

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die europäische Schulden- und Wirtschaftskrise war auch 2012 der bestimmende Faktor für die Arbeit des Rates der EU. Trotz weitgehender institutioneller Kontinuität haben längerfristige Trends die Funktions- und Arbeitsweise des Rates spürbar verändert. Vier Entwicklungen waren 2012 besonders ausgeprägt: Erstens nimmt der Rat in der Wirtschaftspolitik stärker die Funktion eines Koordinationsgremiums ein, in dem nationalen Haushalts- und Wirtschaftspolitiken im Europäischen Semester vor allem der Euro-Mitgliedstaaten eng miteinander koordiniert werden. Aber auch im legislativen Bereich standen als thematische Flaggschiffprojekte für 2012 in den beiden Präsidentschaften vor allem wirtschaftliche Themen im Vordergrund, insbesondere der mehrjährige Finanzrahmen, die Bankenaufsicht, der Binnenmarkt und die Haushaltskontrolle. Zweitens markierte 2012 den vorläufigen Höhepunkt der Entwicklung, in den Ratsstrukturen Sondergremien für die Euro-Staaten zu schaffen. So wurden neben der Eurogruppe auch die Eurogipfel und eine eigene Euro-Arbeitsgruppe institutionalisiert.

Die europäische Schuldenkrise hat sich drittens aber auch in einem wachsenden Dissens in den Abstimmungen des Rates widerspiegelt. Während die EU-Mitgliedstaaten bis dato traditionell auch bei Mehrheitsbeschlüssen den Konsens gesucht haben, wurden 2012 häufiger und mehr Mitgliedstaaten überstimmt. Dies gilt insbesondere bei Beschlüssen zu Haushaltsfragen. Viertens haben sich die Trends in den interinstitutionellen Entwicklungen der letzten Jahren fortgesetzt: Der Europäische Rat hat seine entscheidende Rolle im Ratssystem der EU gefestigt und auch 2012 zunehmend eine Initiativ- und Leitungsfunktion für politische Prozesse im Rat übernommen, etwa in Fragen der Bankenaufsicht. Ebenso war die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament (EP) in Legislativangelegenheiten von der informellen Kooperation zur Herstellung von Einigungen in der ersten Lesung geprägt. Die beiden Präsidentschaften des Jahres, übernommen von Dänemark und Zypern, blieben dabei weitgehend im Hintergrund und fungierten als Lissabonner Dienstleistungspräsidentschaften.

Thematische Schwerpunkte

In der öffentlichen Wahrnehmung waren auch in 2012 wirtschaftliche Themen die Schwerpunkte für den Rat. Der größte Unterschied zu 2011 ist jedoch der Wandel von einem Fokus auf Krisenmanagement zu langfristigen Reformen der EU/Euro-Wirtschafts- und Währungspolitik. So ist der Rat in 2012 insgesamt 74 Mal zusammengetreten, was einer spürbaren Reduktion gegenüber dem Vorjahr mit 86 Sitzungen entspricht.¹ Dabei blieb die Anzahl an Treffen des Rates für Wirtschaft- und Finanzen (ECOFIN) mit 12 gleichbleibend hoch, während die Formationen für Allgemeines, für Außenpolitik, für Justiz und Inneres sowie für Beschäftigung sich jeweils seltener zusammensetzten. Hinzu kamen

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

10 Treffen der Eurogruppe, die damit 2012 ebenfalls zu den wichtigsten ministeriellen Formaten zählt.²

Drei der größten Dossiers des Rates waren ebenfalls im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik angesiedelt. Erstens war 2012 das erste Jahr, in dem das neue Europäische Semester vollumfänglich durchgeführt wurde, mit dem die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten enger miteinander abgestimmt und die Ziele der EU-Wirtschaftsstrategie Europa 2020 erreicht werden sollen. Dem Rat kommt hierbei die Aufgabe zu, von Seiten der Mitgliedstaaten sowohl kollektiv die politischen Leitlinien abzustimmen als auch für einzelne Staaten die spezifischen Empfehlungen zu vereinbaren. Zwar werden Leitlinien wie auch länderspezifische Empfehlungen jeweils abschließend vom Europäischen Rat gebilligt, auf den Rat und seine Arbeitsgruppen kamen aber vor allem im 1. Halbjahr 2012 die Arbeit zu, im Detail mit der Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten über den Sachstand und weitere Schritte zu verhandeln. Auf Grund der Bandbreite an Zielen von Europa 2020 wurden dabei nahezu alle Ratsformationen eingebunden. Insgesamt ist das erste Europäische Semester nicht nur von den EU-Institutionen selber, sondern auch von externen Beobachtern als weitgehend reibungslos funktionierender Koordinationsmechanismus eingestuft worden, der jedoch strukturell noch durch eine bessere Einbindung der nationalen Ebene sowie des Europäischen Parlaments verbessert werden könnte.³

