

## Notre Europe Europäische Union - Zur Reform des Ministerrats (Februar 2001)

**Legende:** Im Februar 2001 gibt dieses Dokument der französischen Studien- und Forschungseinrichtung Notre Europe das Protokoll eines Seminars zur Reform des Rates der Europäischen Union wieder, das gemeinsam mit dem Brüsseler Verein der Freunde Europas am 4. September 2000 in Paris organisiert worden war. Diese Studie enthält außerdem eine Liste von Empfehlungen des Politischen Ausschusses (Comité européen d'orientation) von Notre Europe, die im Zuge dieses Seminars entstanden.

**Quelle:** Europäische Union - Zur Reform des Ministerrats, Seminar vom 4. September 2000. Veranstaltet von der Studien- und Forschungseinrichtung Notre Europe und dem Verein Friends of Europe. Vorsitz führten Jacques Delors und Etienne Davignon. Zusammenfassender Bericht von Jean-Louis Arnaud. Paris: Notre Europe, Februar 2001. 51 S. [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Semi10-de\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Semi10-de_02.pdf).

**Urheberrecht:** (c) Notre Europe

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/notre\\_europe\\_europaische\\_union\\_zur\\_reform\\_des\\_ministerrats\\_februar\\_2001-de-cedc3285-c195-499d-b0e9-d6778182a035.html](http://www.cvce.eu/obj/notre_europe_europaische_union_zur_reform_des_ministerrats_februar_2001-de-cedc3285-c195-499d-b0e9-d6778182a035.html)

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

## Europäische Union zur Reform des Ministerrats

Seminar vom 4. September 2000. Veranstaltet von der Studien- und Forschungseinrichtung *Notre Europe* und dem Verein *Friends of Europe*. Vorsitz führten Jacques Delors und Etienne Davignon.

### Zusammenfassender Bericht von Jean-Louis Arnaud

Februar 2001

#### **Vorwort**

Warum schenkt *Notre Europe* dem Ministerrat und dessen Reform derzeit so große Aufmerksamkeit, dass zu diesem Thema im September letzten Jahres ein Seminar abgehalten wurde, im November eine Sitzung des Politischen Ausschusses (*Comité Européen d'Orientation*) stattfand und nun vorliegende Studie mit den Empfehlungen der beiden Veranstaltungen veröffentlicht wird? Ganz einfach weil der Ministerrat neben der Kommission und dem Parlament die Spitze des institutionellen Dreiecks der EU bildet und diese Spitze im Laufe der Jahre merklich abgestumpft ist.

Die auf dem europäischen Gipfel von Helsinki vorgeschlagenen Mittel zur Verbesserung der Arbeitsweise des Rates haben niemanden überzeugt. Es ist immer zu bedenken, dass ja der Ministerrat das Organ ist, das letztendlich entscheidungsbefugt ist. Deshalb müssen die Verfahrensfragen als grundlegende Fragen behandelt werden. Der Teufel steckt immer im Detail und genau dort muss angesetzt werden, um ihn auszutreiben, will man vermeiden, dass der im übrigen für alle Bürgerinnen und Bürger immer weniger nachvollziehbare EU-Entscheidungsprozess erlahmt.

Dem Leser soll veranschaulicht werden, inwieweit die Zunahme der Aufgaben und Sitzungsteilnehmer die Arbeit des Ministerrats seit rund zehn Jahren in dessen historisch wichtigster Ausbildung (im Allgemeinen Rat) aber auch in anderen Formierungen, die große Bedeutung erlangt haben, berührt hat. Weder darf die maßgebliche Rolle, die dem Rat der Staats- und Regierungschefs mittlerweile zukommt, übersehen werden noch kommt man umhin, sich Fragen zum halbjährlich im Turnus wechselnden Präsidentschaftssystem zu stellen.

Aufbauend auf unserer Arbeit haben wir mehrere Empfehlungen aufgestellt, die direkt nach dem Protokoll unseres Seminars niedergelegt sind. Die von uns vorgeschlagene Reform des Allgemeinen Rates würde diesen Rat zum steuernden Organ der politischen Agenda auf europäischer Ebene machen. Im Zusammenspiel mit der Kommission würde dieser gestärkte Allgemeine Rat die Arbeit der Minister effizient koordinieren. Er würde auch die Arbeit des Europäischen Rates vorbereiten und deren Überwachung übernehmen. Da diese Reform keine Änderung der Verträge erfordert - dies ist in unseren Augen ein nicht unerheblicher Vorzug - spricht nichts gegen eine umgehende Einleitung dieser Reform durch die Regierungen selbst.

Jacques Delors

#### **Inhaltsverzeichnis**

DIE DEBATTE

Seminarprotokoll

Eine Kommandokette für Europa: Empfehlungen des Politischen Ausschusses von *Notre Europe* (*Comité Européen d'Orientation*)

ANHANG

1. Liste der Seminarteilnehmer

2. Einführungsbericht von Bernard Vial für *Notre Europe*

### 3. Einführungsbericht von Keith Richardson für Friends of Europe

#### DIE DEBATTE

Trotz der in Helsinki im Dezember 1999 verabschiedeten Empfehlungen der Staats- und Regierungschefs hat sich die Arbeitsweise des Ministerrats der Union nicht verbessert. Wie kann dies anders werden? Und welche Reformen kommen dafür in Frage? Diese beiden Fragen waren Thema des Seminars, mit dem sich die Teilnehmer auseinandersetzen hatten. **Jacques Delors** eröffnete die Diskussion und rief den Wortlaut des Helsinki-Papiers in Erinnerung: „Der Allgemeine Rat muss einen Gesamtüberblick über die Politik der EU haben. Deshalb bedarf es unter allen Umständen einer einzigen Koordinierungskette im Zentrum des Systems, die imstande ist, die Aktion der EU gemäß dem Willen ihrer politischen Verantwortlichen zu lenken... Der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV), der Allgemeine Rat und der Europäische Rat müssen eine Art Rückgrat des Systems bilden.“

Für Delors ist der Allgemeine Rat umso wichtiger, da er sich an der Schnittstelle der beiden institutionellen Dreiecke befindet; dem ersten Dreieck, wo er zwischen der Kommission und dem Parlament steht und dem zweiten, wo er zwischen dem AStV und dem Europäischen Rat steht. „Soll der Allgemeine Rat erhalten bleiben?“ fragt er und macht darauf aufmerksam, dass die halbjährliche Präsidentschaft wiederum ganz eigene Ziele, Ausrichtungen und Initiativen habe. Dabei fragt er sich, ob der Allgemeine Rat eine Verbindung zwischen den von diesen drei Pfeilern abgedeckten Bereichen herstellen könne, was ihm wünschenswert scheint. Im übrigen zeigt er sich sehr zurückhaltend gegenüber den Anwendungen der Regierungschefs, sich die Koordinierungsarbeit für sich vorzubehalten. Diese steht und fällt in seinen Augen mit einer guten Zusammenarbeit zwischen dem Allgemeinen Rat und der Kommission.

Ein von **Bernard Vial**, dem ehemaligen Generalsekretär des französischen interministeriellen Ausschusses SGCI präsentierter Einführungsbericht war den Teilnehmern zugesandt worden. In diesem Bericht stellt Vial fest, dass sich in den letzten zehn Jahren die Verdreifachung der Aufgaben, Instanzen und Teilnehmer störend auf die Arbeitsweise der Einrichtungen ausgewirkt habe. Und dies sei „ein ständiges Risiko für die Schlüssigkeit, die Transparenz der Verfahren und die politische Kontrolle des Entscheidungsprozesses.“

„Regelmäßig tauchen Fragen auf der politischen Bühne auf und tauchen dann wieder bis auf unbestimmte Zeit in dunklen Bearbeitungsverfahren unter“, präzisiert Vial. Daraufhin behauptet er, ein wesentlicher Faktor sei die Überwachung der politischen Agenda. Dieser Faktor liege weitestgehend in den Händen des Allgemeinen Rats, der bei der Festlegung des Zeitplanes eine zentrale Rolle spiele.

„Die in Helsinki vorgeschlagenen Lösungen reichen nicht aus“, erklärt Vial und weist darauf hin, dass die Außenminister nicht genügend freie Zeit hätten, um Aufgaben zu erledigen, die nicht in den Bereich der Außenpolitik der Union fielen. Dabei bedauert er, dass man auf zunehmend technokratische und immer weniger politische Vorbereitungs- und Koordinationsverfahren zurückgreife.

„Wir werden mit dieser Lage nicht fertig werden, wenn wir nicht beginnen, wieder die Politik arbeiten zu lassen und wenn nicht Minister mit der Vollzeitaufgabe betraut werden, die Koordinierungs-, Filter- und Ausrichtungsarbeiten sowie die Festsetzung der Zeitpläne zu übernehmen“, sagt er und räumt dabei ein, man müsse jedoch dafür noch die geeigneten Minister finden.

„Wenn der Europäische Rat seine Funktion als oberste Instanz erfüllen soll und dessen Entscheidungen für die Öffentlichkeit und den Rest der Welt verständlich sein sollen“, so der Einleitungsbericht, „ist es unerlässlich, ihn zu „schützen“, indem es ihm ermöglicht wird, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren. Dieser Schutz bedeutet insbesondere, dass die Fragen auf der Tagesordnung des Europäischen Rates im Vorfeld sortiert werden und dessen Entscheidungen vorbereitet werden. Doch kann man kaum erwarten, dass der Europäische Rat es zulässt, dass seine Arbeiten durch ein Verfahren vorbereitet und betreut werden, das als technokratisch gilt. Zwischen ihm und dem AStV bedarf es einer real existierenden politischen Ebene.“

**Keith Richardson** erinnert daran, nach Meinung der *Friends of Europe* sei für ein schlüssigeres System

Voraussetzung, dass:

- die Rolle des Europäischen Rates gestärkt werde und dessen Treffen in regelmäßigeren Abständen stattfinden,
- der Allgemeine Rat weiterhin mit der Koordination und Gesetzgebung betraut bleibe,
- drei Sonderräte - über ausländische und Sicherheitsangelegenheiten, wirtschaftliche und Finanzangelegenheiten sowie rechtliche und innere Angelegenheiten - beibehalten würden,
- die Präsidentschaft eine mehr politische als administrative Rolle zugewiesen bekäme, mit einer Amtszeit von einem Jahr, der Abschaffung des automatischen turnusmäßigen Wechsels und einer Wahl des Präsidenten durch den Europäischen Rat, welcher mit doppelter Mehrheit (der Staaten und der Bevölkerung) abstimmt.

„Diese Reform ist notwendig“, beharrt Richardson. „Sie muss von oben geführt werden. Es ist Sache der Regierungschefs, zu entscheiden, wie die Politik der EU koordiniert werden soll. Doch die Reform muss auf den Rat ausgerichtet sein, dessen Minister für die getroffenen Entscheidungen verantwortlich gemacht werden müssen.“

Der ehemalige Generalsekretär des Rates, der Deutsche **Jürgen Trumpf**, ist einer der Autoren des Berichts über die Ratsreform, der den Regierungschefs in Helsinki vorgelegt wurde. „In seiner derzeitigen Form hat der Allgemeine Rat keine Daseinsberechtigung mehr. Denn er ist nicht mehr imstande, die Aufgaben seines Auftrags zu erfüllen“, erklärt er. Dies liege daran, dass die unterbreiteten Themen die Außenminister nicht wirklich interessierten. Diese konzentrierten sich vielmehr auf die Außenpolitik sowie auf Fragen der Verteidigung und Sicherheit. Deshalb sei vorgeschlagen worden, diese Aufgaben einer anderen Instanz zu übertragen, etwa den Ministern, die in Brüssel die ständige Koordination übernehmen würden und damit die Vorbereitungs- und Koordinationsfunktion politisieren würden, was die ständigen Vertreter des AstV nicht machen könnten, da sie per definitionem Techniker seien. Jedes Land würde je nach der jeweiligen Organisation seiner Regierung den Minister entsenden, der ihm für diese Aufgabe am geeignetsten erscheint.

Auf die Gefahr hin, seine Zuhörer zu verwundern, fordert der Däne **Niels Ersboll**, auch ein ehemaliger Generalsekretär des Rates, dazu auf, sich nicht ausschließlich auf das Koordinierungsproblem zu konzentrieren. Dies scheine ihm „eine falsche Fährte“. Es dürfe nicht sein, so Ersboll, dass Praktiken, die man im jeweiligen Land gewohnt ist, auf europäische Ebene übertragen werden, ohne alle Konsequenzen in Kauf nehmen zu wollen. Es reiche nicht aus, eine bestimmte Zuständigkeitsform zu übertragen, wenn nicht gleichzeitig auf europäischer Ebene die Dinge übertragen würden, die untrennbar mit der Regierungsfunktion zusammen hängen. Man mache sich etwas vor, wenn man glaube, es handle sich um eine Frage der Ebene, d. h. der Minister- oder der Regierungsebene. Er meint: „Etwas aufzubauen, das mit einer Regierungsfunktion vergleichbar ist, ist einzig und allein möglich, wenn man die Kommission dazu hernimmt. Indem man wieder zu der Idee des Vertrags zurückkommt, der fordert, dass die Kommission ein Kollegium sei, das eine Politik sowie eine Richtschnur habe und in der jeder Kommissar mit seinen Kollegen die Verantwortung für das Gesamtgefüge gemeinsam teilt.“ Ersboll wendet sich direkt an Delors und fügt hinzu: „Dann könnte man vielleicht zu einer Lage zurückfinden, wie Sie und ich sie bereits kurze Zeit lang erlebt haben, als der Europäische Rat unseren Empfehlungen vertraute und die Vorschläge der Kommission hervorragend mit den Empfehlungen des Ratssekretariates im Einklang standen.“

Ersboll geht auf die mangelnde Demokratie in der europäischen Praxis ein und rät zu „ein paar anscheinend radikalen aber einfachen Maßnahmen“. Als erstes solle es den Experten oder Arbeitsgruppen untersagt werden, an Stelle der politischen Verantwortlichen zu „verhandeln“. „Deren Aufgabe“, meint er, „ist es,

Probleme zu analysieren und herauszustellen, aber keinesfalls zu verhandeln“. Für ihn spielt es keine Rolle, ob die Kommission oder das Ratssekretariat die Koordination übernimmt. Wichtig sei, eine von Vertrauen geprägte Beziehung aufzubauen. Das wirkliche Problem sei „der Mangel an *Governance*.“

**Philippe de Schoutheete**, lange Zeit ständiger Vertreter Belgiens bei der EU, ist der Ansicht, es solle, wenn schon nicht „der“ Rat in seiner bestehenden Form, dann doch wenigstens „ein“ Allgemeiner Rat beibehalten werden. Er selbst glaubt, es habe niemals ein Goldenes Zeitalter gegeben, in dem der Rat alle Tätigkeiten koordiniert habe. „Selbst wenn der Rat jemals die Koordinationsbefugnis inne gehabt haben sollte, dann ist sie ihm schnell verlustig gegangen. Vor mindestens fünfzehn Jahren. Der AStV hat eine Spur von Koordinierungsmacht behalten, die sich jedoch nach Maastricht stark verschlechtert hat“. Doch hieße dies nicht, dass es unmöglich sei, die Effizienz seiner Arbeitsweise zu stärken, vorausgesetzt man gehe vom wahren Entscheidungszentrum aus, d.h. dem Europäischen Rat, dessen Sitzungen besser vorbereitet sein könnten. In dieser Hinsicht unterbreitet er zwei Vorschläge:

- Die Macht des AStV solle gestärkt werden - um ihm mehr Gewicht gegenüber den anderen Fachleuten des Währungs-, Landwirtschaftsausschusses oder jeglichen anderen Gruppierungen von Fachleuten zu verleihen. Deshalb solle der Ständige Vertreter vom Regierungschef selbst ernannt werden, welchem er direkt über sein Management Rechenschaft ablegen müsse.

- Der Allgemeine Rat - unentbehrliche politische Ebene zwischen dem AStV und dem Europäischen Rat - solle sich aus Ministern zusammensetzen, die in enger Zusammenarbeit mit den Regierungschefs arbeiten und deren Hauptaufgabe die Vorbereitung der Arbeiten des Europäischen Rates ist. Selbstverständlich stünde es diesem Minister zu, bei den Ratssitzungen hinter seinem Regierungschef zu sitzen.

So würde man ein höheres Kohärenzniveau als gegenwärtig erzielen, meint de Schoutheete, der sich im übrigen wie Ersboll wünscht, dass die Kommission wieder zu der Rolle zurückfindet, die sie früher innehatte.

**Ferdinando Riccardi**, der die Presseagentur *Europe* in Brüssel leitet, vertritt ebenfalls die Ansicht, dass der Europäische Rat im Zentrum des Apparats stehen müsse. „Die Regierungschefs haben Gefallen daran gefunden, in europäische Entscheidungen einzugreifen, weil es sich mittlerweile im Wesentlichen um echte nationale Entscheidungen handelt, und sie werden nicht mehr auf diese Macht verzichten“. Dies mache es in seinen Augen um so notwendiger, dass die Kommission wieder die „intellektuelle Kontrolle“ des Europäischen Rats an sich nehme, um zu vermeiden, dass nicht alles zwischenstaatlich geregelt werde, was das Aus für die gemeinschaftliche Methode bedeuten würde. Für Riccardi hat es keinen Zweck, ohne vorherige Koordinierung auf nationaler Ebene über eine Koordinierung in Brüssel zu reden. Beispielsweise könnten bei der Privatisierung der Post, „die in Frankreich so viele Probleme bereitet“, die Außenminister in Brüssel nicht darüber entscheiden, wenn nicht vorher die Politik auf nationaler Ebene festgelegt worden sei.

Für **Alain Lamassoure**, ehemaliger französischer Minister für europäische Angelegenheiten und derzeit EVP-Abgeordneter im Straßburger Parlament, ist der Ministerrat, wie jede andere nationale oder europäische Institution, nicht imstande, sich selbst zu reformieren. Daher bedauert er es, dass dieser Punkt nicht auf der Tagesordnung der Vertragsreform stehe, über die derzeit verhandelt wird.

Neben der Kommission und dem Parlament wird der Ministerrat als Haupteinrichtung der EU angesehen, als die impulsgebende und die mit der größten politischen Sichtbarkeit. Und dennoch, so Lamassoure, sei sie die einzige Einrichtung, die nur sehr selten tätig sei und keine politische Verantwortung habe, da die Minister vor ihren Wählern nicht über ihre europäische Politik Rechenschaft ablegen müssten, sondern nur über die Art, wie sie ihr Land regierten.

Wie könnte dem abgeholfen werden? Erstens durch eine „Entdiplomatisierung“ des Rats, meint Lamassoure. Er findet es „absurd“, dass ausgerechnet die Außenminister ihr Land im Allgemeinen, Rat vertreten und

genauso absurd, dass die Ständigen Vertreter in Brüssel zum diplomatischen Korps gehören, was heute nicht mehr den Kompetenzen der Union entspräche. Es sei demnach zweckmäßiger, sie entweder direkt ihrem Regierungschef zu unterstellen oder sie zu politischen Vertretern zu machen, wie es die Herren de Schoutheete und Trumpf jeweils vorgeschlagen haben.

