

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Im Jahr 2018 haben vier Faktoren die Arbeit des Rates der Europäischen Union (Rat) geprägt. Zunächst war es das letzte volle Jahr vor den Europawahlen, in dem mit Blick auf das Ende der Legislaturperiode traditionell viele Gesetzgebungsprozesse abgeschlossen werden. Zusätzlich war die Europäische Union im Vorjahr, dem europäischen „Superwahljahr“ 2017, mit Wahlen in mehreren großen EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) gelähmt und der Gesetzgebungsstau besonders groß. Auch die Vorbereitung der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 wurde im Rat behandelt. Zweitens wirkten sich die wachsenden Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten aus. Insbesondere in der Asyl- und Migrationspolitik und in der Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion waren nur begrenzt Kompromisse und Fortschritte im Rat möglich. Wichtige Ausnahmen stellen die Verhandlungen zum britischen EU-Austritt in Sitzungen des Rates im Artikel-50-Modus (also ohne Großbritannien) dar, in denen der Rat maßgeblich zur Einigkeit der Position der übrigen 27 Mitgliedstaaten (EU-27) beigetragen hat. Für Spannungen sorgten die Rechtsstaatsverfahren gegen Polen und Ungarn. Nach dem Vereinigten Königreich waren dies die beiden Staaten, die am häufigsten im Rat überstimmt wurden oder sich enthielten. Drittens war das Jahr 2018 besonders von der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament geprägt: Der Anteil gemeinsam mit dem Europäischen Parlament verabschiedeter Rechtsetzung stieg auf über 60 Prozent. In 99,2 Prozent dieser Fälle wurden die Einigungen vorab im Trilog verhandelt und die Gesetzgebung in erster Lesung verabschiedet. Viertens war 2018 ein Jahr der kritisch beäugten Präsidentschaften. Bulgarien hatte seine erste Ratspräsidentschaft, Österreich stand aufgrund der Regierungsbeteiligung der stark EU-skeptischen Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ) unter besonderer Beobachtung. Beide Präsidentschaften fielen weder durch Skandale noch durch große Erfolge auf.

Thematische Schwerpunkte

Bereits an der Häufigkeit der Ratssitzungen lässt sich erkennen, dass 2018 nach Jahren der Dauerkrise die Intensität der Ratsarbeit abgenommen hat: Die nationalen Minister trafen sich insgesamt 68-mal in Brüssel – die niedrigste Anzahl an Ratstreffen mindestens seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. Zum Vergleich waren es 79 Treffen im Jahr 2016 und sogar 82 im Jahr 2015, als sowohl die Eurogruppe zum dritten Griechenland-Paket als auch der Rat für Auswärtiges zur Ukraine im Krisenmodus waren. Am häufigsten trafen sich auch im Jahr 2018 die Außenminister im Rat, die sich mit 17 Sitzungen häufiger berieten als im Vorjahr. Besonders bezeichnend war, dass sich die Justiz- und Innenminister nur viermal in formellen Sitzungen trafen. Dies war der niedrigste Wert seit 2013. Auf der einen Seite spiegelt dies den abnehmenden politischen Druck durch reduzierte Flüchtlingszahlen wider. Auf der anderen Seite hatte die österreichische Präsidentschaft die EU-Migrationspolitik zum Schwerpunkt ernannt und es lagen wichtige Dossiers zur Beratung vor. Den EU-Staaten gelang es jedoch nicht, diese zum Abschluss zu führen. Ein besonderes Format war hingegen der Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Artikel-50-Modus, in dem sich die EU-27 zu den

Verhandlungen zum britischen EU-Austritt untereinander sowie mit der Kommission austauschten. Dieses Format setzte sich insgesamt zehnmal zusammen, häufiger als die meisten anderen Ratsformationen mit Ausnahme des Außenministerrates.

