

Der Rat – die exekutivföderale Schaltstelle

Philipp Dann

I. Einführung	987
II. Normgeschichte und -systematik	988
III. Verfassungstheoretischer Rahmen: Exekutivföderalismus	989
IV. Dogmatische Strukturen	993
1. Organisatorische Struktur: Die Form folgt der Funktion	993
2. Zuständigkeiten und Partner: Der Rat als Teamplayer	1005
3. Entscheidungsfindung: Konsens im Schatten der Mehrheitsabstimmung	1026
V. Gesamteinschätzung: Die schwierige Legitimation des Rates	1032

I. Einführung

Das institutionelle System der EU hat sich im Laufe der Jahrzehnte stark gewandelt. Der Europäische Rat und das Europäische Parlament zum Beispiel sind heute zentrale Organe, obwohl ersterer in den Römischen Verträgen nicht einmal erwähnt wurde und sich das Parlament (zunächst lediglich „Versammlung“ genannt) dramatisch verändert hat. Eine Konstante in diesem steten Wandel ist der Rat. Er war nicht nur von Beginn an Teil der institutionellen Struktur. Er ist zudem, so das zentrale Argument dieses Beitrags, der letztlich kongeniale institutionelle Ausdruck der komplexen Mehrebenenstruktur der EU, die hier als Exekutivföderalismus verstanden wird. Der Rat ist in dieser Lesart die ultimative kooperative Schaltstelle, die ihre Kompetenzen ganz überwiegend in Zusammenarbeit mit anderen in einem politischen und konstitutionellen System ausübt, das auf Kooperation beruht.

Der folgende Beitrag wird Komposition und Kompetenzen des Rates im Gerüst der Herangehensweise dieses Bandes rekonstruieren und bewerten. Zunächst sei ein knapper Überblick über den Regelungsgehalt des hier einschlägigen Art. 16 EUV in den Grundlagenbestimmungen des Unionsverfassungsrechts gegeben, einschließlich seiner systematischen Verortung im Normengeflecht der Verträge. Die wesentliche verfassungs- und institutionentheoretische Weichenstellung für das Verständnis des Rates erfolgt in Abschnitt III., in dem der spezifische Mehrebenencharakter der EU reflektiert und als Exekutivföderalismus gekennzeichnet wird. Vor diesem Hintergrund werden die Organisationsstruktur des Rates (III.1.), seine Funk-

tionen und Kompetenzen (III.2.) sowie seine Entscheidungsmodi (III.3.) skizziert, die sich gemäß der Logik und Dynamik des Exekutivföderalismus gegenseitig ergänzen. Eine kritische Gesamteinschätzung des Rates erfolgt in einem letzten Abschnitt mit Blick auf die Legitimation des Rates (IV.).

II. Normgeschichte und -systematik

Die Vorschriften über den Rat gehören zum Urgestein des europäischen Rechts. Schon die Artikel 26 bis 29 des EGKS-Vertrags regelten Kompetenzen, Komposition und Entscheidungsmodus des Rates und wurden inhaltlich nur leicht erweitert sowie verfeinert durch Art. 145 bis 154 des EWG-Vertrags von 1957.¹

Artikel 16 EUV führt die Kerngehalte dieser Normen weiter. Er folgt in seiner inneren Struktur derjenigen, die in allen Institutionsartikeln im EUV (Art. 14–19) genutzt wird, indem erst Aufgaben (Abs. 1), dann Komposition (Abs. 2), dann Entscheidungsmodus (Abs. 3–5) und schließlich die weitere innere institutionelle Struktur (Abs. 6–9) geregelt werden.

In der Sache enthält Abs. 1 eine im Verfassungsvertrag gefundene abstrakte Neuformulierung der Aufgaben als Gesetzgeber, Haushaltsordner und Koordinator. Die Zusammensetzung aus Vertretern der Mitgliedstaaten (Abs. 2) geht dagegen schon auf den EGKS zurück, wenngleich sich die Formulierung („Vertreter der Mitgliedstaaten auf Regierungsebene“) so erst seit dem Maastrichter Vertrag findet. So alt wie die Idee der mitgliedstaatlichen Vertretung ist auch die ausführliche Normierung des Entscheidungsmodus (Abs. 3–5). Die Einzelheiten der Regelungen zur Mehrheitsentscheidung wandelten sich im Laufe der Jahrzehnte und waren bekanntlich Hintergrund tiefer Auseinandersetzungen (Luxemburger Kompromiss, Osterweiterung), aber die Idee der Mehrheitsentscheidung bei gewichteten Stimmanteilen der Mitgliedstaaten geht ins Jahr 1952 zurück.

1 Der Fusionsvertrag von 1965 führte einen gemeinsamen Rat für die EGKS, die EWG und Euratom ein. Seitdem übernimmt der Rat die Funktionen gemäß den verschiedenen Verträgen und ist bis heute Organ zweier Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft. Der Fusionsvertrag harmonisierte jedoch die Bestimmungen bzgl. der Beschlussfassung und Mehrheitsdefinitionen. Zudem wurde der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) als Vorbereitungsgremium formalisiert (Art. 4 FusionsV): Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ABl. 1967, 152/2.

Die Absätze 6–9 konkretisieren schließlich weitere innere institutionelle Strukturen des Rates und bringen gegenüber früheren Fassungen durchaus neue Aspekte ins Primärrecht, insbesondere die Erwähnung der verschiedenen Zusammensetzungen, der Rat für allgemeine Angelegenheiten und die Öffentlichkeit der Tätigkeit als Gesetzgeber. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter und das Generalsekretariat wurden dagegen schon seit Maastricht erwähnt.