Lamassoure sähe in einer besseren Abgrenzung der beiden Funktionen des Ministerrates nur Vorteile, d. h. seiner gesetzgebenden Funktion und seiner Koordinierungsfunktion in der Exekutive. Beide unterstünden einer anderen Logik und bedürften unterschiedlicher Arbeitsmethoden und gegebenenfalls unterschiedlicher Mitarbeiter. Er befürwortet eine bessere Unterscheidung bei der Bildung der Gruppierungen, die die beiden Funktionen ausüben. In der gesetzgebenden Funktion werde die Arbeit mit kritischem Blick von der Öffentlichkeit und den Medien verfolgt und müsse auf der Grundlage einer im Vorfeld angekündigten Tagesordnung erfolgen, wobei die Abstimmungen und Abstimmungserklärungen zu veröffentlichen seien. In dieser Funktion dürften bestimmte Kategorien von Personen, etwa die Beamten, nicht berechtigt sein, im Auftrag ihres Landes zu stimmen. Deshalb müsse es sich um Politiker handeln, und warum nicht um nationale Parlamentarier? Hingegen brauche der Rat in seiner Funktion als Koordinierungsinstanz der nationalen Politiken - sei es in den Zuständigkeitsbereichen der EU, sei es auf Gebieten, die offiziell nicht darunter fallen, aber von gemeinsamen Interesse sind - nicht in der Öffentlichkeit diskutieren. Daher könne er problemlos diplomatische Verhandlungsmethoden einsetzen anstatt Methoden parlamentarischer Debatten.

Lamassoure kommt auf das Problem der EU-Präsidentschaft zu sprechen. Er schlägt vor, mehrere nach Bereichen unterteilte Präsidentschaften einzuführen, um dergestalt die Nachteile der halbjährlichen Präsidentschaft zu vermeiden. Es handele sich um ein einfaches Modell, das es jedem Land ermöglichen würde, die Präsidentschaft auszuüben und damit die Geschicke der europäischen Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen. Dabei sei gleichzeitig die Kontinuität der Aktion gewährleistet. Ein Land übernehme beispielsweise drei, vier oder fünf Jahre lang die Präsidentschaft für kulturelle Angelegenheiten und ein anderes Land die Präsidentschaft für Industrie- oder Regionalpolitik. Es gäbe quasi eine Präsidentschaft je Land, was zusätzlich als Argument dienen könne, um eine Reduzierung der Zahl der Kommissare durchzusetzen, meint Lamassoure.

Im Vertrag von Rom habe man sich nicht gefragt, ob der Rat koordiniere oder nicht, merkt **Etienne Davignon**, ehemaliger Vize-Präsident der Kommission und heute Vorsitzender der Société Générale de Belgique, an. „Denn der Rat war der Vertreter der politischen Gewalt der Staaten, und es spielte keine Rolle auf welchem Gebiet. Doch heute sieht die Lage anders aus“, sagt er und führt zwei Punkte an:

- 1 - Die politische Legitimität auf Staatsebene werde heute vom Europäischen Rat verkörpert.
- 2 - Es sei notwendig, dass der Europäische Rat machen könne, wozu er in der Lage ist, und dass er nicht versuche, Dinge zu tun, die er nicht erfüllen könne.

Die Frage „Wer bereitet den Europäischen Rat vor?“ zu stellen, hieße, sich Fragen zur Rolle der Kommission bei der Vorbereitung strategischer Entscheidungen und zur Bedeutung des Begriffes „strategische Entscheidung“ zu stellen, meint Davignon. Erweiterungsverhandlungen mit der Türkei fielen unter diese Kategorie, Aufnahmeverhandlungen mit Kroatien hingegen nicht. „Es bedarf eines Rats, der sämtliche Funktionen ausübt, die im Vertrag festgelegt sind, aber in einem anderen Kontext“, fährt er fort und startet dann eine Rundumverteidigung der Beamten im europäischen System. „Wir sind ausgesprochen ungerecht mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter. Denn Beamte machen dort Sinn, auch wenn sie hin und wieder die Interessen ihres Landes über ein vernünftiges Maß hinaus vertreten.“ Der Ausschuss der Ständigen Vertreter werde dabei zum Großteil sich selbst überlassen, doch behauptet Davignon, er kenne keinen Fall, wo in der AStV in derartigen Situationen „den Fortschritt behindert“ habe.

Er meint: „Je klarer die politische Situation ist, desto einfacher ist die Arbeitsweise des AStV oder anderer Beamtenstrukturen. Wenn der AStV allerdings ein politisches Vakuum füllen muss, wird das Niveau seiner ehrgeizigen Ziele einfach auf ein Höchstmaß an Autonomie zurückgeschraubt, auf das er Anspruch erheben kann, ohne auf politischer Ebene eine blockierende Reaktion hervorzurufen, die alles lahm legt.“

Wenn akzeptiert werden muss, dass jeglicher politische Impuls über den Europäischen Rat gegeben wird, dann ist die Vorbereitung von dessen Tagesordnung das A und O. Für Davignon muss die Kommission daran zweifelsohne mitwirken. Dies setze aber voraus, dass sie permanent Überlegungen zu Neuerungen wie auch zu Mitteln zur Verhinderung jeglicher Lähmungen anstrengt. Hier müsse die Funktionsweise der Institutionen verbessert werden. Er warnt davor, zu versuchen, zuerst an den unter dem Rat liegenden Strukturen zu rühren. Denn an dem Tag, an dem die Wirtschaftslage nicht mehr so gut aussehe wie heute, seien die Entscheidungen in anderer Hinsicht schwieriger zu treffen und es wäre besser, bereits jetzt zu wissen, wie und auf welcher Ebene sie zu treffen sein werden.

Mit seinen drei Jahren Erfahrung als beigeordneter Minister für europäische Angelegenheiten in der Regierung Jospin referiert **Pierre Moscovici** „über die Funktionsstörungen des Systems aus der Sicht des Praktikers“. Als erstes konstatiert er, dass in der Regierungskonferenz ein Streitgespräch zwischen einerseits eher gemeinschaftlichen gesinnten und andererseits eher zwischenstaatlich eingestellten Regierungsvertretern stattfindet. Dies entspräche genau den unterschiedlichen Positionen von Joschka Fischer und Jacques Chirac. „Man tut so, als seien beide Einstellungen ein und dieselbe, doch in Wirklichkeit sind sie es nicht“, meint er und merkt dann an: „Das Binom Kommission-Rat stellt sehr schön die Spannung zwischen der gemeinschaftlichen Methode und den besten und schlechtesten Seite der intergouvernementalen Methode dar.“ Wenn man wolle, dass die Kommission wieder imstande sei, die europäische Tagesordnung zu beeinflussen, müsse vermieden werden, daraus in einem erweiterten Europa eine „plethorische und unregierbare“ Institution zu machen, die ohne hierarchische Gliederung einen Kommissar pro Mitgliedstaat habe. Es müsse vielmehr ihre Legitimität gestärkt werden. Für Moscovici bleibt ebenfalls eine Politisierung der Wahl des Kommissionspräsidenten, wie Jacques Delors und das *Comité Européen d'Orientation* von *Notre Europe* es vorgeschlagen haben, nach wie vor aktuell. „Dies ist eine Möglichkeit, den Europawahlen einen Sinn zu verleihen - denn die Wahlbeteiligung ist ausgesprochen gering - und dem Kommissionspräsidenten mehr Gewicht und politische Legitimität zu verleihen.“

„Was nützt es, den Europäischen Rat zu kritisieren? Er existiert nun einmal. Der Trend hin zu zwischenstaatlichen Entscheidungen ist stark und die Mediatisierung stärken ihn noch weiter. Da ist eine gute Vorbereitung das A und O“, meint Moscovici. Für ihn ist „klar, dass die Außenminister die Koordinierungsfunktion entweder nicht ausüben können oder es nicht wollen bzw. weder können noch wollen.“

„Das Problem ist der Zeitmangel, aber auch fehlendes Interesse“, meint er und verwirft dann die Idee, den AStV abzuschaffen, um ihn durch Minister zu ersetzen, die für Brüssel und ihre jeweilige Hauptstadt arbeiten. Er erklärt seine Präferenz für eine Dreiecksform aus AStV, (neu definiertem) Rat und Europäischem Rat. Ferner lehnt er die Idee eines Vize-Premierministers für europäische Angelegenheiten ab, insbesondere weil ihm dies in Frankreich nicht realisierbar scheint. Hingegen befürwortet er eine Zweiteilung der allgemeinen Angelegenheiten: in Außenbeziehungen und Sicherheitsfragen einerseits, die den Außenministern verblieben und in gemeinschaftliche Angelegenheiten andererseits, mit denen ein Europaminister betraut würde, der dem Premierminister unterstehe und innerhalb seiner Regierung Koordinierungsbefugnisse habe. Dieser wäre einen Tag pro Woche in Brüssel, um mit der Kommission die Agenda vorzubereiten. Die Tagesordnung des Europäischen Rats wäre damit derart beschaffen, dass zwischen zwei Bereichen unterschieden würde. Somit könnten die zwei Minister während des Rats neben ihrem Regierungschef nacheinander vertreten sein.

Moscovici tritt dafür ein, aus dem turnusmäßigen Wechsel der halbjährigen Präsidentschaft auszusteigen, da dieser nach einer Osterweiterung zum Scheitern verurteilt sei. Von den Vorzügen des Modells der Mehrfachpräsidentschaften, die von Lamassoure vorgeschlagen wurden, ist er weniger überzeugt, merkt aber an, dass es im Hinblick auf ein System der Verstärkten Zusammenarbeit erforderlich sei, dass jede Kooperation ihren Präsidenten für mehrere Jahre wählen könne.

Der EU-Kommissar für Außenhandel und ehemalige Direktor des Kabinetts von Jacques Delors in Brüssel **Pascal Lamy** weist auf folgendes hin: „Die Krise des Rates ist kein technisches Problem, das nur die Mechanismen des Rates betrifft, sondern sie ist vielmehr durch eine allgemeinere Krise der Institutionen bedingt. Die Institutionen haben eine Reihe von Erschütterungen erlitten, und der Rat bekam diese genauso wie oder wahrscheinlich sogar mehr als die anderen zu spüren.“

- Die „kolossale“ Erschütterung, verursacht durch die Schaffung der drei Pfeiler, „die gewissermaßen vertraglich dafür gesorgt hat, dass es keinen Allgemeinen Rat mehr gibt.“
- Die variable Geometrie mit ihren gut sichtbaren Auswirkungen in Form des Euro-11, wo der Finanzministerrat immer eigenständiger handelt. Diese Tendenz wird nur positive Ergebnisse zeitigen, wenn sich Verstärkte Zusammenarbeiten entwickeln.
- Die Erweiterungen, die die „physische Realität“ des Rats grundlegend verändert haben. Er ist im Jahr 2000 nicht mehr das, was er vor 15 Jahren einmal war.
- Nicht zuletzt die Öffentlichkeit, die heute nicht mehr mit den Zweideutigkeiten einer Institution leben will, die sich Rat nennt, „etwas das es nicht gibt oder was genauer gesagt verschiedene Formen annimmt. Man könne nicht von einem Durchschnittsbürger verlangen, dass er versteht, warum unterschiedliche Dinge ein und denselben Namen tragen.“

Das Koordinierungsproblem sieht Lamy im wesentlichen in den Hauptstädten und subsidiär in der Befugnis, die die Regierungen ihrem Ständigen Vertreter einräumen, notwendigenfalls Entscheidungen zu fällen, die sie selbst versäumt haben vorher zu treffen. Lamy stimmt mit Lamassoure darin überein, die Lösungen an die verschiedenen Funktionen des Rats anzupassen, je nachdem ob er als Gesetzgeber handelt - teilweise in einer Kombination aus Legislative und Exekutive, da in der Europäischen Union der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung nicht wie in Frankreich behandelt wird - oder in seiner Funktion als Mitregierung.

Er ist einer Meinung mit de Schoutheete, dass der Kernpunkt sei, wer den Europäischen Rat vorbereite; offenkundig eine Kombination aus Ratssekretariat, AStV und Kommission. Er insistiert auf der Rolle des Ratssekretariats, die wie er sagt „unlängst deutlich gestärkt wurde mit Personal, Geld und ganz anderen Ambitionen als vor zehn oder fünfzehn Jahren.“ Wie Moscovici kann er es sich gut vorstellen, dass der Rat in zwei Bereiche untergliedert wird, einen für herkömmliche, allgemeine Angelegenheiten und einen für die Außenpolitik und Sicherheitsfragen.

Lamy glaubt nicht, dass sich das System der turnusmäßigen Präsidentschaft umgehen lässt. Die negativen Auswirkungen, die andere Teilnehmer darin sehen und aus dem Weg räumen wollen, sind für ihn bei weitem nicht so groß. Er ist gegen das Modell eines Vize-Premierministers oder eines Ministers, der mehr oder weniger in Brüssel ansässig ist. Er macht auf die Gefahr aufmerksam, dass den Ministern und nationalen Verwaltungen bei ihrer Arbeit und ihren europäischen Entscheidungen „die Verantwortung entzogen würde bzw. sie weniger daran mitwirken würden. All diese Leute müssen darin verwickelt sein und es bleiben, ungeachtet des Systems, das angewendet wird, ansonsten tut sich wieder die durch die Zeit geschlossene Kluft zwischen dem was in Brüssel geschieht und dem was in den Hauptstädten abläuft, auf.“

Für **Pier Virgilio Dastoli**, den Generalsekretär der Internationalen Europäischen Bewegung, gibt es auf europäischer Ebene keine andere Koordinierungsinstitution als die Kommission. „Sie ist die einzige, die diese Rolle übernehmen kann, und ihre regierende Rolle müsste vielmehr gestärkt werden“, sagt er und stellt sich damit auf die Seite von Niels Erbsoll. Wenn der Europäische Rat zwischen 1985 und 1995 gut funktioniert habe, dann liege dies daran, dass seine Sitzungen von der Kommission vorbereitet worden seien. Daraufhin macht Jacques Delors ihn darauf aufmerksam, dass die Vorbereitung gemeinsam durch die



Kommission und das Generalsekretariat des Rates erfolgt sei: „Nur mit der Kommission“, so Delors, „hätte das nicht geklappt“.

Die steigende Komplexität der gesetzgebenden Aufgaben des Ministerrates müsste dazu führen, dass seine Tätigkeit „parlamentarisiert“ werde, erklärt im Anschluss **Scognamiglio**. Damit meint er nicht, dass dem Rat nationale Parlamentarier beigeordnet werden sollen, sondern dass die Arbeitsweise so abgeändert werden soll, dass sie mehr mit einer Tätigkeitsform parlamentarischer Art übereinstimmt und „die legislativen Diskussionen politischer werden“. Er glaubt im übrigen nicht, dass der Rat mit zwei Untergliederungen arbeiten kann, bei denen die Außenpolitik gesondert vom Rest der gemeinschaftlichen Politik bearbeitet wird und jeweils verschiedene Minister mit der Erörterung wirtschaftlicher Außenbeziehungen bzw. der Handelspolitik und der eigentlichen Außenpolitik beauftragt werden.

Laut **Jean-Louis Bourlanges**, EVP-Abgeordneter im europäischen Parlament, kann man nicht vom Rat reden, ohne die Paarformation zu untersuchen, die er mit der Kommission bildet. „Die Krise des Rates und die Krise der Kommission sind ein und dieselbe Krise“, sagt er, bevor er darauf hinweist, dass die Originalität des europäischen Systems darin läge, die klassische Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive durch folgende Funktionsabgrenzungen zu ersetzen:

- durch ein Initiativrecht, mit dem ausschließlich die Kommission betraut ist
- durch eine Entscheidungsbefugnis des Rates
- durch eine Ausübungsbefugnis, die sich die Kommission und die Mitgliedstaaten teilen.

Im Hinblick auf die Erweiterung könne diese Kursrichtung nur verstärkt werden, meint Bourlanges, denn „je größer die Zahl der Akteure wird, desto weniger ist der Rat imstande, etwas anderes zu tun, als zu entscheiden, das heißt dieses oder jenes zu tun oder nicht zu tun, es zu ändern oder nicht zu ändern“. Doch merkt er an: „Fast alle Regierungen haben sich gegen diese Aufteilung der Funktionen aufgelehnt, und das hat begonnen mit der Bildung der Pfeiler. Diese haben in bestimmten Bereichen den Anspruch des Rates, alles selbst zu tun, d.h. initiiierende, entscheidende und ausführende Gewalt zu sein, gefördert.“ Die Regierungen hätten nur noch die Wahl zwischen zwei Dingen gehabt: entweder einen Teil der Macht zu halten und dabei eine gemeinschaftliche Logik weiterzuverfolgen oder die gesamte Macht zu halten und damit zum intergouvernementalen Stil überzugehen.

Deshalb ist die derzeitige Situation so absurd: Wer außer der Kommission kann die Initiative ausüben? fragt Bourlanges. „Die Präsidentschaft, die nie lediglich ein Mitgliedstaat ist und sich damit sofort verdächtig macht, kann es nicht. Eine Stärkung des Ratssekretariats ist auch keine Lösung, da es sich um eine rein administrative Struktur handelt, die sich dafür nicht eignet“, sagt er und macht dabei auf die zunehmend stärkere Konkurrenz aufmerksam, die die Finanzminister, der Ecofin, auf den Allgemeinen Rat ausüben. Für ihn spricht nichts dagegen, die allgemeinen Angelegenheiten einem Minister zu übertragen, der dem Premierminister untersteht und Koordinationsbefugnisse in seiner eigenen Regierung hat. Jedoch nicht einem Vize-Premierminister, dessen politische Autorität ihn zu einem Nebenbuhler des Regierungschefs machen würde. Er besteht darauf, in jedem Fall den einzelnen Regierungen völlig freie Hand zu lassen, damit sie sich so organisieren können wie sie wollen.

