

FORUM

Die deutsche Ratspräsidentschaft aus tschechischer Sicht

Vladimir Handl*

Im wirtschaftlichen Sinne stand die deutsche Ratspräsidentschaft unter einem glücklichen Stern – die Europäische Union hat nach vielen Jahren wieder einmal die Dynamik der US-Wirtschaft übertroffen, Wachstumsoptimismus überwiegt.

Im geostrategischen Sinne vermochte die große Koalition die Befürchtungen zu beseitigen, die deutsche Politik wolle die Europäische Union als Gegenmacht zu den USA profilieren. Angela Merkel hat in Bezug auf Russland einen umsichtigen Kurs zwischen wirtschaftlichen Interessen und politischen Werten gesteuert.

In der Europapolitik wurde in der Tschechischen Republik vor allem die Kompromissbereitschaft von Bundeskanzlerin Merkel bei den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union für die Jahre 2007-2013 gelobt. Die deutschen Interessen (betont unter Kohl und zentral unter Schröder) wurden weiterhin verfolgt, aber dennoch weniger herausgestellt. In den Beziehungen zu den neuen EU-Mitgliedstaaten behielt die große Koalition die Aktiva Schröders bei (so eine Absage an die materiellen Forderungen der Vertriebenenorganisationen), schaffte jedoch Passiva ab, indem sie den kleineren Partnern in der Europäischen Union mehr Aufmerksamkeit schenkte.

Trotzdem schien die EU-Ratspräsidentschaft anfangs als eine *mission impossible*, bedenkt man die tiefe Spaltung der Europäischen Union vor allem in der Frage des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE).

Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Die Wahrnehmung der Ratspräsidentschaft in Ländern, in denen es keinen gefestigten europapolitischen Konsens gibt, wurde durch die dortige innere europapolitische Spaltung strukturiert.¹ So lehnte in Tschechien Staatspräsident Václav Klaus, zugleich Ehrenvorsitzender der regierenden Bürgerlich-Demokratischen Partei (ODS), nicht nur den Verfassungsvertrag ab, sondern er sieht die Europäische Union seit dem Maastrichter-Vertrag insgesamt auf einem falschen Weg.² Er und seine Weggefährten traten konsequent gegen den sogenannten „Europäismus“ und die „Europäisierung“ auf.³ Die beiden anderen Koalitionsparteien (die rechts-liberalen Grünen und die konservativ-soziale, christlich-demokratische Volkspartei, KDU-CSL) und die oppositionellen Sozialdemokraten setzten sich allerdings für den VVE ein und waren gegen die Blockade der weiteren Verhandlungen.

* Dr. Vladimir Handl, Institut für Internationale Beziehungen, Prag.

1 Der Text entwickelt einige Thesen aufbauend auf der Analyse des Autors: Tschechische Europapolitik: schwierige Positionierung während der deutschen Ratspräsidentschaft, Analyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Prag, Mai 2007, abrufbar unter: <http://www.fesprag.cz/dokumenty/3-Handl-final-de.pdf> (letzter Zugriff: 12.07.2007).

2 Václav Klaus: Ich habe Angst um Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.3.2006.

3 Siehe Václav Klaus/Jiří Weigl/Petr Mach/Marek Loužek/Jiří Brodský: What is Europeism or What Should not be the Future for Europe, Center for Economics and Politics, Prague 2006, abrufbar unter: <http://cepin.cz/europeism.pdf> (letzter Zugriff: 30.4.2007).

Die ursprünglichen Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft waren in Prag entsprechend differenziert und kontrovers. Neben einer unbegrenzten Unterstützung gab es auch von offizieller Seite Aufrufe zur „Behutsamkeit im Zusammenhang mit Bemühungen der deutschen Ratspräsidentschaft, die Diskussion über den so genannten Europäischen Verfassungsvertrag wieder zu öffnen“.⁴ Der heutige Premierminister Topolánek nannte, noch als Oppositionsführer (und Vorsitzender der Bürgerlich-Demokratischen Partei – ODS), den VVE gelegentlich „Shit“.⁵ Es überrascht daher nicht, dass manche Politiker in der Tschechischen Republik darauf hofften, dass die Ratspräsidentschaft bei ihrer Suche, die Substanz des VVE zu retten, scheitern würde.

