Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die Arbeit des Rates der Europäischen Union wurde im Jahr 2014 von drei Faktoren geprägt. Zunächst haben sich die großen innen- wie außenpolitischen Verwerfungen um die Europäische Union auch auf die Arbeit der nationalen Minister ausgewirkt. Erstmals seit 2010 kam der größte Impuls hier nicht von wirtschaftlicher Seite, sondern mit der russischen Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine von außen. Doch auch die Bewältigung der Finanz- und Schuldenkrise hat den Ministerrat weiter beschäftigt, sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der Bankenunion als auch bei der weiterhin an Bedeutung gewinnenden wirtschaftspolitischen Koordinierung. Zweitens blieb auch der Rat von den personellen und politischen Wechseln im Zuge der Europawahlen im Mai 2014 nicht unberührt. Zwar unterlag er anders als das Europäische Parlament und die Europäische Kommission seiner Natur entsprechend keinem umfassenden Wechsel zur neuen Legislaturperiode. Dennoch wirkten sich die Wahlen auf seine Tätigkeiten aus, insbesondere indem im ersten Halbjahr 2014 vor den Europawahlen noch eine Vielzahl von Gesetzgebungsinitiativen abgeschlossen wurde. Nicht zuletzt folgte die Arbeit des Rates weiterhin langfristigen, ungebrochenen Trends. Hierzu gehört etwa die nunmehr fast ausschließliche Nutzung des Trilog-Verfahrens mit Einigung in erster Lesung bei gemeinsamer Gesetzgebung mit dem Europäischen Parlament. Auch Mehrheitsbeschlüsse hat der Rat in der Regel weiterhin im Konsens getroffen, wobei mit Großbritannien ein Mitgliedstaat überdurchschnittlich häufig überstimmt worden ist. Dabei fand ab November 2014 erstmals das mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführte Stimmrecht seine Anwendung, jedoch ohne bisher für Abstimmungsergebnisse relevant gewesen zu sein. In den Hintergrund rückten die beiden Ratspräsidentschaften aus Griechenland und Italien, die trotz ihrer herausgehobenen Stellung in den Großthemen Wirtschafts- und Währungsunion sowie Migration keine Strategieänderung der Europäischen Union erreichen konnten.

Thematische Schwerpunkte – Ukraine, Bankenunion, Migration und mehr

Der Umfang der Arbeit des Rates war 2014 trotz der internen und externen Herausforderungen sowie der Besonderheit der Europawahlen weitgehend von Kontinuität geprägt. Insgesamt setzten sich die Minister in den verschiedenen Ratsformationen 73-mal zusammen, was gegenüber den 71 Treffen in 2013 und 74 Treffen in 2012 keine große Veränderung darstellt.[1] Leicht verändert gegenüber den Vorjahren hat sich jedoch die Verteilung der ministeriellen Treffen. So hat sich der Rat für Auswärtige Angelegenheiten mit 17 Treffen als das am häufigsten tagende Format bestätigt. Bemerkenswert ist auch, dass 2014 erstmals seit 2010 der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) mit 9 Treffen nicht das zweithäufigste Format war, sondern der Rat für Landwirtschaft und Fischerei mit 10 Treffen. Dies spiegelt die Entwicklung in der Europäischen Union wider, welche sich 2014 vor dem erneuten Ausbruch der Griechenlandkrise 2015 weniger auf Krisenmanage-

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

ment und stärker auf längerfristige Reformen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik konzentriert hat.

