

# Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Die Rechtssetzungsaktivität des Rates und das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Jahr 2009 sind von Kontinuität und Konsens gekennzeichnet. Im Gegensatz dazu wurden mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages im Dezember 2009 die Weichen für einen längerfristigen, grundlegenden Wandel in der Organisation und den Führungsstrukturen des Rats und der EU im weiteren Sinne gestellt. Die Komplexität politischer Führung hat zugenommen: Um den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin entstehen neue Führungszentren, während gleichzeitig der weiter bestehende rotierende Vorsitz, die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission Führungsansprüche stellen. Die Handlungsfähigkeit der Union hängt umso mehr vom Kooperationswillen aller am Politikprozess beteiligten Akteure ab.

## Rechtsetzung

Die Sitzungshäufigkeit des Rats im Jahr 2009 entsprach mit 78 formalen Treffen dem Trend der vorangegangenen Jahre mit durchschnittlich 75 Zusammenkünften.<sup>1</sup> Seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 tagt der Rat in zehn statt bisher neun Zusammensetzungen. Der bisherige Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ tritt offiziell getrennt in zwei Formationen „Allgemeine Angelegenheiten“ und „Auswärtige Angelegenheiten“ zusammen. Zwar überlässt der Vertrag die Festlegung der Liste der Ratsformationen an sich dem Europäischen Rat, schreibt aber erstmals die Bildung dieser zwei Formationen vor.

In seiner Funktion als Rechtssetzungsorgan verabschiedete der Rat bei seinen Treffen 649 Rechtsakte, davon 166 Verordnungen, 97 Richtlinien und 281 Beschlüsse und Entscheidungen sowie 105 sonstige Rechtsakte (teils zusammen mit dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren). Gegenüber dem Vorjahr war die Rechtssetzungsaktivität des Rates somit weitgehend stabil (siehe Tabelle 1). Der Blick auf die letzten 10 Jahre von 2000 bis 2009 bringt jedoch deutliche Schwankungen ans Licht – insgesamt sowie innerhalb der einzelnen Kategorien. Die Jahre 2003, 2004 und 2006 wiesen einen deutlichen Anstieg auf, der vor allem durch die Rechtsanpassungen und Aktualisierungen im Zuge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 ausgelöst wurde. Im Jahr 2006 kurbelte die Umsetzung der aktuellen Finanzvereinbarung (2007-2013) die Rechtssetzungsaktivität an. Schließlich war im Jahr 2008 ein besonderer Anstieg bei den Richtlinien und Verordnungen zu verzeichnen, der zum Teil auf die Anpassung bestehender Rechtsakte an die Vorgaben der Komitologiereform des Jahres 2006 zurückging.

Während die Zahl der Verordnungen über das letzte Jahrzehnt betrachtet leicht abgenommen hat, weisen die Richtlinien einen Anstieg und im Jahr 2009 sogar einen Höchstwert auf. Besonders betroffen waren die Bereiche Binnenmarkt und Verkehrspolitik. Ein Teil dieses Anstiegs der letzten beiden Jahre geht auf die Bemühungen der Kommission

---

<sup>1</sup> Berechnung auf Grundlage der Pressemitteilungen des Rates unter [www.consilium.eu](http://www.consilium.eu). Hinzu kommt eine Reihe informeller Tagungen und Videokonferenzen, die nicht offiziell dokumentiert werden.

zur Kodifizierung des EU-Rechts zurück. Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau soll dadurch eine höhere Transparenz und Zugänglichkeit des EU-Rechts für Anwender und Bürger gewährleistet werden.<sup>2</sup> Bei Kodifizierungen wird entweder ein Rechtsakt und alle seine Änderungsrechtsakte oder auch alle Rechtsakte aus einem Sachbereich in einem einzigen, neu vom Gesetzgeber zu erlassenden Rechtsakt zusammengefasst. 2008 hat die Kommission 47 Vorschläge für Rechtsakte zur Kodifizierung von EU-Recht vorgelegt, im Jahr 2009 waren es 16.<sup>3</sup>

