

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die Arbeit des Rates der Europäischen Union, kurz der Rat, war in den Jahren 2015 und 2016 von drei Faktoren geprägt. Erstens wirkte sich die zum Teil dramatische Zuspitzung von intern wie extern induzierten Krisen der Europäischen Union selbstredend auch deutlich auf das Beratungs- und Entscheidungsgremium der nationalen Regierungen aus. Im ersten Halbjahr 2015 standen hier besonders in der Eurogruppe und dem Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) die Verhandlungen über das Reformprogramm mit Griechenland im Vordergrund. Die politisch umstrittensten Verhandlungen hierzu wurden jedoch auf Ebene der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat geführt. Im Gegensatz dazu wurden zweitens die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten über die Bewältigung der ab dem zweiten Halbjahr 2015 dominierenden Flüchtlingskrise insbesondere auch im Rat ausgetragen, etwa in dem mehrere mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten bei der Regelung zur Verteilung von Flüchtlingen öffentlichkeitswirksam überstimmt wurden. Dies stellt einen klaren Bruch zur in den übrigen Entscheidungen des Rates weiterhin stark ausgeprägten Konsenskultur dar. Nicht zuletzt hat sich drittens die Entwicklung des Rates hin zu einem Konsultations- und Koordinationsgremium verstärkt, in dem der Anteil an Gesetzgebungen weiter gesunken ist.

Thematische Schwerpunkte: vom Grexit zur Flüchtlingskrise

Zur Bewältigung der Krisen haben sich die nationalen Minister 2015 spürbar häufiger im Rat der Europäischen Union zusammengesetzt als in den Vorjahren. So gab es insgesamt 82 formelle Sitzungen in den zehn Formationen des Rates, was im Vergleich zu den Vorjahren (2014: 73; 2013: 71) einer Steigerung von über 10 Prozent entspricht. Den größten Zuwachs gab es dabei bei der Anzahl der Ratstreffen zur Innen- und Justizpolitik, die doppelt so häufig wie noch 2014 stattfanden, um Antworten auf die Flüchtlingskrise und die terroristischen Anschläge in der Europäischen Union zu finden. Gleichzeitig blieb die Anzahl der Treffen in den zuvor häufigsten Formationen – dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten sowie dem ECOFIN – gleichbleibend hoch.

In diesen Sitzungen standen fünf Dossiers besonders im Vordergrund. Dies war erstens die weitere politische wie wirtschaftliche Bewältigung der Schuldenkrise in der Eurozone. Insbesondere im ersten Halbjahr konzentrierte sich die öffentliche politische Debatte in der Europäischen Union primär auf den drohenden Euro-Austritt Griechenlands (sogeannter ‚Grexit‘), nachdem die Verhandlungen zwischen Eurogruppe und griechischer Regierung durch den Wahlsieg der Syriza-Partei im Januar 2015 wesentlich konfliktreicher wurden.¹ Die Grundsatzentscheidung über ein drittes Hilfs- und Reformpaket für Griechenland wurde dabei zwar auf mehreren dramatischen Sitzungen des Europäischen Rates im Juli 2015 getroffen; die Detailverhandlungen einschließlich der weiteren Begleitung der Reformen fanden jedoch im Kreis der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone

1 Vgl. Heinz-Jürgen Axt: Griechenland, in diesem Buch.

statt. Dementsprechend setzte sich die Eurogruppe 2015 insgesamt 21 Mal zusammen; im Vergleich zu nur elf Sitzungen im Jahr 2014. Hierbei kam es auch zur protokollarisch einmaligen Situation, dass die Eurogruppe den damaligen griechischen Finanzminister Yanis Varoufakis auf dem Höhepunkt der Konfrontation ausschloss, was aufgrund ihres informellen Charakters rechtlich möglich war.² Erst nach Einigung der Staats- und Regierungschefs – und zur Aufnahme der Arbeit am dritten Reformpaket – wurde der dann neue griechische Finanzminister Efkklidis Tsakalotos wieder in die Eurogruppe aufgenommen.

