

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Die Arbeit im Rat der EU war im Jahr 2011 im Wesentlichen von vier längerfristigen Entwicklungen gekennzeichnet. Erstens lag zumindest in der medialen Wahrnehmung der Hauptschwerpunkt der Ratstätigkeiten auf den Reaktionen zu aktuellen Krisen. Hierzu zählt vor allem die politisch dominierende Schuldenkrise und die damit verbundenen Reformen in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU bzw. der Eurozone, etwa in Form des Europäischen Semesters oder des ‚Six pack‘ zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Aber auch das Atomunglück in Japan und die darauffolgenden Debatten über Energiepolitik in Europa sowie die Umbrüche im arabischen Raum drängten auf die Agenda des Rates. Zweitens wurde die etablierte Kultur des Konsenses von den Mitgliedstaaten fortgesetzt, die trotz der Möglichkeit zu Mehrheitsabstimmungen weiterhin Ratsentscheidungen größtenteils einstimmig gefällt haben.

Drittens haben sich auch die längerfristigen Trends im Zusammenspiel mit den anderen Institutionen verstärkt: Hier hat zum einen das Europäische Parlament als gleichberechtigter Mitgesetzgeber an Bedeutung gewonnen, mit dem der Rat zunehmend auch umstrittene Gesetzgebungsdossiers zur ersten Lesung informell aushandelt. Zum anderen ist insbesondere in der Krise die Bedeutung des Europäischen Rates weitergestiegen, in dem die Staats- und Regierungschefs zunehmend auch Gesetzgebungsinitiativen informell anstoßen. Viertens war 2011 das Jahr, in dem mit Ungarn und Polen erstmals zwei osteuropäische Mitgliedstaaten in Folge den Ratsvorsitz inne hatten.¹ Ihr Spielraum zur Agendasetzung wurde jedoch stark begrenzt durch den ständigen Präsidenten des Europäischen Rates und die Hohe Vertreterin sowie die Dynamik der europäischen Schuldenkrise.

Thematische Schwerpunkte

Politisch-inhaltlich wurde die Arbeit des Rates 2011 wie diejenige von weiten Teilen der EU von der europäischen Schuldenkrise überschattet. In dem Jahr ist der Rat in seinen insgesamt zehn Formationen 86 Mal zusammengetreten, was eine spürbare Steigerung gegenüber 76 Sitzungen im vorangegangenen Jahr und 60 Sitzungen in 2009 ist.² Dieser Anstieg ist primär mit dem Krisenmanagement der Union verbunden. So stechen vor allem drei Ratsformationen mit einer erhöhten Anzahl an Treffen hervor: Der Rat für allgemeine Angelegenheiten (13 Sitzungen), in dem die zur Bewältigung der Krise häufiger stattgefundenen Treffen des Europäischen Rates vorbereitet werden, sowie der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) mit 12 Sitzungen. Hinzu kommen 10 Treffen der Eurogruppe, in der die Wirtschafts- und Finanzminister der Eurostaaten vornehmlich über die Bewältigung der Schuldenkrise verhandelt haben. Zum anderen wies der Rat für Auswärtige Angelegen-

1 Zuvor hatten mit Slowenien (1. Halbjahr 2008) und Tschechien (1. Halbjahr 2009) bereits zwei 2004 beigetretene Staaten die Ratspräsidentschaft inne.

2 Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen auf der Webseite des Rates, <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings?lang=en>. Informelle Treffen und Treffen der Ratsarbeitsgruppen sind hier nicht aufgenommen.

heiten mit 15 Sitzungen eine besonders hohe Frequenz auf, in dem die Mitgliedstaaten die Reaktion der EU auf die arabischen Umbrüche und den Krieg in Libyen koordiniert haben.

