlandes bei, die sich mehr und mehr als Teil des gemeinsamen Europas verstehen wollen. Der Sozialisierungsprozess wird vor allem in denjenigen Ländern sichtbar und beinahe greifbar, die als Präsidentschaft debütieren, worauf ein ranghoher Beamter des österreichischen Außenministeriums hinweist:

²⁹⁸ Interview vom 12. Januar 2004.
²⁹⁹ de Bassompierre 1988, S. 122.

„Es war für mich faszinieren zu sehen, dass sich die Österreicher begonnen haben umzudenken. Ursprünglich war es in den Verhandlungen: „Wir gegen Brüssel“. Und dann, wenn wir die Präsidentschaft übernommen haben, ist in die Köpfe der österreichischen Funktionäre gekommen: „Wir sind die Union“.“³⁰⁰

Auch aus den alten EU-Mitgliedstaaten sind ähnliche Worte zu hören, die diese Regel bestätigen. Ein Beamter der deutschen Ständigen Vertretung bei der EU beschreibt so die Änderung des Blickwinkels der deutschen Delegierten am Verhandlungstisch:

„Wenn man die Vorsitzverantwortung hat, dann steht es fest, dass Europa – die funktionierende Union – ins nationale Interesse aufzunehmen ist. Man kann den großen nationalen Rummel hören, solange man das unverbindlich machen kann. Aber wenn man dann die Verantwortung hat, ob der Landen noch weiter läuft oder nicht, dann fängt man plötzlich an, neu zu denken. Verantwortung macht seriöser.“³⁰¹

Im Brüsseler Jargon spricht man in diesem Zusammenhang vom *gearing*³⁰², was im Finanzwesen ein Verhältnis von Fremd- und Eigenkapital bedeutet. Grundsätzlich handelt es sich darum, dass die sechs Monate im EU-Chefsessel die Mitgliedstaaten dazu bewegen, dass sie über den Rahmen der nationalen Partikularismen hinausgehen und mehr in den Kategorien des EU-Interesses denken. Außerdem gewöhnen sie sich an *„the basic methodology of the Council: seeking the broadest consensus; relying on concessions and compromise, and silent acquiescence rather than spoken opposition; empathy, if not sympathy, for Member States out of a limb; diplomacy rather than confrontation“*.³⁰³

Drittens beschränkt sich die verhandlungspolitische Rolle des Ratsvorsitzes nicht ausschließlich darauf, die im Ministerrat vertretenen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu bündeln, um einen Konsens bzw. eine qualifizierte Mehrheit zustande zu bringen. Die Präsidentschaft ist auch beauftragt, die nationalen Interessen einzelner Delegationen mit dem durch die Europäische Kommission vertretenen Gemeinschaftsinteresse zu harmonisieren.³⁰⁴

Damit schreitet die Union voran und zwar so, dass sowohl die elementaren nationalen

³⁰⁰ Interview vom 23. Jänner 2004.

³⁰¹ Interview vom 18. Mai 2004.

³⁰² Westerlake 1995, S. 47.

³⁰³ Idb.

³⁰⁴ Interview vom 18. Mai 2004.

Interessen der Mitgliedstaaten gewahrt bleiben, wie auch das Gemeinschaftsinteresse vorangebracht wird. Letztlich ist doch kein nationales Interesse ohne starke Gemeinschaft zu haben.

Ehrlicher Makler

Dass die Erziehungs- und Sozialisationsprozesse auf der Ebene der breiten Öffentlichkeit sowie der politischen Elite des Vorsitzlandes Hand in Hand mit der systematischen Erfüllung der Präsidenschaftsverpflichtungen vorrücken, ist eine Tatsache. Die nationalen Akteure ändern ihre Denkweise mehr oder weniger unbewusst. Ob oder zumindest in welchem Proporz die restlichen politischen Funktionen erfüllt werden, hängt schon einzig und alleine von einer gründlich durchdachten strategischen Entscheidung der Vorsitzvertreter ab. Einige von diesen Funktionen werden offiziell akzeptiert und willkommen geheißen, andere nicht. Jede Präsidenschaft ist aber immer das Resultat ihres Zusammenspiels.

In Brüssel zirkuliert die Devise, dass ein Ratspräsident seine Rolle als „ehrlicher Makler“ und „Diener Europas“ begreifen sollte.³⁰⁵ Das heißt, dass er in seinen Handlungen Neutralität zu wahren hat. Aus rein formeller Sicht ist das Problem leicht zu lösen. Im Sitzungssaal nehmen nebeneinander Platz: der Präsident als „*neutrales, geschlechtsloses Wesen*“³⁰⁶ und die nationale Delegation des Landes, das gerade die Präsidenschaft innehat. Der Präsident spricht nie für sein Heimatland, sondern nur für den Vorsitz. So schwarz-weiß funktioniert es jedoch nur in der Theorie, da die beiden Seiten ihre Positionen systematisch absprechen.³⁰⁷ Sie müssen es tun, wenn sie das Interesse ihres Landes wirklich ernstnehmen sowie das primäre Ziel des Vorsitzes, Entscheidungen im Rat zustande zu bringen, erreichen wollen. Eine prinzipielle Unparteilichkeit der Präsidenschaft hätte zu bedeuten, dass sie im Vornhinein defätistisch auf ihre führungspolitischen Instrumente verzichten und sich auf die administrative Rolle zurückziehen würde. Eventuell könnte sie nur dann energischer handeln, wenn sie sich innerhalb des Mainstream befinden würde. In der Tat kommt es ab und zu vor, dass die Präsidenschaften ihre Untätigkeit mit der Neutralitätshaltung zu entschuldigen versuchen. Sie tun dies, wenn sie sich politisch zu schwach fühlen, um die Führung in die Hand zu nehmen, oder wenn es nicht in ihrem strategischen Interesse liegt, in bestimmten Bereichen Dinge zu bewegen. Aus diesem Grunde macht Svenson zu Recht darauf

³⁰⁵ Jungwirth 1998, S. 23.

³⁰⁶ Interview vom 27. Mai 2004.

³⁰⁷ Interview vom 2. Februar 2004.

aufmerksam: „*neutrality is only one part of the story*“³⁰⁸. Auch Schallenberg und Thun-Hohenstein relativieren das Unparteilichkeitsprinzip, indem sie behaupten:

*„Dieser Grundsatz (der Unparteilichkeit) darf den Vorsitz jedoch nicht daran hindern, lösungsorientiert zu arbeiten, indem er beispielsweise unter mehreren erörterten Lösungsoptionen jene zum Vorschlag des Vorsitzes erhebt und mit seinem ganzen Gewicht betreibt, die ihm für einen erfolgreichen Abschluss des Dossiers am angemessensten erscheint.“*³⁰⁹

Wenn eine Problemlösung in Sicht ist, soll dann der Vorsitz ohne Gewissenbissen die politische Führung ergreifen, trotzdem sich seine Ambitionen auf dem Kollisionskurs mit dem obersten Neutralitätsgebot befinden können.

Politischer Leader³¹⁰

Wann hat die Präsidentschaft zwischen der ihr vorgeschriebenen neutralen Haltung und dem Willen, alle führungspolitischen Kräfte für eine Idee einzusetzen, zu wählen? Muss sie immer einen Spagat machen?

Zum Loyalitätskonflikt kommt es nur dann, wenn die Präsidentschaft eine Extremposition einnimmt. Solange sie auf der Seite der qualifizierten Mehrheit spielt bzw. solche Optionen in die Diskussion hineinbringt, die sich potentiell als konsensfähig erweisen können, ist alles in Ordnung. Erst wenn sie sich für eine Minderheitslösung einsetzt, d.h. entweder oberhalb oder unterhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners operiert, hat man mit einer Konfliktsituation zu tun.

Dabei kann die Präsidentschaft zwei mögliche Strategien verfolgen: eine gemeinschaftliche und eine nationalstaatliche. Im ersten Fall geht sie davon aus, dass die entscheidungsfähige Mehrheit der EU-Staaten eine Problemlösung anstrebt, die hinsichtlich des Unionsinteresses zu wenig ambitioniert oder schädlich ist, und bemüht sich dementsprechend, diese Lösung zu modifizieren oder zu blockieren. Im zweiten Fall hat sie ihr nationales Interesse im Auge und versucht, dieses Interesse trotz einer ungünstigen Verhandlungslage durchzusetzen. Sie nutzt das Amt aus, um ihre Chancen dabei zu verbessern.

³⁰⁸ Svenson 2000, S. 34.

³⁰⁹ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 14.

³¹⁰ Auf die führungspolitischen Ressourcen und Strategien der Präsidentschaft wurde im Theorie-Kapitel genau und umfassend eingegangen.

Egal welche Motivation hinter der trotzigen Haltung des Vorsitzes steckt, er ist gut beraten, wenn er kontroverse Themen mit Glacéhandschuhen anfasst. Insbesondere im Finanzbereich, wo es ums Geld geht, muss die Präsidentschaft immer sehr positiv agieren. Da wird sie von den Finanzexperten der Mitgliedstaaten stets überwacht. Sie muss sehr sorgfällig abwägen, ob sie einen Schritt vorwärts machen kann oder sich darauf beschränken muss, den aktuellen Verhandlungsstand an ihren Nachfolger weiterzugeben.³¹¹ Natürlich können die anderen Delegationen von Zeit zu Zeit hinsichtlich anderer Verdienste ein Auge zudrücken, falls die Präsidentschaft von der Neutralität etwas abweicht. Spüren sie allerdings, dass der Vorsitz permanent nicht als *honest broker*, sondern als Saboteur agiert, dann ist das ganz schlecht. Auch die kleinste Andeutung seitens einer der Delegationen kann den ganzen Neutralitätsnimbus zerstören. Ein deutscher Vorsitzender einer der agrarpolitischen Arbeitsgruppen bestätigt das:

„Ein parteilicher Vorsitz kann von jedem am Tisch, auch von einem der kleinsten dekuviert werden. Es reicht, wenn er feststellt: „Herr Vorsitzende, ich verstehe gar nicht, wie Sie auf die Idee kommen“. Er braucht gar nicht zu sagen: „Du bist parteiisch.““³¹²

Die negativen Konsequenzen sind schwerwiegend und dauerhaft. Der Ratsvorsitz übt keine Macht über die nationalen Vertreter aus. Sie folgen seinen Anweisungen, solange sie davon überzeugt sind, dass sie sich dadurch rasch und sicher einer akzeptablen Problemlösung nähern. Wenn sie diese Überzeugung verlieren, dann zerplatzt in diesem Moment das Führungspotential des Vorsitzes wie eine Seifenblase. Schmutzige Tricks vergisst man nicht leicht, was noch an Bedeutung gewinnt, wenn man bedenkt, dass die Vorsitzvertreter auch nach dem Ablauf der Amtsperiode am Tisch bleiben und in demselben Gremium weiter arbeiten müssen. In diesem *old boys network* hat daher jeder seinen guten oder schlechten Ruf.

Repräsentant von nationalen Anliegen

Obwohl die Präsidentschaft die Rücknahme eigener Interesse im Sinne der Funktion des ehrlichen Maklers mit sich bringen soll, wird doch immer wieder versucht, zusätzliche Handlungsoptionen zugunsten der eigenen Anliegen einzusetzen. Das ganze in diesem Kapitel erörterte führungspolitische Arsenal lässt sich auch für die nationalen Zwecke des Vorsitzes

³¹¹ Interview vom

³¹² Interview vom 27. Mai 2004.

instrumentalisieren. Man macht von ihm Gebrauch, da man seine eigene Nationalität nie völlig abstreifen kann. Die Vorsitzvertreter gehen schließlich mit bestimmten national definierten Erwartungen sowie ihren kulturellen und historischen Geschichten im Hinterkopf in den Sitzungssaal hinein.³¹³

Bleibt dann alles beim Alten? Natürlich reicht es nicht, den Partnern immer wieder das Mantra: „*Ich bin jetzt neutral und schwebe über dem eigenen Interesse*“ zu wiederholen. Die nationale Delegation, die am Tisch das Vorsitzland repräsentiert, muss einfach wesentlich konzilianter agieren, um den Vorsitz in den Augen der Verhandlungsparteien glaubwürdig zu machen. Nationale Interessen des präsidierenden Staates sind dann defensiver, zurückhaltender oder weniger pointiert zu vertreten.³¹⁴ „*La présidence coûte cher*“ – sagt das französische Sprichwort. Nur bei den ganz vitalen Interessen bleibt man auch während der Präsidentschaft stur. Dies versteht und respektiert aber jeder.³¹⁵

Die eigene Denkweise in die richtigen Präsidentschaftsbahnen zu lenken, kommt den kleineren EU-Ländern wesentlich leichter als den größeren. Außerdem ist man als kleine Präsidentschaft bei der Verfolgung nationaler Interessen weniger präjudiziell. Daher kann es sogar einfacher sein, den Anschein einer Äquidistanz zu den Partnern zu haben.³¹⁶ Nationale Anliegen einer großen Präsidentschaft sind darüber hinaus allen gut bekannt und kommen wesentlich teurer, sodass man jeden verhandlungspolitischen Schachzug genau verfolgt und dem Vorsitz auf die Finger schaut. Die Sache scheint dann schwierig und mühsam zu sein, muss aber erledigt werden, wenn man eigene sowohl gemeinschaftliche als auch nationale Verpflichtungen seriös wahrnehmen will. Was ist das Erfolgsrezept?

4.2. Das nationale Interesse im Vorsitzessel

Das eigentliche Problem, wie man mit den nationalen Interessen im Amt der Präsidentschaft umgehen soll, besteht darin, dass die Regierung des Vorsitzlandes einerseits im Rahmen der Gemeinschaftsverhältnisse verpflichtet ist, unparteilich zu handeln, andererseits sich zu Hause gegen Vorwürfe der Opposition oder integrationsskeptischer Elemente im eigenen Lager verteidigen muss, nationale Interessen zu verraten. Lang meint zur Lage der Präsidentschaft,

³¹³ Interview vom 23. Januar 2004.

³¹⁴ Lang 2000, S. 186.

³¹⁵ Interview vom 2. Februar 2004.

³¹⁶ Interview vom 9. Dezember 2003.

dass sie sich permanent damit zu beschäftigt hat, dieser „Doppelmühle“ zu entkommen.³¹⁷ Mit anderen Worten steht jede Präsidentschaft vor der ganz komplexen Herausforderung, innenpolitisch die nationale Öffentlichkeit durch eine ganze Reihe von gezielten Aufklärungsaktionen und PR-Gesten zu besänftigen sowie gemeinschaftspolitisch die Neutralität zu betonen und die vitalen nationalen Anliegen mit viel diplomatischem Fingerspitzengefühl und weit weg von den Medienkameras zu vertreten. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, muss sich die Präsidentschaft sowohl auf öffentliche als auch vertrauliche Strategien stützen. Das Mittel-Ziel-Verhältnis zwischen diesen sieht grundsätzlich so aus, dass die öffentlichen Strategien das nationale und internationale Publikum beruhigen und ein passendes Vorfeld für die richtige verhandlungspolitische Arbeit im Sinne des nationalen Interesses verschaffen sollen, wo die vertraulichen Strategien erst eingesetzt werden.

4.2.1. Öffentliche Strategien zur Verfolgung nationaler Anliegen

4.2.1.1. Ein Theaterstück für die Medien

Der Löwenteil der alltäglichen Arbeit wird von der Präsidentschaft dort geleistet, wo die EU-Organen ihren Sitz haben, also unbemerkt für das Publikum zu Hause. Für dieses werden vor allem die informellen Ministertreffen sowie große thematische Konferenzen medial wirksam inszeniert, die in touristisch attraktiven Ortschaften stattfinden. Beispielsweise organisierten die Österreicher ein Treffen der Umweltminister in Graz, der Sozialminister in Innsbruck und der Außenminister in Salzburg. Normalerweise stoßen solche Treffen auf großes Interesse der heimischen Medien, sind aber inhaltlich von marginaler Bedeutung. Jungwirth äußert sich sehr kritisch über sie:

„Die informellen Räte sind Teil der EU-Folklore, befriedigen die Eitelkeit des Ministers und spornen die regionale Presse zu Sonderbeilagen an. Von den mehreren hundert informellen Ministerräten der letzten Jahrzehnte sind nur die wenigsten in die Geschichte eingegangen, wohl 95 Prozent sind bereits einen Tag später aus der kollektiven EU-Erinnerung getilgt worden“³¹⁸

Solche PR-Events, wenn auch teuer und aus Sicht der Arbeits- und Verhandlungseffizienz absurd, dienen einem klaren politisch medialen Ziel. Sie sollen in der nationalen Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, dass das Heimatland in Folge der Präsidentschaft zum

³¹⁷ Lang 2000, S. 188.

³¹⁸ Jungwirth 1998, S. 74.

Zentrum des EU-Geschehens geworden ist und dadurch vehement an machtpolitischer Bedeutung gewonnen hat.³¹⁹ So soll das nationale Publikum darauf kommen, dass die Präsidentschaft nicht nur „*Blut, Schweiß und Tränen*“ bedeutet, sondern sich einfach lohnt.

4.2.1.2. Erfolgreiche Präsidentschaft als nationales Interesse

Diese Strategie beruht darauf, dass man eine möglichst erfolgreiche Präsidentschaft zum obersten nationalen Interesse erklärt, dem andere nationale Anliegen untergeordnet werden. Üblicherweise hält man in der EU eine Präsidentschaft für erfolgreich, wenn sie die Diskussion bei möglichst vielen Dossiers ihres Arbeitsprogramms zur Konklusion geführt hat.

So wird der verhandlungspolitische Bewegungsspielraum der Vorsitzvertreter deutlich verbreitert, was sich insbesondere in Zweifelsfällen als relevant erweisen kann. Sollte die nationale Delegation des Vorsitzlandes im Namen des angestrebten Kompromisses gewisse nationale Forderungen zurückziehen, werden keine Einwände gegen sie erhoben.

Im Grunde genommen hat diese Vorgangsweise nicht nur propagandistische Hintergründe. Wie bereits im Theorie-Kapitel angedeutet wurde, stellt eine durchsetzungsfähige Vorsitzführung im Dienste der Gemeinschaft ein wertvolles Kapital für die Nachpräsidentschaftszeit dar. Als gute Präsidentschaft gewinnt man das Ansehen der Partner und ihre Dankbarkeit, die erst nach der Niederlegung des Amtes bei der Verfolgung nationaler Anliegen zu verwenden sind. Nationale Interessen lassen sich auch deswegen leichter vertreten, da man über bessere Beziehungen zu den Partnern sowie eine bessere Kenntnis der Entscheidungsprozesse verfügt. Schließlich betonten mehrere österreichische Beamten, dass man erst nach erfolgreich absolvierter Vorsitzführung als voll akzeptiertes EU-Mitglied gilt.³²⁰

4.2.1.3. Erklärung nationaler und gemeinschaftlicher Ziele für konvergent

Um die Konsequenzen einer möglichen innenpolitischen Kritik an der zurückhaltenden Vertretung nationaler Anliegen als Präsidentschaft zu mildern, kann die Regierung versuchen, eine weitere Diskussionsfront zu öffnen, indem sie nationale und gemeinschaftliche Ziele als deckungsgleich erklärt. Der in diese Richtung gesteuerte Meinungs-austausch bleibt wirksam,

³¹⁹ Die Regierungen der EU-Staaten, in denen der touristische Wirtschaftssektor gut entwickelt ist, können zusätzlich innenpolitisch punkten, wenn sie die gut medial inszenierten Präsidentschaftsereignisse in touristisch attraktiven Regionen stattfinden lassen und dadurch europaweit Werbung für diese machen.

³²⁰ Lang 2000, S. 190.

solange er in einer abstrakten Sphäre geführt wird. Niemand kann schließlich bestreiten, dass solche Prinzipien wie Demokratie, Menschenrechte und freier Markt sich im gleichen – europäischen – Korb befinden. Schwierigkeiten werden erst dort sichtbar, wo man nüchtern denken muss. Wenn man von Milchquoten oder Nettobeiträgen spricht, wo gut definierte Interessengruppen betroffen sind oder sich sofort Experten zu Wort melden, kann man nicht lange frei schweben, sonst macht man sich lächerlich.

4.2.2. Vertrauliche Strategien zur Verfolgung nationaler Anliegen

4.2.2.1. Zusammenspiel

Die Vorsitzführung, wenn auch immer mit der Neutralitätshaltung sowie mit dem klaren politischen Auftrag verbunden, die Einigung unter den Ratsmitgliedern in möglichst vielen Dossiers herbeizuführen, nimmt auf das Wesen nationaler Interessen des Vorsitzlandes keinen signifikanten Einfluss. Der Kern der nationalen Position der Präsidentschaft ändert sich nicht, ist aber auch äußerst selten ganz spezifisch. Unter den restlichen 26 EU-Staaten lassen sich immer auch solche finden, die ähnliche Ziele im Visier haben und dementsprechend eine nahestehende Verhandlungsposition vertreten. Die nationale Delegation des Vorsitzes kann sich dann etwas zurückhaltender positionieren. Stattdessen lässt die Präsidentschaft den Verbündeten einen scharfen Ton anschlagen. Ihr bleibt nur übrig, sich darum zu kümmern, dass die Wortmeldungen der Interessenallianz pointiert zusammengefasst werden. Um zumindest halbwegs unparteilich zu wirken, darf man sich aber als Vorsitz nicht zu einseitig aus dem Fenster lehnen.³²¹

So kann von keiner offensichtlichen Koordinierung der verhandlungspolitischen Strategie der Interessengruppen durch die Präsidentschaft die Rede sein. Natürlicherweise verlangen alle – auch diejenigen, die eine Gegenposition vertreten – vom Vorsitz, dass er sich ihren Anliegen entsprechend verhält. Er ist sich allerdings der Tatsache bewusst, dass er kein parteiisches Gesicht zeigen kann, da er zur Neutralität verpflichtet wurde, die seiner Glaubwürdigkeit sowie seinen führungspolitischen Möglichkeiten zu Grunde liegt. Farbe zu bekennen, könnte auch die national definierte Strategie der Präsidentschaft ruinieren. Die Verbündeten der Interessengruppen ahnen ebenso, dass sich ein glaubwürdiger und handlungsfähiger Vorsitz, der ihre Initiativen freundlich betrachtet, als behilflicher erweisen kann als einer, der zwar eindeutig auf ihrer Seite ist, als Entscheidungsarchitekt jedoch völlig inakzeptabel wirkt. Sie

³²¹ Interview vom 9. Dezember 2003.

sprechen daher mit dem Vorsitz bestimmte Dinge hinter den Kulissen ab, weisen darauf hin, wie die Diskussion in ihrem Sinne gesteuert werden sollte, und ziehen Nutzen aus dem Informationsvorsprung der Präsidentschaft.³²²

Umgekehrt kann die Präsidentschaft durchaus erwarten, dass die Mitglieder ihrer eigenen Interessengruppe beim Schaffen von Kompromissen behilflich sind und in der Abschlussphase der Verhandlung ihre letzten Vorbehalte im Interesse des Kompromisses fallen lassen. Außerdem kann der Vorsitz seine Alliierten ersuchen, dass sie eine für ihn günstige Initiative einbringen. Er kann sie später unterstützen und weiterführen, muss aber darauf achten, dass sie von anderer Seite kommt.³²³

Wie stark sich der Vorsitz mit einer Interessengruppe identifizieren soll, ist ein anderes Thema. In der Diskussionsphase hindert ihn nichts daran, die Partner zu ermutigen, ein Konzept zu präsentieren, eine Arbeitsgruppe einzurichten oder ein Memorandum bzw. Gutachten zu verfassen. Früher oder später wird sich aber zeigen, ob eine entscheidungsfähige Mehrheit für dieses Konzept zu gewinnen ist. Sollte das nicht der Fall sein, dann steht die Präsidentschaft von der schweren Entscheidung, sich aus der Interessengruppe zurückzuziehen. Der Vorsitzessel ist keine richtige Stelle für politische Extreme. Ein Beamter des deutschen Landwirtschaftsministeriums sagt dazu kurz und bündig:

„Sobald es sich herausstellt, die Interessengruppe, der sich der Vorsitz angeschlossen hat, vertritt eine extreme Position, die nie Mainstream wird, dann ist der Vorsitz verpflichtet, diese Position nicht weiter zu verfolgen.“³²⁴

Dazu kommt die Frage der Form und Fairness. Es wäre sehr ungünstig für die Präsidentschaft, falls die bisherigen Verbündeten sich von ihr im Stich gelassen fühlen würden. Die Arbeit im Rat ist ein endloser Verhandlungsprozess, der gleichzeitig in diversen Organformationen verläuft. Alle Partner bleiben ja am Tisch. Niemand kann sich leisten, seinen guten Ruf zu verlieren oder sich die Partner abgeneigt zu machen.

³²² Interview vom 12. Jänner 2004.

³²³ Interview vom 28. Mai 2004.

³²⁴ Interview vom 27. Mai 2004.

4.2.2.2. Nutzen aus der Liaisonposition

Da die Präsidentschaft eine Verbindungsstelle zwischen dem Rat und der Europäischen Kommission sowie zwischen dem Rat und seinem Generalsekretariat darstellt, hat sie die Möglichkeit, im eigenen sowie im Sinne der Interessengruppe, der sie angehört, indirekt, d.h. mit Hilfe der EK oder des GS auf das Verhandlungsdossier bzw. seine Elemente Einfluss zu nehmen, entweder bevor es vor das Ratsforum gebracht worden ist oder bereits im Laufe der Verhandlung. Sollte der Vorsitz merken, dass die Kommission einen Vorschlag machen will, der seinen Interessen schadet, und keine Sperrminorität in Sicht ist, dann kann er diesen Vorschlag zumindest kurzfristig blockieren, indem er ihn nicht auf die Tagesordnung bringt. Eine andere Sache ist es, wenn die Präsidentschaft im Kontakt mit der Kommission direkt Positionen verteidigt, die sie im nationalen sowie im Interesse einer Gruppe der Ratsmitglieder für richtig hält, indem sie von der EK eine Änderung der Rechtsinitiative verlangt.

Eine solche Vorgangsweise, also Ausübung massiven Drucks auf die Kommission, um sie auf die richtige Bahn zu bringen, mag unüblich sein, kommt aber vor.³²⁵ Die großen EU-Staaten zeigen vielleicht mehr Neigung, diesen Weg zu gehen, da sie bei der Erfüllung von formell-administrativen Vorsitzaufgaben wesentlich weniger auf die Kommission angewiesen sind. Außerdem haben sie alleine genug politisches Gewicht, um mit der Brüsseler Behörde auf gleicher Augenhöhe zu sprechen. Die kleinen Präsidentschaften sind in diesem Sinne schwächer und gehen dementsprechend flexibler mit der EK um. Natürlich muss das keine Regel sein, insbesondere dann, wenn hinter einer kleinen Präsidentschaft eine mächtige Interessengruppe steht.³²⁶ Die andere Seite der Medaille ist, dass die Präsidentschaften im Sechs-Monate-Rhythmus wechseln. Die Kommission kann dann mit ihrer Rechtsinitiative zuwarten bzw. sich bei den laufenden Dossiers so lange widersetzen, bis eine neue, freundlichere Präsidentschaft an die Reihe gekommen ist. Die Blockade- bzw. Erpressungsstrategie des Vorsitzes kann nur dann effektiv wirken, wenn alle Parteien des Verhandlungsprozesses, auch die supranationale Komponente unter Zeitdruck stehen sowie die Mitglieder der gleichen Interessengruppe einer nach dem anderen das Präsidentschaftsamt antreten. Prinzipiell bleibt die Kommission allerdings völlig unabhängig

³²⁵ Interview vom 28. November 2003.

³²⁶ Interview vom 30. Juni 2004.

Das Verhältnis zwischen der Präsidentschaft und dem Generalsekretariat des Rates ist darüber hinaus ein hierarchisches. Die schon mal in diesem Punkt zitierten Hayes-Renshaw und Wallace bezeichnen das GS als „*presidency secretariat*“³²⁷. In der Tat erfüllt das Generalsekretariat die Funktion eines *back office* im Dienste der Präsidentschaft – mit einer Einschränkung: solange die Präsidentschaft im Dienste der Gemeinschaft handelt. Deswegen unterstützen die GS-Beamten den Vorsitz bei seinen Anstrengungen, Fortschritte im Verhandlungsprozess zu machen und schließlich Entscheidungen zustande zu bringen, egal ob es das nationale Interesse des Vorsitzes positiv oder negativ betrifft. So beschreibt ein ranghoher Beamter des österreichischen Außenministeriums die Rolle und Verdienste des Generalsekretariats:

*„Von der ersten Sitzung an sitzen Beamte des Generalsekretariats neben dem Präsidenten und erzählen, wo es Schwierigkeiten geben könnte und was ungefähr ein bestimmter Staat sagen könnte, weil er es auch auf den früheren Sitzungen gesagt hat. Sie kennen sich hundertprozentig aus und helfen dem Präsidenten, kreative und unkonventionelle Lösungsvarianten zu erarbeiten, die dann am Ende die berühmte Brücke darstellen. So kommt ein Kompromiss zustande. Eine hochgeschätzte Elite, die aber in der Öffentlichkeit nie wirklich erscheint. Ohne sie kann ein Vorsitzland nicht überleben.“*³²⁸

Selbstverständlich lassen sich diverse durch das Sekretariat signierte Ausarbeitungen, die auf dem Ratsforum veröffentlicht werden, bzw. exklusive Hintergrundberichte und Analysen, die auf dem Schreibtisch des Präsidenten landen, durch den Vorsitzstaat im nationalen Sinne instrumentalisieren. Das Generalsekretariat ist jedoch kein Extra-Bundesministerium. Seine Rolle wäre eher als Frühwarnungssystem und Vorsitzgesichtswächter zu bezeichnen. Falls die Präsidentschaft ihre nationale Identität zu sehr in den Vordergrund stellt, kriegt sie sofort ein Warnsignal vom Ratssekretariat, dass sie dadurch ihrem führungspolitischen Potential als Kompromissarchitekt schadet und im Endeffekt den Verhandlungserfolg riskiert. Sollte sie aber nicht zuhören wollen und sich doch die Finger verbrennen, lässt das GS nicht bloß die Arme sinken und schaut sich der Situation zu, sondern unternimmt alles, um das Gesicht der Präsidentschaft sowie ihre verhandlungspolitische Fähigkeit zu retten.³²⁹ Nur so ist der Vorsitz in der Lage, seinen grundsätzlichen politischen Auftrag weiter zu erfüllen.

³²⁷ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 141.

³²⁸ Interview vom 23. Jänner 2004.

³²⁹ Interview vom 29. Juni 2004 (GS).

4.2.2.3. Politische Attraktivität der Vorsitzinitiativen

Wie schon mal erwähnt, vermeidet man normalerweise als Vorsitz, politische Initiativen im Sinne eigener Interessen zu starten, und wendet sich an seine Verbündeten, damit diese es tun. Manchmal kommt es allerdings vor, dass eine Initiative zu nationalspezifisch klingt und deswegen vom Vorsitz auf eigene Faust in die Diskussion eingebracht werden muss.

Um das zu schaffen, hat die Präsidentschaft eine günstige Verhandlungslage vorzubereiten sowie das Konzept mit richtigen, positiv besetzten Begriffen zu versehen. Es handelt sich um eine Art Kompensationsgeschäft nach dem Motto: *„Wenn ich in einem ganz relevanten Punkt der Agenda einen Kompromiss zustande bringe, indem ich hinsichtlich der Präsidentschaft auf eigene Wünsche verzichte, dann habe ich den Anspruch darauf, etwas in einem vielleicht nicht so wichtigen Punkt zu fordern“*. Dies können die anderen Delegationen nicht leicht ablehnen. Der nächste Schritt des Vorsitzes besteht darin, die Initiative mit einem attraktiven Schlüsselbegriff zu versehen, der sich in einen positiven Kontext sowie in das allgemeine Kompetenzbild des Vorsitzlandes passend einschreiben lässt, z.B. die Mittelmeerinitiative der Spanier und die Nördliche Dimension der Finnen. Ein Beamter des deutschen Finanzministeriums weist darauf hin, wie durchsetzungsfähig derartige Initiativen sein können:

*„Es kann noch so viel Schrott am Ende herauskommen und so wenig umsetzungsfähig sein, wie es will. Das Konzept lässt sich aber nicht vom Tisch kriegen, wenn die Präsidentschaft sagt: Beitritt auf der einer Seite, neue Nachbarschaft auf der anderen. Positiv besetzte Initiativen kann man immer durchbringen.“*³³⁰

Der Haushalt ist allerdings grundsätzlich kein Bereich, wo die Präsidentschaft neue Initiativen startet. Da hat sie keinen großen Bewegungsspielraum.

4.3. Reform des Präsidentschaftssystems

Wessels weist zu Recht auf die Tatsache hin, dass *„the debate on institutional and procedural reforms of the Presidency is as old as the EC/EU and the respective debate on its performance“*.³³¹ Man kann sogar weiter gehen und feststellen, dass Argumente von diversen

³³⁰ Interview vom 28. Mai 2004.
³³¹ Wessels 19998, S. 146.

Expertengruppen für eine Umgestaltung des Ratsvorsitzes, die vor zwanzig und mehr Jahren fielen, an ihrer Gültigkeit kaum verloren haben.³³²

Die heutige Reform-Debatte bezieht sich auf die Effizienzsteigerung des Vorsitzmanagements sowie auf den Kern des Systems – das Rotationsprinzip. Selbstverständlich gibt es reichlich Argumente, sowohl für seine Beibehaltung als auch für seine Abschaffung. So sprechen die Anhänger des gegenwärtigen Führungsmodells im Rat davon, dass das Rotationsverfahren zur Folge hat, dass die nationalen politischen und administrativen Eliten in das politische System der EU eingebunden, ein europäisches Identitätsbewusstsein aufgebaut, das gemeinschaftliche Know-how solidarisch unter den Mitgliedern verteilt sowie immer neue Perspektiven und Dynamik in die Arbeit der Institutionen eingebracht werden.³³³ Außerdem wird insbesondere von den kleineren EU-Staaten angedeutet, dass ein wechselnder Vorsitz die Gleichberechtigung der Gemeinschaftsmitglieder zum Ausdruck bringt. Schüssel äußerte sich dazu in seiner Rede vor der Bertelsmann-Stiftung am 14. Jänner 1999:

*„Die Präsidentschaft ist (...) die deutlichste Manifestation des Prinzips der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten. Jeder weiß, dass das wirtschaftliche und politische Gewicht eines Landes in der faktischen Gestaltung der Unionspolitik ein maßgeblicher Faktor ist. Gerade deshalb ist es für die Akzeptanz der Union in den kleineren Ländern so wichtig, dass jedes Land, unabhängig von seiner Größe die gleiche Möglichkeit hat, die Rolle des „Managers der EU-Agenda“ zu übernehmen.“*³³⁴

Diese Argumente mögen überzeugend und real klingen. Ihnen werden allerdings nicht weniger überzeugende und reale Probleme von den Gegnern der rotierenden Präsidentschaft entgegengebracht. Sie üben vor allem Kritik an der mangelhaften Sichtbarkeit und Kontinuität

³³² Im Dezember 1978 berief der Europäische Rat von Brüssel einen Ausschuss der „drei Weisen“ ins Leben und beauftragte ihn damit, das Funktionieren der Gemeinschaften zu untersuchen sowie Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Ein Jahr später legten die „drei Weisen“ einen Bericht vor, in dem sie unter anderen auf die Notwendigkeit aufmerksam machten, die Präsidentschaft zu stärken: *„In improving the Council performance, the first priority to do is to strengthen the Presidency in its dual role of organizational control and political impetus. It is no accident that the functions of the Presidency have been both expanded and more widely recognised in recent years. The strong central management which it can provide offers the most natural means of compensating for the centrifugal tendencies within the Council. It bears the prime responsibility for tackling the spread of specialized business, the ramifying inter-institutional relations, the differing interests and behaviour of the Member States. The virtual break-down in the Council work under some “bad” Presidencies (whether their faults lay in weakness, or an over autocratic approach, or both) has shown that if the Presidency does not do this job, there is no longer anyone else who can fill the breach”* (The Three Wise Men, 1979, S. 35).

³³³ Van de Voorde 2002, S. 319.

³³⁴ Schüssel 1999, S. 43.

des Systems sowie an der Glaubwürdigkeit, Neutralität und den Organisationsfähigkeiten einiger Vorsitze. Die neuste Kritikwelle kam als Folge der Terrorismusbekämpfung und der Frage des Krisenmanagements in der EU nach dem 11. September 2001 sowie mit der Erweiterung der Gemeinschaft um zwölf neue überwiegend kleine und wirtschaftlich schwache EU-Länder.³³⁵ Je mehr die Zahl der Gemeinschaftsmitglieder zunimmt, desto schwieriger und gleichzeitig wichtiger wird die Funktion des Vorsitzes als Manager der EU-Agenda. Ist dann das heutige Modell der halbjährigen Rotation reif genug, um das innen- und außergemeinschaftliche Geschehen effizient zu managen?

Die Experten sowie die Insider der EU-Politik sind sich einig, dass das jetzige Vorsitzsystem des Rates den Anforderungen nicht mehr entspricht. Schon deswegen befindet sich eine Reihe von Reformüberlegungen von mehr oder weniger präziser und kohärenter Natur im Umlauf, auf die demnächst genauer eingegangen wird. Eins scheint dabei sicher zu sein, bliebe man beim alten Modell, dann würde der Vorsitz kontinuierlich an führungspolitischem Handlungspotential verlieren, indem seine Funktion früher oder später auf ein *chairmanship* reduziert würde. So könnte die Europäische Kommission die Rolle des Verhandlungsmotors sowie der Außenvertretung der Union verstärkt übernehmen. Ein anderes Szenario entspricht jedoch dem Zeitgeist besser. Nach der Delors-Ära gewannen die Staats- und Regierungschefs an Macht zurück und seitdem ernennen sie „nette und harmlose Leute“³³⁶ zum Kommissionspräsidenten, die kein starkes Leader-Profil zeigen. Wesentlich wahrscheinlicher wäre es dann, dass die führungspolitische Macht doch im Rat bliebe und von den Großstaaten der EU – durch eine Art europäisches Direktorium – ergriffen würde. Die eigentliche Problemlösung würde sich dann weitgehend außerhalb der Präsidentschaft, und zwar in den politischen Korridoren des Rates abspielen, wo die Großen alles lenken könnten. Ein Beamter der österreichischen Ständigen Vertretung bei der EU fasst dieses Szenario kurz und bündig zusammen:

*„Wenn wir mit dem jetzigen System weitermachen, dann wird die Präsidentschaft zu einer protokollarischen Funktion reduziert, weil sie überfordert ist. In das Vakuum gehen immer die Großen hinein, was sie schon heute tun.“*³³⁷

³³⁵ Van de Voorde 2002, S. 318.

³³⁶ Interview vom 18. Mai 2004.

³³⁷ Interview vom 2. Februar 2004.

Vieles zeigt allerdings an, dass das aktuelle Modell doch reformiert wird. Welche potentiellen Lösungen sind dann im Gespräch? Inwieweit können die Position und Funktionen einer neuen Präsidentschaft davon abweichen, was wir heute kennen? Wer schließlich kann davon profitieren?

4.3.1. Die zur Diskussion stehenden Reformvorschläge

Im Rahmen der Diskussion über die Reform der Präsidentschaft sind solche Vorsitzmodelle zu finden, die sich darauf beschränken, die aktuell gültige Rotation zu modifizieren, und jene, die eine ganz neue Qualität des Ratsvorsitzes anbieten. Nennen wir sie daher konservative und revolutionäre Reformmodelle.

4.3.1.1. Konservative Reformmodelle

Beibehaltung des Rotationsmodells nur auf der politischen Ebene der Ratsinfrastruktur

Eine solche Entwicklung ist bereits heute sichtbar. Die Reform der Struktur und der Arbeitsweise des Rates von Sevilla 2002 sowie die neue Geschäftsordnung des Rates (2004), die im Rahmen dieses Kapitels bereits angesprochen wurden, stellen es deutlich unter Beweis. Das System, unterhalb des COREPER in einigen Vorbereitungsgremien den Vorsitz für mehrere Jahre zu wählen, wird schon zur allgemeinen Zufriedenheit praktiziert. Es bringt mehr Kontinuität und Effizienz in das Vorsitzsystem und entspricht in diesem Sinne den Anforderungen der erweiterten und komplexeren Union. Lage besser als eine prinzipielle Beibehaltung der Präsidentschaftsrotation in allen Gremien des Rates.³³⁸ Da sich diese Vorgangsweise als Schritt in die richtige Richtung erwiesen hat, ist es davon auszugehen, dass die Zahl der Ausschüsse und Arbeitsgruppen, in denen es einen permanenten Vorsitz gibt, kontinuierlich steigen wird.

Reduktion der Präsidentschaftskompetenzen zugunsten der EU-Kommission

Dieses Konzept hätte zu bedeuten, dass die Ratspräsidentschaft auf den ursprünglich von ihr besetzten Prozedurbereich reduziert würde, während die Exekutivverantwortung an die Kommission ginge. Die EU-Staaten würden sich weiterhin an den legislativen und exekutiven Angelegenheiten der Gemeinschaft beteiligen – dies aber nur durch den Europäischen Rat, d.h. auf der strategischen Ebene der Weichenstellung. Dort sowie im Ministerrat in seiner Funktion als Legislative würde sich der Vorsitz wie heute turnusmäßig abwechseln. Die Tagungen des Rates in seinen gouvernementalen (GASP, GVSP, PJZS, EWU) und

³³⁸ Schüssel 1999, S. 44.

exekutiven Tätigkeitsbereichen würden darüber hinaus durch die Mitglieder der EK vorbereitet und geführt.³³⁹ Auf diese Weise würde man auf einen Schlag die aus nationalen Eigenpositionen, der mangelhaften Koordination und Kontinuität sowie aus den potenziellen Divergenzen und Rivalitäten zwischen der Präsidentschaft und der Kommission erwachsenden Probleme beseitigen. Als Plus zu ist auch ein permanentes und dadurch erkennbares Gesicht der Union in der Außenvertretung zu verbuchen.³⁴⁰

Ob die Reform tatsächlich in die Richtung gehen wird, die exekutive Macht des Ratvorsitzes sowie den Löwenteil der Außenvertretung an die Brüsseler Behörde abzugeben, ist äußerst fraglich. Die Komitologie-Ausschüsse wurden doch gerade deswegen ins Leben berufen, um die Kommission als Exekutive zu kontrollieren und sie notfalls in richtige Bahnen zu lenken. Dass die Staats- und Regierungschefs jetzt einen Gegenkurs einschlagen, scheint unwahrscheinlich zu sein. Außerdem könnte eine klare Abgrenzung der legislativen und exekutiven Aufgaben viele Schwierigkeiten bereiten, wenn sie überhaupt machbar wäre. Die Beseitigung der Intransparenz des Entscheidungssystems sowie der Kompetenzkonflikte zwischen den EU-Organen könnte sich dann als große Illusion erweisen.

Verlängerung der Amtsperiode

Die ersten Vorschläge, die in diese Richtung gingen, machte man bereits in den frühen 70-er Jahren als Präventivmittel gegen die sichtbare Diskontinuität des sich im Sechs-Monate-Rhythmus abwechselnden Vorsitzes³⁴¹, wobei man meistens eine zwölfmonatige Amtsperiode in Erwägung zog. Dieses Konzept wird einer scharfen Kritik unterzogen. Natürlich wäre es wünschenswert, dass eine gute Präsidentschaft, die sich mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bemüht, möglichst viele Punkte der Arbeitsagenda abzuschließen, länger am EU-Ruder bliebe. Eine schlechte Präsidentschaft, die ein Jahr lang dem Verhandlungsmechanismus des Rates Sand ins Getriebe streuen würde, wäre jedoch keine verlockende Perspektive. Ferner würde eine ein Jahr dauernde Amtsperiode die Sozialisierungs- und Ausbidungsdimension des Systems vehement schwächen. Jeder EU-Staat hätte dann alle 27 oder noch mehr Jahre die Präsidentschaft inne. Hier wäre dann von einer ganzen Generation die Rede. Anders gesagt wären die praktischen Erfahrungen mit den Entscheidungsmechanismen der EU sowie das europäische Identitätsbewusstsein, die mit dem

³³⁹ Im Bereich der "Zweiten Säule" wäre auch eine Alternativlösung denkbar, dass der Hohe Vertreter einen Doppel-Hut aufzieht, indem er die außenpolitischen Aufgaben der Präsidentschaft sowie des dafür zuständigen Kommissionsmitglieds auf seine Schulter nimmt.

³⁴⁰ Coussens/Crum 2003, S. 25-6.

³⁴¹ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 155-6.

Amt kommen, bis zum nächsten Mal längst vergessen. Außerdem würde die Ausdehnung der Funktionsdauer die heutzutage geltende Regel „*Not the Presidency makes the agenda but the agenda makes the Presidency*“ auf den Kopf stellen. So wäre die Neigung viel größer, die EU-Agenda den nationalen Prioritäten des Vorsitzlandes anzupassen. Es gibt beim Konzept einer rotierenden Ein-Jahr-Präsidentschaft außerdem eine ganze Reihe weiterer technisch-funktionalistischer Kritikpunkte, die denken lassen, dass eine derartige Lösung zumindest auf der politischen Ebene des Rates nie ernst genommen wird. Sie findet auch aus rein machtpolitischen Gründen nicht genug Befürworter. Die größeren EU-Staaten befürchten nämlich einen empfindlichen Einflussverlust.³⁴²

Teampräsidentschaft

Diesem Reformkonzept liegen realistische Einschätzungen der Fähigkeiten und Ressourcen der kleineren (insbesondere neuen) EU-Mitgliedern zu Grunde, die andeuten, dass die Fülle und Komplexität der EU-Politiken sie überfordern könnte auch, wenn sich diese Länder auf ausgewählte Dossiers konzentrieren würden.³⁴³ Die Lösung wäre, das *Troika*-Prinzip auf alle Tätigkeitsbereiche des Rates auszudehnen, d.h. die Präsidentschaft unter mehreren Mitgliedstaaten je nach Themenbereichen aufzuteilen. Im Rahmen einer derartigen Rotation müssten die Großen mit den Kleinen und die Alten mit den Neuen zusammenarbeiten, was das Problem der Unerfahrenheit, der mangelnden Kapazitäten sowie der machtpolitischen Ausbalancierung innerhalb der Gemeinschaft lösen würde. Dabei wäre allerdings auch eine unerwünschte Nebenwirkung zu erwarten, und zwar eine Verschwommenheit hinsichtlich der Befehlskette und der Teilung der politischen Verantwortlichkeit unter den Teilpräsidenten. „*Man sollte immer einen Kapitän an Bord haben*“³⁴⁴, äußerte Van de Voorde seine Skepsis dem Modell der Teampräsidentschaft gegenüber.

4.3.1.2. Revolutionäre Reformmodelle

Hauptamtierender Präsident

Das Modell eines gewählten Präsidenten taucht in der Reformdiskussion systematisch auf und wird vor allen durch die französische Regierung favorisiert. Die Idee basiert auf der Überzeugung, dass „*a gifted individual with an elected mandate of some kind would make all the difference*“.³⁴⁵ Es geht um eine Art Heilmittel gegen die Diskontinuität und Instabilität, die in jedem Rotationssystem von Natur aus herrschen. In diesem Kontext ist von einer

³⁴² Svenson 2000, S. 208.

³⁴³ Wallace 1999, S. 73.

³⁴⁴ Van de Voorde 2002, S. 323.

³⁴⁵ Hayes-Renshaw/Wallace 1997, S. 156.

Person die Rede, die aus einer Gruppe von älteren Staatsmännern, ehemaligen Mitgliedern des Europäischen Rates, gewählt würde.³⁴⁶ Ihre Kompetenzen als Individuum könnten sich nach diversen Überlegungen auf die Vorsitzführung im Europäischen Rat, vielleicht auch im Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ und im Jumbo-Rat sowie auf gewisse Formen der Außenvertretung der Gemeinschaft beschränken. Es bleibt dann noch eine ungelöste Frage, wer das gesamte Management der Ratstätigkeit übernehmen sollte? Hier könnte man zwei Wege gehen: entweder eine Art Rotation im Rahmen einer Einzel- bzw. Teampräsidentschaft oder – genauso wie an der Spitze der so konzipierten Ratsstruktur – die Wahl eines Präsidenten unter den Mitgliedern des jeweiligen Fachrates, Ausschusses oder der jeweiligen Arbeitsgruppe.³⁴⁷

Das Konzept eines gewählten permanenten Vorsitzenden des Europäischen Rates sowie bestimmter Ratsformationen wird, wie jeder in die Richtung der Rotationsabschaffung gehender Vorschlag, durch die kleineren EU-Staaten mit Zurückhaltung aufgenommen. In diesen Ländern befürchtet man eine gewisse Stärkung des Rates und des Europäischen Rates auf Kosten der Kleinen und der Europäischen Kommission, die in den Augen der Kleinen als wichtiger Verbündeter gilt. Man argumentiert, dass eine solche Entwicklung Tendenzen zu einem *Directoire* erheblich verstärken könnte, da es nicht unwahrscheinlich ist, dass die entsprechende Aufhebung der formellen Gleichheit der EU-Partner zu einer natürlichen Stärkung der großen Mitgliedstaaten führen würde.³⁴⁸ Ein Beamter des österreichischen Außenministeriums bestätigt die Befürchtungen der kleinen EU-Staaten in lockerer Form:

*„Ein hauptamtierender Präsident des Europäischen Rates kann durchaus zum Bedeutungsverlust der kleineren Staaten führen. Es kann aber auch anders sein. Wenn zum Beispiel der Junker mit dieser Funktion benannt würde, dann wird Luxemburg ein echtes Großherzogtum.“*³⁴⁹

Wie ein hauptamtierender Präsident mit seiner nationalen Identität umginge und ob er imstande wäre, seine nationalen und gemeinschaftlichen Verbindlichkeiten in Einklang zu bringen, sind weitere, immer noch offene Fragen, die vielleicht die kleinen mehr, generell

³⁴⁶ Wessels 1998, S. 148.

³⁴⁷ Die so gewählten Präsidenten der Fachräte könnten unter Obhut des Präsidenten des Europäischen Rates eine Art Ratspräsidium bilden, das mit Unterstützung des Generalsekretariats als *agenda-setting*-Organ agieren würde. (Coussens/Crum 2003, S. 23)

³⁴⁸ Van de Voorde 2002, S. 322.

³⁴⁹ Interview vom 23. Jänner 2004.

aber alle EU-Staaten betreffen. Außerdem zeichnet sich ein Problem institutioneller Natur ab – eine führungspolitische Dualität an der Spitze der Gemeinschaft. Einem permanenten Präsidenten des Europäischen Rates stünde doch ein Präsident der Europäischen Kommission gegenüber. Eine solche Konstellation erscheint problematisch, da Überschneidungen der Amtsführungen zu erwarten sind und die politischen Verantwortlichkeiten nicht klar abgegrenzt wären.³⁵⁰ Marhold geht in seiner Kritik noch weiter, indem er eine erhebliche Depretiation der Kommissionsposition vorsieht:

*„Die Wahl eines amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates würde zweifellos die Europäische Kommission und ihren Präsidenten zu einer zweitrangigen Institution degradieren.“*³⁵¹

Doppelhutträger an der Spitze der Union

Das Problem der Kompetenz- und Verantwortungsverschwommenheit sowie der interinstitutionellen Rivalitäten wäre leicht zu lösen, wenn sowohl das Amt des hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates als auch das Amt des Kommissionspräsidenten von derselben aus dem Kreis der ehemaligen Staats- und Regierungschefs durch den Europäischen Rat gewählten Person bekleidet würden. Coussens und Crum behaupten sogar, dass *“the unified EU Presidency would overcome the intergovernmental-supranational antagonism that now so often characterises the Union’s institutional politics”*³⁵². Eine solche Präsidenschaft würde zum wirklich erkennbaren außenpolitischen Gesicht der Union sowie zum ultimativen Politikinitiator, indem sie das langfristige *agenda-setting* des Europäischen Rates mit dem mittel- und kurzfristigen *agenda-setting* der Europäischen Kommission vereinen würde. Der nächste logische Schritt wäre, in beinahe allen Ratsformationen (mit Ausnahme des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenvertretung“) einen permanenten Vorsitzenden zu wählen sowie die bürokratischen Apparate des Rates und der Kommission zu uniformieren.

Eine Personalunion an der Spitze der Gemeinschaft wäre vielleicht für die kleineren EU-Länder leichter als ein hauptamtierender Präsident des Europäischen Rates neben dem Kommissionspräsidenten zu verkraften, da diese Lösung das Verhältnis zwischen dem Rat und der Kommission institutionalisieren würde. Weniger Intergouvernementalismus im

³⁵⁰ Höreth/Janowski 2003, S. 54.

³⁵¹ Marhold 2002, S. 260.

³⁵² Coussens/Crum 2003, S. 28.

System würde weniger Einfluss der größeren Mitgliedstaaten der EU bedeuten sowie den Albtraum eines europäischen Direktoriums verschwinden lassen. Ob das tatsächlich stimmen müsste, ist eine andere Frage. Auch ein Doppelpräsident könnte seine nationale Identität nicht völlig abstreifen. Nicht ganz unwahrscheinlich wäre dann ein Szenario, in dem er stets mit einer aufgrund der Interessenübereinstimmigkeit definierten entscheidungsfähigen Gruppe der Staaten besonders eng kooperieren würde, sodass die Interessen der Minderheit eins ums andere Mal überstimmt würden.

Direktorium

Wenn schon das Konzept eines hauptamtierenden Präsidenten auf keine große Begeisterung der kleineren Mitgliedstaaten der EU stößt, kann man sich gut vorstellen, wie allergisch sie auf die Idee eines europäischen Direktoriums reagieren. Schon das stellt die Erfolgsaussichten dieses führungspolitischen Modells in Frage. Trotzdem wird es im Reformdiskurs immer wieder angesprochen. Wieso denn? Das Direktorium stellt eine Art Zauberwort dar, mit Hilfe dessen die Kleinstaaten ihre Sache verfechten und versuchen, die machtpolitischen Ambitionen der größeren Partner abzukühlen.

Der Reformansatz geht davon aus, dass die kleinen EU-Staaten über nicht genug administrative Kapazitäten sowie gemeinschafts- und außenpolitische Erfahrung verfügen und deswegen ihre Aufgaben als Ratspräsidentschaft nur suboptimal erfüllen könnten. Aufgrund dieser Kritik schlägt man vor, dass das Amt des Ratsvorsitzes ausschließlich für die Großstaaten reserviert werden sollte. So entstünde eine Art Direktorium der „seriösen“ Unionsmitglieder. Abgesehen davon, dass die bisherigen guten Erfahrungen mit den kleinen Präsidentschaften übersehen werden: *„this concept would violate the mobilisation and integration function“*³⁵³.

4.3.2. Das Präsidentschaftssystem im Post-Nizza-Prozess

Die Erklärung des Europäischen Rates von Laeken zur Zukunft der EU leitete den sogenannten Post-Nizza-Prozess im Dezember 2001 offiziell ein. Da die Staats- und Regierungschefs reale Zweifel an den Kapazitäten des geltenden rotierenden Führungssystem im Rat hegten, beauftragten sie den Verfassungskonvent unter anderen mit der Aufgabe, sich mit der Frage der Präsidentschaft der Union auseinanderzusetzen. Der Konvent nahm seine Arbeit am 28. Feber 2002 in Brüssel auf und schloss sie nach insgesamt 26 Plenartagungen

³⁵³

Wessels 1998, S. 147.

am 9./10. Juni 2003 ab. Bei der Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2003 in griechischen Thessaloniki wurde den Staats- und Regierungschefs als Ergebnis der Konventsberatungen ein Vorschlag für eine EU-Verfassung vorgelegt. Die darauf folgende Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Verträge wurde am 4. Oktober 2003 in Rom eröffnet. Die endgültige Einigung wurde allerdings erst unter der irischen Präsidentschaft beim Treffen der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 in Brüssel erzielt.

4.3.2.1. Beratungen des Verfassungskonvents

Obwohl der Verfassungsentwurf, der vom Konvent an die Regierungskonferenz weitergeleitet wurde, von mehreren Seiten als zu detailliert kritisiert wurde, spricht er das Problem der Vorsitzgestaltung im Rat nur äußerst marginal an. Man kann wohl den Eindruck gewinnen, dass die Konventsmitglieder die Präsidentschaftsproblematik für ein Nebenthema hielten, das ihre Aufmerksamkeit von den wirklich wesentlichen Angelegenheiten konstitutioneller Natur nicht ablenken sollte. Trotzdem konnte man leicht merken, wie sich die Interessenlage unter den Mitgliedstaaten darstellte. Äußerst interessant war es auch zu verfolgen, wie sich die nationalstaatlichen Akteure bemühten, die Konventdiskussion vorzuprogrammieren.

Bevor sich der Europäische Konvent an die Arbeit machte, schlug der britische Außenminister Jack Straw in seiner Rede am 21. Februar 2002 vor, das derzeit geltende Vorsitzmodell abzuschaffen und es durch ein Vorsitzteam zu ersetzen, das sich aus den jeweils die anderen Fachformationen des Rates leitenden Vertretern mehrerer EU-Staaten zusammensetzen würde.³⁵⁴ Die Anzahl der Fachräte würde sich auf zehn reduzieren, wobei ihre Vorsitzenden für die Zeit von zweieinhalb Jahren im Amt blieben. Sie sollten dabei als Team agieren und sicherstellen, dass der Europäische Rat die strategischen Entscheidungen der EU-Politik weiterhin treffen könnte. Die Frage des Vorsitzes in diesem Gremium ließ der Minister in seiner Rede offen, indem er sich sowohl die Beibehaltung des halbjährigen Wechsels als auch eine Art Teampräsidentschaft vorstellen konnte. Die britische Regierung warb allerdings schon seit Jänner 2002 hinter den Kulissen für einen hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates, da sie eine Stärkung des intergouvernementalen Säule der Union programmäßig anstrebte.³⁵⁵ Die Idee wurde offiziell erst durch den französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac in die Diskussion eingebracht. Am 8. März 2002 schlug er dem Europäischen Parlament vor, den Vorsitzenden des Europäischen Rates künftig für die

³⁵⁴ Straw 2002.

³⁵⁵ Guérot/Hughes/Lefebvre/Egenhoff 2003, S. 4.

Dauer von bis zu fünf Jahren von den Staats- und Regierungschefs wählen zu lassen.³⁵⁶ Seine Rolle wäre, als eigentlicher Präsident der EU zu agieren sowie die Gemeinschaft nach außen hin zu vertreten. Die Präsidentschaft des Ministerrates sollte darüber hinaus entweder durch das Generalsekretariat des Rates unter der Autorität des Präsidenten des Europäischen Rates oder durch eine Gruppe von Mitgliedstaaten wahrgenommen werden. Dem französischen Konzept schlossen sich bald der britische Premierminister Blair und der spanische Regierungschef Aznar an.³⁵⁷ Strikte Ablehnung fand dieser sogenannte ABC-Vorschlag darüber hinaus bei den supranationalen EU-Institutionen sowie bei den Benelux-Staaten³⁵⁸ und den meisten kleinen Mitgliedstaaten, die darin eine übermäßige Betonung der intergouvernementalen Strukturen sahen und den Schutz ihrer Interessen im Rahmen der gestärkten Gemeinschaftsinstitutionen suchten. In einer Medienerklärung des finnischen Ministerpräsidenten hallt das altbekannte *Directoire*-Argument wider:

„There are obvious intentions to change the system into a kind of directorate, where the European commission and smaller countries will be pushed aside.“³⁵⁹

Im Allgemeinen sprach sich die absolute Mehrheit der Kleinstaaten für den *status quo* im Hinblick auf das Rotationssystem der Präsidentschaft als Garant der machtpolitischen Balance zwischen den kleinen und großen EU-Mitgliedern aus. Eine Ausnahme stellten hier Dänemark, Schweden und Estland dar, die ihre intergouvernementalen Neigungen erkennen ließen und die Position des Rates stärken wollten.³⁶⁰ Auf der anderen Seite stießen die kleinen Spieler auf eine ähnlich geschlossene Front der Großen. Sogar Deutschland, das sich traditionell als Anwalt der kleineren EU-Partner sowie des föderalen Integrationsmodells verstand und sich dementsprechend für die Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode durch die Stärkung des Europäischen Parlaments und der Kommission einsetzte, plädierte diesmal für einen hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates. Es legte im Jänner 2003 zusammen mit Frankreich einen gemeinsamen Konvents-vorschlag³⁶¹ zur institutionellen

³⁵⁶ Chirac 2002.

³⁵⁷ Jopp 2003, S. 99.

³⁵⁸ Die drei Benelux-Staaten legte im Dezember 2002 ein Memorandum vor, in dem sie ihre Skepsis zum Ausdruck brachten.

³⁵⁹ *The Guardian* vom 26. Feber 2002.

³⁶⁰ Král/Brinar/Almer 2003, S. 2.

³⁶¹ Eigentlich sollte man eher von einem gemeinsamen Schröder-Chirac-Papier sprechen. Der deutsche Außenminister Joschka Fischer hielt sich nämlich mehr an der Tradition der deutschen Europa-Politik und widersetzte sich der Idee einer stärkeren institutionellen Präsenz des Europäischen Rates. Seiner Meinung nach wäre die Schaffung eines neuen Gravitationszentrums der Union in Form eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates ein Rückschritt auf dem Wege zur transparenten und demokratischen Entscheidungsfindung

Architektur der Union vor. Nach diesem Papier würde der Präsident des Europäischen Rates für zweieinhalb oder fünf Jahre – je nach Anlehnung an die Amtsperiode des Kommissions- oder des Parlamentspräsidenten – mit qualifizierter Mehrheit von den Staats- und Regierungschefs gewählt. Er wäre für das interne Management der Abläufe der Europäischen Räte (Vorbereitung der Sitzungen, Sitzungsleitung und die Überwachung der Umsetzung der Beschlüsse) sowie für die Vertretung der EU nach außen auf höchster Ebene zuständig. Einen permanenten Vorsitz sah der deutsch-französische Vorschlag auch in den vier Hauptformationen des Ministerrates (Allgemeiner Rat, Rat für Außenbeziehungen, ECOFIN, Rat für Justiz und Inneres) vor, die von den Vertretern unterschiedlicher Mitgliedstaaten geleitet werden sollten. An der Spitze des reformierten Allgemeinen Rates stünde, laut Berlin und Paris, der Generalsekretär des Rates und an der Spitze des Rates für Außenbeziehungen – ein neu konzipierter EU-Außenminister³⁶², der zugleich Mitglied der Europäischen Kommission wäre und auf der Ministerebene die GASP leiten würde. Mit anderen Worten hatten Berlin und Paris vor, von der rotierenden Präsidentschaft auch in den Fachräten Abschied zu nehmen. Etwas mehr Verständnis für die Ängste der kleinen EU-Staaten fanden London und Madrid in ihrem gemeinsamen Konvents-vorschlag. Ihr Papier beinhaltete das Konzept einer Rotationspräsidentschaft, die vier Mitgliedstaaten für die Dauer von 2 Jahren unter sich teilen würden. Der Vorsitz in den einzelnen Ratsformationen würde dabei im Sechs-Monate-Rhythmus wechseln – ausgenommen der Allgemeine Rat, wo der Präsident des Europäischen Rates den Vorsitz inne hätte, sowie der Rat für Außenbeziehungen, der vom Hohen Repräsentanten geleitet würde.

Eigentlich machte erst das britisch-spanische Papier klar, wie politisch empfindlich und institutionalistisch komplex die Materie ist. Die kleinen EU-Staaten verteidigten verbissen das Rotationsprinzip, wenngleich niemand wusste, ob eine Teampräsidentschaft irgendwelche Vorteile im Sinne der Systemeffizienz mit sich bringen würde.³⁶³ Schon aus diesem Grunde waren die Endergebnisse der Konventsberatung in Bezug auf die Präsidentschaft im

sowie eine unerwünschte Schwächung der supranationalen Gemeinschaftsinstitutionen zugunsten der nationalen Exekutiven. Der deutsche Bundeskanzler machte sich allerdings hinsichtlich der deutsch-französischen diplomatischen Allianz in der Frage des Irak-Kriegs weniger Gedanken über den traditionellen Integrationsgeist der Bundesrepublik und schloss sich dem Konzert der Großen an. (Guérot/Hughes/Lefebvre/Egenhoff 2003, S. 5-6)

³⁶² Die Idee des sogenannten Doppelhutträgers – Mr. GASP und der Kommissar für Außenbeziehungen in Personalunion – wurde auch von den Beneluxstaaten und anderen kleinen Mitgliedstaaten unterstützt. Der britisch-spanische Beitrag ging darüber hinaus nicht so weit. In ihm war von der Stärkung des Hohen Repräsentanten für die GASP keine Rede. Mr. GASP/Außenminister sollte an den Sitzungen der Kommission zu auswärtigen Aktionen teilnehmen, selbst aber kein Mitglied derselben sein.

³⁶³ Guérot/Hughes/Lefebvre/Egenhoff 2003, S. 7.

Ministerrat so allgemein und nichtssagend, dass ein der Interviewpartner in diesem Kontext von einem „*schwarzen Loch*“³⁶⁴ gesprochen hat. Der Verfassungskonvent schlug nämlich in seinem Vertragsentwurf vor, in sämtliche Formationen des Ministerrats – mit Ausnahme der Zusammensetzung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“, da in diesem der Außenminister der Union den Vorsitz führen sollte – der Vorsitz für die Dauer von mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den Vertretern der Mitgliedstaaten wahrgenommen werden sollte. Der Konvent hat sich allerdings nicht auf die Einzelheiten eines solchen Rotationssystems festgelegt, indem er dem Europäischen Rat den Schwarzen Peter zuspielte. Die Staats- und Regierungschefs sollten dann durch einen einstimmigen Beschluss unter Berücksichtigung des politischen und geographischen Gleichgewichts und der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten die Sache endgültig klären.

Weniger Zurückhaltung zeigte der Konvent im Hinblick auf die Präsidentschaft des Europäischen Rates, obwohl sich auch diese Frage als höchst umstritten erwies. Da die Waagschale kontinuierlich zu Gunsten eines hauptamtierenden Präsidenten sank, konzentrierten sich die Kleinstaaten darauf, seine Befugnisse einzuschränken. Sie beharren darauf, dass nicht er, sondern die Kommission mehrjährige strategische Tätigkeitsprogramme entwerfen sollte. Außerdem wollten die kleineren Mitgliedstaaten für eine institutionelle Lösung die Tür offen lassen, sodass die Präsidentschaften des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission in der Zukunft durch eine Personalunion uniformiert werden könnten.³⁶⁵ Schließlich einigte man sich darauf, die Amtszeit des mit nur eingeschränkten Befugnissen ausgestatteten Präsidenten auf zweieinhalb Jahre auszudehnen, wobei die Wiederwahl einmalig möglich ist. Die Wahl erfolgt durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit. Der Aufgabenbereich des Ratspräsidenten erstreckt sich auf die Vorsitzführung bei den Arbeiten des Europäischen Rates sowie die Außenvertretung, die er sich mit dem neuen Minister für Auswärtige Angelegenheiten der EU teilt. Man machte allerdings kein Hehl daraus, dass die Verhandlung über das Präsidentschaftssystem in der EU im Rahmen der Regierungskonferenz fortgesetzt wird.

4.3.2.2. Die Beratungen der Regierungskonferenz und ihr Endergebnis

Die Regierungskonferenz zur Reform der europäischen Verträge nahm unverändert das Konzept eines hauptamtierenden Präsidenten von dem Konventsentwurf über. Die

³⁶⁴ Interview vom 2. Feber 2004.

³⁶⁵ Guérot/Hughes/Lefebvre/Egenhoff 2003, S. 6.

Kleinststaaten akzeptierten schließlich diese institutionelle Lösung um den Preis der Konzessionen der Großstaaten, u.a. in der Frage der Zusammensetzung der EU-Kommission.³⁶⁶ Bei der Gestaltung des Vorsitzsystems unterhalb der höchsten politischen Ebene sind die Staats- und Regierungschefs von den Vorschlägen des Konvents abgerückt, indem sie sich für die Idee einer kollektiven Präsidentschaft mit den allgemeinen Rotationsprinzip des Vorsitzes in den einzelnen Formationen des Ministerrats entschieden haben. Was die Details angeht, diskutierte man darüber, ob drei oder vier Länder sich an einer Teampräsidentschaft beteiligen sollten und wie lange die Amtsperiode dauern sollte. Im Gespräch war eine Zeitperiode von sechs Monaten bis zu zwei Jahren. Auch diesmal ist es jedoch nicht gelungen, alle Einzelheiten festzulegen.

Die Verfassung beschränkt sich in ihrem Wortlaut darauf, ein System einer gleichberechtigten Rotation bei einzelnen Mitgliedstaaten vorzusehen, deren Modalitäten vom Europäischen Rat durch einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Ratsbeschluss geregelt werden sollen. Die einzige Ausnahme stellt hier der Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ dar, der vom EU-Außenminister geleitet wird. Allerdings hat sich der Europäische Rat auf einen Entwurf für einen Beschluss festgelegt, der unverzüglich nach dem Inkrafttreten der Verfassung gefasst werden soll. Der Entwurf sieht folgendes System der Team-Präsidentschaft vor: Für einen Zeitraum von 18 Monaten führt eine aus drei Mitgliedstaaten bestehende Gruppe den Vorsitz, sodass jeder dieser drei Mitgliedstaaten sechs Monate lang mit Unterstützung der beiden übrigen Mitgliedstaaten den Vorsitz in sämtlichen Formationen wahrnehmen kann, und zwar auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms. Den drei Vorsitzpartnern wurde allerdings zugestanden, dass sie sich untereinander absprechen und eine alternative Teilung der Verantwortlichkeiten beschließen können. Die Reihenfolge der Präsidentschaften soll auf die Verschiedenheit der Mitgliedstaaten sowie auf die geographische Balance innerhalb der Union Rücksicht nehmen (siehe Tabelle 5).

³⁶⁶ Die kleineren EU-Staaten verteidigten die auch vom Nizza-Vertrag zum Teil bestätigte Regel, nach der sich jedes Gemeinschaftsmitglied in der Europäischen Kommission durch seinen Kommissar vertreten lässt. Die großen EU-Staaten sprachen sich darüber hinaus dafür aus, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Zahl der Mitgliedstaaten liegen soll. Der Konvent schlug eine Art Kompromisslösung vor, nach dem die Kommission ab 1. November 2009 aus einem Kollegium besteht, das sich aus ihrem Präsidenten, dem EU-Außenminister im Rang des Vizepräsidenten und aus dreizehn Kommissaren zusammensetzt. Die Kommissionsmitglieder werden nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten gewählt, sodass das demografische und geographische Spektrum der Gesamtheit der Unionsmitglieder auf zufriedenstellende Weise zum Ausdruck kommt. Diejenigen EU-Staaten, die in einer Amtsperiode keinen ordentlichen Kommissar im Kollegium haben, werden durch Kommissare ohne Portefeuille und Stimmrecht vertreten, die vom Kommissionspräsidenten nach den gleichen Kriterien wie bei den ordentlichen Mitgliedern der Kommission ernannt werden. Dieses System wurde schließlich durch die Regierungskonferenz bestätigt.

Tabelle 5: Die Präsidentschaftsreihenfolge in den Jahren 2006-2020.

Januar – Juni 2006	Österreich
Juli – Dezember 2006	Finnland
Januar – Juni 2007	Deutschland
Juli – Dezember 2007	Portugal
Januar – Juni 2008	Slowenien
Juli – Dezember 2008	Frankreich
Januar – Juni 2009	Tschechische Republik
Juli – Dezember 2009	Schweden
Januar – Juni 2010	Spanien
Juli – Dezember 2010	Belgien
Januar – Juni 2011	Ungarn
Juli – Dezember 2011	Polen
Januar – Juni 2012	Dänemark
Juli – Dezember 2012	Zypern
Januar – Juni 2013	Irland
Juli – Dezember 2013	Litauen
Januar – Juni 2014	Griechenland
Juli – Dezember 2014	Italien
Januar – Juni 2015	Lettland
Juli – Dezember 2015	Luxemburg
Januar – Juni 2016	Niederlande
Juli – Dezember 2016	Slowakei
Januar – Juni 2017	Malta

Juli – Dezember 2017

Januar – Juni 2018

Juli – Dezember 2018

Januar – Juni 2019

Juli – Dezember 2019

Januar – Juni 2020

Vereinigtes Königreich

Estland

Bulgarien

Österreich

Rumänien

Finnland

5. Die österreichische Ratspräsidentschaft

5.1. Ausgangslage

5.1.1. *Agenda-2000*-Vorschläge der Europäischen Kommission

Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur *Agenda 2000* stellten die Antwort auf einen Auftrag dar, den der Europäische Rat von Madrid im Dezember 1995 formuliert hatte. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen damals ein umfassendes politisches Programm, in dem die wichtigsten Ziele der inneren Reform der Gemeinschaft angesprochen wurden. Zu diesen gehörten die Einführung einer einheitlichen Währung sowie eine Vertragsreform hinsichtlich neuer außenpolitischer Herausforderungen wie der Erweiterung der Union, der neuen europäischen Sicherheitslage und der Nachbarschaftspolitik. Ferner forderte der Madrider Gipfel die EU-Kommission auf, eine neue Finanzvorausschau der EU für die Periode 2000-2006 vorzubereiten.

Eine knappe Darstellung des von den Staat- und Regierungschefs bestellten Legislativpakets präsentierte die EK in ihrem Bericht „*Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union*“ am 16. Juni 1997. Konkretisiert wurden die Überlegungen der Brüsseler Behörde am 18. März 1998 unter britischer Präsidentschaft.

Bei der strategischen Planung der *Agenda 2000* musste man eine ganze Reihe von politischen und wirtschaftlichen Faktoren berücksichtigen.

Auf erster Stelle stand das Problem einer fairen Lastenteilung innerhalb der Gemeinschaft. Es war ganz klar, dass alle Mitgliedschaftsanwärter nach ihrem Beitritt in die EU automatisch Nettoempfänger von gemeinschaftlichen Finanzmitteln werden. Es stellte sich die Frage, wie man nationale und sektorale Interessen der Kohäsions-, Nettozahler- und landwirtschaftsfreundlichen Länder sowie der neuen Mitgliedstaaten ausgleichen sollte. Eine als einseitig empfundene Belastung einer der Interessengruppen würde auf Dauer die erweiterte Union unterminieren.³⁶⁷

³⁶⁷

Lehner 2000, S. 10-11.

Eine gewisse Erweiterungsreife mussten auch die zentralen Ausgabenpolitiken der EU, die GAP und die Strukturpolitik, erreichen. Ihre strukturelle Ausgestaltung sowie Ausstattung mit EU-Geldern im Hinblick auf die Erweiterung und marktwirtschaftliche Gegebenheiten gehörten ebenfalls zu den relevantesten Fragen bei der Zufriedenstellung nationaler Präferenzen im Hinblick auf die Distribution der Finanzmittel aus dem EU-Budget.

Konfrontiert wurde dieser Reformbedarf mit einer verschlechterten Kondition der öffentlichen Haushalte in den Mitgliedstaaten, die den Rahmen für die konzeptuelle Arbeit der EK und die spätere Diskussion im Rat bestimmte. Den haushaltspolitischen Spannungen zugrunde lagen die Stabilisierungskriterien der Wirtschafts- und Währungsunion, die von den nationalen Regierungen einen Sparkurs erpressten und ihre Bereitschaft verringerten, die gemeinschaftlichen Politiken großzügig zu finanzieren. Anders als in den früheren Verhandlungsrunden in Brüssel 1988 und in Edinburgh 1992 konnte man diesmal vergessen, den Raum für Interessenkonflikte durch höhere Beiträge einzuschränken.³⁶⁸

Diese höchst limitierten finanzpolitischen Manövermöglichkeiten wurden zumindest teilweise durch eine rigorose Finanzpolitik der Gemeinschaft kompensiert. Im Jahre 1999 erreichten die Gesamtausgaben der EU das Niveau von 1,10 Prozent des BSP der Mitgliedstaaten, was deutlich unterhalb des Edinburgher Ziels für das letzte Jahr der alten Vorausschau von 1,24 Prozent lag. Die dadurch erwirtschafteten elf Mrd. EURO extra und das zu erwartende Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren verschafften den Verhandlungen einen gewissen Spielraum.³⁶⁹

Was aber schlug die Europäische Kommission als Basis für die Verhandlungen in den drei wichtigsten Bestandteilen des *Agenda-2000*-Pakets vor?

5.1.1.1. Die finanzielle Perspektive der EU 2000-2006

In dem gemeinschaftlichen Primärrecht wurde eine prozentuelle Obergrenze von 1,27 Prozent des Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten für den EU-Haushalt festgeschrieben. Diese im Jargon der EU sogenannte Eigenmittelobergrenze kann sich dynamisch entwickeln. Ihr Wert hängt einzig und alleine von der Wirtschaftsentwicklung der Unionsländer ab.

³⁶⁸ Idb., S. 11.

³⁶⁹ Santer 1998/99, S. 28.

Auf der Ausgabenseite gilt die sogenannte Agrarleitlinie – eine primärrechtlich festgelegte Obergrenze für die agrarpolitischen Ausgaben. Nach dieser Regelung dürfen die Ausgaben im Rahmen der GAP nicht stärker als im Ausmaß von 74 Prozent der Steigerungsrate des EU-BSP wachsen.

