

Erfolgreiche Koordination in turbulenten Zeiten – die dänische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012

*Mads Dagnis Jensen und Peter Nedergaard**

Am 1. Januar 2012 trat Dänemark die Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union an. Für Dänemark war dies kein Neuland – es war die siebte Ratspräsidentschaft seit dem Beitritt des Staates zu den Europäischen Gemeinschaften im Jahr 1973. Verglichen mit den vorhergehenden, war die dänische Ratspräsidentschaft im Jahr 2012 allerdings mit neuen Herausforderungen konfrontiert:¹ Zu nennen sind hier insbesondere die durch den Vertrag von Lissabon veränderte institutionelle Architektur der Europäischen Union sowie die Wirtschafts- und Finanzkrise. Diesen Themen musste sich die dänische Ratspräsidentschaft widmen, obwohl Dänemark nicht an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) teilnimmt. Zudem gab es in Dänemark drei Monate vor Beginn der Ratspräsidentschaft einen Regierungswechsel: Eine neue Mitte-Links-Regierung trat ihr Amt an. Dieser Wechsel führte jedoch nur zu einer geringfügigen Änderung der Präsidentschaftsagenda, die umwelt- und sozialpolitische Themen nun stärker und Fragen der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit weniger betonte. Dänische Politik ist aber generell konsens- und zur politischen Mitte orientiert.

Wie kann die dänische Ratspräsidentschaft von 2012 angesichts dieser Herausforderungen analysiert werden? Eine wachsende Anzahl von Studien hat in den letzten Jahren die Rolle der Ratspräsidentschaft untersucht.² Im Großen und Ganzen gehen diese Studien der Frage nach, was eine erfolgreiche Ratspräsidentschaft ausmacht, oder sie sind dem Einfluss gewidmet, den eine Ratspräsidentschaft auf die politische Agenda der Europäischen Union auszuüben vermag. Ein Großteil dieser Arbeiten vernachlässigt jedoch die Aufgabe der Koordinierung durch die Ratspräsidentschaft. Die wenigen Studien, die diesen Aspekt berücksichtigen, betrachten ihn als Erklärungsfaktor für eine erfolgreiche beziehungsweise einflussreiche Ratspräsidentschaft.³

Im Gegensatz dazu untersucht dieser Beitrag, wie eine Ratspräsidentschaft auf nationaler Ebene koordiniert wird. Dazu wird im folgenden Abschnitt ein analytischer Rahmen auf

* Mads Dagnis Jensen, Juniorprofessur für Politikwissenschaften, Københavns Universitet, Dänemark.
Prof. Peter Nedergaard, Professur für Politikwissenschaften, Københavns Universitet, Dänemark.

1 Vgl. Rebecca Adler-Nissen/Julie Hassing Nielsen/Catharina Sørensen: The Danish EU Presidency: A midterm report, Swedish Institute for European Policy Studies, 2012.

2 Vgl. Richard Corbett: The Council Presidency as seen from the European Parliament, Vortrag präsentiert auf der Konferenz: „The Presidency of the European Union“, Belfast, 15. bis 16. Oktober 1998; Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Council of Ministers, Basingstoke 2005; Emil Kirchner: Decision-Making in the European Community: The Council Presidency and European Integration, Manchester 1992; David Neligan: „Organizing the Presidency: the Council perspective“, Vortrag präsentiert auf der Konferenz: „The Presidency of the European Union“, Belfast, 15. bis 16. Oktober 1998; Richard Whitman: „The role of the Presidency in promoting a CFSP“, Vortrag präsentiert auf der Konferenz: „The Presidency of the European Union“, Belfast, 15. bis 16. Oktober 1998; Jonas Tallberg: The power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations, in: Journal of Common Market Studies 5/2004, S. 999-1022; Jonas Tallberg: Leadership and Negotiation in the European Union, Cambridge 2006; Robert Thomson: The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power, in: Journal of Common Market Studies 3/2008, S. 593-617; Andreas Warntjen: The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis, in: European Union Politics 3/2008, S. 315-338.

3 Vgl. Peter Nedergaard/Mads Dagnis Jensen: Organiseringen af det danske EU-formandskab 2012, in: Økonomi & Politik 3/2012, S. 27-38.

Basis der Koordinationstheorie entwickelt. Danach wird die dänische Ratspräsidentschaft auf Grundlage der unterschiedlichen Komponenten des Analyserahmens untersucht. Dazu werden die folgenden Kriterien mit einbezogen: Rahmenbedingungen, Ziele, Aktivitäten, Akteure und Interdependenzen. Der Beitrag schließt mit einer Gesamtbewertung der dänischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012.

Koordinationstheorie als Analyserahmen

Eine Ratspräsidentschaft ist für die Vorbereitung und Leitung der Sitzungen der unterschiedlichen Ratsformationen verantwortlich, was ihr eine Handlungsprärogative auf nationaler wie europäischer Ebene verleiht.⁴ Die Koordinationstheorie erlaubt es, mithilfe eines Sets an Konzepten die Organisation von Handlungen in komplexen Systemen, wie einer Ratspräsidentschaft, zu analysieren. Unsere Untersuchung stützt sich auf die von Malone und Crowston⁵ entwickelte interdisziplinäre Koordinationstheorie. Laut Malone und Crowston kann Koordination im weitesten Sinne als „act of working together“ verstanden werden.⁶ Im engeren Sinne wird sie als „the act of managing interdependencies between activities“⁷ definiert, die mehrere Komponenten und entsprechende Koordinierungsmechanismen umfasst, die im Folgenden als Basis der Analyse dienen.⁸

Die erste Komponente und der dazugehörige Koordinationsmechanismus betrifft die Identifikation der Leitziele. Grundsätzlich ist das Leitziel einer Ratspräsidentschaft, die Ratssitzungen vorzubereiten und zu leiten.⁹ Genauer gesagt, hat die Ratspräsidentschaft in der Regel etliche anstehende Entscheidungen zu treffen, in denen sie die Verhandlungen vorantreibt und, wenn möglich, abschließt. Zugleich ist sie bestrebt unter Umständen ein besonderes Image des eigenen Landes verbreiten.¹⁰ Die zweite Komponente bezieht sich darauf, die Leitziele auf konkrete Aufgaben zu übertragen. Dies betrifft vor allem die Logistik, zum Beispiel die Terminplanung oder auch konkrete Änderungen an Vorlagen für Rechtsakte. Die dritte Komponente umfasst die Verteilung der Aufgaben durch die Zuweisung an einzelne Akteure. In der Praxis kann dies die Zuordnung der Betreuung unterschiedlicher Ratsformationen an einzelne Fachministerien sein, die ihrerseits für die Wahrnehmung der Aufgaben Referate und Personal abstellen. Die vierte und letzte Komponente besteht im Management von Interdependenzen zwischen mehreren Prozessen beziehungsweise Handlungen innerhalb des Systems, wie zum Beispiel Ressourcenallokation oder das zeitliche Management der einzelnen Schritte. Während einer Ratspräsidentschaft ist es wichtig, für die richtige Reihenfolge und Geschwindigkeit der Verhandlungen zu sorgen, sodass die Verhandlungen zu einem Rechtsaktentwurf zum richtigen Zeitpunkt abgeschlossen werden können.¹¹ Diese vier Komponenten sind notwendig, aber nicht hinreichend für die Analyse von Koordination. Als weitere notwendige Bedingung hierfür kommen die Rahmenbedin-

4 Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2005.