In der Schuldenkrise kam dem Rat die Rolle zu, je nach Rechtsgrundlage gemeinsam mit Parlament, Kommission und/oder anderen EU-Organen das ‚Tagesgeschäft‘ des Krisenmanagements und der längerfristigen Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU durchzuführen. Die großen Leitlinien von Krisenmanagement und Reformen wurden hingegen von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bzw. den neu formierten Eurogipfeln ausgehandelt.³ Für den Rat waren dies zum einen die Durchführung des ersten Europäischen Semesters, mit dem die Haushaltspolitiken der EU-Staaten enger koordiniert werden sollen. Hierzu hat der Rat auf Basis der Kommissionsempfehlungen im ersten Halbjahr 2011 über die nationalen Haushalte und Stabilitätsprogramme beraten und im Juli für jeden einzelnen Mitgliedstaat dezidierte Reformempfehlungen verabschiedet. Zum anderen hat der Rat intensiv mit dem Europäischen Parlament über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) in Form von sechs Legislativbeschlüssen verhandelt, dem so genannten Six pack. Vorgeschlagen wurde das Six pack von der Kommission im Herbst 2010 im Rahmen der ‚Van Rompuy Task Force‘, in der die Mitgliedstaaten, die EZB und die Kommission im 2. Halbjahr 2010 über Reformen der Economic Governance der EU beraten haben. Nach etwa einjährigen Verhandlungen verabschiedeten Parlament und Rat diesen zentralen Baustein der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, mit dem der SWP nicht nur in seinen Sanktionsmöglichkeiten gestärkt wurde, sondern auch makro-ökonomische Ungleichgewichte aufgenommen wurden. Nicht zuletzt wurde in der Eurogruppe unter den Euro-17 Staaten intensiv über die Details des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die Hilfsprogramme für Griechenland, Portugal und Irland sowie Restrukturierungsmaßnahmen verhandelt. Dabei tritt die Eurogruppe zwar getrennt vom Rat der EU zusammen, kann aber formal keine Beschlüsse fassen – diese müssen jeweils vom Rat nachvollzogen werden, wobei die Nicht-Eurostaaten dann jeweils kein Stimmrecht haben.⁴

Der zweite inhaltliche, ebenfalls kriseninduzierte Schwerpunkt in der Arbeit des Rates war der Umgang mit der europäischen Nachbarschaft. Ausgehend von den Umbrüchen zunächst in Tunesien, Ägypten und dann weiten Teilen der arabischen Staaten hat sich der Rat für Auswärtiges, der anders als die übrigen Ratsformationen von der Hohen Vertreterin Catherine Ashton geleitet wird, intensiv mit der südlichen Nachbarschaft der EU beschäftigt. Im Fokus standen die Auswirkungen der Umbrüche, die EU-Reaktion auf einzelne Staaten wie Ägypten oder Libyen sowie die Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Generell zeigte sich auch hier das Muster, dass die großen strategischen Fragen – insbesondere das Ob und Wie einer militärischen Intervention in Libyen – auf dem Europäischen Rat vom 11. März 2011 verhandelt wurden. Dennoch haben auch die Außenminister intensiv über die Reaktionen auf die Umbrüche verhandelt und sich zu allen zentralen Krisenherden geäußert. Der Detailgrad und die Schärfe der Reaktionen hat je nach Einigung der Mitgliedstaaten aber stark variiert. Eng verbunden damit waren ebenfalls die Diskussionen im Rat für Justiz und Inneres über den Umgang mit der Migration aus der südlichen Nachbarschaft sowie eine Reform des Schengener Abkommens, die allerdings erst 2012 abgeschlossen werden konnten.

3 Siehe hierzu den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.

4 Zur Arbeitsweise der Eurogruppe und der Zusammenarbeit mit dem Rat siehe Uwe Puetter: *The Eurogroup. How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester 2006.

Neben diesen beiden, kriseninduzierten Schwerpunkten hat der Rat selbstverständlich in seinen Sitzungen die legislative Arbeit an langfristigen Dossiers in verschiedensten Bereichen regulär weitergeführt. Hierbei stachen noch drei Themenbereiche heraus. Dies war zum einen die vorläufige Einigung auf ein gemeinsames EU-Patent, das nach nunmehr 30 Jahren Verhandlungen nur über den Weg einer Verstärkten Zusammenarbeit von 25 Mitgliedstaaten vorläufig auf den Weg gebracht werden konnte.⁵ Nur Italien und Spanien blieben außen vor, da sie bis zuletzt die Sprachenregelung für das gemeinsame Patent ablehnten. Zum anderen gelang es der polnischen Ratspräsidentschaft erstmals seit vielen Jahren wieder, pünktlich zum November eine Einigung zwischen Rat und Parlament für das kommende Haushaltsjahr auszuhandeln. Darüber hinaus stand das Thema Klima- und Energiepolitik in beiden Halbjahren auf der Tagesordnung, verstärkt durch das Atomunglück in Japan, den deutschen Atomausstieg sowie der Klimakonferenz in Durban im Dezember 2011.