Bourlanges ist auch die Rolle des AStV wichtig, die verteidigt werden müsse, „erstens, weil es sich um eine Institution handelt, der alles unterbreitet werde und zweitens, weil die nationalen Beamten der einzelnen Ständigen Vertretungen aufgrund der Tatsache, dass sie in Brüssel leben, Teil einer kulturellen Mischung aus dem gemeinschaftlichen System und den nationalen Systemen sind, die unersetzlich ist.“

Wie Lamy vermeidet es Bourlanges, das halbjährliche Präsidentschaftssystem anzurühren, er hält es jedoch für unerlässlich, die Kommission in die Arbeit des Europäischen Rates so einzubeziehen, dass der Vertreter der Kommission eine Berichterstattungsfunktion erfüllt und die Verhandlungen zu den diskutierten Texten

vorantreibt. „Auf diese Weise kann unter den Staaten die Zugangsgleichheit zur Präsidentschaft erhalten werden und die Effizienz der Präsidentschaft gewährleistet werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die Regierungen mit der Kommission sich ergänzende und positive Beziehungen und keine konfliktgeladenen Beziehungen aufbauen.“

Der britische Botschafter in Paris **Michael Jay** stellt den Europäischen Rat in den Mittelpunkt. „Die Reform muss dort beginnen, denn es ist schlecht vorstellbar, wie eine Einheit unterhalb des Rats effizient koordinieren soll. Denn die Außenminister haben weder die Zeit noch - bei manchen Vorgängen - die Befugnis, dies zu tun“. Er glaubt genauso wenig wie Moscovici, dass das Vizepremierminister-Modell eine Lösung sei. „Dies funktioniert vielleicht in manchen Ländern“, meint er, „aber nicht überall und wichtige Minister, etwa die Agrar-, Finanz- oder Verteidigungsminister würden es bestimmt nicht hinnehmen, von jemand anderem als dem Regierungschef Anweisungen zu erhalten.“ Die englischen Ansichten über die Rolle der Präsidentschaft entsprechen also eher den Ansichten von Alain Lamassoure als denen von Pascal Lamy oder Jean-Louis Bourlanges. Jay will nicht von einer „Präsidentschaftskrise“ reden, doch bedauere er, dass jene nicht effizienter sei. Mit zwanzig oder fünfundzwanzig Mitgliedsländern, d.h. einer Präsidentschaft, die sich nur alle zwölf Jahre wiederholt, befürchtet er, dass sich die Begeisterung noch weiter abschwächen werde. D.h. man müsse darüber nachdenken und eingreifen, er könne aber keine klare Lösung vorlegen. Die Idee von Mehrfach-Präsidentschaften, die von Lamassoure vorgeschlagen wurde, erscheint ihm nicht uninteressant. Er denke dabei auch an Gruppen-Präsidentschaften, die aus drei Ländern - einem großen und zwei kleinen - die ein oder zwei Jahre lang zusammen arbeiten könnten. Er spricht ferner die Möglichkeit an, dass jeder Rat für eine Dauer von ein oder zwei Jahren seinen eigenen Präsidenten wählen könne. Er schließe auch nicht aus, dass das Generalsekretariat des Rates die Präsidentschaft bestimmter Arbeitsgruppen übernehme. Er ist sich der Tatsache bewusst, dass schon jeder Verwaltungsrat mit mehr als zwölf Mitgliedern Mühe habe, Entscheidungen zu treffen. Deshalb befürwortet der englische Botschafter eine flexiblere Arbeitsweise der Ratsformationen der Union. Seiner Meinung nach ist es möglich, zwischen den Mitgliedstaaten formelle oder informelle Arbeitsgruppen zu bilden, was die allgemeine Diskussion und das Treffen von Entscheidungen erleichtern würde.

Der erste Teilnehmer, der auf die Analysen und dargelegten Vorschläge reagiert, ist **Bernard Vial**. Er beharrt auf einem der Punkte seines Einführungsberichts: Der Ministerrat könne sich bei der Vorbereitung des Europäischen Rates nicht auf den AStV verlassen. „Wenn die Politik sich nicht selbst in dieses Verfahren einbringt, kann es nicht klappen“, sagt er und erklärt, dass diese Verpflichtung der Politiken auf zwei Ebenen notwendig sei, auf nationaler und europäischer Ebene. „Es ist ausgesprochen schwierig, die Beamten eines Mitgliedstaates daran zu hindern, all ihre bürokratischen Probleme in ein politisches Problem zu verwandeln“, merkt er an und weist auf seine dreijährige Erfahrung an der Spitze des Generalsekretariats des Interministeriellen Ausschusses hin und führt das Beispiel eines Abteilungsleiters des Wirtschaftsministerium an, der entscheiden würde, dass eine mögliche Ausgabe von 20 Millionen Ecu, die vom Ministerrat in Brüssel gebilligt werden soll, ein so großes politisches Problem darstelle, dass es nur von seinem Regierungschef entschieden werden könne.

Vial weist ferner daraufhin, dass er mit denjenigen er völlig übereinstimme, die der Ansicht seien, dass das EU-System nicht angemessen funktionieren könne, wenn die Kommission nicht wieder zu ihrem historischen Auftrag zurückfände. „Die Diskussion spielt sich also zwischen denen ab, die diese Meinung vertreten und denen, die eher zu zwischenstaatlichen Lösungen neigen“, sagt er und weist darauf hin, dass die Verbindungsstelle zwischen den beiden Ansätzen eben der Rat sei, da für die Befürworter des intergouvernemental orientierten Systems dies der Ort sei, wo sie von den Regierungsmitgliedern vertreten werden, und für die Föderalisten sei es das Herzstück des EU-Mechanismus. „Daher“ schließt er, „muss man sich auf eine funktionierende Arbeitsweise des Rates konzentrieren, die in allen Fällen eine Grundvoraussetzung ist.“

„Was sich am klarsten aus der Debatte ergibt, ist die Tatsache, dass die zu viel am Hut haben, um die Koordinationsaufgabe zu übernehmen, die man vom Allgemeinen Rat erwartet“, so **Keith Richardson**, der im übrigen die folgenden Punkte festhält:

- Der Europäische Rat müsse an der Spitze der Pyramide stehen,

- es müsse eine starke Kommission im Mittelpunkt der EU-Aktion stehen,
- die Verantwortlichkeiten des Ministerrates seien so unterschiedlich geartet, dass es schwierig sei, ein einfaches Organigramm aufzustellen und dessen sektorische Verantwortlichkeiten, etwa der Ecofin, seien so wichtig, dass die Koordinierung nur auf nationaler Ebene erfolgen könne.

Neben diesen „vertikalen“ Aufgaben hält Richardson auch die „horizontalen“ Aufgaben des Rates fest:

- Die Koordination der Politiken, insbesondere im Pfeiler Nummer 1 und insbesondere die, die einen Einfluss auf die Industrietätigkeit haben,
- die eigentliche gesetzgebende Tätigkeit,
- die Vorbereitung des Europäischen Rates, in der die Kommission und das Generalsekretariat des Rates auch eine Rolle spielen müssen.

Nach Richardsons Auffassung wäre eventuell auch ein Vollzeitminister willkommen, um diese „horizontalen“ Aufgaben zu erledigen. Schließlich merkt er zur Präsidentschaft an, dass deren Dauer von sechs Monaten auf ein Jahr ausgeweitet werden müsse, und dass der Präsident von seinen Kollegen, den anderen Regierungschefs, gewählt werden solle.

**Philippe de Schoutheete** hingegen glaubt nicht an Mehrfachpräsidentschaften oder einen gewählten Präsidenten. „Die Präsidentschaft benötigt einen Chef, der die Kontrolle über die Operationen hat“, sagt er, „und ich sehe nicht, wie der Regierungschef eines Landes A dies kann, wenn beispielsweise der Ecofin von einem Minister des Landes B kontrolliert wird und der Rat der auswärtigen Angelegenheiten von einem anderen Land...“. Für ihn besteht die Lösung darin, „die Präsidentschaft von einem großen Teil ihrer aktuellen Kompetenzen zu entledigen“ und wieder zu einem einfachen *Chairmanship* zurückzukehren, wie dies vorher der Fall gewesen sei: Der Präsident hatte den Vorsitz inne und die Kommission unterbreitete die Agenda, die Entscheidungen und Kompromisse.

Die Nachteile des turnusmäßigen Wechsels seien deutlich geringer, wenn die Präsidentschaft ihre Ambitionen dergestalt begrenze, fährt de Schoutheete fort. Er meint, die Einführung des hohen Vertreters der GASP, die vermehrte Ernennung gelegentlicher Vertreter (für Bosnien oder in anderen Situationen), sowie die Stärkung der Rolle des Generalsekretariates gingen in die richtige Richtung, da sie dazu beitragen, die Präsidentschaft zu entlasten.

Auch **Etienne Davignon** stellt in Abrede, dass der halbjährliche turnusmäßige Wechsel der Präsidentschaft eine Ursache für die ineffiziente Arbeitsweise der europäischen Institutionen sei. Er ist überzeugt, dass die Regierung, die mit der Präsidentschaft betraut ist, ungeachtet ihrer eigenen Ressourcen heute auf die Ressourcen des Generalsekretariats zählen könne, um ihr Thema zu bewältigen. Er weist auch darauf hin, dass die Präsidentschaft nicht mehr anonym sei, wenn die Rolle des Präsidenten zentral werde. Er sieht darin genauso viele Nachteile wie Vorteile. Erstens einen gewissen Wettbewerbsgeist zwischen den beteiligten Personen und Strukturen, was seiner Meinung nach die Effizienz des Gesamtgefüges verbessere. Zweitens seien diese längeren Präsidentschaften dem Risiko nationaler Regierungskrisen ausgesetzt. Eine Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten hieße unweigerlich, die Zahl der Länder zu verringern, aus denen man ihn wählen könne. Und wenn man ihn aus einem großen Land wähle, müsse man sich auch sicher sein, dass er zwei Jahre lang im Amt bleiben könne ... Mit einem Wort, er ist der Ansicht, wenn man

aus der Präsidentschaft einen entscheidenden Effizienz-Faktor mache, hieße dies der Sache Europas einen schlechten Dienst zu erweisen.

Wie auch Davignon glaubt **Jacques Delors** nicht, das die Reform der Präsidentschaft „die richtige Antwort“ auf die derzeitigen Probleme sei. Es wäre seiner Meinung nach besser, man „öffne die Motorhaube der Europäischen Union und schaue nach, wie man die Funktionsweise verbessern kann“. Er fordert unterdessen die Teilnehmer auf, die Diskussion über die Frage der Präsidentschaft mit Blick auf drei Kriterien unterschiedlicher Bedeutung fortzusetzen - und sei es auch nur um der Diskussion ein Ende zu setzen: ihre Effizienz, ihr repräsentativer Charakter und das Verständnis, das die Bürger davon haben können.

Er stellt fest, dass die Entstehung eines zweiten und dritten Pfeilers die Dinge nur komplizierter gemacht habe und die Regierungschefs derzeit versucht seien, neuen Aufgaben und Innovationen Vorrang einzuräumen, um bei der Präsidentschaft ihre Person zur Geltung zu bringen. Auch schenke der amerikanische Partner der europäischen Präsidentschaft je nach dem Land, das sie innehalte, mehr oder weniger Beachtung, was er bedauere und dem solle nicht nachgegeben werden. In einer Zeit, in der die Personalisierung der Macht sich allgemein verbreite, stellt er abschließend fest, dass die Bürger ein personalisierteres Europa brauchen und dass dies unübersehbar sei.

Der luxemburgische Botschafter in Paris **Jean-Marc Hoscheit** meint, die Präsidentschaft dürfe weder aufgeteilt werden, noch dürfe es Mehrfach-Präsidentschaften geben. Denn sie bilde ein Gesamtgefüge, das eines Chefs bedürfe: „Von der Spitze bis zum Armeekorps muss sie den Willen eines Ganzen ausdrücken. Ansonsten entstünde ein Chaos. Und dies insbesondere, da sich das Gemeinschaftsverfahren in hohem Maße auf eine strukturierte Vorbereitungskette konzentriert.“

Hoscheit bittet darum, die Innovationsfunktion der Präsidentschaft nicht zu unterschätzen. Er meint: „Durch die Einbringung der eigenen Sensibilität und des eigenen Beitrags kann jedes Land zur Ausbildung einer europäischen Gesamtperspektive beisteuern, bei der jedes Mosaikteilchen zählt.“ Was den repräsentativen Charakter der Präsidentschaft gegenüber der Außenwelt angeht, so sei es wichtig, dass der jeweilige Präsident nicht als der Minister des Landes A oder des Landes B aufgefasst werde, sondern als Vertreter Europas und dem, was das in punkto wirtschaftlicher und politischer Macht mit sich bringe. Dann geht er auf die „Vergemeinschaftlichung“ der Präsidentschaft ein, die „keine Ländershow wie der Eurovisions-Wettbewerb“ sein dürfe, sondern zur Förderung der EU beisteuern solle, damit alle EU-Mechanismen genutzt würden, insbesondere die Ressourcen des Generalsekretariats.

Wie mehrere seiner Vorredner meint **Bourlanges**, „man geißele sich zu unrecht“ in Bezug auf die Dauer der Präsidentschaft. Sechs Monate reichten für eine Präsidentschaft mit einer ausführenden oder Regierungsverantwortung nicht aus, doch seien sie ausreichend, um gesetzgebend zu wirken und drei oder vier bereits begonnene Projekte zu Ende zu führen. „Er sieht darin auch ein hervorragendes Mittel gegen die Tendenz zum ständigen Aufschieben, die die EU-Institutionen gegenwärtig charakterisiert.“

„Kann man etwas gegen eine Aufsplitterung des Rats tun?“ fragt Bourlanges, der sich der Nachteile einer derartigen Fülle an Kompetenzzentren bewusst ist. Um diese negativen Auswirkungen zu beheben, zählt er auf drei Instrumente: die Kommission, den ASV und die Präsidentschaft. Man dürfe nicht die Zentrifugalkräfte stärken, meint er und wie mehreren seiner Vorredner scheint es ihm wesentlich, dass der den Vorsitz führende Regierungschef sämtliche Dossiers in die Hand nimmt, um die Verhandlungen zu führen und zu einem Abschluss zu bringen. Jedoch lässt er auch Vorbehalte gegenüber der anwachsenden Macht des Generalsekretariats verlauten. Nicht bezüglich der Funktion, d.h. der Förderung von Entscheidungsfindungen im Rat, sondern bezüglich seines Hangs, sich als mit der Kommission konkurrierende Verwaltung aufzuspielen. Er wünscht sich, dass die Rolle der Verwaltung des Rats geklärt wird.

**Delors** warnt vor jeder Form des « Misstrauens, der Eifersucht oder einer hierarchischen Gesinnung bei den Hauptakteuren in Brüssel und meint: „Ihnen muss klar sein, dass sie zu ein und derselben Familie gehören, selbst wenn es in der Familie Auseinandersetzungen gibt.“

**Pascal Lamy** stellt sich auf die Seite derjenigen, die die Ansicht vertreten, man solle die Lösung nicht bei der Präsidentschaft suchen. Wenn die Effizienz der problematische Punkt sei, dann müsse man das Generalsekretariat näher untersuchen. Wenn es die Repräsentativität sei, dann den hohen Vertreter der GASP, der dafür geschaffen wurde. Wenn es die Sichtbarkeit sei, befinde man sich auch einer falschen Fährte ... Nein, laut Lamy müsse man woanders hinschauen und er weist darauf hin, dass alle grundlegenden Fragen - Permanenz, Kohärenz und programmatische Kapazität Sache der Kommission und des Rates und nicht Sache der Präsidentschaft seien.

Die Präsidentschaft sei keine anonyme Institution, meinen die beiden ehemaligen Ratsgeneralsekretäre **Niels Erbsoll** und **Jürgen Trunpf**. Sie gehen näher auf die besondere Rolle des Regierungschefs, der sechs Monate lang die Präsidentschaft des Europäischen Rates übernimmt, ein. Erbsoll als erster - er spricht die besondere Arbeit des Präsidenten an, bei seinen Kollegen die Runde zu machen - oft reise er dabei selbst - um den Europäischen Gipfel vorzubereiten. Dabei überprüft er die Standpunkte der einzelnen Kollegen zu verschiedenen Aspekten der Tagesordnung und wägt die Chancen einer Übereinkunft bzw. die Möglichkeiten eines Kompromisses ab. Erbsoll meint: „Nichts kann diesen durch und durch persönlichen Prozess ersetzen.“

Die Qualität der Beziehungen, die der Präsident des Europäischen Rates und der Kommissionspräsident mit dem Generalsekretär des Rates unterhalten, spiele bei der Vorbereitung der Gipfel eine große Rolle, merkt Trunpf an. Seiner Meinung nach sei die Sechsmontatsregel genauso schwierig zu ändern wie die Regel, dass jeder Mitgliedstaat in der Kommission vertreten ist. Jedoch glaubt er, die EU-Außenvertretung verträge schlecht derart häufige Änderungen, doch gebe es Mittel und Wege. Der Währungsausschuss, heute der Wirtschafts- und Finanzausschuss, habe den Präsidenten nie alle sechs Monate gewechselt und derzeit gebe es einen hohen Vertreter der GASP. Warum könne es in der Verteidigung oder beim Politischen Ausschuss nicht genauso sein, fragt Trunpf, der es für möglich hält, eine größere Kontinuität mit dem Erhalt des halbjährlichen turnusmäßigen Wechsels des Systems zu kombinieren.

**Davignon** schaltet sich ein und meint, der Währungsausschuss habe nicht dieselbe Präsidentschaft wie der Rest der EU, weil damit gezeigt werden solle, dass die Währungs- und Finanzangelegenheiten nicht Sache des EU-Systems seien. Er merkt dasselbe für den Politischen Ausschuss an, denn es habe „eines ziemlichen Gerangels bedurft, bis erzielt wurde, dass die turnusmäßige Präsidentschaft der politischen Direktoren dieselbe ist wie die der EU“. Er betont die Tatsache, dass diese unterschiedliche Behandlung nicht auf einem Bemühen um größere Kohärenz und Effizienz beruhe, sondern auf inhaltlichen Gründen.

**Michael Jay** stellt daraufhin fest, sein „Versuchsballon“ über die Gruppen-Präsidentschaften oder die gewählten Präsidentschaften habe ja keinen Konsens gefunden. Doch müsse man nicht andere Mittel finden, um diese Ziele zu erreichen?

Jay ist einer Meinung mit denjenigen, die das Generalsekretariat reformieren wollen, damit die aufeinanderfolgenden Präsidentschaften besser unterstützt werden, insbesondere in der Außenpolitik. Er weist daraufhin, dass der Vorsitz des neuen Sicherheitsausschusses vom Generalsekretär geführt werden könne. Er fordert zudem zu einer Reduzierung der Ministerräte auf: „Sechzehn verschiedene Ratsformationen sind zu viel.“ Er ist der Meinung, die Arbeitsmethoden könnten verbessert werden, beispielsweise indem man auf das System der Tischrunden verzichte, die Zahl der Sitzungen verringere und die neuen Informationstechnologien einsetze. Ferner denkt er, die Präsidentschaftsfolge könne abgeändert werden, um die Ausgeglichenheit zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten oder zwischen den Gründungsmitgliedern und den anderen zu verbessern. So könne man die Kontinuität und die Kohärenz steigern und durch bestimmte Neugruppierungen den Zyklus mit drei mal sechs Monaten durch eine 18-monatige Kontinuität ablösen.

Das Kabinettsmitglied des britischen Premierministers **Angus Lapsey** macht insbesondere zwei Bemerkungen:

- Wenn die einzelnen Räte jeweils ihren Präsidenten mit Amtszeiten von über sechs Monaten wählen, bestehe das Risiko, diese Präsidentschaft zum Nachteil des allgemeinen Zusammenhalts zu personalisieren.

- Da die einzelnen Räte ohnehin jeweils unterschiedliche Arbeitsweisen hätten, könne man doch auch jeweils verschiedene Lösungen ins Auge fassen.

Aus einem Vergleich mit der NATO, die ihm ein Vorzeigemodell für eine gut funktionierende internationale Institution zu sein scheint - dank der amerikanischen Führung aber auch dank eines Generalsekretariats, das die Maschine antreibt - folgert **Carlo Sognamiglio**, italienischer Senator und ehemaliger Verteidigungsminister, drei Dinge:

- Europa braucht eine Führung. Auch wenn kein Land in der Union die Rolle spielen kann, die Amerika in der NATO spielt, gibt es andere Möglichkeiten. Siehe die deutsch-französische Führung bei der Einheitswährung oder die englisch-französische bei der Verteidigung.