Die Europäische Kommission schlug weder auf der Einnahme- noch auf der Ausgabenseite Veränderungen im Primärrecht vor. Sie ging davon aus, dass die zusätzliche Belastung durch die kommenden Beitritte innerhalb der bestehenden Eigenmittelobergrenze von 1,27 Prozent der Wirtschaftsleistung zu verkraften wäre, ohne sie voll auszuschöpfen und ohne an der Substanz der bisherigen Gemeinschaftspolitik zu rühren.³⁷⁰ Die EK nahm an, dass die Zahlungen von 98,8 Mrd. EURO im Jahre 2000 auf 104,56 Mrd. EURO im Jahre 2006 steigen würden³⁷¹, was einem Anteil am EU-BSP von 1,235 Prozent für 2000 und 1,127 Prozent für 2006 entspräche. Hinzu käme noch Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in der Höhe von 0,03 Prozent des EU-BSP sowie ab 2002 Mittel für die neuen Mitgliedstaaten. Die Kommission sah vor, dass die letzte Rubrik von 0,02 Prozent des EU-BSP für das Jahr 2002 bis auf 0,11 Prozent 2006 wachsen würde.

Die von der EK konzipierte Einteilung in die einzelnen Rubriken sah aus wie folgt:

Gemeinsame Agrarpolitik:	Aufstieg von 46,05 Mrd. EURO im Jahre 2000 auf 51,61 Mrd. EURO im Jahre 2006 (49,4 Prozent des EU-BSP);
Strukturpolitik:	Reduktion der Dotierung der EU-15 von 36,64 Mrd. EURO im Jahre 2000 auf 32,47 Mrd. EURO im Jahre 2006 (31 Prozent des EU-BSP); die Kosten der Erweiterung wurden aber systematisch den strukturpolitischen Ausgaben zugeordnet, sodass diese Rubrik auch real steigen würde;
Interne und externe Politiken:	Aufstieg der Dotierung von 6,39 Mrd. EURO (2000) auf 7,6 Mrd. EURO (2006);
Verwaltungskosten und Reserven:	Aufstieg von 6,87 Mrd. EURO im Jahre 2000 auf 7,9 Mrd. EURO im Jahre 2006. ³⁷²

³⁷⁰ Idb., S. 27.

³⁷¹ Durchgerechnet in Preisen aus dem Jahre 1999.

³⁷² Alle Angaben zu Preisen 1999 und ohne Ausgaben für Unvorhergesehenes.

Bei der Konzipierung des finanzpolitischen Teils der *Agenda 2000* nahm die Europäische Kommission einen vorsichtigen und konservativen Kurs auf, indem sie auf jegliche Veränderungen des Primärrechts im Sinne der Einsparungspolitik und einer fairen Lastenteilung verzichtete. Sie schlug das vor, was aus ihrer Sicht politisch machbar war und einen Verhandlungserfolg im Hinblick auf die gravierenden Positionsdifferenzen unter den Mitgliedstaaten versprach.³⁷³ Als Bürokratieapparat lag es der Brüsseler Behörde daran, mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet zu werden, was eine effiziente Aufgabenerfüllung und Wirkung der EU-Politiken garantieren würde. Dies positionierte die EK automatisch eher auf der Seite der Nettoempfänger, die von den EU-Politiken am meisten profitierten und den für sie günstigen *status quo* bewahren wollten. Die Nettozahler befürchten darüber hinaus, dass die teure Reform der GAP sowie die Kosten der Osterweiterung und der Einbeziehung der neunten Mitglieder in die GAP sowie die Struktur-, Regional- und Kohäsionspolitik die EU-Finanzen sprengen würden. Sie bezeichneten dann die Vorschläge der Kommission „kaum anders denn als problematisch“³⁷⁴.

5.1.1.2. Die Reform der Struktur- und Kohäsionspolitik

Das zentrale Ziel der gemeinschaftlichen Strukturpolitik ist, die Entwicklungsdifferenzen zwischen den Regionen des europäischen Wirtschaftsraums auszugleichen. Durch eine ganze Reihe von Maßnahmen versucht man, den natürlichen Prozessen der sich vergrößernden Distanz zwischen den Ballungs- und Peripherieräumen in Folge einer ungleichen Verteilung von Ressourcen, Population und Wirtschaftsaktivitäten systematisch entgegenzuwirken.³⁷⁵

Zu diesem Zweck werden gemeinschaftliche Förderungskonzepte ausgearbeitet, in denen vereinbart wird, welche Ziele in welchen Regionen zu erreichen sind. Im Zeitraum 1994-1999 galten insgesamt sieben Ziele:

- Ziel-1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen wirtschaftlichen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Ziel-2: Umstellung der von rückläufiger Entwicklung schwer betroffenen Industriegebiete;

³⁷³ Interview vom 29. Juni 2004.

³⁷⁴ Steger 1997, S. 388.

³⁷⁵ Neisser/Verschraegen 2001, S. 106.

- Ziel-3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen und der von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen;
- Ziel-4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitnehmer an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme;
- Ziel-5a: Modernisierung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der GAP und Vereinfachung der Anpassungsmaßnahmen der Fischereistrukturen;
- Ziel-5b: wirtschaftliche Differenzierung der ländlichen Gebiete;
- Ziel-6: Entwicklung der dünn besiedelten Gebiete.

Sie wurden in der *Agenda 2000* durch drei Ziele ersetzt:

- Ziel-1: Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnittes) und der dünn besiedelten Räume (ehemals Ziel-1 und Ziel-6);
- Ziel-2: Umstellung von Industrie- und ländlichen Regionen mit Strukturproblemen (ehemals Ziel-2 und Ziel-5b);
- Ziel-3: Entwicklung der Humanressourcen im Sinne der Bemühungen um Humankapitalqualifikation und der Bekämpfung von Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit (ehemals Ziel-3 und Ziel-4).

Der Reduktion der Ziele lag zugrunde, die Effizienz der Strukturfonds zu erhöhen. Deswegen entschloss man sich, die Flüsse der Finanzmittel aus dem strukturpolitischen Topf zu konzentrieren, wobei alle dem Primat des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Rechnung tragen sollten.³⁷⁶ Insgesamt sollten die neuen regionalen Ziele 1 und 2 am Ende der Förderperiode 2006 etwa 35-40% der gesamten Gemeinschaftsbevölkerung betreffen, was einen Rückfall um 10-15 % im Vergleich zum Stand 1999 darstellen würde (Ziele 1, 2, 5b und 6). Um die von der Reform verursachten Anpassungsschmerzen zu mildern, sah man eine Reihe von Übergangsregelungen vor. In erster Linie handelte es sich dabei um einen allmählichen Wegfall von Gebieten, die ihre Förderfähigkeit verlieren sollten. Ferner wollte man vermeiden, dass der Anteil der in der Förderung unter Ziel-2 eingezogenen Bevölkerung im Vergleich zur Situation 1999 um mehr als ein Drittel zurückgeht.

³⁷⁶

Karl 2000, S. 141.

Ein anderes Anliegen der EK war es, die Ausgaben in der strukturpolitischen Rubrik zu deckeln. Vorgeschlagen wurde ein Beitrag von insgesamt 230 Mrd. EURO für die Strukturfonds für die ganze Finanzperiode. Gleichzeitig sollte der Kohäsionsfonds bis zum Jahre 2006 mit einem Mittelvolumen von 20,3 Mrd. EURO fortgeführt werden. In den Genuss seiner Mittel kämen nach dem EK-Vorschlag alle bisherigen Empfänger, also auch diejenigen, die bereits an der dritten Stufe der WWU teilnahmen.

Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die Gemeinschaftsinitiativen³⁷⁷, deren Zahl in den Kommissionsentwürfen von elf auf vier reduziert wurde. Diese waren:

- 1) INTERREG – Förderung einer harmonisch ausgewogenen Entwicklung der grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Kooperation;
- 2) EQUAL – Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung und Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt;
- 3) LEADER – Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der umweltfreundlichen Ausrichtung der Landwirtschaft;
- 4) URBAN – Förderung außerordentlich innovativer Strategien für die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von klein- bzw. mittelstädtischen Gebieten und krisenbetroffener Stadtviertel in Großstädten sowie von Austauschinitiativen in Bezug auf Know-how und Erfahrungen in der nachhaltigen Stadterneuerung.

Dadurch wollte man, genau wie im Fall der strukturpolitischen Ziele, die Kosten senken und den bürokratischen Aufwand verringern. Sowohl die Nützlichkeit bei der Ergänzung der strukturpolitischen Förderung als auch die Sichtbarkeit einiger Gemeinschaftsinitiativen wurden angezweifelt. Der Verwaltungsaufwand seitens der Kommission und der nationalstaatlichen Bürokratieapparate bei der Umsetzung dieser kleinen Programme war und ist im Vergleich mit den dabei verfügbaren Finanzmitteln unverhältnismäßig. Aus diesen Gründen stellte man den Gemeinschaftsinitiativen insgesamt nur 5% der Strukturfondsmittel zur Verfügung

Schließlich sah die *Agenda 2000* institutionelle Reformschritte vor: die Vereinfachung der bürokratischen Verfahren sowie die weitgehende Dezentralisierung der Beschlussfassung,

³⁷⁷ Die Gemeinschaftsinitiativen sind Instrumente der Regional- und Strukturpolitik der EU, die ausschließlich von der Kommission im besonderen Interesse der Gemeinschaft ins Leben gerufen werden. Sie werden in Ergänzung zur Programmplanung für die Zielgebiete eingesetzt.

sodass sie auf die Behörden in den betroffenen EU-Staaten und Regionen übertragen würden. Dieser mehr dezentrale Ansatz würde eine größere Verantwortung für eine strenge und detaillierte Überwachung und Kontrolle der Programmumsetzung auf der Ebene der Nationalstaaten und Regionen bedeuten.³⁷⁸

Die Reform der strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft ist als am wenigsten kontrovers zu bezeichnen. Die Mitgliedstaaten stimmten der Konzentration der Mittel auf die ärmsten Regionen und die Gebiete mit den schwerwiegendsten Strukturproblemen insbesondere im Bereich der Arbeitslosigkeit sowie der Festsetzung einer Obergrenze der Ausgaben zu. Der Diskurs drehte sich ausschließlich um umfangreiche Übergangsregeln (*phasing out*) für die Gebiete, die aus der EFRE³⁷⁹-Verordnung ausscheiden würden. Die einzige umstrittene strukturpolitische Angelegenheit mit gravierenden Auswirkungen auf die Architektur des langfristigen EU-Etats war die Fortführung der Finanzbeihilfe für Spanien, Portugal und Irland aus dem Kohäsionsfonds.

5.1.1.3. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik setzte sich zum Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen, dadurch eine angemessene Lebenshaltung für die Landwirte zu gewährleisten sowie die Versorgung und Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen zu sichern.

Um dies zu erreichen, werden folgende Instrumente eingesetzt:

- Gemeinsame Marktordnungen, in denen die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch Eingriffe auf dem Binnenmarkt abgesichert werden;
- Begrenzung der Produktionsmenge;
- Förderung landwirtschaftlicher Betriebe;
- Verbesserung der Vermarktungsstruktur;
- Beihilfen zum Ausgleich naturbedingter Nachteile;
- Sonderprogramme für benachteiligte Gebiete und umweltverträgliche Produktion.

Im Vorfeld der Reformanstrengungen der Europäischen Kommission im Rahmen des *Agenda-2000*-Pakets waren sich alle einig, dass das Marktordnungssystem der EU im

³⁷⁸ Guth 1998/99, S. 107.

³⁷⁹ EFRE: Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung.

Vergleich zu einem marktwirtschaftlichen Referenzsystem zu erheblichen Allokationsverzerrungen beitrug, die in falschen Anreizstrukturen und unerwünschten Verteilungswirkungen zum Ausdruck kamen.³⁸⁰ In Bezug darauf fürchtete die Kommission die anstehende Erweiterungsrunde, denn die Ausweitung des Marktordnungssystems auf die mittel- und osteuropäischen Staaten würde auch in der Region zu beträchtlichen Allokationsverzerrungen und damit verbundenen Wohlfahrtsverlusten führen. Aus diesem Grund sah man die Notwendigkeit, dass das bisherige Ordnungssystem der EU über einen schrittweisen Abbau der staatlich subventionierten Stützpreise und der produktionsabhängigen Kompensationszahlungen zu reformieren war, um im Endeffekt das EU-System an ein marktwirtschaftliches, auf der Lenkungsfunktion der Marktpreise basiertes System anzunähern. Eine Alternative wäre, die Erzeugung der landwirtschaftlichen Produkte durch strikte Mengenbegrenzungen zurückzufahren und zu kontrollieren. Da sich die EU damit mehr und mehr von den internationalen Märkten abkoppeln sowie Landwirten den Spielraum für unternehmerische Entscheidungen einschränken würde, wurde sie durch die EK nie wirklich in Erwägung gezogen.³⁸¹

Die Brüsseler Behörde wies bereits 1995 darauf hin, dass Reformschritte im Hinblick auf die Osterweiterung der Gemeinschaft notwendig seien. Ihre 1997 präsentierten Reformvorschläge im Rahmen der *Agenda 2000* stellten eine logische Folge dieser Überlegungen sowie eine Antwort auf die 1999 anstehende nächste Runde der agrarpolitischen WTO-Verhandlungen dar. Die Kommission sprach von folgenden Zielen:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im landwirtschaftlichen Sektor;
- Sicherheit- und Qualitätsgarantie der Lebensmittel;
- umweltverträgliche Erzeugungsmethoden;
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards der Landwirte und die Förderung der Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen;
- umweltfreundliche Einrichtung der GAP;
- ergänzende und alternative Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die in der Landwirtschaft tätigen Personen und ihre Familienmitglieder;
- Agrarpolitik und Entwicklung des ländlichen Raums als Instrumente für die wirtschaftliche Zusammenhaltung der Union.

³⁸⁰ Stehn 2000, S. 52.

³⁸¹ Ahner 1998/1999, S. 49.

Konkret schlug die Kommission folgende agrarpolitische Maßnahmen vor:

Marktorganisation

- 1) Bei Getreide sah man vor, dass der Stützpreis ab 2000/2001 um 20 Prozent in einem Schritt gesenkt und mit Wirkung vom 1. Juli 2000 vom 119,19 Ecu/t auf 95,35 Ecu/t herabgesetzt werden sollte. Diese Senkung sollte teilweise durch eine nichterzeugnisgebundene flächenbezogene Direktzahlung von 66 Ecu/t ausgeglichen werden. Diese einheitliche Feldkulturenprämie wäre demnach auch für Ölsaaten, deren Preis ebenfalls um 20% reduziert werden sollte, anzuwenden, die spezifische Ölsaatenprämie würde nicht weiter aufrechterhalten werden;
- 2) Bei Rindfleisch sollte es zur Reduktion der institutionellen Preise (2.780 Ecu/t) um 30 Prozent kommen, die ab dem 1. Juli 2000 bis zum 1. Juli 2002 in drei Etappen jeweils um 10 Prozent auf 1.950 Ecu/t erfolgen sollte. Als Ausgleich wäre eine Anhebung der Direktzahlungen an die Landwirte im Bereich der Rinderprämien gedacht. Die bisherige öffentliche Dauerintervention sollte durch Nutzung der privaten Lagerhaltung als Sicherheitsnetz ersetzt werden. Ferner sollten Kälberregelungen wie Verarbeitungs- und Frühvermarktungsprämien ersatzlos gestrichen werden, der Kulturpflanzausgleich für Silomais wiedereingeführt und für Mitgliedstaaten die Möglichkeit für Zusatzprämien eingeräumt werden;
- 3) Bei Milch würde die Quotenregelung bis 31. März 2006 verlängert. Die Kommission plante, EU-weit eine Erhöhung der A-Quote um 2% vorzunehmen, was sich aber auf die jungen bzw. in Berggebieten wirtschaftenden Milcherzeuger beschränken würde. Die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver würden in vier Etappen zwischen dem 1. Juli 2000 und dem 1. Juli 2003 um 15% gesenkt, wofür als Ausgleich eine neue Jahreszahlung für Milchkühe (Milchkuhprämie) eingeführt werden sollte.

Entwicklung des ländlichen Raums

Mit der neuen Verordnung für die Unterstützung der ländlichen Entwicklung sah die EK eine Zusammenfassung aller bestehenden Agrarstrukturpolitiken und ihrer flankierenden Maßnahmen vor. Außerdem schlug sie eine Neugestaltung der Finanzierung vor: eine Gemeinschaftsbeteiligung an der ländlichen Entwicklung aus dem EAGFL³⁸², Abteilung Garantie, und das durch die Agrarleitlinie (mit Ausnahme der Ziel-1-Gebiete).

³⁸²

EAGFL: Europäischer Ausgleich- und Garantiefonds Landwirtschaft.

Die Kommission wollte eine Ausweitung der EU-Mitfinanzierung jener Maßnahmen für den gesamten ländlichen Raum erreichen, der bisher auf die Ziel-1- und Ziel-5-Gebiete begrenzt war. Weiteres sollte die Rolle der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten wichtiger und Agrarumweltprogramme besser dotiert werden.

Folgende drei Maßnahmengruppen stellten die Eckpunkte des neuen Konzepts dar:

- Begleitmaßnahmen zur GAP-Reform 1992 (Umweltförderung, Aufforstung und Vorruhestand);
- Ausgleichszahlungen an Landwirte in benachteiligten Gebieten;
- Maßnahmen zur Modernisierung und Diversifizierung (Investitionsbeihilfe an Bauerbetriebe, an Verarbeitungssektoren der gewerblichen und industriellen Wirtschaft, Programm für junge Landwirte).

Horizontale Verordnung – Umweltschutz

Mit einer neuen horizontalen Verordnung sollten gemeinschaftliche Regeln für Direktzahlungen aus den Marktorganisationen aufgestellt werden. Dies beträfe alle aus der EAGFL-Garantie finanzierten Maßnahmen mit Ausnahme der ländlichen Entwicklung. Den EU-Staaten wäre es erlaubt, Direktzahlungen für Produktionssenkungen in Abhängigkeit von der sogenannten Jahresarbeitskraft³⁸³ um bis zu 20% zu kürzen (sog. Modulation). Die Einsparungen stünden den Mitgliedstaaten für die Umweltförderung im Rahmen der ländlichen Entwicklung zur Verfügung.

Finanzierung

Die Kommission schlug im Zusammenhang mit der Finanzierung der GAP eine unverändert fortgeführte Anwendung der Agrarleitlinie für die Bemessung der Ausgabenobergrenze in der Finanzperspektive 2000-2006 vor. Obwohl schon alleine die Kosten der Reform den Spielraum unterhalb der Leitlinie beträchtlich einschränkten, sprach sich die EK dafür aus, weitere Ausgaben, wie etwa im Bereich der ländlichen Entwicklung, der Veterinärkontrolle und der Vorbeitrittsbeihilfen für die mittel- und osteuropäischen Mitgliedschaftsanwärter durch die Leitlinie zu finanzieren. Sie ging auch davon aus, dass die Kosten der Mitgliedschaft der neuen EU-Staaten nach dem Jahre 2002 innerhalb der Leitlinie zu bewältigen wären.

³⁸³ „Jahresarbeitskraft“ ist der nationale und regionale Durchschnitt der jährlichen Arbeitszeit eines erwachsenen vollbeschäftigten landwirtschaftlichen Arbeiters. Eine Reduktion der Beiträge wäre möglich, wenn die Jahresarbeitskraft unter ein vom Mitgliedstaat festzulegendes Limit fällt.

Die politische Sensibilität der Agrarangelegenheiten sowie ihre Bedeutung für die innere Architektur der Finanzvorausschau und für das Nettozahler-Nettoempfänger-Verhältnis entschieden darüber, dass im agrarpolitischen Bereich des Reformpakets am härtesten gekämpft wurde. Es gab keine einheitlichen und klaren Frontverläufe. Die EU-Staaten positionierten sich grundsätzlich um drei Eckpunkte: Überzeugung von der Notwendigkeit einer radikalen Reform der GAP oder Suche nach einer leicht greifenden, aber billigen Variante; Erhöhung der Milchquoten oder eine drastische Reform des Milchordnungssystems; „Ja“ oder „Nein“ zum deutschen Konzept der nationalen Mitfinanzierung der GAP, das später auch durch die Europäische Kommission in ihrem Bericht über das Eigenmittelsystem der Gemeinschaft thematisiert wurde. Gerade die Finanzierung der GAP rief trotz der ursprünglich klaren Ausgangsposition in den EK-Vorschlägen heftige Auseinandersetzungen unter den Verhandlungsparteien hervor, was sich auf die Schlüsselfragen der Reform auswirkte.

5.1.1.4. Der EK-Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems

Den Vorschlägen der Europäischen Kommission stand die Gruppe der Nettozahler sehr skeptisch gegenüber. Dies machte klar, dass der angestrebte Verteilungskompromiss ohne eine explizite Verhandlung über das Eigenmittelsystem der Gemeinschaft nicht erreichbar wäre.³⁸⁴

Bereits im März 1998 wendeten sich Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden mit der Forderung nach der Erarbeitung eines generellen Korrekturmechanismus nach dem Muster des britischen Rabatts an die EK. Beigelegt wurden konkrete Lösungskonzepte.

Auf die Antwort der Kohäsionsländer brauchte man nicht lange zu warten. Anfang Juni 1998, noch vor dem Cardiffer EU-Gipfel, unterbreiteten Spanien und Portugal, unterstützt durch Griechenland, einen Vorschlag mit einem progressiven Element, nach dem die Beitragszahlungen an den EU-Haushalt künftig nach dem Pro-Kopf-Einkommen in den jeweiligen Mitgliedsländern zu berechnen wäre. Dies hätte zur Folge, dass die jetzt schon überproportional hohe Belastung Deutschlands weiter wüchse, während Spanien, Portugal, Griechenland, Irland und Italien weniger zum Gemeinschaftshaushalt beitragen müssten. Politisch berief sich die Initiative auf das Protokoll zum EGV über den wirtschaftlichen und

³⁸⁴ Lehner 2000, S. 14.

sozialen Zusammenhalt, in dem von der Berücksichtigung der Beitragskapazitäten der Mitgliedstaaten die Rede ist.

Die Europäische Kommission reagierte rasch auf diesen konzeptuellen Wettbewerb. Am 8. Juni kündigte EK-Präsident Jacques Santer in Luxemburg einen Bericht der EU-Behörde über das Funktionieren des Eigenmittelsystems an.³⁸⁵ Er wurde am 7. Oktober 1998 als Ergänzung des Pakets von Rechtsinitiativen vom März 1998 vorgelegt. Grundsätzlich wollte die Kommission bei ihrer ursprünglichen Meinung bleiben und die Neuordnung des Beitragsystems vermeiden. Sie wiederholte ihr generelles Urteil, wonach sich das geltende Finanzierungssystem der Gemeinschaft bewährt hat und fairer geworden ist. Trotzdem stellte sie eine Reihe von potentiellen Optionen zur Diskussion.

Der Progressionsvorschlag der Kohäsionsländer stieß auf große Vorbehalte. Nach der Auffassung der Brüsseler Behörde würde er der bisherigen Praxis der Union widersprechen, Solidarität primär regional durch zweckgebundene Geldtransfers, also auf der Ausgabenseite des EU-Etats, zu verwirklichen.

Die EK erkannte, dass Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden große Haushaltsungleichgewichte aufwiesen. Sie sollten sich allerdings auch ohne Änderung des Finanzierungssystems nivellieren lassen. Der Hauptgrund dafür würden Schwankungen des britischen Rabatts und die Osterweiterung sein, durch die ein großer Teil der heutigen Mitgliedstaaten in eine Nettozahlerposition hineinwachsen würde. Die Kommission machte darauf aufmerksam, dass alle im Laufe der Verhandlungen diskutierten Modelle einer Nivellierung der Haushaltsungleichgewichte keine ideale Lösung darstellen und sowohl technische auch konzeptionelle Schwächen aufweisen. Sie wären zum Teil mit einer Umverteilung zu Lasten der ärmeren Mitgliedstaaten verbunden.

Trotz dieser Vorbehalte wurde eine Reihe von Lösungsoptionen systematisch behandelt. Auf der Finanzierungsseite wurde eine Systemvereinfachung durch einen größeren Anteil der Beiträge nach Maßgabe des BSP eingegangen, was auch die Streichung des britischen Rabatts mit sich bringen könnte.

³⁸⁵ FAZ vom 9. Juni 1998.

Auf der Ausgabenseite betrachtete die EU-Kommission die 25-prozentige nationale Mitfinanzierung der direkten Einkommensbeihilfen der GAP. Die Rückerstattung der von den Mitgliedstaaten vorfinanzierten Ausgaben würde entsprechend verringert. Die EU-Länder wären aber weiterhin verpflichtet, ihren Landwirten den vollen Beitrag auszusahlen. Alle anderen Förderbedingungen blieben ebenfalls unverändert, sodass weder eine Renationalisierung der Agrarpolitik noch Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten waren. Davon würden Staaten mit einer hohen Nettobelastung und einem nicht-dominierenden landwirtschaftlichen Sektor profitieren. Da sie einen höheren Anteil an der Finanzierung des Gemeinschaftsetats als an den Rückflüssen bei den Agrarausgaben haben, würde dieses Modell der Mitfinanzierung eine Reduktion der Nettobeiträge mit sich bringen, ohne dass eine Änderung des Eigenmittelbeschlusses notwendig geworden wäre.³⁸⁶ Die Kommission betonte dabei, dass die nationale Mitfinanzierung bei den übrigen Ausgaben der EU und insbesondere im Fall der Strukturpolitik längst gängige Praxis sei.

Hinsichtlich der budgetären Nettosalden untersuchte die Brüsseler Behörde das von Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Schweden bevorzugte Konzept eines allgemeinen Ausgleichsmechanismus, der darin bestünde, dass jedem Mitgliedstaat der Teil seines Haushaltsaldos, der 0,3% des BSP übersteigen würde, zu zwei Dritteln zurückgestattet würde. Weiteres nahm die EK Stellung zu dem deutschen Kappungsmodell. Sie hielt es für einen falschen Weg. Es wäre gleichbedeutend mit der Weigerung, direkt auf die Ausgabenpolitik als Ursache der Ungleichgewichte einzuwirken. Die Strukturpolitik würde dabei ausscheiden, weil sie ausdrücklich auf eine Umverteilung zwischen reichen und armen Mitgliedstaaten abziele.

Am Rande der Präsentation des EK-Berichtes wies Santer auf das für die vorgelegten Optionen geltende unterschiedliche Beschlussverfahren hin. Mit Ausnahme der nationalen Kofinanzierung der GAP bedürften jegliche Anpassungen des Eigenmittelsystems der Einstimmigkeit im Rat und dann der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente.³⁸⁷

Die Vorlage des Berichtes über das Eigenmittelsystem der EU durch die Kommission war ein diplomatischer Erfolg der Nettozahlergruppe. Es gelang ihr, die Brüsseler Behörde zur politischen Thematisierung des Verteilungsproblems zu bringen, was sie ursprünglich im

³⁸⁶ Guth 2000, S. 85.

³⁸⁷ FAZ vom 8. Oktober 1998.

Kontext der *Agenda 2000* nicht geplant hatte. Kommissionspräsident Santer musste zugeben, dass es Haushaltsungleichgewichte gäbe, die sich in den letzten Jahren zu Lasten der Deutschen und der anderen verschärft hätten. Dennoch war für ihn klar, dass die größten Nettozahler von heute auch die größten Nettozahler der Zukunft bleiben würden.³⁸⁸ Zwar trugen die in Angriff genommenen Optionen keinen Rechtsinitiativecharakter, verschafften den Verhandlungen aber eine neue Dynamik und gaben ihnen eine bestimmte Richtung. Aus dem Bericht ließ sich gut ablesen, welche der behandelten Lösungen die Kommission realistisch fand und bereit war, sie politisch mitzutragen. Sie lehnte in einer mehr oder weniger verschleierte Form praktisch alle Extremoptionen wie das Progressiv- und Kappungsmodell sowie den generellen Ausgleichmechanismus ab. Sie öffnete darüber hinaus den Weg für eine weitere Diskussion über die Ersetzung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel durch die BSP-Einnahme auf der Einnahmeseite sowie die nationale Mitfinanzierung der GAP auf der Ausgabenseite. Ein großes Verdienst des Berichts war auch eine Objektivierung des Ideenwettbewerbs, da die Kommission zum ersten Mal einheitliche Durchrechnungen zur Verfügung stellte.

5.1.2. Die *Agenda-2000*-Verhandlungen unter der britischen Ratspräsidentschaft

Die britische Vorsitzführung im ersten Halbjahr 1998 ist als typische Image-Präsidentschaft zu bezeichnen, die dem Ziel diente, dem seit 1997 von der Labour-Partei regierten und traditionell europaskeptischen Königreich ein neues, EU-freundliches Antlitz zu verschaffen. Das von der Londoner Regierung zusammengestellte Arbeitsprogramm war „*relatively short on substance and long on ceremonial*“³⁸⁹. Solche Highlights des Integrationsprozesses wie die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Luxemburger Gruppe sowie die endgültige Entscheidung für den EURO³⁹⁰ sind Ereignisse von großer Relevanz, die aber eher unter dem Vorsitz Londons und weniger als Folge seiner führungspolitischen Anstrengungen stattfanden. Der Präsidentschaft konnte man jedoch nicht die Anstrengungen absprechen, einen guten Nährboden für die *Agenda-2000*-Verhandlungen bereiten zu wollen. Die

³⁸⁸ *Der Spiegel* vom 12. Oktober 1998.

³⁸⁹ Ludlow 1998, S. 574.

³⁹⁰ Am 3. Mai 1998 in Brüssel entschieden die Staats- und Regierungschefs darüber, welche EU-Staaten als erste Welle der WWU beitreten. Diese waren: Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich und Finnland, ab 2001 auch Griechenland. Dänemark und Großbritannien haben sich den Eintritt in die EWU vorbehalten (opting-in). Man legte bilaterale Wechselkurse zwischen den nationalen Währungen sowie den Termin fest, zu dem die nationalen Währungen in EURO umgerechnet werden sollten. Man einigte sich auch auf die Person des Präsidenten der Europäischen Zentralbank, zu dem der Holländer Wim Duisenberg ernannt wurde. Eine Einigung war erst möglich, nachdem dieser erklärt hatte, vor dem Ablauf der Amtszeit zurücktreten zu wollen. Als sein Nachfolger war der Franzose Jean-Claude Trichet in Aussicht gestellt.

Rechtsinitiativen der Kommission wurden einer ersten gründlichen Prüfung unterzogen und die ersten öffentlichen Stellungnahmen der EU-Staaten gesammelt, geordnet und inhaltlich bearbeitet. Außerdem gelang es, eine politische und die Arbeit dynamisierende Deadline für den Abschluss der Verhandlungen festzulegen. Dass die britische Regierung dabei mit keinerlei originellen Initiativen auftrat, war nicht die Frage einer gewissen, für viele größere Mitgliedstaaten charakteristischen Distanz. Da die Rechtsvorlagen der Kommission noch nicht gründlich analysiert worden waren und sich die nationalen Ausgangspositionen noch nicht ganz auskristallisiert hatten, konnte man einfach nicht viel unternehmen. Alles brauchte noch seine Zeit.

Mit anderen Worten war die britische EU-Präsidentschaft 1998 nicht besonders reich an Dossiers, die man spektakulär weiterbringen und sich dabei gemeinschaftspolitisch gut profilieren konnte. Die Arbeitsagenda gab aber dem Vorsitz die Chance, mehrmals im Rampenlicht der europäischen Bühne zu brillieren. Dies nutzte die Regierung Blair meisterhaft aus, um das Image ihres Landes in den Augen der EU-Partner zu verbessern. Die gute PR wurde durch eine effiziente und engagierte Arbeit der Präsidentschaftsvertreter auf allen Ebenen der Ratspyramide ergänzt. Im Endeffekt waren sich alle einig, dass „*die Briten eine ehrliche Präsidentschaft geleistet haben*“³⁹¹.

5.1.2.1. Europapolitischer Kurswechsel der britischen Regierung

In der Europapolitik der Labour-Regierung ließen sich gravierende Unterschiede im Vergleich zum Kabinett Major erkennen. An die Stelle eines vorprogrammierten konservativen Euroskeptizismus trat „*ein konstruktives Engagement in Europa*“³⁹² einer neuen „*instinktiv pro-europäischen*“³⁹³ Labour-Generation.

Zu Beginn der Präsidentschaft anlässlich eines Besuches der EU-Kommissare in London kündigte der britische Premier Tony Blair an: „*It is time for Britain to develop a more positive relationship with the EU*“.³⁹⁴ Ein paar Tage später bestätigte er in Den Haag diesen politischen Kurs, indem er sich für Reformen hinsichtlich der WWU und der *Agenda 2000* aussprach:

³⁹¹ Interview vom 2. Februar 2004.

³⁹² Dohrn 1998, S. 25 (Interview mit Tony Blair).

³⁹³ Idb.

³⁹⁴ BBC News vom 8. Jänner 1998.

*"The narrow chauvinism of the years of Conservative government is gone. There is a confidence in Britain, a sense of dynamism and adventure and, as a result, people are not frightened of Europe. (...) It is an alliance of people who believe that our future prosperity can be shaped by a successful Europe, it is an alliance of people who are hard-headed about the future and hard-headed about Europe's faults. People who are in favour of Europe but in favour of a reformed Europe."*³⁹⁵

Zur Ergänzung dieser politischen pro-europäischen Erklärungen spielte das Kabinett Blair geschickt die WWU-Karte. Im Juni 1998 gab der für seine skeptische Einstellung zur gemeinsamen Währung bekannte britische Außenminister Robin Cook in einem BBC-Interview das Statement ab, dass Großbritannien der WWU angeblich gleich nach den Parlamentswahlen, schon 2002, beitreten werde.³⁹⁶ Um sich eine Hintertür offen halten, benutzte Blair zwei Argumente, die diese Deklaration seiner Regierung relativierten. Erstens sprach er davon, dass es keine wirkliche Konvergenz zwischen der britischen und der kontinentalen Volkswirtschaft gäbe. Zweitens bezeichnete er die öffentliche Meinung in Großbritannien als großes Problem auf dem Weg zur Teilnahme des Königreiches am europäischen Währungssystem.³⁹⁷

Neben dem politischen Kurswechsel legte der britische Ratsvorsitz traditionell besonderen Wert auf effizientes Management. Londoner Minister und Beamte gingen davon aus, dass ein glattes Funktionieren der Ratsmaschinerie und der politischen Kooperation am besten zur Entwicklung der Gemeinschaft und zum Fortschritt in den favorisierten EU-Politiken beitragen kann. Früher bestand aber immer die Gefahr, dass „*efficiency becomes an end in itself*“³⁹⁸. Diesmal stand eine klare politische Strategie hinter den Anstrengungen des britischen Bürokratieapparates. Ihre Grundlage war zweidimensional. Nicht zu bestreiten ist, dass der Regierungswechsel eine qualitative ideologische Entwicklung der politischen Elite Londons in Richtung Europa-Überzeugung mit sich brachte. Prosaischer gesehen handelte es sich um eine Speicherung des politischen Kapitals im Hinblick auf die entscheidende Phase der *Agenda-2000*-Verhandlungen, in denen Großbritannien trotz der anstehenden Erweiterung der EU, der Reformen der Schlüsselpolitiken und der Forderungen der Länder mit hohen Nettosalden seinen noch von Margaret Thatcher 1984 in Fontainebleau erkämpften Rabatt

³⁹⁵ *Daily Telegraph* vom 21. Jänner 1998.

³⁹⁶ *Daily Telegraph* vom 15. Juni 1998.

³⁹⁷ Dohrn 1998, S. 26 (Interview mit Tony Blair).

³⁹⁸ Edwards 1985, S. 238.

aufrechterhalten wollte. Im nationalen Interesse der Briten lag es, sorgfältig die Hausaufgaben im Fach „*Europäische Integration*“ zu machen. So konnten sie einige Monate später darauf hoffen, dass die EU-Partner ein Auge zudrückten, wenn sie ihre traditionsreiche und nicht gerade gemeinschaftsfreundliche Penny-Politik ohne wenn und aber fortsetzten.

5.1.2.2. Behandlung der Agenda-2000-Vorschläge unter dem britischen Vorsitz

Die *Agenda 2000* war eine der Angelegenheiten, die der britische Vorsitz von den Luxemburgern „geerbt“ hatte. Von Beginn an herrschte unter den politischen Eliten in London und in Brüssel die Überzeugung, dass die Verhandlungen nicht im ersten Halbjahr 1998 zu Ende gebracht werden könnten. Wenn überhaupt jemand davon träumte, wurde er schon im Jänner 1998 von Helmut Kohl aus dem Schlaf gerissen. Der deutsche Bundeskanzler legte offen, dass die Bonner Bundesregierung nicht bereit wäre, einem Reformpaket vor den Parlamentswahlen in Deutschland im September 1998 zuzustimmen.³⁹⁹

Das hatte allerdings nicht zu bedeuten, dass die Briten nicht mit der Behandlung des Pakets begannen. Da die Europäische Kommission im März 1998 ihre konkreten Vorschläge zu den Rechtsakten präsentierte, war London politisch verpflichtet, sich an die Arbeit zu machen. So wurden die EK-Vorschläge zum ersten Mal auf allen Ebenen von den Arbeitsgruppen bis zu den Fachräten ECOFIN und Landwirtschaft überprüft sowie ein technischer und prozeduraler Rahmen und ein Arbeitskalender festgelegt. Real weitergebracht wurde die Diskussion in den einzelnen Dossiers jedoch nicht.⁴⁰⁰

Wie für die Vorbereitungsphase der Verhandlungen charakteristisch, kristallisierten sich darüber hinaus bestimmte Interessengruppen sowohl in budgetären als auch agrarpolitischen Angelegenheiten heraus. Die Nettozahler deklarierten offen, dass sie mit der Arbeitshypothese der Kommission, die derzeitige Obergrenze der Eigenmittel bei 1,27 Prozent des BSP der EU aufrechtzuerhalten, nicht einverstanden waren. Ins Spiel kamen die bereits eingegangenen Vorschläge der Ländergruppen zur Änderung der Eigenmittel durch einen allgemeinen Mechanismus zur Korrektur von Haushaltsungleichgewichten bzw. durch eine Schaffung progressiver Eigenmittel.⁴⁰¹ Im Agrarrat wurde die Notwendigkeit einer Reform der GAP grundsätzlich anerkannt. Die ersten Stellungnahmen der jeweiligen Minister zu den von einzelnen Komponenten des Kommissionsvorschlags waren jedoch sehr

³⁹⁹ *Daily Telegraph* vom 21. Jänner 1998.

⁴⁰⁰ Henderson (1) 1998, S. 566.

⁴⁰¹ *Press Release* des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1998.

unterschiedlich und reichten von stark abweichenden Auffassungen bis zur positiven Aufnahme vorbehaltlich einer eingehenderen Prüfung.⁴⁰²

Da sich die wahlpolitische Situation in einem der Schlüsselländer der EU praktisch als hoffnungslos darstellte, machte sich die Präsidentschaft keine wirkliche Mühe, unparteiisch zu agieren und nach einem Kompromiss zu suchen. Was die *Agenda 2000* angeht, nahm sie den nationalen Hut nicht ab. Blair verlangte eine radikale Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, in dem er die GAP als *"manifest absurdity, which discredits Europe"*⁴⁰³, bezeichnete. Direkt vor dem Beginn des Cardiffer Gipfels verkündete er eine knallharte Verteidigung des britischen Rabatts.⁴⁰⁴ Sein Europa-Minister Douglas Henderson positionierte das Vereinigte Königreich ganz eindeutig auf der Seite der Nettozahlergruppe, was im Hinblick auf die Interessenlage nicht überraschen konnte. Überraschend war darüber hinaus die Tatsache, dass eine derartige Deklaration von einem Vertreter der Präsidentschaft geäußert wurde. Henderson schrieb in einer Publikation des Bonner Zentrums für Integrationsforschung:

*"So speaking nationally for a moment, we need an EU Budget which acknowledges the same constraints as our national budgets. There is no pot of gold in Brussels. Any more than there is in Bonn or London. (...) Neither Germany nor Britain would countenance increased expenditure across the board."*⁴⁰⁵

Was sollte diese Vorgangsweise der Londoner Regierung bringen? In der Vorbereitungsphase der Verhandlungen ist es nicht die Aufgabe der Präsidentschaft, Kompromisse zu schließen, sondern den *bargaining*-Prozess in richtige Bahnen zu lenken. Um das zu erreichen, braucht man nicht unbedingt neutral zu handeln. Es reicht, wenn man sich gut in den Arbeitsmethoden der Brüssler Bürokratie auskennt. Die Briten konnten sich daher durchaus leisten, bei den Substanzfragen der *Agenda 2000* einen nationalen Ton anzuschlagen. Auf diese Weise gaben sie den restlichen Mitgliedstaaten zu verstehen, wie wichtig ihnen die Beibehaltung des Abschlags war und wie verbissen sie dafür kämpfen würden. Die britische Botschaft war klar: „Wenn wir als Vorsitz bei der Verteidigung unseres Rabatts keinen Schritt zurückweichen, könnt ihr schon heute eure Hoffnung zu Grabe tragen, dass wir unter österreichischem und

⁴⁰² Press Release des Rates Landwirtschaft vom 31. März 1998.

⁴⁰³ BBC News vom 16. Juni 1998.

⁴⁰⁴ BBC News vom 16. Juni 1998.

⁴⁰⁵ Henderson (2) 1998, S. 7-8.

dann unter deutschem Vorsitz auf unser wichtigstes Anliegen verzichten“. Indem es dabei mit anderen Nettozahlern kokettierte, signalisierte London die Interessenübereinstimmung und versuchte gleichzeitig, seine verhandlungspolitische Isolation als Rabattempfänger zu vertuschen.

Abgesehen von der nachdrücklichen Betonung nationaler Interessen hat der britische Vorsitz in der Anfangsphase der Verhandlungen das Seinige getan. Mehr konnte man von ihm praktisch nicht erwarten. Die Verdienste Londons sowie die Zukunftsperspektive für seinen österreichischen Nachfolger fasste der Ständige Vertreter Österreichs bei der EU Manfred Scheich zusammen:

*„Die Briten haben die Agenda 2000 auf prozedurale Geleise gesetzt. Wir müssen jetzt sozusagen ans Eingemachte gehen.“*⁴⁰⁶

Vielleicht war es der größte Verdienst der Briten, dass es ihnen gelang, diverse Komponenten des *Agenda-2000*-Pakets zusammenzuhalten. Das Risiko einer überzogenen und unkontrollierten Fragmentierung besteht immer, wenn ein Dossier durch mehrere Ratsformationen behandelt wird, wo nationale Beamte bestimmte Probleme durch die sektorale Brille sehen und sich nicht wirklich bemühen, das Gesamtpaket auszubalancieren. Unter der britischen Präsidentschaft einigte sich der Rat rasch auf ein inneres Verfahren, in dem die Legislativtexte geprüft und die politischen Entscheidungen getroffen werden sollten, um die Einheitlichkeit der Arbeit zu bewahren. Die Rollen wurden auf folgende Weise verteilt: Die generelle Verantwortung für das Zusammenschnüren des Pakets übernahm der Allgemeine Rat als diejenige Ratsformation, die direkt an den Europäischen Rat berichtet. Der Agrar- sowie der ECOFIN-Rat wurden darüber hinaus verpflichtet, die in ihren Zuständigkeitsbereichen liegenden Aspekte aufzuarbeiten. Stark involviert waren auch der Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie die Gruppe der „Freunde der Präsidentschaft“⁴⁰⁷. Soviel zur Theorie, die Praxis hat allerdings etwas anders ausgesehen. Obwohl der AStV auf

⁴⁰⁶ Die Presse vom 9. Juni 1998.

⁴⁰⁷ Die Gruppe der „Freunde der Präsidentschaft“ war eine an dem COREPER gebundene Gruppe, der Mitarbeiter der EU-Botschafter (*Anticis*) sowie Berater aus dem Finanz- und Politikbereich angehörten. Obwohl seine Zusammensetzung je nach der Diskussionsthematik variierte, hatte das Gremium immer denselben Präsidenten. Die Hauptaufgabe der Freunde der Präsidentschaft war, für die Botschafter bestimmte Fragen detailliert zu prüfen, bzw. mehr spezifische technische Legislativfragen an die Gruppe der Strukturaktionen oder die Gruppe der Finanzberater weiterzuleiten. Die Gruppe der „Freunde der Präsidentschaft“ erwies sich als besonders aktiv und hilfreich in der Vorbereitungsphase der *Agenda-2000*-Verhandlungen unter britischem und österreichischem Vorsitz. Sie arbeitete die Legislativvorschläge der EU-Kommission auf, indem sie die Brüsseler Behörde um zusätzliche Erklärungen bzw. Hintergrundinformationen ersuchte.

bürokratischer und der Allgemeine Rat auf politischer Ebene die Primärverantwortung für die Festlegung des Finanzrahmens für die Agrarpolitik der Union trägt, leisteten der Agrarrat und seine Vorbereitungsinfrastruktur die eigentliche Arbeit an der GAP-Reform, da nur diese Gremien hinsichtlich des hohen Spezialisierungs- und Technisierungsgrads der Verhandlungen über das nötige Know-how verfügten. Unter der Annahme, dass sie die finanziellen Parameter respektieren würden, hatten die Agrarminister und ihre Beamtstäbe bei der Neugestaltung der Agrarpolitik der Union mehr oder weniger freie Hand. Das Problem lag darin, ob ein akzeptables Reformpaket im Kontext der erwünschten Kürzungen der Agrarausgaben überhaupt zu erreichen war.⁴⁰⁸ Wenn man die Komplexität der Materie sowie die Tatsache bedenkt, dass die Verhandlungen parallel in drei verschiedenen Ratsformationen liefen, dann war die Gefahr des Auseinanderlaufens der diversen Verhandlungsstränge so gut wie vorprogrammiert. Eigentlich spielten die Finanz- und die Agrarminister bis zum letzten Moment, an dem sich die Staats- und Regierungschefs richtig an die Arbeit machten, ein böses Spiel miteinander. Während die eine Seite hinsichtlich der Spannungen in den öffentlichen Finanzen in den meisten EU-Ländern Geld einsparen wollte, zeigte die andere nur wenig Neigung, den Gürtel enger zu schnallen. Die Entschlossenheit und Radikalität der Bauernproteste auf den Brüsseler Straßen sowie in den Heimatländern mussten die Denkweise der Agrarminister beeinflussen, sodass sie die in Richtung einer Ausgabekürzung gehende GAP-Reform zwar nicht prinzipiell ablehnten, sie aber in mehreren Punkten ziemlich verwässern wollten. Mit anderen Worten drohte praktisch von Anfang an bis zum Ende, dass die Verhandlungen in den Räten Wirtschaft und Finanzen sowie Landwirtschaft erheblich voneinander abweichen, was die Vorbereitung der Abschlussrunde der Verhandlungen im Kreis der Staats- und Regierungschefs vehement erschweren würde. Die Kohärenz der Verhandlungsstränge zu gewährleisten war daher eine „Nagelprobe“ für die Funktionsweise des Rates Allgemeine Angelegenheiten als zentrales Koordinationsorgan in der Union.⁴⁰⁹

Außer der Rollenverteilung machten die Briten noch einen wichtigen Schritt in Richtung des Enderfolgs der *Agenda-2000*-Verhandlungen. Sie entwickelten nämlich eine Gradation der behandelten Fragen. Insgesamt unterschieden sie zwischen drei Kategorien:

- **Grundsatzfragen** vom höchst politischen Charakter wie Eigenmittelobergrenzen, Dotierung der einzelnen Rubriken, Agrarleitlinie und allgemeine Kriterien der

⁴⁰⁸ Galloway 1999, S. 13.

⁴⁰⁹ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 48.

Förderberechtigung in der Strukturpolitik. Man ging davon aus, dass sie erst im Rahmen der Enddebatte im Europäischen Rat festgelegt werden und dass sich die Arbeit in der Zwischenzeit auf die Prüfung der EK-Annahmen und -Berechnungen konzentrieren soll;

➤ **Substanzielle Fragen**, die als Grundlage für die Rahmenbedingungen der finalen Entscheidung über das Reformpaket dienen sollten, wie etwa: grundlegende ökonomische Daten, Margen, Ausgabenlimits jeder Rubrik, Definition von neuen Zielen der Strukturpolitik, Gemeinschaftsinitiativen und Vorbeitrittsinstrumente. Man nahm an, dass wesentliche Fortschritte in diesen (ebenfalls hoch politisierten Bereichen) im COREPER und im Ministerrat zu erzielen waren;

➤ **Technische Fragen** wie die Organisation und Programmierung der Strukturfonds und der Vorbeitrittsinstrumente, die den Experten in diversen Vorbereitungsgremien überlassen wurden.⁴¹⁰

Um die Arbeit am *Agenda-2000*-Paket in produktive Bahnen zu lenken, musste man noch einen zeitlichen Rahmen für den Verhandlungsprozess schaffen. Eine Deadline wurde von den Staats- und Regierungschefs in Cardiff festgelegt.

5.1.2.3. Der Europäischer Rat von Cardiff und die Ausgangslage für die österreichische Präsidentschaft

Von Beginn an machte man sich keine Hoffnungen, dass der die britische Präsidentschaft abschließende Europäischer Rat, der am 15. und 16. Juni 1998 in Cardiff stattfand, einen Durchbruch im Hinblick auf die bereits laufende Verhandlungen über das *Agenda-2000*-Paket bringen würde. "*Cardiff is not the place where these issues are going to be resolved*"⁴¹¹ – das sagte der britische Regierungssprecher. Trotzdem konnte man doch Einigungen in ein paar Grundsatzaspekten erzielen. Folgende Punkte sind in dem Kontext zu erwähnen:

➤ Unbeschadet der Mittel für die Vorbeitrittshilfe sollten die im Finanzpaket *Delors-II* geltenden Ausgabenrubriken beibehalten werden;

➤ Bei der Erstellung und Durchführung des *Agenda-2000*-Pakets war sicher zu stellen, dass die Ausgaben für die EU-15 sowie für die Beitrittskandidaten und späteren neuen Mitglieder klar getrennt werden;

⁴¹⁰ Galloway 1999, S. 13-4.

⁴¹¹ BBC News vom 16. Juni 1998.

- Die neue Institutionelle Vereinbarung sollte eine strenge Haushaltsdisziplin sicherstellen und es sollte eine klar getrennte Planung und Verbuchung der Ausgaben für die Heranführungshilfe und der beitriffsbedingten Ausgaben erfolgen;
- Die neuen Möglichkeiten, die durch die Politikreformen erzeugt werden, waren zugunsten der Einführung möglichst betrugssicherer Politiken und Verfahren zu nutzen, die eine Haushaltsführung von hohem Niveau förderten.

Aber nicht nur deswegen ist der Cardiffer Gipfel als ein wichtiger Schritt in Richtung eines Endkompromiss zu bezeichnen. Die Staats- und Regierungschefs erklärten angesichts dieses Ziels, sämtliche Rechtsakte, die sich aus der *Agenda 2000* ergaben, vor den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1999 anzunehmen. Die Aufgaben wurden so verteilt, dass „auf der Tagung des Europäischen Rates in Wien bei den Hauptkomponenten der *Agenda 2000* beträchtliche Fortschritte erreicht werden sollten, damit spätestens im März 1999 eine politische Einigung über das Gesamtpaket erzielt werden kann“⁴¹². Der Hintergedanke war dabei, sich genug Zeit für die Erarbeitung einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung sowie die Annahme des Pakets durch das alte EP zu lassen.

Die Beratungen über die *Agenda 2000* waren hinsichtlich der hohen politischen Brisanz der diskutierten Materie nicht frei von heftigen diplomatischen Auseinandersetzungen. Die erste Geige spielte hier Kohl, der sich mit der Mehrheit der Partner lange über eine Formulierung stritt, mit der die deutsche Forderung nach einem fairen Leistungsausgleich bekräftigt werden sollte. In der vom britischen Vorsitz gebilligten Fassung nahm der Europäische Rat die Forderung einiger Mitgliedstaaten zur Kenntnis, wonach eine gerechte Lastenverteilung erreicht werden müsste. Nicht verschwiegen wurde jedoch, dass diese Auffassung nicht von allen Mitgliedstaaten geteilt wurde. Der Kanzler sagte dazu, dies wäre keine Kampfansage gegen irgendwen; die Bundesregierung könnte aber den bisherigen Zustand nicht länger hinnehmen, wonach Deutschland den Hauptteil der Lasten des EU-Haushalts tragen müsste.⁴¹³ Kohl bestand mit aller Härte auf einer deutlichen Formulierung, welche die seit langem bekannte Forderung nicht mit einem Hinweis auf Gegenpositionen relativiere. Er drohte sogar mit einer Zahlungsweigerung, sollte die deutsche Forderung nach einer gerechten Verteilung der Beiträge nicht berücksichtigt werden.⁴¹⁴

⁴¹² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Cardiff, Juni 1998.

⁴¹³ FAZ vom 17. Juni 1998.

⁴¹⁴ Die Presse vom 17. Juni 1998.

Der britische Europa-Minister Henderson stellte zurecht fest, dass „*the Cardiff European Council moved things a step further, by providing directions and impetus to the negotiations and establishing an overall timetable for future progress (...)*“⁴¹⁵. Der Cardiffer Gipfel machte auch klar, dass der Finanzrahmen und die Reformen der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken in Form eines Pakets beschlossen werden sollten. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Cardiff erteilten den auf die Briten folgenden Österreichern den politischen Auftrag, die Materie weiterzubringen, um der deutschen Präsidentschaft einen erfolgreichen Abschluss im Sinne einer Kompromisschließung zu ermöglichen.⁴¹⁶ Sie spiegelten auch die Verhandlungslage wider, die Wien zu erben hatte. Die erste offene Konfrontation zwischen den Interessengruppen im Kontext der künftigen budgetären Lastenverteilung endete unentschieden. Nur eine Sache wurde immer wahrscheinlicher, nämlich dass die Vorschläge der Europäischen Kommission in ihrer ursprünglichen Form nicht durchgehen würden.⁴¹⁷ Es gab aber damals keinen alternativen Vorschlag.

5.2. Nationale Interessen Österreichs an der Agenda 2000 und ihre Vertretung vor der Übernahme des Präsidentschaftsamtes

Obwohl Österreich und Deutschland eine gemeinsame Front im diplomatischen Kampf um eine Nivellierung ihrer Nettosalen und eine gerechtere Verteilung der budgetären Lasten bildeten, hat das nicht zu bedeuten, dass sich ihre nationalen Interessen in Bezug auf das ganze *Agenda-2000*-Paket als kohärent erwiesen. Die wesentlichsten Differenzen bestanden bezüglich der GAP-Reform. Der Wiener Agrarminister Wilhelm Molterer sprach offen davon, dass die Positionen der beiden EU-Staaten sehr schwer auf einen Nenner zu bringen wären.⁴¹⁸ Deutschlands Rückflüsse aus dem EU-Agrarbudget kamen am Ende der Finanzperspektive 1994-1999 zu 80% aus den Mitteln der Marktordnung (Garantiepreise), und nur zu 20% aus jenen der Strukturpolitik. Österreichs Rückflüsse kamen hingegen jeweils zu 50% aus der Marktordnung und der Strukturpolitik. Dies ergab sich aus der Teilnahme Wiens am Umweltprogramm der EU sowie aus der speziellen Förderung der Bergbauern. Als landwirtschaftsfreundliches Land positionierte sich Österreich dem deutschen Vorschlag einer

⁴¹⁵ Henderson (1) 1998, S. 566.

⁴¹⁶ Ein Interviewpartner aus dem österreichischen Finanzministerium wies auf die praktisch uneingeschränkten Interpretationsmöglichkeiten und die daraus resultierenden Unverbindlichkeit des Cardiffer Auftrages hin. Er kommentiert ihn folgend: „*Das ist eine EU-Formulierung, wenn man selber nie mehr fertig wird. Dies heißt in Wahrheit gar nichts*“ (Interview vom 9. Dezember 2003).

⁴¹⁷ Interview vom 9. Dezember 2003.

⁴¹⁸ *Die Presse* vom 20. Juni 1998.

nationalen Mitfinanzierung der GAP skeptisch gegenüber. Wien ging daher eine bewusste Doppelstrategie ein.⁴¹⁹ Einerseits nahm es in Finanzfragen eine starke Positionierung innerhalb der Nettozahlergruppe ein. Andererseits verfolgte es seine agrarischen Interessen konsequent durch entsprechende Bündnisbildung mit Frankreich, Spanien, Portugal, Belgien, Irland und Italien.

Bemerkenswert ist die Art und Weise, welche Strategie Österreich vor der Übernahme des EU-Vorsitzes einging, um seine nationalen Anliegen durchzubringen. Es nutzte sehr effizient die Vorbereitungsphase des Verhandlungsprozesses, um die Meinung der Partner zu sondieren und Koalitionen zu schließen. Hier zeichnete sich die für Kleinstaaten charakteristische Aktivität bei der Allianzsuche und der Netzerkennung ab. Hinsichtlich der Präsidentschaftsperspektive tat es Wien unauffällig, aber konsequent. Es reservierte sich einen Platz in den jeweiligen Interessengruppen, spielte aber nie die erste Geige, indem es sich hinter den Rücken von größeren Partnern – Deutschland im finanzpolitischen und Frankreich im agrarpolitischen Segment der *Agenda 2000* – versteckte.

5.2.1. Finanzrahmen

Österreich gehört als einer der reichsten Mitgliedstaaten der EU der Nettozahlergruppe an. Bei der Nettoposition pro Kopf und jener in Prozent des Bruttoinlandsprodukts platzierte es sich in der Abschlussphase der finanziellen Perspektive Delors-II nach Deutschland und Holland und auf etwa gleicher Stelle wie Schweden und Luxemburg. Der österreichische Nettobeitrag erreichte rund 15,6 Mrd. Schilling und entsprach rund 0,57 Prozent des BIP. Die Donau-Republik befand sich daher in der Spitzengruppe der Nettozahler-Kolonnen.

Interessant war im Hinblick auf die finanzielle Interessenlage die Struktur der Rückflüsse aus Brüssel. Etwa zwei Drittel entfielen auf die GAP, der Löwenteil der restlichen Mittel auf die Strukturförderung im Bereich der Landwirtschaft, der Regionalförderungen und des Europäischen Sozialfonds.⁴²⁰

Hinsichtlich der ausgeprägten Nettozahler-Position war es das Hauptanliegen der Wiener Regierung, den Nettobeitrag des Landes zu reduzieren oder zumindest zu vermeiden, dass sich die Nettoposition Österreichs verschlechtere. Außerdem sprach sich Wien kategorisch

⁴¹⁹ Interview vom 12. Jänner 2004.
⁴²⁰ Steger 1997, S. 379.

gegen die Überschreitung der Eigenmittelobergrenze in Höhe von 1,27% des EU-BSP aus. Es akzeptierte allerdings das Solidaritätsprinzip und fand sich mit der Beibehaltung der Nettozahlerposition ab. Eine solche Position wurde im März 1997 von den Finanzausgleichspartnern⁴²¹ beschlossen, bevor die EK ihre konkreten Reformvorschläge vorlegte. Auf diese Weise konnte man die nationale Haltung zur künftigen Finanzvorausschau der EU in der SPÖ-ÖVP-Koalitionsregierung relativ leicht etablieren und verhindern, dass sich Lobbys um bestimmte Politikinitiativen formieren würden.⁴²² In diesem Sinne setzte sich die Bundesregierung in der Ministerratssitzung vom 24. März 1998 mit den Vorschlägen der Kommission zur Umsetzung der *Agenda 2000* auseinander.

Auf die ersten außenpolitischen Schritte Wiens, die seine Haltung in der *Agenda-2000*-Frage bestätigen würden, musste man nicht lange warten. Auf einem informellen ECOFIN-Treffen in New York am 22. März 1998 schloss sich Österreich zusammen mit den Niederlanden und Schweden den Forderungen des deutschen Bundesministers für Finanzen, Theo Weigel, nach einer allgemeinen Beitragskorrektur an.⁴²³ Unter den politischen Eliten Wiens befürchtete man allerdings praktisch bis zum Schluss der *Agenda-2000*-Verhandlungen, dass Berlin seine Partner im Stich lassen und eine Sonderlösung nur für sich aushandeln könnte. Darauf machte zum Beispiel die damalige Staatssekretärin im österreichischen Außenministerium, Benita Ferrero-Waldner, in einem Vortrag vor der Österreichischen Gesellschaft für Internationale Beziehungen aufmerksam:

*„Es geht aber auch nicht darum, dass beispielsweise Deutschland, sowie seinerzeit Margaret Thatcher, ein „Rabatt“ eingeräumt wird, sondern einfach darum, dass die Beiträge zur und die Subventionen von der Europäischen Union durchleuchtet werden, um eine zukunftsfähige „gerechte Lastenverteilung“ zu erreichen.“*⁴²⁴

Auf dem Gipfeltreffen in Cardiff stellte Österreich zwei Bedingungen: Erstens sollte der „Ausgabendeckel“ von 1,27% des BSP nicht angehoben werden. Zweitens sollten die Ausgaben in Form von Obergrenzen und nicht als flexible Ziele festgeschrieben werden. Außerdem fragten der Bundeskanzler Viktor Klima und der Finanzminister Rudolf Edlinger

⁴²¹ Finanzreferenten der österreichischen Gebietskörperschaften.

⁴²² Interview vom 28. November 2003.

⁴²³ FAZ von 23. März 1998.

⁴²⁴ Ferrero-Waldner 1998, S. 84.

öffentlich danach, ob Euro-Staaten auch in Zukunft Kohäsionsmittel bekommen sollten.⁴²⁵ Unmittelbar nachdem der Europäische Rat von Cardiff zu Ende gewesen war, kündigte Edlinger vor dem Nationalrat an, sich massiv für einen fairen Lastenausgleich einsetzen zu wollen.⁴²⁶ Das grundsätzliche politische Argument war dabei, dass man in Österreich keine unpopulären Maßnahmen ergreifen könnte, ohne dass auch in Brüssel gespart würde.⁴²⁷

Der Leiter der Budgetsektion des BMF, Manfred Steger, stellte vier zentrale Ansatzpunkte vor, die man als geeignete Mittel zum Zweck der Bewahrung der österreichischen Interessen bei der Festlegung der finanziellen Perspektive für die Periode 2000-2006 ansah:

- Rückflussoptimierung: Als Nettozahler war Österreich nicht daran interessiert, die Rückflüsse aus der EU bloß zu erhöhen, da es automatisch mehr Geld in den EU-Topf einzahlen müsste. Die einzig denkbare Ausnahme war, dass es spezielle Problemfälle gäbe, die überproportional stark in Österreich vorlägen und eine finanzielle Sonderunterstützung aus EU-Mitteln rechtfertigen würden;
- Verstärkte Haushaltsdisziplin: Dieser Ansatz orientierte sich an einer stärkeren Zurückhaltung auf der Ausgabenseite des EU-Budgets. Insbesondere die zwei größten Ausgabenrubriken – die Agrar- und Strukturpolitik – sollten stärker als in der EK-Vorlage auf ein vertretbares Finanzierungsvolumen reduziert werden;
- Sparversion der Erweiterungsfinanzierung: Wien sprach sich für eine ausreichende Ausstattung des Osterweiterungsprozesses mit Geldmitteln aus, aber gegen den Zugriff unter anderem Titel;
- Korrekturmechanismus: Aus österreichischer Sicht wäre ein Korrekturmechanismus anzustreben, in dessen Genuss alle von einer übermäßigen Haushaltsbelastung betroffenen Mitgliedstaaten und nicht nur Großbritannien kämen.⁴²⁸

5.2.2. Struktur- und Kohäsionspolitik

Die Wiener Regierung unterstützte von Beginn an die Reformpläne der EU-Kommission, die dazu führten, die Anzahl der Ziele und der Gemeinschaftsinitiativen deutlich zu reduzieren. Sie begrüßte eine tiefgreifende Reform der Strukturfonds mit dem Ziel, Voraussetzungen für

⁴²⁵ Die Presse vom 17. Juni 1998.

⁴²⁶ Die Presse vom 18. Juni 1998.

⁴²⁷ In der deutschen Wochenzeitung *Der Spiegel* vom 7. September 1998 äußerte sich Bundeskanzler Klima dazu: „Es kann nicht sein, dass in den Einzelstaaten die Ausgaben gesenkt werden, ohne dass auf europäischer Ebene der gleiche Maßstab angelegt wird.“.

⁴²⁸ Steger 1997, S. 386-7.

einen sparsamen und effizienten Einsatz der EU-Gelder und die Teilnahme neuer Mitglieder an der Strukturpolitik zu schaffen. Auf der Seite der Strukturausgaben verlangte man eine Ausgabendeckelung in absoluten Zahlen auf Basis eines Mittelwertes für die Periode 1994-1999. Diese Deckelung sollte unterhalb des von der EK vorgeschlagenen Niveaus von 0,46% des EU-BIP liegen.⁴²⁹

Das Hauptanliegen der österreichischen Delegation war die Beibehaltung der Position Burgenlands als Ziel-1-Gebiet. Obwohl im Grunde genommen niemand bestreiten wollte, dass dieses Bundesland alle nötigen Kriterien erfüllte, setzte man sich sehr stark dafür ein. Dies war nicht nur eine Prestige-Sache, sondern auch eine ganz wichtige Angelegenheit in Bezug auf die Zahlerposition Österreichs in der Gemeinschaft.⁴³⁰

Ferner wollte Österreich ein Sonderprogramm für die an die Mitgliedschaftsanwärter aus Mittel- und Osteuropa grenzenden Regionen. Bundeskanzler Klima und Außenminister Schüssel setzten sich bereits vor der Veröffentlichung der *Agenda-2000*-Vorschläge der EK in einem Brief an den Kommissionspräsidenten Jacques Santer dafür ein. Sie argumentierten, dass die Erweiterung wegen der erheblichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung gravierende Schwierigkeiten für die grenznahen Regionen mit sich bringen werde.⁴³¹ Nachdem die Europäische Kommission die Idee Wiens im Frühjahr 1998 offiziell abgelehnt hatte, konzentrierte sich die Regierung darauf, die Gemeinschaftsinitiative „Interreg“ zu stärken.⁴³²

In der Frage der Neugestaltung des Strukturfonds erwies sich schließlich das sogenannte Sicherheitsnetz als höchst relevant. Es bestand darin, dass keiner der EU-Staaten mehr als ein Drittel der Bevölkerung aus den Ziel-2-Gebieten im Vergleich zur Populationsgröße aus den alten Ziel-2- und Ziel-5b-Gebieten verlieren dürfte. In Österreich war das Verhältnis 8 zu 40,6 Prozent der Gesamtbevölkerung. Nur das Spannen eines derartigen Sicherheitsnetzes würde ermöglichen, dass Österreich nicht vollständig aus den Ziel-2-Kriterien der regionalpolitischen Förderung herausfallen würde.⁴³³ Andere Anliegen waren: eine horizontale ländliche Entwicklung, unabhängig vom Ziel-2-Status der Regionen;

⁴²⁹ Erklärung der Bundesregierung zur Agenda 2000 vom 24. März 1998.

⁴³⁰ Interview vom 9. Dezember 2003.

⁴³¹ Ledermüller 1997, S. 372.

⁴³² *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 14.

⁴³³ Ledermüller 1997, S. 375.

Anspruchrechte aller Regionen (auch der Ziel-2-Regionen) auf die Ziel-3-Förderung; eine effiziente Verwaltung des Strukturfonds.⁴³⁴

Was den Kohäsionsfonds betrifft, machte die österreichische Regierung deutlich, dass keine Kohäsionsgelder an diejenigen Staaten fließen sollten, die dank positiver ökonomischer Entwicklung der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion beitraten (Irland, Portugal, Spanien). Diesen Standpunkt präsentierte unter anderen Bundeskanzler Klima in einem Interview für das deutsche Magazin *Der Spiegel*:

*„Unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit ist zu fragen: Wie kann es angehen, dass Staaten Mitglied der Wirtschafts- und Währungsunion werden, einen Haushaltsüberschuss ausweisen und immer noch Milliarden aus dem Kohäsionsfonds der EU erhalten?“*⁴³⁵

5.2.3. Agrarpolitik

Da Österreich zu den EU-Staaten mit einem besonders gut entwickelten landwirtschaftlichen Sektor gehörte und seine Bundesregierung neben der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) auch aus der konservativen Österreichischen Volkspartei (ÖVP) mit einer sehr starken bäuerlich geprägten Wählerschaft bestand, war von Anfang an klar, dass sich das Wiener Kabinett jeglichen Versuchen widersetzen würde, das Einkommen von Landwirten zu reduzieren. Die Österreicher wollten die Beschäftigung im Agrarsektor auf dem bisherigen Niveau beibehalten, die Umwelt und insbesondere den ländlichen Raum schützen sowie den Ackerbau in schwierigen Regionen fortsetzen. Andere Prinzipien der Politik der Wiener Regierung waren: die Stärkung der ökologischen und sozialen Aspekte der GAP, die Wettbewerbfähigkeit der europäischen Landwirtschaft sowie die Effizienz bei dem Einsatz von den EU-Geldern.⁴³⁶

Obwohl man grundsätzlich die Reform der GAP nicht verhindern wollte, war man der Ansicht, die Interventionspreise moderater als im EK-Vorschlag zu kürzen und eine möglichst weitgehende Kompensierung durch Direktzahlungen zu bewahren. Dabei muss man sagen, dass der österreichische Agrarminister Molterer im Hinblick auf die sich nähernde Präsidentschaft die nationalen Anliegen eher zahm vertrat. Zwar kritisierte er die Kürzungen der Subventionen für Rindfleisch als nicht nachvollziehbar und nicht notwendig. Er gab aber

⁴³⁴ Idb., S. 15.

⁴³⁵ *Der Spiegel* vom 7. September 1998.

⁴³⁶ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 14.

zu, dass die Landwirtschaft nicht beides haben könne: möglichst hohe gesicherte Marktpreise und möglichst hohe Kompensationen.⁴³⁷

Außerdem unterstützte Wien stark das Konzept der ländlichen Entwicklung als zweiten Pfeiler der Gemeinsamen Agrarpolitik⁴³⁸, wodurch man sich zusätzliche Einkommensquellen für die österreichischen Landwirte sowie die gemeinschaftliche Anerkennung der Leistungen der Landwirtschaft für die Erhaltung des ländlichen Raums erhoffte. Skeptisch eingestellt war das Agrarministerium hingegen der von Berlin thematisierten Mitfinanzierung der Landwirtschaftsbeihilfen durch die nationalen Haushalten gegenüber.⁴³⁹

Spezifische Interessen Österreichs, die auf den gerade erwähnten Politikprinzipien beruhten, waren zum Beispiel:

- Fortführung der Milchquoten bis 2006, um die Milchproduktion in den Bergregionen abzusichern;
- Erhöhung der Milchquoten für Bergregionen;
- Weiterführung der im Beitrittsvertrag festgelegten Höhe der Schlachtpremien für Bullen, Stiere und Kühe;
- Einführung eines Grundzahlungssatzes, um Bergbauern zu fördern;
- Spezielle Direktbeihilfe für ökologisch sensitive und geschützte Wälder;
- Förderung der ökologischen Aspekte der Landwirtschaft durch Regelungen, die die EU-Finanzhilfe von der Erfüllung minimaler Standards in Umweltschutz, Hygiene und Tierhaltung abhängig machen würden;
- Betriebsgrößenbezogenes Degressionsmodell statt eines zeitlichen Degressionsmodells bei den vorgesehenen Prämienerhöhungen.⁴⁴⁰

⁴³⁷ Die Presse vom 1. April 1998.

⁴³⁸ Statement von BM Molterer beim Sonderagrarministerrat in Brüssel, Wien 1998.

⁴³⁹ In mehreren Publikationen, z.B. des Bonner Zentrums für Europäische Integrationsforschung (ZEI), stellte man fest, dass Österreich das Konzept der Mitfinanzierung zusammen mit Deutschland lanciert habe. Es ist jedoch keine offizielle Erklärung des BMLF zu finden, die eine derartige Haltung der österreichischen Seite bestätigen würde. Im österreichischen Agrarministerium behauptete man das Gegenteil, obwohl man zugab, dass Österreich unter Umständen mit der Kofinanzierung leben könnte. Hinsichtlich der innenstaatlichen Interessenlage sowie der parteipolitischen Besetzung des Agrarministeriums wäre aber eine Zustimmung für das deutsche Konzept unmöglich. (Interview vom 13. Februar 2004).

⁴⁴⁰ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 14.

5.3. Behandlung der *Agenda-2000*-Komponenten unter österreichischem Vorsitz

5.3.1. Das Arbeitsprogramm und die politischen Erwartungen

Im Hinblick auf den Cardiffer Auftrag, bis zur Tagung des Europäischen Rates in Wien bei den Hauptkomponenten des *Agenda-2000*-Paketts beträchtliche Fortschritte zu erzielen, stellte die österreichische Präsidentschaft ein entsprechendes Arbeitsprogramm zusammen, das auf der ersten Sitzung des Allgemeinen Rates in Brüssel am 13. Juli 1998 angenommen wurde. Es gliederte sich in drei Phasen:

Phase I (bis Ende September): Klärung einer Reihe von Schlüsselfragen in verschiedenen Arbeitsbereichen und Erzielung möglichst großer Fortschritte bei den Rechtstexten. In diesem Kontext ging es in erster Linie um die Arbeit an der technischen Prüfung der Legislativvorschläge auf Ebene der Ratsarbeitsgruppen sowie der Gruppe der „Freunde der Präsidentschaft“;

Phase II (von Ende September bis November): Sondierung möglicher Optionen bei einer Reihe von Schlüsselfragen auf der Grundlage von *non-papers* des Vorsitzes. In diesem Zusammenhang sollen auch Gespräche auf politischer Ebene geführt werden, z.B. im Rat "Allgemeine Angelegenheiten", im Rat "Wirtschaft und Finanzen" und im Rat "Landwirtschaft". Zugleich sollte die Arbeit an den Rechtstexten so rasch wie möglich vorangebracht werden;

Phase III (von Ende November bis zum Wiener EU-Gipfel): Erstellung des dem Europäischen Rat auf seiner Tagung in Wien vorzulegenden Dokuments des Vorsitzes.⁴⁴¹

Wenn man das Arbeitsprogramm der österreichischen Präsidentschaft in Bezug auf die *Agenda 2000* analysiert, so kann man sehen, dass es durchaus moderat und vorsichtig ausformuliert wurde. Der Wiener Regierung ist es gelungen, den für Neulinge charakteristischen Fehler zu vermeiden, sich zu viel vorzunehmen und im Endeffekt gute Miene zum bösen Spiel machen zu müssen. Man hat sowohl die allgemeine Verhandlungslage als auch die Bedeutung der auf sie Einfluss nehmenden politischen Faktoren gut erkannt. Der EU-Botschafter Österreichs, Manfred Scheich, wies in diesem

⁴⁴¹ Press Release des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 13. Juli 1998 (Brüssel).

Kontext auf die September-Wahlen in Deutschland hin und prophezeite, dass sie den Verhandlungsprozess massiv behindern würden. Trotzdem war Scheich weit davon entfernt, den Wiener Vorsitz als handlungsunfähig zu erklären, und appellierte in einem Interview für *Die Presse*:

„Wir müssen die Dinge daher sofort angehen und in den ersten Monaten auf den Punkt bringen, damit beim Gipfel in Wien die gordischen Knoten durchschlagen werden können.“⁴⁴²

Wenn man auch Hoffnung aus seiner Aussage heraushören kann, so war doch von Anfang an klar, dass das *„end game erst unter deutschem Vorsitz einsetzen würde“⁴⁴³*, wie der Außenminister Schüssel in seinem Vortrag vor der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik zugab. Ganz offensichtlich befanden sich die Verhandlungen in der Vorbereitungsphase und dementsprechend musste auch der Ratsvorsitz agieren. Seine Hauptaufgabe war daher, das Terrain zu klären und vorzubereiten. Insofern blieb den Österreichern nicht viel mehr übrig als deskriptiv zu klären und technische Vorarbeit zu leisten, was für einen rechtzeitigen und qualitativ zufrieden stellenden Abschluss in Berlin eine *conditio sine qua non* war. Es fehlte keinesfalls am politischen Willen, mehr ergebnisorientiert zu agieren, sondern an objektiven Rahmenbedingungen, die dies möglich machen würden. Ein EK-Beamter, der die Wiener Präsidentschaft als Außenseiter beobachtete, bestätigt ebenfalls ihren gemeinschaftspolitischen Realismus:

„Wenn das dann eine wildentschlossene österreichische Präsidentschaft gewesen wäre, hätte sie nicht viel mehr machen können. Die Österreicher haben ihre Rolle sehr gut verstanden, indem sie in den meisten Fragen auf dem technischen Niveau der Verhandlung geblieben sind. Das war nicht die Frage des politischen Willens, sondern eine Frage der objektiven Konstellation.“⁴⁴⁴

Anders gesagt haben die Österreicher die *„Knochenarbeit“⁴⁴⁵* geleistet, damit die Verhandlungen anschließend unter deutschem Vorsitz in die Phase des eigentlichen *bargainig* und dann der finalen Abstimmung übergehen konnten. Die undankbare Aufgabe, mit der die

⁴⁴² *Die Presse* vom 9. Juni 1998.

⁴⁴³ Vortrag des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik, Bern, am 19. März 1999.

⁴⁴⁴ Interview vom 30. Juni 2004.

⁴⁴⁵ Vortrags des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik, Bern, am 19. März 1999

Wiener Regierung konfrontiert war, war ausgesprochen komplex; sie erforderte viel diplomatisches Geschick und Fingerspitzengefühl. Die Österreicher wurden doch an der Seriosität ihrer kontinuierlichen Arbeit im Rahmen des Cardiffer Auftrags gemessen, obwohl sie sich der Tatsache vollkommen bewusst waren, dass erst ihre deutschen Nachfolger im Stafettenlauf der EU-Vorsitze mit Glanz und Glorie den Abschlusskonsens zustande bringen würden. Es gab keinen anderen Ausweg als den Verhandlungsprozess vorsichtig zu managen und „*avoid investing too much political capital in trying to move substantially towards an agreement at Vienna, without the constraint of hard deadline and an end-game scenario to concentrate ministerial minds*“⁴⁴⁶.

