

Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Im Jahr 2007 verfestigte sich, was sich zuvor bereits andeutete. Die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten scheinen nunmehr vollständig im Ratsgefüge angekommen zu sein. Sie haben ihre ursprüngliche Zurückhaltung abgelegt und beteiligen sich regulär an den Abstimmungen. Nur die Neumitglieder Bulgarien und Rumänien halten sich angesichts mangelnder Erfahrungen noch zurück. Mit der Amtszeit des slowenischen Ratsvorsitzes ging auch die Amtszeit der ersten Tripräsidenschaft zu Ende. Den Beweis für den Mehrwert des neuen Systems der Dreier-Präsidenschaft liefert ihre Bilanz nur bedingt.

Rechtsetzung

Im Jahr 2007 trat der Rat formal 79 Mal in seinen unterschiedlichen Konfigurationen zusammen. Damit nahm die Anzahl der Ratstagungen zwar gegenüber dem Vorjahr zu, setzte aber den Trend der vorangegangenen Jahre (durchschnittlich ca. 75 Sitzungen) fort.¹ Erneut bestätigt sich, dass die in Sevilla 2002 als Teil einer umfassenden Reform der Arbeitsweise des Rates beschlossene Reduzierung der Ratsformationen nicht zu einer Verringerung der Sitzungshäufigkeit geführt hat.

Tabelle 1: Entwicklung der Rechtssetzungsaktivität des Rates 2000-2007

Jahr	angenommene oder unterzeichnete Rechtsakte	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
2007	412	144	23	245

Quelle: eigene Berechnung nach www.eurlex.europa.eu.

In seiner Funktion als Rechtsetzungsorgan verabschiedete der Rat, teilweise zusammen mit dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren, 144 Verordnungen, 23 Richtlinien und 245 Beschlüsse bzw. Entscheidungen (siehe Tabelle 1). Insgesamt ergaben sich dadurch 412 Rechtsakte, bei deren Verabschiedung der Rat (mit)beteiligt war.

¹ Die geringere Sitzungsfrequenz des Jahres 2006 mit nur 62 Sitzungen scheint eine einmalige Ausnahme zu sein.

Dies sind 20 Prozent weniger als im Vorjahr. War die Anzahl der erlassenen Rechtsakte zu Beginn des Jahrzehnts rückläufig, wiesen die Jahre 2003, 2004 und 2006 einen Anstieg auf. Diese Schwankungen in der Rechtsetzungsaktivität des Rates wurden vor allem durch die Rechtsanpassungen und Aktualisierungen von bestehendem Recht im Zuge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 ausgelöst. Im Jahr 2006 schlug sich zudem die Umsetzung der aktuellen Finanzvereinbarung (2007-2013) durch Rat und Parlament nieder.

Im Jahr 2007 gab es solche, die Rechtssetzungsaktivität ankurbelnden Umstände nicht. Daher knüpfen die Werte an dem über den Betrachtungszeitraum hinweg leicht rückläufigen Trend in den Kategorien Verordnungen und Richtlinien an. Die Vermutung, dass die neuen, im Nizzaer Vertrag verankerten Abstimmungsregeln (einfachere Blockademöglichkeit) für den rückläufigen Trend verantwortlich seien, kann trotzdem nicht ohne Weiteres bestätigt werden. Zum einen ist der Rückgang vergleichsweise gering, zum anderen zeigen die wiederkehrenden Spitzenwerte, dass die EU-Institutionen prinzipiell entscheidungsfähig sind.

Die Abnahme der allgemeinen Rechtsetzungsaktivität spiegelt sich nicht in der Anzahl der im Mitentscheidungsverfahren von Rat und Parlament gemeinsam unterzeichneten oder angenommenen Rechtsakte wider. Denn diese stieg auf 120 Akte im Jahr 2007 (siehe Tabelle 2). Dies bestätigt den kontinuierlichen Trend einer Zunahme der in Mitentscheidung verabschiedeten Rechtsakte durch die Ausdehnung des Verfahrens auf neue Politikfelder in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza. Der im Mehrjahresvergleich hohe Anstieg im Jahr 2007 beruht auf der Reform des Komitologieverfahrens aus dem Jahr 2006. Dabei wurden in 26 bereits bestehenden Rechtsakten die Komitologiebestimmungen im Mitentscheidungsverfahren angepasst. Wird die Statistik um diesen Sondereffekt bereinigt, ergibt sich ein kontinuierlicherer Anstieg von 91 Rechtsakten im Vorjahr auf 94 im Jahr 2007.

Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte

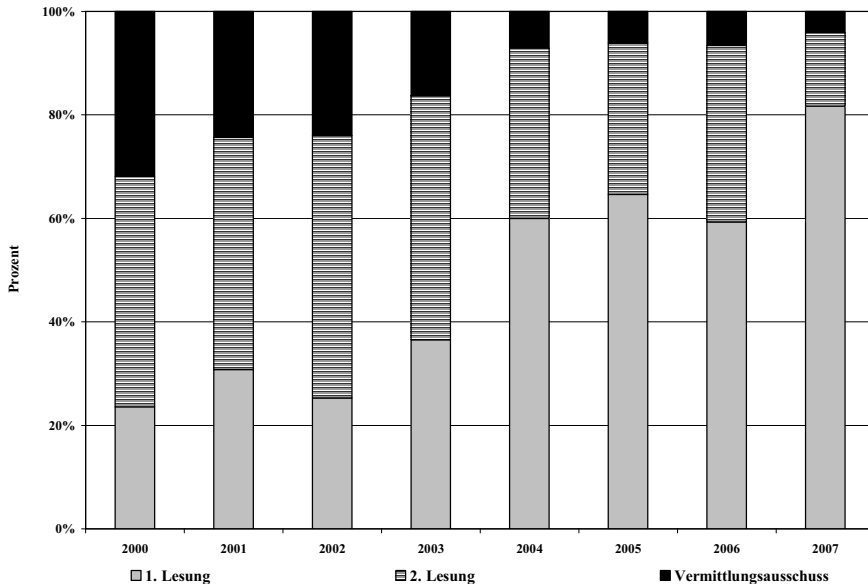
Jahr	Rechtsakte in Mitentscheidung
2000	72
2001	78
2002	79
2003	104
2004	85
2005	82
2006	91
2007	120

Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2007, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/welcome.htm>.

Der allgemeine Trend der letzten Jahre hin zur frühzeitigen Verabschiedung von Rechtsakten in erster Lesung setzt sich fort (siehe Graphik 1). In den Jahren 2000 bis 2003 wurden durchschnittlich nur 29 Prozent der Dossiers in erster Lesung angenommen und 49 Prozent in zweiter; 2006 waren es bereits 60 in erster und 34 Prozent in zweiter. Im Jahr 2007 ver-

stärkte sich diese Entwicklung nochmals merklich: Der Anteil der in erster Lesung angenommenen Dossiers stieg auf 82 Prozent und nur noch 14 Prozent wurden erst in zweiter Lesung beschlossen. Allerdings beruht dieser übermäßige Anstieg auf den bereits erwähnten 26 „Komitologieanpassungen“, die alle in erster Lesung beschlossen wurden. Ohne diese ergibt sich ein geringerer, aber dennoch deutlicher Anstieg auf 76 Prozent in erster Lesung beschlossener Rechtsakte bei gleichzeitiger Abnahme auf der in zweiter Lesung beschlossenen Rechtsakte auf 18 Prozent. Der Anteil der im Vermittlungsausschuss angenommenen Akte hat sich in den letzten Jahren auf rund fünf Prozent stabilisiert.

Graphik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2000-2007



Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2007, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/welcome.htm>.

Für 163 der vom Rat 2007 (mit)beschlossenen 412 Rechtsakte veröffentlichte der Rat in seinen Monatsprotokollen detaillierte Abstimmungsergebnisse. Dies sind in absoluten Zahlen rund 40 in den Ratsprotokollen veröffentlichte Akte weniger als 2006. Angesichts des allgemeinen Rückgangs der Rechtsetzungsaktivität im Jahr 2007, verändert sich der „Transparenzwert“ prozentual gegenüber dem Vorjahr nur kaum (2002 44 Prozent, 2003 38,8 Prozent, 2004 40,8 Prozent, 2005 33,2 Prozent, 2006 39,9 Prozent 2007 39,5 Prozent).

