

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die Arbeit des Rates der Europäischen Union war 2013 von einem Zusammenspiel von längerfristigen Entwicklungen und kurzfristigem externen Druck charakterisiert. Auf der einen Seite hat der Rat zunehmend die Rolle des Vorbereiters für weitreichendere Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat eingenommen. Dies gilt etwa für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR), der unter Hochdruck vor allem in der ersten Jahreshälfte 2013 verhandelt wurde. Hier haben sowohl die verschiedenen Arbeitsgruppen des Rates als auch vor allem die irische Ratspräsidentschaft zentrale Prozesse in der Kompromissfindung zwischen den Mitgliedstaaten und mit dem Europäischen Parlament übernommen. Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik hat die Hohe Vertreterin im Rat und den Ratsarbeitsgruppen über das Jahr die Verhandlungen für den Verteidigungsgipfel im Europäischen Rat von Dezember 2013 geführt. Hinzu kamen längerfristige Reform- und Koordinierungsprojekte, wie etwa die Anpassungen der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitiken ebenso wie die Durchführung des Europäischen Semesters, in denen der Rat bzw. die Ratspräsidentschaft die zentrale Entscheidungsrolle eingenommen haben.

Auf der anderen Seite wurde die langfristig geplante Arbeit des Rates durch kurzfristige Impulse umgesteuert. Diese kamen zum einen weiterhin von Seiten der Wirtschafts- und Finanzpolitik, in der sich die europäische Schuldenkrise 2013 erst schrittweise beruhigte. So musste die Eurogruppe im Frühjahr 2013 Finanzhilfen für Zypern organisieren, bei denen erstmals private Gläubiger massiv einbezogen wurden. Über den Verlauf 2013 wurde zudem die Rechtsetzung zur europäischen Bankenaufsicht und Bankenabwicklung mit Hochdruck vorangetrieben. Nicht zuletzt drängte sich Ende 2013 die östliche Nachbarschaft der EU auf die Agenda, in dem die Regierung der Ukraine auf russischen Druck hin zunächst das Assoziierungsabkommen mit der Union nicht unterzeichnete und anschließend die Umbrüche in der Ukraine sowie der politische Konflikt mit Russland begann.

Der Rat als Verhandlungs- und Koordinationssystem

Institutionell hat sich die Entwicklung des Rates hin zu einem Verhandlungs- und Koordinationssystem weiter verstärkt, in dem die eigentlichen Ministertreffen nur ein – wengleich zentraler – Baustein im Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozess sind. Dies drückt sich zunächst in den Gesamtzahlen der Aktivitäten des Rates auf Ministerebene aus: So haben sich die nationalen Minister 2013 insgesamt 71 Mal zusammengesetzt, was nach 86 Sitzungen in 2011 und 74 Sitzungen in 2012 eine weitere Reduktion bedeutet.¹ Selbst eine Ratsformation in zentralen Entscheidungsverfahren wie der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN), in dem die Beschlüsse zur Bankenunion und dem Europäischen Semester verhandelt wurden, traf sich seltener als in den Jahren zuvor. Einzige Ausnahme hiervon war der Rat für Auswärtiges, der aufgrund der Entwicklungen in der südlichen

1 Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen des Rates, <http://www.consilium.europa.eu>. Informelle Treffen und Treffen der Ratsarbeitsgruppen sind hier nicht aufgenommen.

und östlichen Nachbarschaft der EU mehrere Sondersitzungen einlegte und sich insgesamt 18-mal traf. Auch die Eurogruppe, das Sondergremium der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone, traf sich mit 14 Sitzungen häufiger als der ECOFIN, insbesondere zur Vorbereitung der Zypern-Hilfen ebenso wie zur Ausarbeitung der Details der Bankenaufsicht und -abwicklung.²

Drei Beispiele verdeutlichen diese Entwicklung. Erstens ist die Anzahl von Sitzungen der Minister im Verhältnis zu den Treffen der Ratsarbeitsgruppen und der Verhandlungen zwischen Parlament, Kommission und Rat (Trilog) weiter gesunken. Beispielsweise stehen den 71 Ratssitzungen mehr als 750 Trilogsitzungen und über 2.000 Treffen von Ratsarbeitsgruppen gegenüber.³ Zweitens haben die Minister in längerfristigen Verhandlungsprozessen vermehrt die politische Kontrolle nur unter der Leitung der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat übernommen. So setzte der Europäische Rat etwa für den Dezember 2013 die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU auf die Agenda. Dessen Sitzung wurde dann über das Jahr hinweg in den Ratsarbeitsgruppen gemeinsam mit der Hohen Vertreterin, der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) und der Kommission vorbereitet, deren Ergebnisse dann von dem Rat für Außenbeziehungen in zwei Sitzungen im November 2013 für die Staats- und Regierungschefs gebündelt wurden.⁴

