

Es war die zwölfte und vermutlich die letzte deutsche Ratspräsidentschaft seit Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahre 1957. Die nächste deutsche EU-Präsidentschaft ist regulär erst wieder für das Jahr 2020 vorgesehen; bis dahin wird es wohl den geplanten Ratspräsidenten auf Zeit geben.

Was bleibt nach sechs Monaten deutscher EU-Ratspräsidentschaft? Unter der Führung von Angela Merkel haben die EU-Staaten Fortschritte in der Klima- und Energiepolitik gemacht, vor allem aber die Reform der Europäischen Union beschlossen. Ob der deutsche Vorsitz historische Schritte zur politischen Rettung Europas vollbracht hat, für seine weltpolitische Mitverantwortung, seine Handlungsfähigkeit und seine Möglichkeit, Identität zu stiften, wird erst im gebührenden zeitlichen Abstand bewertet werden können. Eines ist aber klar: Die deutsche Ratspräsidentin Angela Merkel hat sich in einer EU, in der Unsicherheiten, Orientierungslosigkeit und die Vielstimmigkeit dominieren, als Meisterin der Kunst des Möglichen profiliert.

## Mission erfüllt

Die Bundesregierung hat die EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 in einer denkbar ungünstigen und undankbaren Situation übernommen. Die Europäische Union befand sich in einer tiefen Orientierungskrise, deren Ausmaß und Ende weitgehend unklar waren. Gleichzeitig wurde die deutsche Präsidentschaft mit großen Erwartungen konfron-

tiert. Im gesamten Jahr 2006, sei es unter österreichischer oder unter finnischer EU-Präsidentschaft, richteten sich Forderungen zur Klärung der zentralen Zukunftsfragen der EU nicht an die amtierenden Präsidentschaften, sondern bereits an die Adresse Berlins. Die nach den gescheiterten Referenden angeordnete Reflexionsphase sollte unter der deutschen Präsidentschaft einem Ergebnis zugeführt werden.

An wen sollten die Erwartungen gerichtet werden, wenn nicht an Deutschland? Die Rolle der Bundesrepublik im europäischen Einigungsprozess ist traditionell die des Motors und Moderators. Immer wurden unter der deutschen Verantwortung wichtige Weichen für die Fortentwicklung der europäischen Integration gestellt. Diesmal stand Berlin allerdings vor der besonderen Herausforderung, die Union aus einer tief greifenden Verfassungskrise herauszuführen. Während die Bewertung des Wirkens von Ratspräsidentschaften sich zumeist darauf beschränkt, ob sie „etwas bewegt“ haben, war von Anfang an klar, dass der Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft mit der Verfassungsfrage stehen und fallen würde.

Die Erwartungen hat die deutsche Präsidentschaft erfüllt. Der Europäische Gipfel vom Juni 2007 wird in der Geschichte der europäischen Einigung einen gebührenden Platz bekommen. Insgesamt hat die deutsche Präsidentschaft Initiativen entwickelt, die weit über ihren Auftrag hinausgingen.

Die gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag hatten den Kern der europäischen Krise offenbart, in der es weniger um Institutionen und Verträge ging als vielmehr um Orientierung, Legitimation und Akzeptanz. Bereits vor der Übernahme der Ratspräsidentschaft hatte Kanzlerin Merkel daher die Neube-gründung Europas und ein stärkeres Bewusstsein für Europas Werte propagiert. Immer wieder betonte sie, das „Europa der Ergebnisse“ sei mit der europäischen „Wertegemeinschaft“ zu verbinden und die Europäische Union auf ein tragfähiges Wertefundament zu stellen.

### Die Berliner Erklärung

Das fünfzigjährige Jubiläum der Verträge von Rom im März 2007 stellte vor diesem Hintergrund einen wichtigen Anknüpfungspunkt für die deutsche Präsidentschaft dar, um es für ein positives Europa-bild zu nutzen. Die Berliner Erklärung, die anlässlich des Jubiläums verfasst wurde, widmete sich entsprechend den Werten, Erfolgen und zukünftigen Herausforderungen und richtete sich an die Adresse der Bürger. Der Inhalt der Berliner Erklärung blieb allerdings hinter dem ursprünglichen Anspruch zurück, eine Verständigung über historische und kulturelle Grundlagen der europäischen Idee und über europäische Interessen zu erreichen, um das Zusammengehörigkeitsgefühl Europas zu festigen. Der gemeinsame Nenner für eine solche Verständigung sah wie folgt aus: Bekennung zu humanistischen Idealen und Werten, zum demokratischen Umgang in der EU sowie zur Bedeutung der Vielfalt, nationaler Eigenheiten und der Idee der Subsidiarität. Ein Gottesbezug unterblieb ebenso wie ein Verweis auf die christlichen Grundlagen der europäischen Kultur. Im Laufe der Verhandlungen hatte sich nämlich herausgestellt, dass die Mitgliedstaaten teilweise divergierende Vorstellungen über Werte, Erfolge und He-