In diesen Sitzungen standen sechs Dossiers im Vordergrund. Am zahlreichsten waren die Sitzungen der Außenminister zur Außen- und Sicherheitspolitik sowie zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Gemäß der veränderten geopolitischen Lage verschoben sich die inhaltlichen Schwerpunkte. Außenpolitisch standen besonders häufig auf der Agenda der Iran, nachdem US-Präsident Donald Trump das Nuklear-Abkommen im Mai 2018 aufgekündigt hatte, der Nahost-Friedensprozess und der Konflikt in Syrien sowie zunehmend die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und afrikanischen Staaten. An Häufigkeit gewannen auch die Beratungen zur EU-Handelspolitik, vor allem im Lichte eines drohenden Handelskonflikts mit den Vereinigten Staaten und der parallelen Ausweitung von EU-Handelsabkommen mit anderen Drittstaaten. Fortgesetzt hat sich im Jahr 2018 die durch die Wahl Donald Trumps und das Referendum über den britischen EU-Austritt ausgelöste Dynamik in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Hier haben die Mitgliedstaaten im Rat unter anderem die Umsetzung der im Jahr 2017 auf den Weg gebrachten Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) in den Fokus genommen. In zwei Stufen wurden hier insgesamt 34 SSZ-Projekte ins Leben gerufen.

Das zweite große Dossier 2018 für den Rat war der geplante Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Während die britische Regierung an allen anderen Ratssitzungen weiterhin teilnahm, waren britische Vertreter bei den Beratungen über den Austritt außen vor. Im Rat fanden auch keine Verhandlungen zwischen Großbritannien und den EU-27 statt. Stattdessen dienten die Sitzungen von Ratsarbeitsgruppen und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten im Artikel-50-Format primär der Koordination und Rückversicherung mit der Europäischen Kommission, welche die direkten Verhandlungen mit Großbritannien durchführte. Im Laufe des Jahres 2018 fand dabei die aus EU-Sicht intensivste Phase der Verhandlungen über den britischen EU-Austritt statt. Nachdem sich die britische Regierung und die Europäische Union im Dezember 2017 auf die Grundlagen des geregelten Austritts geeinigt hatten, folgte über das Jahr 2018 die Aushandlung des Austrittsvertrages und der politischen Erklärung über die zukünftigen Beziehungen. Beide wurden im November 2018 von der britischen Regierung und einem Sondertreffen des Europäischen Rates vereinbart, konnten bisher aber keine Zustimmung im britischen Parlament erhalten. Die Verlängerungsentscheidungen im Frühjahr 2019 traf der Europäische Rat. Für einen geordneten britischen Austritt müsste der Rat formell – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – den Austrittsvertrag verabschieden.

Auch im Jahr 2018 war die Reform der EU-Asyl- und Migrationspolitik das dritte große Dossier. Insbesondere die österreichische Ratspräsidentschaft machte den Grenzschutz und den weiteren Ausbau der EU-Grenzschutzagentur Frontex zu einer ihrer Hauptprioritäten. Obgleich gegenüber den Vorjahren im Jahr 2018 weniger neue Flüchtlinge ankamen, blieb das Thema zwischen den Mitgliedstaaten hoch umstritten. So verhandelten die Mitgliedstaaten im Rat über die bereits im Jahr 2016 von der Europäischen Kommission vorgelegten Gesetzgebungsvorschläge im Migrationsbereich, etwa zur Reform des Dublin-Systems sowie zur Stärkung der Europäischen Asylagentur. Ungeachtet einzelner Fortschritte in den Verhandlungen über die Gesetzgebungsinitiative konnte über das Gesamtpaket weder im Rat noch mit dem Europäischen Parlament eine Einigung erzielt werden. Im Jahr 2018 begannen auch die Beratungen über den umfangreichen Ausbau der EU-Grenzschutzagentur Frontex, wobei die Mitgliedstaaten im Rat die Kommission hier früh ausbremsten und das Ziel der Bereitstellung von 10.000 Frontexbeamten auf das Jahr 2027 verschoben.

Ein viertes Dossier gewann im Jahr 2018 im Rat an politischer Brisanz: Die Aufrechterhaltung der Rechtsstaatlichkeit insbesondere in Polen und Ungarn. Die Europäische Kommission startete im Dezember 2017 erstmals ein Rechtsstaatsverfahren gemäß Art. 7 EUV in Bezug auf die Justizreformen in Polen. Anschließend wurden dieses Verfahren und die weiteren Reformen in Polen regelmäßig im Rat für Allgemeine Angelegenheiten thematisiert. Dies war insbesondere für die bulgarische Ratspräsidentschaft politisch heikel. Zu einer Abstimmung über mögliche Sanktionen kam es nicht, zumal die ungarische Regierung bereits angekündigt hatte, ihr Veto einzulegen. Im Laufe des weiteren Prozesses waren es vielmehr Klagen seitens der Europäischen Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof, welche Veränderungen in Polen erzeugten, als das Artikel-7-Verfahren im Rat. Ein solches wurde zudem im September 2018 vom Europäischen Parlament gegen Ungarn eröffnet und anschließend im Rat der Europäischen Union thematisiert.