Eine ähnliche Rolle als Koordinationsgremium der Mitgliedstaaten, welches dem Europäischen Rat vorgeschaltet ist, hat der Rat drittens auch im Europäischen Semester eingenommen, dem 2011 eingeführten zentralen EU-Prozess zur wirtschaftspolitischen Steuerung. 2013 wurde demnach das dritte Europäische Semester durchgeführt, in dem der Rat wie geplant die von der Kommission vorgeschlagenen nationalen Reformprogramme im Frühjahr 2013 debattiert hat. Hier wurden auch große Widerstände einzelner Mitgliedstaaten, wie etwa Frankreichs, deutlich, welche die Beratungen im Rat nutzten, um aus ihrer Sicht zu weitgehende Einmischungen der Kommission in ihre nationalen Haushalts- und Reformprozesse zu verhindern. Nach Überarbeitung durch die Kommission war es dann auch der Rat, welcher die länderspezifischen Empfehlungen vor der endgültigen Billigung durch die Staats- und Regierungschefs verabschiedet hat.

Thematische Schwerpunkte

In der öffentlichen Wahrnehmung wurde die Arbeit des Rates sowohl im Zusammenhang mit der europäischen Schuldenkrise als auch aufgrund der notwendigen mehrmonatigen Verhandlungen für den MFR von wirtschaftspolitischen Themen dominiert. Vier der größten Dossiers des Rates waren daher in diesem Bereich angesiedelt. Dies war erstens die Schaffung einer Bankenunion für die Eurozone. Das Projekt Bankenunion war im Juni 2012 vom Europäischen Rat im Grundsatz beschlossen worden, um die negative Verknüpfung von Instabilitäten im europäischen Bankensektor und staatlicher Verschuldung einzelner Mitgliedstaaten aufzubrechen, die etwa Irland oder Spanien in der europäischen Schuldenkrise

2 Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen der Eurogruppe.

3 Brigid Laffan: Irlands siebte EU-Ratspräsidentschaft: Stärkung des Ansehens und wirtschaftliche Erholung, in: *integration*, 3/2013, S. 183-198; Litauische Regierung: Lithuanian Presidency of the EU Council: facts and figures, <http://www.eu2013.lt/en/facts-and-figures>.

4 Nicolai von Ondarza: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Dezembergipfel. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 7 (2014) 3, S. 311-321.

bedroht haben. Zur Schaffung einer Bankenunion legte der Europäische Rat einen engen Zeitplan vor, um den Finanzmärkten schnelle Handlungsfähigkeit zu signalisieren und bis möglichst Ende 2014 erste Bausteine der Bankenunion in die Praxis umzusetzen. Die erste Säule dafür wurde bereits im ersten Halbjahr 2013 mit der einheitlichen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) von Rat und Parlament beschlossen, welche der Europäischen Zentralbank (EZB) übertragen wurde. Hierfür waren intensive Verhandlungen im ECOFIN und der Eurogruppe nötig, insbesondere mit Blick auf die Frage, welche Banken von der EZB beaufsichtigt werden und wie das Verhältnis zwischen Eurostaaten und Nicht-Eurostaaten in der Bankenaufsicht austariert wird.⁵ Direkt anschließend stand in der zweiten Jahreshälfte die mindestens ebenso komplexe Frage auf der Tagesordnung, wie innerhalb der Bankenunion die Abwicklung von Banken beschlossen werden kann und wer die Kosten tragen muss. Hier konnte sich zwar der Rat bzw. die Eurogruppe zum Ende 2013 auf einen Formelkompromiss einigen, der allerdings im Frühjahr 2014 bei der zur Umsetzung nötigen Einigung mit dem Europäischen Parlament noch einmal aufgebrochen wurde. Erst kurz vor den Parlamentswahlen im Mai 2014 konnte mit dem Bankenabwicklungsmechanismus der zweite zentrale Baustein der Bankenunion verabschiedet werden, in deren Rahmen die EZB 2014 ihre Aufsichtstätigkeit aufgenommen hat.⁶