Diese zentralen Gehalte werden in den Art. 237–243 AEUV konkretisiert. Diese normhierarchisch gleichrangigen Vorschriften tragen ganz weitgehend Gehalte und Formulierung aus früheren Verträgen fort. Die Ausklammerung der allgemeinen Bestimmungen im EUV dient der Übersichtlichkeit.

III. Verfassungstheoretischer Rahmen: Exekutivföderalismus

Die Organe eines politischen Systems sind keine Solitäre. Sie werden vielmehr genauso durch ihre Kompetenzen und interne Organisation wie durch ihr gegenseitiges Zusammenspiel geprägt. Zu ihrem Verständnis muss zudem der weitere verfassungsrechtliche Rahmen berücksichtigt werden, in den die Organe eingebettet sind.

Betrachtet man den Rat, aber auch die weiteren Organe der EU, aus dieser leicht distanzierten Perspektive, so fällt als erstes die föderale Mehrebenenstruktur der EU ins Auge. Sie spielt eine wesentliche Rolle für das Verständnis der institutionellen Ordnung.² Dabei ist es die spezifische Gestalt dieser föderalen Ordnung, die hier wichtig ist. Die EU ist von einem föderalen Modell geprägt, das man als Exekutivföderalismus bezeichnen kann und das sich in vergleichbarer Form auch in anderen Föderalsyste-

2 Es sei betont, dass der Begriff „Föderalismus“ nicht mit Bundesstaatlichkeit gleichzusetzen ist. Das Prinzip des Föderalismus ist nicht auf staatliche Ordnungen beschränkt, sondern ein allgemeines Prinzip der vertikalen Strukturierung von Hoheitsordnungen; grundsätzlich dazu *Daniel Elazar*, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press 1987, 34; mit Blick auf die EU *Armin von Bogdandy*, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, Baden-Baden: Nomos 1999, 62; ferner *Stefan Oeter*, *Föderalismus und Demokratie*, in: *Armin von Bogdandy/Jürgen Bast* (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin: Springer 2009, 73–120.

men findet.³ Was charakterisiert dieses föderale Modell, dass es von derartiger Wichtigkeit für die Organe sein soll? Abstrakt formuliert, ist es das dynamische Zusammenspiel zwischen vertikaler Kompetenzverflechtung und horizontaler Kooperation der Organe.

Konkret lässt sich die exekutivföderale Struktur an drei Merkmalen festmachen. Erstens gründet sie sich auf eine Struktur vertikal *verflochter* Kompetenzen. Dies bedeutet, dass Rechtsetzung in der EU auf der supranationalen Ebene, die Umsetzung der Rechtsakte aber weitgehend auf der mitgliedstaatlichen Ebene erfolgt.⁴ Einfacher gesagt: Unionsrecht wird grundsätzlich von den Mitgliedstaaten vollzogen.⁵ Rechtlich begründet auf Art. 4 Abs. 3 EUV bzw. seine Vorgänger verpflichtet diese Struktur die Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit.⁶ Dies bedeutet, dass die EU kaum originäre Vollzugskompetenzen hat, der Vollzug vielmehr grundsätzlich den Mitgliedstaaten obliegt.⁷ Zwar agieren diese selten allein: Die Union ist verpflichtet, die Umsetzung ihres Rechts zu kontrollieren und wird auf verschiedene Weise in kooperative Formen des Vollzugs mit den Mitgliedstaaten einbezogen (Verwaltungsverbund).⁸ Das Schwergewicht

3 Zum Begriff des Exekutivföderalismus Philipp Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus. Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarischer Demokratie in der Europäischen Union*, Berlin: Springer 2004, 154.

4 Das Modell des Exekutivföderalismus bezieht sich somit auf den *Modus* der Kompetenzanwendung, es macht keine Aussagen zum *Inhalt* der vertikalen Kompetenzordnung. Zu dieser generell Martin Nettesheim, *Kompetenzen*, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin: Springer 2009, 389–439.

5 Dies ist sicherlich eine Vereinfachung, die die vielfältigen Interaktionsformen zwischen EU und Mitgliedstaaten im Vollzugsbereich nicht erfasst. Zu diesen Formen siehe die Beiträge in Eberhard Schmidt-Aßmann/Bettina Schöndorf-Haubold (Hrsg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005; Gernot Sydow, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union*, Tübingen: Mohr Siebeck 2004; exemplarisch auch Jürgen Bast, *Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums. Zur horizontalen Öffnung der EU-Mitgliedstaaten*, *Der Staat* 46 (2007), 1–32.

6 EuGH, Urteil v. 23.11.1995, Rs. C-476/93, ECLI:EU:C:1995:401, Rn. 14 – *Nutril/Kommission*; dazu Armin Hatje, *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, Baden-Baden: Nomos 1998, 45.

7 Ausnahmen gibt es im Bereich der internen Organisation (Art. 317 AEUV), im Bereich des Wettbewerbsrechts (Art. 101 AEUV) sowie zunehmend dort, wo europäische Agenturen tätig werden. Zur Tätigkeit der Agenturen sowie zu den verschiedenen Typen des kooperativen gemeinschaftsrechtlichen Vollzugs Sydow (Fn. 5), 63, 216, passim; sowie Nettesheim (Fn. 4).

