

Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz / Andreas Maurer

Die Zeitspanne 2004/2005 ist eine Phase der Aufruhr in der Integrationsgeschichte der Europäischen Union. Den Rahmen für die Politik des Rates setzten die teils konfliktreichen institutionellen Veränderungen – die Wahl zum Europäischen Parlament und die Ernennung einer neuen Kommission. Höhepunkte waren die Verabschiedung des Europäischen Verfassungsvertrages, der Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten zur EU sowie die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien und die Unterzeichnung der Beitrittsverträge mit Rumänien und Bulgarien. Ein herber Rückschlag hingegen ist die Stagnation der Ratifizierung des Verfassungsvertrages nach zwei gescheiterten Referenden in EU-Gründerstaaten. Diese Stagnation nutzend soll in den Mitgliedstaaten über die Zukunft des Vertrages nachgedacht werden. Hierbei geht es vor allem um die Auslotung der Chancen, zumindest einige der Vorschriften des Verfassungsvertrages in einem anderen Rahmen umzusetzen.

Rechtsetzung im Rat

Ähnlich wie in den Vorjahren trat der Rat im Jahr 2004 formal 76 Mal in seinen unterschiedlichen Konfigurationen zusammen. Damit bestätigt sich die Annahme, dass die Reduzierung der Ratsformationen im Rahmen der in Sevilla 2002 beschlossenen Ratsreform nicht zu einer Verringerung der Sitzungshäufigkeit des Rates führt. In seiner Funktion als Rechtsetzungsorgan verabschiedete der Rat 186 Verordnungen, 40 davon zusammen mit dem Europäischen Parlament; 48 Richtlinien, 31 davon mit dem Parlament und 44 Beschlüsse und Entscheidungen, wobei das Parlament in 4 Fällen im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens beteiligt war. Insgesamt ergeben sich 278 Rechtsakte, an deren Verabschiedung der Rat mitwirkte. Im Vergleich zu den Vorjahren – 2002: 370 Akte, 2003: 288 Akte – setzt sich somit, wenn auch nur geringfügig, der Rückgang der Entscheidungsproduktion des Rates fort.¹

Tabelle 1: Anzahl der in Mitentscheidung mit dem EP beschlossenen Rechtsakte des Rates

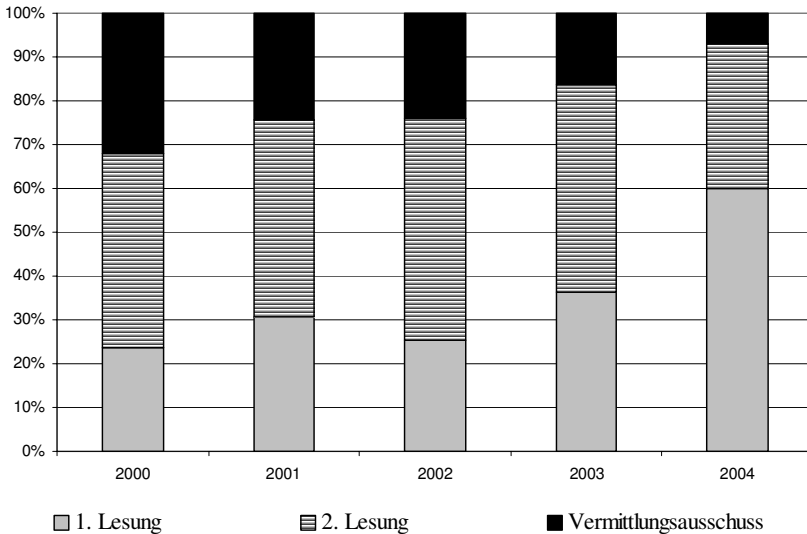
Jahr	Rechtsakte
2000	72
2001	78
2002	79
2003	104
2004	85

Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2004, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/welcome.htm>.

¹ Vgl. Hartwig / Mauer 2004.

Im Jahr 2004 verabschiedeten Rat und Parlament 85 Akte im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens. Dies sind beträchtlich weniger als im Vorjahr, im Mehrjahresüberblick (siehe Tabelle 1) fügt sich diese Zahl jedoch eher in einen Trend der langsamen, aber stetigen Erhöhung der Mitentscheidungsakte aufgrund der Ausdehnung des Verfahrens auf neue Politikfelder in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza ein. Durch seinen Beschluss vom 22. Dezember 2004 überführte der Rat weite Teile des Titels IV EGV zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in das Mitentscheidungsverfahren auf der Grundlage der in Amsterdam und Nizza eingefügten Passerelle-Klauseln.² Von den 85 im Jahr 2004 verabschiedeten Akten konnten bereits 51 in der ersten Lesung und weitere 28 in der zweiten Lesung verabschiedet werden. Nur noch sechs mussten im Vermittlungsausschuss verhandelt werden. Somit setzt sich auch hier der Trend hin zu frühzeitigen, intensiven und von Konsensfindung geprägten interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament und der daraus resultierenden Verabschiedung von Rechtsakten bereits in der ersten und zweiten Lesung fort. Der Mehrjahresvergleich zeigt, dass der Anteil der im Vermittlungsausschuss behandelten Dossiers an der Gesamtzahl der in der Mitentscheidung verabschiedeten Akte gesunken ist und im Jahre 2004 bei nur noch 7 % liegt. In diesem Jahr ist auch erstmalig der Anteil der in erster Lesung verabschiedeten Akte höher als in der in zweiter Lesung beschlossener. Wurden in den Jahren 2000 bis 2003 noch durchschnittlich 29 % der Dossiers in erster Lesung beschlossen, waren es 2004 60 % (siehe Graphik 1).