Rechtssetzung

In der regulären Rechtssetzung durch den Rat ist 2011 eine erstaunliche Dynamik zu beobachten gewesen, die bereits im Jahr zuvor eingesetzt hatte: eine deutliche Reduktion an Legislativbeschlüssen. So hat der Rat – immer häufiger zusammen mit dem Parlament – 2011 insgesamt 205 Gesetzgebungsbeschlüsse (Verordnungen und Richtlinien) getroffen sowie 387 Beschlüsse und Entscheidungen gefällt. Im Vergleich mit 2010, dem ersten Jahr unter Lissabonner Spielregeln, ist dies ein minimaler Zuwachs an Legislativbeschlüssen. Legt man die Zeit ab 2005 zu Grunde, also nach der großen Erweiterung, ist jedoch ein Trendbruch zu erkennen. Während in den Jahren vor 2010 das Legislativaufkommen regelmäßig gestiegen bzw. auf einem hohen Niveau geblieben ist, sind im letzten Jahr vor allem deutlich weniger Richtlinien verabschiedet worden. Die Beschlüsse und Entscheidungen hingegen sind seit 2005 ungefähr in dem Korridor von 250 bis 350 Rechtsakte pro Jahr geblieben:

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, 2005 – 2011

Jahr	Verordnungen	Richtlinien	Beschlüsse / Entscheidungen	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

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

5 Eine endgültige Einigung steht aber noch aus, nachdem erst im Juni 2012 im Europäischen Rat die Standortfrage für das Patentgericht geklärt werden konnte. Gleichzeitig einigte sich der Europäische Rat auf die Streichung von drei Artikeln im eigentlich bereits ausgehandelten Rechtsakt, an denen das Europäische Parlament aber festhalten möchte. Die endgültige Verabschiedung des EU-Patents steht daher weiter offen (Stand: Juli 2012).

Diese Entwicklung ist auf den ersten Blick höchst überraschend: Obwohl mit dem Vertrag von Lissabon die Kompetenzen der EU erweitert und der Anwendungsbereich der qualifizierten Mehrheit im Rat vergrößert worden ist, scheint sich das legislative Output gesenkt zu haben. Der Vergleich mit den vorangegangenen Jahren suggeriert damit, dass die Lissabonner Reformen die Handlungsfähigkeit des Rates geschwächt anstelle gestärkt haben.

In der Gesamtschau sind für den Zurückgang an Rechtsakten durch den Rat zunächst andere, strukturelle Gründe zu prüfen. Erstens stellt sich die Frage, ob die Legislativtätigkeiten des Rates durch eine verstärkte Delegation an die Kommission kompensiert wurden. So hat der Lissabonner Vertrag erstmals klare Regelungen für Durchführungsrechtsakte gesetzt (Art. 290 AEUV), nach denen der Rat und das Parlament der Kommission die Befugnis übertragen können, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zu erlassen. Dies soll der Kommission die Möglichkeit geben, bestehende Rechtsakte um Detailbestimmungen zu ergänzen oder zu ändern, soweit diese Befugnis ihr von Parlament und Rat übertragen wurde. Hiervon haben die beiden Organe zwar 2011 bereits Gebrauch gemacht, aber nicht in einem Maße, dass es den Rückgang an Rechtsetzung durch den Rat erklären könnte. Im Gegenteil – auch die Rechtssetzung der Kommission ist von durchschnittlich über 2000 Rechtsakten in den Jahren 2005 bis 2010 auf 1491 Akte im Jahr 2011 gesunken.⁶

Zweitens wurde im Zuge der großen Erweiterung vermehrt die These formuliert, dass ein Aufwachsen der EU auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten vor allem im Rat die Entscheidungsfindung erschweren könnte. So sind durch die Zunahme an Mitgliedern nicht nur neue Vetospieler hinzugekommen und neue Blockadekoalitionen entstanden, auch die Heterogenität an wirtschaftlichen und politischen Interessen hat zugenommen. Dennoch hat sich diese Zunahme an Blockademöglichkeiten und Heterogenität in den Jahren nach der Erweiterung nicht negativ auf die Handlungsfähigkeit des Rates ausgewirkt. Die höchsten Werte an Rechtssetzungstätigkeit fallen vielmehr auf die Zeiträume nach der Erweiterung. Auch hier ist also kein direkter Zusammenhang zu beobachten.

