

spotlight europe

2008/03 – März 2008

Präsidentenpoker

Dominik Hierlemann

Bertelsmann Stiftung, dominik.hierlemann@bertelsmann.de

Das Spiel um die Besetzung des ersten Präsidenten des Europäischen Rates ist eröffnet. Dabei ist das Ergebnis mehr als offen. Wichtiger als die Personen ist das Profil der Ämter. Profitieren wird die EU nur von einem starken Präsidenten. Und die rotierenden Präsidenschaften benötigen neue, attraktive Aufgaben.

spotlight europe # 2008/03

Offiziell soll die Entscheidung über die Besetzung der künftigen europäischen Spitzenpositionen erst im Herbst fallen. Inoffiziell aber ist die Debatte natürlich längst in vollem Gange. Bisher wird hauptsächlich die Frage diskutiert, wer der erste Präsident des Europäischen Rates werden soll. Blair, Juncker, Aherm, Rasmussen sind nur einige Namen, die schon ins Spiel gebracht wurden. Das Spekulieren ist natürlich interessant, doch es führt zu nichts. Denn es gilt eine ganze Reihe von Ämtern zu besetzen. Ein Personalpaket wird geschnürt werden, die Entscheidung muss viele glücklich machen: die großen politischen Lager, die kleinen Mitgliedstaaten, die neuen Mitgliedstaaten. Das machte das Auswahlverfahren kompliziert und seinen Ausgang schwer vorhersehbar.

Zudem muss der Zuschnitt der neuen Ämter geklärt werden. Der Vertrag von Lissabon hat zwar Leitplanken für das Agieren des künftigen Ratspräsidenten, des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik sowie der rotierenden Ratspräsidenschaften gesetzt. Aber innerhalb dieser Bahnen muss die genaue Rollenverteilung unter den neuen europäischen Führungsfiguren noch definiert werden. Insbesondere der erste Präsident wird das Rollenverständnis der künftigen Ratspräsidenten prägen. Bis er ins Amt kommt, vergeht noch etwas Zeit. Dennoch sollten bereits heute die Innovationen stimmig in die neue EU-Governance integriert werden. Dazu gehört auch – und ganz besonders – die zukünftige Rolle der rotierenden Präsidenschaften.

Eine Herkulesaufgabe

Der neue Präsident des Europäischen Rates soll Ruhe und Kontinuität in das Geschäft des europäischen Regierens bringen. Vorher geht es jedoch noch einmal hoch her. Der luxemburgische Premierminister **Jean-Claude Juncker** verkündete, er wolle kein „Grüßaugust und kein Frühstücksdirektor“ werden. In diesem Punkt dürfte er sich mit **Tony Blair** einig sein. Aber wie beschreibt der Vertrag von Lissabon die Rolle des künftigen Ratspräsidenten?

Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre. Die einmalige Wiederwahl ist möglich. Mit anderen Worten, keine Regierung verfügt über ein Veto. Dennoch hat der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy aufgrund der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr

In Artikel 15 des neuen „**Vertrags über die Europäische Union**“ werden dem Ratspräsidenten vier Aufgabenfelder zugewiesen. Erstens, er „führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und gibt ihnen Impulse“. Zweitens, er sorgt – insbesondere in Zusammenarbeit mit dem Kommissionspräsidenten und auf Grundlage dessen, was im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ besprochen wurde – für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rates. Drittens, er fördert den Zusammenhalt und Konsens in diesem Gremium. Viertens, er berichtet dem Europäischen Parlament. Extra aufgeführt wird, dass der Präsident die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrnimmt. Soweit der Vertragstext.

"Offen ist in dieser Konstruktion noch immer, ob er oder sie (bisher wird kaum über Frauen in diesen Ämtern spekuliert) zu einem echten Mister Europa bzw. einer Miss Europa in der Außenvertretung wird oder eher ein König bzw. eine Königin der internen Kompromissfindung." Ebenso ungeklärt ist, ob er einen eigenen Apparat erhält, um intern seine Macht abzusichern – was nicht nur notwendig, sondern auch wahrscheinlich ist. Im Kern beschränkt sich seine Rolle auf exekutive Aufgaben. Die Initiierung und Vorbereitung europäischer Beschlüsse bleibt in den Händen des Kommissionspräsidenten.