Nichtsdestotrotz hat es die österreichische Präsidentschaft geschafft, nicht nur die technischen Fragen im Rahmen der Bearbeitung von Legislativtexten, sondern auch eine Reihe von substanziellen Fragen zu klären. Natürlich trieb man die Diskussion nicht in allen Politikbereichen gleichmäßig voran, da die unvermeidliche Etappe der Verhärtung und des Verharrens in nationalen Positionen in der politischen Sphäre jeweils unterschiedlich rasch kam und weitere Diskussionen auf der Ebene der EU-Botschafter oder der nationalen Minister extrem schwierig oder sogar belanglos machte. Das abgestufte Vorgehen sowie die kontrollierte Fragmentarisierung des Dossiers machte es dem österreichischen Vorsitz jedoch möglich, „*beträchtliche Fortschritte*“ in einigen Politikbereichen zu erzielen und dadurch den vor Natur aus widersprüchlichen Cardiffer Auftrag mindestens zum Teil zu erfüllen.⁴⁴⁷ Was tat sich dann innerhalb der einzelnen Komponenten des *Agenda-2000*-Pakets in der zweiten Jahreshälfte 1998?

⁴⁴⁶ Galloway 1999, S. 14.

⁴⁴⁷ Zum organisatorischen Erfolg der Wiener Präsidentschaft trugen nicht nur die gemeinschaftlichen Koordinationsmechanismen und -Verfahren bei, die bereits unter britischem Vorsitz gut funktionierten, sondern auch ein innerstaatliches politisches und administratives Netzwerk, das im Vorfeld der Präsidentschaft auf- bzw. ausgebaut wurde. Im Juni 1997 wurde auf oberster Beamtenebene ein permanentes Koordinationsgremium – die sogenannte „Sektionsleiterrunde“ – eingerichtet. In dieser Arbeitsgruppe, die unter alternierendem Vorsitz des Bundeskanzleramtes und des Außenministeriums stand und sich mit horizontalen Themen der Präsidentschaft sowie aktuellen Problemen der inhaltlichen und organisatorischen Vorbereitung befasste, waren alle Bundesministerien, die Ständige Vertretung Österreichs bei der EU, die Bundesländer, der Gemeinde- und Städtebund sowie die Sozialpartner vertreten. Ergänzt wurde dieses Gremium, das sich einmal monatlich versammelte, durch die sogenannte „Strategiegruppe“, die seit April 1998 im Wochentakt zusammentrat. Die Gruppe setzte sich aus Vertretern des Bundeskanzleramtes, des Außen-, Finanz- und Agrarministeriums sowie der Ständigen Vertretung zusammen. Sie war als informelle Kerngruppe zur „Sektionsleiterrunde“ gedacht. (Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 39).

5.3.2. Behandlung der finanzpolitischen Paketskomponente

5.3.2.1. Ausgangssituation im Interessenspiel

Bereits auf der ersten Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen unter der österreichischen Präsidentschaft am 6. Juli 1998 erklärte der Finanzminister Rudolf Edlinger die Finanzaspekte der *Agenda 2000* neben der Vorbereitung auf die dritte Stufe der WWU, der wirtschaftlichen Koordinierung, der Beschäftigung sowie den Steuerangelegenheiten zur politischen Priorität des Rates für die zweite Jahreshälfte.⁴⁴⁸ Gleichzeitig signalisierte der Minister, dass sich die nationale Verhandlungsposition Österreichs nicht veränderte und sprach sich erneut für eine „*faire Lastenaufteilung*“ unter den Mitgliedstaaten aus. Diese Deklaration des neuen Ratspräsidenten klang nicht so parteiisch wie jene des britischen Kabinettschefs und seines Europa-Ministers ein paar Wochen zuvor. Trotzdem wurde sie auf der Stelle vom österreichischen Bundeskanzler relativiert. Klima betonte, dass dies keinesfalls bedeutete, dass Wien von der solidarischen Gestaltung der EU-Mitgliedsbeiträge zugunsten ärmerer Länder abgehen wollte.⁴⁴⁹

Auf die Reaktion der Nettoempfänger brauchte man nicht lange zu warten. Im Namen dieser Interessengruppe richtete die spanische Regierung nicht einmal eine Woche nach dem ersten Treffen der Finanzminister in Brüssel ein Schreiben an den EK-Präsidenten Santer, in dem sie ein System vorschlug, nach dem die Beitragszahlungen an den EU-Haushalt künftig nach dem Pro-Kopf-Einkommen in den jeweiligen Mitgliedsländern berechnet würden. Dies hätte zur Folge, dass die Budget-Belastung der meisten Nettozahler weiter wüchse, während Spanien, Portugal, Griechenland, Irland und Italien weniger zum Gemeinschaftshaushalt beitragen müssten.⁴⁵⁰

Dies machte den Nettozahlern deutlich, wie ernst die Lage geworden war und dass der Verhandlungsprozess in eine unerwünschte Richtung steuerte. Bisher entwickelten sie keine richtige Gegenstrategie hinsichtlich der teuren Kommissionsvorschläge sowie des verbissenen Kampfs der ärmeren Mitgliedstaaten um EU-Gelder, indem sie sich einfach hinter Bonn versteckten. Das Grundproblem lag allerdings darin, dass „*man sich damals keinen*

⁴⁴⁸ Press Release des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ vom 6. Juli 1998 (Brüssel).

⁴⁴⁹ Die Presse vom 2. Juli 1998.

⁴⁵⁰ FAZ vom 13. Juli 1998.

*schlimmeren Gruppen-Anführer als Deutschland vorstellen konnte, da es in Wahrheit schon vor dem Sommer wegen der Wahlen nicht sonderlich handlungsfähig war“.*⁴⁵¹

5.3.2.2. Die Ausarbeitung des Konzepts einer realen Stabilisierung der EU-Ausgaben – das Pariser Treffen der Nettozahler-Gruppe

Diese führungspolitische Lücke wurde durch die Wiener Präsidentschaft geschlossen. Noch vor dem informellen November-Treffen der Finanzminister in Wien fanden Beamte aus den Nettozahler-Ländern, d.h. aus Schweden, Großbritannien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Österreich sowie den Niederlanden am 14. September 1998 in Paris zusammen.⁴⁵² Dort setzten sie sich mit einem Präsidentschaftspapier auseinander, das als Ergebnis eines früheren Brainstorming der österreichischen, britischen und niederländischen Ministerialexperten entstanden war.⁴⁵³ Es orientierte sich an drei Kernpunkten:

- Zum erstrangigen Ziel der ECOFIN-Minister wurde – noch vor der Bereitstellung von ausreichenden Mitteln für die einzelnen Politiken der Union – die strikte Einhaltung bzw. Verstärkung der Budgetdisziplin erklärt;
- Alle Entscheidungen über das *Agenda-2000*-Paket waren auf eine über das Jahr 2006 hinausreichende Einhaltung der Eigenmittelobergrenze von 1,27% abzustimmen;
- Das von der Kommission vorgeschlagene Ausgabenniveau sollte daher beträchtlich reduziert werden, um das Ziel einer realen Stabilisierung der Ausgaben für die EU-15 auf dem Niveau des Europäischen Haushalts für 1999 (Zahlungsmittel von 1,10% des Bruttosozialprodukts der gesamten Union, also deutlich unter der absoluten Obergrenze von 1,27%) zu erreichen.

Die Mitglieder der Interessengruppe waren mit einer derartigen Zielsetzung einverstanden, obwohl der Prozess der Meinungsbildung in solchen Schlüsselländern wie Deutschland und Frankreich zum Zeitpunkt des Pariser Treffens noch nicht abgeschlossen war. Die inhaltliche Diskussion beschränkte sich jedoch nicht nur auf die erwähnten Kernfragen, sondern ging schnell auf Zahlen in Bezug auf die einzelnen Rubriken über. Im strukturpolitischen Bereich (Rubrik 2) bestand breiter Konsens darüber, dass rund 200 Mrd. EURO ein realistischer und plausibler Wert für die gesamte Finanzperiode wäre. Obwohl auch niedrigere Zahlen im Zuge der Diskussion fielen und nicht wirklich geklärt wurde, ob auch die ländliche Entwicklung

⁴⁵¹ Interview vom 8. Jänner 2004.

⁴⁵² Bericht zum Treffen der Nettozahler am 14.9.1998 in Paris.

⁴⁵³ Interview vom 8. Jänner 2004.

damit finanziert werden könnte, beschloss man, dass die 200 Mrd. EURO als mehr als ausreichende Quote in die Ratsberatung eingebracht werden sollten. Im agrarpolitischen Bereich (Rubrik 1) waren sich die Diskussionsteilnehmer nicht mehr so einig. Breites Einvernehmen bestand nur darüber, dass die Agrarleitlinie aus politischen Gründen nach wie vor sichtbar sein sowie die Renationalisierung von agrarpolitischen Förderungen nicht zur Rechtfertigung eines eventuellen alternativen Rechtsvorschlags herangezogen werden sollte. Umstritten war darüber hinaus die grundlegende Zielsetzung im agrarpolitischen Bereich, und zwar ein wasserdichtes Verpacken der Gemeinschaftsausgaben innerhalb der Agrarleitlinie, da die Sache sowohl in Frankreich als auch in Deutschland noch nicht innenpolitisch geklärt worden war.

Nachdem die inhaltlichen Positionspunkte der Nettozahler-Gruppe besprochen und festgelegt worden waren, ging man auf die taktischen Verhandlungszüge beim kommenden informellen ECOFIN sowie nachher ein, wo die in Paris vertretenen EU-Staaten zum ersten Mal als gut organisiertes Team⁴⁵⁴ mit einem Alternativkonzept des EU-Haushalts auftreten wollten. Man sprach dann die Reihenfolge der Wortmeldungen ab, die so überlegt wurde, dass sich die Mitglieder der Interessengruppe als erste und letzte Delegation zu Wort melden, um den Eindruck einer möglichst breiten Unterstützung der Forderung nach realer Stabilisierung zu vermitteln. Vor dem Wiener Treffen der Finanzminister war auch ein Austausch der *speaking-notes* vorgesehen. Lange und ausführlich diskutierte man darüber, ob die Kommission mit der Erstellung einer alternativen Rechtsinitiative beauftragt werden sollte, wobei mehrere Diskussionsteilnehmer befürchteten, dass ein relativ unbestimmtes Mandat der Kommission zu einem unkontrollierbaren und unerwünschten Ergebnis führen könnte. Andererseits äußerte die österreichische Delegation ihre Skepsis einer alternativen Vorgangsweise gegenüber, nach der das Konzept der realen Stabilisierung in Form eines Präsidentschaftspapiers vorgelegt werden sollte. Im Endeffekt konnte man sich einigen, diese Frage offen zu lassen und kurzfristig in Abhängigkeit von der Diskussion im informellen ECOFIN zu entscheiden.

Obwohl das Konzept der realen Stabilisierung von einem hochrangigen Vertreter der österreichischen Finanzministeriums als „*modus vivendi*“⁴⁵⁵ bezeichnet wurde und

⁴⁵⁴ Die Staaten, die den Vorschlag der Kommission für die *Agenda 2000* für zu großzügig und zu wenig diszipliniert hielten, versuchten früher auf eigene Faust, Druck auf die Kommission auszuüben, damit sie einen neuen Vorschlag mit einem geringeren Finanzrahmen vorlegt. Die Kommission widersetzte sich. Sie hielt ihren Vorschlag für einen guten Kompromiss und es gab natürlich auch eine Reihe von Mitgliedstaaten, die genau diesen unterstützten oder sogar mehr an Ausgaben wollten.

⁴⁵⁵ Interview vom 9. Dezember 2003.

schlussendlich eine Grundlage für die Berliner Einigung über die *Agenda 2000* darstellte, ist es sicher, dass sich diesmal der Schwerpunkt im für jeden Ratsvorsitz charakteristischen Spagat mehr auf der Seite des nationalen Interesses des Vorsitzlandes als auf der Seite der vorgeschriebenen Verhandlungsneutralität befand. Auch ein Beamter der EU-Kommission nennt die Dinge beim Namen:

*„In Bezug auf die Frage des realen Einfrierens der Ausgaben muss man sicherlich sagen, dass die Präsidentschaft hier einen Akzent gesetzt hat, der nicht in der Mitte der Positionen der Mitgliedstaaten lag und stärker bei den nationalen Interessen der Präsidentschaft. Das war sicherlich auffällig.“*⁴⁵⁶

Auch wenn Wien sich weigerte, das neu ausgearbeitete Konzept der realen Stabilisierung als Idee der Präsidentschaft auf dem Ratsforum zu präsentieren und deklarierte, im Hinblick auf sein Amt eher als „Empfänger“⁴⁵⁷ aufzutreten und nur eine grundsätzliche Unterstützung abzugeben, war die österreichische Präsidentschaft entschlossen, führungspolitische Ressourcen aller Art einzusetzen, um im Endeffekt eine aus nationaler Sicht günstige Lösung des *Agenda-2000*-Problems zu erzielen. Ihr Handlungspotenzial ergab sich aus der allgemeinen Verhandlungssituation. Die drei Schwergewichte innerhalb der Interessengruppe Deutschland, Frankreich und Großbritannien erwiesen sich aufgrund der Innenpolitik, der Uneinigkeit im Bereich Landwirtschaft sowie der politischen Isolation in Bezug auf ganz spezifische nationale Forderungen (britischer Rabatt) weitgehend als führungs- oder manchmal sogar handlungsunfähig. Die anderen Partner zeigten sich darüber hinaus einfach als zu schwach, um nach der Rolle des Leaders zu streben. Ein Kleinstaat wie Österreich, verstärkt durch Extra-Handlungsmöglichkeiten als Ratsvorsitz war jedoch durchaus imstande, für eine günstige Entwicklung des Verhandlungsgeschehen zu sorgen. Es handelt sich einerseits um die Absprache des geplanten Ablaufs der *Agenda-2000*-Behandlung im Rat Wirtschaft und Finanzen innerhalb der Interessengruppe und andererseits um die Möglichkeit, die Position der supranationalen Akteure zu beeinflussen. Obwohl die Kommission nicht zufrieden war, da sie früher ein eigenes Konzept vorgestellt hatte, wurde sie schließlich von der österreichischen Präsidentschaft beauftragt, ein Stabilisierungskonzept auszuarbeiten, obwohl nicht alle Ratsmitglieder diese Initiative des Vorsitzes befürworteten. Eine strukturelle Verstärkung der Vorsitzposition kam auch von Seite des Generalsekretariats.

⁴⁵⁶ Interview vom 30. Juni 2004.

⁴⁵⁷ Bericht zum Treffen der Nettozahler am 14.9.1998 in Paris, S. 1.

Zwar wurde die Stabilisierungsidee von Wien und seinen Verbündeten erdacht, trotzdem kooperierte aber das Sekretariat sehr gut und konstruktiv bei ihrer Implementierung.⁴⁵⁸ In dem Kontext lässt sich daher sowohl von den situationsbezogenen als auch den strukturellen führungspolitischen Ressourcen der Präsidentschaft reden. Nicht ganz irrelevant waren hier auch ihre intellektuellen Ressourcen. Das österreichische Finanzministerium beteiligte sich nicht nur an der Initiativgruppe, in der die Grundlage für das in Paris präsentierte Präsidentschaftspapier ausgearbeitet wurde, sondern übernahm auch die Verantwortung für die Aufgabe, die reale Stabilisierung nach der Absprache mit den Partnern zu formalisieren und finalisieren.⁴⁵⁹ Als „*kleine Präsidentschaft*“ handelte die Wiener Regierung durchaus aktiv, innovativ und entschlossen. Sie gab sich alle erdenkliche Mühe, um ihre Zeit im Chefsessel der Gemeinschaft effektiv zu nutzen und den Verhandlungsprozess in die richtige Richtung zu steuern. Es bleibt daher nur zu erforschen, wie das Stabilisierungskonzept von der österreichischen Präsidentschaft bis zum Ende ihrer Amtsperiode verfolgt wurde.

5.3.2.3. Die Stabilisierungs-Karte kommt zum ersten Mal ins Spiel – der informelle ECOFIN-Rat in Wien

Der informelle Rat Wirtschaft und Finanzen, der in Wien am 25. und 26. September 1998 tagte, verlief nach dem in Paris unter den Nettozahlern untereinander abgestimmten Szenario. In einer Diskussionsunterlage der Präsidentschaft wurde festgestellt, dass die Überlegungen der Finanz- und Wirtschaftsminister in Bezug auf die *Agenda 2000* auf den zwei folgenden Prinzipien basieren sollten:

- Erfordernis der Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin im Hinblick auf die Einführung des EURO sowie die Haushaltskürzungen in allen Mitgliedstaaten,
- Gewährleistung von ausreichenden Mitteln für die EU, um sowohl eine geordnete Weiterentwicklung ihrer Politiken sicherzustellen als auch den Erweiterungsprozess effizient gestalten zu können.

Um die künftige Diskussion ordentlich zu strukturieren und auf das Wesentlichste fokussieren zu können, entschloss sich der Vorsitz, vom Instrument des offenen Fragebogens Gebrauch zu machen. Unter den gestellten Fragen, die Wien davor – wie versprochen – mit seinen Partnern aus der Nettozahlergruppe konsultiert hatte, befand sich keine, die sich auf das Bereitstellen

⁴⁵⁸ Interview vom 28. November 2003.

⁴⁵⁹ Interview vom 8. Jänner 2004.

ausreichender Ressourcen für die Finanzierung der Kohäsionsbemühungen beziehen würde.⁴⁶⁰

Man vergaß außerdem nicht, die Mitgliedstaaten danach zu fragen, was sie von einem Konzept hielten, nach dem die Mittel für die EU-15 in der nächsten Finanzvorschau real konstant zu halten und nur entsprechend der jährlichen Inflationsrate anzupassen wären.⁴⁶¹

Im Rahmen der sachbezogenen Diskussion meldeten sich die Nettozahler nach der in Paris festgelegten Reihenfolge zu Wort und sprachen sich massiv für ein reales Nullwachstum aus.⁴⁶² Zu Beginn äußerte der schwedische Finanzminister Erik Asbrink seine Besorgnis darüber, dass die *Agenda-2000*-Vorschläge eine substanzielle Steigerung der Ausgaben für die EU-15 bedeuten würde und daher nicht in Einklang mit der notwendigen Budgetdisziplin wäre. Er wurde von seinen Kollegen aus der Interessengruppe unterstützt. Die Hauptrolle spielte dabei der Staatssekretär im deutschen Finanzministerium, Klaus Büniger, der von der Kommission forderte, dass sie in ihrem Eigenmittelbericht die nötigen ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen setzt, die das Problem der übermäßigen Nettozahlerposition Deutschlands, Österreichs, Hollands und Schwedens lösen würden. Ferner stellte er fest, dass nur der Ansatz einer realen Stabilisierung der EU-Ausgaben politisch vertretbar wäre. Eine Gegenposition vertraten naturgemäß die Minister aus der Nettoempfängergruppe, die auf die politische Notwendigkeit hinwiesen, genug Ressourcen für Kohäsionsbemühungen zur Verfügung zu stellen. Der portugiesische Finanzminister de Sousa warf den Nettozahlern vor, dass ihr Konzept eines realen Nullwachstums mit dem Vertrag nicht in Einklang zu bringen wäre.

Signifikant ist, dass die österreichische Delegation das Wort im nationalen Sinne gar nicht ergriff, indem sie sich nur auf eine Zusammenfassung des Vorsitzes beschränkte. Diese Zusammenfassung war jedoch für die endgültige Form der Ausgabenseite des Finanzrahmens für die Jahre 2000-2006, also für die Zufriedenstellung der Nettozahlergruppe entscheidend, da sie die EU-Kommission aufforderte, am 12. Oktober 1998 eine Studie betreffend einer alternativen Vorausschau vorzulegen. Dies lässt sich als Paradebeispiel dafür interpretieren, wie relevant die Rolle der Präsidentschaft im Zusammenspiel ihrer Interessengruppe sein

⁴⁶⁰ Eine Anpassung der Fragen zur Berücksichtigung der Kohäsionsargumente erfolgte erst nach einer ausdrücklichen Intervention der spanischen und portugiesischen Delegation.

⁴⁶¹ Im Rahmen des Pariser Treffens der Nettozahler wurde auch eine zweite Option mit einer nominellen Stabilisierung der EU-Ausgaben ausgearbeitet, mit der man eine Zeit lang im ECOFIN spielte. Das war allerdings eher Verhandlungsmasse. (Interview vom 8. Jänner 2004)

⁴⁶² Sitzungsbericht vom informellen ECOFIN/Euro 11 am 25./26. September 1998.

kann und dass die nationalen Anliegen des Vorsitzlandes trotz der vorgeschriebenen Überparteilichkeit doch sehr effizient zu verfolgen sind.

5.3.2.4. Diplomatische Fixierung des Konzepts zur realen Stabilisierung

Die diplomatische Auseinandersetzung rund um die Höhe der EU-Ausgaben in der Finanzperiode 2000-2006 wurde sowohl im Rat Wirtschaft und Finanzen als auch im Allgemeinen Rat im Oktober und November fortgesetzt, wobei schnell klar wurde, dass ein politischer Kompromiss in dieser Frage erst direkt auf der Zielgerade der Verhandlungen zu erreichen war. Die österreichische Präsidentschaft und die restlichen Delegationen aus den Nettozahlerländern nutzten diese Zeit, um das eigene Sparkonzept gemeinschaftspolitisch zu festigen.

Der ECOFIN-Rat in Luxemburg am 12. Oktober 1998 bot die Gelegenheit, die Verhandlungspositionen zur Nullwachstumsoption offiziell zu präsentieren. Diesmal nahm auch die österreichische nationale Delegation Stellung, die im Hinblick auf das Präsidentschaftsamt ausgesprochen vage ausfiel.⁴⁶³ Wolfgang Ruttenstorfer, Staatssekretär im Wiener Finanzministerium, erklärte den Grundsatz der Haushaltsdisziplin als selbstverständlich, sowohl für die nationalstaatlichen als auch für die gemeinschaftlichen Finanzen, obwohl dieser sich auch in den Reformen der EU-Politiken widerspiegeln sollte. Ferner sprach er sich für eine Ausgabenobergrenze in den Strukturausgaben aus, wobei der Maßstab dafür bei den durchschnittlichen Ausgaben der Finanzperiode 1992-1999 liegen sollte. Was die reale Stabilisierung angeht, schien sie ihm „*eine mögliche Option, um das Ausgabenniveau zu senken*“. Obwohl die heimischen Medien auf die Außergewöhnlichkeit der Erklärung Ruttenstorfers aufmerksam machten⁴⁶⁴, war sie durchaus rational und funktional. Der Staatssekretär signalisierte das oberste Prinzip der Wiener Regierung, die Ausgabendisziplin, wobei er sich nicht zu weit aus dem Fenster lehnen konnte, ohne den Anschein zu erwecken, nationale Interessen zu stark zu vertreten. Er brauchte sich dabei auf keine bestimmte Option festzulegen, da er sowieso wusste, dass das Eisen noch nicht so heiß war, wie es später für die Deutschen wäre.⁴⁶⁵ Außerdem machten die österreichischen Vertreter kein Hehl daraus, dass sie die nationalen Aufgaben nicht im Rampenlicht erfüllten, sodass ihnen im Sitzungssaal nur blieb, als „neutraler“ Vorsitz zu beobachten, wie die

⁴⁶³ *Speaking note* von Wolfgang Ruttenstorfer, Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich, 12. Oktober 1998.

⁴⁶⁴ *Die Presse* vom 13. Oktober 1998.

⁴⁶⁵ Interview vom 28. November 2003.

Kollegen aus den anderen Nettozahlerländern heldenhaft für die Sache kämpften. Ein Beamter des österreichischen Finanzministeriums erzählt freimütig davon:

„Dadurch, dass wir die Präsidentschaft waren, mussten wir in den formellen Sitzungen eher unsere Rolle als ausgleichendes Organ wahrnehmen. Hinter den Kulissen haben wir die ganzen speaking notes der Minister der Nettozahlerländer abgestimmt und haben die ganze Regie gemacht. Und dann haben wir eine entsprechende Zusammenfassung gemacht. Nach außen hin haben wir versucht, halbwegs neutral zu wirken. Nach innen hin haben wir aber die ganze Nettozahler-Geschichte koordiniert.“⁴⁶⁶

So wiederholten die Finanzminister aus den Nettozahlerländern in Luxemburg das, was sie bereits in Wien artikuliert hatten. Ihre Verhandlungsposition den Kollegen aus den Nettoempfängerländern gegenüber verstärkte sich allerdings innerhalb von zwei Wochen deutlich. Seit 7. Oktober lag ein Bericht der Europäischen Kommission über die Finanzierung der Gemeinschaft auf dem Tisch, der die Forderungen der Kohäsionsländer nach der Einführung eines Progressivlements in das Eigenmittelsystem heftig kritisierte sowie große Haushaltsungleichgewichte erkannte. Dies machte es der Präsidentschaft wesentlich leichter, die Stabilisierungsfrage zur weiteren Prüfung an den Ausschuss der Ständigen Vertreter weiterzuleiten und sich an die Kommission wenden, um sie aufzufordern, dafür eine technische Studie zu erstellen.⁴⁶⁷ In Anbetracht dessen, dass die Kommission den Regierungen der vier EU-Staaten, die sich einen allgemeinen Korrekturmechanismus in der Beitragsbemessung wünschten, durch ihren Bericht einen Kübel kaltes Wasser über den Kopf goss, begann man das von der österreichischen Präsidentschaft definierte Konzept zur realen Stabilisierung als relevante Ergänzung bzw. Alternative zur Korrektur des Finanzierungssystems zu sehen.⁴⁶⁸

Dies wurde von dem Finanzminister Edlinger auf der nächsten ECOFIN-Tagung am 23. November in Brüssel bestätigt. Der Präsident stellte fest, dass der Eigenmittelbericht der Kommission nicht getrennt von der Frage der Ausgabenseite des *Agenda-2000*-Pakets und insbesondere von den künftigen Arbeiten über das Konzept einer realen Stabilisierung der Gemeinschaftsausgaben gesehen werden durfte.⁴⁶⁹ Als Grundlage für die Diskussion der

⁴⁶⁶ Interview vom 8. Jänner 2004.

⁴⁶⁷ Press Release des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 12. Oktober 1998 (Luxemburg).

⁴⁶⁸ Lehner 2000, S. 16.

⁴⁶⁹ Press Release des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 23. November 1998 (Brüssel).

Finanzminister dienten ein Vorsitzdokument zu den einschlägigen spezifischen Fragen des Eigenmittelberichts der Europäischen Kommission sowie ein Präsidentschaftspapier zur realen Stabilisierung, das sich auf die technische Studie der EK berief und Mitte November an die Regierungen der EU-Staaten weitergeleitet wurde. Während des Brüsseler November-Treffens kristallisierten sich drei Interessenlager heraus, die sich praktisch seit dem informellen Treffen in Wien mehr oder weniger deutlich abgezeichnet hatten und die die Idee einer „realen Stabilisierung“ auf unterschiedliche Art und Weise begriffen. Im Endeffekt war bis zum Ende der österreichischen Präsidentschaft im verhandlungspolitischen Sinne keine Bewegung mehr zu spüren. Diese drei Lager wurden in einem Bericht der Präsidentschaft an den Rat Wirtschaft und Finanzen folgendermaßen definiert⁴⁷⁰:

- Das erste Lager verstand unter einer „realen Stabilisierung“ das Einfrieren der EU-Ausgaben für die ganze Finanzperiode 2000-2006 auf dem Niveau des Gemeinschaftsetats 1999. Das wäre für dessen Mitglieder der einzig denkbare und realistische Weg, um die europäische Finanzplanung mit dem Prinzip der Budgetdisziplin in Einklang zu bringen sowie ausreichende Mittel für die Entwicklung der EU-Politiken sowie die Erweiterung der Gemeinschaft zur Verfügung zu stellen. Sie wiesen darauf hin, dass die Jahreshaushalte der EU in den letzten Jahren ebenso beinahe mit einem Nullwachstum gestaltet wurden. Sie wollten eine absolute Obergrenze der jährlichen Ausgaben von 85 Mrd. EURO festlegen, wovon max. 40 Mrd. EURO jährlich auf die GAP und 200 Mrd. EURO für die ganze Finanzperspektive auf die strukturellen Maßnahmen entfielen. Zu diesem Lager gehörten: Deutschland, Großbritannien, Frankreich, die Niederlande, Österreich, Schweden und Finnland;
- Das zweite Lager lehnte ein reales Nullwachstum ab und behauptete, dass eine solche Lösung nicht nur ungenügend Ressourcen für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft einräumen würde, sondern auch mit einer Ausgabenreduktion gleichbedeutend wäre. Ferner hoben dessen Mitglieder hervor, dass der Budgetansatz der Nettozahler die frühere politische Vereinbarung, die das Engagementniveau aus dem Jahre 1999 in der Rubrik 2 als Ausgangspunkt vorsah (0,46% des EU-BSP), sowie die vertraglichen Vorschriften zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und die Idee einer ausbalancierten GAP-Reform in Frage stellen würde. Nach der Meinung der Kohäsionsländer sollten daher die jährlichen Ausgaben für die Strukturpolitik in der neuen Finanzperspektive mit denen aus

⁴⁷⁰ Report from the Presidency to the ECOFIN Council: *Agenda 2000 – Future Financial Framework: key issues*, Brüssel, 19. November 1998.

dem Jahre 1999 ausgeglichen werden. So käme einzig und allein der ursprüngliche Vorschlag der Kommission in Betracht. Diese Position vertraten: Spanien, Portugal, Griechenland und Irland;

➤ Das dritte Lager machte das Konzept zur realen Stabilisierung von den Zielen sowie vom Umfang der geplanten Reformen der EU-Politiken abhängig. Seine Mitglieder waren für eine kreative Lösung offen, die eine ordentliche Entwicklung der EU-Politiken mit einer strikten Budgetdisziplin kombinieren würde. Sie machten dabei auf die Differenzen in der Gestaltungslogik zwischen einem Jahreshaushalt und einer mehrjährigen Finanzperspektive sowie die Schwierigkeiten mit der Aushandlung einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung mit dem Europäischen Parlament aufmerksam. Dieser Auffassung waren: Italien, Dänemark, Luxemburg.⁴⁷¹

Auch in Bezug auf das Eigenmittelsystem der EU veränderten sich die Positionen der nationalen Delegationen im Rat Wirtschaft und Finanzen weder im November noch im Dezember, als sich die ECOFIN-Minister in Wien mit einem Bericht für den Europäischen Rat befassten. Im Rahmen der ersten Prüfung der Kommissionsvorlage stellte sich nur als unbestritten heraus, dass die Bereitstellung angemessener Mittel für die Durchführung vereinbarter EU-Politiken sowie die Ermöglichung einer transparenten und kostengünstigen Finanzierung der der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben als vorrangige Ziele der potentiellen Reform des Eigenmittelsystems betrachtet werden sollten.⁴⁷² Alles andere war offen, obwohl man den EK-Bericht für eine gute Grundlage für weitere Beratungen hielt.

Man erreichte also bereits im November im ECOFIN-Rat einen Punkt, an dem eine verhandlungspolitische Bewegung ohne Horizontalisierung der Verhandlungen nicht mehr möglich war. Man arbeitete eine ganze Reihe von Lösungsoptionen aus. Die Frage, welche von diesen Optionen ausgewählt werden bzw. wie sie zusammengemixt werden sollten, war eine höchst politische, die die Handlungsmöglichkeiten der Finanzminister überforderte. Dies hat allerdings nicht zu bedeuten, dass die Finanzminister ihre Zeit unter österreichischem Vorsitz mit unproduktiver Arbeit und Streitereien vergeudet haben. Ganz im Gegenteil – die

⁴⁷¹ Die Anmerkung über die Unklarheit der politischen Signale zur Frage einer realen Stabilisierung aus einigen EU-Staaten bezieht sich insbesondere auf die Mitglieder des dritten Lagers. Die Finanzminister aus diesen Ländern gaben vor der November-Beratung des Rates Wirtschaft und Finanzen nur allgemeine und manchmal widersprüchliche Erklärungen ab, sodass sie den Eindruck erweckten, dass die interne Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen war.

⁴⁷² Press Release des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1998 (Brüssel).

technische Prüfung der Rechtsakte wurde weitgehend abgeschlossen. Man einigte sich über einige grundlegende Punkte der Finanzvorschau wie:

- die allgemeine Gliederung und die siebenjährige Geltungsdauer;
- die angemessene Abgrenzung der heranzuführenden- und beitragsbezogenen Ausgaben durch Schaffung einer neuen siebten Rubrik und eventuell einer Erweiterungsreserve;
- die Grundprinzipien, auf denen der Finanzrahmen beruhen sollte, wie Haushaltsdisziplin, Ausgabeneffizienz sowie angemessene Mittelausstattung für die Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitik.

Schließlich verlief – zum Teil von den Medien unbeachtet – im ECOFIN ein führungspolitisches Pokerspiel, dessen Ergebnis sich vehement auf die endgültige Form des *Agenda-2000*-Pakets auswirkte. Einer der Hauptspieler war hier die Wiener Präsidentschaft, der es gelang, mit dem Konzept einer realen Stabilisierung die Reihen der Nettozahler zu schließen sowie den intellektuellen Verhandlungsraum positiv zu besetzen. Zwar hatte sie nicht geschafft, in Zusammenarbeit mit den Verbündeten von der Kommission zu erpressen, dass diese ihre ursprüngliche Rechtsinitiative revidierte. Es bleibt allerdings unbestritten, dass realpolitisch neben dem EK-Vorschlag ein alternatives Sparkonzept auf dem Tisch lag, als Österreicher den Staffstab im Vorsitzlauf an Deutschland übergab. Obwohl die Kommission nicht im formellen Sinne ein Nullwachstum vorschlug, machte ihre technische Studie zu dieser Frage das Konzept der Nettozahler, wenn nicht durchsetzungs-, dann doch zumindest verhandlungsfähig, von seiner Objektivierung ganz zu schweigen. Die letzte Hürde vor der Präsidentschaft war noch, die reale Stabilisierung auf der Chefetage zu thematisieren.

5.3.3. Behandlung der struktur- und kohäsionspolitischen Paketskomponente

5.3.3.1. Übereinstimmungen und Frontlinien in der Strukturpolitik

Im Gegensatz zur Frage der Finanzierung zeichneten sich Konturen des Endkompromisses in der Strukturpolitik bereits unter österreichischem Vorsitz ab. Es gelang, eine Reihe von politischen Schlüsselfragen zu klären. So bestand zum Beispiel Einvernehmen über:

- die Reduktion der Zahl der Förderungs-Zielgebiete von neun auf drei sowie der Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf drei (INTERREG, EQUAL, LEADER), wobei dem

Programm INTERREG, insbesondere auf Grenzgebiete konzentriert, in finanzieller Hinsicht Priorität eingeräumt werden sollte;

- die Reduktion der regionalen Zielgebiete und der räumlichen Konzentration;
- die Regelungen für das zeitlich gestaffelte Auslaufen von Strukturförderungen (nicht aber über die Dauer dieses *phasing out*).⁴⁷³

Im Rahmen der Beratungen schenkte Österreich in erster Linie der Fortführung und Anpassung der Gemeinschaftsinitiativen an die anstehende Gemeinschaftserweiterung große Aufmerksamkeit, was eindeutig in seinem nationalen Interesse als altes EU-Land mit einer der längsten gemeinsamen Grenzen zu den Beitrittsanwärtern lag. Im Visier war vor allem das Programm INTERREG, also die Förderungen für Grenzregionen, die von der Öffnung im Zuge der Gemeinschaftserweiterung um die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn und Slowenien ab 2004 am meisten betroffen sein sollten.⁴⁷⁴

Trotz vieler Übereinstimmungen herrschte in Fragen der Strukturpolitik nicht immer Konsens während der *Agenda-2000*-Verhandlungen. Es ging insbesondere um die Festlegung der Ausgaben in der Rubrik 2. Obwohl praktisch alle Parteien die Nützlichkeit einer gemeinsamen Vergleichsbasis anerkannten, konnten sie sich nicht einigen, ob das Ausgabenniveau, so wie 1992, im Vergleich zur laufenden Periode oder nur im Vergleich zum Jahr 1999 festgelegt werden und ob an dem privilegierten Status dieser Ausgabenkategorie etwas geändert werden sollte. In dem Kontext wurde die Möglichkeit erörtert, nicht verwendete Mittel unter bestimmten Umständen zu streichen.⁴⁷⁵ Wenn die Kohäsionsländer das Jahr 1999 als Basis in der Rubrik 2 bevorzugten, sprachen sich die Nettozahler für die traditionelle Berechnungsgrundlage aus.⁴⁷⁶

5.3.3.2. Heftiger Streit um die Kohäsionsgelder

Beim Kohäsionsfonds sah die Verhandlungslage ebenso nicht rosig aus. Es ging hart auf hart. Spanien, Portugal, Griechenland und Irland kamen die Kohäsionsgelder zugute und halfen dabei, die Kriterien für die Aufnahme in die Euro-Zone zu erfüllen. Das Problem lag allerdings darin, dass alle diese EU-Länder (außer Griechenland) in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eingestiegen waren und trotzdem nicht auf die Förderung

⁴⁷³ Press Release des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 9. November 1998 (Brüssel).

⁴⁷⁴ Brunmayer 1999, S. 490.

⁴⁷⁵ Press Release des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 12. Oktober 1998 (Luxemburg).

⁴⁷⁶ Sitzungsbericht vom informellen ECOFIN/Euro 11 am 25./26. September 1998.

verzichten wollten. Sie argumentierten nicht zu Unrecht, dass sie schon aufgrund ihrer geographischen Lage wesentlich weniger von der Osterweiterung profitieren würden als z.B. Deutschland oder Österreich. Deswegen wehrten sie sich dagegen, für die zusätzlichen Kosten der Erweiterung einsparen zu müssen, und sprachen sich dafür, die bisherige interne Lastenverteilung im Hinblick auf die Erweiterungskosten beizubehalten. Die Nettozahler verschwiegen jedoch bewusst ihre Erweiterungsdividende und drängten darauf, dass man den Kohäsionsfonds ebenfalls langsam auslaufen lässt, was unvermeidlich zu harten Verhandlungen führen musste. Deswegen hatte die österreichische Präsidentschaft überhaupt keine Chance, um das Problem der Kohäsionsmittel vor dem Endspiel in Berlin zu lösen.

5.3.4. Behandlung der agrarpolitischen Paketskomponente

5.3.4.1. Große Erwartungen und bescheidene Verhandlungsrealität

Die Reform der GAP war derjenige Bereich des *Agenda-2000*-Pakets, dem man unter österreichischem Vorsitz viel Energie in Bezug auf technisch-legislative Vorbereitungen widmete, der aber politisch nicht wirklich vorankam. Paradoxerweise war sie auch der Bereich, in dem die Vertreter der Wiener Präsidentschaft in der Öffentlichkeit die größten Hoffnungen weckten, die später diplomatisch zurückgeschraubt werden mussten. Der Agrarminister Wilhelm Molterer steckte sich bereits im Mai 1998 ein ambitioniertes Ziel:

„Die Arbeiten auf technischer Ebene, die bereits jetzt intensiv laufen, sollen bis Dezember abgeschlossen sein. Im Oktober soll dann der politische Entscheidungsprozess beginnen.“⁴⁷⁷

Diese Zielsetzung war aus objektiven Gründen kaum zu halten. Im Hinblick auf die Abwahl der landwirtschaftsfreundlichen CDU/CSU in Deutschland sowie der sich verzögernden Koalitionsgespräche zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen konnte man praktisch erst im November – und das auch nur in begrenzter Weise – eine substantielle Diskussion beginnen.⁴⁷⁸ Der neue deutsche Agrarminister Funke brauchte etwas Zeit, um seine Position zu finden. Einen Meilenstein stellte hier die Einsetzung der Gruppe auf Hoher Ebene auf Vorschlag der nächsten – also der deutschen – Präsidentschaft dar, deren Aufgabe es war, gemeinsam mit dem Sonderausschuss Landwirtschaft einen Großteil der politisch sensiblen

⁴⁷⁷ Die Presse vom 27. Mai 1998.

⁴⁷⁸ Vor den Wahlen hatte die deutsche Delegation folgende Erklärung abgegeben: „In einer Reihe wichtiger Fragen ist die Haltung der künftigen Bundesregierung offen. Hierzu kann die deutsche Delegation sich nicht festlegen“. (Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft vom 12./13. Oktober 1998 an den Rat Landwirtschaft „Agenda 2000 – Landwirtschaftlicher Teil“, gefertigt am 15. Oktober 1998)

Fragen auszuräumen und für diese Lösungen zu finden, sodass dem Rat bzw. dem Europäischen Rat für die Entscheidung und Kompromissfindung in der Schlussphase nur die politischen Kernfragen vorlagen.⁴⁷⁹ Die Gruppe nahm allerdings erst mit Jahresbeginn ihre Arbeit auf. Die Handlungsunfähigkeit der deutschen Delegation hatte auch die EU-Kommission im Auge, die ebenfalls nicht bereit war, sich politisch zu bewegen. Dies bestätigte ausdrücklich ein österreichischer Vorsitzender einer der agrarpolitischen Arbeitsgruppen:

„Die österreichische Präsidentschaft war aus meiner persönlichen Sicht durch einen Stillstand geprägt. Es ist nichts Neues herausgekommen, was früher unter der britischen Präsidentschaft nicht diskutiert oder besprochen wurde. Ich habe den Eindruck gehabt. Österreich macht nichts, ohne dass die Kommission oder der Fischler ihr Sanctus gibt. Fischler hat gesagt: „Warten, warten, warten, ...“, sodass wir keine besonderen Initiativen gesetzt haben. Wir haben uns manchmal gefragt, wir haben zwar einen Termin in der Ratsarbeitsgruppe aber was sollen wir dann behandeln. Es ist sowieso schon alles zehnmal gesagt worden.“⁴⁸⁰

So musste sich Schüssel nach der Tagung des Rates Landwirtschaft im November, das als Treffen der letzten Chance bezeichnet wurde, gegen Vorwürfe der Medien verteidigen, indem er betonte, dass die Präsidentschaft das gemacht hat, was machbar war⁴⁸¹. Diplomatische Rückendeckung kam von der Kommission. Der Agrarkommissar Fischler nahm die Wiener Regierung in Schutz, indem er ihr großes Engagement hinsichtlich der ungünstigen, äußerst statischen Verhandlungsphase würdigte:

„Das glaube ich schon, insbesondere Minister Molterer und seine Leute haben sich da sehr bemüht. Mehr konnte niemand von Österreich erwarten.“⁴⁸²

Was entschied aber darüber, dass die Österreicher nicht wirklich viel im GAP-Bereich bewegen konnten? Sofort nach der Vorlage der agrarpolitischen Rechtsvorschläge kristallisierten sich grundsätzlich drei Interessengruppen aus, die sich lange gegenseitig blockierten. Dies waren:

⁴⁷⁹ Molterer 1999, S. 4.

⁴⁸⁰ Interview vom 13. Feber 2004.

⁴⁸¹ *Die Presse* vom 13. November 1998.

⁴⁸² *Die Presse* vom 14./15. November 1998.

- die traditionelle Gruppe, in der die ursprünglichen Rechtsinitiativen der EK als zu tief greifend auf breite Ablehnung stießen. Solche Staaten wie Frankreich, Österreich, Spanien, Portugal, Griechenland, Belgien, Irland, Finnland und Luxemburg versuchten, das bestehende System möglichst wenig zu verändern;
- die liberale Gruppe (der sogenannte Londoner Klub), für die die Vorschläge der Brüsseler Behörde zu vorsichtig und konservativ waren. In dieser Gruppe schlossen sich das Vereinigte Königreich, Italien, Dänemark, Schweden und die Niederlande zusammen;
- und Deutschland, das irgendwo dazwischen stand.

Ähnlich wie im finanzpolitischen Bereich bemühte sich die österreichische Präsidentschaft, ein Mannschaftsspiel zu spielen, obwohl die Kooperation bezüglich der agrarpolitischen Fragen weniger intensiv und systematisch ablief. Es gab jedoch auch innerhalb der Interessenslager signifikante Differenzen, die aus spezifischen geographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft in den einzelnen EU-Staaten resultierten. Trotzdem fanden die Treffen der traditionellen Interessengruppe bilateral unter den Ministern statt. Dazu kam eine informelle Gruppe im Sonderausschuss Landwirtschaft, die jede zweite Woche in Brüssel tagte. Man stimmte sich gut ab, um am Verhandlungstisch eine gemeinsame kohärente Linie halten zu können. Der Vorsitz handelte dabei immer vorsichtig, um seinen neutralen Status nicht zu verlieren. Er lud zum Beispiel nie zu einem Treffen ein, sondern nahm an den Abspracherunden teil, die von anderen Mitgliedern der Interessengruppe organisiert wurden.⁴⁸³

Die diplomatischen und führungspolitischen Anstrengungen der Präsidentschaft waren gut an die Interessenlage im Agrarrat angepasst. Wien führte intensive informelle Konsultationen mit Rom, um die Chancen für ein Aufbrechen der Einigkeit des Londoner Klubs auszuforschen sowie die Grundlage für den späteren Seitenwechsel der Italiener zu schaffen. Italien schien von Anfang an das schwächste Glied der Kette zu sein, das am leichtesten aus der liberalistischen Positionierung herauszubringen wäre. Mit London sprach man darüber hinaus substantiell kaum, da man sowieso ganz genau wusste, was seine Linie war, sodass man sich ausschließlich auf formellen Meinungs Austausch beschränkte. Auch mit Deutschland entwickelte der Wiener Vorsitz keinen intensiven Dialog auf der Landwirtschaftsebene, da er in der Ausrichtung und in den Interessen nur wenige Gemeinsamkeiten mit der neuen rot-

⁴⁸³

Interview vom 12. Jänner 2004.

grünen Regierung fand. Die Sache scheiterte an der nationalen Mitfinanzierung der Direktzahlungen, die Bonn explizit in die Diskussion einbrachte und dadurch wegen der Haltung Frankreichs und seiner Verbündeten, die sich massiv gegen eine solche Lösung querlegten, den Verhandlungsprozess blockierte.⁴⁸⁴

Die psychologisch und realpolitisch äußerst unbequeme Lage, in die der österreichische Vorsitz durch den Cardiffer Auftrag gedrängt wurde, war ausgerechnet im Agrarbereich der *Agenda 2000* am meisten zu spüren. Die Österreicher erbten von ihren britischen Vorgängern eine verhandlungspolitische Landschaft der scharfen Kontraste und breiten Trennlinien. Sie wussten dabei ganz genau, dass sie wegen des entscheidenden Wahltermins in einem der Schlüsselländer der Union keine Chance hatten, diese Landschaft in Ordnung zu bringen oder auch nur zu beginnen, sie substanziell zu strukturieren. Andererseits lagen die Vorschläge der Kommission, insbesondere in Hinsicht auf die ländliche Entwicklung und die horizontale Verordnung, dem nationalen Interesse Österreichs relativ nahe. So gesehen wählte die Präsidentschaft den einzigen logischen Weg: durch intensive Vorarbeiten den Boden für die politische Diskussion aufzubereiten und die aus nationaler Sicht günstigen Elemente der GAP-Reform verhandlungspolitisch zu festigen.

5.3.4.2. Alle Partner für die ländliche Entwicklung begeistern – das informelle Treffen der Agrarminister in St. Wolfgang und die technische Überprüfung des Konzepts

Obwohl die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums als Instrument der Flankierung und Ergänzung der restlichen GAP-Maßnahmen allgemein für eine gute Idee gehalten wurde, entschloss sich die österreichische Präsidentschaft, sie noch stärker und ausführlicher zu thematisieren und ihr den informellen Agrarrat von St. Wolfgang zu widmen. In einem Diskussionspapier⁴⁸⁵ würdigte der Vorsitz insbesondere vier Elemente des neuen Ansatzes in der gemeinschaftlichen Agrarpolitik:

- die Zusammenfassung aller Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in einem Rechtsinstrument sowie ihre horizontale Anwendung;

⁴⁸⁴ Idb.

⁴⁸⁵ Arbeitsunterlage des Vorsitizes für das informelle Treffen der Landwirtschaftsminister der Europäischen Union: *Im Einklang mit der Natur wirtschaften. Agrarische Perspektiven im ländlichen Raum* (St. Wolfgang, Österreich, 20. bis 22. September 1998).

- die Flexibilität, die dadurch zum Ausdruck kam, dass den nationalen Regierungen bei der Auswahl der Prioritäten und Maßnahmen ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt wurde (Subsidiarität);
- die erhebliche Verstärkung der Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes;
- die Vervollständigung und Verstärkung der GAP durch einen zweiten integrierten Pfeiler.

Natürlich hatte man auch nicht versäumt, ein paar nationale Akzente zu setzen. Man sprach von der Erhaltung der Diversität der Berggebiete und der sonstigen benachteiligten Regionen sowie der Multifunktionalität und den traditionellen Bewirtschaftungsformen in der dortigen Landwirtschaft.

Im Rahmen der substantiellen Diskussion in St. Wolfgang gelang es, große Fortschritte zu erzielen. Die Delegationen bestätigten, dass der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eine grundlegende Rolle als zweite Säule der GAP zukommt, und waren mit dem integrierten Konzept der Kommission im Großen und Ganzen einverstanden. Es bestand auch ein weitgehendes Einvernehmen über die Politikziele. Offen gelassen hat man jedoch die Frage, ob die Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung ausschließlich die Tätigkeiten betreffen sollten, die mit dem landwirtschaftlichen Betrieb und all seinen multifunktionalen Aspekten zusammenhängen, oder auch Tätigkeiten im Zusammenhang mit Interventionen in mehreren Sektoren, wie sie zur Unterstützung des ländlichen Raums außerhalb der multifunktionellen landwirtschaftlichen Tätigkeiten vorgesehen waren.⁴⁸⁶

Ein anderer Streitpunkt war die Tragweite der in Artikel 31 des Kommissionsvorschlags aufgelisteten Maßnahmen.⁴⁸⁷ Die Mehrheit der Delegationen wollte den Anwendungsbereich

⁴⁸⁶ Molterer 1999, S. 23.

⁴⁸⁷ Der Artikel 31 des Kommissionsvorschlags für eine Verordnung über die Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) sah vor, dass folgende Bereiche der landwirtschaftlichen Tätigkeit sowie der Tätigkeit im ländlichen Raum berechtigt werden, Beihilfen zu bekommen:

- Bodenmelioration, einschließlich Flurbereinigung,
- Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für die Landwirtschaft,
- Vermarktung von Qualitätserzeugnissen,
- Verbesserung der Lebensbedingungen,
- Dorferneuerung und –Entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Erbes,
- Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten und alternative Einkommensquellen zu schaffen,
- Bewirtschaftung der Wasserressourcen für die Landwirtschaft,
- Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur,
- Förderung des Fremdenverkehrs und des Handwerks,

des Artikels ausdehnen und andere spezifische Maßnahmen einzubeziehen, wie etwa: die angewandte Agrarforschung, Demonstrationsvorhaben, Beratungs- und Informationsdienste, Maßnahmen zur Förderung landwirtschaftlicher Produkte, Umstellung der Produktion, Unterstützung für Organisationen und Partner im Bereich der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums sowie für Infrastrukturen zur Überwachung der Lebensmittelqualität, Maßnahmen zur Förderung der Erzeugergemeinschaften, Tiergesundheit, Maßnahmen zugunsten des Zugangs der Öffentlichkeit sowie Landschaftsschutz und biologische Vielfalt. Deutschland und die Niederlande hatten hingegen ernstliche Bedenken hinsichtlich des Geltungsbereichs des Artikels 31 und verlangten, die Liste der Maßnahmen auf rein landwirtschaftliche Tätigkeiten zu beschränken.⁴⁸⁸ Nicht weniger relevant im Zusammenhang mit dem Anwendungsbereich dieses Artikels war die Frage, ob man die Maßnahmen nur in den Ziel-1- und Ziel-2-Gebieten anwenden oder auf das gesamte Gemeinschaftsgebiet ausdehnen sollte.

Was die Frage der Finanzierung dieser Maßnahmen anbelangt, gingen die Standpunkte der Mitgliedstaaten auseinander. Die Kommission schlug vor, dass sie außer den Ziel-1-Programmen aus der Abteilung Garantie finanziert werden sollten. Mehrere Delegationen unterstützten den Vorschlag (Dänemark) oder nahmen dazu eine positive Haltung ein (Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich⁴⁸⁹, Griechenland, Italien, Luxemburg, Schweden und Großbritannien⁴⁹⁰), wenngleich Spanien, Irland, die Niederlande und Portugal ihn ablehnten. Nur Deutschland weigerte sich, eine eindeutige Stellung zu nehmen und legte einen Prüfungsvorbehalt ein. Im allgemeinen Sinne bemerkte es allerdings, dass eine Änderung des Anwendungsbereiches des EAGFL mit der Haushaltsdisziplin im Einklang stehen müsste.⁴⁹¹

-
- Schutz der Umwelt und Erhaltung des ländlichen Raums,
 - Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen zerstörten landwirtschaftlichen Produktionspotenzials sowie Schaffung geeigneter vorbeugender Instrumente,
 - Finanzierungstechniken.

Alle kamen in den anderen Kapiteln des Vorschlags nicht vor. Damit sollte den Mitgliedstaaten eine möglichst vollständige Liste in ihre Programme einzubeziehender Maßnahmen an die Hand gegeben werden.

⁴⁸⁸ Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft vom 12./13. Oktober 1998 an den Rat Landwirtschaft: „*Agenda 2000 – landwirtschaftlicher Teil*“ (Anlage IV), gefertigt am 15. Oktober 1998, S. 55-6.

⁴⁸⁹ Die französische Regierung sprach sich gegen die Finanzierung der nicht in Verbindung mit der Landwirtschaft stehenden Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch die EAGFL-Garantie. Sie fand Verbündete in Luxemburg und Schweden.

⁴⁹⁰ London und Wien machten sich Sorgen um einen möglichen Anstieg der Haushaltsausgaben und verlangten eine Verringerung der finanziellen Ausstattung der Rubrik 2, um die Mittelaufstockung für die Rubrik 1 auszugleichen.

⁴⁹¹ Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft vom 12./13. Oktober 1998 an den Rat Landwirtschaft: „*Agenda 2000 – landwirtschaftlicher Teil*“ (Anlage V), gefertigt am 15. Oktober 1998, S. 63-6.

Dank des politischen Meinungsaustausches auf der informellen September-Tagung des Rates Landwirtschaft sowie der dynamischen und zielorientierten Arbeit auf technischer Ebene im Sonderausschuss Landwirtschaft und in der Ratsarbeitsgruppe Ländliche Entwicklung konnte die österreichische Präsidentschaft die endgültige Entscheidung über die ländliche Entwicklung als zweite Säule der GAP beschleunigen und weitgehend präjudizieren. Hier kamen insbesondere die strukturellen führungspolitischen Ressourcen des Vorsitzes zum Ausdruck, die ihnen ermöglichten, die technische Prüfung der Rechtsinitiativen der EK effektiv zu managen sowie die politische Diskussion durch eine Reihe von Arbeitsunterlagen und Fragebögen zu strukturieren und in die aus nationaler Sicht richtige Richtung zu lenken. Natürlich war es auch im Bereich der ländlichen Entwicklung nicht machbar, alle technischen und politischen Fragen vollständig zu klären und eine Art Vorentscheidung zu treffen. Wie im Rahmen des gesamten Verhandlungspakets galt auch hier die heilige Regel: „*Nichts ist entschieden, bevor alles entschieden ist*“.

5.3.4.3. Die Auskristallisierung der anderen politischen Kernfragen

Die Arbeiten in den Vorbereitungsgremien sowie auf der Tagungen des Agrarrates vom 19./20. Oktober und vom 23. November 1998 führten zu klaren Fortschritten im Verhandlungsprozess, insbesondere im Sinne der Klärung und Ermittlung der Fragen, die im Zentrum des künftigen *end bargaining* stehen sollten. So konnten die Agrarminister im November feststellen, dass die Vorbereitungsphase anhand eines Fragenkatalogs des Vorsitzes abgeschlossen worden war⁴⁹², und in einem Bericht an den Europäischen Rat allgemeine Leitlinien darstellen, die bis dahin aus den Beratungen auf diversen Ebenen des Ministerrates hervorgegangen waren. Ferner zeigten sie auf, inwieweit die Verhandlungen seit Cardiff vorangebracht worden waren, und hielten die Fragen fest, bei denen sich die Auffassungen der EU-Staaten vehement unterschieden. Außer den Differenzen in der Frage der ländlichen Entwicklung handelte es sich um die nationalen Positionen zu der Reform der Marktorganisation, der horizontalen Verordnung sowie der Finanzierung der GAP.

Reform der gemeinsamen Marktorganisation (GMO)

Das allgemeine Konzept der Kommission im Bereich der Reform der GMO, das darin bestand, die Preisstützungen kombiniert mit einem Ausgleich über direkte Beihilfen zu reduzieren, wurde (abgesehen von einer Reihe von Bedingungen und Instrumenten für die

⁴⁹² Press Release des Rates Landwirtschaft vom 23. November 1998 (Brüssel).

Umsetzung sowie von dem Umfang und der Höhe der Preissenkungen) von sieben Delegationen – Dänemark, Finnland, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich – positiv angenommen. Die übrigen Delegationen zeigten hingegen unterschiedlich starke Zurückhaltung. Im Einzelnen stellte sich die Verhandlungslage folgenderweise vor:

Ackerkulturen

Im Getreide-Sektor befürworteten Dänemark, Griechenland, Frankreich, Irland, Italien, die Niederlande, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich grundsätzlich eine Senkung des Interventionspreises, wobei nicht alle mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Ausmaß einverstanden waren, indem sie entweder eine bedingte Senkung bevorzugten oder sich wie London und Stockholm dafür aussprachen, eine größere Senkung vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass alle in der Union erzeugten Getreidesorten wettbewerbsfähig werden. Zweifel an der Notwendigkeit der Senkung des Interventionspreises äußerten hingegen Belgien, Deutschland, Spanien, Luxemburg, Österreich und Portugal. In Bezug auf die Direktzahlungen, die das Ziel hätten, die Preissenkung auszugleichen, verliefen die Frontlinien zwischen den liberal und konservativ eingestellten EU-Staaten ähnlich. Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien stimmten dem EK-Ansatz einer 50-prozentigen Kompensation zu.⁴⁹³ Der Rest der Mitgliedstaaten – außer Frankreich und Italien, die irgendwo dazwischen standen – sprach sich für einen vollständigen Ausgleich aus, wenn nicht für alle Erzeuger, so doch zumindest für die kleinen oder für jene aus den Anbaugebieten mit großen Schwierigkeiten.

Was die Ölsaaten betrifft, so wurden die Pläne der Kommission, Direktzahlungen in gleicher Höhe festzulegen, d.h. die Referenzbeihilfe noch stärker als für Getreide zu kürzen, um die Blair-House-Vereinbarung über die Beschränkungen der Anbauflächen zu erfüllen, noch skeptischer aufgenommen. Nur Dänemark, Holland und Großbritannien stimmten ihnen zu, während die Mehrheit sie ablehnte oder Zweifel an der Funktionalität dieser Maßnahme hatte.

⁴⁹³ Eine extreme Position nahmen wieder London und Stockholm ein, indem sie ein schrittweises Auslaufen der Ausgleichzahlungen thematisierten.

Rindfleisch

Über die Grundsatzfrage, dass eine Fortsetzung und Vertiefung des Reformprozesses im Rindfleisch-Sektor erforderlich wäre, bestand breites Einvernehmen.⁴⁹⁴ Umstritten war allerdings die Methode der Senkung des Marktstützungspreises, wodurch die Kommission den innergemeinschaftlichen Verbrauch wieder ankurbeln und die nichtsubventionierten Marktanteile in Drittländern erhöhen wollte. So befürworteten Dänemark, Griechenland, die Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden und Großbritannien die EK-Haltung, obgleich Vorbehalte in Bezug auf den Umfang der vorgeschlagenen Verringerung (um 30%) bestanden. Andere Mitgliedstaaten sprachen sich dagegen aus. Insbesondere Belgien und Frankreich äußerten die Meinung, dass es schwierig wäre, den Erzeugern von mehr als 8 Mio. Tonnen Rindfleisch zu erklären, dass sie eine so große Einkommensenkung hinnehmen müssen, um 150.000 Tonnen Fleisch in Drittländer ausführen zu können.⁴⁹⁵

Was den Ausgleich anbelangte, der prinzipiell akzeptiert wurde, waren die Delegationen unterschiedlicher Auffassung über dessen Höhe sowie über dessen Modalitäten. Eine extreme Position nahmen Großbritannien und Schweden ein, die sich nur einen degressiven und zeitlich begrenzten Ausgleich vorstellen konnten. Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Irland, Luxemburg, Österreich und Finnland vertraten darüber hinaus die Meinung, dass die Einkommensverluste zu 100% ausgeglichen werden sollten. Einige dieser Länder hielten je nach Lage des Falles einen solchen Ausgleich zumindest für die kleinen und extensiven Produktionsbetriebe oder für Regionen mit spezifischen Besonderheiten für erforderlich. Bezüglich der Modalitäten wies die Mehrheit der Delegationen – und zwar Belgien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, die Niederlande, Finnland, Schweden und das Vereinigte Königreich – darauf hin, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den diversen Prämienregelungen und Produktionsformen (intensive und extensive Erzeugung) zu bewahren wäre.⁴⁹⁶ Eine andere Frage war die Finanzierung des Systems der Direktzahlungen. Die Kommission schlug hier vor, einzelstaatliche Finanzrahmen aufzustellen, aus denen 50% des Ausgleichs für die Preissenkung finanziert würden. Dänemark, Luxemburg, Österreich, Schweden, Großbritannien, Griechenland⁴⁹⁷ sowie

⁴⁹⁴ Bericht des Rates Landwirtschaft vom 23./24. November 1998 an den Europäischen Rat: *Agenda 2000 – Agrarteil*, gefertigt in Brüssel am 18. November 1998, S. 11.

⁴⁹⁵ Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft vom 12./13. Oktober 1998 an den Rat Landwirtschaft: „*Agenda 2000 – landwirtschaftlicher Teil*“ (Anlage II), gefertigt am 15. Oktober 1998, S. 17.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, S. 18-9.

⁴⁹⁷ Nur im Rahmen eines Gesamtkompromisses.

Deutschland und die Niederlande⁴⁹⁸ befürworteten die EK-Haltung, wenngleich die restlichen EU-Staaten die nationalen Pauschalbeiträge ablehnten, da sie eine Wettbewerbsverzerrung oder Renationalisierung befürchteten. Allerdings schloss man unter den letztgenannten Delegationen nicht aus, dem Grundsatz einzelstaatlicher Finanzrahmen doch zustimmen zu können, wenn der nationale Anteil der Hilfe auf einem erheblich niedrigeren Prozentsatz als die vorgeschlagenen 50% festgelegt würde. Außerdem beantragten einige Delegationen⁴⁹⁹, dass Kälber für eine Förderung aus dem nationalen Finanzrahmen oder – hinsichtlich der Vorbehalte anderer Delegationen⁵⁰⁰ – in einer anderen Form, durch die Marktverzerrungen vermieden werden könnten, in Frage kämen. Ferner plädierten Luxemburg und Schweden für eine Beibehaltung der nationalen Mutterkuh-Zusatzprämie.⁵⁰¹

In Bezug auf den EK-Vorschlag der Extensivierungsprämie führten die Beratungen im Agrarrat und in den untergeordneten Vorbereitungsgremien zu keinen wirklichen Ausrichtungen, denen die Mehrheit der Delegationen zustimmen konnte. Obwohl sich Belgien, Dänemark, Deutschland und Spanien grundsätzlich gegen die Aufnahme des Extensivierungsprinzips aussprachen und Frankreich, Irland und Portugal ihre Vorbehalte dazu anmeldeten, wie diejenigen Erzeuger behandelt werden sollten, die bisher die Extensivierungsprämien erhalten hatten, jedoch aufgrund der Kriterienverschärfung ausgeschlossen würden, bestand ein weitgehendes Einvernehmen darüber, dass bei der Berechnung der Extensivierungsprämie alle im Betrieb befindlichen Tiere zu berücksichtigen waren, wobei die Mehrheit der Delegationen die Obergrenze von 1,4 GVE/ha akzeptierte. Andere Delegationen wiederum hielten es für notwendig, die Zahl zu senken⁵⁰² bzw. zu erhöhen⁵⁰³ oder die Berechnungsmodalitäten dieser Prämie zu überprüfen⁵⁰⁴.

Auch in der Frage der regionalen Obergrenzen im Zusammenhang mit Sonderprämien erzielte man keine Einigung. Zahlreiche Delegationen – darunter die dänische, deutsche, spanische, irische, italienische, portugiesische, finnische, schwedische und die britische – waren mit dem Kommissionsvorschlag nicht einverstanden. Das gleiche galt für den Vorschlag, für die

⁴⁹⁸ Die zwei letzten Mitgliedstaaten waren der Auffassung, dass die Prämien für Rindfleisch aus dem nationalen Finanzrahmen gezahlt werden sollten.

⁴⁹⁹ Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

⁵⁰⁰ Dänemark, Griechenland, Frankreich, Österreich, Schweden und Großbritannien bevorzugten eine gemeinschaftliche Lösung.

⁵⁰¹ Bericht des Rates Landwirtschaft vom 23./24. November 1998 an den Europäischen Rat: *Agenda 2000* – *Agrarteil*, gefertigt in Brüssel am 18. November 1998, S. 14.

⁵⁰² Frankreich, Irland und Großbritannien.

⁵⁰³ Italien

⁵⁰⁴ Deutschland

Mutterkuhprämien, insbesondere im Zusammenhang mit der Angebotssteuerung, Obergrenzen festzulegen. Einige EU-Staaten sahen ungern, dass Erzeuger, an die bisher Prämien ausbezahlt wurden, ihre Prämienberechtigung verlieren sollten. Im übrigen sprachen sich einige Delegationen dafür aus, die Prämienregelung flexibler zu gestalten, und schlugen dabei eine Lösung vor, nach der die Obergrenzen für Einzelerzeuger, zum Beispiel je nach Fall die Obergrenze von 90 Tieren pro Betrieb oder 120.000 kg Milch pro Betrieb oder 2 GVE/ha, abgeschafft werden sollten.⁵⁰⁵

Milchsektor

Im Sektor der Milcherzeugnisse war ziemlich alles umstritten. Unter den Mitgliedstaaten bestanden beträchtliche Meinungsverschiedenheiten sowohl in Bezug auf die Zukunft der Quotenregelung als auch betreffend der Notwendigkeit und der Modalitäten des EK-Ansatzes, die Quoten in Verbindung mit einer Senkung der Interventionspreise mit direkten Ausgleichsbeihilfen anzuheben.⁵⁰⁶

Im Prinzip unterstützte die Mehrheit der Delegationen den Kommissionsvorschlag, wobei es auch in dieser Gruppe Aufrufe gab, bestimmte Modalitäten der geplanten Regelung anzupassen und flexibler zu gestalten. Neben anderen waren hier auch Staaten wie Österreich, Belgien und Deutschland zu finden, die sich mit dem *status quo* im ganzen Milch-Dossier abfinden konnten. Für ein tiefergreifendes und dauerhafteres Alternativkonzept, das zur Abschaffung der Milchquoten im Jahre 2006 führen würde, plädierten hingegen die Vertreter Dänemarks, Italiens, Schwedens, Großbritanniens und Griechenlands. Sie wollten die Stützpreise über sechs Jahre gestaffelt um 30% senken und die Milchquoten um 4% anheben, damit im Endeffekt die Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität des Milchsektors steigen würde.

Die Kommission vertrat nicht dermaßen extreme Position in ihren Anstrengungen, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Milcherzeugung zu erhöhen. Wie schon erwähnt, schlug sie vor, den Interventionspreis für Butter und Magermilchpulver in vier gleichen Schritten insgesamt um 15% zu senken sowie die Auswirkungen dieser Senkung durch direkte Beihilfen zum Teil auszugleichen. In der ersten Frage teilten sich die Mitgliedstaaten in zwei praktisch gleich starke Gruppen auf. Die Niederlande stimmten zu, weil sie 15% für

⁵⁰⁵ Bericht des Rates Landwirtschaft vom 23./24. November 1998 an den Europäischen Rat: *Agenda 2000* – *Agrarteil*, gefertigt in Brüssel am 18. November 1998, S. 15.

⁵⁰⁶ Idb. S. 17.

das absolute Maximum hielten, während Griechenland, Dänemark, Großbritannien, Schweden und Italien eine noch höhere Senkung verlangten. Finnland und Österreich fanden sie zu hoch. Belgien, Deutschland, Frankreich, Spanien, Portugal und Luxemburg lehnten darüber hinaus jede Preissenkung prinzipiell ab. In der zweiten Frage wurde die EK-Idee nur in Den Haag positiv aufgenommen. Belgien, Österreich, Deutschland, Finnland⁵⁰⁷, Spanien, Griechenland, Irland, Luxemburg und Portugal⁵⁰⁸ stellten den Antrag auf eine 100-prozentige Kompensation.

Horizontale Verordnung

Die Delegationen führten selbstverständlich keinen Streit um die Idee, dass eine Förderung der Umweltziele notwendig war. Es gab aber kein allgemeines Einvernehmen, was die Methoden anbelangte, wie diese Ziele zu erreichen wären. Dänemark, Griechenland, die Niederlande, Österreich, Belgien, Luxemburg, Finnland, Frankreich und Spanien stimmten dem Vorschlag der Kommission, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, im Rahmen der Marktstützungsregelung geeignete Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen, zu; sie meinten jedoch, dass er hinsichtlich seines Anwendungsbereichs sowie seiner Durchführungsbestimmungen genauer festgelegt werden sollte. Die restlichen Delegationen lehnten darüber hinaus das Konzept der Brüsseler Behörde weitgehend ab, indem sie auf die Gefahr der Diskriminierung und der Wettbewerbsverzerrung hinwiesen und sich für die Festlegung einer spezifischen Umweltschutzregelung außerhalb der gemeinsamen Marktorganisation als deren Ergänzung auf Gemeinschaftsbasis stark machten.⁵⁰⁹

Eine andere Frage, in der keine klare allgemeine Ausrichtung unter der österreichischen Präsidentschaft erarbeitet wurde, war das Konzept und der Geltungsbereich der Differenzierung. Die Idee der Kommission war, den Gesamtbeitrag der Zahlungen, die normalerweise an einen Landwirt fließen, um bis zu 20% kürzen zu können, wenn die Anzahl der Arbeitskräfte in einem Betrieb, ausgedrückt in Jahresarbeitseinheiten, während eines Kalenderjahres unterhalb einer von den Mitgliedstaaten festzulegenden Schwelle liegen würde. Nur Belgien, Griechenland, Frankreich und Portugal teilten zumindest im ihrem Grundsatz die Auffassung der EK. Eine Reihe von Delegationen, und zwar Spanien, Luxemburg, die Niederlande, Großbritannien sowie alle skandinavischen EU-Staaten hatten Zweifel und Bedenken, insbesondere im Zusammenhang mit der praktischen Umsetzung der

⁵⁰⁷ Zumindest im Norden und in den benachteiligten Gebieten.

⁵⁰⁸ Zumindest für die kleinen Erzeuger.

⁵⁰⁹ Bericht des Rates Landwirtschaft vom 23./24. November 1998 an den Europäischen Rat: *Agenda 2000* – *Agrarteil*, gefertigt in Brüssel am 18. November 1998, S. 30.

vorgeschlagenen Bestimmungen sowie der potentiellen Wettbewerbsverzerrungen. Auf eine prinzipielle Ablehnung stieß die Differenzierung in Bonn, Dublin, Rom sowie Wien. Besonders stark wurde sie durch die deutsche Delegation kritisiert, die vor der Zunahme an Verwaltungs- und Überwachungsaufwand sowie vor den absehbaren Schwierigkeiten für größere Betriebe warnte.⁵¹⁰ Trotzdem erklärten sich mehrere Skeptiker bereit, der Differenzierung letztlich zuzustimmen, sollte sie fakultativ bleiben.

Die horizontale Verordnung, wenn auch nicht politisch so sensibel wie die Veränderungen in der GMO und in den Finanzierungsmodalitäten, war nicht als Ausnahme im agrarpolitischen Dossier zu betrachten. Niemand machte daher einen Hehl daraus, dass auf eine Einigung in den Punkten, in denen sich nationalstaatliche Positionsverschiedenheiten abzeichneten, bis zum für März 1999 angesetzten Verhandlungsmarathon der Agrarminister zu warten war.

Finanzierung der GAP

Die Finanzierung der GAP-Ausgaben stellte trotz einer klaren Ausgangsposition eine Schlüsselfrage in den Kommissionsvorschlägen dar, die sich praktisch bis zum Abschluss der Verhandlungen als äußerst schwierig erwies. Umstritten waren nicht nur die Architektur des Finanzierungssystems, sondern auch die Entscheidungsmodi. Zur Umsetzung der neuen Finanzbestimmungen zur GAP-Finanzierung legte die Kommission eine neue Verordnung vor, die insbesondere vorsah, dass die Ausgaben im Zusammenhang mit der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte, die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung außerhalb des Ziels 1, bestimmte Ausgaben im Fischereisektor und im Veterinärbereich sowie die Informationsmaßnahmen über die GAP aus dem Topf der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert werden sollten.

Dieser EK-Vorschlag rief eine heftige Auseinandersetzung unter den Mitgliedstaaten hervor, und zwar wegen zwei seiner Aspekte. Erstens diskutierte man über die Rechtsgrundlage. Während eine breite Mehrheit übereinstimmend mit der Brüsseler Behörde und dem Juristischen Dienst des Rates die Meinung vertrat, dass als Rechtsgrundlage ausschließlich Artikel 43 gelten sollte, was eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit mit sich bringen würde, setzten sich Spanien, Italien und Portugal für die Beibehaltung der doppelten Rechtsgrundlage (Art. 43 und 209) ein, d.h. für die Einstimmigkeit. Zweitens konnte man unter österreichischem Vorsitz keine von einer breiten Mehrheit der Delegationen getragene

⁵¹⁰ Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft vom 12./13. Oktober 1998 an den Rat Landwirtschaft: „Agenda 2000 – landwirtschaftlicher Teil“ (Anlage VI), gefertigt am 15. Oktober 1998, S. 73-4.

Ausrichtung bezüglich des Anwendungsbereichs der Verordnung erarbeiten. Vor allem ging es darum, ob die bereits erwähnten Ausgaben im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums, die Fischerei- Veterinär- und Pflanzschutzausgaben sowie die Informationspolitik vom EAGFL – Abteilung Ausrichtung auf den EAGFL – Abteilung Garantie übertragen werden sollten. Wenn schon, dann stellte sich gleich die andere Frage, welchen Umfang die in Betracht kommenden Maßnahmen haben sollten, und ob es zweckmäßig wäre, zwei Quellen (EAGFL – Abteilung Garantie oder Strukturfonds) für die Finanzierung derselben Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums je nach Region einzurichten.⁵¹¹

Dieses Problem war von den Österreichern kaum zu bewältigen, da sie mit anderen Teilen der GAP-Reform sowie mit dem allgemeinen Finanzrahmen innerhalb des *Agenda-2000*-Pakets verbunden und als solches nur als Teil des Gesamtkompromisses zu lösen war. Dazu kam noch der Ansatz der nationalen Kofinanzierung der Direktzahlungen, der als eine mögliche Option zur Entlastung der Nettozahlerposition einiger Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschlands durch den Eigenmittelbericht der Kommission in die Diskussion eingebracht wurde. Dieses zusätzliche substanzielle Element des Puzzles, das von Paris und Den Haag als potentielle Hauptverlierer am heftigsten sabotiert wurde, erschwerte die ohnehin schwierigen Verhandlungen und blockierte lange Zeit jegliche Fortschritte in der politischen Substanz der GAP-Reform ebenso unter deutschem Vorsitz.

5.3.4.4. Die verhandlungspolitische Lage im Agrarbereich am Vorabend des Wiener Gipfeltreffens

Ähnlich wie in der finanzpolitischen gelang es auch in der agrarpolitischen Komponente des *Agenda-2000*-Pakets unter österreichischem Vorsitz die Vorbereitungsphase der Verhandlung abzuschließen und in die Phase des *bargaining* einzutreten. Es gab allerdings eine Reihe von Differenzen, sowohl hinsichtlich der allgemeinen Verhandlungsdynamik und -Eigenschaften als auch in der Haltung Wiens als Präsidentschaft.

Vor allem ist zu betonen, dass das Umschreiben der Agenda durch die Vorlage von konsolidierten Rechtsakten zu den einzelnen agrarpolitischen Dossiers schon wegen des Umfangs und der Komplexität der GAP-Reform keine leichte Sache war. Es erforderte von der Präsidentschaft einen enormen Zeit- und Kräfteaufwand sowie gute Fachkenntnisse und

⁵¹¹ Bericht des Rates Landwirtschaft vom 23./24. November 1998 an den Europäischen Rat: *Agenda 2000 – Agrarteil*, gefertigt in Brüssel am 18. November 1998, S. 28.

Fähigkeiten, was das Verhandlungsmanagement angeht. In dem Sinne ist die technisch-legislative Knochenarbeit die von den mehreren Vertretern des Wiener Vorsitzes in den Vorbereitungsgremien des Agrarrates geleistet wurde, sehr hoch zu schätzen. Ohne diese wäre die substantielle Diskussion auf politischer Ebene des Rates kaum möglich gewesen.