Zweitens stand vor allem im 2. Halbjahr 2012 die Arbeit in verschiedenen Ratsformationen unter dem Zeichen des mehrjährigen Finanzrahmens (MFF) für die Jahre 2014-2020, welcher Ende 2012 verabschiedet werden sollte. Insbesondere der Rat für Allgemeine Angelegenheiten hat hier eine vorbereitende und koordinierende Rolle gespielt, um zusammen mit den beiden Ratspräsidentschaften sowie dem Präsidenten des Europäischen Rats (ER) Van Rompuy einen Kompromissvorschlag auszuhandeln. Dabei zeigte sich aber auch, dass der Rat auf Ministerebene nur begrenzt politische Großkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten ausräumen kann. Zwar soll der Beschluss zum MFF rechtlich vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments getroffen werden. In der politischen Praxis war das Verfahren aber von Beginn an auf einen Beschluss des Europäischen Rates ausgerichtet, in dem die Staats- und Regierungschefs in letzter Instanz hinter verschlossenen Türen einen komplexen Kompromiss über den Gesamtfinanzplan der EU treffen sollten. Selbst nach den sorgfältigen Vorbereitungen musste der erste Europäische Rat zum MFF ergebnislos abgebrochen werden. Die endgültige Einigung innerhalb des Rates kam dann nach enger Konsultation zwischen den Hauptstädten sowie durch ER-Präsidenten Van Rompuy erst im Europäischen Rat im März 2013 und mit dem Parlament im Juni 2013 zustande.

Das dritte Dossier mit wegweisendem Charakter war die einheitliche Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM), die im 2. Halbjahr unter hohem Zeitdruck vom Rat in enger Kooperation mit dem Europäischen Parlament verabschiedet werden sollte. Die Beschlussfassung des SSM weist dabei zentrale institutionalistische Merkmale der EU-Krisenpolitik auf. So war der entscheidende Impulsgeber für den SSM nicht die Kommission mit ihrem Initiativmonopol, sondern der Europäische Rat, der sich im Juni 2012 unter dem Eindruck der spanischen Bankenkrise auf die Zielvorgabe einigte, bis 2014 eine Bankenunion zu verwirklichen.⁴ Dem Rat kam dann die Aufgabe zu, die durchaus

2 Anfrage beim Rat der EU. Seit Ende 2012 werden die Treffen der Eurogruppe auch online unter <http://eurozone.europa.eu> dokumentiert.

3 Mark Hallerberg/Benedicta Marzinotto/Guntram B. Wolff: On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies, Bruegel policy brief, November 2012.

komplexen technischen Details dieses Grundsatzbeschlusses innerhalb kürzester Zeit für einen legislativen Beschluss auszuhandeln. Hinzukam, dass der SSM zunächst nur für die Eurostaaten plus weitere interessierte Staaten gelten soll, so dass ein besonderer Kompromiss zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten gefunden werden sollte. Dies galt insbesondere für Großbritannien mit London als finanziellem Zentrum der EU. Zuletzt waren die technischen Verhandlungen auch von einer engen Einbindung des Europäischen Parlaments geprägt, welches beim Grundsatzbeschluss im Europäischen Rat noch völlig außen vor war.⁵

Jenseits dieser kriseninduzierten Großthemen war der Rat auch 2012 selbstredend in der vollständigen Breite der EU-Politiken aktiv. Weitere wichtige Dossiers im wirtschaftlichen Bereich waren vor allem die Arbeit am Binnenmarkt-Programm sowie die Verhandlungen zur weiteren Reform der Haushaltsüberwachung im Euro-Raum in Form des so genannten Two-Packs. Im auswärtigen Bereich standen die Abstimmungen der Mitgliedstaaten zum Umgang mit Syrien und dem Iran im Vordergrund, ebenso wie der Beginn oder Abschluss von Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen, zum Beispiel mit Japan, Singapur oder Marokko. Weitere wichtige abgeschlossene Legislativvorhaben waren die Revision der Schengen Kooperation, die Energieeffizienzrichtlinie und das umstrittene Eurosur-Paket über die Kontrolle der EU-Außengrenzen.