Führungsstil: „Ehrlicher Makler“ und „Lokomotive“

Der *Modus operandi* der deutschen Ratspräsidentschaft – strikt geheime Vorbereitung der Berliner Erklärung in Verhandlungsräumen mit den *focal points* (den ein bis zwei engsten Beratern der 27 Staats- und Regierungschefs) – wurde als Geheimdiplomatie kritisiert. Auch sei der Text der ‚Berliner Erklärung‘ den Mitgliedstaaten zu spät übermittelt und nicht zur förmlichen Unterzeichnung unterbreitet worden.

Als eine effektive Strategie der deutschen Ratspräsidentschaft erwies sich jedoch die Einbindung der EU-kritischen tschechischen Akteure, einschließlich von Präsident Klaus. Nachdem Bundeskanzlerin Merkel mit Premierminister Topolánek und Präsident Klaus mehrmals persönlich Gespräche geführt und ihre Einbeziehung gesichert hatte, verschwanden auch ursprüngliche Einwände gegen diese Form der Geheimdiplomatie. Selbst Präsident Klaus lobte indirekt die Flexibilität von Bundeskanzlerin Merkel – vor allem in den Punkten, bei denen er glaubte, sie habe sich auf seine Position zubewegt.⁶ Der Erfolg von Angela Merkel hängt auch mit ihrem zurückhaltenden Charme und der gründlichen Arbeit in Detailfragen zusammen.⁷

Es gab allerdings auch ein anderes Gesicht der deutschen Ratspräsidentschaft: das einer Lokomotive, die wenig Rücksicht auf die Präferenzen von kleineren Partnern nimmt, wenn es um sektorale Politiken und entsprechende Rechtsetzungstätigkeiten ging. Nach einigen Insiderberichten suchte die deutsche Ratspräsidentschaft keinen Dialog mehr, sobald sie eine qualitative Mehrheit im Rat als gesichert ansah. Die Europäische Union schien in diesen Fällen zur Überraschung neuer Mitgliedstaaten nicht mehr als ‚Konsensmaschine‘ zu funktionieren, sodass die deutsche Verhandlungsführung bisweilen als arrogant wahrgenommen wurde.

Ergebnisse in einigen Politikbereichen

Ein wichtiges Ziel der Ratspräsidentschaft war es, die *Klima- und Energiepolitik* mit Blick auf drei Prinzipien voranzutreiben – Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Es waren vor allem wirtschafts- und sicherheitspolitische Gründe, die Polen und Tschechien zum Widerspruch bewegten, wenn es um konkrete Verpflichtungen beim Klimaschutz ging. Die polnische Politik betonte zudem die Sicherung der Energielieferung. Die Einigung auf die Formel „20-20-20“ war angesichts dieser ursprünglichen Ge-

4 Neujahrsansprache des Präsidenten Václav Klaus vom 01.01.2007, abrufbar unter: <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=siOAVU6u9HAM> (letzter Zugriff: 20.6.2007).

5 Premierminister Mirek Topolánek in der tschechischen Volkszeitung ‚Lidové noviny‘ vom 21. 05.2005.

6 Interview des Präsidenten Václav Klaus mit der tschechischen Tageszeitung ‚Mladou frontu Dnes‘, Rozhovor prezidenta republiky Václava Klause pro Mladou frontu Dnes, in: MF Dnes, 21.04.2007.