Kontinuierlich zugenommen hat die Zahl der Beschlüsse und Entscheidungen des Rates und auch die vage betitelte Kategorie ‚sonstige Rechtsakte‘ weist einen Anstieg über das letzte Jahrzehnt auf – trotz rückläufiger Zahlen im Jahr 2009. Letztere Kategorie beherbergt sehr unterschiedliche Arten von Rechtsakten. Neben Rechtsakten ohne Gesetzescharakter wie Empfehlungen wurden hier die in der ehemaligen zweiten und dritten Säule der EU verabschiedeten Akte aufgeführt wie Gemeinsame Aktionen und Gemeinsame Standpunkte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder die in der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit (PJZS) erlassenen Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse. Die Sachgebiete mit der höchsten Anzahl an Akten in dieser Kategorie sind die Wirtschafts- und Währungspolitik (etwa die Stellungnahmen des Rates zu den jährlich aktualisierten Stabilitätsprogrammen der Mitgliedstaaten im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung) und die GASP. Der Rückgang im Jahr 2009 geht vor allem auf eine Abnahme der GASP-Aktivitäten zurück. Wurden 2008 und 2007 noch über 70 Akte in der GASP erlassen, waren es 2009 nur 46. Ursächlich hierfür könnten etwa finanzielle Engpässe der Mitgliedstaaten im Rahmen der Finanzkrise sein oder auch die Antizipation der durch den Lissabonner Vertrag reformierten Entscheidungsstrukturen um die Hohe Vertreterin.

Es bleibt festzuhalten, dass die noch Mitte dieses Jahrzehnts geäußerte Vermutung, dass die neuen, im Nizzaer Vertrag verankerten Abstimmungsregeln durch eine einfachere Blockademöglichkeit einen Rückgang der Rechtsetzung induzieren könnten, sich eindeutig nicht bestätigt. Im Gegenteil, trotz der punktuell auftretenden Rückläufigkeit der Rechtsetzungsaktivität 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 waren. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung einer in der Verfassungskrise erstarrten, handlungsunfähigen Europäischen Union stieg die Gesetzgebungsaktivität über die letzten 10 Jahre.

Dennoch gilt es dieses positive Urteil etwas zu relativieren. Durch die erhöhte Interessendiversität und -divergenz gestalteten sich die Verhandlungen nachweislich schwieriger und langwieriger in Politikfeldern in denen der erweiterte Rat weiter einstimmig beschloss, wie in Teilen der Justiz- und Innenpolitik.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Seit den letzten Erweiterungsrunden 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

---

2 Siehe Mitteilung der Kommission, Dritte Strategische Überlegungen zur Verbesserung, KOM(2009) 15 endgültig.

3 Siehe die Arbeitsdokumente der Europäischen Kommission zu den von ihr in den Jahren 2008 und 2009 angenommene Initiativen unter [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm).

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

5 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.

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 1: Entwicklung der Rechtssetzungsaktivität des Rates 2000-2009

Jahr	Sekundär-rechtsakte 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
2009	649	166	97	281	105

Quelle: Eigene Berechnung nach [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu).

Die Zahl der im Mitentscheidungsverfahren vom Europäischem Parlament und Rat gemeinsam beschlossenen Rechtsakte stieg 2009 nochmals deutlich auf 163 Dossiers (siehe Tabelle 2). Dies bestätigt den Mehrjahrestrend der Zunahme der Mitentscheidungs-dossiers durch die Ausdehnung dieses Verfahrens auf neue Politikfelder in den Vertragsrevisionen von Amsterdam und Nizza. Die Überführung weiterer Politikfelder durch den Vertrag von Lissabon in das nunmehr so genannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 294 AEUV) kann diese Entwicklung weiter befördern. Seit 1. Dezember 2009 unterliegen etwa die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, legale Zuwanderungsfragen, die Handelspolitik sowie die beiden kostenintensivsten EU-Politiken, nämlich die Kohäsions- und Agrarpolitik diesem Verfahren.

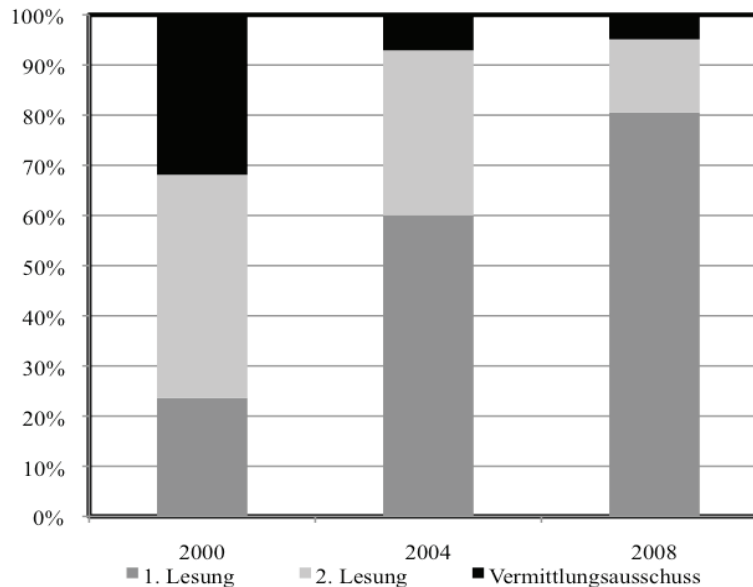
Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte 2000-2009