Graphik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2000-2005



Quelle: Der Vergleichbarkeit halber wurden alle Daten den Gesamtberichten über die Tätigkeit der EU 2000-2004 entnommen, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/welcome.htm>.

2 Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, (2004/927/EG); OJ 2005 L 396/45.

Von den laut Gesamtbericht der EU insgesamt 278 vom Rat (mit)beschlossenen Rechtsakten veröffentlichte der Rat für 230 (82,4%) Fälle seine Abstimmungsprotokolle.³ Im Vergleich zu den Vorjahren 2003 (68,4 %) und 2002 (51,4%) erhöhte sich diese Zahl beträchtlich. Für diese Rechtsakte war in 159 (69 %) die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit möglich, 69 (30 %) Verfahren erforderten die einstimmige Beschlussfassung und in 2 Fällen (0,8%) genügte eine einfache Mehrheit. Im Vergleich zu den Vorjahren änderte sich diese Verteilung der Rechtsgrundlagen kaum.

Abstimmungsverhalten

Die Anzahl der tatsächlich durchgeführten Abstimmungen auf Ministerialebene liegt mit 11,5 % um zwei Prozentpunkte unter dem Vorjahresniveau. Bei den einstimmig oder mit einfacher Mehrheit gefassten Rechtsakten gab es keine Abweichungen. Bei den 159 dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit unterliegenden Rechtsakten gab es 2004 nur 32 Fälle (20,1%) mit abweichenden Voten. Diese Voten setzen sich zusammen aus jeweils 36 Enthaltungen und Ablehnungen. Wie bereits im Vorjahr stieg somit die Zahl der Enthaltungen und Ablehnungen absolut und relativ beträchtlich an. 2002 wurden nur jeweils 15 Enthaltungen und Ablehnungen bei rund 22 % an abweichenden Voten dokumentiert, 2003 bereits 29 Enthaltungen und 20 Ablehnungen bei 28,5 % abweichenden Voten. Da im Jahr 2004 die Gesamtzahl der abweichenden Voten gesunken ist, die Zahl der Enthaltungen und Ablehnungen jedoch drastisch anstieg, lässt sich vermuten, dass einige Rechtsakte besonders „spaltend“ gewirkt haben müssen und jeweils ganze Ländergruppen überstimmt wurden bzw. sich enthalten haben. Lässt sich dieses Phänomen auf die Mitwirkung der im Mai 2005 der EU beigetretenen 10 neuen Mitgliedstaaten zurückführen? Angesichts der vorliegenden Daten muss dies klar verneint werden. Die Gesamtzahl der konfrontativen Abstimmungen ist gesunken. Die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten haben sich kaum enthalten oder Gesetzesentwürfe abgelehnt. Nur Litauen hat in zwei Fällen einen Beschluss abgelehnt und wurde überstimmt, während sich Polen, Lettland und Estland in jeweils ein bis zwei Entscheidungen enthalten haben. Dennoch gab es bereits 2004-2005 einige wichtige Ausnahmen, bei denen sich das gesammelte Stimmengewicht der neuen Mitglieder bemerkbar gemacht hat. So stimmte der Ministerrat am 18. Juli 2005 dem Entwurf eines neuen Abgeordnetenstatuts der Europaparlamentarier zu.⁴ In den letzten 20 Jahren waren Verhandlungen über diesen Sachverhalt regelmäßig gescheitert. Erst im Januar 2004 lehnte der Rat einen Beschluss des Parlaments über ein neues Statut unter Verweis auf das Fehlen einer qualifizierten Mehrheit ab.⁵ Österreich, Schweden und Frankreich lehnten damals die Höhe der Abgeordnetengehälter ab. Für die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten im Rat birgt die daraufhin geänderte Version des Statutes einige Vorteile. So werden künftig einheitliche Abgeordnetengehälter aus dem EU-Haushalt finanziert, um die gravierenden Einkommensunterschiede der Parlamentarier zu bereinigen. Entsprechend verliehen gerade die neuen Mitgliedstaaten dem Statut die nötige Mehrheit im Rat. Um ein besseres Bild über das Abstimmungsverhalten nicht nur der neuen, sondern auch der alten Mitgliedstaaten zu bekommen, müsste man natürlich systematisch die vorab gescheiterten Entscheidungen miteinbeziehen, die meist gar nicht erst bis zur Ministerialebene durchdringen und somit

³ http://ue.eu.int/cms3_applications/showPage.ASP?id=551&lang=de&mode=g.

⁴ Press Release 2674th Council Meeting General Affairs and External Relations General Affairs, Brussels, 18 July 2005.