erausforderungen hatten. Der Euro und Schengen wurden genauso hinterfragt wie europäisches Sozialmodell, Erweiterung und Vertiefung. Folglich vermeidet die Erklärung das Thema Erweiterung vollständig, während auf die soziale Dimension Europas – wenn auch relativ vage – eingegangen wird.

Die Berliner Erklärung enthielt zwar nicht die von Kanzlerin Merkel beabsichtigte nötige Dynamik zur Mobilisierung einer breiten gesellschaftlichen und politischen Unterstützung für das europäische Projekt, aber die wichtige Absichtserklärung, bis zu den EP-Wahlen 2009 eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“ für die Union zu entwickeln. Dies war ein erfolgreicher erster Schritt, um in der zweiten Hälfte der Ratspräsidentschaft einen Ausweg aus der verfahrenen Lage des Verfassungsvertrages zu finden. Die Verhandlung der Berliner Erklärung war auch ein Probelauf für die schwierigen Abstimmungen über einen Arbeitsplan für die Verfassung. Die Berliner Erklärung ist zweifelsohne ein einzigartiges Dokument, das die Idee der europäischen Einigung in einer für den Bürger verständlichen Sprache kommuniziert. Sie lässt aber zugleich eine tiefe Gespaltenheit der EU-Mitgliedstaaten in den Grundsatzfragen europäischer Politik erahnen.

### Integrierte Klima- und Energiepolitik

Die Epoche der Globalisierung hat die europäischen Staaten zu klein werden lassen, um die großen Probleme lösen zu können. Internationale Krisenherde, Klimawandel, Ressourcenengpässe, Wettbewerbsdruck – Europa ist durch die weltpolitischen Risiken herausgefordert und muss daher im eigenen Interesse einen großen weltpolitischen Stabilitätsbeitrag leisten. Es war nicht zu erwarten, dass die deutsche Ratspräsidentschaft binnen sechs Monaten Initiativen zu allen ansteh-

henden Herausforderungen startet. Sie hat allerdings einen wegweisenden Akzent zur Bewältigung einer der größten globalen Herausforderungen gesetzt: der Klimawandel mit all seinen Konsequenzen für Umwelt und Gesellschaft.

Die Themen Klimaschutz und Energiepolitik dominierten alle anderen Fragestellungen des ersten Gipfels unter deutschem Vorsitz. Dass Energiepolitik einen zentralen Stellenwert auf der europapolitischen Agenda bekommen sollte, war bereits beim Treffen des Europäischen Rates im März 2006 vereinbart worden, nachdem das Grünbuch der Kommission zur Energiepolitik in Europa die energiepolitische Verwundbarkeit der EU unterstrichen hatte. Die Verknüpfung des Energiethemas mit Klimawandel erfolgte relativ kurzfristig, nachdem alarmierende Berichte von internationalen Organisationen Eingang in eine intensive öffentliche Debatte fanden.

### Ein politischer Erfolg

Mit dem Beschluss des Frühjahrsgipfels werden Klimaschutz- und Energiepolitik erstmals in einer integrierten Politik zusammengefasst. Verminderung der Treibhausgase, Verringerung des Energieverbrauchs, Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien und verbindliche Ziele für Biokraftstoffe sind die Ziele, die verabschiedet wurden. Die Selbstverpflichtung der EU zum Abbau der Treibhausgase bis 2020 um zwanzig Prozent, zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien um zwanzig Prozent, Steigerung der Energieeffizienz um zwanzig Prozent sowie Steigerung des Anteiles von Biokraftstoffen um zehn Prozent setzen vor allem auch wichtige Signale nach außen. Mit den Beschlüssen hat die EU unter deutschem Vorsitz bewiesen, dass sie bei Zukunftsthemen nicht nur handlungsfähig ist, sondern Vorreiter und Vorbild sein kann.

