

## Trumpf/Piris Bericht, Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union

**Legende:** Der Bericht der Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Generalsekretär des Rates mit dem Titel Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union wurde gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Wien vom 11. bis 13. Dezember 1998 am 10. März 1999 vorgelegt. Dieser „Trumpf/Piris-Bericht“ ist nach dem Vorsitzenden der mit seiner Erstellung betrauten Arbeitsgruppe, dem Generalsekretär des Rates Jürgen Trumpf, und dem stellvertretenden Vorsitzenden Jean-Claude Piris, Rechtsberater des Rates, benannt.

**Quelle:** Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union, Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe. SN 2139/99. Brüssel: Generalsekretariat des Rates. Der Generalsekretär, 11.03.1999. 103 S. Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, B-1048 Bruxelles/Brussel, rue de la Loi/Wetstraat, 175.

**Urheberrecht:** (c) Europäische Union

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/trumpf\\_piris\\_bericht\\_die\\_arbeitsweise\\_des\\_rates\\_in\\_einer\\_erweiterten\\_union-de-0bcead79-7ce6-45fa-972f-71860c4bf8b3.html](http://www.cvce.eu/obj/trumpf_piris_bericht_die_arbeitsweise_des_rates_in_einer_erweiterten_union-de-0bcead79-7ce6-45fa-972f-71860c4bf8b3.html)

**Publication date:** 18/08/2015

## Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union (Brüssel, den 10. März 1999)

Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe

### VORWORT

Eine Mehrheit der Bürger der Europäischen Union fordert heute, daß für viele Aufgaben in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik nicht nationale, sondern europäische Lösungen gefunden werden. Dies bestätigen die Umfragen des Eurobarometers. Damit ist der Aufbau Europas, der als ein Werk von Regierungen und Diplomaten begann, zu einer Sache der Bürgerinnen und Bürger geworden.

Dieser weitgehenden politischen Veränderung trägt auch der Vertrag von Amsterdam Rechnung. Er bestimmt in seinem Artikel 1 (ex-Artikel A) "Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, *in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.*"

Natürlich sind die Forderungen, die seit eh und je an die Institutionen der Europäischen Union gerichtet werden, nämlich rasch, wirksam, kohärent und sparsam zu handeln, deswegen nicht minder wichtig geworden.

Die großen Herausforderungen der Erweiterung und der neuen Aufgaben der Union in der Außen, Verteidigungs, Innen und Justizpolitik zwingen dazu, daß sich auch der Rat der Europäischen Union einer intensiven Prüfung seiner Strukturen und Verfahrensweisen unterzieht.

Die Arbeit des Rates wird nur dann reibungslos vonstatten gehen können, wenn ein markanter politischer Wille der Regierungen der Mitgliedstaaten dahinter steht. Außerdem müssen Verwaltung und Organisation mit neuen Ideen gestaltet werden, ohne doch die demokratischen Prinzipien von Transparenz und Bürgernähe zu vernachlässigen.

Der vorliegende Bericht des Generalsekretärs <sup>1</sup>, der gemäß den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Wien erstellt wurde, soll dem Rat helfen, die erforderlichen Schlüsse zu ziehen. Ich hoffe, daß er sich als anregender Beitrag zur Erfüllung dieser anspruchsvollen Aufgabe erweist.

Jürgen TRUMPF

### INHALT

#### EINLEITUNG

#### TEIL I: STRUKTUR UND AUFGABEN DES RATES UND DES EUROPÄISCHEN RATES

1. DER EUROPÄISCHE RAT
2. DER RAT "ALLGEMEINE ANGELEGENHEITEN" (QUERSCHNITTSFRAGEN)
3. DER RAT "ALLGEMEINE ANGELEGENHEITEN"(AUSWÄRTIGE BEZIEHUNGEN)
4. DER RAT "WIRTSCHAFT UND FINANZEN" (ECOFIN)
5. DIE FACHRÄTE
6. DIE RECHTSETZENDE TÄTIGKEIT
7. DIE KOMMUNIKATION NACH AUSSEN

## TEIL II: VORBEREITUNG UND ABLAUF DER RATSTAGUNGEN

### 8. VORBEREITUNG DER RATSTAGUNGEN: DER ASTV UND DIE ÜBRIGEAUSSCHÜSSE UND ARBEITSGRUPPEN

### 9. ARBEITS- UND VERHANDLUNGSMETHODEN

### 10. DIE MITGLIEDSTAATEN

### 11. DER VORSITZ

### 12. DAS GENERALSEKRETARIAT

### 13. DER MATERIELLE RAHMEN

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

### EINLEITUNG

*Der mit der Gründung der Gemeinschaften in den 50er Jahren eingeleitete Prozeß der europäischen Integration wird mit dem Beitritt zahlreicher neuer Mitglieder zur Union im nächsten Jahrzehnt seinen wichtigsten Entwicklungsschritt erfahren. Die Aussicht, daß sich die Mitgliederzahl nahezu verdoppelt, und die Notwendigkeit, Abhilfe für bestimmte bereits jetzt bemerkbare Schwachstellen zu schaffen, werden die Union dazu zwingen, ihre Organe und ihre Arbeitsweise dieser neuen Herausforderung anzupassen.*

*Bei der Ausarbeitung des am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Amsterdamer Vertrags war es nicht möglich, die Reform der Institutionen mit Blick auf diese Erweiterung abzuschließen. Fragen, die eine Vertragsrevision implizieren, werden in diesem Bericht nicht angeschnitten. Es liegt jedoch auf der Hand, daß die Wahrung der Effizienz eines aus 25 bis 30 Mitgliedern bestehenden Rates voraussetzt, daß auf diese Fragen angemessene Antworten gefunden werden, für die die Anregungen dieses Berichts auch keinesfalls einen Ersatz darstellen können. Letztere haben vielmehr die Aufgabe, diesen Antworten den Weg zu bereiten oder sie zu begleiten und einen Beitrag zu der Debatte über die Verbesserung der Arbeitsweise des Rates zu leisten, die nach dem Willen des Europäischen Rates von Wien auf dessen Tagung in Helsinki geführt werden soll, wobei allerdings zu bedenken ist, daß einige dieser Anregungen beispielsweise diejenigen bezüglich der Rolle des Generalsekretärs des Rates/Hohen Vertreters für die gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik bereits in näherer Zukunft geprüft werden müßten.*

\*

\*\*

*In diesem Kontext zielt dieser Bericht darauf ab, systematisch und kohärent die verschiedenen Aspekte der Arbeitsweise des Rates unter der Perspektive einer erweiterten Union zu analysieren und in geordneter Weise die Verbesserungsvorschläge vorzulegen, soweit sie nicht eine Vertragsänderung erforderlich machen.*

\*

\*\*

*Der Rat hat sich seit etwa 20 Jahren mehrfach mit seiner Arbeitsweise befaßt. 1975, 1988, 1992 und 1995 hat er jeweils ein Bündel von Maßnahmen erlassen. In den letzten Monaten hat sich diese Problematik jedoch verschärft, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der bevorstehenden Erweiterung<sup>2</sup>. Die derzeitigen Schwächen des Rates ergeben sich aus der kombinierten Wirkung der Zunahme der Mitgliederzahl und der Ausweitung der Tätigkeitsfelder auf die Effizienz der Beratungen und die Kohärenz zwischen den von verschiedenen Räten gefaßten Beschlüssen sowie auf die Arbeitsbelastung für den Vorsitz.*

Erstens hat der Rat angesichts der Zunahme seiner Mitgliederzahl und seiner Tätigkeitsfelder die Grenze der Möglichkeiten erreicht, die ihm seine derzeitige Organisation und seine derzeitigen Methoden für die Wahrung der Effizienz bieten.

Zweitens führt die unstreitig vorteilhafte Einheitlichkeit des Vorsitzes in allen Räten (ungeachtet der Zusammensetzung) und in allen dem Rat unterstehenden Gremien zu einer enormen Belastung des Vorsitzlandes, die nach der Erweiterung noch weiter anwachsen wird. Ferner weist das System des halbjährlich wechselnden Vorsitzes erhebliche Nachteile für die Kontinuität auf.

Drittens tagt der Rat in zahlreichen Zusammensetzungen jeweils verschiedener Minister. Die Querschnittsaufgaben des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" und des AStV lassen sich dabei nur schwer in vollem Umfang bewerkstelligen, da die jeweiligen Fachräte eine erhebliche Autonomie gewonnen haben. Bei unzureichender nationaler Koordination zwischen den verschiedenen Ministerien und im Falle von Schwierigkeiten zwischen zwei Räten ist die Versuchung groß, sich an den Europäischen Rat zu wenden, damit er als Schiedsrichter fungiert. Dies ist jedoch nicht seine eigentliche Aufgabe, außer in besonders wichtigen Fällen. Seine Rolle ist es vielmehr, der Union auf höchster Ebene die erforderlichen Impulse für die weitere Entwicklung zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen festzulegen.

Das Europäische Parlament und die Kommission sind bei der Vorbereitung und beim Ablauf einer Ratstagung stark involviert. Das Europäische Parlament spielt, selbst wenn es nicht physisch präsent ist, im Entscheidungsprozeß eine immer wichtigere Rolle, und die Art und die Intensität seiner Beziehungen zum Rat haben sich tiefgreifend gewandelt. Die Kommission ihrerseits war stets in den Sitzungen des Rates und seiner vorbereitenden Gremien ein präsender, aktiver und wesentlicher Partner. Im Anschluß an die Regierungskonferenz von Amsterdam hat die Kommission erklärt, daß sie einen Bericht über ihre interne Organisation und über ihre Arbeitsweise im Hinblick auf eine erweiterte Union erstellen werde. Es ist klar, daß der Rat und die Kommission, die ja in Absprache handeln müssen, sich gegenseitig über die Reformprojekte für ihre Organisation und ihre Arbeitsweise auf dem laufenden halten müßten.

Ohne gleichzeitige durchgreifende Reformen würde die gewaltige Herausforderung einer Steigerung der Zahl der Ratsmitglieder auf fast das Doppelte die bestehenden Schwächen übermäßig verstärken, da die Wirkung der hohen Mitgliederzahl zur wachsenden Heterogenität der Interessen noch hinzukäme. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, muß mit einer Gesamtsicht gehandelt werden, und zwar durch ein ganzes Bündel von Maßnahmen, von denen keine für sich allein entscheidend ist, deren kombinierte Wirkung und Kohärenz jedoch zu mehr Effizienz führen werden. Dieser Bericht hat zum Ziel, einen Beitrag zur Vorbereitung dieser Reformen zu leisten. Es geht weniger darum, neue Ideen zu entwickeln, als die bereits gemachten Vorschläge zu beschreiben, zu ordnen und auszuwählen. Die Wirksamkeit der Reformen wird von dem Willen und von den Mitteln abhängen, die dafür eingesetzt werden. Zahlreiche bislang beschlossene Maßnahmen haben kaum Wirkung gezeitigt, da sie in der Praxis nicht beachtet wurden. Es wird darauf ankommen, dafür Sorge zu tragen, daß parallel zu den Grundsatzbeschlüssen konkrete und präzise Vorkehrungen getroffen werden, die eine effektive Anwendung sicherstellen. Es ist nicht Aufgabe dieses Berichts, das weitere Vorgehen vorzuschlagen. Die Verabschiedung der gewählten Lösungen obliegt verschiedenen Stellen, vom Generalsekretär bis zum Rat oder selbst dem Europäischen Rat. Deshalb muß zu gegebener Zeit jede Frage in dem dafür am besten geeigneten Gremium behandelt werden. Im Hinblick auf die für den Erfolg der Reformen notwendige Kohärenz dürfte es allerdings wohl angezeigt sein, eine erste Prüfung des gesamten Fragenkomplexes einem einzigen Gremium anzuvertrauen, dessen Schlußfolgerungen dann den zuständigen politischen Instanzen vorgelegt würden.

## **TEIL I**

### **STRUKTUR UND AUFGABEN DES RATES UND DES EUROPÄISCHEN RATES**

#### **1. DER EUROPÄISCHE RAT**

##### **RÜCKBLICK**

Der Europäische Rat, der heute das wichtigste politische Organ der Union darstellt, verdankt seine Existenz indessen nicht den Gründungsverträgen. Seine Errichtung, seine Entwicklung und die schrittweise Stärkung seiner Befugnisse gehen nicht auf Rechtstexte zurück, sondern sind nach und nach aus der politischen Praxis entstanden.

Bereits seit 1961 haben erste Tagungen der Staats- und Regierungschefs den Umstand deutlich gemacht, daß die Europäischen Gemeinschaften nicht mehr in die ausschließliche Verantwortung der Außenminister fielen. Diese bis 1974 unregelmäßig stattfindenden Tagungen wurden als "Gipfel" bezeichnet. Auf dem Pariser Gipfel im Dezember 1974 wurde der Beschluß gefaßt, diese Treffen nunmehr regelmäßig dreimal jährlich abzuhalten; außerdem wurde beschlossen, daß die Außenminister die Staats und Regierungschefs unterstützen könnten. Die nächste Etappe war das Treffen am 19. Juni 1983 in Stuttgart: Die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" enthielt eine Definition und eine Beschreibung der Aufgaben des Europäischen Rates. Dieser wurde dann auch rechtlich verankert, zunächst in der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986 (Definition), danach im Vertrag über die Europäische Union vom Februar 1992 in Maastricht (Definition und Beschreibung der Aufgaben). Es ist hervorzuheben, daß der Maastrichter Vertrag wie auch der Amsterdamer Vertrag vom Oktober 1997 dem Europäischen Rat präzise (und selbst rechtliche) Aufgaben im Bereich der Wirtschafts und Währungsunion (WWU), der gemeinsamen Außen und Sicherheitspolitik (GASP), der verstärkten Zusammenarbeit und der Beachtung der Menschenrechte übertragen hat.

## ANALYSE

Der Europäische Rat symbolisiert nunmehr die Europäische Union. Er stellt die oberste Instanz der Union dar, deren demokratische Legitimität und deren Autorität zur Sicherung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Politiken und Tätigkeiten der Union von allen akzeptiert werden. Nach den Worten des Vertrags gibt der Europäische Rat "*der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest*". Ganz allgemein läßt sich die Auffassung vertreten, daß er seine Rolle im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren der Union zufriedenstellend spielt, ohne in die Befugnisse des Rates einzugreifen. Das gemeinschaftliche Räderwerk besteht nämlich aus komplexen politischen und rechtlichen Regeln, die die Garantie für ein Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Institutionen sowie für die demokratische und rechtliche Legitimität der Politiken und Aktionen der Union darstellen.

## Funktionen

Der Europäische Rat ist

- die Instanz für politische Impulse, für Schlichtungen und für endgültige Entscheidungen in den wesentlichen Fragen des Lebens der Union: Revision der Verträge, Erweiterung, allgemeine Leitlinien der internen Politiken, mittelfristige finanzielle Vorausschau, bestimmte Ernennungen, im Vertrag vorgesehene Entscheidungen (WWU, GASP, Beschäftigung, Menschenrechte, verstärkte Zusammenarbeit);
- die wichtigste Veranstaltung, auf der die Europäische Union mit den Massenmedien zusammentrifft: Zur "ordentlichen" halbjährlichen Tagung des Europäischen Rates ziehen 2.000 bis 3000 Journalisten in den Vorsitzstaat; dies bildet den Höhepunkt jeder Präsidentschaft und die Gelegenheit, die Ergebnisse des abgelaufenen Halbjahres herauszustellen; es ist außerdem die Gelegenheit für eine Bilanz des Stands der Union und für eine Erörterung aktueller Fragen hauptsächlich auf außenpolitischem Gebiet.

## Häufigkeit, Zusammensetzung und Ablauf der Tagungen

Was die Häufigkeit der Tagungen anbelangt, so sieht der Vertrag vor, daß "*der Europäische Rat mindestens zweimal jährlich zusammentritt*". De facto tritt er jedoch seit 1995 viermal jährlich zusammen, nämlich zweimal im Verlauf jeder Präsidentschaft. Die Zahl der Tagungen darf jedoch nicht allzu sehr erhöht werden, um zu vermeiden, daß die verschiedenen Räte in Versuchung geraten, schwierige Punkte ihrer

eigenen Tagesordnung dem Europäischen Rat vorzulegen. Eine solche Entwicklung würde eine Abwertung der Rolle des Europäischen Rates zur Folge haben und das in den Verträgen vorgegebene institutionelle Gleichgewicht stören.

Hinsichtlich der Zusammensetzung sieht der Vertrag vor, daß die Mitglieder des Europäischen Rates, d.h. die Staats und Regierungschefs sowie der Präsident der Kommission, von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission unterstützt werden. Seit Maastricht haben die Wirtschafts und Finanzminister häufig an den Tagungen insgesamt oder an einem Teil der Tagungen teilgenommen. Der Generalsekretär des Rates sitzt mit am Tisch des Europäischen Rates<sup>3</sup>. In einer auf 30 Mitgliedstaaten erweiterten Union würde dies bereits 63 Personen am Ratstisch bedeuten bzw. 93, wenn zwei Minister pro Mitgliedstaat anwesend sind.

Im übrigen treten die Staats und Regierungschefs zuweilen in Anwendung des Vertrags zu einer förmlichen Sitzung des Rates, der auf ihrer Ebene tagt, zusammen. Schließlich haben die Staats und Regierungschefs in jüngster Zeit mehrfach beschlossen, sich informell und ohne Begleitung zu treffen (Tagungen von Paris und Formentor 1995, von Pörschach im Oktober 1998 und auf dem Petersberg im Februar 1999).

Was schließlich den Ablauf der Tagungen anbelangt, so dauert eine normale Tagung nach der derzeitigen Praxis eineinhalb Tage, wobei der erste Tag den Beratungen gewidmet ist und der nächste Vormittag der Annahme der Schlußfolgerungen.

### **Vorbereitung**

Seit der Stuttgarter Deklaration von 1983 ist der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" dafür verantwortlich, die abschließende Vorbereitung der Arbeiten des Europäischen Rates zu koordinieren; diese Vorbereitung hängt vom Beratungsgegenstand ab:

- Für die WWU, die Beschäftigung und die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (JI) wird die Vorbereitung in der Sache von den Fachräten geleistet;
- bei multidisziplinären Fragenkomplexen der internen Politikbereiche, beispielsweise den "Delors Paketen" und der Agenda 2000, ist der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" für die Koordinierung und Synthese verantwortlich, wobei verschiedene Fachräte aktiv an der Vorbereitung mitwirken;
- außenpolitische Fragen sowohl wirtschaftlicher als auch rein politischer Natur sowie institutionelle Fragen und die Arbeit der Regierungskonferenzen zur Vertragsrevision werden im Rahmen des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" vorbereitet.

Der Europäische Rat wird ferner informell durch verschiedene persönliche Kontakte oder politische Zusammenkünfte sowie durch die traditionelle Rundreise des Präsidenten des Europäischen Rates (und des Generalsekretärs des Rates) durch die Hauptstädte vorbereitet. Einige Tage vor der Tagung richtet der Präsident des Europäischen Rates an seine Kollegen ein Einladungsschreiben, in dem er die Punkte aufführt, die er auf der Tagung erörtern möchte, und den geplanten Ablauf der Beratungen angibt.

Insgesamt gesehen entspricht die Vorbereitung des Europäischen Rates, wie sie derzeit konzipiert ist, zufriedenstellend dem doppelten Erfordernis der Flexibilität und der Vertraulichkeit, durch die die Effizienz der Beratungen sichergestellt wird. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß diese eher pragmatische Vorbereitung sich als unzureichend oder sogar ungeeignet erweisen kann, wenn der Europäische Rat vor der Aufgabe steht, unmittelbar über komplexe Rechtstexte zu verhandeln, die die Grundlagen der Union berühren (Revision der Verträge), oder über Vereinbarungen in bezug auf die Reform von Politikfeldern und die Modalitäten der Finanzierung. Die Tendenz, dem Europäischen Rat Berichte vorzulegen, hat sich im übrigen übermäßig verstärkt, wobei es diesem selbst gar nicht möglich ist, diese Berichte zu erörtern oder auch nur zur Kenntnis zu nehmen.

### **Die Beratungsergebnisse: Beschlüsse und Schlußfolgerungen des Europäischen Rates**

Die Beschlüsse des Europäischen Rates haben großes politisches Gewicht. Dieses Gewicht wird auch nicht durch die Tatsache beeinträchtigt, daß die Schlußfolgerungen nicht rechtsverbindlich sind, daß sie unter der alleinigen Verantwortung des Vorsitzes erstellt werden und daß der Text nicht das Ergebnis vorheriger Verhandlungen aller Teilnehmer ist.

In der jüngsten Zeit spiegeln diese Schlußfolgerungen nur teilweise die Erörterungen des ersten Sitzungstages wider. Ansonsten übernehmen sie Texte zu den Außenbeziehungen, die von den Außenministern erstellt worden sind, und geben einen Überblick über aktuelle Fragen der Union, der gewissermaßen eine vom Vorsitz erstellte Bilanz des abgelaufenen Halbjahres darstellt. Es hat sich nämlich die Auffassung entwickelt, daß die Öffentlichkeit vom Europäischen Rat eine Stellungnahme zu allen aktuellen Problemen erwartet, insbesondere im Bereich der Außenpolitik. Auf diese Weise sind die Schlußfolgerungen zu lang geraten (30 oder 40 Seiten), ihre Billigung ist mitunter schwierig, und einige Teile haben nicht mehr die politische Tragweite und Medienwirksamkeit, die sie eigentlich haben sollten.

Es werden regelmäßig Anstrengungen unternommen, um die Schlußfolgerungen attraktiver und operationeller zu gestalten, indem sie in einer weniger technokratischen Sprache abgefaßt und auf die Themen beschränkt werden, die vom Europäischen Rat tatsächlich erörtert wurden. Diese Anstrengungen haben bisher noch nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt.

### **Regierungskonferenzen zur Revision der Verträge**

Die Erfahrung hat gezeigt, daß die Vorbereitung und der Ablauf einer Regierungskonferenz (RK) zur Revision der Verträge auf der Ebene der Staats und Regierungschefs angemessen sind, wenn sich die RK auf eine begrenzte Anzahl von Themen bezieht (1985, Einheitliche Europäische Akte). Dagegen haben sie sich als unzureichend erwiesen, wenn die RK zahlreiche Themen und komplexe Rechtstexte betrifft (1991 Maastricht und 1997 Amsterdam).

### **ANREGUNGEN**

#### **Bedarfsgerechtere Gestaltung der Häufigkeit und der Zusammensetzung der Tagungen**

*1. Festigung der derzeitigen Praxis, indem systematisch zwei Tagungen pro Halbjahr vorgesehen werden, von denen eine entweder informell (vgl. Nummer 2) oder auf ein einziges Thema beschränkt sein kann, wie etwa die im November 1997 in Luxemburg abgehaltene Tagung über Beschäftigungsfragen oder die Tagung, die im Oktober 1999 in Finnland über die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres stattfinden wird.*

*2. Möglichkeit "informeller" Tagungen der 15 Staats und Regierungschefs sowie des Kommissionspräsidenten (gegebenenfalls unterstützt von den Außenministern) entweder zur Vorbereitung der nachfolgenden förmlichen Tagung oder für eine Aussprache über ein oder zwei problematische Themen, und zwar auch in Form eines einfachen Arbeitssessens; die "informellen" Tagungen sollten nicht zu schriftlichen Schlußfolgerungen führen.*

*3. Wahrung der beschränkten Zusammensetzung und der Vertraulichkeit der förmlichen Tagungen entsprechend der derzeitigen Praxis; es könnte in Betracht gezogen werden, die Zahl der Plätze am Tisch des Europäischen Rates auf höchstens zwei pro Delegation zu beschränken.*

#### **Bessere Anpassung der Vorbereitung an die Art der anstehenden Beschlüsse**

*4. Hinsichtlich der "laufenden" Arbeit Wahrung der Flexibilität der derzeitigen Vorbereitung (bilaterale Kontakte) unter gleichzeitiger Stärkung der Koordinierungsaufgabe des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" (siehe Kapitel 2) und des AStV (siehe Kapitel 8), die über die Absichten des Vorsitzes in bezug auf Verhandlungsthemen und gesteckte Ziele in vollem Umfang unterrichtet werden müssen; außer in*

besonderen Fällen (siehe Nummer 6) sollte weiterhin vermieden werden, daß über die Schlußfolgerungen als Ganzes oder über einen Teil von ihnen vorher förmliche Diskussionen im Europäischen Rat stattfinden.

5. Es sollte in Betracht gezogen werden, in bestimmten Fällen entsprechend der Zahl der Mitgliedstaaten auf die traditionelle Rundreise des Präsidenten des Europäischen Rates durch die Hauptstädte zu verzichten und statt dessen in der Hauptstadt des Vorsitzstaates Treffen vorzusehen oder gar Videokonferenzen zu veranstalten.

