

Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Das Jahr 2008 war ein Jahr der Krisen und der Hektik – erst die Lissabonkrise, dann der Georgienkonflikt und die Finanz- und Wirtschaftskrise. Krisen, auf die die Europäische Union unter einem energischen und ambitionierten französischen Ratsvorsitz nach mehrheitlicher Meinung weitgehend zügig reagierte, wenn auch nicht immer nachhaltig. Anders die Rechtssetzungsaktivität des Rates und das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten. Diese sind vor allem von Kontinuität gekennzeichnet. Trotz gesteigener Interessenvielfalt seit den Beitritten der Jahre 2004 und 2007, nachweislich erhöhtem Niveau an Dissens und Veränderungen in der Art und Weise wie Kompromisse geschmiedet werden, erlaubt die Analyse der Ratsaktivitäten keinen Rückschluss auf eine Abwendung vom Konsensprinzip im Rat. Mehr noch, 2008 stellt sich im Gesamtblick als ein besonders einvernehmliches Jahr dar.

Rechtsetzung

Laut Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeiten der Europäischen Union,¹ trat der Rat 2008 formal 117 Mal in seinen unterschiedlichen Formationen zusammen. Damit stieg die Anzahl der Ratstagungen gegenüber dem Vorjahr und steht im starken Kontrast zum Trend der vorangegangenen Jahre mit durchschnittlich 75 Sitzungen jährlich. Leider differenziert der Bericht nicht nach den verschiedenen Ratsformationen und erschwert es daher diesen außergewöhnlichen Anstieg nachzuvollziehen. Die Analyse der Pressemitteilungen, die der Rat nach jeder formalen Tagung veröffentlicht, bestätigt die Zunahme nicht. Die Angabe des Gesamtberichtes ist entweder fehlerhaft oder die Diskrepanz erklärt sich durch eine Zunahme (in den offiziellen Pressemitteilungen nicht dokumentierter) informeller Ratssitzungen. Obwohl informelle Zusammenkünfte der Minister in den letzten Jahren immer häufiger stattfinden, erscheint ein solch drastischer Anstieg unwahrscheinlich. Sicher ist, 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.

In seiner Funktion als Rechtssetzungsorgan verabschiedete der Rat, teilweise zusammen mit dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren, 189 Verordnungen, 67 Richtlinien und 280 Beschlüsse und Entscheidungen sowie 133 sonstige Rechtsakte (siehe Tabelle 1)². Insgesamt ergaben sich dadurch 669 Rechtsakte, bei deren Verabschiedung der Rat (mit)beteiligt war. Dies sind 15 Prozent mehr als im Vorjahr. War die Anzahl der erlassenen Sekundärrechtsakte zu Beginn des Jahrzehnts stabil bzw. insbesondere in der Normkategorie Verordnungen sogar rückläufig, wiesen die Jahre 2003, 2004 und 2006 einen Anstieg auf. Diese Schwankungen in der Rechtssetzungsaktivität des Rates wurden vor allem durch die Rechtsanpassungen und Aktualisierungen von bestehendem Recht im

1 Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2008 <http://europa.eu/generalreport/de/rg2008de.pdf>.

2 In die diesjährige Übersicht der vom Rat angenommenen Sekundärrechtsakte (Tabelle 1) werden auch die Inhalte der Kategorie ‚sonstige Rechtsakte‘ der Eurlex-Datenbank aufgenommen. Um eine Vergleichbarkeit über das letzte Jahrzehnt hinweg zu gewährleisten, wurde die Zahl der Rechtsakte für die letzten Jahre neu berechnet. Dadurch weicht die absolute Gesamtzahl der Rechtsakte leicht von den Angaben in vergangenen Ausgaben des Jahrbuches ab. Die über die Zeit identifizierten, mittelfristigen Trends bleiben jedoch dieselben.

Zuge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 ausgelöst. Im Jahr 2006 kurbelte die Umsetzung der aktuellen Finanzvereinbarung (2007-2013) die Rechtsetzungsaktivität an.

