

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Im Jahr 2017 haben vier Faktoren die Arbeit des Rates der Europäischen Union geprägt und gelähmt. Zunächst war 2017 das europäische ‚Superwahljahr‘, in dem in Frankreich, Großbritannien und Deutschland sowie weiteren wichtigen Staaten wie den Niederlanden und Tschechien gewählt wurde. Als Gremium der nationalen Regierungen war der Rat daher im ‚Wartemodus‘ und besonders von dem Stillstand während der Wahlkämpfe in Frankreich und Deutschland betroffen, einschließlich der langwierigen Regierungsbildung in Berlin. Auch setzte sich der Trend der letzten Jahre fort, dass die Zahl durch den Rat verabschiedeter Rechtsakte zurückging. Zweitens wirkten sich die wachsenden Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten aus. In den zwei zentralen Dossiers des Jahres, der Migration und der Weiterentwicklung der Eurozone, lagen die Positionen soweit auseinander, dass nur sehr begrenzt Kompromisse und damit verbindliche Ratsbeschlüsse zustande gekommen sind. Einigungen gab es in Bereichen mit größerem Konsens, wie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), dem digitalen Binnenmarkt oder der Außen- und Sicherheitspolitik. Drittens ist der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU 2017 mit der Eröffnung des Verfahrens nach Art. 50 EUV auch im Rat der EU angekommen. Das Hauptaugenmerk im Rat war dabei die Sicherstellung der Einheit der EU-27, die Verhandlungen an sich wurden von der Europäischen Kommission geführt. Dennoch war der britische Austritt ein weiterer Faktor, welcher 2017 die Arbeit des Rates strukturiert hat, bei der keine Gesetzgebung im eigentlichen Sinne erarbeitet wurde, sondern vielmehr die Schadensbegrenzung beim britischen EU-Austritt im Vordergrund stand. Viertens war 2017 ein Jahr der ‚kleinen‘ Präsidentschaften. Mit Malta und Estland hatten zwei Mitgliedstaaten die Ratspräsidentschaft inne, die hinsichtlich Bevölkerungsgröße, Wirtschaftskraft und administrativen Kapazitäten zu den kleinsten EU-Staaten zählen. Beide Staaten konnten dabei zwar als ehrliche Vermittler auftreten, hatten aber nur begrenzte Ressourcen, um eigene Prioritäten durchzusetzen.

Thematische Schwerpunkte

Die Häufigkeit der Ratssitzungen zeigt, dass 2017 ein Jahr war, in dem nach Jahren der Dauerkrise die Intensität der Ratsarbeit abgenommen hat: So haben sich die nationalen Minister insgesamt 70-mal in Brüssel getroffen – die niedrigste Anzahl an Ratstreffen mindestens seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.¹ Am häufigsten haben sich 2017 die Außenminister im Rat getroffen, dies war mit 14 Sitzungen aber der niedrigste Wert seit 2011. Bezeichnenderweise reduzierten sich auch die Treffen der EU-Innen- und Justizminister von 9 (2016) auf nur noch 6, was angesichts der heftig umstrittenen Migrationsagenda überrascht. Auch die Sitzungen der Eurogruppe fiel mit 11 im Jahr wieder auf ein Normalmaß und dokumentiert damit auch quantitativ, dass die Eurogruppe nach den Jahren der Dauerkrise 2017 zumindest wieder ein Stück weit wieder zur Normalität

1 Eigene Erhebung auf Grundlage öffentlicher Tagesordnungen des Rates der Europäischen Union.

zurückgekehrt war. Mehr Treffen gab es einzig im Rat für Allgemeine Angelegenheiten, in dem die EU-27 auf Ministerebene die Politik des britischen EU-Austritts koordiniert haben.