Qualitativ haben sich die dringenden Herausforderungen der Europäischen Union in der Arbeit des Rates deutlich widergespiegelt. Dies betrifft zunächst den Rat für Auswärtige Angelegenheiten, der getrieben von den Ereignissen in der Ukraine 2014 mehrfach zu Sondersitzungen zusammen kam. Zwar wurde die grundsätzliche Strategie der Europäischen Union gegenüber Russland und der Ukraine von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat[2] festgelegt, gemäß seinen Kompetenzen war der Rat aber für die formelle Beschlussfassung über Sanktionen und die Stellungsnahmen der Europäischen Union verantwortlich. Dies erfolgte in mehreren Stufen: Im Februar 2014 erließ der Rat Sanktionen gegenüber Einzelpersonen in der Ukraine, welche aus EU-Sicht für den Einsatz von Gewalt gegenüber den eigenen Bürgern verantwortlich waren. Nach dem Machtwechsel in Kiew und dem anschließenden, mit russischer Unterstützung organisierten Krim-Referendum folgten im März 2014 die ersten Sanktionen gegenüber russischen Staatsbürgern. Über den Rat haben die Mitgliedstaaten auch die russische Annexion der Krim scharf verurteilt und den verspäteten Abschluss des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine in die Wege geleitet. Im Sommer 2014 hat der Ministerrat dann nach dem Ausbruch schwerer Kämpfe in der Ostukraine, bei denen Separatisten mit russischer Unterstützung die Kontrolle über Teile des Landes erlangten und in deren Verlauf eine zivile Passagiermaschine mit 298 Passagieren abgeschossen wurde, die Sanktionen sukzessive bis zu Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland ausgeweitet. Einheitliches Muster war hierbei, dass politische Richtungsentscheidungen nicht von den Außenministern, sondern den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat getroffen wurden, während der Außenministerrat diese nur nachvollzogen hat.

Eine zentrale Rolle spielte der Europäische Rat auch beim zweiten thematischen Schwerpunkt 2014, der Weiterentwicklung der Bankenunion. Diese wurde 2012 von den Staats- und Regierungschefs im Grundsatz beschlossen, um die Verbindung zwischen Staatsschulden und in Schieflage geratenen (Groß-)Banken innerhalb der Eurozone zu lösen. 2013 wurde als erste Säule der Bankenunion zunächst die Rechtssetzung für eine einheitliche Bankenaufsicht in der Eurozone (Single Supervisory Mechanism, SSM) von Parlament und Rat beschlossen. Die zweite Säule der Bankenunion, ein einheitlicher Bankenabwicklungsmechanismus, konnte hingegen erst im März 2014 vereinbart werden. Vorausgegangen waren harte Verhandlungen sowohl zwischen den Mitgliedstaaten im ECOFIN-Rat als auch mit dem Europäischen Parlament. Knackpunkt war insbesondere die Frage, wie schnell der Bankenabwicklungsfonds gefüllt wird und welche Akteure über die Schließung einer Bank entscheiden können. Nach der Einigung gelten ab dem 1. Januar 2015 einheitliche Regeln für die Bankenabwicklung, während die Europäische Zentralbank (EZB) bereits im Herbst 2014 die einheitliche Aufsicht von Großbanken in der Eurozone übernommen hat.

Ein dritter wichtiger Schwerpunkt 2014 war der Umgang mit Migration, der insbesondere von den beiden Ratspräsidentschaften aus Griechenland und Italien auf die Agenda gesetzt wurde. Hierzu hat der Rat im Juni 2014 eine maritime Sicherheitsstrategie verabschiedet, in der auch der vernetzte Ansatz der Europäischen Union beim Umgang mit Migration über das Mittelmeer festgelegt wurde.[3] Die zum Teil sehr harten Verhandlungen

2 Siehe den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.

3 Lennart Landman: The EU Maritime Security Strategy. Promoting or Absorbing European Defence Cooperation?, Netherlands Institute of International Relations Clingendael: Policy Brief April 2014.

im Rat für Justiz- und Inneres zur Migrationspolitik waren aber nur begrenzt von Erfolg gekrönt. So verfehlte Italien das Ziel, eine europäische Nachfolgeoperation für ihre Seenotrettungsaktion Mare Nostrum im Mittelmeer zu organisieren. Stattdessen einigte sich der Rat im August 2014 nur auf eine deutlich begrenztere Operation zur Stärkung der Grenzsicherung im Rahmen der EU-Grenzschutzagentur Frontex.