Neue Sonderstrukturen für die Eurozone

Das Jahr 2012 markierte die Formalisierung der größten institutionellen Reform im Ratsystem seit in Krafttreten des Lissabonner Vertrags in Form der neuen Sonderstrukturen für die Eurozone. Schon vorher verfügten die Mitgliedstaaten der Währungsunion mit der Eurogruppe über ein Sondergremium für ihre Wirtschafts- und Finanzminister, um die Detailfragen des Euro bzw. ihrer nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken untereinander zu verhandeln. Die Eurogruppe stellt das Äquivalent zur ECOFIN-Formation des Rates dar, nur dass die Nicht-Eurostaaten von der Teilnahme ausgeschlossen sind. Formell darf die Eurogruppe dabei zwar keine rechtsverbindlichen Beschlüsse treffen, in der Praxis werden aber die politischen Vorentscheidungen der Eurogruppe vom ECOFIN in der Regel ohne große Debatte nur nachvollzogen. So hat auch 2012 die Anzahl und politische Bedeutung an Treffen bzw. Telefonabsprachen der Minister der Eurogruppe stetig zugenommen, etwa im Bezug auf das Europäische Semester, die europäische Bankenaufsicht oder die Reformprogramme in den Krisenstaaten. Kurzum: Kriseninduziert hat die Eurogruppe gerade in den wirtschaftspolitischen Schwerpunktthemen des Rates eine zentrale, bis weilen vorentscheidende Rolle eingenommen.⁶

Unter dem Eindruck der europäischen Schuldenkrise ist so auch jenseits der ministeriellen Koordination der Bedarf der Eurostaaten nach enger, vertraulicher und exklusiver Abstimmung weiter angestiegen. Hierzu haben die Euro-Staaten mit einem Beschluss des Europäischen Rates von Oktober 2011 sowie dem Fiskalpakt die Euro-Sonderstrukturen im Ratssystem erheblich erweitert: Zum einen wurde mit den Eurogipfeln ein ständiges Format der Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten geschaffen. Zunächst als außer-

4 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates, 28.-29. Juni 2012, Schlussfolgerungen.

5 Stijn Verhelst: Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for Europe's Banking Union, Egmont Paper 58, <http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep58.pdf>.

6 Uwe Puetter: Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance, in: *Journal of European Public Policy*, 19:2, 2012, S. 161-178.

ordentliches Krisenformat einberufen, gingen von den Eurogipfeln 2012 entscheidende Impulse zur Arbeit des Rates aus, wie etwa bei der Bankenaufsicht. Zum anderen wurde unterhalb der Ministerebene eine eigene Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Eurogruppe und Eurogipfel eingerichtet, die ebenfalls nur den 17 Eurostaaten offen steht. Bemerkenswerterweise wird diese Arbeitsgruppe aktuell vom Vorsitzenden der Ratsarbeitsgruppe Wirtschaft und Finanzen geleitet und kann so die entscheidenden Vorarbeiten für die Ministerialverhandlungen in Euro-Fragen übernehmen. In der Gesamtheit ist damit ein System innerhalb des Rates entstanden, in dem die Eurostaaten von der Ebene der Arbeitsgruppen bis hoch zu den Staats- und Regierungschefs eigene, exklusive Beratungsgremien haben.⁷

Innerhalb des Rates der EU war diese Entwicklung nicht unumstritten. Die Einrichtung exklusiver Gremien, welche dennoch Entscheidungen mit hoher politischer wie wirtschaftlicher Relevanz potentiell auch für die gesamte EU treffen, wurde insbesondere von Euro-Kandidaten wie Polen kritisch gesehen. Dabei konzentrierte sich der Großteil der Kritik jedoch auf die Eurogipfel, während die neue Arbeitsgruppe im Ratssystem weitgehend als notwendige Vorbereitungsebene für die Eurogruppe akzeptiert wurde. Als Kompromiss wurde den Nicht-Eurostaaten, welche den Fiskalpakt unterzeichnet haben, begrenzter Zugang zu den Eurogipfeln gewährt. Dabei ist die Einrichtung weiterer Sondergremien für die Eurostaaten noch nicht abgeschlossen. So regten die Regierungen Deutschlands und Frankreichs Mitte 2013 in einer gemeinsamen Erklärung an, in Zukunft auch in anderen Ratsformationen spezielle Euro-Sitzungen einzurichten, um weiterführende, auf den Euroraum konzentrierte Fragen zu verhandeln.⁸ Die Adaption des Ratssystems an die besonderen Bedürfnisse der Wirtschafts- und Währungsunion dürfte sich daher weiter fortsetzen.