6. Für **komplexere Tätigkeiten**, die zur Annahme von rechtlichen oder operationellen Beschlüssen führen können (Agenda 2000, Revision der Verträge, Erweiterung), sollte eine spezifische Vorbereitung vorgesehen werden (Konklave, Rat "Allgemeine Angelegenheiten", AStV), und zwar auf der Grundlage vorher ausgehandelter Texte, die eine Konzentration der Erörterungen des Europäischen Rates auf die entscheidenden Themen ermöglichen.

7. Uneingeschränkte Nutzung der im Vertrag vorgesehenen institutionellen Mechanismen zur Sicherstellung einer angemessenen Vorbereitung der Beratungen, und somit keine Formalisierung der Rolle des offiziellen Netzes der "Sherpas": Diese Gruppe ist nützlich für einen Informationsaustausch; würde man ihr stärker "operationelle" Aufgaben übertragen, bestünde jedoch die ernste Gefahr, daß der Europäische Rat von den in den Verträgen festgelegten Regeln und Institutionen abgeschnitten wird und daß auf längere Sicht die Bedeutung seiner Schlußfolgerungen geschwächt wird.

### **Optimale Nutzung der sehr beschränkten Tagungsdauer**

8. Sinngemäße Anwendung der für den Rat vorgesehenen neuen Arbeitsmethoden (siehe Kapitel 9) auf den Europäischen Rat, d.h. Vermeidung systematischer Tischumfragen, Bestimmung von "Sprechern" zur Vorstellung eines Themas (nach dem Muster von Pörschach) usw., und zwar unter Verzicht auf jeglichen Formalismus.

9. Verwendung des größten Teils der verfügbaren Zeit für die Erörterung von Sachfragen unter Vermeidung hauptsächlich protokollarischer Ereignisse und unter Beschränkung der Zeit für die Abfassung der Schlußfolgerungen.

### **Verringerung des Umfangs der Schlußfolgerungen und operationellere Ausgestaltung**

10. Beschränkung des Umfangs der Schlußfolgerungen auf 10 15 Seiten; Ausrichtung der Schlußfolgerungen auf operationelle Fragen, die auf der Tagung tatsächlich erörtert worden sind; für die Öffentlichkeit besser verständliche Darstellung, indem ausschließlich die Beschlüsse und der vorgesehene Zeitplan für ihre Umsetzung dargelegt und alle anderen Dokumente (beispielsweise die vom Vorsitz selbst zu erstellende Halbjahresbilanz und die von den Außenministern zu erstellenden außenpolitischen Kommuniqués) in den Anhang verbannt werden.

### **Wahrung der im Vertrag definierten Rolle des Europäischen Rates**

11. Es sollte dafür Sorge getragen werden, daß sich der Europäische Rat nicht übermäßig mit Detailfragen zu befassen hat und auf diese Weise in den Entscheidungsprozeß des Rates eingreift, damit eine Beeinträchtigung des im Vertrag vorgesehenen institutionellen Gleichgewichts vermieden werden kann.

## **2. DER RAT „ALLGEMEINE ANGELEGENHEITEN“ (QUERSCHNITTSFRAGEN)**

### **RÜCKBLICK**

Wie die klassischen internationalen Übereinkünfte sind auch die Verträge, die in den fünfziger Jahren zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften führten, im wesentlichen von den Außenministern der Regierungen der sechs Teilnehmerstaaten ausgehandelt worden. Es lag daher in der Logik der Sache, daß

diese Minister die Aufgabe der Durchführung dieser Verträge übernahmen. Der durch die Verträge eingesetzte "Ministerrat" setzte sich zunächst nur aus den Außenministern zusammen, zu denen gelegentlich die für Wirtschaft zuständigen Minister hinzukamen. Im übrigen trat der Rat selten zusammen: *"Der Rat tritt in der Regel am ersten Dienstag jedes Monats zusammen"*. In den folgenden Jahren ist der Rat "Auswärtige Angelegenheiten", der heute "Allgemeine Angelegenheiten" heißt, weiterhin jeden Monat zusammengetreten und hatte dabei eine doppelte Rolle zu spielen:

-eine direkte Rolle auf dem Gebiet der Außenbeziehungen der Gemeinschaften, also eine ganz natürliche Rolle der Außenminister, die zunächst auf die Handelspolitik konzentriert war und sich nach dem Maastrichter Vertrag auf alle Aspekte der Außenpolitik erstreckte; dieser Teil der Tätigkeit des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" wird in Kapitel 3 behandelt;

-eine koordinierende und institutionelle Rolle ("Querschnittsaufgaben") für die Gesamtheit der Politik der Gemeinschaften (später der Union); diese Rolle wird im vorliegenden Kapitel geprüft.

Sehr rasch entstanden nämlich sektorbezogene oder spezialisierte Zusammensetzungen des Rates. Am ältesten sind die Zusammensetzungen "Landwirtschaft" und "Wirtschafts- und Finanzfragen" ("Ecofin"). Diese Diversifizierung nahm im Verlauf der Zeit und im Zuge der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen immer mehr zu, so daß es heute neben dem Rat "Allgemeine Angelegenheiten" etwa zwanzig unterschiedliche Zusammensetzungen des Rates gibt.

Trotz dieser Diversifizierung bleibt der Rat jedoch rechtlich gesehen einheitlich. Dies hat zur Konsequenz, daß ein Rechtsakt über ein beliebiges Thema vom Rat in jeglicher Zusammensetzung erlassen werden kann und daß es keine Hierarchie zwischen den verschiedenen Zusammensetzungen des Rates gibt. In der Praxis behandelt jede Ratszusammensetzung autonom die Fragen, die ihres Erachtens in ihren "Zuständigkeitsbereich" fallen, der jedoch niemals festgelegt worden ist.

Die Außenminister haben nach wie vor eine "horizontale" Verantwortung für die Angelegenheiten der Union, so daß jede Frage, die nicht in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Zusammensetzung des Rates fällt, ihnen zukommt. Außerdem wurde ihnen im gleichen Sinne mehrfach eine Befugnis zur Koordinierung der Arbeit der verschiedenen Fachräte zuerkannt.

Bezeugt wird diese Rolle durch das 1975 verabschiedete - in der Praxis rasch wieder aufgegeben - Verfahren "Villa Marlia" <sup>4</sup>, dem zufolge das Generalsekretariat des Rates für jeden Rat "Auswärtige Angelegenheiten" eine "zusammenfassende Aufzeichnung" über die Arbeit der verschiedenen Räte zu erstellen hatte. Weitere Indizien für diese Rolle sind die Umbenennung des Rates "Auswärtige Angelegenheiten" in "Allgemeine Angelegenheiten", die Anerkennung seiner Querschnittsaufgabe durch die Staats- und Regierungschefs in den Schlußfolgerungen des Pariser Gipfels von 1974 <sup>5</sup> und anschließend in der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union von Stuttgart 1983 <sup>6</sup>, sowie schließlich die Bestimmung des Maastrichter Vertrags von 1992, daß die Mitglieder des Europäischen Rates von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten unterstützt werden.

## ANALYSE

Die Erfahrung hat gezeigt, daß ein funktioneller Bedarf an einem Ministergremium mit allgemeinem Aufgabenbereich besteht, das zwischen den Fachräten und dem Europäischen Rat angesiedelt ist. Von vielen auch im Rat "Allgemeine Angelegenheiten" wird jedoch anerkannt, daß es für die Außenminister immer schwieriger wird, diese Aufgabe zu erfüllen.

Die Gründe für diese Schwierigkeiten sind zahlreich:

- Die Gemeinschaftstätigkeiten lassen sich nicht länger als außenpolitische Tätigkeiten ansehen; die Durchführung obliegt unmittelbar den verschiedenen Fachministerien der Mitgliedstaaten;

- die Außenminister sind in den Regierungen ihres Heimatlandes außer in außenpolitischen Fragen nicht befugt, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Ministern als primus inter pares das ausschlaggebende Votum abzugeben, und sie verfügen im Unterschied zu den Staats- und Regierungschefs nicht immer über eine politische Autorität gegenüber den übrigen Ministern;
- die Aufgabe, anlässlich ihrer eintägigen Anwesenheit pro Monat am Sitz des Rates sich eingehend mit Fragen zu befassen, für die sie in ihrer Hauptstadt nicht zuständig sind, ist zumindest schwierig;
- die Zeit, die diese Minister Unionsangelegenheiten widmen können und die wegen ihrer hohen Arbeitsbelastung bereits sehr knapp ist, wird mit der schrittweisen Entwicklung der GASP (siehe Kapitel 3) zunehmend durch ihre Verantwortlichkeiten für die Außenbeziehungen der Union in Anspruch genommen.

Dies hat zur Folge, daß einige für das reibungslose Funktionieren der Union unerläßliche Aufgaben nicht in vollem Umfang erfüllt werden können. Diese Aufgaben lassen sich wie folgt umschreiben:

- Sicherstellung der Koordinierung und der Kohärenz: Die Koordinierung zwischen den Arbeiten der Ratsgremien und die Kohärenz der Politiken der Union müssen von einem Ministergremium sichergestellt werden, das über eine Gesamtsicht der Tätigkeiten der Union verfügt und ausreichend Zeit für die diesbezüglichen Erörterungen hat; die Wahrnehmung dieser Rolle impliziert eine zentrale Funktion bei der Vorbereitung des Europäischen Rates;
- die Aufgabe der Behandlung nicht sektorbezogener Fragen: Ein ministerielles Generalistengremium muß die Fragen der Organisation und des Funktionierens der Union sowie die Fragen erörtern, die naturgemäß nicht einem Fachrat zuzuordnen sind; neben den großen multidisziplinären Fragenkomplexen wie der Agenda 2000 oder dem wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt handelt es sich dabei um horizontale und institutionelle Fragen, um die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates für Fragen, die nicht die Außenpolitik oder die WWU betreffen, sowie um die Beziehungen zu den anderen Institutionen; es handelt sich ferner um die Regierungskonferenzen zur Revision der Verträge oder die Verhandlungen über den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Union;
- Schieds und Entscheidungsfunktion: Die Notwendigkeit, daß eine Ratsformation gegenüber den übrigen eine Schieds und Entscheidungsfunktion ausübt, ist weniger evident. Auf Unionsebene wird ein solcher Bedarf nur deutlich, wenn die internen Koordinierungsmechanismen der einzelnen Mitgliedstaaten versagen (siehe Kapitel 10). Soweit dieser Bedarf andererseits besteht, ist es eher Sache des Europäischen Rates, darauf zu reagieren. Die Übertragung einer echten Schiedsfunktion an einen Minister - und damit die Zuerkennung eines Primats über seine Kollegen - wäre Sache der verfassungsmäßigen und politischen Organisation der einzelnen Regierungen. Die Ministeraufgabe sollte in dieser Hinsicht eher darin bestehen, die politischen Schlüsselentscheidungen des Europäischen Rates wirksam vorzubereiten.

## ANREGUNGEN

### **Konzentration der begrenzten Zeit des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" auf die wesentlichen Fragen:**

*12. Gestaltung der Tagesordnung entsprechend der Bedeutung der Themen.*

*13. Es wurde vorgeschlagen, die Ratstagung in zwei aufeinanderfolgende Phasen zu unterteilen: In der ersten Phase, für die Staatsminister oder Staatssekretäre zuständig wären, würden alle Tagesordnungspunkte durchgegangen, um die weniger schwierigen Fragen vorzubereiten und zu lösen; die zweite Phase wäre den Ministern vorbehalten und würde der Behandlung der wichtigen politischen Fragen dienen.*

### **Gliederung der Tagesordnung nach Art der Themen: "Außenbeziehungen" oder "Querschnittsfragen"**

Dieses Verfahren ist von den Ministern im Anschluß an ihr informelles Salzburger Treffen von 1998 bereits vereinbart worden; hier sind drei Möglichkeiten denkbar:

14. Eine Tagesordnung in zwei Teilen ohne besonderen Hinweis zum Ablauf der Arbeiten; dies ist die derzeitige Praxis seit der österreichischen Präsidentschaft.

15. Eine Tagesordnung mit zwei förmlich getrennten Teilen und mit genauer Angabe des Zeitpunkts der Erörterung der einzelnen Tagesordnungspunkte.

16. Eine Tagesordnung mit zwei förmlich getrennten Teilen und eine Aufteilung auf zwei Tage, wobei der eine Tag den institutionellen und horizontalen Fragen gewidmet wäre und der andere den außenpolitischen Fragen: Diese Praxis hätte den Vorteil, daß die für die Beratungen und Beschlüsse des Rates verfügbare Zeit erheblich ausgedehnt würde.

### **Überlegungen im Hinblick auf eine etwaige Verdoppelung des derzeitigen Rates "Allgemeine Angelegenheiten" mit zwei unterschiedlichen Zusammensetzungen:**

17. Es wurde vorgeschlagen, einen Rat "Institutionelle und horizontale Angelegenheiten" zu schaffen, der sich grundsätzlich aus Ministern, die dem Außenminister oder dem Regierungschef beigeordnet sind, zusammensetzen würde; diese Minister hätten einen ähnlichen Status wie die übrigen Mitglieder der Regierung und die Befugnis, in Verhandlungen für ihre Regierung verbindlich zu handeln; die Entscheidung, eine solche Ministerfunktion einzurichten, wäre dabei Sache der einzelnen Regierungen im Rahmen ihrer konstitutionellen und politischen Organisation; die Regierungen, die sich darauf nicht einlassen wollen, könnten jedoch weiterhin ihren Außenminister entsenden.

18. Verschiedentlich wurde auch vorgeschlagen, einen Rat "Institutionelle und horizontale Angelegenheiten" zu schaffen, der sich aus den stellvertretenden Regierungschefs zusammensetzen würde, denen die Regierungen ausreichende Autorität über ihre Kollegen zuerkennen würden, damit sie in Zweifelsfällen das entscheidende Wort haben. Es versteht sich von selbst, daß in diesem Falle mehr noch als bei dem zuvor genannten Lösungsvorschlag die entsprechende Entscheidung einzig und allein Sache der einzelnen Regierungen im Rahmen ihrer konstitutionellen und politischen Organisation wäre.

### **3. DER RAT "ALLGEMEINE ANGELEGENHEITEN" (AUSWÄRTIGE BEZIEHUNGEN)**

#### **RÜCKBLICK**

Die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaften beschränkte sich ursprünglich auf die Handelsdimension. Mit der Einführung der gemeinsamen Handelspolitik und der Ausweitung ihrer Außenkompetenzen ist die Gemeinschaft insbesondere auf Betreiben der Kommission zu einem machtvollen Akteur in den multilateralen Handelsgremien und in den bilateralen Handelsbeziehungen geworden. Die Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) im Jahre 1970 bezeichnete den Beginn einer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf außenpolitischem Gebiet. Diese Zusammenarbeit entwickelte sich zunächst außerhalb der Struktur der Gemeinschaften, danach ab 1987 aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte am Rande des institutionellen Gefüges.

Die politische Dimension der Außenbeziehungen wurde in der Folge in den 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die Europäische Union in Form eines Titels V über die GASP aufgenommen. Die Tatsache, daß die GASP-Bestimmungen eine vom Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft getrennte "Säule" darstellen (die Organe haben hier nicht dieselben Befugnisse) ändert nichts daran, daß die GASP sich in einen einheitlichen institutionellen Rahmen für die Gesamtheit der Tätigkeiten der Union einfügt. Die Kommission spielt darin eine wichtige Rolle, und das Europäische Parlament verfügt hier unter anderem über die Haushaltsbefugnis. Die Anwendung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen ist theoretisch möglich. Diese Möglichkeit ist durch den Amsterdamer Vertrag erheblich erweitert worden, insbesondere

für die Durchführung der gemeinsamen Strategien.

Das ehrgeizige Ziel des Amsterdamer Vertrags, die Effizienz der GASP noch zu steigern, äußert sich auch in der Schaffung der Funktion des Hohen Vertreters für die GASP, der zur Aufgabe hat, zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung der außenpolitischen Entscheidungen der Union beizutragen. Neben den übrigen Ressourcen des Generalsekretariats wird er über eine "Strategieplanung und Frühwarnheit" verfügen. Der Vertrag stellt dem Rat außerdem ein verbessertes Instrumentarium zur Verfügung: Definition gemeinsamer Strategien, Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit zu ihrer Durchführung, gemeinsame Aktionen und Standpunkte, Möglichkeit der Union, internationale Übereinkommen zu schließen.

In seinen Schlußfolgerungen von Wien hat der Europäische Rat im Dezember 1998 sich damit einverstanden erklärt, *"daß der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die GASP so bald wie möglich ernannt wird und daß er eine Persönlichkeit mit ausgeprägtem politischem Profil sein"* soll.

## ANALYSE

Die Häufung multilateraler Handelsverhandlungen, die Entwicklung eines dichten Netzes bilateraler Abkommen und die Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen haben die Arbeitsbelastung des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" auf dem Gebiet der Außenbeziehungen erhöht. Fügt man noch seine GASP-Aufgaben hinzu, so handelt es sich um eine echte Herausforderung für einen Rat, der nur ungefähr einen Tag pro Monat zusammentritt.

### **Die Außenwirtschaftsbeziehungen**

Die treibende Rolle der Kommission als Initiator, Verhandlungsführer und Verwalter der Handelspolitik der Gemeinschaft hat der Effizienz der Gemeinschaft auf diesem Gebiet entscheidende Impulse gegeben. Dies gilt umso mehr, als die Mitgliedstaaten beschlossen haben, der Kommission die Befugnis zu übertragen, in ihrem Namen auch in Sachgebieten, für die sie weiter zuständig bleiben, die Verhandlungen zu führen. Dies hat es der Europäischen Union ermöglicht, mit einer Stimme zu sprechen, insbesondere in der Welthandelsorganisation (WTO). Die Union als solche wird daher auf der internationalen Bühne als ein Akteur wahrgenommen, dessen Stimme für die Handelspolitik und in allgemeinerer Hinsicht tatsächlich auch für einen Großteil der Außenwirtschaftsbeziehungen die Kommission ist.

Auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsbeziehungen gibt es für den Rat - abgesehen von den klassischen Aufgaben der Gesetzgebung und Beschlußfassung - im besonderen zwei Tätigkeitsfelder:

- erstens die Vorbereitung und Weiterverfolgung der Entscheidungen; hierfür ist der Besondere Ausschuß "Artikel 113" zuständig, der diese Aufgabe parallel zu seinem Mandat, die Kommission bei den Handelsverhandlungen zu unterstützen, ausübt. Dieser Ausschuß hat außerdem seine Stellungnahme zu den Demarchen abzugeben, die die Kommission gegenüber Drittländern zu unternehmen gedenkt. Bisweilen ist die Tendenz festzustellen, daß die Kommission nach positiver Stellungnahme dieses Ausschusses politische Verpflichtungen eingeht, die die Gemeinschaft binden, obgleich diese Verpflichtungen vom Rat zuvor nicht genehmigt worden sind. Diese Praxis könnte der Gesamtkohärenz der Politik der Union schaden;
- zweitens die regelmäßigen Zusammenkünfte mit Drittstaaten, die im Rahmen bilateraler oder multilateraler Abkommen der Gemeinschaft veranstaltet werden. Allein die bestehenden Assoziations- oder Kooperationsabkommen sehen pro Jahr 40 bis 50 Tagungen mit dritten Staaten vor. Da diese Abkommen manchmal die Teilnahme aller Mitglieder des Rates vorsehen, werden die Tagungen am Rande der Tagung des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" abgehalten und verlängern so im Prinzip die Dauer der Anwesenheit der Minister (die keineswegs immer effektiv ist). Diese häufig von einem gewissen Formalismus gekennzeichneten Zusammenkünfte stellen eine immer stärkere Belastung dar, insbesondere für den Vorsitz, der in einer erweiterten Union im übrigen wachsende Verantwortung zu tragen haben wird. Ein ähnliches Problem stellt sich im Rahmen des politischen Dialogs in der GASP.

## Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Der Vertrag von Maastricht brachte neuen Elan in die schrittweise Ausarbeitung einer gemeinsamen Außenpolitik. Die Verfasser des Vertrags entschieden sich bewußt für einen von der Gemeinschaftsmethode verschiedenen Modus der Zusammenarbeit. Diese Entscheidung erklärt sich zum einen durch das Bestreben, die Interessen der Mitgliedstaaten auf einem sensiblen Gebiet zu wahren, und zum anderen durch die Empfindung, daß die Gemeinschaftsmethode für die Bedürfnisse außenpolitischer Aktion auf diplomatischem Gebiet nicht angepaßt ist.

Da jedoch kein neues, auf die neuen Verantwortlichkeiten zugeschnittenes Instrumentarium konzipiert wurde, fehlte der Union in der GASP eine ständige Antriebs- und Verwaltungskapazität, die mit derjenigen vergleichbar wäre, über die sie dank der Autorität, die der Vertrag von Rom der Kommission verliehen hat, auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsbeziehungen verfügt. Der Vertrag hat mit der Verantwortung für die Vertretung und Durchführung der GASP allein den Vorsitz betraut, und der Wechsel des Vorsitzes alle sechs Monate hat zur Folge, daß das betreffende Personal vollständig ausgewechselt wird, außer beim Sekretariat des Rates, dessen Kräfte aber begrenzt sind und das auch keine institutionelle Verantwortung hat.

Die GASP, die gegenüber der früheren EPZ einen signifikanten Mehrwert erbringen sollte, hat beim breiten Publikum und den Medien große Erwartungen geweckt, ist diesen Erwartungen aber nicht in vollem Umfang gerecht geworden. Diese Mängel der GASP, denen durch verschiedene Bestimmungen im Rahmen des Amsterdamer Vertrags abgeholfen werden soll, sind auf den folgenden drei Ebenen anzutreffen:

### 1. Vorbereitung der Entscheidungen

- Fehlen einer Initiativekapazität, die über Autorität, Kontinuität und die notwendigen Mittel (insbesondere im Bereich der Information) verfügt, um für den politischen Entscheidungsträger (den Rat) auf der Grundlage einer Analyse der Interessen der Union und anhand klar festgelegter politischer Optionen die erforderlichen Impulse zu geben;
- Schwierigkeit einer Zusammenfassung der verschiedenen Aspekte des außenpolitischen Handelns (politischer, wirtschaftlicher, finanzieller Aspekt sowie gegebenenfalls andere Aspekte wie Einwanderung, Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Kriminalität usw.) zu einem einheitlichen und kohärenten Vorgehen. Die Zusammenfassung aller Aspekte der Beziehungen zu Drittstaaten erfordert eine wirksame Koordinierung der Vorbereitung des Rates, die über verschiedene Stränge erfolgt, ohne daß eine abschließende Synthese auf der Ebene des AStV dabei immer gesichert ist.

### 2. Beschlußfassung des Rates

Vor allem ist es erforderlich, die optimale Nutzung der beschränkten Zeit zu ermöglichen, die den Ministern auf ihrer monatlichen Tagung zur Verfügung steht, so daß diese sich auf die Annahme von Beschlüssen oder die Vorgabe operationeller Leitlinien konzentrieren können. Ungeachtet immer wieder unternommener Versuche zur Verbesserung der Arbeitsmethoden gestatten aber Organisation und Ablauf der Arbeit des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" es diesem Rat nicht, seiner Verantwortung zufriedenstellend gerecht zu werden. Diese Fragen werden in den Kapiteln 2 und 9 behandelt. Was insbesondere die GASP angeht, so sind die Hauptursachen für diese Situation folgende:

- bei den Sachdebatten kommt es zu gewissen Schwierigkeiten, zwischen wesentlichen und zweitrangigen Punkten zu unterscheiden, weil nicht immer mittels einer gründlichen Analyse der vorhandenen Optionen (option paper) die Diskussion auf die wichtigsten politischen Fragen und die verschiedenen möglichen Antworten konzentriert wird;
- bei der Verabschiedung von Texten besteht die Versuchung, wie in den klassischen diplomatischen Gremien deklaratorische Texte ohne große politische Bedeutung anzunehmen, mit denen der Öffentlichkeit gezeigt werden soll, daß der Rat eine Frage "behandelt" hat, entweder weil die Frage gerade aktuell war oder

weil sie auf der Tagesordnung stand, die vor ihrer Genehmigung veröffentlicht wird.

### 3. Follow-up der Entscheidungen und laufende Geschäfte

Die Verantwortung für die Durchführung der GASP obliegt dem Vorsitz des Rates, der alle sechs Monate wechselt. Es gibt keine ständige Autorität mit fest zugeordnetem Personal, die dafür verantwortlich ist, für einen längeren Zeitraum im Namen der Union zu handeln, insbesondere im Hinblick auf die Führung von Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen. Dies kann nicht von einem Rat mit 15 oder gar 25 bis 30 Mitgliedern geleistet werden und auch nicht von einem Vorsitz, der zugleich mit seinem Personal alle sechs Monate wechselt, sondern erfordert offensichtlich eine Befugnisübertragung mit Einräumung eines entsprechenden Handelsspielraums zugunsten eines gegenüber dem Rat verantwortlichen und über eine gewisse Dauer verfügenden Organs.