Tabelle 1: Entwicklung der Rechtssetzungsaktivität des Rates 2000-2008

Jahr	Sekundärrechtsakte des Rates	davon Verordnungen	davon Richtlinien	davon Beschlüsse/ Entscheidungen	davon sonstige Rechtsakte
2000	521	193	44	217	67
2001	526	155	58	218	95
2002	544	165	52	217	110
2003	627	191	64	254	118
2004	661	225	52	313	71
2005	537	138	36	251	112
2006	631	208	65	253	105
2007	581	151	23	283	124
2008	669	189	67	280	133

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

Auch im Jahr 2008 liegt wieder ein Anstieg in fast allen Normkategorien vor, besonders aber bei den Richtlinien und Verordnungen. Zum Teil ist dieser Anstieg auf die Anpassung bestehender Rechtsakte an die Vorgaben der Komitologiereform des Jahres 2006 zurückzuführen. Diese Reform führte ein neues Komitologieverfahren ein, das so genannte „Reglungsverfahren mit Kontrolle“. 2007 wurden in 26 und 2008 in 23 Rechtsakten die Komitologiebestimmungen geändert, um die rechtliche Grundlage für dieses neue Verfahren einzufügen. Betroffen vom Anstieg der Rechtsetzung im Jahr 2008 waren vor allem die Felder Außenbeziehungen, Umwelt-, Verbraucherschutz- und Industriepolitik sowie der Bereich Justiz und Inneres. Nach Jahren intensiver Verhandlungen wurden in Letzterem, angekurbelt durch das Auslaufen des fünfjährigen Arbeitsprogramms („Haager Programm“), Konsens über eine Reihe hochsensibler Dossiers hergestellt. Dazu gehören Rechtsakte zur Ausgestaltung des Visa-Informationssystems und des Zugriffs der mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden auf diese Datenbank, zur Ausweitung des polizeilichen Datenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten oder zur Schaffung eines Datenschutzregimes für persönliche Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit ausgetauscht werden.

Kontinuierlich gestiegen ist seit dem Jahr 2000 die Zahl der vom Rat verabschiedeten Rechtsakte in den Normkategorien ‚Beschlüsse und Entscheidungen‘ und der vage betitelten Kategorie ‚sonstige Rechtsakte‘. Hinter letzterer verbergen sich sehr unterschiedliche Arten von Rechtsakten. Neben Rechtsakten ohne Gesetzescharakter wie Empfehlungen werden hier die in der zweiten und dritten Säule der EU verabschiedeten Akte aufgeführt wie Gemeinsame Aktionen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder die in der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit (PJZS) erlassenen Rahmenbeschlüsse. Gerade die europäische Innen- und Justizpolitik wies im letzten Jahrzehnt eine hohe gesetzgeberische Dynamik auf. Zwar war diese in den teilvergemeinschafteten Bereichen Asyl- und Migration am höchsten, aber auch in der intergouvernementalen PJZS wurde in

eine Vielzahl von Rechtsakten erlassen. Dies spiegelt sich in der Entwicklung der Normkategorie ‚sonstige Rechtsakte‘ wider.

Es bleibt festzuhalten, dass die noch Mitte dieses Jahrzehnts geäußerte Vermutung, dass die neuen, im Nizzaer Vertrag verankerten Abstimmungsregeln (einfachere Blockademöglichkeit) einen Rückgang der Rechtsetzung induzieren könnten, sich nunmehr eindeutig nicht bestätigt haben. Im Gegenteil, trotz der punktuell auftretenden Rückläufigkeit der Rechtssetzungsaktivität in einigen Normkategorien, zeigen die wiederkehrenden Spitzenwerte, dass die Institutionen auch in einer um 12 Mitglieder erweiterten EU auf der Basis von Nizza prinzipiell entscheidungsfähig sind. Vielmehr noch, die besonders hohen gesetzgeberischen Werte für das Jahr 2008 lassen sich schwer mit der vorherrschenden öffentlichen Wahrnehmung einer in der Verfassungskrise erstarrten, handlungsunfähigen Europäischen Union vereinbaren.