Ein fünftes hervorzuhebendes Dossier ist nicht zuletzt die Weiterentwicklung des Binnenmarkts, vor allem im digitalen Bereich. Hierzu gehörten beispielsweise Abschlüsse zur besseren gegenseitigen Anerkennung von Waren, neue Regelungen zu Online-Plattformen im Binnenmarkt sowie die Einigung auf die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union. Im Jahr 2018 fiel auch die Einigung im Rat auf das weitgehende Verbot von Einweg-Plastik im Binnenmarkt, das im Jahr 2019 gemeinsam mit dem Europäischen Parlament verabschiedet wurde. Weniger Fortschritte konnten im Rat bei den Verhandlungen zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion erzielt werden; besonders bezüglich der Bankenunion und der Kapitalmarktunion stockten die Gespräche.

Zuletzt trieb der Rat auch im Jahr 2018 Gesetzgebungsinitiativen und Beschlüsse in vielen weiteren Bereichen voran, beispielsweise die Kohäsionspolitik, das Europäische Semester und die ersten Beratungen zum mehrjährigen Finanzrahmen 2021 bis 2027.

Ausbleibende Dynamik in der Gesetzgebung

Übergreifend zeigt die im Jahr 2018 verabschiedete Gesetzgebung jedoch, dass sich die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten auch auf den legislativen Prozess ausgewirkt haben. Während der gesamten Legislaturperiode mit Jean-Claude Juncker als Kommissionspräsident lag die Anzahl neu verabschiedeter EU-Rechtsetzung niedriger als in den Vorjahren. Während der Rat, beziehungsweise Rat und Parlament, im Jahr 2014 noch 183 Verordnungen und Richtlinien erlassen hatten – größtenteils kurz vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, um noch laufende Verfahren abzuschließen – pendelte sich die Anzahl an Verordnungen und Richtlinien von 2015 bis 2018 zwischen 107 und 115 ein. Im längerfristigen Vergleich sind es jeweils die Jahre nach Europawahlen, in denen die Gesetzgebungsaktivität von Rat und Europäischem Parlament besonders gering ist, weil sich die neu gewählte Kommission und das neu gewählte Parlament zunächst konstituieren und neue Gesetzgebungsvorschläge 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 aber 2018, dem vorletzten Jahr der ablaufenden Legislaturperiode, nicht zu beobachten (Tabelle 1).

Obleich dieser Trend seit langem anhält, ist die ausbleibende Dynamik im Jahr 2018 besonders bemerkenswert. Im Vergleich zu den Vorjahren war 2018 wesentlich weniger von (externem) Krisendruck geprägt: Die Lage in der Eurozone hatte sich wirtschaftlich ebenso entspannt wie der Druck auf die europäischen Asylsysteme angesichts sinkender Flüchtlingszahlen. Gleichzeitig waren die strukturellen Defizite insbesondere in der Eurozone und in der EU-Asyl- und Migrationspolitik deutlich geworden. Die Europäische Union hatte sich

daher ein umfassendes Reformprogramm vorgenommen. In der sogenannten „Leaders‘ Agenda“ („Agenda der EU-Führungsspitzen“) hatten die Staats- und Regierungschefs vereinbart, im Jahr 2018 wegweisende Entscheidungen zum Binnenmarkt, zur Energie- und Klimapolitik, zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, zur Migrationspolitik sowie zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu treffen. Dennoch gab es, wie aufgezeigt, im Vergleich zu den Vorjahren weniger Ratstreffen und nur wenige Abschlüsse von umfassender Rechtsetzung. Zusätzlich ist festzuhalten, dass es sich bei der geringen Dynamik in der Legislative um ein auf den Rat und das Parlament beschränktes Phänomen handelt. So erlaubt es Art. 290 AEUV beiden Institutionen, der Kommission die Befugnis zu übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter zu erlassen. Damit soll diese bestehende Gesetzgebung ergänzen beziehungsweise Detailregelungen ausfüllen, um dem Gesetzgeber die Arbeitslast zu nehmen. Die im Jahr 2018 eigenständig von der Kommission erlassenen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse haben im Vergleich zu den Vorjahren quantitativ (leicht) zugenommen.