5 Vgl. Thomas W. Malone/Kevin Crowston: *Toward an interdisciplinary theory of coordination*, MIT Centre for Coordination Science: Working paper No. 120, 1991; Thomas W. Malone/Kevin Crowston et al.: *Tools for inventing organisations: Toward a handbook of organisational processes*, 2nd IEEE Workshop on Enabling Technologies Infrastructure for Collaborative Enterprises (WET ICE), Morgantown 1993.

6 Vgl. Malone/Crowston: *Toward an interdisciplinary theory of coordination*, 1991, S. 3.

7 Ebenda, S. 12.

8 Vgl. Peter Nedergaard: *Coordination Processes in International Organisations: The EU at the International labour Conference in 2005*, in: *European Integration online Papers* 3/2008.

9 Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace: *The Council of Ministers*, 2005.

10 Vgl. Tallberg: *Leadership and Negotiation*, 2006.

11 Ebenda.

gungen hinzu. Alle zusammen ermöglichen eine vollständige Evaluation der Gesamtleistung eines Systems. Die unterschiedlichen Komponenten und die entsprechenden Koordinationsmechanismen bilden die Grundlage der folgenden Analyse und sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1: Koordinationskomponenten

Koordinationskomponenten	Koordinationsmechanismen	Leitfragen der Analyse
Rahmenbedingungen	Identifikation des Kontextes (zum Beispiel das Umfeld, in dem Koordination stattfindet)	Welche Elemente außerhalb der Koordinierung sollten in die Gesamtbeurteilung der Koordination einbezogen werden?
Ziele	Identifikation der Ziele (zum Beispiel Auswahl der Leitziele)	Was sind die Ziele der Ratspräsidentschaft?
Aktivitäten	Konkretisierung der Ziele bezogen auf Aufgaben (zum Beispiel Leitzielumsetzung)	Wie werden die Ziele der Ratspräsidentschaft in die Praxis umgesetzt?
Akteure	Aufgaben einzelnen Akteuren zuordnen	Wie werden die Aufgaben auf die einzelnen Fachministerien und das Personal verteilt?
Interdependenzen	Abstimmung der Interdependenzen (zum Beispiel Ressourcenallokation und das zeitliche Management der einzelnen Arbeitsschritte)	Wie werden die Interdependenzen durch die Ratspräsidentschaft koordiniert?
Evaluation	Untersuchung, wie die einzelnen Komponenten des Koordinationsprozesses zusammenwirken	Wie effektiv werden Aktivitäten, Akteure und Interdependenzen bezüglich der Zielerreichung unter den gegebenen Rahmenbedingungen abgestimmt?

Quelle: Selbst vervollständigte Darstellung aus Malone/Crowston: Toward an interdisciplinary theory of coordination, 1991.

Dieser Beitrag stützt sich auf mehr als 80 Interviews, die seit Anfang 2010 mit Beamten und Angestellten geführt wurden, die mit der Planung und Durchführung der dänischen

Ratspräsidentschaft betraut waren.¹² Beamte und Angestellte aus allen für die dänische EU-Politik relevanten Ministerien und Behörden trugen ihre Ansichten bei. Das Gleiche gilt für Beamte der Ständigen Vertretungen Dänemarks, Polens und Zyperns in Brüssel, der Europäischen Kommission und der polnischen Zentralregierung in Warschau. Da sich dieser Beitrag mit Koordinierung beschäftigt, wird die Methode des ‚process tracing‘ zur Untersuchung der einzelnen genannten Komponenten sowie der Interdependenzen zwischen ihnen angewandt, die eine Ratspräsidentschaft ausmachen.¹³

Veränderte Rahmenbedingungen für den Vorsitz seit Lissabon

Der Vertrag von Lissabon hat die Rahmenbedingungen, unter denen die dänische Ratspräsidentschaft agierte, stark verändert. Diesem Aspekt muss Beachtung geschenkt werden, wenn die Ziele, Aktivitäten, Akteure und Interdependenzen der dänischen Ratspräsidentschaft untersucht werden. Drei Elemente sind hier von besonderer Bedeutung: Zunächst die Trio-Präsidentschaft, die seit 2007 auf Basis einer von Deutschland initiierten Entscheidung des Ausschusses der Ständigen Vertreter in Vorwegnahme der Reformen durch den Vertrag von Lissabon durchgeführt wird.¹⁴ Dänemark ist mit Polen und Zypern Teil einer Trio-Präsidentschaft, die ein gemeinsames Programm vorgelegt hat. Die Arbeiten an dem gemeinsamen Programm begannen bereits 18 Monate bevor Polen, als erster Staat des Trios, am 1. Juli 2011 die Ratspräsidentschaft antrat.¹⁵

Bevor die ersten Entwürfe vorgelegt wurden, nahmen Beamte der verschiedenen Ministerien aus den drei Staaten in einem langwierigen Prozess Kontakt untereinander auf. Indes übernahm das Generalsekretariat des Rates eine integrierende Rolle, indem es die drei Mitgliedstaaten bei der Zusammenführung der einzelnen Programmentwürfe zu einem einheitlichen Dokument unterstützte.¹⁶ Dänemark, Polen und Zypern vertraten in zentralen Fragen einzelner Politikfelder sehr unterschiedliche Ansichten – dies erschwerte die Ausarbeitung des gemeinsamen Programms erheblich. Zum Beispiel sprachen sich alle Mitgliedstaaten für Anreize zur Belebung der europäischen Konjunktur aus. Jedoch maß Dänemark dem ‚grünen Wachstum‘ besondere Bedeutung bei, während die anderen beiden Mitgliedstaaten dieses Anliegen nur halbherzig unterstützten.¹⁷ In Fragen mit divergierenden Interessenlagen konnten sich die drei Staaten jeweils nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. So

12 Folgende Personen wurden interviewt (aufgelistet in alphabetischer Reihenfolge): Andersen (Hauptberater, Außenministerium), Henriksen (Abteilungsleiter, Ministerium für Beschäftigung und Arbeit), Isaksen (Abteilungsleiter, Verkehrsministerium), Jakobsen (Abteilungsleiter, Justizministerium), Jørgensen (Abteilungsleiter, Außenministerium), Kallestrup (Referent, Ministerium für Wirtschaft und Wachstum), Kisling (Stellvertretender Ständiger Staatssekretär, Büro des Premierministers), Larsen (Europakorrespondent, Außenministerium), Lundquist (Abteilungsleiter, Finanzministerium), Nyløkke (Abteilungsleiter, Umweltministerium), Nørgaard (Generalreferent, Ministerium für Beschäftigung und Arbeit), Ottosen (Referatsleiter, Verteidigungsministerium), Schønning (Abteilungsleiter, Gesundheitsministerium).

13 James Caporaso: Is there a quantitative-qualitative divide in comparative politics? The case of process-tracing, in: Todd Landman/Neil Robinson (Hrsg.): The Sage Handbook of Comparative Politics, London 2009; Adrienne Héritier: Causal Explanation, in: Donatella della Porta/Michael Keating (Hrsg.): Approaches in the Social Sciences, Cambridge 2008.