Das zweite wirtschafts- und integrationspolitische Großprojekt des Jahres 2013 war für die europäischen Institutionen die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020. Die auch in den vorangegangenen Finanzperioden ohnehin sehr schwierige Einigung auf die Grundparameter des EU-Haushalts, in der sowohl die Ausgabenverteilung als auch die Lasten-/Nutzenrechnung jedes Mitgliedstaats auf dem Spiel stand, wurde zusätzlich durch zwei Faktoren erschwert: Zum einen war erstmals das Europäische Parlament an der Festlegung des MFR beteiligt, zum anderen fand die Debatte unter dem Vorzeichen nationaler Austerität statt, in der mehrere Mitgliedstaaten auf eine erstmalige Kürzung des EU-Haushalts drängten. So konnte sich der Europäische Rat im November 2012 nicht auf den MFR einigen und vertagte die Entscheidung ins erste Halbjahr 2013. Bei den folgenden Verhandlungen spielte erneut der Ministerrat nur eine untergeordnete Rolle, da der Europäische Rat von Februar 2013 den eigentlichen Beschluss gefasst hat und die wichtigsten Verhandlungen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy und den Staats- und Regierungschefs bzw. ihren Vertretern liefen. Eine zentrale Rolle nahm aber die irische Ratspräsidentschaft ein, welche die komplexe Aufgabe hatte, zwischen Europäischem Rat und Parlament zu vermitteln, nachdem das Parlament im März 2013 die Einigung der Staats- und Regierungschefs ablehnte. In intensiven Verhandlungen, welche von der irischen Regierung als die schwierigsten der gesamte Ratspräsidentschaft dargestellt wurden und zu öffentlichen Verwerfungen innerhalb des Parlaments führten, konnte im Juni 2013 eine Einigung erzielt werden.⁷

Das dritte große Thema des Rates setzte sich aus mehreren verknüpften Dossiers zusammen, die im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung angesiedelt waren. Neben

5 Stijn Verhelst: *Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the point of no return for Europe's Banking Union*, Brüssel: Egmont Royal Institute for International Relations 2013.

6 Sylvia Merler/Guntram B. Wolff: *The European Parliament improves Banking Union – but the single resolution mechanism is still far from perfect*, Bruegel Blog vom 20.3.2014, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1282-the-european-parliament-improves-banking-union/>.

7 Sonia Piedrafita: *Ireland gets the new Trio Presidency off to a propitious start*, CEPS Commentary, 28. August 2013.

dem bereits dargestellten Prozess zum Europäischen Semester wurden zudem die Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Rat über die Verschärfung der haushaltspolitischen Kontrolle in Form des sogenannten ‚Two-Packs‘ abgeschlossen. Die beiden damit verabschiedeten Verordnungen erlauben etwa der Kommission, nationale Haushalte in Eurostaaten mit Defizitverfahren stärker zu kontrollieren und verpflichtet die Eurostaaten im Rahmen des Europäischen Semesters in der zweiten Jahreshälfte jeweils ihre Haushaltsentwürfe zu koordinieren.⁸ Öffentlich in diesem Rahmen ebenfalls kontrovers diskutiert war der informelle Beschluss der Eurostaaten auf die ‚Jugendgarantie‘ zur Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit in vielen Eurostaaten, die allerdings vor allem von den Mitgliedstaaten selbst umgesetzt werden muss.

Eine vierte zentrale wirtschaftspolitische Weichenstellung im Rat 2013 war die Eröffnung der Verhandlungen mit den USA über eine Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP). Die eigentlichen Verhandlungen werden zwar von der Kommission geführt, diese wird dabei aber von Vertretern der Mitgliedstaaten kontrolliert. Hierfür hat der Rat im Frühjahr 2013 zunächst das Verhandlungsmandat für dieses Symbolprojekt festgelegt, in dem auch einzelne Mitgliedstaaten darauf gedrängt haben, spezifische Sektoren ihrer Wirtschaft zu schützen. Beschlossen wurde vom Rat zudem die Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandels- und Investitionsabkommen mit Japan.

Neben diesen vier wirtschaftspolitischen Schwerpunkten war der Rat 2013 selbstredend auch in weiteren Politikbereichen aktiv. Eine größere Wegmarke war hier etwa die Einigung auf eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, in der unter anderem die Direktzahlungen an Bauern stärker mit den Zielen der EU-Umweltpolitik verknüpft und den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bei der Verteilung der EU-Gelder eingeräumt wurde. Auch diese Reform kam erst nach Einigung mit dem Europäischen Parlament im Trilog zu Stande.⁹ In außenpolitischen Fragen hingegen entscheidet der Rat weiterhin weitgehend alleine, neben den bereits dargestellten Verhandlungen im Vorfeld des Dezenbergipfels zur GSVP war vor allem die östliche Partnerschaft im Vordergrund. So standen der Rat für Auswärtiges sowie die direkten Kontakte zwischen den EU-Außenministern im Zentrum der ersten Reaktionen auf die ukrainischen Maidan-Proteste ab November 2013 und der Frage des Umgangs mit dem Druck Russlands auf die Ukraine.