Doch neben dem Ringen um Griechenland hat der Rat 2015 auch die reguläre Gesetzgebung und Haushaltsüberwachung in Eurofragen (Europäisches Semester) durchgeführt. Ein Flaggschiffprojekt aus Sicht der Europäischen Union war hierbei die Verabschiedung der Verordnung von Parlament und Rat zum Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) im Juni 2015, mit dem die Europäische Union private Investitionen in Höhe von über 300 Mrd. Euro unterstützen will. Hierfür war zwischen den nationalen Regierungen im Rat, dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, welche den EFSI angestoßen hat, insbesondere eine Einigung über die Umverteilung von Mitteln im EU-Haushalt notwendig.³

Noch stärker hat zweitens das Dossier Migration die legislative Agenda des Rates dominiert. Schon zu Beginn des Jahres 2015 hat beispielsweise die Grenzschutzagentur der Europäischen Union Frontex vor einem deutlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen gewarnt,⁴ der tatsächliche Anstieg der Anzahl von Flüchtlingen, die vor allem über Griechenland in die Europäische Union eingereist sind, hat dann jedoch die Erwartungen noch einmal deutlich übertroffen und die Europäische Union vor eine enorme politische Zerreißprobe gestellt. Besonders offensichtlich gespalten präsentierte sich der Rat hier zum einen bei den Beschlüssen über eine Verteilung von 160.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien, die im September 2015 gegen die Stimmen und den öffentlichen Protest vor allem von mittel- und osteuropäischen Staaten getroffen wurden (siehe unten). Selten zuvor in der Geschichte der Europäischen Union haben die Mitgliedstaaten Entscheidungen im Mehrheitsverfahren gegen so deutlichen öffentlichen Protest durchgesetzt. Zum anderen wurden Beschlüsse zur Stärkung des Außengrenzschutzes im Schengenraum von Drohungen begleitet, Griechenland zumindest temporär aus dem Schengenraum auszuschließen.⁵ Weitere in der Öffentlichkeit ebenfalls umstrittene Entscheidungen des Rates in diesem Dossier betrafen der Abschluss neuer Regelungen für Rückführungen und den EU-Türkei-Flüchtlingsdeal sowie die Einberufung der militärischen Operation EUNAVFOR Sophia zur Bekämpfung von Menschenschmuggel über das Mittelmeer.

Prominent auf der Agenda des Rates der Innen- und Justizminister war drittens die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, vor allem nach den Anschlägen in Frankreich im Januar sowie November 2015. In diesem Zusammenhang hat der Rat beispielsweise die Speicherung von Fluggastdaten innerhalb der Europäischen Union gefordert, die dann 2016 gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschlossen wurden. Auch eine

2 Peter Spiegel/Alex Barker: Greece closer to euro exit after bailout request is spurned, in: *Financial Times*, 27.6.2015.

3 Rat der Europäischen Union: Investitionen in europäische Projekte: Rat nimmt EFSI-Verordnung an. Pressemitteilung, 25. Juni 2015, 528/15.

4 Vgl. zum Beispiel Frontex: *Annual Risk Analysis 2015*, Warsaw 2015, abrufbar unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf (letzter Zugriff: 7.9.2016).

5 Alex Barker/Duncan Robinson/Kerin Hope: Greece warned EU will reimpose border controls, in: *Financial Times*, 1.12.2015.

politische Einigung über die Ausweitung von Kompetenzen und Ressourcen von Europol hat der Rat mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung im Jahre 2015 erzielt und 2016 dann formell gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschlossen. Obgleich Frankreich in Reaktion auf die Anschläge in Paris von November 2015 erstmals die EU-Beistandsklausel aktiviert hat, wurden die militärischen Aktionen gegen den selbst ernannten Islamischen Staat (IS) in Syrien und Irak zwar innerhalb der Ratsgremien diskutiert, aber operationell außerhalb der Europäischen Union in einer Koalition der Willigen durchgeführt.⁶

Viertens wurden die Forderungen des damaligen britischen Premiers David Cameron nach einer Reform der Europäischen Union und einer besonderen Stellung Großbritanniens in der Europäischen Union, welche er im Herbst 2015 an die Union gerichtet hat, im Rat für Allgemeine Angelegenheiten diskutiert.⁷ Die hauptsächlichen Verhandlungen hierzu wurden jedoch außerhalb der Ratsstrukturen direkt zwischen Vertretern der nationalen Regierungschefs, der Europäischen Kommission sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates geführt, die dann im Februar 2016 zu einer Einigung kamen. Nachdem die britische Bevölkerung im Juni 2016 in einem Referendum gegen den Verbleib in der Europäischen Union gestimmt hat, hat diese Vereinbarung jedoch niemals Rechtskraft erlangt.

Fünftens hat der Rat nicht zuletzt neben den Krisen der Europäischen Union, wenn auch in begrenztem Maße, die im Voraus geplante legislative Agenda bearbeitet. 2015 wurden hier insbesondere Fortschritte im Binnenmarkt erzielt. Flaggschiffprojekte betreffen hier beispielsweise Beschlüsse zur Energieunion, zum Datenschutz im digitalen Binnenmarkt oder zur langfristigen Abschaffung von Roaming-Gebühren.