In diesen Sitzungen standen fünf Dossiers im Vordergrund. Das erste Dossier galt der Bewältigung der Flüchtlingskrise und der Reform der EU-Asyl- und Migrationspolitik. 2017 war die Anzahl neuer Flüchtlinge, die in der EU Asyl beantragt haben, gegenüber 2016 und 2015 weiter gesunken.² Nach den hoch umstrittenen Entscheidungen zur Flüchtlingsverteilung im Jahr 2015, bei der auch gegen den Protest und die Gegenstimmen von Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien Gebrauch von Mehrheitsverfahren gemacht wurde, hatte sich die EU für 2017 eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf die Agenda geschrieben. Insbesondere Malta, welches im ersten Halbjahr 2017 die Ratspräsidentschaft inne hat und als Mittelmeeranrainer selbst stark von den Auswirkungen der EU-Politik gegenüber Flüchtlingen betroffen ist, wollte hier einen Kompromiss aushandeln. Die Europäische Kommission hatte hierfür bereits 2016 eine Reihe von Gesetzgebungsvorschlägen vorgelegt, unter anderem um das Dublin-System zu reformieren und die Europäische Asylagentur zu stärken. Doch die politischen Differenzen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten aber auch zwischen Rat, Europäischer Kommission und Europäischen Parlament haben dazu geführt, dass es weder 2017 noch 2018 (Stand: November) zu einer Einigung im Rat geschweige denn zwischen den EU-Institutionen insgesamt gekommen ist.

Eng mit der Migrationsfrage verbunden als zweites Hauptthema war die Stärkung der Zusammenarbeit beim Schutz der EU-Außengrenzen sowie der europaweiten Kriminalitätsbekämpfung. Doch während es im GEAS kaum Fortschritte gab, zogen die nationalen Regierungen in der Innen- und Justizpolitik mehr an einem Strang. In den insgesamt sechs Sitzungen der entsprechenden Ratsformation beschlossen sie die Verordnung für das Einreise-/Ausreisensystem (EES), mittels dessen ab 2020 Daten an der EU-Außengrenze gesammelt und zur Kriminalitätsbekämpfung eingesetzt werden sollen. Ein weiteres Novum gab es in der Innen- und Justizpolitik, in der der Rat erstmals auf die Verstärkte Zusammenarbeit zurückgriff, nachdem sich 20 Mitgliedstaaten auf die Einrichtung einer ‚Europäischen Staatsanwaltschaft‘ einigten und die entsprechende Verordnung zur Gründung verabschiedeten.

Im dritten Dossier, der Wirtschafts- und Währungsunion, war die vordergründige Rückkehr zur Normalität besonders an den Sitzungen der Eurogruppe ablesbar. Von den ehemals fünf Anpassungsprogrammen war nur noch Griechenland übrig, das jedoch auch auf jeder der elf Sitzungen der Eurogruppe thematisiert wurde. Doch zu Spanien, Zypern, Irland und Portugal wurde auch nach Abschluss ihrer jeweiligen Programme im Jahr 2015 beziehungsweise 2016 noch die Umsetzung von Reformen thematisiert – deutlich intensiver als bei den anderen Euro-Staaten.³ Ebenso diskutiert wurden die jeweiligen nationalen Haushaltsentwürfe im Rahmen des Europäischen Semesters. Beschlossen hat der Rat zudem die Ausweitung des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI). Kaum im formellen Rahmen diskutiert wurden die grundsätzliche Reform der Eurozone oder die Vollendung der Bankenunion. Hierzu gab es zwar eine einzelne Aussprache, nachdem die Europäische Kommission

2 European Border And Coast Guard Agency: Frontex Risk Analysis Quarterly, Oktober-Dezember 2017, abrufbar unter: https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Fran_Q4_2017.pdf (letzter Zugriff: 10.11.2018).

3 Siehe zum Beispiel Sitzung der Eurogruppe am 7. April 2017 unter anderem zu „Zypern: Überwachung nach Abschluss des Anpassungsprogramms“, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/eurogroup/2017/04/07/> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

ein Reflexionspapier zur Zukunft der Eurozone vorgelegt hat. Ansonsten hat sich die insbesondere nach der Wahl des französischen Präsidenten Emmanuel Macron angestoßene Debatte über die Reform der Eurozone nicht in der formellen Arbeit des Rates widergespiegelt.

