

# Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Starke Aufruhr zeichnete die Agenda der Union aus. Mit der luxemburgischen und der britischen Präsidentschaften haben sich in dieser tumultartigen Periode zwei Ratspräsidentschaften an der schwierigen Führung der Rates versucht, wie sie unterschiedlicher nicht hätten sein können. Ein Blick auf die Ergebnisse ihrer Anstrengungen bringt teils unerwartete Einsichten zu Tage. Auch die Analyse der Rechtsetzungsaktivitäten der EU-Institutionen befördert neue, und zum Teil auch recht bedenkliche Trends ans Tageslicht.

## Rechtsetzung<sup>1</sup>

Ähnlich der Anzahl der Ratstagungen der Vorjahre trat der Rat im Jahr 2005 formal 75 Mal in seinen unterschiedlichen Konfigurationen zusammen. Diese Kontinuität gegenüber den Vorjahren bestätigt die Tatsache, dass die Reduzierung der Ratsformationen im Rahmen der in Sevilla 2002 beschlossenen Ratsreform nicht zu einer Verringerung der Sitzungshäufigkeit des Rates führt. In seiner Funktion als Rechtsetzungsorgan verabschiedete der Rat – teilweise zusammen mit dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren – 126 Verordnungen; 35 Richtlinien, 243 Beschlüsse und Entscheidungen. Insgesamt ergeben sich dadurch 404 Rechtsakte, an deren Verabschiedung der Rat beteiligt war. Im Vergleich mit den Vorjahren – 2003 508 Akte, 2004 564 Akte – ist ein deutlicher Rückgang der Ratsaktivität festzustellen. Bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass die Rechtsetzungsaktivität des Rates im Jahr 2005 einem langsamen, aber deutlichen rückläufigen Trend<sup>2</sup> folgt, und die Jahre 2003 und 2004 herausstechen (siehe Tabelle 1).

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

Quelle: berechnet nach Eurolex <http://europa.eu.int/eur-lex/>. Die Kategorie sonstige Rechtsakte wurde nicht berücksichtigt. Rechtsakte alleinig der Aufhebung eines anderen Rechtsaktes dienen wurden rausgerechnet.

- 1 Da der „Gesamtbericht über die Tätigkeiten der EU im Jahr 2005“ eine Reihe bisher verwendeter Angaben zur Rechtsetzungsaktivität der EU-Institutionen nicht mehr zur Verfügung stellt, wurden die entsprechenden Daten für diesen Beitrag auf Grundlage der Eurolex und Oeil Datenbanken für die letzten 6 Jahre neu berechnet. Dadurch ergeben sich Abweichungen von den Angaben der letzten Jahre.
- 2 Vgl. Hartwig/Maurer 2004 und Kietz/Maurer 2005.

Insbesondere die Zunahme in den Normkategorien der Beschlüsse und Entscheidungen in diesen beiden Jahren fällt besonders auf, die in der Eurolex Datenbank sehr weit ausgelegt wird. In beiden Jahren sticht eine überdurchschnittliche hohe Anzahl an Ernennungsbeschlüssen des Rates (Mitglieder des Ausschusses der Regionen etc.) hervor. Hier spiegelt sich vor allem aber die insgesamt höhere Anzahl an Akten die Rechtsanpassungen an den bevorstehenden Beitritt wieder, sowie die Kodifizierungen und Aktualisierungen von bestehendem Recht im Zuge der Erweiterung. Schaut man sich dagegen nur die Richtlinien und Verordnungen an, weist deren negative Entwicklung deutlich mehr Konstanz auf. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Rechtsetzung im Jahr 2005 mit nur noch 161 Verordnungen und Richtlinien (2004: 258, 2002: 215, 2000: 220) auf einem deutlichen Tiefpunkt angekommen ist. Eine Erklärung dieses Rückganges, die bis zur empirischen Überprüfung jedoch nur eine Vermutung sein kann, ist die auf Grundlage der Nizzaer Abstimmungsregeln zunehmend schwierigere und dadurch langsamere Entscheidungsfindung im Rat mit 25 Mitgliedstaaten. Ebenso bedenklich wäre die Vermutung, dass sich der zunehmende Rückgriff auf Mechanismen der Koordinierung nationaler Politiken anstelle der Verabschiedung „harten“ Rechts in einer sich ausweitenden Anzahl von Politikbereichen bemerkbar macht.

Diese Abnahme der Rechtsetzungsaktivitäten der europäischen Institutionen spiegelt sich auch in der niedrigen Anzahl der im Jahr 2005 unterzeichneten oder angenommenen Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren wieder. Nur 48 Akte wurden unter Beteiligung des Parlaments verabschiedet, dies entspricht fast einer Halbierung gegenüber den Vorjahren (siehe Tabelle 2).

*Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte*

<b>Jahr</b>	<b>Rechtsakte</b>
2000	62
2001	66
2002	76
2003	93
2004	90
2005	48

Quelle: berechnet nach Oeil [www.europarl.europa.eu/oel](http://www.europarl.europa.eu/oel)

Erstmals wird damit im Jahr 2005 der bisherige Trend der langsamen, aber stetigen Erhöhung der Anzahl der verabschiedeten Mitentscheidungsakte, der in der Ausdehnung des Verfahrens auf neue Politikfelder in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza begründet war, unterbrochen. Prozentual wird die starke Abnahme durch den generellen Rückgang der Rechtsetzungsaktivität gemildert. Durch seinen Beschluss vom 22. Dezember 2004 überführte der Rat weite Teile der europäischen Justiz- und Innenpolitik des Titel IV EG-Vertrages, unter anderem der Bereich der Asyl-, Einwanderungs- und Grenzkontrollpolitik, ab dem 1. Januar 2005 in das Mitentscheidungsverfahren und zu Mehrheitsentscheidungen im Rat. Er ebnete den Weg für eine weitere, umfassende Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens in den kommenden Jahren. Dies war bereits in den durch die Verträge von Amsterdam und Nizza eingefügten Passerelle-Klauseln vorgesehen.<sup>3</sup> Lediglich die Teilbereiche der legalen Einwanderung und der justitiellen Zusammenarbeit in

