

## Deutsche Ratspräsidentschaft: Verfassungskrise überwunden

© Akademie für Welthandel, Juli 2007

*Für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft gab es viel Lob und Zustimmung, vor allem dank des erhofften, aber keinesfalls sicheren Durchbruchs in der Verfassungsfrage. Mit dem nächtlichen Brüsseler Kompromiss ist endlich wieder Fahrt in den EU-Reformprozess gekommen. Statt des nicht durchsetzbaren EU-Verfassungsentwurfs werden die Europäischen Verträge nun durch einen Reformvertrag umgestaltet, der die wesentlichen Elemente des Entwurfs übernimmt. Unter der portugiesischen Präsidentschaft soll eine Regierungskonferenz mit einem präzisen Mandat bis zum Jahresende die nötigen Vertragsänderungen für den neuen Grundlagenvertrag ausarbeiten. Wird der Zeitplan eingehalten, kann das neue Vertragswerk doch noch pünktlich bis zu den Wahlen zum EU-Parlament Mitte 2009 in Kraft treten.*

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 war sicher die beachtetste seit Jahren und hat sowohl im In- als auch im Ausland per Saldo viel Lob und Zustimmung erfahren. Der positive Gesamteindruck wäre jedoch stark geschmälert worden, hätte der jüngste Brüsseler EU-Gipfel der 27 Staats- und Regierungschefs nicht den erhofften Durchbruch in der strittigen Verfassungsfrage gebracht. Selbst wenn man die Einschätzung von Bundesaußenminister Steinmeier vor dem deutschen Bundestag – „Europa sei aus einer Phase des Stillstands und der Depression herausgekommen“ – für zu hoch gegriffen hält, so ist mit dem nächtlichen Brüsseler Kompromiss doch wieder Fahrt in den EU-Reformprozess gekommen. Dieser war seit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Frühjahr 2005 ins Stocken geraten. Vor der näheren Behandlung der Brüsseler Gipfelergebnisse soll noch kurz der Gesamtverlauf des deutschen EU-Halbjahres skizziert werden.

## Wichtige Ereignisse während der deutschen Ratspräsidentschaft

(vgl. dazu auch verschiedene Artikel des 1. Halbjahres 2007 auf unserer Homepage [www.akademie-welthandel.de](http://www.akademie-welthandel.de) ).

- Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar erhöhte sich die Zahl der EU-Mitglieder auf 27. Die nun vorläufig abgeschlossene Ost-Erweiterung unterstreicht zugleich den großen Reformbedarf zur Wahrung der Handlungsfähigkeit der Union, gerade bei den Abstimmungsregeln.
- Mit dem gleichzeitigen EWU-Beitritt Sloweniens erhöhte sich Zahl der EWU-Mitglieder auf zunächst 13. Durch den gerade abgesegneten Beitritt Maltas und Zyperns zur Eurozone steigt ihre Zahl Anfang 2008 weiter auf 15.
- Der EU-Frühjahrgipfel Anfang März in Brüssel brachte den erhofften Durchbruch in der Energie- und Klimapolitik. Mit dem „doppelten 20 %-Ziel“ soll zum einen der Ausstoß von Treibhausgasen im EU-Durchschnitt bis 2020 um mindestens ein Fünftel reduziert werden gegenüber dem Niveau von 1990. Zum anderen soll der Anteil der Erneuerbaren Energien am gesamten EU-Energieverbrauch von derzeit 6 % bis zum Jahr 2020 auf 20 % steigen, wozu auch eine bindende Erhöhung des Anteils von Bio-Treibstoffen auf dann 10 % zählt. Allerdings steht die konkrete Umsetzung, insbesondere die Aufteilung der Verpflichtungen auf einzelne Länder und der dazugehörige Zeitplan, noch aus. Damit bahnt sich dort ein neuer „EU-typischer Kuhhandel“ an.  
Ein weiterer plakativer Beschluss war die Einigung des Rats auf einen Abbau von 25 % der Bürokratiekosten – auf EU- und auf nationaler Ebene.
- Den institutionellen Höhepunkt stellte sicher der offizielle Festakt zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge am 25. März in Rom und vor allem im Berliner Reichstag dar. Denn mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde die Basis für das ambitionierte europäische Integrationsmodell und seine ständige Weiterentwicklung gelegt. Mit der Verabschiedung einer zweiseitigen Berliner Erklärung, in der sich die 27 EU-Länder den gemeinsamen europäischen Zielen verschrieben haben, stimmte die deutsche Ratspräsidentschaft die EU-Länder schon auf den Verfassungsgipfel im Sommer ein.