Daneben hat sich der Rat einer großen Bandbreite an Themen mit und ohne Gesetzgebungscharakter gewidmet. Besonders kontrovers waren die Verhandlungen über den EU-Haushalt 2015, die erst bei letzter Gelegenheit Ende Dezember 2014 zwischen Parlament und Rat abgeschlossen werden konnten. Wichtige Einigungen gab es in der Gesetzgebung beispielsweise in Bezug auf genetisch modifizierte Lebensmittel oder die Vermeidung von Plastikmüll. Auf institutioneller Ebene wurde das Statut für europäische politische Parteien und ihre Stiftungen zwischen Europäischen Parlament und Rat vereinbart.

Stärkung des Rats als Koordinationsforum

Neben gesetzgeberischen Tätigkeiten und der Außenpolitik hat der Rat im Jahr 2014 seine Funktion als intergouvernementales Koordinationsgremium gestärkt, in welchem vor allem die Mitgliedstaaten der Eurozone ihre Wirtschaftspolitik eng miteinander abstimmen.[4] In diesem Sinne hat die Eurogruppe, also das Gremium der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurostaaten, weiter an Bedeutung gewonnen. Obgleich formell kein Bestandteil des Rates, war die Eurogruppe nach dem Rat für Auswärtige Angelegenheiten das Ministerformat in der Europäischen Union, welches sich mit insgesamt 11 Sitzungen am zweithäufigsten in Brüssel getroffen hat.[5] Koordiniert wurden dabei die Reformen in den Programmstaaten der Eurozone, welche über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) beziehungsweise seinem Vorgänger, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), Kredite erhalten hatten (Griechenland, Portugal, Spanien und Zypern). Ihre Reformprogramme wurden in der Eurogruppe mindestens einmal detailliert evaluiert, wobei Spanien (Januar 2014) und Portugal (Mai 2014) ihre Programme erfolgreich abschließen konnten. Auch die Reformen in Griechenland wurden von der Eurogruppe 2014 noch positiv evaluiert. Zusätzlich koordinierten die Euromitgliedstaaten in der Eurogruppe auch die nationalen Haushaltspläne und starteten eine Debatte über die Annäherung ihrer Steuersysteme.

Eine ähnliche Rolle als Koordinationsgremium der Mitgliedstaaten hat auch der ECOFIN mit den Wirtschafts- und Finanzministern aller Mitgliedstaaten gespielt. Dieser ist im Rahmen des Europäischen Semesters, dem 2011 eingeführten zentralen Prozess zur wirtschaftspolitischen Steuerung, dem Europäischen Rat vorgeschaltet. Als Teil dieser Koordinierung werden jeweils im ersten Halbjahr die Reformvorhaben der Mitgliedstaaten analysiert und weitergehende Empfehlungen ausgesprochen. Im Pendant dazu koordinieren die Mitgliedstaaten in der zweiten Jahreshälfte ihre jeweiligen Haushaltsplanungen.[6] Hier konnten sich im Jahr 2014 vier der elf im Defizitverfahren befindenden Euromitgliedstaaten ihre Haushaltssituation so verbessern, dass ihre Verfahren eingestellt wurden.

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

5 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, S. 17-33.

6 Michael Ioannidis: EU Financial Assistance Conditionality after ‚Two Pack', in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1/2014, S. 61-104.

Politisch umstritten waren hier nur die Verhandlungen mit Frankreich, das trotz weiterhin schwieriger Haushaltslage mehr Flexibilität eingefordert hat. Nach Empfehlung der Kommission hat der ECOFIN-Rat dem Land diese Flexibilität eingeräumt.