Hinsichtlich der vor Ort erfolgenden Durchführung der verschiedenen Komponenten der Politik der Union gibt es zuweilen einen Mangel an Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren (Rat, Kommission, Mitgliedstaaten und WEU).

So ist schließlich festzuhalten, daß, auch wenn die Schnelligkeit der Beschlußfassung und des Handelns einer Organisation von 15 Staaten nicht mit der eines nur für sich selbst handelnden einzelnen Staates verglichen werden kann (und dies wird bei einer Union mit 25 bis 30 Mitgliedstaaten noch weniger der Fall sein), die Chancen eines wirksamen Handelns umso größer sind, je mehr es der Union gelingt, während des ganzen Prozesses der Ausarbeitung und Durchführung ihrer Außenpolitik eine beständige Leadership-Kapazität einzurichten.

### ANREGUNGEN

#### **Schaffung einer echten "gemeinsamen Initiative-Kapazität" durch optimale Nutzung der Möglichkeiten des Amsterdamer Vertrags**

*19. Ernennung eines Generalsekretärs/Hohen Vertreters für die GASP mit ausgeprägtem politischem Profil und Ausstattung dieses Amtes mit echter Verantwortung gemäß dem Geist des Amsterdamer Vertrags und im Einklang mit den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Wien.*

*20. Es sollte eine enge und ständige Zusammenarbeit zwischen den drei Komponenten der neuen Initiativekapazität (dem Vorsitz, der die politische Verantwortung für die Durchführung der GASP trägt, dem Generalsekretär/Hohen Vertreter, der im Rahmen der ihm übertragenen Befugnisse für Kontinuität sorgt, und der Kommission, die im Rahmen ihrer Kompetenzen ihren Beitrag leistet) sichergestellt werden. Es versteht sich von selbst, daß die drei unmittelbar betroffenen Personen (Ratspräsident, Generalsekretär/Hoher Vertreter und Vizepräsident der Kommission für die Außenbeziehungen) sich sehr regelmäßig treffen müßten.*

*21. Ausgestaltung der neuen Strategieplanungs und Frühwarnereinheit zu einem wirksamen Instrument im Dienste des Generalsekretärs/Hohen Vertreters; dabei sollen zum einen die Tätigkeiten dieser Einheit mit denen der übrigen Dienststellen des Generalsekretariats koordiniert werden, und zum anderen soll dafür gesorgt werden, daß diese Einheit über alle zweckdienlichen Informationen verfügt, die den Generalsekretär/Hohen Vertreter in die Lage versetzen, seine Rolle als Impulsgeber und Initiator in vollem Umfang wahrzunehmen.*

#### **Verbesserung der Kontinuität der Tätigkeiten und der Kohärenz zwischen der ersten und der zweiten Säule**

*22. Die Kontinuität und die Kohärenz der Außenpolitik sollten dadurch verbessert werden, daß dem Generalsekretär des Rates/Hohen Vertreter für die GASP der ständige Vorsitz im Politischen Komitee übertragen wird (siehe Kapitel 11).*

23. Die Nachteile der Säulenstruktur sollten dadurch ausgeglichen werden, daß die bereits beschlossene Zusammenlegung der Arbeitsgruppen, die sich mit den Außenbeziehungen unter dem wirtschaftlichen Aspekt (erste Säule) befassen, mit den Arbeitsgruppen, die parallel dazu die Außenbeziehungen unter dem GASP-Aspekt (zweite Säule) behandeln, verwirklicht wird.

### **Verbesserung der Effizienz und der Entscheidungskapazität des Rates durch bessere Organisation seiner Tagungen**

24. Unterteilung der Tagesordnung des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" in zwei klar voneinander getrennte Teile (siehe Kapitel 2).

25. Beschränkung der Tagesordnung des Rates auf die Punkte, die einen operationellen Beschluß oder eine politische Orientierung erfordern, wobei ausreichend Zeit für eine tatsächliche Behandlung dieser Punkte vorgesehen sowie Themen vermieden werden sollten, die sich im Wege der Übermittlung eines Dokuments oder auf einer anderen Ebene als der des Rates behandeln lassen; Vermeidung unnötiger Erklärungen, die der Effizienz und der Tragweite dieses klassischen Instruments diplomatischen Handelns schaden.

26. Konzentration der Erörterungen des Rates auf die wichtigen politischen Fragen, was impliziert, daß diese Fragen von den vorbereitenden Gremien klar herausgearbeitet werden, und zwar durch Synthesepapiere (option papers), die insbesondere vom Hohen Vertreter vorgelegt werden.

27. Systematischerer Rückgriff auf die Möglichkeit von Tagungen "im engeren" oder "im engsten Rahmen" (insbesondere anstelle der Arbeitssessen), um unter Einhaltung der Verfahren eine offenere und geordnetere Aussprache zu ermöglichen.

28. Änderung der Arbeits und Verhandlungsmethoden (siehe Kapitel 9), insbesondere durch Vermeidung der "Tischumfragen" zugunsten spontanerer Debatten, in deren Verlauf die Minister unmittelbar auf die vom Vorsitz vorgeschlagenen Lösungen zu reagieren hätten, wobei dasselbe Thema erforderlichenfalls später im Verlauf desselben Tages ein zweites Mal zu prüfen wäre.

29. Systematische, mehrere Präsidenschaften umfassende Planung der "programmierbaren" Tagungen mit Drittstaaten und Einberufung nur nach adäquater Vorbereitung.

### **Gewährleistung der Kontinuität des politischen Handelns zwischen den Ratstagungen durch Anwendung verschiedener Formeln der Befugnisübertragung**

30. Dem Generalsekretär/Hohen Vertreter sollte neben dem Vorsitz eine echte Rolle als "beauftragter Amtsträger" für die politische Weiterverfolgung der Entscheidungen in Zusammenarbeit mit dem oben schon genannten neuen ständigen Organ übertragen werden, und zwar mit einem ausreichenden Handlungsspielraum, damit er seine Aufgaben unter der Kontrolle des Rates wirksam wahrnehmen kann.

31. Schaffung eines ständigen Organs am Sitz des Rates in geeigneter Form (beispielsweise ein Politisches Komitee auf Stellvertreterebene, dessen Mitglieder den Ständigen Vertretungen angehören), in dem ein hoher Beamter des Generalsekretariats des Rates den Vorsitz führen könnte (siehe Kapitel 11); dieses Organ hätte den Auftrag, die fortlaufende Anwendung der Ratsbeschlüsse im Lichte der politischen Aktualität zu verfolgen, könnte unverzüglich zusammentreten und wäre der ständige politische Gesprächspartner des Vorsitzes und des Generalsekretärs/Hohen Vertreters; seine Existenz könnte ferner eine Verringerung der Zahl der Gruppensitzungen ermöglichen.

32. Rückgriff auf "Sonderbeauftragte" unter der Autorität des Generalsekretärs/Hohen Vertreters, wann immer die Situation dies rechtfertigt; entsprechend ihrer Verfügbarkeit sollten sie den Vorsitz in bestimmten Arbeitsgruppen führen, die mit der Prüfung von Fragen ihres Zuständigkeitsbereichs beauftragt sind, wobei ihnen ein Vertreter des Vorsitzlandes als Vizepräsident beigeordnet werden könnte (siehe Kapitel 11).

33. Enge Koordinierung zwischen der für die politische und haushaltmäßige Weiterverfolgung zuständigen Stelle (Generalsekretär/Hoher Vertreter/Vorsitz unter der Kontrolle des Rates) und den für die tatsächliche Anwendung vor Ort (Kommission, WEU, Mitgliedstaaten usw.) verantwortlichen Stellen.

34. Es sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, bestimmte Durchführungsaufgaben einem oder mehreren Mitgliedstaaten unter der Autorität des Rates und in enger Zusammenarbeit mit dem Vorsitz und dem Generalsekretär/Hohen Vertreter zu übertragen.

#### **Erleichterung der Aufgabe des Rates bei den laufenden Geschäften in der Außenpolitik**

35. Wann immer möglich Rückgriff auf die Formel der "neuen Troika", d.h. der Vorsitz unterstützt von dem Mitgliedstaat des nachfolgenden Vorsitzes, dem Generalsekretär/Hohen Vertreter und der Kommission.

36. Der Generalsekretär/Hohe Vertreter sollte eine förmliche Vertretungsrolle im Rahmen des politischen Dialogs auf Ministerebene und bei den von Tag zu Tag anstehenden Kontakten zu Drittstaaten erhalten (siehe Kapitel 12).

37. Die künftigen Abkommen zwischen der Union und dritten Staaten sollten so abgefaßt werden, daß eine erleichterte Vertretung in den gemeinsamen oder gemischten Organen möglich ist; die bestehenden Abkommen wären in diesem Sinne zu ändern.

38. Es sollte darüber nachgedacht werden, wie die Durchführung der Unionsdiplomatie durch eine bessere Nutzung der Netze der Botschaften der Mitgliedstaaten und der Delegationen der Kommission in den Drittländern verbessert werden kann, wobei insbesondere vorzusehen wäre, daß die genannten Delegationen den Generalsekretär/Hohen Vertreter bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen.

#### **4. DER RAT "WIRTSCHAFT UND FINANZEN" (ECOFIN)**

##### **RÜCKBLICK**

Seit Ende der 50er Jahre ist der Rat in der Zusammensetzung "Wirtschaft und Finanzen" (ECOFIN) zusammengetreten. Dessen ungeachtet blieben die Wirtschafts-, Währungs- und Fiskalpolitik lange Zeit im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Der ECOFIN-Rat erlangte also erst in jüngerer Zeit seine Bedeutung, hat allerdings in den letzten Jahren eine ausschlaggebende Rolle erhalten. Die Aushandlung des Vertrags über die Europäische Union stellt hier den Wendepunkt in der Entwicklung dar. Während bis 1987 die Aushandlung von Vertragsänderungen stets allein den Außenministern anvertraut war, wurde die Vorbereitung dieses Vertrags zwei getrennten Regierungskonferenzen übertragen, die parallel tagten. Die eine Konferenz mit dem Ziel einer "politischen Union" setzte sich aus den Außenministern zusammen. Teilnehmer der anderen, mit der "Wirtschafts- und Währungsunion" beauftragten Konferenz waren die Wirtschafts- und Finanzminister.

Der aus diesen Arbeiten hervorgegangene Maastrichter Vertrag führt für die WWU aufgrund ihrer Besonderheiten einige spezielle institutionelle Vorschriften ein. So ist die Rolle des Rates hier insofern bedeutsamer, als die Kommission ihr Initiativrecht zuweilen durch eine "Empfehlung" statt durch einen "Vorschlag" wahrnimmt, so daß der Rat den Kommissionstext auch ohne Einstimmigkeit ändern kann. Außerdem ist in gewissen Fällen nicht die Kommission, sondern der Rat "Hüter des Vertrags"; so ist er mit der Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten beauftragt und kann einen Mitgliedstaat im Falle eines übermäßigen Haushaltsdefizits mit einer Sanktion belegen.

Außerdem wird zum ersten Mal die Existenz einer besonderen Zusammensetzung des Rates, nämlich des ECOFIN-Rates, in einem Text - wenngleich ohne rechtliche Tragweite - <sup>7</sup> anerkannt, und gleichfalls zum ersten Mal ist vorgesehen, daß der Rat, "der in der Zusammen-setzung der Staats- und Regierungschefs tagt", in bestimmten Fällen auf der Grundlage von Texten des ECOFIN-Rates beschließt.

Weiter ist vorgesehen, daß die Wirtschafts- und Finanzminister eingeladen werden, an den Tagungen des Europäischen Rates teilzunehmen, wenn dieser Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion erörtert<sup>8</sup>, und schließlich wird die Rolle des Wirtschafts- und Finanzausschusses (früher "Währungsausschuß"), als der wichtigsten Einrichtung zur Vorbereitung des Rates in Fragen der allgemeinen Wirtschaftspolitik, einschließlich der multilateralen Überwachung, erweitert und gestärkt.

## ANALYSE

Die Entwicklung seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags läßt sich durch folgende Merkmale charakterisieren, die sich größtenteils aus den Besonderheiten der WWU (Übertragung der Souveränität in einem wichtigen Bereich, Zusammenhang zwischen der Währungs- und der Wirtschaftspolitik, große Sensibilität der Finanzmärkte für die behandelten Themen) ergeben:

### **Stärkung der Autorität und der Rolle des ECOFIN-Rates:**

Abgesehen von der Annahme der Beschlüsse zur Durchführung der WWU ist der ECOFIN-Rat direkt oder indirekt an allen Entscheidungen von wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung für die Gemeinschaft beteiligt, einschließlich der Entscheidungen, die andere Politikfelder betreffen, wie beispielsweise Beziehungen zu Drittstaaten, Haushalt der Gemeinschaften usw. Die Wirtschafts- und Finanzminister nehmen häufig am Europäischen Rat teil. Der Europäische Rat vom Dezember 1997 in Luxemburg hat ferner ein wichtiges informelles Gremium ins Leben gerufen, das sich aus den Wirtschafts- und Finanzministern der elf an der gemeinsamen Währung teilnehmenden Mitgliedstaaten zusammensetzt ("EURO-11-Rat").

### **Effiziente Vorbereitung der Beratungen**

Die Rolle des Wirtschafts- und Finanzausschusses (früher des Währungsausschusses) ist wesentlich für die Vorbereitung der großen Entscheidungen im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Wenn es sich um Gesetzgebungsakte handelt, wird das Dossier von Fachgruppen, auch auf hoher Ebene (Steuer und Bankenrecht), und danach vom AStV vorbereitet, während im Falle nichtlegislativer Tätigkeiten ohne institutionelle Auswirkungen die vom Wirtschafts- und Finanzausschuß vorbereiteten Dossiers unmittelbar dem Rat vorgelegt werden. Die direkte Verbindung zwischen den Mitgliedern dieses Ausschusses, die über hohe Qualifikationen verfügen, und ihren Ministern war teilweise der Schlüssel für den Erfolg seiner Arbeit; außerdem spielt die Tatsache mit, daß der Ausschuß über einen Vorsitzenden verfügt, dessen Amtszeit zwei Jahre beträgt, wodurch er über größere Autorität verfügt und für größere Kontinuität der Beratungen sorgen kann. Der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses hat insbesondere die Aufgabe, in den Ratssitzungen die zur Diskussion stehenden Punkte vorzustellen. Dem Rat und dem Wirtschafts- und Finanzausschuß ist es außerdem dank großer Disziplin und Beschränkung des an den Sitzungen teilnehmenden Personenkreises gelungen, die für die betreffenden Dossiers unerläßliche Vertraulichkeit zu wahren.

### **Bildung eines autonomen Stranges**

Vor allem wegen der notwendigen Vertraulichkeit haben der ECOFIN-Rat und der Wirtschafts- und Finanzausschuß die Tendenz, manche ihrer Beratungsgegenstände autonom zu prüfen, was in einigen - zugegebenermaßen seltenen - Fällen, z.B. bei WWU-Fragen, die institutionelle Aspekte aufwiesen, zu gewissen Schwierigkeiten geführt hat. So ist der Informationsaustausch zwischen dem AStV und dem Wirtschafts- und Finanzausschuß unzureichend. Wie erinnerlich, ist der AStV grundsätzlich dafür verantwortlich, die Kohärenz zwischen den Tätigkeiten der verschiedenen "Stränge" sowie ihre Vereinbarkeit mit dem allgemeinen institutionellen Rahmen der Union sicherzustellen. Das Sekretariat des Wirtschafts- und Finanzausschusses ist im übrigen autonom (es wird von Beamten der Kommission wahrgenommen); allerdings ist festzuhalten, daß in jüngster Zeit das Generalsekretariat und der Juristische Dienst des Rates zu seinen Arbeiten hinzugezogen worden sind.

## Ausdehnung der Sachgebiete, die für den ECOFIN-Rat von Interesse sind

Angesichts der Notwendigkeit, die Stabilität der einheitlichen Währung in einem wirtschaftlich gesunden Kontext sicherzustellen, ist der ECOFIN-Rat zwangsläufig bei allen Politiken oder Maßnahmen impliziert, die signifikante Auswirkungen auf wirtschaftlichem und finanziellem Gebiet haben können. Dies bedeutet, daß der ECOFIN-Rat

- die Wirtschaftspolitik und die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten prüft, um ihre Übereinstimmung mit den auf Unionsebene festgelegten Grundzügen der Wirtschaftspolitik sicherzustellen, sowie sich auch für ihre Steuerpolitik und sogar ihre Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie für die Initiativen zur Harmonisierung oder Koordinierung dieser Politiken interessiert;
- eng an der Prüfung der mittelfristigen Finanziellen Vorausschau der Union beteiligt ist, welche ihrerseits mit der Entwicklung der wichtigsten Politiken der Gemeinschaft, insbesondere der gemeinsamen Agrarpolitik und der Politik für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, im Zusammenhang steht;
- aus den gleichen Gründen aufmerksam die finanziellen Aspekte der Außenpolitik der Gemeinschaft beobachtet, und zwar in bezug auf: Finanzhilfen für dritte Staaten, Maßnahmen gegenüber dem einen oder anderen Drittland im Fall einer schweren Finanzkrise, Konsequenzen der einheitlichen Währung für die Außenvertretung der Union bei Institutionen, Konferenzen und informellen Zusammenkünften auf internationaler Ebene (G7).

\*

\* \*

Generell steht fest, daß die Rolle des ECOFIN-Rates in Zukunft weiter ausgebaut wird. Die Einführung der einheitlichen Währung wird bedeutsame Konsequenzen haben und wahrscheinlich eine verstärkte Zusammenarbeit erfordern. So wurde von einigen Seiten vorgeschlagen, daß geprüft werden sollte, ob der ECOFIN-Rat für alle den Haushalt der Union signifikant berührenden Fragen eine Schiedsrichterrolle erhalten sollte.

## ANREGUNGEN

### Genauere Abgrenzung des Aufgabenbereichs des ECOFIN-Rates

39. Es wurde vorgeschlagen, klar die Gebiete zu bestimmen, für die der ECOFIN-Rat federführend ist und in denen er - gegebenenfalls nach Stellungnahme eines anderen Rates - selbst die Entscheidungen trifft, bzw. die Gebiete, in denen er nicht entscheidet, in denen er aber seine Sicht der Dinge zum Ausdruck bringt.

40. Es wurde vorgeschlagen, daß geprüft werden sollte, ob der ECOFIN-Rat ein Mitspracherecht - oder gar eine Schiedsrichterrolle - hinsichtlich der Modalitäten der Finanzierung der Europäischen Union sowie für alle den Haushalt der Union signifikant berührenden Fragen haben sollte.

### Bessere Vorbereitung der Arbeit des Rates

41. Der Vorsitz und das Generalsekretariat des Rates sollten ersucht werden, den AstV systematisch über die laufenden Arbeiten zu informieren, für die in der Sache andere Instanzen zuständig sind (wie beispielsweise der Wirtschafts- und Finanzausschuß), wobei zugleich die erforderliche Vertraulichkeit zu wahren wäre (siehe Kapitel 12).

42. Es sollte dafür Sorge getragen werden, daß der AstV weiter in vollem Umfang seine Rolle hinsichtlich der institutionellen und legislativen Aspekte der in den Zuständigkeitsbereich des ECOFIN-Rates fallenden Dossiers wahrnimmt (siehe Kapitel 8).

## Verstärkte Koordinierung auf nationaler Ebene

43. Den Mitgliedstaaten sollte nahegelegt werden, darauf zu achten, daß geeignete Koordinierungsmechanismen zwischen den betroffenen Ministerien in den Hauptstädten eingeführt werden (siehe Kapitel 10): Eine solche Vorsichtsmaßnahme erscheint um so zweckmäßiger, als die Wirtschafts- und Finanzministerien generell über große Autonomie verfügen.

## 5. DIE FACHRÄTE

### RÜCKBLICK

Die wachsende Vielfalt der Gemeinschaftstätigkeit begann sich sehr bald in der Gestaltung der Arbeit des Rates niederzuschlagen, dessen erste Fachformationen auftauchten. Dieser Prozeß erlangte im Zuge der Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs der Gemeinschaft und später der Union immer stärkeres Gewicht und hat dazu geführt, daß heute neben dem Rat "Allgemeine Angelegenheiten" und dem Rat "Wirtschaft und Finanzen" etwa zwanzig "Fachräte" zusammentreten. Diese Entwicklung ist nichts weiter als der Spiegel der Wirklichkeit, da sich die Tätigkeit der Gemeinschaft und der Union nach und nach diversifizierte und die Verträge heute ein äußerst breites Spektrum abdecken.

### ANALYSE

Neben den Räten "Allgemeine Angelegenheiten" und "Wirtschaft und Finanzen" gibt es heute Fachräte für folgende Bereiche: Justiz und Inneres, Landwirtschaft, Binnenmarkt, Arbeit und Soziales, Industrie, Forschung, Verkehr, Umwelt, Fischerei, Telekommunikation, Energie, Haushalt, Entwicklung, Verbraucherschutz, Bildung, Gesundheit, Kultur und audiovisuelle Medien, Fremdenverkehr, Jugend, Katastrophenschutz. Am häufigsten treten die Räte "Allgemeine Angelegenheiten", "Wirtschaft und Finanzen" und "Landwirtschaft" zusammen, nämlich grundsätzlich einmal monatlich. Die Zahl der jährlichen Tagungen der anderen Zusammensetzungen beträgt ungefähr vier für Umweltschutz, Verkehr, Soziales und Fischerei, drei für Justiz und Inneres, Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Telekommunikation sowie zwei für die übrigen Ratsformationen (Haushalt, Verbraucherschutz, Kultur, Entwicklung, Energie, Gesundheit). In einigen Zusammensetzungen tritt der Rat nur sehr unregelmäßig (Jugend, Fremdenverkehr) oder so gut wie nie (Katastrophenschutz) zusammen.

Die Existenz der meisten dieser verschiedenen Räte erklärt sich aus objektiven funktionellen Zwängen, die mit der wachsenden Vielfalt der Tätigkeit der Europäischen Union zusammenhängen. Es versteht sich von selbst, daß regelmäßige Tagungen der Minister, die auf nationaler Ebene für Landwirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Soziales oder Justiz und Inneres zuständig sind (um nur einige Beispiele anzuführen), für die Führung einer sinn-vollen Politik in diesen Bereichen auf Unionsebene notwendig sind. Diese Fachräte ermöglichen ferner die Herstellung persönlicher Kontakte zwischen den Ministern der einzelnen Mitgliedstaaten und schärfen ihr Bewußtsein für die europäische Dimension auch auf Gebieten, in denen die Union nur marginal tätig wird. Außerdem konnte aufgrund dieser Zusammenkünfte innerhalb weniger Jahre das sehr umfangreiche Gesetzgebungswerk abgeschlossen werden, das mit der Vollendung des Binnenmarktes im Jahr 1993 verbunden war.

Heute gilt die Aufmerksamkeit jedoch eher dem Funktionieren des Binnenmarktes und der Anpassung der Wirtschaftsstrukturen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Kontext kann die Vielzahl von Fachräten zur Folge haben, daß eine künstliche Aktivität erzeugt wird, die keinem echten Bedarf entspricht, insbesondere in einer Zeit, in der die Kommission die Zahl ihrer Rechtsetzungsvorschläge stark verringert hat.

Diese Vielzahl der Ratsformationen führt im übrigen zu einer übermäßigen Zersplitterung der Tätigkeiten der Union und bringt wegen der Überschneidung der Tagesordnungen und der Beratungen der verschiedenen Räte die Gefahr mit sich, daß die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen

Politikfeldern und ihre Kohärenz nicht ausreichend beachtet werden. Die Koordinierung ist schwieriger, wenn ein und dasselbe Dossier unter verschiedenen Gesichtspunkten mit verschiedenen Zielrichtungen von verschiedenen Ressortministern behandelt wird. So kann beispielsweise dieselbe Frage vorrangig unter dem Aspekt "Umweltschutz" betrachtet werden, während sie zugleich auch Aspekte der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder außenpolitische Aspekte (Beziehungen zu bestimmten Drittstaaten) aufweist und überdies auch die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft zu berücksichtigen ist. Desgleichen kann die Frage der Förderung der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen unter verschiedenen Gesichtspunkten von verschiedenen Ratsformationen (Industrie, ECOFIN, Binnenmarkt) geprüft werden.