- Die EU-Gipfel mit den beiden Großmächten USA und Russland fielen sehr unterschiedlich aus, was auch Schlagzeilen wie „Gute Laune am Pontomac“ versus „Eiszeit an der Wolga“ unterstrichen. Während EU und USA den weiteren Abbau von institutionellen Handelshemmnissen wie die Angleichung und gegenseitige Akzeptanz von Standards und Regelwerken (z.B. bei Bilanzrichtlinien oder Testnormen) vereinbarten, gab es mit Russland noch keine Fortschritte, weder bei Handelsstreitigkeiten noch bei der besonders von der EU angestrebten langfristigen Energiepartnerschaft.
- Durch den parallelen Vorsitz in der G8-Gruppe der wichtigsten Industrienationen richtete Deutschland Anfang Juni zusätzlich den medienwirksamen Weltwirtschaftsgipfel in Heiligendamm aus. Der Berliner Regierung kam auch in diesem Kreis eine über die normale Gastgeberrolle hinausgehende Führungsrolle zu, da sich andere Länder im Umfeld zentraler politischer Führungswechsel entsprechend zurückhielten. Gewisse Fortschritte gab es beim Klimaschutz und in der Afrika-Hilfe. So halten die G8 inklusive der USA eine Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes für zwingend erforderlich, um die Klima-Erwärmung auf ein vertretbares Maß zu beschränken. Analog zum EU-Klimakompromiss steht aber noch die konkrete Festlegung von Einsparzielen aus, dazu müssen noch die großen Schwellenländer, allen voran China und Indien, eingebunden werden. Ferner beschloss man eine Aufstockung der Mittel für die Bekämpfung von Infektionskrankheiten und für die Afrika-Hilfe, forderte zugleich aber mehr Demokratie und bessere Regierungs- und Wirtschaftsführung seitens der Empfängerländer ein. Außerdem einigte sich der Gipfel auf eine gemeinsame Position zu den Stabilitätsrisiken durch Hedge-Fonds.

Zum erfolgreichen Gesamtbild gehört auch, dass während der deutschen Ratspräsidentschaft insgesamt 27 Dossiers, vor allem in den Bereichen Klimaschutz und Verkehr, abgeschlossen werden konnten. Dazu zählt die Verabschiedung einer „Europäischen Energiestrategie für den Verkehr“. Sie setzt auch schärfere CO<sub>2</sub>-Grenzwerte fest und zielt gleichzeitig auf eine Senkung des Kraftstoffverbrauchs der Pkw. Im Konflikt zwischen Industrie- und Umweltpolitik hat man zwar die Hersteller in allen

Marktsegmenten zu Einsparungen verpflichtet, ist aber von den zuerst vorgesehenen absoluten Schadstoffobergrenzen abgerückt.

### **Schwieriger, aber akzeptabler Brüsseler Gipfelkompromiss**

Nach monatelangen intensiven Sondierungsgesprächen wollte die deutsche Ratspräsidentschaft auf dem Brüsseler EU-Gipfel Ende Juni sowohl den Fahrplan zum weiteren Vorgehen in der EU-Verfassungsfrage verabschieden als auch einen inhaltlichen Durchbruch erzielen. Beide Ziele wurden erreicht, wenn auch „EU-typisch“ mit Nachtsitzung, Einigung primär auf wichtige Grundzüge und entsprechendem Bedarf an Nacharbeit auf den Folgekonferenzen.

- **Vom Verfassungsvertrag zum Reformvertrag:**

Da der Begriff „EU-Verfassung“ in vielen Ländern zum Symbol für die Angst vor einem EU-Superstaat wurde, verzichtet man auf den Begriff sowie auf staatsähnliche Symbole oder eine Hymne. Die europäischen Verträge werden stattdessen durch einen Reformvertrag umgestaltet. Eine Regierungskonferenz mit einem präzisen Mandat soll bis zum Jahresende die nötigen Vertragsveränderungen für den neuen Grundlagenvertrag ausarbeiten. Dieses Vertragswerk könnte dann 2009 ratifiziert werden und pünktlich bis zu den Wahlen zum EU-Parlament Mitte 2009 in Kraft treten.