- In den Institutionen der Union mache das System der halbjährlichen turnusmäßigen Präsidentschaft jede Führung unmöglich, da man in sechs Monaten nicht einen Entwurf vorlegen und durchführen könne. Die einzige Lösungsmöglichkeit bestehe demnach in der Wahl eines Präsidenten auf der Grundlage eines Ideenprogramms für eine Dauer von ein oder zwei Jahren.

- Die Tatsache, dass das Generalsekretariat der NATO eine politische Rolle innehat, sei eine weitgehende Erklärung für die gute Arbeitsweise der Organisation. Man müsse in der EU ein Sekretariat vom selben Typ haben.

Der ehemalige Kommissionsdirektor **Horst Krenzler** lehnt die Idee ab, ein für andere Bedürfnisse konzipiertes Modell auf die EU zu übertragen. Es bestehe das Risiko „das Gleichgewicht der EU tiefgreifend zu verändern“. Er gehört zu jenen, die weitgreifenden Reformen misstrauisch gegenüber stehen, etwa einer Präsidentschaft mit einer längeren Amtszeit oder Gruppenpräsidentschaften. Er hält sich lieber an die operativen Möglichkeiten, die es im derzeitigen System gibt, beispielsweise die Inanspruchnahme der folgenden Präsidentschaft, um die amtierende Präsidentschaft auf einem Gebiet zu entlasten, auf dem letztere schlecht zum Handeln vorbereitet ist.

Er besteht nicht nur auf der Vorbereitung des Europäischen Rates, wobei er gespannt auf die Bestandsaufnahme der Koordinierungsmethoden wartet, deren Publikation auf dem Gipfel von Helsinki beschlossen wurde, sondern auch auf dem *Follow up* der vom Rat beschlossenen Entscheidungen. In diesem Hinblick schließt er die Idee eines in den einzelnen Regierungen speziell mit der Koordinierung und Überwachung der europäischen Angelegenheiten beauftragten Ministers nicht aus, wobei er aber nicht das Vize-Premierminister-Modell mit einbezieht, was ihm zu schwerfällig erscheint.

**Christine Roger**, Kabinettschefin des Kommissars Michel Barnier, befürwortet eine „pragmatische“ Entwicklung „ohne viel Lärm“. Sie weist darauf hin, dass eine Gruppenpräsidentschaft bereits in Form eines Dreiergespanns erprobt worden sei und dass man sie dann wieder verworfen habe. Die Wahl wiederum habe den Nachteil, die Präsidentschaft zu personalisieren, und genau dies gelte es zu vermeiden.

Zur Personalisierung merkt sie an, dass der Gipfel in der Praxis oft nicht nur zu einer Stunde der Wahrheit, sondern auch zu „einer Stunde der Selbstgefälligkeit“ des den Vorsitz führenden Regierungschefs werde - mit einer Reise durch die Hauptstädte im Vorfeld des Gipfels und dem Abschluss der Präsidentschaft, der den Gipfel krönt. Ihr scheint, dessen oft unzureichende Vorbereitung müsse gleich zu Anfang der sechsmonatigen Präsidentschaft „jede Form des großen Sich-Aufspielens“ vermeiden und dabei Beiträge der anderen Institutionen einfordern.

Die Arbeitsweise des Rats verbessern? Ja, meint dazu der ehemalige französische Finanzminister **Edmond Alphandéry**, was aber nicht gleich heißen müsse, das man die Macht des Rates stärke. Und genauso wenig, dass man zu diesem Zweck die Dauer seiner Amtszeit verlängere. Denn „dies stärkt nur die zwischenstaatliche Komponente, welche nur eines der Elemente des institutionellen Systems ist“. Dass die Minister in den Räten die Interessen ihrer Länder vertreten, erscheint ihm nicht tadelnswert, vorausgesetzt eine Institution - und dies könne nur die Kommission sein - bringe die „kleine föderale Flamme“ zum Leuchten.

„Es handelt sich um eine Frage des Gleichgewichts. Wenn man versucht, die Macht des Rats zu stärken, läuft man Gefahr, die Macht der Kommission zu verringern und auszulöschen, und dabei ist doch deren Stärkung das zentrale Problem.“

Auch **Davignon** ist überzeugt, dass die Arbeitsweise des Rats nicht durch eine Verlängerung der Präsidentschaft oder durch ein Herumbasteln an einzelnen Mechanismen da verbessert werden könne, wo es notwendig erscheine, um die EU voranzubringen. Er weist darauf hin, das Seminar habe die Reform der EU in ihrer derzeitigen Form zum Thema, d. h. ohne eine Vertragsänderung. „Es ist gefährlich, zu früh Antworten auf Fragen finden zu wollen, wenn man noch keine Leitlinien hat.“ Ferner lenkt er die Aufmerksamkeit auf „den starken Hang zur Begrenzung der Befugnisse der Kommission, ungeachtet des Pfeilers, der betroffen ist“ und fordert zum Nachdenken auf, ob dies in die richtige Richtung gehe.

**Jean Nestor**, der Generalsekretär von *Notre Europe* ist der Meinung, der ganz eigene Rhythmus der EU-Entscheidung müsse berücksichtigt werden. Es handele sich um „einen naturgemäß langen und schwerfälligen Prozess, da er wenig reaktiv und iterativ ist“, was der Agenda eine so große Bedeutung verleihe.

Nachdem Nestor auf die Bemerkung von Raymond Barre hingewiesen hat, stellt er fest, dass die Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses die Pflege der Agenda um so wesentlicher mache, da nicht nur entschieden werden müsse, ob diese oder jene Frage aufgenommen werde, sondern auch wie sie angepackt werden solle und ein Datum festgelegt werden müsse, an dem sie zum Abschluss zu bringen sei. An der Koordinierung sei nichts Naturgemäßes: Er meint: „Koordinieren heißt, seine eigene Macht beschneiden, und in Europa entscheidet man nur, wenn man es sich selbst auferlegt hat, indem man diese Entscheidung in einer strengen Agenda niederschreibt.“ Deshalb sei es so wichtig, genau auszumachen, wer die Agenda führe, da der Agendaführer gleichzeitig die EU-Entscheidungen steuere.

„Der Europäische Rat, der die Kontinuität der Arbeit der Gemeinschaft gewährleistet, beherrscht seine Tagesordnung nicht wirklich“, fügt Nestor hinzu. Für ihn ist mit einer Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten keineswegs die Frage nach einem kohärenteren Umgang mit der Agenda gelöst, da man immer von einer Arbeit zwischen einer Präsidentschaft und der darauf folgenden ausgehen müsse, egal wie lange die Dauer der Amtszeit sei. Sollte man also diese Aufgabe wie in der Vergangenheit der Kommission zuweisen? „Dies hieße die intergouvernementale Dimension der EU-Tätigkeit gering achten“, meint Nestor und schließt dann mit der Aussage, das Instrument, das Dauerhaftigkeit und Kohärenz gewährleiste, könne unter diesen Umständen nur der Allgemeine Rat sein.

Trotz des schwerfälligen Verfahrens und der Fristen würden die wichtigen Entscheidungen immer in Brüssel getroffen, meint der Botschafter **Hoscheit**, der erstaunt ist, wie vieles doch in einer relativ kurzen historischen Periode umgesetzt oder eingeleitet worden ist. Er zählt dabei den Binnenmarkt und das gesamte gesetzgebende Programm, das ihn begleitet habe, die Privatisierung wichtiger Wirtschaftszweige wie die Elektrizität, Energie, das Verkehrswesen, die Agenda 2000 und natürlich die Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf. Es erscheint ihm also völlig legitim, dass man versuche, den Betrieb der Maschine zu verbessern, doch deswegen sei nicht gleich die Produktionsbilanz der EU unzufriedenstellend.

Nachmittags übernimmt **Etienne Davignon** den Vorsitz des Seminars. Er schlägt vor, die Debatte auf die Rolle des Europäischen Rates zu konzentrieren. Er erinnert daran, dass der Europäische Rat anfangs (Mitte der siebziger Jahre) nur eine Sitzung in gemütlichem engsten Kreis und ohne Abschluss gewesen sei, „die es den Staats- und Regierungschefs ermöglichen sollte, sich abzustimmen, um ein Tier zu lenken,

demgegenüber sie sich mehr oder weniger wohl fühlten.“

„Daran hat sich gewissermaßen nicht viel verändert“, meint er und spricht dann die Gewohnheit an, die die Mitglieder des Europäischen Rats mittlerweile hätten, die Themen, die sie ansprechen, zurückzubehalten, um selbst die Entscheidung darüber zu treffen, ohne sie an irgend jemandem weiterzuleiten.

Für Davignon besteht eine Diskrepanz zwischen der Art und Weise, wie die Öffentlichkeit den Rat wahrnimmt - als eine leitende Instanz der EU - und einer viel zweideutigeren Realität. Deshalb fragt er sich, welche Rolle der Rat spielen könne und welchen Einfluss dies auf die laufende institutionelle Reform hätte. Es besteht seiner Meinung nach kaum eine Chance, dass diesbezüglich auf dem Gipfel von Nizza Ergebnisse erzielt würden.

Denn Davignon glaubt, dass bei zwei für die Entwicklung der EU wesentlichen Fragen - bei der Verstärkten Zusammenarbeit und den Konsequenzen, die aufgrund der Erweiterung gezogen werden müssen - in Nizza keine Lösung gefunden werde und dass sie aufgeschoben würden. „Deshalb“, meint er, „wird man sich bei den anderen Fragen nur auf Zwischenlösungen einigen, weil niemand Verpflichtungen eingehen möchte, ohne zu wissen, was die Etappe danach bringen wird.“ Als er diese Analyse in den Raum stellt, um die Diskussion anzukurbeln, fragt er, was getan werden könne, damit die Wahrnehmung und die Realität sich annäherten, „wobei klar ist“, wie er meint, „dass wir es mit einem pragmatischen, sich weiterentwickelnden Konzept zu tun haben, wie das so oft der Fall war, und wir es nicht mit einem vom intellektuellen Standpunkt aus völlig zufriedenstellenden Konzept zu tun haben.“

Ist der Europäische Rat imstande, die Minister des Auswärtigen dazu zu bewegen, den Allgemeinen Rat so zu reformieren, dass die Maßnahmen der EU besser koordiniert werden? Auf diese Frage von **Baudoin Bollaert**, Chefredakteur beim Figaro, antwortet Davignon, er glaube nicht, dass die Außenminister sich die Koordinierungsmacht zurückwünschten, die sie zu EG-Zeiten gehabt hätten. „Wenn sie es wollten, wären sie vielleicht imstande, sich zu reformieren. Doch wollen sie diese Rolle nicht mehr spielen, sondern sich nur um die traditionellen Angelegenheiten der Außenpolitik kümmern. Dieser Tatsache muss Rechnung getragen werden.“

**Niels Erbsoll** weist darauf hin, dass die Außenminister an der Vorbereitung der Einheitlichen Akte, des Maastrichter Vertrags, des Delors-Pakets oder der langen Nacht, in der die Grundlageregulungen für die Strukturfonds debattiert wurden, mitgewirkt haben. Sie könnten demzufolge bei Fragen, die im engsten Sinne nicht zur Außenpolitik gehören, angerufen werden, „unter der Voraussetzung, dass man ihnen nichts Unmögliches abverlangt und dass man ihnen die Arbeitspapiere gut vorbereitet.“ Seiner Meinung nach handelt es sich dabei in erster Linie um Ausführende, die bestimmte Optionen bejahen oder sie je nach der Relevanz des Dossiers an die Regierungschefs weiterleiten. Doch seien sie keine *Policy Maker*, und das System funktioniere nicht mehr richtig, seit die EU auf mehr als zwölf Mitglieder erweitert wurde. Derzeit müsse die EU lernen, in Ländergruppen mit bestimmten gemeinsamen Interessen zu denken. Diese Gruppen müssten formell anerkannt werden und als Ansprechpartner der Präsidentschaft und des Präsidenten handeln. Dabei könne jedes Land Mitglied von zwei oder drei verschiedenen Gruppe sein.

Als Antwort auf eine Bemerkung von Riccardi führt Erbsoll näher aus, dass dieses Gruppenkonzept nichts mit dem System der Verstärkten Zusammenarbeit zu tun habe. Bei letzterem sehe er mögliche Spaltungsgründe zwischen den Mitgliedsländern, was er als äußerst gefährlich bewerte. Er hebt wie Lamy die zahlenmäßige Entwicklung und die Tatsache hervor, dass der Rat bereits sein Wesen geändert habe, als er von 12 auf 15 angewachsen ist. Deshalb befürworte er natürliche Gruppierungen. „In einem erweiterten Europa muss man den Prozess vereinfachen, der zu einer Einigung führen kann, wenn man die geringste Hoffnung haben will, die Angelegenheiten wirklich zu lenken“, meint er und weist daraufhin, dass die drei Beneluxländer dies vor Amsterdam bewerkstelligt hätten und die Franzosen und Deutschen auch. „Keine Präsidentschaft der Welt ist imstande, die Regierungschefs von dreißig Ländern zu treffen. Dies ist rein physisch nicht machbar. Schon bei fünfzehn klappt das nicht mehr!“

Eine Stärke des Europäischen Rats sei, das sein Zusammentreten als ein Ereignis gelte, meint Erbsoll. Den Allgemeine Rat schwäche die Routine bei seiner Arbeitsweise. Dies ermögliche es ihm, eine Entscheidung



auf eine spätere Versammlung zu verschieben. „Wenn man nicht mehr den Druck eines Ereignisses verspürt, verliert man etwas sehr Wertvolles“ meint er und folgert dann: „Ein guter Europäischer Rat ist ein Rat, der wenig Dinge regelt, diese aber gut regelt und eine gute EU ist eine EU, bei der die im Vertrag vorgesehenen Institutionen voll ihre Rolle spielen.“

**Davignon** weist daraufhin, dass die Zusammensetzung des Allgemeinen Rats sich je nach den Themen, die er behandle, ändern könne. Davignons Ansicht nach müsse man unbedingt zwischen zwei Fragen unterscheiden:

- Muss der Europäische Rat durch einen Rat auf Ministerienebene vorbereitet werden?
- Muss dieser von den Außenministern besetzt sein?

„Deshalb sei es für ein erneutes Aufleben des Allgemeinen Rats nicht unbedingt erforderlich, dass die Außenminister wieder die Rolle besetzen, die sie seit einiger Zeit nicht mehr sehr regelmäßig ausüben.“

**Robert Cox** geht näher auf die mangelnde Koordinierung auf nationaler Ebene ein. Wenn die Außenminister dazu nicht mehr in der Lage seien, wenn das Konzept eines Vize-Premierministers nicht wünschenswert sei und die Finanzminister bei ihren Kollegen Eifersucht erregen oder Verdächtigungen hervorrufen, müsse „politischer Druck“ auf die Regierungen ausgeübt werden, damit sie besser vorbereitet auf den europäischen Veranstaltungen erschienen. Er definiert jedoch nicht wie. Andererseits bedauert er, dass die Mitgliedsländer nicht mehr dasselbe Vertrauen in die Kommission hätten wie früher, wobei dies ja weiterhin die Voraussetzung für eine effiziente Partnerschaft mit dem Rat sei.

Der Chefredakteur des Wochenmagazins *Le Point*, **Alain Dauvergne** stellt fest, dass die Öffentlichkeit nur den Europäischen Rat kenne, den sie leicht identifiziere und mit dem praktischen Namen „Gipfel“ bezeichne. Er stellt ferner fest, dass der Rat zunehmend mehr Dinge in die Hand nehme und immer öfter zusammentrete, praktisch ein Mal pro Quartal. „Ist dies gut oder schlecht?“ fragt er, „und warum käme es nicht in Betracht, den Gipfel öfter zusammentreten zu lassen, etwa alle zwei Monate, um ihn zu dem zu machen, was er im Geiste der Öffentlichkeit bereits darstelle: ein Treffen, bei dem die Angelegenheiten der EU organisiert und Fortschritte erzielt werden?“

Darauf wendet **Riccardi** ein, das Problem sei nicht die Häufigkeit der Treffen des Europäischen Rats, sondern dessen Methode - die zwischenstaatliche oder die gemeinschaftliche? „Er kann jeden Monat zusammentreten“ sagt er, „doch wenn er es mit der intergouvernementalen Methode macht, ist nichts geregelt.“

Zu wissen, was man vom Europäischen Rat erwartet, hängt nach **Davignons** Ansicht weitgehend von den Themen ab, die die erweiterte EU behandeln wird. Er möchte die Aufmerksamkeit auf den Wandel ziehen, der sich derzeit vollzieht. „Lange Zeit tendierte man dazu, die Zuständigkeitsbereiche der EU zu erhöhen, aber das wird irgendwo aufhören“, meint er und prangert die „Regelungswut“ an. Da werde etwa gefordert, dass es auf europäischer Ebene Vorschriften für die Qualität des Meerwassers an den Stränden gebe. Er glaubt wie Lamassoure, dass die gesetzgebende Tätigkeit der Union abnehmen werde und die Rolle des Allgemeinen Rats sich dementsprechend ändern werde. Gilt dasselbe für die Beziehungen zwischen den einzelnen Institutionen? fragt er. „Traditionell ist es Sache der Kommission, eine Anfrage an den Ministerrat zu richten. Doch wer richtet bei den Beziehungen zwischen Europäischem Rat und Kommission Anträge an wen?“ fragt er sich und stellt dabei fest, dass man unvermeidlich wieder auf die Frage zurückkomme, was denn von Europa erwartet werde.

Da die Lage in einem Europa mit dreißig Mitgliedsländern ganz anders aussehe, glaubt Davignon nicht, dass man bestimmte Probleme durch Übergangszeiten regeln könne, wie man das bisher getan habe. Deshalb sei die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit so wichtig. Die grundlegende Philosophie der EU besagt, dass man niemanden zu etwas zwingt, was er nicht machen kann oder will, was ein Vorzug, aber auch eine

Schwierigkeit beim Aufbau Europas darstelle. Das Problem stellt sich auch im System der Pfeiler, doch nach Davignons Meinung dürfe eine Politik nicht einfach aufhören, eine EU-Politik zu sein, nur weil nicht jeder daran teilnimmt. Sie müsse mit einer rechtlichen Grundlage und Vorschriften versehen werden, und man müsse sich vor jeder Form von pragmatischer Improvisierung wie vor einer ansteckenden Krankheit hüten:

„Der Pragmatismus ist das Instrumentarium, das man benutzt, um ein festgesetztes Ziel zu erreichen, doch man darf nicht einfach nur so grundlos vor sich hin improvisieren“, folgert er und verurteilt diejenigen, die sich den Pragmatismus auf die Fahnen geschrieben haben und ihn dazu missbrauchten, sich nicht zu Beweggründen, Zielen und Modalitäten zu äußern.