Dennoch gilt es dieses positive Urteil zu relativieren. Obwohl die Gesetzgebungsmaschinerie nicht maßgeblich ins Stolpern gerat und das Gesamtniveau der Rechtsetzung des Rates nicht sank, hatten die letzten Erweiterungen in einigen Politikfeldern große Auswirkungen auf die Effizienz und die Art der Entscheidungsfindung im Rat und nicht zuletzt auch auf die Qualität der Gesetzgebung. Durch die hohe Interessendiversität und -divergenz gestalten sich die Verhandlungen nachweislich schwieriger und langwieriger in Politikfeldern in denen der erweiterte Rat einstimmig beschließt, wie in Teilen der Justiz- und Innenpolitik.³ Genau in solchen Feldern sehen Beobachter zudem zunehmend die Tendenz zu und Gefahr von Entscheidungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, die mit entsprechenden Qualitätsverlusten einhergehen.⁴ Seit den letzten Erweiterungsrounds weisen Delegationen im Rat auch immer wieder auf die veränderte Verhandlungsatmosphäre in den Ratsgremien hin. Die Zeiten, in denen sich eine kleine Gruppe in den Ratsgremien offen und in vertrauter Atmosphäre austauschen konnte, gehören zumindest für die formalen EU-27-Sitzungen 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“ um so die Effizienz der Verfahren zu steigern.

Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte

Jahr	Mitentscheidungs-dossiers	Jahr	Mitentscheidungs-dossiers
2000	72	2005	82
2001	78	2006	91
2002	79	2007	120
2003	104	2008	144
2004	85		

Quelle: Eigene Darstellung, auf Basis der Gesamtberichte über die Tätigkeit der Europäischen Union 2000-2008.

Die Zunahme der allgemeinen Rechtsetzungsaktivität 2008 zeigt sich auch im Anstieg der im Mitentscheidungsverfahren von Rat und Parlament gemeinsam beschlossenen Rechtsakte auf 144 (siehe Tabelle 2). Dies bestätigt den mehrjährigen Trend der Zunahme der

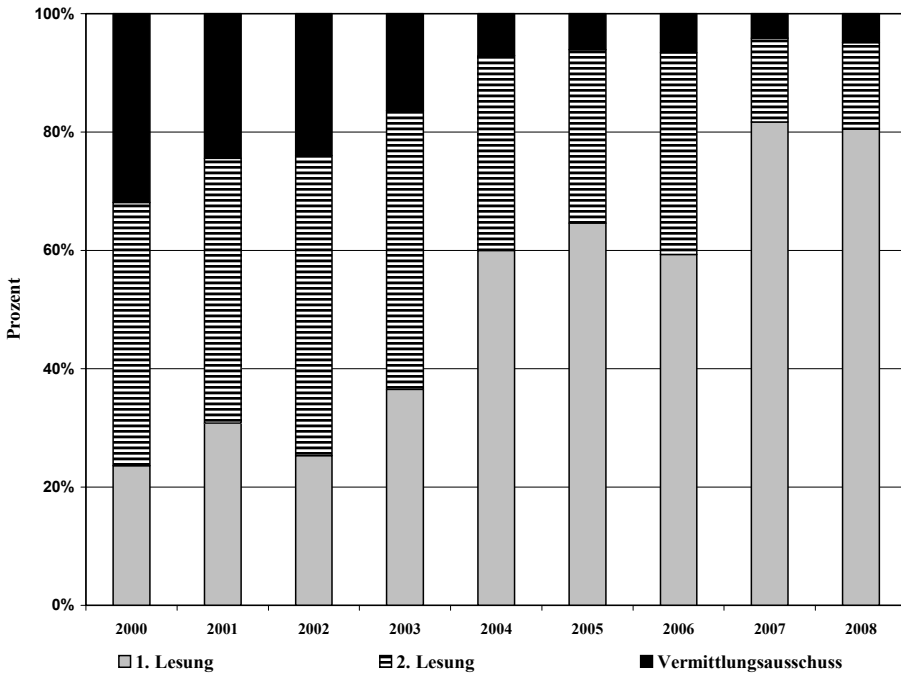
3 Siehe Matthias Oel/Juliane Rapp-Lücke, Politische Entscheidungsvorbereitung in der EU-27 plus am Beispiel der europäischen Innenpolitik, in: *integration* 3/2008.