Zivilsachen unterliegen weiterhin dem Konsultationsverfahren und der Einstimmigkeit im Rat. Die in den EU Institutionen im Jahr 2005 bereits verhandelten Dossiers und die Belastung des Ausschusses für Bürgerrechte, Justiz und Inneres des Europäischen Parlamentes<sup>4</sup> weisen bereits jetzt darauf hin, dass diese tiefgreifende Änderungen die gesetzgeberische Aktivität in dem ohnehin schon dynamischen Politikfeld weiter beschleunigen durch die effizientere Beschlussfassung unter dem Mehrheitsprinzip. Zudem etabliert sich das Europäische Parlament zügig als ein weiterer Akteur in dem Feld auf Augenhöhe mit dem Rat, wobei beide Institutionen in den ersten Mitentscheidungsverfahren auf Schwierigkeiten stießen, sich an die neue Konstellation zu gewöhnen. Vor allem aber der Rat und hier insbesondere die nationalen Beamten der Innenministerien in denjenigen Arbeitsgruppen, die bisher unter dem Konsultationsverfahren gewohnt waren, nicht mit den parlamentarischen Akteuren zu verhandeln, wie beispielsweise im Bereich der Außengrenzkontrollen, aber auch in der Asylpolitik. Die Annahme des Schengen-Grenzkodex war das erste erfolgreiche Mitentscheidungsverfahren im Bereich der Außengrenzkontrollpolitik im März 2005. Weitaus problematischer gestaltete sich die auch derzeit noch nicht beendete Verhandlung zum Paket über die Schaffung der zweiten Version des Schengener Informationssystems. In den betroffenen Arbeitsgruppen des Rates findet offenbar nur ein langsamer Prozess des Umdenkens hin zur notwendigen Kompromissbereitschaft gegenüber dem Parlament statt. Das Resultat sind gescheiterte Kompromisse, lange Verzögerungen und entsprechend hohe politische Frustrationskosten, zumal die Einführung des SIS II eine Bedingung für die Osterweiterung des Schengenraumes ist. Auch in der Rückführungspolitik zeigen sich momentan ähnliche Konfliktmuster. Über Jahrzehnte gewachsene Denk- und Verhaltensmuster der nationalen Beamten in den Arbeitsgruppen und die veränderten Umstände anzupassen, wird ein langwieriger Prozess sein. Dies ist in der Innen- und Justizpolitik umso mehr der Fall, da den Akteure aus den nationalen Innenministerien auch innerstaatlich eine eher parlamentskritische Haltung und sicherheitsorientierte Grundhaltung im Spannungsfeld zwischen der Gewährleistung bürgerlicher Freiheiten und innerer Sicherheit zugeschrieben wird. Ein Motiv dieser Akteure Rechtsetzung auf die Europäische Ebene zu verlagern, d.h. in den Rat unter der Bedingung von Einstimmigkeit und Konsultationsverfahren, wird in der Möglichkeit vermutet sich der nationalen und supranationalen parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle zu entziehen.<sup>5</sup>

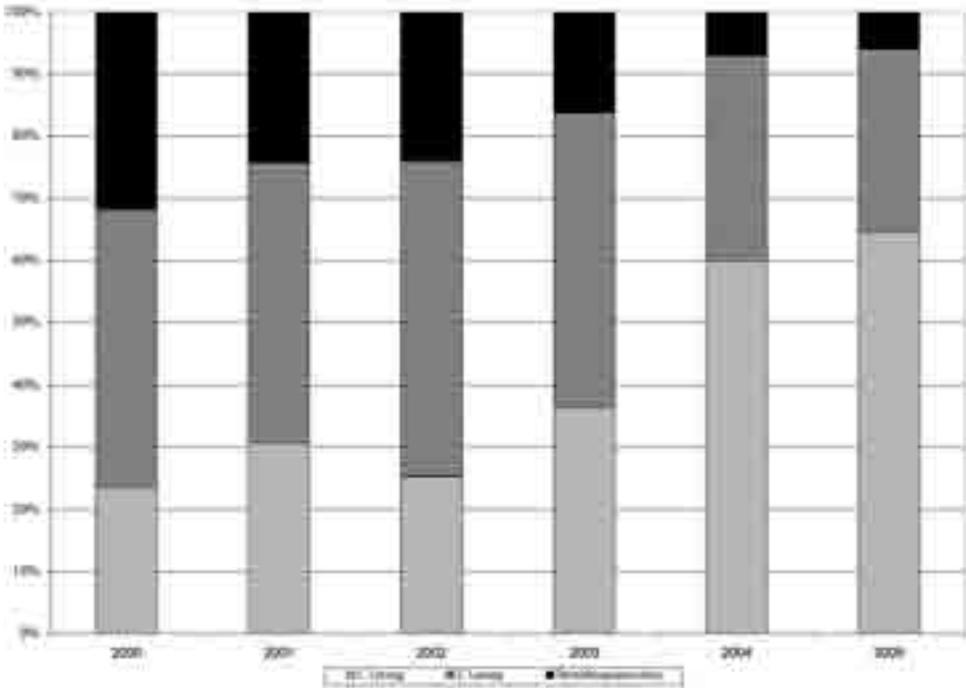
Gleichwohl setzt sich der allgemeine Trend der letzten Jahre hin zu frühzeitigen, intensiven und von Konsensfindung geprägten interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat und Parlament und der daraus resultierenden Verabschiedung von Rechtsakten bereits in der ersten und zweiten Lesung deutlich fort. Der Mehrjahresvergleich zeigt, dass der Anteil der im Vermittlungsausschuss behandelten Dossiers an der Gesamtzahl der in der Mitentscheidung verabschiedeten Akte weiterhin sinkt und nur noch 6% beträgt. Wie schon im letzten Jahr ist der Anteil der in erster Lesung verabschiedeten Akte höher als in der in zweiter Lesung beschlossener. Dieser hat beträchtlich zugenommen: wurden in den Jahren 2000 bis 2003 noch durchschnittlich 29% der Dossiers in erster Lesung beschlossen, waren es 2004 60% und in diesem Jahr bereits mehr als 64% (siehe Graphik 1).