Ambitioniertere Ergebnisse wurden in der GSVP erzielt. Hier hat die Kombination aus dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten sowie Macrons zum französischen Staatspräsidenten der EU-Zusammenarbeit neue Impulse verliehen. Der Fokus der Verhandlungen im Rat lag 2017 auf der erstmaligen Nutzung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), mit der eine Gruppe von EU-Staaten eine engere Kooperation bei der Entwicklung militärischer Kapazitäten vereinbarte. Umstritten im Rat war vorher vor allem die Frage der Inklusivität, das heißt Kriterien zur Teilnahme sowie erste Projekte der SSZ. Am Ende setzte sich die insbesondere von Deutschland vertretende Sichtweise durch, die SSZ möglichst inklusiv zu gestalten, so dass sich 25 von 26 möglichen EU-Staaten beteiligten.⁴ Der Rat einigte sich zudem auf die Einrichtung eines Militärischen Planungs- und Durchführungsstabs für militärische EU-Operationen, der zuvor lange von Großbritannien abgelehnt worden war, und auf die Vertiefung der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO.

Das fünfte Dossier war der britische EU-Austritt. Zwar hatte die britische Bevölkerung im Juni 2016 für den Austritt gestimmt, formell notifiziert von dem Austritt hat die britische Regierung die Union jedoch erst am 29. März 2017. Damit begann gemäß Art. 50 EUV das auf (zunächst) zwei Jahre begrenzte Verfahren, um über ein Austrittsabkommen die Modalitäten der Trennung zu regeln.⁵ Innerhalb des EU-Institutionsgefüges hat der Rat hierbei vornehmlich eine Scharnierrolle für die EU-27 inne: Während der Europäische Rat die Leitlinien setzt und die Europäische Kommission durch Verhandlungsführer Michel Barnier und dessen Team die Verhandlungen mit der britischen Regierung führt, waren es entsprechende Ratsarbeitsgruppen und der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, in dem sich die nationalen Regierungen der EU-27 regelmäßig mit der Task Force der Europäischen Kommission koordiniert haben. Der in der Regel politisch eher unbedeutende Rat für Allgemeines hat dadurch an Bedeutung gewonnen und der Rat der EU eine durchgehende Begleitrolle bei den Brexit-Verhandlungen gespielt – von der Vorbereitung des Verhandlungsmandat der EU im April 2017 über den Abschluss der ersten Phase der Verhandlungen im Dezember 2017. Am Ende der Verhandlungen – falls es zu einer Einigung kommt – wird neben dem Europäischen Parlament auch der Rat der EU dem Austrittsabkommen zustimmen müssen.

Jenseits des politischen Fokus hat der Rat auch 2017 Gesetzgebungsinitiativen und Beschlüsse in vielen weiteren Bereichen vorangetrieben. Hervorzuheben sind hier 2017 der Fokus auf den Digitalen Binnenmarkt, der insbesondere von der estnischen Ratspräsidentschaft gelegt wurde, etwa durch die Abschaffung der Roaming-Gebühren innerhalb der EU.

Wenig Dynamik in der Rechtsetzung

Übergreifend zeigt ein Blick auf die 2017 verabschiedeten Rechtsakte, dass sich das Volumen von EU-Rechtsetzung in dieser Legislaturperiode auf einem niedrigen Niveau stabilisiert hat. Während der Rat der EU beziehungsweise Rat der EU und Europäisches Parlament im Jahr 2014 noch 251 Verordnungen und Richtlinien erlassen haben – größtenteils

4 Dänemark nimmt qua Opt-Out nicht an der GSVP teil, Großbritannien verlässt die EU. Somit hat sich von den möglichen Staaten nur Malta nicht beteiligt.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit-Verfahren“ in diesem Jahrbuch.

kurz vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, um noch laufende Verfahren abzuschließen – hat sich die Anzahl an Verordnungen und Richtlinien zwischen 2015 und 2017 auf 149–146 pro Jahr eingependelt. Im längerfristigen Vergleich sind es jeweils immer die Jahre nach Europawahlen, in denen die Rechtsetzungstätigkeiten von Rat der EU und Europäischem Parlament besonders gering sind, weil sich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament zunächst neu konstituieren und neue Vorschläge für Rechtsakte vorgelegt werden. Danach folgt in der Regel eine größere gesetzgeberische Aktivität zur Mitte und vor allem zum Ende der Legislaturperiode. Eine solche Dynamik war in der gesetzgeberischen Aktivität des Rates 2017 nicht zu beobachten:

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2009 bis 2016⁶

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
2016	120	26	395	541
2017	129	18	391	538

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Ogleich dieser Trend seit langem anhält, ist die ausbleibende Dynamik im Jahr 2017 bemerkenswert. Im Vergleich zu den Vorjahren war 2017 wesentlich weniger von (externen) Krisendruck geprägt: Die wirtschaftliche Lage in der Eurozone hatte sich ebenso entspannt wie der Druck auf dienationalen Asylsysteme angesichts sinkender Flüchtlingszahlen. Gleichzeitig sind strukturelle Defizite insbesondere in Eurozone und der Asyl- und Migrationspolitik deutlich geworden. Die EU hatte sich daher ein umfassendes Reformprogramm vorgenommen. Dennoch gab es weniger Ratstreffen als in den Vorjahren und nur wenig Abschlüsse von umfassenden Rechtsetzungsvorhaben. Zusätzlich handelt es sich bei der geringen Dynamik im legislativen Bereich um ein auf den Rat (und das Parlament) beschränktes Phänomen. So erlaubt es Art. 290 AEUV Rat und Parlament, der Europäischen Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter zu erlassen, um bestehende Gesetzgebung zu ergänzen beziehungsweise Detailregelungen auszufüllen, um die Arbeitslast von dem Gesetzgeber zu nehmen. Die 2017 eigenständig von der Europäischen Kommission erlassenen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse haben im Vergleich zu den Vorjahren quantitativ (leicht) zugenommen.⁷

6 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/2017/legislative-acts-statistics.html> (letzter Zugriff: 30.10.2018).

7 Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Angaben von Eur-Lex: Statistics, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html> (letzter Zugriff: 30.10.2018).

Drei politische Faktoren dürften bei der Erklärung der weiter stagnierenden Rechtsetzungsaktivitäten des Rates im Jahr 2017 eine besondere Rolle spielen: Erstens wirkt sich das Programm der Juncker-Kommission aus, die dezidiert mit dem Anspruch angetreten ist, weniger aber dafür bessere EU-Rechtsetzungsinitiativen zu starten. Auf Grund des Initiativmonopols der Europäischen Kommission kann der Rat gesetzgeberisch nur auf Grundlage ihrer Vorschläge aktiv werden. So hat die Juncker-Kommission in ihren ersten drei Jahren im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) 90 ihrer Initiativen zurückgezogen.

Zweitens hat der Rat der EU gerade in den Krisenbereichen der Union primär neue Aufgaben bei der Koordination bekommen, anstatt sich neuen Gesetzgebungsprojekten anzunehmen. So stieg beispielsweise die Koordination bei den Treffen der Innen- und Justizminister stark an, die ihr Handeln sowohl bei der Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung als auch bei der hoch umstrittenen Frage der Flüchtlingsverteilung über die Ratsgremien hinweg koordiniert haben. Auch in der Eurogruppe, im Rat für Wirtschaft und Finanzen sowie dem Rat für Auswärtiges lag der Schwerpunkt jeweils auf Koordination anstelle von neuer Gesetzgebung, im Rat für Allgemeines auf dem britischen EU-Austritt.

Drittens war 2017 zwar kein Europawahljahr aber eben doch ein europäisches Wahljahr. Mit wegweisenden Wahlen in Deutschland und Frankreich war die Arbeit des Rates der EU zumindest politisch zusätzlich gehemmt. Dies gilt insbesondere für politisch hoch umstrittene Reformvorhaben wie die Weiterentwicklung der Eurozone oder des GEAS.

Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament

Den Großteil der legislativen Beschlüsse trifft der Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatten sich in der Zusammenarbeit zwischen Rat der EU und Europäischem Parlament zwei Trends verfestigt: Zum einen ist der Anteil an Rechtsetzung, die über Mitentscheidung beschlossen wurde, stetig gestiegen, zum anderen haben Parlament, Rat und Kommission dabei fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt.