14 Paul Culley/Jürgen Neisse/Ele Raik: Le trio de présidences, in: Véronique Cherlét/Michel Mangenot (Hrsg.): Le système présidentiel de l'Union européenne après Lisbonne, Pôle Européen d'Administration Publique (PEAP), 2012.

15 Ebenda.

16 Interview 1, 4, 6.

17 Ebenda. Die ‚grüne Agenda‘ der dänischen Ratspräsidentschaft betonte die Wichtigkeit einer nachhaltigen Nutzung von Ressourcen zum Wohle zukünftiger Generationen.

wurden nur Themen, bei denen die Staaten gemeinsame Ansichten hatten, in das Programm aufgenommen, während sich zu anderen Themen Formelkompromisse im Programm finden.

Schließlich wurde das gemeinsame Programm für den Zeitraum von Juli 2011 bis Dezember 2012 von den anderen Mitgliedstaaten im Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Juni 2011 verabschiedet.¹⁸ Herauszustellen ist hierbei, dass das Programm vom gesamten Rat und nicht nur den drei Staaten der Trio-Präsidentschaft beschlossen wurde. Es legt den Fokus auf die grundlegenden Fragen der langfristigen Fortentwicklung der Europäischen Union und weniger auf einzelne Prioritäten in den Politikfeldern.¹⁹ Das Programm beinhaltet viele Ziele zu diversen Bereichen, wie zum Beispiel die Europa 2020-Strategie, die Kohäsionspolitik, den EU-Erweiterungsprozess, eine integrierte Meerespolitik, den EU-Haushalt, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Verbraucherschutz, Fragen zum geistigen Eigentum, zur Luftfahrt, Gentechnik, Hochschul- und Berufsbildung sowie Asylfragen. Nachdem das Programm beschlossen worden war, wurde es jedoch zu den Akten gelegt und selten während der Präsidentschaft genutzt.²⁰ Genauer gesagt, hatte das Programm keinen großen Einfluss auf die Ziele der drei Ratspräsidentschaften – zumindest nicht der dänischen und der polnischen. Dennoch enthielt das Programm einige Verpflichtungen für die Trio-Präsidentschaft und deren Koordinierung der Verhandlungen im Rat der Europäischen Union. Es zwang die Mitgliedstaaten, sich gründlich vorzubereiten, trug zur Vernetzung der drei Ministerialverwaltungen bei und schuf die Möglichkeit, sich gegenseitig zu unterstützen.²¹ Letzteres betraf vor allem Zypern, welches sich als besonders kleiner Mitgliedstaat während seiner ersten Ratspräsidentschaft in einer Wirtschaftskrise befand und deshalb die beiden anderen Staaten auf verschiedenen Ebenen um Unterstützung bat. Zusätzlich entstanden während der Arbeit an dem gemeinsamen Programm neue persönliche Kontakte zwischen Ministern und Beamten der drei Mitgliedstaaten.²²

Zwei weitere Innovationen des Vertrags von Lissabon, die Einfluss auf die Ziele der Ratspräsidentschaft hatten, waren die Schaffung der Ämter des ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und der Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.²³ Diese beiden neuen Ämter begrenzen die Möglichkeiten der Ratspräsidentschaft, Leitziele zu definieren, sowie ihren Verhandlungsspielraum innerhalb des Europäischen Rates und im Rat für Auswärtige Angelegenheiten. Diese Neuerungen führten zu einem Bedeutungsverlust der ‚high politics‘ und einer stärkeren Hinwendung zu den ‚low politics‘.²⁴ Sowohl die dänische Regierungschefin als auch der Außenminister waren dadurch während der Ratspräsidentschaft weniger sichtbar im Vergleich zu den Ratspräsidentschaften vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. So hatte zum Beispiel die vorhergehende dänische Ratspräsidentschaft im Jahr 2002 das Ziel, die Erweiterung der Union um bis zu zehn neue Mitgliedstaaten zu erreichen, zum Maßstab ihres Erfolgs erhoben. Die Ratspräsidentschaft im Jahr 2012 konnte sich hingegen aufgrund der Änderungen der Verträge nicht mit Fragen der ‚high politics‘ befassen, sondern musste sich verhältnismäßig unwichtigen Fragen widmen.

18 Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm des Rates (1. Juli 2011 – 31. Dezember 2012), Dok. 11447/11.

19 Culley/Neisse/Raik: *Le trio de présidences*, 2012.

20 Ebenda.

21 Interview 1, 3, 5.

22 Interview 1.

23 Art. 15 und Art. 18 Vertrag über die Europäische Union.

24 ‚High politics‘ betrifft in diesem Zusammenhang politische Themen mit vitaler Bedeutung für den Staat. Im Gegensatz dazu steht ‚low politics‘ für politische Themen, die sich mit Problemen eher technischer Art beschäftigen.

Die Änderungen im Vorsitz des Europäischen Rates und des Rates für Auswärtige Angelegenheiten bedeuten jedoch nicht, dass der Ratspräsidentschaft jenseits der Sektorpolitiken gar keine Rolle mehr zukommt. Die Ratspräsidentschaft arbeitet eng mit dem Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zusammen und unterstützt deren Arbeit, was der Ratspräsidentschaft insofern eine neue Koordinationsebene hinzufügt (auf die im Folgenden noch näher eingegangen wird).

Drittens hat der Vertrag von Lissabon, wie andere Vertragsreformen vor ihm, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments gestärkt. So wurde das in ‚ordentliches Gesetzgebungsverfahren‘ umbenannte Mitentscheidungsverfahren, in dem das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union gleichberechtigt als Gesetzgeber tätig werden, auf neue Kompetenzbereiche ausgeweitet.²⁵ Dies hat dazu geführt, dass die Ratspräsidentschaft bei der Definition ihrer Ziele die Position des Europäischen Parlaments besonders mitberücksichtigen musste. So konnte sie sich nur in solchen Bereichen ambitionierte Ziele setzen, in denen es eine Schnittmenge der Interessen des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union gab. Eine weitere Folge des gewachsenen Einflusses des Parlaments ist ein erhöhter Koordinierungsbedarf seitens der Ratspräsidentschaft, die nun als Vermittler zwischen dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament fungieren muss. Während die dänische Ratspräsidentschaft erhebliche Ressourcen für die Pflege von Kontakten mit dem Europäischen Parlament aufwandte, kam es dennoch zu einer heftigen Konfrontation mit dem Parlament. Deren Kern war die Entscheidung des Rates der Europäischen Union über ein neues Maßnahmenpaket für den Schengenraum, das – mit einer Ausnahme – nicht der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedurfte. Diese Ausnahme betraf die Überwachung der Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums.²⁶ Die dänische Ratspräsidentschaft (unterstützt von allen Mitgliedstaaten) argumentierte, dass eine Beteiligung des Europäischen Parlaments in dieser Frage das Primärrecht der Union verletzen würde. Das Europäische Parlament sah darin allerdings ein Zeichen seiner Missachtung. Diese Meinungsverschiedenheit führte dazu, dass die dänische Ratspräsidentschaft in einigen Fragen der Innen- und Justizpolitik blockiert war.