Die deutsche Bundesregierung hat es verstanden, ihren Vorsitz in der EU mit

dem in der G8 thematisch zu verknüpfen. Damit konnte sie mit Blick auf die internationale Klimapolitik im Namen der EU sprechen. Zweifelsohne wären ohne die Ergebnisse des europäischen Frühjahrsgipfels die Klimabeschlüsse des G8-Gipfels von Heiligendamm – auch wenn diese noch bescheiden sind – nicht denkbar. Das Bekenntnis der G8 zum Klimaschutz und die Einigung auf eine Folgevereinbarung zum Kyotoprotokoll für die Zeit nach seinem Auslaufen 2012 bis Ende 2009 ist ein Erfolg, den die EU und damit die deutsche Präsidentschaft für sich verbuchen kann. Ein konsequentes Voranschreiten auf diesem Weg wird dazu beitragen, das Vertrauen der Bürger in den Sinn und die Zukunft der Europäischen Union zu stärken.

### Mehr Handlungsfähigkeit – der Reformvertrag

Die Kernaufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft war es, konsensfähige inhaltliche Umrisse für ein neues Vertragswerk auszuarbeiten, um die seit 2005 schwelende Krise um die Verfassungsfrage zu beenden. Ganz allein daran würde sich der Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft messen lassen. Und dies würde maßgeblich vom Verhandlungsgeschick der Kanzlerin abhängen, divergierende Interessenlagen miteinander in Einklang zu bringen.

Die Aufgabe ist erfüllt. Das Ergebnis geht weit über den ursprünglichen Auftrag hinaus, einen Fahrplan zu entwickeln. Der Europäische Rat hat am 23. Juni 2007 die Einberufung einer Regierungskonferenz mit einem detaillierten Verhandlungsmandat beschlossen. Der Verfassungsvertrag ist nun endgültig vom Tisch. Er wird durch den Reformvertrag ersetzt. Das Ergebnis des Gipfels haben alle Beteiligten als Erfolg für sich in Anspruch genommen: Die deutsche Ratspräsidentschaft, die Verfassungsbefürworter, die Verfassungsgegner. Letzt-

lich alle, die miteinander um den Vertrag gestritten haben. Der Erfolg lässt sich aber nicht daran messen, wie viel nationale Forderung durchgesetzt worden ist. Die Kernfrage ist, ob die strategische Qualität der EU mit dem Vertrag gestärkt wird.

Pragmatisch entschied sich der deutsche Vorsitz im Streit um den neuen Vertrag für das Machbare, statt mit dem Wünschenswerten zu scheitern. Selbst das, was sich am Ende als machbar erwiesen hat, schien lange Zeit kaum durchsetzbar. Der nun vereinbarte Reformvertrag hat gute Chancen auf Realisierung. Die essenziellen Neuerungen des Verfassungsvertrages sind in den Reformvertrag eingeflossen. Damit stellt der Vertrag einen eindrucksvollen Schritt dar, um die Gemeinschaft demokratischer, effizienter und handlungsfähiger zu machen. Dazu gehören: Regelungen zur Subsidiarität und Kompetenzordnung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, die Bürgerinitiative, die Einführung der doppelten Mehrheit ab 2014, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, die ständige Ratspräsidentschaft, der Außenminister – auch wenn er nicht mehr so heißt. Die EU bekommt auch die rechtsverbindliche Grundrechtecharta und die Rechtspersönlichkeit.

Das bedeutendste Signal aber ist, dass die Union sich künftig nicht mehr mit sich selbst, sondern mit Sachthemen beschäftigen kann. Damit hat die EU die besten Voraussetzungen, um weltpolitisch offensiver agieren zu können. Die institutionelle Grundlage für eine stärkere Gemeinschaft ist gelegt, um auf die globalen Herausforderungen vom Terrorismus über den Aufstieg Asiens bis hin zum Wettbewerbsdruck angemessen reagieren zu können. Die Fähigkeit der EU, gemeinsam gegen Risiken vorzugehen und Chancen zu nutzen, wird allerdings auch weiterhin vom politischen Willen ihrer Mitglieder abhängen.

In diesem Zusammenhang ist es auffällig, dass der Reformvertrag auf Drängen einiger Mitgliedstaaten Regelungen vorsieht, die die nationale Ebene stärken. So werden die nationalen Parlamente bei der Ausübung ihrer Kontrollrechte im Zusammenhang mit der Subsidiaritätsprüfung weiter aufgewertet. Spricht sich eine einfache Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente gegen einen Gesetzesvorschlag der Kommission aus, so muss diese ihren Vorschlag überprüfen und gegebenenfalls revidieren oder fallen lassen. Darüber hinaus wird auf den im Verfassungsvertrag vorgesehenen expliziten Verweis auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechtes verzichtet. Demgegenüber wird betont, dass die EU nur innerhalb der ihr übertragenen Kompetenzen handeln darf. Neu ist auch, dass die Rückverlagerung von Kompetenzen von der europäischen auf die nationale Ebene möglich wird, vorausgesetzt, dies wird auf einer Regierungskonferenz einstimmig beschlossen.