Mehr Gesetzgebung und mehr Transparenz

In der regulären Gesetzgebung hat sich einer der bemerkenswertesten Trends der letzten Jahre erstmals gestoppt: die schrittweise Abnahme in der Verabschiedung von EU-Gesetzgebungsakten. Während die Anzahl der vom Rat – in der Regel gemeinsam mit dem Europäischen Parlament – verabschiedeten Sekundärrechtsakte vom Höchststand von 954 in 2009 schrittweise auf 588 in 2012 gefallen war, stiegen die angenommenen Rechtsakte 2013 wieder leicht auf 603 an. Dies zeigt sich besonders bei den verabschiedeten Richtlinien, die von zuletzt 18 in 2012 auf 68 anwuchsen. Trotz dieses leichten Anstiegs ist damit aber noch nicht das Aktivitätsniveau von 2011 erreicht worden und es ergibt sich gegenüber 2009 weiterhin ein Rückgang von über 60 Prozent:

8 Michael Ioannidis: EU financial conditionality assistance after the ‚two pack‘, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 72 (2014) 1, S. 61-104.

9 Brigid Laffan: siehe Fn. 3.

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, 2005-2013

Jahr	Verordnungen	Richtlinien	Beschlüsse / Empfehlungen	Sonstige Rechtsakte	Gesamt
2005	168	64	258	116	606
2006	323	152	288	121	884
2007	295	107	330	137	869
2008	298	127	302	146	873
2009	341	153	342	118	954
2010	174	55	357	47	633
2011	195	40	387	44	666
2012	160	18	374	36	588
2013	196	68	339	k.A.	603

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der EU.

Es ist jedoch festzustellen, dass es sich bei diesem Trend nicht um ein auf den Rat der EU begrenztes Phänomen handelt. Denn auch die Anzahl der Rechtsakte der Kommission ist in den letzten Jahren erst zurückgegangen und hat sich 2013 nur leicht gesteigert. Zwar erlaubt Art. 290 AEUV Rat und Parlament seit 2009 der Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter zu erlassen. Damit soll die Kommission bestehende Gesetzgebung ergänzen bzw. Detailregelungen ausfüllen, um die Arbeitslast von dem Gesetzgeber zu nehmen. Hiervon haben Parlament und Rat seit 2011 rege Gebrauch gemacht, ohne dass es aber zu einem ausgleichenden Anstieg von Rechtsakten der Kommission gekommen ist. Im Gegenteil – während die Kommission in den Jahren 2005-2009 im Durchschnitt knapp 2300 Rechtsakte erlassen hat, ist diese Anzahl 2012 auf 1473 gefallen und 2013 nur knapp auf 1539 gestiegen.¹⁰

Die Gründe für den Rückgang an Rechtssetzung sind vielmehr in zwei politischen Entwicklungen zu finden. Auf der einen Seite haben sowohl die Mitgliedstaaten im Rat als auch die Europäische Kommission das Ziel ausgerufen, weniger und dafür bessere Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu verabschieden. Zusätzlich soll über die Rücknahme und die Vereinfachung von Gesetzgebung Bürokratieabbau betrieben und somit vor allem der Mittelstand entlastet werden. Insbesondere Großbritannien hat sich unter dem Motto ‚Cut the EU red tape‘ für eine Reduktion an EU-Gesetzgebung eingesetzt, während die Kommission im Rahmen ihres ‚REFIT‘-Programms zahlreiche laufende Gesetzesinitiativen überprüft und 2013/Anfang 2014 insgesamt 53 Vorhaben gestoppt hat.¹¹ Dies spiegelt sich auch darin wider, dass knapp 44 Prozent der von Rat und gegebenenfalls Parlament verabschiedeten Gesetzgebungsakte Änderungen von bestehenden Rechtsakten der EU waren.¹²

Zweitens haben die EU-Mitgliedstaaten im Zuge der europäischen Schuldenkrise zwar zusätzliche Politikbereiche wie etwa die Sozialpolitik oder die engere wirtschaftspolitische Koordinierung auf die Agenda der EU gesetzt, aber mit Ausnahme der Bankenunion dabei keine zusätzlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen. Im Gegenteil haben die nationalen Regierungen bei diesen Themen darauf abgezielt, auf europäischer

¹⁰ Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

¹¹ Europäische Kommission: Regulatory Fitness and Performance Program (REFIT). State of Play and Outlook. Brüssel: 18.6.2014.