Im Agrarbereich zeigte sich der österreichische Vorsitz als talentierter und fleißiger Manager des Verhandlungsgeschehens. Dabei hat er geschafft, das Gesicht des ehrlichen Maklers zu bewahren, was im finanzpolitischen Bereich nicht gerade der Fall war. Woraus resultierten denn diese Unterschiede in der Präsidentschaftshaltung? Vor allem ging es darum, dass die Vorschläge der Kommission im Agrarbereich den österreichischen nationalen Standpunkten wesentlich näher lagen als im Fall des langfristigen Budgetrahmens, sodass die Präsidentschaft keinen Salto zu machen brauchte, damit sich das Blatt im Spiel um die EU-Gelder wenden konnte. Hier musste sie nicht wie beim Konzept der realen Stabilisierung als *agenda-setter* auftreten und sich dabei der Gefahr aussetzen, ihre Autorität als Vorsitz wegen Parteilichkeitsvorwürfe zu verlieren. So genügte es, bestimmte Teile der GAP-Reform, die wie die ländliche Entwicklung eindeutig im Interesse des Vorsitzes und seiner Interessengruppe lagen, gezielt, jedoch ohne großes Aufsehen zu erregen, verhandlungspolitisch zu festigen. Auch wäre eine spürbare Dynamisierung der Verhandlungen durch neue Initiativen im Allgemeinen eher unwahrscheinlich gewesen, da die Kommission, insbesondere Agrarkommissar Fischler, als Inhaber des Initiativmonopols nicht bereit waren, sich vor einer endgültigen Klärung der deutschen Position nach den September-Wahlen substantiell zu bewegen. Erst Mitte November appellierte der Fischler an die Agrarminister, die Arbeiten an der Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik zu intensivieren. Kein Wunder, dass die Verhandlungen in politischen substanziellen Fragen so lange durch Stillstand geprägt wurden. Da man mehr oder weniger sicher sein konnte, dass die Regierung Schröder den von Kohl übernommenen Kurs des Sparens und der Reduktion des deutschen Nettosaldos beibehalten wird, ließ sich über den Agrarsektor nicht das gleiche sagen. Eine zuerst potentielle und dann gegebene radikale grüne Komponente innerhalb der neuen deutschen Bundesregierung brachte einen relevanten Grad von Ungewissheit in den Verhandlungsprozess, der lange Zeit als hemmender Faktor wirkte und spektakuläre Durchbrüche unter der österreichischen Präsidentschaft praktisch unmöglich machte.

Wichtig ist aber, dass durch intensive Vorarbeiten der österreichischen Präsidentschaft der Boden für die politische Diskussion unter deutschem Vorsitz aufbereitet wurde, und dadurch

der von Cardiff vorgegebene Zeitplan eingehalten werden konnte.⁵¹² Man einigte sich, dass sich die Agrarminister alle Mühe geben, um die meisten politischen Kernfragen auf der Ratstagung im März 1999 zu lösen. Die ungelösten Fragen sollten dann in das Gesamtpaket für eine endgültige Vereinbarung auf der Berliner Tagung des Europäischen Rates ebenso im März aufgenommen werden.

5.3.5. Europäischer Rat von Wien

5.3.5.1. Vorbereitung des Europäischen Rates im Konklave der Außenminister

Während es der österreichischen Präsidentschaft gelang, in den Fachräten trotz der ab und zu durchscheinenden nationalen Agenden weitgehend das Gesicht des ehrlichen Maklers zu wahren, geriet sie im Konklave der Außenminister sowie im Allgemeinen Rat am 6./7. Dezember 1998, d.h. direkt vor dem Europäischen Rat in Wien, in Schwierigkeiten. Der Grund dafür war ein Bericht des Vorsitzes zur *Agenda 2000*, in dessen Anhang das EK-Konzept zur Ausgabenentwicklung und das Konzept zur realen Stabilisierung einander gegenübergestellt wurden, was früher üblicherweise im ECOFIN praktiziert wurde. Diesmal allerdings entschlossen sich die Nettoempfänger, schwere Vorwürfe zu erheben, um einer ungünstigen Entwicklung der Verhandlungslage entgegenzuwirken. Der spanische Außenminister Abel Matutes⁵¹³ warf den Österreichern vor, parteipolitisch zu agieren und die Rolle als Vorsitzland mit den eigenen Interessen als Nettozahler der Union zu verwechseln.⁵¹⁴ Weiters merkte er an, dass eine Präsidentschaft nicht ein Dokument vorlegen dürfe, das nur Positionen eines Teils der Mitgliedstaaten wiedergebe, auch wenn es sich dabei um die Mehrheit der EU-Mitglieder handele.⁵¹⁵ Der Madrider Vertreter beschränkte sich nicht darauf, seine kritische Meinung zu äußern, sondern ging noch weiter. Er drohte nämlich, unterstützt von Portugal und Griechenland, die Schlussfolgerungen des Vorsitzes nach dem Europäischen Rat von Wien mit einem Veto zu blockieren.

Der diplomatische Druck aus den Hauptstädten der Nettoempfängerlande zwang Wien dazu, sein Dokument über die künftige Finanzierung der EU am 8. Dezember zurückzunehmen und statt eines kurzen politischen ein deskriptives 617 Seiten starkes Dokument in eigener

⁵¹² Molterer 1999, S. 6.

⁵¹³ Matutes zeigte sich auch früher als Hardliner. Im Allgemeinen Rat am 26. Oktober 1998 sprach er sich dagegen aus, bei der *Agenda 2000* den ärmeren EU-Partnern bei den Einnahmen oder bei den Ausgaben Opfer aufzulegen (FAZ vom 27. Oktober 1998).

⁵¹⁴ Die Presse vom 10. Dezember 1998.

⁵¹⁵ FAZ vom 9. Dezember 1998.

Verantwortung vorzulegen, in dem alle Positionen der Mitgliedstaaten zu den Bereichen Agrar-, Struktur- und Finanzreform zusammengefasst waren. Im ersten politischen Teil des Berichts wurden auf den damaligen Stand der Verhandlungen sowie die bisher identifizierten Lösungsoptionen eingegangen. Als Ergänzung wurden hier Beiträge des ECOFIN- und Agrarrats sowie eine Reihe von den die möglichen Ausgabenentwicklungen in der neuen Finanzperspektive darstellenden Tabellen beigelegt. Der zweite Teil bestand aus umfangreichen Kommentaren der EU-Kommission zur vorgelegten Rechtstexten sowie detaillierten Beschreibungen der Standpunkte einzelner Delegationen, die im Rahmen der technischen Prüfung der Kommissionsvorlagen zum Ausdruck gebracht worden waren. Insgesamt stellte der Bericht sicherlich keinen verhandlungspolitischen Durchbruch dar. In Bezug darauf kann der agrarpolitische Teil des Berichts des Allgemeinen Rates an den Europäischen Rat als gutes Beispiel dafür dienen. Hinsichtlich der Finanzierung der GAP wurde nur festgestellt, dass darauf zu achten ist, dass Kohärenz zwischen den Zielen und dem Anwendungsbereich der Reform sowie den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln besteht. Es sei von ausschlaggebender Bedeutung, dass angemessene und ausreichende Mittel zur Verfügung stünden, um die EU-Agrarpolitik zu finanzieren, die Reformen abzuschließen und das gewünschte Luxemburger Modell der europäischen Landwirtschaft verwirklichen zu können.⁵¹⁶ Diese eher bescheidene Formulierung änderte allerdings nichts daran, dass Elemente der GAP-Reform – der realen Stabilisierung ähnlich – dafür sorgten, dass die Diskussion sich auf dem Außenministerforum zuspitzte. Frankreich brachte nämlich den Gedanken einer degressiven Gestaltung der Ausgleichszahlungen ins Spiel, die darin bestand, die Beihilfen zu befristen und im Zeitablauf zu vermindern, und die seit Langem von Großbritannien, Dänemark und Schweden unterstützt wurde. In Bonn äußerte man sich dazu noch zurückhaltend. Als zweite Variante überlegte man eine stärkere Begrenzung der Beihilfen für Großbetriebe. Staaten mit einer relativ klein strukturierten Landwirtschaft waren dafür, obwohl sich Deutschland querlegte, weil die Großbetriebe in den neuen Bundesländern schwer zur Ader gelassen worden wären. So wäre auch durch den Abbau der hohen deutschen EU-Nettobelastung nichts gewonnen. Mehr Sympathie hatte auf der deutschen Seite hingegen das Konzept, die Reform auf das Notwendigste zu beschränken, um dadurch Geld zu sparen.⁵¹⁷

⁵¹⁶ *Reform der GAP ...1999*, S. 24.

⁵¹⁷ *FAZ* vom 11. Dezember 1998.

Obwohl der deskriptive Präsidenschaftsbericht von mehreren Seiten kritisiert wurde, unterstrichen Schallenberg und Thun-Hohenstein zu Recht seine große Bedeutung als Basis für die weiteren Verhandlungen zur *Agenda 2000* und erwähnen seine Funktionen:

- die Zusammenfassung des damaligen Stands der Verhandlungen;
- die Identifikation jener Bereiche, in denen sich Konsens abzeichnete;
- die Festlegung der Optionen für die Bereiche, in denen es in den vergangenen Monaten zu einer gewissen Annäherung der nationalen Positionen gekommen war;
- eine klare Problemdarstellung in jenen Fragen, in denen eine Einigung erst im Rahmen des Gesamtpakets erzielt werden konnte.⁵¹⁸

Die heftige diplomatische Auseinandersetzung auf der Klausurtagung des Allgemeinen Rates, die zur Rücknahme des ursprünglichen Präsidenschaftsdokuments führte, lässt sich wohl als vorläufiger Erfolg der Nettoempfängergruppe interpretieren. Eine andere Sache ist, dass sich die Kohäsionsländer erst für einen Kampf bis aufs Messer entschieden, als das Konzept des Einfrierens der EU-Ausgaben bereits gut etabliert war. Angesichts der Sparforderungen der Mehrheit der EU-Staaten sowie einer systematischen und entschlossenen Verfolgung der Sparidee durch den Ratsvorsitz wären sie vielleicht zwei bis drei Monate früher imstande gewesen, das Konzept einer realen Stabilisierung umzukippen. Das absolute Maximum, das sie im Dezember erreichen konnten, war, das Unvermeidliche, d.h. eine tiefgreifende Redimensionierung des Kommissionsvorschlags zeitlich zu verschieben. Der Erfolg der Nettozahler war aber auch nicht vollständig, da es ihnen gelang, die reale Stabilisierung zu implementieren, nicht aber, die Verhandlungsgrundlage der Kommission vom Tisch wegzubringen. Es zeichnete sich eine typische Pattsituation ab, die ein Beamter des österreichischen Außenministeriums folgendermaßen anschaulich erklärt:

*„Wir haben geschafft, die Armee rüberzubringen. Wir mussten aber dabei unsere Kavallerie opfern.“*⁵¹⁹

Die Ablehnung des politischen Papiers der Wiener Präsidenschaft bestätigte nur das, was im Vornhinein klar zu sein schien, und zwar, dass es in Wien zu keinen ernsthaften Verhandlungen kommen konnte. Ein über 600 Seiten starkes Dokument war naturgemäß zu

⁵¹⁸ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 51.

⁵¹⁹ Interview vom 23. Jänner 2004.

umfangreich und zu technisch, um als Grundlage für das *end bargaining* auf der Chefetage zu dienen.

5.3.5.2. Die strategische Entscheidung über die Regie des Europäischen Rates

Wie gesagt, zielte der Bericht der Präsidentschaft an den Europäischen Rat nicht wirklich auf eine Schlusseinigung zur *Agenda 2000* auf dem Wiener Hofburg. In der Tat ging die österreichische Regierung auf dem Weg des geringsten Widerstandes.⁵²⁰ Dafür sprach nicht nur der Charakter der schriftlichen Diskussionsunterlage sondern auch die Tagesordnung und Atmosphäre des informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs, das am 25./26. Oktober 1998 in Pörschach stattfand und potenziell als Vorbereitungsrunde konzipiert werden konnte. Der sogenannte „*Gipfel der roten Nelken*“⁵²¹ beschäftigte sich allerdings statt mit der Finanzvorschau mit der Beschäftigungspolitik der Union, was im Hinblick auf den europäischen parteipolitischen Umbruch nach der Abwahl Helmut Kohls in der Bundesrepublik⁵²² auch verständlich war. Man muss jedoch ehrlich sagen, dass eine sachbezogene Diskussion am Wörther See schon aus objektiven Gründen nicht möglich gewesen wäre. Aufgrund der sehr zögerlich verlaufenden Koalitionsgespräche zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen war sich Bundeskanzler Klima lange Zeit unsicher, ob Schröder nach Pörschach kommen würde; wenn nicht, würde sich Klima als Präsident blamieren. Als Schröder schließlich doch kam, war er als Debütant nicht genug vorbereitet, um über so einen umfangreichen Themenkomplex wie die *Agenda 2000* zielorientiert zu diskutieren.⁵²³ Außerdem sah die allgemeine Verhandlungslage so aus, dass die Akteure sich eher immer mehr auf ihre eigenen Positionen zurückzogen. In dieser Situation hätte eine Kontroversendebatte zur Folge haben können, dass die bereits abgeschlossene Komponenten des Gesamtpakets wieder aufgemacht worden wären und die bestehenden Meinungsunterschiede noch größer geworden wären, wodurch die deutschen Nachfolger noch mehr Schwierigkeiten gehabt hätten, um einen Kompromiss zustande zu bringen.

Am Vorabend des Wiener Gipfels deutete dann alles darauf hin, dass ein Versuch der Präsidentschaft, die Finanzperspektive für die Jahre 2000-2006 im Europäischen Rat offensiv zu thematisieren, mit einem Wettlauf gegen eine rasende Lokomotive zu vergleichen wäre. Kein Wunder, dass sich der österreichische Vorsitz entschloss, die Geleise nicht zu betreten.

⁵²⁰ Brunmayer 1999, S. 490.

⁵²¹ *Die Presse* vom 27. Oktober 1998.

⁵²² Nach den September-Wahlen in Deutschland wurden elf von den 15 EU-Staaten sozialdemokratisch regiert.

⁵²³ Interview vom 18. Mai 2004.

5.3.5.3. Die *Agenda 2000* auf dem Wiener Gipfeltreffen

Entsprechend der strategischen Entscheidung über die Regie des Treffens der Staats- und Regierungschefs auf der Wiener Hofburg veranstaltete die österreichische Präsidentschaft am 11./12. Dezember 1998 einen „*Gipfel der Harmonie*“⁵²⁴, auf dem man Konfrontationen scheute und die wahren Probleme nicht wirklich berührte.

Der Ablauf der Debatte im Europäischen Rat machte deutlich, dass der Vorsitz den richtigen Ansatz gewählt hatte. Eigentlich konnten sich die Mitgliedstaaten nur auf eine allgemeine Orientierung für die weitere Gestaltung des Verhandlungsprozesses einigen. In diesem Sinne erklärten sie, dass die Verhandlungen in die Endphase eingetreten sind und bekräftigten das Ziel einer politischen Einigung bis 24./25. März 1999. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die deutsche Präsidentschaft auf der Basis der vorliegenden Elemente – der Kommissionsvorschläge und des Berichts des Ministerrates – unmittelbar ins entscheidende Endspiel einsteigen. Außerdem begrüßten die Staats- und Regierungschefs ausdrücklich die Bereitschaft des Europäischen Parlaments zur rechtzeitigen Prüfung und Verabschiedung der Rechtsakte vor den EP-Wahlen im Juni. In den substantiellen Fragen war allerdings keine Bewegung zu sehen. Der von der Nettozahlergruppe unternommene Versuch, in die Schlussfolgerungen konkrete Parameter für die Gesamtlösung, wie die reale Stabilisierung oder zumindest die Ausgabenobergrenze von 1,27% des EU-BSP aufzunehmen, scheiterte vollständig.⁵²⁵ Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes mussten sich daher auf die allgemeine Deklaration beschränken, dass die *Agenda 2000* im Geiste der Solidarität zu beschließen war, wobei gleichzeitig sichergestellt werden musste, dass auf Ebene der EU die gleiche strenge Haushaltsdisziplin wie in den Mitgliedstaaten angewendet wurde.

So nutzten alle Schlüsselakteure die Gelegenheit, um ihre nationalen Interessen noch einmal zum Ausdruck zu bringen. Schröder und Fischer warben um Verständnis für die deutschen Forderungen nach einer fairen Lastenverteilung, was auch die EU-Partner im deklaratorischen Sinne einigermaßen entgegenbrachten.⁵²⁶ Die Kohäsionsländer lehnten jegliche Kürzungen in der Struktur- und Kohäsionspolitik strikt ab. Schließlich kritisierten alle, vor allem Chirac, London wegen des britischen Rabatts⁵²⁷, wenngleich Blair erneut unterstrich, dass der Rabatt

⁵²⁴ Günter 1999, S. 512.

⁵²⁵ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999, S. 52.

⁵²⁶ FAZ vom 12. und 14. Dezember 1998.

⁵²⁷ Die heftigste Kritik kam jedoch nicht von Chirac, sondern von supranationalen EU-Institutionen. Der EP-Präsident Jose-Maria Gil-Robles sprach von einem „*penny-pinching approach*“ und warf der Regierung Blair vor, dass sie die konservative euroskeptische Politik fortsetzen sollte: „*There's a risk of going back to neo-*

aus britischer Sicht eine *"non-negotiable"* Frage wäre.⁵²⁸ Ganz treffend brachte der belgische Ministerpräsident Jean-Luc Dehaene den Charakter der Diskussion auf dem Wiener Gipfel auf den Punkt:

*„Nobody wants to pay more, some want to pay less, nobody wants to get less (in rebates) and we have to spend more for enlargement. That is trying to square the circle.“*⁵²⁹

Kein Wunder, dass die Ergebnisse des Europäischen Rates von Wien von den europäischen Eliten und der breiten Öffentlichkeit kritisch angenommen wurden.⁵³⁰ *„Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Agenda 2000 sind bescheiden“*⁵³¹ – kommentierte der Kommissionspräsident Santer. *„Das Programm, das man uns hinterlassen hat, besteht nicht gerade aus Kleinigkeiten. Der eine oder andere hätte sich mehr Fortschritte, vor allem bei der Agenda, gewünscht. Auch mir wäre es lieber gewesen, wir hätten sie abgeschlossen und hätten uns damit die Arbeit erspart“*⁵³² – stimmte ihm der deutsche Bundeskanzler Schröder bei. Diese kritischen Worte kamen gerade von denen, die durch die Uneinigkeit am meisten verlieren konnten. Die Kommission dürfte verärgert gewesen sein, dass länger andauernde Verhandlungen sich immer weiter von den von ihr vorgelegten Vorschlägen entfernen würden.⁵³³ Der Frustration der Deutschen lagen darüber hinaus legitime Befürchtungen davor zu Grunde, dass sie im Zusammenhang mit der ihnen ab Jänner zugewiesenen gemeinschaftlich orientierten Rolle des Ratsvorsitzes Zugeständnisse im Sinne der nationalen Interessen machen müssten. Nicht zu übersehen ist allerdings auch die Tatsache, dass u.a. die harte Europapolitik der neuen deutschen Regierungsmannschaft, die auf eine deutliche Verringerung der Beitragslast drängte, die Chance auf einen Konsens in Wien praktisch auf Null reduzierte.

Thatcherism, wanting more union with less. Legend says that Spain's medieval hero El Cid won a battle after his death. Thatcherism appears to be performing a similar feat.“ (*The Daily Telegraph* vom 12. Dezember 1998).

⁵²⁸ *The Daily Telegraph* vom 11. Dezember 1998.

⁵²⁹ *The Guardian* vom 13. Dezember 1998.

⁵³⁰ Es lässt sich allerdings auch nicht sagen, dass sie die Medien sowie die Insider der EU-Politik überraschten. Der EP-Präsident Gil-Robles prophezeite schon Anfang Dezember 1998: *„Es ist etwas zu früh. Das einzige, was wir vom Gipfel erwarten können, ist eine Diskussion über allgemeine Richtlinien der Reform. Ich glaube, dass endgültige Beschlüsse noch nicht möglich sind.“* (*Die Presse* vom 2. Dezember 1998). Auch der EK-Präsident Santer fürchtete bei seiner traditionellen Vorgipfel-Pressekonferenz in Brüssel eine kontraproduktive Diskussion der Staats- und Regierungschefs in Wien (*Die Presse* vom 10. Dezember 1998).

⁵³¹ *Die Presse* vom 14. Dezember 1998.

⁵³² Idb.

⁵³³ Schallenberg/Thun-Hohenstein 1999. S. 53.

Nichtsdestotrotz konnte man sich schon streiten, ob die Österreicher wirklich bei den Hauptkomponenten des Verhandlungspakets „*beträchtliche Fortschritte*“ erzielt hatten. Am Ende der Amtsperiode der Wiener Präsidentschaft stand die finanzielle Vorbeitrittshilfe beinahe unter Dach und Fach, bei der Strukturpolitik gab es ebenso beachtliche Fortschritte, die wirklichen Knackpunkte waren allerdings die GAP-Reform und die Finanzierung; und ausgerechnet dort ließen sich keine beeindruckenden Durchbrüche nachweisen. So gesehen war man noch weit davon entfernt, einen alle zufriedenstellenden Kompromiss am Horizont zu sehen. Die diplomatischen Versuche, diesen Eindruck zu vertuschen, wie zum Beispiel die Präsentation der *Vienna Strategy*⁵³⁴, änderten selbstverständlich nichts an der Gesamtheit der Sache. Noch mehr Porzellan zu zerbrechen, wäre allerdings ebenso sinnlos gewesen und hätte sicherlich kontraproduktiv gewirkt. Die Zeit war für den Vorsitz nicht reif genug, um das Paket offensiver und entschlossener anzugehen, was Schüssel nach dem Abschluss des Wiener Treffens der Staats- und Regierungschefs noch mal ausdrücklich bekräftigte:

*„Auch ein Kind braucht normalerweise neun Monate. Das wäre daher hier nach bereits sechs Monaten eine Frühgeburt gewesen.“*⁵³⁵

Mit anderen Worten haben die Österreicher ziemlich alles getan, um sich auf dem Wiener Gipfeltreffen nicht die Finger zu verbrennen. Man kann sich allerdings zu Recht fragen, wieso denn sie eine Schlacht schlagen hätten sollen, die klarerweise nicht zu gewinnen war? Was sie zu erledigen hatten, hatten sie bereits auf der Experten-, Botschafter- und Ministerebene des Rates erledigt. Als großes Verdienst kann man der Wiener Präsidentschaft die Außerstreitstellung einer Reihe von technischen Fragen, das Erzielen einer Einigung bei der Vorbeitrittsstrategie in fast allen Punkten und die Grundsteinlegung der Reform der Strukturpolitik der EU anrechnen. Zwar präsentierte sich die Situation in den substantiellen Fragen der Neudimensionierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik deutlich schlimmer, es gab dort aber auch eine wichtige Annäherung der Standpunkte der Mitgliedstaaten, die darin übereinkamen, dass die Preisstützungen gekürzt werden sollten. Ein diplomatisches Meisterstück der österreichischen Regierung und ihrer Verbündeten war allerdings eindeutig, das Konzept zur realen Stabilisierung als Alternative zu den Ausgangsvorschlägen der Kommission im Finanzbereich der *Agenda 2000* ins Spiel zu bringen und es dann

⁵³⁴ Die *Vienna Strategy* war trotz ihres hochtrabenden Namens eine bloße Auflistung von Daten und Fristen für künftige Vorhaben der EU-Politik, wobei fast alles an den Abschlussgipfel der deutschen Präsidentschaft in Köln weitergereicht wurde.

⁵³⁵ *Die Presse* vom 14. Dezember 1998.

verhandlungspolitisch zu festigen. Dies war eine Sache, die Wien und den übrigen Nettozahlern niemand mehr wegnehmen konnte.

Dem diplomatischen Erfolg der Wiener Präsidentschaft lagen allerdings nicht nur die Klugheit ihrer Vertreter sowie die gute Koordination innerhalb der Interessengruppe zugrunde. Ganz entscheidend war hier auch die Etappe der Ratsarbeit, in der die Stabilisierungsinitiative gestartet wurde. Die Verhandlungen befanden sich zwischen der Vorbereitungsphase und der Phase des eigentlichen *bargaining* an einem Wendepunkt. Die Nettozahler waren mit den Vorschlägen der Kommission zur *Agenda 2000* unzufrieden und suchten gerade nach einer Möglichkeit, die finanzpolitische Großzügigkeit der Brüsseler Behörde bekämpfen zu könnten. Der Vorsitz hatte darüber hinaus genug Zeit, um ein attraktives Konzept auszuarbeiten, in die Diskussion einzubringen und schließlich durch eine geschickte Beratungsführung auf diversen Ebenen der Ratsinfrastruktur dem EK-Konzept gegenüber als Alternative systematisch zu festigen. So ist davon auszugehen, dass eine ähnliche Aktion der Nettozahlergruppe schon ein paar Monate später unter deutschem Vorsitz alleine aufgrund des Zeitmangels nicht einmal denkbar gewesen wäre; von der Eigenart der Phase der finalen Abstimmung, in der man in der Regel darüber spricht, was auf dem Tisch liegt, und nur eine äußerst begrenzte Möglichkeit hat, um etwas an der Substanz zu ändern, ganz zu schweigen.

6. Die deutsche Ratspräsidentschaft

6.1. Ausgangslage

6.1.1. Nationale Interessen der BRD an der *Agenda 2000*

Die nationalen Interessen Deutschlands an der *Agenda 2000* waren grundsätzlicher Natur. Es ging schlicht und einfach um eine gerechtere budgetäre Lastenverteilung innerhalb der EU, also um eine deutliche Senkung des deutschen Nettosaldos im Rahmen der neuen Finanzperspektive 2000-2006. Natürlich wurden auch andere Mitgliedstaaten, wie die Niederlande, Schweden und Österreich, mit diesem Problem konfrontiert – nicht aber in einer vergleichbaren Größenordnung wie die BRD. Der neue Bundeskanzler Gerhard Schröder sprach Klartext über das wichtigste Ziel der deutschen Diplomatie, indem er offenlegte, dass seine Regierung nicht bereit wäre, Kohls „*Scheckbuchdiplomatie*“⁵³⁶ weiter zu betreiben, d.h. die Kosten der Fortführung und Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses zu tragen. Hinsichtlich der angespannten Haushaltslage Deutschlands ist natürlich auch zu bezweifeln, dass Kohl, falls er wiederum in seinem Amt bestätigt worden wäre, für einen *Agenda-2000*-Kompromiss bezahlen hätte wollen. Nichtsdestotrotz wurde das Thema des deutschen Finanzbeitrages zur gemeinschaftlichen Kasse zum ersten Mal in der Geschichte der Bonner Mitgliedschaft bei der EU zum Gegenstand eines innenpolitischen Wahlkampfes.

Die zugespitzten Erwartungen der deutschen Wählerschaft, die nicht nur auf wahlpolitischen Emotionen, sondern auch auf objektiven Zahlen basierten, präjudizierten zusammen mit einem großen führungspolitischen Potential Bonns innerhalb der Gemeinschaft die Art und Weise, auf welche die deutschen nationalen Interessen in der *Agenda 2000* vertreten wurden. Ob es willens war oder nicht, Bonn hatte eine Vorreiterrolle in der Nettozahlergruppe zu spielen. Zur gleichen Zeit musste die politische Elite der Bundesrepublik an die immer näherrückende Übernahme des Vorsitzes in der EU denken, die während der Amtszeit, aber auch schon einige Monate früher eine Milderung der nationaldefinierten Argumentation erforderte.

⁵³⁶

Rede des Bundeskanzlers Schröder auf dem SPD-Kongress in Saarbrücken am 8. Dezember 1998.

Deutschland versuchte diese komplexe Aufgabe auf für einen Großstaat typische Weise zu bewältigen. In den Bundesministerien wurden Sparkonzepte ausgearbeitet, um die aber in Brüssel bei den gemeinschaftlichen Institutionen – insbesondere bei der Kommission – relativ wenig geworben wurde, sodass sich diese kein richtiges Gehör verschaffen konnten. Überzeugt von der Stärke der eigenen Argumente sowie von seinen Durchsetzungsmöglichkeiten gab sich Bonn nicht wirklich Mühe, nach alternativen Lösungen zu suchen. Auch die EU-Partner mit gleichen oder nur zum Teil ähnlichen Verhandlungsprioritäten lud man nicht zur konzeptionellen Arbeit ein, sondern holte sie erst später ins Boot bzw. wartete passiv ab, bis sie selbst ihr Interesse angemeldeteten. Die ihrer Ideen und Initiativen, die in die gleiche Richtung wie die deutschen Bemühungen gingen, nahm die Bundesrepublik nicht wirklich ernst und schloss sich ihnen nicht an.

Der Wahlkampf ließ die deutschen Unterhändler auf der Beamtenebene in Ungewissheit, machte jegliche Verhandlungsbewegungen unmöglich und spritzte die Positionen künstlich zu. Dies hatte zur Folge, dass die Vorbereitungsphase der Verhandlungen von den Deutschen nicht optimal genutzt wurde und erschwerte der österreichischen Präsidentschaft in großem Maße, bestimmte Verhandlungssegmente von der Vorbereitungsphase in die Phase des *bargaining* zu bringen.

Was konkret wollte aber Bonn in den Verhandlungen erreichen?

6.1.1.1. Finanzrahmen

Eine Verbesserung der „ungerechten“ Position Deutschlands als größter Nettozahler im EU-Haushalt wurde von der konservativ-liberalen Bundesregierung zur Vorbedingung für die Akzeptanz des Reformpakets gemacht.⁵³⁷ Das Problem lag aber nicht daran, dass Bonn seine Rolle des größten Nettozahlers der Union nicht weiter spielen wollte. Es verlangte aber einen Lastenausgleich. Sowohl Bundeskanzler Kohl als auch Außenminister Kinkel und Finanzminister Waigel fanden sich damit ab, dass Deutschland weiterhin am meisten zum EU-Topf beitragen würde. Für unannehmbar hielten sie hingegen die Diskrepanzen bei der EU-Finanzierung zwischen Deutschland und den anderen reichen Mitgliedstaaten, insbesondere die Fortgeltung des britischen Rabatts.⁵³⁸ Die Bundesregierung bekämpfte auch

⁵³⁷ Eine derartige Haltung wurde von Kohl, Kinkel und Waigel besonders im ersten Halbjahr 1998 vor dem Cardiffer Gipfel mehrmals und zugespitzt artikuliert (FAZ vom 23. März sowie 9. und 17. Juni 1998).

⁵³⁸ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1997/98, S. 39.

die Progressionsinitiative Spaniens, durch die es zu einer knappen Verdoppelung des deutschen Nettobeitrages gekommen wäre.⁵³⁹

Eine Diagnose der Haushaltsposition lieferten die Finanzressorts der Bundesländer, die in ihrem Bericht angedeuteten, dass Deutschland – gemessen an seinem Wohlstand – sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts benachteiligt wäre:

*"Per saldo ist Deutschland in den Jahren 1991 bis 1994 jahresdurchschnittlich um 13 Milliarden DM benachteiligt worden. Die zu hohen Zahlungen stehen zu den zu geringen Rückflüssen in einem Verhältnis von zwei Fünfteln zu drei Fünfteln. 1995 machte die Gesamtbenachteiligung für Deutschland sogar 16,7 Milliarden DM aus."*⁵⁴⁰

Auf diesen Annahmen basierte der Vorschlag der Länderfinanzminister zur Reform der EU-Financen. Auf der Einnahmeseite wurde eine Ersetzung der bisherigen Einnahmen der EU aus der Mehrwertsteuer- und der BSP-Eigenmittelquelle durch eine neue, dritte Eigenmittelquelle mit wohlstandsbezogener Bemessungsgrundlage vorgeschlagen, wodurch das Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftparitäten (KKP) als Maßstab für die Bemessung dienen würde. Für die Rückflusseite wurde hingegen ein Korrekturlement erfunden. Es hätte die Funktion gehabt, die Gesamtsumme der Rückflüsse nach Maßgabe der wohlstandsadäquaten Rückflüsse zu korrigieren. Wohlstandsadäquat wären die Rückflüsse nach Ansicht der Länderfinanzminister, wenn sie sich im Sinne des Kohäsionsprinzips umgekehrt proportional zum jeweiligen wirtschaftlichen Wohlstand (BIP/KKP) verhalten würden. Je Einwohner würden wohlhabende Mitgliedstaaten danach geringere Rückflüsse als weniger wohlhabende erhalten.⁵⁴¹ Dies war keine originelle Erfindung. Das sogenannte „Kappungsmodell“⁵⁴² wurde schon 1997 vom Bundesministerium für Finanzen erarbeitet.⁵⁴³ Nach diesem sollten alle Nettobeiträge, die mehr als 0,3% oder 0,4% des BIP ausmachen würden, an die Mitgliedstaaten rückerstattet werden. Diese Rückerstattungen sollten von allen Mitgliedstaaten je nach ihrem BIP-Anteil am EU-Haushalt finanziert werden. Der Beitrag Deutschlands von 11 Mrd. ECU im Jahre 1996 sänke dadurch um rund ein Viertel. Die

⁵³⁹ FAZ vom 13. Juli 1998.

⁵⁴⁰ Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts über die *"Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union"* vom Juni 1997.

⁵⁴¹ Idb.

⁵⁴² Der Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzministerien geht auch auf andere Modelle, wie das Seiters-Modell und den Samland-Ansatz ein, die im Zusammenhang mit der *Agenda 2000* in Deutschland diskutiert wurden.

⁵⁴³ FAZ vom 14. Oktober 1997.

Bundesrepublik müsste dann weniger als die Hälfte der gesamten Nettobeiträge übernehmen – gegenüber fast 60% nach dem damals gültigen Finanzierungssystem.

Wahrscheinlich hatte diese starke Konzentration auf die Einnahmeseite des EU-Haushalts in Form eines allgemeinen Korrekturmechanismus zur Folge, dass Deutschland relativ spät – erst um das Ende der österreichischen Präsidentschaft – Interesse am Konzept der realen Stabilisierung der EU-Ausgaben zeigte, die von Wien in die Diskussion gebracht worden waren.⁵⁴⁴

Während des Beamtentreffens der Nettozahler im September 1998 in Paris, das für die Meinungsbildung zur realen Stabilisierung innerhalb der Interessengruppe entscheidend war⁵⁴⁵, wollte Deutschland wahlbedingt keine klare Stellung nehmen, die über eine allgemeine Betonung der Budgetdisziplin hinausginge.⁵⁴⁶ Auch an der Konzepterarbeitung beteiligte sich das deutsche Bundesfinanzministerium nicht.⁵⁴⁷ Es ist davon auszugehen, dass die Bundesregierung die reale Stabilisierung im Vergleich zu ihren Forderungen nach einer massiven Reduktion des deutschen Nettobeitrages als für zu wenig offensiv befand und nicht riskieren wollte, durch eine klare Aussage Munition an die Opposition zu liefern.

Grundsätzlich waren sich die wichtigsten politischen Akteure bezüglich der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Beibehaltung der Ausgabenobergrenze von 1,27% des EU-BIP einig.⁵⁴⁸ Nicht einverstanden – sowohl auf der Bundes- als auch auf der Länderebene – waren sie hingegen mit der generellen Fortsetzung des bisherigen Haushaltssystems in der Periode 2000-2006. Besonders scharf wurde diese Idee von der Bayerischen Staatsregierung kritisiert, indem sie als „*Affront*“ der Bundesregierung und den Ländern gegenüber bezeichnet wurde.⁵⁴⁹

Positiv wurde jedoch der Bericht der EK über das Eigenmittelsystem angenommen. Waigel begrüßte die Anerkennung der seit Jahren bestehenden Ungleichgewichte bei den Nettosalden. Er ließ keinen Zweifel daran, dass aus deutscher Sicht nicht die eine oder andere Ausgleichoption, sondern eine Mischung aus dreien (Kappungssystem, Bemessung der EU-

⁵⁴⁴ Interview vom 28. Mai 2004.

⁵⁴⁵ Interview vom 8. Jänner 2004.

⁵⁴⁶ Ergebnisbericht zum Treffen der Nettozahler am 14. September 1998 in Paris.

⁵⁴⁷ Interview vom 8. Jänner 2004.

⁵⁴⁸ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1997/98, S. 40.

⁵⁴⁹ Memorandum der Bayerischen Staatsregierung zur Agenda 2000 vom 16. September 1997.

Beiträge nach dem BSP, nationale Mitfinanzierung der GAP) in Betracht gezogen werden sollte.⁵⁵⁰

Im Allgemeinen muss festgestellt werden, dass alle diplomatischen Bemühungen der Bundesregierung dem Ziel einer fairen Lastenverteilung bei der Konstruktion des mehrjährigen EU-Budgets konsequent untergeordnet wurden, wodurch die deutsche Haltung sich kohärenter als die österreichische präsentierte. Die Ideen Bonns, wie das Kappungsmodell und die nationale Mitfinanzierung der Agrarpolitik, befanden sich jedoch keineswegs im Mainstream des Verhandlungsgeschehens. Ihre Durchsetzungschancen im Hinblick auf die gemeinschaftlichen Entscheidungsmodalitäten waren von vornherein als gering einzustufen. Ein Interviewpartner aus dem Bundesfinanzministerium machte auch darauf aufmerksam, dass man während der Vorverhandlungsphase bei der EU-Kommission zu wenig für die eigenen Konzepte geworben hatte und sie deswegen politisch nicht wirklich verkaufen konnte.⁵⁵¹ Als Konsequenz des Wahljahres setzte man die meisten Kräfte dort ein, wo potentiell deutlich weniger zu gewinnen war, und vernachlässigte Gebiete, wo Konzepte und Ideen entstanden, die Verhandlungsmargen für alle Ausgabenkategorien festlegten.

6.1.1.2. Struktur- und Kohäsionspolitik

Ähnlich wie im Fall des Finanzrahmens gab es auch in der Neugestaltung der Strukturpolitik unter den politischen Eliten Deutschlands einen breiten überparteilichen Konsens.⁵⁵² Man erkannte die Notwendigkeit an, die EU-Strukturpolitik effizienter zu machen, und setzte sich für eine Konzentration der Ressourcen auf die strukturell schwächsten und förderungsbedürftigsten Regionen ein, wodurch man sich eine Verbesserung des Anteils von Deutschland bei den Regionalförderungen (gemessen an Hilfen pro Kopf und im Vergleich zu den Zahlungen an die anderen EU-Staaten), also größere Rückflüsse aus dem EU-Topf, erhoffte.⁵⁵³ In Hinsicht darauf lag es Bonn sehr daran, den Ziel-1-Status der ostdeutschen Länder zu garantieren. Man betonte dabei, dass die Strukturförderung einfacher, dezentraler, ökologischer und beschäftigungswirksamer zu gestalten wäre.⁵⁵⁴

Dem obersten Ziel einer Nettobeitragsreduktion sollten noch zwei Maßnahmen dienen. Bonn wollte die strukturpolitischen Ausgaben in Form einer Obergrenze von 200 Mrd. EURO, also

⁵⁵⁰ FAZ vom 13. Oktober 1998.

⁵⁵¹ Interview vom 28. Mai 2004.

⁵⁵² *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1997/98, S. 41.

⁵⁵³ Sturm 1999, S. 20.

⁵⁵⁴ Verheugen 1999, S. 4.

etwa 40 Mrd. EURO unterhalb der von der Kommission vorgeschlagenen Obergrenze, limitieren. Auf keinen Fall sollte der Anteil der Strukturausgaben in Höhe von 0,46% des BSP als absolute Obergrenze ausgeschöpft werden.⁵⁵⁵ Schließlich befürwortete es eine Beschränkung des Kohäsionsfonds auf Nicht-Euro-Teilnehmer.⁵⁵⁶ Andere von Deutschland angemeldete Forderungen waren: restriktive und deutlich degressive Übergangsregelungen, Pro-Kopf-Ausschüttung in den Zielgebieten nach regionalem und nicht mehr nationalem Wohlstand sowie ein prinzipielles „Nein“ für die von der EK vorgeschlagene sogenannte Effizienzreserve.⁵⁵⁷

Am Prozess der Meinungsbildung beteiligten sich auch diejenigen, die direkt in die Verwaltung und Implementierung der EU-Programme involviert waren. Die Konferenz der Ministerpräsidenten der Landesregierungen sprach sich für die Konzentration der Hilfsmittel, die Festlegung einer Obergrenze für den Strukturfonds sowie die Distributionsausgaben von 0,46% des BSP sowie die Vereinfachung der Administrativverfahren und Reduktion der Kontroll- und Überwachungsmechanismen aus.⁵⁵⁸ Die deutschen Bundesländer formulierten auch eine Reihe von Modifizierungswünschen, da sie trotz des von der EK vorgeschlagenen Sicherheitsnetzes überdurchschnittlich viel verlieren würden.

Zu Wort meldeten sich ebenso die relevantesten Interessengruppen. Die Positionspapiere des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V., der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sowie des Deutschen Industrie- und Handelstages waren zumeist der Auffassung des Bundes und der Länder ähnlich. Ihre bedeutendste spezifische Forderung war die Erweiterung des neuen Ziels-2 durch urbane Bezirke mit großen wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen, die in Folge der Restrukturierung an ökonomischer Dynamik verloren haben.⁵⁵⁹

⁵⁵⁵ Idb., S. 4.

⁵⁵⁶ von Kyaw 1999, S. 8.

⁵⁵⁷ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 25.

⁵⁵⁸ *Gemeinsame Zielvorstellungen der Länder für die Neuordnung der europäischen Strukturpolitik, der Beihilfenkontrolle und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU*, angenommen durch die Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer am 20. März 1997.

⁵⁵⁹ Stellungnahme des Bundesverbandes der deutschen Industrie e.V. und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU vom 14. November 1997 sowie Positionspapier des Deutschen Industrie- und Handelstags zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000 vom Dezember 1997.

6.1.1.3. Agrarpolitik

Der Agrarteil der *Agenda 2000* wurde neben dem Problem einer gerechteren Lastenteilung im deutschen Wahlkampf am meisten politisiert. Hier ließen sich auch die wesentlichsten Veränderungen in der Haltung der Bundesregierung zum Reformpaket feststellen. Dahinter stand ein Klientelwechsel auf der Seite der Regierungsparteien. Von einer Grundsatzwende konnte aber keine Rede sein, da der wahlpolitisch bediente militante Widerstand der Unionsparteien gegen Preissenkungen in den landwirtschaftlichen Marktordnungen der EU nach den Wahlen sowieso höchstwahrscheinlich nicht mehr zu halten gewesen wäre.⁵⁶⁰ Es ging eher um eine andere politische Akzentsetzung, die einerseits von der neuen Machtverteilung in Folge der Wahlen und andererseits von der Präsidentschaftsfunktion, mit der die neue rot-grüne Mannschaft praktisch sofort konfrontiert wurde, beeinflusst wurde. Deutschland hatte nach wie vor wenig Interesse an einer radikalen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, da sie erhebliche Kosten mit sich bringen würde. Bonn erkannte einen engen Zusammenhang zwischen seinem obersten Verhandlungsziel – einem fairen Finanzsystem – und der GAP-Reform: weniger Geld für die Agrarpolitik bedeutete eine entsprechende Reduktion des deutschen Nettosaldos, zumal den produktiven Landwirtschaften Frankreichs, Dänemarks, der Niederlande und anderen nach dem alten System der EU größere Rückflüsse aus dem EU-Etat als der Landwirtschaft Deutschlands zustanden.⁵⁶¹ In dieses Szenario schrieb sich die von Deutschland favorisierte nationale Kofinanzierung der direkten Beihilfen ein. Mit Hilfe dieses Instruments wollte man zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: die politisch kontroverse Transfers in den EU-Topf senken und sie durch nationale, weniger transparente Geldflüsse an die Bauern ersetzen sowie Geldtransfers im Rahmen der GAP von den Nettozahlern an die Nettoempfänger durch die Politik der direkten Beihilfen reduzieren.⁵⁶²

Die ersten Reaktionen der Regierung Kohl auf die agrarpolitischen Detailvorschläge der EU-Kommission waren mehr als unzufrieden. Agrarminister Jochen Borchert hielt die Rechtsinitiativen in ihrer Grundausrichtung und in vielen Detailregelungen für inakzeptabel.⁵⁶³ Am Rande der ersten Agrarratssitzung, die sich mit ihnen auseinandersetzte, bezeichnete er sie als nicht einmal als Verhandlungsgrundlage annehmbar⁵⁶⁴. Die CDU/CSU-

⁵⁶⁰ Interview vom 28. Mai 2004.

⁵⁶¹ Pöhle, 1999, S. 313.

⁵⁶² Ferrer/Emerson, 2000, S. 13.

⁵⁶³ FAZ vom 20. März 1998.

⁵⁶⁴ FAZ vom 1. April 1998.

FDP-Regierung wehrte sich aber nicht grundsätzlich gegen eine GAP-Reform. Preissenkungen dürfte es nach ihrer Ansicht aber nur dann geben, wenn dies angesichts der Marktbedingungen unausweichlich wäre. Die Reform könnte sich auf die Sanierung des unter hohen Überschüssen leidenden Rindfleischmarktes und eine Überarbeitung der Milchquotenregelung beschränken. Die Einkommenseinbußen der Landwirte sollten dabei vollständig ausgeglichen werden.⁵⁶⁵

Mit dem Skeptizismus der Regierungsparteien spielten die Proteststimmen seitens der agrarischen Interessengruppen mit. Der Deutsche Bauernverband kündigte einen massiven Widerstand gegen die EK-Vorschläge an. Sein Präsident Sonnleitner bezeichnete die *Agenda 2000* als Provokation und „gigantische Groteske“.⁵⁶⁶ Der Verband unterstellte der Kommission, dass sie in vielen wichtigen Fragen Schönfärberei betriebe, Entscheidungsnotwendigkeiten wegen ihrer Brisanz mit wohlklingenden politischen Aussagen umginge, Widersprüchlichkeiten hinnähme und zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen die EU-Staaten gegeneinander auszuspielen versuchte.⁵⁶⁷

Wie bereits erwähnt, folgte dem Regierungswechsel im November 1998 keine Wende der deutschen Grundsatzhaltung im agrarpolitischen Bereich der *Agenda 2000*, die nicht zu erwarten gewesen wäre. Der neue Agrarminister Funke (SPD), der die schwarz-gelbe Kritik an der GAP-Reform im Wahlkampf als unsinnig bekämpfte, sprach sich für Preissenkungen nach den Vorstellungen der EK aus, die er im Wesentlichen als Fortsetzung der McSharry-Reform verstand. Er war sich dabei der Tatsache bewusst, dass solche Senkungen ohne Kompensationen nicht mehrheitsfähig wären.⁵⁶⁸ In der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung wurden eine grundlegende Reform der GAP und eine Senkung der Agrarausgaben festgeschrieben.⁵⁶⁹ Von der politischen Konkurrenz wurde außerdem die Forderung nach einer nationalen Mitfinanzierung der GAP übernommen. Man begrüßte auch den von der österreichischen Präsidentschaft in die Diskussion eingebrachten Gedanken, das EU-Budget für die kommende Finanzperiode auf dem damaligen Stand von 40,5 Mrd. EURO jährlich einzufrieren.⁵⁷⁰

⁵⁶⁵ FAZ vom 27. Mai 1998.

⁵⁶⁶ FAZ vom 19. März 1998.

⁵⁶⁷ Bohn 1998/1999, S. 59.

⁵⁶⁸ Interview vom 28. Mai 2004.

⁵⁶⁹ Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, am 20. Oktober 1998.

⁵⁷⁰ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 25.

6.1.2. Die Vertretung nationaler Interessen vor der Übernahme des Präsidentschaftsamtes

Die Art und Weise, auf welche die deutschen nationalen Interessen in der *Agenda 2000* zwischen März und Dezember 1998 vertreten wurden, bestimmten zumindest drei innen- und gemeinschaftspolitische Faktoren. Erstens schnitt Deutschland im Verhältnis zwischen dem Volumen der Zahlungen an den EU-Haushalt einerseits und der Rückflüsse aus dem gemeinschaftlichen Topf andererseits am schlimmsten ab und wies jährlich ein Minussaldo von elf Mrd. DM auf. Dies hatte zur Folge, dass andere Nettozahler Bonn als Anführer ihrer Interessengruppe betrachteten und sich hinter seinem Rücken zu verstecken versuchten. Zweitens durfte die politische Führung Deutschlands den in Cardiff festgelegten Arbeitskalender zur *Agenda 2000* nicht aus dem Auge verlieren, der sie verpflichtete, das Verhandlungspaket unter Dach und Fach zu bringen. Man musste dann dementsprechend frühzeitig die im Verhandlungsprozess eingesetzte Argumentation entschärfen, um glaubwürdig von einem Verfechter nationaler Interessen zu einem Interessenvermittler und Konsenssucher werden zu können. Drittens befand sich Deutschland bis November im Wahlkampf, in dem das Thema der Zahlungen an den Gemeinschaftshaushalt zum ersten Mal richtig enttabuisiert wurde.

Auf die äußerst kritische Haltung der Regierung Kohl den haushalts- und agrarpolitischen Vorschlägen der EK gegenüber wurde bereits ausführlich eingegangen. Im Allgemeinen charakterisierte sie sich dadurch, dass national definierte Ziele ganz offensichtlich in den Vordergrund gestellt wurden. Außerdem gab man sich Mühe, sich politisch von der langjährigen Praxis in der EU zu entfernen, für Kompromisse unter den Mitgliedstaaten mit deutschem Geld zu zahlen. Diese Position wurde bis zum Ende der schwarz-gelben Regierung gehalten.

Die neue rot-grüne Mannschaft, die aus in den EU-Salons nicht gerade zu den erfahrensten gehörte, wurde sogleich mit einer höchst schwierigen Aufgabe konfrontiert. Man musste rasch die eigene Verhandlungsargumentation in Richtung Gemeinwohl der EU umformulieren und die EU-Partner auf Kompromissbereitschaft einschwören, um das Vorfeld für die Präsidentschaft vorzubereiten. Gleichzeitig aber war es ausgeschlossen, sich auf einmal von den zuvor wahlbedingt lautstark geäußerten Forderungen nach einer Senkung des deutschen Nettobeitrages zu distanzieren.

Dementsprechend wählte die Regierung Schröder eine ausgewogene mehrstufige Strategie. Noch im November deklarierte der neue Außenminister Joschka Fischer in Brüssel, dass eine gerechtere Lastenteilung bei der *Agenda 2000* weiterhin im Vordergrund stünde. Deutschland wäre nicht imstande, zusätzliche Gemeinschaftslasten zu übernehmen. Er äußerte auch die Meinung, dass alle drei von der EK in ihrem Bericht über die Finanzierung der Brüsseler Kasse genannten Möglichkeiten – die Bemessung der Finanzbeiträge mehr nach dem Bruttoinlandsprodukt als nach der Mehrwertsteuer, die Übernahme der Einkommenshilfe für die Bauern durch die nationalen Etats und das im Bundesfinanzministerium unter der Verantwortung Waigels entwickelte Kappungsmodell – im Gespräch geblieben wären.⁵⁷¹ Die gleichen Töne waren auch in einer Schröders Erklärung bei seinem Eintrittsbesuch bei der EU-Kommission am 26. November 1998 aufzuspüren. Der Bundeskanzler sprach klar und deutlich davon, dass Deutschland nicht mehr wie bisher alle Rechnungen zahlen könnte.⁵⁷²

Gleichzeitig hoffte die Bundesregierung auf eine Einigung mit den französischen Partnern in Bezug auf die *Agenda 2000*. Der deutsch-französische Gipfel in Potsdam am 1. Dezember 1998 machte jedoch deutlich, dass Paris nur in einer sehr begrenzten oder sogar nur symbolischen Weise den deutschen Wünschen entgegenkommen wollte. Der französische Staatspräsident Chirac bestreite zwar nicht, dass das Problem des deutschen Nettobeitrages da wäre⁵⁷³, lehnte aber die Bonns Idee der nationalen Mitfinanzierung der GAP strikt ab.⁵⁷⁴ Obwohl keine gemeinsame Linie gefunden wurde, überraschten die Franzosen schon früher im Oktober mit einem Vorschlag, auch über den Agrarhaushalt reden zu wollen.⁵⁷⁵

Dies änderte allerdings nichts daran, dass die deutsche Bundesregierung in der Frage der *Agenda 2000* die Konsultationen mit den französischen Kollegen mit leeren Händen verließ. Um diesen diplomatischen Misserfolg zu vertuschen und den politischen Druck der EU-Partner auf Deutschland zu verringern, erklärte Fischer anlässlich eines Konklave der Außenminister vor dem Wiener Europäischen Rat, dass erfolgreichen Verhandlungen über die *Agenda 2000* für Bonn keine „Überlebensfrage“ wären.⁵⁷⁶ Andererseits meldete sich Bonn mit einem neuen Argument zu Wort, das auf die Erhöhung der Kompromissbereitschaft der

⁵⁷¹ FAZ vom 10. Oktober 1998.

⁵⁷² FAZ vom 27. November 1998.

⁵⁷³ FAZ vom 2. Dezember 1998.

⁵⁷⁴ Die rote Jospin-Regierung in Paris wäre eher bereit gewesen, diese zu akzeptieren. Die Bauern gehören nicht der Klientel der sozialistischen Parteien an. Die Regierung musste aber Bauernaufstände befürchten, die das Wohlwollen des Staatspräsidenten auf ihrer Seite gehabt hätten.

⁵⁷⁵ Picaper 1999, S. 37.

⁵⁷⁶ FAZ vom 8. Dezember 1998.

EU-Staaten abzielte. In seiner Regierungserklärung vom 10. Dezember 1998 machte Schröder mit aller Deutlichkeit die Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten von einer neuen Lastenverteilung in der Gemeinschaft abhängig.⁵⁷⁷ Zwar wurde diese Deklaration dann während des Wiener Gipfels wiederholt, nicht aber in einer so angeheizten Form wie beim ersten Mal.⁵⁷⁸

Höchst interessant sah die Art und Weise aus, auf welche sich die konkreten Forderungen im Hinblick auf den Beitragssaldo entwickelten. Natürlich sprach weder die alte noch die neue Bundesregierung von bestimmten Zahlen. Man konnte jedoch den Eindruck gewinnen, dass es sich um eine signifikante Senkung des deutschen Nettobeitrags zum europäischen Haushalt handelte. Seit Dezember 1998 begann die Bundesregierung die deutsche Öffentlichkeit aus dem Schlaf zu rütteln. Zwar warben Schröder und Fischer auf dem Wiener Gipfel um Verständnis für die Forderungen Bonns, nannten aber keine konkreten Ziele. Der deutsche Außenminister fügte in dem Zusammenhang hinzu: „Wir wissen (...), dass es zu einem Kompromiss kommen muss, der für alle vertretbar sein muss“.⁵⁷⁹ Schröder ging sogar weiter. In Wien dämpfte er die Erwartungen, dass es gelingen könnte, die derzeitige Kluft von 22 Mrd. DM rasch entscheidend zu verkleinern. Er formulierte ein neues Ziel, nämlich dass sich die Kurve des deutschen Anteils am EU-Haushalt künftig nicht mehr nach oben, sondern nach unten richten sollte.⁵⁸⁰

6.1.3. Die innenpolitische Lage im Vorfeld der Präsidentschaft

Die innenpolitischen Umstände, unter denen sich Deutschland konzeptionell, organisatorisch und vor allem verhandlungsstrategisch und -taktisch auf die Präsidentschaftsrolle und die entscheidende Phase der Beschlussfassung der *Agenda 2000* vorzubereiten hatte, hätte nur dann schlimmer sein können, wenn die Bundestagswahlen nicht im September 1998, sondern im ersten Quartal 1999, also während der Amtszeit Deutschlands als Präsidentschaft der EU, stattgefunden hätten. Die Reformvorschläge der Europäischen Kommission wurden sowohl von der Regierungsseite als auch von den Oppositionsparteien wahlpolitisch in negativem Licht thematisiert. Die Mannschaft Kohls wollte durch ihren unerbittlichen Kampf gegen eine tiefgreifende Reform der GAP und um eine budgetäre Entlastung Deutschlands ihre

⁵⁷⁷ Die Presse vom 11. Dezember 1998.

⁵⁷⁸ Das deutsche Erweiterungs-Argument müssen die EU-Partner alles andere als schlagkräftig gefunden haben, da gerade Deutschland vom Beitritt der MOE-Länder infolge ihrer geographischen Nähe wirtschaftlich am meisten profitiert.

⁵⁷⁹ FAZ vom 12. Dezember 1998.

⁵⁸⁰ FAZ vom 14. Dezember 1998.

traditionelle bäuerliche Klientel ansprechen und insbesondere vom Image Kohls als „Schatzmeister Europas“ loskommen. Genau diese europapolitische Haltung Deutschlands kritisierte die rot-grüne Konkurrenz.⁵⁸¹ Zwar brauchte sie ihren Eurorealismus im Kontext der Zahlungsunwilligkeit nicht nachzuweisen, musste sich aber auch populistischen Neigungen im Zusammenhang mit der deutschen Nettozahlersituation hingeben, um nicht überboten zu werden. Die Frontlinien verliefen jedoch nicht nur zwischen dem Regierungs- und dem Oppositionslager. Die *Agenda 2000* trennte auch die Koalitionspartner.

Dies war praktisch kaum zu vermeiden. Obwohl Finanzminister Waigel noch 1997 eine Bitte an die Europäische Kommission richtete, ihre Rechtsvorschläge erst nach dem Abstimmungstag vorzulegen⁵⁸², um sicherzustellen, dass der Wahlkampf nicht zu sehr von EU-Themen dominiert würde, wollte die Brüsseler Behörde mit der Präsentation ihrer Rechtsinitiativen nicht so lange warten.⁵⁸³ Als Folge wurde die *Agenda 2000* zum Gegenstand der wahlpolitischen Auseinandersetzung. Das Signal zu ihrem Beginn gab Waigel (CSU) selbst. Er zeigte sich enttäuscht über die Ideen der EK zur Agrar-, Struktur- und Haushaltspolitik in Bezug auf eine faire Lastenverteilung und kündigte ein Veto der Bundesregierung an, falls Deutschland nicht entlastet würde.⁵⁸⁴ Dieser heftigen Kritik schloss sich Agrarminister Borchert (CDU) an. Deutlich weniger Enthusiasmus zeigten hingegen die Liberalen. Nachdem sich Außenminister Kinkel (FDP) von den Forderungen der beiden Unionspolitiker distanziert und davor gewarnt hatte, Europa unter wahltaktischen Gesichtspunkten zu zerreden⁵⁸⁵, wurde er vom bayerischen Ministerpräsidenten Stoiber (CSU) unter Feuer genommen. Er nannte Kinkel „Weichmacher“ und stellte fest, die Europapolitik hätte im Auswärtigen Amt nichts mehr zu suchen.⁵⁸⁶

Die Uneinigkeit des Regierungslagers wurde in den Oppositionsbänken bemerkt und wahlpolitisch ausgenutzt. Die SPD warf der Regierung Kohl vor, kein schlüssiges politisches Konzept zu haben. Sie machte darauf aufmerksam, dass die Bundesregierung allen

⁵⁸¹ In seiner Rede auf dem SPD-Kongress zur Europawahl in Saarbrücken am 8. Dezember 1998 sprach Schröder davon, dass die abgewählte Regierung auf dem Edinburgher EU-Gipfel, wo das Delors-II-Paket beschlossen wurde, nicht genug für eine faire Lastenverteilung getan habe. Kohl und Waigel hätten sich in den finanzwirksamen Entscheidungen von Delors über den Tisch ziehen lassen.

⁵⁸² *Enlargement/Agenda 2000 Watch 1997/1998*, S. 39.

⁵⁸³ Dies hat die Europäische Kommission nicht aus Bosheit oder anderen Deutschland-unfreundlichen Gründen getan. Sie regierte einfach auf den Madrider Auftrag des Europäischen Rates, der sie verpflichtete, eine neue Finanzvorausschau für die Periode 2000-2006 vorzubereiten. Der Arbeitsmethoden des Rates bewusst, wollte die EK genug Zeit für den Verhandlungsprozess einräumen (Interview vom 29. Juni 2004).

⁵⁸⁴ *FAZ* vom 23. März 1998.

⁵⁸⁵ *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 12./13. April 1998.

⁵⁸⁶ *FAZ* vom 14. April 1998.

Beitrittskandidaten eine rasche Vollmitgliedschaft in der EU versprach, lehnte aber die Vorschläge der *Agenda 2000* ab, die die Voraussetzungen für die Erweiterung schaffen sollten.⁵⁸⁷ In Bezug auf das Nettosalldopproblem wirkten die SPD-Politiker wesentlich moderater. Sie unterstellten der Bundesregierung, bewusst den Eindruck zu erwecken, dass der deutsche Beitrag zum EU-Haushalt massiv verringert werden könnte, obwohl dazu ein einstimmiger Beschluss erforderlich wäre.⁵⁸⁸

Natürlich fehlte es auch aus Akademiker- und Expertenreihen nicht an Appellen an die Vernunft, die das Problem der Nettosalden relativierten, indem sie auf die politischen und wirtschaftlichen Profite des Integrationsprozesses hinwiesen, die in einer fiskalischen Kosten-Nutzen-Rechnung nicht zu sehen wären.⁵⁸⁹ Man verneinte die Philosophie des Gebens und Nehmens und berief sich auf das Solidaritätsprinzip der EU. Bonvicini schrieb dazu:

*„Die reichen Länder dürfen nie zu Nettoempfängern werden. Auch die indirekten Vorteile müssen berücksichtigt werden. Die wirtschaftlich besser gestellten Länder müssen die Vorteile des größeren Marktes berücksichtigen. Die armen Länder müssen sich auf einen Ausgleich verlassen können, der ihnen hilft, ihre wirtschaftliche Rückständigkeit zu überwinden.“*⁵⁹⁰

Nichtsdestotrotz fiel es der neuen rot-grünen Bundesregierung schwer, die wahlpolitischen Töne zu entschärfen. Noch auf der SPD-Konferenz zur EP-Wahl in Saarbrücken im Dezember 1998 äußerte Schröder mit Blick auf die Europa-Politik der Regierung Kohl, es wäre nun Schluss mit der Finanzierung der Krisenlösung in der Gemeinschaft durch Bonn. Unter Verweis auf die Kosten der Wiedervereinigung machte Schröder deutlich, dass Deutschland die bisherigen Leistungen für Europa in Höhe von 22 Mrd. DM nicht mehr erbringen könnte. Andererseits sprach er aber auch davon, dass er „keinen Lottogewinn“ sondern etwas mehr Beitragsgerechtigkeit erwartete.⁵⁹¹

Die Klärung der Frage, wie sich der innenpolitische Diskurs über die *Agenda 2000* entwickelte und welcher Seite des Wahlspektakels die Rolle des Scharfmachers

⁵⁸⁷ FAZ vom 1. April 1998.

⁵⁸⁸ FAZ vom 1. April 1998.

⁵⁸⁹ Hrbek 1999, S. 14.

⁵⁹⁰ Bonvicini 1999, S. 18.

⁵⁹¹ Rede des Bundeskanzlers Gerhard Schröder auf dem Europadelegiertenkongress der SPD in Saarbrücken, am 8. Dezember 1998.

zugeschrieben werden konnte, ändert nichts daran, dass eine öffentliche Festlegung nationaler Interessen den Handlungsspielraum der Regierung im Verhandlungsprozess immer verringert. Nicht weniger schädlich wirkte sich die Wahlpolitik auf die Vertretung nationaler Interessen auf der Ebene der in die Arbeit der Ratsgremien verwickelten Beamten aus. Die deutschen Vertreter fühlten ein Koordinationsproblem in Bonn und bekamen keine richtige politische Rückendeckung von der Chefetage.⁵⁹² Ein Außenseiter, der diese Situation als Vertreter der österreichischen Präsidentschaft beobachtete, charakterisierte sie folgend:

*„Wenn man als Beamter sehr forsch auftritt und der Minister sagt dann im Rat etwas ganz anderes, zeigt es nur, dass es keine interne Koordination gibt. Das ist das wahre Problem in der Position in Vorwahlzeiten. Als Beamter weißt man schon, was man will. Die Frage ist, ob die politische Ebene es mit dem gleichen Ziel und der gleichen Verve mittragen will.“*⁵⁹³

Unter derartigen Umständen war es für die deutschen politisch-administrativen Entscheidungszentren extrem schwer, nationale Interessen in den Verhandlungen über die *Agenda 2000* in ihrer Vorbereitungs- und *bargainig*-Phase unter britischem und österreichischem Vorsitz zu verfolgen sowie sich gut auf die Übernahme des Präsidentschaftsamtes vorzubereiten. Die angespannte politische Lage und die damit verbundenen personellen Rochaden innerhalb des regierenden sozialdemokratischen Lagers sowie das Scheitern der Kommission Santer machten den Deutschen im ersten Quartal des Jahres 1999 nicht leichter, die Vorsitzverpflichten und insbesondere den *Agenda-2000*-Auftrag von Cardiff zu erfüllen.

6.2. Die innen- und gemeinschaftspolitischen Rahmenbedingungen der Präsidentschaftsarbeit an der *Agenda 2000*

Die innen- und gemeinschaftspolitischen Rahmenbedingungen, unter denen die neugewählte Bonner Mannschaft als EU-Vorsitz zu handeln hatte, waren kaum günstig. Die Festlegung der *Agenda 2000* sollte für die deutschen EU-Neulinge eine Prüfung ihrer europäischen Gesinnung sowie ihres diplomatischen und gemeinschaftspolitischen Geschicks sein. In Hinsicht darauf kurbelten die Deutschen nicht wirklich klug selbst den Erfolgsdruck an, indem sie entschieden, die Abschlussrunde der Verhandlungen nicht wie ursprünglich geplant in Brüssel, sondern in Berlin abzuhalten. Auf diese Weise wurde die Beschlussfassung der

⁵⁹² Interview vom 28. Mai 2004.

⁵⁹³ Interview vom 8. Jänner 2004.

neuen Finanzperspektive für die EU zur Sache der deutschen nationalen Ehre und Verantwortlichkeit. Es mag sein, dass die rot-grünen Regierungskreise eine falsche Vorstellung vom politisch heiklen Charakter der Budgetverhandlungen und von der Komplexität des *Agenda-2000*-Pakets hatten. Eine derartige Grundlage der Entscheidung für Berlin hält ein Vertreter der Europäischen Kommission für wahrscheinlich:

„Jede Präsidentschaft sucht den Erfolg und den Beifall des Erfolgs. Die neugewählte deutsche Regierung war ohnehin eine sehr dynamische, eine sehr optimistische Regierung. Vielleicht kann man ein bisschen von Naivität einer neuen Regierung sprechen, die geglaubt hat, sie wäre historisch berufen, eine neue Epoche in der deutschen Europa-Politik herbeizuführen. Sie hat die Komplexität der europäischen Politik doch etwas unterschätzt. Man darf nicht vergessen, die Sozialdemokraten haben seit 1988 nicht mehr regiert und die Grünen noch nie. Sie haben vielleicht gedacht, es wäre eine schöne Nacht und dann ein schöner internationaler Erfolg.“⁵⁹⁴

In der Tat brauchte man nicht extra zu betonen, dass die Frage des neuen Budgetrahmens die höchste Priorität auf der Aufgabenliste des deutschen Vorsitzes hatte. Alleine der Cardiffer Auftrag verpflichtete Bonn dazu, die *Agenda 2000* bis Ende März 1999 unter Dach und Fach zu haben. Hinsichtlich der Betrugsskandale in der EK sowie der innenpolitischen Schwierigkeiten, so wie der Rücktritt Lafontaines vom Finanzministerposten, die wirtschaftliche Stagnation, keine absehbaren Verbesserungschancen auf dem Arbeitsmarkt sowie eine heikle Diskussion rund um den Atomausstieg, die Steuerreform und die Doppelstaatsbürgerschaft benötigte die Regierung Schröder einen politischen Durchbruch, einen spektakulären politischen Erfolg von europäischer Größenordnung, aber nicht weit entfernt in Brüssel, sondern auf deutschem Boden. Nachdem im Wahlkampf viele kritische Worte zur Kohl'schen Europapolitik gefallen waren, wollte die rot-grüne Regierungsmannschaft eine neue Qualität der EU-Politik schaffen.

Es wäre daher sinnvoll, auf die wichtigsten innen- und gemeinschaftspolitischen Faktoren einzugehen, die die Erfolgchancen der deutschen Präsidentschaft als endgültiger Architekt des *Agenda-2000*-Pakets bedingten.

⁵⁹⁴

Interview vom 30. Juni 2004.

6.2.1. Die Agenda 2000 auf der Liste der Vorsitzprioritäten

Der deutsche Ständige Vertreter bei der EU, Dietrich von Kyaw, bezeichnete die Fortführung der Verhandlungen über die *Agenda 2000* sowie ihren erfolgreichen Abschluss auf dem Berliner Sondergipfel als „*Priorität aller Prioritäten*“⁵⁹⁵ der deutschen Ratspräsidentschaft. In diesem Zusammenhang wurde Bonn mit enormen Zeit- und Erfolgsdruck sowie mit großen Erwartungen seitens der EU-Partner und der eigenen Öffentlichkeit konfrontiert. Die Ernsthaftigkeit der Lage, in der sich die neue Bundesregierung befand, beschrieb der EU-Botschafter auf folgende Weise:

„Die deutsche Präsidentschaft trägt also die große Verantwortung, entweder das Reformpaket zeitgerecht zum Sonder-Europäischen Rat in Brüssel“⁵⁹⁶ Ende März zur Aufnahme zu bringen oder das Risiko einer längeren Stagnation innerhalb der Union mit negativen Auswirkungen auf ihren inneren Zusammenhalt, ihren Haushalt und ihre künftigen strukturpolitischen Fördermöglichkeiten in Kauf zu nehmen – Risiken, die auch negative Auswirkungen auf die Erweiterung und damit auf die Reformprozesse in den Beitrittsländern hätten.“⁵⁹⁷

„Selten waren die Erwartungen an eine deutsche EG- oder EU-Präsidentschaft so hoch wie dieses Mal. Dies gilt sowohl für die Erwartungen der anderen Mitgliedstaaten als auch für die Erwartungen in der Öffentlichkeit, bei den Bürgern.“⁵⁹⁸ – stimmte dem Ständigen Vertreter Günter Verheugen, zur damaligen Zeit Staatssekretär beim Auswärtigen Amt, bei.

Die deutsche Bundesregierung konnte keineswegs glaubwürdig dementieren, dass die sich aus dem gemeinschaftspolitischen Arbeitskalender ergebende Zielsetzung ihren Spielraum als Verhandlungsführer und –Partei verkleinerte. Bei seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament sprach Außenminister Fischer klar und deutlich darüber, dass ein erfolgreicher Abschluss der Verhandlungen über die Reform der Landwirtschafts-, regionalen Förder- und Haushaltspolitik im Zeitraum 2000 bis 2006 bis zum Sondergipfeltreffen am 24. und 25. März 1999 zum vorrangigen Ziel der Bonner Regierung erklärt worden war.⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ von Kyaw 1999, S. 7.

⁵⁹⁶ Von Kyaw verfasste seinen Beitrag noch vor der Entscheidung der deutschen Bundesregierung, den europäischen Sondergipfel nach Berlin umzusiedeln.

⁵⁹⁷ von Kyaw 1999, S. 7.

⁵⁹⁸ Verheugen 1999, S. 1.

⁵⁹⁹ FAZ vom 13. Jänner 1999.

Die schwierige verhandlungspolitische Lage Deutschlands als Vorsitzland war für alle EU-Partner offensichtlich. Bonn wusste ebenso, dass seine Opponenten in einzelnen Bereichen des Reformpakets versuchen würden, seine Lage auszunutzen, um „freundschaftlich“ von ihm bestimmte Zugeständnisse zu erpressen. Um diesen Anstrengungen von vornherein entgegenzuwirken, bemühten sich die deutschen Diplomaten, den Zeit- und Erfolgsdruck sowie in die Verantwortung der europäischen Öffentlichkeit gegenüber mit allen Mitwirkenden zu teilen. So warnte Fischer davor, dass ein Scheitern der Verhandlungen die Fähigkeit der ganzen Gemeinschaft zu Reformen als Voraussetzung für die Erweiterung in Frage stellen würde. So müsste jeder Mitgliedstaat zu einem Kompromiss beitragen und zu Konzessionen bereit sein. Es dürfe keine Sieger und keine Verlierer geben.⁶⁰⁰ Fischer gab dabei zu erkennen, dass er im Falle einer Verhandlungspleite unter der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 kaum Chancen dafür sähe, dass die nächsten Präsidentschaften Finnlands, Portugals und Frankreichs wegen der Pariser Präsidentschaftswahlen im Jahre 2000 erfolgreicher wären.⁶⁰¹

Alle diese verbalen Absicherungsmaßnahmen der Präsidentschaftsvertreter konnten jedoch nichts an der Realität ändern. Es lag für alle Teilnehmer des Verhandlungsprozesses auf der Hand, dass Deutschland schon alleine wegen der innergemeinschaftlichen Termine unter Druck stand und bereit sein musste, eine Reihe von Zugeständnissen hinzunehmen. Im machtpolitischen Sinne hatte dies eine deutliche Reduktion der strukturpolitischen Ressourcen des Ratsvorsitzen zu bedeuten.

6.2.2. Der Rücktritt Lafontaines als SPD-Obmann und Bundesfinanzminister

Der Rücktritt Oskar Lafontaines von seinen Kabinettsposten wie auch vom SPD-Vorsitz am 11. März 1999 führte zu einer schweren Krise der rot-grünen Bundesregierung und in Folge dessen zur Neuorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik. Obwohl eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten zu Wirtschaftsfragen und dem Umgang mit der PDS zwischen Schröder und Lafontaine allgemein bekannt waren, kam die Entscheidung des roten Spitzenpolitikers ganz überraschend.⁶⁰²

⁶⁰⁰ Idb.

⁶⁰¹ FAZ vom 12. Jänner 1999.

⁶⁰² Die Medien, die sich auf Angaben aus Koalitionskreisen beriefen, informierten, dass Lafontaine dem Bundeskanzler nur schriftlich seinen Entschluss mitteilte. Noch wenige Stunden zuvor hatte der Sprecher des Finanzministeriums Thorsten Albig Gerüche über einen bevorstehenden Rücktritt des Ministers mit den Worten kommentiert: „Das ist so absurd, dass es kein Dementi lohnt.“ (Der Tagesspiegel von 12. März 1999)

Im Hinblick auf das *Agenda-2000*-Spiel war der Rückzug Lafontaines zehn Tage vor dem Showdown in Berlin keine positive Sache, weder im Sinne einer raschen Einigung über eine Reihe von substanziellen Fragen im finanzpolitischen Bereich des Pakets, noch im Sinne der Verteidigung der deutschen nationalen Anliegen in der Diskussion über die Architektur des künftigen langfristigen EU-Budgets. Die negativen Auswirkungen hielten sich jedoch in Grenzen. Obwohl viele Akteure des Verhandlungsprozesses, darunter auch Schüssel, besorgt von einer „*Schwächung*“⁶⁰³ der EU sprachen, galt Lafontaine in mehreren diplomatischen und politischen Kreisen der Union als *agent provocateur*, der die Verhandlungen im ECOFIN durch seinen schwierigen Charakter belastete.⁶⁰⁴ In einigen EU-Staaten, insbesondere in Großbritannien, hatte der deutsche Finanzminister auch keine gute Presse.⁶⁰⁵ Außerdem wurde ein paar Tage vor dem Reform-Showdown klar, dass die Agenda zur Chefsache geworden war und die Staats- und Regierungschefs sich das letzte Wort nicht nehmen lassen würden.

6.2.3. Der Korruptionsskandal um Edith Cresson und Rücktritt der gesamten Kommission Santer

Nach Vorwürfen des institutionalisierten Missmanagements, des fahrlässigen Umgangs mit Finanzen sowie der Vetternwirtschaft, die durch einen unabhängigen durch das Europäische Parlament ernannten „Rat der Fünf Weisen“ erhoben wurden, trat die EU-Kommission unter Jacques Santer am 16. März 1999 geschlossen zurück. Dies war Resultat der sich seit Sommer 1998 häufenden Betrugsaffären. Der Fall der französischen EU-Kommissarin Edith Cresson markierte den Höhepunkt des Skandals. Am 8. Dezember 1998 übergab ein zunächst anonymer EK-Beamter brisante Dokumente über Unregelmäßigkeiten an die grüne EP-Fraktion, die eine Liste von Vorfällen beinhalteten, in die Berater, Experten sowie Kabinettsmitglieder der Forschungskommissarin verwickelt waren. Nachdem ein gegen die EK angestrebtes Misstrauensvotum in Straßburg keine Mehrheit gefunden hatte, beschlossen die EU-Abgeordneten, eine Expertengruppe zur Aufklärung der Vorwürfe einzusetzen. Die Sachverständigen legten am 15. März 1999 ihren Untersuchungsbericht vor, in dem sie der

⁶⁰³ Die Presse vom 13./14. März 1999.

⁶⁰⁴ Idb.