Drittens wäre das hohe Aufkommen an Rechtssetzung in der Mitte der 2000er-Jahre auch durch die Notwendigkeit von Übergangsbestimmungen zu erklären. So mussten zum einen im Zuge der großen Erweiterung 2004/2007 eine Vielzahl an Bestimmungen für die neuen Mitgliedstaaten adaptiert werden. Zum anderen wurde 2006 das Komitologiesystem der EU reformiert. In der Folge mussten auch zahlreiche Rechtsakte, die auf die Komitologiebestimmungen verweisen, geändert werden, etwa in den Bereichen Umwelt-, Verbraucherschutz- oder Industriepolitik. Diese erforderlichen Anpassungen, die oft technischer Natur waren, können Teile des höheren Legislativaufkommens in den Jahren 2006 bis 2008 erklären. Die Anzahl an angepassten Rechtsakten etwa für das Komitologieverfahren war mit 26 in 2007 und 23 Rechtsakten in 2008 aber so gering, dass so nur ein Teil der Reduktion erklärt werden kann.⁷

6 Eigene Berechnung auf Grundlage von Eur-Lex.

7 Daniela Kietz: Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 65-72, hier S. 66.

Letztlich bleiben damit rein politische Faktoren, um diesen erstaunlichen Rückgang zu erklären. Dies ist zum einen das erklärte Bestreben gerade der EU-Kommission, weniger, aber dafür bessere Legislativinitiativen vorzulegen, um die europäischen Unternehmen von bürokratischen Hürden zu entlasten und auf ‚smart regulation‘ zu setzen.⁸ Zum anderen aber ist der Rückgang auch substantiell auf die europäische Schuldenkrise zurückzuführen. Diese hat sowohl dazu beigetragen, dass sich die Institutionen der EU jenseits der Rechtssetzung stärker auf die Bekämpfung der Schulden- und Wachstumsproblematik in der EU konzentriert haben. Hiervon sind größtenteils Bereiche betroffen, in denen die Union keine Rechtssetzung, sondern höchstens eine Koordinierungskompetenz hat. Zum anderen aber waren die politischen Energien auch primär auf die Bewältigung der Schuldenkrise fokussiert.

Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament

Unter den Lissabonner Spielregeln hat die Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischen Parlament deutlich an Intensität und Bedeutung gewonnen. Gestärkt durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und der zusätzlichen Rechte im Haushaltsverfahren hat das Parlament mit neuem Selbstbewusstsein 2010 in medienwirksamen Verhandlungen wie über das SWIFT-Abkommen oder den Europäischen Auswärtigen Dienst seinen Mitgestaltungsanspruch deutlich gemacht.⁹ In der Folge ist auch 2011 die Bedeutung des Europäischen Parlaments als gleichberechtigter Partner in der Gesetzgebung für den Rat weiter angestiegen. Dies spiegelt sich zum einen in der veränderten Rolle der rotierenden Ratspräsidentschaft wider – nach Abgabe der Führungsverantwortung im Europäischen Rat und dem Rat für Auswärtiges ist die Verhandlungsführung mit dem Europäischen Parlament zu einer der Kernaufgabe der Ratspräsidentschaft geworden. Die polnische Ratspräsidentschaft des 2. Halbjahres 2011 etwa nennt als ihre beiden wichtigsten Erfolge die Aushandlung von Kompromissen mit dem Europäischen Parlament über das Six pack und den EU-Haushalt 2012.¹⁰

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, bei dem der Rat das Parlament nur formal anhören musste (siehe Tabelle 2). Mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags ist der Anteil des Konsultationsverfahrens deutlich gesunken, in 2011 sogar auf unter 20%. Auf der anderen Seite fand das Mitentscheidungsverfahren in den letzten Jahren stabil in über 50% der Fälle Anwendung. Vor allem aber das Zustimmungsverfahren, bei dem das Parlament ebenfalls ein Vetorecht inne hat, ist in seiner Bedeutung gestiegen. Unter das Zustimmungsverfahren fallen etwa Beschlüsse über den Abschluss von internationalen Abkommen in der Handelspolitik. Angesichts dieser rechtlich wie politisch gestärkten Stellung ist das Parlament in der Gesetzgebung zu einem Partner auf Augenhöhe für den Rat geworden.

8 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.

9 Daniela Kietz / Nicolai von Ondarza: Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/2010, Berlin 2010.

10 Polnische Ratspräsidentschaft: Press release, Major results of the Polish Presidency, 22. Dezember 2011, http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_en.pdf.