Ebenso entzieht sich die Arbeit der Ministerräte

der Kontrolle des Präsidenten des Europäischen Rates. Denn dort führen nach wie vor die Minister des jeweiligen Mitgliedslands den Vorsitz, das die rotierende EU-Ratspräsidentschaft inne hat.

Aufgaben des Präsidenten des Europäischen Rates



Art. 15 des Vertrags über die Europäische Union

- wird vom Europäischen Rat (ER) mit qualifizierter Mehrheit gewählt
- amtiert für zweieinhalb Jahre, eine einmalige Wiederwahl ist möglich
- führt den Vorsitz des ER und gibt Impulse
- bereitet die Sitzungen des ER vor und sorgt für Kontinuität
- fördert Zusammenhalt und Konsens im ER
- berichtet dem Parlament
- repräsentiert die EU auf der internationalen Ebene

2008 eine formal herausgehobene Rolle. Zudem sprechen zahlreiche europäische Medien der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, nicht zuletzt wegen ihrer Verdienste beim Zustandekommen des neuen Vertrags, die Rolle der „Königsmacherin“ zu.

Mit dem Präsidenten des Europäischen Rates erhält Europa ein neues Gesicht und die EU damit (hoffentlich) wieder mehr Profil. Die Bürger können in Zukunft die europäischen Institutionen leichter mit einer Person identifizieren. Europa wird sichtbarer und greifbarer.



Doch das tatsächliche Agenda-Setting auf europäischer Ebene liegt nicht allein in seiner Macht. Externe politische Ereignisse werden ebenso die Agenda prägen wie Vorhaben der Kommission. Für den Ratspräsidenten ist es daher wichtig, dass er durch eine Hierarchisierung der Themen und deren Zuspitzung den Verlauf der Diskussion mit bestimmt.

Die Erwartungen und Anforderungen an den kommenden Präsidenten des Europäischen Rates sind hoch, seine Aufgaben nur vage umschrieben. Erst im Zusammenspiel mit den anderen Akteuren wird sich zeigen, wie weit seine Gestaltungsmacht reicht.

II

Konfliktpotential

Der Vertrag von Lissabon soll für mehr Effektivität im europäischen Regieren führen. Doch zunächst schafft er nur eine Reihe weiterer Führungspositionen, geradezu ein Überangebot an Präsidenten. Anstatt dem neuen Führungspersonal klare Verantwortlichkeiten zuzuweisen, wird ei-

ne hochkomplexe Struktur mit zahlreichen Akteuren geschaffen.

Neben dem Präsidenten des Europäischen Rates gibt es den Kommissionspräsidenten, dessen demokratische Legitimität zunimmt, weil er künftig vom Europäischen Parlament direkt gewählt wird. Es gibt den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik, der zugleich Vizechef der Kommission ist und ebenso nur mit parlamentarischer Billigung ins Amt kommt. Dazu kommen noch der Präsident eines an Stärke weiter wachsenden Europäischen Parlaments, der Regierungschef der jeweils amtierenden Präsidentschaft sowie 26 weitere selbst- und machtbewusste Staats- und Regierungschefs mit europapolitischen Gestaltungsansprüchen. Wen also würde ein künftiger Henry Kissinger anrufen?

Die Konkurrenz der neuen europäischen Führungsfiguren wird die Aufmerksamkeit der Bürger wecken. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass sie sich bei unterschiedlichen Meinungen und Interessen gegenseitig neutralisieren. Konflikte sind im Vertrag in drei Konstellationen angelegt:

- Der Präsident des Europäischen Rates ist ebenso wie der Hohe Vertreter für die außenpolitische Repräsentation der EU zuständig. Der Hohe Vertreter kann in Zukunft auf einen Europäischen Auswärtigen Dienst bauen. Zwar ist noch nicht geklärt, wo dieser im europäischen Gefüge genau angesiedelt sein soll und wie ausgreifend sein Aufgabengebiet sein wird. Doch das Fundament ist gelegt, der Dienst wird unter dem Hohen Vertreter wachsen.
- Die Bedeutung des Kommissionspräsidenten ist nahezu unbemerkt von der europäischen Öffentlichkeit in den vergangenen Jahren weiter gewachsen. Mit ihrem Initiativrecht im Rücken gibt die Kommission die inhaltliche Ausrichtung der EU vor. Keine Ratspräsidentschaft konnte in der Vergangenheit an der Kommission vorbei Richtlinien und Verordnungen ausgestalten - auch der künftige Ratspräsi-

dent ist auf die Kommission angewiesen. Dabei wäre es sträflich, den Kommissionspräsidenten auf die Rolle des obersten Verwalters zu reduzieren. Erst wenn er genügend Spielraum für eigene Ideen hat, wird er mit dem Ratspräsidenten wirklich kooperieren.