Auswirkungen der Wahlen zum Europäischen Parlament

Der Rat wurde in seiner gesetzgeberischen Arbeit hingegen von einem Ereignis beeinflusst, von welchem er auf den ersten Blick nicht direkt betroffen ist – den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014. Europawahlen führen politisch zunächst zu einem Turnuswechsel bei den supranationalen Institutionen der Europäischen Union, da neben dem Europäischen Parlament auch die Europäische Kommission neu aufgestellt wird. Hierbei ist der Rat der Europäischen Union nur begrenzt beteiligt. Während der Kampf um die Neubesetzung des Postens des Kommissionspräsidenten vornehmlich von Parlament und Europäischem Rat ausgetragen wurde, war der Rat der Europäischen Union stärker an der Zusammenstellung der neuen Kommission beteiligt. Letztere nimmt er in ihrer Gesamtheit laut Art. 17 EUV im Einvernehmen mit dem neuen Kommissionspräsidenten, Jean-Claude Juncker, an, bevor sie dann vom Europäischen Parlament bestätigt wird. Diese Funktion ist aber weitgehend eine Formalität – auch 2014 schlugen die Mitgliedstaaten ihre Kandidatinnen und Kandidaten individuell vor, ohne dass der Rat ihre Eignung geprüft hat. Die eigentliche Zuordnung erfolgte dann durch Kommissionspräsident Juncker, während die einzelnen Kandidatinnen und Kandidaten in Anhörungen vom Europäischen Parlament evaluiert wurden. Auf Druck des Parlaments musste schließlich auch eine Kandidatin – die Slowenin Alenka Bratušek – zurücktreten. Auch hier vollzog der Rat die Nachnominierung von Violeta Bulc nur formell nach.[7]

Direkte Auswirkungen auf die Arbeit des Rates hatten die Europawahlen und der Beginn der neuen Legislaturperiode jedoch auf zwei Aspekten: Zum einen konzentrierte sich die Gesetzgebung mit dem Europäischen Parlament auf die Zeit vor den Wahlen (siehe Kontinuität in der Gesetzgebung). Zum anderen veränderte sich die Arbeit im Rat für Auswärtiges durch die Neubesetzung des Postens der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit der Italienerin Federica Mogherini. So wird der Rat für Auswärtige Angelegenheiten nunmehr von Mogherini geleitet, die von Beginn an eine größere Unterstützung der Mitgliedstaaten erfuhr als ihre Vorgängerin Catherine Ashton.

Kontinuität in der Gesetzgebung

Quantitativ war die legislative Arbeit des Rates weitgehend von Kontinuität geprägt. Im Vergleich liegt der Rat bei den Verordnungen und Richtlinien, bei denen in der Regel eine Beteiligung des Europäischen Parlaments erfolgt, mit zusammen genommen 251 Gesetzgebungsakten etwa auf dem Niveau des Vorjahres (Tabelle 1). Hingegen ist bei den Beschlüssen und Empfehlungen ein Anstieg um mehr als 100 auf 471 zu verzeichnen, sodass der Rat nach 2009 – dem Jahr der vorletzten Europawahlen und des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon – insgesamt die meisten Sekundärrechtsakte verabschiedet hat.

7 Siehe den Beitrag zur Europäischen Kommission in diesem Band.

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, 2009-2014[8]