7 George Parker: Merkel tough act to follow by Socrates, in: Financial Times, 02.07.2007.

genpositionen eindeutig ein Erfolg der Ratspräsidentschaft. Dieser Durchbruch ermöglichte danach auch die Fortschritte im Rahmen der G8. Den Euroskeptikern wurde vor Augen geführt, dass eine schlüssige, koordinierte Politik der Europäischen Union Ansätze für globale Steuerung liefern und durchsetzen kann. Kritiker (auch aus der Wirtschaft) bevorzugen jedoch in der Frage strikter Grenzwerte freie Entscheidungsmöglichkeiten für die nationalen Regierungen. Das Spannungsverhältnis zwischen Klimaschutz und Energieeffizienz einerseits sowie Wirtschaftswachstum und Energiesicherheit andererseits deutet an, dass die Umsetzung der Ergebnisse in konkrete Politik bei Weitem nicht einfach sein wird.

Weiterhin wurde die Lissabon-Strategie für *Wachstum und Beschäftigung* mit einer gewissen Reserve betrachtet. Denn für die meisten neuen Mitgliedstaaten bleibt die Freizeitigkeit der Arbeitskräfte das wichtigste Kriterium sowohl im Hinblick auf die Gleichheit unter den EU-27 als auch auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union. Firmen und ihre Beschäftigten aus den neuen Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas werden jedoch administrativ zunehmend diskriminiert.⁸

Die deutsche Ratspräsidentschaft erzielte einen medienwirksamen Erfolg bei der Verabschiedung der neuen Roaming-Verordnung sowie bei der Zahlungsdienste-Richtlinie. Auch Bemühungen um den Abbau der Bürokratie wurden von der tschechischen Regierung begrüßt, obwohl Experten das quantitative Ziel von 25 Prozent Reduktion für zweifelhaft halten.

Im Bereich *Justiz und Inneres* sammelte die Ratspräsidentschaft wichtige Pluspunkte, vor allem durch den Beschluss, die Regelungen des Prüm-Vertrags in EU-Recht zu überführen.

Die Ratspräsidentschaft gewann Anerkennung für ihr energisches Management der überfüllten *außenpolitischen Agenda*. Viel wirklich Neues konnte jedoch nicht erreicht werden. Ihre Bemühung um den Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) fand die Unterstützung der meisten Neumitglieder. Diese Länder teilen allerdings nicht unbedingt die Überzeugung Deutschlands, dass die ENP zwar ein substanzielles Angebot, aber eben doch für absehbare Zeit einen Ersatz für die Vollmitgliedschaft darstellen soll, da die Europäische Union vorübergehend kaum erweiterungsfähig sei. Vor allem die östliche Dimension der Außenbeziehungen betonte die deutsche Ratspräsidentschaft: Die beschlossenen Abkommen über Erleichterungen bei der Verteilung von Visa und die Rückübernahme von Personen mit Russland, Ukraine und Moldau entsprechen dem langfristigen Ziel der tschechischen Politik, die Beziehungen mit den traditionellen Partnern in Osteuropa zu intensivieren. Vor allem hier und auf dem westlichen Balkan hofft man auf eine weitere effektive Zusammenarbeit mit Deutschland.

Das kooperative aber auch kritische Verhalten von Bundeskanzlerin Merkel gegenüber Präsident Putin gewann viel von dem Vertrauen in Deutschlands Russlandpolitik zurück, das die ‚Männerfreundschaft Schröder-Putin‘ verspielt hatte. In der Russlandpolitik trat aber auch die Binnendifferenzierung der deutschen Politik zu Tage: Das Auswärtige Amt schien primär eine weitere Einbindung Russlands in multilaterale wie auch bilaterale Vereinbarungen zu suchen und kritische Töne zu vermeiden. Das Scheitern der Verhandlungen in Samara in Bezug auf die Eröffnung von Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen entsprach nicht nur der polnischen Politik, sondern in gewisser Hinsicht auch der russischen, die grundsätzlich bilaterale Verhandlungen

8 Meldung der tschechischen Presseagentur ČTK: „Die alten EU-Länder wehren sich gegen die Neumitglieder mit bürokratischen Maßnahmen“, LN: Staré země EU se konkurencí nových členů brání byrokracií, in: ČTK, 04.06.2007.

mit einzelnen Länder vorzuziehen scheint. Die erfolgreiche Verhandlung über einen Energiefrühwarnmechanismus zwischen der Europäischen Union und Russland entspricht dem Verlangen der Europäischen Union nach mehr Energiesicherheit, wenn auch diesbezüglich noch eine Reihe kritischer Punkte zu klären sind.