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2009 bis 2018¹

Jahr	Verordnungen	Richtlinien	Beschlüsse / Empfehlungen	Gesamt
2009	157	96	254	507
2010	79	23	269	371
2011	100	30	315	445
2012	100	18	316	434
2013	143	40	290	473
2014	151	53	402	606
2015	88	19	323	430
2016	91	24	352	467
2017	90	18	324	432
2018	86	25	320	431

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die leicht gesunkene gesetzgeberische Aktivität des Rates im Jahr 2018 lässt sich vor allem mit drei politischen Faktoren erklären: Erstens wirkt sich das Programm der Juncker-Kommission aus, die dezidiert mit dem Anspruch angetreten ist, weniger, aber dafür bessere EU-Rechtsetzungsiniciativen zu starten. Aufgrund des Initiativmonopols der Kommission kann der Rat gesetzgeberisch nur auf Grundlage ihrer Vorschläge aktiv werden. Zusätzlich zog die Juncker-Kommission in ihren ersten drei Jahren im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) 90 ihrer Initiativen zurück.

Zweitens bekam der Rat in den Krisenbereichen der Europäischen Union neue Aufgaben in der Koordination, anstatt sich neuen Gesetzgebungsprojekten anzunehmen. So stieg die Koordination bei informellen 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 koordinierten. Auch in der

1 Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der Europäischen Union, vgl. EUR-Lex: Statistiken zu Rechtsakten, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/legislative-acts-statistics-by-author.html> (letzter Zugriff: 1.7.2019). Veränderte Berechnungsgrundlage zu den Vorjahren wurde rückwirkend mit einbezogen.

Eurogruppe, im Rat für Wirtschaft und Finanzen sowie im Rat für Auswärtiges lag der Schwerpunkt jeweils auf Koordination anstelle von neuer Gesetzgebung, ebenso wie im Rat für Allgemeine Angelegenheiten in Artikel-50-Formation.

Drittens ist es den Mitgliedstaaten im Jahr 2018 nicht gelungen, ihre tiefen Differenzen hinsichtlich der Migrationspolitik und der Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion zu überwinden. In mehreren Treffen des Europäischen Rates gab es hierzu auch auf oberster Ebene keine Einigung und die Verhandlungen wurden in das Jahr 2019 vertagt. Besonders deutlich zeigte sich dies bei den Reformvorschlägen der Europäischen Kommission für die EU-Asyl- und Migrationspolitik, die nur als Paket verabschiedet werden sollen. Selbst in den Bereichen, in denen sich die EU-Staaten und das Europäische Parlament auf eine gemeinsame Position einigen konnten, wurde (vorerst) keine Gesetzgebung verabschiedet.

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 haben sich in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament zwei Trends verfestigt: Zum einen ist der Anteil an Gesetzgebung, die über Mitentscheidung beschlossen wurde, stetig gestiegen,² zum anderen haben Parlament, Rat und Kommission dabei fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt.

Die Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament im Rahmen des „Trilog-Verfahrens“ hat sich – wie in den letzten Jahren – fortgesetzt, sodass es sich schrittweise zum eigentlichen Standardverfahren der EU-Gesetzgebung entwickelt hat. Demnach durchlaufen Rat und Parlament bei der Mitentscheidung nicht alle drei Lesungen, sondern beginnen direkt nach einer Kommissionsinitiative informelle Verhandlungen – den Trilog zwischen Parlament, Rat und Kommission – um einen Kompromiss auszuhandeln. Dieser wird dann in erster Lesung von Parlament und Rat verabschiedet. Auf diese Weise 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 wurde diese Entwicklung kritisch gesehen. Zwar erlaubt der Trilog eine effektivere Zusammenarbeit insbesondere zwischen Rat und Parlament, gerade um in zeitkritischen, komplexen und politisch hoch umstrittenen Dossiers wie der Bankenunion oder der Migrationspolitik eine Einigung zu erreichen. Gleichzeitig finden diese Verhandlungen jedoch außerhalb der Öffentlichkeit statt und anders als bei drei Lesungen mit jeweils öffentlichen Abstimmungen wird zumindest im Parlament für die Medien und Bürger nicht sofort ersichtlich, welche Positionen unterschiedliche Parteien und Institutionen eingenommen haben. Der intergouvernementalen Arbeitsweise des Rates hingegen kommt diese Entwicklung entgegen, da sie der Ratspräsidentschaft mehr Diskretion einräumt, um in umstrittenen Dossiers hinter verschlossenen Türen mit dem Parlament zu verhandeln.