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

Die Veränderungen in der legislativen Arbeit des Rates lassen sich bei genauerem Hinsehen entlang von zwei Faktoren erklären. Zum einen ist ein sehr starker Einfluss der Europawahlen im Mai erkennbar, da das Europäische Parlament an einem Großteil der EU-Gesetzgebung beteiligt ist. Dem Wahlkalender entsprechend haben Rat und Parlament daher zu Beginn des Jahres intensiv zusammengearbeitet, um möglichst viele Gesetzesvorhaben noch vor Ende der Legislaturperiode abschließen zu können. So verabschiedete der Rat den Großteil seiner Gesetzgebung in den ersten fünf Monaten 2014, in denen er insgesamt 165 der 251 Gesetzgebungsakte erlassen hat, 120 davon gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Im Gegensatz dazu verabschiedeten Rat und Parlament im gesamten Rest des Jahres nur 15 gemeinsame Gesetzgebungsakte.[9] Auch im November und Dezember 2014 gab es nach der Amtseinführung der neuen Kommission noch keinen Anstieg, da die Kommission neue umfangreiche Gesetzgebungsinitiativen erst in das Verfahren einbringen musste. Zum anderen nutzte der Rat im Rahmen seiner intergouvernementalen Koordinierung das Mittel der Beschlüsse und Empfehlungen mit 471 Malen deutlich häufiger als in den Vorjahren. Die Beschlüsse werden zum einen für Ernennungen genutzt (zum Beispiel für Mitglieder der Kommission) als auch im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – beides Kategorien, die 2014 durch die Europawahlen und die Krise in der Ukraine überdurchschnittlich zur Anwendung kamen. Empfehlungen hingegen sind rechtlich unverbindlich und das zentrale Instrument des Rates zur wirtschaftspolitischen Koordinierung. Dieses Instrument wurde daher besonders häufig im Zuge des Europäischen Semesters genutzt und unterstreicht damit die steigende Nutzung intergouvernementaler Koordinierung vis-à-vis verbindlicher Rechtssetzung.

Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament über das Trilog-Verfahren

Bei der Art und Weise, wie der Rat und das Europäische Parlament bei der Gesetzgebung zusammenarbeiten, haben sich 2014 drei Trends verfestigt. Erstens ist das Parlament nicht nur rechtlich, sondern auch de facto weiter zum gleichberechtigten Gesetzgeber aufgestiegen, mit welchem der Rat immer intensiver kooperiert. Seit dem Lissabonner Vertrag ist

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

9 Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Angaben von EUR-Lex: EUR-Lex, Statistiken zu Rechtsakten, 2015.

der Anteil der gemeinsam von Rat und Parlament beschlossenen Rechtsakte stetig gestiegen. Doch erst 2014 ist dieser Anteil – trotz oder gerade aufgrund der Europawahlen – auf 53,8 Prozent gestiegen und lag damit erstmals über der Hälfte. Zum Vergleich: Noch 2012 wurden nur 35 Prozent der EU-Gesetzgebung von Parlament und Rat gemeinsam verabschiedet.[10] Zweitens bestimmt das Europäische Parlament bei den Gesetzgebungsverfahren, bei denen es beteiligt ist, in der Regel auch voll mit. Von den insgesamt 207 gemeinsamen Gesetzgebungsbeschlüssen von Parlament und Rat ist das Parlament in nur 16 lediglich konsultiert worden, während es in 191 gleichberechtigt mitbestimmen konnte. Dieser Anteil von 92 Prozent Mitentscheidung steht im Vergleich zu nur 54 Prozent im Jahr 2011.

Bei dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat sich drittens die Dominanz des informellen Trilogs weiter gefestigt. Rechtlich sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union einen mehrstufigen Prozess vor, in dem die Initiative von der Kommission eingebracht und einzeln von Parlament und Rat beraten wird. Diese können dann jeweils Änderungen beschließen. Erst wenn über zwei Lesungen keine Einigung zustande kommt, soll ein Vermittlungsausschuss einberufen werden, in dem die drei EU-Organe über einen Kompromiss beraten, der dann in dritter Lesung verabschiedet werden kann. In der Praxis überspringen die politischen Entscheidungsträger diesen Prozess jedoch und treten schon vor der ersten Lesung informell im Trilog zur Vermittlung zusammen, um die so ausgehandelte gemeinsame Position in der ersten Lesung zu verabschieden. In 2014 wurde dieses Verfahren in 95,3 Prozent aller Fälle genutzt und ist damit zum eigentlichen Standard der Gesetzgebung in der Europäischen Union geworden (Tabelle 2). Trotz oder gerade aufgrund der Informalität ermöglicht das Trilog-Verfahren heftige Machtkämpfe zwischen Rat und Parlament, in denen die Parlamentarier vermehrt auf Augenhöhe um institutionelle Rechte und inhaltliche Aspekte mit den nationalen Regierungen im Rat ringen.