Weniger Rechtsetzung, mehr Koordinierung

In der regulären Rechtssetzung durch den Rat hat sich 2012 eine erstaunliche Dynamik der letzten Jahre fortgesetzt und beschleunigt: eine schrittweise Reduktion an Legislativbeschlüssen. So hat der Rat 2012, in der Regel gemeinsam mit dem Parlament, insgesamt 178 Gesetzgebungsbeschlüsse (Richtlinien und Verordnungen) getroffen sowie 374 Beschlüsse und Entscheidungen gefällt. Im Vergleich mit dem Vorjahr (235 Gesetzgebungsbeschlüsse) ist dies bereits ein Rückgang um knapp ein Viertel. Nimmt man die Jahre ab 2005 als Vergleichsmaßstab, wird der Trend noch deutlicher: Während bis 2009, dem Jahr des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags, die Gesetzgebung nahezu kontinuierlich auf bis 494 Legislativakte gestiegen ist, ist vor allem die Anzahl neuer Richtlinien auf ein Minimum gesunken. Insgesamt sind die Gesetzgebungsbeschlüsse des Rates innerhalb von nur drei Jahren um knapp 65 Prozent gesunken:

7 Siehe hierzu ausführlich: Nicolai von Ondarza: Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, in: *integration*, 1/2013.

8 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Frankreich und Deutschland – Gemeinsam für ein gestärktes Europa der Stabilität und des Wachstums, 30. Mai 2013.

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, 2005 – 2012

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

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

Ogleich sich dieser Trend bereits 2010/2011 abgezeichnet hat, ist die Beschleunigung der Abnahme an Gesetzgebung durch den Rat überraschend. Dies gilt umso mehr, da der Vertrag von Lissabon 2009 noch die Kompetenzen der EU erweitert und den Anwendungsbereich qualifizierter Mehrheit ausgeweitet hat, insbesondere auch um die Entscheidungsfindung im Rat zu erleichtern.

Zunächst ist 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 quantitativ deutlich zurückgegangen. So erlaubt Art. 290 AEUV Rat und Parlament zwar, 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 2011/2012 bereits Gebrauch gemacht, ohne dass es aber zu einem ausgleichenden Anstieg von Rechtsakten der Kommission gekommen ist.⁹ Im Gegenteil – mit 1473 Rechtsakten in 2012 liegt die Kommission von der Quantität ihrer Rechtsakte ebenfalls deutlich hinter den Jahren 2005-2009, in denen sie durchschnittlich knapp 2300 Rechtsakte erlassen hat.¹⁰

Die Gründe für den Rückgang an Rechtssetzung sind vielmehr in drei politischen Faktoren zu suchen. Erstens verfolgen die EU-Kommission und ein Großteil der Mitgliedstaaten das politische Ziel, weniger, aber dafür bessere Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu beschließen. Vor allem um europäische Unternehmen zu entlasten und Wirtschaftswachstum im Binnenmarkt zu fördern, will die Kommission auf ‚smart regulation‘ setzen und jeweils prüfen, ob eine Initiative europäische Gesetzgebung erfordert, und wenn ja, ob nicht bestehende Rechtsakte ergänzt und erweitert werden können.¹¹ Dies spiegelt sich in der Praxis nicht nur durch die niedrigere Zahl an Gesetzgebungsinitiativen wider, sondern auch darin, dass es sich bei mehr als 50 Prozent der legislativen Akte des Rates von 2012 um Änderungen und Ergänzungen bereits bestehender Rechtsakte handelte.¹²

9 Zu delegierten Rechtsakten, siehe Paul Craig: Delegated acts, implemented acts and the new comitology system, in: *European Law Review*, 36:5, 2011, S. 671-687.

10 Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

11 José Manuel Barroso: Political Guidelines for the next Commission, 3. September 2009, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/press_20090903_en.pdf.

12 Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

Zweitens haben die Mitgliedstaaten im Zuge der europäischen Schuldenkrise zwar zunehmend zusätzliche Politikbereiche auf die Agenda der EU gesetzt, aber keine zusätzlichen Gesetzgebungskompetenzen übertragen. Im Gegenteil – der Großteil der Themen, bei denen die EU- bzw. Euro-Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten wollen, wie etwa die Sozial-, Arbeitsmarkt- oder Bildungspolitik, wird auf dem Wege der rechtlich unverbindlichen Koordinierung im Rat behandelt. In der Folge ist die Anzahl an Koordinierungsarbeit, die in unverbindlichen Schlussfolgerungen sowie Beschlüssen und Empfehlungen ohne Gesetzgebungscharakter mündet, angestiegen. Dies ist die einzige Kategorie, in der der Rat 2012 mehr Rechtsakte erlassen hat als in der Mitte der 2000er-Jahre. Allerdings konzentriert sich diese zunehmende Koordinierungsarbeit bisher vornehmlich auf die Wirtschaftspolitik.