3 Beschluss des Rates vom 22. Dezember 2004 über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, (2004/927/EG); OJ 2005 L 396/45.

4 Vgl. den Beitrag zum Europäischen Parlament in dieser Ausgabe.

5 Vgl. Guiraudon 2001.

Graphik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2000-2005



Quelle: Der Vergleichbarkeit halber wurden alle Daten den Gesamtberichten über die Tätigkeit der EU 2000-2005 entnommen, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/welcome.htm>.

134 der von ihm im Jahr 2005 (mit)beschlossenen Rechtsakte veröffentlichte der Rat in seinen Monatsprotokollen detaillierte Ergebnisse. Dies sind gut 100 in den Ratsprotokollen veröffentlichte Akte weniger als im letzten Jahr. Dies erklärt sich wiederum teilweise durch den starken Rückgang der Rechtsetzung im Jahr 2005 im Vergleich zum Vorjahr. Prozentual sind es dennoch deutlich weniger als in den Vorjahren (2002 44%, 2003 38,8%, 2004 40,8%, 2005 33,2%). Interessant für die Auswertung des Abstimmungsverhaltens ist die Veröffentlichung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. 2005 wurden von diesen veröffentlichten Rechtsakten formal 101 (75,3%) mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, 33 (24,6%) erforderten Einstimmigkeit. Im Vergleich zu den Vorjahren änderte sich die formale Nutzung der entsprechenden Rechtsgrundlagen kaum.

### Abstimmungsverhalten

Unter den 101 mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Rechtsakte gab es 2005 20 Fälle (20%) mit abweichenden Voten. Prozentual ist dies keine bemerkenswerte Veränderung gegenüber dem Vorjahr; 2004 waren es 20%, 2003 28,5% und 2002 22%. Weiterhin wird ein Grossteil der möglichen Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip de facto im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beschlossen. Die Zahl der abweichenden Voten setzt sich im Jahr 2005 zusammen aus 20 Enthaltungen und 26 Ablehnungen. In den Vorjahren war die absolute, und auch relative, Zahl der Enthaltungen und Ablehnungen bis auf zuletzt jeweils 36 im Jahr 2004. Bei gleicher relativer Anzahl an Abstimmungen mit abwei-

chenden Voten, sank somit die konkrete Anzahl der Voten. Ein „konsensuelles Jahr“, so scheint es. Damit werden die Ergebnisse des letzten Jahres weitgehend bestätigt. Untersuchungen der Langzeittrends im Abstimmungsverhalten der alten Mitgliedstaaten im Rat bestätigten bereits, dass Abstimmungen wesentlich weniger oft stattfinden als angenommen – um die 20% – und die Anzahl an Voten relativ konstant ist über die Zeit. Etwaige Konflikte werden in den meisten Fällen in den Arbeitsgremien des Rates ausgegült und im Rat dann einstimmig beschlossen.<sup>6</sup> Auch mit Blick auf die Osterweiterung lässt sich weder eine noch häufig vermuteter Anstieg der konfrontativer Voten feststellen, noch eine besondere Konfliktfreudigkeit der neuen Mitgliedstaaten. Nur 5 der Enthaltungen und 8 der negativen Voten gehen auf das Konto der neuen Mitglieder. Polen beispielsweise stimmte nur zweimal gegen einen Gesetzesentwurf, entgegen der öffentlichen Wahrnehmung als Störenfried und Euroskeptiker. Dies bestätigt den Eindruck, dass keine so genannte Blockbildung innerhalb des Rates stattgefunden hat. Dies heißt jedoch nicht, dass es nicht Fälle gibt, in denen die neuen Mitgliedstaaten einheitliche Interessen vertreten und dadurch den Erfolg einer Vorlage maßgeblich beeinflussen. Beispielsweise stimmte der Ministerrat am 18. Juli 2005 dem Entwurf eines neuen Abgeordnetenstatuts der Europaparlamentarier zu. In den letzten 20 Jahren waren Verhandlungen über diesen Sachverhalt regelmäßig gescheitert. Erst im Januar 2004 lehnte der Rat einen Beschluss des Parlaments über ein neues Statut unter Verweis auf das Fehlen einer qualifizierten Mehrheit ab. Österreich, Schweden und Frankreich lehnten damals die Höhe der Abgeordnetengehälter ab. Für die Regierungen der neuen Mitgliedstaaten im Rat bringt die zuletzt vorgeschlagene Version des Statuts allerdings eine Menge Vorteile. So werden künftig einheitliche Abgeordnetengehälter aus dem EU-Haushalt finanziert um die gravierenden Einkommensunterschiede der Parlamentarier zu bereinigen. Entsprechend besorgten die neuen Mitgliedstaaten dem Statut diesmal die nötige Mehrheit im Rat. Um ein besseres Bild über das Abstimmungsverhalten, nicht nur der neuen, sondern auch der alten Mitgliedstaaten zu bekommen, müsste man natürlich systematisch auch die gescheiterten Entscheidungen miteinbeziehen, die meist nicht bis zur Ministerialebene durchdringen und nicht in den Ratsprotokollen aufgeführt sind, bzw. die indirekten Abstimmungen auf der Arbeitsebene, in Folge derer sich einige Länder der Mehrheit anschließen, anstatt überstimmt zu werden. Insgesamt lassen sich dennoch wie schon im Vorjahr die Abstimmungsvoten keinen Rückschluss auf verstärkte ausdrückliche Abstimmungen im Rat und die Abwendung vom Konsensprinzip zu. Im Gegenteil, die Ablehnungsliste wird weiterhin angeführt durch Italien, Schweden und Dänemark mit jeweils 4 Negativvoten. Die meisten anderen Länder lehnten keinen oder nur einen Vorschlag ab. Die Liste der Enthalter wird angeführt von Portugal (3) gefolgt von der Deutschland und Schweden (2). Im Längsschnitt sind es Deutschland, Dänemark und Italien die Mitgliedstaaten, die die Negativliste und Enthaltungsliste anführen. Deutschland führt zudem die Enthaltungsliste an. Die Hälfte bzw. ein Drittel der ausdrücklichen Abstimmungen finden in den kontroversen Bereichen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik und Binnenmarktregelungen statt. Es stellt sich die Frage, wieso einige Länder explizit ihre Gegenstimme registrieren lassen, wohlwissend dass sie überstimmt werden. Einerseits wäre es möglich, dass diese Länder damit spätere Probleme und Verzögerungen bei der Umsetzung dieser Rechtsakte bereits andeuten. Eine weitere Möglichkeit ist, dass diese Länder ein Signal an ihre nationalen Parlamente senden, deren Mandat sie in den Verhandlungen im