In der Praxis und Wissenschaft wird die mittlerweile nahezu ausschließliche Nutzung des Trilog-Verfahrens weiter kritisch diskutiert.[11] Denn auf der einen Seite bietet es gerade in zeitkritischen Dossiers wie der Bankenunion den europäischen Gesetzgebern 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. Er 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. Um eben diese Transparenz-Mängel zu reduzieren hat die Europäische Ombudsfrau im Mai 2015 eine Untersuchung gegen die Nutzung des Trilog-Verfahrens eröffnet.[12]

10 Eigene Erhebung auf Basis offizieller Angaben von EUR-Lex: EUR-Lex: Statistiken zu Rechtsakten, 2015.

11 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.

12 Europäischer Bürgerbeauftragter: Pressemitteilung. Ombudsfrau eröffnet Untersuchung, um Transparenz von ‚Trilogen' zu fördern, 28.Mai 2015, Nr. 9/2015.

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung[13]

Jahr	Mitentscheidungsbeschlüsse	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%
2014	191	182	9	0	95,3%

Veränderungen in der Stimmengewichtung

Eine weitere Lissabonner Reform, die erst mit Verspätung im Rat angekommen ist, ist die Veränderung in der Stimmengewichtung bei Mehrheitsentscheidungen im Rat. So hat der Vertrag von Lissabon zwar eine neue doppelte Mehrheit eingeführt, diese ist aufgrund der schwierigen Verhandlungen insbesondere auf polnischen Wunsch jedoch erst fünf Jahre nach dessen Inkrafttreten, also zum 1. November 2014, wirksam geworden.[14] Der doppelten Mehrheit zufolge sind für einen Beschluss des Rates eine Zustimmung von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die gleichzeitig 65 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union repräsentieren müssen, erforderlich. Anders als die vorherige politische Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza, bei der kleinere Mitgliedstaaten im Verhältnis zu größeren wie Deutschland proportional ein größeres Stimmengewicht hatten, können große Staaten nach dem neuen System ihr Gewicht voll entfalten. In der Folge steigt zumindest rein arithmetisch die Bedeutung von Mitgliedstaaten mit größerer Bevölkerung.

Relevant ist die neue Stimmengewichtung jedoch auch für das Verhältnis zwischen den 19 Ländern der Eurozone und den restlichen Mitgliedstaaten. Denn während erstere eine qualifizierte Mehrheit nach dem alten System knapp verpassten, verfügen sie nach dem neuen Verfahren und den jüngsten Beitritten nun über ausreichend Stimmengewicht. In der Folge könnten sie theoretisch alle anderen Nicht-Eurostaaten im Falle einer Abstimmung nach qualifizierter Mehrheit überstimmen. Allein diese theoretische Möglichkeit hat dazu geführt, dass Großbritannien als Teil der Verhandlungen über seine Zukunft in der Europäischen Union eine Schutzklausel für Nicht-Eurostaaten einführen will, um ein solches Szenario zu verhindern.

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

14 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon. Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 322-326.

In der Praxis sind die Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung bis dato aber weitgehend theoretisch geblieben. Unter den öffentlich verfügbaren Abstimmungsergebnissen seit November 2014 findet sich keine Abstimmung, bei der die qualifizierte Mehrheit so knapp gewesen wäre, als dass ein Wechsel zwischen beiden Systemen eine Auswirkung auf das Abstimmungsergebnis gehabt hätte. Auch eine Spaltung zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten findet sich in keiner einzigen Abstimmung.