Weitere Reduzierung der Gesetzgebung

Dennoch hat es quantitativ eine spürbare Reduzierung der legislativen Arbeit des Rates der Europäischen Union gegeben. Im Vergleich zum Vorjahr – in dem auf Grund der Wahlen zum Europäischen Parlament und der Neubesetzung der Europäischen Kommission bereits mehrere Monate kaum gesetzgeberische Beschlüsse in der Europäischen Union erfolgten – hat der Rat nur noch 149 statt zuvor 251 Verordnungen und Richtlinien erlassen; die meisten davon in Mitbestimmung mit dem Europäischen Parlament. Die gesetzgeberischen Entscheidungen sind damit um mehr als 40 Prozent auf den niedrigsten Wert seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gefallen (siehe Tabelle 1). Weniger deutlich gesunken ist hingegen die Anzahl der Beschlüsse und Empfehlungen, welche der Rat in der Regel alleine trifft, die von dem Spitzenwert im Jahr 2014 auf den immer noch zweithöchsten Wert seit 2009 gestiegen sind.

6 Carmen-Cristina Cirlig: The EU's mutual defence clause. First ever activation of Art. 42 (7) TEU, Brussels: European Parliament Research Service 2015.

7 Nicolai von Ondarza: Kerneuropa und Großbritannien. Risiken, Kompromisschancen und Nebenwirkungen der britischen Reformvorschläge, SWP-Aktuell 96/2015, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2009 bis 2014⁸

Jahr	Verordnungen	Richtlinien	Beschlüsse / Empfehlungen	Gesamt
2009	341	153	342	836
2010	174	55	357	586
2011	195	40	387	629
2012	160	18	374	552
2013	196	41	339	576
2014	198	53	471	772
2015	130	19	397	546

Obgleich sich dieser Trend zu einer Reduzierung an legislativen Beschlüssen in der Europäischen Union bereits in der letzten Legislaturperiode von 2009 bis 2014 angedeutet hat, so ist diese Abnahme an Gesetzgebungen durch den Rat bemerkenswert. Dies gilt umso mehr, da die Europäische Union seit 2010 mit der Schuldenkrise und seit 2015 mit der Flüchtlingskrise enorm herausgefordert ist. Zusätzlich ist festzustellen, dass es sich zumindest bei der Reduzierung im Jahre 2015 um ein Phänomen handelt, das weitgehend auf Rat (und Parlament) beschränkt ist. So erlaubt Art. 290 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dem Rat und Parlament, der Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter zu erlassen. Damit soll die Kommission bestehende Gesetzgebung ergänzen beziehungsweise Detailregelungen ausfüllen, um die Arbeitslast von dem Gesetzgeber zu nehmen. Vergleicht man hier die 2015 eigenständig von der Kommission erlassenen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse, so liegt ihre Anzahl im Durchschnitt der letzten drei Jahre.

Wie erklären sich daher die niedrigen gesetzgeberischen Aktivitäten des Rates im Jahre 2015? Zwei politische Faktoren dürften hier eine besondere Rolle spielen:

Erstens wirkt sich das Programm der Juncker-Kommission aus, die dezidiert mit dem Anspruch angetreten ist, weniger, dafür aber bessere Rechtsetzungsinitiativen auf EU-Ebene zu starten. Aufgrund des Initiativmonopols der Europäischen Kommission kann der Rat bis auf wenige Ausnahmen nur nach einem Vorschlag der Kommission gesetzgeberisch tätig werden. Die neue Kommission hat zum einen im Rahmen des REFIT-Programms 2014 und 2015 allein 53 beziehungsweise 73 Rechtsetzungsinitiativen zurückgezogen.⁹ Hierunter zählten zum Teil auch politisch hoch umstrittene Projekte wie etwa die geplante Abfallrichtlinie, bei denen Mitglieder des Europäischen Parlaments vor dem Gerichtshof der Europäischen Union gegen das Zurückziehen der Gesetzgebungsinitiative geklagt haben. Diese blieben jedoch erfolglos.¹⁰ Auf der anderen Seite hat Präsident Juncker die neue Kommission sehr viel stärker auf zehn Prioritäten verpflichtet und ihre Struktur so ausgestaltet, dass neue Gesetzgebungsvorschläge wesentliche höhere Hürden innerhalb der Kommission nehmen müssen.¹¹ Gleichzeitig drängen auch mehrere nationale Regierungen

8 Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der Europäischen Union, Vgl. EUR-Lex: Statistiken zu Rechtsakten, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2014/legislative-acts-statistics.html> (letzter Zugriff: 17.8.2015).