Jahr	Mitentscheidungs-dossiers	Jahr	Mitentscheidungs-dossiers
2000	65	2005	58
2001	72	2006	108
2002	88	2007	59
2003	101	2008	133
2004	93	2009	163

Quelle: Eigene Berechnung nach [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu).

Der Großteil dieser Rechtsakte wird bereits in erster Lesung beschlossen (siehe Graphik 1). Wurden in den Jahren 2000 bis 2003 durchschnittlich nur 29 Prozent der Dossiers in erster Lesung angenommen und 49 Prozent in Zweiter, waren es 2004 bereits 60 Prozent in erster Lesung. 2008 lag dieser Anteil bei rund 81 Prozent und nur noch 15 Prozent der Dossiers wurden in zweiter Lesung verabschiedet. Der Anteil der im Vermittlungsausschuss angenommenen Akte hat sich in den letzten Jahren auf zwischen fünf und sechs Prozent stabilisiert.

Graphik 1: Beschlussfassung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren



Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2008.

Für 253 der vom Rat 2008 (mit)beschlossenen 649 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 39 Prozent. Über die letzten Jahre veröffentlichte der Rat zunehmend die Ergebnisse seiner Abstimmungen. Zuletzt lag der Wert im Jahr 2008 bei 40 Prozent (2007 28 Prozent; 2006 32 Prozent; 2005 24 Prozent).

#### Abstimmungsverhalten<sup>6</sup>

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). Nachdem die Ergebnisse der Jahre 2007 und 2008 auf eine Stabilisierung des Anteils qualifizierter Mehrheitsentscheidungen hindeuteten (2007 76 Prozent, 2008 81 Prozent), stieg dieser im Jahr 2009 wieder deutlich. Von den 249 Rechtsakten, deren Abstimmungsergebnisse im Jahr 2009 veröffentlicht wurden, erforderten nur 12 Prozent Einstimmigkeit und in 88 Prozent der Fälle waren qualifizierte Mehrheitsentscheidungen möglich. Wie in den Jahren zuvor wurde 2009 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 Handels-, Agrar-, Kohäsionspolitik 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.

<sup>6</sup> Die Berechnungen und Hypothesen dieses Abschnittes basieren nur auf den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen und können deshalb nur Tendenzen wiedergeben.

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. Entsprechend ist für die kommenden Jahre ein weiterer Anstieg der Ratsentscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu erwarten. Weiterhin der Einstimmigkeit unterliegen etwa weite Teile der GASP, die Festlegung des mehrjährigen EU-Finanzrahmens, oder auch Steuerharmonisierungen.

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.<sup>7</sup> 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 223 qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen im Jahr 2009 gab es 46 Abstimmungen mit abweichenden Voten (20 Prozent) – also Fälle, in denen ein oder mehrere Mitgliedstaaten einen Rechtsakt abgelehnt oder sich enthalten haben (2008 16 Prozent, 2007 31 Prozent, 2006 21 Prozent, 2005 und 2004 20 Prozent). In 29 dieser 46 Fälle stimmte mindestens ein Mitgliedstaat gegen den Rechtsakt, in den restlichen 17 Fällen lagen nur Enthaltungen vor. In 80 Prozent der Mehrheitsentscheidungen, also dem Löwenanteil, wurde trotz formal möglichem Mehrheitsbeschluss *de facto* im gegenseitigen Einvernehmen entschieden. Die Konsenskultur gehört also auch nach der Erweiterung weiterhin zum „*esprit de corps*“ des Rates.

Dies zeigt sich auch daran, dass bei den 46 Abstimmungen mit abweichenden Voten insgesamt nur 45 Enthaltungen und 43 Ablehnungen auftraten. Auf jede Abstimmung mit abweichenden Voten kamen damit 0,9 Nein-Stimmen. (2008 0,6; 2007 1,3, 2005 1,3; 2004 1,1). Auch wenn dies im direkten Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg bedeutet, ist der Wert im Mehrjahresvergleich niedrig.