Fortsetzung der Konsenskultur

In der Tat lässt sich am Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten festmachen, dass sich trotz neuer Stimmengewichtung und den politischen Verwerfungen der Wirtschafts- und Finanzkrise die Konsenskultur im Rat gehalten hat. Zwar veröffentlicht der Rat nicht alle Abstimmungsergebnisse, die Anzahl an öffentlichen Abstimmungen ist aber 2014 weiter gestiegen. Dabei gibt es eine klare Gemeinsamkeit: Obwohl die Möglichkeit zu Mehrheitsbeschlüssen besteht, fanden die Mitgliedstaaten in zuletzt 67 Prozent der Abstimmungen trotzdem Konsens, zählt man die Voten mit Einstimmigkeit plus Enthaltungen dazu liegt der Konsenswert sogar bei 81,2 Prozent. Dies unterstreicht nicht notwendigerweise Einigkeit, sondern die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, am Ende der Verhandlungen Kompromisse zu finden, die für alle nationalen Regierungen tragbar sind.

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten im Rat[15]

Jahr	Anzahl Abstimmungen	Einstimmig	In Prozent	Einstimmig mit Enthaltung	1–2 Gegenstimmen	> 2 Gegenstimmen
2011	104	70	67,3	15	16	3
2012	88	56	63,6	13	8	11
2013	150	99	66,0	23	22	6
2014	176	118	67,1	25	28	5

Anhand des Abstimmungsverhaltens lassen sich zwei weitere Entwicklungen festmachen. Zum einen gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Politikbereichen. So fällt der Großteil der Abstimmungen mit Gegenstimmen auf zwei Bereiche – Haushaltsbeschlüsse und Finanzmarktregulierung. Trotz des mehrjährigen Finanzrahmens bilden sich auch bei den regulären Finanzfragen dieselben Konfliktlinien, im Rahmen welcher beispielsweise Nettozahler (Großbritannien, Niederlande, Schweden) in mehreren Entscheidungen gemeinsam überstimmt worden sind. Zum anderen wirkt sich diese Ungleichheit auch darauf aus, wie häufig Mitgliedstaaten überstimmt worden sind beziehungsweise sich enthalten haben. Ein Land sticht hier besonders heraus – Großbritannien. Denn die britische Regierung wurde in 16 Fällen überstimmt und hat sich 10-mal enthalten, das heißt, dass also in 26 von 176 Fällen gegen sie entschieden worden ist. Der am zweithäufigsten überstimmte Staat ist Ungarn, der aber im Vergleich nur 6-mal überstimmt wurde und sich 3-mal enthalten hat. Schon in den Vorjahren gehörte Großbritannien zur Gruppe der Mitgliedstaaten mit den meisten Gegenstimmen, doch 2014 ist das erste Jahr, in dem der Abstand zu den anderen Staaten derart eklatant ist.

15 Eigene Berechnung auf Grundlage der Abstimmungsprotokolle des Rates.

Die Ratspräsidentschaften hinterlassen kaum Spuren

Bei der Arbeit des Rates hat eine Institution stetig politisch an Bedeutung verloren, ist jedoch organisatorisch weiterhin entscheidend; die halbjährlich rotierende Ratspräsidentschaft. Diese generelle Einschätzung traf auch und trotz anders lautender Erwartungen besonders auf die beiden Präsidentschaften in 2014 zu.