Eine Pendelbewegung gab es beim Anteil an Verordnungen und Richtlinien, welche der Rat gemeinsam mit dem Parlament verabschiedet. Dies waren 2017 44,9 Prozent der Rechtsakte, was eine leichte Abschwächung gegenüber den Vorjahren (2016: 47,3 Prozent, 2015: 38,3 Prozent) bedeutet. Der höchste Wert wurde 2014 mit 53,8 Prozent erreicht. Trotz der Einführung des ‚ordentlichen‘ Gesetzgebungsverfahrens scheint sich also verfestigt zu haben, dass der Rat immer noch eine knappe Mehrheit der Sekundärgesetzgebung ohne formelles Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments verabschieden kann. In der Praxis gelingt es dem Europäischen Parlament dennoch häufig, mit dem Rat über Paketverhandlungen zu verhandeln und Änderungen durchzusetzen, wenn es lediglich konsultiert wird.

Fortgesetzt hat sich bemerkenswerterweise auch die Art der Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament im Rahmen des ‚Trilog-Verfahrens‘. Dieses informelle Verfahren hat sich in den letzten Jahren 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 Trilog zwischen Parlament, Rat und Kommission – um einen Kompromiss zwischen allen drei Institutionen auszuhandeln. Dieser Kompromiss wird dann direkt in erster Lesung von Parlament und Rat verabschiedet. In der Folge war der Anteil an Einigungen in erster Lesung seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags bis 2014 schrittweise auf über 95 Prozent gestiegen (siehe Tabelle 2). In der wissenschaftlichen wie öffentlichen

Debatte wird diese Entwicklung kritisch gesehen.⁸ Zwar erlaubt der Trilog eine effektivere Zusammenarbeit insbesondere zwischen Rat und Europäischem 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 wird zumindest im Europäischen Parlament für die Medien und Bürger nicht sofort ersichtlich, welche Positionen unterschiedliche Parteien und Institutionen eingenommen haben.

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung seit 2009⁹

Jahr	Mitentscheidungs- beschlüsse	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil Einigung 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
2016	76	55	21	0	72,4
2017	88	82	6	0	93,2

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Angaben des Europäischen Parlaments.

2017 ist der Anteil an Einigungen in erster Lesung wieder auf über 90 Prozent gestiegen, nachdem er 2015 und 2016 deutlich gesunken war. In der aktuellen Legislaturperiode ist noch kein einziges Mitentscheidungsdossier in die vorgesehene dritte Lesung gegangen. Dies erstaunt angesichts der deutlichen Kritik am Trilog-Verfahren etwa durch den EU-Ombudsmann.¹⁰ Der intergouvernementalen Arbeitsweise des Rates kommt diese Entwicklung entgegen, da sie der Ratspräsidentschaft mehr Diskretion einräumt, um umstrittene Dossiers hinter verschlossenen Türen mit dem Europäischen Parlament zu verhandeln.

Bestätigung der Konsenskultur

Bemerkenswert in der Arbeit des Rates war 2017 die wiedererstarbte Konsenskultur in den Abstimmungen. In der öffentlichen Wahrnehmung hat sich in den verschiedenen Krisen der Eindruck verstärkt, dass die EU zunehmend in Ost und West (Migrationskrise) beziehungsweise Nord und Süd (Eurokrise) gespalten sei. Hinzu kommt der zunehmende Einfluss EU-kritischer Parteien auf nationale Regierungen, die über den Rat die EU

8 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.

9 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 Europäische 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.

10 EU-Ombudsmann: European Ombudsman strategic inquiry on the transparency of trilogues: follow-up and first results, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/correspondence/en/88698> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

blockieren könnten. Besonders unterstrichen wurde dieser Eindruck der inneren Spaltung durch die wohl umstrittenste Ratsentscheidung der letzten Jahre, mit der im September 2015 die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen nach einem verbindlichen Verteilungsschlüssel beschlossen wurde. Die überstimmten Staaten stellten grundsätzlich infrage, ob die EU in einer so politisch sensiblen Frage wie der Ansiedlung von Flüchtlingen mit Mehrheitsbeschluss entscheiden sollte. Der Konflikt über das Mehrheitsvotum dauert an, auch nachdem der Gerichtshof der EU im September 2017 geurteilt hat, dass der Verteilungsbeschluss rechtmäßig ist. In Folge wurde die Nutzung von Mehrheitsentscheidungen in dieser kritischen Frage nationaler Souveränität immer wieder von den betroffenen Regierungen thematisiert.