8 Siehe Hinweise in Fn. 5 sowie Art. 291 Abs. 1 AEUV; zu den Formen dieser Kontrolle Hatje (Fn. 6), III, 154; Koen Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, *CML Rev.* 28 (1991), 11–35 (15); zur Ebenenverkopplung

der Durchführungsverantwortung liegt nichtsdestotrotz bei den Mitgliedstaaten. Es sei jedoch angemerkt, dass die europäischen Verträge dieses Kompetenzsystem keineswegs zwingend vorschreiben. Ein anderes, Rechtsetzung und Vollzug parallelisierendes Kompetenzsystem könnte mit ihnen genauso vereinbar sein, ist jedoch auch bei grundlegenden Vertragsreformen nicht ernsthaft erwogen und also politisch nie gewollt worden, wie der Verfassungs- und der Lissabonner Vertrag unterstreichen. Das System der Kompetenzverflechtung ist insofern heute ein fester Bestandteil der unionalen Verfassungsordnung.

Dieses erste Merkmal einer exekutivföderalen Struktur mag zunächst als ein eher marginaler Aspekt des konstitutionellen Gefüges erscheinen. Er hat jedoch weitreichende Konsequenzen für die institutionelle Ordnung. Insbesondere erzeugt die Kompetenzverflechtung einen ständigen Kooperationsbedarf: beim Aushandeln und Verabschieden neuer Rechtsakte, beim Umsetzen derselben und sogar bei der justiziellen Kontrolle des Rechts – die Kooperation zwischen unionaler und nationaler Ebene ist stets wesentlich.⁹ Außerdem, und ebenso wichtig, präjudiziert das System der Kompetenzverflechtung, *wer* zu kooperieren hat. Nicht nur die vertikale Zusammenarbeit zwischen Akteuren beider Ebenen, sondern auch die Beteiligung *exekutiver Akteure*, vor allem auf der Ebene der Mitgliedstaaten, ist seine notwendige Folge. Da Unionsrecht von nationalen Administrationen durchgeführt wird, ist es sinnvoll, diesen Administrationen auch ein Mitspracherecht in den Rechtsetzungsverfahren zu geben. Dabei ist wichtig zu beachten, dass im Rat die Gubernativen, also die Regierungsmitglieder und Regierungsbeamte agieren, die Umsetzung dann durch die breiteren gliedstaatlichen Administrationen erfolgt.

Dies führt zu den zwei weiteren Merkmalen des Exekutivföderalismus. Das zweite Merkmal ist die Existenz eines Organs, das die eben beschriebene Zusammenarbeit organisiert und koordiniert, im Falle der EU der Rat (im deutschen Exekutivföderalismus der Bundesrat). Er kann als das institutionelle Gegenstück zum System der Kompetenzen angesehen werden. Schließlich impliziert die exekutivföderale Struktur als drittes Merk-

insbesondere mit Blick auf ihre legitimatorischen Folgen *Christoph Möllers*, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, Tübingen: Mohr Siebeck 2005, 334, 344.

⁹ *Ingolf Pernice*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 31 (1996), 27–43; *Peter M. Huber*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), 194–241 (228).

mal einen spezifischen Entscheidungsmodus: nämlich die konsensuale Entscheidungsfindung im Rat und darüber hinaus.

Bevor die genauere Analyse des Rates und seiner Entscheidungsmethode in den Vordergrund tritt, sei das Konzept des Exekutivföderalismus kurz in einen allgemeineren Zusammenhang gestellt. Die Struktur des Exekutivföderalismus kann zunächst mit anderen Idealtypen föderaler Ordnung verglichen werden.¹⁰ Am deutlichsten fällt dabei der Gegensatz zu einem „dualen Föderalismus“ aus, in dem jede Ebene autonom die Ausarbeitung der Gesetze und deren Umsetzung auf Bundes- und Staatenebene organisiert (als wichtigstes Beispiel gelten die USA).¹¹ Dieser Vergleich unterstreicht, wie sehr die Institutionalisierung der Kooperation zwischen den Ebenen das exekutivföderale Modell kennzeichnet. Zugleich gilt es festzuhalten, dass die europäische Form einer exekutivföderalen Ordnung keineswegs singulär ist. Sie findet sich in vergleichbarer Form auch im deutschen Föderalsystem,¹² in gewisser Weise auch in dem der Schweiz sowie Österreichs.¹³ Die Mehrebenenstruktur der EU kann insofern als Ausprägung eines kontinental-, vielleicht sogar gemeineuropäischen Verständnisses von Föderalismus gelesen werden.

Und noch eine Anmerkung zum Modell des Exekutivföderalismus: Dieses wird hier als analytisches Instrument verwandt. Es ist ein idealtypisch zugespitztes Modell, das den Vergleich und dadurch das bessere Verständnis der europäischen Organisationsverfassung erleichtern soll. Es sollte

10 Ausführlich Dann, *Parlamente* (Fn. 3), 117.

11 Zum Vergleich mit den USA *Koen Lenaerts*, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, *AJCL* 38 (1990), 205–263 (231); Kalypso Nicolaidis/Robert Howse (Hrsg.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2001; zu den Grenzen der Autonomie im amerikanischen Föderalismus *Daniel Elazar*, *The American Partnership. Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth-Century United States*, Chicago: Chicago University Press 1962.

12 Zum Vergleich zwischen föderalen Strukturen in der EG und Deutschland bereits *Fritz W. Scharpf*, *Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), 323–356; aber auch *Fritz W. Scharpf*, *The Joint-Decision Trap Revisited*, *JCMS* 44 (2006), 845–864; *Oeter* (Fn. 3), 103 ff.