4 Sara Hagemann/Julia de Clerck Sachse, *Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement*, CEPS Special Report, März 2007.

Mitentscheidungs-dossiers durch die Ausdehnung dieses Verfahrens auf neue Politikfelder in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza. Wie schon 2007, wird dieser Trend noch durch die Auswirkungen der bereits erwähnten Komitologiereform verstärkt (siehe oben). Die Anpassungen der Komitologiebestimmungen in 26 Rechtsakten im Jahr 2007 und weiteren 23 Akten 2008 wurden allesamt im Mitentscheidungsverfahren erlassen. Wird die Statistik in Tabelle 2 um diesen Sondereffekt bereinigt, ergibt sich ein kontinuierlicher Anstieg von 91 Rechtsakten 2006 auf 94 im Jahr 2007 und 121 im Jahr 2008.

Auch der Trend 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. 2008 lag der Anteil der in erster Lesung angenommenen Dossiers bei rund 81 Prozent und nur noch 15 Prozent wurden in zweiter Lesung beschlossen. Allerdings beruht dieser übermäßige Anstieg zum Teil auf den bereits erwähnten „Komitologieanpassungen“, die alle in erster Lesung beschlossen wurden. Ohne diese ergibt sich ein geringerer, aber dennoch deutlicher Anstieg auf 75 Prozent in erster Lesung beschlossener Rechtsakte. Der Anteil der im Vermittlungsausschuss angenommenen Akte hat sich in den letzten Jahren auf zwischen fünf und sechs Prozent stabilisiert.

Graphik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2000-2008



Für 269 der vom Rat 2008 (mit)beschlossenen 669 Rechtsakte veröffentlichte der Rat in seinen Monatsprotokollen detaillierte Abstimmungsergebnisse. Damit liegt der ‚Transparenzwert‘ der Abstimmungen, d.h. der Anteil der Rechtsakte für die Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden an der Gesamtzahl der Ratsakte, bei 40 Prozent. Dieser Anstieg gegenüber dem Vorjahr (2007 28 Prozent; 2006 32 Prozent; 2005 24 Prozent) bestätigt den Mehrjahrestrend der zunehmenden Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse.

Abstimmungsverhalten⁵

Die Verträge von Amsterdam und Nizza weiteten die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat auf neue Politikfelder aus. Folglich konnte der Rat in den letzten Jahren zunehmend mit qualifizierter Mehrheit entscheiden (2004 69 Prozent, 2005 76 Prozent, 2006 84 Prozent). Gleichzeitig sank der Anteil einstimmiger Beschlüsse (2004 30 Prozent, 2005 25 Prozent, 2006 16 Prozent). Die Ergebnisse des Jahres 2007 – in 76 Prozent der Fälle waren qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse möglich und in 24 Prozent musste einstimmig entschieden werden – brachen mit diesem Trend und deuteten auf eine Stabilisierung des Anteils qualifizierter Mehrheitsentscheidungen hin. Von den 269 Rechtsakten, deren Abstimmungsergebnisse im Jahr 2008 veröffentlicht wurden, erforderten 19 Prozent Einstimmigkeit und in 81 Prozent der Fälle waren qualifizierte Mehrheitsentscheidungen möglich. In der Tat scheint sich der Anteil möglicher qualifizierter Mehrheitsentscheidungen auf einem Niveau zwischen 75 und 85 Prozent zu stabilisieren. Wie schon im Jahr 2007 wurde kein einziger Rechtsakt mit einfacher Mehrheit erlassen.