Dennoch zeigt das Abstimmungsverhalten, dass seit 2016 eher eine Stärkung der Konsenskultur im Rat stattgefunden hat und weniger Gebrauch von Mehrheitsbeschlüssen gemacht wurde. Bereits 2015 wurden knapp 64 Prozent der Entscheidungen, bei denen ein Mehrheitsbeschluss möglich gewesen wäre, einstimmig getroffen.¹¹ Bei weiteren 18 Prozent gab es nur Enthaltungen, sodass knapp über 80 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse im Konsens getroffen wurden. Bis 2017 stieg der Anteil einstimmiger Beschlüsse auf 67,8 Prozent, weitere 22,9 Prozent der Beschlüsse ergingen nur gegen Enthaltungen. Mit knapp über 90 Prozent einstimmig verabschiedeter Beschlüsse wurde 2017 der höchste Wert an Konsensentscheidungen im Rat seit Einführung des Lissabonner Vertrags erreicht.¹² Dabei gab es nur drei Abstimmungen, in denen drei oder mehr EU-Staaten überstimmt wurden. Mit Rechtsakten zur Verbesserung der ruralen Internetanbindung, zur Waffenkontrolle und zur Bekämpfung von Finanzkriminalität fiel zudem keiner der umstrittenen Beschlüssen in die übergeordneten Krisenthemen der Union. Zuletzt setzte sich die Gruppe der überstimmten jeweils sehr heterogen zusammen, so dass weder eine Ost-West- noch eine Nord-Süd-Spaltung erkennbar war.

Zweitens unterstreicht die hohe Anzahl an Konsensentscheidungen im Jahr 2017, dass die 2014 in Kraft getretene Veränderung der Stimmengewichtung im Rat sich nicht auf die finalen Beschlüsse ausgewirkt hat. Die Änderung sieht vor, dass Beschlüsse im Rat nicht mehr nach politisch festgelegter Gewichtung, sondern nach doppelter Mehrheit der Anzahl an Staaten und der von ihnen repräsentierten Bevölkerung getroffen werden; bis März 2017 wäre noch eine Überprüfung nach alter Stimmenverteilung möglich gewesen.¹³ Diese Reform war doppelt umstritten: Zum einen zählt fortan die reale Bevölkerungsgröße, während die Stimmengewichtung mit beispielsweise 29 Stimmen für Deutschland und 27 Stimmen für Polen oder Spanien zuvor mittelgroße und kleine Mitgliedstaaten bevorzugt hat. Zum anderen ermöglicht die neue Stimmengewichtung den 19 Staaten der Eurozone die Bildung einer qualifizierten Mehrheit zur Überstimmung der Nicht-Eurostaaten.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten sind schließlich drei Entwicklungen auffällig: Erstens bleibt Großbritannien mit insgesamt 15 von 86 Fällen der Mitgliedstaat, der am häufigsten überstimmt wurde. Rechnet man noch Abstimmungen heraus, an denen Großbritannien qua Opt-Out nicht beteiligt war (zum Beispiel zu Schengen oder der Eurozone), wurde die britische Regierung in fast 20 Prozent der Abstimmungen überstimmt. Dies betraf zwar hauptsächlich Enthaltungen, da die britische Regierung nach dem Votum zum EU-Austritt im

11 Es werden weiterhin jedoch nur ein Teil der Abstimmungen des Rates der Europäischen Union veröffentlicht, sodass die folgenden Werte nur die öffentlich bekannten Abstimmungen betreffen.