9 Europäische Kommission: REFIT – so wird das EU Recht schlanker, einfacher und effizienter, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm (letzter Zugriff: 4.8.2016).

10 Eva-Maria Potcheva: The European Commission's right to withdraw a legislative proposal, Brussels: European Parliament Research Service 2015.

darauf – 2015 insbesondere die Britische unter Cameron im Vorfeld der Verhandlungen über den Status Großbritanniens in der Europäischen Union – die Anzahl neuer Regulierung auf EU-Ebene zu reduzieren.

Zweitens haben die mannigfaltigen Krisen und Herausforderungen der Europäischen Union Zeit und politische Aufmerksamkeit von der legislativen Arbeit abgelenkt. Mit Blick auf die thematischen Schwerpunkte des Rates im Jahre 2015 standen gesetzgeberische Beschlüsse nur bei einem Bruchteil im Vordergrund. In der europäischen Schuldenkrise wurden zwar zum Teil neue Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen, diese lagen jedoch vor allem in der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Die großen legislativen Vorhaben wie die Bankenunion waren 2015 hingegen in einem Stadium der Umsetzung. Ebenso standen bei den Verhandlungen mit Großbritannien und Griechenland eher politische Vereinbarungen an. Größere legislative Aktivitäten hingegen gab es nur in den Bereichen Migration, Asyl und Terrorismusbekämpfung.

Abrücken vom Trilog-Verfahren?

Den Großteil der legislativen Beschlüsse trifft der Rat der Europäischen Union nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon hatten sich in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament zwei Trends besonders verfestigt: Zum einen ist der Anteil an Gesetzgebung, der im Mitentscheidungsverfahren beschlossen wurde, stetig gestiegen, zum anderen haben Parlament, Rat und Kommission dabei zuletzt fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt. Im Jahr 2015 hingegen sind beide Trends erstmals seit 2009 wieder gebrochen worden: So ist zum einen der Anteil an Verordnungen und Richtlinien, welche der Rat gemeinsam mit dem Parlament verabschiedet, spürbar von 53,8 Prozent im Jahre 2014 auf 38,3 Prozent in 2015 gesunken.¹² Hinzu kommt, dass auch bei den gemeinsam von Parlament und Rat getroffenen Legislativbeschlüssen der Anteil des Mitentscheidungsverfahrens von über 90 Prozent in den letzten Jahren auf 85 Prozent gefallen ist, während in nunmehr 13,6 Prozent der Fälle das Parlament nur konsultiert wurde.¹³ Beim Konsultationsverfahren kann das Parlament jedoch vom Rat einfach überstimmt werden. Dies ist besonders bemerkenswert, als das im Mai des Vorjahres neu gewählte Parlament 2015 voll handlungsfähig war und trotz oder gerade aufgrund des Zuwachses an EU-kritischen Parteien im Plenum seinen Mitgestaltungswillen unterstrichen hat. Die quantitative Entwicklung deutet darauf hin, dass der Rat laufende Gesetzgebungsverfahren ohne Parlamentsbeteiligung im Jahr 2015 schneller beendet hat als diejenigen, in denen das neu gewählte Parlament eingebunden werden musste. Hierfür spricht auch, dass der Anteil an gemeinsam verabschiedeter Gesetzgebung im ersten Halbjahr 2016 wieder auf knapp 50 Prozent gestiegen ist.¹⁴

11 Nicolai von Ondarza: Struktur- und Kulturwandel in Brüssel. Jean-Claude Juncker richtet die Kommission wie eine europäische Regierung aus, SWP-Aktuell 65/2014, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

12 Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Angaben von Eur-Lex: Statistics, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html> (letzter Zugriff: 10.8.2016).

13 Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Angaben des Europäischen Parlaments.

14 Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Angaben von Eur-Lex: Statistics, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html> (letzter Zugriff: 10.8.2016).