⁵ Vorschriften die Steuerregelungen betreffen sind vom Rat einstimmig festzulegen laut Art. 190 (5) EGV.

auch nicht in den Ratsprotokollen aufgeführt. Insgesamt lassen aber weder die Gesamtanzahl der 2004 verabschiedeten Akte noch die Abstimmungsvoten einen klaren Zusammenhang zwischen „Neumitgliedern“ und der verstärkten Nutzung explizit gewünschter Abstimmungen im Rat zu. Die Ratsmaschinerie wurde 2004 jedenfalls nicht durch die 10 neuen Mitglieder in Frage gestellt. Im Gegenteil, die Ablehnungsliste des Jahres 2004 wird angeführt von den Gründerstaaten Belgien (5) und Luxemburg (4), gefolgt von Österreich und Spanien (jeweils 3). Bei den Enthaltungen führt Deutschland die Liste zusammen mit Belgien (5) an, dicht gefolgt von Österreich (4).

Eine Blockbildung der neuen Mitglieder, gemessen an den wenigen Enthaltungen und Ablehnungen, blieb bisher aus. Dies bestätigt auch eine umfassende Datensammlung zum Abstimmungsverhalten im Ministerrat in den Jahren zwischen 1998 und 2004, die weder Anzeichen für eine Konfrontation zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten noch eine Blockbildung der kleineren gegenüber den größeren Staaten nachweisen kann.⁶ Die Daten für das Jahr 2004 stehen weitestgehend in Einklang mit den Ergebnissen dieser Studie. Sie zeigt, dass nur in 25 % derjenigen Verfahren, in denen Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit möglich waren, auch explizit abgestimmt wurde. Die Studie bestätigt somit die in qualitativ arbeitenden Studien betonte Konsensorientierung bei Ratsabstimmungen auf Ministerialebene. Etwaige Konflikte werden nach wie vor in den Arbeitsgremien des Rates ausgeräumt und im gegenseitigen Einvernehmen der Ratsmitglieder beschlossen. Bei den wenigen, expliziten Abstimmungen ist Deutschland absoluter Spitzenreiter mit 29 Ablehnungen und übertrifft sogar Dänemark und Italien mit 28 bzw. 26 Ablehnungen. Die Daten relativieren somit das Abstimmungsverhalten Belgiens und Luxemburgs im Jahr 2004. Während diese in Berichtszeitraum aufgrund ihrer gemeinsamen Ablehnung der Rechtsakte des „zweiten Eisenbahnpakets“ besonders herausstechen, gehören sie sonst eher zu den in der Mehrheit des Rates verbleibenden, ohnehin eher integrationsfreundlichen Staaten. Deutschland führt auch die Enthaltungsliste an. Der Blick in die einzelnen Politikfelder zeigt, dass die Hälfte bzw. ein Drittel der ausdrücklichen Abstimmungen in den kontroversen Bereichen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik im Bereich des Binnenmarktes stattfinden. Fraglich ist, warum einige Länder explizit ihre Gegenstimme registrieren lassen, obwohl sie sich sicher sind, dass sie überstimmt werden. Zwei Erklärungen bieten sich an: Einerseits ist es möglich, dass diese Länder durch ihr Abstimmungsverhalten spätere Probleme und Verzögerungen bei der Umsetzung dieser Rechtsakte signalisieren. Andererseits scheint denkbar, dass diese Länder ein Signal an ihre nationalen Parlamente senden, deren Mandat sie in den Verhandlungen im Ministerrat vertreten. Dies ist vor allem plausibel für Länder mit ausgeprägten nationalparlamentarischen Kontrollverfahren wie Dänemark, Finnland oder Litauen. Für beide Erklärungsvarianten fehlen jedoch die empirischen Tests.

Die irische und die niederländische Ratspräsidentschaft

Gemeinsam hatten die Niederlande und Irland die Vorhaben ihrer Präsidentschaften im Jahresprogramm für 2004 dargelegt. Wichtige Stationen waren die Verabschiedung des Verfassungsvertrages sowie des Haager Programms in der Innen- und Justizpolitik und die Vollendung der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien sowie der Festlegung des Verhandlungsbeginneres mit der Türkei. Beide Präsidentschaften waren stark geprägt

⁶ Siehe Hayes-Renshaw et al. 2005.

durch Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen aufgrund des Beitritts der zehn neuen Mitglieder, die Wahl eines neuen und größeren Parlaments und den großen interinstitutionellen Konflikt bei der Benennung der neuen Kommission.

Am 1. Januar 2004 trat Irland die sechste Ratspräsidentschaft seit Beitritt des Landes 1972 an und übernahm damit die Führung des Rates in einer besonders schwierigen und entscheidenden Phase des europäischen Integrationsprozesses. Die Präsidentschaft wurde vor allem von folgenden Herausforderungen geprägt:

- Nach dem Scheitern des EU Gipfels im Dezember 2003 und erfolgloser Einigungsversuche der EU-Mitgliedstaaten auf einen Text des Verfassungsvertrages, war die EU paralysiert und das Verfassungsprojekt gefährdet. Eine Einigung musste schnellstmöglich, vorzugsweise noch vor dem effektiven Beitritt der zehn neuen Staaten gefunden werden.
- Am 1. Mai 2004 traten zehn neue Staaten der Europäischen Union bei und mussten erfolgreich in die Institutionen und Entscheidungsprozesse der Union eingegliedert werden.
- Im Juni 2004 wurde das Europäische Parlament neu gewählt.
- Die Mitgliedstaaten mussten noch vor dem Sommergipfel des Europäischen Rates einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten nominieren.
- Die Terroranschläge in Madrid am 11. März 2004 forderten eine schnelle Reaktion des Rates und setzten das ohnehin prominente Thema der Terrorismusbekämpfung wieder hoch auf die politische Agenda der EU.

