

Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Es trat ein, was viele Beobachter schon seit längerem erwartet haben: Die Untersuchung der veröffentlichten Abstimmungsergebnisse im Rat für das Jahr 2006 weist auf eine Normalisierung des Abstimmungsverhaltens der im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten hin. Hatten sich diese in den ersten zwei Jahren der Mitgliedschaft mit der Abgabe von Voten entgegen der öffentlichen Wahrnehmung noch stark zurückgehalten, machen sie von ihrem Stimmrecht nun zunehmend Gebrauch. Dennoch wird auch weiterhin ein Großteil der formal möglichen Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip de facto einstimmig beschlossen. Dies lässt keinen Rückschluss auf einen Anstieg der Abstimmungen im Rat und die Abwendung vom Konsensprinzip als Folge der letzten Erweiterung der Union zu. Bereits die zweite Jahreshälfte 2006 war geprägt von der Antizipation der Übernahme des Ratsvorsitzes durch die Bundesrepublik. Entgegen vieler Vorbehalte gegenüber der Leistungsbilanz großer Mitgliedstaaten, denen es in der Regel schwerer als kleinen Mitgliedstaaten fällt, die für eine erfolgreiche Amtszeit dringend notwendige Neutralität als Ratsvorsitz aufzubringen, kann dem deutschen Vorsitz in der Erfüllung seiner vielfältigen Funktionen und Aufgaben im europäischen Politikprozess ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt werden. Gleichwohl sind der Übertragbarkeit der vom deutschen Vorsitz angewendeten Verfahren auf zukünftige Ratsvorsitze Grenzen gesetzt.

Rechtsetzung

Zum ersten Mal seit der Reduzierung der Ratsformationen im Rahmen der in Sevilla 2002 beschlossenen Ratsreform nahm die Anzahl der Ratstagungen gegenüber den Vorjahren ab. Beliefen sich diese kontinuierlich auf ca. 75 Tagungen, trat der Rat im Jahr 2006 formal nur 62 Mal zusammen. Diese Diskontinuität gegenüber den Vorjahren widerspricht vorläufig der bisherigen These, dass die in Sevilla beschlossene Reform nicht zu einer Verringerung der Sitzungshäufigkeit des Rates geführt habe. In seiner Funktion als Rechtssetzungsorgan verabschiedete der Rat – teilweise zusammen mit dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren – 196 Verordnungen; 64 Richtlinien, 251 Beschlüsse und Entscheidungen. Insgesamt ergeben sich dadurch 511 Rechtsakte, an deren Verabschiedung der Rat beteiligt war. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme um ca. 20 Prozent. Dies ist um so überraschender, als noch im letzten Jahr ein deutlicher Rückgang in der Rechtsetzung durch den Rat konstatiert und als Teil eines längerfristigen, rückläufigen Trends identifiziert werden konnte. Die Volatilität der Rechtssetzungsaktivität des Rates der letzten Jahre war vor allem durch die Rechtsanpassungen an den letzten Erweiterungsrounden und durch die Kodifizierungen und Aktualisierungen von bestehendem Recht im Zuge der Erweiterung beeinflusst. Auch im Jahr 2006 erklärt sich ein Teil dieses Anstieges durch die notwendigen Anpassungen im Zuge des Beitritts Bulgariens und Rumäniens. Zum anderen schlägt sich in dem Anstieg die Umsetzung der neuen, auf sieben Jahre angelegten Finanzvereinbarung (2007-2013) durch Rat und EP nieder. Eine hohe Zahl von Verordnungen bildet Rechtsgrundlage fuer die Ausgabenprogramme in den Sachpolitiken. Aber auch unter Ausklammerung dieser Rechtsakte scheint sich der Trend eines Rück-

gangs der Rechtsetzungsaktivität des Rates für dieses Jahr zumindest nicht fortzusetzen. Der Anstieg betrifft gerade diejenigen Normkategorien, in denen der rückläufige Trend in den letzten Jahren am stärksten war: die Verordnungen und Richtlinien (siehe Tabelle 1). In den Feldern Agrar- und Fischerei-, Verkehrs-, Justiz- und Innenpolitik, Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzpolitik sowie Auswärtige Beziehungen lässt sich ein besonders hoher Anstieg konstatieren. Damit scheint sich vorläufig die Vermutung, dass die auf Grundlage der Nizzaer Abstimmungsregeln zunehmend schwierigere und dadurch langsamere Entscheidungsfindung im erweiterten Rat den rückläufigen Trend verantwortlich ist, nicht zu bestätigen.