Noch bemerkenswerter aus Sicht der institutionellen Dynamik innerhalb der Europäischen Union ist allerdings ein Rückgang der Einigung in erster Lesung nach dem Trilog-Verfahren. Dieses informelle Verfahren hat sich in den letzten Jahren schrittweise zum eigentlichen Standardverfahren der EU-Gesetzgebung entwickelt. Demnach durchlaufen Rat und Parlament bei der Mitentscheidung nicht alle drei Lesungen, sondern gehen direkt nach einer Kommissionsinitiative in informelle Verhandlungen – den sogenannten ‚Trilog zwischen Europäischem Parlament, Rat der Europäischen Union und Europäischer Kommission‘ –, um einen Kompromiss zwischen allen drei Institutionen auszuhandeln. Dieser Kompromiss wird dann direkt in erster Lesung von Parlament und Rat verabschiedet.¹⁵ In der Folge war der Anteil an ‚First-Reading Agreements‘, also der Einigungen in erster Linie, 2014 auf über 95 Prozent gestiegen (siehe Tabelle 2). In der wissenschaftlichen wie öffentlichen Debatte wird diese Entwicklung nicht unkritisch gesehen. Zwar erlaubt der Trilog eine effektivere Zusammenarbeit insbesondere zwischen Rat und Parlament, gerade um in zeitkritischen, komplexen und politisch hoch umstrittenen Dossiers wie der Bankenunion oder der Migrationspolitik eine Einigung zu erreichen. Gleichzeitig finden diese Verhandlungen jedoch außerhalb der Öffentlichkeit statt und anders als bei drei Lesungen mit jeweils öffentlichen Abstimmungen zumindest im Parlament wird für die Medien sowie Bürgerinnen und Bürger nicht sofort ersichtlich, welche Positionen unterschiedliche Parteien und Institutionen eingenommen haben. Der intergouvernementalen Arbeitsweise des Rates hingegen kommt diese Entwicklung eigentlich entgegen, da sie der Ratspräsidentschaft (siehe unten) mehr Diskretion einräumt, um in umstrittenen Dossiers hinter verschlossenen Türen mit dem Parlament zu verhandeln.

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung seit 2009¹⁶

Jahr	Mitentscheidungsbeschlüsse	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil 1. Lesung in Prozent
2009	105	75	22	8	71,4
2010	93	79	14	0	84,9
2011	102	82	16	4	80,4
2012	93	82	11	0	88,2
2013	145	132	12	1	91,0
2014	191	182	9	0	95,3
2015	75	58	17	0	77,3

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Im Jahre 2015 ist jedoch der Anteil an Einigungen in erster Lesung zwischen Rat und Parlament auf 77 Prozent gefallen. Dies stellt ebenfalls den niedrigsten Wert seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon Ende 2009 dar. In die dritte Lesung ist jedoch auch im Jahr 2015 kein einziges Mitentscheidungsverfahren gegangen. Die Institutionen haben also

15 Christine Reh: Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation, in: Journal of European Public Policy 6/2014, S. 822-841.

16 Eigene Berechnung auf Grundlage von Angaben der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments. Ab 2010 wurden die Angaben des Europäischen Parlaments zu den Mitentscheidungsverfahren genutzt, da die Kommission die Daten nicht mehr veröffentlicht. Die Berechnungsgrundlage der beiden Organisationen unterscheidet sich jedoch, sodass die Zahlen in den Jahren, in denen beide die Angaben zur Verfügung stellen, leicht voneinander abweichen.

nicht dem Trilog an sich abgeschworen, sondern sind in mehr Verfahren soweit in Konfrontation geraten, dass zumindest das Parlament oder der Rat in erster Lesung eine Machtprobe anstelle eines Kompromisses gesucht hat.

Bestätigt wurde das Trilog-Verfahren zuletzt in einer der wichtigsten institutionellen Weichenstellungen des Jahres 2015, der Einigung zwischen Rat der Europäischen Union, Europäischem Parlament und Europäischer Kommission über die Interinstitutionelle Vereinbarung für bessere Rechtssetzung¹⁷, in der die drei Institutionen nach langen Verhandlungen im Dezember 2015 ihre Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung neu geklärt haben. Diese grundlegende Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV) hat nicht nur den Trilog weiter verankert, sondern auch die vorgreifende Zusammenarbeit deutlich verstärkt. Hierzu gehört beispielsweise, dass nunmehr Parlament und Rat bereits bei der Entwicklung des Arbeitsprogramms der Kommission eingebunden werden, dass EU-Rechtsvorschriften weiter vereinfacht werden, dass Rat und Parlament ihre eigenen Folgenabschätzungen in Auftrag geben können, um Änderungsvorschläge im Trilogverfahren zu beschleunigen, und dass die Öffentlichkeit während des Trilogverfahren von Rat und Parlament besser informiert werden muss.¹⁸