Die irische Regierung stand somit eindeutig vor einer Mammutaufgabe. Die größte Priorität hatte die Verabschiedung des Verfassungsvertrages. In den Sondierungsgesprächen mit allen 24 Regierungen stellte sich der Frühjahrsgipfel bald als zu früh für eine Einigung heraus. Letztendlich konnte die irische Regierung – immer noch früher als von vielen Beobachtern nach dem Scheitern sechs Monate zuvor erwartet – eine Einigung aller 25 Regierungen über den Vertrag über eine Verfassung für Europa auf der für den 17. und 18. Juni einberufene Regierungskonferenz erzielen. Angesichts des Scheiterns des Gipfels im Dezember 2003 und den verhärteten Positionen ist dies als großer Erfolg zu bewerten. Insbesondere wurde das persönliche Engagement des irischen Premiers Bertie Ahern bei der Überwindung der Widerstände in Bezug auf die heikelsten Fragen gelobt. Geübt im Verhandeln durch seine Erfahrungen in Nordirland machte er in monatelangen bi- und multilateralen Gesprächen, mehrheitsfähige und letztlich auch konsensfähige Vorschläge in den kritischsten Punkten. Dieses Engagement stand in besonders starkem Gegensatz zu Berlusconi's Einsatz bei den Verhandlungen unter italienischem Vorsitz.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Iren war es, den Beitritt der zehn neuen Mitglieder am 1. Mai 2004 so reibungslos wie möglich zu gestalten. Was die Politiken der Union betrifft, so stand das Voranbringen der Lissabon-Strategie ganz oben auf der Prioritätenliste der irischen Ratspräsidentschaft. In einem Gutachten vom 21. Januar hatte die Kommission eine negative Bilanz über die Erreichung der Ziele gezogen, auf die sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel im Jahr 2000 in Lissabon geeinigt hatten. Daher forderte der Europäische Rat mit Blick auf die anstehende Halbzeitüberprüfung die Kommission auf, eine hochrangige Expertengruppe unter der Leitung von Wim Kok mit dem Mandat einzusetzen, einen unabhängigen Beitrag zur Halbzeitbilanz der Strategie zu leisten. Die Gruppe sollte einen entsprechenden Bericht der Kommission am 1. November 2004 vorlegen. Die irische Präsidentschaft fokussierte ihre Arbeit somit auf drei Punkte: Die

Förderung des Wirtschaftswachstums und des Wettbewerbs in der EU sowie die Verbesserung der Beschäftigungssituation. Maßnahmen sahen unter anderem die Konzentration von Investitionen auf Infrastrukturprojekte, Forschung und die Förderung von Maßnahmen der beruflichen Bildung vor. Zudem sollten vereinfachte Regelungen im Dienstleistungssektor den Binnenmarkt auch in diesem Bereich dynamisieren und mit der Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien für mehr und bessere Beschäftigung und größere Mobilität in der EU sorgen.

Ein weiterer Punkt auf der Präsidentschaftsagenda war der Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Unter den vielen, laufenden Maßnahmen setzte sich die Präsidentschaft das Ziel, die festgefahrenen Rechtsakte zur gemeinsamen Asylpolitik abzuschließen. Im April wurde die Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Flüchtlinge aus Drittstaaten oder Staatenlosen erfolgreich verabschiedet. Aufschub bekam dieses Feld noch mal durch die Terroranschläge vom 11. März in Madrid. In Reaktion darauf einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Solidaritätserklärung gegen den Terrorismus, in der sie sowie die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten sich gegenseitig Beistand bekunden, wenn einer von ihnen Opfer eines Terroranschlags wird. Außerdem wurden die strategischen Ziele der Terrorismusbekämpfung festgelegt und Gijs de Vries zum Koordinator für Terrorismusbekämpfung benannt; einer neu geschaffenen Funktion innerhalb des Generalsekretariats des Rates. In außerplanmäßigen Treffen des Rates für Inneres und Justiz einigte man sich schließlich auch auf ein Paket von Entscheidungen, das teilweise die schnellere Umsetzung bereits beschlossener Maßnahmen beinhaltet. Insgesamt waren die Fortschritte im Bereich der Innen- und Justizpolitik sehr groß.

Die EU-Kommission stellte am 10. Februar 2004 ihren Vorschlag zur finanziellen Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 vor. Bereits im Dezember 2003 zeichnete sich das Ausmaß des zu erwartenden Konflikts der ersten EU-Finanzverhandlungen mit 25 Mitgliedstaaten ab, als die Regierungschefs der sechs Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich und Schweden in einem gemeinsamen Brief an Kommissionspräsident Prodi mit Blick auf die Gestaltung der Finanziellen Vorausschau 2007 forderten, die Ausgaben der Union auf 1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) zu begrenzen. Die Aufgabe der irischen Präsidentschaft lag vor allem in ersten Sondierungen und der Erstellung eines Zeitplanes für die Verhandlungen. Der Löwenanteil der Leitung der Finanzverhandlungen lag jedoch bei den folgenden Präsidentschaften, vor allem der luxemburgischen im ersten Halbjahr 2005.