6 Ausführlich dazu Hayes-Renshaw/Wallace 2006, S. 259ff.

Ministerrat vertreten. Dies ist vor allem plausibel für Länder mit ausgeprägten nationalparlamentarischen Kontrollverfahren wie Dänemark, Finnland oder Litauen.

### **Erfolg und Misserfolg der EU-Ratspräsidentschaften im Jahr 2005**

Im Jahr 2005 übernahmen mit Luxemburg und dem Vereinigten Königreich zwei Länder die Ratspräsidentschaft, wie sie unterschiedlicher nicht hätten sein können. Die Politik und Bevölkerung des Einen ist geprägt von einem starken Pro-Integrationismus. Dem Kleinstaat mit einer eindrucksvollen Liste an erfolgreichen Präsidentschaften, wurde das zugetraut, was mächtigen EU-Mitgliedstaaten selten gelingt, nämlich die eigenen Interessen zu Gunsten gesamteuropäischer Lösungen beiseite zu schieben. Mit Jean-Claude Juncker wurde der Vorsitz von einem innenpolitisch sattelfesten Vorzeigeeuropäer geführt, dem im Mai 2006 der Internationale Karlspreis zu Aachen für besondere Verdienste um die Europäische Einigung verliehen wurde. Auf Grund seiner Expertise schien er wie maßgeschneidert, die Aufgaben des ersten Halbjahres erfolgreich zu meistern. Die Politik und die Bevölkerung des Anderen ist skeptisch bis ablehnend gegenüber dem Integrationsprojekt. Mit dem Vereinigten Königreich übernahm ein mächtiger Mitgliedstaat mit klaren Eigeninteressen den Ratsvorsitz. Zwar gilt Tony Blair als Pro-Europäer, aber auch als innenpolitisch angeschlagen und in seinem Handlungsspielraum durch unflexible nationale Interessen stark eingeschränkt. Der einen Präsidentschaft wurde alles zugetraut, der anderen mit viel Skepsis ein bisschen.

### **Aufgaben einer Präsidentschaft**

Die Sichtbarkeit und die Aufgaben der Ratspräsidentschaft im System des Rates haben über die Jahrzehnte beständig zugenommen. Heute erfüllt der Ratsvorsitz eine Fülle von Funktionen.<sup>7</sup> Unterstützt vom Ratssekretariat muss der Vorsitz die Ratsgeschäfte auf allen Arbeitsebenen lenken und steuern. Er muss nahezu bis zu 4.000 ministerielle und andere Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen während des 6-monatigen Amtszeit planen, organisieren und leiten und die Union gegenüber Drittstaaten vertreten. Gemessen wird der Vorsitz vor allem an seiner Fähigkeit, der Agenda der EU neue Impulse einzuhauchen und die Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zu steuern, zwischen ihnen zu vermitteln, um letztendlich in so vielen Fällen wie möglich einen Konsens herbeizuführen. Zudem vertritt die Präsidentschaft den Rat gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament. Über den Vorsitz und das Generalsekretariat des Rates verlaufen die mittlerweile umfassenden interinstitutionellen Kontakte, vor allem die so genannten Trilogie, d.h. die Verhandlungen von Kommission, Ratsvorsitz und Parlament zu den einzelnen Mitentscheidungs dossiers. Neuere empirische Untersuchungen deuten darauf hin, dass Ratsvorsitze ihre Position durchaus erfolgreich zur Beförderung eigener Interessen nutzt.<sup>8</sup> Denn nicht nur von europäischer, sondern auch von nationaler Seite werden hohe Anforderungen an einen Ratsvorsitz gestellt. Von den europäischen Regierungen, dem Parlament und der Kommission werden Präsidentschaften letztendlich an ihrer Organisationsfähigkeit sowie Vermittlungs-, und Impulsgebertalent gemessen. Zu Hause müssen sie sich ganz klar daran messen lassen, inwieweit sie die einmalige Chance des Vorsitzes genutzt haben nationale Interessen durchzusetzen.<sup>9</sup> Der Ratsvorsitz besitzt eine Fülle von Instru-

---

7 Vgl. Hayes-Renshaw/Wallace 2006, S. 133f zu Entwicklung und Funktionen im Detail.

8 Vgl. Tallberg 2004 für Details.

9 Oppermann 2006.

menten, um den Verhandlungsprozess zu steuern und eine Reihe an Möglichkeiten Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erlangen. Beispielsweise legen Regierungen aus strategischen Gründen in Verhandlungen nur einen Teil ihrer Position offen; bilaterale Gespräche mit den Regierungen geben dem Vorsitz einen Einblick in den wirklichen, deutlich weiteren Verhandlungsspielraum der Akteure. Auf dieser Grundlage kann der Vorsitz Kompromissvorschläge erarbeiten, Package Deals vorschlagen und gegebenenfalls Kooperationswilligkeit durch side payments befördern. Zudem kann er den Verhandlungsprozess strategisch steuern mittels der Festlegung der Anzahl, Häufigkeit, Zeitpunkt, Format und Agenda der Arbeitssitzungen und Zeitpunkt der Abstimmungen. Er kann einzelne Dossiers besonders fördern und andere gar nicht. Eine Ratspräsidentschaft nutzt all diese Möglichkeiten um konsensfähige Kompromisse herbeizuführen. Es ist nur natürlich, dass dabei die Rolle des Vorsitzes mit der Rolle des nationalen Interessenvertreters in ein Spannungsverhältnis gerät. Eine Präsidentschaft wird daher immer den Mittelweg zwischen engen nationalen Interessen und europäischen Kompromisse suchen müssen. Je nach innenpolitischer Lage wird sie dabei über mehr oder weniger Handlungsspielraum verfügen. In der Tat versuchen Präsidentschaften zumindest die Agenda und Verhandlungen entlang ihren nationalen Präferenzen zu strukturieren.