- Dieselben Regierungschefs, die (wahrscheinlich) einen der ihren zum Präsidenten wählen, werden anschließend alles daransetzen, die Möglichkeiten seiner Selbstdarstellung einzuschränken. Ohne eigene Machtbasis ist der Ratspräsident auf die Unterstützung wichtiger Mitgliedstaaten angewiesen. Und er muss geschickt die Medien für seine Agenda zu nutzen wissen.

III

Ein starker Präsident

Die Europäer wollen einen **starken ersten Präsidenten** des Europäischen Rates, am besten mit einem großen Namen. Sukzessive konnte im Verlauf der angelaufenen Debatte der Eindruck gewonnen werden, als würden große Namen für starke Präsidenten und europäisch weniger bekannte Politiker für schwache Präsidenten bürgen. Tatsächlich kann sich die EU einen schwachen Präsidenten nicht leisten. Der Vertrag von Lissabon soll die EU effizienter und führungsstärker machen. Ein Verfehlen dieses Ziels ausgerechnet im institutionellen Kern des neuen Vertrags wäre den Bürgern kaum zu vermitteln.

Die Frage ist vielmehr, auf welche Art und Weise der Ratspräsident Stärke demonstriert. Ist er eher ein nach innen integrierender, stark vermittelnder Vorsitzender? Oder ein auf dem internationalen Parkett machtbewusst auftretender „leader“, der selbstbewusst Beziehungen zu den alten und neuen Weltmächten aufbaut. Beide Varianten werden in der aktuellen Debatte mit bestimmten Personen verbunden. Und beide haben ihre Vor- und Nachteile.

Für den *vermittelnden Präsidenten* spricht, dass es jemanden braucht, der die immer weiter auseinander driftenden Interessen in der EU zusammenbindet. Gerade die Verfassungsdebatte hat gezeigt, dass die Union nicht aus einem Mangel an Ideen, sondern aufgrund völlig konträrer integrationspolitischer Paradigmen in die Krise geraten ist. Die EU wird weiter wachsen, die Konsensfindung wird noch schwieriger werden. Die Logik ist simpel: Nur wenn die Union ihren Zusammenhalt und ihre Solidarität im Innern verwirklicht, kann sie in der globalen Arena geschlossen auftreten. Die EU-Außenpolitik kann in diesem Modell getrost dem Hohen Vertreter überlassen werden.

Die zweite Variante sieht den Ratspräsidenten eher als *Europas Präsident in der Welt* an. Wenn Europa von den USA, Russland und den anderen aufstrebenden Weltmächten endlich ernst genommen werden will, braucht es einen Präsidenten, der geschicktes Partnermanagement betreibt. Er wäre das Gesicht der Europäischen Union in der Welt. Zwar ergibt sich zwangsläufig die bereits beschriebene Konkurrenz zum Hohen Vertreter. Dieser würde in dieser Konstellation dann eher als eine Art Außenminister des Ratspräsidenten agieren. Der Kommissionspräsident wäre in dieser Variante außen vor. Ihm blieben die innereuropäischen Themen überlassen.

„In Zukunft sollten die Bürger den Ratspräsidenten wählen.“

Es gibt noch eine dritte Möglichkeit: Der künftige Ratspräsident könnte seine Rolle als *„Europas Bürgerpräsident“* verstehen. Seine Hauptaufgabe wäre es dann, die EU besser gegenüber den Bürgern zu vermitteln. Dieses Rollenverständnis wäre indirekt die Antwort auf das Scheitern der Europäischen Verfassung sowie das wachsende Bedürfnis der Bürger nach mehr Information und Orientierung. Gerade der Bürgerpräsident würde über den nationalen konjunkturellen Disputen der Europa-

politik stehen. Problematisch ist, dass ausgerechnet dem Ratspräsidenten die direkte Legitimation durch die europäischen Bürger fehlt. Die Wahl durch den Europäischen Rat verstärkt sogar noch den Eindruck eines europäischen Demokratiedefizits. Aber warum sollte in einigen Jahren die EU-Machtarchitektur nicht neu entworfen und der Ratspräsident in einer Volkswahl bestimmt werden?