Tabelle 1: Entwicklung der Rechtsakte des Rates 2000-2005

Jahr	Rechtsakte des Rates	davon Verordnungen	davon Richtlinien	davon Beschlüsse/ Entscheidungen
2000	444	187	43	214
2001	425	151	58	216
2002	432	163	52	217
2003	508	189	64	255
2004	564	207	51	306
2005	404	126	35	243
2006	511	196	64	251

Quelle: eigene Berechnung nach <http://www.eur-lex.europa.eu>.

Der Anstieg der Rechtsetzungsaktivitäten der EU-Institutionen spiegelt sich auch in einer angestiegenen Anzahl der im Jahr 2006 unterzeichneten oder angenommenen Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren wider. Sie bestätigt die langsame aber stetige Erhöhung der Anzahl der verabschiedeten Mitentscheidungsakte, die in der Ausdehnung des Verfahrens auf neue Politikfelder in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza begründet ist.

Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte

Jahr	Rechtsakte
2000	72
2001	78
2002	79
2003	104
2004	85
2005	82
2006	91

Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2005, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/dewelcome.htm>.

Einen umstrittenen Vorstoß zur effizienteren Gestaltung der Entscheidungsfindung im Rat unternahm die finnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 durch den Versuch, einen Konsens unter den Mitgliedstaaten über die Anwendung der Passerelleklausel in Art. 42 des EU-Vertrages zu erreichen. Diese so genannte Brückenklausel erlaubt den Übergang von der einstimmigen Beschlussfassung zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen sowie von der Konsultation des Parlamentes zur Mitentscheidung im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS), der so genannten Dritten Säule der EU –

beides war auch im Verfassungsvertrag vorgesehen. Da mittelfristig nicht mit einem Inkrafttreten der im Verfassungsvertrag vorgesehen Reformen gerechnet werden konnte, sollten auf diesem Wege Reformen bereits vorzeitig realisiert werden. In der PJZS waren die negativen Auswirkungen der letzten Erweiterungsrunden auf die Entscheidungsfindung am deutlichsten zu spüren. Die Erhöhung der Anzahl der Vetospieler in dem politisch ohnehin sensiblen Bereich hat unter dem Einstimmigkeitszwang zu einer weiteren Verlangsamung der Rechtsetzung geführt. Die schwierige Entscheidungsfindung führt immer wieder zu einer Kluft zwischen den proklamierten Politikzielen in der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung und den tatsächlich umgesetzten Maßnahmen.¹ Der finnische Vorstoß verlief dennoch letztendlich ergebnislos, eine Mehrheit der Delegation hatte sich hinter die Position des zukünftigen deutschen Ratsvorsitzes gestellt, der ein Vorziehen der Reformen, ein so genanntes „cherry picking“, angesichts seiner Bestrebungen zur Wiederbelebung der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag ablehnte.