⁶⁰⁵ Bereits im Dezember 1998 erklärten die britischen Boulevardmedien Lafontaine zum Feindbild. Stark kritisiert wurden seine Forderungen nach einer EU-weiten Steuerharmonisierung sowie nach den Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat in der Fiskalpolitik. Die Briten fürchteten, in Steuersachen überstimmt zu werden. Die zweite Kritikwelle kam kurz nach dem informellen EU-Gipfel in Petersberg, als Lafontaine den britischen Rabatt heftig attackierte sowie bei der EU-Kommission eine Studie zur Fairness des britischen Rabatts und zu den Möglichkeiten der Ausdehnung des Rabattsmechanismus auf andere EU-Länder bestellte. (*Daily Telegraph* vom 9. Februar 1998)

gesamten Kommission vorwarfen, die Kontrolle über Verwaltung und Finanzen verloren zu haben. Explizit wurden Cresson ein Fall von Vetternwirtschaft und mangelhafte Reaktion auf Betrügereien in ihrem Zuständigkeitsbereich nachgewiesen. Den 20 Kommissaren blieb dann nichts anderes mehr übrig als zurückzutreten. Sie bekleideten allerdings ihre Ämter weiter, bis ihre Nachfolger ernannt wurden.⁶⁰⁶

Da die Kommission das Initiativmonopol in der Hand hat und dementsprechend jede Änderung eigener Rechtsvorschläge, d.h. jeden sowie im Ministerrat als auch im Europäischen Rat beschlossenen Kompromiss politisch mitträgt, muss ihre Krise der deutschen Präsidentschaft die substantielle Diskussion über die *Agenda 2000* und die Kompromissuche erschwert haben.⁶⁰⁷ Paradoxerweise kann sie aber auch mobilisierend auf die Entscheidungsträger gewirkt haben, indem sie ihre Sehnsucht nach einem spektakulären Erfolg auf gemeinschaftlicher Ebene erweckte, der die Aufmerksamkeit der europäischen und Weltöffentlichkeit von den Brüsseler Betrugsaffären ablenken sowie die Handlungsfähigkeit der Union unter Beweis stellen würde. Schließlich wurde die Besetzung des Postens des Kommissionspräsidenten zu einem relevanten Element der Berliner Paketentscheidung über die Finanzperspektive für die Jahre 2000-2006. Die Staats- und Regierungschefs bekamen einen Extrapass in ihrem Interessenspiel rund um die EU-Gelder.

6.3. Die Behandlung der Agenda-2000-Komponenten unter dem deutschen Vorsitz

6.3.1. Arbeitsprogramm und -Methodik

Die Hauptaufgabe des Bonner Vorsitzes war, die Verhandlungen von der Phase der technisch-legislativen Vorbereitung in die Phase des richtigen *bargaining* und dann der finalen Abstimmung zu bringen. Im Klartext handelte es sich darum, die Einleitungsdiskussion sowie den Prozess der Verhandlungspositionierung der nationalen Delegationen abzuschließen und mit der Suche nach einem *package deal* anzufangen. Vor allem musste die Präsidentschaft auf die Beibehaltung der horizontalen und vertikalen Kohärenz der Paketverhandlungen achten. Verheugen sprach hier von vier Grundprinzipien der deutschen Verhandlungsführung:

⁶⁰⁶ *Süddeutsche Zeitung* vom 17. März 1999.

⁶⁰⁷ Kurz vor dem Ende ihrer Amtszeit, welches immer mit der Neuwahl des Europäischen Parlaments zusammenfällt, war die EU-Kommission sowieso in der klassischen Situation begrenzter Handlungsfähigkeit. Trotzdem lassen sich der Betrugsskandal in den vordersten Reihen der Brüsseler Behörde und seine Auswirkungen auf die allgemeine Arbeitsatmosphäre der gemeinschaftlichen Institutionen im Kontext des *Agenda-2000*-Kompromisses kaum bagatellisieren.

- Lösung der *Agenda 2000* im März 1999,
- Kompromiss- und Konzessionsbereitschaft aller Parteien,
- Kein Element durfte aus der Diskussion ausgeklammert werden,
- Beschlussfassung der *Agenda 2000* als Gesamtpaket.⁶⁰⁸

Die deutsche Präsidentschaft hatte eindeutig mit einem Gordischen Knoten zu tun, der aus großteils völlig unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten bestand. So machte vor allem die Verquickung der notwendigen Reform der EU-Förderpolitik und der gemeinsamen Agrarpolitik mit der Diskussion über die Nettozahlerposition einzelner Länder einen stetigen Fortschritt bei den Verhandlungen für lange Zeit unmöglich. Da die Agrar- und Strukturförderung letztlich von der Finanzierung und umgekehrt die Entlastung für einzelne Länder bei den Mitgliedsbeiträgen von der Reform der EU-Ausgaben abhängig war, blockierten die einzelnen Ministerräte einander. Um diesen Knoten lösen zu können, war der deutsche Vorsitz gezwungen, von der für seinen österreichischen Vorgänger charakteristischen technisch-deskriptiven Arbeitsweise abzugehen. Man brauchte einen neuen Verhandlungsansatz, der es ermöglichen würde, den Graben zwischen den nationalen Standpunkten zu überwinden. In diesem Zusammenhang leistete das Ratssekretariat konzeptionelle Hilfe. Er bot die *negotiating-box*-Methode an, von der die Deutschen erfolgreich Gebrauch machten.⁶⁰⁹

Anfang Jänner legte die Präsidentschaft ihre *negotiating box* – ein 22 Seiten starkes Papier – vor, das als eine Art Rahmenvereinbarung funktionieren sollte. Sie bezog sich nicht auf die Verhandlungspositionen einzelner Delegationen, sondern auf die konkreten Bestandteile des Pakets und stellte insofern ein „*skeletal pre-draft of what would eventually become the Berlin European conclusions*“⁶¹⁰ dar. Der Inhalt der *negotiating box* spiegelte alle Teilkompromisse wider, die mit Hilfe der in Verantwortung der Präsidentschaft geschriebenen *non-papers* Schritt für Schritt geschlossen wurden, und wurde im Laufe der Diskussion auf der Entscheidungsebene der Botschafter, Minister und schließlich der Staats- und Regierungschefs immer wieder aktualisiert. Dies brachte für die Vorsitzvertreter emsige,

⁶⁰⁸ Verheugen 1999, S. 4.

⁶⁰⁹ Diese Methode wurde früher auch dem österreichischen Vorsitz präsentiert, um die Wiener Regierung darüber zu unterrichten, wie das Generalsekretariat mit dem Verhandlungspaket weiter umzugehen beabsichtigte. Als Instrument der Verhandlungsführung war sie allerdings in der österreichischen Phase des *bargaining* praktisch nutzlos. (Interview vom 29. Juni 2004 - GS)

⁶¹⁰ Galloway 1999, S. 15.

präzise und vor allem diplomatisch sensible Arbeit mit sich, die Tag für Tag bis zum Berliner Sondergipfel Ende März zu leisten war. Konkret wurde die Präsidentschaft mit folgenden Aufgaben konfrontiert:

- Vorbereitungstreffen mit der Europäischen Kommission und dem Generalsekretariat des Rates: Eine typische Vorgangsweise war hier, dass das Generalsekretariat bestimmte Kompromissentwürfe und Lösungsoptionen konzipierte, sie mit der Kommission konsultierte und erst dann an die Präsidentschaft weiterleitete. Die Texte wurden dann während eines der im Wochentakt abgehaltenen Vorbereitungstreffen der Sekretariats-, Kommissions- und Vorsitzvertreter finalisiert. Die endgültige Verantwortung für ihre Inhalte trug allerdings die Präsidentschaft alleine;
- bilaterale Kontakte am Rande der Tagungen der Ratsgremien sowie der informellen Treffen der nationalen Delegationen, die zum Ziel hatten, die Reaktionen der EU-Regierungen auf bestimmte Lösungsansätze auszusondieren. Sie halfen der Präsidentschaft, diejenigen Optionen auszuwählen, die die besten Aussichten auf eine politische Vereinbarung versprachen;
- wöchentliche Diskussionsrunden im COREPER, wo man die *negotiating-box*-Angelegenheiten systematisch behandelte. Die Tagungen der Gruppe der Präsidentschaftsfreunde blieben auf dieser Etappe des Verhandlungsprozesses, wo praktisch nur rein politische Fragen auf dem Tisch lagen, im Schatten der Botschafterberatungen;
- Entgegenwirken einer immer wieder drohenden Emanzipierung des agrarpolitischen Dossiers im Rahmen des Pakets. Der Vorsitz als Verhandlungsmanager hatte sicherzustellen, dass der Allgemeine Rat als Filter des Europäischen Rates sowie der ECOFIN die Beratungen der Agrarminister beaufsichtigten konnten. Auch die Berufung der Gruppe auf hoher Ebene, die dazu verpflichtet wurde, regulär vor dem Ausschuss der Ständigen Vertreter zu berichten, trug dazu bei, dass die agrarpolitischen Fragen nicht isoliert, sondern als Teil des Pakets behandelt wurden⁶¹¹;
- maximale Nutzung der Tagungen der Räte Allgemeine Angelegenheiten sowie Wirtschaft und Finanzen als Verhandlungsforum für politische Schlüsselfragen. Diesem Ziel diene unter anderem die Etablierung von ranghohen *ad-hoc*-Gruppen, die zwischen der technischen und der politischen Ebene des Rates vermittelten.

⁶¹¹

Laffan 2000, S. 8.

All dies wurde dem obersten Ziel untergeordnet, die Verhandlungsstränge des Pakets gemeinsam voranzubringen. Deswegen musste der Vorsitz immer zumindest ein paar Züge im Voraus planen, damit er rasch und effektiv auf die sich dynamisch entwickelnde Situation im Rat reagieren konnte. Während sich die EU-Insider bereits Ende Jänner einen mehr oder weniger präzisen Rahmen einer abschließenden Einigung vorstellen konnten, bestand das eigentliche Führungsproblem in „*charting a path that ensures the negotiation remains on track over the various political hurdles before the finishing line is reached*“.⁶¹² Man konnte dadurch einen relativ genauen Grundriss des finalen Deals vorhersehen. Der Teufel steckte jedoch wie immer im Detail. Eine Reihe von ganz spezifischen Einzelheiten konnte sich im Endeffekt für die sich am Verhandlungsprozess beteiligenden Mitgliedstaaten als sehr relevant erweisen. Die Aufgabe der deutschen Präsidentschaft als *bargaining manager* und *compromise builder* war, diese Einzelheiten zu lokalisieren und sie im passenden Moment in die Diskussion einzubringen, um einen substanziellen Fortschritt zu erzielen. So bleibt jetzt zu analysieren, ob der Bonner Vorsitz diesen Herausforderungen gewachsen war?

6.3.2. Die Behandlung der finanzpolitischen Komponente

6.3.2.1. Diplomatische Versuche zur Stärkung der Verhandlungsposition Deutschlands

Mit der Übernahme des Präsidentschaftsamtes durch Bonn konnte man erwarten, dass sich die Haltung Deutschlands in den Schlüsselfragen der Beitragsausbalancierung und des Einfrierens von Ausgaben in einzelnen Sparten des EU-Haushalts in Richtung einer Milderung der national definierten Forderungen entwickelt. In rein verbaler Dimension begannen die Vorsitzvertreter tatsächlich, eine andere Sprache zu sprechen. Anlässlich eines Kurzbesuchs in Wien erklärte Fischer, dass er sich keinen „*Systemswechsel*“, sondern eine „*Korrektur innerhalb des gleichen Systems*“ wünschte. Er warnte allerdings davor, dass eine unveränderte Fortführung der Ungleichgewichtspraktik innerhalb der Union aus deutscher Sicht „*nicht mehr hinnehmbar*“ wäre.⁶¹³ Auf der Tagung des Allgemeinen Rates vom 25. Jänner 1999 warb der deutsche Außenminister ebenso für einen fairen Finanzrahmen, ohne sich näher dazu zu äußern. Er signalisierte dabei Kompromissbereitschaft und appellierte an alle Verhandlungsparteien, dass es keine Tabus geben dürfe und jeder zu Kompromissen bereit sein müsse.⁶¹⁴

⁶¹² Galloway 1999, S. 17.

⁶¹³ *Die Presse* vom 5. Jänner 1999.

⁶¹⁴ *FAZ* vom 26. Jänner 1999.

Was die konkreten verhandlungspolitischen Schachzüge betrifft, war eine radikale Anpassung der deutschen nationalen Position an die neue Situation im Hinblick auf die Vorsitzverantwortungen und den sich rasch nähernden Abschlusstermin kaum zu spüren. Um in der richtigen Endphase der Verhandlungen doch nachgeben zu können sowie die Partner zu überzeugen, dass sich Deutschland als Vorsitzland nicht unter seinem Preis verkaufen lassen wollte, entschlossen sich die Präsidentschaftsvertreter sehr hoch zu pokern. Am 28. Jänner legte Bonn seine Vorschläge für einschneidende Einsparungen vor, die eine strikte Haushaltsdisziplin in allen Bereichen, besonders in der Agrarpolitik, und dementsprechend eine signifikante Entlastung der Nettozahler vorsahen. Der Vorsitz schlug nämlich vor:

- Stabilisierung der Agrarausgaben auf dem Niveau des Jahres 1999 (40,5 Mrd. Euro) für die ganze Finanzperiode 2000-2006,
- Kürzung der strukturpolitischen Ausgaben,
- Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus⁶¹⁵,
- Abschaffung des britischen Rabatts,
- nationale Kofinanzierung der direkten Beihilfen im Rahmen der GAP,
- Herausnahme der Euro-Länder aus dem Kohäsionsfonds,
- Beitragsberechnungen nach Maßgabe des BSP anstatt nach Maßgabe der Mehrwertsteuer.⁶¹⁶

Es lag auf der Hand, dass der deutsche Vorsitz keine wirklichen Lösungsvorschläge von konzilianter und konsensfähiger Charakter präsentierte, sondern die maximale Verhandlungsposition seiner Interessengruppe⁶¹⁷ wiederholte. Das Leitmotiv der Präsidentschaftsvorlage war, dass alle anderen ihre bisherigen budgetären Profite aufgeben, um den EU-Haushalt im Sinne der deutschen Interessen ausbalancierter und disziplinierter zu machen. Naturgemäß fanden diejenigen EU-Partner, die als Folge einzelner Sparmaßnahmen bzw. einer Kombination mehrerer Maßnahmen etwas zu verlieren hätten, kein Verständnis für die Anstrengungen Deutschlands. Frankreich wollte von einer Mitfinanzierung der direkten Agrarbeihilfen aus nationaler Kassa nichts hören. Allerdings sollten auch nach Ansicht des

⁶¹⁵ Der von den Deutschen vorgeschlagene allgemeine Korrekturmechanismus bestand darin, dass jeder EU-Mitgliedstaat, dessen Nettobeitrag zum gemeinschaftlichen Haushalt die Obergrenze von 0,3% oder 0,4% des BSP überschreiten würde, zu einem Rabatt berechtigt wäre, der 66% der Summe oberhalb der Beitragsgrenze betrüge. Die Mitgliedstaaten, die einen Rabatt bekämen, wären allerdings nicht von der Finanzierung des Rabatts der anderen befreit, sodass sich Deutschland an der Finanzierung des Rabatts Österreichs beteiligen würde und *vice versa*.

⁶¹⁶ Ferrer/Emerson 2000, S. 3.

⁶¹⁷ Diese Gruppe bildeten: Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden.

französischen Europaministers Moskovici die GAP-Ausgaben degressiv gestaltet werden.⁶¹⁸ Großbritannien war nicht einmal bereit, über seinen Rabatt zu verhandeln. Die Kohäsionsländer, die der Euro-Zone beitraten, hatten keinesfalls die Absicht, auf Gelder aus dem Kohäsionsfonds zu verzichten. Schließlich hatte Italien als potentieller Hauptverlierer einer Berechnung der Beitragshöhe nach BSP-Maßgabe nicht vor, das für es günstige Mehrwertsteuer-System kampflos aufzugeben.⁶¹⁹

Mit anderen Worten zeigte die deutsche Präsidentschaft die Zähne und verärgerte so die meisten Partner am Verhandlungstisch heftig. Eine derartige diplomatische Vorgehensweise war auch logisch, wenn man sie als eine Art Vorbereitung für den späteren Einsatz von Elementen der Alleingangsstrategie betrachtet. Es lohnt sich einfach, wenn man bis zu einem gewissen, sich aus dem Arbeitskalender ergebenden Zeitpunkt als Vorsitz hart bei der eigenen Meinung bleibt, oder sogar seine national definierte Position verstärkt, um dann einen größeren mobilisierenden Eindruck auf die Verhandlungsparteien machen zu können, wenn er Zugeständnisse macht und daran appelliert, dass die anderen ebenso im Namen des Endkompromisses auf etwas verzichten sollten. Zu früh mit Zugeständnissen zu beginnen kann darüber hinaus sowohl für die nationalen Interessen als auch für die Dynamik des Verhandlungsprozesses katastrophale Folgen haben. So kann jeder verfrühte Rückzug eine Spirale von Erwartungen der restlichen Parteien ankurbeln und in letzter Konsequenz die Verhandlungen lähmen, da die Partner am Verhandlungstisch nach dem Motto „*Du hast so viel aufgegeben. Schauen wir mal, ob du bereit bist, für die Einigung noch mehr zu zahlen.*“ zu denken beginnen. Die deutsche Präsidentschaft handelte daher völlig rational, indem sie durch ihre eigene diplomatische Sturheit, die sie den EU-Partnern bis zum Feber-Sondergipfel auf dem Petersberg deutlich zu spüren gab, sowie durch immer wieder neue *non-papers* die anderen Parteien unter Druck setzte. Auf diese Weise versuchten die Deutschen, eigene national spezifische Interessen innerhalb der *Agenda 2000* zu sichern. Sie ahnten, dass jede Partei Zugeständnisse machen muss, um die nationalen Wunschlisten auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu bringen. Da die Präsidentschaft immer weitreichendere Zugeständnisse machen muss, fanden sie sich damit ab, dass sie wahrscheinlich relativ mehr

⁶¹⁸ Die Presse vom 26. Jänner 1999.

⁶¹⁹ Aznar erkannte ausschließlich das Konzept der Europäischen Kommission zur *Agenda 2000* als Grundlage der Verhandlungen an. Er zeigte sich unzufrieden mit „*Rhythmus und Orientierung*“ der bisherigen Arbeit der Deutschen und ermahnte sie, unparteiisch zu sein. Er warnte, „*dass die Initiativen der deutschen Präsidentschaft in dem den EU-Präsidentschaften vorbehaltenen Bereich bleiben*“ und dazu beitragen sollten, eine Formel zu finden, mit der alle Mitgliedstaaten einigermaßen zufrieden sein könnten. (FAZ vom 4. Feber 1999)

als die anderen aufgeben müssten. Deswegen spielten sie mit hohem Einsatz, um zum Schluss nicht direkt auf der *bottom line* landen zu müssen.

6.3.2.2. Die systematische Auffüllung der Verhandlungspakete

Der ganze Feber 1999 stand im Zeichen einer systematischen Bearbeitung einzelner Dossiers des *Agenda-2000*-Pakets durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter einem einwöchigen Rhythmus anhand einer Reihe von *non-papers* der deutschen Präsidentschaft. Mit Hilfe der *black-box*-Methode bemühte sich Bonn, dem *bargainig*-Prozess einen Rahmen zu verschaffen. Dabei machte es Druck auf allen Fronten, ohne auf seine am meisten kritisierten Vorschläge verzichten zu wollen.⁶²⁰

Am 8. Feber gingen die ECOFIN-Minister noch einmal auf eine ganze Palette von möglichen Lösungsansätzen ein, um im Endeffekt darauf zu kommen, dass sich keine substantielle Bewegung feststellen ließ. Der Vorsitz zog folgende Schlussfolgerungen für seine weitere Arbeit:

- Der Finanzrahmen sollte sich nach der Meinung der Nettozahler, also der Mehrheit der Mitgliedstaaten, an Grundsätzen der Stabilisierung und Konsolidierung orientieren, um einerseits die EU-Politiken erfolgreich zu reformieren und andererseits die Erweiterung der Gemeinschaft zu meistern;
- Eine Stabilisierung der Ausgaben im Agrarbereich, die eine geeignete und gerechte Reform der GAP ermöglichen würde, wäre dadurch zu erreichen, dass bei der Rubrik 1 eine Obergrenze unterhalb der Leitlinie festzusetzen wäre, die den derzeitigen Ausgaben besser entsprechen und während des Beobachtungszeitraumes unter die Zielvorgabe von 40,5 Mrd. Euro im Jahre 2006 gesenkt würde. Der Vorschlag der Kommission, die Maßnahmen für die Entwicklung des ländlichen Raumes von der Rubrik 2 in die Rubrik 1 zu übertragen, wurde mehrheitlich positiv beurteilt, sofern diese Ausgabe mit der Obergrenze in Einklang gebracht werden könnte;
- Die Finanzausstattung, die Förderkriterien sowie die Übergangsregelungen für struktur- und kohäsionspolitischen Maßnahmen sollten ebenso den Grundsätzen der Stabilisierung und Konsolidierung Rechnung tragen. Nach wie vor waren sich aber die Delegationen nicht einig, ob sich die Strukturausgaben auf das Ausgabenniveau der gesamten Vorperiode oder ausschließlich das ihres letzten Jahres beziehen sollten. Zum Teil wurde

⁶²⁰

Laffan 2000, S. 10.

auch gefordert, dass Zuschüsse in ausscheidenden Ziel-1-Gebieten während eines Zeitraums von vier Jahren und Zuschüsse in ehemaligen Ziel-2- und Ziel-5b-Gebieten während eines Zeitraums von drei Jahren auslaufen sollten.

➤ Eine breite Mehrheit erkannte das Erfordernis einer ausgeglicheneren budgetären Belastung der EU-Mitgliedstaaten an. Die Notwendigkeit eines gerechteren Finanzierungssystems der Gemeinschaft stand für einige Mitgliedstaaten, und zwar für die bereits bekannte Interessengruppe der EU-Länder mit den größten Nettosalen, mit dem Finanzrahmen der *Agenda 2000* im untrennbaren Zusammenhang. Um die bestehenden Ungleichgewichte in der Beitragsbelastung zu beseitigen, wäre eine Kombination von Anstrengungen auf der Ausgaben- und Einnahmeseite erforderlich. Hinsichtlich der Ausgabenseite überlegte man:

- die Eigenmittelobergrenze bei 1,27% des BSP zu belassen,
- die Gesamtausgaben der EU-15 zu stabilisieren,
- die Finanzierung der Agrarausgaben auf eine gerechtere Grundlage zu stellen, wobei für eine Reihe von Mitgliedstaaten auch das Instrument der Kofinanzierung und/oder gleichwertige Maßnahmen in Betracht kämen.

Auf der Einnahmeseite genoss die Ablösung der Eigenmittelquelle Mehrwertsteuer durch die am Bruttosozialprodukt orientierte Eigenmittelquelle grundsätzlich Zustimmung bei den meisten Mitgliedstaaten.

➤ Eine Modifikation des britischen Rabatts wurde mehrheitlich befürwortet. Im Gespräch war ein genereller Korrekturmechanismus als eine Art Sicherheitsnetz und Alternative zu einer erneuten Sonderregelung für das Vereinigte Königreich. Natürlich hielten die Nettoempfänger das Nettosalenkonzept nach wie vor für nicht angemessen. Auch London legte sich in der Frage seines Rabatts quer und wies auf den Eigenmittelbericht der Kommission hin, wonach Großbritannien auch unter Berücksichtigung des Rabatts einen höheren Nettosaldo als Mitgliedstaaten mit größerer Zahlungsfähigkeit trug.⁶²¹

Das Brüsseler Treffen der Finanzminister bestätigte genau, was zu vermuten war. Die Front zwischen den national definierten Positionen der Interessengruppen verlief genau dort, wo sie auch unter österreichischem Vorsitz verlaufen waren. Dies machte einige EU-Staaten schon ungeduldig. Da die neue rot-grüne Bundesregierung vom traditionellen Rollenverständnis Deutschlands als Anwalt der Kleinen abwich⁶²² und sich in erster Linie auf bilaterale

⁶²¹

Press Release des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 8. Februar 1999 (Brüssel).

⁶²²

Interview vom 18. Mai 2004.

Gespräche mit den größeren Staaten (insbesondere mit Frankreich)⁶²³ konzentrierte, gewannen die kleineren EU-Staaten den Eindruck, von dem Verhandlungsprozess ausgeschlossen zu sein, und befürchteten, dass die Großen sich alles über ihren Köpfen ausmachen würden. Beispielsweise fühlte Portugal sich dazu gezwungen, die Partner daran zu erinnern, dass sie auch seine Stimme brauchten, um die Verhandlungen über die *Agenda 2000* mit Erfolg abzuschließen, und warnte davor, dass es ebenfalls eine *bottom line* hatte.⁶²⁴ Solche Ängste waren nicht nur für die Mitglieder des Kohäsionslagers als Gegenspieler der Bonner Regierung charakteristisch. Auch ihre Alliierten, wie Österreich, waren von solchen nicht völlig frei. Man konnte auch in Wien nicht ganz ruhig damit rechnen, dass Deutschland seine unvergleichbar größeren Handlungsmöglichkeiten als Vorsitz nicht dazu nutzt, um eine Sonderlösung für sich auszuhandeln, wie es Thatcher 1984 in Fontainebleau getan hatte.⁶²⁵

Konfrontiert mit der Unzufriedenheit bzw. den mehr oder weniger begründeten Ängsten der EU-Partner, begann die deutsche Präsidentschaft zu verstehen, dass sie die Verhandlungen dynamisieren oder zumindest den Eindruck erwecken musste, dies zu tun. Dieses Ziel hatte sie im Auge, als sie die Staats- und Regierungschefs zum informellen Europäischen Rat auf dem Petersberg lud.

6.3.2.3. Der Zusammenstoß nationaler Positionen auf dem Gipfel von Petersberg

Die Staats- und Regierungschefs trafen informell auf dem rheinländischen Petersberg am 26. Feber 1999 zusammen. Der Gipfel wurde offiziell als eine Art Vorbereitungsstufe vor dem Berliner Showdown konzipiert und sollte der Ausarbeitung eines Konsensrahmens dienen. Da in der Zwischenzeit klar geworden war, dass eine Einigung über die *Agenda 2000* nur auf der höchsten politischen Entscheidungsebene zustande kommen konnte, begrenzte Schröder die Zahl der Mitarbeiter, die als Mitglieder der nationalen Delegationen die Staats- und Regierungschefs begleiteten, auf vier, wobei alle Außenminister (außer Joschka Fischer) ausgeschlossen wurden.⁶²⁶ Die wichtigsten Akteure des Verhandlungsspiels sollten nach dem Vorsitzkonzept unter sich bleiben.

⁶²³ Ein informelles Treffen zwischen Schröder und Chirac fand am 10. Feber 1999 in Marlenheim bei Strassburg statt. Der deutsche Bundeskanzler deutete danach an, dass Paris auf deutsche Forderungen nach einer Reduzierung der Nettozahler-Last positiv reagierte. (*Die Presse* vom 11. Feber 1999) Früher noch im Jänner konsultierte Verheugen mit Moskovici die Handlungsmöglichkeiten in der Frage der Streichung der Kohäsionsgelder für die ärmsten EU-Mitgliedstaaten. (*Die Presse* von 22. Jänner 1999)

⁶²⁴ Laffan 2000, S. 10.

⁶²⁵ Interview vom 28. November 2003.

⁶²⁶ Laffan 2000, S. 11.

Zwar versuchte die Präsidentschaft, die Teilnehmer des Gipfeltreffens unter Druck zu setzen, indem sie sie überzeugte, dass ein Scheitern des Budget-Prozesses zur Entwertung der gemeinsamen Währung und Erhöhung der Zinssätze in der Euro-Zone führen würde,⁶²⁷ sie handelte aber sowohl im Vorfeld des Gipfels als auch während dessen nicht wirklich als Konsenssucher. Praktisch bis zum Tag des Treffens auf dem Petersberg war keine substanzielle Bewegung in den Präsidentschaftsvorlagen zu spüren. Der Vorsitz beschränkte sich praktisch darauf, die übrigen Regierungen anhand eines Fragenkataloges auf die entscheidenden Reformschritte vorzubereiten. Da die Delegationen immer wieder ihre gegensätzlichen Positionen austauschten und sich im Übrigen bedeckt hielten, waren Fortschritte kaum erkennbar. Es gelang nur, unter den EU-Finanzministern eine Mehrheit für den deutschen Stabilisierungsvorschlag im Agrarbereich zu gewinnen. Am 25. Feber, also am Vortag des informellen Gipfels auf dem Petersberg, legte der deutsche Landwirtschaftsminister Funke aber im Agrarrat seine „*Eckpunkte für einen möglichen Gesamtkompromiss*“ vor, die von Sparkurs der Finanzminister signifikant abwichen. Unkoordiniert und nicht wirklich zielorientiert stellte sich auch die Vorbereitung des Diskussionspapiers für die Staats- und Regierungschefs vor. Eine schriftliche Vorlage, die der deutsche EU-Vorsitz bereits am Mittwochnachmittag vor dem Treffen am Wochenende hätte zeigen sollen, musste in letzter Minute zurückgezogen werden. Das deutsche Finanzministerium hätte dagegen protestiert, weil es dieses für zu großzügig hielt.⁶²⁸ Da sich der Vorsitz selbst politisch nicht bewegen wollte, war auch vom Konklave der Außenminister⁶²⁹ am 21. Feber 1999, das sich mit dem ersten anhand der überarbeiteten Verhandlungsboxen des Vorsitzes entstandenen Entwurf der Berliner Schlussfolgerungen auseinandersetzte, kaum zu erwarten, dass es irgendwelche Durchbrüche erzielte.⁶³⁰ Im Endeffekt musste man die informelle Tagung des Europäischen Rates möglichst formlos gestalten. Bereits in seiner Einladung wies Schröder darauf hin, dass es nur um Ansätze für mögliche Optionen ginge. Es gab daher keine feste Tagesordnung, keine Schlussfolgerungen oder schriftlichen Zusammenfassungen.

Es war daher von vornherein zu erwarten, dass es auf dem Petersberg zu einer Konfrontation der gegensätzlichen nationalen Positionen kommen würde. Die Präsidentschaft unternahm

⁶²⁷ *Financial Times* vom 25. Feber 1999.

⁶²⁸ *Die Presse* vom 26. Feber 1999.

⁶²⁹ Vor dem Konklave machte der deutsche Vorsitz vom Instrument des schriftlichen Fragebogens Gebrauch. Die EU-Staaten wurden gebeten, Antworten auf insgesamt elf Fragen zu geben, die das Ziel hatten, potentielle Kompromisspunkte und die mögliche Architektur der Paketvereinbarung zu erforschen.

⁶³⁰ *Press Release* des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 21. Feber 1999 (Luxemburg).

praktisch nichts, um diese zu vermeiden. Mehr noch, sie goss Öl ins Feuer, indem sie in ihrem Diskussionspapier unter anderem den britischen Rabatt klar in Frage stellte sowie noch einmal einen generellen Korrekturmechanismus und die nationale Kofinanzierung der GAP-Ausgaben thematisierte. Den Verhandlungsparteien blieb dann nichts mehr übrig, als das schon in Wien aufgeführte Theaterstück noch einmal zu spielen und ihre harten nationalen Positionen zu wiederholen. Der britische Ministerpräsident Blair erklärte, dass der Londoner Rabatt nicht zur Diskussion stünde. Das Argument, dass die Agrarbeihilfen für die größten Nettoempfänger der EU-Gelder anteilmäßig nicht mehr dieselbe Bedeutung wie im Jahre 1984 hätten, als die Sonderlösung für das Vereinigte Königreich beschlossen wurde, ließ er nicht gelten und stellte kategorisch fest, dass sich an dem Grund für die Gewährung des Rabatts von damals nichts geändert hätte.⁶³¹ Dazu sagte er, dass sich die Konzessionen, die man von allen Verhandlungsparteien verlangte, um das EU-Budget in Ordnung zu bringen, nicht auf den britischen Sonderrabatt beziehen dürften, da London *pro capita* am wenigsten aus dem EU-Topf erhielte.⁶³² Auch die Franzosen entschlossen sich, schwere Kanonen aufzufahren. „*Es ist höchste Zeit, dass Bonn endlich seine Rolle als EU-Vorsitzland über sein nationales Interesse stellt,*“⁶³³ rügte der französische Europa-Minister Moskovici die Parteilichkeit der deutschen Präsidentschaft. Er bekämpfte dabei hartnäckig die Idee der nationalen Mitfinanzierung der GAP, indem er sich auf das deutsch-französische Sonderverhältnis berief:

*„Es gibt eine ungeschriebene Spielregel zwischen Bonn und Paris. Wenn eines unserer beiden Länder meint, das es ein grundlegendes nationales Interesse zu verteidigen hat, dann muss der andere dies respektieren. (...) Die Deutschen müssen endlich kapieren, dass unsere Ablehnung einer nationalen Mitfinanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik unsere vitalen Interessen berührt.“*⁶³⁴

In der Tat waren die Vorwürfe aus Paris und die anderer Kritiker der Vorsitzhaltung nicht grundlos. In dieser Phase der Verhandlungen ließ sich schon eine klare Spannung zwischen der Präsidentschaftsrolle als Vermittler und der nicht gerade bequemen und willig gespielten Rolle eines Schatzmeisters Europas erkennen.⁶³⁵ Bundeskanzler Schröder wollte sich nicht einmal bemühen, diese Spannung unter den Teppich zu kehren. Im Anschluss an das

⁶³¹ Die Presse vom 26. Feber 1999.

⁶³² The Daily Telegraph vom 26. Feber 1999.

⁶³³ Die Presse vom 26. Feber 1999.

⁶³⁴ Idb.

⁶³⁵ Laffan 2000, S. 11-2.

Gipfeltreffen auf dem Petersberg sagte er klar und deutlich: „*Solidarity is not a one-way street. The Germans also have a claim.*“⁶³⁶

Unter solchen Bedingungen konnte man sich nicht wundern, dass die Ergebnisse der Beratung der Staats- und Regierungschefs sehr bescheiden ausfielen. Grundsätzliche Übereinstimmung bestand eigentlich nur darüber, die Obergrenze für die EU-Ausgaben auch in den Jahren 2000 bis 2006 auf dem Stand von 1,27 Prozent der Wirtschaftsleistung der Gemeinschaft zu halten. Dennoch wurde trotz heftiger Proteste der Kohäsionsländer⁶³⁷ an die Agrarminister ein klares Signal gesendet, dass sie bei der GAP-Reform ein Jahresbudget von durchschnittlich 40,5 Mrd. Euro nicht überschreiten sollten.⁶³⁸ Die Staats- und Regierungschefs entschlossen sich unter dem Einfluss der ersten richtigen Kompromissvorschläge der Präsidentschaft und der EU-Kommission zur GAP-Reform, die während der Feber-Runde der agrarpolitischen Verhandlungen vorgelegt wurden und sich als zu teuer erwiesen, zu diesem Schritt. Die Festsetzung einer Obergrenze für die GAP-Ausgaben wurde der Stabilisierungs-Gruppe zu Recht als großer diplomatischer Erfolg zugeschrieben.

Der informelle Europäische Rat vom Petersberg kann als gutes Beispiel dafür dienen, wie die Präsidentschaft von ihrem führungspolitischen Instrumentarium Gebrauch machen kann, um den Verhandlungsprozess zu verzögern bzw. die Diskussion im Rat kontraproduktiv zu steuern. Dem Vorsitz ging es nicht darum, die Verhandlungen über die *Agenda 2000* in Form einer Vorentscheidung weiter zu bringen, da er dafür höchstwahrscheinlich teuer bezahlen müsste. Außerdem hätte er keine feste Garantie, dass die EU-Partner den einmal erreichten Kompromiss bzw. Teilkompromiss nicht wieder aufschnüren. Im pessimistischsten Szenario wäre die deutsche Präsidentschaft gezwungen, in Form eigener Konzessionen zweimal für dasselbe zu zahlen. Was war daher das Ziel des Gipfeltreffens aus dem Blickwinkel der Bonner Regierung? Der Vorsitz zielte auf eine Auseinandersetzung unter den Delegationen rund um ihre nationalen Interessen ab. Im Endeffekt erklärten sich alle EU-Staaten als mit den bisher erreichten Fortschritten unzufrieden. Gleichzeitig wurde ihnen aber klar, dass alle

⁶³⁶ *The Guardian* vom 27. Feber 1999.

⁶³⁷ Spanien, Portugal, Griechenland und Irland wollten zunächst die Agrarminister über die nötigen Reformen beraten lassen und erst danach den finanziellen Rahmen festlegen.

⁶³⁸ Auf eine Obergrenze der Agrarausgaben wurde als Gegenstand der Verhandlungen unter deutschem Vorsitz auf dem Petersberg nicht zum ersten Mal eingegangen. Mit dieser Initiative trat ursprünglich Lafontaine auf der Feber-Tagung des Ecofin-Rates auf. Der deutsche Finanzminister schlug vor, dass die GAP-Ausgaben in den ersten Jahren der Finanzperiode zunächst über der Obergrenze von 40,5 Mrd. Euro und erst in der zweiten Hälfte deutlich darunter liegen sollten. Hinter seinem Vorschlag stand die Mehrheit der Delegationen. (FAZ vom 9. Feber 1999)

etwas aufgeben müssen, um die diversen nationalen Verhandlungspositionen auf den niedrigsten gemeinsamen Nenner zu bringen.⁶³⁹ Außerdem ließ sich noch immer das medial sehr präsente Treffen der EU-Leader dazu nutzen, um die Kritikern, die Bonn vorwarfen, mit verschränkten Armen dazusitzen, zum Schweigen zu bringen. Die Botschaft lautete: „Wir haben als Vorsitz organisatorisch und führungspolitisch so viel unternommen, um unsere Partner zu einem raschen Kompromiss zu bringen, aber *sie* zeigen sich noch nicht reif dafür.“

Auf dem Petersberg setzte die Bonner Präsidentschaft eine typische Erpressungsstrategie ein. Sie gab nämlich den Partnern am Verhandlungstisch zu verstehen, dass sie ihre Interessen ebenso hartnäckig verteidigen kann und nicht immer konsensorientiert handeln muss, um bei ihnen Unsicherheit zu erwecken. Sie wollte den restlichen Verhandlungsparteien einprägen, dass Deutschland im Zusammenhang mit der Präsidentschaft nicht die einzige Partei wäre, die den *Agenda-2000*-Beschluss teuer zu erkaufen hätte. Dementsprechend könnte es am Ende der Arbeit am Budgetrahmen keine Gewinner und Verlierer unter den Mitgliedstaaten geben. Wenn sie auch auf dem Petersberg zumindest einigermaßen erfolgreich war, so musste diese Strategie langfristig versagen. Deutschland bekam in Cardiff ein klares Mandat, auf einen Abschluss der Verhandlungen bis März 1999 hinzusteuern. Als größter Nettozahler der Union lag es auch in seinem nationalen Interesse, rechtzeitig einen vernünftigen Kompromiss zu schließen, um die Gefahr einer Kostenlawine in Folge der Erweiterung zu beseitigen. Der Bonner Vorsitz konnte zwar Stärke beweisen. Im Laufe der Zeit verlor er allerdings für die anderen immer mehr an Glaubwürdigkeit.

6.3.3. Die Behandlung der struktur- und kohäsionspolitischen Komponente

Genauso wie unter österreichischem Vorsitz verliefen die Verhandlungen über die Umgestaltung der Regionalpolitik etwas konzilianter als in anderen Bereichen. Auf der Tagung des Allgemeinen Rates vom 25. Jänner 1999 gelang es den Außenministern, die Beratungen ein Stück weiter zu bringen, indem sie eine leistungsgebundene Reserve in Höhe von 4 Prozent der gesamten Mittel für die Strukturfonds vereinbarten.⁶⁴⁰ Das Ziel dieser Lösung war, eine gewisse Flexibilität des Systems zu erreichen.

In den anderen Punkten des regionalpolitischen Dossiers blieb man darüber hinaus weit von einer Einigung entfernt. Besonders umstritten war die Frage der Streichung oder

⁶³⁹ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 25.

⁶⁴⁰ *Press Release des Rates Allgemeine Angelegenheiten* vom 25. Jänner 1999 (Brüssel).

Weiterführung des Kohäsionsfonds für die wirtschaftlich schwächsten Länder der Euro-Zone. Der deutsche Vorsitz sprach dieses Thema zum ersten Mal im Rahmen des deutsch-französischen Dialogs an. Während eines Treffens mit dem französischen Europaminister Pierre Moscovici forderte der Staatssekretär Verheugen, diese spezielle Förderung der ärmeren EU-Länder zu streichen. Konkret sagte er:

*„Weil der Kohäsionsfonds eingerichtet worden ist, um die Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion zu erleichtern, sollte er folgerichtig nur noch den Staaten zur Verfügung stehen, die noch nicht am Euro teilnehmen.“*⁶⁴¹

Im Laufe der Verhandlungen im Feber stellte daher Deutschland folgende Punkte zur Diskussion:

- Sollte der Kohäsionsfonds auch für jene Staaten weiterlaufen, die bereits in der Euro-Zone waren?
- Wenn ja, sollten diese Staaten dann nicht zumindest weniger Anspruch auf Kohäsionsmittel haben? Hier dachte man an einen Kompromiss, nach dem vorerst alle vier dieser Staaten⁶⁴² weiterhin aus dem Kohäsionstopf unterstützt, aber jedes Jahr weniger bekommen würden.⁶⁴³

Ebenso in der Frage der finanziellen Ausstattung des Strukturfonds bemühte sich die deutsche Präsidentschaft nicht gerade darum, zum Liebling der Kohäsionsgruppe zu werden. Als Anführer der Nettozahlergruppe bestand Deutschland auf einem deutlichen Sparkurs, den weder die Nettoempfänger noch die zuständige deutsche EU-Kommissarin Wulf-Mathies mittragen wollten. Nach dem Willen der Präsidentschaft sollten die Strukturausgaben auf 180 Mrd. Euro innerhalb der gesamten Zeitperiode 2000-2006 begrenzt werden, was 60 Mrd. Euro unter dem Kommissionsvorschlag lang.⁶⁴⁴

Im allgemeinen verfolgte der Bonner Vorsitz in der Regionalpolitik die gleiche Strategie wie im finanzpolitischen Bereich der *Agenda-2000*-Verhandlungen und strebte sowohl im Jänner

⁶⁴¹ Die Presse vom 22. Jänner 1999.

⁶⁴² Spanien, Portugal, Irland und Griechenland.

⁶⁴³ Die Presse vom 5. Feber 1999.

⁶⁴⁴ FAZ vom 22. Feber 1999.

als auch im Feber keine substantielle Annäherung der nationalen Positionen der Mitgliedstaaten an, sondern trat bloß auf der Stelle.

6.3.4. Die Behandlung der agrarpolitischen Komponente

6.3.4.1. Die Rollenverteilung unter den agrarpolitischen Gremien des Rates

Entsprechend den Schlussfolgerungen der November-Tagung des Agrarrats organisierte die deutsche Präsidentschaft die weiteren Arbeiten an der Agrarkomponente des *Agenda-2000*-Pakets so, dass eine Gruppe auf hoher Ebene die Gemeinsamen Marktorganisationen Rindfleisch, Milch und Ackerkulturen sowie die Fragen der Kohärenz der GAP-Reform mit dem finanzpolitischen Teil der Verhandlungen behandelte, während sich der Sonderausschuss Landwirtschaft mit den Dossiers zur ländlichen Entwicklung und horizontalen Verordnung auseinandersetzte.⁶⁴⁵

So gesehen lag der Schwerpunkt der Verhandlungen unterhalb der Botschafter- und Ministerebene auf der Gruppe der hohen Ebene, die mit offenen und politisch äußerst sensiblen Kernfragen der Marktorganisation zu tun und dementsprechend anhand von *non-papers* der deutschen Präsidentschaft mögliche Lösungsansätze und Alternativen zu den Kommissionsvorschlägen für die politische Etage des Rates zu sondieren hatte.

6.3.4.2. Die GAP-Reform als oberste Priorität des deutschen Vorsitzes

Der deutsche Vorsitz betrachtete die GAP-Reform als das erste zu erledigende Problem und erhoffte sich anscheinend dadurch, mehr Einfluss auf das Endergebnis von Berlin zu haben. Er stellte sich vor, dass Erfolgssucht die EU-Regierungen dazu bewegen würde, im Agrarbereich die von Bonn favorisierten Lösungsoptionen zu akzeptieren.⁶⁴⁶ Die deutsche Präsidentschaft erkannte den Zusammenhang zwischen einem gerechten Finanzierungssystem und einer Reform der GAP: wenn weniger Geld für die gemeinsame Agrarpolitik ausgegeben wird, kann schon allein dadurch der deutsche Nettosaldo entsprechend gesenkt werden, zumal den produktiveren Landwirtschaften Frankreichs, Dänemarks und der Niederlande unter anderem nach dem gegenwärtigen GAP-System höhere Rückflüsse aus dem EU-Haushalt zustehen als Deutschland.⁶⁴⁷ So reichte es, die GAP schlanker zu machen, um auf eine deutliche Nettoentlastung hoffen zu können. Eine Kürzung der Rubrik 1 des EU-Haushaltes,

⁶⁴⁵ *Reform der GAP...* 1999, S. 26.

⁶⁴⁶ Ferrer/Emerson 2000, S. 6.

⁶⁴⁷ Pöhle 1999, S. 313.

zusammen mit einer nationalen Mitfinanzierung der direkten Beihilfen wäre darüber hinaus für Deutschland die Ideallösung gewesen.⁶⁴⁸ In den Augen der deutschen Unterhändler lohnte es sich daher durchaus, sowohl für eine reale Stabilisierung der GAP-Ausgaben als auch für eine teilweise Renationalisierung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik zu kämpfen. Sie stießen allerdings auf den Widerstand der Pariser Regierung, die sich mit der Kofinanzierung auf keinen Fall abfinden konnte. Die Franzosen wussten ganz genau, wie wichtig der Erfolg der *Agenda-2000*-Verhandlungen für die EU und insbesondere für Deutschland als Präsidentschaft und größter Nettozahler war und wie diese Situation das strukturelle verhandlungspolitische Potential der rot-grünen Regierung in Bonn schwächte. Sie konnten einfach nicht kooperieren, um von den deutschen Partnern „freundschaftlich“ und systematisch ein Zugeständnis nach dem anderen zu erpressen.⁶⁴⁹

Die Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik als eines der Hauptbereiche der *Agenda 2000* mit gravierenden Auswirkungen auf das Ausgabenvolumen sowie die Höhe der Geldflüsse zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten war für den Enderfolg des gesamten Verhandlungsprozess entscheidend. Mehr noch, die GAP war auch der direkte Auslöser der Debatte über EU-Beiträge und gerechte Lastenverteilung. Kein Wunder, dass mehrere Insider der EU-Politik den Eindruck gewannen, dass das ganze Verhandlungspaket darauf warten musste, bis die Agrarverhandlungen zu einem Ergebnis gekommen waren.⁶⁵⁰ Deswegen appellierte der Agrarkommissar Fischler mehrmals an die Agrarminister, sich rasch zu einigen und sowohl das Timing als auch die Spielregeln bei der Behandlung jedes Dossierpakets nicht aus den Augen zu verlieren. Er wies darauf hin, dass derjenige die besten Chancen hat, das gesamte Spiel zu gewinnen, wer sich als erster bewegt und seinen Bereich unter Dach und Fach bringt.⁶⁵¹

In der Tat war eine gewisse Rivalität zwischen den Agrar- und Finanzministern rund um die Weichenstellung im Rahmen der *Agenda 2000* zu spüren, sodass sich die Staats- und Regierungschefs mehrmals gezwungen fühlten, bei den am meisten umstrittenen Fragen als letzte Instanz zu intervenieren. Es ging – genau wie im ganzen Verhandlungspaket – ums

⁶⁴⁸ Deutschland profitierte zusätzlich durch einen höheren Anteil an den Direktbeihilfen für Rindfleisch (Anteil der Prämien stieg von 11 auf rund 15%) und durch die neuen Milchkuhprämien (25% entfielen auf Deutschland). Sollte der Agrarhaushalt konstant gehalten werden, So könnten die deutschen Rückflüsse aus dem Agrarfonds um 0,5 bis eine Milliarde Euro steigen.

⁶⁴⁹ Interview vom 18. Mai 2004.

⁶⁵⁰ Interview vom 30. Juni 2004.

⁶⁵¹ *Die Presse* vom 20. Jänner 1999.

Geld. Während die Finanzminister, auch die der Kohäsionsländer, die Agrarausgaben beschneiden wollten, hatten ihre Kollegen aus dem Rat Landwirtschaft deutlich weniger Interesse daran, besonders dann, wenn sie Bauernproteste in Brüssel und daheim sahen. So wurden die Kürzungsversuche seitens der Finanz- und Außenminister sowie der Staats- und Regierungschefs zu einem selbständigen Kapitel der Agrarverhandlungen.

6.3.4.3. Die budgetären Kürzungsversuche im Agrarbereich

Das zentrale Anliegen der deutschen Präsidentschaft in den ersten Monaten ihrer Amtsperiode war, die Agrarminister im finanzpolitischen Sinne zu mehr Disziplin zu zwingen und die GAP-Ausgaben im Rahmen der ganzen Finanzperspektive auf einem Durchschnittsniveau von 40,5 Mrd. Euro jährlich zu halten. In seinen Bemühungen konnte sich der Vorsitz auf zwei externe Faktoren stützen, welche die EU ohnehin zu einer baldigen Reform der GAP zwingen mussten: die Osterweiterung und die nächste Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation.⁶⁵² Den Deutschen ging es hier nicht nur um ihre ausgeprägten Sympathien für eine möglichst tief greifende Sparvariante der GAP-Reform, sondern auch um die Beseitigung eines verhandlungspolitischen Hindernisses. In der Tat hatte die parallel geführte Diskussion über die Finanzierung der EU die Arbeit der Agrarminister an den Inhalten der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik dramatisch komplizierter gemacht, da man eigentlich nicht wusste, wie viel Geld man letzten Endes zur Verfügung haben wird.

Die deutsche Präsidentschaft versuchte dieses Problem im Vorhinein zu lösen und legte bereits während des ersten Rats Treffens der Außenminister am 25. Jänner 1999 drei Lösungsvarianten vor, um die EU-Staaten zu einer prinzipiellen Einigung zu bringen. Als denkbare Alternativen schlug sie vor:

- den EU-Landwirtschaftsministern einen Budgetdeckel aufzuzwingen und sie in diesem Rahmen dann Politik machen zu lassen,
- die Agrarminister erst Politik machen zu lassen und diese dann anschließend zu bezahlen,
- in einen gemeinsamen Dialog über Reformwünsche und zur Verfügung stehendes Geld einzutreten.

⁶⁵² Pöhle 1999, S. 313-4.

Im Jänner wurde noch die letzte Variante von der Mehrheit der EU-Staaten befürwortet.⁶⁵³ Je länger aber sich die EU-Regierungen die Diskussion im Rat Landwirtschaft ansahen, desto mehr Anhänger gewann die erste Variante, also eine strikte Begrenzung der den Agrarministern zur Verfügung stehenden Mittel. Sie wurde schließlich auch von den Nettozahlern auf dem Petersberg durchgebracht. Obwohl die informelle Vorentscheidung der Staats- und Regierungschefs durch einen neuen Vorschlag der Kommission begleitet wurde, der auf Druck der Finanzminister erarbeitet wurde und das Agrarbudget auf dem Stand von 1999 einfro, ⁶⁵⁴ hielten auch die größten Optimisten die Obergrenze von 40,5 Mrd. Euro hinsichtlich der ausgedehnten finanziellen Bedürfnissen der Agrarminister im Zusammenhang mit den tief greifenden Reformschritten für wenig realistisch. Zum Beispiel erklärte der österreichische Finanz-Sekretär Ruttenstorfer auf einer Pressekonferenz am Rande des ECOFIN-Rates vom 8. Feber 1999:

*„Man ist realistisch genug, um zu erkennen, dass sich dieses Konzept in der reinen Form nicht umsetzen lässt.“*⁶⁵⁵

In der Tat sah man das Einfrieren der Agrarausgaben auch nach dem informellen Europäischen Rat von Petersberg realpolitisch eher schwarz. Es kam sogar dazu, dass die Idee eines generellen Korrekturmechanismus unter den Nettozahlern, die noch unter österreichischem Vorsitz die reale Stabilisierung verhandlungspolitisch etabliert hatten, als potentielle Alternative systematisch immer mehr Freunde gewann. Die agrarpolitischen Verhandlungsrunden im Feber und März zeigten, dass die Schwarzseher die Freigebigkeit der Agrarminister zu Recht befürchteten.

Nichtsdestotrotz war die Festsetzung einer Obergrenze für die GAP-Ausgaben durch die Staats- und Regierungschefs als wichtiger diplomatischer Erfolg Deutschlands als Präsidentschaft und größter Nettozahler mit verhältnismäßig geringen Rückflüssen aus dem Agrartopf einzustufen. Er war vor allem einer guten Koordination der Verhandlungen auf diversen Entscheidungsebenen des Rates sowie dem beneidenswerten Regie-Geschick der Vorsitzvertreter zu verdanken, die zeigten, wie man die psychologische Dramaturgie des *bargainig*-Prozesses steuern kann. Nicht zufällig wurden doch die großzügigen

⁶⁵³ Die Presse vom 26. Jänner 1999.

⁶⁵⁴ Nach dem Kommissionsvorschlag sollte der Agrarhaushalt lediglich um eine fixe Inflationsabgeltung von zwei Prozent jährlich erhöht werden.

⁶⁵⁵ Die Presse vom 9. Feber 1999.

Kompromissvorschläge Funkes unmittelbar vor dem Gipfeltreffen präsentiert und die Agrarverhandlungen wegen des heftigen Streits um die Finanzierung am Tag des Eintreffens der Staats- und Regierungschefs am Flughafen Köln/Bonn unterbrochen.

6.3.4.4. Die Stagnation in den ersten Wochen der deutschen Präsidentschaft

Null Bewegung – so konnte man die Verhandlungen im agrarpolitischen Bereich praktisch bis Ende Feber 1999 mit einem Wort charakterisieren. Die vom deutschen Vorsitz vorgelegten Agrarreformvorschläge – die sogenannten Kompromisspapiere – wichen praktisch nur marginal von dem ursprünglichen Reformpaket der Europäischen Kommission ab. Außerdem beharrte Deutschland auf der nationalen Kofinanzierung; die anderen Staaten sahen ebenso keinen Grund dafür, ihre nationalen Positionen in Richtung einer Annäherung der Standpunkte umzuschreiben.

Die Agrarminister trafen unter deutschem Vorsitz zum ersten Mal am 18. Jänner zusammen. Die Präsidentschaft stellte sich das Ziel, die Delegationen darauf einzuschwören, sich schon im Feber auf eine GAP-Reform zu einigen. Dementsprechend wurde die hochrangige Gruppe beauftragt, die einzelnen Dossiers auf die nächste Beratung des Rates Landwirtschaft am 22. Feber so vorzubereiten, dass die Minister die Verhandlungen über den Agrarteil der *Agenda 2000* abschließen könnten. Gleichzeitig setzten die Deutschen ambitioniert sofort die zwei schwersten Brocken auf die Tagesordnung: Rindfleisch und Milch. Im inhaltlichen Gespräch der Minister wurde allerdings nichts gesagt, was nicht bereits unter österreichischem Vorsitz gesagt worden war. Die Delegationen wiederholten bloß ihre altbekannten Positionen und kehrten nach Hause zurück, ohne ein kleinstes Signal der Kompromissbereitschaft zu geben.⁶⁵⁶ Die durch die Bonner Präsidentschaft festgelegte Deadline sowie ihre Drohgebärden unter dem Motto „Habt ihr euch bis Ende Februar nicht auf die Reform der GAP geeinigt, werden andere für euch entscheiden, allen voran die Finanzminister!“ könnten sich vielleicht einigermaßen mobilisierend auf die Minister ausgewirkt haben. Ihre tatsächlichen Einflussmöglichkeiten sind allerdings als sehr begrenzt einzuschätzen. Der Vorsitz erwartete doch von den Parteien am Verhandlungstisch, dass sie sich substantiell bewegen und rasch eine gemeinsame Sprache finden sollten, ohne auf seine am meisten umstrittene und klar außerhalb des Mainstream liegende Forderung zu verzichten. Die Verhandlungslage war eindeutig noch nicht entscheidungsreif. Eine derart ambitionierte Terminfestlegung musste so wie eine Art Realitätsverweigerung wirken.

⁶⁵⁶ Press Release des Rates Landwirtschaft vom 18. Jänner 1999 (Brüssel).

Die darauf folgenden Wochen bestätigen tatsächlich, dass das Ziel zu ehrgeizig war. Mitte Feber startete die deutsche Präsidentschaft nach Abschluss der Arbeiten der Gruppe auf hoher Ebene und im Sonderausschuss Landwirtschaft das Beichtstuhlverfahren, um einerseits die exakte Position der einzelnen EU-Länder auszuloten und andererseits die Minister für die endgültigen Verhandlungen weich zu machen.⁶⁵⁷ Die Aufklärungsaktion des Vorsitzes verlief allerdings unter sehr schwierigen politischen Umständen. Ein neu publizierter Vorschlag der EU-Kommission zur Kürzung des Agrarbudgets und die Degression der Marktordnungsprämien sorgte europaweit für Proteste der Bauernlobbies.⁶⁵⁸ Außerdem blockierte Deutschland selbst einen Vorschlag, nach dem erst ab einer gewissen Betriebsgröße mit der Reduzierung der Prämien begonnen werden sollte. Da Großbetriebe insbesondere in den neuen Bundesländern in der deutschen Landwirtschaft dominierten, war das aus nationaler Sicht durchaus verständlich, aber aus Sicht des durch Bonn in der Gemeinschaft bekleideten Amtes eher ungewöhnlich.

Die am 25. Feber vom Agrarminister Funke vorgelegten „*Eckpunkte für einen möglichen Gesamtkompromiss*“ waren alles andere als revolutionär und wurden überwiegend kritisch aufgenommen.⁶⁵⁹ Die Kompromissvorschläge sahen eine Anhebung der Milchquoten um 0,6 und nicht um 2 Mio. Tonnen vor, womit Großbritannien, Spanien, Schweden, Italien und Dänemark unzufrieden waren, denn sie verlangten eine Verdoppelung der vorgesehenen Quotenaufstockung. Außerdem wollte Funke die Milchstützpreise um 10% kürzen. Im Ackerkulturen- und Rindfleischsektor würden die Kosten der Reform gegenüber den Vorschlägen der Kommission bis zum Jahr 2006 um rund 4,3 Mrd. Euro in die Höhe schnellen. Hauptgründe dafür waren eine Abschwächung der Preissenkung von 30 auf 25 %, eine Anhebung der Getreidebeihilfen für Spanien und Italien sowie eine dreijährige Übergangsregelung bei der Kürzung der Anbauprämien für Raps und andere Ölsaaten.⁶⁶⁰

⁶⁵⁷ Die Presse vom 17. Feber 1999.

⁶⁵⁸ Auf einer Pressekonferenz in Wien am 19. Feber 1999 sprach der österreichische Bauernvertreter Rudolf Schwarzböck von einer „Hiobbotschaft“ und einer „Vernichtungsaktion“ für Arbeitsplätze in der Landwirtschaft. (Die Presse vom 22. Feber 1999)

⁶⁵⁹ Die ersten Kompromissvorschläge zur Reform der gemeinsamen Marktordnung präsentierte Funke den EU-Partnern schon zu Beginn der Verhandlungsrunde am 22. und 23. Feber 1999. Sie sahen eine Preissenkung im Rindfleischsektor um 30%, Milchsektor um 15% und im Getreidesektor um 20% vor.

⁶⁶⁰ FAZ vom 26. Feber 1999.

Um das Problem der nationalen Kofinanzierung der GAP,⁶⁶¹ die Deutschland weiterhin postulierte, zu umgehen und die Verhandlungen trotz der substanziellen Stagnation im finanzpolitischen Bereich der *Agenda-2000*-Verhandlungen weiter zu bringen, entwickelte Funke eine neue Verhandlungstaktik. Er erklärte die Finanzierungsmodalitäten zur Chefsache und wollte zuerst eine inhaltliche Einigung über die Reform der Agrarpolitik erzielen und anschließend die Finanzierung über geeignete Korrekturmechanismen sicher zu stellen.⁶⁶² Seine Taktik scheiterte allerdings – ausgerechnet wegen des Streits über die Finanzierung gerieten die Verhandlungen in eine Sackgasse. In diesem Kontext ging es nicht nur um die Kofinanzierung, sondern auch um das Stabilisierungsprinzip, nach dem sich die Staats- und Regierungschefs im Agrarbereich mehrheitlich richten wollten. Die Kommission bezifferte nämlich die Marktkosten des Kompromissentwurfes des Ministers Funke gegenüber ihrem ursprünglichen Vorschlag für die gesamte Finanzperiode auf rund 3,7 Mrd. Euro. Die Gesamtkosten für die Agrarpolitik wären damit auf rund 316 Mrd. Euro steigen. Hingegen würde die von der Mehrheit der Mitgliedstaaten verlangte Stabilisierung der Agrarausgaben den Rahmen nur auf höchstens 307 Mrd. Euro begrenzen. Dabei wurde freilich davon ausgegangen, dass die 15 Mrd. Euro für die ländliche Struktur den Landwirtschaftsausgaben nicht hinzugerechnet würden. Unter diesen Annahmen müssten also rund neun Mrd. Euro eingespart werden, um das Stabilisierungsziel halten zu können.⁶⁶³

Außer der Finanzierung gab es reichlich andere Konfliktpunkte. Beim Rindfleisch stritt man in erster Linie um die Verteilung der Ausgleichszahlungen zwischen den EU-Ländern. Gravierende Auffassungsunterschiede gab es hinsichtlich der Reform der Marktorganisation für Milch. Nicht weniger kontrovers stellte sich auch ein von Österreich in die Diskussion eingebrachtes Modell für eine Staffelung der Beihilfen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße heraus. Der österreichische Agrarminister Molterer schlug folgende Abstufung der Prämien ohne Höchstgrenze und zeitliche Abstufung vor:

- Betriebe mit einem Fördervolumen von weniger als 75.000 Euro pro Jahr – volle Prämien,

⁶⁶¹ Im Vorfeld der Feber-Verhandlungsrunde im Rat Landwirtschaft kam es zwischen Bonn und Paris zu einem scharfen Meinungsaustrausch. Frankreichs Agrarminister Glavany verglich die deutsche Forderung nach mehr Beitragsgerechtigkeit nicht nur mit der Politik der früheren britischen Premierministerin Thatcher. Er kündigte außerdem vor der Nachtsitzung der Agrarminister an, Frankreich werde „bis zum Äußersten gehen“, um die von Deutschland und die anderen EU-Partnern befürworteten Rückverlängerung eines Teils der Agraraufgaben auf die Mitgliedstaaten zu verhindern. (FAZ vom 26. Feber 1999)

⁶⁶² FAZ vom 27. Feber 1999.

⁶⁶³ Idb.

- Betriebe mit einem Fördervolumen von und ab 75.000 bis von 100.000 Euro – um 20% weniger,
- Betriebe mit einem Fördervolumen ab 100.000 und bis von 150.000 Euro – um 25% weniger,
- Betriebe mit einem Fördervolumen ab 150.000 Euro – um 50% weniger.⁶⁶⁴

Österreich – schlussendlich von Belgien, Luxemburg, Irland, Spanien, Griechenland, Portugal und Finnland, also von EU-Staaten mit vergleichsweise in kleinen Einheiten strukturierten Landwirtschaften, unterstützt – plädierte für diesen Ansatz als klare Alternative zu einer linearen zeitlichen Degression, die insbesondere von Frankreich und Großbritannien favorisiert wurde. Das Wiener Modell stieß seitens der Staaten mit großen landwirtschaftlichen Betrieben auf keine Gegenliebe.⁶⁶⁵

Hinsichtlich der signifikanten und wenig Erfolg verheißenden Meinungsdivergenzen wurden die Verhandlungen im Rat Landwirtschaft nach vier Tagen, und zwar am 26. Februar um 04:31 Uhr unterbrochen. Außerdem wollte die Präsidentschaft dem am gleichen Tag auf dem Petersberg stattfindenden informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs über den Verlauf der Beratung der Agrarminister berichten.

Die Teilnehmer der Marathon-Runde hielten daher den Abschlusstermin nicht ein und gingen mit leeren Händen auseinander. Da konnte auch nicht verwundern, wenn Funke als Präsident in zentralen Fragen kaum Zugeständnisse machte. Den Deutschen war durchaus klar, dass nur ihr Verzicht auf die Kofinanzierung die Verhandlungen neuen Schwung verleihen würde. Es wäre allerdings aus ihrer Sicht ein diplomatischer Fehler gewesen, eines ihrer zentralen Anliegen im gesamten *Agenda-2000*-Paket aufzugeben, ohne sicher zu stellen, dass die Agrarausgaben in der neuen Finanzperspektive nicht dramatisch in die Höhe getrieben würden. Funke handelte daher klug, als er eine Nachdenkpause anordnete und den Staats- und Regierungschefs als oberste Instanz das Wort gab.

6.3.4.5. Die Vorbereitung der Konfrontation der Agrarminister

Nachdem die wahrhaft sowjetisch durch den Vorsitz im Agrarrat eingesetzte Taktik der Aufklärung durch Kräfteressen gezeigt hatte, dass die französische Regierung wegen der

⁶⁶⁴ *Reform der GAP ...* 1999, S. 39.

⁶⁶⁵ *Die Presse* vom 24. Februar 1999.

nationalen Mitfinanzierung der GAP heftigsten und, schlimmer noch, effizienten Widerstand leistete, begann Bonn logischerweise mit Paris einen bilateralen Dialog zu initiieren. Da dieser wegen der knappen Zeit sehr intensiv geführt wurde, brauchte man nicht lange auf seine Ergebnisse zu warten.

Zum entscheidenden Treffen auf Ministerebene kam es am 4. März auf dem Flughafen Köln/Bonn. Nachdem der deutsche Agrarminister Funke von seinem französischen Kollegen Glavany eine Bestätigung bekommen hatte, dass Paris ebenso wie Bonn nicht vorhatte, mehr als 40,5 Mrd. Euro jährlich für die GAP auszugeben, erklärte der Deutsche seine Forderung nach einer nationalen Kofinanzierung für nicht mehr gültig. Natürlich war dieser Schritt nicht gänzlich überraschend, da der deutsche Bundeskanzler Schröder schon direkt nach dem EU-Gipfeltreffen auf dem Petersberg das erste klare Signal gegeben hatte. Damals hatte er gesagt:

*„Frankreich hat sehr deutlich gemacht, dass es hier mit sich nicht reden lässt. Natürlich ist ein großes Land wie Frankreich ernst zu nehmen.“*⁶⁶⁶

Überraschend war darüber hinaus die Reaktion des Auswärtigen Amtes. Joschka Fischer wandte sich gegen den Eindruck, die Kofinanzierung wäre für die Bundesregierung endgültig beiseite gelegt, und kommentierte die Äußerung Funkes, sie wäre offensichtlich dessen eigene Interpretation.⁶⁶⁷ Der Koordinationsmangel zwischen den beiden an den Verhandlungen über die *Agenda 2000* beteiligten Schlüsselministerien musste schon erstaunen und lieferte Munition für die Kritik der oppositionellen Unionsparteien. Kritisiert wurde nicht nur der Stil, in dem man die Forderung nach Kofinanzierung zurückzog, sondern vor allem das Timing. Der stellvertretende CSU-Obmann Friedrich zeigte sich „*schockiert*“ über die Verhandlungstaktik der Bundesregierung über den Agrarteil der *Agenda 2000*. Er charakterisierte sie kurz und bündig:

*„Die vorschnelle Aufgabe der Kofinanzierung ist ein unbegreiflicher Dilettantismus.“*⁶⁶⁸

Tatsächlich war die verhandlungspolitische Logik der deutschen Präsidentschaft in der Frage der nationalen Mitfinanzierung der Direktbeihilfen nicht wirklich nachvollziehbar. Anscheinend glaubten die Deutschen, sicherlich jedoch Funke, daran, dass der Agrarteil mit

⁶⁶⁶ Die Presse vom 2. Feber 1999.

⁶⁶⁷ FAZ vom 5. Feber 1999.

⁶⁶⁸ Idb.

dem Ergebnis des Agrarministerrates abgeschlossen wäre. Die deutschen Unterhändler schlugen daher eine Alleingangstrategie ein und rechneten damit, dass die EU-Partner sich ein Beispiel an ihnen nehmen und ebenso im Namen eines endgültigen Kompromisses auf die extremsten Komponenten der eigenen nationalen Positionen verzichten würden. Sie wussten doch ganz genau, dass sie sich als Vorsitz mit einem nicht mehrheitsfähigen Ansatz in der Endphase des *bargainig* nicht auf Dauer halten konnten. Die Frage war dann nur, wann genau man diesen aufzugeben hatte.⁶⁶⁹ Mit dem Verzicht auf die Kofinanzierung zielte der Vorsitz auf eine Komplexitätsreduktion des Endspiels in Berlin ab, da man aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit der Beschlussfassung der *package deals* und der *great bargainings* annehmen musste, dass die Entscheidungen auf Ministerebene in der Regel als vorletzte Stufe zu betrachten waren.⁶⁷⁰ Im Endeffekt fühlten sich praktisch ausschließlich die den Vorsitz innehabenden Deutschen überrascht, entnervt und ermüdet, als Paris auch nach dem offiziellen Abschluss der Verhandlungen im Rat Landwirtschaft so viele Änderungswünsche anmeldete, dass das ganze agrarpolitische Dossier bis zum Berliner Gipfeltreffen offen gehalten werden musste.

Es gab aber noch einen relevanten Faktor, der die deutsche Vorsitzführung in der Frage der Finanzierung der GAP, aber auch allgemein in der Endphase der *Agenda-2000*-Verhandlungen nicht ideal aussehen lässt. Ganz typisch für ein Großstaat, konzentrierte sich Deutschland als Präsidentschaft auf die Sonderverhandlungen mit Frankreich und anschließend mit Großbritannien und Spanien, was die restlichen EU-Partner irritierte und bei ihnen den Eindruck erweckte, dass die neue Finanzperspektive zur Sache der großen Vier geworden war. Empörte Worte wie jene aus einem Kommentar von Wolfgang Böhm für *Die Presse* waren in der EU nicht gerade sporadisch:

„Hier geht es längst nicht um ein klärendes Vier-Augen-Gespräch am Rande schwieriger Verhandlungen. Hier geht es um substanzielle Entscheidungen, um politische Gegengeschäfte, die ohne jede Transparenz und Kontrolle vereinbart werden. Das Erschreckendste ist nicht bloß die Tatsache solcher Parallelverhandlungen, sondern auch die Unbekümmertheit, mit der diese mittlerweile in der EU praktiziert werden. Deutschland hat zwar zur Abschwächung der aufkeimenden Kritik erklärt, es werde auch mit anderen Mitgliedstaaten bilaterale Gespräche führen. In der Praxis wissen doch die Vertreter der

⁶⁶⁹ Interview vom 27. Mai 2004.

⁶⁷⁰ Interview vom 30. Juni 2004.

kleinen Länder, dass die von Interessen der Großen wohl wieder einmal an die Wand gespielt werden.“⁶⁷¹

Ob nun verfrüht oder zur richtigen Zeit, transparent und pluralistisch oder hinter verschlossenen Türen und unter vier Augen getroffen, die Entscheidung über den endgültigen Fall der Kofinanzierungs Idee trug zweifellos zur sichtbaren Dynamisierung des Verhandlungsprozesses im Agrarbereich bei. Am 5. März, also ein Tag nach dem deutsch-französischen Ministertreffen, präsentierte Bonn einen neuen Kompromissvorschlag, der erheblich hinter dem Vorschlag der Kommission zurückblieb und darauf hindeutete, dass nicht nur die Rücknahme des Mitfinanzierungskonzepts zwischen Funke und Glavany abgemacht worden war. Diesmal legten die Deutschen kein Präsidentschaftspapier, sondern einen nationalen Vorschlag vor, was sich nicht nur im Namen des Dokuments, sondern auch in seinem Inhalt widerspiegelte. Ganz eindeutig legte die Bundesrepublik den Mantel des EU-Vorsitzenden ab und schloss sich jenen an, die zur damaligen Zeit mit Drohgebärden arbeiteten. So wollte sie völlig auf die Milchreform verzichten, was insbesondere den französischen Wünschen zur inhaltlichen Ausrichtung der GAP-Reform entsprach. Die Preisstützungen sollten darüber hinaus um wesentlich weniger gekürzt werden, als die Kommission ursprünglich vorgeschlagen hatte: bei Ackerfrüchten um zehn Prozent (statt 20) und bei Rindfleisch um 20 Prozent (statt 30).⁶⁷² Das Ziel, die sich die Bonner Regierung dabei gesetzt hatte, war, die Kosten der Reform zu vermindern, um die auf dem Petersberg mehrheitlich befürwortete Begrenzung der Agrarausgaben auf 307 Mrd. Euro innerhalb der ganzen Finanzperspektive zu erreichen. Nach Berechnungen des deutschen Landwirtschaftsministeriums hätten die Einsparungen etwa 16,6 Mrd. Euro betragen.⁶⁷³

Da Deutschland ohne Blatt vor den Mund zu nehmen signalisierte, dass es an einer tief greifenden und dadurch auch teuren Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wenig Interesse hatte, konnte die genauso wenig konsensorientierte Reaktion der Kommission und des Londoner Klubs nicht verwundern. Die Brüsseler Behörde lehnte das deutsche Konzept als Verwässerung des eigenen Reformmodells strikt ab und erklärte, dass sie nicht bereit wäre, einen solchen Kompromiss mitzutragen, sodass eine Entscheidung nicht mit qualifizierter Mehrheit, sondern nur mit Einstimmigkeit im Agrarrat möglich wäre.⁶⁷⁴ Großbritannien,

⁶⁷¹ *Die Presse* vom 3. März 1999.

⁶⁷² *Die Presse* vom 6. März 1999.

⁶⁷³ *FAZ* vom 6. März 1999.

⁶⁷⁴ *Idb.*

Schweden, Dänemark und Italien kritisierten den deutschen Vorschlag ebenso als außerordentlich schwach, weil die Erhöhung der Milchquoten nicht berücksichtigt wurde.⁶⁷⁵ Nachdem der deutsche Vorsitz im Alleingang die von Deutschland am bittersten umkämpfte nationale Mitfinanzierung der GAP aufgegeben hatte, um den Stau in den Verhandlungen zu beseitigen, führte er dieselben wiederum in eine Sackgasse. Wie ist das zu erklären?

Anfang März führte Deutschland eine Art Frontwechsel durch. Zwar sympathisierte die rot-grüne Bundesregierung lange mit der agrarliberalen Gruppe. Auch als Vorsitz versuchte sie, sie zu ermutigen und ihre Positionen in den Zusammenfassungen und den Präsidentschaftspapieren als vernünftig darzustellen, wusste sie doch ganz genau, dass die Briten, Schweden, Dänen und Italiener in gewisser Weise agrarpolitische Extremisten waren, da sie stur auf einer nicht mehrheitsfähigen Meinung beharrten.⁶⁷⁶ Gleichzeitig war sowohl für die deutsche als auch für die österreichische Ratspräsidentschaft davor kein Geheimnis, dass der Londoner Klub die am wenigsten kohärente und erosionsanfälligste Interessengruppe war und Rom⁶⁷⁷ ihr schwächstes Glied in der Kette darstellte.⁶⁷⁸ Auf der anderen Seite stand Frankreich, das hauptsächlich Widerstand gegen den deutschen Kofinanzierungsansatz leistete und diesen wild entschlossen bekämpfte. Hinter Paris versteckte sich darüber hinaus eine ganze Gruppe von agrarpolitischen Nettoempfängern, die im Gegensatz zum Londoner Klub wie ein gut organisiertes Team handelte. Aus dem Blickwinkel der Präsidentschaft, die letzten Endes einen vernünftigen Kompromiss zustande zu bringen hatte, war die verhandlungspolitische Lage klar. Um eine qualifizierte Mehrheit zusammenzubasteln, musste Bonn mit den agrarfreundlichen EU-Staaten zur Verständigung gelangen und parallel dazu Italien aus der liberalen Interessengruppe herauslösen. Im nationalen Sinne war eine derartige Strategie durchaus rational und günstig. Eine Reform kostet Geld. Da Deutschland außerstande war, eine komplexe, aber gleichzeitig teure Variante der GAP-Reform durchzusetzen und trotzdem dank einer Modifizierung des Finanzierungssystems die eigene budgetäre Nettobelastung zu reduzieren, begann es, eine billige Schönungsvariante diplomatisch durchzuboxen. Dabei bestand aber immer die Gefahr, dass Großbritannien und seine Verbündeten auch nach einer Erosion ihrer Interessengruppe den Agrarkompromiss im Europäischen Rat, wo man nicht mehr mit qualifizierter Mehrheit, sondern einstimmig entscheidet, wieder aufschnürten. Der Vorsitz hatte daher keine andere Wahl, als im

⁶⁷⁵ Ferrer/Emerson 2000, S. 9.

⁶⁷⁶ Interview vom 27. Mai 2004.

⁶⁷⁷ Das einzige, was Italien mit den restlichen Mitgliedern des Londoner Klubs zusammenhielt, war die Unzufriedenheit mit den geltenden Milchmarktregelungen und das Konzept der Abschaffung der Milchquoten.

⁶⁷⁸ Ferrer/Emerson 2000, S. 6.

Endeffekt eine auch für London akzeptable Reformvariante vorzulegen. Deswegen entschloss sich die Bonner Regierung kurz vor den letzten Verhandlungen der Agrarminister das zu wiederholen, was sie zu Beginn der Präsidentschaftsperiode in Bezug auf das gesamte Paket getan hatte. In Form eines nationalen agrarpolitischen Vorschlags signalisierte sie, wie ihre maximale Forderungsliste aussah, um später „großzügig“ eine Reihe von Konzessionen machen zu können.