Im Jahr 2018 stieg der Anteil an Einigungen in erster Lesung zwischen Rat und Parlament auf einen neuen Höchstwert von 99,2 Prozent, nachdem er 2015 und 2016 leicht gesunken war. Von 124 Gesetzgebungsprozessen schaffte es nur ein einziger in die zweite Lesung. In der gesamten Legislaturperiode 2014 bis 2019 gelangte kein einziges Mitentscheidungsossier in die eigentlich vorgesehene dritte Lesung. Dies ist angesichts der deutlichen Kritik am Trilog-Verfahren etwa durch die Europäische Ombudsfrau erstaunlich.

2 Vgl. hierzu auch Nicolai von Ondarza: Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 85-92.

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung seit 2009

Jahr	Mitentscheidungsbeschlüsse	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil 1. Lesung in Prozent
2009	105	75	22	8	71,4
2010	93	79	14	0	84,9
2011	102	82	16	4	80,4
2012	93	82	11	0	88,2
2013	145	132	12	1	91,0
2014	191	182	9	0	95,3
2015	75	58	17	0	77,3
2016	76	55	21	0	72,4
2017	88	82	6	0	93,2
2018	124	123	1	0	99,2

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

Mehr Gegenstimmen im Rat

Die zunehmenden Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten haben sich 2018 auch im Abstimmungsverhalten widerspiegelt. Bisher war der Rat von einer starken Konsenskultur geprägt. Zwar gab es vereinzelt viel beachtete Abstimmungen, wie im Jahr 2015 über die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen in der Europäischen Union, bei der eine größere Gruppe von EU-Staaten unter großer medialer Aufmerksamkeit überstimmt wurde. Die überstimmten Staaten stellten dabei grundsätzlich infrage, ob die Europäische Union in einer politisch derart sensiblen Frage wie der Ansiedlung von Flüchtlingen mit Mehrheitsbeschluss entscheiden sollte. Der Konflikt über das Mehrheitsvotum dauert an, auch nachdem der Gerichtshof der Europäischen Union im September 2017 urteilte, dass der Verteilungsbeschluss rechtmäßig sei. Daraufhin kündigte die Slowakei an, das Urteil umzusetzen; Polen und Ungarn lehnen eine Umsetzung jedoch weiterhin ab. In der Folge wurde die Nutzung von Mehrheitsentscheidungen in dieser sensiblen Frage nationaler Souveränität immer wieder von den betroffenen Regierungen kritisiert. Dies trug auch dazu bei, dass die Mitgliedstaaten im Rat 2016 und 2017 selten Gebrauch von Mehrheitsbeschlüssen machten.

Laut der Abstimmungsprotokolle des Rates wurden schon im Jahr 2015 knapp 64 Prozent der Entscheidungen, bei denen die Anwendung des Mehrheitsbeschlusses möglich gewesen wäre, einstimmig getroffen. Bei weiteren 18 Prozent gab es nur Enthaltungen, sodass insgesamt knapp über 80 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse im Konsens getroffen wurden. Bis 2017 hingegen stieg der Anteil einstimmiger Beschlüsse auf über 68 Prozent, plus weitere 23,6 Prozent der Beschlüsse nur gegen Enthaltungen. Mit damit knapp über 90 Prozent einstimmig verabschiedeten Beschlüssen wurde im Jahr 2017 der höchste Wert an Konsensentscheidungen im Rat seit Einführung des Lissabonner Vertrags erreicht.