Veränderungen der Stimmengewichtung ohne praktische Wirkung

Bei den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union trat im Jahr 2015 auf den ersten Blick eine bedeutsame Änderung in Kraft – so änderte sich mit zeitlicher Verzögerung von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon, also zum 1. November 2014, das Abstimmungsverfahren zur qualifizierten Mehrheit im Rat. Statt den vorher politisch gewichteten Stimmen sind nunmehr für eine reguläre qualifizierte Mehrheit 55 Prozent der Mitgliedstaaten notwendig, die gleichzeitig 65 Prozent der Bevölkerung der EU-Staaten repräsentieren. Da das früher politisch gewichtete System im Vergleich kleinere und mittelgroße Mitgliedstaaten bevorzugte – Polen hatte etwa 27 Stimmen, Deutschland 29 bei rund doppelter Bevölkerungsgröße – war dies eine der umstrittensten Reformen im Vertrag von Lissabon.

In der Praxis hingegen scheint diese Reform kaum Auswirkungen auf die Machtbalance oder die Entscheidungen im Rat zu haben. Eine Analyse der veröffentlichten Abstimmungsergebnisse im Rat zeigt, dass in nur sechs von insgesamt 83 im Jahr 2015 publizierten Abstimmungen mehr als drei Mitgliedstaaten sich gegen einen Beschluss ausgesprochen oder enthalten haben. In keinem dieser Fälle hätte jedoch die Anwendung der alten Stimmengewichtung zu einem anderen Abstimmungsergebnis geführt.¹⁹ Den größten Dissens gab es in einer Abstimmung zu einer Verordnung zur Stärkung der Verbraucherrechte bei Pauschalreisen, gegen die insgesamt sieben Regierung gestimmt haben. Diese Regierungen repräsentieren jedoch hauptsächlich kleine Mitgliedstaaten, die zusammen unter 10 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union vertreten, ungefähr so viel wie Spanien. Doch auch nach dem alten gewichteten System, welches kleinere Mitgliedstaaten bevorzugte, wäre der Beschluss mit 296 zu 56 Stimmen klar zu Stande gekommen.²⁰

17 Vgl. hierzu Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Vereinbarung über bessere Rechtssetzung, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/better-regulation/> (letzter Zugriff: 6.9.2016).

18 Rat der Europäischen Union: Bessere Rechtssetzung. Rat billigt Einigung mit dem Europäischen Parlament und der Kommission, Pressemitteilung vom 15. Dezember 2015, 924/15.

19 Eigene Erhebung auf Grundlage der veröffentlichten Abstimmungsprotokolle.

20 Eigene Berechnung.

Politisch relevant war der neue Abstimmungsmodus im Jahre 2015 nur in einer Frage – nach dem veränderten System haben die 19 Staaten der Eurozone aufgrund der Bevölkerungsgröße von Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien alleine die qualifizierte Mehrheit und könnten so prinzipiell alle anderen Nicht-Eurostaaten überstimmen. Der frühere britische Premierminister Cameron hatte daher eine Schutzklausel für die Nicht-Eurostaaten zu einem zentralen Anliegen in seiner Verhandlung mit der Europäischen Union im Jahre 2015 gemacht, um diese theoretische Möglichkeit zu verhindern. In der politischen Vereinbarung von Februar 2016 setzte er sich in diesem Punkt allerdings nicht durch. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union garantierten aber, dass alle EU-Mitgliedstaaten voll an allen Beratungen beteiligt werden. Damit sollte verhindert werden, dass die Eurostaaten Beschlüsse vorab vereinbaren und die anderen Nicht-Eurostaaten so vor vollendete Tatsachen stellen können. Mit dem britischen Austrittsvotum ist diese Vereinbarung jedoch nie in Kraft getreten.