Der Lissabonner Vertrag folgt dem Reformpfad von Amsterdam und Nizza und weitet die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel deutlich aus. Unter anderem kann der Rat zukünftig in weiten Teilen der polizeilichen und strafjustitiellen Zusammenarbeit, der legalen Zuwanderung, der Verkehrspolitik oder auch im neuen Kompetenzbereich der Humanitären Hilfe mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Konkret erhöht der Vertrag die Zahl der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 137 auf 181. Gleichzeitig nimmt relativ die Zahl der Anwendungsfelder für einstimmige Beschlüsse ab: Nach Inkrafttreten des neuen Vertrages kann der Rat 60 Prozent seiner Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit treffen und muss 30 Prozent einstimmig beschließen. In absoluten Zahlen jedoch erhöht der Lissabonner Vertrag die Zahl der Fälle, in denen der Rat einstimmig entscheiden muss von 82 auf 92. Weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen etwa weite Teile der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits-, und Verteidigungspolitik, die Festlegung des mehrjährigen EU-Finanzrahmens, oder auch Steuerharmonisierungen.⁶

Die Verhandlungen im Rat sind traditionell stark von einer Kultur des Konsenses geprägt. Trotz formal möglicher Mehrheitsentscheidungen wird ein Großteil der Beschlüsse de facto einvernehmlich gefällt. Langzeituntersuchungen über das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten bestätigen, dass nur in circa 20 Prozent der Fälle wirklich Abstimmungen stattfinden. Viele Konflikte werden auf den unteren Arbeitsebenen des Rates gelöst, um die Dossiers auf Ministerebene einvernehmlich und ohne formale Abstimmung anzunehmen.⁷ Mit der Erweiterung der EU um 12 Mitglieder erwarteten Beobachter jedoch hohe Effizienzverluste bei der Entscheidungsfindung im Rat, d.h. langwierige und schwierige Verhandlungen, die vermehrt formale „Kampfabstimmungen“ nötig machen würden. Wie schon in den Vorjahren, bestätigt das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat auch diesmal diese Befürchtung nicht. Unter den 218 qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen im Jahr 2008, deren Abstimmungsergebnisse veröffentlicht wurden, gab es 34 Fälle mit abweichenden Voten (16 Prozent) – also Fälle in denen Mitgliedstaaten einen Rechtsakt abgelehnt

5 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).

6 Für Details siehe Andreas Maurer, „Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat“, in: Julia Lieb /Andreas Maurer (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar, Diskussionspapier*, 3. Auflage, Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2009.

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

oder sich enthalten haben. Gegenüber den Vorjahren bedeutet dies einen deutlichen Rückgang: 2007 waren es noch 31 Prozent, 2006 21 Prozent, 2005 und 2004 20 Prozent. In 84 Prozent der Fälle, also dem Löwenanteil, werden Entscheidungen trotz formal möglicher Mehrheitsbeschlüsse de facto im gegenseitigen Einvernehmen aller getroffen. Auch nach der Erweiterung gehört die Konsenskultur weiterhin zum „esprit de corps“ des Rates.⁸

Bei den 34 Abstimmungen mit abweichenden Voten traten insgesamt 52 Enthaltungen und 22 Ablehnungen auf. Somit ist der durchschnittliche Anzahl an Ablehnungen deutlich niedriger als in den Vorjahren: Auf jeden Rechtsakt mit abweichenden Voten kamen lediglich 0,6 Nein-Stimmen (2007 1,3, 2005 1,3; 2004 1,1). Gemessen am Rückgang der Entscheidungen mit abweichenden Voten sowie der geringen Anzahl an ablehnenden Voten stellt sich das Jahr 2008 im Mehrjahresvergleich als ein besonders einvernehmlicher Zeitraum dar.

Auch wenn die EU-Erweiterungen und die enorme Interessenvielfalt im Rat der EU-27 nicht zu vermehrten Abstimmungen geführt haben, zeigt sich durchaus, dass das Niveau an Dissens zugenommen hat. Ein Indikator dafür ist beispielsweise die starke Zunahme der den Abstimmungsprotokollen beigefügten Erklärungen der Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2004.⁹ Sie sind ein Instrument der Mitgliedstaaten um Opposition verlauten zu lassen, ohne den Rechtsakt abzulehnen und sich formal überstimmen zu lassen. Die ebenfalls gestiegene Anzahl von Enthaltungen ist ein weiterer Indikator (durchschnittlich 1,5 Enthaltungen pro Dossier mit abweichenden Voten, 2007 nur 0,8 Prozent). Auch so können Regierungen ein Signal der Opposition senden.