Im Jahr 2018 hingegen sank die Anzahl einstimmiger Entscheidungen bei den veröffentlichten Abstimmungen auf 60,6 Prozent, der niedrigste Wert seit Beginn der Veröffentlichung der Abstimmungsprotokolle. Auch die Abstimmungen nur mit Enthaltungen gingen leicht auf 20,2 Prozent zurück. Damit war ein deutlicher Rückgang der Konsensentscheidungen im Rat der Europäischen Union zu verzeichnen. Insbesondere gab es erstmals seit 2014 mit neun wieder eine größere Anzahl an Abstimmungen, bei denen mehr als ein Mitgliedstaat überstimmt wurde. Zusammengefasst wurden mit 80 Prozent zwar immer noch der überwiegende Teil der Entscheidungen im Konsens getroffen, aber auf einem bemerkbar niedrigeren Niveau als im Vorjahr.

Diese Veränderungen sind besonders auf der Ebene der Mitgliedstaaten auffällig. Zunächst blieb Großbritannien auch 2018 der Mitgliedstaat, der mit zwölf Malen am häufigsten überstimmt wurde. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Enthaltungen, da die britische Regierung nach dem Austrittsvotum im Zweifelsfall eher bereit zu sein schien, sich zu enthalten, als eine Gegenstimme einzulegen. Es unterstreicht jedoch die fortgesetzte Sonderstellung des Landes. Zweitens war erstmals die zunehmende Entfremdung der Visegrád-Staaten mit Teilen der EU-Politik zu beobachten. Als Staaten, die am häufigsten überstimmt wurden, folgten Ungarn (elfmal), Polen (achtmal) und Tschechien (siebenmal). Alle drei verloren in den Vorjahren bei Ratsabstimmungen nur sehr selten. Die 13 nach 2004 der Europäischen Union beigetretenen Mitgliedstaaten wurden gemeinsam 45-mal überstimmt, im Vergleich zu 37-mal für die 15 vor 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten. Von den anderen großen Staaten wurde Frankreich kein einziges Mal überstimmt, Deutschland hingegen fünfmal.

Zuletzt zeigen die Abstimmungsprotokolle, dass die politischen Debatten über die Abstimmungsmodalitäten im Rat bisher primär akademischer Natur geblieben sind: So trat im November 2014 die Änderung des Lissabonner Vertrags in Kraft, 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 November 2017 wäre noch eine Überprüfung nach alter Stimmenverteilung möglich gewesen. Diese Reform war doppelt umstritten: Zum einen zählt im neuen System die reale Bevölkerungsgröße, während die Stimmgewichtung mit beispielsweise 29 Stimmen für Deutschland und 27 Stimmen für Polen oder Spanien zuvor mittelgroße und kleine Mitgliedstaaten bevorzugte. Zum anderen ermöglicht die neue Stimmgewichtung den 19 Staaten der Eurozone erstmals, allein eine qualifizierte Mehrheit zu bilden und alle anderen Nicht-Eurostaaten zu überstimmen. Der damalige britische Premierminister David Cameron wollte daher als Teil der neu verhandelten Mitgliedschaftskonditionen Großbritanniens eine Notbremse für Nicht-Eurostaaten aushandeln, war in diesem Punkt aber erfolglos. In der Praxis waren beide Bedenken sowohl im Jahr 2017 als auch 2018 gegenstandslos – weder gab es einen Beschluss, der nur aufgrund der veränderten Stimmgewichtung zustande kam, noch überstimmt die Eurostaaten gemeinsam die Nicht-Eurostaaten.

Zwei unscheinbare Ratspräsidentschaften

Zuletzt lohnt sich in der Analyse der Arbeit des Rates im Jahr 2018 ein genauer Blick auf die zwei Ratspräsidentschaften von Bulgarien (1. Halbjahr) und Österreich (2. Halbjahr). Der Vorsitz und die Vermittlerrolle lagen damit bei Staaten, die unter besonderer Beobachtung standen. Für Bulgarien war es die erste Ratspräsidentschaft, wobei vorher vor allem Fragen hinsichtlich der administrativen Kapazitäten des Landes gestellt wurden. Österreichs Regierung hingegen wurde zur Zeit seiner Ratspräsidentschaft von Sebastian Kurz (Österreichische Volkspartei, ÖVP) geführt, in Koalition mit der rechtspopulistischen und stark EU-skeptischen FPÖ.