Die Tendenz zur Abschottung der einzelnen Räte untereinander und zur Schaffung autonomer Vorbereitungsstränge in Anlehnung an die Regierungsstruktur einiger Mitgliedstaaten und die Generaldirektionen der Kommission verstärken die falsche Vorstellung, daß die einzelnen Ratsformationen auch institutionell voneinander abgeschottet wären; damit wird der Grundsatz der Einheitlichkeit des Rates in Frage gestellt. Jeder der Fachräte neigt zu der Auffassung, daß er innerhalb eines ihm "vorbehaltenen" Kompetenzbereichs Handlungsfreiheit besitzt.

Durch die bloße Existenz einer Ratsformation entsteht ein gewisser Druck, diesen Rat einmal pro Halbjahr einzuberufen. Es besteht die reale Gefahr, daß diese Einberufung (mit einem bereits vor seiner Verabschiedung veröffentlichten Tagesordnungsentwurf) ohne objektive Notwendigkeit erfolgt und in der Presse und der öffentlichen Meinung übertriebene Erwartungen weckt, so daß der künstliche Bedarf erzeugt wird, zu "Ergebnissen" zu gelangen. Die Versuchung ist dann groß, Rechtsakte anzunehmen, die unnötig sind oder keine große Tragweite haben (Entschlüsse, Erklärungen und Schlußfolgerungen). Die Annahme solcher Texte kann aus bestimmtem Anlaß zweckmäßig sein, wenn es darum geht, die Verabschiedung zwingender Vorschriften zu vermeiden oder eine Zwischenetappe in einer Verhandlung zu markieren. Es geschieht jedoch auf Kosten der rechtlichen Klarheit, wenn diese Texte den Anschein erwecken, als hätten sie eine rechtliche oder quasi rechtliche Tragweite. Ferner führt die Einberufung überflüssiger Ratstagungen häufig dazu, daß die Kommission mit der Erstellung eines Berichts beauftragt wird, der dann wiederum den Rat zur Annahme von Schlußfolgerungen oder anderen nicht unerlässlichen Texten veranlaßt.

Im gleichen Sinne besteht schließlich die Gefahr einer Gesetzgebungsinflation, die den Grundsatz der Subsidiarität bzw. der Verhältnismäßigkeit beeinträchtigt: Die Struktur der autonomen Stränge stärkt die Tendenz der Sachverständigen in den Arbeitsgruppen, die Texte zu überfrachten und Einzelheiten aufzunehmen, die den verantwortlichen Behörden in den Mitgliedstaaten überlassen werden sollten, wobei jeder Sachverständige danach strebt, in die Gemeinschaftsvorschriften Lösungen aufzunehmen, die der Gesetzgebung oder Regelung seines Heimatstaates entstammen.

Aus diesen Gründen hat wohl der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" bei zwei Gelegenheiten 1988 und 1992 zwecks Begrenzung der Zahl der Fachräte Schlußfolgerungen angenommen, wonach die Schaffung einer neuen Zusammensetzung des Rates seiner vorherigen Zustimmung bedarf.

## ANREGUNGEN

### **Abschaffung bestimmter Ratsformationen**

*44. Einige nicht regelmäßig zusammentretende Ratsformationen (Fremdenverkehr, Katastrophenschutz oder Jugend) könnten abgeschafft werden; die betreffenden Dossiers wären dann von anderen Zusammensetzungen des Rates zu behandeln.*

### **Zusammenfassung bestimmter Ratsformationen mit einem weiteren Aufgabenbereich**

*45. Zusammenfassung bestimmter Ratsformationen mit der Maßgabe, daß der Vorsitz für die gesamte Tagesordnung einheitlich wäre, es den Regierungen jedoch freistünde, ihre Vertretung entsprechend ihren*

Wünschen zu organisieren, da die Tagesordnungen so zu gestalten wären, daß die Teilnahme verschiedener Minister möglich ist. Von den bereits vorgeschlagenen Möglichkeiten einer Zusammenfassung seien im folgenden einige genannt, die allerdings nicht ohne Widerspruch geblieben sind:

- a) "Allgemeine Angelegenheiten" und "Entwicklung";
- b) "ECOFIN" und "Haushalt";
- c) im Rahmen eines großen Rates "Binnenmarkt und Wettbewerbsfähigkeit" die Gesamtheit oder ein Teil der Ratsformationen, die sich mit mikroökonomischer Politik befaßen: "Industrie", "Telekommunikation", "Energie", "Forschung" ;
- d) "Allgemeine Angelegenheiten" (Querschnittsfragen) und "Binnenmarkt";
- e) Verbraucherschutzangelegenheiten könnten entweder vom Rat "Binnenmarkt" oder vom Rat "Gesundheit" behandelt werden.

### **Erschöpfende Aufzählung der verschiedenen Zusammensetzungen des Rates in der Geschäftsordnung**

46. Die Geschäftsordnung könnte eine erschöpfende Liste der verschiedenen möglichen Zusammensetzungen des Rates enthalten, die nur mit qualifizierter Mehrheit geändert werden könnte.

### **Empfehlung an die Fachräte zur Konzentration auf operationellere Tätigkeiten**

47. Beschränkung künstlicher Tätigkeiten und der Verabschiedung rein deklaratorischer Texte, die im Vergleich zu ihrer Bedeutung unverhältnismäßige Arbeit verursachen und die im übrigen manchmal zu rechtlichen Schwierigkeiten führen können. Die Annahme von Entschließungen sollte darauf beschränkt werden, das Erreichen bestimmter Verhandlungsabschnitte hervorzuheben, wenn die Grundzüge einer künftigen Einigung umrissen werden sollen.

### **Vermeidung der Schaffung von Ad-hoc-Strängen zur Ratsvorbereitung**

48. Außer in begründeten Ausnahmefällen sollte darauf verzichtet werden, "hochrangige Gruppen" einzusetzen, die die herkömmlichen Vorbereitungswege kurzschließen (insbesondere unter Ausschaltung des AStV) und so die Kohärenz der Tätigkeit der Union gefährden können.

### **Vermeidung gemeinsamer Ratstagungen**

49. Die in den 70er Jahren begonnene Praxis der Abhaltung gemeinsamer Tagungen von zwei Zusammensetzungen des Rates mit dem Ziel, nach einer koordinierten Strategie für bestimmte Probleme zu suchen, ist wenig produktiv und sollte unter der Perspektive eines 25 bis 30 Mitglieder umfassenden Rates geächtet werden.

## **6. DIE RECHTSETZENDE TÄTIGKEIT**

### **RÜCKBLICK**

Die Tätigkeiten des Rates sind zugleich rechtsetzender und exekutiver oder zur Regierungsführung gehörender Art. Die spezifischen Erfordernisse der rechtsetzenden Tätigkeit wurden jedoch erst allmählich und in dem Maße erkennbar, wie der Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften sich ausweitete und neue Verfahren angenommen wurden, die eine engere Beteiligung des Europäischen Parlaments am Beschlußfassungsprozeß zur Folge hatten.

Bis zur Einheitlichen Europäischen Akte verfügte der Rat über ein Beschlußfassungsmonopol; er entschied

alleine oder nach einfacher Anhörung des Europäischen Parlaments. Durch die Einheitliche Europäische Akte wurde zugleich mit der Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaft das Verfahren "der Zusammenarbeit" geschaffen, durch welches das Europäische Parlament an der Beschlußfassung enger beteiligt, dem Rat dabei aber das letzte Wort belassen wurde. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde ein Verfahren "der Mitentscheidung" eingeführt, das dem Europäischen Parlament die Rolle eines echten Mitgesetzgebers zuerkennt, die durch den Vertrag von Amsterdam in großem Maße ausgeweitet und verstärkt wird. Nach diesem Vertrag entfallen über die Hälfte der Artikel der Verträge, die eine Rechtsgrundlage für das Tätigwerden der Gemeinschaft darstellen, auf den Rechtsetzungsbereich, und mehr als 40 % dieser Artikel sehen die Mitentscheidung vor. Dem Rat obliegen Rechtssetzungsakte auch im II-Bereich.

## ANALYSE

Dem Rat wurde zum Vorwurf gemacht, daß er der redaktionellen Qualität seiner Rechtssetzungsakte nicht genügend Sorgfalt widmet, mit allen negativen Folgen, die sich daraus für die Lesbarkeit, die einheitliche Anwendung und im allgemeineren Sinne auch für die Rechtssicherheit ergeben. In dieser Hinsicht wurden schon 1993 Maßnahmen ergriffen, die im Anschluß an eine Erklärung in der Schlußakte des Vertrags von Amsterdam durch eine im Dezember 1998 angenommene interinstitutionelle Vereinbarung über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften noch verstärkt wurden. Das Problem der redaktionellen Qualität stellt sich mit besonderer Schärfe bei den im Verfahren der Mitentscheidung angenommenen Rechtsakten, deren Endfassung oft das Ergebnis einer doppelten Serie von Kompromissen ist, nämlich zunächst unter den Mitgliedern des Rates und danach im Verhältnis zum Europäischen Parlament.

Die Entwicklung der Rechtsetzungstätigkeit des Rates ließ auch die Notwendigkeit einer besseren Unterrichtung der Öffentlichkeit erkennbar werden. Hierfür wurden seit 1993 verschiedene Maßnahmen ergriffen, die aber der Tendenz nach eher einen quantitativen Zuwachs als eine qualitative Verbesserung dieser Unterrichtung bewirken: öffentliche Übertragung bestimmter Aussprachen, Veröffentlichung der Abstimmungen, der Erklärungen zur Stimmabgabe und der Protokollerklärungen, usw. Im Vertrag von Amsterdam ist vorgesehen, daß "*die Entscheidungen möglichst offen (...) getroffen werden*"; zugleich wird dort ein Recht auf Zugang zu Dokumenten des Rates geschaffen, wonach der Rat die Fälle, in denen er als Gesetzgeber tätig wird, zu bestimmen hat, "*damit in solchen Fällen umfassenderer Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann, gleichzeitig aber die Wirksamkeit des Beschlußfassungsverfahrens gewahrt bleibt*". Die Urheber des Vertrags haben der Tatsache Rechnung getragen, daß die Einräumung eines allgemeinen Zugangs der Öffentlichkeit zur Tätigkeit des Rates als Gesetzgeber, insoweit sie der Effizienz des Verhandlungsprozesses zu schaden droht, eine Verlagerung dieses Prozesses in einen Bereich außerhalb des offiziellen Sitzungssaales bewirken könnte, was dem angestrebten Ziel zuwiderlaufen würde. Die Erfahrung hat gezeigt, daß der Beschluß des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten bei seiner Anwendung aufwendige administrative Verfahren erforderlich macht.

Das Verfahren der Mitentscheidung bedeutet schließlich für die als "Gesetzgeber" tätigen Räte und den AStV (insbesondere den AStV I) sowie ihre Präsidenten eine immer größere Arbeitsbelastung. In der Zeit von Januar 1994 bis September 1998 wurden über 130 Rechtsakte nach diesem Verfahren erlassen, was mit rund 60 Tagungen des Vermittlungsausschusses zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat einherging. Zu diesen Tagungen erscheinen ca. 100 Teilnehmer, die in elf Sprachen arbeiten; bei einer Union mit 25 bis 30 Mitgliedern würde diese Teilnehmerzahl sich auf ca. 200 erhöhen. Die durchschnittliche Dauer für die Verabschiedung eines Rechtsaktes im Mitentscheidungsverfahren beläuft sich auf zwei Jahre, wenn eine Vermittlung erforderlich wird, auf eineinhalb Jahre ohne Vermittlung. Durch den Vertrag von Amsterdam wird sich die Zahl der unter das Mitentscheidungsverfahren fallenden Rechtsakte stark erhöhen. Der Rat und der AStV werden sich dieser neuen Situation anpassen müssen.

In dieser Hinsicht hat die Erfahrung gezeigt, daß eine sorgfältigere Beobachtung der ersten Lesung des Europäischen Parlaments durch den Rat nützlich sein dürfte. Eine unzureichende Unterrichtung des Rates

über die Beratungen des Parlaments könnte nämlich bewirken, daß die Nutzung der durch den Vertrag von Amsterdam gegebenen Möglichkeit, einen Rechtsakt schon nach Abschluß der ersten Lesung zu verabschieden, unnötig beeinträchtigt wird. Desgleichen würde eine bessere Kenntnis der Standpunkte des Parlaments es ermöglichen, Konflikte in der zweiten Lesung vorzubeugen und somit die Notwendigkeit einer Vermittlung zu vermeiden oder zumindest die zweite Lesung besser vorzubereiten, indem die Zahl der noch offenen Fragen begrenzt wird.

Das Verfahren der Mitentscheidung ist von der zweiten Lesung an mit relativ knappen Fristen verbunden, die durch den Vertrag von Amsterdam noch strikter werden. Die zeitliche Programmierung des Ablaufs der Mitentscheidungsverfahren, insbesondere mit dem Ziel, einen gewissen Parallelismus zwischen den Beratungen des Rates und des Europäischen Parlaments zumindest für die erste Lesung sicherzustellen, wird für das reibungslose Funktionieren des Systems somit von wesentlicher Bedeutung sein.

## ANREGUNGEN

### **Befolgung bewährter Gesetzgebungspraktiken**

*50. Beibehaltung des bisherigen Charakters der Richtlinien, die den einzelstaatlichen Instanzen die Zuständigkeit für die Wahl der Form und der Mittel belassen müssen, mit denen das angestrebte Ergebnis erreicht werden soll.*

*51. Vermeidung einer übermäßigen Zunahme der Zahl der Rechtsetzungsverfahren, indem unter Mitwirkung der Kommission die Vorschläge so weit wie möglich gebündelt werden.*

*52. Intensivierung der Arbeiten zur amtlichen Kodifizierung der geltenden Rechtsakte und, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und der Kommission, Aufnahme von Überlegungen im Hinblick auf eine verstärkte Anwendung der Technik der "Umgestaltung" bei der Kodifizierung und die Änderung eines Rechtsaktes in einem einzigen Rechtstext zugleich vorgenommen werden können.*

*53. Vor der Festlegung eines endgültigen politischen Standpunkts durch den Rat Einschaltung des Juristischen Dienstes des Rates, damit dieser gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung vom Dezember 1998 die redaktionelle Qualität des Textes überprüfen und Formulierungsvorschläge einbringen kann, die dann von der zuständigen Arbeitsgruppe geprüft werden könnten.*

### **Verbesserung der Transparenz der Arbeiten des Rates bei seiner Gesetzgebungstätigkeit**

*54. Auf Antrag und nach Ablauf einer bestimmten Frist - die dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der betreffenden Verordnung oder dem Ende der Umsetzungsfrist im Falle einer Richtlinie entsprechen könnte - sollten sämtliche Dokumente im Zusammenhang mit den "Vorbereitungsarbeiten" für einen Rechtsakt öffentlich zugänglich gemacht werden.*

*55. Öffentlichkeit für bestimmte Aussprachen des Rates im legislativen Bereich (s. Kapitel 7).*

*56. Verbesserung der Unterrichtung der Bürger über Rolle und Aufgaben des Rates (s. Kapitel 7).*

### **Verbesserung der Effizienz des Mitentscheidungsverfahrens**

*57. Vorkehrungen dafür, daß die Beratungen des Europäischen Parlaments in erster Lesung vom Vorsitz des Rates und vom Generalsekretariat im Wege von Begegnungen zwischen Vertretern der Sekretariate oder zwischen dem Vorsitzenden der jeweiligen Arbeitsgruppe des Rates und dem Vorsitzenden oder dem Berichterstatter des zuständigen Parlamentsausschusses regelmäßig verfolgt werden können.*

*58. Eröffnung der Möglichkeit für den Präsidenten des AStV (oder dessen stellvertretenden Präsidenten - siehe Kapitel 11), den gemeinsamen Standpunkt des Rates dem zuständigen Ausschuss des Europäischen*

Parlaments mündlich darzulegen, sowie für den Vorsitzenden oder den Berichterstatter dieses Parlamentsausschusses, die Ergebnisse der zweiten Lesung des Parlaments am Rande einer AStV-Tagung mündlich darzulegen.

59. Es sollte dafür gesorgt werden, daß die Beratungen des Europäischen Parlaments und des Rates mittels vorläufiger Zeitpläne gut programmiert und aufeinander abgestimmt werden, und zwar auch hinsichtlich der Vermittlungsverfahren und vorbereitenden Sitzungen.

60. Überprüfung der Aufteilung der unter die Mitentscheidung fallenden Dossiers auf die zwei Teile des AStV, indem z.B. die gegenwärtig vom AStV I zu behandelnden Dossiers über Sozial- und Beschäftigungsfragen oder andere der Mitentscheidung unterliegende Angelegenheiten dem AStV II übertragen werden oder im Gegenteil die ausschließliche Zuständigkeit des AStV I für dieses Verfahren anerkannt und bekräftigt wird.

61. Zwecks besserer Vorbereitung und Verkürzung der Dauer der Vermittlungsverfahren häufigere vorbereitende Kontakte zwischen einer kleinen Zahl von Personen, z.B. den Vertretern des zuständigen Parlamentsausschusses (Vorsitzender und/oder Berichterstatter), des Vorsitzes oder stellvertretenden Vorsitzes des Rates oder des AStV und Vertretern der Kommission und des Generalsekretariats des Rates; derartige informelle Begegnungen sollten insbesondere dazu dienen, Kompromißentwürfe zu erstellen, die danach förmlich dem Plenum zu unterbreiten wären; ihnen könnten Sondierungskontakte auf Beamtenebene vorhergehen.

62. Erwägung vereinfachter Verfahren für die Annahme eines gemeinsamen Entwurfs durch den Vermittlungsausschuß, z.B. durch Briefwechsel zwischen seinen Kopräsidenten oder durch ein Verfahren der Bestätigung ohne Aussprache.

## 7. DIE KOMMUNIKATION NACH AUSSEN

### RÜCKBLICK

Die Unterrichtung über die Arbeiten des Rates erfolgte wie bei diplomatischen Konferenzen bis vor kurzem im wesentlichen durch die Mitgliedstaaten und die Kommission. Der Notwendigkeit, den Rat als solchen deutlicher in Erscheinung treten zu lassen und seine Tätigkeit transparenter zu gestalten, wurde man sich erst vor vergleichsweise kurzer Zeit bewußt.

Die Gefahr eines Scheiterns der Ratifikation des Maastrichter Vertrags wurde zum Teil als Ergebnis einer unzureichenden oder unangemessenen Unterrichtung der Bürger erklärt. Dem Rat als dem hauptsächlichen Gesetzgeber und Entscheidungsträger der Gemeinschaft wurde somit ein "Kommunikationsdefizit" in seinem Verhältnis zur Öffentlichkeit angelastet. Schon 1992 hat der Europäische Rat betont, daß Transparenz des Beschlußfassungsprozesses dazu beitragen würde, den demokratischen Charakter der Union zu stärken und das Vertrauen der Öffentlichkeit zu gewinnen. Die seit 1993 getroffenen Maßnahmen (Zugang zu Dokumenten, öffentliche Sitzungen des Rates, vorherige Unterrichtung über die Vorbereitung seiner Arbeiten, Bemühungen um bessere Lesbarkeit der Texte) hatten jedoch nur begrenzte Wirkung bei der breiten Öffentlichkeit. Im Amsterdamer Vertrag werden das Öffnungsprinzip und ein Recht der Bürger auf Zugang zu den Dokumenten des Rates nun fest verankert.

### ANALYSE

Generell ist unbestreitbar, daß die öffentliche Meinung vom Bestehen des Rates entweder keine Kenntnis hat oder ihn als eine geschlossene Einrichtung sieht, zu der nur Eingeweihte Zugang haben und die im Beschlußfassungsprozeß der Europäischen Union eine eher obskure Rolle spielt.

Die Schwächen des Rates in den Bereichen Information und Öffentlichkeitsarbeit liegen sowohl auf der

Ebene der aktuellen Berichterstattung (Darstellung und Erläuterung der Zielsetzungen und der Tragweite von Beschlüssen des Rates gegenüber den Medien und der breiten Öffentlichkeit) als auch auf der Ebene der allgemeinen Information (Bestehen, Organisation und Rolle des Rates, seine Beziehungen zu anderen Institutionen und zu den Mitgliedstaaten).

Was die aktuelle Berichterstattung im Zusammenhang mit einer Tagung des Rates angeht, so sind die fünfzehn Minister, die Kommission und ihre Sprecher allesamt bemüht, über den Verlauf der Erörterungen zu informieren, und rücken sie somit tagtäglich ins Licht der Öffentlichkeit. Doch tun sie das natürlich nach Maßgabe ihrer eigenen Sicht der Dinge und im Sinne ihrer jeweiligen Interessen. Eine solche Ausgestaltung der Informationstätigkeit ist nur natürlich. Es wäre jedoch von Vorteil, wenn sie durch eine nachhaltige Unterfütterung mit Informationen durch den Vorsitz und das Generalsekretariat ergänzt würde. Die Informationserteilung durch die Delegationen kann nämlich manchmal dazu führen, daß "positive" Entscheidungen der Union als ein Erfolg nationaler Politik vereinnahmt werden, während die Verantwortung für Ergebnisse, die den nationalen Interessen weniger gemäß sind, auf "Brüssel" abgewälzt wird. Das europäische Interesse an den getroffenen Entscheidungen wird der breiten Öffentlichkeit unzureichend erläutert, und Unverständnis und Kritik - oft ungerechtfertigt - in bezug auf die Politik der Union sind die Folge.

Da diese Politik zudem und meistens zu Unrecht ausschließlich der Kommission zugeschrieben wird, wird diese manchmal zum Sündenbock für Entscheidungen, die in Wirklichkeit vom Rat getroffen wurden. Das Vorurteil, daß die Entscheidungen stets von der Kommission ("den Beamten") und nicht vom Rat ("den Politikern") getroffen werden, wird hierdurch verstärkt.

Was die allgemeine Information angeht, so ist kaum zu bestreiten, daß die Aufgaben und einfach schon das Bestehen des Rates bei der breiten Öffentlichkeit weithin unbekannt sind. Der Grund hierfür dürfte einerseits darin zu sehen sein, daß es an geeigneten Informationen mangelt, die für die Medien als Anreiz wirken, in anderer Weise über die Tätigkeit des Rates zu berichten (d.h. in einer Weise, die über die bevorzugten Beziehungen zwischen nationalen Medien und nationalen Ministern hinausgehen würde), andererseits darin, daß die für die "große Öffentlichkeit" bestimmten Informationen, die die Rolle des Rates, seine Arbeitsweise und seine Beziehungen zu den anderen Institutionen und den Mitgliedstaaten betreffen, unzureichend sind. Es ist festzustellen, daß die Mittel, die dem Rat zu Gebote stehen, mit den hohen Haushaltsansätzen des Europäischen Parlaments und der Kommission für die Unterrichtung der Öffentlichkeit einfach nicht mithalten können.

Über 85 % der Bürger erklären, daß sie ihre Informationen zu Europa-Fragen nur über das Fernsehen beziehen. Der Bürger müßte somit durch eine entsprechende Kommunikationstätigkeit in die Lage versetzt werden, sich den Rat und seine Rolle bei Beschlußfassungen auf europäischer Ebene zu "veranschaulichen". Die derzeit für eine Übertragung im Fernsehen ausgewählten Debatten sind ihrem Charakter nach aber zumeist unnatürlich und wirklichkeitsfern, ohne Bezug zur tatsächlichen politischen oder legislativen Tätigkeit des Rates. Sie sind für die Medien daher nur begrenzt von Interesse und dienen nicht wirklich dem Ziel, für das sie gedacht waren.

## ANREGUNGEN

### **Entscheidung für eine kohärente Kommunikationsstrategie des Rates mit dem Ziel, seinen Beschlüssen Widerhall zu verschaffen und ihre Zusammenhänge und Tragweite zu erläutern**

*63. Stärkeres Tätigwerden des Ratsvorsitzes auf dem Gebiet der Kommunikation.*

*64. Die Ernennung eines Pressesprechers durch den Generalsekretär / Hohen Vertreter sollte in Erwägung gezogen werden.*

*65. Weiterer Ausbau der bisherigen Informationstätigkeit des Generalsekretariats des Rates in Zusammenarbeit mit dem Vorsitz: Erteilung von Hintergrundinformationen und faktenorientierten*

Pressecommuniqués mit fachlichen Erläuterungen zu den einzelnen Dossiers, den konkret damit verbundenen Interessen, ihren weiteren Zusammenhängen und Ergebnissen sowie den Aussichten, die sie für die Bürger eröffnen.

### **Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf bessere Bekanntheit des Rates und seiner Aufgaben im institutionellen System der Union**

66. Förderung der unlängst eingeleiteten Politik des Generalsekretariats des Rates, Publikationen zur Organisation und Arbeitsweise des Rates sowie zu seiner Rolle bei der Beschlußfassung herauszugeben, dies insbesondere unter stärkerer Nutzung des Internet.