### **Der luxemburgische Ratsvorsitz**

Auf der Ratsagenda des ersten Halbjahres standen drei große wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen.<sup>10</sup> Erstens galt es dem Lissabon-Prozess anlässlich der Halbzeitbilanz neues Leben einzuhauchen. Zweitens stand die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes an sowie drittens der Abschluss der Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013. Die Luxemburgische Präsidentschaft wurde von vielen europäischen Regierungen als „Window of Opportunity“ wahrgenommen. Niemand schien geeigneter zu sein, die anstehenden Aufgaben zu meistern, als der für sein Vermittlungsgeschick bekannte Ministerpräsident Jean-Claude Juncker. Dieser leitete bereits die letzte luxemburgische Präsidentschaft, verfügte über 25 Jahre Regierungserfahrung und ausgeprägte Finanz- und Europaexpertise und war nicht zuletzt Präsident der Euro-Gruppe. Sein innenpolitisch abgesteckter Handlungsspielraum auf europäischer Ebene war groß. Nur wenige Monate vor Amtsantritt wurde er in nationalen Wahlen mit großer Mehrheit in seiner Funktion bestätigt und sowohl die luxemburgische Bevölkerung als auch die Parteilandschaft sind durch einen starken pro-europäischen Konsens gekennzeichnet.

Der Lissabon-Prozess sollte die EU bis zum Jahr 2010 zum stärksten Wirtschaftsraum der Welt machen. Im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung sollten dazu auf europäischer Ebene etablierte Leitlinie durch nationale Aktionspläne umgesetzt werden. Der zur Halbzeitbilanz erstellte Bericht einer eigens einberufenen Expertengruppe um den ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok, bescheinigte den Mitgliedstaaten jedoch äußert dürftige Ergebnisse der Umsetzung der Strategie. Entsprechend einigten sich die Regierungen unter luxemburgischer Führung auf eine Anpassung des Instrumentariums. Auf Grundlage integrierter Leitlinien des Rates sollen die Regierungen nationale Reformprogramme in Schlüsselfeldern, wie Wachstum und Beschäftigung erstellen, jährliche der Kommission Bericht erstatten, die wiederum eine eigene Gesamtbewertung vornimmt. Kritiker bezweifeln das damit der große Wurf gelungen ist. Die Einigung

---

<sup>10</sup> Vgl. für Details Dumont/Poirier 2005.

auf die Neuausrichtung der Strategie war zudem wenig brisant, beruhte zum großen Teil auf Vorschlägen der Expertengruppe und der Kommission und forderte der Ratspräsidentschaft somit wenig Anstrengung ab. Die Vermittlung der am Vortag herbeigeführten Einigung auf die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes war angesichts äußerst starrer Positionen wesentlich schwieriger. Die sollte der größte Erfolg der des Ratsvorsitzes werden. Eine von Frankreich und Deutschland angeführte Gruppe setzte sich für eine flexiblere Auslegung der Kriterien ein, insbesondere der auf 3% festgelegten Staatsdefizitgrenze. Beispielsweise sollten außerordentliche Ausgaben, etwa Nettozahlungen in den EU-Haushalt, aus der Defizitrechnung herausgerechnet werden. Die Kommission stand einer „Flexibilisierung“ ablehnend gegenüber. Jean-Claude Juncker hatte bereits in den Jahren zuvor Verständnis für die Situation Deutschlands und Frankreichs. Er setzte auf eine pragmatische Anpassung der Kriterien, um eine völlige „Verwässerung“ des Paktes zu vermeiden. Zusammen mit der Kommission schlug der Ratsvorsitz eine ganze Reihe an flexibilisierenden, aber auch straffende Maßnahmen vor entlang derer Linien man sich einigte. So sollte die Kommission künftige leichte Defizitüberschreitungen im Falle besonderer Ausgaben wie Nettozahlungen an die EU oder Ausgaben für Forschung mit einer gewissen Milde beurteilen, die Mitgliedstaaten dafür aber verpflichtet werden, in Aufschwungphasen ihre Haushalte gründlich zu konsolidieren. Ab welchen Wirtschaftswachstum die Staaten angehalten sind gründliche Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen und ab welcher Prozentzahl die Defizitgrenze nur „leicht“ überschritten ist, blieb offen. Entsprechend scharf viel teilweise die Kritik an der Einigung aus. Deutschland gelang es die europäischen Regeln zu Gunsten seiner nationalen Interessen aufzuweichen. Angesichts der geeinten Front aller großen Mitgliedstaaten zu Gunsten einer Revision des Paktes, war es vielleicht der beste Kompromiss den der Ratsvorsitz herbeiführen konnte.