¹² Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

Ebene nur eine stärkere, rechtlich unverbindliche Koordination zu schaffen. In 2013 war dies etwa bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit deutlich, die über eine rechtlich unverbindliche ‚Jugendgarantie‘ koordiniert werden sollte. Ebenso ist das zentrale Mittel des europäischen Semesters ebenso wie der Wachstumsstrategie Europa 2020 die Koordination nationaler Haushalts- und Reformbeschlüsse.

Die Stabilisierung an EU-Gesetzgebung ist hingegen neben normalen Fluktuationen dadurch zu erklären, dass die Mitgliedstaaten den Schwerpunkt bei der Bewältigung der europäischen Schuldenkrise von rein intergouvernementalen, direkten Rettungsmaßnahmen auf eine langfristige Stabilisierung der Eurozone verlagert haben. Dabei wurden jedoch weiterhin vor allem einzelne Großprojekte wie die Bankenunion oder das Two-Pack von Rat, Ratspräsidentschaft sowie den anderen EU-Institutionen prioritär vorangetrieben. Zusätzlich wurden einige Gesetzgebungsakte auf die Zeit nach Verabschiedung des MFR geschoben und konnten dann aber in der 2. Jahreshälfte 2013 realisiert werden.

Der Trilog als zentrales Entscheidungsformat

In der Gesetzgebung durch den Rat hat die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament weiter an Bedeutung und Intensität gewonnen. Als im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Regelfall gleichgestellter Gesetzgeber muss der Rat nunmehr in den wichtigsten legislativen Prozessen direkt und im Detail mit den Parlamentariern verhandeln. Der Anteil an Gesetzgebung des Rates, bei der das Europäische Parlament mitbestimmt hat, ist dabei weiter von 35 Prozent (2012) auf 43 Prozent (2013) gestiegen.¹³

Auch die Art und Weise der Beteiligung des Parlaments an Gesetzgebungsbeschlüssen des Rates hat sich gewandelt. Noch 2005 wurden knapp 50 Prozent der gemeinsam von Rat und Parlament getroffenen Beschlüsse über das Konsultationsverfahren getroffen, in dem das Europäische Parlament nur eine unverbindliche Stellungnahme abgeben und dann vom Rat überstimmt werden konnte. 2013 hingegen kam das Konsultationsverfahren nur noch in knapp 8 Prozent der Fälle zur Anwendung, während mehr als vier von fünf Beschlüsse über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigt von Rat und Parlament getroffen wurden.¹⁴ In diesen Fällen hat das Europäische Parlament volles Veto-Recht und kann in der Regel weitgehende Änderungen durchsetzen.

Mit dieser Entwicklung hat sich auch der Trilog zum zentralen Format der EU-Gesetzgebung entwickelt. Im Trilog verhandeln Rat, Parlament und Kommission nach einem Kommissionsvorschlag die Details für die Gesetzgebung der EU aus. Der Rat wird dabei von der jeweiligen Ratspräsidentschaft repräsentiert, die gleichwohl laufend ihre Verhandlungsposition mit den übrigen Mitgliedstaaten abstimmen muss. Um das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nicht in die Länge zu ziehen, setzen die Triloge in der Regel direkt nach dem Kommissionsvorschlag an, um möglichst noch in der ersten Lesung von Parlament und Rat eine Einigung zu erzielen. Diese Einigung wird dann in der Regel vom Plenum des Europäischen Parlaments sowie von der zuständigen Ratsformation nur noch formalisiert. Dieses Verfahren ist nunmehr so effizient, dass 2013 die Anzahl an Mitentscheidungs-dossiers, in denen sich Rat und Parlament in erster Lesung über den Trilog geeinigt haben, auf über 90 Prozent gestiegen ist.

¹³ Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

¹⁴ Eigene Berechnung auf Grundlage von Angaben der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung

Jahr	Mitentscheidungs- beschlüsse	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil 1. Lesung
2006	117	73	34	10	62,4%
2007	147	119	22	6	81,0%
2008	170	140	29	1	82,4%
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%

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von Angaben der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.¹⁵