Nicht zuletzt hat die europäische Schuldenkrise dazu beigetragen, dass sich die EU-Organe 2012 primär auf die Rettungsprogramme für einzelne Euro-Mitgliedstaaten sowie die langfristige Überwindung der makroökonomischen Ungleichgewichte und strukturellen Defizite der Währungsunion konzentriert haben. Komplexe Dossiers wie die Bankenaufsicht, die in für EU-Verhältnisse sehr kurzer Zeit verabschiedet werden konnte, wurden im Rat und von den Ratspräsidentenschaften prioritär vorangetrieben. Hinzukommt, dass eine Reihe von Gesetzgebungsakten auf die Verabschiedung des kommenden Finanzrahmens angewiesen waren, während die Verhandlungen zum MFF gleichzeitig detailliert vorbereitet werden mussten. Es bleibt damit die Erkenntnis, dass der Rat durch die Schuldenkrise zumindest vorübergehend deutlich weniger Gesetzgebung vereinbart als vor dem Lissabonner Vertrag.

Mehr Mitentscheidung des Parlaments, aber hinter verschlossenen Türen

Während die zusätzliche Koordination weitgehend auf den Rat bzw. die neuen Euro-Sondergremien beschränkt ist, hat sich die Bedeutung und Intensität der Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament als gleichberechtigte Gesetzgeber weiter verstärkt. Hier hält der vom Lissabonner Vertrag forcierte Trend, das Mitentscheidungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu machen, weiter an. So ist das Parlament in nahezu allen zentralen Gesetzgebungsprozessen von 2012 ein gleichwertiger und hart verhandelnder Partner des Rates geworden, wie etwa dem Binnenmarktprogramm oder den Bankenaufsicht ebenso wie beim jährlichen und mehrjährigen Haushaltsplan. Dies spiegelt sich zum einen in der veränderten Rolle der rotierenden Ratspräsidentenschaft wider – nach Abgabe der Führungsverantwortung im Europäischen Rat und dem Rat für Auswärtiges ist die Verhandlungsführung mit dem Europäischen Parlament in den Triloggen (EP, Kommission, Rat) zu einer Kernaufgabe der Ratspräsidentenschaft geworden. Sowohl die dänische als auch die zyprische Präsidentenschaft nennen daher jeweils Einigungen mit dem EP als Kernerfolge ihres Ratsvorsitzes.

Zum anderen hat sich auch die Art der Zusammenarbeit der beiden Organe gewandelt. Noch 2005 wurden knapp über die Hälfte der gemeinsamen Beschlüsse über das Konsultationsverfahren abgeschlossen, in dem der Rat das Parlament nur formal anhören musste (siehe Tabelle 2). Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ist der Anteil des Konsultationsverfahrens deutlich gesunken, in 2012 sogar auf knapp 13 Prozent. Auf der anderen Seite fand das Mitentscheidungsverfahren in den letzten Jahren stabil über 50 Prozent der Fälle Anwendung und ist 2012 mit über 60 Prozent auf den bisher größten Wert gestiegen. Das übrige Viertel der gemeinsamen Beschlüsse von Rat und Parlament wurde über

das Zustimmungsverfahren gefällt, wie etwa Beschlüsse über internationale Abkommen in der Handelspolitik. Hier kann das EP durch sein Veto-Recht ebenfalls Einfluss geltend machen, wird aber in der Regel erst am Ende der Verfahren umfangreich eingebunden. 2012 zeigte das Parlament diese Vetomacht am eindrucksvollsten durch die Ablehnung des Anti-Piraterie Abkommens ACTA, nachdem vor allem zivilgesellschaftliche Kräfte in der EU vor den Folgen für das freie Internet gewarnt hatten.

Angesichts dieser rechtlich wie politisch gestärkten Stellung ist das Parlament in der Gesetzgebung zu einem Partner auf Augenhöhe für den Rat geworden. Gleichzeitig bleibt dabei zu bedenken, dass diesem Zuwachs an Mitbestimmung in der Gesetzgebung keinerlei Beteiligung an der koordinierenden Arbeit des Rates gegenübersteht, etwa im Europäischen Semester.

Tabelle 2: Anzahl und Art der Beschlüsse von Parlament und Rat in der Gesetzgebung, 2005 – 2012

Jahr	Konsultation		Zustimmung		Mitentscheidung		Davon: Einigung in 1. Lesung	
	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)	Anzahl	Anteil (%)
2005	113	51,6%	24	11,0%	82	37,4%	53	64,6%
2006	158	54,9%	13	4,5%	117	40,6%	73	62,4%
2007	152	49,4%	9	2,9%	147	47,7%	119	81,0%
2008	110	37,9%	10	3,4%	170	58,6%	140	82,4%
2009	89	44,5%	6	3,0%	105	52,5%	75	71,4%
2010	38	24,5%	23	14,8%	94	60,6%	80	85,1%
2011	36	17,4%	58	28,0%	113	54,6%	92	81,4%
2012	22	13,3%	39	23,5%	105	63,3%	94	89,5%