Tabelle 2: Anzahl und Art der Beschlüsse von Parlament und Rat in der Gesetzgebung, 2005 – 2011

Jahr	Konsultation		Zustimmung		Mitentscheidung	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
2005	113	51,6%	24	11,0%	82	37,4%
2006	158	54,9%	13	4,5%	117	40,6%
2007	152	49,4%	9	2,9%	147	47,7%
2008	110	37,9%	10	3,4%	170	58,6%
2009	89	44,5%	6	3,0%	105	52,5%
2010	38	24,5%	23	14,8%	94	60,6%
2011	36	17,4%	58	28,0%	113	54,6%

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union, 2005 – 2011.¹¹

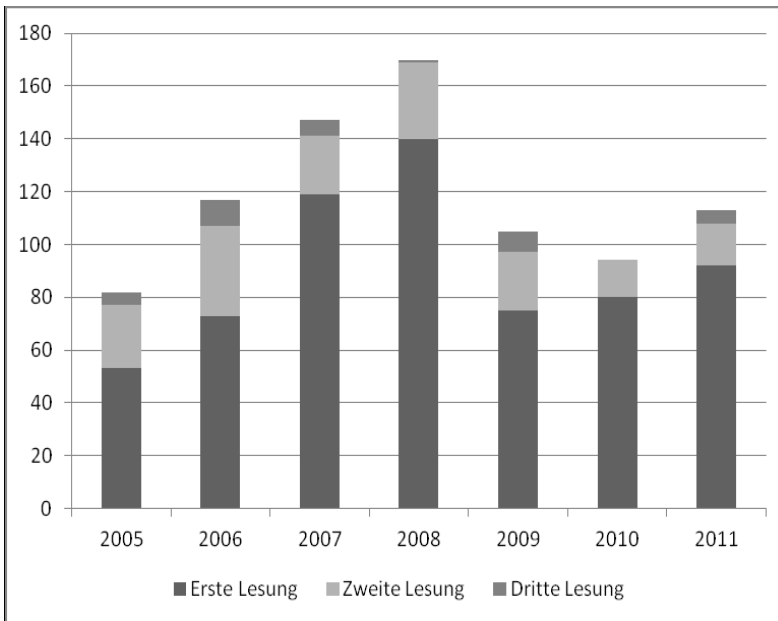
Auch bei dieser Ausweitung der Nutzung des Mitentscheidungsverfahrens hat sich der Trend der letzten Jahre verfestigt, dass Parlament und Rat schon direkt nach der Kommissionsvorlage in informelle Verhandlungen treten und den ausgehandelten Kompromiss in der ersten Lesung verabschieden. Mit diesen so genannten ‚First-Reading-Agreements‘ wird das Gesetzgebungsverfahren deutlich beschleunigt, da die Gesetzgeber nicht durch die drei Lesungen bis hin zum Vermittlungsausschuss gehen müssen, sondern direkt in informelle Verhandlungen eintreten. Diese werden dann von den zuständigen Berichterstattern, der Ratspräsidentschaft und der Kommission im Trialog abseits der öffentlichen Wahrnehmung abgehalten. Ein wichtiges Beispiel hierfür aus 2011 war die Einigung auf das Six pack. Dieses konnte trotz seiner hohen Bedeutung schon in der ersten Lesung verabschiedet werden, nachdem die Details bereits informell zwischen Parlament und Rat ausgehandelt worden waren. Insgesamt wurden 2011 nur fünf von 113 Mitentscheidungs-dossiers in dritter Lesung mit Vermittlungsausschuss verabschiedet.

Diese Entwicklung kommt der Verhandlungsführung im Rat besonders entgegen, da nach Art von intergouvernementalen Verhandlungen zunächst informell Kompromisse mit dem Parlament ausgehandelt werden, die dann nur noch formell bestätigt werden müssen. Eine solche Informalität stärkt die rotierende Ratspräsidentschaft und gibt dem Rat gleichzeitig mehr Raum, komplexe Paketlösungen mit dem Parlament zu finden. Unter den Abgeordneten des Europäischen Parlaments ist diese Praxis jedoch nicht unumstritten. Zuletzt forderte der im Januar 2012 gewählte neue Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, in seiner Antrittsrede die von ihm als „Hauruck-Verfahren“ kritisierte Praxis zu überdenken.¹² Es bleibt daher abzuwarten, ob sich dieser nunmehr seit knapp acht Jahren stabile Trend umgekehrt und der Rat vom Parlament häufiger in den Vermittlungsausschuss gezwungen wird.

11 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. Beispielsweise nennt Eur-Lex für 2011 108 gemeinsame Rechtsakte von Parlament und Rat, dem aber laut Tätigkeitsbericht 207 gemeinsame Beschlüsse gegenüberstehen. Die Daten von Tabelle 1 und 2 sind daher nicht direkt miteinander vergleichbar.