Abstimmungsverhalten²

Die Verträge von Amsterdam und Nizza weiteten die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat auf neue Politikfelder aus. Folglich war die Entscheidungsfindung im Rat in den letzten Jahren durch eine Zunahme von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen gekennzeichnet (2004 69 Prozent, 2005 75,8 Prozent, 2006 83,8 Prozent). Gleichzeitig

2 Die Berechnungen und Hypothesen dieses Abschnittes basieren nur auf den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen und können deshalb nur Tendenzen wiedergeben. Für einen großen Teil der Ratsentscheidungen werden die Ergebnisse nach wie vor nicht veröffentlicht (siehe Transparenzwert).

sank der Anteil einstimmig beschlossener Rechtsakte (2004 30 Prozent, 2005 24,6 Prozent, 2006 15,7 Prozent). Die Ergebnisse des Jahres 2007 brechen mit diesem Trend: von 163 Rechtsakten, deren Abstimmungsergebnisse veröffentlicht wurden, wurden formal 75,5 Prozent mit qualifizierter Mehrheit beschlossen und 24,5 Prozent erforderten Einstimmigkeit. Kein einziger erforderte eine einfache Mehrheit (2006 0,5 Prozent). Dies deutet auf eine Stabilisierung des Anteils qualifizierter Mehrheitsentscheidungen hin.

Seit den letzten Erweiterungsrunden weisen Delegationen im Rat immer wieder auf die veränderte Verhandlungsatmosphäre in den Ratsgremien hin. Durch die gewachsene Anzahl der Vetospieler ist die Entscheidungsfindung schwieriger geworden. Die Zeiten, in denen sich eine kleine Gruppe in den Ratsgremien offen und in vertrauter Atmosphäre austauschen konnte, gehören der Vergangenheit an. Heute finden die Tagungen in einem deutlich formaleren Format statt. Aus diesem engen, formalen Korsett wird daher zunehmend ausgeschert. Kompromisse werden bilateral und in kleinen, informellen Gruppen außerhalb der Ratsgremien „vorverhandelt“.

Zudem erwarten einige Beobachter aufgrund der erhöhten Interessendivergenz in der EU-27 vermehrt formale „Kampfabstimmungen“ auf Ministerebene. Das beobachtbare Abstimmungsverhalten im vergangenen Jahr bestätigt diese Befürchtung bislang jedoch nicht. Nach wie vor scheint auch in einer erweiterten Union nicht vom Konsensprinzip abgerückt zu werden. Unter den 123 mit qualifizierter Mehrheit beschlossenen Rechtsakte gab es im Jahr 2007 38 Fälle mit abweichenden Voten (30,9 Prozent).³ Gegenüber den Vorjahren bedeutet dies einen Anstieg: 2006 21,1 Prozent, 2005 und 2004 20 Prozent, 2003 28,5 Prozent, 2002 22 Prozent. Mit 70 Prozent wird insgesamt betrachtet dennoch weiterhin ein Grossteil der formal möglichen Mehrheitsentscheidungen de facto im gegenseitigen Einvernehmen getroffen. Langzeituntersuchungen über das Abstimmungsverhalten der alten Mitgliedstaaten im Rat bestätigen, dass Abstimmungen nur selten stattfinden (nur in ca. 20 Prozent der Fälle). Etwaige Konflikte werden in den meisten Fällen in unteren Arbeitsebenen des Rates gelöst und dann im Ministerrat selbst einvernehmlich ohne formale Abstimmung angenommen.⁴ Die Konsenskultur, und der oft langwierige Versuch, auch bei formal möglichen Mehrheitsabstimmungen einen für alle Mitgliedstaaten akzeptablen Kompromiss zu finden, gehört zum „esprit de corps“ des Rates.