Trotz oder gerade aufgrund der Informalität ermöglicht das Trilog-Verfahren heftige Machtkämpfe zwischen Rat und Parlament, in denen die Parlamentarier vermehrt auf Augenhöhe sowohl um institutionelle Rechte als auch inhaltliche Aspekte mit den nationalen Regierungen im Rat ringen. Ein zentrales Beispiel aus 2013 hierfür sind die Verhandlungen über die Bankenaufsicht. Trotz der hoch komplexen Materie, die für den europäischen Banken- und Finanzsektor einer Zeitenwende gleich kommt, konnten die Gesetzgebungsverhandlungen hierzu in weniger als einem Jahr abgeschlossen werden. Dabei einigten sich die Mitgliedstaaten im Rat in Verhandlungen, in denen es vor allem um den Ausgleich zwischen Interessen der nationalen und europäischen Ebene ging, zwar die Bankenaufsicht europäischer Großbanken an die EZB zu übertragen, kleinere Institute aber zu schützen. Zudem wurden Nicht-Eurostaaten, wie Großbritannien, Schutzrechte eingeräumt, damit ihre Finanzinstitute nicht durch die Bankenunion diskriminiert werden. Das Parlament setzte im Trilog dabei auf der einen Seite eine Stärkung der europäischen Ebene durch, erkämpfte sich aber auch neue Kontrollrechte gegenüber der EZB.¹⁶

Doch nicht immer kann der Trilog zu einer schnellen Einigung führen oder räumt dem Parlament so große Mitgestaltungsmöglichkeiten ein. Dies zeigte sich 2013 besonders an den Verhandlungen über den MFR, in denen das Parlament zunächst den Kompromiss des Europäischen Rates ablehnte und auch in den weiteren Verhandlungen immer wieder mit seinem Veto drohte. Unter dem Druck der anderen Mitgliedstaaten blieb die irische Ratspräsidentschaft aber in den Verhandlungen mit dem Europäische Parlament hart. Um keine institutionelle und budgetäre Krise zu provozieren, gab das Parlament dann der Einigung der Mitgliedstaaten weitgehend nach und stimmte mit einigen wenigen Änderungen zu.

In der Praxis und Wissenschaft wird die zunehmende nahezu ausschließliche Nutzung des Trilogverfahrens für Einigungen noch vor der ersten Lesung daher 2013 weiter kritisch diskutiert.¹⁷ Denn auf der einen Seite bietet das Verfahren gerade bei zeitkritischen

15 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, so dass die Zahlen in den Jahren, in denen beide die Angaben zur Verfügung stellen, leicht voneinander abweichen.

16 Stijn Verhelst: Siehe Fn. 5.

17 Siehe etwa Christine Reh: Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation, in: *Journal of European Public Policy*, 21 (2014) 6, S. 822-841.

Dossiers, wie der Bankenunion, Parlament und Rat als europäische Gesetzgeber die Möglichkeit, schnell und effizient komplexe Sachverhalte zu verhandeln. Auf der anderen Seite finden diese zentralen Verhandlungen im informellen Raum zu Lasten der Transparenz statt, da in der Regel wenige Verhandlungsdetails nach außen dringen oder gar öffentlich debattiert werden. So kritisch diese Entwicklung aus parlamentarischer Sicht ist, so sehr kommt sie gleichzeitig der intergouvernementalen Arbeitsweise des Rates entgegen. Dieser ist zwar von der Verhandlungsführung der jeweiligen Ratspräsidentschaft abhängig, kann diese aber eng kontrollieren und Differenzen zwischen den nationalen Regierungen aufgrund der Informalität der Verhandlungen hinter verschlossener Tür halten.

Weitgehende Aufrechterhaltung der Konsenskultur

Begrenzt Ablesen lassen sich die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten jedoch an ihrem Abstimmungsverhalten im Rat. Seit 2006 hat der Rat sich sukzessive verpflichtet, mehr und mehr seiner Abstimmungsergebnisse öffentlich zu machen. Verstärkt durch den Lissabonner Vertrag ist dabei der Anteil an öffentlichen Abstimmungen zu Gesetzgebungsentscheidungen des Rates von 16,4 Prozent (2006) auf 63,3 Prozent (2013) gestiegen.¹⁸ Damit wurden erstmals mehr als die Hälfte der legislativen Abstimmungen der nationalen Regierungen öffentlich gemacht und somit die Transparenz der Ratsarbeit deutlich erhöht. Zusätzlich werden zunehmend auch die Sitzungen des Rates zu legislativen Beschlüssen öffentlich übertragen.

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten im Rat

Jahr	Anzahl Abstimmungen	Einstimmig	Einstimmig mit Enthaltung	1-2 Gegenstimmen	> 2 Gegenstimmen
2011	104	70	15	16	3
2012	88	56	13	8	11
2013	150	99	23	22	6

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Abstimmungsprotokolle des Rates.