Nur vordergründiges Aufbrechen der Konsenskultur

Bemerkenswert war nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Krisen das Abstimmungsverhalten im Rat der Europäischen Union. In der öffentlichen Wahrnehmung hat sich in den verschiedenen Krisen der Eindruck verstärkt, dass die Europäische Union in Ost und West (Flüchtlingskrise) beziehungsweise Nord und Süd (Eurokrise) gespalten sei. Besondere Aufmerksamkeit hat dabei die wohl umstrittenste Ratsentscheidung des Jahres bekommen, in der die Vertreter der nationalen Regierungen die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen nach einem verbindlichen Verteilungsschlüssel beschlossen. Dieser Beschluss kam im September 2015 gegen den Protest und die Gegenstimmen von Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien zustande, während sich die frühere Regierung von Polen noch enthielt. Die betreffenden Staaten stellten dabei grundsätzlich infrage, ob die Europäische Union in einer politisch so sensiblen Frage wie der Ansiedlung von Flüchtlingen die Kompetenz haben sollte, diese gegen den Willen der jeweiligen Regierungen durchsetzen zu können.²¹ Die Regierung der Slowakei verweigert daher beispielsweise die Umsetzung des Beschlusses und klagt derzeit vor dem Gerichtshof der Europäischen Union und Ungarn will im Oktober 2016 sogar ein Referendum darüber abhalten, ob die ungarische Bevölkerung eine solche Ansiedlung gegen den Willen von ungarischer Regierung und Parlament akzeptiert. Die Staaten stellen damit entlang der Frage der Flüchtlingsverteilung die Legitimität von Mehrheitsbeschlüssen der Europäischen Union infrage. Der Konflikt über die zum Teil politisch explizite Nichtumsetzung dieses Mehrheitsbeschlusses dauert bis ins Jahr 2016 an.²²

Jenseits dieses so kontroversen Beschlusses ist jedoch erstaunlich, wie robust die Konsenskultur trotz der Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten im Rat weiterhin ist. Analysiert man die 83 im Jahr 2015 vom Rat veröffentlichten Abstimmungsprotokolle,²³ so fällt auf, dass trotz Mehrheitsprinzip knapp 64 Prozent der Beschlüsse weiterhin einstimmig getroffen wurden. Bei weiteren 18 Prozent der Beschlüsse gab es nur Enthalt-

21 Barbara Lippert: Mehrheitsentscheidungen sind keine leere Drohung, SWP Kurz Gesagt, 29.9.2015, abrufbar unter: <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/mehrheitsentscheidungen-in-der-eu-sind-keine-leere-drohung.html> (letzter Zugriff: 4.8.2016).

22 Vgl. etwa Frankfurter Allgemeine Zeitung: Tschechisches Vorhaben. Öttinger hält Weigerung von Flüchtlingsaufnahme für „beschämend“, in: FAZ, 2.8.2016.

23 Weiterhin wird jedoch nur ein Bruchteil der Abstimmungen des Rates veröffentlicht, etwa stehen 2015 83 veröffentlichte Abstimmungen allein 546 legislative Beschlüsse des Rates gegenüber.

tungen und keine formellen Gegenstimmen. Dies entspricht weitgehend der Verteilung der letzten Jahre, in denen die Anzahl der trotz Mehrheitsabstimmung einstimmig getroffenen Beschlüsse konstant zwischen 63 und 66 Prozent lag. Das grundsätzliche Prinzip, selbst bei umstrittenen Fragen noch einen möglichst für alle Mitgliedstaaten tragbaren Kompromiss im Rat zu suchen, funktioniert demnach weiterhin. Insgesamt gab es dabei in nur sechs der 83 Abstimmungen mehr als drei Gegenstimmen beziehungsweise Enthaltungen.²⁴

Mit Blick auf die Ebene der Mitgliedstaaten sind drei weitere Entwicklungen auffällig. Erstens ist Großbritannien wie in den Vorjahren mit Abstand am häufigsten überstimmt worden, da sie in insgesamt 13 von 83 Fällen (15,5 Prozent) gegen EU-Beschlüsse gestimmt oder sich enthalten haben. Danach folgen die Niederlande, Polen und Österreich. Auffällig ist dabei, dass es zumindest bislang keine Blockadepolitik von nationalen Regierungen mit EU-skeptischen Parteien gibt.²⁵ Zweitens hat sich Deutschlands Rolle verschoben. Die Bundesregierung wurde 2013 neben Großbritannien noch am häufigsten überstimmt, während sie 2015 nur in zwei Fällen nicht Teil des EU-weiten Kompromisses war. Das spricht für eine zentralere Rolle Deutschlands bei den Entscheidungen im Rat. Zuletzt sind die Staaten der Osterweiterung häufiger in Opposition zum Konsens der Europäischen Union getreten, die – rechnet man Großbritannien heraus – 2015 genauso häufig gegen EU-Beschlüsse gestimmt haben als der gesamte Rest der Union. Sollten sich diese drei Trends verfestigen gäbe es auch jenseits des Austritts Großbritanniens ein erhebliches Spannungspotential im Rat.