- **Ausweitung des Mehrheitsrechts auf weitere Politikfelder:**

Die vorgesehene Ausweitung des Mehrheitswahlrechtes auf Schlüsselfelder – wie die Steuer- und Finanzpolitik, Außenpolitik und innere Sicherheit – bleibt bestehen. Das ist vielleicht der wichtigste Fortschritt für die künftige Handlungsfähigkeit der EU-27. Im Gegenzug gibt es auch mehr Ausstiegsklauseln: Bei der Justiz- und Polizeizusammenarbeit sowie der Sozialpolitik können einzelne Staaten aus einer engeren gemeinsamen Politik aussteigen. Dafür dürfen die anderen Staaten nach einer 4-monatigen Konsultationsfrist aber bei der Integration allein weiter vorangehen.

**Tabelle 1: EU-Bevölkerung und Stimmenverteilung lt. Vertrag von Nizza**

Land	EU-Beitritt	Bevölkerung (in Mio. 2006)	Bevölkerung (in % der EU-27)	Stimmen lt. Nizza-Vertrag	Stimmen (in % der EU-27)
1 Deutschland	1957	82,4	16,7	29	8,4
2 Frankreich	1957	62,9	12,8	29	8,4
3 Großbritannien	1973	60,4	12,3	29	8,4
4 Italien	1957	58,8	11,9	29	8,4
5 Spanien	1986	43,8	8,9	27	7,8
6 Polen	2004	38,2	7,7	27	7,8
7 Rumänien	2007	21,7	4,4	14	4,1
8 Niederlande	1957	16,3	3,3	13	3,8
9 Griechenland	1981	11,1	2,3	12	3,5
10 Portugal	1986	10,6	2,2	12	3,5
11 Belgien	1957	10,5	2,1	12	3,5
12 Tschechische Republik	2004	10,2	2,1	12	3,5
13 Ungarn	2004	10,1	2,0	12	3,5
14 Schweden	1995	9,0	1,8	10	2,9
15 Österreich	1995	8,3	1,7	10	2,9
16 Bulgarien	2007	7,8	1,6	10	2,9
17 Dänemark	1973	5,4	1,1	7	2,0
18 Slowakei	2004	5,4	1,1	7	2,0
19 Finnland	1995	5,3	1,1	7	2,0
20 Irland	1973	4,2	0,9	7	2,0
21 Litauen	2004	3,4	0,7	7	2,0
22 Lettland	2004	2,3	0,5	4	1,2
23 Slowenien	2004	2,0	0,4	4	1,2
24 Estland	2004	1,4	0,3	4	1,2
25 Zypern	2004	0,7	0,1	4	1,2
26 Luxemburg	1957	0,5	0,1	4	1,2
27 Malta	2004	0,4	0,1	3	0,9
EU 15	(seit 1995)	387,4			
EU 25	(seit 2004)	463,5			
EU 27	(seit 2007)	492,9	100,0	345	100,0

Quelle: Eurostat, EU-Kommission

- **Abstimmungsmodus bei Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat:**

Der Verfassungsentwurf sah hierfür die Ablösung der komplizierten Stimmengewichtung gemäß dem Vertrag von Nizza durch das Prinzip der doppelten Mehrheit vor: Beschlüsse erfordern danach eine Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedsländer, die zugleich 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen. Die doppelte Mehrheit wird als Zugeständnis an den hartnäckigen polnischen Widerstand nun erst mit Verzögerung in Kraft treten, bis 2014 wird daher noch nach den Regeln des Nizza-Vertrags abgestimmt (vgl. zur Bevölkerungszahl und den

jeweiligen Länderstimmen Tab. 1). Im Konfliktfall kann ein Land auf Antrag sogar bis 2017 nach den Nizza-Regeln abstimmen lassen und sich so ggf. noch unliebsamen Mehrheitsentscheidungen entziehen. Allerdings sei hier darauf hingewiesen, dass dieser Aspekt in der Brüsseler Praxis keine große Rolle spielt. Über 95 % der Entscheidungen erfolgen einstimmig und es kommt nur sehr selten zu wirklichen KampfAbstimmungen. Nationale Gegenstimmen dienen oft primär innenpolitischen Zwecken, um die Verantwortung für unliebsame Entscheidungen Brüssel zuweisen zu können.