Im Verhältnis zu den USA ist die Ratspräsidentschaft als erfolgreich anzusehen. Die Atmosphäre erinnerte an die Beziehungen Kohl-Bush (Senior), obwohl die deutsche Politik eigene Präferenzen deutlich machte, beispielsweise bei der Gestaltung des EU-Einsatzes in Afghanistan oder in ihrer reservierten Haltung zum Aufbau amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien. Dabei behielt die Frage der Raketenabwehr ein erhebliches Störpotenzial: Gerade die entschiedenen Gegner des VVE scheinen eine stärkere strategische Anbindung an die USA als Gegengewicht zu einem stärkeren EU-Aktivismus beziehungsweise einer Führungsrolle Deutschlands zu betrachten. Die neue Qualität der Beziehungen Berlin-Washington wurde dadurch demonstriert, dass Bundeskanzlerin Merkel beim G8-Gipfel Präsident Bush für das Ziel gewinnen konnte, bis zum Jahr 2050 die CO₂-Emissionen zu halbieren und den Post-Kyoto-Prozess im Rahmen der Vereinten Nationen zu führen.

Der Verfassungsprozess

Deutschland trat als *demandeur* auf, der den VVE im vollen Umfang oder wenigstens in seiner Substanz beibehalten wollte. Als Ratspräsidentschaft bewies Berlin allerdings große Flexibilität und stellte eigene Präferenzen zurück. Die tschechischen Liberal-Konservativen lehnten anfangs den VVE sogar als eine Basis für weitere Verhandlungen ab. Präsident Klaus wollte noch in der ‚Berliner Erklärung‘ eine Bezugnahme auf den VVE vermeiden. Erst nach direkten Gesprächen zwischen Merkel und Klaus auf Schloss Meseberg am 17. April 2007 schien auch für Klaus die Forderung nach Neuverhandlungen vom „Punkt Null“ aus kein Thema mehr.⁹ Am meisten lag der tschechischen Regierung daran, die Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene nicht ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten zuzulassen. Es waren am Ende aber eher die britische Politik mit ihrem opt-out aus der Charta der Grundrechte sowie die polnische Ablehnung der doppelten Mehrheit, die die Verhandlungen zu einer Zitterpartie machten. Das Verhandlungspoker, das der Ratsvorsitz in der Nacht zum 23. Juni 2007 mit der doppelköpfigen Politik Warschaus spielte, war ein legitimes, letztes Mittel der deutschen Verhandlungsführung. Ebenso legitim waren allerdings auch die Versuche anderer Länder, Polen im Spiel zu halten. So vermochte es Prag, seine Unterstützung für die polnische Position in eine aktive, vermittelnde Rolle umzumünzen. Der Kompromiss – die Verschiebung der Anwendung der doppelten Mehrheit auf das Jahr 2014 – ist in Prag als Stärkung der eigenen Position wahrgenommen worden. Aus der Sicht der Opponenten des VVE ist das wichtigste Ergebnis die Beseitigung der staatsähnlichen Symbolik, die Umbenennung des Außenministers in den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Ausgliederung der Charta der Grundrechte aus dem zukünftigen Reformvertrag sowie die Stärkung der Kontrollfunktion der nationalen Parlamente. Das aus tschechischer Sicht so wichtige ‚Prinzip der beiderseitigen Flexibilität‘ bei der Kompetenzübertragung, das heißt neben der Möglichkeit der Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Union auch die Möglichkeit der Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, wird in den Reformvertrag integriert.¹⁰ Experten betonen,

9 Meldung der tschechischen Presseagentur ČTK: ‚Merkel erachtet die EU-Reformen ähnlich wie Klaus als wichtig‘, Merklová stejně jako Klaus považuje za důležitý obsah změn v EU, in: ČTK, 18.04.2007.