13 Eingehend zu strukturell ähnlichen Systemen *Jochen Abr. Frowein*, *Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland*, in: Mauro Cappelletti/Monica Seccombe/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *Integration Through Law*, Berlin: De Gruyter 1986, 573–592 (586); *Lenaerts* (Fn. 11), 230–233; zu historischen Wurzeln des Exekutivföderalismus *Gerhard Lehmbruch*, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart: VS Verlag für Sozialwissenschaften 1976, 59.

nicht als Gesamt- oder gar Finalitätskonzeption missverstanden werden. Es transportiert keine bundesstaatliche (oder irgendeine andere) Vision der EU, sondern versucht, einige wesentliche Elemente der rechtlichen und politischen Gegebenheiten der EU in ihren Konsequenzen für das institutionelle System zu bedenken. Die exekutivföderale Struktur der EU ist ein Element des unionalen Rechts, ganz gleich ob man die EU als Staatenverbund, Verfassungsverbund, Zweckverband oder politische Organisation der europäischen Gesellschaft deutet.

IV. Dogmatische Strukturen

1. Organisatorische Struktur: Die Form folgt der Funktion

Der Rat der Europäischen Union¹⁴ ist das institutionelle Gegenstück zum Kompetenzgeflecht, das den Exekutivföderalismus kennzeichnet. Seine Zusammensetzung, seine Organisation und seine Befugnisse bieten das, was die Kompetenzverflechtung erfordert: einen Treffpunkt für die Akteure der nationalen und der supranationalen Ebene, einen Treffpunkt für Politiker und Bürokraten, einen Ort, an dem verhandelt, koordiniert und Gesetze erlassen werden. Er ist das zentrale Scharnier dieses politischen Systems.¹⁵

14 Der ehemalige „Rat der Europäischen Gemeinschaften“ beschloss nach der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht, sich als „Rat der Europäischen Union“ zu bezeichnen, eine Bezeichnung, die für alle seine Tätigkeiten gilt (Beschluss 93/591 des Rates vom 8. November 1993, ABl. 1993 L 281/18). Im Einklang mit der Sprache der Verträge wird der Begriff „Rat“ als Kurzform verwendet.

15 Gute Übersichten zum Rat finden sich bei *Christian Calliess*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 16 EUV; *Christina Ziegenhorn*, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, München: C.H. Beck, Art. 16 EUV; *Uwe Puetter*, The Council of the European Union. Co-Legislator, Coordinator, and Executive Power, in: Dermot Hodson/Uwe Puetter/Sabine Saurugger/John Peterson (Hrsg.), The Institutions of the European Union, Oxford: Oxford University Press 2022, 76–107; *Desmond Dinan*, Ever Closer Union. An Introduction to European Integration, Boulder: Lynne Rienner Publications 2010, 211–234; *Uwe Puetter*, The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change, Oxford: Oxford University Press 2014; *Jeffrey Lewis*, The Council of Ministers of the European Union, Oxford: Oxford Research Encyclopedia of Politics 2017. Für eine interne Analyse des Rates und nicht seiner interinstitutionellen Rolle siehe Daniel Naurin/Helen Wallace (Hrsg.), Unveiling the Council of the European Union. Games Governments Play in Brussels, London: Palgrave Macmillan 2010; für Analysen aus der Zeit vor Lissabon siehe *Fiona Hayes-Renshaw/Helen*

Die Verflechtung der Zuständigkeiten hat verschiedene Konsequenzen. Zum einen bedeutet es, dass sich die beiden Regierungsebenen die Zuständigkeiten für die Gesetzgebung und die Durchführung teilen, indem sie die Aufgabe der Gesetzgebung der oberen Ebene und die Aufgabe der Durchführung der unteren Ebene der Mehrebenenstruktur zuweisen. Es bedeutet aber auch, dass Exekutive und Legislative weniger klar getrennt sind. Dies spiegelt sich in der Zusammensetzung, dem Mandat und der Organisationsstruktur des Rates wider.

a) Zusammensetzung: Beamte, nicht gewählte Politiker

Die Eignung des Rates für seine besondere Rolle ergibt sich zunächst aus seiner Zusammensetzung. Der Rat „besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene“.¹⁶ Seine Mitglieder werden also nicht direkt gewählt, sondern in ihrer Funktion als Minister der nationalen Regierungen entsandt. Als solche werden sie im Allgemeinen von ihrem Regierungschef ernannt oder vorgeschlagen. Dies steht in deutlichem Gegensatz zu anderen föderalen Kammern (z.B. dem US-Senat), deren Mitglieder direkt von der Bevölkerung oder von den Parlamenten der Bundesstaaten gewählt werden.¹⁷

Prägend für das Wesen des Rates sind auch das spezifische Mandat und das Rollenverständnis seiner Mitglieder. Während beispielsweise US-Senatoren gewählte Politiker sind, die jede beliebige Position einnehmen können, sind die Ratsmitglieder Vertreter ihrer Regierung; sie sind befugt, die Regierung des Mitgliedstaates zu verpflichten.¹⁸ Sie sind also mit besonderen Befugnissen ausgestattet und müssen sich daher an das in ihrem Kabinett vereinbarte Mandat halten und innerhalb dieses Rahmens

Wallace, *The Council of Ministers*, London: Palgrave Macmillan 2006; Martin Westlake/David Galloway (Hrsg.), *The Council of the European Union*, London: Harper 2005; Philippa Sherrington, *The Council of Ministers*, London: Pinter 2000.