**Helen Wallace**, Leiterin des *Sussex European Institute*, glaubt nicht, dass man von den Außenministern verlangen könne, die Koordinierung zu übernehmen. D. h. es müsse woanders eine Verankerung gefunden werden. Auch sie glaubt nicht, dass die Kommission auf bestimmten Gebieten, wie etwa den auswärtigen Angelegenheiten, der ideale Verhandlungspartner des Europäischen Rates sei. Im Falle der Währungsangelegenheiten müsse es ihrer Meinung nach die Zentralbank sein. In den anderen Fällen müsse man sehen.

**Angus Lapsey** unterstreicht, dass die Hauptsorge der Mitglieder des Europäischen Rates die Innenpolitik sei. Eine Regierung wird immer von Ereignissen und dem, was sich bei ihr ereignet gesteuert, merkt er an und weist dann darauf hin, dass sich die Kontakte zwischen den Büros der Premierminister in den letzten zwei Jahren über die Grenzen hinaus sehr gut entwickelt haben: „Unsere Mitarbeiter sprechen nicht nur jeden Tag miteinander, sie senden sich sogar täglich E-Mails“, sagt er.

Kurzfristig komme der Rat ganz gut aus, doch wenn er Probleme der mittelfristigen Strategie in Angriff nehme, sei es nicht mehr so gut um ihn bestellt, da es an intellektuellen Beiträgen bei der Suche nach Lösungen mangle. Cox meint, dies sei eine der Sorgen von Tony Blair. Er selbst schlägt vor, dem Rat eine kleine Gruppe Planer beizustellen, die im gleichen Sinne arbeiten wie die *Cellule de prospective* der Kommission in den neunziger Jahren, und der Mitarbeiter aus dem Ratssekretariat, der Kommission oder von anderswo angehören sollen.

Für **Niels Erbsoll** ist der Weg frei für die Verstärkte Zusammenarbeit in Bereichen, die in die zwischenstaatliche Zuständigkeit fallen. „Wenn es sich um die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik oder auch um die Kooperation der Polizeien handelt, müssen nicht alle Länder auf dieselbe Art und Weise teilnehmen, doch ist dies auf gemeinschaftlichem Gebiet anders“, meint er und behauptet, in einer erweiterten EU ginge es bei den Verhandlungen und den Problemen bezüglich der Arbeitsweise vor allem um diesen gemeinschaftlichen Bereich. Er selbst wünscht sich, dass die Gebiete, die Sache der zweiten und dritten Pfeiler sind, wieder in die gemeinschaftlichen Angelegenheiten integriert werden.

Bei der Wirtschafts- und Währungsunion legt die Vertragsphilosophie fest, dass alle Länder teilnehmen. Er weist daraufhin, dass aufgrund eines „Zwischenfalls auf der Strecke“ (die Eile Kohls, nicht wieder zur automatischen Entscheidung nach zwei Jahren zurück zu wollen) Großbritannien und Dänemark die Möglichkeit beibehielten später zu entscheiden). „Ein großer Fehler von ihnen“, kommentiert er dies.

**Davignon** schaltet sich ein und meint, man gehe davon aus, dass bei der WWU alle Staaten zur Teilnahme verpflichtet sein werden, sobald die Voraussetzungen erfüllt sind. Die heutige Situation ist aber deshalb nicht weniger zweideutig: Zwar können Großbritannien und Dänemark legitim draußen bleiben, wenn sie dies möchten (weil sie Sondergenehmigungen ausgehandelt haben), doch hebt Davignon hervor, dies gelte nicht für Schweden, dessen Entscheidung teilzunehmen oder nicht Schweden selbst überlassen wurde und genau diese Situation werde sich eventuell bei einer EU-Erweiterung wiederholen.

„Das Konzept der Verstärkten Zusammenarbeit (wobei ihm die Bezeichnung nicht ideal erscheint) setzt voraus, dass das „Gegenteil von nicht zwingen, nicht verhindern ist“, meint Davignon und fügt hinzu: Es geht darum, eine Blockadesituation zu verhindern, in der derjenige der „nein“ sagt, gegenüber dem Mutigen, der „Ja“ sagt, gewinnt... Die Mehrheitsentscheidung ist das Aus für die Neinsager-Prämie.“

**Delors** ruft Riccardi, der ihn fragt, ob alle mit der Idee einverstanden sind, die er bezüglich der Verstärkten Zusammenarbeit habe, in Erinnerung zurück, dass die „französische Regierung“ (d. h. das Zweiergespann Staatspräsident - Premierminister) erst im Frühjahr 2000 der Idee beigepflichtet habe, jene in das Reformprogramm der Regierungskonferenz aufzunehmen, und dass dies die einzige Gemeinsamkeit mit seinen eigenen europapolitischen Vorschlägen sei.

Sein Vorschlag einer „Avantgarde“ unterscheide sich von den Verstärkten Zusammenarbeiten. Er erläutert: „Ich denke nicht, dass ein Europa mit 27 oder 28 Ländern geradlinig mit dem ursprünglichen Entwurf der Väter Europas fortgesetzt werden kann, den ich immer noch für gültig halte, selbst wenn er unter allen Umständen angepasst werden muss. Doch um ihn umzusetzen, bedarf es einer Avantgarde, es sei denn man ließe unsere Brüder im Osten vor den Toren Europas übermäßig lange warten, was nicht die richtige Politik wäre.“ Mit dieser Perspektive ist die Verstärkte Zusammenarbeit für ihn nur eine Art und Weise, die Überlegungen zu dieser Avantgarde zu lenken, die keinen Sinn habe, wenn man der Meinung sei, der ursprüngliche Entwurf der Väter Europas habe seine Schuldigkeit getan. Dies sei eine echte Debatte, für die man immer aufgeschlossen sein müsse, auch wenn man bereits einen bestimmten Standpunkt zu diesem Thema habe.“

"Wer garantiert denn, dass es unterwegs keine anderen Zwischenfälle geben werde als die mit Großbritannien und Dänemark, die von Ersboll angesprochen wurden?" fragt Horst Krenzler und merkt an, wenn die Verstärkten Zusammenarbeiten nicht im institutionellen Rahmen der EU stattfänden, würden sie völlig außerhalb stattfinden. Dabei bestehe das Risiko, dass der EU-Rahmen für die Lage Europas zunehmend weniger geeignet zu sein scheine. Deshalb plädiert er für eine Erleichterung der Bedingungen, die der Amsterdamer Vertrag eingeführt hat.

Ansichts der veränderten Rolle und Arbeitsweise des Europäischen Rats seit dem kleinen Kreis zu Beginn könne man doch dessen Bestehen formalisieren, indem man ihm im Vertrag den gesamten Platz zuschreibt, den er heute tatsächlich in Europa innehat, meint Krenzler und hat den Eindruck, dass man damit die Frage des Verhandlungspartners lösen könne.

„Die Kommission könnte mit einem solchen Rat zu ihrer normalen Rolle zurückfinden,“ meint er, „und die Rolle des Parlaments gegenüber dem Europäischen Rat würde sich auch ändern“.

Für die ehemalige italienische EU-Kommissarin **Emma Bonino** hat sich das Wesen des Europäischen Rates seit seinem Ursprung tiefgreifend gewandelt, und sei es nur weil ein derartiger Rat mit 15 nicht so funktioniere, wie er mit weniger Ländern funktioniert habe. Ein Teil von dessen Beratungen seien unweigerlich dem aktuellen Geschehen gewidmet, meint sie, was aber kein Problem sei. Hingegen stelle sich die Frage, wer für den Europäischen Rat die längerfristigen Vorgänge vorbereite. Frau Bonino denkt, das Beste sei, damit die Kommission zu betrauen, zumindest zu allen Themen, die der Vertrag der Kommission vorbehält. Die Vorgänge, die dem zwischenstaatlichen Teil entsprechen, könnten von der amtierenden Präsidentschaft und vom Generalsekretariat des Rates bearbeitet werden.

Die Existenz der verschiedenen Pfeiler sei der Grund, warum die Einheitlichkeit der Verfahren sich so schwierig gestalte, meint **Davignon**. Und das werfe die Frage auf, welche Rolle die Kommission bei ihren Beziehungen mit dem Europäischen Rat spiele. „Der Europäische Rat ersucht um Kompetenzen, ist dann eifrig darum bemüht, diese nicht umzusetzen und ist umso empfindlicher in Bezug auf diese Kompetenzen, da er sie nicht ausübt.“

Davignon nimmt die Frage von Krenzler auf (Sollten die heutigen Zuständigkeiten des Europäischen Rats nicht im Vertrag schriftlich fixiert werden?) - und meint, man dürfe nicht vergessen zu eruieren, welche Folgen dies für die Vorbereitung der Beratungen und Entscheidungen der Regierungschefs hätte. „Wenn der Europäische Rat im gemeinschaftlichen Kontext arbeitet, gibt es ein Verfahren. Man mag es nutzen oder nicht, auf alle Fälle gibt es eines“, meint er und erinnert daran, dass das Verfahren aufgrund des Auftrags, den der Vertrag von Rom der Kommission erteilt hat, eingerichtet wurde. „Doch wenn der Rat in einem multilateralen Zusammenhang handelt, aber seine Vorbereitung nicht organisiert wird und niemand dafür

verantwortlich ist, hat dies zur Folge, dass der Rat überhaupt nicht vorbereitet sein wird. Wie kann man also einen Handlungszwang herstellen, ohne den die multilaterale Diplomatie mit leeren Händen dasteht, und wie kann man die Regierungschefs darauf vorbereiten, einen Kurs einzuschlagen?“

Für **Delors** geht es um die Zukunft des traditionellen Gemeinschaftsmodells. Er meint: „Wenn wir anerkennen, dass der Europäische Rat zum wesentlichen Kern geworden ist, dann können wir doch versuchen, um ihn herum ein System aufzubauen, wobei wir uns fragen müssen, wer dessen Vorbereitung und insbesondere die Ausführung der Entscheidungen übernehmen wird.“

Delors stellt fest, dass sich der Europäische Rat mit seinen unzähligen Vorbereitungsinstanzen in Richtung eines G 7 entwickelt und warnt davor, noch mehr hinzuzufügen. „Wenn man zu viel hinzufügen oder perfektionieren möchte, gibt man das Gemeinschaftsmodell auf ... Wir dürfen nicht vergessen, dass die Regierungschefs am zufriedensten sind, wenn man ihnen so wenige Fragen wie möglich stellt.“

Wenn einem das System überholt scheine, so müsse man dies klar sagen, fährt er fort, doch wenn man beschließe, es nicht zu ändern, müsse man versuchen, das Gemeinschaftsmodell zu erneuern.

„Die derzeitige Stimmung ist nicht gut“, fährt er fort und weist darauf hin, dass die EU erstmals in einer Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs nicht an ein gemeinsames Projekt denke. Er beklagt die Obstruktionsfälle seitens der Minister, die die Empfehlungen der Regierungschefs nicht berücksichtigten. Daraufhin führt er den Fall der Immigrationspolitik an, den der Europäische Rat bestimmt habe, dem die Kommission einen Bericht gewidmet hat, den die Minister aber bewusst vernachlässigt hätten.

Auch **Christine Roger** ist der Meinung, man müsse das System vereinfachen und nicht noch mehr hinzufügen. „Der Europäische Rat ist dazu da, Kursrichtungen vorzugeben und zu schlichten. Er ist nicht dazu da, um zu diskutieren. Der Allgemeine Rat ist wiederum zum Entscheiden da und nicht um sich Diskussionsrunden zu liefern.“

Auch **Alphandéry** nimmt die Äußerungen von Delors mit Beifall auf: „Die Gemeinschaftsmethode erneuern oder das System ändern, das ist hier die Frage“, sagt er, und ruft dazu auf, die Gemeinschaftsdimension auszubauen und vor allem, nicht bereits Bestehendes zu zerstören. Das grundlegende Problem hänge weniger mit der Verbesserung der Arbeitsweise des Rats zusammen als mit der Wiederherstellung der Autorität der Kommission“, sagt er und schlägt vor, die drei Pfeiler innerhalb der Kommission neu zu gruppieren und ihrem Präsidenten eine größere Legitimität und Autorität zu verleihen.

**Ersboll** befürwortet ja bekanntermaßen wie Delors eine Erneuerung des Gemeinschaftssystems. Darüber hinaus beunruhigt es ihn, dass die Innen- und Verteidigungsminister von den EU-Bewerberstaaten in Ost- und Mitteleuropa eine strengere Politik gegenüber den angrenzenden, östlicher liegenden Länder verlangen. Wohingegen man doch vielmehr über eine europäische Nachbarschaftspolitik nachdenken müsse. Er denkt, es sei Sache der Kommission, vor dem Europäischen Rat den Zusammenhang zwischen dieser oder jener Maßnahme auf einem bestimmten Gebiet sowie deren Auswirkungen auf die Zukunft der EU zu erläutern.

„Ich glaube nicht, dass es auch nur ein Argument gibt, die Initiative zum Dialog mit dem Europäischen Rat jemand anderem als der Kommission und eventuell Javier Solana zu überlassen“, schließt er und wünscht sich dabei die Schaffung einer ähnlichen Funktion wie der Funktion des hohen Vertreters für die GASP im dritten Pfeiler „um ein Gegengewicht zu dem zu großen Einfluss der Mitgliedstaaten zu bilden.“

„Solange man sich noch in einem System mit einem Pfeiler befand, war die Funktionsweise klar“, fährt **Davignon** fort. „Selbst als die Kommission nicht alles gemacht hat, gab es bei dem Verfahren keine Zweideutigkeit. Heute hat die Kommission eine bessere Ausgangsposition, um die Aufrechterhaltung ihrer Zuständigkeit und Ausführungskapazität in Bereichen zu verlangen, die traditionell ihr zugesprochen wurden, als in Bereichen, für die die EU erst seit kurzem zuständig ist.“

- Bei den Wirtschafts- und Währungsangelegenheiten stellt Davignon fest, dass die Zuständigkeit der Kommission nicht anerkannt worden sei. Die Währungsangelegenheiten seien aus gutem Grunde anderswo

angesiedelt worden, doch im wirtschaftlichen Bereich sei diesbezüglich noch nichts geregelt. Die Vertretung der EU nach außen bei Themen, die nicht unter die Zuständigkeit des ersten Pfeilers fallen, sei nicht so, wie sie sein könnte, und er bedauert die Auswirkungen auf die Lesbarkeit und Legitimität der Maßnahmen der EU als solche.“

- Er fragt sich, ob dasselbe für die Bereiche gelte, in denen die Kommission nicht allein die Zuständigkeit habe und geht dabei auf die Tendenz in der Kommission ein, nichts zu tun, wenn man nicht alles tun könne. Ein derartiges Schmollen scheint ihm nicht sehr effizient und deshalb missbilligt er es. Es sei zudem insofern gefährlich, als die Minister und Regierungschefs problemlos die Beiträge der Kommission nicht beachten könnten, ohne dabei offen an ihren Befugnisse zu rühren (dafür müsse man den Vertrag ändern) und sie in die Fallgrube angeblicher Überlegungen versenken. Um sich aus dieser schwierigen Lage herauszuarbeiten, schlägt er vor, zugleich den Europäischen Rat und die Kommission anzurufen, damit sie sich gegenseitig mitteilen, was sie voneinander erwarten. Dies wäre seiner Meinung nach eine Möglichkeit, wieder Schwung in die Sache zu bringen und zu zeigen, dass selbst, wenn alles nicht mehr wie vorher sein kann, die Dinge auch nicht so bleiben können, wie sie sind.

Davignon bereiten wie Delors der Mangel an ehrgeizigen Projekte der derzeitigen Staats- und Regierungschefs Sorgen, wo es doch „die wirtschaftliche Lage nicht rechtfertigt, dass man aus Angst vor dem was passieren könnte, weniger zusammenlegt als vorher“. In Bezug auf die Organisation der Union wünscht er, dass man die Konsequenzen aus den eingeführten Reformen zieht, und dass man sich besser auf weitere Reformen vorbereite, die man im Anschluss durchzuführen habe.

Für ihn bleibt das Kernstück die Rolle des Europäischen Rates gegenüber sämtlichen Aufgaben, die bei jedem der drei Pfeiler jeweils in seinen Zuständigkeitsbereich fallen. „Was erwartet der Europäische Rat? Was will er? Was wird von ihm erwartet?“ In Bezug auf die Debatte über die Rolle der Kommission merkt er an, dass diese Debatte bereits seit dem Bestehen der Kommission geführt werde, doch stelle sich die Kommission heute zu viele Fragen, bezüglich dessen was man von ihr erwarte und biete damit denjenigen, die ihre Befugnisse reduzieren möchten, eine Angriffsfläche. „Die Mitgliedstaaten brauchen die Kommission, wenn sie selbst nicht wissen, wie sie mit einer Lage zu Rande kommen sollen ... Es ist an der Kommission, ihr Terrain zu besetzen und umsichtig um sich herum Anfragen zu richten“, meint er und hält es für „ausgesprochen gefährlich“, die Debatte über den Platz, den sie im neuen Europa haben solle, fortzusetzen.

**Delors** kommt wieder zum zentralen Thema des Seminars zurück - die Arbeitsweise des Ministerrates und dessen Fähigkeit, die Verhandlungen des Europäischen Rates unter den derzeitigen Voraussetzungen vorzubereiten. Er leitet aus der Debatte die Überzeugung ab, dass man den Allgemeinen Rat erneuern könne, ohne dabei die Institutionen grundlegend zu verändern, vorausgesetzt, man unterscheide ihn von den auswärtigen Angelegenheiten und setze ihn aus koordinierenden Ministern zusammen, die das Vertrauen ihres Regierungschefs genießen, ohne dass man sie aber gleich zu Vize-Premierministern machen müsse.

„Damit hätte das System das richtige Schmiermittel, damit es wieder funktioniert.“ Die Minister trafen jede Woche in Brüssel zusammen, um den Stand der Agenda zu überprüfen. Diese Neuorganisation dürfte die Kommission dazu bewegen, sich Fragen zu der Anzahl der von ihr erstellten Texte zu stellen und die Ständigen Vertreter dahin zu bringen, alle Arbeitsgruppen wieder richtig zu steuern.“

„Es handelt sich also keineswegs um eine kopernische Revolution“, sagt Delors, der die Reform innerhalb der Grenzen der derzeitigen Problematik situiert und dazu aufruft, „ein mobilisierendes und dynamisches Ungleichgewicht zu schaffen.“ Er verlangt, dass man den bestehenden drei Pfeilern Rechnung trage und beglückwünscht sich nebenbei zu den „vielversprechenden“ Fortschritten in Sachen Verteidigung, Inneres und Justiz. Er meint, wenn die Gemeinschaftsmethode gut funktioniere, habe der Wechsel des Präsidenten alle sechs Monate nichts Katastrophales an sich. Er erinnert schließlich daran, dass der Europäische Rat

derzeit im Vertrag steht und man ihm bedeutende Fortschritte verdanke. Wen man weiter gehen möchte und ihm andere Funktionen übertragen möchte als die der Impulsgebung und Vorzeichnung der allgemeinen Kursrichtung, so bedeute dies, dass man vom Konzept eines Vertrags zu dem einer Verfassung übergehen und wissen müsse, wie und vor wem der Rat für seine Maßnahmen rechenschaftspflichtig sei.