Auch vier Jahre nach der großen Erweiterungsrunde hält sich hartnäckig das Urteil einer ausgeprägten Konfliktfreudigkeit einiger neuer Mitgliedstaaten. Beobachter befürchteten im Zuge der Erweiterung sogar eine Blockbildung im Rat. Wiederum bestätigen die Untersuchungen des Abstimmungsverhaltens dieser Mitgliedstaaten in den ersten fünf Jahren nach dem Beitritt diese Vermutungen nicht. Im Gegenteil, Gruppen von ablehnenden Staaten waren mit Blick auf ‚alt‘ und ‚neu‘ in der Regel gemischt. Häufig waren es sogar nur einzelne Mitgliedstaaten, jedoch nie mehr als zwei Staaten die gegen einen Rechtsakt votierten. Nur in wenigen Fällen gelang es nicht, vor der Abstimmung im Rat größere Differenzen abzubauen. Beispielsweise stimmten zwei Staaten gegen die EG-Verordnungen 744/2008 zur Förderung der Umstrukturierung der von der Wirtschaftskrise betroffenen Fischereiflotten der EG und sechs weitere enthielten sich.¹⁰ Ein ebenso großes Tauziehen im Rat gab es über den Gemeinsamen Standpunkt des Rates Nr. 23/2008 zum Vorschlag über die Revision der Arbeitszeitrichtlinie, der von zwei Staaten abgelehnt wurde, während sich fünf weitere enthielten. Letztendlich scheiterte der Vorschlag für die Richtlinie nach fast fünf Verhandlungsjahren im Vermittlungsausschuss zwischen Europäischem Parlament und Rat.

Auch von einer besonders ausgeprägten ‚Streitkultur‘ der neueren Mitgliedstaaten kann nicht oder nur bedingt die Rede sein. Der Eindruck der Streitfreudigkeit entsteht vor allem durch das medienwirksame, europaskeptische Gebaren und die Blockadehaltung von Teilen der politischen Eliten wie geschehen in Polen oder Tschechien bei der Ratifizierung des Lisabonner Vertrages. Die am Tagesgeschäft des Rates beteiligten Akteure dieser Länder agieren konzilianter. Vor wie nach der Erweiterung wird die Liste der ‚Nein-Sager‘ mehrheitlich von alten Mitgliedstaaten angeführt. Zu den ‚üblichen Verdächtigen‘ gehören vor allem das Vereinigte Königreich und Dänemark. In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt hielten