Die 38 Abstimmungen mit abweichenden Voten setzen sich aus 29 Enthaltungen und 51 ablehnenden Stimmen zusammen. Gemessen an der Zahl der Rechtsakte mit abweichenden Voten fügt sich diese Anzahl an Nein-Stimmen nahtlos in die Statistik der letzten Jahre mit durchschnittlich 1,3 Ablehnungen pro Dossier mit abweichenden Voten (2005 1,3; 2004 1,1) ein.⁵

Mitunter wird den neuen Mitgliedstaaten eine ausgeprägte Konfliktfreudigkeit nachgesagt. Einige Beobachter befürchten sogar eine Blockbildung im Rat. Die Untersuchungen des Abstimmungsverhaltens der ersten drei Jahre nach dem Beitritt können diese Vermutungen jedoch nicht bestätigen. Auch in den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen des Jahres 2007 lassen sich keine Fälle von Blockabstimmungen nachweisen. Gruppen von ablehnenden Staaten waren mit Blick auf ‚alt‘ und ‚neu‘ in der Regel gemischt. Häufig waren es einzelne Mitgliedstaaten oder kleinere Gruppen, die gegen einen Rechtsakt stimm-

3 Ähnlich wie im letzten Jahr nahmen in fünf der 40 einstimmigen Abstimmungen (12,5 Prozent) ein oder mehrere Länder von ihrem Recht Gebrauch, sich zu enthalten (2006 4 von 32 Fällen bzw. 12,5 Prozent).

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

5 Nur im Jahr 2006 war die Anzahl der ablehnenden Voten ungewöhnlich hoch (durchschnittlich zwei Nein-Stimmen pro Rechtsakt mit abweichenden Voten). Dies erklärt sich dadurch, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zu einem Beschluss über das siebte Rahmenprogramm der EG für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013) sowie für fünf darauf aufbauende Umsetzungsbeschlüsse verweigerten. Diese Voten allein machten die Hälfte der Nein-Stimmen in 2006 aus, obwohl es an sich nur um ein Dossier ging.

ten. In einigen wenigen Fällen gelang es jedoch nicht, größere Differenzen vor der Abstimmung im Rat abzubauen. Beispielsweise stimmten vier Staaten gegen zwei Verordnungen über die Reform der Marktorganisation von Zucker und drei weitere Staaten enthielten sich.

In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt zeigte der Blick auf die ‚Abstimmungskonten‘ ebenfalls eindeutig, dass von einer besonders ausgeprägten ‚Streitkultur‘ der neuen EU-Mitglieder nicht die Rede sein kann. Die Ablehnungslisten wurden weiterhin von alten Mitgliedstaaten angeführt. Die anfängliche Zurückhaltung der ‚Neuen‘ hat zum einen sicherlich damit zu tun, dass sich die innerstaatlichen Prozesse zur Herstellung einer nationalen Position erst einspielen und die Akteure die organisatorischen und sozialen Spielregeln der Verhandlungen im Rat verinnerlichen mussten. Für 2006 lässt sich festhalten, dass die ‚Neuen‘ begonnen hatten, vermehrt von ihren Stimmrechten Gebrauch zu machen und sich aktiv an den Abstimmungen zu beteiligen. Letztendlich weisen diese Ergebnisse auf eine „Normalisierung“ des Abstimmungsverhaltens der neuen Mitgliedstaaten hin.