Die Ratspräsidentschaften als Fußnote

Die halbjährlich wechselnde Ratspräsidentschaft hat seit dem Vertrag von Lissabon durchgängig an politischer Bedeutung und an Sichtbarkeit verloren. Dennoch sind eine gute Organisation und die Verhandlungsführung zwischen den Regierungen im Rat der Europäischen Union sowie insbesondere im Namen des Rates mit dem Europäischen Parlament von hoher Bedeutung für ein gutes Funktionieren der Europäischen Union. Besonders erfolgreiche Ratspräsidentschaften zeichnen sich daher mittlerweile durch eine Dienstleistungsfunktion und einen Mangel an selbst induzierten Krisen aus. Die beiden Ratspräsidentschaften des Jahres 2015 – Lettlands und Luxemburgs – fielen beide in diese Kategorie.

Lettland hat im ersten Halbjahr 2015 zum ersten Mal in seiner Geschichte die Präsidentschaft des Rates übernommen. Für das baltische Land wurde dies als ein Symbol seiner festen Verankerung in der Europäischen Union und als eine Möglichkeit betrachtet, die Union der eigenen Bevölkerung näher zu bringen. Die größte politische Energie hat Lettland dabei darauf gerichtet, das Treffen der Östlichen Partnerschaft 2015 in Riga abzuhalten. Dieses ging erfolgreich, aber ohne große aufsehenerregende Beschlüsse vonstatten. Auch in der täglichen Verhandlungsarbeit hat sich Lettland als ehrlicher Makler erwiesen, welcher etwa bei der Energieunion oder EFSI politische Kompromisse erreicht hat, ohne den Verhandlungsergebnissen oder der Agenda der Europäischen Union seinen eigenen Stempel aufzudrücken.²⁶

24 Eigene Erhebung auf Grundlage der veröffentlichten Abstimmungsprotokolle.

25 Nicolai von Ondarza: EU-Skeptiker an der Macht. Die Rolle integrationskritischer Parteien in EU-Parlament und nationalen Regierungen, SWP-Aktuell, 23/2016, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.

26 Daunis Auers/Toms Rostoks: The 2015 Latvian Presidency of the Council of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2016 (im Erscheinen).

Im zweiten Halbjahr 2015 hat Luxemburg den Ratsvorsitz übernommen. Das Land gehört noch vor Lettland zu den kleinsten Staaten der Union, verfügt als Gründerstaat nach mittlerweile zwölf Präsidentschaften über erhebliche Erfahrung beim Management des Rates. Gleichzeitig wurde die luxemburgische Ratspräsidentschaft durch die Griechenlandverhandlungen im Juli, die Flüchtlingskrise, die Terroranschläge in Paris im November und die von Großbritannien angestoßenen Verhandlungen enorm von ungeplanten externen Faktoren dominiert. Unter diesen Voraussetzungen kam Luxemburg die Erfahrung zu Gute, sodass das Land ebenfalls als ehrlicher Makler wichtige Einigungen vor allem in der Innen- und Justizpolitik herbeiführen konnte. In Kritik geraten ist die luxemburgische Ratspräsidentschaft jedoch mit Blick auf die Flüchtlingspolitik, da sie hier ihren Vorsitz auch genutzt hat, um trotz des Wissens um vorhandene Gegenstimmen die Abstimmung über die Flüchtlingsverteilung durchzusetzen.²⁷

Ausblick

Stärker als in den Jahren zuvor war auch die Arbeit des Rates der Europäischen Union im Jahr 2015 von den mannigfaltigen Krisen der Europäischen Union betroffen. Am stärksten zeigte sich das in einer deutlichen Reduktion der gesetzgeberischen Tätigkeit, aber auch in den öffentlich umstrittenen Entscheidungen zur Flüchtlingspolitik, bei der das Mehrheitsprinzip stark infrage gestellt wurde. Mit dem Austrittsvotum Großbritanniens und den weiter bestehenden Spannungen in der Flüchtlingspolitik wird in Zukunft auch der Rat stärker in der Verantwortung stehen, den Zusammenhalt der Europäischen Union zu sichern.

Weiterführende Literatur

Rory Costello/Robert Thomson: The distribution of power among EU institutions: Who wins under co-decision and why?, in: *Journal of European Public Policy* 7/2013, S. 1025-1039.

Uwe Puetter: *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford 2014.

Journal of European Integration – Special Issue on “Integration without Supranationalisation: the central role of the European Council in post-Lisbon EU politics” 5/2016.

27 Anna-Lena Högenauer: Luxembourg's EU Council Presidency. Adapting routines to new circumstances, in: *Journal of Common Market Studies* 2016 (im Erscheinen).