Bereits im Jahr 2005 überführte der Rat weite Teile der europäischen Justiz- und Innenpolitik des Titel IV EG-Vertrages, unter anderem der Bereich der Asyl, Migrations-, Visa- und Grenzkontrollpolitik ab dem 1. Januar 2005 in das Mitentscheidungsverfahren und zu Mehrheitsentscheidungen im Rat. Während der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen sich wie erwartet beschleunigend auf die Rechtssetzungsaktivität auszuwirken scheint, birgt die Einbeziehung des Parlamentes in einigen Dossiers Konflikt- und Verzögerungspotential. Die bereits für das Jahr 2005 konstatierten Kooperationsschwierigkeiten zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament haben sich fortgesetzt und auch auf die Dritte Säule ausgeweitet.² Immer augenfälliger wird jedoch auch der Bedeutungszuwachs, den das EP derzeit in der Dritten Säule erfährt – ausdrücklich gegen den Willen der Akteure im Rat. Formal wird das EP in der Dritten Säule zu Rechtsakten nur konsultiert und der Rat ist dabei nicht an die Standpunkte des EP gebunden. Einige Gesetzesprojekte bestanden jedoch aus mehreren Legislativvorschlägen, die ihre rechtlichen Grundlagen teils in der Ersten, teils in der Dritten Säule haben, inhaltlich jedoch zusammengehören und entsprechend zeitnah verabschiedet werden mussten. Das EP verhandelte diese Legislativvorschläge als Paket. In solchen Fällen verknüpft das EP seine Zustimmung zu den im Mitentscheidungsverfahren verhandelten Gesetzesvorschlägen mit denen im Konsultationsverfahren verhandelten Gesetzesakten und weitet damit de facto sein Mitentscheidungsrecht auf die dritte Säule aus. Nach Ansicht der Mehrzahl der Akteure im Rat überschreitet das EP durch diese Praxis seine primärrechtlich fixierten Befugnisse in der dritten Säule. Die Anpassung an die neue Verhandlungskonstellation findet im Rat nur langsam statt. Über Jahrzehnte gewachsene Denk- und Verhaltensmuster der nationalen Beamten in den Arbeitsgruppen an die veränderten Umstände anzupassen, ist ein langwieriger Prozess. Das Resultat sind lange Verzögerungen und entsprechend hohe politische Frustrationskosten. Bestes Beispiel sind die kürzlich unter deutscher Ratspräsidentschaft abgeschlossenen Verhandlungen über das Maßnahmenpaket zur Einrichtung des Visa-Informationssystems nach einem dreijährigen Verhandlungsmarathon.

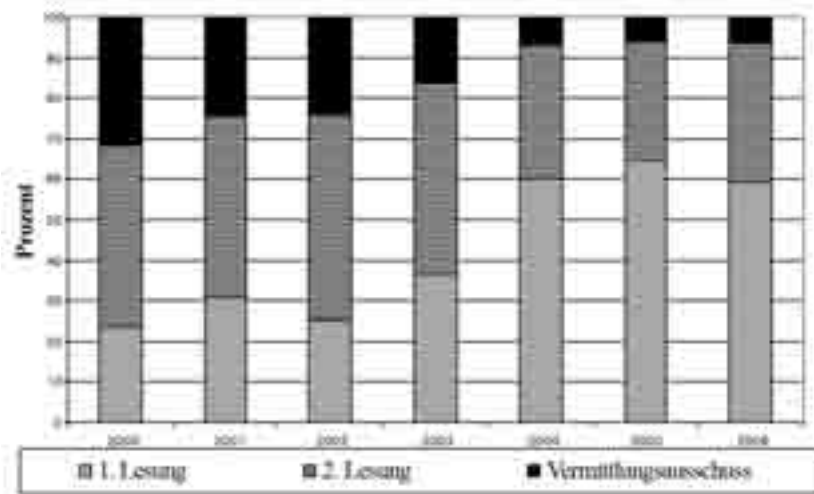
Gleichwohl stabilisiert sich der allgemeine Trend der letzten Jahre hin zu frühzeitigen, intensiven und von Konsensfindung geprägten interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament und der daraus resultierenden Verabschiedung von Rechtsakten

1 Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, KOM(2006) 332 , 28.06.2006.