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union, 2005 – 2012.¹³

Diese Ausweitung der Nutzung des Mitentscheidungsverfahrens hat aber aus demokratischer Perspektive auch eine Schattenseite – die fast ausschließliche Nutzung so genannter ‚First Reading Agreements‘. Wie der Name schon sagt, wird damit Gesetzgebung bezeichnet, die, anders als im mehrstufigen Mitentscheidungsverfahren vorgesehen, schon in erster Lesung vom Parlament beschlossen und dann vom Rat ohne Änderung angenommen wird. Der Anteil dieser First Reading Agreements an Beschlüssen mit Mitentscheidungsverfahren hat 2012 mit 94 von 105 Beschlüssen und damit 89,5 Prozent neue Höchststände erreicht. Darüber hinaus wurden die übrigen 11 Beschlüsse vollständig in zweiter Lesung gefällt – über den Vermittlungsausschuss und die dritte Lesung ist kein einziger Legislativakt beschlossen worden (siehe Abbildung 1).¹⁴

Diese hohe ‚Einigkeit‘ zwischen Parlament und Rat ist selbstredend nicht auf eine plötzliche Unterordnung einer Institution unter die andere zurückzuführen. Im Gegenteil: In zentralen politischen Fragen wie dem Haushalt, der Bankenaufsicht oder einer generellen wirtschaftspolitischen Strategie der Union hat sich das Parlament 2012 öffentlich als Gegenspieler des Rates und der Regierungen der Mitgliedstaaten positioniert. Das spie-

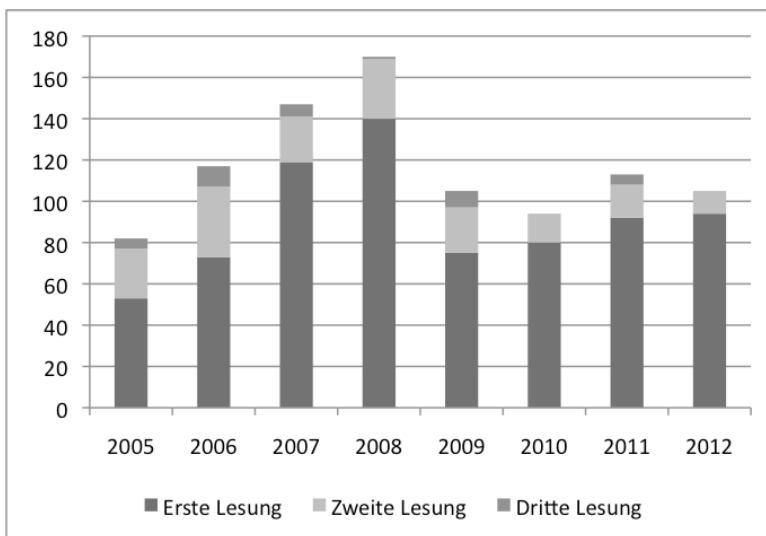
13 Die Angaben der Tätigkeitsberichte der EU (erstellt von der Kommission) und die Angaben von Eur-Lex weichen teilweise deutlich voneinander ab, was die Anzahl von gemeinsamen Beschlüssen von Parlament und Rat angeht, da einige Verfahren anders gezählt werden. Zusätzlich waren die Daten von 2012 nicht im Tätigkeitsbericht enthalten, und wurden daher direkt vom Parlament erfragt.

14 Nachfrage beim Europäischen Parlament.

gelte sich am deutlichsten in der vehementen Ablehnung des MFF Ende 2012 wider. In der Praxis aber sind sowohl Rat und Parlament bereit, Initiativen der Kommission von Beginn an in informellen Trilogen vorzuverhandeln, um noch vor der ersten Lesung im Parlament eine politische Einigung zu erzielen. Diese Verhandlungen werden von Seiten des Rates von der Ratspräsidentschaft geführt, während das Parlament von den jeweiligen Berichterstattern vertreten wird.

Der hohe Anteil an First Reading Agreements ist insofern politisch brisant, als dass der aktuelle Parlamentspräsident Martin Schulz bei seiner Antrittsrede im Januar 2012 noch eine Abkehr von der Praxis versprochen hat, um die Transparenz des Gesetzgebungsprozess zu erhöhen.¹⁵ Auf der anderen Seite kommt diese Arbeitsweise dem Rat entgegen, in dem abseits medialer Aufmerksamkeit auf technischer Ebene über die Details europäischer Gesetzgebung verhandelt werden kann.

Abbildung 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2005 – 2012



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union, 2005 – 2012.