Ein letztes schwieriges Kapitel der Präsidentschaft drehte sich um die Personalentscheidungen zur Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten. Zwei gut geeignete Bewerber schieden nach konfliktreichen und letztendlich erfolglosen Verhandlungen aus: Der bis zuletzt offen von Frankreich und Deutschland favorisierte belgische Premierminister Guy Verhofstadt war ebenso wenig mehrheitsfähig wie der gegen diesen ins Rennen gebrachte damalige Kommissar für Außenbeziehungen Chris Patten. Dieser wurde zunächst von der größten Fraktion im Europäischen Parlament, der konservativ-christdemokratischen EVP-ED unterstützt. Insbesondere Großbritannien und Italien wollten den eher pro-integrationsistischen Verhofstadt – zudem Kritiker des Irak-Krieg – mit allen Mitteln verhindern. Nachdem Tony Blair sich öffentlich hinter Patten stellte und dieser daraufhin die Ablehnung Frankreichs und Deutschlands erfuhr, war klar, dass sich die beiden Kandidaten gegenseitig blockieren würden. Letztendlich einigte man sich am 29. Juni

2004 auf einen Außenseiter, den portugiesischen Ministerpräsidenten José Manuel Durão Barroso.

In der Gesamtbilanz wurde der irischen Ratspräsidentschaft hervorragende Arbeit bei sehr schlechten Voraussetzungen beschieden. Premier Ahern und Außenminister Cowen wurden für geschickte Diplomatie und politisches Gespür hochgelobt. Dennoch blieben einige Ziele in der Umsetzung der Lissabon-Strategie unerreicht; auch der Fortschritt in den Finanzverhandlungen war nur gering.

Die irische Ratspräsidentschaft hatte die Latte für den Erfolg der niederländischen Regierung hoch gelegt. Die Erwartungen der Öffentlichkeit an den niederländischen Premier Balkenende waren entsprechend groß. Nach einem äußerst ereignisreichen ersten Halbjahr, sollte es im zweiten Halbjahr eigentlich um einiges ruhiger werden. Als erster Vorsitz sollte Premier Balkenende einen Ministerrat mit Repräsentanten aus 25 Ländern leiten. Die Integration und Koordinierung der Mitgliedstaaten sowie ihre Kooperation miteinander und das bessere Kennenlernen hatten zwangsläufig Vorrangstellung. Der niederländische Ministerpräsident musste zeigen, dass die erweiterte Europäische Union handlungs- und arbeitsfähig ist. Dementsprechend wollten die Niederlande mit Blick auf die politische Prioritäten keine neuen Räder erfinden, sondern sich auf die Fortführung und Umsetzung laufender Projekte, die beide Präsidentschaften in ihrem Jahresprogramm fixiert hatten, konzentrieren. Ein wenn auch nur zeremonieller Höhepunkt der Präsidentschaft war die feierliche Unterzeichnung des Verfassungsvertrages am 29. Oktober 2004 in Rom. Aufruhr brachte der unerwartete Konflikt zwischen dem neu gewählten Parlament und der designierten Barroso-Kommission, die die Handlungsfähigkeit der EU-Organe zeitweise einschränkte. Auf dem Programm der Ratspräsidentschaft wurden folgende Prioritäten aufgeführt: die Entscheidung um die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei, Fragen der Sicherheit und der Justizpolitik, die Effektivierung der Außenpolitik, die Verhandlungen über die Agenda 2007 und das Politikfeld „Nachhaltiges Wachstum“.

Der Europäische Rat vom Dezember 2004 bestätigte zunächst den erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien und setzte die Unterzeichnung der Beitrittsverträge für April 2005 fest, ließ sich jedoch die Hintertür einer Verschiebung des für Januar 2007 geplanten Beitritts um ein Jahr für den Fall offen, dass eines der Länder bei der Umsetzung des Vertrages erhebliche Mängel aufweist. Für Kroatien, dem vom Europäischen Rat am 17./18. Juni 2004 der Beitrittskandidatenstatus verliehen wurde, legten die Staats- und Regierungschefs den Termin für die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen für den 17. März 2005 unter der Bedingung fest, dass das Land vollständig mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien kooperiert. Im März 2005 wurden diese Verhandlungen jedoch – im Schatten der schwierigen Ratifizierung des Verfassungsvertrags und der unzureichenden Kooperation Kroatiens mit dem Gerichtshof – ausgesetzt; erst am 4. Oktober 2005 wurden die Beitrittsverhandlungen dann offiziell aufgenommen.

Zu einem der zentralen Themen der Präsidentschaft entwickelte sich die Türkei-Frage. Auf dem Dezember-Gipfel sollte endgültig entschieden werden, ob und ab wann die EU Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufnimmt. Man einigte sich nach schwierigen Verhandlungen auf den 3. Oktober 2005. Auch wenn es in den Schlussfolgerungen des Rates hieß, das Ziel der Verhandlungen sei der Beitritt, wurden etliche Einschränkungen mit aufgenommen. Erinnert wurde nun mehrfach daran, dass die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen ohne Kosten für die Integrationsdynamik zu verursachen, ein

wichtiges Beitrittskriterium sei. Zudem sei der Beitrittsprozess „ein Prozess mit offenem Ende, dessen Ausgang sich nicht im Vorhinein garantieren lässt“. Bei schwerwiegenden Verletzungen der Werte der Union durch das Beitrittsland können die Verhandlungen außerdem auf Verlangen von einem Drittel der Mitgliedsstaaten jederzeit abgebrochen werden.