2 Siehe Kietz, Daniela: Der Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2006..

bereits in der ersten und zweiten Lesung. Der Mehrjahresvergleich zeigt, dass der Anteil der im Vermittlungsausschuss behandelten Dossiers an der Gesamtzahl der in der Mitentscheidung verabschiedeten Akte deutlich gesunken ist und sich nunmehr nur noch 6 Prozent beträgt. Wie schon in den letzten Jahren ist der Anteil der in erster Lesung verabschiedeten Akte deutlich höher als in der in zweiter Lesung beschlossener. Dieser hat beträchtlich zugenommen: wurden in den Jahren 2000 bis 2003 noch durchschnittlich 29 Prozent der Dossiers in erster Lesung beschlossen, waren es 2005 64 Prozent und in diesem Jahr rund 60 Prozent (siehe Graphik 1).

Graphik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2000-2006



Für 204 der von ihm im Jahr 2006 endgültig (mit)beschlossenen Rechtsakte veröffentlichte der Rat in seinen Monatsprotokollen detaillierte Ergebnisse. Dies sind gut 70 in den Ratsprotokollen veröffentlichte Akte mehr als im letzten Jahr. Dies erklärt sich wiederum teilweise durch den Anstieg der Rechtsetzungsaktivität im Jahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr. Prozentual nähert sich der Wert der veröffentlichten Ergebnisse wieder den Jahren vor 2005 an. In letzterem war eine deutlich niedrigere Veröffentlichungsrate zu verzeichnen. (2002 44 Prozent, 2003 38,8 Prozent, 2004 40,8 Prozent, 2005 33,2 Prozent, 2006 39,9 Prozent).

Abstimmungsverhalten

2006 wurden von 204 Rechtsakten, deren Ergebnisse veröffentlicht wurden, formal 171 (83,8 Prozent) mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, 32 (15,7 Prozent) erforderten Einstimmigkeit. In Einklang mit der längerfristigen Entwicklung der Entscheidungsfindung im Rat durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen durch die Verträge von Amsterdam um Nizza ist im Vergleich zu den Vorjahren ein Anstieg der von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen (2005 75,8 Prozent, 2004 69 Prozent) bei gleichzeitiger Abnahme von einstimmig beschlossenen Rechtsakten (2005 24,6 Prozent, 2004 30 Prozent) festzustellen. Nur in einem Fall wurde mit einfacher Mehrheit entschieden (0,5 Prozent).

Unter den 171 mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Rechtsakte gab es 2006 36 Fälle (21,1 Prozent) mit abweichenden Voten. Prozentual ist dies keine bemerkenswerte Veränderung gegenüber den Vorjahren (2005 und 2004 20 Prozent, 2003 28,5 Prozent,

2002 22 Prozent). Weiterhin wird ein Grossteil der formal möglichen Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip de facto im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beschlossen. Untersuchungen der Langzeittrends im Abstimmungsverhalten der alten Mitgliedstaaten im Rat bestätigten bereits, dass Abstimmungen wesentlich weniger oft stattfinden als angenommen – um die 20 Prozent – und die relative Anzahl an Voten relativ konstant. Etwaige Konflikte werden in den meisten Fällen in den Arbeitsgremien des Rates beseitigt und im Rat dann einstimmig beschlossen.³ Wie in den vergangenen zwei Jahren lassen somit die Abstimmungsvoten keinen Rückschluss auf verstärkte ausdrückliche Abstimmungen im Rat und die Abwendung vom Konsensprinzip als Folge der Erweiterung der Union um die zehn neuen Mitgliedstaaten Osten und Südosten Europas zu. Eine Veränderung trat jedoch bei der konkreten Zahl der Ablehnung von Rechtsakten durch einzelne Mitgliedstaaten auf. Die Zahl der abweichenden Voten setzte sich im Jahr 2006 zusammen aus 23 Enthaltungen und 72 Ablehnungen. Diese absolute (und auch relative) Zahl der Ablehnungen fällt im Gegensatz zu den Vorjahren aus dem Rahmen (2005 26 und 2004 36 Ablehnungen bei 20 bzw. 32 Rechtsakten mit abweichenden Voten). Dieses überraschende Ergebnis erklärt sich durch eine gewisse Verzerrung. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (Litauen, Malta, Österreich, Polen und die Slowakei) verweigerten im Jahr 2006 in einer sehr kontroversen Abstimmung ihre Zustimmung zu einem Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013) sowie fünf darauf aufbauende Umsetzungsbeschlüsse für die spezifischen Programme. Alle fünf Staaten betonten ihre generelle Unterstützung für das Programm, lehnten jedoch Aspekte der Finanzierung von Forschung an menschlichen Stammzellen, die durch das Programm ermöglicht wird, ab. Diese Negativvoten allein machen die Hälfte der Ablehnungen aus, wobei es an sich nur um ein Dossier ging.⁴