6.3.4.6. Die Schlussverhandlungen im Agrarrat

Nach dem 22. Feber, an dem die Staats- und Regierungschefs die finanzpolitischen Weichen der GAP-Reform stellten, wurde die Sitzung des Rates Landwirtschaft mehrmals unterbrochen und zuletzt am 9. März wieder aufgenommen. Am zweiten Tag des Verhandlungsmarathons legte die deutsche Präsidentschaft wiederum einen neuen Kompromissvorschlag vor und begann im Rahmen bilateraler Gespräche, die Delegationen mit mehreren Fragen zu konfrontieren. Gefragt wurde insbesondere danach, ob man sich ein späteres Inkrafttreten der Milchreform entweder 2002 oder 2003 vorstellen könnte. Es ging schlicht und einfach um eine Zermürbung der Italiener, die schließlich von ihrer strikten Forderung nach einer Abschaffung der Quote abgingen und erkennen ließen, dass sie bei einer Aufstockung der eigenen Milchquote einer Verlängerung des jetzigen Systems zustimmen würden.⁶⁷⁹ Dies war Schlüssel zum verhandlungspolitischen Erfolg des Vorsitzes, obwohl Großbritannien, Schweden und Dänemark weiterhin für eine volle Liberalisierung des Milchmarkts eintraten.

Zu einem komplexen politischen Kompromiss, der lediglich von Portugal nicht mitgetragen wurde, kam es schlussendlich am 11. März um 03:15 Uhr. Frankreich und die Niederlande brachten einen Vorbehalt ein. Im Agrarrat lag aber schließlich eine qualifizierte Mehrheit für den endgültigen Kompromissvorschlag der deutschen Präsidentschaft vor, obwohl man nicht formell über ihn abstimmte. Was beschlossen die Agrarminister dann mitten in der Nacht?

Bei den Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen) wurde der Interventionspreis in zwei Schritten zu je 10% erst einmal im Anbaujahr 2000/2001 gesenkt. Als Kompensation führte man Direktzahlungen ein, die im Gegenzug in einem Schritt von 54 auf 66 Euro/t stiegen. Für Ölsaaten wurde die Prämie in drei Schritten auf das gleiche Niveau wie Getreide (66 Euro/t) gekürzt. Für den Anbau von Eiweißpflanzen sollte es hingegen um 6,5 Euro/t

⁶⁷⁹ Die Presse vom 11. März 1999.

mehr als für Getreide geben. Die Basisrate für verpflichtende Flächenstilllegung wurde bis inklusive 2001/2002 auf 10%, dann auf Null Prozent gesetzt. Der Ausgleich für die Stilllegung lag bei 66 Euro/t.

Beim Rindfleisch wurde der Interventionspreis in drei Schritten auf 2224 Euro/t gesetzt, was eine 20-prozentige Preissenkung bedeutete. Zugleich wurde ein Sicherheitsnetz geschaffen, in dem ein Mitgliedstaat den Ankauf von Fleisch in die Intervention organisieren konnte, falls der Preis für Bullen unter 1560 Euro/t fallen sollte. Die Stierprämie wurde in drei Schritten bis 2002 auf 210 Euro, die Ochsenprämie auf 150 Euro erhöht. Außerdem gab es Schlachtprämien von 80 Euro pro Stier, Ochse, Milchkuh, Mutterkuh und Kalbinnen sowie von 50 Euro für Kälber im Alter zwischen einem und sieben Monaten mit einem Gewicht von unter 160 Kilogramm. Für jedes EU-Land galten regionale Höchstwerte der Sonderprämie für männliche Rinder. Auch für Mutterkühe sahen die Agrarminister nationale Höchstwerte vor. Mitgliedstaaten, in denen über 60% der Mutterkühe und Kalbinnen in Berggebieten gehalten wurden, konnten bis zu 20% der Mutterkuhprämien auf Kalbinnen übertragen. Jeder EU-Staat hatte einen bestimmten Beitrag zur freien Verfügung, um Förderungen für männliche oder weibliche Rinder aufzubessern. Die Extensierungsprämie sollte ab 2002 auf 40 Euro bei der Haltung von 1,8 bis 1,4 Großvieheinheiten pro Hektar und auf 80 Euro bei weniger als 1,4 GVE/ha steigen. Eine Aufstockung auf 100 Euro war jedoch möglich.

Im Milchsektor wurde der Interventionspreis für Butter und Magermilch ab 2003 in drei Schritten um 15% gesenkt. Man führte eine Direktbeihilfe über drei Jahre ein, die sich 2003 auf 5,75, 2004 auf 11,49 und 2005 auf 17,24 Euro/t belaufen sollte. Jeder Mitgliedstaat erhielt einen nationalen Finanzierungsrahmen für die Aufstockung des Grundbetrags bzw. die Einführung einer flächenbezogenen Zahlung. Zugleich wurden die Quoten aller Mitgliedsländer ab 2003 in drei Schritten um 1,5% erhöht. Griechenland, Spanien, Irland, Italien und Großbritannien erhielten höhere Steigerung ab 2000, sodass die gesamte Quote bis 2006 um 2,4 Prozent gesteigert wurde. Im Jahre 2003 sollte das System überprüft werden, wobei man eine Abschaffung des aktuellen Systems anpeilte.

Für die ländliche Entwicklung wurden rund zwei Mrd. Euro jährlich beschlossen. Die Agrarminister wollten künftig *non-food*-Produkte sowie Waldgebiete in Besitz von

Gemeinden fördern. Gelder sollten denjenigen Projekten zugute kommen, die nicht mit den Instrumenten der Agrarpolitik gefördert werden konnten.⁶⁸⁰

Mit anderen Worten schlugen die Agrarminister einen Mittelweg zwischen den ursprünglichen Reformideen der Kommission und den disziplinierenden Postulaten der Nettozahler ein. Die GAP-Kosten beliefen sich zwischen 2000 und 2006 auf insgesamt 314 Mrd. Euro, was um 2,2% von der von den Finanzministern und dann von den Staats- und Regierungschefs gesetzten Obergrenze abwich. Die von der Mehrheit der Mitgliedstaaten geforderte Stabilisierung der Agrarausgaben wurde also offensichtlich in Frage gestellt. Obwohl sich Agrarminister Funke⁶⁸¹ bemühte dies zu bagatellisieren und von einer „durchaus punktgenauen Landung“⁶⁸² sprach, wurde die Freigebigkeit der Landwirtschaftsminister zum wichtigsten Argument der Kompromisskritiker. Schließlich machten sie vom Argument der Haushaltsdisziplin Gebrauch, um das agrarpolitische Dossier der *Agenda 2000* praktisch bis zum Schluss der Paketverhandlungen offen zu halten. Direkt nach der Pressekonferenz der deutschen Präsidentschaft, die Erfolg ankündigte, sagte der französische Agrarminister Glavany, dass das Petersberger Mandat der Staats- und Regierungschefs nicht eingehalten worden war.⁶⁸³ Deutlich weniger diplomatisch und zurückhaltend als der Pariser Minister äußerte sich Chirac im Innenhof des Elysée-Palasts bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit Schröder zum Agrarkompromiss.⁶⁸⁴ Der französische Staatspräsident warf der deutschen Bundesregierung vor, das vereinbarte Ziel der Haushaltsdisziplin und der Ausgabenbegrenzung nicht respektiert zu haben. Ohne ein Blatt vor den Mund zu nehmen, erklärte er dem deutschen Bundeskanzler, der in Paris mit einem Gefühl eintraf, dass Deutschland seine Pflichten als Vorsitz gut erfüllte sowie große Konzessionen zugunsten Frankreichs gemacht hatte:

„Um es offen zu sagen: Die Divergenzen zwischen uns bleiben.“⁶⁸⁵

⁶⁸⁰ Die Presse vom 12. März 1999.

⁶⁸¹ Am Rande erklärte Funke, dass er alle seine Verhandlungszüge als Präsident mit Lafontaine regelmäßig konsultierte. Dabei habe er zu verstehen bekommen, dass die Ausgabenbegrenzung lediglich eine Vorgabe wäre, die einzuhalten versucht werden sollte. (Die Presse vom 12. März 1999)

⁶⁸² Die Presse vom 12. März 1999.

⁶⁸³ FAZ vom 12. März 1999.

⁶⁸⁴ Die Radikalisierung der Pariser Regierung wurde durch Massenproteste der französischen Bauern verursacht. Bereits vor dem Chirac-Schröder-Treffen in Paris am 19. März kündigte Landwirtschaftsminister Jean Glavany den „festen Willen“ Chiracs und Jospins an, in Berlin eine „Nachbesserung des Agrarpakets“ einzufordern. (Die Presse vom 19. März 1999)

⁶⁸⁵ FAZ vom 20. März 1999.

Dass sich die verhandlungspolitische Dynamik in Richtung einer Revision des vor kurzem erreichten Agrarkompromisses entwickelte, war auch im Allgemeinen Rat deutlich zu spüren. Zwar stimmten die Außenminister auf einer informellen Ratstagung auf Schloss Reinhartshausen am 14. März dem Einigungspapier der Agrarminister grundsätzlich zu, beauftragten aber die Europäische Kommission damit, noch einige Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Die deutsche Präsidentschaft ließ als Sparvariante einen Ansatz prüfen, dem zufolge die bäuerlichen Direktbeihilfen schrittweise gekürzt werden sollten. Die Kommission hatte bis 22. März ein Modell durchzurechnen, das eine Reduktion um ein Prozent bei allen Direktbeihilfen vorsah und zwischen zwei und drei Mrd. Euro bringen würde.⁶⁸⁶ Natürlich waren nicht alle EU-Staaten glücklich über diese Initiative. Der österreichische Außenminister Schüssel zum Beispiel warnte die anderen EU-Staaten, dass Wien auf einen derartigen Vorstoß sofort mit einer Gegeninitiative reagieren und die eigene Idee, Beihilfen für größere Bauernhöfe stärker als für kleine zu reduzieren, aus der Schublade holen würde.⁶⁸⁷

So machten Frankreich, aber auch andere Parteien der Verhandlungen, im Agrarteil der *Agenda 2000* kein Hehl daraus, dass sie die „Büchse der Pandora“ in Berlin öffnen wollten.⁶⁸⁸ Dies musste die deutsche Präsidentschaft schon heftig irritieren und sie nicht zur Ruhe kommen lassen. Den Deutschen lag doch daran, die Abstimmungsphase der Verhandlungen für die Staats- und Regierungschefs möglichst einfach zu machen und ein Vorfeld für eine sachbezogene und zielorientierte Diskussion zu schaffen. Jegliche Nachbesserungswünsche konnten den gesamten Agrarkompromiss in Frage stellen sowie dazu führen, dass die Chefetage der Ratsstruktur mit einer unüberschaubaren Fülle von Elementen der GAP-Reform konfrontiert werden würde. Ob die deutschen Irritationen echt waren, ist eine andere Frage. Zweifellos stellten die Revisionsansprüche der Pariser Regierung eine Gefahr im Sinne einer zusätzlichen Komplizierung des Verhandlungsprozesses in seiner Abstimmungsphase dar, was die Präsidentschaft auf keinen Fall gutheißen konnte. Andererseits schrieben sie sich eindeutig in das Stabilisierungskonzept ein, das von Bonn national bedingt kontinuierlich anvisiert wurde. Nichtsdestotrotz trug die Sequenzierung des Verhandlungsprozesses durch den Bonner Vorsitz sowie die Abklärung der meisten agrarpolitischen Fragen direkt vor dem

⁶⁸⁶ Die Presse vom 15. März 1999.

⁶⁸⁷ IdB.

⁶⁸⁸ In einem Interview für das deutsche Magazin *Der Spiegel* äußerte sich der französische Europa-Minister Pierre Moscovici dazu: „Für uns existiert noch kein Agrarkompromiss. Unser Landwirtschaftsminister hat eine Reihe von Vorbehalten angemeldet, die der Europäische Rat berücksichtigen muss, bevor eine Entscheidung fällt. Eine endgültige Regelung kann es nur im Gesamtrahmen der Agenda 2000 geben. Wir bestehen darauf, dass die Agrarausgaben auf maximal 40,5 Mrd. Euro pro Jahr begrenzt bleiben.“ (*Der Spiegel* vom 22. März 1999)

Showdown in Berlin dazu bei, dass die Aufmerksamkeit aller Akteure auf andere Probleme des *Agenda-2000*-Pakets gelenkt werden konnte. Dank dieser Taktik bekamen die EU-Botschafter und die Außenminister die Möglichkeit, die letzten Tage des *bargaining* effizient zu nutzen, um das Paket Punkt für Punkt zusammenzuschnüren.

6.3.5. Der Europäische Rat von Berlin

6.3.5.1. Die Vorbereitung des Berliner Showdowns im COREPER und im Allgemeinen Rat

Die mehr oder weniger endgültige Klärung der meisten substantiellen und politisch strittigen Fragen der GAP-Reform durch die Landwirtschaftsminister ermöglichte dem Ausschuss der Ständigen Vertreter, zum ersten Mal holistisch auf das Verhandlungspaket einzugehen. Um eine Einigung der EU-Partner zu erleichtern, schlug die deutsche Präsidentschaft eine Reihe von Stufenplänen bezüglich der heiklen Aspekte der Beitragszahlungen und der Ausgaben für die Strukturpolitik vor.⁶⁸⁹ Entsprechende Diskussionspapiere kamen erstmals am 10. März bei der Beratung der Botschafter der EU-Mitgliedstaaten in Brüssel zur Sprache. Konkret erörterte man folgende Punkte:

- eine stärkere Berücksichtigung des tatsächlichen Wohlstands bei den Beiträgen zum EU-Haushalt erst ab 2002;
- Reduktion des von Deutschland getragenen Anteils an der Finanzierung des britischen Rabatts;
- Akzeptanz der Londoner Regierung für eine Modifikation ihres Rabatts, nach der die Ausgaben für die Osterweiterung der EU nicht unter eine künftige Rückerstattungsregelung fallen sollten;
- Überprüfungsklauseln für das Auslaufen von Strukturhilfen für Regionen, die aufgrund des erreichten Wohlstands keinen Anspruch mehr darauf haben sollten;⁶⁹⁰
- jährliche Überprüfungen beim Kohäsionsfonds, anstatt nur einer Überprüfung zur Mitte der neuen Finanzperiode;
- Erhöhung der unabhängig von der Produktion gewährten agrarpolitischen Beihilfen.⁶⁹¹

⁶⁸⁹ Staatssekretär Verheugen kündigte diese verhandlungspolitische Taktik des Bonner Vorsitzes schon während einer Debatte des Europäischen Parlaments in Straßburg am 10. März 1999 an.

⁶⁹⁰ Berlin war bereit, diese Fristen zeitlich zu strecken, ohne dass dies mit Mehrausgaben verbunden sein sollte.

⁶⁹¹ FAZ vom 11. März 1999.

Als Resultat der Diskussion im COREPER wurde dem Allgemeinen Rat am 22. März ein Arbeitspapier vorgelegt, das die möglichen Eckpunkte eines Gesamtkompromisses umriss. Nachdem sich Deutschland, die Niederlande und Italien damit abgefunden hatten, dass eine generelle nationale Mitfinanzierung der Agrarpolitik gegen den Widerstand Frankreichs nicht durchzusetzen war, wurde diese Forderung nur noch „zur Erinnerung“ aufgeführt. Weiterhin kritisierte man die hohen Agrarkosten. In der Strukturpolitik war ein Finanzrahmen von bis zu 216 Mrd. Euro im Gespräch, nachdem Deutschland und die übrigen Nettozahler zuvor darauf bestanden hatten, dass die Ausgaben nicht höher ausfallen dürften als der Durchschnitt der Förderperiode von 1993 bis 1999, was insgesamt 190,5 Mrd. Euro für die ganze Finanzperspektive von 2000 bis 2006 ausmachte. Als grundsätzlich umstritten stellte sich die Fortführung des Kohäsionsfonds dar. Hier ging es insbesondere um die Termine der Zwischenprüfungen. Spanien gab eindeutig zu verstehen, dass es die von den Nettozahlern thematisierten Kürzungen in der strukturpolitischen Förderung seiner Regionen sowie einen Ausstieg aus dem Kohäsionsfonds auf keinen Fall akzeptieren würde.⁶⁹² Eine substantielle Bewegung ließ sich darüber hinaus in der Diskussion über eine engere Ausrichtung der EU-Beiträge am nationalen Wohlstand bemerken. Italien, das ein solches Modell zuvor hartnäckig blockierte, signalisierte seine Kompromissbereitschaft. Nachdem die Bemühungen Schröders um eine Aufweichung des Standpunktes der Regierung Blair in der Frage des britischen Rabatts eindeutig gescheitert waren⁶⁹³, stellten die Außenminister den Rabatt nicht mehr in Frage. Sie verlangten jedoch eine Korrektur des Berechnungsverfahrens, um sicher zu stellen, dass Großbritannien künftig einen angemessenen Beitrag zu den Kosten der EU-Erweiterung leisten wird.⁶⁹⁴

Am Vorabend des Berliner Sondergipfels beharrten dann alle an den *Agenda-2000*-Verhandlungen beteiligten Parteien auf ihren seit Monaten geltenden Positionen in den –

⁶⁹² Laffan 2000, S. 13.

⁶⁹³ Tony Blair beharrte auf der Meinung, dass die Abschaffung des 1984 von Margaret Thatcher durchgeboxten Budget-Rabatts in den Augen seiner Regierung weiterhin nicht zur Diskussion stünde. Der Besuch von Gerhard Schröder in London vom 15. März und die bilateralen deutsch-britischen Gespräche änderten nichts an dieser Einstellung. Trotzdem standen die Parteifreunde des Premierministers nicht ganz geschlossen hinter ihm. Blair bekam eine politische Ohrfeige vom Europa-Komitee des britischen Oberhauses, in dem Labour die Mehrheit hatte. Die Parlamentarier forderten die Regierung am 15. März 1999 zu größerer Nachgiebigkeit auf. Zwar bezeichneten sie Thatchers *"handbag diplomacy"* als *"significant benefit"*, stellten aber fest, dass auch andere EU-Mitgliedstaaten und vor allem die Bundesrepublik exzessive Nettosaldo aufwiesen und *"it would cost too much to extend the same rebate system to all of them"*. Außerdem warnte der Labour-Vorsitzende des Komitees, Lord Grenfell, Blair davor, dass die Londoner Regierung nur im Hinblick auf das partikuläre nationale Interesse Großbritanniens die Zukunft der Gemeinschaft nicht gefährden sollte. Aus dem Amt des Premierministers wurde dennoch mitgeteilt, dass London unverändert auf seinem Anspruch bestünde. (*Daily Telegraph* vom 14. März 1999)

⁶⁹⁴ FAZ vom 20. März 1999.

höchst politisierten – substanziellen Fragen. Es hing allerdings schon der Geist eines Kompromisses in der Luft, da die Verhandlungen schon alleine aufgrund der in Cardiff festgesetzten Termine Schritt für Schritt in die Phase der finalen Abstimmung eintraten. Obwohl der Rücktritt der Kommission Santer direkt vor Schröders *tour de capitales* in Brüssel ein echtes Erdbeben verursachte, konnten die Verhandlungen über einen neuen Finanzrahmen nicht mehr kippen, da die Vorbereitungsphase längst abgeschlossen war und die bisher nicht geklärten Fragen ausschließlich von den Staats- und Regierungschefs bearbeitet werden konnten.

Mehr noch, die Suche nach neuen Persönlichkeiten und Prioritäten für die Kommission bot der deutschen Präsidentschaft im noch kritischen Stadium des *bargainig* bislang nicht einkalkulierte Möglichkeiten für *side-payments* und *trade-offs*, was die Erfolgchancen massiv verbesserte. Die Entscheidung der Bonner Regierung, die *Agenda 2000* trotz der Brüsseler Führungskrise sowie des Ausbruchs des Kosovo-Kriegs im Mittelpunkt des Berliner Treffens zu halten, war daher als durchaus klug zu interpretieren, da die Krisen am Rande der inhaltlichen Gespräche als Katalysator wirken und die Kompromisschließung signifikant beschleunigen konnten.

Dem Vorsitz blieb daher nichts mehr übrig, als eine passende kompromissfreundliche Stimmung in Berlin zu erzeugen und die EU-Partner zu beschwören, sich zu einigen. In einem Einladungsschreiben für den Sondergipfel an die Mitglieder des Europäischen Rates rief Bundeskanzler Schröder zur Kompromissbereitschaft sowie Flexibilität auf und unterstrich die außerordentliche Relevanz der bevorstehenden Entscheidungen:

*„Nur wenn wir eine einvernehmliche Lösung für die anstehenden Fragen finden, die sich an den Prinzipien von strengerer Haushaltsdisziplin, Solidarität, fairer Lastenverteilung und Ausgewogenheit orientiert, werden wir die Effizienz, die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union und den Erfolg des Euro auf Dauer sichern können und zugleich die Tür für den Beitritt weiterer Länder öffnen.“*⁶⁹⁵

Der Gastgeber Schröder machte auf die schwerwiegenden, wenn nicht für die Zukunft der Union entscheidenden Folgen der Berliner Beratung der Staats- und Regierungschefs aufmerksam und stellte dabei die von allen geteilten Grundsätze der EU-Politik in den

⁶⁹⁵ FAZ vom 24. März 1999.

Vordergrund. Das Problem lag allerdings darin, dass die EU-Regierungen diese Prinzipien in jeweils anderer Reihenfolge gelistet sehen wollten.

6.3.5.2. Die zähen Verhandlungen in der Abstimmungsphase und ihre Ergebnisse

Um eine positive und konsensorientierte Stimmung in die Endphase der *Agenda-2000*-Verhandlungen einzubringen, entschloss sich die deutsche Präsidentschaft, zuerst einmal die Karte des Vorschlages eines potentiellen Nachfolgers für Jacques Santer zu spielen. Der ehemalige italienische Ministerpräsident Romano Prodi, Mitglied der damals in der EU dominierenden roten Gesinnungsgemeinschaft, galt seit langem als klarer Favorit, sodass die Bonner Regierung davon ausgehen konnte, dass der Italiener blitzschnell zum neuen Präsidenten der Europäischen Kommission bestellt werden würde.⁶⁹⁶ In den Augen der Vorsitzvertreter sollte das bei den Akteuren des *bargaining*-Prozesses die Hoffnung auf eine genauso rasche Lösung des Problems der künftigen Finanzperspektive und der damit verbundenen Reformen der EU-Politiken erwecken.

In der Tat billigten die Staats- und Regierungschefs Prodis Kandidatur innerhalb nur weniger Stunden. Dies war nicht nur für die weitere Arbeitsatmosphäre im Europäischen Rat von großer Relevanz. Die Vision eines Italieners an der Spitze der Brüsseler Behörde war vor allem als Überzeugungsmittel für die italienische Regierung gedacht, das ihr erleichtern sollte, die bittere Pille einer aus budgetärer Sicht für Rom eindeutig ungünstigen Reform des Eigenmittelsystems zu schlucken.⁶⁹⁷ So ließen sich der italienischen Appetit zumindest zum Teil besänftigen. Am Verhandlungstisch blieben allerdings auch andere EU-Staaten, die ihre Ansprüche anmeldeten und die Situation, in der die erfolgssüchtige Präsidentschaft steckte, nicht gerade idyllischer machten.

Es waren grundsätzlich fünf Positionen zu beobachten. Die erste Gruppe bestand aus Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Schweden und forderte eine Reduktion der eigenen Nettosalden. Die zweite stellten die Kohäsionsländer unter spanischer Führung, die ihre Förderungsgelder aus dem Struktur- und Kohäsionsfonds verteidigten. Die dritte Position vertrat Frankreich, das sich dafür stark machte, das agrarpolitische Dossier zu revidieren. Als Einzelgänger kämpfte Großbritannien um die Beibehaltung seines Budget-Rabatts. Dem fünften Lager gehörten schließlich EU-Staaten mit weniger präzisen und kohärenten

⁶⁹⁶ Die Presse vom 25. März 1999.

⁶⁹⁷ Man scherzte sogar, dass Romano Prodi als EK-Präsident Italien rund eine Milliarde Euro jährlich kostete.

Präferenzen an. Hier war auch das schon einmal angesprochene Italien zu finden, das zwar seine Bereitschaft zu Zugeständnissen im finanzpolitischen Sektor signalisierte, aber eine Aufstockung seiner Milchquote absichern wollte.

Als Konsequenz einer solchen Konstellation im Verhandlungsprozess konnte man eine Revolution bei der Budgetplanung der Union sowie bei der Reform der bestimmte Kosten verursachenden EU-Politiken vergessen. Bei einzelnen Komponenten des Pakets ließ sich daher praktisch nur über eine Reihe von *fine tunings* nachdenken. Irgendwelche fundamentalen Veränderungen in den Gemeinschaftspolitiken waren eindeutig nicht in Sicht.⁶⁹⁸ Konkret blieben darüber hinaus folgende Reformansätze im Gespräch:

- im agrarpolitischen Sektor: eine Limitierung der Direktbeihilfen durch eine Art Modulation bzw. Degressivität;
- im regionalpolitischen Sektor: eine Schlankheitskur für den Struktur- und Kohäsionsfonds, Kompensationsmechanismen für Irland und Portugal im Zusammenhang mit der Neudefinition der Ziel-1-Kriterien;
- in der Frage der Budgetrabatte: eine Modifikation der technischen Finanzierungsmechanismen des britischen Rabatts sowie eine Anpassung des Londoner Rückerstattungssystems an die EU-Erweiterung;⁶⁹⁹
- bei der Frage des Eigenmittelsystems: ein allmählicher Übergang vom MWSt- zum BSP-System.

Im Mittelpunkt der Gespräche stand zunächst die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik.⁷⁰⁰ Der französische Staatspräsident Chirac forderte von Vorhinein ein Paket von Veränderungen im Agrarkompromiss, um das auf dem Petersberg von den Staats- und Regierungschefs gesetzte Ziel einer realen Stabilisierung der GAP-Ausgaben auf dem Niveau von durchschnittlich 40,5 Mrd. Euro pro Jahr (ausgenommen die ländlich Entwicklung) doch zu erreichen. So war es klar, dass der Europäische Rat den Kompromiss der

⁶⁹⁸ Ferrer/Emerson 2000, S. 10.

⁶⁹⁹ Die Kosten der Förderungsprogramme für die Beitrittsanwärter, die wegen ihres außergemeinschaftlichen Charakters vom Rabatt ausgenommen waren, sollten nach der Vollendung des Erweiterungsprozesses ebenso nicht in den Rabatt eingerechnet werden.

⁷⁰⁰ Grundlage für die Beratung über den Agrarkompromiss war ein Papier der deutschen Präsidentschaft, in dem alle offenen Fragen und insbesondere verschiedene Formen der degressiven Gestaltung angesprochen wurden. Die EU-Kommission legte dazu ihren Vorschlag vor, in dem sie die Marktkosten um jährlich ein Prozent senken wollte. Andere Überlegungen konzentrierten sich auf die Kostenreduzierung je nach Betriebsgröße sowie auf ein kostenbewusstes Finanzmanagement der EK, das einen möglichst engen Rahmen für die Marktstützung vorsehen sollte.

Landwirtschaftsminister substantiell wieder aufschnüren musste, um zu einer Einigung im Rahmen des Gesamtpakets zu kommen.⁷⁰¹ In seiner Erpressungstaktik ließ sich Paris dazu hinreißen, mit einem einseitigen frühzeitigen Abbruch der *Agenda-2000*-Verhandlungen zu drohen.⁷⁰² Die deutsche Präsidentschaft wurde so in die Enge getrieben und stellte deswegen zwei Modelle zur Diskussion: In der ersten Variante wurde die vor allem von Frankreich, Großbritannien und Schweden vorgetragene Forderung nach einer Senkung der Direktbeihilfen im Laufe der Zeit aufgegriffen. Vorgesehen war, die Ausgleichszahlungen für Getreide um jährlich zwei Prozent und die für Rindfleisch um ein Prozent pro Jahr zu senken (6,8 Mrd. Euro weniger). In der zweiten Variante wurde vorgeschlagen, die Erhöhung der Milchquoten sowie die Milchpreissenkung hinauszuzögern. In Verbindung mit einer Abschwächung der Getreidepreissenkung von 20% auf 15% hätte dies Einsparungen von 4,1 Mrd. Euro ergeben.⁷⁰³

Das Stabilisierungsziel⁷⁰⁴ wurde schließlich vor allen durch eine Verlegung der Reform des Milchsektors unbeschadet der Beschlüsse über die spezifischen zusätzlichen Milchquoten auf das Wirtschaftsjahr 2005/2006 sowie durch eine weniger ambitionierte Reduktion des Interventionspreises für Getreide erreicht. Der Europäische Rat sah eine Senkung des Stützpreises in den Wirtschaftsjahren 2000/2001 und 2001/2002 in zwei gleichen Stufen um insgesamt 15% vor. Im Marktjahr 2002/2003 sollte eine neuerliche Überprüfung der Reduktion folgen. Für Ölsaaten galten ab 2002/2003 dieselben Direktzahlungen wie für Getreide. Mindestens 10% der Fläche sollten zwischen 2000 und 2006 stillgelegt werden.⁷⁰⁵

Tabelle 6: Die Entwicklung der Ausgaben in der Rubrik 1 (Landwirtschaft) in der Zeitperiode 2000-2006 (in Mio. Euro in Preisen von 1999)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
GAP-Ausgaben (ohne Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen)						
36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290

Quelle: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März 1999.

⁷⁰¹ Galloway 1999, S. 26.

⁷⁰² Laffan 2000, S. 14.

⁷⁰³ FAZ vom 26. März 1999.

⁷⁰⁴ Der Europäische Rat beschloss, die GAP-Reform innerhalb eines Finanzrahmens von durchschnittlich 40,5 Mrd. Euro plus 14 Mrd. Euro im Planungszeitraum für die ländliche Entwicklung sowie für Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen durchzuführen.

⁷⁰⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März 1999.

Die agrarpolitischen Beschlüsse des Europäischen Rates von Berlin zeigten deutlich, wie wenig der Präsidentschaft und den restlichen am Verhandlungstisch versammelten Parteien an einer komplexen Lösung des GAP-Problems lag. Besonders gut ließ sich das am Beispiel des Londoner Klubs beobachten, der trotz der Verwässerung der GAP-Reform dem Endkompromiss letztlich zustimmte. Italien, das sich früher für eine fundamentale Revision der GAP ausgesprochen hatte, verlor jegliches Interesse an einer tiefer greifenden Reform, nachdem es von den Partnern eine Zusage bekommen hatte, dass seine Milchquote erhöht würde. Dies stand klar im Widerspruch mit der ökonomischen Logik sowie mit den Anpassungserfordernissen an die bevorstehende WTO- und Erweiterungsrunde. Auch für Schweden war die GAP-Reform nicht oberste nationale Priorität. Nachdem die Stockholmer Regierung zusammen mit den anderen Nettozahlern einen Rabatt am britischen Rabatt durchgekämpft hatte, verlor sie ebenso die Lust auf eine radikale Agrarreform. Nicht anders stellte sich die Haltung Blairs da. Um das Endergebnis von Berlin innenpolitisch akzeptabel zu gestalten, musste er verbissen für die Beibehaltung des Thatcher'schen Rabatts kämpfen und alles diesem Ziel unterordnen. Sowohl die Agrar- als auch die Strukturpolitik betrachtete die Londoner Regierung als eine Art Handels- oder Tauschmittel. Sie machte jegliche Modifikation ihres Rabatts von einer liberalen Reform der beiden Politiken abhängig, nach der praktisch kein Stein auf dem anderen geblieben wäre. Weil die EU-Partner nur eine vorgetäuschte Reform durchführen und eine wirkliche Umgestaltung der gemeinschaftlichen Politiken auf später verschieben wollten, sahen die Briten ihre Hartnäckigkeit in der Rabattfrage als durchaus legitim und gerechtfertigt an.

Die britische Regierung konnte sich dabei sehr wohl leisten, hoch zu pokern. Bevor Blair in Berlin eintraf, versicherte ihm der deutsche Bundeskanzler Schröder, dass die Präsidentschaft die Streichung des britischen Rabatts nicht mehr auf die Tagesordnung setzten, sondern nur eine Reihe von technischen Modifikationen an der Finanzierung des Abschlags zur Diskussion stellen würde.⁷⁰⁶ Außerdem bekam Blair starke Rückendeckung seitens des *House of Commons* und der heimlichen Medien, derer Berichterstattung sich trotz der verspannten Lage im Kosovo auf die Ergebnisse des Berliner Sondergipfels in Bezug auf den britischen Rabatt konzentrierte. Diese Situation mag den Bewegungsrahmen des britischen Kabinettschefs vehement eingeschränkt haben, gleichzeitig verstärkte sie aber sein Überzeugungspotential. Im Endeffekt konnten die Briten die Früchte ihrer Entschlossenheit

⁷⁰⁶ Laffan 2000, S. 14-15.

und Kompromisslosigkeit doch ernten. Der Abschlag für das Vereinigte Königreich blieb bestehen. Andere EU-Staaten stellten jedoch sicher, dass keine sich aus Änderungen des Finanzierungssystems ergebenden „Windfall-Gewinne“ London zugute kommen konnten. Außerdem sorgte man dafür, dass die Vorbeitrittsausgaben, die bisher bei der Rückerstattung nicht berücksichtigt wurden, auch nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten bei der Rabattberechnung nicht eingerechnet wurden.⁷⁰⁷

Hinsichtlich der schwerwiegenden kritischen Worte, die in den früheren Phasen der *Agenda-2000*-Verhandlungen in Richtung des britischen Partners fielen, war erstaunlich, dass sich die EU-Staaten relativ schnell mit der Beibehaltung des Londoner Rabatts abfanden.⁷⁰⁸ Dies lässt sich auf verschiedene Art und Weise erklären. Es bleibt außer Frage, dass die Aufmerksamkeit der Staats- und Regierungschefs in erster Linie auf die GAP-Reform fokussierte. Darüber wurde bis zum Morgengrauen verhandelt. Es mag sein, dass die nach mehreren Stunden am Verhandlungstisch erschöpften Parteien nicht mehr die Lust hatten, mit London zu streiten, um zusätzliche Zugeständnisse zu erpressen. Auch die Präsidentschaft kann übertrieben vorsichtig gewesen sein, um die Kompromissuche nicht noch schwieriger zu machen. Realpolitisch stellt sich aber eine andere Erklärung wahrscheinlicher dar: Es war nicht so, dass sich alle von Blair austricksen ließen. Man erkannte jedoch den Wunsch Deutschlands, Österreichs, der Niederlande und Schwedens nach einer Minderung der Nettobeiträge an. Bei der Finanzierung des britischen Abschlags wurde nämlich der Anteil der vier auf 25% ihres normalen Anteils reduziert, was durch eine Anpassung der BSP-Grundlagen erfolgte. Künftig sollten sich nicht nur die vier größten Nettozahler, sondern alle 14 EU-Mitglieder an der Finanzierung des britischen Rabatts, der praktisch unangetastet blieb, beteiligen. Mit anderen Worten wurde die deutsche Präsidentschaft zusammen mit ihren Partnern aus der Interessengruppe gezwungen, das aus nationaler Sicht ideale Modell eines allgemeinen Korrekturmechanismus aufzugeben, um einen *package deal* überhaupt möglich zu machen. Dies ließ sich allerdings auf keinen Fall als bedingungslose Kapitulation interpretieren. Die ganze Interessengruppe erkämpfte doch eine für sich spürbare, wenn auch nicht spektakuläre Verkleinerung ihrer Nettosalden, was auch innenpolitisch vertretbar war.

Ein anderer Schritt in diese Richtung war eine weitere Änderung des Eigenmittelbeschlusses. Konkret wurde der maximale Abrufsatz für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel 2002 auf 0,75%

⁷⁰⁷ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März 1999.
⁷⁰⁸ Galloway 1999, S. 31.

und 2004 auf 0,50% reduziert, wobei die traditionellen Eigenmittel beibehalten wurden. Man erhöhte darüber hinaus den von den Mitgliedstaaten für Erhebungskosten einbehaltenen Satz mit Wirkung ab dem Jahr 2001 auf 25 Prozent, worunter das Budget Italiens am stärksten litt. Ferner beauftragte der Europäische Rat die EU-Kommission, eine generelle Überprüfung des Eigenmittelsystems einschließlich der Auswirkungen der Erweiterung bis zum 1. Januar 2006 durchzuführen.⁷⁰⁹

Dank einer signifikanten Reduktion der Kosten der GAP-Reform durch ihre Verwässerung sowie einer Novellierung des Eigenmittelbeschlusses⁷¹⁰ wurden daher die deutsche Präsidentschaft und die anderen Mitglieder der Nettozahler-Gruppe mehr oder weniger zufrieden gestellt. Da die Entscheidungsmodi Einstimmigkeit vorsahen, musste man allerdings auch die Nettoempfänger dazu bringen, dass sie dem ganzen Verhandlungspaket zustimmten. Dazu nutzte man die Rubrik 2 des Finanzrahmens. Im Streit über die künftige Dotierung der Strukturfonds zeigte der deutsche Vorsitz Kompromissbereitschaft. Bundeskanzler Schröder ließ erkennen, dass er einen Höchstbetrag von 210 Mrd. Euro akzeptieren könne. Dies stellte fast die Obergrenze des von Deutschland und den übrigen Nettozahlern zunächst anvisierten „Korridors“ von 190 bis 216 Mrd. Euro für die ganze Förderperiode 2000-2006 dar.⁷¹¹ Zwar strebten die Nettoempfänger eine Fortschreibung der Struktur- und Kohäsionsausgaben des Jahres 1999 an, was umgerechnet auf die Jahre 2000 bis 2006 etwa 240 Mrd. Euro ausmachen würde, betrachteten aber den Bonner Vorschlag als etwas, worüber man reden konnte. Schließlich einigte man sich auf 195 Mrd. Euro für den Strukturfonds. Die Gelder verteilen sich folgendermaßen auf die einzelnen Förderjahre der Finanzperspektive:

Tabelle 7: Die finanzielle Ausstattung des Strukturfonds in den Jahren 2000 bis 2006 (in Mio. Euro zu Preisen von 1999)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.600

Quelle: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März 1999.

⁷⁰⁹ Die Staats- und Regierungschefs beauftragten dabei die Kommission, die Frage der Schaffung neuer autonomer Eigenmittel zu erörtern.

⁷¹⁰ Der Gesamteffekt der Änderungen des Eigenmittelbeschlusses wurde für das Jahr 2006 auf 220 Mio. Euro geschätzt.

⁷¹¹ FAZ vom 26. März 1999.

Hinsichtlich des Kohäsionsfonds war eine ähnliche Entwicklung wie im Fall des britischen Rabatts zu beobachten. Da der spanische Regierungschef Aznar mit einem Veto drohte, wurde die deutsche Präsidentschaft zu Zugeständnissen gezwungen, um das Gesamtpaket nicht aufs Spiel zu setzen. Mit einem vollen Sieg der Vorsitzopponenten hatte man allerdings auch nicht zu tun. Zwar vereinbarten die Staats- und Regierungschefs die Beibehaltung der Förderquelle für die drei am wenigsten entwickelten Länder der Euro-Zone sowie für Griechenland. Sie stellten dem Kohäsionsfonds allerdings nicht die ursprünglich von der Kommission geforderten 21 Mrd. Euro, sondern nur 18 Mrd. Euro zur Verfügung. Bei der Entwicklung der Kohäsionsausgaben innerhalb des gesamten Finanzrahmens sah man auch eine leichte Degression vor:

Tabelle 8: Die finanzielle Ausstattung des Kohäsionsfonds in den Jahren 2000 bis 2006 (in Mio. Euro zu Preisen von 1999)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510

Quelle: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März 1999.

Zusätzlich reservierte der Europäische Rat von Berlin 7,28 Mrd. Euro für das strukturpolitische Instrument für den Beitritt (SIVB/ISPA) und 21,84 Mrd. Euro für die potentiell ab 2002 den Beitrittsländern zur Verfügung stehenden Strukturmaßnahmen.

Wenn die Staats- und Regierungschefs bei der Festsetzung der Limits der Rubrik-2-Ausgaben den Anweisungen der Europäischen Kommission nicht folgen wollten und eine deutlich sparsamere Variante beschlossen, so übernahmen sie bei der Konzipierung und Förderfähigkeit die Ideen der Brüsseler Behörde eins zu eins.⁷¹² Sie reduzierten die Zahl der Fördergebiete und der Gemeinschaftsinitiativen⁷¹³ jeweils auf drei und setzten die Obergrenze für die Förderung auf 18% der EU-Bevölkerung fest. Allen Fördergebieten, die in Folge einer größeren Konzentration der Strukturfonds die einschlägigen Förderkriterien nicht mehr erfüllen konnten, wurde eine Übergangsunterstützung angeboten. Für die ehemaligen Ziel-1-

⁷¹² Axt 1999, S. 77.

⁷¹³ Im Rahmen der interinstitutionellen Vereinbarung setzte das Europäische Parlament neben INTERREG, EQUAL und LEADER noch eine Initiative unter dem Namen URBAN durch. Ihr Ziel war, mit insgesamt 700 Mio. Euro sozial benachteiligten Stadtviertel zu fördern.

Regionen wie Irland sowie die städtischen und ländlichen Problemgebiete des Ziels 2/5b wurde eine Übergangsregelung in Höhe von 11,14 Mrd. Euro bis Ende 2005 geschaffen.⁷¹⁴

Ähnlich wie beim Beschluss des Delors-II-Pakets 1993 sorgte die Präsidentschaft dafür, dass die Delegationen ein paar Zuckerl erhielten, um den Endkompromiss zu Hause medialpolitisch leichter verkaufen zu können. So stellte man eine lange Liste von „besonderen Situationen“ zusammen, die zwar hinsichtlich der Förderkriterien nicht sachlich begründet waren, aber mit insgesamt 5,265 Mrd. Euro gefördert wurden. Konkret erhielten die EU-Staaten folgende Sonderbeiträge: die Niederlande – 1.050, Portugal – 950, Irland – 790, Großbritannien (für Nordirland sowie die Highlands und die schottischen Inseln) – 700, Schweden – 500, Griechenland – 450, Österreich (im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG) – 350, Spanien – 200, Belgien – 79 und Italien – 64 Mio. Euro. Auch die Deutschen wurden nicht vergessen und sicherten sich 100 Mio. Euro Extraförderung für Ostberlin.

Die strukturpolitischen Sondermaßnahmen, wenn auch medial äußerst attraktiv und leicht zu vermitteln, hatten selbstverständlich nicht entscheidenden Einfluss darauf, dass alle Parteien schließlich dem nach zähen Verhandlungen entstandenen Paket zustimmten. Mit ihrer Hilfe aber konnten die Staats- und Regierungschefs schon ein paar Minuten vor den Kameras brillieren. Die Extramillionen reichten ihnen zwar nicht aus, um die politische Verantwortung für das Gesamtpaket mittragen zu können. Mit dem Endergebnis des Berliner Gipfels musste jedoch jede EU-Regierung leben können. Es ging hier nicht nur um die politischen Kosten für die regierenden Parteien und die einzelnen nationalen Spitzenpolitiker. Als Teil des Pakets wurde der Eigenmittelbeschluss geändert, was eine Ratifikation durch alle nationalen Parlamente erforderte.⁷¹⁵ Deswegen ist es wichtig zu erörtern, wie die Schlussfolgerungen des Vorsitzes von Berlin in den drei im Mittelpunkt dieses Beitrags stehenden EU-Staaten angenommen wurden.

⁷¹⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat in Berlin, 24. und 25. März 1999.

⁷¹⁵ Das Eigenmittelsystem, das 1992 beim Europäischen Rat von Edinburgh beschlossen wurde, hat in der Gemeinschaft quasi Verfassungscharakter.

6.3.5.3. Das Endergebnis des Europäischen Rats von Berlin aus der nationalen Sicht der drei in Augenschein genommenen Vorsitzstaaten

Deutschland

Trotz der für diese Arbeit geltenden breiten Reichweite des Begriffs des nationalen Interesses lässt es sich im Falle Deutschlands bei der Beurteilung der Gipfelergebnisse nicht anders vorgehen, als zwischen den deutschen nationalen Präferenzen in Bezug auf die Budgetbeiträge einerseits und der Präsidentschaftsrolle andererseits zu differenzieren.

Als Vorsitz hatte die Bonner Regierung ihren Job gut gemacht. Sie zeigte viel Engagement und Determination, um die Verhandlungen in Berlin abzuschließen und dadurch den Cardiffer Auftrag zu erfüllen. Mit Hilfe der *negotiating-box*-Methode betrieb die Präsidentschaft ein aktives *agenda setting*, die sich klar und deutlich von der österreichischen deskriptiven Verhandlungsführung unterschied.⁷¹⁶ Dadurch zirkulierten alle Dossiers der *Agenda 2000* innerhalb des Systems der technischen und politischen Fora des Rates. Auch die politische Spitze Deutschlands – Bundeskanzler Schröder und seine Minister für Auswärtige Angelegenheiten, Finanzen und Landwirtschaft – nahmen sich die Vorsitzverpflichtungen zu Herzen und engagierten sich stark in bilateralen Gesprächen mit all ihren Partnern, sowohl auf der Seite der nationalen Regierungen als auch auf der Seite der supranationalen Institutionen. Vielleicht ließ sich schon eine besondere Achtung für die größten Spieler wie Paris, London und Madrid bemerken. Im Endeffekt allerdings war das Paket für alle Parteien politisch akzeptabel, sodass sich niemand übers Ohr gehauen fühlen konnte. Die Verdienste der Bonner Präsidentschaft für die Union sind besonders hoch einzuschätzen, wenn man bedenkt, dass die *Agenda 2000* das umfangreichste Verhandlungspaket in der ganzen Geschichte der Gemeinschaft darstellt. Dank des verhandlungspolitischen Erfolgs beim Beschluss des dritten EU-Finanzrahmens bekam die rot-grüne Regierung in Bonn eine Eintrittskarte in die europäischen Salons. In den Augen der EU-Partner wurde die starke Position Deutschlands auf der gemeinschaftspolitischen Bühne bestätigt, was auf dem Berliner Gipfel vielleicht noch nicht direkt in Kapital umgesetzt werden konnte, allerdings mit viel Hoffnung an die Zukunft Deutschlands als Unionsmitglied unter Bundeskanzler Schröder denken ließ.

Im Sinne der nationalen Präferenzen sah das Ergebnis des Europäischen Rats von Berlin nicht so eindeutig positiv aus, was vielleicht mehr mit der kritischen Medienberichterstattung als

⁷¹⁶ Laffan 2000, S. 16.

mit der tatsächlichen Stellung der deutschen Interessen in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu tun hatte. In der Tat identifizierte die internationale Presse Deutschland als großer Verlierer des *Agenda-2000*-Kompromisses.⁷¹⁷ Auch die heimische Opposition ließ kein trockenes Haar an der Bundesregierung, indem sie deren taktischen Fehler (insbesondere bei der Aufgabe der nationalen Kofinanzierung) kritisierte. Die Unionsparteien hielten die vom Bundeskanzler versprochenen Nettoentlastung für unrealistisch und erklärten das Endergebnis für absolut ungenügend. Die Liberalen nahmen darüber hinaus die für sie minimalistische CAP-Reform unter Feuer.⁷¹⁸ Aber auch das Regierungslager betrieb keine Erfolgspropaganda. Zwar sprach Schröder von einem erfolgreichen Gipfel, bezeichnete sein Ergebnis aber als nicht überragend. Für Deutschland, das eine klare Senkung seines Beitrages angestrebt hatte, wäre der erreichte Kompromiss kein „*Lottogewinn*“.⁷¹⁹ Auf die diplomatisch unerfahrene rot-grüne Mannschaft muss der „*Gipfel der langen Messer*“ traumatisierend gewirkt haben, sodass sie den Platz in der Vorsitzreihenfolge 2006/2007 mit Finnland tauschte, um sicher zu stellen, dass Deutschland die Verhandlungen über die *Agenda 2007* nicht beenden musste.⁷²⁰

Eine andere Frage ist, ob das Ergebnis des *bargaining* tatsächlich so viel übrig zu wünschen ließ und ob Schröder und andere Kabinettsmitglieder Grund hatten, um sich an die Brust zu schlagen? Aus nationaler Sicht schnitt Deutschland doch relativ gut ab. Konkret wurden folgende Fortschritte erreicht:

➤ Deutschland wurde durch eine Verkleinerung des Anteils der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zugunsten der BSP-Eigenmittel sowie durch eine Reduktion des deutschen Beitrags zur Finanzierung des britischen Rabatts um jeweils 330 Mio. Euro und 400 Mio. Euro im Jahr entlastet. So wurde der Anteil der Kosten der Mitgliedschaft im nationalen Haushalt der Bundesrepublik von 0,55% des BSP im Jahre 1999 auf 0,43% des BSP im Jahre 2006 gesenkt. Auch wurde der deutsche Anteil an sämtlichen EU-Nettotransfers von 60% auf 50% innerhalb der sieben Jahre der damaligen Finanzperspektive reduziert.⁷²¹

⁷¹⁷ Idb., S. 17.

⁷¹⁸ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 55.

⁷¹⁹ FAZ vom 27/28. März 1999.

⁷²⁰ Beschluss des Rates vom 28. Januar 2002 zur Reihenfolge der Wahrnehmung des Vorsitzes im Rat (2002/105/EG, EGKS, Euratom).

⁷²¹ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 54.

- Trotz der Erweiterung wurde die Obergrenze der Gemeinschaftsausgaben von 1,27% des BSP eingehalten;
- Unterhalb der Obergrenze wurde durch deutliche Verringerung der Planzahlen eine größere Reserve für unvorhergesehene Ausgaben geschaffen. Der Spielraum betrug 0,14% des EU-BSP im Vergleich mit 0,03% in den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission. In absoluten Zahlen wurde dadurch der deutsche Steuerzahler um etwa 15 Mrd. Euro entlastet;
- Die Ausgaben für die alte Union und die zusätzlichen Ausgaben für die neuen Mitgliedstaaten wurden klar voneinander getrennt. Dies stellte sicher, dass auch im Falle verspäteter Beitritte die Extramittel für die Erweiterung durch die EU-15 nicht konsumiert werden, sondern weiterhin zur Verfügung stehen;
- Die Ausgabenstabilisierung in den zwei umfangreichsten Rubriken der Agrar- und Regionalpolitik im Rahmen des EU-Budgetrahmens ist weitgehend gelungen, was – verglichen mit dem expansiven Kurs der Finanzperspektive Delors II – als wichtiger Schritt in Richtung einer haushaltspolitischen Konsolidierung und Disziplin zu interpretieren war;
- Die Rückflüsse aus dem Strukturfonds nach Deutschland wurden um jährlich etwa 500 Mio. Euro erhöht. Die fünf neuen Bundesländer behielten ihren Ziel-1-Gebiets-Status. Dorthin flossen fast 20 Mrd. Euro, d.h. 2/3 der gesamten für die Bundesrepublik vorgesehenen Förderquote. Die gemeinschaftliche Finanzhilfe für den Osten Deutschlands stieg im Vergleich mit der vorherigen Periode um 350 Mio. Euro pro Jahr, was 194 statt 160 Euro zuvor pro Kopf ausmachte.⁷²²

Das Ergebnis des Sonder-ER von Berlin mag bescheiden wirken, wenn man es damit vergleichen möchte, was sich die Deutschen zu Beginn des Verhandlungsprozesses vorgenommen hatten. Von einer signifikanten Senkung des nationalen Nettosaldos konnte sicherlich keine Rede sein. Das Saldo wurde aber doch etwas verringert, wenn auch nicht für einen einzelnen Steuerzahler spürbar. Heute ist schwer zu sagen, ob die Bonner Regierung mit einer solchen Entwicklung des *bargaining* über die *Agenda 2000* rechnete. Konkrete Zahlen wurden vernünftigerweise von keinem der Regierungsvertreter genannt. Objektiv gesehen waren die haushaltspolitischen Wünsche der Regierung Kohl und dann der Regierung Schröder von Anfang an unrealistisch. Wie schon einmal erwähnt, musste jede Änderung des Eigenmittelsystems durch den Rat einstimmig beschlossen und dann noch durch die

⁷²²

Saupe 2000, S. 112.

nationalen Parlamente ratifiziert werden. Auch auf der Ausgabenseite des EU-Budgets war eine Revolution nicht in Sicht, da sich die Nettoempfänger bzw. die landwirtschaftsfreundlichen Mitgliedstaaten nicht mit der Möglichkeit abfinden wollten, ihre aus dem EU-Topf bezogenen Mittel dramatisch zu reduzieren. Auch ihre Stimmen brauchte man, um das Verhandlungspaket unter Dach und Fach zu bringen. Wenn derartige Entscheidungsmodi die Spielregel bestimmen, hat normalerweise keine der am Verhandlungstisch sitzenden Parteien gute Aussichten auf überdurchschnittlich große Zugewinne. Dies gilt insbesondere für EU-Riesen wie Deutschland, die immer im Rampenlicht stehen und als Anhaltspunkt für die restlichen EU-Staaten gelten. Dazu kam noch die Präsidentschaftsrolle, die vor allem in der Abstimmungsphase der Verhandlungen bestimmte, im Namen der Konsensbildung gemachte Konzessionen mit sich bringt.

Trotz solcher strengen Rahmenbedingungen präsentierte die Bonner Regierung Schlussfolgerungen des Vorsitzes, die grundsätzlich ihren nationalen finanzpolitischen Präferenzen entsprachen. Zwar blieb Deutschland der größte Nettozahler der Union. Die Distanz zwischen ihm und den anderen Nettozahlern verkleinerte sich allerdings. Zum ersten Mal in der Geschichte der langfristigen Haushaltsplanung der Gemeinschaft war Deutschland, obwohl es die Vorsitzkosten zu tragen hatte, nicht die Partei, die für den Kompromiss überdurchschnittlich viel bezahlen musste. Außerdem ist es der Bundesrepublik und der ganzen Nettozahlergruppe gelungen, im Rahmen des gemeinschaftspolitischen Diskurses einen Imperativ der Haushaltsdisziplin zu etablieren. Die bisher vorhandene, aus finanzpolitischer Sicht ungünstige Spending-Tendenz wurde wenn nicht umgekehrt, dann zumindest gebremst. Alleine aus dem Grund musste das Ergebnis des Berliner Sondergipfels sicherlich oberhalb der deutschen *bottom line* liegen.

Österreich

„Es war ein Erfolg, den ich mir nicht erträumt hätte.“⁷²³ So fasste der österreichische Finanzminister Rudolf Edlinger das Endergebnis des Europäischen Rates von Berlin zusammen. Auch der damalige Außenminister Schüssel verwies darauf, dass Österreich sich bei seinen nationalen Interessen durchgesetzt habe.⁷²⁴ In der Tat gehörte Wien zur Gruppe der Mitgliedstaaten, die im Sinne der Absicherung nationaler Anliegen am besten abschnitten. Als einer der größten Nettozahler der Union hatte Österreich um jährlich bis zu rund 153 Mio. Euro weniger in die gemeinsame Kassa einzuzahlen. Diese Einsparung kam aber erst ab 2006

⁷²³ Die Presse vom 27/28. März 1999.

⁷²⁴ Idb.

gänzlich zum Tragen, weil die in Berlin beschlossenen Änderungen erst dann voll in Kraft traten. Genau wie Deutschland profitierte Österreich vor allem von Umschichtungen auf der Einkommensseite des EU-Budgets. Die Donau-Republik musste nur noch 25% ihres bisherigen Anteils am britischen Beitragsrabatt leisten. Das allein brachte 101 Mio. Euro im Jahr. Wien kam auch die Umstellung der EU-Beitragsberechnung zugute, die von der Mehrwertsteuerbasis abgekommen war und nun auf Basis der Wirtschaftskraft erfolgte. So sparte man jährlich zusätzliche 50,87 Mio. Euro ein.

Spürbare Aufbesserungen gab es für Österreich auch bei den Rückzahlungen aus dem EU-Topf. Hier sind folgende Elemente des Verhandlungspakets zu erwähnen:

- Die Gemeinsame Agrarpolitik bekam eine zweite Säule – die ländliche Entwicklung. Dadurch konnte Wien seine kleinbäuerliche Landwirtschaft und ihre Umgebung absichern und weiterentwickeln sowie die Landschaftspflege weiter kultivieren;
- Das Burgenland wurde als Ziel-1-Gebiet eingestuft, wodurch es genauso wie andere am schlechtesten entwickelte europäische Regionen zur höchsten Förderungshilfe berechtigt war;
- Die Sicherheitsnetz-Übergangsregelungen erlaubten der österreichischen Regierung, die durch Ziel-2-Mittel geförderten Regionen zu definieren. Auf diese Weise wurde die Liste der direkt hilfsberechtigten Gebiete um drei erweitert.⁷²⁵ Dadurch neutralisierte man weitgehend Einschränkungen in der Förderung. Zwar zählte man Österreich neben Irland und Belgien zur Gruppe der EU-Staaten, die in absoluten Zahlen über weniger Finanzmittel als in der vergangenen Finanzperiode verfügten, jedoch waren die Einschnitte in Österreich marginal.⁷²⁶
- Die Grenzregionen erhielten jährlich 50 Mio. Euro aus dem Interreg-Programm.

All dies ließ die Österreicher ganz optimistisch in die Zukunft blicken, was sie sich selbst zu verdanken hatten. Als EU-Neuling bestand Österreich im ersten Halbjahr 1998 eine der schwersten Prüfungen gut, indem es eine erfolgreiche Präsidentschaft absolvierte. Die Wiener Regierung bewies ihre Mitgliedschaftsreife und konnte dadurch als gleichberechtigter Spieler am Spiel um die EU-Gelder teilnehmen. Selbstverständlich stand hinter dem verhandlungspolitischen Enderfolg nicht nur der gute Eindruck, den der Wiener Vorsitz in

⁷²⁵ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 50.

⁷²⁶ Axt 1999, S. 79.

den Brüsseler Salons hinterlassen hat. Die Rechnung der Österreicher ging beim Berliner Kompromiss auf, da sie konsequent dafür sorgten, dass der Verhandlungsprozess in die richtige Richtung ging. So muss man sowohl die Etablierung des Konzepts zur realen Stabilisierung als auch die verhandlungspolitische Untermauerung derjenigen Bestandteile des *Agenda-2000*-Pakets interpretieren, die sich, wie die ländliche Entwicklung, eindeutig in die österreichische Linie einschrieben. Anders gesagt, erntete Österreich auf dem Sondergipfel von Berlin die Früchte seiner sechs Monate dauernden, mühsamen und anspruchsvollen Arbeit als Präsidentschaft.

Großbritannien

Dafür, dass sich die Absolvierung einer erfolgreichen Präsidentschaft im Sinne der Imagebildung durchaus lohnt, ist das Vereinigte Königreich vielleicht ein noch besseres Beispiel als Österreich. Die nach Jahren der konservativen Dominanz an die Macht gekommene Labour-Regierungsmannschaft unter Tony Blair zeigte ein neues Profil der Insel. Großbritannien bekam ein neues, europafreundliches Gesicht, das vielleicht noch nicht ganz makellos war, sich allerdings deutlich genug vom Thatcher'schen Euroskeptizismus unterschied, um auf die EU-Partner einen positiven Eindruck zu machen. Wie hatte man das geschafft? Blair schloss die Einführung der gemeinsamen Währung nicht mehr kategorisch aus und machte sie unter anderen von der Wirtschaftslage und der Kohärenz zwischen dem kontinentalen und dem britischen Wirtschaftszyklus abhängig. Vor allem aber zeigte London eine ordentliche, pflichtbewusste und effiziente Vorsitzführung, die sich am Gemeinwohl orientierte. Blair brachte die neue gemeinschaftspolitische Strategie der Briten treffend auf den Punkt, als er direkt nach dem Abschluss des Europäischen Rats von Berlin eine Erklärung vor dem *House of Commons* abgab:

*„It is a good result for Britain and has been achieved by a new government which has rejected the sterile confrontations and isolationism of the resent past; which engages constructively with Europe to get a better deal for Britain.“*⁷²⁷

Das, was von der britischen Delegation in Berlin erreicht wurde, ließ sicherlich von einem diplomatischen Erfolg sprechen. Am Ende konnte der Premierminister Blair sagen, dass die Briten *„not a euro more and not a euro less“*⁷²⁸ in den gemeinsamen Topf einzuzahlen hatten. Er hat den britischen Rabatt allein gegen alle verteidigt. Dem Erfolg lag eine Reihe

⁷²⁷ *Enlargement/Agenda 2000 Watch* 1999, S. 61.

⁷²⁸ *Daily Telegraph* vom 27. März 1999.

von endogenen und exogenen Faktoren zugrunde, die glücklicherweise zum richtigen Zeitpunkt zum Ausdruck kamen. Die Briten verdankten das für sie durchaus positive Verhandlungsergebnis einerseits ihrer eigenen, gut durchdachten und konsequenten Handlungsstrategie und andererseits einer Krisensequenz, die sich praktisch direkt vor dem Berliner Treffen abspielte. Im Gegensatz zu seinem konservativen Vorgänger Major festigte Blair die führungspolitische Position Großbritanniens in der Union. Dank der Präsidentschaft 1998 und einer konstruktiven innenpolitischen Diskussion über den Euro wurde die Insel durch die EU-Partner nicht mehr als *no-no-state*, sondern mehr als aktiver und ergebnisorientierter Mitspieler des Integrationsprozesses wahrgenommen. Dies hinderte die Londoner Regierung nicht daran, die außerordentliche Bedeutung des seit 1984 geltenden budgetären Korrekturmechanismus zu unterstreichen und jegliche Argumente für seine Abschaffung entschlossen abzulehnen. An ihrer Haltung veränderte sich auch dann nichts, als die Kommission Santer zurücktrat und in der albanischen Provinz Serbiens, dem Kosovo, plötzlich Krieg ausbrach. Die beiden Krisenereignisse lenkten die Aufmerksamkeit der EU-Staaten vom britischen Rabatt ab und weichten ihre Positionen auf, da sich auf einmal der Nachweis der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft wichtiger als die Rabattsmilliarden erwies. Niemand, sicherlich nicht die deutsche Präsidentschaft, wollte in einer derart schwierigen Lage durch weitere Erpressungspolitik London gegenüber den Abschluss der *Agenda-2000*-Verhandlungen aufs Spiel setzen. Alles aber hat zwei Seiten. Auch hier kam der Erfolg nicht umsonst. Londons Zugeständnis für das Entgegenkommen der Partner war, nicht von unerwarteten Gewinnen durch Anpassungen im Budget zu profitieren. Außerdem mussten die Briten eine weitgehende Verwässerung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik schlucken und von ihren Liberalisierungs träumen in der europäischen Landwirtschaft Abschied nehmen. Durch ihre Sturheit machten sie sich auch keine Freunde, insbesondere bei denen, die wegen der neuen Regeln der Rabattfinanzierung am meisten Einbußen erlitten. In erster Linie ging es hier um Frankreich, dessen Präsident sich beschwerte: „*the British got everything they wanted*“.⁷²⁹ Auch der Pariser Europaminister Moscovici warnte davor, dass die Vergrößerung der Haushaltsbelastung für Frankreich wegen des britischen Rabatts die bilateralen Beziehungen zwischen London und Paris vergiften könnte.⁷³⁰

⁷²⁹ *The Guardian* vom 27. März 1999.

⁷³⁰ Laffan 2000, S. 15.

Nichtsdestotrotz konnte Blair mit dem Endergebnis von Berlin ruhig schlafen. Das, was sich seine Regierung als oberste Priorität vorgenommen hatte, wurde erreicht. Die Präsidentschaft, die Großbritannien im ersten Halbjahr 1998 erfolgreich absolvierte, spielte hier eine beachtliche Rolle.

7. Zusammenfassung: Nationales Interesse des EU-Vorsitzes – wenn die Neutralität nur an die Fahnen geheftet wird

In Bezug auf das in der Fachliteratur stark geprägte Bild der Präsidentschaft als neutraler Diener der Gemeinschaft mag vielleicht die Überschrift des zusammenfassenden Kapitels überraschend oder sogar provokant klingen. Wenn doch die Neofunktionalisten, die den akademischen Diskurs über das Amt des Ratsvorsitzes bisher dominieren, die rotierende Präsidentschaft als eine der Quellen der Gemeinschaftsmethode betrachten, argumentiert der vorliegende Beitrag, dass die führungspolitischen Handlungen der Präsidentschaft trotz des Anscheins von Neutralität und der politischen Verantwortung vor der Gemeinschaft primär dem nationalen Interesse des Vorsitzstaates untergeordnet sind, welches sowohl als systematische Verfolgung nationaler Ziele als auch als positive Imagebildung verstanden wird. Bevor aber auf eine Hypothese nach der anderen eingegangen sowie die Forschungsergebnisse aus dem empirischen Teil der Arbeit generalisiert worden sind, scheint es sinnvoll zu sein, auf einen Blick die einzelnen Kapitel zu werfen und noch einmal auf ihre relevantesten Erkenntnisse hinzuweisen.

7.1. Die Leitlinien der eigentlichen Arbeitskapitel

Der vorliegende Beitrag wurde als typische Modulstruktur aufgebaut, die ermöglichte, die zwei ausgewählten Präsidentschaftsfälle – Österreich und Deutschland – erst dann unter die Lupe zu nehmen, wenn ein vollständiges theoretisches und analytisches Instrumentarium verfügbar war. Konkret stellte dies sich folgendermaßen vor:

Im zweiten Kapitel wurde die theoretische Basis der drauffolgenden politikwissenschaftlichen Analyse entwickelt. Nachdem man die *Agenda 2000* als eine *history-making*-Entscheidung eingestuft hatte, wurde klar, dass der liberale Intergouvernementalismus den passendsten Integrationsansatz darstellt, um die distributive und durch Rivalität gekennzeichnete Natur der Verhandlungen und die Haltung des Ratsvorsitzes im Prozess zu erklären. Im nächsten Schritt konkretisierte man zwei Verhandlungsmodelle – das neofunktionalistische *garbage-can*- und das intergouvernementale Modell – und bezog sie auf das *bargaining* über die *Agenda 2000*. Ein Vergleich der beiden Idealtypen bestätigte nur die Richtigkeit der ersten Entscheidung zu Gunsten des staatszentrierten Ansatzes. Eine Anwendung des intergouvernementalen Modells

in seiner liberalen Varietät versprach von Beginn an gute Erfolgsaussichten auf dem Wege, die wahre Natur des Verhandlungsprozesses über den Finanzrahmen 2000-2006 und das damit verbundene Interessenspiel zu entschlüsseln. Auf diese Weise wurde die größte Aufmerksamkeit auf die Distribution von *gains* unter den Verhandlungsparteien, insbesondere unter den Großstaaten und der Präsidentschaft, sowie auf die Rolle des Ratsvorsitzes bei der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gerichtet. Direkt aus der Modellauswahl resultierte auch die in dieser Arbeit angenommene Definition des nationalen Interesses, das bei der Erforschung des Präsidentschaftsamtes eine zentrale Rolle spielt. Wie im liberalen Intergouvernementalismus wurde das nationale Interesse materialistisch als ein finanzpolitisches bzw. wirtschaftliches Anliegen aufgefasst. Später wurde aber diese Definition um ein positives gemeinschaftsfreundliches Bild erweitert, das sich ein Vorsitzstaat durch eine ehrliche Erfüllung der sich aus dem Amt ergebenden Extra-Pflichten verschaffen kann mit dem Ziel, es dann zu greifbaren Zugewinnen umzuschmieden.

Mit Hilfe des staatzentrierten Ansatzes wurde dann die Natur des Verhandlungsprozesses sowie des nationalen Interesses der sich daran beteiligten EU-Staaten erklärt. Er genügte allerdings nicht, um die verhandlungspolitische Rolle und Position der Präsidentschaft theoretisch zu erleuchten. Deswegen griff man zusätzlich nach der Theorie der politischen Führung, insbesondere in ihrer internationalen institutionalistischen Auslegung von Young. Dementsprechend wurde die politische Führung der Präsidentschaft kontinuierlich in Bezug auf ihre drei Idealtypen betrachtet:

- *structural leadership*, dem eine durch das Gemeinschaftsrecht und die politische Praxis bedingte Sonderstellung des Vorsitzstaates in den diversen Ratsgremien zugrunde liegt;
- *entrepreneurial leadership*, das sich daraus ergibt, dass die Verhandlungsparteien immer neue Kompromissvorschläge und Sondierungsinitiativen vom Vorsitz erwarten, die den Endkompromiss immer näher bringen;
- *intellectual leadership*, das der Vorsitz mit Hilfe einer besonders innovativen und attraktiven Lösungsidee ergreifen kann, die den Prozess der Kompromissuche beschleunigt.

Darauf basierend wurden dann sowohl auf die führungspolitischen Ressourcen von strukturellem, situationsbezogenem und intellektuellem Charakter als auch auf die Strategien der Präsidentschaft systematisch eingegangen. Hier wurden wieder drei Idealtypen entwickelt:

- Alleingangsstrategie – eine Statuierung eines Exempels durch den Vorsitz in Form eines Verzichts auf die eigenen, früher angemeldeten Forderungen mit dem Ziel, alle Parteien zur Bewegung zu bringen;
- Erpressungsstrategie – eine Drohung, Versprechung oder Anwendung von positiven bzw. negativen Sanktionen, um die EU-Partner zu einer vom Vorsitz favorisierten Lösung zu bringen;
- Vermittlungsstrategie – eine parteilose Zusammenbündelung von diversen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten durch permanente Sondierungsgespräche.

Ob die Präsidentschaft von dieser oder jener Verhandlungsstrategie Gebrauch macht, ist Sache ihrer souveränen Entscheidung. Andere Frage ist, ob sie dabei in den Augen der anderen nationalen Delegationen glaubwürdig und überzeugend wirkt und dadurch konkrete Kompromisse zustande bringen kann. Vieles hängt von ihren wirtschaftlichen und politischen Kapazitäten, also im Allgemeinen von der Größe des Vorsitzstaates ab. Deswegen berief sich dieser Beitrag auf die Kleinstaattheorie als dritte Säule seines theoretischen Konstrukts, um das verhandlungspolitische Verhalten im Amt der EU-Präsidentschaft noch besser verstehen zu können. So wurde auf die integrationspolitischen Vorgangsmodelle von kleinen und großen EU- Mitgliedstaaten sowie auf die daraus resultierende Wahrnehmung des Präsidentschaftsamtes hingewiesen. Die relevanteste Erkenntnis in diesem Punkt war, dass sich die Kleinstaaten mehr als ihre größeren Partner vom Integrationsprozess und dem Ratsvorsitz versprechen und deswegen bereit sind, proportional mehr Energie und Engagement zu investieren. Sie können sich dabei leisten, das Gesicht des *honest broker* zu bewahren, da keine mächtigen Interessengruppen hinter ihren Regierungen stehen.

Mit der so aufgebauten theoretischen Triade ausgerüstet nahm man im zweiten Teil des Theorie-Kapitels den analytischen Forschungsrahmen in Angriff, wobei man sich eindeutig auf zwei Punkte konzentrierte – auf die politische Führung und auf den Handlungsraum bei der Verfolgung nationaler Interessen im Chefsessel der Union. Man ging dabei von einer Analyse der führungspolitischen Möglichkeiten und Einschränkungen des Vorsitzes in seiner Rolle als Arbeitsprogrammaufsteller, Verhandlungsmanager und Konsensmacher aus.

Hingewiesen wurde hier auf das Spannungsfeld zwischen der politischen Führung, dem Neutralitätsgebot und dem nationalen Interesse. Im Falle des nationalen Interesses nahm man eine praktisch völlig entideologisierte, aber doch vom liberalen Intergouvernementalismus gekennzeichnete Definition von Helen Wallace ein, die das nationale Interesse als Anliegen von den an der Macht verbleibenden Parteien sowie von jenen sektoralen Gruppen, die in den Regierungskreisen Gehör finden, auffasst.⁷³¹

Erst nachdem bestimmt worden ist, was und aus welchem Blickwinkel zu erforschen war, entschloss man sich für ein konkretes Beispiel, an dem man die Verfolgung der national definierten Ziele durch den Ratsvorsitz in allen seinen verhandlungspolitischen Funktionen und mit allen möglichen Nuancierungen, die sich unter anderen aus der Phase des Verhandlungsprozesses und dem politischen Gewicht des Vorsitzstaates innerhalb der Gemeinschaft ergeben, aufzeigen konnte. Die Wahl fiel für die *Agenda-2000*-Verhandlungen, da sie praktisch ideal zum theoretischen und analytischen Forschungsrahmen passten. Die *Agenda* wurde als typische Paketlösung beschlossen und erfüllt dabei alle Kriterien einer *history-making*-Entscheidung, die als Folge einer distributiven, liberal intergouvernementalen *bargaining* zu verstehen ist.

Im dritten Kapitel wurde detailliert auf den Spielraum der Präsidentschaft mit allen in ihm geltenden Regeln eingegangen, d.h. die Ratsarchitektur sowie die Entscheidungsmodalitäten (Einstimmigkeit vs. Mehrheitsentscheidungen). Zuerst stellte man fest, dass der Rat ganz in der Mitte der institutionellen Ordnung der EU steht, wo alle national- und gemeinschaftspolitischen Informationsflüsse zusammenlaufen und wo man die Fäden der Unionspolitik zieht. Auch die Notwendigkeit einer laufenden Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament verringert nicht die Relevanz des Rates in der europäischen Entscheidungsfindung.

Wenn man realpolitisch von einem eigentlichen Machtzentrum der Gemeinschaft spricht, dann muss man im zweiten Schritt nach seiner Natur fragen. Ist es denn supranational oder intergouvernemental? Die Antwort ist nicht einfach. Eine Analyse der Ebenen der Ratsinfrastruktur, die im Kapitel durchgeführt wurde, zeigte kein eindeutiges Bild. Zwar mag der Rat als Relikt der traditionellen Diplomatie innerhalb des EU-Gebildes gelten, in dem die partikulären Interessen der Nationalstaaten aufeinanderstoßen. Gleichzeitig ist er jedoch ein

⁷³¹ Wallace 1997, S. 61.

Organ der Union, das Tag für Tag mit den anderen interagiert. Wenn auch der intergouvernementale Faktor alleine aufgrund einer durch die Vertreter der nationalen Ministerialapparate dominierenden Zusammensetzung der einzelnen Arbeitsgremien überwiegend ist, lassen sich auch supranationale Elemente entdecken. Dies wurde erstens bei der Erörterung der strukturellen Gegebenheiten des EU-Systems und zweitens am Rande der Vorstellung der inneren Struktur des Rates – von dem Rat der Europäischen Union bis zu den Arbeitsgruppen – erforscht. Dort, wo man an technischen Angelegenheiten arbeitet bzw. immer wieder im gleichen Kreis zusammentrifft, ist die Supranationalität tatsächlich vorhanden. Sie spiegelt sich im Korpsgeist im Rahmen einer sachbezogenen Diskussion sowie in der Lösungsorientierung im Sinne eines Gemeinschaftswohls wider. Wo darüber hinaus die politischen Angelegenheiten auf der Tagesordnung stehen und Verhandlungsparteien hauptsächlich aus den nationalen Hauptstädten operieren und nur ab und zu nach Brüssel anreisen, kommen die rein nationalen Vorlieben zum Wort, sodass sich die Arbeitsweise in Richtung eines zwischenstaatlichen *bargaining* entfaltet. Einen Wendepunkt auf der Skala zwischen Nationalität und Supranationalität stellt der Ausschuss der Ständigen Vertreter dar, wo man sich zwar mit nationalen Politiken befasst, jedoch in einer richtigen Klubatmosphäre.

Dieses Modell, wenn auch generell richtig, lässt sich nicht direkt auf die *Agenda-2000*-Situation übertragen. Dort spielten die drei spezifischen Zusammensetzungen des Ministerrates sowie ihre Vorbereitungsgremien die Hauptrollen, und zwar der Allgemeine Rat, der ECOFIN und der Landwirtschaftsrat. Wenngleich die Außen- und die Finanzminister aufgrund einer horizontalen Arbeitsagenda eine gemeinschaftliche Integritätsperspektive aufweisen, verhandeln ihre Kollegen aus den Landwirtschaftsministerien jeder unter seiner nationalen Fahne und vor allem strikt sektoral. Abgesehen davon ist anzumerken, dass alle diesen Nuancierungen in den Schatten gestellt werden, sobald es ums Geld geht. Stehen das Eigenmittelsystem sowie solche Gemeinschaftspolitiken, die den EU-Haushalt stark belasten, auf der Tagesordnung, ist von einem integrativen *bargaining* keine Rede. Die Verhandlungen nehmen einen typischen distributiven Charakter an. Die Beschlussfassung des Haushaltsrahmens 2000-2006 schreibt sich voll und ganz in diese Regelmäßigkeit ein.

Das im dritten Kapitel vorgestellte Panorama der institutionellen Bestandteile des Rates und ihrer Arbeitsweise diene dem Ziel, auf die Rahmenbedingungen für die Aktivität des Ratsvorsitzes im Interessenspiel der EU-Partner hinzuweisen. Mit dem Rat der Europäischen

Union beginnend, über den Ministerrat, den COREPER, die Fachausschüsse und abschließend den Arbeitsgruppen, verfolgte man das Jonglieren der Präsidentschaft mit ihren führungspolitischen Ressourcen und Strategien. Im Allgemeinen ist festzustellen, dass sich unterschiedliche Idealtypen dieser beiden auf unterschiedlichen Stufen des Ratswesens überwiegend zu Wort melden. Dies kommt auf die Art und Weise, wie die nationalen Interessen der Verhandlungsparteien artikuliert werden, sowie auf den Formalisierungsgrad der zwischenstaatlichen Debatte an. Wenn die strukturpolitische Vormachtstellung des Vorsitzes zum Beispiel bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs besonders deutlich wird, sodass die Präsidentschaft die Diskussion weitgehend frei gestaltet, verliert sie in den permanenten Gremien des Rates an ihrer Schärfe. Dort haben die Vertreter des Vorsitzlandes zu erklären und zu überzeugen, warum sie mit bestimmten Angelegenheiten so und nicht anders umgehen, sonst finden sie in den Augen der Partner am Verhandlungstisch kein Verständnis und riskieren ihre Glaubwürdigkeit. Sie sollen sich dann nicht mehr auf das Prozedurale konzentrieren, sondern andere Unterhändler mit neuen, attraktiven Ideen und innovativen Vorgangsweisen an sich reißen, d.h. von den intellektuellen Führungsressourcen Gebrauch machen. In die gleiche Richtung entwickelt sich die Art und Weise, wie die Präsidentschaft ihre nationalen Interessen im Verhandlungsgeschehen abzusichern hat.