Mehr Dissens bei den Abstimmungen¹⁶

Ein dritter, bemerkenswerter Trend in der Arbeitsweise des Rates 2012 ist die wachsende Bereitschaft, einzelne Mitgliedstaaten zu überstimmen. Dies ist nur auf den ersten Blick auf die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und damit die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zurückzuführen. Denn bis dato haben Langzeitstudien der Entscheidungsprozesse im Rat durchgängig bestätigt, dass die nationalen Regierungen eine ‚Konsenskultur‘ etabliert haben und in der Regel auch bei Mehrheitsbeschlüssen am Ende

15 Martin Schulz: Inauguration Speech at the European Parliament, 17.1.2012, <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20120117MLT35533/20120117MLT35533.pdf>.

16 Die Berechnungen dieses Abschnitts erfolgen auf Grundlage der veröffentlichten Abstimmungsergebnisse des Rates. Zwar hat der Anteil an veröffentlichten Abstimmungen deutlich zugenommen, umfasst aber weiterhin nur etwa die Hälfte der Mehrheitsbeschlüsse im Rat.

des Verhandlungsprozesse die Einstimmigkeit anstreben. Dies soll verhindern, dass auf die Dauer strukturelle Minderheiten entstehen und die Legitimität der Ratsbeschlüsse in allen Mitgliedstaaten erhalten bleibt. In den vergangenen Jahren wurden daher bis zu 80 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse einstimmig gefasst.

2012 hingegen hat – zumindest gemessen an den 88 veröffentlichten Abstimmungsprotokollen – ein spürbarer Wandel in der Konsenskultur des Rates eingesetzt. So wurden ‚nur‘ knapp 64 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse einstimmig getroffen, also mittlerweile regelmäßig einzelne Mitgliedstaaten überstimmt. Noch auffälliger ist, dass bei 11 von 88 Abstimmungen drei oder mehr Regierungen Gegenstimmen abgegeben haben, also ganze Gruppen sich nicht im verhandelten Kompromiss wiederfinden konnten. Diese wachsende Bereitschaft zum Überstimmen spricht auch dafür, dass die Entscheidungsprozesse im Rat konfliktreicher geworden sind.

Jenseits dieser allgemeinen Beobachtungen sind zwei Aspekte an diesem zunehmenden Dissens im Rat interessant: Zum einen die Politikbereiche, in denen es zu den größten Spaltungen gekommen ist. Hier stehen vor allem Beschlüsse für den EU-Haushalt heraus, in denen 2012 mehrfach kleinere Koalitionen von Mitgliedstaaten überstimmt worden sind. Der zweite große konfliktträchtige Politikbereich ist die Migrationspolitik, in welcher die Anpassungen der Schengener Kooperation besonders umstritten waren. Bemerkenswerterweise gehörten jenseits der Haushaltsfragen wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht zu den Bereichen, in denen kein Konsens hergestellt werden konnte.

Zum anderen ergeben sich klare Muster bei den Mitgliedstaaten, die sich regelmäßig auf der Seite der Minderheit im Rat wiederfinden. Zunächst sticht das Vereinigte Königreich heraus, welches insgesamt zehnmal die Minderheitenposition eingenommen hat. Bei nur 88 dokumentierten Abstimmungen ist das durchaus ein substantieller Anteil an EU-Gesetzgebung, die gegen den Willen der britischen Regierung beschlossen wurde. Es folgen mit je sieben bzw. sechs Überstimmen Dänemark, die Niederlande, Österreich und Schweden. Diese Zusammensetzung ist kein Zufall, da gerade diese Staaten in der Haushaltspolitik eine zusätzliche Kürzung nicht durchsetzen konnten. Auf der anderen Seite sind sechs EU-Staaten kein einziges Mal überstimmt worden, konnten sich also jeweils einen passenden Kompromiss sichern, wie etwa Frankreich. Deutschland gehört mit fünf Mindermeinungen ebenfalls zu den Staaten, die vergleichsweise häufig überstimmt wurden. Bemerkenswerterweise gehört keiner der 2004/2007 beigetretenen Mitgliedstaaten zu den Mitgliedstaaten, welche häufig den abschließenden Kompromiss ablehnen.

Zusammen genommen bieten diese Abstimmungsprotokolle damit ein Bild des Rates, in dem zunehmend kontrovers über die zukünftige Ausrichtung der EU gerungen wird und die Bereitschaft steigt, die Mindermeinungen einzelner Mitgliedstaaten zu übergehen. In einer EU von nunmehr 28 Mitgliedstaaten ist dies zwar begrenzt für einen handlungsfähigen Rat notwendig. Gleichzeitig besteht die Gefahr, dass sich strukturelle Minderheiten bilden. Sollten etwa die nordischen Staaten plus Großbritannien weiterhin regelmäßig in Haushalts- oder wirtschaftspolitischen Fragen überstimmt werden, droht die EU in diesen Ländern weiterhin an Legitimität zu verlieren.