Im Allgemeinen haben die Ratspräsidentschaften seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages deutlich an Bedeutung und Einfluss verloren, da nunmehr der Europäische Rat durch seinen ständigen Präsidenten und der Rat für Auswärtiges durch die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet werden. In der Folge spielen die in der Regel ranghöchsten nationalen Regierungsvertreter, die Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister, nur noch eine begrenzte Rolle in der Ratspräsidentschaft ihres Landes. Außerdem kommt mit dem ständigen Vorsitzenden der Eurogruppe auch die Schlüsselrolle

in der Eurozone nicht der rotierenden Ratspräsidentschaft zu. So waren die Ratspräsidentschaften auch während des Zenits der europäischen Schuldenkrise weitgehend auf die Rolle eines Dienstleisters reduziert, dessen wichtigste Funktion im Management des Rates sowie in den Verhandlungen mit Parlament und Kommission im Trilogverfahren lag.

Beide Regierungen gingen sehr unterschiedlich an ihre Präsidentschaften heran. Bulgariens Regierung konzentrierte sich darauf, möglichst effektiv die Ratsverhandlungen zu führen. Besonders politisch diffizil war dies im Bereich Rechtsstaatlichkeit, in dem Bulgarien die Gespräche zu Polen auf ein Minimum reduziert hatte. Einen regionalen Schwerpunkt legte das Land auf den westlichen Balkan. Österreichs Regierung hingegen versuchte gerade aufgrund der Regierungsbeteiligung der FPÖ seine pro-europäische Grundausrichtung zu beweisen. Die Führung der Präsidentschaft wurde weitgehend ins Kanzleramt unter Bundeskanzler Sebastian Kurz verlagert. Inhaltlich sollte dennoch die Migrationspolitik mit einem Fokus auf Außengrenzschutz den Schwerpunkt bilden. Rückblickend blieben beide Präsidentschaften weitgehend unscheinbar. Die größte Aufmerksamkeit erhielt noch die der FPÖ nahestehende österreichische Außenministerin Karin Kneissl, als sie zu Beginn der österreichischen Ratspräsidentschaft den russischen Präsidenten Wladimir Putin – als Privatperson – zu ihrer Hochzeit einlud. Ansonsten blieben die großen Skandale aus, eine politische Dynamik – gerade in den von ihnen in den Mittelpunkt gerückten Bereichen – konnte aber keine der beiden Ratspräsidentschaften erreichen.

Ausblick

Die Arbeit des Rates gab im Jahr 2018 ein gemischtes Bild ab. Einerseits hat die Europäische Union die großen Krisenjahre hinter sich gelassen. In den Verhandlungen über den britischen EU-Austritt trug auch der Austausch im Rat dazu bei, dass die EU-27 eine geeinte Position gegenüber Großbritannien aufrechterhielten. In der Rechtsetzung setzten sich die großen Linien der Vorjahre fort, mit einem Schwerpunkt auf im Trilog-Verfahren ausgehandelter Gesetzgebung. Andererseits blieb die für das letzte volle Jahr einer Legislaturperiode übliche Dynamik in der Gesetzgebung aus. Gerade in der Wirtschafts- und Währungsunion und der Migrationspolitik stecken die Verhandlungen im Rat seit 2016 fest. Auch die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und die Bereitschaft zur Überstimmung einzelner Staaten haben zugenommen. Kurzum: Der Rat hat seine institutionellen Aufgaben erfüllt, aber keine große politische Dynamik entfaltet.

Weiterführende Literatur

- Tom Delroux/Thomas Laloux: Concluding early agreements in the EU: a double principal-agent analysis of trilogue negotiations, in: *Journal of Common Market Studies*, 2/2018, S. 300–317.
- Sergio Fabrin/Uwe Puetter: Integration without supranationalisation. Studying the lead role of the European Council and the Council of Ministers, in: *Journal of European Integration*, 6/2016, S. 481–495.
- Sandriano Smeets: Consensus and Isolation in the Council of Ministers, in: *Journal of European Integration*, 1/2016, S. 23–39.
- Andreas Wärntjen: Do votes matter? Voting weights and the success probability of member states requests in the European Council, in: *Journal of European Integration*, 6/2017, S. 673–687.