In jedem Falle benötigt der Präsident des Europäischen Rates eine „Unterstützungsstruktur“, die ihn befähigt, die Sitzungen des Europäischen Rats vorzubereiten und Kompromisse zu schmieden. Erst wenn er über einen schlagkräftigen Apparat verfügt, kann er mehr sein als ein europäischer **Zeremonienmeister**. Zudem muss er in allen Fachministerräten einen Status bekommen, der es ihm erlaubt, zu intervenieren und Vorschläge zu unterbreiten. Und zwar auf allen Gebieten, die direkt oder indirekt der Vorbereitung und Implementierung von Beschlüssen des Europäischen Rates dienen.

Der Ratspräsident kann über zweieinhalb, im besten Fall sogar über fünf Jahre die europäische, besser die weltpolitische Agenda prägen. Aber der Zuschnitt des Amtes und die Auswahl des Personals müssen beim ersten Griff sitzen. Bisher

war es ein kleiner, aber unbestreitbarer Vorteil, dass eine schlechte Präsidentschaft nur sechs Monate dauerte. Der künftige Ratspräsident bleibt länger.

IV

Wo bleiben die Regierungschefs?

Die rotierenden EU-Präsidentschaften verschwinden nicht vollständig von der europäischen Bildfläche. Im Gegenteil: Im neuen System der „differenzierten Präsidentschaft“ leiten die jeweiligen Minister nach wie vor die Fachministerräte. Die Präsidentschaften behalten somit 90 Prozent der Aufgaben. Aber sie verlieren nach Ansicht des **Economist** die besten 10 Prozent.

Aufgrund der künftig zerklüfteten europäischen Kompetenzstrukturen könnten die rotierenden Präsidentschaften stärker noch als in der Vergangenheit versucht sein, einzelne Erfolge oder auch nur Scheinsiege für das heimische Publikum zu erzwingen. Der Vertrag von Lissabon sollte die Verantwortlichkeit der Nationalstaaten, ganz besonders der nationalen Parlamente, für die europäische Politik steigern. Doch möglich ist ebenso, dass die Versuchung, Brüssel und dessen neuen Repräsentanten den Sündenbock zuzuweisen stattdessen

noch steigen wird – zumal eine Präsidentschaft in der erweiterten Union nur noch alle vierzehn (oder bald mehr) Jahre wartet.

Insbesondere die Position des Regierungschefs ist während einer Ratspräsidentschaft nun weit weniger attraktiv. Als Spitze der rotierenden Ratspräsidentschaft muss er die Gesamtverantwortung für die sechs Monate übernehmen, in denen sein

Drei Optionen für das Rollenverständnis des Präsidenten des Europäischen Rates



▪ Europas stärkster **Moderator**:
Die EU wächst, Interessen driften auseinander. Der neue Ratspräsident muss Kompromisse schustern und Konsens bilden.



▪ Europas **Präsident in der Welt**:
Die EU braucht ein Gesicht in der globalen Arena. Mit einer Stimme sprechen bedeutet, dass nur einer spricht.



▪ Europas **Bürgerpräsident**:
Brüssels Bürgerferne wächst. Nur wenn die EU nach innen integriert, kann sie globale Aufgaben bewältigen.

Land die EU führt. Sein Einfluss auf die Ausgestaltung der europäischen Politik in dieser Zeit hat sich jedoch drastisch verringert.

Vor allem für Koalitionsregierungen könnte das zu einem Problem werden. Während einzelne Minister, teilweise einer anderen Partei angehörend als der Regierungschef, die Ministerräte zum Schaulaufen für das heimatliche Publikum nutzen können, bleibt dem Regierungschef die undankbare Rolle des unsichtbaren Koordinators. Offen ist, worin für die Spitzen der Regierungen ein nationaler, medial verwertbarer Mehrwert im neuen europäischen Führungssystem liegen könnte.