Im Jahr 2007 setzte sich dieser Trend fort. Die neuen Mitgliedstaaten beteiligen sich nun regulär an den Abstimmungen. Die ‚streitlustigsten‘ Staaten finden sich aber nach wie vor unter den alten Mitgliedern. Die ‚Ablehnungsliste‘ wird auch 2007 von den ‚üblichen Verdächtigen‘ angeführt: Das Vereinigte Königreich stimmte fünfmal, Dänemark viermal und Italien dreimal gegen einen Rechtsakt. Allerdings stimmte auch Griechenland, das sich in der Regel bei Abstimmungen zurückhält, in fünf Fällen gegen einen Rechtsakt. Dies erklärt sich dadurch, dass diese Rechtsakte landwirtschaftliche Interessen des im EU-Vergleich immer noch relativ agrarisch geprägten Mittelmeerstaats betrafen. Auch die Regierung des Vereinigten Königreiches stimmte in Bereichen, in denen das Land aufgrund innenpolitischer Sensibilitäten bekanntermaßen Vorbehalte hat – beispielsweise in der Einwanderungspolitik und Steuerpolitik – gegen die betroffenen Dossiers. Mit jeweils drei Ablehnungen teilen sich Polen und die Slowakei den dritten Platz mit Italien. Als besonders ‚integrationsfreudig‘ erwies sich wie immer Luxemburg. Zusammen mit Malta, Slowenien, Rumänien und den Niederlanden weist sein Konto keine einzige Nein-Stimme auf.⁶

Erwartungsgemäß haben sich Bulgarien und Rumänien in ihrem ersten EU-Mitgliedsjahr ebenso zurückgehalten, wie es die 2004 beigetretenen Länder anfänglich taten. Bulgarien stimmte nur einmal gegen einen Rechtsakt, Rumänien enthielt sich lediglich zweimal. Zurückhaltung legten auch Deutschland und Slowenien an den Tag. Der Mehrjahresvergleich zeigt, dass beide Länder bei der formalen Stimmabgabe auf Ministerebene ohnehin zurückhaltend sind. 2007 kommen noch die Auswirkungen ihrer Rolle als EU-Ratsvorsitz hinzu. Die Überparteilichkeit, Fairness und Glaubwürdigkeit des Ratsvorsitzes als Verhandlungsleiter sind von grundlegender Bedeutung für die Herbeiführung konsensfähiger Kompromisse. Regierungen im Amt des Ratsvorsitzes nehmen daher in der Regel Abstand von der offenen Wahrnehmung nationaler Interessen. Deutschlands Konto weist im Jahr 2007 nur eine Enthaltung und eine Nein-Stimme auf. Beide fielen in den Zeitraum nach der Amtszeit als Ratsvorsitz. Slowenien, das den Ratsvorsitz erst am 1. Januar 2008 übernahm, gab seine Stimme gar nicht ab. Dieses Verhalten ist vor dem Hintergrund der so genannten „Triopräsidentschaften“ zu betrachten. Slowenien bildete mit Deutschland und Portugal die erste Triopräsidentschaft. Die Länder hatten sich auf ein gemeinsames 18-monatiges Arbeitsprogramm geeinigt, dessen Umsetzung es gemeinsam zu verantworten galt. Im Idealfall unterstützen sich die Länder eines Trios in ihrer Arbeit als Ratsvorsitz gegenseitig über ihre 6-monatigen Einzel-Amtszeiten hinaus und sind bestrebt, konfrontati-

6 Die höchste Anzahl von Enthaltungen weisen das Vereinigte Königreich, Frankreich und Litauen auf.

ves Verhalten während der gemeinsamen Amtsperiode zu unterbinden. Bei Portugal war diese Zurückhaltung als Ratsvorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2007 weniger sichtbar. Es stimmte gegen zwei Rechtsakte, einmal davon während seiner eigenen Amtszeit.

Ausklang des ersten Trios: Die Ratspräsidentschaften Portugals und Sloweniens

Die Erwartungen an die portugiesische Ratspräsidentschaft waren von Beginn an gedämpft. Das Land verfügt über begrenzte administrative Ressourcen und die EU-Agenda war mit schwierigen Projekten beladen wie dem Verfassungsdossier, den EU-Russland-Verhandlungen und den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Hinzu kam, dass die portugiesische Regierung sich selbst neue und ehrgeizige Ziele für die EU-Außenpolitik gesetzt hatte.