So hatte im ersten Halbjahr 2014 Griechenland den Ratsvorsitz inne, das Land welches wie kein anderes Zweites für die Krise in der Eurozone steht. Zwar fiel die Ratspräsidentschaft rückblickend auf einen Zeitpunkt relativer Stabilität in Athen, da sich das Land in der Mitte des zweiten Hilfs- und Reformprogramms befand und daher zumindest bis 2015 finanziert und sogar in kleinen Schritten bereits auf den Kapitalmarkt zurückgekehrt war. Die Regierung unter Premierminister Antonis Samaras wollte daher die Ratspräsidentschaft nutzen, um das Ansehen Griechenlands in der Europäischen Union zu verbessern indem sie zeigte, dass sie in der Lage war, die Verhandlungen im Rat effektiv zu leiten. Die Hauptziele der Präsidentschaft waren die Weiterentwicklung der Eurozone, die Stärkung von Wachstum und der demokratischen Legitimation der Europäischen Union.[16] Von diesen Zielen konnte Griechenland nur das erste kurzfristig erfüllen. So gelang es dem griechischen Ratsvorsitz, der aufgrund der Europawahlen im Mai effektiv nur vier Monate für die Gesetzgebung zur Verfügung hatte, der wichtigsten Aufgabe der Ratspräsidentschaft gerecht zu werden: dem Management der Verhandlungen im Rat und im Trilog mit Parlament und Kommission. In der Folge konnten, wie aufgezeigt, eine Vielzahl von Gesetzgebungsinitiativen abgeschlossen werden. Die politischen Ziele wie die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion hingegen lagen außerhalb der Möglichkeiten und hier wurden im ersten Halbjahr jenseits der Gesetzgebung zur Bankenabwicklung keine nennenswerten Fortschritte erzielt. Zudem hat die griechische Regierung nach den Neuwahlen im Frühjahr 2015 durch ihr Verhalten bei den Verhandlungen über ein drittes Hilfs- und Reformpaket zumindest bei den Eurostaaten das erworbene Vertrauen wieder verspielt.

Noch deutlicher war die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der italienischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2014. Zuvor war die Partei des italienischen Ministerpräsidenten Matteo Renzi, der Partito Democratico (PD), mit über 40 Prozent der italienischen Stimmen deutlich gestärkt aus den Europawahlen hervorgegangen. Diese Signalwirkung wollte Renzi nutzen, um über den Ratsvorsitz nicht weniger als das Narrativ der europäischen Integration weiterzuentwickeln.[17] Die italienische Ratspräsidentschaft sollte der Europäischen Union helfen, ‚ihre Seele wiederzufinden' und auf praktischer Ebene die EU-Politiken vor allem in der Wirtschafts- und Währungsunion (hin zu mehr Flexibilität) und in der Migrationspolitik (hin zu mehr Solidarität) weiterzuentwickeln. Am Ende der sechs Monate muss jedoch auch hier ein eher nüchternes Fazit gezogen werden. Die großen politischen Konflikte der Zeit – wie der Machtkampf zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament über die Spitzenkandidaten – lagen angesichts der Lissabonner Reformen außerhalb des Tätigkeitsfelds des Ratsvorsitzes. In den regulären Politikbereichen gab es angesichts der Neuaufstellung von Parlament und Kommission auch keine großen Gesetzgebungserfolge, obgleich es auch keine auffälligen

16 George Kyris: The Fifth Greek Presidency of the Council of the European Union: The Most Unlikely Captain?, in: Journal of Common Market Studies 2015 (im Erscheinen).

17 Maurizio Carbone: Beyond the Telemachus complex: courses, discourses and the 2014 Italian Presidency of the Council of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2015 (im Erscheinen).

Katastrophen gab. Insbesondere in den beiden für Italien wichtigen Feldern, der Migrations- und der Wirtschaftspolitik, gab es keine großen Fortschritte, sodass diese Ratspräsidentschaft sich am Ende auch in die Liste der Lissabonner Vorsitze einreiht, die vor allem organisatorisch unterstützt, aber wenig selbst bewegt haben.

Fazit

Im Jahr 2014 verfestigten sich trotz der auf den ersten Blick größeren Umbrüche – den Wahlen zum Europäischen Parlament, der vielen sicherheitspolitischen Herausforderungen in der EU-Nachbarschaft und institutionell dem Wechsel der Stimmengewichtung – vielmehr längerfristige Trends in der Arbeit des Rates. Hierzu gehören insbesondere bei der Gesetzgebung der hohe Anteil des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und darin die fast ausschließliche Nutzung von Trilogen ebenso wie die Konsenskultur und die Transformation der Ratspräsidentschaft von Agenda-Setter zu Dienstleistern.