10 Siehe Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Dok. 11177/07 vom 23. Juni 2007, Anlage I, S. 15–30, hier Ziffer 16, S. 19.

dass die neue Regelung nur eine solche Übertragung der Kompetenzen auf die europäische Ebene ermöglicht, die mit einer Veränderung des Primärrechtes der Europäischen Union verbunden ist und deshalb ratifizierungspflichtig ist.¹¹ Die Siegeserklärung des tschechischen Premiers Topolánek (der Verfassungsvertrag sei „vom Tisch weggefegt“ worden) repräsentiert allerdings nur eine mögliche Interpretation des erzielten Kompromisses.¹² Die alternative Deutung des Resultates betont, dass der Kompromiss in erster Linie formale Änderungen vornehme – die Substanz des VVE aber im Reformvertrag erhalten bleibe.¹³

Die Vertragsbasis ist nach Ablehnung des Verfassungsmodells nicht übersichtlicher oder gar für die Bürger verständlicher geworden. Auch die geforderte Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist ausgeblieben. Viel deutet darauf hin, dass die Regierungskonferenz nicht reibungslos verlaufen wird. So möchten polnische radikalnationale Kräfte den Kompromiss über den Abstimmungsmodus im Rat in einer „klaren Sprache“ abgefasst sehen.¹⁴ Auch die Frage der Referenden bleibt sowohl offen als auch bedrohlich. Die Folgen könnten gravierend sein – nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für einzelne Mitgliedstaaten selbst. In den Niederlanden „stände die niederländische Mitgliedschaft in der EU auf dem Spiel“.¹⁵

Unter den tschechischen Liberal-Konservativen gibt es Akteure die mit dem Erreichten nicht zufrieden sind. Werden sie es verlangen – auch mit Blick auf ‚das polnische Beispiel‘ – während der Regierungskonferenz das Prinzip der ‚beiderseitigen Flexibilität‘ zu präzisieren? Auch in Großbritannien gibt es Stimmen, die den opt-out in Sachen der inneren Sicherheit mit Sorge betrachten. Selbst die verstärkte Zusammenarbeit wird in einigen Ländern mit Besorgnis wahrgenommen: Einerseits könnte sie zur Spaltung der Europäischen Union führen, andererseits könnte auf Umwegen eine Dynamik erzeugt werden, die später quasi automatisch die Weiterentwicklung der Vertragsbasis vorentscheiden würde. Auch die Umsetzung des gestärkten Subsidiaritätsprinzips darf aus Sicht der tschechischen Regierung kein Vorwand für nationalen Protektionismus werden, beispielsweise im Bereich der gemeinnützigen Dienstleistungen.

Ratspräsidentschaft als Europäisierungsanstrengung

In vieler Hinsicht stimmt es, dass die wichtigsten Resultate der Ratspräsidentschaft – also die Bewegung im EU-Reformprozess sowie die Beschlüsse zum Klimaschutz und zur Energiepolitik – erst durch weitere Entwicklungen auf ihre Durchsetzungs- und Tragfähigkeit hin getestet werden. Richtig ist auch, dass bei dem Mandat für die Regierungskonferenz die EU-Ratspräsidentschaft viele Zugeständnisse machen musste.

Trotz alledem: Die Europäische Union vom Juni 2006 und die vom Juni 2007 scheinen zwei unterschiedliche Gemeinschaften zu sein. Die erste steckte in einer tiefen (Selbst-)Vertrauenskrise, die zweite löste sich aus ihrer Erstarrung. Der ‚Erlöser‘ war eindeutig die deutsche Ratspräsidentschaft und der ‚Engel in der Not‘ hieß Angela Merkel. Die Europäische

¹¹ Gespräch des Verfassers mit Tomáš Ehler, Mitarbeiter der Europasektion des tschechischen Außenamtes, Prag, 04.07.2007.