Das größte Ärgernis des luxemburgischen Ratsvorsitzes, vor allem für Juncker selbst, war das Scheitern der Budgetverhandlungen. Eine Einigung unter Luxemburgischer Präsidentschaft wäre im Vergleich zu vorangegangenen Budgetverhandlungen früh gewesen. Die Erwartungen der Regierungen waren entsprechend gedämpft. Dennoch gab es eine Reihe an guten Gründen die Verhandlungen im ersten Halbjahr 2005 abzuschließen. Vor Auslaufen der jetzigen Vorausschau am Ende des Jahres 2006 musste, um die Fortführung von Förderprogrammen zu gewährleisten, eine große Menge an Legislativakten zur Umsetzung des Finanzrahmens im langwierigen Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden. Durch das Scheitern der beiden Referenden in Frankreich und Niederlande und zudem mit einem Europa in wahrer Krisenstimmung konfrontiert, setzten die Staats- und Regierungschefs auf eine Einigung beim Budget, um Handlungsfähigkeit zu beweisen und Europa aus der Krise zu helfen. Zudem gab es Zweifel an der Fähigkeit des innenpolitisch geschwächten Tony Blair eine Einigung herbeizuführen. Trotz großer finanzieller Herausforderungen wie der kürzlich vollzogenen Erweiterung forderte eine Gruppe von Nettozahlern (u.a. Deutschland, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Schweden) eine deutliche Senkung des Gesamtvolumens des Mehrjahresbudgets gegenüber dem Vorschlag der Kommission. Schweden und den Niederlanden ging der luxemburgische Vorschlag nicht weit genug, sie lehnten den Kompromissvorschlag ab.<sup>11</sup> Vor allem aber stellte sich Tony Blair angesichts des Vorschlags Junckers quer, die Kürzungen durch eine Reduzierung bzw. ein Einfrieren des britischen Beitragsrabattes zu finanzieren. Das Antasten des „Brittenrabattes“

---

11 Vgl. Becker 2006 für eine detaillierte Analyse der Budgetverhandlungen und deren Ergebnis.

käme, so Blair, nach dem Scheitern des Gipfels, nur in Frage, wenn Frankreich bereits im Laufe dieser Finanzierungsperiode einer strukturellen Generalüberholung des Budgets, inklusive der von französischen Bauern vehement verteidigten Agrarausgaben zustimmte. Trotz einer Vielzahl an bilateralen Gesprächen, Sondersitzungen, Kompromissvorschlägen Luxemburgs und bewährter Verhandlungsstrategien wie der Rückgriff auf das Instrument der „negotiation box“, welches bereits der deutschen Ratspräsidentschaft im Jahr 1999 zum Durchbruch bei den Finanzverhandlungen half, scheiterten die Verhandlungen.

Nichtsdestotrotz wurde der luxemburgische Ministerpräsident für seine Verhandlungstaktik und Vermittlerfähigkeiten, während der gesamten Präsidentschaft, sowohl von den Regierungen als auch den EU-Institutionen unermüdlich gelobt. Bei näherer Betrachtung hat die luxemburgische Ratspräsidentschaft dennoch kaum eines der großen Themen dieser Ratspräsidentschaft wirklich lösen können. Die Verhandlungen zur Erneuerung der Lissabonner Strategie waren unspektakulär, die Dienstleistungsrichtlinie vorerst vom Tisch, die Revision des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zwar schwierig, aber mit einem Resultat, das bei vielen Beobachtern einen etwas schalen Beigeschmack hinterlies, und die Finanzverhandlungen gescheitert.

### **Der britische Ratsvorsitz**

In Europa herrschte entsprechend Krisenstimmung als das Vereinigte Königreich den Ratsvorsitz übernahm. Neben der Ablehnung des Verfassungsvertrag, dem Scheitern der Budgetverhandlungen stiegen die Erwartungen der europäischen Regierungen an die Performanz der britischen Präsidentschaft nicht zuletzt, da diese fundamental zum Scheitern der Verhandlungen beigetragen hatte.

Die Chance die nationale britische Position hinsichtlich der Budgetverhandlungen und die hohen europäischen Erwartungen an eine Einigung unter einen Hut zu bringen waren jedoch von Anfang an gering.<sup>12</sup> Mit den zentralen nationalen Forderungen nach dem Beibehalten des britischen Beitragsrabattes, einer strukturellen Generalüberholung des Budgets inklusive der Senkung der Agrarausgaben und des Gesamtvolumens des Haushaltes war die britische Haltung eine der starrsten im europäischen Spektrum. Das Vereinigte Königreich war vielmehr zentraler Teil des Problems eine Einigung herzustellen als Teil der Lösung. Welche Zugeständnisse der innenpolitisch ohnehin geschwächte britische Premier in den Verhandlungen machen würde, wurde von großen Teilen der Labour-Partei und insbesondere der Opposition mit Argusaugen beobachtet und in den Medien mit großem Erfolg öffentlichkeitswirksam inszeniert. Entsprechend gering war der europäische Handlungsspielraum Tony Blairs.<sup>13</sup> Das nach einer Reihe an bilateralen Gesprächen vorgelegte Kompromisspapier, das auf europäischer Ebene vor allem als britische Verhandlungsposition wahrgenommen wurde<sup>14</sup>, wurde in London zerrissen. Auf nationaler Ebene als viel zu großes Zugeständnis und Verrat an der britischen Position abgelehnt, stieß der erst zehn Tage vor dem Gipfel vorgelegte Vorschlag auch von europäischer Seite auf heftige Kritik. Allerdings wurde er hier zu restriktiv und insbesondere von den neuen Mitgliedstaaten, denen Blair beträchtliche Strukturmittel kürzen wollte, als durchweg unsozial abgelehnt. Umso überraschender war die Einigung auf dem Gipfeltreffen am 16./17.

---

12 Vgl. für Details Oppermann 2006 sowie Whitman/Thomas 2006.

13 Vgl. Oppermann 2006.

14 Becker 2006.

Dezember 2005 für die meisten Beobachter. Tony Blair erklärte sich bereit den Beitragsrabbatt um circa 20% zu reduzieren. Im Gegenzug stimmte Frankreich der Klausel zu, bereits in den Jahren 2008 und 2009 auf Grundlage eines Kommissionsberichtes die Debatte über Eckpfeiler einer Budgetreform zu lancieren, ohne jedoch bis dahin das Volumen der Agrarmittel zu reduzieren. Erwartungsgemäß hagelte es in London harsche Kritik, auch aus den eigenen Reihen. Unter den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen war die Erleichterung über eine Einigung groß, aber auch hier blieben Lobpreisungen für die Briten aus. Vielmehr wurden die diplomatischen Fähigkeiten der neuen deutschen Kanzlerin Angelika Merkel in allen Hauptstädten auf dem Gipfel gelobt. Diese nahm, wenn man den Berichten Glauben schenkt, eine maßgebliche Vermittlerrolle zwischen den schwer zu vereinbarenden Positionen Frankreichs und des Vereinigten Königreiches, sowie der neuen Mitgliedstaaten ein.