16 Art. 16 Abs. 2 EUV.

17 Gerhard Löwenberg/Samuel C. Patterson, *Comparing Legislatures*, Toronto: Little, Brown, and Company 1979, 121; Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, New York City: NYU Press 1994, 185.

18 Art. 16 Abs. 2 EUV. Vgl. Frank Häge, *Bureaucrats as Law-Makers. Committee Decision-Making in the EU Council of Ministers*, London: Routledge 2013.

verhandeln.¹⁹ Sie sind keine freien Agenten, die nur nach ihren eigenen Überzeugungen oder ihrer individuellen politischen Einschätzung handeln, sondern werden von ihren Heimatkabinetten angewiesen. So betrachtet ist auch ihre politische Zugehörigkeit, beispielsweise zu einer eher konservativen oder sozialdemokratischen Partei, zweitrangig gegenüber ihrer Nationalität. Wie in Art. 10 Abs. 2 EUV normiert, sind es die *Mitgliedstaaten*, die im Rat vertreten sind.

Ein weiteres hervorstechendes Merkmal der Organisation und Zusammensetzung des Rates ist zu erwähnen: Obwohl es rechtlich nur einen Rat gibt, tagt er in der Praxis je nach behandeltem Thema „in verschiedenen Zusammensetzungen“ (Art. 16 Abs. 6 EUV), d.h. die Agrarminister treffen sich, um über Agrarfragen zu beraten und zu entscheiden, die Umweltministerinnen treffen sich, um über Umweltfragen zu beraten und zu entscheiden.²⁰ Dies hat drei wichtige Konsequenzen: Zum einen sind die im Rat versammelten Personen von den gleichen sektoralen Perspektiven und Interessen gegenüber anderen Politikbereichen geprägt, was sich auf den Stil und die Dynamik der Ratssitzungen auswirkt. Zum anderen gibt es kein Plenum des Rates – und damit keine Gelegenheit und keinen Ort für eine allgemeine, sektorübergreifende Debatte. Schließlich bedeutet es, dass der Rat ein sehr komplexes und schwer zu handhabendes System ist.

Vergleichend ist festzuhalten, dass diese Aspekte einen deutlichen Unterschied zu den zweiten Kammern von Parlamenten mit eher parlamentarischem Charakter (wie dem US-Senat oder der indischen Rajya Sabha) markieren, aber gleichzeitig keine Besonderheit der EU sind. Vielmehr ähnelt sie dem deutschen Beispiel des Bundesrats. Es ist lohnend, hier einen Moment innezuhalten und über Erklärungen für diese besondere Zusammensetzung des Rates nachzudenken.

19 Armin von Bogdandy/Laura Hering, § 25: Die Informationsbeziehungen im europäischen Verwaltungsverbund, in: Andreas Voßkuhle/Martin Eifert/Christoph Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, München: C.H. Beck 2022, 1799–1885; David Spence, Negotiations, Coalitions and the Resolution of Inter-state Conflicts, in: Martin Westlake/David Galloway (Hrsg.), The Council of the European Union, London: Harper 2005, 256–276.

20 Die Entscheidung über die Zusammensetzungen des Rates wird vom Europäischen Rat getroffen (Art. 236 lit. a AEUV). Derzeit gibt es 10 Zusammensetzungen des Rates, siehe Anhang 1 der Geschäftsordnung des Rates (GO-Rat): Verordnung des Rates vom 1. Dezember 2009 zur Änderung seiner Geschäftsordnung, ABl. 2009 L 325/35, zuletzt geändert am 1.1.2024. In Anbetracht der Breite der Themen der einzelnen Zusammensetzungen können manchmal mehrere Minister eines Mitgliedstaats beteiligt sein.

Man könnte den eher exekutiven Charakter des Rates auf die Wurzeln der EU als internationale Organisation zurückführen. Es ist typisch für eine internationale Organisation, dass sie ein Plenarorgan hat, in dem Diplomaten der Mitgliedstaaten und nicht Politiker anwesend sind und verhandeln. Dies ist sicherlich eine Wurzel der Zusammensetzung des Rates. Es gibt aber noch eine zweite Möglichkeit, die Zusammensetzung des Rates zu erklären. Hier kommen das deutsche Beispiel und die verflochtene Struktur der Kompetenzen ins Spiel. Auch in der deutschen Verfassungsgeschichte wurde ein loser Staatenbund in einen föderaleren Staat umgewandelt, als 1871 das Deutsche Reich gegründet wurde. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Bundesrat erfunden, der als Versammlung der Mitgliedstaaten dienen sollte. Als solcher wurde er zunächst von Diplomaten dominiert, die die deutschen Staaten vertraten. Doch wie die EU hatte auch das Deutsche Reich eine verflochtene Kompetenzstruktur, in der sich Reich und Länder (wie heute Union und Staaten) die Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Vollzug teilten. Schon bald wandelte sich das Treffen der Diplomaten praktisch in ein Treffen von Administratoren, die dabei halfen, Gesetze für das Reich zu formulieren, die in den Teilstaaten reibungslos umgesetzt werden konnten. Eine ähnliche Entwicklung ist in der EU zu beobachten. Die Mitglieder des Rates sind zwar Staatsvertreter, aber immer weniger mit diplomatischem als mit administrativem Auftreten.