8 So auch Hagemann/De Clerck Sachse wie Fn. 4.

9 Siehe Hagemann/De Clerck Sachse wie Fn. 4.

10 ABl. 2008, L202, S. 1.

sich die ‚Neuen‘ besonders zurück. Die anfängliche Zurückhaltung hatte zum einen sicherlich damit zu tun, dass sich die innerstaatlichen Prozesse zur Herstellung einer nationalen Verhandlungsposition erst einspielen und die Akteure die organisatorischen und sozialen Spielregeln der Verhandlungen im Rat verinnerlichen mussten. Seit dem Jahr 2006 machen diese Staaten vermehrt von ihren Stimmrechten Gebrauch und beteiligen sich aktiver an den Abstimmungen. Dies ist letztendlich als eine „Normalisierung“ des Abstimmungsverhaltens der neuen Mitgliedstaaten zu werten. Sie beteiligen sich nunmehr regulär an den Abstimmungen. Auch 2008 führt wenig überraschend Dänemark die ‚Nein-Sager‘-Liste an. In vier Fällen stimmte es gegen einen Rechtsakt, gefolgt von Österreich, Griechenland, Luxemburg und Polen mit jeweils zwei Negativvoten. Die Liste der Länder die gegen kein einziges Dossier stimmten ist lang. Darunter ist auch – überraschend – das Vereinigte Königreich. Letzteres bildet in der Regel die Speerspitze der ‚Nein-Sager‘. Eine längerfristige Veränderung im Abstimmungsverhalten des Landes lässt sich daraus jedoch noch nicht ablesen. Zum einen könnte die ungewohnte Zurückhaltung des Landes einem Zufall geschuldet sein. Beispielsweise ist es möglich, dass in Bereichen in denen das Vereinigte Königreich wegen innenpolitischer Sensibilitäten bekanntermaßen Vorbehalte hat – etwa in der Einwanderungspolitik und Steuerpolitik – keine aus Sicht der britischen Regierung brisante Rechtsetzung erlassen wurde. Zum anderen basiert die vorliegende Auswertung nur auf den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen und gibt daher nur Tendenzen an. Weiterhin angeführt vom Vereinigten Königreich wird mit acht Fällen zumindest die Liste der Enthaltungen, gefolgt von Malta mit fünf und Belgien, Österreich und Irland mit jeweils vier Enthaltungen.

Bulgarien und Rumänien, die sich im ersten Jahr nach ihrem EU-Beitritt im Rat ebenso zurückhielten, wie es die 2004 beigetretenen Länder anfänglich taten, zeigen sich weiterhin kompromissbereit. Beide Länder beschränkten ihre ‚Abstimmungsaktivität‘ auf wenige Enthaltungen. Ebenso konziliant zeigten sich die Länder der zweiten Triopräsidentschaft, Frankreich, Tschechien und Schweden. Die Überparteilichkeit, Fairness und Glaubwürdigkeit des Ratsvorsitzes als Verhandlungsleiter sind von grundlegender Bedeutung für die Herbeiführung konsensfähiger Kompromisse. Regierungen im Amt des Ratvorsitzes nehmen daher in der Regel Abstand von der offenen Wahrnehmung nationaler Interessen. Die Länder der „Triopräsidentschaften“ einigen sich auf ein gemeinsames, 18-monatiges Arbeitsprogramm, dessen Umsetzung sie gemeinsam verantworten.

Der (starke) Mann der Krise

Die Ratspräsidentschaft Frankreichs in der zweiten Jahreshälfte 2008 markierte den Beginn der zweiten Triopräsidentschaft in der Geschichte der EU. Frankreich ist nicht nur (außen)politisches Schwergewicht mit umfassenden administrativen Ressourcen und einem diplomatischen Apparat, der reich an europapolitischen Erfahrungen ist. Es wird geführt von einem Präsidenten, der gleich nach seiner Wahl im Mai 2007 die Rückkehr des Landes nach Europa verkündete, das nach dem negativen Referendum über den Verfassungsvertrag 2005 europapolitisch in der Versenkung verschwunden war. Für ihn bot der Ratsvorsitz eine einmalige Gelegenheit auf die Proklamation eines erneuerten Führungsanspruchs Frankreichs in der EU Taten folgen zu lassen. Entsprechend ambitioniert waren die französischen Pläne für die Zeit ihrer Amtsperiode. Bei der Umsetzung ihrer Pläne konnten sich Sarkozy und die französische Regierung trotz einer zunehmenden Europaskepsis unter der Bevölkerung auf einen relativ breiten innenpolitischen Konsens stützen, der ihre Handlungsfähigkeit in den europäischen Verhandlungen garantierte.