Diese Abstimmung verzerrt natürlich auch das Bild der „Abstimmungskonten“ der einzelnen Mitgliedstaaten. Die fünf genannten haben aufgrund der Ablehnung dieses einen Dossiers jeweils bereits sechs Negativvoten zu verbuchen. Da es sich bei den Staaten mehrheitlich um neue Mitgliedstaaten handelt, hat dies entsprechende Auswirkungen auf die Untersuchung der Konfliktfreudigkeit der neuen Mitgliedstaaten. Einigen der „Neuen“ wurde mitunter eine besondere Konfliktfreudigkeit nachgesagt, die das Verhandlungsklima im Rat nachhaltig ändern würde und eine Blockbildung im Rat befürchtet. Die Untersuchungen des Abstimmungsverhaltens der letzten beiden Jahre konnten diese Vermutungen jedoch nicht empirisch bestätigen. In den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen des Jahres 2006 lässt sich auch kein einziger Fall nachweisen, in denen Art Blockabstimmung stattgefunden hätte, im Gegenteil: die Gruppen von ablehnenden Staaten sind mit Blick auf ‚alt‘ und ‚neu‘ durchweg gemischt. Der Fall des Forschungsrahmenprogrammes kommt so einer Eventualität noch am nächsten, aber neben Österreich hatten hier auch andere Mitgliedstaaten der ehemaligen EU-15 große Bedenken etwa Deutschland und Portugal. Anders sieht der Blick auf die Abstimmungskonten aus. Im letzten Jahr noch stimmte zum Beispiel das in der öffentlichen Wahrnehmung als Störenfried und Euroskeptiker etablierte Polen nur in zwei Fällen gegen einen Gesetzesentwurf. Die Ablehnungsliste wurde weiterhin von alten Mitgliedstaaten angeführt (Italien, Schweden und Dänemark mit

3 Ausführlich dazu Hayes-Renshaw, Fiona/ Helen Wallace: *The Council of Ministers*, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006, S. 259ff.

4 Siehe die Erklärungen zur Abstimmung in Rat der EU, Monatliche Zusammenfassung der Ratsakte, Dezember 2006, Dok. 17121/06, Brüssel, 27.02.2007.

jeweils 4 Negativvoten). Durch das umfangreiche Maßnahmenpaket zum Forschungsrahmenprogramm wird diese Liste jetzt natürlich von den entsprechenden Ländern angeführt (Polen 10, Litauen 8, Malta 7, Slowakei 7 Ablehnungen). Aber auch wenn man die Daten um dieses Dossier bereinigt, kommt Polen zusammen mit Dänemark mit 4 Ablehnungen immer noch an dritter Stelle nach Schweden und den Niederlanden (6 bzw. 5 Ablehnungen). Auch Lettland und Tschechien haben sich auf dieser Liste „hochgearbeitet“ (3 bzw. 2 Ablehnungen). Diese Ergebnisse weisen auf eine Anpassung oder „Normalisierung“ des Abstimmungsverhaltens der neuen Mitgliedstaaten ein, die sich in den ersten beiden Jahren ihrer Mitgliedschaft mit der Abgabe von Voten sehr zurückgehalten haben.