Unter niederländischem Vorsitz beschlossen die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2004 die Aufnahme der später unterbrochenen Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und mit der Türkei am 3. Oktober 2005. Wie unter niederländischer Präsidentschaft sollte die Türkei-Frage zu einem zentralen Thema des britischen Vorsitzes werden. Als Voraussetzungen für die Aufnahme der Verhandlungen waren damals die Fortsetzung der begonnenen Reformen, eine weitere Verbesserung der Menschenrechtssituation, die Anerkennung Zyperns und die Ausweitung des Abkommens über eine Zollunion mit der EU auf die 10 neuen Mitgliedstaaten formuliert worden. Im Vorlauf des Treffens der Außenminister am 3. Oktober führten jedoch zum einen die Blockadeandrohung Österreichs zum Eklat, sollte im Verhandlungsmandat der Kommission nicht auf mögliche Alternativen zur Vollmitgliedschaft hingewiesen werden. Zum anderen drohte Zypern die Aufnahme der Verhandlungen zu blockieren, da die Türkei sich weiterhin weigerte Zypern diplomatisch anzuerkennen und die Zollunion mit der EU vollständig auf den Inselstaat anzuwenden. Im Zypern Konflikt einigte man sich auf britischen Vorschlag hin auf eine Erklärung, die die Anerkennung aller EU-Mitgliedstaaten und die vollständige Umsetzung der Zollunion als Grundlage für den Beitrittsprozess, erhob ohne jedoch, wie von Zypern gefordert, einen Zeitplan für die Annäherung der Staaten vorzugeben. In bilateralen Gesprächen und Dringlichkeitssitzungen gelang es dem britischen Vorsitz, der die Erweiterungspläne ausdrücklich unterstützte, zudem auch die österreichische Blockade aufzulösen. Ihre Entscheidung wurde durch die deutlich bessere Kooperation Kroatiens mit dem Strafgerichtshof erleichtert, die den Weg zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen – die von Österreich explizit unterstützt wurden – ebnete.

Auf der britischen Agenda standen drei weitere, weniger medial inszenierte Themenblöcke. Im Einklang mit der britischen Europapolitik wollte sie sich erstens auf die Fortführung der luxemburgischen Bemühungen um eine Wiederbelebung des Lissabonner Prozesses konzentrieren. Im Vordergrund stand das Voranbringen der Umsetzung des Aktionsplanes Finanzdienstleistungen, der Dienstleistungsrichtlinie, der Chemikalienrichtlinie (REACH) und der Bemühungen um eine „bessere Rechtsetzung“ und vor allem der Abbau, der als unnötig regulativ empfundenen Rechtsakte. Die Erfolgsbilanz der Präsidentschaft war gemischt. Die erreichten Fortschritte in der Umsetzung des Aktionsplanes Finanzdienstleistungen und einen Kompromiss im Rat konnte für die Chemikalienrichtlinie erzielt werden. Am wenigsten Vorankommen gab es bei der Arbeitszeitrichtlinie. Hier nutzte die Präsidentschaft, so scheint es, ihre Möglichkeiten zur Agendastrukturierung und vernachlässigte dieses Dossier um vitale britische Interessen zu bedienen, die sich gegen eine Reform der Richtlinie wehrten.

Im Bereich der Außenpolitik waren die Ergebnisse gemischt. In der Handelspolitik konnte die freihandelsfreundliche Präsidentschaft den Regierungen einige Kompromisse abringen. Um den erfolgreichen Abschluss der DOHA-Runde zu sichern, reichte es nicht. Ein Fortschritt im Vorlauf der WTO Verhandlungen war die Reform der Zuckermarktordnung, auch wenn die von der Präsidentschaft angestrebte Senkung der Zuckerpreise nicht ganz erreicht werden konnte. Auch in der GASP/ESVP konnte die Präsidentschaft mit der Initiierung einer Reihe an Missionen deutliche Erfolge aufweisen. Die Ziele in der Klima- und Entwicklungspolitik hingegen wurden nur ungenügend erreicht. Sichtbare Erfolge verzeichnete die Präsidentschaft im Ausbau der Politik der inneren Sicherheit. Im Lichte der Terroranschläge am 7. Juli 2005 in London gelang es Tony Blair wiederum die europäische Agenda nach britischen Interessen zu strukturieren. Europaweit Schlagzeilen machte die Einigung im Rat und mit dem Parlament über die aus grundrechtssperspektive brisante und hart umkämpfte Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung. Ebenso erfolgreich war die Einigung auf die britische Initiative zur Schaffung einer Anti-Terror Strategie.

Ein Thema, das die Britische Präsidentschaft jedoch völlig mied, war die Frage des Verfassungsvertrages. Die Staats- und Regierungschefs hatten sich eine Denkpause auferlegt, Tony Blair selbst forderte jedoch in seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament eine grundsätzliche Debatte über die Zukunft Europas. Davon war in den folgenden sechs Monaten gar nichts mehr zu hören. Dies war ein Grund, weshalb die Kritik der europäischen Regierungen an der Präsidentschaft so harsch ausfiel. Des Weiteren wurde ihr eine restriktive, egoistische, auf nationale Interessen fixierte Verhandlungsführung, mangelnde Kompromissbereitschaft und Engagement bei der Kompromissuche, Vermittlungsunfähigkeit, schlechte Organisation und Hinhalte- und Verzögerungstaktiken wurden ihr angekreidet. Diese, vor allem auf die Verhandlungsführung gerichtete Kritik, täuscht jedoch über die substantiellen Erfolge der Präsidentschaft hinweg. Letztendlich trug sie maßgeblich zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei bei und erreichte weitere Fortschritte in einer ganzen Reihe von Politikfeldern. Nicht zuletzt wurden unter ihrem Vorsitz auch die Budgetverhandlungen abgeschlossen.