Prestigeobjekt und größte Herausforderung des Vorsitzes war wie erwartet die Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags. Allerdings war die entscheidende Vorarbeit und die Beseitigung der größten Konflikte bereits durch die deutsche Ratspräsidentschaft geleistet worden. Im Kern hatten die Portugiesen „nur“ noch die Aufgabe, den auf dem Juni-Gipfel in der Form des Mandates für die kommende Regierungskonferenz gefundenen Kompromiss in ein juristisch ausformuliertes Vertragswerk zu verwandeln und ein erneutes Aufschüren des Pakets zu verhindern. Das fertige Dokument konnte, trotz gelegentlicher Störfeuer, insbesondere des polnischen Ministerpräsidenten, zügig und ohne größere Schwierigkeiten unterzeichnet werden. Ein weiteres Glanzlicht der portugiesischen Amtszeit war die Erweiterung des Schengenraums auf die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten. Portugal hatte sich schon seit längerem mit deutscher Unterstützung dafür eingesetzt, dass die technischen Voraussetzungen der Erweiterung noch während seiner Amtszeit gewährleistet sind („SIS-One-4-All“).

Das stärkste Engagement zeigte Portugal in den Außenbeziehungen. War der Großteil seines Aufgabenkataloges von der EU-Agenda vorgegeben, wollte es hier eigene Akzente setzen. Zentrale Herzensangelegenheit war die Vertiefung der Beziehungen zu Brasilien und Afrika. Die Realisierung des ersten EU-Brasilien Gipfels markierte den gelungenen Auftakt des Vorsitzes und den Beginn der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und Brasilien. Ein „leichtes Spiel“ insofern, als dass zu diesem Zeitpunkt die Symbolik vor konkreten Projektergebnissen rangierte. Die Organisation der ersten EU-Afrika Gipfels in sieben Jahren hingen war äußerst gewagt und führte die EU auf diplomatisches Glatteis. Überschattet wurde der EU-Afrika-Gipfel von der Teilnahme des simbabwischen Präsidenten Robert Mugabe und des Zwists der Europäer, wie damit umzugehen sei. Letztendlich konnte der Gipfel dank portugiesischem Engagement dennoch realisiert werden. Als Vermittlungserfolg ist zudem die starke öffentliche Unterstützung der EU-Staaten für Angela Merkel zu werten, die Mugabe heftig kritisiert hatte und damit einen diplomatischen Eklat auslöste. Diesen Erfolgen steht allerdings das Scheitern der Handelsgespräche entgegen, die eine neue Ära der interkontinentalen Beziehungen markieren sollten. Zwar einigten sich alle Teilnehmer auf eine allgemein formulierte EU-Afrika-Strategie, die Unterzeichnung der Nachfolgeabkommen des Cotonou-Abkommens – das eigentliche Kernziel des Gipfels – wurden von den afrikansichen Staaten jedoch abgelehnt.

Mit gemischten Gefühlen widmete sich der Vorsitz der Aufgabe den Beitrittsprozess zu vertiefen. Portugal gehört zu den Fürsprechern einer EU-Mitgliedschaft der Türkei. Der Umgang mit der Ankündigung des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy, gegen Ende der portugiesischen Amtszeit eine grundlegende Diskussion über Beitritt führen zu wollen, verlangte besonderes Fingerspitzengefühl. Der Vorsitz konnte die öffentlichen französischen Gedankenspiele über eine Mittelmeerunion als Alternative zur Vollmitgliedschaft nicht unterbinden, wandte aber die Grundlagendebatte ab und eröffnete weitere Kapitel in den Ver-

handlungen mit Ankara. Wenig überraschend war das Scheitern der portugiesischen Bemühungen, Polen dazu zubewegen, sein Vetos gegen das Mandat für die EU-Russland Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufzugeben. Portugal konnte auf keinerlei Beziehungen in die Region zurückgreifen, zeigte aber auch kein besonderes Interesse, sein fehlendes politisches Gewicht durch Engagement wertzumachen.