Die erste Präsidentschaft im neuen System wird 2009 die Tschechische Republik übernehmen, anschließend folgt Schweden. Dessen Premierminister Fredrik Reinfeldt hat unlängst bereits gefordert, dass die EU eine „Liste von gemeinsamen Aufgaben für die Regierungschefs und den EU-Präsidenten“ entwerfen solle.

V

Neue Rolle für die rotierende Präsidentschaft

Der Vertrag von Lissabon zwingt die europäische Politik zu einer Neudefinition der Rolle der rotierenden Präsidentschaften. Eine Möglichkeit wäre, die nationalen Präsidentschaften in ihrer Binnenwirkung stärker zu unterstützen. Die rotierende Präsidentschaft übernehme zuvorderst eine Vermittlerrolle europäischer Politik ins eigene Land. In gewissem Sinne würde die Präsidentschaft von außen nach innen gewendet. Der Wille, Europa den Bürgern näher zu bringen, muss natürlich ständiger Begleiter der europäischen Politik sein. In der Vergangenheit übernahmen die Präsidentschaften in der Vermittlung und Kommunikation von europäischer Politik einen wichtigen Part. Hier sollten sie gestärkt und ermutigt werden, neue und

innovative Pfade einzuschlagen. Für die EU wird dieses Werben um die eigenen Inhalte immer wichtiger, und für die Präsidentschaften könnte dies eine attraktive Rolle vis à vis den eigenen Bürgern sein.

„Die rotierende Präsidentschaft nach innen wenden.“

Zudem sollte die rotierende Präsidentschaft in Zukunft versuchen, noch stärker ein einziges Thema offensiver zu spielen und zu kommunizieren. Dazu dient im Wesentlichen der informelle Gipfel, auf dessen Vorbereitung sich die rotierenden Ratspräsidentschaften konzentrieren. Auch könnte der informelle Gipfel künftig mit einer öffentlichen Debatte der Staats- und Regierungschefs mit bestimmten gesellschaftlichen Gruppen aus dem „Gastgeberland“ beginnen. Den Vorsitz hätten dann auf dem informellen Gipfel der jeweilige Regierungschef sowie der Präsident des Europäischen Rates gemeinsam inne.

Beim formellen Gipfel könnte den Regierungschefs die Rolle des Impulsgebers der Debatten zukommen. Es läge dann an ihnen, ob es gelingt, durch einen inhaltlich-strategischen Input die Diskussion der Staats- und Regierungschefs zu prägen. Auch der Kontakt zum Europäischen Parlament sollte vom Regierungschef der Ratspräsidentschaft weiter gehalten werden.

Der Vertrag von Lissabon fordert von Europas Spitzenpolitikern ein neues Maß an Führung und Kooperation. Führung, weil die Europäer nach der ewig schwelenden Verfassungskrise wieder an die EU als Erfolgsmodell glauben wollen. Kooperation, weil die Konstruktion der neuen Führungsarchitektur den Spitzenpolitikern mehr Team- und Integrationsfähigkeit als in der Vergangenheit abverlangt. Ende 2008 muss das neue europäische „Dream Team“ stehen. Bis dahin wird noch etwas gepokert.

Weiterführende Literatur:

CEPS / EGMONT / EPC: The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations, November 2007

European Policy Centre: Challenge Europe. The people's project?
The new EU Treaty and the prospects for future integration, Issue 17, December 2007

Julia Lieb / Andreas Maurer: Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union, SWP-Studie, Juni 2007

Sarah Seeger: Rotation in the Council – Bringing Citizens Closer to the EU? CAP Policy Analysis, No. 6, Oktober 2007

V.i.S.d.P.

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann.de
Telefon +49 5241 81 81421

Zuletzt erschienen:

spotlight europe # 2008/02

Das Rätsel Sarkozy
Joachim Fritz-Vannahme

spotlight europe # 2008/01

Den Stau auflösen: Die EU und Russland 2008
Cornelius Ochmann, Andrei Zagorski

spotlight europe # 2007/09

Was jetzt?
Eckpunkte einer neuen Kosvopolitik der EU.
Armando García Schmidt / Dominik Tolksdorf