In Weiterführung der gemeinsamen Agenda in der Innen- und Justizpolitik wurde unter der niederländischen Ratspräsidentschaft das Haager Programm verabschiedet. Eine überragende Rolle spielen darin die geplanten Fortschritte bei der Harmonisierung der Asyl- und Einwanderungspolitik sowie der Bekämpfung des Terrorismus. Einige Hauptpunkte des Programms sind die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Asylregelung und Visumpolitik bis 2010, die Ausarbeitung von Maßnahmen im Bereich der bedarfsorientierten legalen Einwanderung, die Ausarbeitung eines Konzepts für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolgungsrelevanten Informationen zwischen allen EU-Ländern; die verstärkte Nutzung von Europol und Eurojust, eine stärkere grenzübergreifende Zusammenarbeit in Zivil- und Strafrechtsangelegenheiten und die vollständige Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen. Zudem einigten sich die Staats- und Regierungschefs in Den Haag darauf, die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und das Mitentscheidungsverfahren künftig auf die Asyl-, Einwanderungs- und Grenzschutzpolitik auszuweiten. Im Mai 2005 stellte die Kommission auf der Grundlage des Programms einen ersten legislativen ‚Fahrplan‘ für die nächsten fünf Jahre vor.

Ein weiteres Hauptziel war das Voranbringen der Verhandlungen über die Agenda 2007 und eine Grundsatzvereinbarung über die Ausgabenobergrenze, damit 2005 die Verhandlungen abgeschlossen werden können. Durch den Kommissionswechsel wurden hier jedoch kaum bahnbrechenden Erfolge erwartet. Im Bereich der Außenbeziehungen wurden die Schwerpunkte der vergangenen Präsidentschaften fortgeführt. Die Union sollte sich unter anderem stärker im Nahen und Mittleren Osten engagieren, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik weiterentwickeln, vor allem mit Blick auf die Übernahme der Verantwortung für das Krisenmanagement in Bosnien-Herzegowina.

Im Rückblick bleibt vor allem das Verhandlungsgeschick der Niederlande in der Türkei-Frage und im Konflikt zwischen Kommission, Rat und Parlament bezüglich der Zusammensetzung der Kommission im Gedächtnis. Balkenendes Führungsstil war eher unscheinbar, gleichwohl souverän in der Geltendmachung seiner Führungszuständigkeiten. Im Vergleich mit dem Impulsgeber Ahern wird Balkenende dennoch eher als jemand in Erinnerung bleiben, der laufende Arbeiten ordentlich ausführt und keine neuen Agenden setzt. So blieben auch im zweiten Halbjahr 2004 wichtige Sachfragen ungelöst. Insbesondere im Bereich des Lissabon-Prozesses wurden keine wesentlichen Reforminitiativen gestartet. Auch die Finanzverhandlungen wurden fast völlig ohne Fortschritt der nachfolgenden luxemburgischen Präsidentschaft überlassen. Prominent in Erinnerung bleiben werden hingegen die Fortschritte in der Erweiterung der EU und die Verabschiedung des Haager Programms in der Innen- und Justizpolitik.