Zusammengefasst entspricht die besondere Zusammensetzung des Rates also zwei Hauptfunktionen: der Vertretung der Mitgliedstaaten sowie der Operationalisierung der verflochtenen Zuständigkeiten.

b) Konfigurationen: Die Pyramide aus Arbeitsgruppen, Ausschüssen und Ministern

In der Struktur des Rates sind zwei Dimensionen seiner Zusammensetzung (Konfiguration) zu unterscheiden. Neben den Zusammensetzungen nach *Sachgebieten* gibt es unterschiedliche Zusammensetzungen des Rates nach dem *Status der tagenden Personen*. Der Rat ist letztlich viel mehr als nur eine Runde von nationalen Ministern. Sie bilden nur die Spitze eines komplexen Systems, das sich am besten als eine Pyramide beschreiben lässt, in der die nationalen Exekutivorgane tagen. Die Pyramide besteht aus drei Ebenen: dem Rat als Sitzungsort der Minister, dem Ausschuss

der Ständigen Vertreter (ASTV²¹) und anderen Fachausschüssen als ständige Sitzungsorte hoher nationaler Beamter in Brüssel und schließlich den Arbeitsgruppen als zeitweilige Sitzungsorte nationaler Experten (Art. 19 AEUV).

Die Funktionen dieser Konfigurationen lassen sich am besten am Ablauf der Verhandlungen über einen neuen Gesetzentwurf erklären, in dem der Gesetzentwurf die „Schichten“ des Rates von unten nach oben durchläuft. Auch hier ist das Zusammenspiel von Organisation und verflochtenen Zuständigkeiten wichtig, da es eine Verfahrenslogik der exekutiven Zusammenarbeit hervorbringt.²²

Zunächst einmal ist es das alleinige Recht der Kommission, Rechtssetzungsverfahren zu initiieren.²³ Ein zentraler Realitätstest für jeden Legislativvorschlag findet statt, wenn er in einer *Arbeitsgruppe* des Rates diskutiert wird.²⁴ Diese setzen sich aus Beamten der einzelnen Mitgliedstaaten zusammen, die in ihrem Heimatland für das jeweilige Thema zuständig sind und hier als Regierungsvertreter fungieren.²⁵ Außerdem ist immer ein Vertreter der Kommission und in bestimmten Fällen ein Vertreter der EZB²⁶ anwesend, es sei denn, der Rat beschließt, in ihrer Abwesenheit zu beraten, Art. 5 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Rates (GO-Rat). Etwa 15–20 dieser Gruppen treffen sich täglich im Ratsgebäude in Brüssel. Insgesamt gibt es

21 Oder auch *Coreper*, nach der französischen Bezeichnung *Comité des représentants permanents*. Die Abkürzung wird heute allgemein verwendet, auch in der GO-Rat (z.B. Art. 19).

22 Es sei darauf hingewiesen, dass die Verfahrenslogik nicht unbedingt an die Gesetzgebung gebunden ist, sondern auch für die koordinierenden oder einfach beratenden Funktionen des Rates gilt.

23 Art. 17 Abs. 2 EUV. Als keine echte Ausnahme, sondern lediglich als Initiative hat der Vertrag von Lissabon die Bürgerinitiative in Art. 11 Abs. 4 EUV eingeführt, die eine mögliche Aufforderung der Bürger an die Kommission zur Vorlage eines Gesetzesgebungs-vorschlags darstellt. Eine echte Ausnahme ist jedoch, dass der Rat auch auf Vorschlag des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik tätig werden kann, Art. 27 Abs. 3 EUV.

24 Die Vorschläge werden häufig bereits in enger Zusammenarbeit mit nationalen Experten und Bürokraten vorbereitet, siehe *William Wallace*, Introduction: Dynamics of Administrative Interaction, in: ders. (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*, London, New York: Pinter 1990, 1–24.

25 Es gibt aktuell ca. 130 Vorbereitungsgruppen, siehe Generalsekretariat des Rates, Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates, 5253/22, 12.1.2022.

26 Art. 289 Abs. 2 AEUV.

mehr als 150 Arbeitsgruppen und Ausschüsse, über die das Ratssekretariat eine Liste führt.²⁷

Die Arbeitsgruppen werden im Allgemeinen von den ständigen Ausschüssen eingesetzt und unterstützen diese, wobei der AStV der wichtigste Initiator und Förderer ist. Der AStV oder ein anderer der ständigen Ausschüsse leitet jedes neue Dossier an die Arbeitsgruppen weiter. Diese prüfen dann, wie der Vorschlag in das Verwaltungs- und Rechtssystem ihres jeweiligen Staates passt und versuchen grundsätzlich, so viele Probleme wie möglich zu lösen. Dies kann lange dauern, da die Arbeitsgruppen sich mit den oft sehr technischen Fragen befassen, die sich aus der Tatsache ergeben, dass EU-Rechtsvorschriften in 27 verschiedenen rechtlichen und politischen Systemen umgesetzt oder angewendet werden müssen. Normalerweise ist es die Kommission, die den Vorschlag in den Arbeitsgruppensitzungen vorstellt und verteidigt. In den Arbeitsgruppen gibt es keine Abstimmungen. Die Diskussionen enden erst dann, wenn entweder ein Konsens erzielt wird oder klar wird, dass bestimmte Punkte auf dieser Ebene nicht gelöst werden können.

Die Existenz und sogar die große Anzahl von Arbeitsgruppen ist keine Anomalie. Bereits die Geschäftsordnung des Rates von 1958 sah vor, dass der Rat „Arbeitsgruppen einsetzen und ihnen den Auftrag erteilen kann, die von ihm festgelegten vorbereitenden Arbeiten oder Untersuchungen durchzuführen“. Es war klar, dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten viel Raum für Verhandlungen benötigen würde.