### Zusammenarbeit in Vielfalt

Positiv formuliert, könnte man die Maßnahmen zur Stärkung des nationalen Einflusses im Sinne von mehr Verantwortung für die Mitgliedstaaten und dadurch auch mehr Bürgernähe begrüßen. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass der Reformvertrag wachsenden Bedenken und Misstrauen gegenüber der Gemeinschaft Rechnung trägt, indem Mechanismen für eine „Rückwärtsbewegung“ eingeführt werden. Zumindest aber wird insgesamt die Balance von Gemeinschaftspolitik und intergouvernementaler Zusammenarbeit zugunsten Letzterer verändert.

Vor diesem Hintergrund manifestiert sich im neuen Vertrag die neue Realität der EU: Die erweiterte Europäische Union ist in politischer, wirtschaftlicher, rechtlicher Hinsicht vielfältiger geworden. Jeder neue Integrationsschritt muss diese Vielfältigkeit respektieren. Gleich-

zeitig brauchen die Mitgliedstaaten angemessene Instrumente, um in notwendigen Bereichen als Einheit zusammenarbeiten zu können.

## Strategie für Bürgernähe

Kurz vor Beginn der Ratspräsidentschaft hatte das Bundeskabinett sich das ambitionierte Ziel gesetzt, das Vertrauen und die Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration wieder zu stärken. In ihrer Analyse der Ratspräsidentschaft zieht die Bundesregierung eine positive Bilanz. Die Phase der Lähmung und der Mutlosigkeit sei in der EU überwunden, Vertrauen in die Union wiedergewonnen worden. Laut jüngstem Eurobarometer ist in der Tat die Zustimmung der europäischen Öffentlichkeit zur EU um einige Punkte gestiegen.

Zweifelsohne ist der positive Trend in der Stimmungslage der Europäer der Strategie „Europa der Ergebnisse“ zu verdanken. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat binnen sechs Monaten Dossiers vorangebracht, die für den europäischen Bürger von direkter Relevanz sind. Am öffentlichkeitswirksamsten war wohl die Verabschiedung einer Roaming-Verordnung für europaweit preisgünstigere Nutzung des Mobiltelefons. Darüber hinaus wurde der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr in der EU vereinfacht. Viel bedeutender als die praktischen Fortschritte für den Alltag waren allerdings komplexere Themen, in denen die europäischen Bürger eine größere europäische Verantwortung erwarteten. Das Thema Energie hat sich hier zum zentralen Referenzpunkt des „Europa der Ergebnisse“ entwickelt, anhand dessen der Mehrwert europäischer Politik sichtbar wird. Insbesondere der klimapolitische Aspekt wird in den öffentlichen Debatten zunehmend als genuin „europäisch“ wahrgenommen. Bei den Bürgern stößt das Thema aufgrund der direkten Betroffenheit auf große Zustimmung, eine Vor-

reiterrolle der EU beim internationalen Klimaschutz wird stark befürwortet.

Ein weiteres konkretes Ergebnis mit Bürgerrelevanz bezieht sich auf die Sicherheit. Der Prümmer Vertrag wird in den Rechtsrahmen der Europäischen Union überführt. In diesem Vertrag hatten sich 2005 Deutschland und weitere sechs Länder zusammengeschlossen, um Straftaten besser als bisher verhindern oder verfolgen zu können. Die Strafregister der EU-Mitgliedstaaten werden demnach europaweit vernetzt. Die Justizminister vereinbarten erstmals auch einen Austausch der Daten zu Verurteilungen. Darüber hinaus wurde der Aufbau eines Visa-Informationssystems konkretisiert und der Schutz der Außengrenzen (Stärkung von Frontex) gegen illegale Zuwanderer durch die verstärkte Zusammenarbeit verstärkt.

Die EU konnte somit mit konkreten Ergebnissen den Bürgern nähergebracht werden. Allerdings ist die EU weit hinter ihren selbst gesetzten Anspruch zurückgefallen, grundlegende Entscheidungen auf europäischer Ebene transparenter zu machen und die Bürger zu beteiligen. Der Reformvertrag war Verhandlungssache von Eliten hinter verschlossenen Türen. Die Rückkehr von der Konventsmethode zur traditionellen Methode der Regierungskonferenz hat einen Ausweg aus der Verfassungskrise sichergestellt. Gleichwohl wurde dadurch auch Abstand von der ursprünglichen Idee genommen, durch stärkere Beteiligung der Bürger Legitimationsgewinne zu erzielen. Hinzu kommt, dass nach jahrelangen Auseinandersetzungen, Konventen und Regierungskonferenzen am Ende kein Vertrag steht, der Europa eine Seele und Symbole gibt, es zur Sache der Bürger macht.