Der luxemburgische und der britische Ratsvorsitz machten intensiv von den eingangs erläuterten Mitteln Gebrauch, Konsens zwischen den Mitgliedstaaten herbeizuführen – von Dringlichkeitssitzungen, Paketlösungen, bilateralen Gesprächen bis hin zu side payments. Luxemburg konzentrierte sich dabei auf die Umsetzung der zu einem großen Teil vorgezeichneten Agenda und strebte nach „europäischen“ Kompromissen. Großbritannien hingegen nutzte seine Möglichkeiten viel mehr dazu die europäische Agenda nach nationalen Interessen zu strukturieren und war damit auch zu einem großen Teil erfolgreich.<sup>15</sup> Die häufig geäußerte Annahme, dass mächtige EU-Staaten oft schlechtere Vermittler sind, weil sie wichtige nationale Interessen zu bedienen haben, mag stimmen. Dass sie dabei aber nicht fähig sind Kompromisse zu schnüren, ist so nicht richtig. Die britische Präsidentschaft war besser als ihr Ruf. Sie hat sich mit ihrer Verhandlungsführung keine Freunde gemacht, kann aber dennoch eine Reihe an Resultaten vorweisen, wenn auch mit britischem Beigeschmack.

### **Der Rat bald im Fernsehen?**

Der Rat gilt bis heute als die verschlossenste aller Brüsseler Institutionen. Die monatelangen Verhandlungen von nationalen Regierungsbeamten, Kommissions- und Ratsmitarbeitern finden ebenso wie die Ministertreffen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Seit Jahren

---

15 Oppermann 2006.

fordern die Medien, nationale und europäische Parlamentarier und Interessenvertreter einen besseren Zugang zu Ratsdokumenten, die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse oder gar die öffentliche Übertragung von Ratsitzungen. Der Rat kam diesen Forderungen entgegen, wenn auch nur in geringfügigem Maße. Der Anteil veröffentlichter Abstimmungsergebnisse an der Anzahl der Rechtsakte nahm über die Jahre leicht zu und der Zugang zu Ratsdokumenten wurde erleichtert. Ihren vorläufigen Höhepunkt fand die Transparenz Debatte im Entwurf eines Europäischen Verfassungsvertrages. Dieser legt in Artikel I-26 fest, dass der Rat öffentlich zu tagen hat, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Trotz des vorläufigen Scheiterns des Vertragsentwurfes, nahm die Debatte um eine größere Transparenz des europäischen Gesetzgebungsprozesses im letzten Jahr stark an Fahrt auf. Der EU-Bürgerbeauftragte forderte den Rat im Oktober 2005 zur Öffnung seiner Sitzungen auf und damit indirekt um eine Vorwegnahme der Klausel des Verfassungsvertrages. Anlass war die Klage des Europaabgeordneten Elmar Brok, dass der Rat seiner Verpflichtung nach Artikel 1(2) EUV nicht nachkomme, bereits jetzt seine Entscheidungen „möglichst offen und möglichst bürgernah“ zu treffen. Formell beschloss der Europäische Rat vom Juni 2006 einstimmig eine „Allgemeine Politik der Transparenz“. Er ruft den Rat dazu auf, unverzüglich Maßnahmen einzuleiten, damit der Rat künftig immer dann öffentlich tagt, wenn er unter dem Miteinscheidungsverfahren legislativ tätig ist, es sei denn Rat oder Coreper treffen in Einzelfällen eine gegenteilige Entscheidung. Außerdem soll der Rat ab Beginn der finnischen Ratspräsidentschaft regelmäßig öffentliche Debatten über wichtige europapolitische Themen abhalten. Die Tagungen des Rates, sollen über das Internet („Video-Streaming“) in allen EU-Amtssprachen ausgestrahlt werden. Der Finnische Vorsitz, der sich die Beförderung der Transparenz-Frage sowohl bei seiner jetzigen als auch schon bei seiner letzten Ratspräsidentschaft auf die Fahnen geschrieben hat, begann bereits mit der praktischen Umsetzung. Am 11. Juni wurde die Vorstellung des Arbeitsprogramms der finnische Ratspräsidentschaft für den Ecofin-Rat und die anschließende Debatte erstmals in der Geschichte der EU live übertragen. Der finnische Vorsitz wird zusammen mit dem Generalsekretariat des Rates weitere Möglichkeiten entwickeln, wie die öffentlichen Beratungen noch breiter bekannt gemacht werden können. Die wenigen kritischen Stimmen, die mahnen, dass damit die Ratsentscheidungen und Debatten mehr noch als ohnehin schon der Fall in die unteren Arbeitsgremien bzw. auf die Korridore verlagert werden, gingen weitestgehend unter. Die neue Regelung löst nicht das Problem, dass die Positionen der Mitgliedstaaten über den Verlauf der Verhandlungen hinweg nicht nachvollziehbar sind. Sofern Abstimmungen auf ministerieller Ebene überhaupt stattfinden, sind sie zumeist formaler Natur und die wirklichen Konflikte bereits glattgebügelt.

### Weiterführende Literatur

- Peter Becker: Fortschreibung des Status Quo – die EU und ihr neuer Finanzrahmen, in: *Integration*, Vol. 29, Nr. 1/2006, S. 106-121.
- Patrick Dumont/Poirier Philippe: The 2005 Luxemburg Presidency: A Presidency devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process, Sieps Working Paper, April 2005, [www.sieps.se](http://www.sieps.se)
- Virginie Guiraudon: Seeking New Venues: The Europeanization of Migration-Related Policies, in: *Swiss Political Science Review*, Vol. 7, Nr. 3/2001, S. 99-120.
- Fiona Hayes-Renshaw/Wallace, Helen: *The Council of Ministers*, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006.
- Jonas Tallberg: The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations, in: *JCMS*, Vol. 42, Nr. 5/2004, S. 999-1022.
- Kai Oppermann: Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, in: *Integration*, Vol. 29, Nr. 2/2006, S. 23-37.
- Richard Whitman/Thomas, Gareth: Two Cheers for the UK's EU Presidency, Chatham House, EP BP 06/01.