Der letzte Referent **Moscovici** erklärt, er stimme im großen und ganzen mit Delors' Aussagen überein. Wie Delors denkt er, man solle den Rat für auswärtige Angelegenheiten, dessen Minister gelegentlich mit den Verteidigungsminister zusammenarbeiten würden, und den Allgemeinen Rat, der alle anderen Themen bearbeiten würde, trennen. Die Außenminister müssten in ihrer Regierung zumindest Mitglied des Kabinetts sein und die Kontrolle über die Mechanismen innerhalb der Regierung haben; in Frankreich würde sie über das Generalsekretariat des interministeriellen Ausschusses SGCI erfolgen.

Doch müssten noch die Außenminister davon überzeugt werden, die Aufgaben abzugeben, die sie nicht mehr imstande sind, zu übernehmen. Dafür schlägt Moscovici zwei Argumente vor:

- Werde es nicht getan, bringe der Allgemeine Rat auf keinem Gebiet mehr etwas Ordentliches zustande.
- Sie würden dabei von den Finanzministern abgelöst, womit diese bereits begonnen hätten, indem sie im Ecofin mehrmals innere Angelegenheiten und Justizangelegenheiten sowie die EU-Erweiterung angesprochen hätten.

Moscovici hält eine tiefgreifende Reform der Kommission für unerlässlich. Er befürwortet eine Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten, glaubt aber nicht, dass die Kommission als europäische Regierung dienen könne. Es liegt ihm viel an der Unterscheidung zwischen dem gemeinschaftlichen Pfeiler und dem zwischenstaatlichen Pfeiler.

Was die Nachteile einer turnusmäßig wechselnden Präsidentschaft angeht, so sieht er keine Alternative zum derzeitigen System, glaubt aber, dass man generell darüber nachdenken müsse. Das System der Verstärkten Zusammenarbeit, das im Dezember auf dem Gipfel in Nizza verbessert werden soll, kann diese Überlegungen fördern, denn damit dürfte man die Präsidentschaft der einzelnen geplanten Kooperationen von der turnusmäßigen Präsidentschaft der EU unterscheiden. Moscovici rechnet damit, dass es gelingen werde, das Modell der Verstärkten Zusammenarbeit durch eine Reform von deren Initiierungsmodus und Arbeitsweise zu ändern.

Was den Europäischen Rat und dessen Vorbereitung anbetrifft, „so wäre es besser, ihn nicht derart auszulasten, dass er daran zerbreche“ und meint, es sei Sache des Ministerrats - in den zwei Formen, auswärtige und allgemeine Angelegenheiten - mit der Kommission diese Vorbereitungsarbeit zu erledigen.

## **Eine "Kommandokette" für Europa**

Empfehlungen des Politischen Ausschusses von Notre Europe (Comité Européen d'Orientation)

## **Das Risiko eines Europas ohne Steuerungsmechanismus**

Durch die zahlreichen Vertragsrevisionen hat sich die Organisationsstruktur der EU tiefgreifend gewandelt. Dabei ist insbesondere der Europäische Rat zum obersten Organ der Impulsgebung und politischen Ausrichtung geworden. Diese Neuerung, die aufgrund der zunehmenden Überschneidung der staatlichen, europäischen und internationalen Politik ihre Berechtigung findet, ist unumkehrbar. Die Staats- und Regierungschefs wollen diese Rolle nicht aufgeben, und diese Treffen stellen insbesondere für die Öffentlichkeit Höhepunkte im politischen Leben der EU dar. Hingegen wurden bisher bei der Arbeitsorganisation der EU noch kaum die Konsequenzen aus dieser Entwicklung gezogen.

Wenn der Europäische Rat seine Funktion der strategischen Steuerung voll ausüben will, bedarf es dafür einer auf die wesentlichen Fragen begrenzten Tagesordnung, einer guten Vorbereitung seiner Arbeiten, einer echten politischen Diskussion und für die Öffentlichkeit verständlicher Schlussfolgerungen. Er muss auch über ein Organ auf der Ebene des „institutionellen Dreiecks“ verfügen, das seiner Arbeit Folge leistet, denn ein Organ, das nur im Abstand von einigen Monaten zusammentritt, ist nicht in der Lage, alltägliche Steuerungsaufgaben zu übernehmen.

Diese Voraussetzungen sind derzeit nicht gegeben und die Öffentlichkeit findet sich darin nicht zurecht. Europa braucht eine effiziente „Kommandokette“, die naturgemäß linear ist, und über die sie bisher noch nicht verfügt.

### Die Umbildung des Allgemeinen Rats

In einer derartigen Kette müsste der Ministerrat in dreierlei Hinsicht eine zentrale Rolle spielen: Bei der Festsetzung und Überwachung der EU-Arbeitsagenda in Zusammenarbeit mit der Kommission, sei es bei alltäglichen Entscheidungen oder bei Entscheidungen, die bis zum Europäischen Rat hochgeleitet werden müssen; bei der Vorbereitung der Treffen der Staats- und Regierungschefs und bei der Umsetzung von deren Entscheidungen. Nun ist jedoch der Rat die „Spitze des institutionellen Dreiecks“, das durch den Vertrag von Rom eingerichtet wurde, welcher am schwächsten geworden ist. Es ist ihm nicht gelungen, sich an folgende drei Anforderungen anzupassen:

- Eine *funktionelle* Anforderung, die mit der fortwährenden Erweiterung der gemeinschaftlichen Aufgaben zusammenhängt, und welche die Bildung neuer Ratsformationen und Vorbereitungsinstanzen zur Folge hatte. Neben der traditionellen, gesetzgebenden Funktion - der Rat entscheidet über den Entwurf der Kommission, gegebenenfalls mit dem Parlament - entwickelte sich mit der Zeit eine „Regierungsfunktion“ auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Konvergenzprozesse zur Organisation der Kooperation der Staaten in bestimmten Bereichen, etwa im Bereich der Beschäftigungspolitik oder der makroökonomischen Kooperation.
- Die Herausforderung der *Komplexität*, durch das Auftauchen neuer institutioneller Akteure, deren Beziehungen zum institutionellen Dreieck keinem vorgegebenen Modell entsprechen. Zum bereits erwähnten Europäischen Rat kamen nach und nach das Parlament hinzu, dessen Intervention im Rahmen der Mitentscheidung dazu tendiert, sich auszuweiten; die halbjährliche Präsidentschaft, die häufig eine Steuerungsfunktion beansprucht, auf die die nationale Öffentlichkeit sensibel reagiert; die Zentralbank, die auf ihre Unabhängigkeit bedacht ist und seit kurzem der hohe Vertreter für die GASP. Diese Fülle an Akteuren hat nicht nur zur Folge, dass die europäische Politik schwierig zu steuern ist, sondern auch dass sie für die Öffentlichkeit undurchschaubar ist.
- Die *zahlenmäßige* Herausforderung: im Laufe der einzelnen Erweiterungen hat sich der anfängliche „Club“ in eine Versammlung umgewandelt, ohne dass jedoch seine Arbeitsinstrumente (Tischrunden, Präsidentschaftskompromiss) an diese Wesensänderung angepasst worden sind.

Mit der erwarteten Ausweitung der „Verstärkten Zusammenarbeit“ wird der Rat sich einer neuen Herausforderung stellen müssen: der Flexibilität, für die im Rahmen der WWU noch keine Lösung gefunden wurde.

In seiner gegenwärtigen Form ist der Allgemeine Rat nicht mehr imstande, mit diesen verschiedenen Anforderungen fertig zu werden. Sein Machtvakuum zieht die Kommission und das Parlament herunter, deren Arbeit erschwert wird, da mit dem Rat kein ständiger politischer Dialog möglich ist. Die Gefahr dabei ist eine zunehmende Verschlechterung der bürgernahen, dauerhaften Lenkung der EU, wobei die zwischenstaatlichen Verfahren, deren Effizienz und Transparenz nicht gewährleistet sind, dazu tendieren, der Gemeinschaftsmethode den Rang abzulaufen.

Im Dezember 1999 versuchte der Europäische Rat von Helsinki eine erste Lösung für dieses Problem zu finden. Er unterstrich die wachsende Zersplitterung der Arbeit des Rates, bot aber kaum mehr als eine

Erhöhung der Zahl der Koordinierungsverfahren auf administrativer und diplomatischer Ebene an. Die Frage der „Kommandokette“ bleibt also weiterhin offen.

## Unsere Vorschläge

### 1. Die Gewährleistung der Steuerung der gemeinschaftlichen Aktion

Die Kontinuität ist ein wesentlicher Effizienzfaktor - und damit ein Glaubwürdigkeitsfaktor der europäischen Politik. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Europa imstande war, effizienter zu handeln, als es sich präzise Ziele setzte und Arbeitsprogramme über mehrere Jahre erstellte. Zur Steuerung der gemeinschaftlichen Aktion bedarf es also einer Kombination aus Analyse- und Vorschlagsfähigkeit und der erforderlichen Autorität, um auf den verschiedenen Stufen der institutionellen Maschinerie den gemeinsam festgelegten Kurs umzusetzen.

Teilweise wird die Ansicht vertreten, diese wesentliche Funktion müsse von einer dauerhafteren Ratspräsidentschaft übernommen werden. Dann müssten dieser Präsidentschaft demzufolge besondere Mittel bereitgestellt werden, und man müsste sich die Frage stellen, wie die Beziehungen zwischen einer gestärkten Präsidentschaft und den Mitgliedstaaten aussieht. Damit brächte man unweigerlich wieder die Frage des Gleichgewichts zwischen den Staaten auf die Bühne, was in der laufenden Regierungskonferenz für so viel Reibung sorgt.

Uns erscheint es vernünftiger, die wachsende Rolle, die der Europäische Rat nun spielt, zur Kenntnis zu nehmen und die Modalitäten festzulegen, die es ihm ermöglichen, seine Lenkungsfunktion effizient zu erfüllen.

D.h. dem reformierten Tandem Kommission - Allgemeiner Rat müssen unter der Überwachung des Europäischen Parlaments die Vorbereitung und das Follow-up der vom Europäischen Rat definierten Kursrichtungen obliegen. Die programmatische Vorbereitung bleibt in enger Zusammenarbeit mit dem Rat der naturgemäße Auftrag der Kommission, deren Initiativfähigkeit es zu erhalten gilt. Der reformierte Allgemeine Rat muss wiederum in erster Linie den Zusammenhalt der gemeinschaftlichen Aktion gewährleisten.

### 2. Die Einrichtung einer politischen Koordinierungsinstanz

Bei der derzeitigen Organisationsstruktur des Allgemeinen Rats spielen die Außenminister bei der Koordinierung der europäischen Politik eine wichtige Rolle. Jedoch lässt der Ausbau der GASP ihnen dafür kaum freie Zeit. Darüber hinaus entstammt die Koordinierungsfunktion, die ihnen zufällt, einer Vision, bei der die europäische Politik in den Zuständigkeitsbereich der Außenpolitik fällt, was eigentlich nicht mehr der Fall ist. Deshalb ist es erforderlich, die Koordinierung der europäischen Politik einer neuen Ausbildung des Rats zu übertragen, die sich von den Sitzungen der Außenminister unterscheidet.

Der neue Allgemeine Rat wäre mit der Erstellung und Steuerung der politischen Agenda auf europäischer Ebene beauftragt. Gemeinsam mit der Kommission würde er die Arbeit des Ministerrats koordinieren, die Sitzungen des Europäischen Rats vorbereiten und die Qualität der legislativen Aktivität der Gemeinschaft überwachen. Es handelt sich in vorliegendem Fall nicht darum, die gesamte Gemeinschaftsgesetzgebung in den Händen des Allgemeinen Rates zu zentralisieren, sondern ihm vielmehr ein Kontrollrecht über alle Arbeiten des Rats einzuräumen, damit er auf dieser Ebene die vom Europäischen Rat festgelegten Kursrichtungen weiterführen kann. Aus diesem Grund ist es insbesondere seine Aufgabe, die Sonderformierungen des Rates zur Aktion aufzufordern, wenn diese dazu tendieren, die Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs aus den Augen zu verlieren oder im gegenteiligen Falle sie dazu aufzufordern, von Initiativen abzusehen, die nicht zu den von den Staats- und Regierungschefs festgelegten Prioritäten zählen.



Angesichts der umfangreichen Aufgabe und der Notwendigkeit, gegebenenfalls schnelle Reaktionsmöglichkeiten einzuplanen, wird von den Mitgliedern dieses neuen Allgemeinen Rat eine große Verfügbarkeit verlangt. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, dort je nach ihrer internen Organisation, aber auf einheitlichen Zuständigkeitsebenen, die Minister zu ernennen, die am besten geeignet sind, diese Funktion auszuüben. Dies müssen keine „Superminister“ sein, die endgültig über die Entscheidungen ihrer Kollegen richten: Sie müssen lediglich die Möglichkeit haben, die Autorität des Regierungschefs heranziehen zu können oder die interministeriellen Koordinierungsmechanismen in Gang zu setzen, die auf nationaler Ebene existieren.

### 3. Vorrang der Politik

**Die vorgeschlagene Reform hat den großen Vorteil, dass sie keiner Änderung der Verträge bedarf. Sie könnte unverzüglich umgesetzt werden.**

Es wäre noch zu früh, Einzelheiten zur Arbeitsweise des Rats und dessen vorbereitenden Instanzen festzulegen. Der umgebildete Allgemeine Rat muss erneut die Organisation des Rats untersuchen, die für die Aufgaben der EU geeigneten Arbeitsmethoden festlegen und sich Fragen zur Sachdienlichkeit der verschiedenen in den Verträgen festgelegten Ausschüsse stellen. Hauptsache ist, dass diese entscheidende politische Stufe zwischen dem Europäischen Rat und dem AStV eingerichtet wird und über die notwendige Autorität verfügt.

Durch die Aufstellung einer klaren „Kommandokette“ haben die Regierungen somit die Möglichkeit, die europäischen Entscheidungsprozesse verständlicher zu gestalten und dabei dem/r Bürger/in die Gewissheit zu geben, dass eine Antwort auf die großen Probleme dieser Zeit gefunden wird und dass auf Entscheidungen Taten folgen. Diese zusätzliche Effizienz und Transparenz kann nur dazu beitragen, die Qualität der europäischen politischen Debatte zu erhöhen.

### Anhang 1 - Teilnehmer des Seminars vom 4. September 2000

- Edmond Alphandéry - Aufsichtsratsvorsitzender von CNP Assurances
- Jean-Louis Arnaud - Journalist - Mitarbeiter von "Notre Europe"
- Baudoin Bollaert - Journalist - Le Figaro - Paris
- Emma Bonino - Europaabgeordnete - Ehemalige EU-Kommissarin
- Jean-Louis Bourlanges - Europaabgeordneter
- Henri de Bresson - Journalist - Le Monde - Paris
- Paolo Cecchini - ehemaliger Generaldirektor in der Europäischen Kommission
- Robert Cox - Treuhänder der "Friends of Europe"
- Pier Virgilio Dastoli -Generalsekretär der Internationalen Europäischen Bewegung
- Etienne Davignon - Vorsitzender der "Friends of Europe"
- Alain Dauvergne - Journalist - Le Point - Paris
- Renaud Dehousse - Hochschullehrer - Leiter des Centre Européen de Sciences Po - (Europäisches Zentrum für Politikwissenschaft) - Paris
- Jacques Delors - Vorsitzender von "Notre Europe"
- Françoise de La Serre - Hochschullehrerin am CERI
- Philippe de Schoutheete - Ehemaliger Ständiger Vertreter Belgiens bei der EU
- Niels Erbsoll -Botschafter - Ehemaliger Generalsekretär des Rates
- Catherine Gernay - Leiterin "Evolution Management" - Brüssel
- Jutta Hergenhan - Studienbeauftragte bei "Notre Europe"
- Jean-Marc Hoscheit - Botschafter von Luxemburg in Paris - Ehemaliger Ständiger Vertreter Luxemburgs bei der EU
- Michael Jay - Britischer Botschafter in Paris - Ehemaliger Leiter des Cabinet Office
- Horst G. Krenzler - Ehemaliger Direktor in der Europäischen Kommission
- Alain Lamassoure - Europaabgeordneter - Ehemaliger französischer Minister für Europäische Angelegenheiten

- Pascal Lamy - EU-Kommissar
- Angus Lapsley - Cabinet Office - London
- René Leray - Studienbeauftragter bei "Notre Europe"
- Giles Merritt - Direktor der "Friends of Europe"
- Pierre Moscovici - Minister für Europäische Angelegenheiten - Paris
- Jean Nestor - Generalsekretär von "Notre Europe"
- Fiorella Padoa Schioppa Kostoris - Professorin an der Universität von Rom - ISAE-Präsidentin
- Jean-Christophe Ploquin - Journalist - La Croix - Paris
- Paolo Ponzano - Direktor des Generalsekretariats der Europäischen Kommission
- Jean-Louis Quermonne - Emeritierter Professor am Institut für Politische Studien (IEP) in Paris und Grenoble
- Paul Révay - Direktor der Commission Trilatérale Europe (Trilaterale Kommission Europa)
- Ferdinando Riccardi - Journalist - Direktor der Agentur Europa - Brüssel
- Keith Richardson - "Friends of Europe"
- Christine Roger - Kabinettschefin von EU-Kommissar Michel Barnier
- Carlo Scognamiglio - italienischer Senator - Rom
- Jean-Claude Thoenig - Forschungsleiter im CNRS - Paris
- Jürgen Trumpf- Ehemaliger Generalsekretär des Rates
- Bernard Vial - Ehemaliger Generalsekretär des Französischen Interministeriellen Ausschusses SGCI
- Helen Wallace - Leiterin des Sussex European Institute

## **Anhang 2 - Einführungsbericht präsentiert von Bernard Vial, dem ehemaligen Generalsekretär des französischen interministeriellen Ausschusses SGCI**

Juli 2000

Diese Darstellung entstand auf der Basis der öffentlich zugänglichen Dokumente zur Organisation des Rates, einer begrenzten Zahl von Gesprächen mit Persönlichkeiten, die die Arbeitspraxis des Rates aus ihrer persönlichen Erfahrung kennen, sowie einigen Sitzungen einer internen Arbeitsgruppe von „Notre Europe“. Zwar ist die konzeptionelle Informationszusammenstellung naturgemäß subjektiv, doch sind die verschiedenen Vorschläge und Analysen der Arbeit keine ausschließlich persönlichen Vorschläge und Analysen des Autors.

*In den vergangenen zwei oder drei Jahren wurden von Institutionen, Expertengruppen oder amtlichen Stellen der Mitgliedstaaten unzählige Berichte über die Rolle und Arbeitsweise des Rates erstellt.*

Auch der Europäische Rat selbst hat sich bereits mit dieser Frage befasst und in seinen Schlussfolgerungen von Helsinki die wesentlichen Empfehlungen einer dieser Berichte aufgegriffen: die Empfehlungen des „Trumpf-Piris“-Berichts, der im Rahmen des Ratssekretariats vorbereitet wurde. Mehrere Monate nach Verabschiedung dieser Schlussfolgerungen, ist nun nicht von der Hand zu weisen, dass die bestehenden Schwierigkeiten nicht überwunden wurden, insbesondere was die Arbeitsweise des Allgemeinen Rates betrifft. Aus diesem Grunde erscheint es gerechtfertigt, den Befund, auf den sich der Europäische Rat gestützt hat, sowie die entsprechenden Schlussfolgerungen erneut zu untersuchen.