67. Ersetzung der derzeitigen Praxis der öffentlichen Aussprachen des Rates durch die Zulassung der Öffentlichkeit bei echten Aussprachen, z.B. in der Anfangsphase der Prüfung eines wichtigen Legislativvorschlags oder bei der Vorstellung eines Berichts der Kommission, in dem der Stand der Durchführung einer Gemeinschaftspolitik beurteilt wird (s. Kapitel 6).

68. Ausstattung des Sitzes des Rates mit der für Übertragungen der Fernsehanstalten der Mitgliedstaaten erforderlichen technischen Infrastruktur, insbesondere im Pressesaal und in den Konferenzsälen.

69. Rationalisierung und Automatisierung der Verfahren für den Zugang der Öffentlichkeit zu Ratsdokumenten, dies unter Nutzung der modernen technischen Möglichkeiten (Internet) und unter Vermeidung unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwands.

### **Entwicklung eines interinstitutionellen Informationskonzepts**

70. Einleitung - im Rahmen des Rates - von Überlegungen zur Schaffung eines allgemeinen Rahmens für eine Politik der Information über die Union, damit dort, wo es gerechtfertigt ist, die Kommunikationstätigkeit der Organe (Veröffentlichungen, Informationskampagnen usw.) besser koordiniert wird; in demselben Sinne auch Koordinierung der Arbeit der jeweiligen Informationsstellen des Europäischen Parlaments und der Kommission in den Mitgliedstaaten, wobei diese Stellen Informationen über die Gesamttätigkeit der Union bieten und die Informationen, die ihnen vom Rat bezüglich seiner Tätigkeiten übermittelt werden (insbesondere zu den Bereichen GASP und JI), dabei einbeziehen sollten.

71. Aufforderung an die Kommission, eingehender die Möglichkeit zu prüfen, daß in Brüssel ein gemeinsames Informationszentrum des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission errichtet wird, das als Anlaufstelle für Besucher dienen und ihnen alle nützlichen Unterlagen zur Verfügung stellen sollte, so daß die verfügbaren Mittel besser genutzt werden und eine kohärentere und einheitlichere Darbietung der für die Öffentlichkeit bestimmten Informationen gewährleistet ist.

## **TEIL II**

### **VORBEREITUNG UND ABLAUF DER RATSTAGUNGEN**

#### **8. VORBEREITUNG DER RATSTAGUNGEN: DER ASTV UND DIE ÜBRIGEN AUSSCHÜSSE UND ARBEITSGRUPPEN**

##### **RÜCKBLICK**

Eine Tagung des Rates ist in ihrem Ablauf das vergleichsweise kurze Endergebnis einer langen Vorbereitungsarbeit, die im Anschluß an die erste Befassung des Rates mit einem Vorschlag von einer Vielzahl von Arbeitsgruppen und Fachausschüssen vorgenommen und vom AStV vollendet wird, dem es obliegt, die abschließende Synthese der Beratungsergebnisse vor ihrer Weiterleitung an den Rat zu erstellen.

Die Zahl der Ausschüsse und Arbeitsgruppen hat sich von ca. 15 zu Beginn der 60er Jahre auf 90 Mitte der 70er Jahre und auf über 250 beim heutigen Stand erhöht; sie hat mit der Einführung der GASP und der JI

Zusammenarbeit stark zugenommen. Diese Ausschüsse und Gruppen, bestehend aus Mitgliedern der Ständigen Vertretungen und/oder aus einzelstaatlichen Sachverständigen aus den Hauptstädten, treten am Sitz des Rates zur Vorbereitung seiner Beratungen zusammen. Einige von ihnen haben einen sehr weiten, andere einen hochgradig spezialisierten Aufgabenbereich. Ihre Beratungsergebnisse werden im Prinzip dem AStV vorgelegt.

Den AStV gibt es seit dem Bestehen der Gemeinschaften. Es handelt sich, im Wortlaut des Vertrages, um einen *"Ausschuß, der sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt (und) die Aufgabe (hat), die Arbeiten des Rates vorzubereiten und die ihm vom Rat übertragenen Aufträge auszuführen"*. Dem AStV werden als letzter Schritt der Vorbereitung der Arbeiten des Rates im Prinzip alle Punkte vorgelegt, die auf die Tagesordnung des Rates gesetzt werden, unabhängig von dessen jeweiliger Zusammensetzung. Seine Mitglieder sind, von Sonderfällen abgesehen, in der Praxis Diplomaten; sie äußern sich aber im Namen ihrer gesamten Regierung zu jedwedem Sachbereich und bei jedweder Zusammensetzung des betreffenden Rates. Seit 1962 ist der AStV in zwei Teile unterteilt, die beide ein oder zweimal pro Woche zusammentreten. Dem AStV II (Ständige Vertreter) obliegt die Vorbereitung der Arbeiten der Räte "Allgemeine Angelegenheiten", "Entwicklung", "ECOFIN", "JI" und "Haushalt". Der AStV I (Stellvertreter der Ständigen Vertreter) übernimmt die Vorbereitung der Arbeiten der übrigen Zusammensetzungen des Rates. Die Mitglieder des AStV I und des AStV II unterstützen unmittelbar die Minister während der Ratstagungen.

Der AStV ist somit die obligatorische Schnittstelle zwischen einerseits den Beratungen der ca. 250 Arbeitsgruppen und Ausschüsse, selbst wenn diese sich aus sehr hochrangigen Beamten zusammensetzen, und andererseits den Beratungen des Rates in seinen 22 verschiedenen Zusammensetzungen, in denen jeder Mitgliedstaat jeweils durch einen Vertreter auf Ministerebene vertreten ist.

## ANALYSE

### **Die Arbeitsgruppen und Ausschüsse auf hoher Ebene**

Die Arbeitsgruppen und Ausschüsse auf hoher Ebene (SAL und durch die Verträge eingesetzte Ausschüsse) haben eine wesentliche Rolle bei der Vorbereitung der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen; sie gestatten eine fachliche Prüfung der jeweiligen Dossiers auf der Ebene der Sachverständigen, was für eine effiziente Weiterbehandlung in den übergeordneten Gremien erforderlich ist. Ihr Bestehen und ihr reibungsloses Funktionieren sind somit unerlässlich. Sie sind unbestreitbar sehr nützlich für den Rat und die Union und sollten gewahrt bleiben, auch im Gedanken daran, daß dieselben Personen oft in der Folge auf einzelstaatlicher Ebene für die Umsetzung der auf Unionsebene beschlossenen Politiken und Aktionen Sorge tragen.

Ein beträchtlicher Anteil der Texte und Maßnahmen, die auf der Tagesordnung des Rates zur Verabschiedung erscheinen, ist Gegenstand von auf AStV-Ebene erstellten Einigungsentwürfen, die ihrerseits zuvor schon zu einem großen Teil von den "vertikalen" Ausschüssen und Gruppen ausgearbeitet wurden. Obschon keine Gruppe und kein Ausschuß Entscheidungsbefugnis hat, werden die betreffenden Texte oft vom Rat ohne weitere Aussprache angenommen. Diese Praxis bietet zahlreiche Vorteile, insbesondere den einer Arbeitsentlastung für den Rat; sie sollte daher unbedingt beibehalten und sogar gefördert werden, wobei allerdings sichergestellt werden muß, daß die auf Sachverständigenebene erzielten Vereinbarungen tatsächlich dem politischen Willen der Regierungen entsprechen.

Insgesamt funktioniert die derzeitige Regelung zufriedenstellend. Einige Verbesserungen könnten jedoch angestrebt werden, nämlich durch Standardisierung der Berichte nach Maßgabe der Art der Dossiers (siehe Kapitel 9), durch stärkere Kontinuität im Vorsitz der Gruppen (siehe Kapitel 11) und durch Verringerung der Zahl der Arbeitsgruppen. Zahlreiche Arbeitsgruppen bestehen nämlich noch *de jure*, treten aber nicht mehr zusammen. Von manchen Ausschüssen oder Gruppen werden zu viele Untergruppen eingesetzt (GASP, JI, WWU, einschließlich des Wirtschafts- und Finanzausschusses).

## Der AStV

Der AStV, dessen Bestehen und dessen Rolle im Vertrag niedergelegt sind, ist das einzige Gremium des Rates, das seinem Wesen nach ständig ist, seinen festen Ort in Brüssel hat und jede Woche zusammentritt. Er ist auch das einzige Gremium des Rates, dem durch den Vertrag ausdrücklich horizontale Zuständigkeiten zuerkannt wurden. Seine Mitglieder beherrschen in allen Einzelheiten die Verträge sowie die komplexen Regeln und Verfahren, die der Rat zu befolgen hat. Da die Minister den Unionsangelegenheiten nur einen sehr begrenzten Teil ihrer Zeit widmen können und mit Ausnahme der Mitglieder des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" sich nur mit spezifischen ("vertikalen") Themen befassen, kommt dem AStV im Hinblick auf die Gewährleistung der Kohärenz und Kontinuität der Tätigkeiten der Union somit eine Rolle zu, die ihn unersetzbar macht. Die ständige Anwesenheit seiner Mitglieder in Brüssel gestattet ihm zudem große Flexibilität bei der Gestaltung seiner Arbeit: Dringlichkeitssitzungen, die sehr kurz sein können, gelockerte Sprachenregelung, Fähigkeit, erforderlichenfalls ohne Dolmetscher zu arbeiten, usw.

Die Effizienz des AStV blieb vergleichsweise gewahrt, zumindest bis zu den letzten Jahren; sie wäre bei einer Erweiterung der Union auf 25 oder 30 Mitglieder aber gefährdet, wenn nicht geeignete Maßnahmen ergriffen werden.

In der Praxis ist bereits festzustellen, daß der AStV in den letzten Jahren begonnen hat, in seiner Koordinierungsrolle nachzulassen. Einerseits ist er aufgrund der Zunahme der Zuständigkeitsbereiche der Union nicht länger in der Lage, sich um alles zu kümmern. Und vor allem hat andererseits die Spezifität oder der geradezu technische Charakter mancher neuer Zuständigkeitsbereiche der Union dazu geführt, daß sich spezialisierte Ausschüsse auf hoher Ebene herausgebildet und an Bedeutung gewonnen haben. Die in hohem Maße kompetenten Mitglieder dieser Ausschüsse haben die sehr natürliche Tendenz, sich unmittelbar an "ihre" Minister zu wenden, mit denen sie auf einzelstaatlicher Ebene tagtäglich zusammenarbeiten. Einige dieser Ausschüsse gibt es schon seit langem (den sogenannten Ausschuß Artikel 113" für die gemeinsame Handelspolitik, den Sonderausschuß Landwirtschaft (SAL) für die gemeinsame Agrarpolitik). Andere wurden durch die Verträge geschaffen (der Wirtschafts und Finanzausschuß für die WWU, das Politische Komitee für die GASP, der sogenannte K.4-Ausschuß für den JI Bereich, der Beschäftigungsausschuß). Weitere Ausschüsse kommen hinzu, die bald ständiger Art, bald Ad hoc-Einrichtungen sind (Generaldirektoren für das Veterinärwesen, für Verkehrs, Bildungs oder Steuerfragen usw.).

Die Effizienz der meisten dieser verschiedenen Stränge der Vorbereitungsarbeit ist unbestreitbar. Jedoch hat sich dabei manchmal ein gewisser Korps oder Clubgeist gebildet. Die verschiedenen Zusammensetzungen des Rates und ihre spezialisierten Gremien werden dabei in gleichem Maße zu weitgehend autonomen "Strängen". Sie haben ihre unmittelbaren Ansprechpartner bei der Kommission, ihre Sekretariatsarbeit wird von spezialisierten Diensten des Generalsekretariats des Rates wahrgenommen, und sie achten eifersüchtig auf ihre "Zuständigkeiten". Die Mitglieder der "vertikalen" Ausschüsse neigen dazu, die Mitglieder des AStV ausschließlich als Vertreter der Außenminister zu betrachten, und sie sind nicht immer davon überzeugt, daß die Einschaltung des AStV für ihre Arbeit einen zusätzlichen Nutzen bringen kann.

Die Autonomie dieser Stränge, die sich seit einigen Jahren rasch verstärkt hat, kann der Koordinierung der Arbeiten und der Kohärenz der Politiken der Union abträglich sein. Zudem eignen sich manche Dossiers aufgrund ihres "multidisziplinären" Charakters nur schlecht für dieses System autonomer Stränge: Die Probleme der modernen Welt entsprechen nicht den Abgrenzungen zwischen "Säulen" und "Strängen". Ihre kohärente und vollständige Prüfung läßt sich nur schwer einem einzigen vertikalen Ausschuß zuweisen. Gelangt ein derartiger Ausschuß jedoch zu der Auffassung, daß eine Angelegenheit in seine Zuständigkeit fällt, so beansprucht er auch, sie umfassend zu behandeln, und bemüht sich dann entsprechend, dafür Sorge zu tragen, daß nicht zugleich auch andere Gremien mit dieser Angelegenheit betraut werden. Manche Themen, die unter verschiedene Stränge fallen, werden daher nicht ausreichend behandelt. Der AStV kann und muß dann die Rolle eines "Zusammenträgers" übernehmen, was auf jeden Fall bei der Vorbereitung der im Vertrag von Amsterdam vorgesehenen "gemeinsamen Strategien" der Fall sein wird. Die Grundregel, wonach alle Beschlüsse vor ihrer Verabschiedung durch den Rat über den AStV laufen müssen, wird nicht

immer eingehalten. So bekommt der AStV die vom SAL für den Rat "Landwirtschaft" erstellten Entwürfe nicht zu sehen. Mit den Entwürfen des Wirtschafts und Finanzausschusses für den Rat "ECOFIN" wird er selten befaßt. Vom Ausschuß "Artikel 113" wird er manchmal "vergessen". Mit den Fragen, die vom Politischen Komitee geprüft werden, kann er schon aus praktischen Gründen nicht befaßt werden, wenn das Politische Komitee am gleichen Tag wie der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" und parallel zu diesem tagt.

Diese Situation ist unbefriedigend: Es kommt ganz wesentlich darauf an, die Koordinierungsrolle des AStV wiederherzustellen, da andernfalls die Kohärenz zwischen dem Wirken der verschiedenen Zusammensetzungen des Rates Schaden zu nehmen droht. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, daß die Gründe für das Bestehen des AStV diesem nicht automatisch immer schon die Möglichkeit geben, Sach oder Opportunitätsfragen, über die in einem Ausschuß auf hoher Ebene Einvernehmen erzielt wurde, erneut aufzuwerfen, es sei denn, aus diesen Fragen ergibt sich ein Problem horizontaler Art, oder der Ausschuß auf hoher Ebene hat selbst schon dem Rat zwei Optionen zur Wahl gestellt. Tatsächlich sind die jeweiligen Zuständigkeiten der Ausschüsse auf hoher Ebene nie abgegrenzt worden, und dieses Fehlen einer Abgrenzung führt zu Reibungen.

## ANREGUNGEN

### **Verbesserung der Arbeitsmethoden der Ausschüsse und Gruppen und Verringerung der Zahl ihrer Sitzungen**

*72. Überprüfung der Liste der Arbeitsgruppen, um deren Zahl zu verringern, und zugleich Bestätigung, daß eine neue Gruppe oder Untergruppe nur mit Zustimmung des AStV (gemäß der derzeitigen Geschäftsordnung) eingesetzt werden darf, der dieser Gruppe dann ein präzises und gegebenenfalls zeitlich begrenztes Mandat erteilen sollte.*

*73. Verringerung der Zahl und/oder der Dauer der Sitzungen, wozu auf den AStV, die Ausschüsse und die Gruppen sinngemäß die Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsmethoden des Rates (siehe Kapitel 9) anzuwenden wären: keine systematische Umfrage bei den anwesenden Delegationen, Begrenzung der Redezeiten, aktivere Rolle des Vorsitzes in der Zeit zwischen den Plenarsitzungen, je Delegation nur ein Platz am Verhandlungstisch, häufigere Sitzungen im engeren Rahmen usw.*

*74. Bei der Behandlung "säulenübergreifender" Themen sollten geeignete Verfahren befolgt werden, die einerseits den verschiedenen Sachverständigen Gelegenheit zur Stellungnahme geben und andererseits gewährleisten, daß die letztliche Entscheidung in einem einzigen Gremium auf der Grundlage einer Gesamtsicht der verschiedenen Aspekte der jeweiligen Frage getroffen wird; die diesbezüglichen Verfahrensvorschläge sollten insbesondere vom Generalsekretariat des Rates ausgehen.*

### **Rationellere Organisation des AStV**

*75. Ausschluß der etwaigen Schaffung eines spezialisierten dritten Teils des AStV (z.B. im II Bereich), die die angestrebte Kohärenz der Arbeiten beeinträchtigen würde.*

*76. Prüfung der Frage, ob eine andere Verteilung der Aufgaben auf die zwei Teile des AStV sinnvoll wäre: In dieser Hinsicht wurde die Möglichkeit genannt, die Dossiers zum Bereich Soziales und Beschäftigung dem AStV II zu übertragen (siehe Kapitel 6).*

*77. Ausweitung und Stärkung der Rolle der unmittelbaren Assistenten der Ständigen Vertreter (Antici-Gruppe) bzw. der Stellvertreter der Ständigen Vertreter (Mertens-Gruppe) durch deren stärkere Beteiligung bei der Gestaltung der Arbeiten, bei den Verfahrensentscheidungen sowie bei der Erstellung bestimmter Texte und der Vorbereitung spezifischer Dossiers; die Vorsitzenden der Antici-Gruppe und der Mertens-Gruppe sollten ständigen Kontakt zu ihrem Kollegen vom Vorsitz halten, der zusammen mit dem Generalsekretariat für die Planung der Gruppensitzungen Sorge trägt (siehe Kapitel 9 und 11).*

## **Ausweitung der Rolle des AStV**

78. *Bessere Nutzung der mit der ständigen Präsenz der Mitglieder des AStV in Brüssel verbundenen Vorteile durch kurzfristige Einberufung von Ad-hoc-Sitzungen zur Behandlung einer bestimmten dringlichen Frage insbesondere im Bereich der Außenbeziehungen.*

79. *Systematische Betrauung des AStV mit der Aufgabe, die Ergebnisse der Vorarbeiten verschiedener vertikaler Gremien (multidisziplinäre Dossiers) zusammenzutragen.*

## **Klarere Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten des AStV und der vertikalen Ausschüsse auf hoher Ebene**

80. *Erinnerung daran, daß außer bei einstimmigem Beschluß des Rates in Dringlichkeitsfällen die Regel, daß jede vom Rat zu treffende Entscheidung zuvor dem AStV vorgelegt werden muß, für alle Entscheidungen gilt, unabhängig von der jeweiligen Zusammensetzung des betreffenden Rates und unabhängig davon, von welchem Ausschuß auf hoher Ebene oder von welcher Gruppe die Entscheidung vorbereitet wurde.*

81. *Präzisierung im Rahmen der Geschäftsordnung des Rates, daß bei Dossiers, die von einem Ausschuß auf hoher Ebene (SAL und sonstige aufgrund der Verträge eingesetzte Ausschüsse) vorbereitet und bis zu einem Einvernehmen über einen Entwurf gebracht wurden, der AStV sich darauf beschränken sollte, Gewißheit über die Einhaltung folgender Grundsätze und Regeln zu erlangen:*

a) *Grundsatz der Rechtmäßigkeit hinsichtlich des internationalen und des Gemeinschaftsrechts, auch in bezug auf das Subsidiaritätsprinzip, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Begründung der Rechtsakte;*

b) *Wahrung der Zuständigkeiten anderer Organe der Union;*

c) *Haushaltsbestimmungen;*

d) *Verfahrensregeln, Grundsätze der Transparenz sowie der redaktionellen Qualität der Rechtsakte;*

e) *Kohärenz mit den sonstigen Politiken und Aktionen der Union.*

## **Bestätigung und Stärkung des interministeriellen Charakters des AStV**

82. *Es sollte geprüft werden, durch welche Maßnahmen deutlicher herausgestellt werden könnte, daß der Ständige Vertreter seine gesamte Regierung und den Regierungschef und nicht allein den Außenminister vertritt.*

83. *Prüfung der Möglichkeit der Herstellung engerer (organischer oder funktionaler) Beziehungen zwischen dem Ständigen Vertreter und dem für die Koordination zuständigen nationalen Regierungsorgan, soweit die verfassungsmäßige Ordnung und die politische Praxis des Mitgliedstaates es zulassen.*

84. *Beteiligung des Ständigen Vertreters an den interministeriellen Tagungen, die in den Hauptstädten zwecks Koordinierung ihrer Europapolitik stattfinden; in einigen Mitgliedstaaten ist dies bereits üblich (siehe Kapitel 10).*

## **Zuerkennung einer politischen Dimension für die Funktion der Vorbereitung der Arbeit des Rates**

85. *Es ist vorgeschlagen worden, als Mitglieder des AStV politische Persönlichkeiten auszuwählen. Dieser Vorschlag gab Anlaß zur Kritik, da er nur schwer mit dem derzeitigen System zu vereinbaren wäre, bei dem deutlich zwischen der Ebene der Beamten (keine Entscheidungsbefugnis) und der der Politiker (Entscheidungsbefugnis) unterschieden wird.*

86. *Es wurde auch die Schaffung einer Zusammensetzung des Rates vorgeschlagen, die im Einklang mit den*

*Verträgen aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene, die befugt sind, für ihre Regierungen verbindlich zu handeln, besteht, die aber als ständige Formation theoretisch ununterbrochen am Sitz des Rates tagen würde: In der Praxis könnten die Minister oder Staatssekretäre dieser Zusammensetzung in ihren Hauptstädten an den Sitzungen ihrer Regierung teilnehmen; in Brüssel würden sie die von ihrer Regierung festgelegten Standpunkte zum Ausdruck bringen. Dieser Vorschlag wurde gleichfalls kritisiert; er muß in Verbindung mit den Nummern 17 und 18 (Kapitel 2) gesehen werden.*

## 9. ARBEITS- UND VERHANDLUNGSMETHODEN

### RÜCKBLICK

Die Verhandlungsmethoden, die sich beim Rat herausgebildet haben, wurden trotz des im Grunde sehr neuartigen Charakters der Arbeitsweise der Gemeinschaft in Anlehnung an die Methoden der klassischen multilateralen Diplomatie entwickelt. Die Leitung und Organisation der Arbeiten blieb dabei lange ins Ermessen der einander folgenden Vorsitze gestellt, was mit einem gewissen Grad an Improvisation einherging. Diese Improvisation hat der Entwicklung der Gemeinschaften jedoch nicht geschadet, solange die Prioritäten sich von selbst ergaben und die Zahl der Teilnehmer begrenzt war.

Obschon die Zahl der Mitglieder des Rates sich mehr als verdoppelt hat, haben aber bis heute die Arbeits- und Verhandlungsmethoden sich kaum weiterentwickelt, abgesehen von der Einführung einer Halbjahresplanung, die hinsichtlich der Verteilung der Tätigkeiten auf die Dauer eines Vorsitzes eine gewisse Verbesserung brachte. Die für die klassische internationale Verhandlungsführung typischen Verfahren gelten somit weiterhin, und die Prüfung der Dossiers verläuft noch immer auf demselben Weg von den Arbeitsgruppen zu den Ausschüssen auf hoher Ebene und zum AStV und schließlich zum Rat. Dieser einfache, aber gut eingespielte Mechanismus hat insbesondere dank der wesentlichen Rolle der Kommission, der heute wichtiger gewordenen Rolle des Vorsitzes und der allmählichen Ausweitung der Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit es bisher ermöglicht, die Effizienz des Rates im wesentlichen zu wahren.

### ANALYSE

Gegenüber dieser relativen Kontinuität bei den Methoden haben die Bedingungen, unter denen die Erörterungen des Rates ablaufen, eine tiefgreifende Entwicklung erfahren, die sich mit den künftigen Erweiterungen noch beschleunigen wird:

- Das ständige Anwachsen der Zahl der Mitglieder des Rates macht die Plenarsitzungen immer schwerfälliger und läßt sie für effiziente Erörterungen und Verhandlungen immer weniger geeignet erscheinen;
- die stetige Ausweitung und die wachsende Komplexität der Verantwortlichkeiten der Union machen eine Gesamtsicht der mittelfristigen politischen Prioritäten erforderlich, die beim heutigen Stand weitgehend fehlt;
- die bei den Ministertagungen verfügbare Zeit, die notwendigerweise sehr begrenzt ist und auf eine größere Zahl von Teilnehmern aufgeteilt werden muß, muß mit einem Höchstmaß an Effizienz genutzt werden;
- die Arbeitsmethoden sind der wachsenden Diversifizierung der Aktivitäten der Union nicht angepaßt worden; die Verhandlungs- und Aktionsweisen des Rates sind notwendigerweise unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um die Abwicklung eines Mitentscheidungsverfahrens bei der Rechtsetzung oder um die Umsetzung eines Beschlusses im Bereich der Außenpolitik handelt.