Gleichwohl bieten diese Abstimmungsergebnisse nur einen beschränkten Einblick in die eigentlichen Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungen. Wie oben dargestellt finden diese im mehrstufigen Ratssystem in der Regel in einer Vielzahl von vorbereitenden Sitzungen auf Ebene der Beamten oder ständigen Vertreter statt, in denen die Ministerinnen und Minister nur die schwierigsten Fragen klären und die vorbereiteten Beschlüsse bestätigen. Hinzukommt, dass die nationalen Regierungen im Rat auch bei schwierigen Verhandlungen in der Regel einen Konsens anstreben, hinter den sich möglichst alle Mitgliedstaaten stellen können, etwa indem Zugeständnisse an Blockademinderheiten oder sogar einzelne Staaten gemacht werden. So haben Langzeitstudien der Entscheidungsprozesse im Rat durchgängig bestätigt, dass auch bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit diese bis zu 80 Prozent im Konsens getroffen wurden.¹⁹

Diese Konsenskultur ist in den vergangenen Jahren angesichts der europäischen Schuldenkrise und den zunehmenden Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten leicht aufgebrochen. 2012 war die Anzahl an Konsens-Beschlüssen unter den veröffentlichten

18 Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Angaben des Rates der EU.

19 Eigene Berechnung auf Grundlage der veröffentlichten Abstimmungsprotokolle des Rates der EU.

Abstimmungen auf ‚nur noch‘ 63,6 Prozent gefallen. Die Bereitschaft, einzelne oder sogar mehrere Mitgliedstaaten zu überstimmen, hat sich jedoch auf diesem Niveau stabilisiert. So ist trotz mehr Abstimmungen 2013 der Anteil an Konsens-Beschlüssen wieder leicht auf 66 Prozent gestiegen. Gefallen ist dabei vor allem auch die Anzahl an knappen Beschlüssen, bei denen mehr als 2 Mitgliedstaaten überstimmt worden sind.

Am Abstimmungsverhalten lassen sich zudem zwei weitere Entwicklungen ablesen. Zum einen gibt es Politikbereiche, in denen die Mitgliedstaaten deutlich häufiger bereit sind, ganze Koalitionen zu überstimmen. Dies war sowohl 2012 als auch 2013 vor allem bei der Haushaltspolitik der Fall. So betrafen vier von sechs Entscheidungen, in denen eine Gruppe von drei oder mehr Mitgliedstaaten überstimmt worden sind, den EU-Haushalt. Ein weiterer kontroverser Beschluss war über die Personalvorschriften der EU und regelte damit indirekt ebenfalls Haushaltsfragen. Auffällig war zudem, dass mit Großbritannien ein Staat in einem besonderen Politikbereich – der Finanzmarktregulierung – mehrfach überstimmt worden ist, etwa um Begrenzungen der Boni für Bankangestellte einzuführen.

2013 wurde anders als 2012 kein Staat häufiger als 10-mal überstimmt. Am häufigsten auf der Minderheitsseite fand sich erneut Großbritannien wieder (8 Nein-Stimmen), wobei aber erstmals die deutsche Regierung ebenso häufig überstimmt worden ist. Dies erklärt sich aus den mehreren Abstimmungsniederlagen in Haushaltsfragen, bei denen in der Regel auch die Niederlande (6 Nein-Stimmen), Schweden (5) und Dänemark (4) überstimmt wurden. Im Gegenzug gelang es Frankreich erneut, kein einziges Mal auf der Seite der Minderheit zu stehen. Zu betonen ist zudem, dass – obwohl die EU 2013 auf nunmehr 28 Mitgliedstaaten erweitert wurde – der Großteil der Nein-Stimmen aus den älteren EU-Staaten kam. So hat Kroatien im ersten Jahr seiner Mitgliedschaft zumindest offiziell kein einziges Mal ablehnend abgestimmt. Insgesamt kommen die früheren EU-15 2013 auf 39 Nein-Stimmen, während die 13 seit 2004 beigetretenen Staaten nur 13-mal einen Beschluss nicht mittragen wollten.²⁰

Obwohl die Abstimmungsprotokolle immer noch nur knapp zwei Drittel der legislativen Beschlüsse im Rat erfassen, ergibt sich somit ein sehr gutes Bild der Konstellationen zwischen den nationalen Regierungen im Rat. Hart verhandeln dabei insbesondere die großen Mitgliedstaaten. Dabei besteht insbesondere mit Blick auf die britische Regierung die Gefahr, dass sich diese in eine dauerhafte Minderheitenposition begibt. Noch überwiegt aber auch 2013 die Konsenskultur des Rates.