12 Martin Schulz, Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments, 17. Januar 2012. <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20120117MLT35531/20120117MLT35531.pdf>.

Grafik 1: Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren 2005 – 2011



Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage der Gesamtberichte über die Tätigkeiten der Europäischen Union, 2005 – 2011.

Zuletzt ist für die Zusammenarbeit der beiden Organe noch hoch relevant, dass der Rat in einer Normkategorie – der Beschlüsse und Entscheidungen – auch 2011 deutlich über 85% der Rechtsetzung ohne Beteiligung des Parlaments verabschiedet hat. Unter diesen Bereich sind aber gerade 2011 wichtige Bereiche der Arbeit des Rates gefallen: Es sind zum einen die Ratsbeschlüsse in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in der das Parlament über keine Mitsprache verfügt. Zum anderen fallen darunter aber auch die Empfehlungen für Staaten in der Wirtschaftspolitik und die koordinierenden Beschlüsse zur Bewältigung der Schuldenkrise.

Transparenz und Abstimmungsverhalten¹³

Ein weiterer, für die Arbeit des Rates zentraler Effekt der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens ist der wachsende Anteil von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Von den 104 im Jahr 2011 veröffentlichten Abstimmungsprotokollen zur Gesetzgebung erforderten nur vier (3,8%) Einstimmigkeit, während die restlichen 100 (96,2%) unter die qualifizierte Mehrheit fielen. Damit hat sich der Trend zu Mehrheitsabstimmungen, die 2005 noch 76% ausmachten, in der Gesetzgebung weiter verstärkt. Bei Beschlüssen und Empfehlungen, deren Abstimmungsergebnisse nicht veröffentlicht werden, dürfte der Anteil von Mehrheitsentscheidungen aber deutlich niedriger liegen, da hier etwa nahezu alle GASP-Beschlüsse Einstimmigkeit erfordern.

¹³ Die Berechnungen dieses Abschnitts erfolgen auf Grundlage der veröffentlichten Abstimmungsergebnisse des Rates. Zwar hat der Anteil an veröffentlichten Ergebnissen deutlich zugenommen (siehe Transparenzwert), aber etwa die Hälfte der Abstimmungen zur Gesetzgebung wird weiterhin nicht veröffentlicht.

Vier Aspekte sind bei der Auswertung der veröffentlichten Abstimmungsprotokolle besonders interessant. Erstens hat sich die Transparenz des Rates hinsichtlich der Abstimmungen der Mitgliedstaaten bei Gesetzgebungsverfahren deutlich gegenüber den Vorjahren verbessert. Vergleicht man die von Eur-Lex angegebenen Gesetzgebungsrechtsakte des Rates im Jahr 2011 (202), so decken die 104 veröffentlichten Abstimmungsergebnisse mit etwa 44,3% fast die Hälfte ab. Dieser höhere Transparenzwert ermöglicht ein zunehmend besseres Bild über die Abstimmungen und die Abstimmungskultur im Rat. Ebenso finden unter den Lissabonner Spielregeln auch die Sitzungen des Rates zu Gesetzgebung in der Regel öffentlich statt. Die eigentlichen Verhandlungen finden jedoch weiter im informellen Rahmen oder in den Ratsarbeitsgruppen außerhalb der Öffentlichkeit statt.

Tabelle 3: Transparenz der Abstimmungen im Rat zu Gesetzgebung, 2005 – 2011

Jahr	Gesetzgebung (VO und RL)	Öffentliche Abstimmungsprotokolle	Transparenzwert
2005	232	n/a	n/a
2006	475	78	16,4%
2007	402	77	19,2%
2008	425	147	34,6%
2009	494	149	30,2%
2010	229	88	38,4%
2011	235	104	44,3%

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der EU.¹⁴

Zweitens wurde im Rat die Konsenskultur auch bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit weiter fortgeführt. Langzeitstudien konnten bereits deutlich nachweisen, dass die Mitgliedstaaten in der Regel bestrebt sind, auch bei einer möglichen Überstimmung einzelner Staaten einen gemeinsam tragbaren Kompromiss zu finden. Dies soll garantieren, dass keine strukturellen Minderheiten entstehen und einzelne Staaten sich sicher sein können, auch ihre Gegenpositionen in die Verhandlungen einzubringen. In der Folge werden im Rat ein Großteil der Beschlüsse auch im Mehrheitsverfahren einstimmig gefällt. So auch 2011: Von den 100 dokumentierten Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit resultierten 66% in Einstimmigkeit, bei weiteren 15% gab es nur Enthaltungen. Nur in den restlichen 19% wurden einzelne Mitgliedstaaten überstimmt, wobei nur in drei Ausnahmen mehr als zwei Staaten überstimmt wurden. Diese fortbestehende Konsenskultur deutet zusätzlich daraufhin, dass der oben aufgezeigte Rückgang an Rechtssetzung durch den Rat nicht auf ein erhöhtes Konfliktniveau zwischen den Mitgliedstaaten zurückzuführen ist.