In Ermangelung neuer Methoden wird das Verhältnis zwischen dem Tätigkeitsaufwand des Rates und den erzielten Ergebnissen - in gewisser Weise also das Leistungsvermögen des Rates - sich immer weiter

verschlechtern und schließlich zu Mangelercheinungen führen, die bei einem Rat mit 25 bis 30 Mitgliedern sich zu generalisieren drohen.

Zur Wahrung der Effizienz der Entscheidungsprozesse des Rates bedarf es daher schon jetzt einer Verbesserung und Rationalisierung seiner Arbeits- und Verhandlungsmethoden, die in drei Richtungen zu gehen hat:

1. Die Erfahrungen mit der seit einigen Jahren schon üblichen, als Richtschnur zu verstehenden Halbjahresplanung der Arbeiten des Rates haben deren Nützlichkeit in hohem Maße erwiesen. Diese Halbjahresplanung gestattet es nämlich einerseits, im vorgelagerten Bereich bei der Vorbereitung der einzelnen Vorträge durch die einzelstaatlichen Behörden eine gewisse Disziplinierung zu erreichen, und andererseits im nachgelagerten Bereich eine bessere Bestimmung der vorhersehbaren Tätigkeiten und eine bessere Planung der Sitzungen und Tagungen zu gewährleisten, auch wenn in letzterer Hinsicht noch sehr erhebliche Fortschritte erforderlich sind. Auf der Grundlage dieser positiven Erfahrungen muß die Planung der Arbeiten des Rates daher verstärkt und generalisiert werden.
2. Die Vielzahl und die Vielfältigkeit der Tätigkeiten des Rates in bezug auf ihre Beschaffenheit und ihre Gegenstände machen es schwierig, allgemein geltende Regeln für die Verhandlungsmethoden festzulegen. Es ist jedoch klar, daß die herkömmliche Methode - ausschließlich in Form einer Abfolge von Plenarsitzungen, die von der Arbeitsgruppe bis zum AStV und dann vom AStV zum Rat führt - sich als immer weniger geeignet erweist und den neuen Zwängen eines Rates mit 25 bis 30 Mitgliedern nicht länger wird entsprechen können. Die mehrfach wiederholte Darlegung der einzelstaatlichen Standpunkte in den verschiedenen Gremien, die für diese Art der Vorbereitung typisch ist, droht zu einer regelrechten Blockade des Beschlußfassungsprozesses zu führen. Eine Tischarmfrage, bei der jede Delegation sich zehn Minuten lang äußern könnte, würde fünf Stunden in Anspruch nehmen! Es muß daher über effizientere Methoden nachgedacht werden, die sich an die in internationalen Gremien mit mehr als 20 Mitgliedern üblichen Verfahren sowie an einige schon heute genutzte offiziöse Praktiken anlehnen müßten.
3. Und schließlich wird die Leitung einer Tagung, an der 25 bis 30 Delegationen teilnehmen, eine Straffung der Disziplin zugunsten einer optimalen Nutzung der immer kostbarer werdenden verfügbaren Zeit erforderlich machen.

Die Minister bedienen sich bisweilen der sogenannten "informellen" Tagungen, die darin bestehen, daß man außerhalb des Sitzes im Staat des Vorsitzes zusammentrifft, um Fragen von allgemeinem Interesse alleine oder im Beisein einer stark begrenzten Zahl von Mitarbeitern im Prinzip ohne Tagesordnung, ohne Beschlußfassung und ohne Schlußfolgerungen frei zu erörtern. Diese Praxis hat sich als nützlich erwiesen; entsprechend hat die Zahl solcher Tagungen sich erhöht; die Teilnehmerzahlen wuchsen, es kam zu Tagesordnungen, und gelegentlich werden Schlußfolgerungen verabschiedet. Weder die Vertragsbestimmungen noch die Verfahrensregeln gelten aber für diese Tagungen, die zwischenstaatlichen Charakter haben und ohne die logistische und juristische Unterstützung stattfinden, die für die Tagungen des Rates zu Gebote steht. Deshalb hat der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" sich 1988 bemüht, Regeln festzulegen, um die Zahl dieser Tagungen zu begrenzen sowie ihren informellen Charakter und die Beschränkung auf eine Teilnahme im engeren Rahmen zu wahren.

## ANREGUNGEN

### **Verstärkung und Generalisierung der Planung der Arbeiten des Rates**

*87. Verstärkung und Ausweitung der Halbjahresplanung auf alle "programmierbaren" Aktivitäten, d.h. Aktivitäten, die nicht unmittelbar vom politischen Tagesgeschehen abhängig sind. Diese systematische Programmierung wird im Rechtsetzungsbereich wegen der Zwänge des Mitentscheidungsverfahrens notwendig sein (siehe Nummer 61). In anderen Bereichen hätte sie den Vorteil, daß zusätzliche Flexibilitätsspielräume zugunsten von Tätigkeiten entstehen, die sich ihrem Wesen nach nicht vorausplanen lassen, wie insbesondere im Bereich der Außenbeziehungen.*

88. Ausweitung - nach Maßgabe des Möglichen - der Programmierung auf zwei oder gar auf mehrere Halbjahre: Als Richtschnur zu verstehende und der Entwicklung anpaßbare Tätigkeitsprogramme würden insbesondere die Möglichkeit geben, die Aktivität in den Spitzenzeiten zum Ende eines jeden Halbjahrs zu dämpfen.

### **Änderung der Vorbereitungs- und Verhandlungsmethoden des Rates**

89. Systematischere Nutzung - neben der klassischen "vertikalen" Arbeitsstruktur (Arbeitsgruppe - AStV) - eines horizontal ausgerichteten Ad hoc-Gremiums, das unter der Verantwortung des AStV mit der Aufgabe betraut wird, die multidisziplinären Aspekte einer Frage gründlicher zu prüfen (siehe z.B. die Erfahrungen mit den sogenannten Gruppen "Freunde des Vorsitzes").

90. In allen Fällen, in denen die Suche nach Lösungen dadurch erleichtert werden kann, insbesondere im Rechtsetzungsbereich, könnten Konsultationen zwischen einer begrenzten Anzahl von Delegierten veranlaßt werden, die unter der Verantwortung des Vorsitzes und mit Unterstützung durch die Kommission und das Generalsekretariat des Rates bestimmte Aspekte einer Frage prüfen, wobei der Vorsitz dann innerhalb einer bestimmten Frist dem Plenum Bericht erstattet.

91. Ermutigung des Vorsitzes dazu, mit Unterstützung durch das Generalsekretariat inoffizielle bi- oder multilaterale Kontakte aufzunehmen, um die Probleme genauer erfassen und somit ausgewogenere Kompromißvorschläge erstellen zu können, wodurch in den Plenarsitzungen Zeit zu gewinnen wäre.

92. Bessere Abstimmung hinsichtlich der Verteilung der Verantwortung zwischen den Gruppen, dem AStV und dem Rat, so daß soweit wie möglich fruchtlose politische Diskussionen in den Gruppen und, umgekehrt, zeitraubende Redaktionsarbeiten auf AStV- oder Ratsebene vermieden werden; Vermeidung auch der allzu häufigen "Weiter- bzw. Rückverweisungen" zwischen Rat, AStV und Gruppe.

93. Einplanung ausreichender Fristen zwischen den verschiedenen Sitzungen, so daß der auf jeder Stufe (Rat-AStV-Gruppe) zu erreichende zusätzliche Nutzen optimal zum Tragen gebracht werden kann.

94. Gegebenenfalls Anwendung eines schriftlichen Verfahrens in der Anfangsphase der Prüfung eines komplexen Dossiers, z.B. in Form eines Austauschs schriftlicher Erklärungen, die die erste Aussprache erleichtern würden, wobei dann das Generalsekretariat mit der Erstellung einer Synthese zu beauftragen wäre.

### **Sicherstellung eines geordneteren und effizienteren Ablaufs der Sitzungen und Plenartagungen des Rates und seiner vorbereitenden Organe**

95. Verringerung der Größe der Sitzungssäle und Verhandlungstische, wobei den Delegationen für alle Tagungen des Rates und alle Sitzungen der vorbereitenden Gremien jeweils nur ein Platz am Tisch einzuräumen wäre (s. Kapitel 13); andernfalls käme es bei Fortführung der derzeitigen Praxis zu einem übergroß bemessenen Tisch, an dem ca. hundert Personen Platz finden müßten, wodurch jede Verhandlung unmöglich gemacht würde.

96. Ergänzung der Geschäftsordnung des Rates durch genauere Bestimmungen über die Rolle des Vorsitzes, um dem Vorsitz größere Autorität zu geben, z.B. durch Festlegung einer Regelung für die Redezeit der Delegationen und zur Gewährleistung ihrer Einhaltung.

97. Häufigere Vorlage schriftlicher Mitteilungen, die ins Protokoll aufgenommen und gegebenenfalls an die Presse verteilt werden können.

98. Reduzierung der Zahl der Tagesordnungspunkte für die Ratstagungen auf lediglich die Punkte, die eine Entscheidung oder eine politische Orientierung erforderlich machen; die übrigen Punkte (allgemeine Erklärungen, Punkte unter "Sonstiges" usw.) könnten durch schriftliche Mitteilungen ersetzt werden.

99. Grundsätzlicher Verzicht auf die strukturlosen, wenig ergebnisreichen und sehr zeitraubenden "Tischumfragen" zugunsten anderer Methoden: schriftlich zu beantwortende Fragebogen, spontane Aussprachen, vorab geregelte Aufteilung der Beiträge auf "Sprecher" oder Berichterstatter für eine bestimmte Frage; im Prinzip sollte jede Sitzung zum Gegenstand haben, Orientierungen, Lösungsvorschläge oder Optionen, die vom Vorsitz unterbreitet werden, zu erörtern.

100. Systematischere Einschaltung von Arbeitsgruppen, die parallel zu einer Tagung des Rates oder des AStV informell zusammentreten und damit beauftragt werden, im Laufe desselben Tages eine Kompromißlösung für ein jeweiliges genau bestimmtes Thema vorzuschlagen; sofern eine schon gebilligte politische Lösung noch in die geeignete Form zu bringen ist, sollte das Generalsekretariat beauftragt werden, diese Arbeit parallel zu der betreffenden Tagung durchzuführen.

101. Häufigere Nutzung der Möglichkeit von Sitzungen im "engeren" oder "engsten Rahmen" unter drastischer Beschränkung der Zahl der im Saal anwesenden Personen, so daß die Minister in größerer Freiheit über die heikelsten Fragen diskutieren können; Reduzierung der Zeit für Arbeitssessen, deren Ergebnisse oft mehrdeutig sind und von den Teilnehmern unterschiedlich ausgelegt werden.

102. Erforderlichenfalls Einberufung eines "Konklave" des Rates im engeren Rahmen für ein einziges wichtiges und sensibles Thema.

103. Sorge dafür, daß die bestehenden Regeln für informelle Ministertagungen - insbesondere hinsichtlich des engen Teilnehmerkreises - eingehalten werden, so daß die Minister auf diesen Tagungen nicht de facto an Stelle des Rates agieren und "Beschlüsse" zu bestimmten Themen fassen.

## 10. DIE MITGLIEDSTAATEN

### ANALYSE

Die Mitglieder des Rates sind Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen, äußern sich in deren Namen und verfechten von den einzelstaatlichen Behörden erarbeitete Standpunkte. Das reibungslose Funktionieren des Rates ist somit unmittelbar abhängig vom Funktionieren der am Beschlußfassungsprozeß der Union beteiligten einzelstaatlichen Amtsträger sowohl auf politischer als auch auf Verwaltungsebene. Die Hauptrolle des Rates besteht darin, die anfangs notwendigerweise divergierenden Auffassungen aller Mitgliedstaaten in einen gemeinsamen Willen der Union umzuwandeln. Seine Effizienz bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist dabei natürlich abhängig von der Qualität des ursprünglichen Vorschlags der Kommission - die um Präfigurierung des gemeinsamen Interesses bemüht ist -, sehr weitgehend aber auch von der politischen und administrativen Fähigkeit eines jeden seiner Mitglieder, dazu beizutragen, daß die Verhandlungen zur Reife gebracht werden.

Voraussetzung für einen erfolgreichen Verlauf dieses Prozesses ist, daß

- die Mitgliedstaaten nach der erforderlichen internen Konsensbildung einen Ausgangsstandpunkt festgelegt haben;
- im Laufe der Verhandlungen dazu in der Lage sind, den für die letztliche Einigung erforderlichen Spielraum zu schaffen, wozu wiederum die Bemühungen um interne Konsensbildung auf Ebene der einzelstaatlichen Verwaltungen beständig weitergeführt werden müssen;
- der aus diesen Konsensbemühungen hervorgehende offizielle Standpunkt in allen Zusammensetzungen und Gremien des Rates klar und eindeutig vertreten wird.

Wenn die einzelstaatlichen Regierungen auf interner Ebene zu den erforderlichen klaren Entscheidungen gelangen, verringert sich der Bedarf für einen politischen Schiedsspruch auf der Ebene des Rates selbst. Die

Frage eines Ausgleichs zwischen den Auffassungen zweier Zusammensetzungen des Rates stellt sich meistens dann, wenn es innerhalb einer Regierung an Solidarität mangelt oder, noch häufiger, bei Organisations- oder Funktionsmängeln innerhalb des mit der Vorbereitung betrauten Verwaltungsapparats.

Das Bestehen einer echten sachlichen Divergenz zwischen zwei Zusammensetzungen des Rates - die über nur atmosphärische Unterschiede aufgrund unterschiedlicher Sensibilitäten der betreffenden Minister (z.B. in den Bereichen Beschäftigung und ECOFIN) hinausgehen würde - ist dagegen eher ein Sonderfall, auch wenn es dazu heute weit öfter kommt als früher. Eine solche Situation ist zuallererst als ein Indiz für Funktionsmängel innerhalb der Mitgliedstaaten zu betrachten, und nicht als ein mehr oder minder hingenommenes - wenn nicht geradezu normales - Phänomen, dem in der Weise abzuhelpen wäre, daß versucht wird, zusätzlich zu der in Ausnahmefällen vom Europäischen Rat wahrgenommenen Schiedsstellenfunktion auf Unionsebene eine systematisch anzurufende Instanz mit Letztentscheidungsbefugnis zu schaffen. Die Bedeutung, die heute in der Auseinandersetzung über die Rolle des Rates "Allgemeine Angelegenheiten" einer derartigen hypothetischen Befugnis zuerkannt wird, ist übertrieben, insoweit dabei gemeint wird, daß der genannte Rat die Befugnis hätte, den übrigen Räten Entscheidungen aufzudrängen. Eine solche Befugnis hat nie wahrhaft bestanden. In Wirklichkeit kam es bei dieser Auseinandersetzung oft zu einer Verwechslung zwischen der Schiedsfunktion im eigentlichen Sinne, die darin besteht, zwischen den von zwei verschiedenen Zusammensetzungen des Rates in der Sache eingenommenen Standpunkten zu entscheiden, und der Koordinierungsrolle, die darin besteht, Kohärenz zwischen den verschiedenen Politiken der Union zu gewährleisten.

Die Effizienz des Beschlußfassungsprozesses des Rates ist, teilweise zumindest, somit nicht etwa davon abhängig, daß auf Unionsebene neue Initiativen ergriffen werden, sondern vielmehr davon, daß die Mitgliedstaaten selbst die von ihnen befolgten Methoden für die Vorbereitung der Arbeiten des Rates einer kritischen Prüfung unterziehen. Zuständig hierfür sind in erster Linie aber die betreffenden Regierungen.

Es ist unbestreitbar, daß die Mitgliedstaaten manchmal Mühe haben, hinsichtlich der Standpunkte, die in Brüssel von ihren verschiedenen Ministern oder gar von verschiedenen Stellen ein und desselben Ministeriums (im Politischen Komitee bzw. AStV) vertreten werden, eine kohärente politische Linie durchzusetzen. Die einzelstaatlichen Verwaltungen haben sich auf die durch den Maastrichter Vertrag bewirkte Ausweitung des Tätigkeitsbereichs der Union (Währung, Wirtschaft, Außenpolitik, innere Sicherheit, Justiz, Polizei, Einwanderung usw.) noch nicht voll eingestellt. Die Antworten der verschiedenen einzelstaatlichen Verwaltungen auf diese neue Herausforderung unterscheiden sich erheblich entsprechend der Geschichte, der Verfassungsstruktur (zentralstaatliche oder föderalistische Prägung), der politischen Situation (Koalitionsregierung oder nicht) und der Verwaltungstradition des jeweiligen Mitgliedstaates. Ohne in die einzelstaatlichen Zuständigkeiten eingreifen zu wollen, stellt sich doch die Frage, ob nicht auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen gemeinsam darüber nachgedacht werden sollte, wie die Erörterungen des Rates und seiner Gremien im vorgelagerten Bereich, d.h. auf Ebene der Mitgliedstaaten, am besten vorbereitet werden können.

Bedenkt man, daß die für die Zwecke der Gemeinschaftsverhandlungen bestehenden Koordinierungs- und Entscheidungsorgane oder -gremien in allen Mitgliedstaaten unterschiedlich gestaltet sind, so könnten die Überlegungen auf die Frage gerichtet werden, ob diese Organe innerhalb des jeweiligen Regierungsapparates an der richtigen Stelle angesiedelt sind, ob sie ausreichendes politisches und administratives Gewicht haben, ob ihre Kontakte gut funktionieren und ob sie in der Lage sind, während des gesamten Beschlußfassungsprozesses ständig einzugreifen.

## ANREGUNGEN

*104. Einberufung einer informellen Tagung der einzelstaatlichen Verantwortlichen für die Koordinierung, Vorbereitung und Überwachung der Gemeinschaftsverhandlungen, um die in den Mitgliedstaaten befolgten Methoden einer vergleichenden Prüfung zu unterziehen: anschließend Erstellung einer Liste "vorbildlicher Praktiken", aus der reformwillige Regierungen Anregungen beziehen könnten.*

105. In diesem Zusammenhang sollte insbesondere geprüft werden, wie die als Schiedsstelle in Europa-Fragen fungierende Instanz gestaltet sein und welchen Platz sie im Regierungsapparat einnehmen sollte.

106. Es sollte dafür gesorgt werden, daß die erforderlichen Spielräume in einer ausreichend frühen Phase des Verhandlungsprozesses geschaffen werden, so daß die Minister nicht mit zweitrangigen Fragen belastet werden und sich auf das Wesentliche konzentrieren können. Dieser Appell an die politisch Verantwortlichen, ihren Vertretern in den Vorbereitungsgremien ein ausreichend flexibles Verhandlungsmandat zu geben, ist keineswegs neu, hat sich bisher aber schon oft als vergeblich erwiesen; und doch muß die gegenwärtige Praxis in dieser Hinsicht unbedingt geändert werden, da andernfalls auf der politischen Entscheidungsebene (d.h. im Rat) Lähmung droht.

107. Stärkung des Status und der Befugnisse der Mitglieder des AStV, der die bevorzugte Instanz für die in Zukunft wohl immer notwendiger werdenden politischen Verhandlungen auf der "zwischenengeschalteten" Ebene darstellen muß; in diesem Zusammenhang Prüfung der Möglichkeiten einer direkteren Beteiligung der Ständigen Vertreter an den internen Schlichtungs- und Entscheidungsprozessen, wie es in einigen Mitgliedstaaten schon üblich ist (s. Kapitel 8).

## 11. DER VORSITZ

### RÜCKBLICK

In den Verträgen sind die Aufgaben des Vorsitzes nicht festgelegt, abgesehen von einigen punktuellen Hinweisen, die durch die Geschäftsordnung des Rates um verschiedene Präzisierungen in bezug auf Verfahren und technische Fragen ergänzt werden.

Die ursprünglich für sechs Mitgliedstaaten gedachte Regel, wonach "der Vorsitz im Rat von den Mitgliedstaaten nacheinander für je sechs Monate wahrgenommen wird (...)", wurde beibehalten; dies bedeutet eine Verlängerung des Rotationsrhythmus von bisher drei Jahren auf nunmehr siebeneinhalb Jahre; bei einer Union mit 25 bis 30 Mitgliedstaaten verlängert dieser Rhythmus sich auf 12 bis 15 Jahre. Bis zum Maastrichter Vertrag wechselte der Vorsitz alle sechs Monate in der alphabetischen Reihenfolge der Mitgliedstaaten; seit dem Maastrichter Vertrag wird die Reihenfolge für die Wahrnehmung des Vorsitzes hingegen vom Rat einstimmig festgelegt. Dieses Verfahren bietet mehr Flexibilität für die Anpassung an die jeweiligen Gegebenheiten oder Erfordernisse.

Der Vorsitz ist eine Funktion im Dienste der Gemeinschaft und der Union. Er ist neutral, unparteiisch und darf nicht zur Verfolgung nationaler Ziele genutzt werden. Von einer reinen Formsache und gleichsam einem Ehrenamt in den Anfangszeiten wurde seine Rolle seit den 70er Jahren zunehmend substanzhaltig und "institutionell", dies im Gleichtakt mit den Erweiterungen und dem Hinzukommen neuer Zuständigkeiten, die mit einer Vermehrung der Zusammensetzungen des Rates und seiner Gremien und folglich auch mit einem wachsenden Bedarf an Koordinierung und Führerschaft einhergingen. Parallel dazu hatte sich außerdem auch die Politische Zusammenarbeit entwickelt, für deren Funktionieren auch im materiellen Sinne der Verwaltungsapparat des Vorsitzes herangezogen wurde.

Mit dem Vertrag über die Europäische Union und der damit verbundenen Schaffung von zwei neuen Tätigkeitsbereichen für die Union, nämlich der GASP und des JI Bereichs, haben die Mitgliedstaaten sich dafür entschieden, den Vorsitz mit einer Reihe von Aufgaben zu betrauen, die im Gemeinschaftssystem der Kommission zugefallen wären. Der Vorsitz erhielt somit die Aufgabe, die Union in den Angelegenheiten der GASP zu vertreten, die Durchführung gemeinsamer Aktionen zu übernehmen und den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und bei internationalen Konferenzen zum Ausdruck zu bringen. Diese Rolle wird durch den Vertrag von Amsterdam weiter gestärkt, da der Rat den Vorsitz mit der Aushandlung eines internationalen Übereinkommens für die Union betrauen kann und da der Vorsitz in den Bereichen der JI Zusammenarbeit dieselben Aufgaben erhält wie im GASP-Bereich.

Mit Ausnahme der wenigen Gremien des Rates, die aus ihrer Mitte einen Präsidenten wählen, ist der Vorsitz

einheitlich, sowohl im horizontalen Sinne (für sämtliche Bereiche der EG- und der EU-Zuständigkeit) als auch im vertikalen Sinne (für den Rat, den AStV und alle Gremien des Rates). Die vertikale Einheitlichkeit des Vorsitzes ist nicht förmlich im Vertrag festgelegt, der den halbjährlichen Wechsel nur für den Rat selbst vorschreibt. Doch geht der turnusmäßige Wechsel der rund 20 Präsidenten der verschiedenen Zusammensetzungen des Rates alle sechs Monate einher mit dem Wechsel von über 250 weiteren Personen für die Wahrnehmung des Vorsitzes in ca. 250 Ausschüssen und Arbeitsgruppen.

## ANALYSE

### Rolle des Vorsitzes

Im Verlauf der Jahre hat die Rolle des Vorsitzes sich diversifiziert, und seine Bedeutung als wesentlicher Faktor im Räderwerk der EU hat sich verstärkt, zugleich mit seiner Arbeitslast.

Der Vorsitz ist der "politische Motor" des Rates. Er fungiert als Impulsgeber und trägt für die politische Programmierung Sorge. Die Erstellung eines Arbeitsprogramms und vorläufiger Tagesordnungen für die verschiedenen Zusammensetzungen des Rates gibt ihm die Möglichkeit, die Prioritätenfolge bei der Auswahl und Behandlung der Dossiers festzulegen. Er bestimmt die allgemeine Ausrichtung der Beratungen und trägt dafür Sorge, daß sie in vertretbarer Zeit zum Abschluß gebracht werden. Der halbjährliche Wechsel des Vorsitzes läßt eine "Bilanzpflicht" entstehen, durch die ein Druck erzeugt wird, der sich dynamisierend auf die Entwicklung der Dossiers auswirkt.

Es gehört zur Rolle des Vorsitzes, seine "guten Dienste" anzubieten und in diesem Zusammenhang Kompromißvorschläge einzubringen, insbesondere im Wege enger Kontakte zu den Delegationen außerhalb der Sitzungen sowie zu den Vertretern der Kommission und des Europäischen Parlaments. Der Vorsitz verfügt außerdem auch über Instrumente auf Verfahrensebene, wie z.B. die Entscheidung darüber, ob eine Abstimmung erfolgen soll, und er bestimmt faktisch über den Zeitplan für Sitzungen und über den Inhalt der Tagesordnungen.