Zwei weitere Rahmenbedingungen müssen neben dem Vertrag von Lissabon bei der Analyse der Koordination durch die dänische Ratspräsidentschaft in Betracht gezogen werden: die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die Erweiterung der Union auf die gegenwärtigen 27 Mitgliedstaaten. Seit 2009 hat die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise, die als weltweite Rezession im Jahr 2008 begann, sich dann aber zu einer gesamteuropäischen Schuldenkrise entwickelte, höchste Priorität. Dies schränkte die Möglichkeiten der dänischen Ratspräsidentschaft zur eigenen Agenda-Setzung ein und hatte Auswirkungen auf die meisten anderen Politikbereiche. Ebenso begrenzte die durch die EU-Erweiterung gewachsene Anzahl an Mitgliedstaaten mögliche Kompromisspielräume (‚win-sets‘), was wiederum die Anforderungen an die Koordinierungsleistung der dänischen Ratspräsidentschaft erhöhte.

Ziele der dänischen Ratspräsidentschaft

Was waren die Leitziele der dänischen Ratspräsidentschaft angesichts der zuvor erwähnten Restriktionen des Vertrags von Lissabon, der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der

25 Mads Dagnis Jensen/Anne Rasmussen/David Willumsen: Europa-Parlamentet, ThomsonReuters, 2009.

26 Nikolaj Nielsen: Danish presidency in firing line over Schengen decision, in: euobserver.com, 12.6.12.

EU-Erweiterung? Zunächst kann hier eine Unterteilung zwischen politischen und wahrnehmungsorientierten Zielen getroffen werden. Während sich erstere mit den Prioritäten in unterschiedlichen Themenfeldern befassen, betreffen letztere das Bild, das die Ratspräsidentschaft von sich aus nach außen zeichnen wollte.

In ihren politischen Zielen legte die dänische Ratspräsidentschaft großen Wert auf vier Themen: Erstens war dies insbesondere die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise, welche gewissermaßen die Kulisse der dänischen Ratspräsidentschaft bildete. Zur Umsetzung dieses ersten politischen Ziels setzte die Ratspräsidentschaft auf Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Krisen in der Zukunft. Zweitens konzentrierte sie sich, da die Rolle der dänischen Ratspräsidentschaft im akuten Krisenmanagement begrenzt war, auf Initiativen zur Stärkung des Wirtschaftswachstums in Europa und zur Schaffung von Arbeitsplätzen. In diesem Bereich lancierte die Europäische Kommission zwölf Initiativen zur Vollendung des europäischen Binnenmarkts. Besondere Aufmerksamkeit wurde Initiativen zur Vereinfachung des grenzüberschreitenden Handels geschenkt, wie zum Beispiel die Digitale Agenda, einem Bereich mit großem Wachstumspotenzial, da nur zwei Prozent des elektronischen Handels („e-commerce“) in den Mitgliedstaaten grenzüberschreitend sind.²⁷

Drittens war es ein Leitziel der dänischen Ratspräsidentschaft, die Agenda zum „grünen Wachstum“ voranzutreiben. Die dänische Regierung wusste von Beginn an, dass dies eine schwierige Aufgabe werden würde, insbesondere in Zeiten der Krise, in denen die Mitgliedstaaten wirtschaftlichen Zielen höhere Bedeutung beimessen als umweltpolitischen. Folglich arbeitete die dänische Ratspräsidentschaft überwiegend an allgemeinen und langfristigen Initiativen wie dem 7. Umweltaktionsprogramm und der europäischen Energiepolitik bis 2050, die eine verbesserte Energieeffizienz und eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an der Energieproduktion beinhalten soll.²⁸ Dennoch erlitt die dänische Regierung eine Niederlage in der Umweltpolitik, da Polen als einziger Mitgliedstaat den Kompromissvorschlag zur Senkung des Kohlenstoffdioxidausstoßes in der Europäischen Union bis 2050 nicht unterstützte.²⁹

Viertens, und obwohl Dänemark in diesem Bereich ein Opt-Out hat – also das Recht Dänemarks, bestimmte Politikfelder nicht zu europäisieren –, legte die Ratspräsidentschaft einen Schwerpunkt auf die Justiz- und Innenpolitik. Besonderes Augenmerk wurde dem effektiven Umgang mit negativen Folgen der Globalisierung geschenkt wie Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Flüchtlingsströme und illegale Einwanderer. Die dänische Ratspräsidentschaft erreichte ein einstimmiges Votum des Rates der Europäischen Union zu Regelungen im Schengenraum, die es den nationalen Regierungen erleichtern, an EU-Binnengrenzen für längere oder kürzere Zeiträume Kontrollen einzurichten, zum Beispiel bei großen Sportveranstaltungen (30 Tage), akuten Gefahren wie Terroranschlägen (zehn Tage) oder anhaltenden Gefahren an EU-Außengrenzen wie großen Flüchtlingsströmen (sechs Monate). Wie bereits erwähnt, war das Europäische Parlament an der Überprüfung dieser Beschlüsse nicht beteiligt, was der dänischen Ratspräsidentschaft im Parlament Kritik einbrachte.

Die vier Leitziele wurden unter der Überschrift „Europa bei der Arbeit“ in vier Kapiteln des Präsidentschaftsprogramms zusammengefasst: „Ein verantwortungsvolles Europa“;

²⁷ Ebenda.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Vgl. Adler-Nissen/Nielsen/Sørensen: *The Danish EU Presidency*, 2012.

„Ein dynamisches Europa“, „Ein grünes Europa“, „Ein sicheres Europa“.³⁰ Viele dieser Ziele waren keine eigentlichen Anliegen der dänischen Regierung, sondern Folge externer Restriktionen wie der Wirtschafts- und Finanzkrise, langfristiger Themensetzungen der Europäischen Kommission oder Themen, die die dänische Ratspräsidentschaft ‚geerbt‘ hatte. Dies bedeutet im Umkehrschluss auch, dass die wahrnehmungsorientierten Ziele eine große Bedeutung für die dänische Regierung hatten, wobei berücksichtigt werden muss, dass gerade auch eine gute Durchführung der Ratspräsidentschaft zum Erreichen der wahrnehmungsorientierten Ziele beiträgt. So wollte sich die dänische Regierung als ‚honest broker‘ darstellen, der nicht die eigenen Interessen, sondern das Gesamtinteresse des Rates der Europäischen Union vertritt. Dies wurde vor allem durch das dänische Außenministerium gefördert, welches darin den besten Weg sah, einen reibungslosen Ablauf der Ratspräsidentschaft zu gewährleisten.³¹ Im Vergleich zu anderen Ministerien neigt das dänische Außenministerium dazu, die Zugehörigkeit zur Europäischen Union unter übergeordneten Gesichtspunkten zu begreifen und vermutet in einem Beharren auf nationalen Interessen in einem Politikfeld eher Nachteile im Brüsseler Verhandlungsgeflecht, gerade in Zeiten des eigenen Vorsitzes. Im Gegensatz dazu waren die Fachministerien eher geneigt, nationale Interessen zu vertreten, solange diese nicht zu offensichtlich waren.