Insgesamt erntete der Vorsitz für die Unterzeichnung des Lissabonner Vertrags und die Schengenerweiterung verdientes Lob. Dies milderte auch die gelegentliche Kritik an den mitunter aufgetretenen organisatorischen Unstimmigkeiten. Jeder Mitgliedstaat will während seiner Amtszeit als Ratsvorsitz auch „eigene“ Projekte in Bereichen befördern, in denen er über besondere Expertise verfügt. Oft geben solche Projekte der EU auch wichtige Impulse. Dennoch entstand der Eindruck, dass in einigen Bereichen das portugiesische Engagement zur Umsetzung der laufenden gemeinsamen EU-Agenda ausgeprägter hätte sein können (beispielsweise in der Fortführung festgefahrener Projekte wie die EU-Russland-Verhandlungen) und sich das Land weniger auf die eigenen außenpolitischen Glanzstücke hätte konzentrieren sollen.

Slowenien ist das erste neue Mitgliedsland, das einen EU-Ratsvorsitz übernommen hat. Auch hier waren die Erwartungen ambivalent. Auf der einen Seite dämpften der sogar im Vergleich zu seinem Vorgänger minimale diplomatische Apparat und die mangelnde Erfahrung der Akteure die Erwartungshaltung der Beobachter. Auf der anderen Seite gilt das Land als „Musterschüler“ unter den neueren Mitgliedstaaten. Der Wille, eine gelungene Amtszeit zu realisieren und das Ansehen Sloweniens in der EU zu fördern, war für alle deutlich sichtbar. Vor dem Hintergrund der eigenen Unerfahrenheit hatte sich die slowenische Regierung bewusst bescheiden gegeben und immer wieder betont, dass sie „keine spektakulären Initiativen lancieren, sondern sich auf das Prozessmanagement in wenigen Handlungsfeldern konzentrieren wolle“.⁷ Dies passte zur europäischen Großwetterlage, da in der sensiblen Ratifikationsphase des Lissabonner Vertrags riskante Großprojekte zu vermeiden waren. Zusätzlich sah sich die slowenische Regierung innenpolitisch aufgrund anstehender Wahlen unter Druck und wollte daher keine unkalkulierbaren außenpolitischen Risiken eingehen.

Zu den zentralen, von der laufenden EU-Agenda vorgegebenen Aufgaben gehörten die Lancierung des neuen Zyklus der Lissabon-Strategie und den Ausbau der Initiativen im Bereich Energie- und Klimapolitik. Die Erneuerung der Lissabon-Strategie wurde ohne größere Debatten auf dem März-Gipfel beschlossen. Ein klarer Erfolg war auch die unerwartet schnelle Grundsatzeinigung über die Vollendung des Binnenmarkts im Energiesektor. Aber auch hier fällt das Gros der Verhandlungen über die Detailgestaltung der Legislativvorschläge in die Amtszeit Frankreichs in der zweiten Jahreshälfte 2008.

Die einzige besondere Initiative Sloweniens bestand in dem Ziel, die Staaten des Westlichen Balkan näher an die EU heranzuführen. Angesichts der historischen Beziehungen, der wirtschaftlichen Verflechtung wie auch der sprachlichen Verwandtschaft sieht sich das Land zur Wahrnehmung einer Führungsrolle bzw. „Brückenfunktion“ in der EU gegenüber dieser Region als besonders geeignet. Zu den größten Errungenschaften gehört, dass es trotz einiger Mühe im zweiten Anlauf gelang, das Assoziierungsabkommen mit Serbien zu unterzeichnen und die letzten Stolpersteine für den Abschluss des Abkommens mit Bosnien-Herzegowina aus dem Weg zu räumen. Nach vereinzelt diplomatischen Pannen,⁸ wurde auch die Krisen-

⁷ Vgl. Lang/Maršić 2008.

⁸ Beispielsweise gelangten Informationen über Gespräche zwischen dem Vorsitz und hochrangigen US-Diplomaten über die Kosovofrage an die Öffentlichkeit.

situation, die in Folge der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo auftrat und welche die meisten Ressourcen beanspruchte, zur allgemeinen Zufriedenheit bewältigt. Zwar konnte eine einheitliche Position der EU nicht erreicht werden, jedoch war dies angesichts bekannter Divergenzen der Mitgliedstaaten von vornherein unwahrscheinlich. Zu den überraschenden außenpolitischen Erfolgen des Vorsitzes gehörte es zudem, dass es gelang, durch hohen diplomatischen Einsatz des Außenministers Rupel die polnische und litauische Blockade zu durchbrechen und ein Mandat für die EU-Russland Verhandlungen zu vermitteln.