Zur Rolle des Vorsitzes gehört ferner die unionsinterne Vertretung. Er vertritt den Rat gegenüber den anderen Organen. Gegenüber dem Europäischen Parlament wird diese Aufgabe immer anspruchsvoller. Für die Regierungschefs oder Minister bedeutet dies: Teilnahme an Plenartagungen des Parlaments (Arbeitsprogramm, Bilanz, Erklärungen, mündliche Anfragen) und an Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse, an den Trilogsitzungen über politische und Haushaltsfragen sowie an den Rechtsetzungsverfahren, insbesondere bei der Vorbereitung und Durchführung von Sitzungen der Vermittlungsausschüsse im Rahmen der Mitentscheidung, Konsultation und Unterrichtung des Parlaments zu den Hauptaspekten der GASP und der Tätigkeit im II Bereich sowie zur Aushandlung und zum Abschluß internationaler Übereinkommen.

Teil der Rolle des Vorsitzes ist seit langem auch die Vertretung gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen. Im Bereich der Außenhandelsbeziehungen vertritt der Vorsitz die Europäischen Gemeinschaften nur selten, in der Regel ist dies Rolle der Kommission. Der Vorsitz vertritt dagegen stets die Europäische Union in GASP-Angelegenheiten, und er äußert gegebenenfalls die gemeinsamen Standpunkte der Union. Nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam kann der Rat den Vorsitz ersuchen, für die Union ein internationales Übereinkommen auszuhandeln, und die für den GASP-Bereich geltende Regelung der externen Vertretung wird dann auf den II Bereich ausgedehnt. Dem Vorsitz obliegt es ferner, gemeinsam mit der Kommission für die Kohärenz des internationalen Tätigwerdens der Union Sorge zu tragen.

Schließlich obliegt dem Vorsitz die konkrete Koordinierung und Organisation der Beratungen. Er hat für den Zeitraum von sechs Monaten die Leitung von zwei oder drei Tagungen des Europäischen Rates sowie von ca. 45 Tagungen des Rates, 60 Tagungen des AStV und 1400 Ausschuß- und Gruppensitzungen.

Das erhebliche Anwachsen der Aufgaben des Vorsitzes hat zu Unzulänglichkeiten geführt, insbesondere bei

der Koordinierung und Organisation der Arbeiten des Rates und seiner vorbereitenden Gremien. Zu bemerken sind auch Unterschiede im Niveau der Vorbereitung und der Sachkenntnis der jeweils ernannten Vorsitzenden der Gruppen, wobei deren technisches Wissen und Vertrautheit mit der Funktionsweise des Rates manchmal unzureichend sind. Diese Schwächen drohen bei wachsender Zahl der Mitglieder des Rates noch deutlicher hervorzutreten. Eines der beunruhigenden Probleme für die Zukunft besteht darin, ob die rund 250 Ausschuß- und Gruppenvorsitzenden auch in ausreichendem Maße verfügbar sein werden, während eine intensivere Tätigkeit dieser Vorsitzenden auch in den Zeiten zwischen den Sitzungen unabdingbar sein wird.

### **Vor- und Nachteile des halbjährlichen Vorsitzwechsels**

Der halbjährliche Wechsel des Vorsitizes bietet Vorteile, aber auch schwerwiegende Nachteile, die sich in einer Union mit 25 bis 30 Mitgliedstaaten verschärfen werden.

Der halbjährliche Wechsel hat den Vorteil, daß die Mitgliedstaaten dabei gleichgestellt sind, so daß jeder von ihnen Gelegenheit erhält, auf den Gang der Unionsgeschäfte Einfluß zu nehmen. Er läßt zudem eine Dynamik entstehen, durch die reihum die Energien eines jeden freigesetzt werden und von der ein wesentlicher Antrieb für weitere Fortschritte und die Erledigung der einzelnen Dossiers ausgeht. Der halbjährliche Wechsel hat auch den Vorteil, daß in regelmäßigen Abständen jeder Mitgliedstaat sich näher mit den "Unionsgeschäften" befassen muß; er bietet so die Gelegenheit dafür, daß in jedem Staat die Mitglieder der Regierung, die Verwaltungen, die Medien und die öffentliche Meinung sich mit dem Prozeß der europäischen Integration vertraut machen. Er ermöglicht schließlich dank der einheitlichen politischen Kontrolle über die gesamte Gemeinschaftsmaschinerie eine bessere Kohärenz der Politiken.

Neben diesen Vorteilen bedeutet der halbjährliche Wechsel jedoch auch eine erhebliche Behinderung für die Kontinuität der Arbeiten des Rates, insbesondere in bezug auf die Ausschüsse und Gruppen. Für die Prüfung der Dossiers ist oft mehr als ein halbes Jahr erforderlich, und es bedarf dazu einer nur mit der Zeit zu gewinnenden Sachkenntnis. Außerdem sieht der Rat sich dabei Organen gegenüber, die in dreifacher Hinsicht stärker auf Dauer angelegt sind als er selbst: Die Amtszeiten beim Europäischen Parlament und bei der Kommission belaufen sich auf fünf Jahre, die Mitglieder dieser Organe arbeiten hauptamtlich für die Union; zudem verfügen sie über horizontale Zuständigkeiten, während der Vorsitz des Rates in eine Vielzahl spezialisierter Einzelfunktionen aufgesplittert ist.

Der "Bilanzdruck" zum Ende eines jeden Halbjahrs führt manchmal zu Übereiltheiten, die bis zur Annahme improvisierter Beschlüsse oder zu einer Häufung schlecht redigierter oder nicht verbindlicher Rechtsakte (Entschlüsse, Schlußfolgerungen) reichen können, während es im Interesse der Union gelegen hätte, einen stärker bindenden Rechtsakt zu verabschieden, für den es aber längerer und sich über mehrere Vorsitze erstreckender Verhandlungen bedurft hätte.

Der halbjährliche Wechsel trägt schließlich dazu bei, das Erscheinungsbild der Union nach außen zu verwischen und somit der Sichtbarkeit und der Effizienz ihrer Außenvertretung zu schaden; insbesondere gilt dies für die GASP, in bezug auf die der Vertrag dem Vorsitz eine wichtige Verantwortung übertragen hat.

Insgesamt ist so zu befürchten, daß der halbjährliche Wechsel des Vorsitizes für alle vorbereitenden Gremien des Rates in einer erweiterten und immer komplexer werdenden Union einerseits zu gravierenden Schwierigkeiten hinsichtlich der Effizienz und der Kontinuität der Arbeiten führen und andererseits die Arbeitsbelastung in einer für manche Mitgliedstaaten nicht mehr zu bewältigenden Weise erhöhen könnte, letzteres insbesondere in bezug auf die künftigen Mitgliedstaaten, deren Verwaltungen nicht mit der Gemeinschaftsmaschinerie vertraut und nur schwach entwickelt sind.

### **ANREGUNGEN**

#### **Verbesserung des Übergangs von einem Vorsitz zum anderen**

108. In den hierfür geeigneten Bereichen Erstellung von Arbeitsprogrammen für eine Dauer von zwei Halbjahren oder mehr, sowie generell engere Abstimmung zwischen dem amtierenden und dem oder den nachfolgenden Vorsitzen.

109. Im Falle von Gruppen, die die Arbeiten bestimmter Fachräte vorbereiten, die zu Beginn des nachfolgenden Vorsitzes tagen sollen, Übertragung des Vorsitzes dieser Gruppen schon im Mai/Juni bzw. November/Dezember auf Vertreter des nachfolgenden Vorsitzes (in Anwendung der derzeitigen Bestimmungen der Geschäftsordnung).

### **Aufforderung an die jeweils mit dem Vorsitz betrauten Mitgliedstaaten, daß sie die erforderlichen Mittel zum Einsatz bringen**

110. Die Ausschuß und Gruppenvorsitzenden sollten für ihre Aufgaben in stärkerem Maße zur Verfügung stehen, wobei generell darauf zu achten wäre, daß ein und dieselbe Person nicht mit dem Vorsitz für mehrere Gruppen und Ausschüsse mit hohem Arbeitsanfall betraut wird, so daß für die Zeit zwischen den Sitzungen die Kontakte mit dem Generalsekretariat, der Kommission, dem Europäischen Parlament und den Delegationen erleichtert werden.

111. Die Mitgliedstaaten sollten sich darum bemühen, daß in den Ständigen Vertretungen in Brüssel die Vorsitzenden für Ausschüsse und Gruppen mit starkem Arbeitsanfall nicht nur während der sechs Monate des Vorsitzes, sondern nach Möglichkeit auch in den vorhergehenden Monaten freigestellt werden, um an den Beratungen der Ausschüsse oder Gruppen schon für eine angemessene Zeit teilnehmen und so die Dossiers, die übrigen Mitglieder und die Funktionsweisen kennenlernen zu können.

112. Es sollte dafür Sorge getragen werden, daß die Ausschuß und Gruppenvorsitzenden über eine angemessene vorherige Schulung und Erfahrung verfügen, insbesondere in bezug auf die Beschlußfassungsverfahren und Funktionsweisen des Rates.

113. Optimale Abstimmung zwischen den jeweiligen Verantwortlichkeiten in der Hauptstadt und in der Ständigen Vertretung in Brüssel ganz besonders für die Dauer des Vorsitzes; die letztgenannte Stelle mit ihrer größeren Nähe zu den übrigen Delegationen und zur Kommission ist besser in der Lage, deren Standpunkte zu erkennen und rasch entsprechende neue Weichenstellungen vorzunehmen, denen der Rat folgen sollte; sie müßte hierzu über möglichst großen Spielraum verfügen.

114. Ein mit genügend Autorität ausgestatteter Beamter des Vorsitzes sollte beauftragt werden, in enger Abstimmung mit Kollegen der Antici- und der Mertens-Gruppe sowie mit dem Generalsekretariat des Rates die Gruppensitzungen zu planen (s. Kapitel 8 und 9).

### **Entwicklung von vorsitzexternen Unterstützungsmechanismen**

115. Förmliche Einführung der Funktion eines stellvertretenden Präsidenten für jede Zusammensetzung des Rates mit der Aufgabe, den Ratspräsidenten von bestimmten Vertretungsaufgaben zu entlasten (Beziehungen zu anderen Organen, Führung des Vorsitzes in den durch Kooperations- und Assoziationsabkommen vorgesehenen Ausschüssen, usw.), ihn bei der Suche nach Kompromißlösungen zu unterstützen und ihn im Falle seiner Nichtverfügbarkeit zu ersetzen; als stellvertretender Präsident könnte der Minister des nachfolgenden Vorsitzes vorgesehen werden, oder er könnte vom Rat unter seinen Mitgliedern (mit Ausnahme der Vertreter des amtierenden Vorsitzes) für eine Dauer von zwei oder drei Jahren gewählt werden.

116. Stärkere Betrauung des Generalsekretariats des Rates mit Aufgaben zur Unterstützung des Vorsitzes (s. Kapitel 12), um insbesondere für Kontinuität, Koordinierung und Kohärenz der Arbeiten Sorge zu tragen.

### **Einführung von Kontinuitätsfaktoren in die Funktion des Vorsitzes bei zugleich gerechterer**

**Verteilung der Aufgaben, die für einen einzigen Mitgliedstaat zu einer übergroßen Belastung werden**

Es wäre möglich, unter Beachtung des im Vertrag vorgeschriebenen halbjährlichen Wechsels des Vorsitzes des Rates die bisherige Praxis, nach der dieser Wechsel auf den Vorsitz der insgesamt rund 250 Ausschüsse und Gruppen ausgedehnt wurde, im Hinblick darauf zu ändern, daß die Kontinuität der Arbeiten verstärkt und eine rationellere Aufgabenteilung erreicht wird, die Dynamik des halbjährlichen Wechsels des Vorsitzes auf politischer Ebene dabei aber erhalten bleibt. Zu diesem Zweck wäre folgendes zu erwägen:

117. *Wahrnehmung des Vorsitzes in bestimmten nicht ständigen Gruppen, die ein klar festgelegtes Thema mit einem genau bestimmten politischen Mandat zu bearbeiten haben, durch einen Vorsitzenden, der für die gesamte Dauer der zu erledigenden Aufgabe ernannt wird.*

118. *Im GASP-Bereich (s. Kapitel 3)*

a) *Übertragung des Vorsitzes des Politischen Komitees auf den künftigen Generalsekretär/Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik;*

b) *Übertragung des Vorsitzes eines etwaigen ständigen Organs, das mit der fortlaufenden Überwachung der Durchführung der Beschlüsse des Rates beauftragt wird (z. B. Politisches Komitee auf der Ebene der Stellvertreter), auf einen hohen Beamten des Generalsekretariats;*

c) *Übertragung des Vorsitzes der Europäischen Korrespondentengruppe und der Gruppe "Analyse und Prognose" auf Beamte des Generalsekretariats;*

d) *Übertragung des Vorsitzes für bestimmte, nach geographischen Gesichtspunkten eingesetzte Gruppen auf etwaige "Sonderbeauftragte".*

119. *In allgemeinerer Weise Erwägung der Möglichkeit, mit dem Vorsitz in den Ausschüssen und Gruppen jeweils Personen zu betrauen, die aus dem Kreis der Mitglieder dieser Gruppen und Ausschüsse von ihren Amtskollegen für eine Dauer von zwei oder drei Jahren zu Vorsitzenden gewählt werden, wobei (unter Überwachung durch den AStV) für geographische Ausgewogenheit Sorge zu tragen ist. Damit dies nicht zu einer Aufsplitterung führt, durch die die politische Autorität des jeweiligen Vorsitzes geschwächt würde, sollte dabei jedoch*

a) *der halbjährliche Vorsitz des Rates die politische Verantwortung und die Kontrolle über die Gestaltung der Arbeiten (Zeitplan, Tagesordnungen usw.) behalten;*

b) *für die in Brüssel angesiedelten Vorbereitungsgremien des Rates, die die Zubringerarbeit für die politische Ebene leisten oder eine entscheidende Rolle bei der Koordinierung der Arbeiten spielen (AStV I und II, SAL, Freunde des Vorsitzes, usw.), der halbjährliche Vorsitzwechsel beibehalten bleiben;*

c) *jeder gewählte (oder ständige) Vorsitzende einer Gruppe von einem stellvertretenden Vorsitzenden unterstützt werden, der den halbjährlichen Vorsitz des Rates vertritt, so daß die allgemeine Koordinierung der Arbeiten nach Maßgabe der politischen Prioritäten des Vorsitzes gewährleistet wird.*

120. *Für die Vorbereitungsgremien des Rates, die weiterhin dem halbjährlichen Vorsitzwechsel unterliegen, Einführung der Funktion eines stellvertretenden Präsidenten (der unter den Mitgliedern dieser Gremien mit Ausnahme des jeweils den Vorsitz wahrnehmenden Mitglieds zu wählen wäre); ein derartiger stellvertretender Präsident wäre besonders angebracht im Falle des AStV I, um den wachsenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Mitentscheidungsverfahren nachkommen zu können.*

121. *Übertragung des Vorsitzes bestimmter, in technischen oder administrativen Bereichen tätiger Gruppen wie z.B. der Gruppen "Information", "Kodifizierung", "Gebäude", "Elektronische Verbindungen", "Rechtsinformatik" usw. auf einen Beamten des Generalsekretariats des Rates, der ebenfalls von einem stellvertretenden Vorsitzenden zu unterstützen wäre, der aus dem Mitgliedstaat stammt, der den Vorsitz im*

Rat wahrnimmt.

## Ausstattung des Vorsitzes mit einem rechtlichen Status

*122. Aufforderung an den Juristischen Dienst des Rates, einen Entwurf zu erstellen, der zum Zweck hat, die Verantwortlichkeiten und Befugnisse des Vorsitzes in der Geschäftsordnung des Rates im einzelnen aufzuführen.*

## 12. DAS GENERALSEKRETARIAT

### RÜCKBLICK

Das Generalsekretariat wurde bereits beim Inkrafttreten des EGKS-Vertrags geschaffen. Es bestand damals aus einer Handvoll von Beamten, denen hauptsächlich die materielle Organisation der Ratstagungen oblag. Im weiteren Verlauf übernahm es dann die Sekretariatsgeschäfte der Konferenzen zur Vorbereitung der künftigen Verträge von Rom. 1958 wurde es zur gemeinsamen Einrichtung der Räte der drei Gemeinschaften. Sein Personalbestand belief sich damals auf weniger als 250 Personen. 1980 verband der Rat seinen Beschluß zur Ernennung seines neuen Generalsekretärs mit einer Reihe von Erwägungsgründen, durch die eine einschneidende Veränderung in der Konzeption der Rolle des Generalsekretariats markiert wurde. Von ihm wurde nunmehr erwartet, zu einer stärkeren Kontinuität und einer besseren Koordinierung der Arbeiten sowie, unter der Ägide des Vorsitzes, zur Erstellung von Kompromißvorschlägen zwecks Erleichterung der Arbeit des Rates beizutragen.

Auf dieser Grundlage haben die Funktionen des Generalsekretariats sich weiterentwickelt:

- Die logistischen und sprachlichen Funktionen wurden mit dem Anstieg der Zahl der Mitgliedstaaten, der Sitzungen und Amtssprachen immer wichtiger; die genannten Funktionen beinhalten insbesondere auch die Verwaltung der Haushaltsmittel des Rates, wodurch dem Generalsekretariat gewisse Verantwortlichkeiten in bezug auf die Organisation der Dolmetscherdienste, der Einzelheiten der Erstattung der Reisekosten der Delegierten usw. zufielen;
- die Funktion der Beratung des Vorsitzes und des Organs im allgemeinen hat sich gleichfalls weiterentwickelt: Das Generalsekretariat ging von seiner passiven Rolle als Notariat/Kanzlei allmählich über zu einer aktiveren Rolle in Form der Unterstützung des Vorsitzes nicht nur hinsichtlich der Anwendung der Verfahren, sondern auch bei der Vorbereitung der Sachverhandlungen; parallel dazu gewann auch die Rolle des Juristischen Dienstes zunehmend an Bedeutung, auch im Zusammenhang mit den Regierungskonferenzen; ganz allgemein ließen der halbjährliche Wechsel des Vorsitzes und dessen sich ausweitende Rolle die Unterstützung durch das Generalsekretariat immer notwendiger werden, um die Kontinuität und Effizienz der Arbeiten dadurch sicherzustellen, daß die im Laufe der Jahre angesammelte Erfahrung für die aufeinander folgenden Vorsitze bereitgehalten wurde;
- in den Bereichen GASP und JI hat die Rolle des Generalsekretariats sich tiefgreifend gewandelt; der Maastrichter Vertrag, durch den 1993 die Zuständigkeiten der Union auf diese Bereiche ausgedehnt wurden, hat der Kommission nicht dieselben Aufgaben übertragen, die sie im Gemeinschaftsbereich wahrnimmt; somit obliegt es nunmehr dem Generalsekretariat, an der Seite des Vorsitzes eine Anzahl von Aufgaben wahrzunehmen, die normalerweise - insbesondere in Anbetracht ihres Initiativrechts und ihrer Rechte bei der Außenvertretung - der Kommission zufallen würden (s. Kapitel 3).

Das Generalsekretariat, dessen Bestehen durch den Vertrag 1993 sanktioniert wurde, ist auch heute noch eine kleine Behörde, auf die nur 0,35 % des Unionshaushalts entfallen. Es zählt zwar über 2500 Beamte, von denen die meisten jedoch mit der Übersetzung, Erstellung und Verteilung von Dokumenten beschäftigt sind. Nur 10 % von ihnen gehören der Laufbahngruppe A an.

### ANALYSE

Wie die übrigen Instanzen des Rates mußte und muß das Generalsekretariat des Rates seine Strukturen und die Einzelheiten seiner Tätigkeiten ständig den Notwendigkeiten der seit dem Maastrichter Vertrag eingetretenen Entwicklungen und den Perspektiven der Erweiterung anpassen:

- Die Modalitäten der Wahrnehmung der Aufgaben des Generalsekretariats wurden der tiefgreifenden qualitativen und quantitativen Entwicklung dieser Aufgaben zweifellos nicht ausreichend angepaßt. Die Bestellung einer politischen Persönlichkeit zum Leiter des Generalsekretariats sollte Gelegenheit zu einer grundlegenden Reform sein. Die Beamten des Generalsekretariats sind nicht immer so, wie es sein sollte, an der Seite des Vorsitzes an der Vorbereitung und dem Ablauf der Verhandlungen beteiligt. Voraussetzung für eine entsprechende Stärkung ihrer Rolle, die insbesondere bei der GASP, aber auch in anderen Tätigkeitsbereichen erforderlich ist, wäre eine Änderung der "Kultur" sowohl seitens des Rates, der dies akzeptieren muß, als auch seitens des Personals, dessen Aus- und Weiterbildung besser an diese neuen Verantwortlichkeiten angepaßt werden muß;
- die Zunahme der Mitgliederzahl des Rates und die parallel hierzu erfolgende Ausweitung der Verantwortlichkeiten des Vorsitzes wird eine stärkere und effizientere Unterstützung durch das Generalsekretariat erforderlich machen;
- die derzeitigen Strukturen des Generalsekretariats sind das Ergebnis der schrittweisen Anlagerung immer neuer Schichten im Zusammenhang mit der Entwicklung der Zuständigkeiten erst der Gemeinschaften, dann der Union, und zugleich auch infolge der Erweiterungen. Das legitime Bestreben, eine gewisse geographische Ausgewogenheit zu wahren, hat den Rat zweifellos dazu veranlaßt, eine hierarchische Struktur zu schaffen, die den wirklichen Bedürfnissen nicht immer angemessen ist; die künftigen Erweiterungen dürften nicht dazu führen, daß die Verantwortlichkeiten noch weiter aufgespalten werden;
- es wäre von Vorteil, wenn die Personalpolitik flexibler und dynamischer gestaltet werden könnte, um das Personal besser zu motivieren und eine rasche Anpassung an die Entwicklung der sich wandelnden Bedürfnisse des Rates unter gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit und der Werte des europäischen öffentlichen Dienstes zu erreichen. Der Generalsekretär verfügt beim derzeitigen Stand der Dinge aber nicht über alle die Instrumente und Mittel, deren es für eine solche Politik bedarf: nämlich ein evolutives, nicht verbindliches Organigramm für die auf der Ebene A1, A2 und A3 zu besetzenden Stellen, eine Anpassung der Beförderungsverfahren, insbesondere für den Dienstgrad A3, und eine bessere Einhaltung der Regeln des Statuts, indem die übermäßigen Starrheiten beseitigt werden, die diese Regeln insbesondere in bezug auf Mobilität und Versetzung im dienstlichen Interesse überlagert haben.