## Eine respektable Leistung

Die deutsche Ratspräsidentschaft war ohne Zweifel ein Erfolg. Sie hat mit einem klaren programmatischen Profil Führungsfähigkeit in Kooperation mit den

wichtigsten Partnern bewiesen. Mit einer perfekt erfüllten Funktion des Moderators und Ideengebers hat die Bundesregierung ihr Potenzial in der vermutlich letzten deutschen EU-Präsidentschaft erfolgreich eingesetzt. Trotz der ungünstigen Rahmenbedingungen durch die tiefgreifende Krise, in der die EU sich befand, den Wechsel der wichtigen Kooperationspartner in Paris und London konnte der deutsche Vorsitz nicht nur die gesetzten Ziele erreichen, sondern neue Integrationsinitiativen mit fassbaren Ergebnissen starten.

Wie weitreichend die Initiativen und Ergebnisse unter dem deutschen Vorsitz im Inneren der Union sein werden und wie sie sich auf die künftige Positionierung der EU auswirken werden, kann erst in einem gebührenden zeitlichen Abstand beurteilt werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft war zweifelsohne eine strategische mit zukunftsweisenden Beschlüssen, vielleicht war sie auch eine historische.

Die Erfolgsformel der deutschen EU-Präsidentschaft ist eng mit der Person der Kanzlerin Angela Merkel verknüpft. Sie

konnte mit Pragmatismus und Verhandlungsgeschick die divergierenden Interessenlagen miteinander in Einklang bringen. Sie hat auch strategisches Geschick gezeigt, indem sie internationale Prioritäten wie Klimawandel aufgegriffen und einen Durchbruch sowohl auf der europäischen Ebene als auch der G8 erzielt hat. Das gute Zusammenspiel von Präsidentin des Europäischen Rates, Kommissionspräsident und Präsident des Europäischen Parlamentes – alle drei aus der Familie der EVP – hat gewiss auch einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele geleistet.

Der Streit um die Reform hat aber auch die Grenzen der europäischen Einheit offenbart: In einer Zeit, in der die EU als weltpolitischer Akteur gefragt ist, fehlt den Mitgliedstaaten eine gemeinsame Idee von Europa, das Ideal von einer gemeinsamen Identität. Unter diesen Bedingungen hat die deutsche Präsidentschaft eine respektable Leistung erbracht. Wenn Politik die Kunst des Möglichen ist, dann ist Kanzlerin Merkel zweifelsohne eine große Künstlerin. Nur ist das Mögliche in Europa vielleicht nicht genug.

### Frauengehälter in Europa

*„Die Fakten sind klar: Frauen verdienen je Arbeitsstunde in Europa nach wie vor 15 Prozent weniger als Männer, obwohl sie in der Schule und an der Universität deutlich besser abschneiden. Daran hat sich in den vergangenen Jahren in Europa trotz aller Anstrengungen von EU und Staaten nichts wesentliches geändert. Um 2 Prozentpunkte ist die Diskrepanz in den vergangenen zehn Jahren gesunken. In einigen Mitgliedsländern, in Deutschland zum Beispiel, ist sie sogar gestiegen. Zwar sind die Zahlen für die einzelnen Staaten nur schwer miteinander zu vergleichen. So schneiden die Länder mit geringer Frauen-Erwerbsquote gut ab, weil die Frauen, die dort arbeiten, meist gut verdienen. Deshalb ist die Differenz zwischen der Entlohnung von Männern und Frauen in Malta mit 4 Prozent äußerst gering. Daran, dass Frauen generell schlechter verdienen als Männer, ändert das aber nichts. Die Europäische Kommission sieht dafür drei Ursachen: indirekte Diskriminierung, das Rollenverständnis von Männern und Frauen sowie die zahlreichen Brüche im Erwerbsleben von Frauen, etwa wenn sie in Mutterschutz gehen. Die Diskriminierung ist nach Ansicht Spidlas von diesen Punkten der offensichtlichste: ‚Warum verdienen in einigen Staaten Kindermädchen weniger als Automechaniker, Kassiererinnen weniger als Lagerhausarbeiter und Krankenschwestern weniger als Polizisten?‘ Das sei nur damit zu erklären, dass die Kompetenzen von Frauen generell geringer eingestuft würden als diejenigen von Männern.“*

Hendrik Kafsack am 24. Juli 2007 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*