Drittens bestätigt sich weiterhin in den Abstimmungsergebnissen, dass es keine Minderheiten oder gar einzelne Staaten gibt, die strukturell im Rat überstimmt werden. Am häufigsten überstimmt wurden Großbritannien (4 Nein-Stimmen) und Dänemark (3 Nein-Stimmen), die anderen Staaten nur ein- bis zweimal. Auf der anderen Seite wurden aber nur fünf Staaten kein einziges Mal überstimmt, was ebenfalls auf ein stabiles Gleichgewicht mit wechselnden Koalitionen hindeutet.¹⁵ Auch bei Abstimmungen, bei denen mehr

¹⁴ Teilweise wurden Abstimmungen zu mehreren Rechtsakten zusammengefasst, so dass der Transparenzwert nur eine Annäherung darstellt.

als ein Mitgliedstaat überstimmt wurde, gab es keine stabilen Koalitionen – nur eine einzige Konstellation hat mehr als einmal zusammen gegen die Mehrheit votiert (Italien und Spanien). Insgesamt treten damit weder die neuen Mitgliedstaaten noch Süd-Nord-Koalitionen als geographische Trennlinien bei den Abstimmungen auf.

Zuletzt ist bemerkenswert, dass der Rat in zwei Fällen aber auch bereit war, Entscheidungen mit äußerst knapper Mehrheit zu fällen. Dies war zum einen eine Nutzung des Solidaritätsfonds für Soforthilfen nach Überschwemmungen im Osten Europas, die nur mit 257 von den 255 notwendigen Stimmen beschlossen werden konnte. Hier zweifelten vor allem nordeuropäische Staaten an der Notwendigkeit von EU-Hilfen. Die Änderung des Urheberrechts, mit dem die Dauer des Urheberrechtsschutzes von 50 auf 70 Jahre nach dem Tod verlängert wurde, war sogar so umstritten, dass sie nur mit der genauen Mehrheit von 255 Stimmen und gegen die Nein-Stimmen von acht Staaten verabschiedet werden konnte. Damit lagen beide strittigen Entscheidungen nicht in den zentralen Tätigkeitsbereichen der EU. Trotz dieser beiden Ausnahmefälle scheint insgesamt auch in Krisenzeiten die Konsenskultur im Rat aufrechterhalten zu bleiben.

Das Jahr der osteuropäischen Präsidentschaften

Ein Novum des Jahres 2011 war, das mit Ungarn und Polen erstmals zwei mittel- und osteuropäische Staaten in Folge die rotierende Präsidentschaft im Rat innehatten. Beide haben ihre Präsidentschaft mit hohem Aufwand vorbereitet, um ihre europapolitische Reifeprüfung abzuhalten und die EU-Agenda in ihrem Sinne zu setzen. Dabei waren sie jedoch zwei strukturellen Restriktionen ausgesetzt: Zum einen hat sich das Lissabonner System mit dem ständigen Präsidenten des Europäischen Rates in Form von Herman Van Rompuy und der Leitung des Rates für Auswärtiges sowie der externen Repräsentation durch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton 2011 eingeschrieben. Die vorangegangene spanische und vor allem die belgische Präsidentschaft waren zuvor jeweils betont darauf ausgerichtet, eine für die Öffentlichkeit kaum sichtbare Unterstützungsrolle einzunehmen. Zum anderen wurde die politische Agenda beider Präsidentschaften durch die europäische Schuldenkrise dominiert, in der sie als Nicht-Eurostaaten nur eine untergeordnete Rolle einnehmen konnten.