Auch die Rollen der Präsidentschaft als *agenda setter*, *bargaining manager* und *compromise builder* werden unterschiedlich stark hinterfragt, abhängig davon, in welchem Gremium über Unionsangelegenheiten diskutiert wird. Wichtig ist, dass die Vorsitzvertreter dank ihrer privilegierten Kontakte zur Europäischen Kommission, dem Generalsekretariat des Rates sowie zu den einzelnen Delegationen einen Informationsvorsprung genießen. Sie üben auch die Prozedurkontrolle über alle Sequenzen der Verhandlungen aus – von der Vorbereitungsphase über das richtige *bargaining* bis zur finalen Abstimmung. Jederzeit, abhängig von der Entscheidungsreife eines Diskussionspunkts, ist die Präsidentschaft befugt, diesen Punkt entweder nach unten, wo man ihn aus technischer Sicht behandelt, oder nach oben, wo man politisch beschließt, zu delegieren. Besonders spannend sieht dieser Prozess am Beispiel einer Paketlösung wie die *Agenda 2000* aus. Mit einem richtigen Zusammenschnüren eines Pakets ist erst da zu beginnen, wo die Arbeit an Horizontalität gewinnt, d.h. im Ausschuss der Ständigen Vertreter. In der Hand des Vorsitzes liegt allerdings die politische Entscheidung, wann mit einem richtigen Bau eines Paketkompromisses zu beginnen ist.

Im fünften Kapitel wurde die Ratspräsidentschaft in ihre Faktoren zerlegt. Man ging sowohl auf die gemeinschaftsrechtliche Natur des Amtes, seine formell-administrativen und politischen Funktionen als auch die Reformoptionen ein, über die man im Post-Nizza-Prozess aber auch schon früher debattiert hatte und die man in Erwägung zog. Als am meisten relevant scheint jedoch der Teil, der den öffentlichen und vertraulichen Strategien des Vorsitzes gewidmet wurde, nach denen er seine nationalen Interessen im Verhandlungsprozess verfolgt. Dieses Problem konnte erst dann vertiefend thematisiert werden, nachdem alle EU-rechtlichen sowie Gewohnheitsgegebenheiten des Ratsvorsitzsystems detailliert erörtert worden waren.

Die wichtigste Erkenntnis war dabei, dass die EU-Präsidentschaft weder aus rechts- noch aus realpolitischer Sicht ein Organ der Gemeinschaft, sondern ein Bündel von administrativen Vorsitzaufgaben ist, die jeder EU-Staat für ein Semester zu erledigen hat. Da die Europäische Kommission nach der Delors-Ära ihre führungspolitische Macht an den intergouvernementalen Rat abgegeben hatte und bisher kein permanenter Vorsitz im Rat installiert wurde, bilden diese Aufgaben das wesentlichste Führungs- und Koordinierungswerkzeug der EU-Politik. Ihre Bedeutung steigt kontinuierlich sowohl mit den Novellen des Primärrechts der Gemeinschaft und der Tagesordnung des Rates als auch durch die Praxis. Je intergouvernementaler die interinstitutionellen Verhältnisse innerhalb der EU sind, je mehr Staaten der Union beitreten und je weiter der Prozess einer Vergemeinschaftlichung einzelner Politikbereiche voranschreitet, desto größer wird das Gewicht der Präsidentschaft. Das Amt bringt allerdings keine einfache Verstärkung der Machtposition innerhalb bestimmter Ratsgremien, sondern nur eine Art *soft power* mit sich. Das amtierende Land ist kein Schiedsrichter, der ein für sich passendes Ergebnis sucht, sondern ein Teamkapitän, der durch Autorität und Engagement seine Kollegen zu einem guten Spiel bewegt, wenn er auch nebenher um sein eigenes Image und seine Interessen sorgt. Der Vorsitz kann praktisch nichts aufdrängen, sondern ist auf die Zustimmung der Partner und der mitspielenden EU-Institutionen angewiesen.

Um die Komplexität dieser Situation zu veranschaulichen, besprach man in dem Kapitel umfangreiche Funktionen, die der Vorsitz im Laufe der Amtsperiode zu erfüllen hat. Als formell-administrative Figur agiert er als:

- Manager der Ratsarbeit,

- Repräsentant des Rates und der Gemeinschaft,
- Initiator, Koordinator und Implementator,
- Liaison zwischen dem Rat und seinen institutionellen EU-Partnern,
- Package-Broker und Verhandlungsführer.

Die erwähnten Funktionen lassen sich nur sehr schwer voneinander trennen. In Realität werden zumindest einige von diesen vom präsidierten Staat zur gleichen Zeit bekleidet. Genauso gehen sie über die politischen Funktionen hinaus, zu denen gehören:

- Integrator,
- ehrlicher Makler,
- politischer Leader,
- Repräsentant von nationalen Anliegen.

Während die formell-administrativen Aufgaben praktisch außer Frage stehen, da sie sich vom Gemeinschaftsrecht ableiten, gelten die politischen Verkörperungen des Vorsitzes als kontrovers. Sie werden sowohl aus nationalen als auch supranationalen Positionen kritisch beleuchtet. Das eigentliche Problem besteht allerdings darin, dass die Vertreter eines amtierenden Staates, wenn sie seinen gemeinschaftlichen und nationalen Verpflichtungen ernsthaft entgegenkommen wollen, keine andere Wahl haben, als „*schizophren*“ zu agieren. Verlieren sie dabei die richtigen Proportionen nicht aus dem Auge, können sie auf allen Politikfeldern mit Erfolg rechnen, auch bei der Durchsetzung der nationalen Interessen des eigenen Landes.

Der Interessenverfolgung durch ein Präsidenschaftsland wurde im fünften Kapitel mehr Platz gewidmet. Der Vorsitz geht mit diesem Problem auf zwei verschiedene Weisen um: einer öffentlichen und einer vertraulichen. Im Fall der öffentlichen Tätigkeiten ist es für jede präsidierte Regierung wichtig, das nationale Publikum sowie die Medien für die Vorsitzführung in der Union zu begeistern. Es geht nicht nur darum, dass die Leute die Präsidenschaft als eine PR-Chance des Landes innerhalb der Union wahrnehmen. Im Endeffekt soll eine erfolgreiche Präsidenschaft von ihnen als das oberste nationale Interesse und ein wertvolles Kapital auf dem weiteren Wege der europäischen Integration gesehen werden. Eine andere öffentliche Aktion kann darin bestehen, dass man die nationalen und die gemeinschaftlichen Ziele als konvergent erklärt. In allem muss man jedoch gewisse Grenzen

ziehen, um die Wirksamkeit von meinungsbildenden Maßnahmen zu sichern und nicht der Lächerlichkeit zu verfallen. Im Grunde genommen handelt es sich um eine Art Alibi für die nationale Regierung, weshalb sie sich als Präsidentschaft auf der EU-Bühne anders als alltäglich bewegt.

Unterhalb dieser mit Hilfe von öffentlichen Mitteln gebildeten Schale wird ein viel spannenderes, vertraulicherer Spiel gespielt, indem das Präsidentschaftsland für seine eigenen Interessen sorgt, ohne zumindest förmlich den neutralen Hut abzunehmen. In dem Kontext wurden im Kapitel drei Strategien besprochen:

Erstens positioniert sich der Vorsitz innerhalb einer Gruppe der EU-Länder, die ihm ähnliche Interessen haben. Selten rückt er in den Vordergrund, sonst verliert er seine Handlungsfähigkeit als ein von allen anerkannter Regisseur des politischen Geschehens im Rat. Stattdessen agiert er eher als Diskussionsmoderator, der die alliierten Stimmen nicht in der Menge verhallen lässt.

Zweitens nutzt die Präsidentschaft ihre Liaisonposition im Verhältnis zu der Europäischen Kommission und dem Generalsekretariat des Rates. Durch die gewissermaßen exklusiven Kontakte mit der Brüsseler Behörde ist der Ratsvorsitz imstande, ihre Denkweise einigermaßen zu beeinflussen, und zwar sowohl bevor sie von dem Initiativrecht Gebrauch macht als auch später im Laufe der richtigen Ratsverhandlungen. Auch wenn die Präsidentschaft merkt, dass sie für einen unbeliebten EK-Vorschlag keine Sperrminorität findet, hat sie die Möglichkeit, ihn zumindest kurzfristig zu blockieren. Da das Verhältnis zwischen dem Vorsitz und dem Generalsekretariat des Rates ein hierarchisches ist, steigt dementsprechend das Potential des Vorsitzes, um wirksamen politischen Druck auszuüben. Innerhalb gewisser Grenzen kann die Präsidentschaft auf Kooperation seitens der Ratsverwaltung bei der Verfolgung der nationalen Interessen rechnen, solange dies einen erfolgreichen Verhandlungsabschluss nicht bedroht. Auch wenn sich die Präsidentschaft durch eine parteiische Handlung ihre Finger verbrennt, wird sie nicht durch das Sekretariat im Stich gelassen, da eine dauerhafte Führungsunfähigkeit des Vorsitzes für den Rat und die Union als ganzes nicht gut wäre.

Drittens eröffnen sich Möglichkeiten vor einem präsidierenden Land, positiv besetzte Initiativen in die EU-Politik einzubringen. Normalerweise kommt es in zwei Schritten dazu. Am Anfang modelliert die Präsidentschaft eine Situation, in der sie im Namen einer neutralen Vorsitzführung oder zum Wohl des Verhandlungsprozesses bestimmte Konzessionen macht, damit sich die anderen nationalen Delegationen ihr zum Dank verpflichtet fühlen. Dann bleibt

ihr nur noch, um einen Beweis dieser Dankbarkeit zu bitten, wenn der Vorsitz mit einer national definierten, aber gleichzeitig gemeinschaftspolitisch attraktiven Initiative auftritt.

Das fünfte Kapitel schließt mit einer Erörterung der Reformoptionen des Ratsvorsitzsystems der EU sowohl im akademischen als auch konkretisierten Sinne ab. Da sich die Leistungsdefizite des jetzigen Modells, wie zum Beispiel die Diskontinuität und Instabilität mit bloßem Auge erkennen lassen, diskutiert man praktisch seit dem frühesten Beginn der Gemeinschaft über eine Umgestaltung oder sogar eine Ablöse der Rotation an der Unionsspitze. Als konservative Lösungen dienen hier: eine Einschränkung der Rotation auf die politischen Ebenen der Ratsstruktur, eine Reduktion der Präsidentschaftskompetenzen zugunsten der EU-Kommission sowie eine Verlängerung der Amtsperiode jeder Präsidentschaft. Wesentlich revolutionärer klingen darüber hinaus: ein hauptamtierender Präsident des Rates, eine Personalunion an der Spitze des Rates und der Kommission sowie ein Direktorium. Der Diskurs rund um das Ratsvorsitzmodell hat praktisch erst im Post-Nizza-Prozess feste Formen angenommen, als man hinsichtlich der Interessenbalance zwischen den kleinen und den großen EU-Mitgliedstaaten aus den konservativen und revolutionären Reformoptionen ein regelrechtes Mosaik zusammengestellt hat. Hier ist die Rede sowohl von einem hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates und einem Außenminister der EU an der Spitze des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ als auch von einer rotierenden Team-Präsidentschaft in den restlichen Gremien des Rates. Alle drei gemeinschaftsrechtlichen Figuren wurden in den Vertrag von Lissabon und früher auch in den nicht angenommenen Verfassungsvertrag hineingenommen. Die Frage, ob und ab wann diese Regelungen in Kraft treten, bleibt noch in der Sphäre der Spekulation, weil die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags nicht von allen EU-Ländern abgeschlossen wurde.

Im sechsten Kapitel wurde es mit einer richtigen Fallstudie begonnen, d.h. mit der Analyse von der Behandlung des *Agenda-2000*-Pakets durch die österreichische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998. Um die Rahmenbedingungen für die führungspolitische Aktivität des Wiener Vorsitzes zu veranschaulichen, befasste man sich zuerst einmal sowohl mit der früheren innergemeinschaftlichen Arbeit an der finanziellen Vorausschau der EU als auch mit der Interesseneigentümlichkeit Österreichs als Nettozahler und landwirtschaftsfreundliches Land.

Im ersten Schritt wurde auf die Bestandteile des am 18. März 1998 durch die Europäische Kommission vorgelegten Legislativpakets zur *Agenda 2000* eingegangen. Die Brüsseler Behörde schlug nämlich ein konservatives und dadurch teures Budgetmodell für die Jahre 2000-2006 vor. Obwohl sich ganz schnell Frontlinien zwischen den Interessengruppen sowohl in der Budget- als auch in der Struktur- und Agrarpolitik abzeichneten, schien diese Strategie gute Erfolgsaussichten zu versprechen. Wie üblich zielten die Kommissare auf einen breiten Kompromiss unter den Mitgliedstaaten ab und wollten nur das thematisieren, was im Hinblick auf die damalige Interessenlage und insbesondere die Verhandlungserfahrungen aus der gemeinschaftlichen Haushaltsgeschichte in ihren Augen machbar war. Ihr Leitmotiv stellte sich ganz einfach dar: die Union muss umstrukturiert, vor allem aber mit ausreichend Geld ausgestattet werden, um die Effizienz und die Gestaltungskraft der zentralen Ausgabenpolitiken auch nach der Osterweiterung zu bewahren. Etwas sarkastisch gesehen sorgten die EU-Bürokraten dafür, dass sie genug Geld zum Ausgeben haben. Was die budgetäre Lastenteilung betrifft, so sollte nach Kommissionsmeinung praktisch alles beim Alten bleiben. In einer Periode der europaweiten schlechten Haushaltskondition musste eine derartige Haltung der EU-Kommissare, die statt der Kosten die Funktionalitäten des Gemeinschaftssystems in den Vordergrund stellte, auf einem Kollisionskurs mit dem Standpunkt der „EU-Sponsoren“ liegen. Die Diskussion im Kreis der Nettozahler, der Nettoempfänger sowie der Kommission drehte sich um folgende zentrale Punkte:

- Wie weit unterhalb der vertraglichen Eigenmittellobergrenze von 1,27% des Bruttonationalprodukts sollte die Ausgabenlatte gesetzt werden?
- Sollte Großbritannien seinen Rabatt beibehalten?
- Wie war die Konzentration der Strukturpolitik durchzuführen, um den aus den Förderungen herausfallenden Regionen der „alten Union“ eine glatte Landung zu sichern?
- Sollten Spanien, Portugal und Irland auch nach ihrem Beitritt in die Währungsunion Kohäsionsgelder bekommen?
- Sollte die Reform der Agrarpolitik eine radikale und dadurch teure sein oder sich bloß auf eine Reihe von Schönheitsmaßnahmen beschränken?

Das legislative Initiativpaket der EU-Kommission wurde im Oktober 1998 durch einen Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems ergänzt. Die EK veröffentlichte ihn unter dem Druck einer Ideenrivalität zwischen den Nettozahlern und den Nettoempfängern,

die jeweils einen allgemeinen Korrekturmechanismus und eine Belastungsprogression vorschlugen. Der Bericht wurde von den Nettozahlern mit stillem Applaus aufgenommen. Zwar gab die EK jeglichen revolutionären Umbildungen des Beitragssystems einen Korb, sie erkannte aber politisch die bestehenden Haushaltsungleichgewichte an und zog solche Lösungsoptionen wie eine nationale Mitfinanzierung der GAP und einen größeren Anteil der Beiträge nach BSP-Maßgabe in Erwägung. Dies gab der Nettozahlergruppe Hoffnung auf ein Happy End des Verhandlungsmarathons rund um die *Agenda 2000*.

Im zweiten Schritt wurde die Aufmerksamkeit auf die britische Präsidentschaft als direkter Vorgänger der österreichischen gelenkt. Aus zeitlichen und technisch-praktischen Gründen bekamen die Briten zum ersten Mal die Chance, sich systematisch mit dem Paket auseinanderzusetzen. Aufgrund des harten Wahlkampfs in Deutschland war jedoch von Anfang an klar, dass jede Diskussion über die *Agenda* keinen endentscheidungsorientierten Charakter tragen konnte. Man führte die erste inhaltliche Prüfung der EK-Vorschläge durch, stellte die prozeduralen Weichen und hörte sich die Stellungnahmen der nationalen Delegationen an. Es klappte aber nicht, die Verhandlungen realpolitisch wirklich weiterzubringen. Andererseits darf man Verdienste des Londoner Vorsitzes bei der Dynamisierung der Arbeit an der *Agenda 2000* in weiterer Perspektive nicht schmälern. Der Cardiffer Gipfel formulierte doch eine klare Botschaft an die Nachfolger der Briten im Amt des Unionsvorsitzes sowie an alle Verhandlungsparteien, das Paket vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1999 unter Dach und Fach zu bringen. Für die Österreicher hatte das zu bedeuten, dass sie bei der Behandlung des Pakets bis zum für Dezember 1998 geplanten EU-Gipfel in Wien beträchtliche Fortschritte machen sollten. Abgesehen von dieser *road map* wurde der Europäische Rat von Cardiff zur Arena einer der ersten offenen Konfrontationen zwischen den Interessengruppen. Sie fiel unentschieden aus. Hinsichtlich der Entschlossenheit und der kämpferischen Einstellung des Nettozahlerlagers war allerdings klar geworden, dass der für es ungünstigen Vorschlag der Kommission in seiner Urform nicht durchgehen wird. Es steht auf einem anderen Blatt, dass es keine Konkurrenzidee dazu gab.

Im dritten Schritt versuchte man die Alpenrepublik als Verhandlungspartei in einer zwischenstaatlichen Konstellation von Interessen und Abhängigkeiten zu definieren. Als eines der reichsten Mitglieder der Union stellte sich Österreich ganz eindeutig auf Seite des größten Schatzmeisters Europas – der Bundesrepublik Deutschland – und unterstützte von Anfang an den deutschen Vorschlag einer allgemeinen Beitragskorrektur. Dies tat es einerseits aus

Überzeugung, andererseits wegen seiner Angst, dass die Deutschen für sich eine exklusive Lösung durchkämpfen, während die restlichen Nettozahler leer ausgehen. Ähnlich wie Bonn stimmte die Wiener Regierung sowohl einer Einschränkung der Kohäsionsausgaben, als auch den Strukturpolitikreformen bei, d.h. der Festsetzung einer Ausgabenobergrenze der Strukturgelder, der Zielreduktion und der Anpassung des Sicherheitsnetzes. Im Hinblick auf die österreichspezifischen Gegebenheiten bei der Strukturpolitik ging es um eine Beibehaltung des Ziel-1-Statuses für das Burgenland sowie um die Schaffung eines Sonderprogramms für die Mitgliedschaftsanwärter und Grenzregionen. Hier endeten sich allerdings die Parallelen zum deutschen Standpunkt.

Aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Rückflüsse aus dem agrarpolitischen Topf stand Wien bei der GAP-Komponente des *Agenda-2000*-Pakets auf der anderen Seite der Barrikade. Es wollte weder von einer nationalen Mitfinanzierung der GAP noch von einer tiefgreifenden Kürzung der Interventionspreise hören. Mit offenen Armen nahm es darüber hinaus solche Ideen wie die ökologischen und sozialen Aspekte der GAP, die Kompensierung der Preiskürzungen durch Direktzahlungen, den Ackerbau in den Bergregionen und die ländliche Entwicklung als zweite Säule der Agrarpolitik der Gemeinschaft auf. Eine andere Sache ist, dass der österreichische EU-Agrarkommissar Fischler dafür sorgte, dass die Rechtsvorschläge der EK von den nationalen Interessen Wiens nicht weit entfernt waren.

Die Untersuchung der österreichischen Prioritätenliste hat zur Formulierung der folgenden Diagnose bewogen: Was das Haushaltspaket betrifft, spielte die österreichische Regierung ein doppeltes Spiel. Im Bereich einer Neuordnung des Beitragssystems arbeitete sie eng mit der Bundesrepublik und den anderen Nettozahlern zusammen. In der Diskussion über die GAP-Reform stellte sie sich auf Seite Frankreichs sowie anderer konservativer Mitgliedstaaten, die an einem Umbruch wenig Interesse zeigten.

Davon ausgehend nahm man im weiten Teil des sechsten Kapitels die konkreten Aktivitäten des Wiener Vorsitzes in der *Agenda-2000*-Frage unter die Lupe. Generell ist zu bemerken, dass die Verhandlungen über die Vorbereitungsphase praktisch nicht hinausgingen und durch eine deskriptive und technische Klärung von einzelnen Paketpunkten gekennzeichnet wurden, was allerdings nicht immer mit einer Stagnation der sachlichen Diskussion in den Ratsgremien gleichbedeutend war. Es gab daher Punkte, an denen die Verhandlungen auf die Phase des richtigen *bargaining* übergriffen.

Was die Haushaltsangelegenheiten anbelangt, wurde die verhandlungspolitische Landschaft weitgehend durchleuchtet, und zwar auf Anregung der Präsidentschaft, die hinsichtlich einer wahlbedingten Führungsunfähigkeit Deutschlands das Steuer der Nettozahlergruppe übernahm. Infolgedessen entstand im späten Sommer 1998 das Konzept des realen Einfrierens der Ausgaben auf dem Niveau des EU-Haushalts für 1999, das dank der überdurchschnittlichen Bemühungen des Ratsvorsitzes ordentlich gefestigt und zu einer Alternative für die großzügigen Rechtsvorschläge der Kommission wurde. Diese Alternative reifte sukzessiv aus. Zuerst beauftragte die Wiener Regierung die EK, ein Stabilisierungskonzept auszuarbeiten. Dem folgte eine technische Studie zur Einfrierung der EU-Ausgaben, die ebenso durch die Kommission unter Druck der Präsidentschaft und der anderen Nettozahler erstellt wurde. In beiden Fällen handelte es sich um eine Aufgabe, die auf keine Gegenliebe seitens der Brüsseler Behörde stoßen konnte, da sie ihre ursprünglichen Rechtsvorschläge einfach in Frage stellte. Am Ende des Weges ist es den Nettozahlern nicht gelungen, die EK dazu zu bewegen, ihre Initiativen zu revidieren bzw. den Vorlagen zum Stabilisierungskonzept einen Rechtsinitiativstatus zuzuerkennen. In Folge des hartnäckigen Widerstandes der Kohäsionsländer schafften die Nettozahler ebenso nicht, ihre eigene Vision für die Ausgabenentwicklung in die nächste Finanzperiode dem EK-Konzept im Bericht des Vorsitzes für das Gipfeltreffen in der Wiener Hofburg sowie in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes nach dem Europäischen Rat gegenüberzustellen. Nichtsdestotrotz hatte die Idee des Ausgabeneinfrierens während und dank der österreichischen Ratspräsidentschaft ihren Anfang und begann selbständig zu leben. Sie stellte sich wesentlich weniger extrem dar als der allgemeine Korrekturmechanismus, lag allerdings auf der Interessenskala eindeutig auf der Seite der Nettozahler. Am Ende des österreichischen Führungssemesters ist klar geworden, dass die ursprünglichen EK-Vorschläge, die von Anfang an bei den Nettoempfängern großen Beifall fanden, weitgehend redimensioniert werden mussten, um die Verhandlungen erfolgreich abzuschließen.

Im strukturpolitischen Bereich des *Agenda-2000*-Pakets hatte der Wiener Vorsitz weniger Gelegenheiten, sein Profil zu zeigen. Zwar ließ sich ein Umriss des Endkompromisses in solchen Punkten wie die Reduktion der Förderzielgebiete und Gemeinschaftsinitiativen, die räumliche Konzentration der Strukturmaßnahmen sowie die *phasing-outs* erahnen. Man geriet sich aber betreffend der Geldausstattung der strukturpolitischen Rubrik und der Kohäsionsgelder für die neusten Mitglieder der Währungsunion in die Haare, sodass die

Diskussion im Endeffekt nach einer technischen Überarbeitung der Rechtsvorschläge an einen toten Punkt geriet.

Noch weniger bewegten sich die Positionen der EU-Staaten bei der GAP-Reform, wo sich die Präsidentschaft bloß auf die technisch-legislativen Vorarbeiten an der Kommissionsvorlage beschränkte. Andererseits entsprach die von Agrarkommissar Fischler vorgezeichnete Sicht der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik in der Finanzperiode 2000-2006 zu großen Teilen dem österreichischen Geschmack, insbesondere die horizontale Verordnung sowie die ländliche Entwicklung als zweite Säule der GAP. Es blieb dem Vorsitz daher nichts mehr übrig, als die aus nationaler Sicht günstigen Elemente der GAP-Reform zu festigen, was er auch tat. Man muss jedoch zugeben, dass die Kommission ebenso wenig Lust auf substanzielle Bewegung vor der personellen und mentalen Ablösung an der Spitze des deutschen Landwirtschaftsministeriums hatte. Man wartete geduldig ab, bis die neue Bundesregierung mit einer politisch unerfahrenen und ökologisch extremen Komponente ihre eigene Position im Streit über die GAP-Reform zwischen der traditionellen und der liberalen Gruppe der EU-Länder gefunden hatte.

Das sechste Kapitel mit einer Schilderung der Ergebnisse des Europäischen Rates von Wien sowie dem, was vom Cardiffer Auftrag übrig blieb. Man stellte fest, dass die Cardiffer Erwartungen der Staats- und Regierungschefs an die österreichische Präsidentschaft von der Substanz her widersprüchlich waren. Einerseits wollten die EU-Spitzenpolitiker „*beträchtliche Fortschritte*“ in den *Agenda-2000*-Verhandlungen unter dem Vorsitz der Wiener Regierung erreichen. Andererseits verpflichteten sie ausdrücklich die Deutschen, die Diskussion im Rat mit einer Endentscheidung noch vor der Europa-Wahl abzuschließen. Wer sich in der Dynamik des Verhandlungsprozesses auf der Gemeinschaftsebene auskennt, der muss wissen, dass sich solche Vorstellungen gegenseitig ausschließen. Um die Materie in der Vorbereitungsphase richtig weiterzubringen, brauchte man eine Horizontalisierung des Verhandlungsprozesses, die unvermeidlich sofort eine Politisierung mit sich bringt. Da sich die Parteien unter keinem Zeitdruck befanden, war davon auszugehen, dass jegliche Versuche, frühzeitig einen Kompromiss zu erzielen, nicht in einem Kompromiss, sondern in einem unergiebigem Wortgefecht ihren Abschluss finden. Dies erkannte die Wiener Regierung gut und stiftete Europa einen Gipfel der Harmonie. Als Grundlage für die Diskussion über den Finanzrahmen diente hier kein zusammenfassendes und lösungsorientiertes Vorsitzpapier, sondern ein dicker Band, der den Stand der Dinge nur deskriptiv präsentierte. Die

österreichische Regierung war daher gut beraten, dass sie nicht mit dem Kopf durch die Wand wollte. Ein harmloses Wortgefecht in der Wiener Hofburg hätte bei der Arbeit an der Budgetplanung nicht weitergeholfen. Ganz im Gegenteil, im schlimmsten Fall hätte sie die durch die Präsidentschaft erzielten Erfolge und die dadurch immer größeren Hoffnungen der Nettozahler auf eine ihnen passende Lösung zu Grabe getragen. Kurz gesagt lag sie nicht im nationalen Interesse Österreichs.

Im siebten Kapitel ging man näher auf die deutsche Präsidentschaft ein, wobei man von einer ähnlichen Methodologie wie im Falle des österreichischen Vorsitzes Gebrauch machte.

Im ersten Schritt wurde die Ausgangslage am Vortag des deutschen Semesters im Chefsessel des Rates, insbesondere die deutsche nationale Position in der Frage der *Agenda 2000*, analysiert. Zum wichtigsten Ziel der eigenen Europa-Politik stellte sich die Regierung Kohl eine gerechtere budgetäre Lastenverteilung in der EU sowie eine deutliche Senkung des deutschen Nettosaldos. Diese Meinung nach dem Motto „*Ende der Scheckbuchdiplomatie*“ wurde auch durch die rot-grüne Opposition im Wahlkampf 1998 ohne wenn und aber geteilt. Das deutsche Problem bestand allerdings darin, dass man heimlich in den Bundesministerien unterschiedliche Sparkonzepte wie zum Beispiel das Kappungsmodell ausarbeitete, ohne ihnen eine gemeinschaftspolitische Bedeutung zu verleihen. Wahlbedingt nahm Bonn eine ganz extreme Verhandlungsposition ein, indem es sowohl den britischen Rabatt als auch jeglichen Progressionsgedanken strikt bekämpfte und sich stark auf die Einnahmeseite des EU-Budgets konzentrierte. Deutschland beschäftigte sich mit sich selbst und zog sich von der europäischen Diskussion über die Zukunft der Haushaltsplanung zurück, obwohl naturgemäß die Rolle des Anführers des Nettozahlerlagers ausgerechnet ihm zugeschrieben wurde. Dass die deutschen Eliten die Entwicklung des Konzeptswettbewerbs zwischen den Nettozahlern und den Nettoempfängern im ECOFIN nicht wirklich verfolgten, kam ans Tageslicht, als sie trotz des überparteilichen Konsens bezüglich der europäischen Sparpolitik die Idee der realen Stabilisierung der EU-Ausgaben als neues Instrument der Nettozahler lange nicht bemerkten.

Klar und deutlich äußerte sich Bonn jedoch in der Frage einer Neuorientierung der Struktur- und Kohäsionsmaßnahmen der Union in den Jahren 2000-2006. Es sprach sich in der Überzeugung, dass der Ziel-1-Status für die ostdeutschen Bundesländer größere Rückflüsse aus dem EU-Haushalt mit sich bringen sollte, was wiederum automatisch die Nettosaldoposition der Bundesrepublik verbessern sollte, für die Ressourcenkonzentration

aus. Gleichzeitig wollte die Bonner Regierung die strukturpolitische Budgettrubrik auf dem Niveau von 200 Mrd. Euro, d.h. 40 Mrd. Euro unterhalb der Kommissionsvorgabe festsetzen. Was die Kohäsionsgelder anbelangte, unterschied sich die Meinung Bonns kaum von der anderer Hauptstädte reicher EU-Mitglieder. Das heißt, man war für eine Beschränkung des Kohäsionsfonds auf die Nicht-Euro-Länder und wollte von irgendwelchen Abweichungen von der Regel nichts hören.

Am wenigsten verhandlungsreif präsentierte sich die Stellung Deutschlands zur Frage der GAP-Reform, was mit einem Klientelwechsel der Bundesregierung zu tun hatte. Während die CDU/CSU-Koalition konsequent ihr landwirtschaftsfreundliches Gesicht zeigte und Hand in Hand mit den Bauerverbänden militant gegen die Preissenkungsvorschläge der Kommission protestierte, konnte sich das rot-grüne Lager derartige Senkungen, kombiniert mit einem Kompensationssystem, sehr wohl vorstellen. Den im Wahlkampf engagierten Parteien war darüber hinaus die Überzeugung gemein, dass man die Agrarreform im Zusammenhang mit der fairen Lastenteilung als Leitmotiv der nationalen Verhandlungsposition Deutschlands betrachten sollte. In diesem Sinne hatte Bonn einerseits wenig Interesse an agrarpolitischer Radikalität, die immer Geld kostet, andererseits warb es für die nationale Kofinanzierung der GAP. Letztendlich begrüßte es die österreichische Idee, die jährlichen Agrarausgaben der Union auf 40,5 Mrd. Euro zu beschränken.

Im zweiten Schritt ging man auf das innen- und außenpolitische Terrain ein, auf dem sich die deutsche Präsidentschaft bewegte. Generell muss man sagen, dass die deutsche Haltung an der Unionsspitze von drei Faktoren geprägt war: vom budgetären Minussaldo, vom Cardiffer Arbeitskalender sowie von der extremen wahlpolitischen Thematisierung der *Agenda 2000*. So geriet die Bonner Regierung teils aus freiem Willen und teils unter Einfluss von objektiven Außerumständen in Verlegenheit. Dazu kam später der Rücktritt der Kommission Santer und der Oskar Lafontaines sowie die sich vertiefende Wirtschaftsstagnation und die innenpolitischen, ideologisierten Debatten rund um den Atomausstieg, Steuerreform und Doppelbürgerschaft. Zu allem Unglück traf das neue rot-grüne Kabinett die Entscheidung, den *Agenda-2000*-Gipfel von Brüssel nach Berlin zu verlegen, wodurch das Problem einer Neugestaltung der EU-Kasse zur deutschen nationalen Ehresache erklärt wurde. Um die Frage der Ausgangslage für die Aktivitäten des deutschen Vorsitzes abzuschließen, muss man zugeben, dass sie sich nicht wirklich in rosigen Farben schildern ließ.

Erst im dritten Schritt wurde mit einer detaillierten Erörterung der deutschen Vorsitzführung bei der *Agenda-2000*-Beschlussfassung begonnen. Es wurde festgestellt, dass die größte Herausforderung, vor der die Deutschen am Wendepunkt zwischen der Vorbereitungsphase und der Phase des richtigen *bargaining* standen, war sowohl eine vertikale als auch eine horizontale Kohärenz des Verhandlungspakets zu bewahren. Angesetzt wurde hier eine durch das Ratssekretariat entwickelte *negotiating-box*-Methode, die darin bestand, dass man ein vage definiertes Paket Schritt für Schritt mit Inhalten ausfüllte. So forschte die Präsidentschaft die am Verhandlungstisch sitzenden Delegationen mit den von sich verfassten *non-papers* aus, um schließlich alle nationalen Positionen und Paketskomponente untereinander verklammern zu können. Hinsichtlich eines steigenden Wettbewerbs zwischen den Agrar-, Finanz- und teilweise Außenministern innerhalb der Ratstruktur bei der *Agenda-2000*-Behandlung war diese Aufgabe außerordentlich schwierig. Immer wieder stellte sich die Frage: was ist dann wichtiger – das Geld oder die Reform der EU-Politiken? Es steht auf einem anderen Blatt, dass der deutsche Vorsitz praktisch bis Anfang März kein echtes Interesse an einem Endkompromiss zeigte. Besonders im Jänner konnte man zur Überzeugung gelangen, dass er seine sowieso extremen Sparforderungen nicht präsidentschaftsbedingt konzilianter machte, sondern sie noch verschärfte. In Folge dessen sind die ersten zwei Monate des deutschen Semesters an der Spitze der Union im Schatten einer Stagnation des Verhandlungsprozesses in allen Bestandteilen des Pakets vergangen, was während eines informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs Ende Februar auf dem Petersberg deutlich zum Ausdruck kam. Nachdem die europäischen Leader die gleichen nationalen Erklärungen wie schon früher in Cardiff und in Wien abgeben hatten, reisten sie einfach ab. Vorher trafen sie aber eine Entscheidung, die ermöglichte, bei der Arbeit an der *Agenda 2000* den Rubikon zu überschreiten, sodass die Verhandlungen endlich dynamisch in die Phase des richtigen *bargaining* eintraten.

Beeindruckt von den ersten landwirtschaftspolitischen Gesamtkompromissvorschlägen vom neuen deutschen Vorsitzenden des Agrarrates, Funke, die überraschend teuer auskalkuliert wurden, entschlossen sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Petersberg endlich die Frage zu beantworten, ob sie die Reformqualitäten oder -Kosten für wichtiger hielten. So wurden von ihnen die jährlichen Ausgaben für die EU-Landwirtschaft auf dem Niveau von durchschnittlich 40,5 Mrd. Euro eingefroren. Diese Entscheidung, verbunden mit der einseitigen Aufhebung der nationalen Mitfinanzierung durch das deutsche Landwirtschaftsministerium, machte ein Gesamtkompromiss im Agrarbereich möglich. Es

wurde als Bündel von Reformideen der Kommission und Sparforderungen der Nettozahler während einer Marathonsitzung des Agrarrates wenige Tage vor Beginn des Gipfeltreffens in Berlin beschlossen, obwohl Frankreich wegen einer Überschreitung der Petersberger Ausgabenobergrenze durch die Landwirtschaftsminister bis zuletzt seine Vorbehalte hatte. Trotzdem ist auf jeden Fall zu sagen, dass erst die Bildung einer entscheidungsfähigen qualifizierten Mehrheit rundum die GAP-Reform den Weg zur sachbezogenen Diskussion über das Gesamtpaket öffnete.

Abgeschlossen wurde das siebte Kapitel mit einer Präsentation der Phase der finalen Abstimmung im Europäischen Rat von Berlin sowie mit der Analyse der Schlussfolgerungen des Vorsitzes aus dem Blickwinkel der britischen, österreichischen und deutschen Hauptstädte. Als eine Art Einführung befasste man sich noch mit den Resultaten der März-Verhandlungen im COREPER und dem Allgemeinen Rat, mit denen die Phase des richtigen *bargaining* zum Abschluss kam und die einen Umriss der künftigen Schlussfolgerungen andeuteten. Im Gespräch waren: eine engere Ausrichtung der nationalen EU-Beiträge am Wohlstand der einzelnen Mitgliedstaaten; keine Streichung des britischen Extraabschlags, sondern eine Reduktion seiner Finanzierung durch die vier reichsten EU-Länder, verbunden mit einer Modifikation des Rabatts im Hinblick auf die kommenden Osterweiterungskosten; Überprüfungsklauseln beim Auslaufen der Förderberechtigungen für Regionen; Zwischenprüfungen beim Kohäsionsfonds anstatt einer sofortigen Einschränkung der Kohäsionsbeihilfe ausschließlich auf die Nicht-Euro-Staaten; eine Ausrüstung der Strukturpolitik mit über 25 Mrd. mehr als in der Finanzperiode 1993-1999 und schließlich weitere Ersparnisse in der Gemeinschaftlichen Agrarpolitik, um den Petersberger Vorschlag zu den landwirtschaftlichen Ausgaben doch noch zu erfüllen. Neben dem Finanzrahmen aber funktionierte als Element des Pakets das Thema einer Besetzung des Kommissionspräsidentenpostens nach Santer. Generell war von Anfang an klar, dass sowohl die Interessenarchitektur unter den 15 EU-Staaten als auch das Einstimmigkeitsprinzip alle Hoffnungen auf ein Überraschungsszenario bereits im Vorlauf zunichte machten. Obwohl die hochpolitischen Punkte von der Chefetage nach einer stundenlangen Sitzung geklärt wurden, konnte man davon ausgehen, dass sich die Staats- und Regierungschefs innerhalb des von seinen Ministern und Botschaftern zusammen mit der EU-Kommission programmierten Rahmens bewegen werden.

Um die Verhandlungen letztendlich zur Konklusion zu bringen, jonglierte die deutsche Ratspräsidentschaft in Berlin mit 6 Kugeln:

- mit einer Novelle des Eigenmittelsystems (Übergang vom MWSt- zum BSP-System), um die Nettosalden der reichsten EU-Länder zu verringern;
- mit einer Modifizierung der Rabattsfinanzierung mit dem gleichen Ziel;
- mit einer weiteren Verwässerung der GAP-Reform, um die durch den informellen Europäischen Rat von Petersberg bestimmte Obergrenze für die Agrarausgaben zu erreichen;
- mit einer Kürzung des Struktur- und Kohäsionsfonds im Verhältnis zum EK-Vorschlag, um sich an die Ausgabenstabilisierung in der Rubrik 2 zu nähern und gleichzeitig die Nettoempfänger einigermaßen zu besänftigen;
- mit einer Fortgeltung der Kohäsionspolitik für die drei neusten WWU-Mitglieder;
- mit einem Set von strukturpolitischen Sondermaßnahmen für einzelne EU-Länder.

Im Endeffekt kam dabei heraus, dass Italien in Folge der eingeführten Änderungen des Eigenmittelsystems mehr aus dem eigenen Geldbeutel auszugeben hatte. Rom stimmte ebenso einer verwässerten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu, die weit von seinen liberalen und im Laufe des Verhandlungsprozesses angemeldeten Vorstellungen entfernt war. All dies war der Preis für den italienischen sozialistischen Ex-Premier Romano Prodi auf dem Chefsessel der Europäischen Kommission.

Endgültige Resultate der verhandlungspolitischen Aktivitäten der Staats- und Regierungschefs in Berlin stellte man zum Abschluss des siebten Kapitels detailliert vor. Es macht keinen Sinn, sie hier zu wiederholen. Für Beantwortung der in diesem Beitrag formulierten Thesen ist es wichtiger, was sie für die drei in Bezug gesetzten Präsidentschaftsstaaten mit sich brachten. Es wurde nachgewiesen, dass alle drei Vorsitzländer zum Abschluss der Verhandlungen über die *Agenda 2000* oberhalb ihrer *bottom lines* landeten, obwohl dies unterschiedlich sowohl von den Medien als auch von den heimischen und ausländischen Politikern kommentiert wurde.

Den größten Katzenjammer hatten die deutschen Eliten, die davon ausgingen, dass Deutschland ohne das Vorsitzkorsett mehr erreicht hätte. Es gibt keine Möglichkeit, das zu verifizieren. Eine Sache ist allerdings klar: Bonn konnte mit dem Berliner Kompromiss leben, auch wenn er nach Schröders Worten keinen Lottogewinn darstellte. Der deutschen

Bundesregierung gelang es, das Haushaltsdisziplinprinzip auch auf in Brüssel zu implementieren. Das Nettosaldo des EU-Schatzmeisters wurde verringert, die Ausgabenstabilisierung weitgehend gewährleistet, die Rückflüsse aus dem Strukturfonds erhöht und schließlich der Ziel-1-Gebiet-Status für die Ost-Bundesländer sowie die Extra-Gelder für die Entwicklung der Berliner Infrastruktur gesichert. Vielleicht noch wichtiger für die Zukunft Deutschlands in der Union war die Tatsache, dass das rot-grüne Neulingskabinett seine gemeinschaftspolitische Kompetenz und Reife nachgewiesen hat.

Eine Bilanz der österreichischen Verluste und Gewinne aus dem Europäischen Rat von Berlin fällt noch günstiger aus. Wien hatte jährlich über 150 Mio. Euro weniger in die Unionskasse einzuzahlen. Seine Idee des realen Einfrierens der EU-Ausgaben wurde von der Nettozahlergruppe zum Großteil durchgeboxt und in den Schlussfolgerungen des deutschen Vorsitzes etabliert. Die ländliche Entwicklung als zweite Säule der GAP, für die ebenso wie für die reale Stabilisierung die österreichische Präsidentschaft sorgte, gab die feste Garantie, dass die Tradition der Kleinbauerhöfe in der Alpenrepublik bestehen bleibt. Dazu kamen noch die günstigen Sicherheitsnetzregelungen in der Strukturpolitik und eine Bestätigung des Ziel-1-Gebietsstatus für das Burgenland. All dies ließ von einer österreichischen Erfolgsstory auf dem Gipfeltreffen in Berlin sprechen.

Nicht weniger positiv fiel der Europäischer Rat von Berlin für das Vereinigte Königreich aus. Es gelang ihm, das Prinzip eines Rabatts für die Insel effektiv zu verteidigen, obwohl die EU-Partner doch eine Anpassung des Abschlagsmechanismus an das EU-Erweiterungsszenario von den Briten erpressten. Relevanter als die ersparten Milliarden schien allerdings das neue Image Großbritanniens zu sein, dass sich klar von dem Tory-Isolationismus und dem traditionellen insularen Euroskeptizismus unterschied. Basierend auf dem positiven Eindruck, den die britische Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1998 hinließ, wies die Labour-Regierung Blair in Berlin ihre Handlungsfähigkeit auf der EU-Bühne nach.

Nachdem der Inhalt der einzelnen Arbeitskapitel in aller Kürze rekapituliert worden ist, kommt jetzt die Zeit, um aufgrund der Forschungsergebnisse zu den in der Einführung formulierten Hypothesen und Fragen Stellung zu nehmen.

7.2. Beantwortung der Arbeitshypothesen und -Fragen

7.2.1. Das nationale Interesse eines Vorsitzstaates als treibende Kraft seiner führungspolitischen Aktivitäten

Nationale Interesse oder unparteiische Vorsitzführung? Das klingt nach einer Dichotomie, ist es aber nicht. Ein sich der national definierten Präferenzen bewusstes Präsidenschaftsland, das sein gemeinschaftliches Amt zusammen mit den führungspolitischen Extraressourcen im Paket kriegt, agiert in der Union nicht als Schizophrener sondern als geistig völlig gesundes Wesen. Auch wenn seine Vertreter vor Publikum lautstark bedauern, dass sie im Namen des Gemeinschaftswohls auf etwas verzichten, wissen sie genau, dass sie woanders etwas gewinnen. Warum sollte man keine Angst um ihre Gesundheit haben?

Erstens können sich die nationalen Ziele der Präsidenschaft von den Präferenzen der EU-Partner nicht unterscheiden. Alle am Verhandlungstisch teilen die gleiche Meinung, sodass von einer Doppelmoral des Ratsvorsitzes keine Rede sein kann. Im Rahmen der *Agenda-2000*-Beschlussfassung gab es Rechtsvorschläge der Kommission, die für keinerlei Aufregung unter den Unterhändlern sorgten und die nur eine inhaltliche Überprüfung in der Vorbereitungsphase des Verhandlungsprozesses benötigten. Es handelte sich hier nicht nur um die technischen, sondern auch um die substanziellen Elemente des Gesamtpakets, wie zum Beispiel die Konzentration der Fördermaßnahmen in der Strukturpolitik, die bereits durch die österreichische Präsidenschaft als erledigt abgehakt worden war.

Zweitens kann das Vorsitzland mit dem Mainstream der Verhandlungen schwimmen. Das, was es im Spiel gewinnen will, entspricht dem, was sich die Mehrheit der Unionsmitglieder vorgenommen hat. Das Wohl einer entscheidungsfähigen Mehrheit lässt sich im Rahmen eines internationalen Systems, und ein solches ist die Europäische Union, leicht mit dem Gemeinwohl verwechseln. Auf diese Weise macht man der unparteiischen Präsidenschaft auch keine Vorwürfe, falls sie gleiche Interessen wie die Mehrheit anmeldet und für diese Mehrheit Partei nimmt bzw. an ihrer Bildung arbeitet. Die oberste Aufgabe des Vorsitzes ist doch, im Rat Entscheidungen zustande zu bringen. Eine derartige Situation wurde am Beispiel des Haushaltsrahmens im Agrarrat beobachtet, als die österreichische und dann die deutsche Präsidenschaft sehr intensive Gespräche mit Italien führten, um auszuloten, unter welchen Bedingungen sich Rom der Umarmung Londons und anderer agrar liberaler Staaten entreißen lassen würde. Dies war der einzige Weg, um eine relativ bauerfreundliche und billige

Reformvariante der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rat durchzubringen, was den nationalen Positionen Wiens und Bonns weitgehend entsprach.

Drittens gibt es auch keinen Grund, sich Sorgen zu machen, wenn sich die Interessen der Präsidentschaft in die Verhandlungsposition einer nicht entscheidungsfähigen Gruppe der EU-Länder einschreiben. In solchen Fällen versteckt sich der Vorsitz normalerweise hinter dem Rücken der restlichen Mitglieder seiner Interessengruppe, ohne zu offensichtlich Farbe zu bekennen. Er beschränkt sich darauf, die Regie so zu führen, dass die Wortmeldungen der Interessenallianz laut genug ertönen. So konnte die Bonner Regierung als Präsidentschaft laut protestieren, als der französische Staatspräsident Chirac den Kompromiss der Agrarminister auf dem Berliner EU-Gipfel aufschnürte. Im Stillen klatschte sie ihm aber zusammen mit den anderen Nettozahlern Beifall, da er das gemeinsame strategische Ziel im Visier hatte, die Kosten der Agrarreform zu reduzieren. Seltener kommt es vor, dass ein Land, das die Präsidentschaft innehat, seine Maske fallen lässt und als richtiger Anführer einer Interessengruppe agiert. Es riskiert seine Glaubwürdigkeit als neutraler Verhandlungsmanager und dadurch seine künftigen Erfolge in Form einer langen Liste von erledigten Themen der Arbeitsagenda. Die mit dem parteiischen Vorsitz verbündeten Delegationen riskieren ebenso, dass sie einen effektiven und ihnen gefälligen Regisseur des Ratsgeschehens verlieren, wodurch das Durchsetzungspotential der ganzen Interessengruppe leidet. Ab und zu passiert es jedoch, dass ein natürlicher Leader als aktiver Akteur zeitlich begrenzt oder permanent ausgeschlossen ist. Wenn sich die anderen Partner einer Initiativergreifung nicht gewachsen sehen, blicken sie in Richtung Ratsvorsitz, da sie dort das nötige Führungspotential spüren. Falls der Vorsitz sich für eine aktive Gruppenführung entscheidet, muss er äußerst vorsichtig vorgehen, sonst verliert er leicht den Boden unter den Füßen. Ein Paradebeispiel dafür stellt die Implementierung des Ausgabenstabilisierungskonzepts in die *Agenda-2000*-Diskussion durch die Wiener Regierung als Vorsitz dar. Wien ergriff die Initiative erst dann, als klar wurde, dass die deutsche Idee des allgemeinen Korrekturmechanismus im Eigenmittelsystem der Union durch die Kommission wegen ihres finanzpolitischen Extremismus zum Scheitern verurteilt war. Da diese Idee vorher zu einem Schlagwort der Wahlkampagne zum deutschen Bundestag geworden war, verlor die Regierung Kohl die Möglichkeit, sie zu modifizieren oder ein neues Ersatzkonzept auszuarbeiten, das ebenso wie der Korrekturmechanismus die Ungleichgewichte und die Großzügigkeit bei der Finanzierung und Gestaltung des siebenjährigen Gemeinschaftshaushalts reduzieren würde. In Folge der wahlbedingten Unbeweglichkeit Deutschlands entstand ein Führungsvakuum im Nettozahlerlager, das durch

den österreichischen Ratsvorsitz aufgefüllt wurde. Ob das Präsidenschafts-Ich deswegen gespalten war, ist fraglich. Einerseits verfolgte Wien sein Finanzinteresse, indem es eine Disziplinierung des EU-Etats forderte. Andererseits trug die Präsidenschaft doch trotz ihrer Parteilichkeit zur konzeptuellen Regulierung des Verhandlungsprozesses bei, was später die Konsenssuche und schließlich die Endentscheidung in Berlin leichter machte. Sie bot eine Idee, um die sich die reicheren Mitgliedstaaten organisierten, die in den ursprünglichen Rechtsvorschlägen der EU-Kommission keine Plattform für die Durchsetzung ihrer Interessen gefunden hatten. Mit anderen Worten erfüllte die Wiener Präsidenschaft ihre Amtspflichten als kluger Manager des Verhandlungsprozesses, wenn auch im Hinblick auf die eigenen finanzpolitischen Partikularismen. Mitte 1998 fand sie eine Situation vor, in der den EK-Vorstellungen über die *Agenda 2000*, mit denen sich die Nettoempfänger solidarisierten, eine redeselige, aber harmlose Gruppe der Nettozahler gegenüber stand. Sie hinterließ jedoch eine gut geordnete Landschaft mit zwei holistischen Konkurrenzkonzepten des künftigen Haushaltsrahmens, wo alle im Spiel anwesenden Länderinteressen vertreten waren. Man kann jetzt natürlich spekulieren: Hätte Österreich das Nettozahlerlager nicht unter der Fahne der Stabilisierung gesammelt, hätte man vielleicht die Verhandlungen über die *Agenda 2000* schneller und im Sinne der Reform nach den Wünschen der Kommission abschließen können. Das mag durchaus sein. Das Problem ist nur, dass ein solches Szenario nicht im nationalen Interesse des österreichischen Ratsvorsitzes gelegen hätte.

Viertens endlich ist es ebenso schwer über einen Loyalitäts-Spagat zu sprechen, wenn die Präsidenschaft ihre extremen nationalspezifischen Anliegen verdeutlicht, die nicht von den anderen geteilt werden. Das gleiche gilt für solche Diskussionspunkte, die neben dem Vorsitz nur von einigen wenigen EU-Staaten als relevant signalisiert werden. Sie sind praktisch immer nur aus taktischen Gründen in der Verhandlung anzumelden und von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Die gleichen Spielregeln gelten doch für alle, die sich am Unionsabenteuer beteiligen wollen. Findet ein Mitgliedstaat für seine Bedürfnisse kein Gehör seitens der Partner, muss er von ihnen Abschied nehmen. Nichts ist in der europäischen Gemeinschaft im Alleingang zu erledigen. Deswegen steht auf der Tagesordnung, dass die nationalen Delegationen in der Phase des richtigen *bargainig* oder der finalen Abstimmung auf ihre Extrempositionen verzichten, um sich nicht isolieren zu lassen und weiter im Spiel zu bleiben. Wenn auch ein Präsidenschaftsland wegen seiner Amtsverpflichtungen mehr auf solche Extremismen aufpassen muss, um die Konsensfindung nicht zu blockieren, genießt es bei der Einarbeitung der nationalen Position eine privilegierte Stellung. Der Vorsitz, von dem

man erwartet, dass er sich im Mainstream des Verhandlungsprozesses bewegt, steht im Rampenlicht. Wenn die anderen die am schärfsten skizzierten Linien der Verhandlungsposition quasi ausradieren, tut die Präsidentschaft das gleiche laut und deutlich im Namen des Gemeinschaftswohls. Was sie wahrscheinlich sowieso aufgeben müsste, verkauft sie gegen Punkte bei der Bildung eines positiven Bildes als pflichtbewusster EU-Partner. In dem Kontext lässt sich das Abrücken von der nationalen Mitfinanzierung der GAP durch das Bonner Landwirtschaftsministerium im Vorfeld des Verhandlungsmarathons im Agrarrat Mitte März 1999 interpretieren. Hinsichtlich einer militanten Bekämpfung dieser Reformidee durch die landwirtschaftsfreundliche Ländergruppe und insbesondere Frankreich verzichtete der Vorsitz auf dieses Element der GAP-Neugestaltung sowie der budgetären Lastenausgleichung. Für alle am Verhandlungstisch war klar, dass er das tat, um die letzte Hürde vor der Einigung im agrarpolitischen Teil aus dem Weg zu schaffen. Es steht auf einem anderen Blatt, dass diese Verbeugung der deutschen Präsidentschaft vor Paris praktisch gleich danach konkrete Früchte brachte. Genauso entschlossen wie gegen die nationale Mitfinanzierung kämpfte der französische Partner für eine Entfettung der Rubrik 1 in Berlin, woran Deutschland viel lag. Tut denn ein Vorsitzland etwas gegen sein nationales Interesse, wenn es die von ihm gewollten, aber nicht zum Mainstream passenden Entscheidungsoptionen durchkreuzt? Die Antwort ist: *nein*. Entweder kriegt ein Präsidentschaftsstaat die Möglichkeit, noch während der Amtsperiode woanders seine nationalen Anliegen zu verfolgen, oder er arbeitet bewusst an seinem Image und dadurch an der künftigen Verbesserung der eigenen Handlungsfähigkeit in der Gemeinschaftspolitik. Beides ist ein nationales Interesse.

Wie ist es dann zu erklären, dass die meisten Präsidentschaftsbeobachter und -Praktiker doch auf die Kosten der Amtsausübung im Sinne der Nationalinteressenverfolgung hinweisen? Die Präsidentschaft kommt einem teuer zu stehen – behaupten sie. Dies resultiert angeblich aus einer strikt intergouvernementalen Denkmanier, nach der die Verhandlungserfolge ausschließlich nach den ökonomischen und politischen Zugewinnen gemessen werden. Diese Annahme ist natürlich nicht falsch. Sie spiegelt sich auch in der im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführten empirischen Forschung wider. In diesem Kontext soll man jedoch nicht aus den Augen verlieren, dass der Integrationsprozess aus Sequenzen besteht, die aufeinander folgen. Sowohl eine Präsidentschaftsperiode als auch solche *history-making*-Entscheidungen wie die über die *Agenda 2000* stellen kein Einzelspiel, sondern eines von mehreren Spiele eines Turniers dar, dessen Dauer und Ziel für die Teilnehmer unbekannt bleiben. Aus diesem

Grund müssen alle verhandlungspolitischen Schachzüge des Ratsvorsitzes aus breiterer Perspektive behandelt werden. Auch das positive Image des präsidierenden Staates unter den EU-Partnern fällt in eine Kategorie des nationalen Interesses, da es als eine Art eingefrorenes Kapital zu verstehen ist, das nach der Amtsübergabe in das alltägliche EU-Geschäft gesteckt werden kann.

Wenn das nationale Interesse eines Vorsitzlandes so breit begriffen wird, ist festzustellen, dass es sich hinter allen führungspolitischen Aktivitäten der Präsidentschaftsvertreter als ihre treibende Kraft versteckt. Egal, wie es in der allgemeinen Interessenkonstellation am Verhandlungstisch zu verorten ist, wirkt es als wahres Schwungrad des Geschehens im Rat. Die Forschungsergebnisse dieser Arbeit machten deutlich, dass alle Verhandlungszüge der analysierten Präsidentschaften in einem kühlen nationalen Kosten-Nutzen-Kalkül ihren Ursprung genommen haben. Die Regierungen agieren als Ratsvorsitz rational. Sie werden da tätig, wo sie etwas zu erreichen haben, und da passiv, wo die Kommission als *agenda-setter* etwas Unbeliebtes durchsetzen will. Auch wenn die Verhandlungslage und die Termine von der Präsidentschaft erzwingen, dass sie etwas gegen sich selbst unternimmt, hat das seine Grenzen. Genauso wie die anderen Delegationen am Ratstisch tritt das Vorsitzland mit einer *bottom line* in den Verhandlungsprozess ein, unter die es auf keinen Fall kommen möchte. Die Entscheidungsfindung im Rat besteht jedoch in der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner, der auch den Präsidentschaften gemein ist. Sie bildet hier keine Ausnahme.

7.2.2. Aktive Verfolgung der nationalen Interessen durch die Präsidentschaft in verschiedenen Phasen des Verhandlungsprozesses

Die nationalen Interessen der Präsidentschaft werden durch ihre Vertreter in unterschiedlichen Verhandlungsphasen unterschiedlich verfolgt, da auch die Frage nach den drei definierten verhandlungspolitischen Vorsitzrollen als *agenda-setter*, *bargaining manager* und *compromise builder* mit der Entwicklung der Dinge variiert. Wann ist denn die Zeit für den Vorsitz, die nationalspezifischen Anliegen zu fördern, und wann, um auf die Image-Bildung Wert zu legen?

In der Vorbereitungsphase des Verhandlungsprozesses lassen sich praktisch keine relevanten Differenzen zwischen dem Vorsitz und den restlichen Delegationen darin bemerken, wie sie mit nationalen Forderungen umgehen. Die EU-Staaten stellen die nationalen Positionen vor

und schauen sich die anderen gut an, um die künftigen Alliierten und Gegner zu lokalisieren. Das gemeinschaftliche Amt hindert die hochrangierten Präsidenschaftsvertreter nicht daran, die nationalen Wunschlisten scharf und ohne Schönungen zu formulieren. Kurz vor dem Cardiffer Gipfel machten der britische Premier Blair und sein Europa-Minister Henderson kein Hehl daraus, dass das Vereinigte Königreich seinen Budgetabschlag knallhart verteidigen wird. Die Österreicher äußerten sich schon etwas ausgewogener. Trotzdem wagte sich der österreichische ECOFIN-Präsident Edlinger kurz nach der Amtsübernahme Anfang Juli 1998 die Erklärung, dass Wien seine Verhandlungsposition zur *Agenda 2000* nicht ändert und weiterhin eine faire Lastenaufteilung anstrebt. Warum nahmen sich die hier erwähnten hochrangigen Vorsitzvertreter kein Blatt vor den Mund, wenn sie über nationale Interessen reden, obwohl das von ihnen bekleidete Amt eine unparteiische Haltung erfordert? Die Neutralität und Ehrlichkeit des Vorsitzes oder zumindest deren Anschein sind gefragt, wenn die Präsidenschaft Kompromisse zu schließen und Entscheidungen zustande zu bringen hat. In der Vorbereitungsphase ist das nicht der Fall. Hier wird danach abgerechnet, ob sie einen effizienten und möglichst transparenten Prozedurrahmen für die Verhandlungen bestimmt und in den technischen Ratsgremien eine inhaltliche Prüfung der Kommissionsvorgaben durchführt. Die politischen Deklarationen eines Vorsitzvertreters, auch wenn sie parteiisch klingen, nehmen auf die Beurteilung der Präsidenschaftsbemühungen, den Verhandlungsprozess in richtige prozedurale Bahnen zu lenken, keinen großen Einfluss. Sie haben eine andere Rolle zu spielen. Wenn die Präsidenschaft als nationaler Mitspieler in den späteren Phasen der Verhandlungen eher zum Schweigen verpflichtet ist, nutzt sie in der Vorbereitungsphase die Chance, ihre Anliegen den Partner möglichst klar und deutlich zu kommunizieren, damit sie diese im Gedächtnis behalten. Sie manifestiert ihre Entschlossenheit und Determination, indem sie ein deutliches Signal nach außen schickt: „*Meine Interessen dürfen bei der Entscheidungsfindung nicht verloren gehen!*“

Die Mechanismen der Vorbereitungsphase, nach denen der Vorsitz seine Interessen absichert, beschränken sich aber nicht ausschließlich auf die deklarative Sphäre. Wichtig ist hier die Rolle der Präsidenschaft als *agenda-setter*, der das aus einer EK-Liste von unerledigten Angelegenheiten auswählt, was er im Hinblick auf die eigenen Präferenzen weiterbringen will. Die Macht des Ratsvorsitzes über die Arbeitsagenda ist jedoch nicht absolut. Auch wenn er die ihm nicht genehmen Punkte bei der Kommission unangetastet liegen lassen kann, gilt seine Blockade nur ein halbes Jahr, bis ein weiteres EU-Land das Präsidenschaftsamt übernommen hat. Es gibt auch eine Reihe von innergemeinschaftlichen, festen Terminen und

Verpflichtungen, zu denen eine Rahmenbudgetverabschiedung wie die *Agenda 2000* gehört, die eine Handlung des Ratsvorsitzes determinieren. Ihm bleibt dann keine andere Wahl, als sich mit einem Punkt der Agenda zu beschäftigen.

Die strukturellen Führungsressourcen des Vorsitzes gehen aber über eine einfache Arbeitskalenderaufstellung hinaus. Der Vorsitz hat zum Beispiel das Recht, die Kommission mit einer inhaltlichen Analyse von eigenen national definierten Ideen zu beauftragen, auch wenn diese Ideen auf keine Gegenliebe seitens der EU-Kommissare stoßen. Die Chancen darauf, dass sich die Brüsseler Behörde tatsächlich an die Arbeit macht und im Endeffekt konkrete, gut berechnete sowie technisch durchgedachte Ergebnisse formuliert, steigen, wenn eine starke Interessengruppe der EU-Staaten hinter dem Vorsitz steht und ihm Rückendeckung gibt. Die Präsidentschaft und die Kommission befinden sich doch in solchen Fällen auf Kollisionskurs. Damit hatte man zu tun, als der Wiener Ratsvorsitz eine technische Studie zur realen Stabilisierung bei der Kommission bestellte.

Das heißt jedoch nicht, dass die Präsidentschaft ausschließlich durch eine Konfrontation mit den EU-Organen mit einer Implementierung der ihr passenden Initiativen vorankommen kann. Sie ist auch imstande, wichtige technische Details „*friedlich*“ im Rahmen einer Überprüfung der EK-Rechtsinitiativen zu ihren Gunsten zu entscheiden, indem sie von der Liaisonposition zwischen dem Rat und der Kommission Gebrauch macht. Die Beamten des österreichischen Landwirtschaftsministeriums gaben zu, dass sie sich als Vorsitz mit dem Agrarkommissar Fischler eng konsultierten, um die technische Überprüfung des Agrarteils des *Agenda-2000*-Pakets so zu gestalten, dass solche Instabilitätsfaktoren wie der Wahlkampf in der Bundesrepublik den von den Österreichern willkommenen Elementen der GAP-Reform, wie der ländlichen Entwicklung, keinen Schaden zufügen. So wurde zum Beispiel die informelle Sitzung des Agrarrates in St. Wolfgang der ländlichen Entwicklung gewidmet, um dieses Konzept verhandlungspolitisch gut zu untermauern.

Charakteristisch für die Vorbereitungsphase ist neben der technischen Knochenarbeit auch eine vorrückende Auskristallisierung der Interessenarchitektur am Verhandlungstisch. Natürlicherweise nimmt das Vorsitzland genauso wie die anderen EU-Länder an der Koalitionsbildung teil, um eine möglichst breite und dadurch erfolgversprechende Plattform für seine nationalen Anliegen zu finden. Es genießt hier eine privilegierte Stellung, die aus der Struktur der EU-Verhandlung resultiert. Wenn die Präsidentschaft als Vermittler zu besonders intensiven bilateralen Kontakten zu den einzelnen Delegationen verpflichtet ist und sie diese

tatsächlich gut pflegt, dann hat sie gleich einen Informationsvorsprung, der nicht nur bei der Konsensfindung, sondern auch bei der Verfolgung der eigenen Interessen gut zu nutzen ist. Einerseits kann hier der Vorsitz seine intellektuellen führungspolitischen Instrumente anwenden, um – wie am Beispiel der realen Stabilisierung – eine neue Lösungsoption zu konzipieren und rund um sie ein Staatenbündnis zu sammeln. Andererseits forscht er die Konkurrenzallianzen aus, um nach den schwächsten Gliedern in der Kette zu suchen. In solchen Kategorien sollte man den intensiven Dialog zwischen dem österreichischen Vorsitz und der italienischen Delegation in agrarpolitischen Fragen betrachten. Wien wusste ganz genau, dass sich Rom trotz der liberalen Bekenntnisse zur GAP-Reform mit dem englischen Extremismus nicht völlig solidarisierte und Gesprächen über einen eventuellen Seitenwechsel gegenüber offen war. Es blieb nur übrig, das auszuloten.

Generell räumt die Vorbereitungsphase dem ratspräsidierenden Land bessere Chancen als den restlichen EU-Mitgliedern ein, sich um nationales Interesse zu kümmern. Erstens braucht die Präsidentschaft ihre nationale Position angesichts der Amtspflichten noch nicht zu relativieren, und kann offen von ihnen sprechen, ohne sich um die negativen Folgen für die Entscheidungsfindung im Rat allzu viele Sorgen zu machen. Zweitens bietet diese Phase der vertraulichen Strategien des Vorsitzes ein weites Feld. Es geht hier sowohl um die Nutznießung der Verbindungsposition zwischen den EU-Organen als auch um die Mannschaftsspielgestaltung sowie um die Konzipierung und Implementierung von passenden Lösungsoptionen. Dank der außergewöhnlich intensiven Kontakte zur Kommission und den nationalen Delegationen baut das den Vorsitz innehabende Land eine Informationsdatenbank auf, auf die es sich in den späteren Verhandlungsphasen stützt und die auch am Ende der Amtsperiode nicht ihren Wert verliert.

Und was ist mit dem nationalen Interesse in der Phase des richtigen *bargaining*? Sie ist davon gekennzeichnet, dass die in der Vorbereitungsphase zur Welt gekommenen Interessenbündnisse gefestigt werden. Forderungen werden maximalisiert und die öffentlichen Aussagen ihrer Vertreter zugespitzt. Die Spannung erreicht einen Höhepunkt, nach dem man nur Konzessionen machen kann. Die Präsidentschaft stellt hier keine Ausnahme dar. Noch Ende Jänner 1999 legte der deutsche Vorsitz auf eine Liste von harten Einsparungsvorschlägen vor, die dem Bonner Wunschzettel vollkommen entsprach und die bis zum informellen Europäischen Rat von Petersberg am 26. Februar, das heißt einen Monat vor dem Endspiel in Berlin, nicht modifiziert wurde. Alle sollten ihre Verhandlungsziele

aufgeben, um Deutschland und seiner Interessengruppe eine möglichst große budgetäre Entlastung zu sichern – das war ihr Motto. Tatsächlich ist das informelle Gipfeltreffen auf dem Petersberg als eine Art Zäsur zu betrachten. Wenn man das Benehmen des deutschen Vorsitzes vor und nach dem informellen Europäischen Rat von Petersberg genauer betrachtet, kann man eine Reihe von generellen Schlüssen ziehen, wie das nationale Interesse des Präsidentschaftsstaates im Laufe der *bargaining*-Phase vertreten wird.

Vor dem Petersberg schrieb sich die Präsidentschaft in das nationale Wunschkonzert ein, als ob sie gar kein Interesse an der Kompromissbildung hätte. Dies musste sich auf die Verhandlungsdynamik negativ auswirken und führte zur allgemeinen Stagnation des Prozesses in seiner politischen Sphäre. Wahrscheinlich wollte Bonn im Rahmen einer Erpressungsstrategie den Partnern zu verstehen geben, dass es nicht um jeden Preis um die Rahmenhaushaltverabschiedung in Berlin kämpfen wird, sodass seine vitalen Interessen von jedem respektiert werden müssen. Gleichzeitig leistete der deutsche Vorsitz gute organisatorische Arbeit als Verhandlungsmanager, indem er die Komponente des *Agenda-2000*-Pakets in ein Bündel fasste und zusammen mit dem Generalsekretariat des Rates die *negotiating-box*-Methode entwickelte und anzuwenden begann. Im Grunde genommen war es schwierig, auf die Differenzen zwischen den deklarativen „*Kampfansagen*“ der den Ratsvorsitz innehabenden Bundesrepublik und jenen der restlichen Verhandlungsparteien hinzuweisen.

Nach dem Petersberg gähnte eine Kluft zwischen den Staaten, was die Art und Weise anbelangte, wie die nationalen Interessen vertreten wurden. Es ist auch ganz normal, dass die Präsidentschaft ihren nationalen Hut abnimmt, wenn die Spannungen am Tisch zu einem Ende kommen und ein langsamer Prozess der Positionsannäherung beginnt. Während die anderen die nationale Geige weiter spielen können, wenn auch in sanfteren Tönen, muss der Ratsvorsitz als kompromissgestaltende Macht auftreten. Heißt das, dass er seine nationalen Anliegen vergisst und ausschließlich die Handlungseffizienz als *bargaining manager* und *compromise builder* im Auge hat? Natürlich nicht, den nationalen Hut abzunehmen heißt nicht, ihn wegzuerwerfen. Nur auf der öffentlichen Ebene kann man den Eindruck gewinnen, dass sich das Vorsitzland zurückzieht und sein nationales Interesse opfert. Praktisch sieht es so aus, dass die Präsidentschaft auf ein wichtiges und vor allem auffälliges Element ihrer nationalen Position im Rampenlicht verzichtet, um im Alleingang den anderen ein Beispiel zu geben, was auch die Deutschen mit der nationalen Mitfinanzierung nach einer Absprache mit

dem französischen Partner getan haben. Es geht dabei darum, dem Kompromisszug ein Abfahrtzeichen zu geben. Gleichzeitig spielt man ein delikates und unauffälliges Spiel, um am Rande der gemeinschaftlichen Rollen das eigene Interesse zu befriedigen. Der Vorsitz agiert hier als klassischer Vermittler, der durch eine Reihe von verhandlungspolitischen Interaktionen zwischen den Interessengruppen und den einzelnen Delegationen den Dialog am Leben hält. Dabei ist sein Ziel, eine entscheidungsfähige Koalition aufzubauen, aber gleichzeitig mit den eigenen Interessen nicht außerhalb des Boots zu landen. Am besten ließ das sich am Beispiel der lebhaften Kontakte zwischen Bonn und Rom während der deutschen Präsidentschaft beobachten. Mit dem Hauptanliegen einer Minus-Saldo-Reduktion im Hinterkopf sprach die deutsche Präsidentschaft mit dem italienischen Partner darüber, was ihm dazu bewegen könnte, um eine sparsame und zurückhaltende Variante der GAP-Reform sowie eine Eigenmittelsystemumgestaltung durch einen größeren Anteil der Beiträge nach Maßgabe des BSP zu schlucken. Dies schien das nützlichste Mittel zur Erzielung des von den Deutschen gewünschten Verhandlungsergebnisses zu sein. Als Präsidentschaft schaffte Deutschland durch den Dialog mit Italien die Grundlagen für einen Sprung in die Phase der finalen Abstimmung. Dank solcher bilateralen Gespräche nahmen nämlich die nationalen Forderungen der EU-Mitgliedstaaten sowie ihre Lokalisierung innerhalb der gemeinschaftlichen Interessenkonstellation ihre reife Form an.

Das gleiche passiert mit der Selbstdefinition von nationalen Anliegen sowie von Gruppenidentitäten durch das Vorsitzland. Es wird immer deutlicher, wofür es sich aufs höchste interessiert und was von ihm im Laufe des Verhandlungsprozesses aus taktischen Gründen angesprochen wurde. Das vitale Interesse der Präsidentschaft kommt mit aller Stärke ans Tageslicht. Auch wenn das deutsche Landwirtschaftsministerium die agrarliberalen EU-Länder lange kokett ansah, revidierte es seine Meinung, als klar wurde, dass die deutschen Postulate – wie der allgemeine Korrekturmechanismus und die nationale Kofinanzierung der GAP – endlich fallen werden. Sofort fing man an, nach den Alternativen zu suchen, um das oberste Ziel von vitaler Bedeutung, die faire Lastenverteilung, doch noch zu erreichen. Eine Verwässerung und dadurch Verbilligung der kostenanfälligen EU-Politik stellte eine passende Ersatzlösung dar, die dank der Entschlossenheit der landwirtschaftsfreundlichen Interessengruppe und der Erosion des liberalen Lagers eine entscheidungsfähige Mehrheit für sich gewann. Ein anderes Beispiel für die gleiche Verhandlungslogik der Präsidentschaft war der Umgang mit dem britischen Rabatt. Als die letzte Hoffnung auf eine generelle Abschaffung des Londoner Abschlags erlosch, begann man an Änderungen bei seiner

Finanzierung zu denken, die die Nettozahler teilweise entlasten würden. Auch in diesem Segment der Gesamtkompromissbildung spielte die Präsidentschaft die erste Geige. Um die Nettoempfänger für die Idee einer Finanzierung des Rabatt durch die 14 statt durch die vier reichsten EU-Mitgliedstaaten zu gewinnen, engagierte sich der Bonner Vorsitz in der Organisation eines Tauschgeschäfts. Als Gegenleistung sollten die Nettoempfänger eine Verlängerung der Kohäsionsmaßnahmen, nicht nur für die Nicht-Euro-Länder, sondern auch für die neusten 3 WWU-Mitglieder (Spanien, Portugal und Irland). In beiden Fällen sorgte die Präsidentschaft dafür, für ihr vitales Interesse, das bereits früher innerhalb einer Interessengruppe positioniert wurde, eine entscheidungsfähige Mehrheit zu gewinnen. In dem Sinne handelte sie nicht anders als die restlichen EU-Staaten.

Im Vergleich mit der Vorbereitungsphase gibt es für die Präsidentschaft in der Phase des richtigen *bargaining* keinen Platz mehr, um mit einem neuen Konzept, das ihrem nationalen Interesse entsprechen würde, aufzutreten und es zu befestigen. Ihr bleibt nichts anderes übrig, als damit zu spielen, was sich auf dem Brett befindet. Die Spielsteine bewegt der Ratsvorsitz jedoch weiter, ohne das eigene Anliegen aus dem Auge zu verlieren. Die *bargaining*-Phase gliedert sich klar und deutlich in zwei Teile. Im ersten Teil werden die nationalen Forderungen hinaufgeschraubt, um später mit eventuellen Konzessionen von oben herab zu beginnen. Die Präsidentschaft benimmt sich in dieser Zeit genauso wie die anderen Verhandlungsparteien. Im zweiten Teil suchen die Delegationen nach Möglichkeiten eines Kompromisses, wodurch ihre nationalen Positionserklärungen nicht mehr so maximal formuliert werden. Hier lassen sich schon relevante Unterschiede zwischen dem Vorsitzland und seinen Partnern am Verhandlungstisch merken. Die Präsidentschaft hört praktisch vollkommend damit auf, über ihre nationalen Ziele zu reden, und konzentriert sich auf das Verhandlungsmanagement und die Positionsannäherung. Während sich die restlichen Parteien auf die künftigen Konzessionen nur vorbereiten, fängt die Präsidentschaft an, sie zu machen, um allen das Signal zum Starten zu geben. Es lässt sich allerdings noch nicht sagen, dass die allgemeine Verhandlungsposition des Vorsitzes darunter leidet, dass er im Alleingang eine beispielgebende Konzession an die Partner macht. Als anerkannter Vermittler hat er die Chance, sie zu kompensieren. Die Präsidentschaft kümmert sich darum, dass ihre vitalen Interessen in Folge der zahlreichen *side-payments* und *trade-offs* nicht vergessen und bei der Endentscheidung berücksichtigt werden.