Sobald die Arbeitsgruppe ihre Arbeit abgeschlossen hat, geht ein Vorschlag an den ständigen Ausschuss zurück, der die Arbeit in Auftrag gegeben hat. Der wichtigste dieser Ausschüsse ist der AStV, der sich aus den nationalen Botschaftern bei der EU zusammensetzt (also aus Berufsdiplomaten, die für lange Zeit in Brüssel bleiben). Während die Arbeitsgruppen flexibel und *ad hoc* zusammengesetzt werden, um einen bestimmten Vorschlag zu erörtern, ist der AStV ein ständiges Gremium.

Der AStV, der zuweilen als der mächtigste Teil der EU angesehen wird, dient als Clearingstelle: Er prüft jeden Vorschlag und verhandelt über die Fragen, die in den Arbeitsgruppen ungelöst bleiben.²⁸ Da er nicht für jeden

27 Siehe <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/>; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10356-2015-INIT/en/pdf>, abgerufen am 24.4.2023.

28 Art. 16 Abs. 7 EUV; zum AStV Jeffrey Lewis, National Interests: The Committee of Permanent Representatives, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.), The

Vorschlag in spezialisierte Gruppen aufgeteilt ist,²⁹ hat er einen breiten Überblick und sammelt immenses Fachwissen. Aufgrund seiner breiten Aufstellung können seine Mitglieder mehr Vereinbarungen treffen und mehr politische Fragen regeln als die Arbeitsgruppen.³⁰ Nur hochpolitische und nicht verhandelbare Themen werden vom AStV weitergegeben und von den nationalen Ministern verhandelt.³¹

Neben dem AStV und teilweise in Konkurrenz zu seinem Anspruch, der letzte Filter vor der Ministertagung zu sein, gibt es fünf ständige Fachausschüsse³²: das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK, meist COPS genannt, entsprechend der Abkürzung seines französischen Namens Comité de politique et de sécurité), das für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zuständig ist; der Artikel-36-Ausschuss, der sich mit Justiz und Innerem befasst (CATS, ebenfalls eine Abkürzung seines französischen Namens Comité de l'article trente-six); der Wirtschafts- und Finanzausschuss, der die Arbeit des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ unterstützt; der Artikel-133-Ausschuss, der den Rat und die Kommission bei den Handelsverhandlungen unterstützt; und schließlich der Sonderausschuss für Landwirtschaft (SCA).³³ Diese Ausschüsse setzen sich aus hohen Beamten zusammen, von denen viele ihren ständigen Sitz in Brüssel haben (z.B. COPS). Sie tagen regelmäßiger; der SCA beispielsweise trifft sich wöchentlich, das COPS sogar zweimal wöchentlich; andere mindestens einmal im Monat, aber mit informelleren Zwischentreffen der Abgesandten. Wie der

Institutions of the European Union, 3. Aufl., Oxford: Oxford University Press 2012, 277; Michael Mentler, Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden: Nomos 1996.

- 29 Dies ist eine Vereinfachung: Der AStV tritt in zwei Formationen zusammen. Der AStV II setzt sich aus den Ständigen Vertretern selbst zusammen und ist für auswärtige, finanzielle und horizontale Angelegenheiten zuständig; der AStV I setzt sich aus Stellvertretern der Ständigen Vertretungen zusammen und befasst sich mit den eher technischen Rechtsvorschriften. Näher Lewis (Fn. 28), 282–286.
- 30 Die beste Darstellung der Verhandlungsmethoden im Rat findet sich bei Spence (Fn. 19), 256 ff.
- 31 Weder der AStV noch die Arbeitsgruppen haben die rechtliche Kompetenz, eine Angelegenheit zu entscheiden. Dennoch sind etwa 80 Prozent der Angelegenheiten bereits vor der Ministertagung materiell entschieden, Fiona Hayes-Renshaw, The Council of Ministers, in: Peterson/Shackleton (Fn. 28), 53; vgl. aber Lewis (Fn. 28), 287.
- 32 Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 15), 82 ff.; Lewis (Fn. 28), 286; Westlake/Galloway (Fn. 15), 208.
- 33 Alle diese Artikel beziehen sich auf frühere Fassungen der Verträge, wurden aber als etablierte Namen beibehalten.

ASTV werden sie bei ihrer Arbeit von den Arbeitsgruppen unterstützt, die sie einsetzen und an die sie die Angelegenheiten weiterleiten.

Sobald der ASTV oder ein anderer ständiger Ausschuss einen Vorschlag gebilligt hat, wird er auf Ministerebene des Rates, d.h. in einer der oben genannten sektoralen Zusammensetzungen vorgelegt. Wie wichtig die Arbeit der Arbeitsgruppen sowie der ständigen Ausschüsse für das Funktionieren des Rates ist, wird besonders deutlich, wenn man sich die Anzahl der sogenannten A-Punkte ansieht. Dabei handelt es sich um Themen, die von ihnen bereits konsentiert wurden und nicht erneut zur Diskussion gestellt werden (Art. 3 Abs. 6 GO-Rat). Es heißt, dass die Minister nur etwa 10 Prozent inhaltlich diskutieren und in der Sache entscheiden, während die A-Punkte etwa 80 Prozent der Themen ausmachen, die bereits auf der Ebene des ASTV entschieden wurden. Ein funktionaler Grund und zugleich ein Defizit ist dabei die geringere Transparenz in ASTV-Gremien als in Ratsgremien, Art. 16 Abs. 7 vs. Abs. 8 EUV. Inzwischen ist es auch nachvollziehbar, dass die Koordinierung der Standpunkte und das Engagement der Regierungen auf hoher technischer Ebene quantitativ umfangreicher sind als offen politisierte Punkte auf Regierungsebene.