Trotz dieser gemeinsamen Restriktionen nahmen die beiden Präsidentschaften einen höchst unterschiedlichen Verlauf. Der ungarische Vorsitz wurde schon kurz vor seinem Beginn von Kontroversen über die ungarische Innenpolitik überschattet. Noch im Dezember 2010 hatte das ungarische Parlament, in dem die Fidesz-Partei von Ministerpräsident Viktor Orban eine Zwei-Drittel-Mehrheit inne hat, ein umstrittenes Mediengesetz verabschiedet, das von mehreren europäischen Regierungen, dem Europäischen Parlament und der Kommission als Eingriff in die Pressefreiheit kritisiert wurde. Zwar ging die Regierung mit mehreren Änderungen auf die Kritik ein, stand aber auch wegen einer geplanten und zum Januar 2012 umgesetzten Verfassungsänderung immer wieder in der Kritik. Auf europäischer Ebene konnte Ungarn während seines Ratsvorsitzes zwar in einigen Feldern wie dem Beitrittsprozess Kroatiens Erfolge feiern. Insgesamt gilt das 1. Halbjahr 2011 aber als Paradebeispiel für eine aus innenpolitischen Gründen geschwächte Präsidentschaft, der das politische Kapital fehlte, um größere Initiativen anzustoßen oder abzuschließen.

15 Dies waren Estland, Frankreich, Litauen, Ungarn und Zypern. Eigene Erhebung auf Grundlage offizieller Informationen des Rates.

Die polnische Regierung unter Ministerpräsident Donald Tusk hingegen konnte in ihren Ratsvorsitz mit einem Vertrauensvorschuss starten. Mit ihrer klaren integrationsfreundlichen Ausrichtung hat sie sich von ihrer Vorgängerregierung unter Jaroslaw Kaczynski abgesetzt und dabei zunehmend eine europapolitische Führungsrolle für Polen in Anspruch genommen. Ein Unsicherheitsfaktor waren zwar die polnischen Parlamentswahlen im Oktober 2011, bei der ein Wahlsieg der Opposition einen Regierungswechsel bei laufender Präsidentschaft erfordert hätte. Tusk konnte die Wahl jedoch gewinnen und so auch seine europapolitische Stellung stärken. Unterstützt durch dieses politische Kapital galt die polnische Ratspräsidentschaft auch auf Arbeitsebene als effektiv, so dass Polen europapolitisch gestärkt aus seinem ersten Vorsitz herausging.

Dennoch musste auch die polnische Ratspräsidentschaft angesichts der Dominanz der europäischen Schuldenkrise, die weitgehend alle politische Energie auf oberster Ebene auf sich zog, einige zentrale Projekte wie die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zurückstecken. Andere Projekte wie der Gipfel der Östlichen Partnerschaft wurden zwar durchgeführt, ohne aber größere politische Bedeutung zu erlangen. In beiden Halbjahren wurde damit deutlich, dass die politische Bedeutung von Ratspräsidentschaften, insbesondere wenn sie aktuell von Nicht-Eurostaaten übernommen werden, im Vergleich zur Ära vor Lissabon deutlich gesunken ist.

Fazit

Insgesamt war 2011 für den Rat von einer prozeduralen Kontinuität bei gleichzeitigen inhaltlichen Reformprogrammen gekennzeichnet. Denn zum einen haben sich auf prozeduraler Ebene die Trends der letzten Jahre, verstärkt durch den Vertrag von Lissabon, weiter verfestigt. Dies sind vor allem die enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament in der Gesetzgebung, mit dem zunehmend in Mitentscheidung und dort in erster Lesung nach informellen Verhandlungen entschieden wird. Die Transparenz in der Gesetzgebung wurde weiter gestärkt, während sich die Ratspräsidentschaften auch unter dem polnischen Vorsitz weiter in Richtung einer Dienstleistungsrolle entwickelt haben. Zum anderen aber war die inhaltliche Arbeit des Rates von der außerordentlichen Situation der europäischen Schuldenkrise dominiert, in der der Rat die wegweisenden Rettungspakete und Reformen vom Europäischen Rat vorbereitet und/oder umgesetzt hat.

Weiterführende Literatur

- Naurin, Daniel / Wallace, Helen (Hrsg.): *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke 2010.
- Ondarza, Nicolai von: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung im reformierten System des EU, SWP-Studien 2011/S 08, April 2011.
- Puetter, Uwe: Europe's deliberative intergovernmentalism. The role of the Council and European Council in EU economic governance, in: *European Journal of Public Policy*, Vol. 19, 2/2012, S. 161-178.
- Reh, Christine / Héretier, Adrienne / Bressanelli, Edoardo / Koop, Christel: The Informal Politics of Legislation. Explaining secluded Decision-Making in the European Union, in: *Comparative Political Studies*, Dezember 2011, S. 1-31.