Dennoch standen viele Akteure in den europäischen Hauptstädten Sarkozys Amtszeit reserviert bis skeptisch gegenüber. Traditionell wird befürchtet, dass große Mitgliedstaaten ihre privilegierte Position als Ratsvorsitz nutzen könnten, um zuallererst ihre eigenen Interessen zu befördern – die letzte französische Ratspräsidentenschaft im Jahr 2000 ist ein viel zitiertes Beispiel hierfür. Diese Bedenken waren im Falle Sarkozys umso ausgeprägter, der die EU zuallererst als Instrument zur Verwirklichung des nationalen, französischen Interesses zu begreifen schien.¹¹ Hinzu kam, dass Sarkozy bei seinen europäischen Partnern immer wieder mit außenpolitischen Alleingängen aneckte. Insbesondere das deutsch-französische Verhältnis musste in den Monaten vor Beginn der französischen Ratspräsidentenschaft etliche Tiefschläge einstecken, wie das Beispiel der Mittelmeerunion eindrucklich vor Augen führte.¹² Auch die immer wieder aufblitzenden Vorbehalte des Präsidenten gegenüber den europäischen Institutionen und den schwerfälligen, konsensorientierten Verhandlungen trugen zu Zweifeln an Sarkozys Führungsfähigkeiten bei. Die ‚immateriellen Führungsressourcen‘¹³ des Ratsvorsitzes waren sichtbar geschmälert – vor allem Sarkozys Glaubwürdigkeit als neutraler Kompromissmakler und das Vertrauen in seine Fähigkeit durch umfassende Vermittlung Konsens im Zweifelsfall auch gegen französisches Eigeninteresse herzustellen.

Im Nachhinein erschien es dann vielen Beobachtern, als hätte kein Besserer als der französische Präsident die Geschicke der EU in einer Phase leiten können, in der sich eine Großkrise an die nächste reihte – die Lissabon-Krise nach dem Irischen ‚Nein‘, der Georgienkonflikt, die Wirtschafts- und Finanzkrise. Fast einstimmig kam man überein, dass der aus der französischen Innenpolitik bekannte, aktivistische und energische Führungsstil des Franzosen ihn zum perfekten Krisenmakler machten. Punktuelle Differenzen mit EU-Partnern, insbesondere mit der Bundesregierung, wurden ihm während seiner ‚Krisenpräsidentenschaft‘ nachgesehen. Zudem, so einige Stimmen, zeige der Erfolg Sarkozys zügigen, energischen Krisenmanagements und seine hohe außenpolitische Präsenz, dass die EU zur Erfüllung ihrer außenpolitischen Zielsetzungen mehr denn je eine starke Hand in Form des zukünftigen Hohen Repräsentanten und des Präsidenten des Europäischen Rates brauche. Leiser waren die Stimmen, die darauf verwiesen, dass das Beispiel Sarkozy vor Augen führe, welches Kompetenzgerangel der EU zukünftig zwischen diesen Ämtern und ambitionierten Staats- und Regierungschefs ins Haus stehen könnten. Kritische Stimmen betonten zudem, dass politische Führung in der EU traditionell kollektiver Art ist, und Sarkozys Führungsstil in weniger krisengeschüttelten Zeiten damit nur schwer in Einklang zu bringen ist. Zumal sich die Leistung des französischen Vorsitzes oft in der unmittelbaren Krisenreaktion erschöpfte und eine nachhaltige, strategische Führung im Sinne eines auf die Gleise Stellens langfristiger, ideen- und strategiebasierte Reformprozesse kaum stattfand.¹⁴

Weiterführende Literatur

- Hagemann, Sara/De Clerck Sachse, Julia, Old Rules, New Game. Decision-Making in the Council of Ministers after the 2004 Enlargement, CEPS Special Report, März 2007.
Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006.

11 Schwarzer, Daniela, Kleiner Mann, Grande Nation, in: Internationale Politik, November 2007, S. 110-115.
12 Schwarzer, Daniela/Isabelle Wehrenfels, Formelkompromiß ums Mittelmeer, SWP-Aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2008; Daniela Schwarzer, Aktivist im Europäischen Salon, Dokumente, Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog 4/07, S. 15-19.
13 Siehe ausführlich Schild, Joachim/Koopmann, Martin, Der ‚Sarkozy-Moment‘ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentenschaft, in: integration 3/2009, S. 266-281.
14 Dehousse, Renaud/Menon, Anand, The French Presidency, Journal of Common Market Studies Annual Review of the European Union in 2008, S. 99-111.