Letztendlich hat der slowenische Vorsitz zwar keine historischen Entscheidungen herbeigeführt und konnte kein Prestigeprojekt wie den Lissabonner Vertrag vorweisen. Aber die Regierung hat auf Grundlage sehr intensiver Vorbereitung seine Vorsitzfunktionen nach allgemeiner Einschätzung weitgehend erfolgreich erfüllt. Sie hat gezeigt, dass auch die kleine und ‚neue‘ Länder das ganze Paket an Aufgaben eines EU-Ratsvorsitzes schultern können.

Mit dem Ende der slowenischen Amtszeit ging auch die erste Trio-Präsidentschaft zu Ende. Allem Anschein nach verlief die Zusammenarbeit zwischen den Ländern weitestgehend harmonisch. Dies erklärt sich nicht zuletzt durch die Unausgewogenheit im Trio: Ressourcen wie politisches Gewicht, administrative Kapazität und diplomatisches Know-how waren asymmetrisch zu Gunsten Deutschlands verteilt. Überdies hat Deutschland als größter EU-Mitgliedstaat vitale Interessen in fast allen EU-Politikbereichen. In der Folge hatte die deutsche Regierung nachweislich den größten Einfluss auf die Ausgestaltung des 18-Monatsprogrammes. Als erstes, erfahrenstes und personell am besten besetztes Land, gingen die deutschen Vertreter mit detaillierten Vorstellungen und Vorkonzepten in die Verhandlungen über die Programmgestaltung. Mit Portugal hatte die deutsche Regierung zudem einen Partner, der insgesamt weniger ambitioniert war und in schwierigen Bereichen wie dem Verfassungsdossier auf Unterstützung angewiesen war und diese auch nachfragte. Die slowenische Regierung übte sich mangels Erfahrung und innenpolitischer Zwänge in Bescheidenheit und war nicht daran interessiert, eigene Akzente zu setzen. Wie stark sich dieses deutsche Übergewicht auch in der Umsetzung des Programms auswirkte, ist schwer zu beurteilen. Vereinzelt gibt es Beispiele für eine konstruktive Zusammenarbeit der drei Vorsitze über ihre eigenen Amtszeiten hinaus wie etwa in der Innen- und Justizpolitik. Dies wäre aber auch im Format der Zweier-Präsidentschaften möglich gewesen.

Bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags hatte man sich vor allem in der Außenpolitik mehr Kontinuität durch die Trio-Präsidentschaften erhofft. Der im Vertrag angelegte Hohe Vertreter für die GASP würde als permanenter Vorsitz des Rates Außenbeziehungen diese Funktion übernehmen. Gerade aber in der Außenpolitik scheint dies im ersten Trio kaum gelungen zu sein. Beispielsweise wurde das deutsche Engagement in der Zentralasien- oder Nachbarschaftspolitik nur bedingt weiterverfolgt. Portugal verwandte die meiste Energie auf Afrika und Brasilien, während Slowenien kaum über ausreichende Kapazitäten verfügte, um sich neben dem Balkan und Russland noch anderen Regionen zu widmen. Der Mehrwert der Dreier-Präsidentschaft muss sich daher erst noch beweisen. Dies gilt vor allem für das aktuelle Trio. Denn es ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Tschechien und Schweden weniger harmonisch von Statten gehen wird: Das Kräfteverhältnis ist vergleichsweise ausgeglichener und die Interessendivergenz in einigen Kerndossiers zu groß.

Weiterführende Literatur

Fiona Hayes-Renshaw/Wallace, Helen: *The Council of Ministers*, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006.

Kai-Olaf Lang/Tomislav Maršić: *Eine Präsidentschaft der ruhigen Hand?*, SWP-Aktuell, Februar 2008.