Zwei Dienstleistungspräsidentschaften ohne Aufreger

Zuletzt lohnt ein kurzer Blick auf die beiden Ratspräsidentschaften 2012, welche mit Dänemark und Zypern von zwei kleineren Mitgliedstaaten ausgefüllt wurden. In der Lissabonner Architektur kommen dem Ratsvorsitz vor allem koordinierende Aufgaben innerhalb des

Rates sowie mit den anderen EU-Institutionen zu, so dass sich eine gute Präsidentschaft vornehmlich durch ein reibungsloses Management der Ratsmaschinerie und ein Vermeiden großer Aufreger auszeichnet. Beide Präsidentschaften wurden diesem Ziel voll gerecht.

Der dänische Ratsvorsitz im 1. Halbjahr 2012 war zwar mit der Schwierigkeit konfrontiert, auf Grund der bestehenden Opt-Outs aus der Währungsunion, bei Teilen der Justiz- und Innenpolitik sowie der militärischen GSVP an den zu der Zeit wichtigsten Themen auf EU-Ebene nur begrenzt beteiligt zu sein. In der Praxis stärkte dies aber die Rolle als neutraler Vermittler. Hinzukam, dass die dänische Regierung die Erwartungen von Beginn an niedrig gehalten und sich auf ein effektives Management des Rates beschränkt hat. Dem internen Motto einer „Schwarzbrot-Präsidentschaft“ ist der dänische Ratsvorsitz auch in der externen Wahrnehmung nachgekommen, etwa durch die erfolgreiche Koordination im Europäischen Semester oder in mehreren Gesetzgebungsinitiativen mit dem Europäischen Parlament.¹⁷

Die zypriotische Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2012 hingegen wurde im Vorfeld mit nervöser Spannung erwartet.¹⁸ Erstens wurden diplomatische Verwerfungen mit der Türkei befürchtet, welche die Republik Zypern nicht anerkennt und dessen Beitrittsverhandlungen seit Jahren auch wegen des Vetos Nikosias stocken. Zweitens war die zypriotische Wirtschaft 2012 unter dem Eindruck der europäischen Schuldenkrise, dem griechischen Schuldenschnitt und einem schwindenden Vertrauen in die zypriotische Finanzwirtschaft schwer angeschlagen. Ende 2011 war bereits ein Notkredit Russlands notwendig, so dass Zypern drohte noch während seiner Ratspräsidentschaft Nothilfen beim ESM beantragen zu müssen und damit zum Objekt europäischer Krisenpolitik zu werden. Zuletzt war es der erste Ratsvorsitz für Zypern, was für ein Land der Größe mit begrenzter internationaler Erfahrung ohnehin eine politische und verwaltungstechnische Herkulesaufgabe ist.

Angesichts dieser Befürchtungen ist der weitgehend reibungslose Verlauf der zypriotischen Ratspräsidentschaft deren bemerkenswertestes Ergebnis. Zwar wurden im Verhältnis EU-Türkei im 2. Halbjahr 2012 keine Fortschritte erzielt, es gab aber auch keine größeren öffentlichen Verwerfungen. Die finanziellen Probleme wurden allerdings nur verschoben. Erst im Frühjahr 2013 wurde ein tiefgreifendes Reform- und Rettungsprogramm über den ESM angepackt, im Zuge dessen Zypern weite Teile seiner (Finanz-)Wirtschaft umstrukturieren muss. Letztlich ist es der Regierung in Nikosia aber auf Ratsebene gelungen, trotz der Schwierigkeiten wichtige Dossiers wie die Bankenaufsicht entscheidend mit voranzutreiben.

Fazit

Insgesamt war die Arbeit des Rates 2012 in weiten Teilen von der europäischen Schuldenkrise und dem weitergehenden Reformprogramm der EU-Wirtschaftspolitik geprägt. Dies reicht von den inhaltlichen Schwerpunktthemen, den neuen Sondergremien für die Eurozone über den zunehmenden prozeduralen Schwenk zu Koordinierung bei weniger Gesetzgebung bis hin zu der wachsenden Bereitschaft zum Überstimmen bei Mehrheitsbeschlüssen. Ohne große Vertragsänderungen deutet sich damit ein substantieller Wandel in der Arbeitsweise des Rates an, der gleichzeitig in der Gesetzgebung mehr zur parlamentarischen Kammer mit Mehrheitsbeschlüssen und in der Wirtschaftspolitik mehr zum intergouvernementalen Koordinationsforum wird.

17 Mads Dagnis Jensen/Peter Nedergaard: Erfolgreiche Koordination in turbulenten Zeichen – die dänische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2012, in: *integration*, 4/2012, S. 258-273.

18 Siehe etwa Lucia Najšlová/Tomáš Weiss: Who is afraid of the Cyprus EU Presidency?, European Working Paper June 2012, http://www.europeum.org/images/paper/pp_visegrad.pdf.