Die deutsche Ratspräsidentschaft – eine positive Funktionsbilanz

Die Bundesregierung übernahm den EU-Ratsvorsitz im ersten Halbjahr 2007 in einer schwierigen Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Der europäische Verfassungsvertrag war in zwei Referenden gescheitert, neun Mitgliedstaaten weigerten sich, den bereits unterzeichneten Vertrag zu ratifizieren, die lange Phase der (Selbst)Reflektion der europäischen Eliten über die zukünftige Gestaltung der EU verstrich ohne Ergebnis und das ‚Elitenprojekt Europa‘ stieß auf Kritik. Gleichzeitig aber waren die Erwartungen einiger Mitgliedstaaten an die Präsidentschaft hoch. Insbesondere sollte sie durch die Wiederbelebung der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag die Handlungsfähigkeit der EU unter Beweis stellen. In dieser Situation entschied sich die deutsche Ratspräsidentschaft, wie schon der britische Vorsitz im zweiten Halbjahr 2006, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zentrale Problemfelder (wie die Klimapolitik oder die Kriminalitätsbekämpfung) in den Vordergrund zu stellen, statt eine breit angelegte Zukunfts- und Zieldiskussion anzustoßen.

An dieser Stelle soll nicht näher auf die inhaltlichen Ergebnisse der Ratspräsidentschaft eingegangen werden, diese sind an anderer Stelle bereits ausführlich dargestellt.⁵ Vielmehr sollen einige Ergebnisse einer Untersuchung dargestellt werden, die versucht hat, die Ratspräsidentschaft mittels eines systematischen Analyseschema danach zu bewerten, wie effektiv sie ihre unterschiedlichen Funktion im EU-Politikprozess erfüllt hat.⁶ Als Vorsitz des Rates obliegt es der Präsidentschaft, den Politikprozess auf europäischer Ebene zu organisieren, als Vermittler auf allen Verhandlungsebenen zu agieren sowie kurzfristige Verhandlungen in eine Langzeitperspektive europäischer Ziele einzuordnen. Darüber hinaus vertritt sie die Union nach außen und nach innen und fungiert als Anlaufstelle für die EU-Institutionen beim Rat. Im Vordergrund der angesprochenen Untersuchung standen die Prozesse und Strategien, mit denen der Ratsvorsitz seine Funktionen zu erfüllen versuchte. Die Studie beleuchtete, welche spezifischen Ressourcen dem Vorsitz zur Verfügung standen (z.B. administrative Ausstattung oder besondere Expertise in bestimmten Politikfeld) welche nationalen Kontextvariablen seine Handlungsfähigkeit bestimmten (z.B. Differenzen zwischen den Koalitionsparteien oder starkes nationales Interesse), und welche externen Faktoren die Aufgabenerfüllung erleichterten bzw. erschwerten (Interessen mächtiger Drittstaaten in der Außenpolitik).

5 Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P), Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung, München, Juli 2007 (C·A·P Analyse 6/2007); Kurpas, Sebastian/Henning Riecke: Is Europe Back on Track? Impetus from the German Presidency, Centre for European Policy Studies, CEPS Working Document Nr. 273, Juli 2007.

6 Kietz, Daniela/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft, SWP-Studie 2007/S24.

Die Funktionsbilanz des deutschen Vorsitzes fiel insgesamt positiv aus. Ihm wurde eine solide Managementleistung bescheinigt, die den Weg für zahlreiche Vermittlungserfolge ebnete. Entgegen den Erwartungen vieler Beobachter erwies sich der deutsche Vorsitz zudem als entschlossener, geschickter und weitgehend neutraler Makler teils schwieriger Kompromisse. Der Rückgriff auf die Expertise aller Fachressorts der Bundesregierung und der Landesregierungen, eine klare Prioritätensetzung, eine Vielzahl ressourcenaufwändiger bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden sowie das entschiedene persönliche Engagement der Bundeskanzlerin wie auch des Außenministers in den hochsensiblen Dossiers waren wichtige Bedingungsfaktoren etlicher Verhandlungserfolge. Dies galt gerade dort, wo überaus viele externe Handlungsbeschränkungen wirksam waren (wie in der Außenpolitik) oder sich das Meinungsbild sehr diffus darstellte (wie in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag). In seiner Funktion als Impulsgeber lancierte der Vorsitz eine auffällig große Zahl neuer Projekte, etwa die Initiative für einen transatlantischen Wirtschaftsraum oder die Überführung von Teilen des Prümer Vertrages in den EU-Rechtsrahmen. Eher gemischt war die Bilanz bei der langfristigen strategischen Steuerung konfliktbelasteter Verhandlungsgegenstände. Hier wurde unter anderem bemängelt, dass nationale Interessen die effiziente Wahrnehmung der Steuerungsfunktion des deutschen Vorsitzes behinderten, etwa in der Migrationspolitik.