\*

Bei den verschiedenen Analysen zur Arbeitsweise und Zukunft der europäischen Institutionen herrscht allgemein weitgehende Übereinstimmung. In allen Berichten und Vorschlägen, auch den umwälzendsten, ist man sich einig über die wichtigsten Punkte der Diagnose und die zentrale Rolle, die der Rat bei der Behebung der Probleme spielen soll.

Unumstritten ist, dass die Arbeitsweise der Institutionen, die bis zu Anfang des letzten Jahrzehnts keine größeren Schwierigkeiten bereitete, nach und nach durch das Anwachsen der Aufgaben, Instanzen und Teilnehmer beeinträchtigt wurde.

Das Anwachsen der Aufgaben besteht nicht nur in einer mengenmäßigen Zunahme der Aufgaben aufgrund

der fortschreitenden „Vergemeinschaftung“ der nationalen Tätigkeiten. Parallel dazu hat sich vielmehr auch die Art dieser Tätigkeiten zum Teil geändert. Der Rat ist mittlerweile zumindest in bestimmten Zusammensetzungen neben seiner traditionellen gesetzgebenden Funktion mit einer weiteren Funktion betraut, die nicht mehr darin besteht, Verordnungen oder Richtlinien zu verabschieden, sondern Konvergenzprozesse politisch zu lenken. Dies ist de facto eine „Regierungsfunktion“. Die Verknüpfung dieser beiden Funktionen ist eine der Ursachen für die Kohärenzprobleme, die in regelmäßigen Abständen auftreten.

Die gestiegene Zahl der Instanzen, die am Entscheidungsprozess mitwirken, führt dazu, dass der Entscheidungsprozess deutlich komplizierter geworden ist, als es die einfache Ausgangslage mit einer ausführenden und einer gesetzgebenden Gewalt war. Hinter dieser Entwicklung steht nicht nur die Tatsache, dass die gemeinsam mit dem Parlament ausgeübte Kodezision, die zunehmend systematischer wird, zunehmend den Zeitplan belastet. Auch der ursprüngliche Entscheidungsprozess wird beeinträchtigt. Erstens durch die immer größere Rolle, die der Europäische Rat nicht mehr nur bei allgemeinen politischen Impulsen zur EU-Entwicklung, sondern auch bei vielen laufenden Entscheidungen spielt. Ferner aufgrund der wachsenden Rolle der Präsidentschaft, die aufgrund der erforderlichen Kontinuität für ihre Maßnahmen zunehmend zu einer kollektiven Funktion wird. Bei der Vorschlagsrolle tritt sie aufgrund ihrer „Kompromisse“ zunehmend an die Stelle der Kommission, und zwar in anderen Bereichen als nur den „neuen Pfeilern“. Mit dem Europäischen Rat wird sie nach und nach „sichtbarer“ als die Kommission und der Rat.

Die Zahl der Beteiligten stieg im Zuge der verschiedenen EU-Erweiterungen und darüber hinaus. Ebenso besorgniserregend ist die starke Zunahme von Ausschüssen und Arbeitsgruppen, die mit der Ausweitung der Aufgaben einhergeht. Diese Entwicklung ermöglicht es, immer mehr nationale Akteure in den Aufbau Europas einzubinden. Sie hat also auch ihre guten Seiten. Problematisch ist aber eindeutig die Überlastung derer, die die Arbeit koordinieren sollen, was im Bericht des Ratssekretariats treffend analysiert wurde. Sie stellt vor allem für die Kohärenz, die Transparenz der Verfahren und die politische Kontrolle des Entscheidungsprozesses eine ständige Gefahr dar.

Ausgehend von dieser Feststellung besteht bei den Analysen in folgenden Punkten weitgehend Einigkeit:

- Diese Entwicklungen machen nicht nur in der Praxis die Arbeitsweise problematisch, sondern ihnen liegt auch ein tieferes „Gouvernanz“-Problem zugrunde. Die EU muss Klarheit in ihre Entscheidungsverfahren bringen, nicht nur durch eine genauere Festlegung der einzelnen Zuständigkeiten der jeweiligen Beteiligten und transparentere Interventionen, sondern auch durch „nachvollziehbarere“ Terminpläne. Nichts ist wohl abträglicher für das Bürgerverständnis der EU-Tätigkeiten und EU-Entscheidungen, als wenn in schöner Regelmäßigkeit Fragen auf der politischen Bühne auftauchen und hernach in dunklen Bearbeitungsverfahren versinken, ohne dass Fristen für die Beantwortung der Fragen festgelegt wurden.
- Einer der wesentlichen Schlüssel zur Problemlösung ist es, die politische Agenda auf allen Ebenen des Entscheidungsprozesses in den Griff zu bekommen.
- Dieser Schlüssel liegt weitgehend in den Händen des Rats. Erstens weil er als erste gesetzgebende Gewalt im Zusammenspiel mit der Kommission, die weiterhin die wesentliche Vorschlagsinitiative besitzt, bei der Festlegung des Zeitplans eine zentrale Verantwortung hat. Und ferner weil er die Schnittstellen zwischen den drei Pfeilern lenkt.

Zumindest teilweise haben diese Überlegungen den Europäischen Rat von Helsinki unzweideutig dazu bewogen, herauszustellen, dass es im Zentrum des Systems einer einzigen Koordinierungskette bedarf. Sie soll bei den Mitgliedstaaten mit einer interministeriellen Einrichtung zur Koordinierung der EU-Angelegenheiten beginnen und auf europäischer Ebene über den Ausschuss der Ständigen Vertreter, den

Allgemeinen Rat bis hin zum Europäischen Rat verlaufen.

Doch scheinen bei der Arbeitsweise des Allgemeinen Rats mehrere Monate nach Helsinki trotz der Bemühungen der portugiesischen Präsidentschaft dieselben Akteure angerufen zu werden, insbesondere die überlasteten Außenminister, um Aufgaben zu übernehmen, die nicht in den Bereich EU-Außenpolitik fallen. Darüber hinaus tauchen aus dem Europäischen Rat selbst Vorbereitungsmethoden bzw. Organisationskonzepte (Sondersekretariat des Europäischen Rats) auf, die mit dem Bestehen einer einzigen Koordinationskette grundsätzlich wenig vereinbar zu sein scheinen. Angesichts dieser Sachlage erscheint es angebracht, die Schlussfolgerungen von Helsinki sowie die Diagnose, auf die sie sich stützen, nochmals näher zu eruieren.

\*

Der Bericht des Generalsekretariats des Rats, dessen Aufgabenstellung vermutlich nicht weit genug gefasst war, sowie die entsprechenden Schlussfolgerungen des Rats von Helsinki scheinen zwei grundlegende Probleme aufzuwerfen:

Zuallererst zieht der Bericht nicht vollständig die Konsequenzen aus seiner eigenen Diagnose. Er analysiert treffend die verschiedenen politischen und praktischen Gründe, aufgrund deren die Außenminister nicht imstande sind, sich mit allen Tätigkeitsbereichen der EU zu befassen und auch nicht ggfs. zwischen den widersprüchlichen Haltungen der einzelnen Ausbildungen des Rats schlichten können. Doch zieht er nicht die Lösung in Betracht, andere Regierungsmitglieder mit dieser Aufgabe zu betrauen und untersucht auch nicht wirklich die verschiedenen möglichen Spielarten dieser Lösung. Zur Problemlösung setzt der Bericht insbesondere auf eine Trennung der Aufgabenbereiche („Auswärtige Angelegenheiten“ und „Allgemeine Angelegenheiten“) und auf die Verbesserung der Vorbereitungsverfahren im Vorfeld.

Darüber hinaus wird in dem Bericht davon ausgegangen, dass es zahlreiche Kohärenzprobleme gibt, sie werden jedoch nicht analysiert. Sie scheinen laut dem Bericht im wesentlichen von der gestiegenen Zahl schlecht koordinierter Instanzen und der mangelnden Kohärenz der Stellungnahmen der Mitgliedsländer herzurühren.

Es entsteht beinahe der Eindruck, dass die Autoren des Berichts daraus den Schluss gezogen hätten, dass sie im Rahmen ihres Auftrages keine andere Lösung empfehlen können, als den Allgemeinen Rat so beizubehalten wie er ist. Infolgedessen haben Sie keine andere Wahl, als die Konsequenzen aus der Überlastung der Außenminister zu ziehen, d.h. sie zu entlasten und die Vorbereitungsverfahren im Vorfeld um den Ausschuss der Ständigen Vertreter herum auszubauen. Es ist naheliegend, dass bei dieser Schlussfolgerung Maßnahmen im Vordergrund stehen, die vor allem die Arbeit der Ständigen Vertreter erleichtern sollen. D.h. es soll die Zahl der Instanzen reduziert werden, deren Arbeit sie betreuen müssen und es soll versucht werden, den nationalen Funktionsträgern in diesen verschiedenen Instanzen aufzuerlegen, dass bei ihren Standpunkten eine größere Kohärenz erzielt wird.

Stimmt man dieser Schlussfolgerung zu, gibt es in der Tat vermutlich keine andere Lösung. Doch ist klar, dass diese Lösung nicht die Hauptprobleme aus der Welt schaffen wird. Der Großteil der Aufgaben wird dabei auf die nichtpolitischen Ebenen der Entscheidungskette abgewälzt. So darf also kaum angenommen werden, dass diese Lösung zu einer größeren Transparenz beitragen wird, noch dass sie es ermöglicht, die Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates deutlich zu verbessern. Eine der größten Schwierigkeiten des Rates ist es ja, die unter die Zuständigkeit dieser Ebene fallenden Fragen nach ihrer Wichtigkeit bzw. ihrem Vorbereitungsstand zu hierarchisieren und genau dies ist den fachlich kompetenten Stellen selten gelungen. Zum anderen wird diese Lösung kaum umfassend genug sein, um eine größere Kohärenz zwischen den nationalen Haltungen zu schaffen, zumal man sich nur schwerlich vorstellen kann, wie die EU direkt und effizient in die Organisation der internen Verfahren ihrer Mitglieder eingreifen soll.

\*

Am besten werden wohl heute Fortschritte erzielt werden können, wenn die Frage anders formuliert wird.

D.h. wenn eruiert wird, wie die Kohärenz des Gefüges verbessert werden kann, ohne mehr von den politischen Verantwortlichen zu verlangen, sondern vielmehr wie diese besser in transparentere Verfahren eingebunden werden können.

Unserer Meinung nach sind bei der Antwort folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Kohärenzprobleme sind selten Probleme rein technischer Art und können nicht allein durch eine bloße Verbesserung der Verfahren behoben werden. Welches Verfahren hätte wohl verhindern können, dass der Ecofin-Rat die für die Umsetzung der EU-Großprojekte erforderlichen Mittel verweigert, obwohl sie mehrmals vom Europäischen Rat gebilligt worden waren? Letzten Endes kann einzig und allein die öffentliche Meinung über die Kohärenz entscheiden und nur die Wähler können darüber richten. Die Frage nach der Kohärenz bringt uns zur Frage der Transparenz zurück.

- Die Kohärenzprobleme entstehen nicht nur durch interne Widersprüche in den Mitgliedstaaten und die steigende Zahl an Verfahren und Instanzen. Diese sind zwar an der Oberfläche sichtbar, doch stecken darunter tieferliegende Gründe. Die konstante Erweiterung der Einsatzbereiche der EU führt unweigerlich zu Überlagerungsproblemen wie sie auch auf nationaler Ebene festzustellen sind. Doch die Verfahren der EU zeichnen sich nicht durch dieselbe Reaktionsschnelligkeit aus wie die Regierungsverfahren der Mitgliedstaaten. Wie in allen Arbeiten zu diesen Fragen herausgestellt wird, ist der wesentliche Schlüssel zur Problemlösung die richtige Führung der Agenda.

- die Kohärenzprobleme fallen nicht ausschließlich, und auch nicht vorwiegend in den Verantwortungsbereich des Rats. Auch wenn die Kommission nicht den verfassungsrechtlichen Status einer Regierung hat, ist sie bei den wesentlichen EU-Politiken die ausführende Gewalt. Der Rat wiederum hat die gesetzgebende Gewalt gemäß den Bedingungen, die die Autoren des Vertrags im übrigen aus freien Stücken strenger festgelegt haben als in den Mitgliedstaaten (begrenzte Änderungsbefugnis). In keinem anderen Land wird vom Gesetzgeber erwartet, dass dieser für die Kohärenz der Politik der Exekutive und die von der Exekutive eingereichten Gesetzesvorlagen Sorge trägt.

- Die Rolle, die mittlerweile der Europäische Rat innehat - nicht mehr nur als Instanz, die allgemeine politische Impulse gibt, sondern als Entscheidungs- und Abstimmungsforum - ist eine Tatsache, die sich zwangsläufig aus der wachsenden Überschneidung zwischen den Entscheidungen der Union und den nationalen Politiken ergibt. Europäische Angelegenheiten sind für die Mitgliedstaaten schon seit langem nicht mehr bloße Fragen der Außenpolitik. Auch der Europäische Rat hat dieser Tatsache in den Schlussfolgerungen von Helsinki Rechnung getragen und sich als letzte Ebene einer einzigen Koordinierungs- und Entscheidungskette positioniert.

- Wenn der Europäische Rat diese Funktion als oberste Instanz erfüllen können soll und seine Entscheidungen für die Öffentlichkeit und den Rest der Welt verständlich sein sollen, so muss er „geschützt“ werden, indem es ihm ermöglicht wird, sich auf die wesentlichen Fragen zu konzentrieren. Dies setzt insbesondere voraus, dass im Vorfeld der Tagungen des Europäischen Rates die Fragen auf der Tagesordnung sortiert werden und dass dessen Entscheidungen vorbereitet werden. Aber man darf nicht damit rechnen, dass der Europäische Rat es dulden wird, dass seine Arbeit derart von einem als technokratisch geltenden Verfahren vorbereitet und betreut wird. Deshalb bedarf es einer effizienten politischen Ebene zwischen dem Ausschuss der Ständigen Vertreter und dem Europäischen Rat. Ansonsten müsste dieser nach und nach eigenständige Vorbereitungsverfahren institutionell verankern, die dann wohl kaum die Kohärenz und Transparenz des Gefüges verbessern würden.

Als erste Frage bei diesem Seminar gilt es also zu klären, ob die Ausgangspunkte dieser Analyse von den Seminarteilnehmern anerkannt werden. In einem zweiten Schritt könnten dann Überlegungen zu den folgenden Hauptthemen angestrengt werden.

## **I- Der Allgemeine Rat.**

Die Fragen zu dessen Rolle, dessen Organisation und Zusammensetzung hängen eng miteinander

zusammen.

### **- Wie führt er seine Agenda?**

Um vorstehende erwähnte Anforderungen erfüllen zu können, muss der Allgemeine Rat seine Verantwortung in punkto Organisation, Betreuung und Konzeption der Arbeit der verschiedenen Ratszusammensetzungen und der Vorbereitung der Sitzungen des Europäischen Rates voll ausüben. Er muss sich unmittelbar einbringen und darf die Verantwortung nicht faktisch an die Präsidentschaft oder den Ausschuss der Ständigen Vertreter übertragen.

Über vorstehenden Punkt herrscht zwar weitgehende Übereinstimmung, dennoch scheint es angebracht, zu vertiefen, wie folgende Bestandteile inhaltlich und in Bezug auf ihre Folgen gestaltet werden sollen:

- Den Zeitraum und die vom Allgemeinen Rat abgedeckten Bereiche. Die Zeitplanung der Arbeiten wird vermutlich erst effizient sein, wenn sie deutlich über die normale Amtszeit einer Präsidentschaft hinausgeht und im Detail auf die Agenda der Ratsformationen eingeht, insbesondere was die Einteilung der Bearbeitung von Fragen betrifft, die in den Zuständigkeitsbereich mehrerer Ratsformationen fallen.

- Das Ausmaß der Befugnisse des Allgemeinen Rates gegenüber anderen Ratsformationen, d.h. Anzahl, Zusammensetzung und jeweiliger Zeitplan.

- die Konsequenzen für die Minister. Die gesamte Ausübung dieser Funktion erfordert eine große Verfügbarkeit. Zum einen, um eine ausreichende Kenntnis über die von den verschiedenen Ratsformationen bearbeiteten Fragen zu erlangen und um an allen Tagungen des Allgemeinen Rats teilzunehmen. Kann man ernsthaft davon ausgehen, dass diese Aufgaben noch mit den anderen Bürden der Außenminister vereinbar sind und sie diese auch wirklich wahrnehmen würden, ohne den Großteil der Arbeit auf den Ausschuss der Ständigen Vertreter abzuwälzen?

### **- Soll ein reformierter Allgemeiner Rat eine wirkliche Schlichtungskompetenz gegenüber den verschiedenen Ratsformationen haben?**

Dies wird insbesondere bei dem Vorschlag angestrebt, den Allgemeinen Rat aus Ministern zu bilden, die in ihrer Regierung einen besonderen Status genießen („Vize-Premierminister“), mit dem sie gegebenenfalls zwischen unterschiedlichen Standpunkten ihrer Kollegen in den jeweiligen Ratsformationen schlichten könnten.

Dieser Vorschlag wurde im Bericht des Generalsekretariats verworfen, insbesondere mit der Begründung, dass er sich mit der internen Organisation der Mitgliedstaaten und in manchen Fällen mit deren Verfassungsordnung überlagert. Aber dieser Vorschlag ist offensichtlich noch in anderer Hinsicht problematisch. Ist es denn denkbar, dass Regierungschefs anderen die Verantwortung, über diese Fragen zu entscheiden, übertragen können (und es auch zulassen), insbesondere wenn sie zu Regalienfunktionen des Staates gehören (Äußere Angelegenheiten, Verteidigung, Justiz und innere Angelegenheiten) und so einen Allgemeinen Rat bilden, der de facto ein Vize-Europäischer Rat würde?

Soll dieser Vorschlag in Anbetracht dieser Bemerkungen trotzdem näher untersucht werden - und wenn nicht kurzfristig, so vielleicht doch als längerfristige Option? Denn kann man nicht vor allem von den Ministern, die Mitglied im Allgemeinen Rat sind, erwarten, dass sie neben einer großen Verfügbarkeit die politische Befähigung besitzen, im voraus Fragen zu erkennen, die eine Schlichtung benötigen, und schon rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, indem sie aktiv am nationalen Entscheidungsprozess teilnehmen und die Entscheidungen identifizieren und vorschlagen, die es wert sind, im Europäischen Rat diskutiert zu werden?

### **- Welche Rolle kann er bei der Verbesserung der Gesetzgebung spielen?**

Es besteht eine ziemlich weitgehende Übereinstimmung, dass sich die Qualität und die Schlüssigkeit der

EU-Gesetzgebung aufgrund des starken Anstiegs der Zahl an Verordnungen und Richtlinien zunehmend verschlechtert.

Kann der Allgemeine Rat dazu beitragen, dieser Verschlechterung entgegenzuwirken:

- indem er das gesetzgebende Verfahren koordiniert, insbesondere die Teilnahme der verschiedenen Ratszusammensetzungen am „Trilog“ mit dem Parlament und der Kommission?