In der Phase der finalen Abstimmung kommen in der Regel keine nationalen Forderungen über die Lippen der Präsidentschaft. Jegliche nationalen Deklarationen werden zur Seite gelegt oder tauchen nur am Rande der Vorsitzaufrufe zur Kompromissbereitschaft an die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten auf. Was die konkreten Forderungen angeht, ist die Präsidentschaft praktisch vollkommen auf die Solidarität ihrer Interessengruppe angewiesen. Im offenen Gespräch am Verhandlungstisch agiert sie nicht mehr politisch in der Rolle einer nationalen Delegation, sondern in der eines Integrationsfaktors. Andererseits bestimmt sie die Sequenz der Endverhandlung, um die Chance auf ein passendes Endergebnis zu vergrößern. Auf dem Berliner Gipfeltreffen war diese Regelmäßigkeit leicht zu bemerken, als die deutsche Präsidentschaft die Tagesordnung mit der Besetzung des Kommissionspräsidentenpostens durch den Italiener Romano Prodi eröffnete. Hinsichtlich einer starken Polarisierung der Interessenlandschaft durch die Nettozahler und -Empfänger war ein Zufriedenstellen der Unentschiedenen und in erster Linie Italiens der Schlüssel zur für die Präsidentschaft günstigen Endentscheidung. Mit dem gleichen Ziel stellte der deutsche Vorsitz gleich danach die GAP-Reform auf die Tagesordnung, um den Italienern eine Aufstockung der Milchquote abzusichern und sie aus dem liberalen Lager herauszureißen. Dies machte eine weitere Verwässerung der Agrarreform möglich, wodurch das von den Nettozahlern erwünschte Stabilisierungsziel in der Rubrik 1 im Endeffekt erreicht wurde. Im nächsten Schritt machte die Bonner Präsidentschaft Gebrauch von der Rubrik 2, um diesmal die Nettoempfänger zufrieden zu stellen. Deutschland und die restlichen Nettozahler kamen hier den Partner weitgehend entgegen und überschritten die Stabilisierungsobergrenze leicht. Dies war auch der Preis für die Zustimmung der ärmeren Mitgliedstaaten zur Mitfinanzierung des britischen Rabatts. Am Ende sorgte der Vorsitz darüber hinaus für eine Reihe von strukturpolitischen Zuckerln für die Delegationen, um alle Risse im *Agenda-2000*-Konsens zu reparieren. Mit anderen Worten erfüllt die Präsidentschaft ihre gemeinschaftspolitische Hauptaufgabe, Entscheidungen im Rat zustande zu bringen, indem sie gleichzeitig ständig darauf aufpasst, dass ihr vitales Interesse berücksichtigt wird. Laut und deutlich agiert sie als Mittelfeldspieler, wenn sie den EU-Partnern den Ball zuspielt. Still, aber nicht weniger deutlich, hilft sie darüber hinaus den Partnern zur Ansicht zu kommen, dass das Präsidentschaftsland noch in der Spielzeit ebenso mit dem Ball zum Tor laufen muss, damit am Ende alle jubeln können. Die restlichen Mitgliedstaaten wissen schon, dass die vitalen Interessen des Vorsitzes auch ein Teil des kleinsten gemeinsamen Nenners sind.

Im Vergleich zu den zwei früheren Phasen des Verhandlungsprozesses räumt die Abstimmungsphase dem Vorsitzland die besseren Chancen dafür ein, gemeinschaftspolitisches Profil zu zeigen und einen guten Ruf zu erringen, was auch zur Sphäre des nationalen Interesses gehört. Natürlich wird positivistische Arbeit in der Vorbereitungs- oder *bargaining*-Phase auch durch die Mitgliedstaaten und die Unionsinstitutionen hoch geschätzt. Im Gedächtnis prägen sich jedoch die richtigen Highlights des EU-Geschehens ein: die historischen Entscheidungen auf der Supersystemebene, hinter denen konkrete Präsidentschaften stehen. Das Vertrauens- und Dankbarkeitskapital als nationales Interesse, das durch den Vorsitz in der Phase der finalen Abstimmung erworben wurde, ist größer und nachhaltiger. Es kostet allerdings auch Konzessionen, die der Vorsitz im Namen des Endkompromisses zu machen hat.

7.2.3. Verhandlungspolitische Konzessionen eines Vorsitzlandes in Zusammenhang mit seinen zusätzlichen Pflichten als Ratspräsident

Verhandlungspolitische Konzessionen an andere Mitgliedstaaten sind eine der Regeln der europäischen Politik. Um einen Kompromiss unter den 27 EU-Ländern zu schließen, muss sich jeder während der entscheidenden Etappe des Verhandlungsprozesses bewegen und seine extremeren Forderungen zurückziehen. Das Vorsitzland stellt hier keine Ausnahme dar. Die Frage ist nur, ob es in Bezug auf das gemeinschaftliche Amt bei der Endentscheidung relativ mehr aufgeben oder von Anfang an seine nationale Position milder bestimmen muss? Falls es letzteres tut, wo liegt dann die Grenze, hinter der die Präsidentschaft „Stop“ sagt und kein Interesse an einer Endentscheidung anmeldet?

Die Analyse von den drei Präsidentschaften, die sich mit der *Agenda 2000* befassten, schafft keine Voraussetzung zur Feststellung, dass die nationalen Ausgangspositionen durch Großbritannien, Österreich und Deutschland ausgewogener als durch die restlichen EU-Staaten formuliert wurden. Alle drei waren Mitglieder des Nettozahlerlagers und in dem Sinne konnten sie sich mit den ursprünglichen Rechtsvorschlägen der Europäischen Kommission abfinden. Dabei versuchte die Bundesrepublik, ihr maximalistisches Konzept des allgemeinen Korrekturmechanismus durchzukämpfen und das Vereinigte Königreich erklärte ein nationalspezifisches Anliegen – den britischen Rabat – zur uneinnehmbaren Festung. Dazu kam noch, dass sich die Deutschen und die Briten für eine tief greifende Liberalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik aussprachen, was im Vergleich zu den anderen Delegationen höchst extremistisch klang und sich eindeutig außerhalb der Hauptströmung

befand. Von den drei Präsidentschaften gelang es Österreich, mit den nationalen Forderungen am moderatesten umzugehen. Vielleicht auch deswegen, weil es als Kleinstaat nicht unter so scharfer medialer Beobachtung war. Wien unterstützte zwar die Bemühungen der Bonner Regierung um eine allgemeine Korrektur der Einzahlungen in die EU-Kasse. Schnell orientierte es sich aber, dass die deutsche Idee keine Aussichten auf eine Mehrheitsfähigkeit hatte und begann nach Alternativen zu suchen. Im landwirtschaftlichen Sektor entsprach die österreichische Position weitgehend den Reformideen der EU-Kommission, da sie die Interessen der österreichischen Landwirte in Rechnung zog. Generalisierend lässt sich daher behaupten, dass sich die nationale Positionierung durch das Vorsitzland sowohl in der Vorbereitungsphase als auch zum Teil in der Phase des richtigen *bargaining* von den Aktivitäten der Delegationen, die ausschließlich in der nationalen Rolle auftreten, kaum unterscheidet. In dem Sinne hängt sie von der Eigenartigkeit der nationalen Anliegen des die Ratspräsidentschaft innehabenden EU-Landes und nicht von den Bedingungen seines Amtes ab.

Die Situation ändert etwas sich, nachdem die Spirale der immer lauter kommunizierten nationalen Forderungen gestoppt worden und sich in die Gegenrichtung zu drehen begonnen hatte. In Hinblick auf seine Eigenschaft als „Schmied“ von Kompromissen fällt dem Vorsitz die Aufgabe zu, den Wendepunkt zu markieren. Es geht dabei darum, ein gutes Beispiel zu geben oder/und ein Schlüsselhindernis aus dem Weg in Richtung Positionsbewegung der Delegationen zu räumen. Um dies zu veranschaulichen, kann man sich auf die Aufgabe der nationalen Mitfinanzierung der GAP durch den deutschen Landwirtschaftsminister Funke berufen. Die Kofinanzierung, die sich lange über eine der Spitzenplätze auf der deutschen Hitliste freute, wurde zum Zankapfel zwischen der Bundesrepublik und Frankreich, hinter dem die ganze Gruppe der landwirtschaftsfreundlichen Länder stand. Erst dann, als dieses Konzept gefallen war, konnte man überhaupt an eine qualifizierte Mehrheit im Agrarrat denken. Die Frage ist, ob dies das nationale Interesse des Vorsitzes verletzte? Sicherlich strebte Deutschland mit Hilfe der nationalen Mitfinanzierung auf eine deutliche Senkung seines Minussaldos zu, welche es sich bereits zu Beginn der Diskussion über die *Agenda 2000* auf die Fahne geschrieben hat. Andererseits gewöhnte die frühere Europa-Politik des ehemaligen Bundeskanzlers Kohl die EU-Mitglieder an die Idee, dass niemand anderes als Deutschland für die budgetären Kompromisse in Europa zahlen sollte. Es war dann schwer zu erwarten, dass sich die langjährig gepflegten Gewohnheiten auf einen Schlag ändern und alle den deutschen Aufrufen beipflichten sollten. In dem Sinne befand sich das von der

Präsidentschaft favorisierte Projekt einer Teilrenationalisierung der europäischen Agrarpolitik in einer von Vorhinein verlorenen Stellung quer durch gemeinschaftlichen Traditionen und Interessenslager. Es ist klar, dass die in Berlin durchgekämpfte Nettosalddoreduktion mit der Mitfinanzierung größer als ohne gewesen wäre. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der deutsche Landwirtschaftsfinanzierungsvorschlag auch ohne die Präsidentschaft im Korb gelandet wäre. Man hatte dann mit einem Scheinopfer des Vorsitzes im Agrarrat zu tun, das allerdings auf der Ebene der Verhandlungsdynamisierung konkrete positive Folgen mit sich brachte. Dem deutschen nationalen Interesse schadete nicht das, dass die neue rot-grüne Bundesregierung einen Strich durch die nationale Mitfinanzierung machte, sondern der Stil, in dem sie das getan hat. Die offen artikulierte Uneinigkeit zwischen dem Außen- und Agrarministerium und vielleicht auch ein nicht gründlich durchdachtes Timing zeigten den EU-Partnern, dass eine neue, gemeinschaftspolitisch unerfahrene Mannschaft an der Spitze des Vorsitzlandes agierte. So gesehen ist die Präsidentschaft in der Phase der richtigen Verhandlung zum Spitzenreiter bei der Kompromissuche zu erklären, der den anderen die richtige Richtung weist. In dem Sinne fängt sie oft als erste an, Konzessionen zu machen. In der Phase haben sie aber einen mehr symbolischen als realpolitisch signifikanten Charakter. Das Präsidentschaftsland forscht, genau wie die restlichen EU-Mitglieder, nach Kompromissoptionen und bereitet künftigen Positionsbewegungen das Feld. Mit den richtigen verhandlungspolitischen Konzessionen wartet es allerdings ab, bis der Verhandlungsprozess seine Entscheidungsreife erreicht hat und in die Phase der finalen Abstimmung getreten ist. Im Prinzip kann man, ähnlich wie in der Vorbereitungsphase, nicht über Divergenzen zwischen dem Vorsitzland und seinen amtsfreien Partnern sprechen, was den festen Kern der Verfolgung der nationalen Interessen anbelangt.

Wie sieht das dann in der Endphase des *bargaining* aus? Ist die Präsidentschaft hier gezwungen, mehr von ihrer Ausgangsposition aufzugeben als die anderen? Das Wehklagen der deutschen Eliten nach dem Abschluss des Berliner Gipfels, das später auch konkret in Form einer Änderung der Präsidentschaftsreihenfolge hinsichtlich der *Agenda-2007*-Beschlussfassung zum Ausdruck kam, war sicherlich nicht ohne Grund. Vor dem Eintritt in die Verhandlung über die *Agenda 2000* und noch in den früheren Phasen dieses Prozesses versprach sich die Bundesregierung auf alle Fälle mehr, als sie am Ende kriegte. Es ist äußerst schwer nachzuvollziehen, inwiefern das auf die allgemeine Interessenlage innerhalb der Gemeinschaft und inwiefern auf die Vorsitzbelastungen zurückzuführen war. Außer Frage ist aber, dass sich das Präsidentschaftsamt nachteilig für ein es innehabendes Land auswirkt, das

konkrete realpolitische Ziele zu erreichen hat, wenn die richtigen Entscheidungen im Rat getroffen werden. Deutschland betreffend, lässt sich das am besten am Beispiel des britischen Rabatts beobachten. Die Forderungen nach seiner endgültigen Abschaffung, bei denen die Bundesregierung die erste Geige spielte, fallen praktisch noch im Vorlauf, als Schröder in London während seiner *tour de capitales* gleich vor dem Europäischen Rat zum nächsten Mal ein starkes „Nein“ hörte. Ganz ähnlich zog sich die Bundesregierung von ihrem früheren Ruf nach einer Blockade der Kohäsionsgelder für Spanien, Portugal und Irland zurück. In Berlin diskutierte man nicht mehr darüber, ob die drei neuen WWU-Mitglieder in den Genuss des Kohäsionsfonds kommen, sondern wie viel Geld sie in der Finanzperspektive 2000-2006 kriegen sollen. Da das gemeinschaftliche Amt sie dazu verpflichtete, Kompromisse zu schließen und Entscheidungen zustande zu bringen, weigerten sich die Deutschen zu Recht, die von sich angemeldeten Postulate auf Messers Schneide zu stellen, sonst riskierten sie eine Blamage als Vorsitz. Hier liegt der Grund, warum sie derartige Konzessionen zugunsten ihrer Partner gemacht haben.

Wo liegt jedoch die Grenze für solche Konzessionen? Sie stellt immer die sogenannte *bottom line* dar – einen Punkt auf der Interessensskala, unter dem das vitale nationale Interesse negativ bewertet wird. Für die deutsche Ratspräsidentschaft war eine Nivellierung des eigenen Minussaldos ein *conditio sine qua non*, um einem Kompromiss im Rat zuzustimmen, obwohl keiner der deutschen Spitzenpolitiker und Regierungsvertreter eine bestimmte Summe nennen wollte. Dieses Ziel wurde erreicht. Nach den budgetpolitisch schmerzhaften Kompromissen über das *Delors-I-* und das *Delors-II-Paket* präsentierte sich die *Agenda 2000* als erster Finanzrahmen der Union, der den nationalen Haushalt der Bundesrepublik endlich entlastete. In anderen Worten brachte jede durch den Vorsitz gemachte Konzession die Endentscheidung des Europäischen Rates der deutschen Bruchgrenze näher. Keine von diesen hat sie aber überlastet, sodass die Schlussfolgerungen des Vorsitzes nach dem Berliner Gipfeltreffen auch für ihn selbst akzeptabel waren. Wenn man aber die im Wahlkampf geweckten Hoffnungen und Leidenschaften bezüglich der Neuordnung des Gemeinschaftsetats sowie die realen budgetären Probleme Deutschlands betrachtet, dann stellt sich gleich die Frage, was geschehen wäre, wenn Bonn als Präsidentschaft mit einer möglichen Verschlechterung seiner Saldoposition konfrontiert worden wäre? Zwar kommt diese Frage aus der Sphäre der *political fiction*, man sollte aber die Wahrscheinlichkeit als sehr hoch einschätzen, dass der Vorsitz in einer solcher Situation das Interesse an einem Abschluss der Verhandlung verloren hätte, indem er sich bessere Chancen auf die Erreichung

seiner Ziele nach der Amtsabgabe erhofft hätte. Er hätte dabei sein Ansehen und seine Glaubwürdigkeit als Unionsmitglied aufs Spiel gesetzt. Trotzdem blieb die Geldfrage in der Zeit der europaweiten Stagnation dermaßen relevant, dass sich die deutsche Bundesregierung keine Pfuschemeien leisten konnte. Natürlich ist die Imagebildung als amtsbewusstes Vorsitzland im nationalen Interesse des Landes, das den Vorsitz innehat, enthalten, was auch mehrmals in diesem Beitrag wiederholt wurde. Sie wird in Betracht genommen und im Kontext der künftigen gemeinschaftspolitischen Gewinne durchkalkuliert. Dass sie nicht zu übersehen ist, zeigte das Beispiel der Briten, die den guten Eindruck, den sie nach ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 1998 hinterließen, in Berlin geschickt und zielorientiert kapitalisiert haben. Es ist allerdings davon auszugehen, dass jedes Vorsitzland seine Schmerzgrenze hat, die es nicht überschreiten wird, wenn es im Namen der Kompromissuche Konzessionen an die Partner am Verhandlungstisch macht. Bundeskanzler Schröder war als Präsident des Europäischen Rates diesem Limit ganz nahe. Es gelang ihm aber, am Ende eine Lösung zu finden, die auch für Deutschland akzeptabel war.

7.2.4. Die Wahrnehmung des Präsidenschaftsamtes durch die großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten

Bei der Erörterung der in der vorliegenden Arbeit gestellten Hypothesen bleibt noch darüber nachzudenken, ob sich die Groß- und Kleinstaaten im Chefsessel der Gemeinschaft unterschiedlich verhalten. Sind sie gleich aktiv und innovativ oder nicht? Die Analyse der drei Präsidenschaften, die sich mit der *Agenda 2000* auseinandersetzten, gibt uns keinen Grund zu sagen, dass das Vereinigte Königreich und Deutschland als Schwergewichte der Union und Österreich als Kleinstaat dem europäischen Finanzrahmen und den damit verbundenen Reformen der Agrar- und Strukturpolitik mehr oder weniger Interesse und Engagement gewidmet haben. Die Differenzen, wie sie mit dieser Frage umgingen und den Vorsitz innehielten, resultierten nicht aus der Größe und dadurch dem Potential des Landes, sondern in erster Linie aus dem innergemeinschaftlichen Arbeitskalender. Die Aufgaben und Möglichkeiten der Präsidenschaft in den unterschiedlichen Phasen des Verhandlungsprozesses sind auch unterschiedlich. Keinem der Vorsitzländer kann man eine aktive Haltung bei der Bearbeitung des Verhandlungsstoffs absprechen. Auch wenn die ganze Verhandlung oder bestimmte Segmente von ihr in Stillstand gerieten, wurde das entweder durch die vom Vorsitz unabhängigen Gegebenheiten oder zum Teil von einer bewussten zeitlich begrenzten Erpressungsstrategie des Vorsitzes diktiert, es bedrohte jedoch nie das Endziel als solches. Über den ersten Fall lässt sich sprechen, als die österreichische

Präsidentschaft in Erwartung der Auskristallisierung der deutschen Position im Hinblick auf den Machtwechsel und der Bewegung der EU-Kommission die politische Diskussion im Agrarrat stoppten. Mit dem zweiten Fall hatte man in den ersten Wochen der deutschen Präsidentschaft zu tun, als Bonn in der Frühphase des eigentlichen *bargaining* seine nationalen Muskeln spielen ließ und mit der richtigen Kompromissuche erst gar nicht anfang, um den Partnern, die auf einen sanften Ton Deutschlands als Vorsitz hofften, zu signalisieren, dass es seine Haut teuer verkaufen will.

Ob der Vorsitz mehr oder weniger innovativ handelt, hängt ebenso primär von der Reife des Verhandlungsprozesses und nicht von der Größe des Vorsitzlandes ab. Es war nicht zu erwarten, dass Großbritannien, dem die Europäische Kommission die Rechtsvorschläge als erstes auf den Tisch legte, eine Menge von den innovativen Lösungsoptionen aus dem Ärmel schüttelte. In der früheren Vorbereitungsphase mussten alle Unterlagen zuerst gründlich durchgesehen und die Verhandlung mit einem Prozedurrahmen versorgt werden. Die Arbeit der Wiener Bundesregierung als Präsidentschaft, dank der die Vorbereitungsphase erfolgreich zu Ende gebracht wurde, war naturgemäß auch vom deskriptiven Charakter gekennzeichnet. Hier darf man allerdings nicht vergessen, dass die Österreicher die reale Ausgabenstabilisierung als Alternativkonzept der EK-Initiative gegenüber entwickelten und verhandlungspolitisch festigten. Sie nützten ihr durch das Amt verstärktes Führungspotential aus, um mit einer innovativen, aber gleichzeitig an nationalen Interessen orientierte Lösung aufzutreten, die ihre langfristige und sich über die ganze Verhandlung über die *Agenda 2000* erstreckende Strategie der Eigeninteresseverfolgung beeinflusste. Auf einem anderen Blatt steht, dass ein größerer Vorsitzstaat in der damaligen Lage eine solche parteiische Initiative wahrscheinlich auch ergriffen hätte, da sich das Gruppeninteresse hinsichtlich der Handlungsunfähigkeit des natürlichen Anführers des Nettozahlerlagers in Gefahr befand. Dieser hätte aber erheblich größere Probleme gehabt, um so wie Österreich zu handeln. Das nationale Interesse des Großen fällt schneller ins Auge und ist rasch in aller Munde. So fällt es ihm als Vorsitz wesentlich schwieriger, seine verhandlungspolitischen Ziele in einer breiteren Initiative zu verwickeln, ohne das Gesicht als ehrlicher Makler zu verlieren.

Für das wirklich innovative Denken ist die Zeit praktisch erst in der Phase des richtigen *bargaining* und der finalen Abstimmung gekommen. Hier muss die Ratspräsidentschaft sowohl eine Methodik als auch eine Strategie entwickeln, wie sie sich zusammen mit den Partner am Verhandlungstisch einem Endkompromiss nähern und schließlich ihn erreichen

will. Die Verhandlungen über die *Agenda 2000* traten praktisch erst unter dem Vorsitz Deutschlands, also des größten EU-Mitgliedstaats, so richtig in diese Etappe. Es gibt keinen Grund dafür, der Bonner Bundesregierung das Engagement und die innovative Denkweise auf dem Weg zur Berliner Paketlösung abzusprechen. Sie setzte die durch das Generalsekretariat des Rates ausgearbeitete *negotiating-box*-Methode geschickt und effizient ein, wodurch der ganze Verhandlungsstoff im Rahmen gehalten und präzise gemanagt wurde. Dank einer gut durchdachten Verlegung der Paketelemente zwischen den unterschiedlich hoch gestellten Entscheidungsgremien ist es den Deutschen gelungen, die *Agenda 2000* die ganze Zeit holistisch und kohärent zu behandeln. Sie strebten auch zurecht danach, das Endspiel im Europäischen Rat so weit wie nur möglich zu vereinfachen. Dank einer Vorentscheidung im Agrarrat ließen sie den Staats- und Regierungschefs nicht mehr übrig, als ein Puzzle zusammen zu stellen. Sie brauchten sich nicht mehr über die Agrarpolitik den Kopf zu zerbrechen, was den Verhandlungserfolg wegen der Komplexität der Materie und des Zeitaufwands in Frage gestellt hätte. Eine innovative und aktive Vorsitzführung zeigte die Bundesregierung auch dann, als sie mit Hilfe von den Kompromissvorschlägen Brücken zwischen den nationalen Interessen der Delegationen im Vorfeld des Europäischen Rates und während dessen schlug.

Gibt es also irgendwelche Unterschiede zwischen den kleinen und großen Mitgliedstaaten, wenn sie das Amt des Ratsvorsitzes ausüben? Wie schon mal gesagt, gibt im Fall der *Agenda-2000*-Verhandlung weder hinsichtlich des Unternehmungsgeistes noch der Innovativität Unterschiede. Es ist mehr die Frage des Pluralismus. Signifikant dafür bleibt die Art und Weise, in der die österreichische und die deutsche Ratspräsidentschaft die Meilensteine auf dem Weg zum Endkompromiss in Berlin legten. Das Konzept der realen Stabilisierung entstand als Resultat breiter Konsultationen innerhalb der Interessengruppe, bei denen alle Partner die Chance bekamen, zu Wort zu kommen. Sowohl die Inhalte als auch ihre Präsentation auf dem Ratsforum wurde nicht nur mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien, sondern auch mit Schweden und Finnland abgesprochen. Wenn die Deutschen darüber hinaus die strategische Entscheidung über den Fall der nationalen Mitfinanzierung der GAP trafen, dann wurde alles auf der Achse Bonn-Paris abgemacht. Viel Ärger am deutschen Ratsvorsitz ließen die Kleinstaaten quer durch die Interessengruppen auch kurz vor dem Berliner Endspiel hören, als die deutsche Präsidentschaft die möglichen Kompromissoptionen praktisch nur mit den Großen und besonders intensiv mit der französischen Regierung aussondierte. In dem Sinn lässt sich schon generalisieren, dass die

kleinen Präsidentschaftsländer ihr Amt pluralistischer und demokratischer als die größeren ausüben. Sie wissen ganz genau, was heißt, bei den wichtigen Entscheidungen „übersehen“ zu werden, wenn die Großen alles im geschlossenen Kreis unter sich ausmachen. Kein Wunder, dass sie den Brüdern solches Schicksal ersparen und sie nach ihrer Meinung fragen wollen.

Zurück aber zur Frage der aktiven und innovativen Haltung in der Vorsitzposition. Naturgemäß bedeutet das Präsidentschaftsamt für die kleinen Mitgliedstaaten der Union mehr als für die großen, da es ihnen die Möglichkeit bietet, internationales Profil zu zeigen. Die Großstaaten brauchen keine institutionelle Zusatzverstärkung, damit ihre Stimme hörbar wird. So betrachten sie das Amt ausgewogener und distanzierter, wodurch auch die Qualität der Vorsitzhaltung leiden kann. Diese Annahme, wenn auch generell richtig, wurde allerdings am Beispiel der *Agenda 2000* nicht bestätigt. Sowohl Großbritannien als auch Deutschland nahmen ihre Verpflichtungen während der Präsidentschaft sehr ernst und agierten nicht weniger aktiv und innovativ als das kleine Österreich. Es steht auf einem anderen Blatt, dass der Fahrplan der Arbeiten am neuen Finanzrahmen ihnen keine andere Wahl ließ, wenn die Kontinuität und Sicherheit der EU-Politik und der EU-Institutionen für die Jahre 2000-2006 gewährleistet werden sollte. So gesehen wirkten sich die innerinstitutionellen Gegebenheiten und Eigentümlichkeiten stärker auf den Führungsstil des Vorsitzes aus, als seine Größe. Für Großbritannien und Deutschland war es auch wichtig, dass die beiden Präsidentschaften eine Art Prüfung für die linken Regierungsmannschaften darstellten, die nach einer langen Pause der konservativen Dominanz an die Macht gekommen waren. Sie wollten ihre gemeinschaftspolitische Fähigkeit und Reife beweisen.

7.2.5. Das nationale Interesse eines Vorsitzlandes im hybriden

Ratspräsidentschaftssystem nach dem Vertrag von Lissabon

Wie wird es sein? Wie wird das nationale Interesse durch das Vorsitzland in dem Lissabonner Präsidentschaftssystem verfolgt werden? Das steht heute in den Sternen. „*Ich müsste das zum ersten mal miterleben, um es mir vorstellen zu können*“⁷³² – stellte ein interviewter Beamter der Europäischen Kommission fest, und diese Aussage klingt ganz symptomatisch. Niemand weiß, wie das neue Ratsvorsitzsystem nach dem Inkrafttreten des Reformvertrags funktionieren wird. Was lässt sich allerdings aufgrund der bisherigen Erfahrungen und Forschungsergebnisse annehmen?

⁷³² Interview vom 30. Juni 2004.

Die Rotation bleibt bestehen und das Amt des Vorsitzes wird durch die Mitgliedstaaten, mit der Ausnahme des Europäischen Rates und des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“, weiterhin besetzt. Statt einer Einzelpräsidentschaft wird es zwar eine Dreierpräsidentschaft geben, wobei die drei Vorsitzländer die Kompetenzen entsprechend der diversen Ratsformationen unter sich aufteilen werden. Schon heute gibt es jedoch 18-Monats-Programme, die jeweils durch die drei nacheinander kommenden Präsidentschaften zusammengestellt werden. So wird innerhalb eines Teams nicht nur über eine zeitliche Kontinuität der Arbeitsagenda, sondern auch über ihre inhaltliche Kohärenz nachgedacht. Für die nationalen Interessen der Präsidentschaftsmannschaft heißt das, dass deren Verfolgung im Laufe des gemeinsamen Zusammenspiels ebenso „unter sechs Augen“ überlegt und bestimmt wird. Dies macht es für jedes der Vorsitzländer schwieriger, seine großen Vorhaben und Interessen durchzubringen. Der Aufwand wird größer, weil jedes der Länder seine eigenen Bedürfnisse hat. Man muss vorsichtig sein, wenn man nationale Befindlichkeiten im Team abstimmt. Natürlich kann es im Idealfall dazu kommen, dass die drei Präsidentschaftsländer der gleichen Interessengruppe angehören und sich deswegen untereinander gut verstehen. Für sie wäre es dann sogar leichter, mit Hilfe der in der vorliegenden Arbeit besprochenen öffentlichen und vertraulichen Techniken der politischen Führung die eigenen Bedürfnissen abzusichern, da sie aus dem Munde eines Teams nicht so nationalpartikularistisch klingen. Wegen der Vielfältigkeit der Union, insbesondere in Folge der zwei letzten Erweiterungsrounden, sind solche Idealfälle allerdings nur sehr schwer vorstellbar.

In dem Sinne macht der neue institutionelle Rahmen den Tanz um das nationale Anliegen etwas komplizierter. Er hat aber auch einen großen Vorteil und zwar den hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates. Wenn man durch die rein nationale Brille blicken will, dann lohnt sich die Präsidentschaft in den Frühphasen des Verhandlungsprozesses, während die Phase der finalen Abstimmung eher Kopfschmerzen bereitet. So werden künftig die Mitglieder einer Teampräsidentschaft die Kontrolle über das Ratsgeschehen von den Arbeitsgruppen bis zur Ministerebene ausüben und dafür sorgen, dass sich die Diskussion in die richtige Richtung entwickelt. Am Ende des *bargaining*, wenn die Verhandlungsparteien im Namen eines Kompromisses Konzessionen machen und jedes Vorsitzland gezwungen ist, wegen seines gemeinschaftlichen Amtes großzügiger als der Rest zu handeln, werden sie das Ruder an ein Individuum abgeben. Sie werden sich davon befreien, was jede traditionelle Präsidentschaft nicht zu Ruhe kommen lässt: von einer vollen Verantwortung dafür, dass die Entscheidungen im Rat zustande gebracht werden. Natürlich werden die Teamvorsitzländer

jeden verhandlungspolitischen Erfolg oder Misserfolg im Europäischen Rat mitverantworten, da sie in den unteren Gremien des Rates immer das Vorfeld für den hauptamtierenden Präsidenten vorbereiten werden. Diese Verantwortung wird allerdings im Vergleich zum jetzigen System weitgehend verwässert werden. Im Rampenlicht der Medien wird doch der permanente Präsident des Europäischen Rates stehen. Wenn er einen großen Erfolg mitteilen wollen wird, dann werden ihm die Staats- und Regierungschefs der Teampräsidentschaft auf dem Podium mit ordenbehangener Brust begleiten. Falls nicht, dann wird er sich alleine für eine Niederlage entschuldigen müssen. Alles nach dem Motto: *„Erfolg hat viele Väter, Misserfolg ist ein Weisenkind“*.

Wie auch immer, es wird sehr viel von den Persönlichkeiten im Amt des permanenten Vorsitzes im ER sowie von der Größe und Kompetenz des bürokratischen Apparats abhängen, der sie unterstützen wird. Nachdem die Staats- und Regierungschefs nach der Zeit des starken Kommissionspräsidenten Jacques Delors einen wesentlichen Teil der eigentlichen Macht in der Union zurückgewonnen haben, ist es eher unwahrscheinlich, dass sie es jetzt wagen werden, eine vergleichbar starke Persönlichkeit zum Präsidenten des Europäischen Rates zu berufen und ihr eine Armee von Beamten zur Verfügung zu stellen. Es ist davon auszugehen, dass der hauptamtierende Präsident eine eher beratende und dienende Rolle spielen und keine richtige politische Führung ergreifen wird. Ein EK-Beamter brachte das genau auf den Punkt:

„Vielleicht gibt es wirkliche Persönlichkeiten, wenn man sich d’Estaing vorstellt. Die Regierungschefs wollen allerdings eine solche Persönlichkeit gar nicht sehen. Sie schätzen nicht unbedingt eine Persönlichkeit, die mindestens genauso groß ist, wenn nicht noch größer als sie selbst. Die Staats- und Regierungschefs haben in den letzten Jahren in Europa etwas mehr an Macht zurückgewonnen und ich glaube nicht, dass sie das an einen Ratspräsidenten abgeben. Die Staats- und Regierungschefs werden sich nicht vertreten lassen. Die wollen persönlich agieren. Der Ratspräsident wird dann am Tisch sitzen und das Wort bekommen, aber keine führende Rolle spielen.“⁷³³

So ist davon auszugehen, dass ein Führungsvakuum in der höchsten Instanz des Rates entstehen bzw. sich vertiefen wird. Schon heute untergraben die europäischen Großmächte „schwache“ Präsidentschaften in den Kulissen und kochen die ganzen Dinge vor. Eine mehr oder weniger protokollarische Funktion des hauptamtierenden Präsidenten heißt, dass die

⁷³³

Interview vom 30. Juni 2004.

großen Player am Verhandlungstisch noch mehr an Bedeutung gewinnen. In einer privilegierten Position werden sich aber auch die jeweils drei EU-Staaten befinden, die eine Teampräsidentschaft innehaben. Als Verhandlungsmanager im Ministerrat bekommen sie einen gewissen Informationsvorsprung, wie die Interessensarchitektur unter den 27 Mitgliedsländern aussieht und wie man sich eine endgültige Kompromisslösung vorstellen kann. Die bisherigen Erfahrungen lehren uns, dass sich solche Kenntnisse als äußerst hilfreich erweisen können, wenn man durch einen letzten politischen Schachzug das eigene nationale Interesse absichern will.

7.3. Schlusswort

Eine gründliche Erörterung der Präsidentschaftsaktivitäten im Zusammenhang mit der Beschlussfassung der *Agenda 2000* lässt zum folgenden Schluss kommen: obwohl die Neofunktionalisten die Bedeutung des nationalen Interesses vom Vorsitzland geringschätzen, indem sie die Rolle der supranationalen Institutionen bzw. die gemeinschaftsinstitutionelle Dimension des Ratsvorsitzamtes in den Vordergrund stellen, und die interviewten Vertreter der Außenministerien ihr Engagement bei der Nationalinteressenverfolgung im Vorsitzessel diplomatisch bestreiten, stellt das nationale Interesse eine treibende Kraft für die Arbeit der Präsidentschaft dar. Es soll dann auf keinen Fall als schändliches Problem und Unvollkommenheit der europäischen Entscheidungsfindung, sondern ganz im Gegenteil als ihre Erleichterung betrachtet werden. Dass ein Vorsitzland sein nationale Interesse nicht aus dem Auge verliert, gefährdet nicht den permanenten Verhandlungsprozess im Rat, sondern dynamisiert ihn und garantiert seine Effektivität. Die Präsidentschaft kocht daher die EU-Suppe nicht nur deswegen, weil sie von den künftigen Konsumenten gemeinschaftsrechtlich und gewohnheitsmäßig dazu verpflichtet ist, sondern sie will in erster Linie die von ihr beliebten Zutaten in den Topf hineinwerfen, sodass die Suppe am Ende auch ihr schmeckt.

In den frühen Phasen der Verhandlung setzt der Vorsitz die ihm zur Verfügung stehenden öffentlichen und vertraulichen Führungsressourcen ein, um die Diskussion über die Kommissionsvorlagen auf dem Forum der nationalen Delegationen auf die ihm passenden Bahnen zu lenken. In der Endphase muss er vielleicht mehr als die anderen opfern, da er primär für die Kompromissuche und den Verhandlungserfolg verantwortlich ist, tut es aber nicht ganz umsonst. Am Ende wissen doch alle, dass sie die Präsidentschaft entsprechend belohnen müssen, wenn auch nicht sofort, so doch in absehbarer Zukunft. Es wäre dann ein Fehler, die Konzessionen des Ratsvorsitzes ausschließlich aus der Perspektive seiner

Schlussfolgerungen nach dem jeweiligen EU-Gipfeltreffen sowie der Beschlüsse der diversen von ihm geleiteten Gremien des Ministerrates analysieren. Nicht weniger wichtig ist der gute oder schlechte Eindruck, der ein Land, das die Präsidentschaft innehat, hinterlässt. Die Präsidentschaft wird in der Union als ernsthafte Prüfung wahrgenommen, von deren Ergebnissen die Position eines Gemeinschaftsmitglieds für eine lange Zeit abhängt. Dies gilt besonders für die EU-Neulinge. Ein positives Bild schreibt sich dann genauso wie die konkreten Zugewinne in den nacheinander kommenden Verhandlungsrunden in das nationale Interesse jedes Vorsitzlandes ein. Es wird allerdings diese Zugewinne nie verstecken. Jeder Präsidentschaftsstaat, nicht anders wie die restlichen Parteien, hat seine *bottom line*, die er weder wegen seines gemeinschaftlichen Amtes noch in Bezug auf sein Image in Frage stellen wird. Seine vitalen Interessen müssen unabhängig von allen Gegebenheiten berücksichtigt werden.

Diese Balance zwischen den nationalen Interessen des Ratsvorsitzes einerseits und seinen Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber andererseits, die im Präsidentschaftssystem vorprogrammiert war, stellt eine feste Garantie dafür dar, dass die Entscheidungsfindung in der Union relativ effizient und zielorientiert weiterläuft. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags und die Einführung des Postens eines hauptamtierenden Präsidenten des Europäischen Rates kann sie aber ernsthaft stören. Die Arbeitskalenderaufstellung sowie das Verhandlungs-Management bleiben weiter als Teampräsidentschaft in der Hand der Nationalstaaten. Was geschieht allerdings mit der Konsensbildung? Wer wird für sie verantwortlich sein: das Team oder der ER-Präsident oder beide zusammen? Es besteht die Gefahr, dass die Vorsitzländer zu ihrem Gunsten in dem Topf mischen, dann aber jegliche Verantwortung von sich weisen, falls etwas auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs schief gehen wird. Sie ziehen dann Nutzen aus der führungspolitischen Verstärkung, die das Amt mit sich bringt, ohne dafür mit den verhandlungspolitischen Konzessionen zahlen zu wollen. Dies kann in Zukunft die Entscheidungsfindung im Rat auf den Kopf stellen.

Das ist das eigentliche Problem eines hauptamtierenden Präsidenten im Chefsessel des Europäischen Rates und nicht, ob er einen Bedeutungsverlust der kleinen Mitgliedstaaten verursacht oder den Kommissionspräsidenten herausfordert, was im wissenschaftlichen Diskurs im Zusammenhang mit dem Post-Nizza-Prozess zum Thema geworden ist. Ob sich diese Gefahr in der Realität bestätigt, hängt von den detaillierten Regelungen des künftigen Präsidentschaftssystems ab, die das verträgliche Modell mit Inhalt auffüllen, sowie von den

Arbeitsgewohnheiten, die sich mit der Zeit entwickeln. Das nationale Interesse des Ratsvorsitzes ist wie die Macht der Jedi-Ritter, die eine helle wie auch eine dunkle Seite hat. Das einheitliche System der Ratspräsidentschaft setzt diese Macht im Zorn ein. Es ist noch zu früh, um zu entscheiden, ob es auch im Hybridsystem so bleibt. Wir wissen doch alle, dass man die dunkle Seite der Macht nicht unterschätzen darf. So gut wie garantiert ist es aber schon heute, dass das nationale Interesse der EU-Vorsitzländer auch in der Zukunft ein spannendes Forschungsfeld bleibt.

8. Literaturverzeichnis

8.1. Interviews

Auswärtiges Amt der Bundesrepublik Deutschland: 23. Juni 2004.

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten: 23. Jänner 2004.

Bundesministerium für Finanzen der Bundesrepublik Deutschland: 28. Mai 2004.

Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich: 28. November 2003, 9. Dezember 2003, 8. Jänner 2004.

Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung der Bundesrepublik Deutschland: 27. Mai 2004.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft der Republik Österreich: 12. Jänner 2004, 13. Februar 2004.

Europäische Kommission: 29. und 30. Juni 2004.

Generalsekretariat des Rates: 29. Juni 2004.

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU: 18. Mai 2004.

Ständige Vertretung der Republik Österreich bei der EU: 2. Februar 2004.

8.2. Offizielle Dokumente

Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union [KOM(1997) 2000].

Arbeitsunterlage des Vorsitzes für das informelle Treffen der Landwirtschaftsminister der Europäischen Union: „*Im Einklang mit der Natur wirtschaften. Agrarische Perspektive im ländlichen Raum*“ (St. Wolfgang, Österreich, 20. bis 22. September 1998).

Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, am 20. Oktober 1998.

Bericht des Rates Landwirtschaft vom 23./24. November 1998: *Agenda 2000 – Agrarteil*, gefertigt am 18. November 1998.

Bericht des Sonderausschusses Landwirtschaft vom 12./13. Oktober 1998 an den Rat Landwirtschaft: „*Agenda 2000 – Landwirtschaftlicher Teil*“, gefertigt am 15. Oktober 1998.

Beschluss des Rates vom 11. Oktober 2004 zur Änderung seiner Geschäftsordnung (2004/701/EG, Euratom).

Beschluss des Rates vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2006/683/EG, Euratom).

Beschluss des Rates vom 22. März 2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2004/338/EG, Euratom).

Beschluss des Rates vom 28. Januar 2002 zur Reihenfolge des Wahrnehmung des Vorsitzes im Rat (2002/105/EG, EGKS, Euratom).

Die Finanzierung der Europäischen Union. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelssystem [KOM(1998) 560].

Ergebnisbericht zum Treffen der Nettozahler am 14. September 1998 in Paris, Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich, gefertigt am 17. September 1998.

Erklärung des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor dem Plenum des Nationalrates, Wien, am 21. April 1999, in: *Außenpolitische Dokumentation*, Nr. 3/99, Juli 1999, S. 20-5.

Erklärung der Bundesregierung zur Agenda 2000 vom 24. März 1998.

Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zur Europäischen Union – Bericht der Arbeitsgruppe der EU-Referenten der Länderfinanzressorts vom Juni 1997.

Gemeinsame Zielvorstellungen der Länder für die Neuordnung der europäischen Strukturpolitik, der Beihilfenkontrolle und der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU vom 20. März 1997.

Memorandum der Bayerischen Staatsregierung zur Agenda 2000 vom 16. September 1997.

Memorandum of the Benelux. A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union, CONV 457/02, Dezember 2002, in: <http://european-convention.eu.int>

Positionspapier des Deutschen Industrie- und Handelstags zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000 vom Dezember 1997.

Press Release des Rates Allgemeine Angelegenheiten vom 30 März 1998 (Brüssel), vom 27. April 1998 (Brüssel), vom 25. Mai 1998 (Brüssel), vom 8. Juni 1998 (Luxemburg), vom 13. Juli 1998 (Brüssel), vom 5. Oktober 1998 (Luxemburg), vom 26. Oktober 1998 (Luxemburg), vom 9. November 1998 (Brüssel), vom 6. Dezember 1998 (Brüssel), vom 25. Jänner 1999 (Brüssel), vom 21. Februar 1999 (Luxemburg), 22. März 1999 (Brüssel).

Press Release des Rates Landwirtschaft vom 20. Jänner 1998 (Brüssel), vom 31. März 1998 (Brüssel), vom 25. Mai 1998 (Brüssel), vom 20. Juli 1998 (Brüssel), vom 19. Oktober 1998 (Luxemburg), vom 23. November 1998 (Brüssel), vom 14. Dezember 1998 (Brüssel), vom 18. Jänner 1999 (Brüssel), vom 11. März 1999 (Brüssel).

Press Release des Rates Wirtschaft und Finanzen vom 18. Jänner 1998 (Brüssel), vom 19. Mai 1998 (Brüssel), vom 5. Juni 1998 (Luxemburg), vom 6. Juli 1998 (Brüssel), vom 12. Oktober 1998 (Luxemburg), vom 23. November 1998 (Brüssel), vom 1. Dezember 1998 (Brüssel), vom 18. Jänner 1999 (Brüssel), vom 8. Februar 1999 (Brüssel), vom 15. März 1999 (Brüssel).

Punktation des Vortrags des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik, Bern, am 19. März 1999, in: *Außenpolitische Dokumentation*, Nr. 3/99, Juli 1999, S. 7-19.

Rede des britischen Außenministers Jack Straw in Den Haag am 21. Februar 2002: „*Ein effizienter Rat für eine erweiterte Union – Reformleitlinien und Empfehlungen für Maßnahmen*“

Rede des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder auf dem Europadelegiertenkongress der SPD in Saarbrücken, am 8. Dezember 1998.

Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Europäischen Parlament in Strassburg am 6. März 2002, in: <http://www.chiracaveclafrance.net/PDFArticle/Strasbourg.pdf>

Rede des österreichischen Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor der Bertelsmann-Stiftung: „*Politische Führung in Europa. Erfahrungen der EU-Ratspräsidentschaft*“, Gütersloh, am 14. Jänner 1999, in: *Außenpolitische Dokumentation*, Nr. 1/99, Jänner 1999, S. 42-9.

Report from the Presidency to the ECOFIN Council: *Agenda 2000 – Future Financial Framework: key issues*, gefertigt in Brüssel am 19. November 1998.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Berlin, März 1999.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Cardiff, Juni 1998.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Madrid, Juni 1995.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Sevilla, Juni 2002.

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Wien, Dezember 1998.

Sitzungsbericht vom informellen ECOFIN/Euro 11 am 25./26. September 1998, Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich, gefertigt am 28. September 1998.

Speaking note von Wolfgang Ruttenstorfer, Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen der Republik Österreich, 12. Oktober 1998.

Statement von BM Molterer beim Sonderagrarministerrat in Brüssel, Wien 1998.

Stellungnahme des Bundesverbands der deutschen Industrie e.V. und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Agenda 2000/Osterweiterung der EU vom 14. November 1997.

Tätigkeitsbericht der österreichischen EU-Präsidentschaft – Erklärung des Vorsitzenden der Rates der Europäischen Union, Vizekanzler Dr. Wolfgang Schüssel, vor dem Europäischen Parlament, Straßburg, am 16. Dezember 1998, in: Außenpolitische Dokumentation, Nr. 1/99, Jänner 1999, S. 28-38.

Zwischenbericht des Rates über die Agenda 2000 an den Europäischen Rat. Analyse der bei den wichtigsten Fragen erzielten Fortschritte, gefertigt in Brüssel am 10. Juni 1998.

8.3. Tageszeitungen und Zeitschriften

BBC News on line

Daily Telegraph on line

Der Spiegel

Die Presse

Financial Times

Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Profil

Süddeutsche Zeitung

The Guardian on line

8.4. Fachperiodika

American Political Science Review

Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“

Blätter für deutsche internationale Politik

CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief

Daedalus

Die Union. Österreichische Zeitschrift für Integrationsfragen

EPIN (European Policy Institute Network) Working Papers

Europäische Rundschau. Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte

European Union Politics

European Journal of International Relations

European Journal of Political Research

German Politics

Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Union

International Negotiations

International Organization

Journal of Common Market Studies

Journal of Federalism

Journal of European Public Policy

Österreichisches Jahrbuch für Politik

Political Science Quarterly

Politische Studien. Zweimonatschrift für Politik und Zeitgeschehen

Public Administration

Rutgers Law Review

Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik. Europa, quo vadis?

8.5. Sekundäre Quellen

Ahner, Dirk: *Die agrarpolitischen Aspekte der Agenda 2000*, in: Wittschorek, Peter (Hrsg.): *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden, 1998/99, S. 47-69.

Armstrong, Kenneth/Simon, Bulmer J.: *The governance of the Single European Market*, Manchester, New York, 1998.

Arregui, Javier/Stokmann, Frans/Thomson, Robert: *Bargaining in the European Union and Shifts in Actors' Policy Positions*, in: *European Union Politics*, Volume 5 (1), 2004, S. 47-72.

Arter, David: *Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's "Northern Dimension Initiative"*, in: *Journal of Common Market Studies*, December 2000, Vol. 38, No. 5, S. 677-97.

Aspinwall, Mark D./Schneider, Gerald: *Same menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European Integration*, in: *European Journal of Political Research*, 38, 2000, S. 1-36.

Axt, Heinz-Jürgen: *Mit Trippelschritten zur Reform. Die Agenda 2000 und ihre Beschlussfassung*, in: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik. Europa, quo vadis?*, Heft 3, September 1999, S. 67-81.

Bailer, Stefanie: *Bargainig Success in the European Union. The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources*, in: *European Union Politics*, Volume 5 (1), 2004, S. 99-123.

Baldwin, Richard: *Plan B*, in: *CEPS Policy Brief*, No. 74/June 2005.

Baldwin, Richard; Widgren, Mika: *Decision-Making and the Constitutional Treaty: Will the IGC discard Giscard?*, in: *CEPS Policy Brief*, No. 37, August 2003.

Baldwin, Richard; Widgrén, Mika: *Winner and Losers under Various Dual-Majority Voting Rules for the EU's Council of Ministers*, in: *CEPS Policy Brief*, No. 50, April 2004.

Banzhaf, John F.: *Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis*, in: *Rutgers Law Review*, 19, 1965, S. 317-43.

Beyers, Jan/Dierickx Guido: *Nationality and European Integration: The Working Groups of The Council of Ministers*, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 3, No. 4, December 1997, S. 435-72.

Beyers, Jan: *The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 3, S. 289-317.

Blavoukos, Spyros; Bourantonis, Dimitris; Pagoulatos, George: *A President for the European Union : A New Actor in Town ?*, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 45, Issue 2, June 2007, S. 231-252.

Bohn, Helmut: *Widersprüche aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes*, in: Wittschorek, Peter (Hrsg.): *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden, 1998/99, S. 59-69.

Bonvicini, Gianni: *Schlüsselfragen der deutschen Ratspräsidentschaft – europäische Perspektiven*, in: *Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Union*, 22. Jahrgang, 1/99, S. 9-20.

Bostock, David: *Coreper Revisited*, in: *Journal of Common Market Studies*, 2002, Volume 40, Number 2, S. 215-34.

Brace, Laura/Hoffman, John (Hrsg.): *Reclaiming sovereignty*, London, Washington, 1997.

Brunmayer, Hans: *Die EU-Präsidentschaft Österreichs*, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1998.

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten: *Außenpolitischer Bericht 1999. Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik*, 1999.

Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten: *Außenpolitischer Bericht 1999. Jahrbuch der Österreichischen Außenpolitik*, 1999.

Bulmer, Simon J.: *The European Council and the Council of the European Union: Shapers of an European Confederation*, in: *Journal of Federalism*, 26:4, S. 17-42.

Bulmer, Simon/Wessels, Wolfgang: *The European Council. Decision-making in European Politics*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London, 1987.

Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000.

Caporaso, James: *Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future*, in: *Journal of European Public Policy*, 5:1, March 1998, S. 1-16.

Coussens, Wouter/Crum, Ben: *Towards Effective and Accountable Leadership of the Union. Options and Guidelines for Reform*, EPIN Working Paper No. 3, January 2003.

Cram, Laura: *Integration theory and the study of the European policy process*, in: Richardson, Jeremy J. (Hrsg.): *European Union. Power and policy-making*, London, New York, 1996, S. 40-58.

Crum, Ben: *Legislative-Executive Relations in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 41, Number 3, June 2003, S. 375-98.

Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James N. (Hrsg.): *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, 1989.

De Bassompierre, Guy: *Changing the Guard in Brussels. An Insider's View of the EC Presidency*, The Washington Papers 135, Washington 1988.

Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen, in: *ZEI Discussion Paper*, C 124, 2003.

Doran, Charles F./Parsons, Wes: *War and the Cycle of Relative Power*, in: *American Political Science Review*, 74(4), 1980, S. 947-65.

Dosenrode-Lynge, Sören Zibrandt: *Westeuropäische Kleinstaaten in der EG und EPZ*, Chur, Zürich, 1993.

Dupont, Christophe/Faure, Guy-Olivier: *The Negotiation Process*, in: Kremenyuk, Victor A.: *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, 1991.

Edeberg, Morten: *Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making*, in: *Journal of European Public Policy*, 6:3, September 1999, S. 456-74.

Edwards, Geoffrey: *National sovereignty vs integration? The Council of Ministers*, in: Richardson, Jeremy J.: *European Union. Power and policy-making*, London, New York, 1996, S. 127-47.

Edwards, Geoffrey: *The Presidency of the Council of Ministers of the European Communities: The Case of the United Kingdom*, in: O'Nuallain, Colm/Hoscheit, Jean-Marc (Hrsg.): *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implication for national governments*, London, 1985, S. 237-59.

Edwards, Geoffrey/Wallace, Helen: *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-Office*, London, 1977.

Elcock, Howard: *Political Leadership*, Cheltenham, Northampton, 2001.

Elgström, Ole/Jönsson, Christer: *Negotiation in the European Union: bargaining or problem-solving?*, in: *Journal of European Public Policy*, 7:5, Special Issue, 2000, S. 684-704.

Institut für Europäische Politik: *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, No. 1-1999, Bonn, June 1999.

Institut für Europäische Politik: *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, No. 2-1999, Bonn, February 2000.

Institut für Europäische Politik: *Enlargement/Agenda 2000 Watch*, Pilot Issue, Bonn, October 1998.

Esko, Antola: *What kind of a Union for Small States?*, im Internet unter:
<http://www.soc.utu.fi/jean-monnet/tutkimusprojektit/What%20kind%20of%20a%20Union%20for%20Small%20States.pdf> (19.10.2003)

Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam Robert D.: *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining und Domestic Politics*, Berkley, Los Angeles, London, 1993.

Ferrer, Jorge Núñez/Emerson, Michael: *Good Bye, Agenda 2000. Hello, Agenda 2003. Effects of the Berlin Summit on Own Resources, Expenditures and EU Net Balances*, CEPS Working Document No. 140, February 2000.

Galloway, David: *Keynote Article: Agenda 2000 – Packaging the Deal*, in: *Journal of Common Market Studies*, Volume 37, Annual Review, September 1999, S. 9-35.

Giering, Claus: *Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*, Gütersloh, 2001, S. 51-144.

Grande, Edgar: *The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, 3:3, September 1996, S. 318-38.

Guérot, Ulrike/Hughes, Kirsty/Lefebvre, Maxime/Egenhoff, Tjark: *France, Germany and the UK in the Convention. Common Interests or Pulling in Different Directions?*, in: *EPIN Working Paper*, No. 7, July 2003.

Guth, Eckart: *Der Haushalt der Union: Bilanz und Perspektiven*, Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 69-89.

Guth, Eckart: *Wirtschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen der Agenda 2000*, in: Wittschorek, Peter (Hrsg.): *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden, 1998/99, S. 99-117.

Haas, Ernst B.: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, Stanford, 1958.

Hagemann, Sara; De Clerck-Sachsse, Julia : *Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts*, in: *CEPS Policy brief*, No. 119, January 2007.

Hagemann, Sara; De Clerck-Sachsse, Julia: *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement. Special Report*, Brussels, 2007.

Hargassener, Wolfgang: *Integration - Theoretische Erklärungsversuche*, in: *Die Union. Österreichische Zeitschrift für Integrationsfragen*, 2. Quartal, 1995, S. 37-45.

Hayes-Renshaw, Fiona: *The Role of the Council*, in: Andersen, Svein S.; Eliassen Kjell A.: *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Thousand Oaks u. a., 1996, S. 143-164.

Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen: *Executive power in the European Union: the functions and limits of the Council of Ministers*, in: *Journal of European Public Policy*, 2:4, December 1995, S. 559-82.

Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen: *The Council of Ministers*, New York, 1997.

Henderson, Douglas (1): *The UK Presidency: An Insider's View*, in: *Journal of Common Market Studies*, December 1998, Vol. 36, No. 4, S. 563-72.

Henderson, Doug (2): *The British Presidency of the EU and the British European Policy*, in: ZEI Discussion Paper, C 7, 1998.

Henke, Klaus-Dirk/Milbrandt, Beate: *Die künftige finanzielle Lastverteilung in der EU*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 119-35.

Henze, Arno: *Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik*, Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 171-90.

Hoffmann, Stanley: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus*, 95, 1966, S. 862-915.

Höll, Otmar/Puntscher-Rickmann, Sonja (Hrsg.): *The Austrian Presidency of the European Union. Assessment and Perspectives*, Conference Vienna, 19/20 March 1999.

Höll, Otmar: *The Austrian Presidency of the European Union*, OIIP/TEPSA Conference – Vienna, 15/16 May 1998.

Höreth, Markus/Janowski, Cordula: *Titel IV: Die Organe der Union*, in: *Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen*, in: *ZEI Discussion Paper*, C 124, 2003, S. 47-55.

Hrbek, Rudolf/Picaper, Jean-Paul/Mansala, Arto: *Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven*, ZEI Discussion Paper, C 32, 1999.

Hrbek, Rudolf: *Die Europäische Union und die Rolle Deutschlands*, in: Hrbek, Rudolf/Picaper, Jean-Paul/Mansala, Arto: *Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven*, ZEI Discussion Paper, C 32, 1999, S. 5-22.

Ikenberry, G. John: *The Future of International Leadership*, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3, 1996, S. 385-402.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: *The transformation of governance in the European Union. Vortrag gehalten auf der Fourth Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Charlston, South Carolina, 11-14. Mai 1995.

Johnston, Mary Troy: *The European Council. Gatekeeping of the European Community*, Boulder, San Francisco, Oxford, 1994.

Jopp, Mathias/Matl, Saskia: *Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, in: *Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration*, 2/03, S. 99-111.

Jungwirth, Michael: *Im Chefsessel Europas. Österreich als Ratspräsident der EU*, Graz, Wien, Köln, 1998.

Karl, Helmut: *Die Reform der Kohäsionspolitik der Europäischen Union*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 137-52.

Katzenstein, Peter: *International Relations Theory and the Analysis of Change*, in: Czempiel, Ernst-Otto/Rosenau, James N. (Hrsg.): *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, 1989.

Kellermann, Barbara (Hrsg.): *Political Leadership. A Source Book*, Pittsburgh, 1986.

Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991.

Kneucker, Raoul F.: *Does the Presidency Really Matter? Theoretical Perspectives and Reform Proposals*, in: Höll, Otmar/Puntscher-Rickmann, Sonja (Hrsg.): *The Austrian Presidency of the European Union. Assessment and Perspectives*, Conference Vienna, 19/20 March 1999, S. 67-8.

Kohler-Koch, Beate/Schmidberger, Martin: *Integrationstheorien*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 5. Die Europäische Union*, München, 1997, S. 152-62.

Kohnen, Claude: *Die Präsidentschaft Luxemburgs in der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 1997*, Wien, 1998.

Kollman, Ken: *The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies*, in: *European Union Politics*, Volume 4 (1), 2003, S. 51-74.

Kopeining, Margaretha: *EU-Präsidentschaft. Aufgaben und Rolle Österreichs*, Wien, 1998.

Král, David/Brinar, Irena/Almer, Josefin: *The Position of Small Countries towards Institutional Reform: From Tyranny of the Small to Directoire of the Big?*, in: *EPIN Working Paper*, No. 6, June 2003.

Kurpas, Sebastian: *The Treaty of Lisbon – How much ‘Constitution’ is left? An Overview of the Main Changes*, in: *CEPS Policy brief*, No. 148, December 2007.

Kurpas, Sebastian: *Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda*, in: *CEPS Policy Brief*, No. 75/June 2005.

Kurpas, Sebastian: *What Could be Saved from the European Constitution if Ratification Fails? The Problems with a "Plan B"*, in: *CEPS Policy Brief*, No. 70/May 2005.

Kurpas, Sebastian; Crum, Ben; de Schoutheete, Philippe; Keller, Jacques; Dehousse, Franklin; Andoura, Sami; Missiroli, Antonio; Hagemann, Sara; Bribosia, Hervé; Avery, Graham; Felsenthal, Dan S.; Hix, Simon; Jonckheer, Pierre; Machover, Moshé; Schmidt, Vivien; Stubb, Alexander: *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations. Joint Study CEPS, EGMONT and EPC*, Brussels, November 2007.

Kühnhardt, Ludger: *Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und die Agenda 2000*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“* vom 8. Januar 1999, S. 3-11.

Laffan, Brigid: *The Agenda 2000 Negotiations: La Présidence Coûte Cher?*, in: *German Politics*, Vol. 9, No. 3, December 2000, S. 1-22.

Laffan, Brigid: *The big budgetary bargains: from negotiation to authority*, in: *Journal of European Public Policy*, 7:5, 2000, Special Issue, S. 725-43.

Lang, Helmut: *Die österreichische Ratspräsidentschaft 1998. Die Ratspräsidentschaft als Instrument der Integration*, Wien, 2000.

Langguth, Gerd: *Kein „Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts“? Die Bundeswahlen in Deutschland und die Auswirkungen auf die Europäische Union*, in: *Europäische Rundschau. Vierteljahreszeitschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte*, 27. Jahrgang, Nr. 2/99, S. 101-17.

Ledermüller, Franz: *Agenda 2000: Neuordnung der Struktur- und Regionalpolitik und die Auswirkungen auf Österreich*, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1997, S. 351-76.

Lehner, Stefan: *Does the Presidency Really Matter? Theoretical Perspectives and Reform Proposals*, in: Höll, Otmar/Puntscher-Rickmann, Sonja (Hrsg.): *The Austrian Presidency of*

the European Union. Assessment and Perspectives, Conference Vienna, 19/20 March 1999, S. 69-70.

Lehner, Stefan: „Agenda 2000“, *Erweiterung und Reform der EU: Der strategische Ansatz der Europäischen Kommission*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 9-38.

Lewis, Jeffrey: *The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the Council's infrastructure*, in: *Journal of European Public Policy*, 7:2, June 2000, S. 261-89.

Lippert, Barbara: *Alternative Sichtweisen zur Agenda 2000*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 39-50..

Ludlow, Peter: *The 1998 UK Presidency: A View from Brussels*, in: *Journal of Common Market Studies*, December 1998, Vol. 36, No. 4, S. 573-83.

Luther, Kurt Richard: *Small and New, but Nonetheless Competent: Austria and the EU Presidency*, in: *Journal of Common Market Studies*, September 1999, Vol. 37, Annual Review, S. 65-7.

Lückemeyer, Manfred: *Die Reform der Politiken der EU: Die gemeinsame Agrarpolitik*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 163-71.

Marhold, Hartmut: *Der Konvent zwischen Konsens und Kontroversen: Zwischenbilanz*, in: *Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration*, 4/02, S. 251-268.

Metcalf, David: *Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council*, in: *International Negotiations*, No. 3, 1998, S. 413-34.

Moberg, Alex: *The Nice Treaty and Voting Roles in the Council*, in: *Journal of Common Market Studies*, 2002, Volume 40, Number 2, S. 259-82.

Molterer, Wilhelm: *Arbeitsbilanz der österreichischen Präsidentschaft*, Wien, 1999.

Moravcsik, Andrew: *Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining*, in: Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam Robert D.: *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining und Domestic Politics*, Berkley, Los Angeles, London, 1993, S. 3-42.

Moravcsik, Andrew: *Liberal Intergovernmentalism and Integration. A Rejoinder*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4, December 1995, S. 611-28.

Moravcsik, Andrew: *Negotiating the Single European Act*, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley: *The New European Community. Decision making and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991, S. 41-84.

Moravcsik, Andrew: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, December 1993, S. 473-524.

Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London, 1998.

Morgenthau, Hans J.: *Politics Among Nations: The Struggle of Power and Peace*, New York, 1967.

Neisser, Heinrich: *Machtgleichgewicht und Interessenausgleich zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, in: *Politische Studien. Zweimonatschrift für Politik und Zeitgeschehen*, Heft 389, Mai/Juni 2003, S. 73-82.

Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 5. Die Europäische Union*, München, 1997.

Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 7. Politische Begriffe*, München, 1998.

Nurmi, Hannu/Hosli, Madeleine O.: *Which Decision Rule for the Future Council?*, in: *European Union Politics*, Volume 4 (1), 2003, S. 37-50.

O’Nuallain, Colm/Hoscheit, Jean-Marc (Hrsg.): *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implication for national governments*, London, 1985.

Österreichische EU-Präsidentschaft, Wien, 1998.

Peterson, John: *Decision making in the European Union: towards a framework of analysis*, in: *Journal of European Public Policy*, 2:1, March 1995, S. 69-93.

Peterson, John: *The choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis*, in: *European Journal of Political Research*, 39, 2001, S. 289-318.

Pfetsch, Frank R.: *Negotiating the European Union: A Negotiating-Network Approach*, in: *International Negotiation* 3, 1998, S. 293-317.

Picaper, Jean-Claude: *Frankreich, Deutschland und die EU-Präsidentschaft*, in: Hrbek, Rudolf/Picaper, Jean-Paul/Mansala, Arto: *Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven*, ZEI Discussion Paper, C 32, 1999, S. 23-42.

Plechanovová, Bela: *The Treaty of Nice and the Distribution of Votes in the Council – Voting Power Consequences for the EU after the Oncoming Enlargement*, in: *European Integration online Papers* (EIoP), Vol. 7, No. 6, 2003; im Internet unter: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-006a.htm> (heruntergeladen am 11. Juni 2003).

Pollack, Mark A.: *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*, in: *International Organization* 51, 1, Winter 1997, S. 99-134.

Pöhle, Klaus: *Nagelprobe der deutschen Ratspräsidentschaft. Warum die Gemeinsame Agrarpolitik reformiert werden muss?*, in: *Blätter für deutsche internationale Politik*, 3/99, S. 310-319.

Puchala, Donald J.: *Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2, June 1999, S. 317-32.

Rapaport, Jacques/Muteba, Ernst/Therattill, Joseph J.: *Small States and Territories. States and Problems*, New York, 1971.

Reform der GAP Ergebnisse 26. März 1999. Darstellung der Verhandlungen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und Erläuterung der Ergebnisse des Rates (Landwirtschaft) vom 11. März 1999 und des Gipfels von Berlin vom 26. März 1999, Wien, 1999.

Regelsberger, Elfriede/Wessels, Wolfgang: *The Presidency of the Council of Ministers of the European Communities: National Paper on the Federal Republic of Germany*, in: O'Nuallain, Colm/Hoscheit, Jean-Marc (Hrsg.): *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implication for national governments*, London, 1985, S. 73-100.

Richardson, Jeremy J.: *European Union. Power and policy-making*, London, New York, 1996.

Rometsch, Dietrich: *Die Rolle und Funktionsweise der Europäischen Kommission in der Ära Delors*, Frankfurt am Main, 1999.

Ross, George: *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, 1995.

Santer, Jacques: *Agenda 2000 – für eine stärkere und erweiterte Union*, in: Wittschorek, Peter (Hrsg.): *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden, 1998/99, S. 21-31.

Saupe, Gerd: *Beitragssysteme und Ausgabenpolitik: Die künftige Lastenteilung in der EU*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 107-17.

Schalk, Jelmer; Torenvlied, René; Weesie, Jeroen; Stokman, Frans: *The Power of the Presidency in EU Council Decision-making*, in: *European Union Politics*, 2007, 8, S. 229-250.

Schallenberg, Alexander/Thun-Hohenstein, Christoph: *Die EU-Präsidentschaft Österreichs. Eine umfassende Analyse und Dokumentation des zweiten Halbjahres 1998*, Wien, 1999.

Scharpf, Fritz W.: *The joint-decision trap: lesson from German federalism and European integration*, in: *Public Administration*, 66, 1998, S. 239-78.

Scheich, Manfred: *Key Matters of the Austrian Presidency and Future Consequences*, in: Höll, Otmar/Puntscher-Rickmann, Sonja (Hrsg.): *The Austrian Presidency of the European Union. Assessment and Perspectives*, Conference Vienna, 19/20 March 1999, S. 28-9.

Schmidt, Günter: *Entwicklungen in der Europäischen Union und die österreichische Ratspräsidentschaft*, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1998.

Schmidt, Manfred G.: *Wörterbuch zur Politik*, Stuttgart, 1995.

Schou, Tove Lise: *Norge og EF*, Kopenhagen, 1980.

Seidelmann, Reimund: *Außenpolitik*. Boeckh, Andreas (Hrsg.): *Internationale Beziehungen*. Nohen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Band 6, München: C.H. Beck, 1994, S. 42-49.

Shapley, Lloyd S./Shubik, Martin: *A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System*, in: *American Political Science Review* 48(3), 1954, S. 787-92.

Statz, Albert/Sterzing, Christian: *Grüne Perspektiven auf die deutsche Ratspräsidentschaft*, in: *Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Union*, 22. Jahrgang, 1/99, S. 21-37.

Steger, Gerhard: *Agenda 2000: Finanzielle Interessen Österreichs*, in: *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1997, S. 377-88.

Stehn, Jürgen: *Agenda 2000: Ökonomischer Anspruch und politische Wirklichkeit*, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 51-67.

Stockman, Frans/Thomson, Robert: *Winners and Losers in the European Union*, in: *European Union Politics*, Volume 5 (1), 2004, S. 5-23.

Streinz, Rudolf: *Europarecht*, Heidelberg, 2001.

Sturm, Roland: *Deutsche Positionen zur Agenda 2000*, in: *Politische Studien. Zweimonatzeitschrift für Politik und Zeitgeschehen*, Heft 368, November/Dezember 1999, S. 17-23.

Sutcliffe, John B.: *The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization*, in: *Journal of European Public Policy*, 7:2, June 2000, S. 290-309.

Svenson, Anna-Carin: *In the Service of the European Union. The Role of the Presidency in Negotiating the Amsterdam Treaty 1995-97*, Uppsala, 2000.

Tallberg, Jonas: *The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency*, in: *Journal of European Public Policy*, 10:1, February 2003, S. 1-19.

Tallberg, Jonas: *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, Issue 5, December 2004, S. 999-1022.

Thun-Hohenstein, Christoph: *Expectation and Results*, in: Höll, Otmar/Puntscher-Rickmann, Sonja (Hrsg.): *The Austrian Presidency of the European Union. Assessment and Perspectives*, Conference Vienna, 19/20 March 1999, S. 14-18.

Thun-Hohenstein, Christoph/Cede, Franz: *Europarecht*, Mainz, Wien, 1995.

Tsebelis, George/Yataganas, Xenophon: *Veto Players and Decision-making in the EU After Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion*, in: *Journal of Common Market Studies*, 2002, Volume 40, Number 2, S. 283-307.

Van de Voodre, Willem: *Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union*, in: *Integration*, 4/02, Oktober 2002, S. 318-24.

Verheugen, Günter: *Deutschland und die Ratspräsidentschaft. Erwartungen und Realitäten*, in: *Integration. Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Union*, 22. Jahrgang, 1/99, S. 1-8.

Von Kyaw, Dietrich: *Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des Europäischen Rates in Wien*, ZEI Discussion Paper, C 33, 1999.

Wallace, Hellen/Caporaso, James A./Schampf, Fritz W./Moravcsik, Andrew: *Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, in: *Journal of European Public Policy*, 6:1, March 1999, S. 155-79.

Wallace, Helen/Hayes-Renshaw, Fiona: *Ministerrat*, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik. Band 5. Die Europäische Union*, München, 1996, S. 195-8.

Wallace, Helen: *The Evolving Presidency of the Council of the European Union*, in: Höll, Otmar/Puntscher-Rickmann, Sonja (Hrsg.): *The Austrian Presidency of the European Union. Assessment and Perspectives*, Conference Vienna, 19/20 March 1999, S. 71-3.

Wallace, Helen: *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*, in: Wallace, Helen/Wallace, William: *Policy-making in the European Union*, Oxford, 1997, S. 38-68.

Wallace, Helen: *The Presidency of the Council of Ministers of the European Communities: A Comparative Perspective*, in: O'Nuallain, Colm/Hoscheit, Jean-Marc (Hrsg.): *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implication for national governments*, London, 1985a, S. 261-79.

Wallace, Helen: *The Presidency of the Council of Ministers of the European Community: Tasks and Evolution*, in: O'Nuallain, Colm/Hoscheit, Jean-Marc (Hrsg.): *The Presidency of the European Council of Ministers: impacts and implication for national governments*, London, 1985b, S. 1-22.

Wallace, Helen/Wallace, William: *Policy-making in the European Union*, Oxford, 1997.

Warntjen, Andreas: *Steering the Union. The Impact of the EU Presidency on Legislative Activity in the Council*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, Issue 5, December 2007, S. 1135-1157.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*, Gütersloh, 2001.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2002.

Wessels, Wolfgang: *The EC-Council. The Community's Decisionmaking Center*, in: Keohane, Robert O.; Hoffmann, Stanley (Hrsg.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, 1991, S. 133-54.

Wessels, Wolfgang: *The Presidency of the Council. From the capability/expectation gap to the trap of overstretchment. Remarks in view of the Austrian Presidency 1998*, in: Höll, Otmar: *The Austrian Presidency of the European Union*, OIIP/TEPSA Conference – Vienna, 15/16 May 1998, S. 143-49.

Westlake, Martin: *The Council of the European Union*, London, 1995.

Wincott, Daniel: *Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 4, December 1995, S. 597-609.

Wittschorek, Peter (Hrsg.): *Agenda 2000. Herausforderungen an die Europäische Union und an Deutschland*, Baden-Baden, 1998/99.

Xuewu, Gu: *Theorien der internationalen Beziehungen. Einführung*, München, Wien, 2000.

Yin, Robert K.: *Case Study Research: Design and Methods (Applied Social Research Methods Series)*, Thousand Oaks u.a., 1995.

Young, Oran R.: *Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society*, in: *International Organization* 45, 3, Summer 1991, S. 281-302.

9. Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BBC	British Broadcasting Corporation
BRD	Bundesrepublik Deutschland
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COREU	Corespondance Européenne
EC	European Community
ECOFIN	Rat „Wirtschaft und Finanzen“
EEA	Europäische Einheitliche Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EK	Europäische Kommission
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	Military Committee of the European Union
EUMS	European Union Military Staff
EUROJUS	Europäische Stelle für justitielle Zusammenarbeit
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
GO	Geschäftsordnung
GVE	Großvieheinheit
JI	Justiz und Inneres
LI	liberaler Intergouvernementalismus

NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PSK	Politische und Sicherheitskomitee
QM	qualifizierte Mehrheit
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSI	Shapley-Shubik-Index
TEN	Transeuropäische Netze
WFA	Wirtschafts- und Finanzausschuss
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
ZEI	Zentrum für Informationsforschung

ABSTRACT

Die Institution der EU-Präsidentschaft stellt einen wichtigen Bestandteil des politischen Systems der Europäischen Union dar. Außer, dass jedes Vorsitzland die gemeinschaftlichen Aufgaben wie neutrale Konsensfindung erfüllt, nutzt es seine verstärkte führungspolitische Stellung aus, um eigene Interessen zu verfolgen. Der vorliegende Beitrag fokussiert auf die Rolle von nationalen Anliegen während einer Präsidentschaft im alten Ratsvorsitzsystem sowie auf die Auswirkungen der Lissabonner Reform der Präsidentschaft. Im Rahmen einer Yin'schen Fallstudie werden zwei Präsidentschaften - die österreichische (1.7. – 31.12.1998) und die deutsche (1.1.-30.6.1999) – im Hinblick auf die Durchsetzung von nationalen Interessen im Verhandlungsmarathon zum dritten Haushaltsrahmen (Agenda 2000) untersucht. In der Dissertation greift man zum staatszentrierten Ansatz der Integrationstheorie, um den Rat als intergouvernementales Verhandlungsforum zu definieren sowie nach dem Einfluss von nationalen Interessen als treibende Kraft der Präsidentschaftsaktivitäten zu fragen. Wie manifestiert sich die EU-Präsidentschaft in den langfristigen nationaldefinierten Strategien des Vorsitzstaates? Mit Theorien zur politischen Führung und der Kleinstaattheorie überlegt man, wie der Vorsitzstaat politische Kontrolle über den Prozess der Entscheidungsfindung in seinen diversen Entwicklungsphasen ausübt? Gibt es dabei Unterschiede zwischen den Klein- und Großstaaten der EU? Die Forschungsergebnisse dieser Arbeit machen deutlich, dass sich alle Verhandlungszüge der analysierten Präsidentschaften aus einem nationalen Kosten-Nutzen-Kalkül ergaben, wobei nationale Interessen in einem breiten Kontext des kontinuierlichen Integrationsprozesses zu betrachten sind. Die führungspolitischen Rollen, Ressourcen und Strategien des Vorsitzstaats variieren je nach der Verhandlungsphase und werden durch das politische Gewicht des Vorsitzstaats nur nebensächlich beeinflusst. Die nationale Positionierung der Präsidentschaft unterscheidet sich lange Zeit nur in Details von jenen der restlichen Delegationen. Erst auf den entscheidungsreifen Verhandlungsetappen wirkt die Präsidentschaft konzilianter und macht Konzessionen im Namen des Endkompromisses, für die ihre eigene bottom line eine unpassierbare Grenze darstellt. Die Erkenntnisse aus der Analyse von den zwei Fallbeispielen dienen als Basis für die Bewertung des neuen Hybridsystems der EU-Präsidentschaft, wo der Autor ein institutionelles Führungsvakuum und dadurch eine Stärkung der großen EU-Mitgliedsstaaten prognostiziert.

LEBENS LAUF

Name: Lukasz Magin

Studium

seit 2012: Doktoratsstudium Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien

2002-2008: Dr.-Studium der Philosophie Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien (unterbrochen)

2004: Forschungsaufenthalte in Berlin und Brüssel

2002: Sponson an der Fakultät für Internationale Beziehungen und Politologie der Universität Lods

1997-2002: Magisterstudium Internationale Politische und Wirtschaftliche Beziehungen

1999-2000: Sokrates/Erasmus-Stipendium am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg (2 Semester)

2001-2002: ÖAD-Stipendium am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien (1 Semester)

Berufliche Tätigkeiten und Praktika

seit 2010: stellvertretender Generaldirektor des Städtischen Unternehmens für Abfallentsorgung GmbH in Lods

seit 2010: Gemeinderat der Stadt Lods

2010: stellvertretender Bürgermeister der Stadt Lods

2009-2010: Berater im Politischen Kabinett des polnischen Justizministers Krzysztof Kwiatkowski

2006-2010: Mitglied des Vorstands und seit 2008 Vorstandsvorsitzender und Generaldirektor des Städtischen Unternehmens für Kommunalwirtschaft GmbH in Zgierz

2005-2006: Beamter der Stadtverwaltung in Zgierz

2004: Praktikant im Deutschen Bundestag im Rahmen des Studienprogramms des Deutschen Bundestages: *Internationales Parlaments-Praktikum*

2004: Praktikant in der Wirtschafts- und Handelsabteilung der Botschaft der Republik Polen in Wien

2003: Researcher bei der Politischen Akademie der Österreichischen Volkspartei *modern politics* im Rahmen des Projekts: *Issue Management*

2003: Praktikant in der Abteilung für Außenpolitik und Internationale Netzwerke der Politischen Akademie der Österreichischen Volkspartei *modern politics*