Da sie es als unmöglich betrachteten, die Rolle des ‚honest broker‘ einzunehmen, versuchten das dänische Ministerium für Wirtschaft und Inneres sowie das Finanzministerium nicht, dieses Image zu kultivieren.³² In mehreren Interviews unterstrichen Vertreter dieser beiden Ministerien, dass die Ratspräsidentschaft wie alle anderen Mitgliedstaaten auch nationale Interessen vertritt.³³ Anstatt die Rolle des ‚honest broker‘ vorzugeben, bevorzugte man in jenen Ministerien in Bezug auf die nationalen Interessen Dänemarks, mit offenen Karten zu spielen. Ehrlichkeit bei den eigenen Interessen sei Voraussetzung für Vertrauen in die Präsidentschaft. Nur indem man die dänische Position offen und klar darstelle und keine versteckten Agenden verfolge, könne eine Ratspräsidentschaft das Vertrauen der anderen Mitgliedstaaten gewinnen. Die Vertrauenswürdigkeit im Verhältnis zu den anderen Mitgliedstaaten müsse allerdings durch Loyalität gegenüber dem Rat der Europäischen Union als Organ ergänzt werden, wenn man diesem vorsitzt. Trotz der in den einzelnen Fachressorts unterschiedlichen Interpretationen dieser Grundprinzipien, die eine Ratspräsidentschaft berücksichtigen sollte, zeigte die dänische Regierung das Bild einer professionellen und effektiven Ratspräsidentschaft.

Aktivitäten

Der Prozess, die Ziele auf einzelne Aufgaben hin zu konkretisieren, kann in vier Phasen aufgeteilt werden: die einleitenden Vorbereitungen, die eigentlichen Vorbereitungen, die Umsetzung sowie die abschließende Evaluation.

Die einleitenden Vorbereitungen begannen ungefähr drei Jahre bevor Dänemark die Ratspräsidentschaft am 1. Januar 2012 antrat. Erste Treffen der dänischen Ministerialverwaltung wurden Anfang 2009 unter der Leitung des Außenministeriums einberufen. Das Außenministerium regte zudem die ersten Treffen der Trio-Präsidentschaft an, die im März 2009

30 Dänisches Außenministerium: Europa bei der Arbeit. Programm der dänischen Ratspräsidentschaft der EU 2012, Kopenhagen 2012.

31 Interview 4.

32 Vgl. Nedergaard/Jensen: Organiseringen af det danske EU-formandskab, 2012.

33 Interview 10, 3, 11.

abgehalten wurden.³⁴ Auf diese Weise sollte in der Ministerialverwaltung ein Bewusstsein für die kommende Ratspräsidentschaft geschaffen werden und die Einrichtung der notwendigen Arbeitsgruppen erleichtert werden. Später wurden zudem Kontakte zu den relevanten europäischen Akteuren geknüpft, wie dem Generalsekretariat des Rates, der Kommission und dem Europäischen Parlament. Die meisten Ministerien wurden in diese erste Phase mit-einbezogen, in der eine Aufteilung zwischen inter- und innerministeriellen Aufgaben festgelegt wurde.³⁵

Gegen Ende 2010 waren alle notwendigen Abteilungen und Referate geschaffen und die dänische Ministerialverwaltung konnte sich unter Leitung des Außenministeriums der eigentlichen Vorbereitungsphase widmen. In dieser Phase wurden sowohl das Programm der Trio-Präsidentschaft als auch das Programm der dänischen Ratspräsidentschaft ausgearbeitet und beschlossen. Obwohl die dänischen Politiker angesichts der bevorstehenden Wahlen zum Folketinget, dem dänischen Parlament, wenig Anreize hatten, sich an den Vorbereitungen zu beteiligen, wurden in zunehmendem Maße auch die Minister in den Koordinationsprozess einbezogen.³⁶ Im Frühjahr 2011 wurden der erste Entwurf des Präsidentschaftsprogramms sowie die wichtigsten während der Präsidentschaft zu bearbeitenden Projekte diskutiert. Die Ministerien wurden ermutigt, geeignete Strategien zu entwickeln, um ihre jeweils prioritären Projekte während der dänischen Ratspräsidentschaft umsetzen und erfolgreich abschließen zu können, damit diese der Bilanz der Ratspräsidentschaft zugutekämen. Die Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Europäischen Parlament wurde sowohl auf der administrativen als auch auf der politischen Ebene intensiviert, um ihren Ansichten dort Rechnung zu tragen, wo ihre Zustimmung notwendig sein würde.³⁷ Wichtige Akteure aus dem Europäischen Parlament wurden zum Beispiel auf eine VIP-Tour durch Dänemark eingeladen, auf der sie die Möglichkeit zum Austausch mit verschiedenen Ministern hatten.³⁸ Im Juni 2011 nahm die dänische Regierung den Entwurf des Programms der Trio-Präsidentschaft an. Dieses wurde dann zwischen September und Dezember 2011 finalisiert und anschließend dem Europäischen Parlament präsentiert.

Der Regierungswechsel im Oktober 2011 hatte keinen grundlegenden Einfluss auf die dänische Ratspräsidentschaft, obwohl er zu einer stärkeren Betonung ‚grüner‘ Elemente im Programm führte und die neuen Minister auf ihre Aufgaben im Rahmen der Ratspräsidentschaft, wie beispielsweise die Durchführung des Trilogs zwischen Ministerrat, Kommission und Europäischem Parlament, vorbereitet werden mussten. Die Vorbereitung der Minister umfasste hauptsächlich ein intensives Sprach- und Verhandlungstraining. Diese fachlichen Vorbereitungen waren erfolgreich, wenn auch sehr teuer.

Die Umsetzung begann am 2. Januar 2012, als Dänemark den Vorsitz der Ratspräsidentschaft von Polen übernahm und sein Präsidentschaftsprogramm offiziell vorstellte. Während der sechs Monate der Ratspräsidentschaft wurden ungefähr 1.480 Sitzungen in Brüssel und Luxemburg durchgeführt.³⁹ 46 von diesen fanden auf Ministerebene und 71 zwischen den Botschaftern statt. An 160 Sitzungen, die in Dänemark abgehalten wurden, nahmen insgesamt 10.268 Personen teil.⁴⁰ Dänische Minister besuchten das Europäische Parlament 85-

34 Interview 1.

35 Interview 4, 8.

36 Interview 13.

37 Interview 3, 8, 13.

38 Interview 11.

39 Vgl. Dänische Ratspräsidentschaft: The Presidency in numbers, in: eu2012.dk, 29.6.2012.

40 Ebenda.

mal. In die Vorbereitung und den Vorsitz der Sitzungen waren alle dänischen Ministerien – mit Ausnahme des Kirchenministeriums – eingebunden. Die dänische Ratspräsidentschaft betreute zudem die nationale und internationale Presse und richtete sich an die breite Öffentlichkeit. Tägliche Presseveranstaltungen, an denen auch andere Minister teilnahmen, wurden in der Staatskanzlei abgehalten. Die Pressearbeit in tagespolitischen Fragen wurde in Video-Konferenzen zwischen der Ständigen Vertretung Dänemarks in Brüssel und dem Außenministerium in Kopenhagen abgestimmt.