Bezüglich der neuen Triopräsidentschaften, deren Ziel es war, die Kohärenz und Kontinuität europäischer Politik zu verbessern, kam die Untersuchung zu einem nüchternen Ergebnis. Gegenüber den bisherigen ‚Zweierpräsidentschaften‘ schien sich wenig in der Kooperation der Länder geändert zu haben. Der Einfluss Portugals und Sloweniens auf die Programmplanung war begrenzt. Auch in der Umsetzung fiel die Kooperation zwischen den drei Ländern, insbesondere in der Außenpolitik, gering aus und ging selten über eine gegenseitige Information hinaus.

Diese Analyse zeigte auch, dass die Funktionserfüllung des deutschen Vorsitzes durch die umfangreichen personellen und administrativen Ressourcen der Bundesregierung erleichtert wurde und nur begrenzt als tragfähiges Modell für zukünftige Präsidentschaften wirken kann. Dies soll nicht implizieren, dass kleinere Mitgliedstaaten generell weniger Erfolg als Ratsvorsitz haben. Im Gegenteil, Erfahrungswerte zeigen, dass es kleinen Mitgliedstaaten oft einfacher fällt die notwendige Neutralität als Ratsvorsitz aufzubringen: ihre einzelstaatlichen Interessen sind weniger stark ausgeprägt und sie sehen sich als Ratsvorsitz entsprechend geringeren Abstimmungs- und Koordinationsschwierigkeiten auf nationaler Ebene gegenüber. Ein großer Mitgliedstaat, dem es nicht gelingt, während seiner Amtszeit nationale Handlungsbeschränkungen zu überwinden oder dem das nötige Engagement fehlt, um den europäischen Politikprozess voranzubringen, ist als Ratsvorsitz schlecht aufgestellt. Umfassende Ressourcen sind dementsprechend keine hinreichende Bedingung für eine erfolgreiche Funktionserfüllung, sie erleichtern jedoch die Arbeit eines Vorsitzes, der das entsprechende Engagement aufweist. Kleinere Mitgliedstaaten müssen vergleichsweise stärker auf die Unterstützung der Kommission und das Ratssekretariat zurückgreifen. Für sie gelten Erfolgsbedingungen wie frühzeitige Vorbereitung und Priorisierung von Verhandlungsgegenständen und -verläufen in noch höherem Maße als für den deutschen Vorsitz. Dank seiner Ressourcen konnte der deutsche Vorsitz in vielen Dossiers gleichzeitig unabhängiger und aufwändigere Vorgehensweisen wählen. Ein kleinerer Mitgliedstaat hätte die Verhandlungen über den Verfassungsvertrag sicherlich auch organisieren können. Zusätzlich jedoch den gleichen Aufwand in der Klimapolitik, der Nahostpolitik, der Innen- und Justizpolitik zu betreiben, wäre nur schwer möglich gewesen.