- **EU-Grundrechtecharta:**

Großbritannien lehnt die Rechtsverbindlichkeit der EU-Grundrechtecharta ab, die nicht in die britische Rechtstradition passt. Sie ist nun nicht mehr Bestandteil der Verträge, wird aber durch einen Verweis verbindlich, der seinerseits nicht für Großbritannien gilt (sogenanntes „Opt-Out“).

- **Gemeinsame EU-Außenpolitik:**

Da auch die Berufung eines EU-Außenministers auf britische Bedenken stieß, begnügt man sich formal mit dem Amt eines „Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik“. Er vereinigt gleichwohl die Funktionen des EU-Außenbeauftragten und des EU-Außenkommissars in einer Person und kann sich auf einen europäischen diplomatischen Dienst stützen.

- **Weitere Reformpunkte:**

- Der Kommissionspräsident wird künftig durch das EU-Parlament gewählt
- Schaffung eines ständigen Ratspräsidenten, der für 2 ½ Jahre den Europäischen Rat leitet und einmal wiedergewählt werden kann. Ferner gibt es durch den Ersatz von rotierenden durch Team-Präsidentschaften mehr Kontinuität an der EU-Spitze.
- Verringerung der Zahl der Kommissare von derzeit 27 (ein Kommissar pro Land) auf 15 bis 2014. Kleinere Staaten können damit im Zuge komplizierter Rotationsverfahren seltener einen Kommissar stellen.
- Stärkung der nationalen Kompetenzen durch die Stärkung der Einspruchsrechte für die nationalen Parlamente. Ferner entscheidet das Europaparlament künftig gleichberechtigt mit dem EU-Ministerrat über den EU-Haushalt.

### **Ausblick auf die portugiesische Ratspräsidentschaft**

Am 1. Juli hat Portugal mit Ministerpräsident José Sócrates turnusgemäß die EU-Ratspräsidentschaft von Deutschland übernommen, und wird seinerseits am 01. Januar 2008 von Slowenien abgelöst. Im Rahmen dieser sehr pro-europäischen Dreier-Präsidentschaft aus den genannten Staaten und ihrer 18-Monatsagenda dürfte Deutschland sicher weiter eine aktive und herausgehobene Rolle spielen, zumal sich das eingespielte schwarz-rote Berliner Tandem aus Bundeskanzlerin Angela Merkel und Außenminister Franz-Walter Steinmeier während der deutschen Präsidentschaft viele Meriten verdient hat.

Wichtigste Aufgabe des Lissabonner Vorsitzes in den nächsten 6 Monaten wird es natürlich sein, die Regierungskonferenz über den EU-Reformvertrag möglichst bis zum Jahresende erfolgreich zu Ende zu führen. Portugal will während seines Vorsitzes zudem auch den ersten EU-Afrika-Gipfel seit 7 Jahren ausrichten, um nach der großen Osterweiterung auch wieder die „südliche Perspektive“ ins EU-Bewusstsein zu rücken. Ferner sollen die europäischen Beziehungen zu Brasilien, dem größten portugiesisch-sprachigen Land der Welt, vertieft werden.

### **Fazit: „EU fasst wieder Tritt“**

Wichtigstes Ergebnis bleibt, dass die EU während der deutschen Ratspräsidentschaft nach der zweijährigen Denkpause als Folge der gescheiterten Referenden wieder Tritt gefasst hat. Zum einen sollte der auf den Weg gebrachte Reformvertrag den EU-Skeptikern weniger Angriffsfläche bieten, zum anderen können die wesentlichen Elemente des EU-Verfassungsvertrages in den Reformvertrag übernommen werden. Die Ausweitung des Mehrheitsrechts auf viele politische Schlüsselfelder erleichtert die tägliche Politik. Die damit verbundene Ausweitung von Ausnahmeregelungen darf keinesfalls mit einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ verwechselt werden, denn es handelt sich immer um fallweise Ausnahmen und keine breite Zementierung von Ländergruppen. Gespannt darf man nun sein, wie sich die neuen Staats- und Regierungschefs Sarkozy (Frankreich) und Brown (Großbritannien) ins „große Europäische Orchester“ einfügen. Trotz der wichtigen Fortschritte wird die EU

aber spätestens bei den Verhandlungen über die Umsetzung der Klimaschutzziele auch wieder mit den vertrauten negativen Schlagzeilen über nationale Egoismen und einen emsigen „EU-Kuhhandel“ aufwarten. Denn warum sollte sich daran eigentlich etwas ändern?