Obwohl die dänische Ratspräsidentschaft nicht mehr für die Vorbereitung und die Leitung der Sitzungen des Europäischen Rates und des Rates für Auswärtige Angelegenheiten verantwortlich war, haben die dänische Premierministerin Helle Thorning-Schmidt und der dänische Außenminister Villy Søvndal den Präsidenten des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, und die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, unterstützt. So leitete Søvndal beispielsweise, aufgrund von Zeitmangel seitens Ashtons, mehrere Sitzungen während der Ratspräsidentschaft. Premierministerin Thorning-Schmidt übernahm mehrmals die Rolle des ‚honest broker‘ zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone und den Staaten, die nicht an den Verhandlungen zum Fiskalpakt beteiligt waren.⁴¹

Die vierte und letzte Phase der Ratspräsidentschaft war der Übergabe an die folgende Präsidentschaft Zyperns und der Evaluierung der eigenen Präsidentschaft gewidmet. Die Übergabe umfasste mehrere Sitzungen und eine regelmäßige Korrespondenz zwischen der dänischen und der zypriotischen Ratspräsidentschaft, um insbesondere offene Probleme in einzelnen Dossiers zu erläutern. Die Trio-Präsidentschaft hat die Übergabe von einer Präsidentschaft zur nächsten erheblich erleichtert, da sie die direkten Kontakte zwischen den Verwaltungen der jeweiligen drei Mitgliedstaaten stärkt. Zudem bat die zypriotische Regierung, aufgrund ihrer geringeren administrativen Kapazitäten, die Vertreter der dänischen Ratspräsidentschaft, die Themen Klima-, Energie- und Landwirtschaftspolitik sowie das EU-Personalstatut über die eigene Präsidentschaft hinaus zu begleiten.⁴² Schließlich umfasste die vierte Phase eine interne Evaluation der Ratspräsidentschaft. Diese Evaluation fand in der Europaabteilung des Außenministeriums mit den Vertretern anderer Ministerien statt, basierte aber auf den Informationen, die zuvor vom Außenministerium gesammelt worden waren.

Akteure

Bei der Durchführung der zuvor genannten Aktivitäten während der Ratspräsidentschaft war eine große Zahl von Akteuren aus der dänischen Ministerialverwaltung involviert. Das Außenministerium bildete dabei das Zentrum für die Koordination von Kommunikation und Logistik – über 40 Personen waren daran beteiligt. Darüber hinaus arbeiteten 156 Personen (ungefähr zweimal mehr als üblich) in der Ständigen Vertretung Dänemarks in Brüssel.⁴³ Im Vorfeld der dänischen Ratspräsidentschaft wurde der Sozialdemokrat Nicolai Wammen Europaminister. Damit folgte die dänische Regierung dem Beispiel der letzten Ratspräsidentschaft im Jahr 2002, als der Liberale Bertel Haarder zum Minister für europäische Angelegenheiten ernannt worden war. Eine der Hauptaufgaben des Europaministers ist es, engen Kontakt mit dem Europäischen Parlament zu halten. Wie wichtig die Betreuung des Euro-

41 Nedergaard/Jensen: Organiseringen af det danske EU-formandskab, 2012; Interview 5, 11.

42 Interview 1, 5, 6.

43 Interview 1, 11.

päischen Parlaments durch eine Ratspräsidentschaft ist, musste Dänemark während seiner Präsidentschaft im Jahr 1993 auf harte Weise lernen. Als damals ein Beamter, der Direktor des Außenministeriums Jørgen Møller Ørstrøm, mit der Aufgabe betraut wurde, den Parlamentariern das Programm der Ratspräsidentschaft vorzustellen, verstanden es viele Mitglieder des Europäischen Parlaments als Missachtung des Parlaments, dass ein Diplomat anstatt eines Ministers für diese Aufgabe entsandt wurde. Dänemark lernte daraus seine Lektion.⁴⁴

Das Europäische Parlament hat im Verlauf der letzten drei dänischen Ratspräsidentschaften (1993, 2002 und 2012) an Bedeutung innerhalb des Institutionensystems der Europäischen Union gewonnen.⁴⁵ Diese gewachsene Bedeutung wird nicht durch die Aufgabe des Europaministers, das Parlament zu betreuen, deutlich, sondern auch dadurch, dass einige Ministerien eigene Referate oder zusätzliches Personal in den Europaabteilungen für die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament abgestellt haben. Im Vergleich zu den drei vorhergehenden dänischen Ratspräsidentschaften wurden im Jahr 2012 mehr Ressourcen für den Kontakt mit dem Europäischen Parlament aufgewandt als je zuvor. Allerdings hat die dänische Ratspräsidentschaft versucht, eine Balance zu finden, um einerseits dem Europäischen Parlament den nötigen Respekt zu erweisen, aber andererseits nicht zu entgegenkommend zu sein, sondern gleichzeitig auch die Interessen des Rates der Europäischen Union zu wahren.

Der größte Teil des Personals und der Ressourcen wurden während der dänischen Ratspräsidentschaft in den Fachministerien aufgewendet. Die Europaabteilungen und -referate wurden verstärkt, um dem größeren Koordinationsbedarf als Verantwortliche für die Vorbereitung und Durchführung der Ratssitzungen gerecht zu werden. In einigen Ministerien wurden gesonderte Arbeitsstäbe (Taskforces) gebildet, während in anderen Ministerien die Europaabteilungen oder -referate durch mehr Personal verstärkt wurden.⁴⁶ Angesichts der Wirtschafts- und Währungs Krise wurden die Kosten für die Ratspräsidentschaft auf ein Minimum reduziert. Intern wurde sie deshalb auch als „Schwarzbrot-Präsidentschaft“⁴⁷ bezeichnet und die Fachministerien konzentrierten sich auf das Wesentliche, die Annahme von Rechtsakten, während Themen mit geringerem Regelungsbedarf weniger Beachtung geschenkt wurde.⁴⁸

Von den dänischen Opt-Outs waren das Finanzministerium (keine Beteiligung Dänemarks an der dritten Stufe der WWU), das Innen- und Justizministerium (Opt-Out im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) sowie das Verteidigungsministerium (Opt-Out im Bereich der europäischen Verteidigungspolitik) betroffen. Für das Finanzministerium bedeutete dies konkret, dass es nicht an den Sitzungen der Mitglieder der Eurozone teilnehmen konnte. Dennoch hatte die dänische Ratspräsidentschaft die Führung in allen Aspekten der wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenarbeit inne, die nicht ausschließlich die Eurozone betrafen.⁴⁹ Für das Justizministerium hatte das dänische Opt-Out keinen vergleichbaren Ausschluss zur Folge. Die dänische Ratspräsidentschaft behielt bei allen Verhandlungen bezüglich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die Führung. In den Interviews wurde sogar erwähnt, dass das Opt-Out in diesem Bereich ein gewisser Vorteil ge-

44 Interview 11.

45 Jensen/Rasmussen/Willumsen: Europa-Parlamentet, 2009.

46 Interview 8, 9.

47 „Schwarzbrot-Präsidentschaft“ – im Dänischen „rugbrødsformandsskab“ – bezeichnet einen Politikstil, der auf effektive und effiziente Erreichung von Zielen abstellt und dabei versucht, Kosten weitgehend zu minimieren.