¹² Meldung der tschechischen Presseagentur ČTK: ‚Mirek Topolánek ist zufrieden mit dem Ergebnis des EU-Gipfels‘, Mirek Topolánek je s výsledky summitu spokojen, in: ČTK, 25.06.2007.

¹³ So zum Beispiel die Bewertung von dem ehemaligen Kommissionsmitglied Pavel Telička oder auch des Präsidenten Václav Klaus.

¹⁴ Euractiv: EU-Vertrag: Polen soll Opposition aufgeben, 03.07.2007, abrufbar unter: <http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/eu-vertrag-polen-opposition-aufgeben/article-165191> (letzter Zugriff: 12.07.2007).

¹⁵ So warnte seine Landsleute noch vor dem EU Gipfel in Brüssel Frans Timmermans, zitiert nach Karsten Polke-Majewski: Holland, die Zweite, in: Die Zeit, 02.07.2007.

Union hat eine neue Chance bekommen, die wichtige Reformphase abzuschließen, ohne dabei die Frage ihrer Finalität zu lösen. Die Europäische Union bleibt damit in einem offenen Entwicklungsprozess, wobei sich die internen Differenzierungstendenzen beschleunigen werden. Die Ratspräsidentschaft hat die einfache Wahrheit bestätigt, dass ohne Deutschland in der Europäischen Union nichts Grundlegendes erreicht werden kann. Im Kontext der Debatte über ‚Ent-Europäisierung‘ oder ‚Ent-Kommunitarisierung‘ deutscher Europapolitik ist die Feststellung wichtig, dass die deutsche Europapolitik eine Weiterentwicklung des komplexen EU-Systems vorantreibt und dabei eher auf Einbindung von ‚Andersdenkenden‘, als auf ihre Ausgrenzung setzt. Auf diesem Weg wurde auch ein relativer Verlust von deutscher *soft-power* kompensiert und ein neuer Führungswille demonstriert.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat auch Prag zu einer neuen Positionierung bezüglich der Europapolitik veranlasst und damit zur Vorbereitung der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft 2009 beigetragen. Letztlich war die tschechische ähnlich wie die deutsche Politik – und anders als beispielsweise Warschau oder London – daran zutiefst interessiert, dass zum Zeitpunkt, zu dem die Tschechische Republik die Ratspräsidentschaft übernehmen wird (Anfang 2009), die Frage des VVE bereits einvernehmlich geregelt sein wird. Noch vor dem Juni-Gipfeltreffen wurde die Tatsache, dass der VVE aufgeschnürt worden ist, als eine Verstärkung der Verhandlungsposition eben jener Staaten wahrgenommen, die Vertragsänderungen gefordert hatten. Das Brüsseler Gipfeltreffen zeigte, dass dem nicht so ist. Die Position des Vereinigten Königreiches zur Europäischen Union ist deutlich problematischer geworden, da seine Sonderbehandlung als eine auf Dauer destruktive Distanz wahrgenommen wird. Die polnische Instrumentalisierung der geschichtlichen Erinnerung machte Warschau zu einer Geisel eigener einseitiger Wahrnehmungen. Anstelle Polens gewann eher die nüchterne Reaktion der deutschen Politik das Ansehen der EU-Partner. Auch die tschechische Politik ist sich dessen bewusst, dass sie den EU-Ratsvorsitz 2009 nur als aktiver und effektiver Mitspieler (und nicht als isolierter Einzelspieler) auf dem europäischen Feld erfolgreich bewältigen kann.

Deutsche Interessenvertretung in Europa



Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands

Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder

Von Jan Grünhage

2007, 389 S., brosch., 49,- €, ISBN 978-3-8329-2705-9

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