Insbesondere bei Fragen der GASP und der polizeilichen und strafjustitiellen Zusammenarbeit wurde deutlich, dass angesichts von 27 Mitgliedstaaten die einstimmige Entscheidungsfindung im Rat an ihre Grenzen gestoßen ist. Deutschland gelang es nur durch eine Vielzahl bilateraler Konsultationen und informeller Gesprächsrunden sowie über eine sehr straffe, zielgerichtete und gelegentlich sehr resolute Organisation der Arbeit auf der politischen Ebene des Rates und in den Arbeitsgruppen einen gemeinsamen Konsens in einer hohen Anzahl von Dossiers zu vermitteln. Kleine und mittelgroße EU-Staaten dürften als Ratsvorsitz nicht die für ein derartiges Vorgehen nötigen Ressourcen aufbringen können. An diesen unterschiedlichen Voraussetzungen werden die Grenzen des für den Ratsvorsitz geltenden Rotationssystems bei gegebenen Entscheidungsregeln erkennbar. Insbesondere in der Außenpolitik unterstrich dieses Ergebnis die Notwendigkeit eines ständigen Vorsitzes des Rates Außenbeziehungen für eine längerfristige effektive Politik, wie ihn der neue Reformvertrag vorsieht.

Die Analyse der Verhandlungen über die Berliner Erklärung und den Verfassungsvertrag wirft zudem die Frage auf, ob das vom deutschen Vorsitz gewählte Vorgehen überhaupt für andere Präsidentschaften zur Regel werden sollte.⁷ Dank seiner hohen Vertraulichkeit hat sich das „focal-point-Verfahren“ im Falle der Berliner Erklärung und der Vorbereitung des Juni-Gipfels, bei dem es um ein Mandat für den EU-Reformvertrag gehen sollte, als effektiv erwiesen: es war geeignet, in einer politisch hochsensiblen Situation einen Konsens zwischen den 27 Regierungen unter Einschluss der Führungsspitzen von Kommission und Europäischem Parlament herzustellen. Gleichzeitig steht dieses Verfahren aber im Widerspruch zu dem im Kontext des Nizza-Vertrags einvernehmlich gesteckten Ziel, Grundfragen der Integration nicht mehr hinter verschlossenen Türen in kleinem Kreis, sondern in größeren, viele Akteure einbeziehenden Rahmen wie dem Verfassungskonvent zu beraten. Statt den Versuch zu unternehmen, einen in die Gesellschaften hineinreichenden Konsens zu erzeugen, hatte die Kompromissfindung zwischen demokratisch legitimierten Regierungen Priorität. Diese strategische Entscheidung birgt ein Risiko: Bei erneuten Referenden über den Reformvertrag könnte die Bevölkerung eines oder mehrerer Länder ihr Veto einlegen und sich dem Vorhaben in den Weg stellen. Auch unabhängig von der Frage, ob Referenden den Integrationsprozess neuerlich stoppen könnten, besteht die Gefahr, dass sich wachsender Unmut in „Stellvertreter-Voten“ (etwa in Europawahlen mit der Stimmabgabe für EU-skeptische Parteien) artikuliert mit der Folge, dass die europäischen Kernorgane nachhaltig beschädigt werden.

Weiterführende Literatur

- Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P): Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung, München, Juli 2007, C·A·P Analyse 6/2007.
- Kietz, Daniela/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft. Eine Funktionsbilanz des deutschen Vorsitzes im ersten Halbjahr 2007, SWP-Studie 2007/S 24.
- Maurer, Andreas: Le sauvage du traité constitutionnel, Retour sur un dossier prioritaire de la présidence allemande, Notes du Cerfa 46, Ifri, août 2007.
- Hayes-Renshaw, Fiona/ Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006.

7 Siehe ausführlicher Maurer, Andreas: Le sauvage du traité constitutionnel, Retour sur un dossier prioritaire de la présidence allemande, Notes du Cerfa 46, Ifri, août 2007; Schwarzer, Daniela: Die Berliner Erklärung – Testlauf für die Verhandlungen zum Verfassungsvertrag, in: Kietz, Daniela/Volker Perthes (Hrsg.): Handlungsspielräume einer EU-Ratspräsidentschaft, SWP-Studie 2007/S24.