12 Eigene Erhebung auf Grundlage öffentlicher Abstimmungsprotokolle, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-votes/> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

13 Protokoll 36 des Lissabonner Vertrags über die Übergangsbestimmungen.

Zweifelsfall eher bereit zu sein schien, sich zu enthalten, als eine Gegenstimme einzulegen. Es unterstreicht jedoch die fortgesetzte Sonderrolle des Landes. Kein anderer EU-Staat wurde mehr als 5-mal überstimmt. Zweitens gab es trotz der öffentlich wachsenden EU-Kritik in Mittel- und Osteuropa eher eine Ab- als Zunahme von Gegenstimmen aus Ungarn und Polen, die 2017 jeweils in zwei Fällen überstimmt wurden. Von den anderen großen Staaten wurde Frankreich kein einziges Mal überstimmt, Deutschland hingegen zweimal.

Zwei kleine Ratspräsidentschaften

Zuletzt lohnt sich ein Blick auf die zwei Ratspräsidentschaften von Malta (1. Halbjahr) und Estland (2. Halbjahr). Der Vorsitz und die Vermittlerrolle der Ratspräsidentschaft lag – gemessen an Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft – bei zwei kleinen EU-Staaten: Malta ist das bisher kleinste Mitglied, Estland folgt an vorletzter (Bruttoinlandsprodukt) beziehungsweise vorvorletzter Stelle (Einwohnerzahl). Diese Abfolge anders geplant, da eigentlich Großbritannien für den Vorsitz im 2. Halbjahr 2017 vorgesehen war. Auf Grund des Votums zum britischen EU-Austritt hat London aber auf die Präsidentschaft verzichtet und Estland ist ein halbes Jahr in der Abfolge ‚vorgerückt‘.

Beide Regierungen sind sehr unterschiedlich an ihre Präsidentschaften herangegangen. Malta hatte ein relativ ambitioniertes Programm, welches von der Reform des Dublin-Systems über die Bankenunion bis zum Binnenmarkt reichte. Am Ende seiner Präsidentschaft ist es zwar der Rolle als Dienstleister und ehrlicher Makler gerecht geworden, große Durchbrüche in den politisch umstrittenen Dossiers blieben aber aus. Die estnische Regierung wählte einen anderen Ansatz. Sie stellte ihre Präsidentschaft unter den Fokus der Digitalisierung, einschließlich eines Digital-Gipfels in Tallinn. Zwar blieb auch hier der große Durchbruch aus, mit einer Reihe von abgeschlossenen Rechtsakten in Bezug auf den digitalen Binnenmarkt konnte Estland aber seinen Ruf als digitalen Pionier in Europa stärken.¹⁴

Ausblick

Das bestimmende Thema des Rates im Jahr 2017 war die Kontinuität. Auf der einen Seite ist es den institutionellen Strukturen der Union trotz des bevorstehenden Austritt des Vereinigten Königreichs und politischer Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten gelungen, ein hohes Maß an Konsensentscheidungen zu erreichen sowie die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament weiter über das von den Mitgliedstaaten präferierte Trilogverfahren zu organisieren. Auf der anderen Seite konnten im Rat politische Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten aber nicht aufgelöst oder eine neue Dynamik für die EU ausgelöst werden. Im Gegenteil stagniert die Rechtsetzung im Rat weiter und in den großen politischen Fragen wie der Zukunft der Eurozone oder dem Europäischen Asylsystem gingen keine Impulse oder gar größere Fortschritte vom Rat aus.

Weiterführende Literatur

Tom Delreux/Thomas Laloux: Concluding early agreements in the EU. A double principal-agent analysis of trilogue negotiations, in: *Journal of Common Market Studies* 56/2018(2), S. 300–317.

Sergio Fabrini/Uwe Puetter: Integration without supranationalisation. Studying the lead role of the European Council and the Council of Ministers, in: *Journal of European Integration* 38/2016(6), S. 481–495.

Sandrino Smeets: Consensus and Isolation in the Council of Ministers, in: *Journal of European Integration* 38/2016(1), S. 23–39.

14 Diana Panke: Small States as Agenda Setter? The Council Presidencies of Malta and Estonia, in: *Journal of Common Market Studies Annual Review* 2018, S. 1–10.