Zwei Ratspräsidentschaften mit Vermittlerfunktion

Zuletzt lohnt sich ein Blick auf die beiden Ratspräsidentschaften des Jahres 2013. Seit dem Vertrag von Lissabon ist der Vorsitz im Rat vor allem dafür verantwortlich, die reibungslose interne Organisation des Rates zu garantieren und die Vermittlung mit den anderen EU-Akteuren durchzuführen. Eine erfolgreiche Ratspräsidentschaft zeichnet sich daher mittlerweile vor allem dadurch aus, von sich aus keine größeren Kontroversen auszulösen und gleichzeitig im informellen Raum Kompromisse im Rat sowie zwischen Rat und Parlament zu erreichen.

Zunächst hat Irland im 1. Halbjahr 2013 den Vorsitz in den Ratsgremien übernommen. Irland hatte bereits häufig Erfahrungen mit der Präsidentschaft gemacht und konnte als klei-

20 Ebd.

ner Mitgliedstaat in der Regel als neutraler Moderator weitreichende Kompromisse aushandeln. Zuletzt konnte Irland 2004 etwa die Einigung zwischen den nationalen Regierungen über den EU-Verfassungsvertrag aushandeln. 2013 stand die irische Präsidentschaft jedoch unter dem Vorbehalt, dass Irland zu dieser Zeit selbst Programmland der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) war. Damit ging es zum einen durch schmerzhaft wirtschaftliche Anpassungen, wurde zum anderen aber auch eng durch die Troika aus EU-Kommission, EZB und Internationalem Währungsfonds kontrolliert. Dennoch konnte sich Irland erneut als ehrlicher Makler auszeichnen: Sowohl der Kompromiss über den MFR als auch zur Bankenaufsicht sind maßgeblich auf irisches Verhandlungsgeschick zwischen den nationalen Regierungen und mit dem Europäischen Parlament zurückzuführen.²¹

Die litauische Präsidentschaft im 2. Halbjahr 2013 stand hingegen unter anderen Vorzeichen. Der baltische Staat übernahm zum ersten Mal den Vorsitz im Rat und gehörte 2013 zudem noch nicht der Eurozone an, so dass seine Regierung aus den Beratungen der Eurozone und den Sonderratsgremien zur gemeinsamen Währung ausgeschlossen war. Dennoch trieb Litauen Projekte wie die Bankenabwicklung weiter voran, auch mit Blick auf seinen für 2015 geplanten Eurobeitritt. Die größte Priorität der litauischen Ratspräsidentschaft war jedoch im Rückblick auch das geopolitisch folgenreichste Vorhaben: So hat das Land schon lange vor dem offiziellen Beginn seiner Präsidentschaft ein Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft mit Nachdruck vorangetrieben, bei dem vor allem das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine unterzeichnet werden sollte. Obwohl der Ratsvorsitz in der Außenpolitik seit dem Vertrag von Lissabon weitgehend von der Hohen Vertreterin übernommen wurde, konnte Litauen mit dem Gipfel ein großes Symbolprojekt vollenden. Gleichzeitig beförderte es mit dem Druck auf die Ukraine, das Assoziierungsabkommen möglichst 2013 auf dem Gipfel der Östlichen Partnerschaft zu paraphieren, auch den russischen Gegendruck und das vorläufige Scheitern der Verhandlungen mit der Ukraine.²²

Fazit

Erstmals seit 2013 war die Arbeit des Rates nicht primär von der europäischen Schuldenkrise geprägt. Langfristige Reformen der Wirtschafts- und Währungsunion wie etwa die Bankenunion, die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen oder Änderungen an der Agrar- und Fischereipolitik nahmen daher größeren Raum ein. In seiner Arbeitsweise hat der Rat dabei die Trends der vergangenen Jahre fortgesetzt, sodass quantitativ weniger Gesetzgebung deutlich häufiger mit dem Europäischen Parlament abgestimmt wird und so der Trilog zum zentralen Gesetzgebungsformat in der EU wird.

Weiterführende Literatur

Brigid Laffan: Irlands siebte EU-Ratspräsidentschaft. Stärkung des Ansehens und wirtschaftliche Erholung, in: *integration*, 3/2013, S. 183-198.

Christine Reh: Is informal politics undemocratic? Trilogues, early agreements and the selection model of representation, in: *Journal of European Public Policy*, 21 (2014) 6, S. 822-841.

Robert Thomson: Double versus triple majorities. Will the new voting rules in the Council of Ministers make a difference?, *West European Politics*, 36 (2013) 6, S. 1221-1238.

21 Brigid Laffan: siehe Fn. 3.

22 Kristi Raik: Lithuania's Presidency gamble: The activeness of Vilnius is pushing the EU's Eastern Partnership forward, Helsinki: The Finnish Institute for International Affairs 2013.