Trotz allen Konsenswillens bei den Abstimmungen, zeigt sich dennoch, dass das Niveau an Dissens durch die enorme Interessenvielfalt im Rat nach den Erweiterungen zugenommen hat. Ein Indikator dafür ist beispielsweise die starke Zunahme der den Abstimmungsprotokollen beigefügten Erklärungen der Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2004.<sup>8</sup> Sie sind ein Instrument der Mitgliedstaaten um Opposition verlauten zu lassen, ohne den Rechtsakt abzulehnen und sich formal überstimmen zu lassen. Die Zahl der Enthaltungen, die in den beiden letzten Jahren höher als die Zahl der Ablehnungen war, ist ein weiterer Indikator. 2009 waren es durchschnittlich 1 Enthaltungen pro Dossier mit abweichenden Voten (2008 1,5 Prozent; 2007 0,8 Prozent).

Wie in den Vorjahren erlauben die Abstimmungsprotokolle keinen Rückschluss auf eine allgemeine Blockbildung im Rat auf Grundlage kultureller-historischer, geographischer oder wirtschaftlicher Positionen der Mitgliedstaaten. Gruppen von ablehnenden Staaten sind mit Blick auf ‚nord‘/‚süd‘ oder ‚alt‘/‚neu‘ in der Regel gemischt. Koalitionsbildungen finden häufig *ad hoc* statt und erklären sich oft vor dem Hintergrund über Politikfelder

---

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

8 Siehe Hagemann/de Clerck Sachse wie Fn. 6.

und Einzelentscheidungen hinweg geschnürter Kompromisspakete. Stabile Koalitionen entlang der genannten Kriterien finden nur vereinzelt innerhalb einzelner Politikfelder statt. In der deutlichen Mehrzahl der Fälle war es ohnehin nur ein einzelner Mitgliedstaat, der gegen einen Rechtsakt votierte, konkret in 20 von 29 Fällen mit Nein-Stimmen. Nur in fünf Fällen gelang es nicht, vor der Abstimmung im Rat größere Differenzen abzubauen, so dass mehr als zwei Staaten gegen die Verabschiedung des Rechtsaktes stimmten. Drei davon gehörten zu einem Paket zur Umsetzung der Einigung des Agrarministerrates vom November 2008 zur Reform der Agrarpolitik.<sup>9</sup> Dies waren zudem die einzigen Fälle bei denen mit Estland, Lettland und der Slowakei drei neue Mitgliedstaaten gemeinsam gegen einen Rechtsakt votierten (Tschechien enthielt sich).

Auch von einer ausgeprägten Konfliktfreudigkeit einiger der 2004 beigetretenen Länder kann zumindest auf Grundlage der Abstimmungsprotokolle kaum die Rede sein. Der Eindruck der Streitfreudigkeit entsteht eher durch das medienwirksame, europaskeptische Gebaren und die Blockadehaltung von Teilen der politischen Eliten wie geschehen in Polen oder Tschechien bei der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages. Die am Tagesgeschäft des Rates beteiligten Akteure dieser Länder agieren konzilianter. In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt hielten sich die 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten besonders zurück. Dies hatte sicherlich auch 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. Letztendlich ist dies als eine „Normalisierung“ des Abstimmungsverhaltens zu werten. Das gleiche gilt für die 2007 beigetretenen EU-Staaten Bulgarien und Rumänien.

Vor wie nach der Erweiterung wird die Liste der ‚Nein-Sager‘ mehrheitlich von *alten* Mitgliedstaaten angeführt. Untersuchungen des Abstimmungsverhaltens von 1994 bis 2004 ergaben eine Liste von ‚üblichen Verdächtigen‘, deren weitere Gültigkeit von den Daten der letzten Jahre untermauert wird. Zu dieser Gruppe gehören vor allem nördliche EU-Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich, Dänemark, Deutschland, die Niederlande.<sup>10</sup> In den letzten Jahren zählt vermehrt auch Österreich dazu, welches 2009 die ‚Nein-Sager‘ Liste anführt. In acht Fällen stimmte Österreich gegen einen Rechtsakt, gefolgt von Dänemark, dem Vereinigten Königreich und Deutschland mit jeweils fünf Negativvoten. Erst dann folgen mit Estland und der Slowakei zwei ‚jüngere‘ Mitgliedstaaten, die jeweils drei Mal gegen einen Rechtsakt stimmten. Nicht weniger als neun Mitgliedstaaten stimmten nicht ein einziges Mal negativ ab. Die Liste der Enthaltungen wird wieder von den abstimmungsfreudigen Mitgliedstaaten angeführt. Das Vereinigte Königreich enthielt sich gleich fünf Mal; es folgen Deutschland, die Niederlande, Portugal und Lettland mit jeweils vier Enthaltungen.