„Nizza Plus“

Bereits 2003 wurde von EU-Praktikern und Wissenschaft die Frage aufgeworfen, ob und welche Elemente des Verfassungsvertrages im Falle seines Scheiterns und ohne weitere Vertragsänderungen nach Art. 48 EUV auf der Grundlage des Vertrages von Nizza umgesetzt werden können.⁷ Die negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden und die daraufhin durch die Staats- und Regierungschefs ausgerufene ‚Denkpause‘ verliehen dieser Debatte neue Dynamik.⁸ Durch den EG-Vertrag eindeutig normiert und nicht unterhalb einer formalen Vertragsänderung umsetzbar sind die Regeln für die grundlegende Zusammensetzung der Organe und deren interne Abstimmungsmodi. Entsprechend kann die von den meisten Regierungen und EU-Institutionen als großer Fortschritt gegenüber Nizza erachtete ‚Doppelte Mehrheit‘ bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat nicht ohne Vertragsänderung umgesetzt werden. Einigkeit besteht aber insofern, dass einige andere der vom Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen aus diesem herausgelöst bzw. vorgezogen und auf Grundlage des Vertrages von Nizza umgesetzt werden können. Beim Rat stellt sich diese Frage vor allem hinsichtlich der Einführung des Amtes eines Präsidenten des Europäischen Rates, eines Außenministers, der Einrichtung eines Auswärtigen Europäischen Dienstes, der Änderung der Ratsformation und die Möglichkeit der verstärkten und ständigen strukturierten Zusammenarbeit der Union. Dies sind vor allem Reformvorhaben im Bereich der europäischen Außenpolitik, die zu den zentralen Errungenschaften des Verfassungsvertrages gehören.⁹ Generell fußt in der GASP/ESVP ein beträchtlicher Teil der institutionellen Entwicklungen nicht auf expliziten Vertragsermächtigungen. Das Potential für eine informelle und inkrementelle Verfassungsentwicklung ist in diesem Bereich entsprechend groß.¹⁰ Ganz in diesem Sinne existieren einige vom Vertrag vorgesehene Neuerungen wie die dem Rat unterstellte Europäische Verteidigungsagentur oder die Solidaritätsklausel im Falle terroristischer Angriffe auf Mitgliedstaaten de facto bereits und werden vom Verfassungsvertrag nur nachträglich formalisiert. Die Verteidigungsagentur wurde bereits im Sommer 2004 durch eine Gemeinsame Aktion des Rates ins Leben gerufen und wird unabhängig von der Vertragsratifizierung Bestand haben. Eine gemeinsame Solidaritätserklärung der Staats- und Regierungschefs der EU existiert bereits seit den terroristischen Anschlägen in Madrid im März 2004.¹¹ Für die Umsetzung weiterer Elemente des Verfassungsvertrages unterhalb der Schwelle einer Vertragsrevision gibt es eine Vielzahl von Optionen.¹² Für den Bereich der Außenpolitik bieten sich vor allem Änderungen der institutionellen Praxis durch interinstitutionelle Vereinbarungen und Änderung der Geschäftsordnungspraxis der Institutionen sowie Neuerungen auf Grundlage von Rechtsprechung an. Der Verfassungsvertrag sieht die Einrichtung zweier wichtiger neuer Ämter vor: einen an Rat und Kommission angebandenen Außenminister und ein diesen unterstützender Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD). Beide Elemente sind ohne Vertragsänderung in der vorgesehenen Form kaum umsetzbar. Gleichwohl könnte jedoch eine bessere Koordination zwischen den

7 Siehe Maurer 2005, Monar 2005.

8 Zur Diskussion um Optionen im Falle eines Scheiterns des Verfassungsvertrages siehe auch: Daniel Keohane 2005, David Král 2004, Jo Shaw 2005, Tosato/ Greco 2004, Wanlin 2005, De Witte 2004.

9 Siehe dazu generell Thym 2004.

10 Dazu Thym 2005, Algieri 2005.

11 Siehe Algieri 2005, Fn. 15.

12 Siehe dazu Maurer 2005, Thym 2005.

bestehenden Akteuren, vor allem der Ratspräsidentschaft, dem Hohen Vertreter (HV) und der Kommissarin für Außenbeziehungen erreicht werden, beispielsweise durch eine entsprechende Interinstitutionelle Vereinbarung. Einen faktischen „Doppelhut“ des Außenministers, das heißt seine Anbindung sowohl an Kommission (als Vizepräsident) und Rat (Vorsitz im Rat Außenbeziehungen) wäre eventuell ebenfalls ohne Verfassungsvertrag möglich.¹³ Dazu müssten die Ämter des HR und des Außenkommissars über eine Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Parlament und Kommission fusioniert werden. Die im Verfassungsvertrag festgelegten rechtlichen Privilegien wie das Initiativrecht in der GASP/ESVP blieben ihm allerdings verwehrt. Die Einführung des Amtes auf diesem informellen Weg, unter Umgehung einer formalen Vertragrevision, kann jedoch als Verstoß gegen den vom EuGH entwickelten rechtlichen Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts interpretiert werden und wäre rechtlich relativ ungesichert. Davon unabhängig könnte der Rat über seine Geschäftsordnung den Ausbau die Leitungs- und Initiativfunktion des Hohen Vertreters im Sinne eines Außenministers und mit Blick auf die Errichtung und Leitung eines EAD ausbauen.¹⁴ Auch die formelle Trennung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen in zwei separate Ratsformationen kann über eine Änderung der Geschäftsordnung stattfinden. Laut Verfassungsvertrag soll der Rat Auswärtige Angelegenheiten für ein kohärentes Handeln der EU in diesem Bereich sorgen und diesen in Zusammenarbeit mit Kommission und Außenminister koordinieren. Es muss jedoch beachtet werden, dass die politische Vertretungs- und Leitungsfunktion laut EU-Vertrag der jeweiligen Ratspräsidentschaft obliegt, die gegenwärtig vom HV nur unterstützt wird. Diese rechtlich verbindliche Regelung würde einer Stärkung des Amtes des HV Grenzen setzen.¹⁵

Im Gegensatz dazu wird es mangels rechtlicher Vorgaben jedoch als möglich erachtet, das im Verfassungsvertrag vorgesehene Amt eines für zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates einzurichten.¹⁶ Dies kann durchaus in Analogie zur Wahl Jean-Claude Junckers zum Präsidenten der Euro-Gruppe auf zwei Jahre organisiert werden. Nicht nur der Präsident, sondern die Euro-Gruppe an sich ist ein informelles Organ, das ganz ohne Rechtsgrundlage und sogar ohne Geschäftsordnung arbeitet. Sie verfügt weder über Mandat, offiziellen Namen, Sekretariat oder ähnliches, sondern stützt sich auf die Logistik des ECOFIN-Rates. In Annahme des baldigen Beitritts aller Mitgliedstaaten zur Euro-Zone sollte die Informalität ursprünglich die Einheit und damit die Vermeidung der Schaffung eines formellen Gremiums neben dem Rat gewährleisten. Im Lauf der letzten Jahre wurde jedoch ein Grossteil der Entscheidungen des ECOFIN in die Gruppe ausgelagert bzw. dort vorentschieden. Im europäischen Verfassungsvertrag beugen sich die Mitgliedstaaten dieser Realität, erkennen die Funktion der Gruppe an und formalisieren ihre mittlerweile institutionalisierten Treffen (Artikel 194-96; Protokoll betreffend die „Euro-Gruppe“).