48 Interview 4.

49 Interview 10.

wesen sei, da so kein anderer Mitgliedstaat der dänischen Ratspräsidentschaft habe vorwerfen können, sie verfolge dänische Interessen.⁵⁰ Allerdings bedeutete das dänische Opt-Out im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dass der Verteidigungsminister während der Ratspräsidentschaft nicht den Vorsitz bei den (informellen) Treffen der Verteidigungsminister innehatte.⁵¹

Interdependenzen zwischen Brüssel und Kopenhagen

Das Außenministerium und die Ständige Vertretung in Brüssel bildeten die Drehscheibe für die Abstimmung von Interdependenzen innerhalb der Organisation der Ratspräsidentschaft. Die Struktur der dänischen Ratspräsidentschaft war dennoch nicht im Mikromanagement bis ins Detail festgelegt, sondern sehr flexibel und dezentral, innerhalb der zuvor festgelegten Leitlinien. Es ist üblich zu unterscheiden, ob eine Präsidentschaft von der jeweiligen Hauptstadt aus (der Großteil der Koordination wird in der Hauptstadt der Präsidentschaft zwischen den Ministerien geleistet) oder von Brüssel aus (der Großteil der Koordination wird in der Ständigen Vertretung in Brüssel geleistet) organisiert wird. Im Gegensatz zu Polen und in der Tradition der früheren dänischen Ratspräsidentschaften wurde die aktuelle Ratspräsidentschaft von Brüssel aus koordiniert, da sich dieses Modell als flexibel sowie reaktionsschnell und so als dem dynamischen Verhandlungsumfeld auf europäischer Ebene angemessen erwiesen hat. Ein Nachteil dieses Modells ist jedoch die geringe Kontrolle der einzelnen Prozesse sowie die Gefahr einer mangelnden Kohärenz der einzelnen Aktivitäten der Ratspräsidentschaft. Dies stellte jedoch kein grundlegendes Problem für die dänische Ratspräsidentschaft dar, da täglich Video-Konferenzen zur Abstimmung zwischen der Ständigen Vertretung in Brüssel und der dänischen Hauptstadt stattfanden.⁵² Die dänischen Vertreter in Brüssel, die die Koordinierung übernahmen, erhielten die notwendigen Handlungsspielräume, um innerhalb vorgegebener Leitlinien und mit Blick auf die zuvor in Kopenhagen definierten Ziele frei handeln zu können. Der dänische Koordinationsansatz gab den Fachministerien und besonders deren Verantwortlichen in Brüssel viel Spielraum, selbst zu bestimmen, wie die definierten Ziele durch das richtige zeitliche Management der einzelnen Arbeitsschritte erreicht werden sollten. Bedingung dafür war, dass alle im Interesse Dänemarks handelten und dabei die Grundhaltung beachteten, wonach Vertrauenswürdigkeit und gleichzeitig Zielorientierung das Handeln bestimmen sollten. Die Interviewpartner sahen die Brüssel-basierte Koordinierung als Schlüssel für das einwandfreie Funktionieren und die Effizienz der dänischen Ratspräsidentschaft an.

Wie bereits erwähnt, wurde mit dem Begriff der „Schwarzbrot-Präsidentschaft“ unterstrichen, wie kostengünstig die Ratspräsidentschaft organisiert wurde und dass sie sich auf die wesentlichen Aufgaben konzentrierte und sich keiner hochpolitischen Themen, wie im Jahr 2002 der EU-Erweiterung, annahm. Verglichen mit der polnischen Ratspräsidentschaft von 2011, die 115 Millionen Euro kostete, oder der französischen Ratspräsidentschaft, für die 171 Millionen Euro ausgegeben wurden, war die dänische Ratspräsidentschaft mit Kosten in Höhe von 35 Millionen Euro eher bescheiden.⁵³ Als man sich in Polen dessen gewahr

50 Interview 7.

51 Interview 12.

52 Interview 11.

53 Adler-Nissen/Nielsen/Sørensen: The Danish EU Presidency, 2012.

wurde, folgten dort hitzige Debatten auf Ministerebene, da befürchtet wurde, das eigene hohe Budget könnte zum Vorwurf der Verschwendung führen.⁵⁴

Gesamtbewertung und Ausblick

Mit Blick auf den analytischen Rahmen, der zu Beginn dieses Beitrags vorgestellt wurde, können für die Gesamtbeurteilung der Koordinationsfähigkeit eines Systems – wie einer Ratspräsidentschaft – fünf Elemente in Betracht gezogen werden: die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Koordination stattfindet; die Ziele, die erreicht werden sollen; die Art und Weise, wie diese Ziele auf Aufgaben hin konkretisiert werden; wie diese Aufgaben einzelnen Akteuren zugeordnet werden und wie mit Interdependenzen umgegangen wird.

Erfolgreiche Koordination bedingt, dass Ziele, Aktivitäten, Akteure und Interdependenzen unter Beachtung der gegebenen Rahmenbedingungen abgestimmt werden. Generell kann der dänischen Ratspräsidentschaft attestiert werden, dass diese Elemente gut aufeinander abgestimmt wurden, sodass viele der politischen und wahrnehmungsorientierten Ziele erreicht werden konnten. Betrachtet man zunächst die politischen Ziele, können im Gegensatz zur Ratspräsidentschaft im Jahr 2002 keine Erfolgskriterien klar definiert werden.⁵⁵ Das Image der „Schwarzbröt-Präsidentschaft“ wurde willentlich von der dänischen Regierung und ihren Vertretern mit dem Ziel geprägt, die hohen innenpolitischen und europäischen Erwartungen an die dänische Ratspräsidentschaft zu senken. Durch geringere Erwartungen würden die Leistungen der Ratspräsidentschaft 2012 umso deutlicher sichtbar und man würde auf diese Weise unrealistischen Erwartungen vorbeugen, die sich an der dänischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2002 orientieren könnten, wo Dänemark die historische Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten als Erfolg für seinen Vorsitz verbuchen konnte, was in den Worten des damaligen Premierministers, Anders Fogh Rasmussen, deutlich zum Ausdruck kam: „Warmly welcome to our family. Our new Europe is born.“⁵⁶

Dänemark lieferte 2012 im Großen und Ganzen eine gut koordinierte Ratspräsidentschaft, von deren Ergebnissen einige es verdienen, hervorgehoben zu werden.⁵⁷ Erstens, und ungeachtet des dänischen Opt-Out bezüglich der WWU, schaffte es die Ratspräsidentschaft bezüglich einiger präventiver Maßnahmen, die zukünftige Krisen verhindern sollen, Einvernehmen im Rat herzustellen. Dies betraf unter anderem die Verabschiedung von länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters⁵⁸ und das sogenannte ‚two-pack‘, zwei Verordnungen die der Kommission mehr Kompetenzen zur Überwachung der nationalen Haushalte verleihen.⁵⁹ Zweitens hat die dänische Ratspräsidentschaft einige Initiativen zur Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums in Europa angestoßen, wie den Pakt

54 Interview 1.

55 Interview 5.

56 Vgl. Dänische Staatskanzlei: Statsministerens tale ved familiefoto efter Det Europæiske Råds møde i København, den 13. december 2002, abrufbar unter: http://www.stm.dk/_p_7328.html (letzter Zugriff: 17.10.2012).