### Umsetzung der Lissabonner Ratsreform

Der Vertrag von Lissabon unterzog die Führungsstrukturen des Rats und der EU im weiteren Sinne einer grundlegenden Reform – der Europäische Rat wurde mit zusätzlichen Leitungsfunktionen sowie einem ständigen Präsidenten gestärkt, die außenpolitische Führungsverantwortung an die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik übertragen. Zur Umsetzung dieser Reformen erließen Rat und Europäischer Rat ein Bündel an

---

9 Verordnungen (EG) Nr. 72/2009 und 74/2009 sowie Beschluss 2009/61/EG.

10 Ausführlich dazu Hayes-Renshaw/Wallace 2006, S. 279ff.

Beschlüssen, u.a. die Beschlüsse<sup>11</sup> über die Ernennung des ehemaligen belgischen Regierungschefs Herman Van Rompuy zum ersten Präsidenten des Europäischen Rates sowie der bisherigen Kommissarin für Handelspolitik Catherine Ashton zur Hohen Vertreterin.<sup>12</sup>

Herman Van Rompuy soll erstens für Kontinuität in der Arbeit des Europäischen Rats sorgen und ihm dabei die notwendigen Impulse geben. Dazu bereitet er in Abstimmung mit der Kommission und auf Grundlage der Arbeiten des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ die Gipfeltreffen vor, leitet sie und kann Sondergipfel einberufen. Zweitens fällt ihm als Vermittler die Mammutaufgabe zu, Konsens zwischen den 27 Staats- und Regierungschefs herzustellen. Drittens vertritt er den Europäischen Rat gegenüber dem Europäischen Parlament. Viertens vertritt er die EU in der GASP auf Ebene der Staats- und Regierungschefs. Hieraus ergibt sich das Bild eines Managers, Wegbereiters von Kompromissen und Repräsentanten, dessen Gestaltungsradius von der Unterstützung des zumeist im Konsens entscheidenden Europäischen Rats sowie der Kooperation des rotierenden Ratsvorsitzes und der Kommission abhängt.

Die Sichtbarkeit des rotierenden Ratsvorsitzes sinkt beträchtlich durch die Einführung des neuen Amtes. Schließlich waren Treffen des Europäischen Rates und Drittstaatengipfel bisher die große Bühne der Staats- und Regierungschefs des Landes, das den Ratsvorsitz innehatte. Hier konnten sie ihre Verhandlungserfolge öffentlich in Szene setzen. Über die Sichtbarkeit hinaus bedeuten diese Entwicklungen auch einen klaren Einflussverlust des rotierenden Vorsitzes. Die rotierenden Vorsitze nehmen zwar weiterhin ihre organisatorischen Aufgaben in der Vorbereitung und Leitung der Arbeit der Fachministerräte sowie ihre Vermittlerrolle in der Herstellung von Kompromissen im Rat und zwischen Rat und Parlament wahr. Gleichwohl sind ihre Möglichkeiten die Agenda der EU zu beeinflussen und die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse im EU-Politikprozess zu steuern durch die Arbeit Van Rompuy eingeschränkt. Bisher konnten sie die Arbeit der Fachräte an von ihnen gezielt ausgesuchten Schwerpunktthemen auf die von ihnen vorbereiteten Europäischen Räte zulaufen lassen. Heute sind sie gezwungen die Arbeit der Fachräte stark an Van Rompuy's Prioritätensetzung für die immer häufiger stattfindenden Treffen des Europäischen Rates zu orientieren und verlieren an Raum für eine eigene Akzentsetzung. Wichtigstes Bindeglied zwischen beiden Institutionen ist der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (RAA), der weiterhin vom rotierenden Ratsvorsitz geleitet wird. Er koordiniert im Rat die Vor- und die Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates. Van Rompuy muss sich bei der Erstellung der Tagesordnung und der Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen mit dem Vorsitz des RAA abstimmen und ist in der Umsetzung der Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs durch den Rat auf dessen Koordinierungsleistung angewiesen.

Weniger Einfluss auf die Agendasetzung, weniger Steuerungsmöglichkeiten, weniger Sichtbarkeit – der rotierende Vorsitz entwickelt sich unter Lissabonner Regeln zu einem Dienstleister hinter den Kulissen, dessen Handlungsrahmen durch die neuen ständigen Posten des Präsidenten des Europäischen Rates und auch der Hohen Vertreterin eng abgesteckt ist.