- indem er unter Umständen zum „Gesetzgebenden Rat“ der EU wird, der mit Hilfe der geeigneten rechtlichen Instanzen in letzter Instanz mit der Absegnung aller Texte betraut ist?

**- Welchen Platz soll er einnehmen und wie soll er sich zusammensetzen?**

Die Antwort ist einfach, wenn er sich aus „Vize-Premierministern“ zusammensetzt. Falls man sich nicht für diese Lösung entscheidet, ist die Frage vielmehr offen.

Im zweiten Fall sollten wohl mindestens folgende Voraussetzungen gegeben sein: Zum einen sollte zwischen den Funktionen „Äußere Angelegenheiten“ und „Allgemeine Angelegenheiten“ unterschieden werden. Und zwar nicht nur durch unterschiedliche Tagungen desselben Rats, sondern durch getrennte Zusammensetzungen des Rats. Ferner sollten strenge Regeln aufgestellt werden, damit erreicht wird, dass die Staaten in der Zusammensetzung „Allgemeine Angelegenheiten“ nur auf Ministerebene vertreten sind und demzufolge selbst für die Arbeitseinteilung zuständig sind.

Soll man über dieses Mindestmaß hinausgehen, um zu gewährleisten, dass die Regierungen alles Notwendige unternehmen, um angemessen vertreten zu sein, auf die Gefahr hin, dass sich dies konterproduktiv auf deren eigene Regierungsorganisation auswirkt? Soll man beispielsweise von einem „Rat der Stellvertreter“ sprechen, was implizit den Status von dessen Mitgliedern in deren Regierungen festlegt? Ist der Vorschlag, dass sie in Brüssel residieren sollen, was wahrscheinlich ihrer Verfügbarkeit zuträglich ist, vereinbar mit der Rolle, die sie darüber hinaus bei den Regierungsverfahren ihrer Länder einnehmen sollen?

## **II- Der Rat: Organisation und Arbeitsweise**

Mehrere Fragen zur Arbeitsweise des Rats (insbesondere die Frage der Mehrheitsentscheidungen) stehen auf der Tagesordnung des interministeriellen Rats. Deshalb können sie nichtsdestotrotz im Rahmen des Seminars angesprochen werden, insbesondere aufgrund ihrer etwaigen Auswirkungen auf andere Aspekte. Dennoch erscheint es angebracht, sich vielmehr auf anderweitige Fragen zu konzentrieren:

**- Soll die Zahl der Formationen des Rats begrenzt werden und wenn ja, warum?**

Die Entscheidung wurde in Helsinki getroffen. Ist sie als endgültig zu betrachten oder kann sie noch einmal im Hinblick auf ihre Gründe und Auswirkungen untersucht werden?

Was kann eine solche Begrenzung rechtfertigen, abgesehen von dem Anliegen, die Koordinatoren zu entlasten? Machen dabei die Vorteile die Nachteile wett, die Ausbildungen mit sehr umfassender Kompetenz in sich bergen können? Besteht bei letzteren nicht die Gefahr, dass deren Tagesordnung aufgeteilt wird, so dass de facto getrennte Tagungen entstehen oder dass sie mit einer Teilnehmerzahl abgehalten werden, die der Qualität der Arbeit abträglich ist?

**- Wie kann mit einer gestiegenen Teilnehmerzahl gearbeitet werden und gleichzeitig die Kontinuität der Arbeiten gewährleistet werden?**

Die Diagnose wurde gestellt und wird allgemein anerkannt: Mit der regelmäßigen Erhöhung der Mitgliederzahl, der steigenden Vielfalt von deren Anliegen und der steigenden Zahl an Sprachen kann der Rat nicht länger der „Club“ sein, der er anfangs war. Er wird sukzessive zu einer kleinen gesetzgebenden

Versammlung und wird wohl keine andere Wahl haben, als Arbeitsmethoden zu übernehmen, die diesem Sachverhalt entsprechen.

Soll man es bei diesem Befund belassen und sich darauf verlassen, dass sich der Rat nach und nach anpasst oder kann man bereits jetzt die Entwicklungen herausstellen, die in kurzer Zeit für die Gestaltung der Diskussionen erforderlich sind: Ist es möglich, Befragungen zu untersagen oder sie zumindest auf bestimmte Fälle zu bestimmten Zeiten zu beschränken?

Können Stellungnahmen unter Umständen nach „Staatengruppen“ organisiert werden, die ähnliche Einstellungen zur debattierten Frage haben?

Können bereits jetzt die möglichen Folgen einer etwaigen Entwicklung „verstärkter Kooperationsformen“ ausgemacht werden? Führen Sie nur zu einem größeren Arbeitsaufwand, da die Zahl der Tagungen ansteigt, wie dies beim Euro-11 der Fall war oder führen sie zu weiteren Schwierigkeiten?

Und wie kann nicht zuletzt die Organisationsstruktur der Präsidentschaft auf diese neue Sachlage abgestimmt werden, insbesondere durch die Einführung längerer Präsidentschaften oder die Einrichtung von Gruppen-Präsidentschaften und falls ja, auf welchen Gebieten bzw. für welche Ratsformationen? Ist diese Frage wirklich wesentlich? Kann nicht auf permanentere Institutionen gesetzt werden (Ratssekretariat oder auch die Kommission), um die Kontinuität der Arbeit zu verbessern?

#### **- Wie kann der starke Anstieg der Zahl der vorbereitenden Instanzen begrenzt werden?**

Diese Frage ist zu Recht einer der wesentlichen Punkte des Berichts des Generalsekretariats des Rats.

Doch ist die Lösung ganz sicher nicht einfach. Diese Instanzen sind häufig unerlässlich, damit die Unterlagen von hochqualifizierten Sachverständigen vorbereitet werden können oder ein Teil der Arbeit der Räte zeitweilig an die engen Mitarbeiter der Minister delegiert werden kann.

Könnte eine mögliche Lösung nicht darin bestehen, nicht die Gesamtzahl dieser Instanzen, sondern ihre Funktion und ihre Dauer zu kontrollieren? So wäre es etwa möglich, dass nur die Instanzen auf einer vom Allgemeinen Rat gebilligten und in regelmäßigen Abständen aktualisierten, beschränkten „positiven“ Liste ständige Instanzen sind und die anderen nur vorübergehend auf Entscheidung des betroffenen Rats hin mit einem bestimmten Auftrag und für eine bestimmte Zeit geschaffen werden.

#### **- Was geschieht mit dem Europäischen Rat selbst?**

Die Arbeitsmethoden des Europäischen Rats wurden in einer Zeit verabschiedet, in der er vorwiegend als Impulsgeber für die allgemeine Politik zum Aufbau Europas fungierte.

Ist deren weitgehend informeller Charakter heutzutage noch angebracht, wo doch im Europäischen Rat mittlerweile auch konkrete Entscheidungen getroffen werden und er die oberste Instanz für Koordination und Schlichtung ist? Wäre es nicht angemessener, wenn dessen Arbeitsmethoden ähnlich wie die Arbeitsmethoden des Rates gestaltet würden, zumindest bei sämtlichen Fragen, die nicht ausschließlich in den Bereich der politischen Impulsgebung und allgemeinen Orientierung fallen?

### **III- Die Rolle der verschiedenen Beteiligten**

Die Rolle der weiteren Institutionen des „Dreiecks“ gehört nicht eigentlich zum Kernthema des Seminars.

Doch könnte es durchaus zweckdienlich sein, diese Frage auf dem Seminar anzusprechen. Zunächst einmal um zu untersuchen, ob die Seminarschlussfolgerungen über den Rat merkliche Folgen für die anderen Institutionen haben werden. Und dann ganz allgemein, um zu eruieren, ob ein Teil der Fragen zur Arbeitsweise der EU nicht durch die jüngste Entwicklung der Beziehungen zwischen den Institutionen bedingt sind und ob so manche Frage sich nicht von selbst lösen wird, sobald die Zusammenarbeit enger



gestaltet wird und von mehr Vertrauen geprägt sein wird, insbesondere was die Rolle der Kommission angeht.

#### **IV- Die demokratische Transparenz.**

Aus den bereits erwähnten Gründen sind die Qualität der Führung der Agenda und deren Publizität entscheidende Transparenzfördernde Faktoren.

Dabei stehen zwei Fragen im Vordergrund:

- Ist es möglich, die Publizität der Diskussionen noch weiter zu treiben (etwa durch die Erhöhung des öffentlichen Anteils der Ratstagungen, insofern diese legislativer Art sind, oder indem Bürgervertretern - insbesondere nationalen Parlamentariern – die Möglichkeit eingeräumt wird, diesen Tagungen beizuwohnen? Ist dies machbar, ohne dass man dabei mit der unter Umständen angezeigten Neuorganisation der Arbeitsmethoden in Konflikt gerät, insbesondere der Begrenzung der Befragungen und Redezeiten?
- Sind für eine größere Transparenz die Meinungsäußerungen in den Debatten oder die Informationen der endgültigen Entscheidung ausschlaggebend? Ist nicht mittlerweile die Publizität der Abstimmungen verbunden mit einer klareren Agenda der Hauptfaktor für eine größere Transparenz?

\*

#### **Anhang 3 - Ein Arbeitsdokument der *Friends of Europe***

präsentiert von Keith Richardson

In seinem Arbeitsdokument legt Bernard Vial klar und deutlich die Schwierigkeiten dar, die bei der Umsetzung der in Helsinki vereinbarten Reformvorschläge („*Ein effizienter Rat im Hinblick auf die EU-Erweiterung*“) in der Praxis bestehen und stellt die grundlegende Frage: Handelt es sich hierbei lediglich um kurzfristige Umsetzungsprobleme oder wird aufgrund einer falschen Analyse eine falsche Richtung angesteuert?

Eingangs sollten noch einmal die Schlussfolgerung des Arbeitsdokuments vom Juni 1999 in Erinnerung gerufen werden. Sie besagen, dass die politische Autorität der Europäischen Union in ein in sich schlüssigeres System übergehen sollte, mit einem Europäischen Rat an der Spitze, der in regelmäßigeren Abständen zusammentrifft, einem Allgemeinen Rat, der die Einzelheiten organisiert und einer Präsidentschaft mit einer vielmehr politischen als administrativen Rolle. Bei dieser Diskussion wurden folgende Vorschläge vorgebracht.

- Stärkung und Formalisierung der Rolle des Europäischen Rats
- Aufbau eines Allgemeinen Rates zur Koordinierung und Gesetzgebung
- Beibehaltung von drei verschiedenen Räten für Auswärtiges/Sicherheit, Wirtschaft/Finanzen und Justiz/Innere Angelegenheiten
- Ablösung anderer Räte durch Ministerausschüsse, die für die politischen Details verantwortlich sind
- Konzentration der Verantwortlichkeit der Präsidentschaft ausschließlich auf die Haupträte (weder auf die Ausschüsse noch auf die Arbeitsgruppen)
- Ausweitung der Präsidentschaft auf ein Jahr. Die Präsidentschaft ist vom Europäischen Rat zu wählen, der automatische Turnuswechsel wird abgeschafft. Die Abstimmung mit „doppelter Mehrheit“ (Staaten und Bevölkerung) wird zur Regel

- Rationalisierung der Organisationsstruktur der Ausschüsse, die dem Rat rechenschaftspflichtig sind

Die weiteren Details sind Verhandlungssache. Auf alle Fälle zeichnet sich dieses Maßnahmenkonzept dadurch aus, dass die Autoritätslinie klar definiert wird und die Verantwortlichkeiten in einem Organigramm genau festgelegt werden können. *Kann man dies auch von den Vorschlägen in Helsinki behaupten?*

Helsinki verankert den Grundsatz, dass es nur eine „Koordinationskette“ bzw. „Kommandokette“ geben sollte, die von den Mitgliedstaaten über den Ausschuss der Ständigen Vertreter, den Allgemeinen Rat bis zum Europäischen Rat verläuft. Der Aufbau dieser „Kommandokette“ ist nicht näher definiert. Befinden sich die Staaten unten und der Europäische Rat oben oder umgekehrt? Oder ist sie kreisförmig aufgebaut, da der Europäische Rat die Mitgliedstaaten vertritt, und unterscheidet sie sich damit nur geringfügig von Befehlsketten beim Militär? Zumal da wir an anderer Stelle daran erinnert werden, dass die politische Gesamtverantwortung bei der Präsidentschaft verbleiben muss und die Kommission überhaupt nicht erwähnt wird.

Es handelt sich hier nicht um eine nebensächliche Frage. Die grundlegende Schwäche von Helsinki ist, dass alle für die Koordinierung verantwortlich sind und demzufolge kaum eine Chance besteht, dass sich tatsächlich jemand darum kümmern wird. Darüber hinaus wird der effizienten innerstaatlichen Koordinierung große Bedeutung eingeräumt. Dies ist ein ausgesprochen wichtiger Punkt. Wären die Regierungen besser koordiniert worden, hätte ohne Zweifel manches praktische Problem vermieden werden können. Doch wird dieses Glied der Kette nicht das Gewicht tragen können, das auf ihr lastet.

Die politische Realität sieht doch so aus, dass Regierungen aus fehlbaren Einzelpersonen bestehen, die unterschiedliche politische Ziele verfolgen, aus unterschiedlichen Parteien in einer Koalition oder verschiedenen Strömungen innerhalb einer Partei kommen und von jeweils anderen Ministerien mit regional abweichenden Agenden Anweisungen erhalten haben.

Die Koordinierung wird in der Praxis immer schwächer ausfallen, als wir sie in der Theorie gerne sähen. Und wie gut die Minister auch immer zu Hause koordinieren, sobald sie in verschiedenen Ratsformationen zusammentreffen, werden unweigerlich andere Kompromisse erzielt werden, da unterschiedliche Minister eine andere Vorstellung davon haben, in welchem Bereich sie am ehesten dazu geneigt sind, Zugeständnisse zu machen. Zudem treffen sie auf verschiedene Ansprechpartner, die jeweils ihre eigenen Verhandlungsansätze haben werden.

Was Helsinki nicht berücksichtigt, ist, dass die einzelstaatliche Koordination, wie wünschenswert auch immer sie sein mag, nicht ausreicht. Nichts kann an die Stelle der Koordinierung auf EU-Ebene treten. Und die Frage, wer dafür verantwortlich sein wird, bleibt unbeantwortet. Oder es ist nicht vielmehr so, dass es zu viele Antworten gibt? Untersuchen wir sie doch einmal der Reihe nach:

Der Europäische Rat? Er besitzt keine formal festgelegten Mechanismen, hat weder ein rechtliches Statut noch festgestellte Mitarbeiter. Seine Agenda ist bereits überlastet.

Der Allgemeine Rat? Außenminister werden sich nicht damit befassen. Dafür haben Sie weder die erforderliche Zeit noch das entsprechende Fachwissen. Ferner sind sie auch nicht unbedingt berechtigt, Amtskollegen in ihrer eigenen Regierung Vorschriften zu machen.

Die Präsidentschaft? Ihre Amtszeit ist zu kurz, ihr Pensum an Verwaltungsarbeit ist enorm und es wird stets darauf hingewirkt, dass sie eine begrenzte Auswahl an bestimmten kurzfristigen Zielsetzungen verfolgt, die nicht immer genau von den innenpolitischen Zielen abzugrenzen sind.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter? Wie Bernard Vial bereits anmerkt, ist die Koordinierung auf dieser Ebene eine politische und keine administrative Aufgabe. Ferner sind die Beziehungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter zu wirtschaftlichen, politischen und anderen Ausschüssen aus genauso hochrangigen Beamten nicht genau festgelegt.

Das Ministerratssekretariat. Seine Ausgangslage ist günstig, es besitzt eine starke Führungskraft und seine Rolle wird immer wichtiger. Doch welche zusätzlichen Ressourcen, welche rechtlichen Änderungen wären vonnöten? Und bestünde in diesem Fall nicht die Gefahr einer zunehmenden Überlappung der Aufgabenbereiche des Sekretariats mit den Aufgabenbereichen der Kommission?

Die Kommission? Das einzige Organ mit der erforderlichen administrativen Tiefe und einer ausschließlich paneuropäischen Agenda. Die Kohärenz ihrer Vorschläge ist wesentlich. Aber die verstärkte Konzentration auf die zwischenstaatlichen Mechanismen in der EU drängt die Kommission langsam an den Rand. Was kann getan werden, um dieser Entwicklung gegenzusteuern? Genügt es abzuwarten, bis durch effiziente Reformmaßnahmen und eine andere Einstellung das notwendige Vertrauen aufgebaut wurde, oder ist es in der Praxis unvorstellbar, dass Regierungschefs einem Organ mehr Verantwortung übertragen, welches sie aufgrund dessen unabhängigen Status nicht kontrollieren oder steuern können.

Eine versuchsweise Schlussfolgerung könnte vielleicht mit einer Frage beginnen. Die EU-Agenda hat sich in den vergangenen zwei Jahren durch eine historische Abfolge von Gipfeltreffen, von Pörschach bis Feira, gewandelt. Noch nie zuvor gab es einen derartigen Erguss an Vereinbarungen, Erklärungen und Programmen. Gibt es denn einen Weg, wie ein im wesentlichen zwischenstaatliches Konzept jemals so umgestaltet werden kann, dass es auch die komplexesten Verwicklungen bewältigt und die spezifischen Maßnahmen umsetzt, ohne dass starke, zentrale Institutionen wieder eine koordinierende Rolle zugeteilt bekommen?

In gewisser Weise sind die institutionellen Entwicklungshypothesen, die als Grundlage für Helsinki dienten, bereits überholt. Die Reden von Joschka Fischer und Jacques Chirac legen verschiedene Visionen über Europas Zukunft dar und beinhalten kontroverse Vorschläge. Doch sind ihre Fragestellungen ähnlich und haben eine Debatte vom Zaun gebrochen, die noch lange nicht zu Ende ist. Beide schlagen einen inneren Kreis vor, der einen eigenen Koordinierungsmechanismus erfordert. Beide sprechen von einer künftigen europäischen Verfassung, in der näher festgelegt wird, wohin die Reise geht, und wer was tut. Als „neue Konferenz von Messina“ forderte der Bericht der "Friends of Europe" eine tiefgreifende Debatte über Europas künftiges Regierungssystem, das 2001 eingeführt werden soll. Und diese Hoffnung dürfte bald Wirklichkeit werden. Endlich liegen weitreichende Änderungen in der Luft.

Wie auch immer sich die Debatte entwickeln wird, der Ministerrat bleibt vermutlich noch einige Jahre in der einen oder anderen Form die zentrale, entscheidungstragende Institution der EU. Das Problem der Ratsreform ist keinesfalls nur ein banales administratives Verfahrensproblem. Es kann nicht einfach durch eine Änderung der Stimmengewichtung gelöst werden, und erst recht nicht durch fromme Hoffnungen auf eine bessere Koordinierung. Abhilfe schaffen können ausschließlich starke Institutionen, die durch klar festgelegte Beziehungsverhältnisse miteinander verbunden sind und von oben durch vom Volk gewählte Vertreter gelenkt werden. Dann hätten wir eine „Kommandokette“, die das Vertrauen ihrer Mitbürger und den Respekt der restlichen Welt gewinnen könnte.