57 Vgl. Dänisches Außenministerium: Europe at work. The results of the Danish Presidency of the Council of the European Union in the first half of 2012, Kopenhagen 2012.

58 Vgl. Dänisches Außenministerium: Europe at work. The results, 2012, S. 9.

59 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die gesamtsstaatliche Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, KOM (2011) 821; Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität im Euro-Währungsgebiet betroffen oder bedroht sind, KOM (2011) 819.

für Wachstum und Beschäftigung, der Vorschläge enthält, wie der Binnenmarkt revitalisiert werden kann, sowie die Aufteilung des Sitzes für das Europäische Patentgericht.⁶⁰ Von den zwölf Initiativen der Kommission zum Binnenmarkt wurden vier während der dänischen Ratspräsidentschaft angenommen. Zudem wurde im ersten Halbjahr 2012 ein Beschluss zum digitalen Binnenmarkt getroffen,⁶¹ der unter anderem die Preise für das Daten-Roaming senken soll.⁶² Drittens, und ungeachtet der Hindernisse, die mit der Agenda zum ‚grünen Wachstum‘ verbunden waren, wurde mit dem Europäischen Parlament Einvernehmen über eine Richtlinie zur Energieeffizienz erzielt,⁶³ die den Energieverbrauch um bis zu 17 Prozent reduzieren und die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Drittstaaten verhindern soll. Darüber hinaus wurde eine Einigung mit dem Europäischen Parlament zur Senkung der Umweltbelastungen durch den Schiffsverkehr erreicht. Viertens wurden während der dänischen Ratspräsidentschaft einige Maßnahmen zur Gewährleistung eines sicheren Europa beschlossen, wie zum Beispiel die Richtlinien für Asylsuchende⁶⁴ oder die Schaffung der Möglichkeit zur befristeten Einstellung der Visavergabe in Fällen von Missbrauch.⁶⁵ Weiterhin wurden die bereits erwähnten Änderungen der Regeln im Schengenraum beschlossen,⁶⁶ die einen Konflikt mit dem Europäischen Parlament zur Folge hatten.

Was die wahrnehmungsorientierten Ziele betrifft, schaffte es die dänische Ratspräsidentschaft, sich das Image einer professionellen und zielorientierten Präsidentschaft zu erarbeiten. Dennoch wurde dieses Image durch den genannten Konflikt mit dem Europäischen Parlament leicht beschädigt. Einige Mitgliedstaaten sahen in der harten dänischen Linie gegenüber dem Europäischen Parlament ein Zeichen der Loyalität gegenüber den Interessen des Rates, während andere Mitgliedstaaten bemängelten, dass mehr Feingefühl in diesem Fall eine offene Konfrontation hätte verhindern können.

Im Großen und Ganzen ermöglichten die Koordinationsprozesse, trotz der externen Restriktionen durch die reformierte Architektur der Europäischen Union, die Wirtschafts- und Finanzkrise und die EU-Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten als auch der internen Restriktionen der dänischen Opt-Outs, ein kohärentes Handeln der Präsidentschaft. Die dänische Ratspräsidentschaft in 2012 hat demnach besondere Anerkennung gefunden, da sie einige schwierige Kompromisse in turbulenten Zeiten erzielen konnte.⁶⁷

60 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates 28./29. Juni 2012. Schlussfolgerungen, EUCO 76/2/12.

61 Rat der Europäischen Union: Conclusions on the Digital Single Market and Governance of the Single Market 3169th Competitiveness (Internal Market, Industry, Research and Space) Council meeting Brussels, 30 and 31 May 2012.

62 Verordnung (EU) Nr. 531/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2012 über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 172 vom 30. Juni 2012, S. 10-35.

63 Europäische Kommission: Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, KOM (2011) 370.

64 Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern, KOM (2011) 320.

65 Vgl. Dänisches Außenministerium: Europe at work. The results, 2012.

66 Vgl. Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates 28./29. Juni 2012. Schlussfolgerungen, EUCO 76/2/12; Dänisches Außenministerium: Europe at work. The results, 2012.

67 Nedergaard/Jensen: Organiseringen af det danske EU-formandskab, 2012.

Tabelle 2: Tatsächliche Koordinationsmechanismen während der dänischen Ratspräsidentschaft 2012

Koordinationskomponenten	Koordinationsmechanismen
Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> – Reform der Unionsarchitektur durch den Vertrag von Lissabon <ul style="list-style-type: none"> • Trio-Präsidentschaft • Präsident des Europäischen Rates und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik • Gestärkte Rolle des Europäischen Parlaments – Wirtschafts- und Finanzkrise – Gestiegene Zahl von Mitgliedstaaten auf 27
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> – Politische Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen zur Verhinderung kommender Wirtschaftskrisen • Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union stärken • Vorantreiben der ‚grünen Agenda‘ • Ein sicheres Europa schaffen – Wahrnehmungsorientierte Ziele <ul style="list-style-type: none"> • ‚honest broker‘ • Professionalität • Effektive Zielerreichung
Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> – Schaffen eines internen Bewusstseins für die Ratspräsidentschaft und notwendiger Strukturen – Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament – Erarbeiten des Programms der Trio-Präsidentschaft – Vorbereiten und Leiten der Sitzungen des Rates der Europäischen Union – Pressearbeit – Pflege der Beziehungen zum Europäischen Parlament – Unterstützung des Präsidenten des Europäischen Rates und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – Übergabe an die neue Ratspräsidentschaft – Evaluation
Akteure	<ul style="list-style-type: none"> – dänisches Außenministerium <ul style="list-style-type: none"> • Abteilung für Logistik (40 Beamte) • Ständige Vertretung (156 Beamte) – Europaminister – Fachministerien allgemein – Fachministerien, die von den dänischen Opt-Outs betroffen sind

Koordinationskomponenten	Koordinationsmechanismen
Interdependenzen	<ul style="list-style-type: none"> – Dezentrale Organisation der Ratspräsidentschaft von Brüssel aus – Handlungsspielraum der dänischen Verhandlungsführer im Rahmen vorgegebener Leitlinien – Ständige Vertretung in Brüssel und dänisches Außenministerium als Drehscheibe der Koordination
Gesamtbeurteilung	<ul style="list-style-type: none"> – Politische Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Europäisches Semester • Sogenanntes ‚two pack‘ • Pakt für Wachstum und Beschäftigung • Europäisches Patentgericht • Verordnung zur Senkung der Preise für Daten-Roaming • Richtlinie für Energieeffizienz • Richtlinie zur Reduktion der Umweltbelastung durch Schiffsverkehr • Regeln für die Aufnahme von Asylsuchenden und die befristete Suspension der Visavergabe • Änderungen der Regelungen im Schengen-Abkommen – Wahrnehmungsorientierte Ziele <ul style="list-style-type: none"> • Professionelle zielorientierte Ratspräsidentschaft

Quelle: Eigene Darstellung.