Im neuen Amt der Hohen Vertreterin sollen alle Stränge des auswärtigen Handelns der EU zusammenlaufen, um die bisherige Fragmentierung der Außenpolitik zu reduzieren – ohne jedoch das Einstimmigkeitserfordernis und den intergouvernementalen Sonderstatus der GASP aufzugeben. Dazu führt das Amt die beiden ehemaligen Posten des beim Rat

---

11 2009/869/EU, 2009/880/EU und 2009/950/EU.

12 Zudem die Beschlüsse zur Festlegung der Liste der Ratsformationen (2009/878/EU) und einer Geschäftsordnung des Europäischen Rates (2009/882/EU), über die Änderung der Geschäftsordnung des Rats (2009/937/EU) sowie über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und in den Ratsarbeitsgremien (2009/881/EU, 2009/908/EU).

angesiedelten Hohen Repräsentanten und des Kommissars für Außenbeziehungen zusammen. In der ersten Funktion wurde die Hohe Vertreterin vom Europäischen Rat ernannt. In der Zweiten ist sie Vizepräsidentin der Kommission mit Zuständigkeit für die Außenbeziehungen, ihrer Ernennung mussten daher auch Kommissionspräsident Barroso und das Europäische Parlament zustimmen. Durch diese Doppelhutkonstruktion ist sie Dienerin mehrerer Herren: Sie ist den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat gegenüber ebenso verantwortlich wie dem Kommissionspräsidenten und dem Parlament.

Mit einem Initiativrecht für die GASP und die auswärtigen Beziehungen der EU ausgestattet, ist die Hohe Vertreterin für die Durchführung der GASP verantwortlich. Dafür übernimmt sie den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und wird von dem im Aufbau begriffenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt.<sup>13</sup> Die Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees geht nach einer Übergangsphase an einen Stellvertreter Ashtons über und weitere Beamte des EAD werden die Leitung der Ratsarbeitsgruppen in der GASP/GSVP übernehmen, die bislang dem Vorsitz der rotierenden Ratspräsidentschaft oblag. Diese Reformen entziehen dem rotierenden Ratsvorsitz fast vollständig den Einfluss auf die außenpolitische Entscheidungsfindung.

Der Vertrag von Lissabon sollte die Europäische Union in eine Phase neuer Handlungsfähigkeit führen, doch in der Praxis hat die Komplexität politischer Führung eher zu genommen: Um den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin entstehen neue Führungszentren, während gleichzeitig der weiter bestehende rotierende Vorsitz, die Mitgliedstaaten im Ratssystem und die Europäische Kommission Führungsansprüche stellen. Die Handlungsfähigkeit der Union hängt umso mehr vom Kooperationswillen der beteiligten Akteure ab.

Den neuen Führungssämtern weist der Vertrag dabei vor allem weiche Steuerungsinstrumente zu – sie können im Europäischen Rat bzw. dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Agenda setzen, eigene Initiative einbringen und zwischen den Mitgliedstaaten vermitteln. Eigene Beschlussfassungsrechte oder der Zugang zu eigenen materiellen Ressourcen aber bleibt ihnen vorenthalten und sie sind daher auf die Ressourcen und Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen. In den ersten Monaten Lissabonner Wirklichkeit ist Herman Van Rompuy dabei deutlich besser gelungen, sich das Vertrauen und die Akzeptanz der nationalen Regierungen zu erarbeiten und zu erhalten, während die Hohe Vertreterin Ashton noch nicht an das Ansehen ihres Vorgängers Javier Solana anknüpfen konnte.<sup>14</sup> Vor allem aber stärken beide durch ihre Organisations- und Vermittlungsarbeit im Ratssystem die Stellung der (großen) Mitgliedstaaten in der Politikformulierung und Politikplanung der Europäischen Union. Insbesondere nach Ansicht vieler Europaparlamentarier treiben die Ämter dadurch die Intergouvernementalisierung der EU und eine Renationalisierung europäischer Politik voran.

### Weiterführende Literatur

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

Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, abrufbar unter: [www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org).

---

13 Siehe Julia Lieb/Martin Kremer: Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: *integration*, 3/2010, 195-208.

14 Für eine erste, vorsichtige Einschätzung der Arbeit der beiden Amtsträger siehe Kietz /von Ondarza 2010.