## ANREGUNGEN

### **Stärkung der angestammten Rolle des Generalsekretariats**

123. *Engere Beteiligung des Generalsekretariats an den Entscheidungen des Vorsitzes hinsichtlich der Gestaltung der Arbeiten (Terminpläne und Tagesordnungen der Sitzungen, Entscheidungen zum Verfahren für die Behandlung der Dossiers).*
124. *Beauftragung des Generalsekretariats damit, eine besondere Verantwortung für die Koordinierung der Arbeiten zu übernehmen; hierzu sollte das Generalsekretariat systematisch jedes vorbereitende Organ des Rates über die in den anderen Gremien laufenden Erörterungen unterrichten; es sollte ferner dafür Sorge tragen, daß die Behandlung bestimmter "säulenübergreifender" Fragen effizienter gestaltet wird als bisher.*
125. *Anerkennung der Verantwortung des Generalsekretariats für die Art und Gestaltung der Dokumente und Berichte, die als Verhandlungsgrundlage dienen; in dieser Hinsicht sollten in Zukunft insbesondere die umfangreichen Niederschriften mit ihrer sich wiederholenden Wiedergabe der Standpunkte der Delegationen aufgegeben und durch knappe Synthesen ersetzt werden, in denen die wesentlichen strittigen*

*Fragen, die hauptsächlich Optionen und die Kompromißmöglichkeiten zusammengefaßt sind.*

*126. Aktivere Rolle für das Generalsekretariat an der Seite des Vorsitzes, wenn dieser seine "guten Dienste" anbietet, sowie größere Verantwortlichkeit bei der Suche nach Kompromissen.*

*127. Uneingeschränkte Achtung der Verantwortung des Generalsekretärs für die Verwaltung der Haushaltsmittel des Rates.*

### **Übertragung neuer Verantwortlichkeiten auf das Generalsekretariat**

*128. In bestimmten Fällen und unter bestimmten Bedingungen häufigere Betrauung des Generalsekretärs oder hoher Beamter des Generalsekretariats mit der Vertretung des Vorsitzes im Europäischen Parlament (in Anwendung der derzeitigen Regelungen der Geschäftsordnung).*

### **Anpassung der Strukturen und Mittel des Generalsekretariats an die funktionellen Bedürfnisse des Rates**

*129. Umstrukturierung des Generalsekretariats durch Anpassung seiner Strukturen an die funktionellen Bedürfnisse des Rates und unter Gewährleistung einer besseren Koordinierung der Dienste.*

*130. Ausbau des Effizienzprüfungsinstrumentariums, um die Kosten-Nutzen-Relation der einzelnen Dienste zu ermitteln und ständig ein optimales Verhältnis zwischen dem Bedarf des Rates und den personellen und materiellen Mitteln, die dem Generalsekretariat zur Verfügung gestellt werden, zu gewährleisten.*

*131. Gewährleistung einer angemessenen beruflichen Fortbildung des Personals, damit dieses seinen neuen Verantwortlichkeiten effizient entsprechen kann; die betreffende Ausbildung sollte unmittelbar auf die Bedürfnisse des Organs bezogen und ihnen angemessen sein (Management in den Bereichen Personal, Material und Finanzen, Erstellung von Berichten, Kenntnis der Verfahren, Abfassung von Rechtstexten, usw.); in dieser Hinsicht sollte die Möglichkeit von Austausch mit einzelstaatlichen Verwaltungen in Aussicht genommen werden.*

*132. Einführung geeigneter Instrumente, um - unter Wahrung der Unabhängigkeit und der Werte des europäischen öffentlichen Dienstes - dem Generalsekretär eine effizientere Verwaltung des Generalsekretariats insbesondere durch eine flexible und dynamische Personalpolitik zu ermöglichen, mit der das Personal besser zu motivieren wäre und das Generalsekretariat rasch an die sich wandelnden Bedürfnisse des Rates angepaßt werden könnte (evolutives Organigramm mit Hinweischarakter, Anpassung der Beförderungs- und Versetzungsverfahren, Beseitigung der im Statut nicht vorgesehenen Starrheiten).*

## **13. DER MATERIELLE RAHMEN**

### **ANALYSE**

Die logistische Unterstützung, der Sprachendienst und die Verwaltung der für die Tätigkeiten des Rates und seiner Vorbereitungsorgane erforderlichen Infrastrukturen sind seit jeher Aufgabe des Generalsekretariats. Anfang der 60er Jahre bedeutete dies, pro Jahr ca. 30 Ratstagungen und 600 weitere Sitzungen für sechs Mitgliedstaaten mit insgesamt vier Arbeitssprachen zu organisieren. Heute hat sich die Zahl der Ratstagungen verdreifacht, es gibt siebenmal so viele Sitzungen, und die Zahl der Sprachen hat sich praktisch auf das Dreifache erhöht. In einer Europäischen Union mit 25 bis 30 Mitgliedstaaten wird der Bedarf derart ansteigen, daß die Gefahr besteht, eine effiziente Verwaltung der Infrastruktur des Rates nicht mehr gewährleisten zu können, wenn nicht rechtzeitig geeignete Anpassungsmaßnahmen getroffen werden.

### **Anpassung der Mittel im Personal- und Finanzbereich**

Das Generalsekretariat des Rates ist zuallererst ein großes Konferenzzentrum und weist daher im Vergleich

zu anderen Institutionen entsprechende Besonderheiten auf:

- Der größte Teil seiner Bediensteten (ca. 1800 von 2500) arbeitet für den Sprachendienst oder die logistische Unterstützung im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Sitzungen der verschiedenen Gremien des Rates (Übersetzung, Erstellung und Verteilung von Dokumenten in den einzelnen Sprachen; Bereitstellung von Konferenzsälen, einschließlich Dolmetscherdienst, Sicherheit usw.); die materiellen Auswirkungen jeder Erweiterung sind daher beim Rat unmittelbarer und spürbarer als bei anderen Organen;
- seine Tätigkeit ist unmittelbar abhängig von dem oft sehr gedrängten Terminplan des Rates (häufig muß daher auch bei Nacht oder an Wochenenden gearbeitet werden); die Organisation der Arbeiten des Rates durch den Vorsitz (Programmierung, Einhaltung der Fristen) wirkt sich auf die Qualität der Dienstleistungen des Sekretariats daher unmittelbar aus.

Trotz der Entwicklung bei den technischen Mitteln und trotz der Fortschritte der neuen Technologien haben in der Folge der einzelnen Beitritte die Komplexität und der Umfang der Arbeit des Sekretariats in einem solchen Maße zugenommen, daß bei seiner Fähigkeit, einen angemessenen materiellen Rahmen für die Arbeit des Rates zu schaffen, die äußersten Grenzen erreicht sein dürften. Mit den neuen Beitritten werden daher sowohl hinsichtlich des Immobilienbedarfs als auch in bezug auf die Benutzung der Sprachen wichtige Anpassungen mit nicht unerheblichen haushaltsmäßigen Auswirkungen erforderlich werden (einige dieser Fragen werden von der Antici-Gruppe schon geprüft und finden sich in einem Bericht dieser Gruppe an den AStV).

### **Anpassung des Immobilienbedarfs**

Der Rat und sein Generalsekretariat sind gegenwärtig im Justus-Lipsius-Gebäude untergebracht, das für eine Gemeinschaft mit zwölf Mitgliedstaaten und neun Arbeitssprachen konzipiert wurde. Seit 1995 sind in dem Gebäude die erforderlichen Anpassungen vorgenommen worden, um dem Bedarf infolge der Erweiterung auf 15 Mitgliedstaaten zu entsprechen. Aus Platzmangel mußten verschiedene Dienste des Generalsekretariats aber schon in einem anderen Gebäude untergebracht werden. Die Durchführung des Vertrags von Amsterdam – neue Aufgaben für den Generalsekretär/Hohen Vertreter für die GASP, Einsetzung eines stellvertretenden Generalsekretärs, Integration des Schengen-Sekretariats, Strategieplanungseinheit der GASP wird neuen Raumbedarf mit sich bringen, der noch innerhalb der bestehenden Gebäude gedeckt werden kann, wozu aber einige weitere Dienste aus dem Justus-Lipsius-Gebäude ausgelagert werden müssen. Es ist jedoch klar, daß die durch das derzeitige Gebäude gebotenen Möglichkeiten nach diesen letzten Anpassungen erschöpft sein werden und daß jeder zusätzliche Bedarf eine entsprechende Ausdehnung notwendig machen wird.

### **Anpassung der Konferenz- und Sitzungssäle**

Der Rat verfügt gegenwärtig über 17 Säle, nämlich drei "Konferenzsäle" <sup>9</sup>, 13 "Sitzungssäle" <sup>10</sup> für Arbeitsgruppen sowie einen Mithörsaal; 16 dieser Säle sind mit 10 bis 12 Dolmetschkabinen ausgestattet; zwei Reserveräume könnten im Justus-Lipsius-Gebäude noch als Sitzungssäle eingerichtet werden. Die Abmessungen und die Ausstattungen dieser Säle stellen aber schon jetzt nicht mehr das für effiziente Beratungen wünschenswerte Optimum dar. Für die Zeit nach der bevorstehenden Erweiterung muß eine Anpassung dieser Säle in Aussicht genommen werden, um der Zunahme der Mitgliederzahl Rechnung zu tragen. Dies könnte zu einem größeren Flächenbedarf führen. Das Ausmaß dieses Neubedarfs wird abhängen von der mehr oder minder weitgehenden Änderung der Arbeitsmethoden des Rates sowie von der Ausgestaltung der Säle, die ihrerseits wieder von der Dolmetschregelung, der Anzahl der Dolmetschkabinen sowie der Anzahl der Sitzungsteilnehmer abhängig ist.

### **Übersetzung der Dokumente**

Die Übersetzung der für eine allgemeine Verteilung bestimmten Dokumente erfolgt in alle elf Sprachen. Manche Dokumente mit begrenzterer Verteilung (Arbeits- und Sitzungsdokumente sowie vorbereitende

Dokumente) werden nicht in alle Sprachen, sondern nach Maßgabe des Bedarfs übersetzt. Das Übersetzungsvolumen ist mit der Zunahme der Tätigkeiten des Rates stark angewachsen; insbesondere gilt das für den JI Bereich, wo eine beträchtliche Anzahl von Dokumenten anfällt.

### **Dolmetschen bei den Beratungen**

Bei den Tagungen des Rates selbst wird stets aus allen elf Amtssprachen bzw. in sie gedolmetscht. Dasselbe galt jedoch nie für die Gesamtheit der Sitzungen der Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die sich jeweils aus einzelstaatlichen Beamten zusammensetzen. Bei den insgesamt pro Jahr rund 4.500 Sitzungstagen ist das Dolmetschangebot in den meisten Fällen in Abhängigkeit vom tatsächlichen Bedarf und den verfügbaren Mitteln recht unterschiedlich. Manche Sitzungen finden ohne Dolmetscher statt, insbesondere aus Gründen der Vertraulichkeit (GASP, WWU). Auf jeden Fall werden durch die Vielfalt der möglichen Sprachkombinationen sowie durch die Begrenztheit des in den Sälen für Dolmetschkabinen verfügbaren Raums, der verfügbaren Haushaltsmittel<sup>11</sup> und der Personalausstattung des Dolmetscherdienstes der Ausweitung der Dolmetschmöglichkeiten objektive Grenzen gesetzt. Daher hat sich in pragmatischer Weise eine den Realitäten angepaßte Regelung herausgebildet, die den Bedürfnissen der in den Vorbereitungsorganen des Rates arbeitenden Beamten allgemein befriedigend zu entsprechen scheint. Die Verwaltung dieser Regelung ist Sache des Generalsekretärs im Rahmen seiner Verantwortung für die Haushaltsführung des Rates; sie erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Vorsitz, um den Bedürfnissen aller Delegationen so weit wie irgend möglich gerecht zu werden.

Die mit den nächsten Erweiterungen verbundene Erhöhung der Zahl der Sprachen wird eine Aufstockung des für die Übersetzung und den Dolmetschdienst benötigten Personals und der entsprechenden Haushaltsmittel erforderlich machen. Um diese Aufstockung in Grenzen halten zu können, sollten verschiedene neue technische Möglichkeiten voll ausgeschöpft und eventuelle Entwicklungen der Dolmetschverfahren und -bedingungen – z.B. systematische Nutzung von Relais oder Leitsprachen, Rückgriff auf das Hin- und Her-Übersetzen bzw. -Dolmetschen, oder Telearbeit – geprüft werden.

### **Arbeitsmethoden des Generalsekretariats**

Die Entwicklung der Arbeitsmethoden der mit der Organisation und Verwaltung der materiellen Infrastruktur des Rates betrauten Dienststellen des Generalsekretariats wird sich an die Zunahme und die Diversifizierung ihrer Aufgaben anpassen müssen. Eine intensivere Nutzung der modernen Technologien insbesondere im Informatikbereich, ein rationellerer und flexiblerer Einsatz des vorhandenen Personals sowie eine Modernisierung der Techniken für die Erstellung und Übermittlung von Dokumenten scheinen für die Zukunft unabdingbar.

### **ANREGUNGEN**

#### **Rechtzeitige Ermittlung des Immobilienbedarfs des Rates**

*133. Ausreichend frühe Bestimmung des etwaigen Immobilienbedarfs (Sitzungssäle, Büros), so daß alle erforderlichen Entscheidungen (z.B. Erwerb eines bebauten oder unbebauten Grundstücks) so rechtzeitig getroffen werden können, daß bei der nächsten Erweiterung der Union der Bedarf gedeckt ist; bei der Ermittlung des neuen Bedarfs ist der Änderung der Arbeitsmethoden des Rates, der Neugestaltung der Säle und den neuen Dolmetschverfahren Rechnung zu tragen (s. hierzu den erwähnten Bericht der Antici-Gruppe an den AStV).*

#### **Etwaige Anpassungen der Sitzungssäle**

*134. Begrenzung der Plätze am Verhandlungstisch auf eine Person je Delegation (zwei Plätze für den Vorsitz, drei für das Generalsekretariat und drei für die Kommission) und entsprechende Verbesserung der Einrichtung der Säle, um effizientere Aussprachen und Verhandlungen zu ermöglichen; eine zweite Sitzreihe mit jeweils zwei Sitzen pro Delegation sollte sehr nahe am Haupttisch eingerichtet werden, so daß die in der*

zweiten Reihe sitzenden Personen mit der Person am Haupttisch leicht kommunizieren können; in einer dritten Reihe könnten zwei bis drei Plätze je Delegation vorgesehen werden. Durch die Verringerung der Zahl der Delegierten würde die Auswirkung der Erweiterung auf die Größe der Verhandlungssäle begrenzt und dem Rat und seinen Vorbereitungsorganen so die Möglichkeit belassen werden, unter besseren Bedingungen zu beraten und zu verhandeln.

135. Es sollte außer für Ausnahmefälle (z.B. Tagungen des Europäischen Rates) ein Dolmetschen durch Dolmetscher außerhalb des Saales in Betracht gezogen werden, da somit die Saalgröße verringert werden könnte, die weitgehend von dem Platzbedarf für Dolmetschkabinen abhängig ist.

136. Rechtzeitige Erstellung eines Zeitplans für die zur Umsetzung der drei vorgenannten Punkte in Betracht gezogenen Arbeiten.

### **Steuerung des wachsenden Bedarfs bei der Dokumentenübersetzung**

137. Eindämmung der voraussichtlichen Zunahme der zu erstellenden Dokumente durch Maßnahmen auf drei Ebenen:

- a) mit Hilfe des Vorsitzes verstärkte Programmierung der Arbeiten, so daß klare Prioritäten festgelegt werden und die Einhaltung der für die Erstellung erforderlichen Fristen sichergestellt wird;
- b) strengere Selbstdisziplin bei allen Betroffenen in bezug auf Anzahl, Art und Länge der Dokumente, so daß die Nachfrage bereits auf Auftraggeberseite eingeschränkt wird;
- c) Erstellung einer Dokumententypologie mit je nach Empfänger unterschiedlichen Regelungen: Übersetzung in alle Sprachen für die Dokumente, die Rechtsakte betreffen oder für die politische Ebene bestimmt sind; eine eventuell je nach Bedarf vereinfachte Regelung für dringende Sitzungsdokumente, kurzlebige oder nur für den internen Gebrauch bestimmte Dokumente.

138. Analyse der verschiedenen Möglichkeiten zur Steigerung der Übersetzungskapazität des Generalsekretariats, wie z.B.:

- a) Nutzung der neuen Technologien: mittels der Telearbeit entweder in Form von Heimarbeit oder im Rahmen von Übersetzungsaußenstellen, z.B. in den neuen Mitgliedstaaten (damit zugleich Eingrenzung des Bedarfs an zusätzlichem Büroraum);
- b) Nutzung neuer Übersetzungsverfahren: "Übersetzung in beide Richtungen" (der Übersetzer übersetzt nicht mehr nur in seine Muttersprache, sondern auch aus dieser) "Relaissprachen" (Übersetzung ausgehend von einer Übersetzung in eine Sprache, die der Übersetzer beherrscht), "Leitsprachen" (Übersetzung ausgehend von einer vorab festgelegten Sprache), wodurch jeweils die Zunahme der Übersetzerstellen in Grenzen gehalten werden könnte;
- c) in bestimmten Fällen Rückgriff auf extern angefertigte Übersetzungen (bei Dokumenten, die weniger sensibel und dringlich sind und nicht unmittelbar mit den Sitzungen in Zusammenhang stehen).

### **Lösung der Dolmetschprobleme unter Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs**

139. Auch weiterhin Gewährleistung vollständiger Dolmetschdienste für die politische Ebene (Rat), außer im Falle einvernehmlich getroffener Sondervereinbarungen mit allen Mitgliedern des Rates für Tagungen außerhalb des Sitzes des Rates.

140. Auf Ebene der Ausschüsse und Arbeitsgruppen Weiterführung der schon immer befolgten pragmatischen Politik des Rates, wobei ohne Diskriminierungen die vorhandenen Haushaltsmittel und die funktionellen Bedürfnisse zu berücksichtigen sind; Bestätigung der Verantwortung des Generalsekretärs des Rates dafür, daß die ihm zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel optimal genutzt werden.

141. Berücksichtigung der Lehren, die sich aus der gegenwärtig beim Generalsekretariat laufenden Studie ziehen lassen, die zum Ziel hat, für einen bestimmten Bedarf eine optimale Dolmetschregelung zu ermitteln, die durch eine Weiterentwicklung der Dolmetschverfahren und –bedingungen mittels Telearbeit, Relaisprachen, Leitsprachen und sogenanntem Dolmetschen in beide Richtungen zu erreichen wäre.

### **Modernisierung der Arbeitsmethoden der für die Organisation und Verwaltung der materiellen Infrastruktur des Rates zuständigen Dienste des Generalsekretariats**

142. Verbesserung der Organisation und der Arbeitsmethoden der betreffenden Dienste des Generalsekretariats durch insbesondere

- a) bessere Nutzung der verfügbaren Mittel in den Bereichen Informatik und elektronische Datenübermittlung;
- b) Anpassung der Verfahren und Arbeitsabläufe bei der Erstellung und Übermittlung von Dokumenten, um ihre Effizienz zu verbessern;
- c) auf den Modernisierungsbedarf abgestimmte Schulung des Personals.

143. Prüfung der durch die modernen Kommunikationstechniken gebotenen Mittel wie z.B. Videokonferenzen, die das Generalsekretariat für den Vorsitz und die Delegationen bereitstellen könnte.

### **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Zunahme der Zahl der Mitgliedstaaten in Verbindung mit der Ausweitung der Tätigkeitsfelder der Union droht die Arbeitsweise des Rates schwerfälliger werden zu lassen und letztlich gar, sie zu lähmen. Diese Tendenz, die schon heute erkennbar ist, bedeutet eine Gefahr für das reibungslose Funktionieren der Union in Anbetracht der zentralen Rolle, die dem Rat beim Beschlußfassungsprozeß zufällt. Es gilt daher, rasch mit Überlegungen über diesen Aspekt zu beginnen, der zwar seine eigenen Inhalte und seine eigene Sachlogik hat, sich aber natürlich in den Gesamtkontext der Reform der Institutionen einfügen muß.

Der Vertrag weist dem Rat Zuständigkeiten zu, die ihrer Art nach sowohl zur Regierungsführung als auch in den Bereich der Rechtsetzung gehören.

Bei seinen Zuständigkeiten mit Regierungscharakter muß der Rat stets die Gesamtheit der Unionspolitiken im Auge behalten. Zu diesem Zweck ist es unbedingt erforderlich, daß im Kern des Systems ein einheitlicher Koordinierungsstrang besteht, durch den das Handeln der Union gemäß dem Willen ihrer politischen Verantwortungsträger ausgerichtet werden kann. Dieser Strang, um den herum alle Akteure und alle Tätigkeiten angeordnet sein müssen, beginnt auf der Ebene der Mitgliedstaaten mit dem Bestehen effizienter interministerieller Koordinierungs- und Entscheidungs- bzw. Schlichtungsorgane und findet auf der Ebene der Union seine Verlängerung im AStV, im Rat "Allgemeine Angelegenheiten" und in letzter Instanz im Europäischen Rat. Von der Erhaltung und Steigerung der Effizienz dieses Stranges - gleichsam das Rückgrat des Systems - wird es weitgehend abhängen, ob der Rat den neuen Herausforderungen, die auf ihn zukommen, gerecht zu werden vermag.

Der Rat hat auch für die laufende Überwachung der Durchführung seiner Entscheidungen und für den reibungslosen Ablauf seiner tagtäglichen Arbeit Sorge zu tragen. Zur Gewährleistung der Kontinuität im Handeln der Union, unter anderem im Bereich der GASP, wäre es nützlich, über Organe zu verfügen, die in unterschiedlichem Maße eine "an sie delegierte Autorität" besitzen, dank deren sie unter der Kontrolle des Rates rasch und effizient tätig werden können. Zu denken ist hierbei in erster Linie an den Vorsitz, dessen Rolle förmlich bestätigt, dessen Unterstützung verstärkt und dessen Kontinuität besser gesichert werden müßte, ohne daß dabei der halbjährliche Wechsel des Vorsitzes des Europäischen Rates und der einzelnen Ratsformationen in Frage gestellt wird.

In allgemeinerer Hinsicht, insbesondere bei seiner legislativen Tätigkeit, die in zunehmendem Maße der

*Regelung der Mitentscheidung unterliegt, wird der Rat seine Arbeitsmethoden anpassen müssen. Hierbei wird es insbesondere unerlässlich sein, sämtliche vorbereitenden Tätigkeiten am Rande der Tagungen unter Federführung des Vorsitzes, des Generalsekretariats und der Kommission systematisch auszubauen. Unterbleibt eine derartige Vorbereitung im vorgelagerten Bereich und kommt es nicht zu einer besseren Disziplin bei den Erörterungen im Plenum, so drohen diese bei einer Union mit 25 bis 30 Mitgliedern gänzlich ineffizient zu werden.*

*Der Rat wird sich schließlich auch scheinbar prosaischeren Fragen widmen müssen, wie der Ausgestaltung der Sitzungsäle, der Übersetzung, dem Dolmetschdienst oder der Erstellung seiner Dokumente. Diese materiellen Aspekte sind alles andere als sekundär; sie sind vielmehr von ausschlaggebender Bedeutung für das reibungslose Funktionieren des Rates, und es müssen neue, phantasievolle und pragmatische Lösungen gefunden werden, wenn die Effizienz des Rates in einer erweiterten Union gewahrt bleiben soll.*

*Aus verschiedenen Gründen ist die mit den nächsten Erweiterungen verbundene Herausforderung im Falle des Rates besonders groß und stellt sich mit besonderer Schärfe. Diese Herausforderung wird nur zu bewältigen sein, wenn nach der Bewußtmachung und sorgfältigen Analyse der Probleme eine tiefgreifende und kohärente Reform auf allen Ebenen eingeleitet wird, um die „Handlungsfähigkeit“ des Rates zu wahren, von der letztlich auch die der Union abhängig ist.*

<sup>1</sup> Der Bericht ist von einer Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Generalsekretärs des Rates, Herrn Trumpf, mit Herrn Piris als stellvertretendem Vorsitzenden, den Herren Boixareu Carrera, Crowe, Elsen, Sliben, Schwaiger und Frau Stifani als Mitgliedern sowie Herren Cuntz und Keller-Noëlle als Berichterstattern und Herrn Maganza, Herrn Galloway und Frau Blanchet erstellt worden.

<sup>2</sup> Das Europäische Parlament hat am 11. Februar 1999 auf der Grundlage eines Berichts von Herrn Bourlanges eine diesbezügliche Entschliessung angenommen.

<sup>3</sup> Mit Ausnahme einiger hoher Beamter des Vorsitzlandes und des Kabinetts des Generalsekretariats sowie des Rechtsberaters des Rates sind sonst keine Beamten im Saal anwesend.

<sup>4</sup> Dieses Verfahren war das Ergebnis der Gespräche der Aussenminister auf einer informellen Tagung am 18./19. Oktober 1975 mit anschließender Bestätigung durch den Rat vom 5./6. November 1975.

<sup>5</sup> „Um den Zusammenhang der Gemeinschaftstätigkeiten und die Kontinuität der Arbeit zu gewährleisten, werden die Außenminister als Rat der Gemeinschaft mit einer impulsgebenden und koordinierenden Rolle betraut.“

<sup>6</sup> „Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) und seine Mitglieder sind für die Kohärenz und Kontinuität der für den weiteren Aufbau der Europäischen Union notwendigen Arbeiten sowie die Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates verantwortlich.“

<sup>7</sup> In der Erklärung Nummer 3 im Anhang zur Schlußakte des Maastrichter Vertrags heißt es: die Konferenz „erklärt“, daß für die Anwendung der WWU-Bestimmungen „die übliche Praxis fortgeführt wird, wonach der Rat in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister zusammentritt.“

<sup>8</sup> Siehe Erklärung Nummer 4 im Anhang zu derselben Schlußakte: „Die Konferenz erklärt, daß der Präsident des Europäischen Rates die Wirtschafts- und Finanzminister zur Teilnahme an den Tagungen des Europäischen Rates einladen wird, wenn dieser Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion erörtert.“

<sup>9</sup> „Konferenzsaal“: drei Plätze je Delegation am Haupttisch und je drei Plätze in der zweiten Reihe (Rat, AStV, Ausschuß auf hoher Ebene);

<sup>10</sup> „Sitzungssaal“: zwei Plätze am Haupttisch und zwei Plätze in der zweiten Reihe (Arbeitsgruppen).

<sup>11</sup> So würden z.B., ohne Berücksichtigung der erforderlichen Infrastrukturkosten, die Kosten für ein vollständiges Dolmetschen in 22 Sprachen sich für einen einzigen Tag auf ca. 40.000 Euro belaufen, d.h. bei Besetzung von 16 Sälen auf rund 640.000 Euro pro Tag.