Wie das Beispiel der Verteidigungsagentur zeigt, können Reformen des Verfassungsvertrags auch über die Rechtsetzung stattfinden. Im ESVP-Bereich werden neben der Verteidigungsagentur auch andere weitgehende Reformen vorgenommen, wie die Einrichtung von Battle-Groups, die keine vertragliche Grundlage haben. Im EG-Vertrag

¹³ So Maurer 2005.

¹⁴ Im Detail Thym 2005.

¹⁵ Gegenteilig dazu Algieri 2005.

¹⁶ Siehe Thym 2005.

bietet sich Artikel 308 als Grundlage zum Erlass von Vorschriften an, die zur Verwirklichung der Ziele des EG-Vertrages notwendig sind, wenn die Befugnisse dafür nicht im Vertrag vorgesehen sind und der Rat einstimmig geeignete Vorschriften erlassen kann, solange keine verfassungsrechtlichen Dimensionen erreicht werden; eine Entscheidung, die letztendlich beim EuGH liegt.

Rechtlich möglich sind also einige ‚Nizza plus‘-Lösungen. Ihrer praktischen Umsetzbarkeit sind aus verschiedenen Gründen freilich Grenzen gesetzt. Zum einen handelt es sich bei den im Verfassungsvertrag vorgesehenen Reformen meist um Paketlösungen. Es kann daher durchaus passieren, dass beim Herauspicken von individuellen Reformvorschlägen der Konsens der Mitgliedstaaten nicht fortbesteht. Dieses Herauslösen einzelner institutioneller Änderungen aus dem Gesamtkontext könnte zu einem so vom Vertrag nicht vorgesehenen Machtungleichgewicht führen – würde man beispielsweise den Rat durch die Einführung des Außenministers und den EAD stärken, ohne das Parlament aufzuwerten. Des Weiteren tragen Reformen über den Weg informeller institutioneller Vereinbarungen oder Geschäftsordnungsänderungen zur weiteren Intransparenz der Abläufe und Entscheidungsfindung auf EU-Ebene bei und wären mit einem der Hauptziele des Verfassungsvertrages, die Entscheidungswege transparenter zu gestalten, nicht vereinbar. Hinzu kommt, dass vor dem Hintergrund des wahrgenommenen Demokratiedefizits der Union und der expliziten Ablehnung des Vertrages durch zwei Gründerstaaten, das Umsetzen solch öffentlichkeitswirksamer Reformen wie die Einsetzung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates über die Köpfe der Bürger hinweg, noch größere Ablehnung nach sich ziehen könnte.

Weiterführende Literatur

- Franco Algeri / Bauer, Thomas / Brummer, Klaus: Entwicklungspotenzial auch ohne Verfassungsvertrag: Optionen für GASP und ESVP, CAP Analyse August 2005.
- Ines Hartwig / Mauer, Andreas: Der Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden: Nomos 2004.
- Fiona Hayes-Renshaw / Van Aken, Wim / Wallace, Helen: When and Why the Council of Ministers of the EU votes explicitly, to be published in: Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen, The Council of Ministers, 2. Ausgabe, Kapitel 10 (i.E.).
- Daniel Keohane: A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty, Centre for European Reform, briefing note, www.cer.org.uk.
- David Král: And what if they do not buy it? Reflections on how to win the constitutional referenda and consequences of (non) ratification, Institute for European Policy, May 2004, www.europeum.org.
- Daniel Thym: Weiche Konstitutionalisierung – Optionen der Umsetzung einzelner Reformschritte des Verfassungsvertrages ohne Vertragsveränderung, in: *Integration*, Vol. 28, Nr. 4/2005, S. 187-195.
- Daniel Thym: Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 42, Heft 1, S. 44-66.
- Andreas Maurer: Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1/2005, S. 165-184.
- Jörg Monar: Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags, in: *Integration*, Vol. 28, Nr. 1/2005, S. 16-33.

- Jo Shaw: What Happens If The Constitutional Treaty Is Not Ratified?”, in: Ingolf Pernice/Jiri Zemanek (Hrsg.), *The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives after the IGC*, Baden-Baden, Nomos, 2005.
- Gian Luigi Tosato/ Greco, Ettore: The EU Constitutional Treaty: How to deal with the Ratification Bottleneck, in: *The International Spectator* 4/2004, S. 8-16.
- Aurore Wanlin: What would be the implications of a ‘No’ vote for the European Constitution? Centre for European Reform, 24. Januar 2005, http://www.cer.org.uk/articles/wanlin_integrace_1nov04_en.html.
- Bruno De Witte: The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective, Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13-16 October 2004, *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, S. 8-19.