Eine Ratskonstellation und die damit verbundene Entwicklung von erheblicher Bedeutung verdient an dieser Stelle besondere Erwähnung: der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin) und die zunehmende Bedeutung informeller Ratstreffen. Er setzt sich aus den Wirtschafts- und Finanzministern der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 2 Abs. 1 AEUV i.V.m. Nr. 3, Anlage 1) und hat eine zentrale legislative Funktion in Haushaltsfragen (unten III.3.d) sowie eine Koordinierungsfunktion für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten (unten III.5.). Sie ist eine der ältesten Ratsformationen, tagt am häufigsten und ist eng mit der sog. Eurogruppe verbunden.³⁴ Die Eurogruppe selbst wurde durch die primärrechtliche Erwähnung legitimiert, ist jedoch weiterhin nicht Teil des formellen institutionellen Gefüges des Rates,³⁵ sondern ein informelles Forum, das sich aus den Finanzministern der Länder der Eurozone zusammensetzt. Sie tritt in

34 Uwe Puetter, Europe's Deliberative Intergovernmentalism. The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance, *Journal of European Public Policy* 19 (2012), 161–178 (170).

35 Ulrich Häde, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 137 AEUV, Rn. 5; Uwe Puetter, Der Rat der Europäischen Union und die Eurogruppe. Zwischen Gemeinschaftsmethode und neuem Intergouvernementalismus, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.), *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden: Springer 2018, 1–35.

der Regel monatlich am Vorabend der Ecofin-Ratssitzungen zusammen, um Fragen zu erörtern, die speziell die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Länder der Eurozone betreffen.³⁶ Ursprünglich nur durch einen Beschluss des Europäischen Rates³⁷ ins Leben gerufen, wurde seine Rolle immer weiter anerkannt und gefestigt. Er ist nun Teil der Verträge (Art. 137 AEUV in Verbindung mit Protokoll Nr. 14)³⁸ und verfügt über einen Präsidenten, der für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt wird (Art. 2 des Protokolls Nr. 14). Allerdings hat er auch mit seiner Aufnahme in den Vertrag seinen Status als informelles Forum außerhalb des institutionellen Gefüges des Rates nicht verloren (Art. 1 des Protokolls Nr. 14).³⁹

c) Kohärenz: Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, rotierende Präsidenschaft und Generalsekretariat

Angesichts der Komplexität des Rates und der zentralen Rolle, die er im institutionellen System der EU spielt, hat die Frage, wie Führung und Kohärenz gewährleistet werden können, den Rat fast sein ganzes Leben lang begleitet. Sie hat letztlich vier Institutionen hervorgebracht, die sich damit befassen: den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, die Ratspräsidenschaft und das Generalsekretariat des Rates – und letztlich auch den Europäischen Rat, der aber hier nicht untersucht wird.⁴⁰

Obwohl alle Ratsformationen gleichberechtigt sind, ist eine von ihnen mit ihrer Koordinierung betraut: der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“. Dieser Rat, der sich aus den Ministern für auswärtige oder europäische Angelegenheiten der Mitgliedstaaten zusammensetzt, soll „die Kohärenz der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen“ ge-

36 Uwe Puetter, European Economic and Monetary Policy-Making Through Informal Governance, in: Thomas Christiansen/Christine Neuhold (Hrsg.), International Handbook on Informal Governance, Cheltenham: Edward Elgar 2012, 501–516 (509).

37 Entschließung des Europäischen Rates vom 13. Dezember 1997 zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des EG-Vertrags, ABl. 1998 C 35/1.

38 Protokoll (Nr. 14) über die Eurogruppe, ABl. 2012 C 326/283.

39 Zu Einzelheiten siehe Uwe Puetter, Informal Circles of Ministers. A Way Out of the EU's Institutional Dilemmas?, ELJ 9 (2003), 109–124 (114 ff.).

40 Siehe von Bogdandy/Rugge, in diesem Band.

währleisten (Art. 16 Abs. 6 UAbs. 2 EUV, Art. 2 Abs. 2 GO-Rat).⁴¹ Er soll also für die Koordinierung zwischen den verschiedenen Ratsformationen sorgen, sich mit übergreifenden oder institutionellen Fragen befassen und Streitigkeiten schlichten.⁴² Allerdings ist der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ nicht hierarchisch übergeordnet und hat keine Möglichkeit, andere Konfigurationen zu „zwingen“; er hat daher nur sehr begrenzte Möglichkeiten, „renitente“ Akteure zu überzeugen. Dies hat zur Folge, dass strittige Fragen oft im Europäischen Rat landen.

Die Ratspräsidentschaft ist zu einer zentralen Institution geworden, die die Führung übernimmt, aber auch einfach hilft, das komplexe System zu verwalten.⁴³ Das war nicht immer so. Bis in die 1970er Jahre wurde der Ratsvorsitz eher als bloße Frage betrachtet, wer die Tagungen leitet.⁴⁴ Mit der Rivalität zur Kommission und der Entstehung des heutigen Europäischen Rates entwickelte sich ein Bedürfnis nach mehr Institutionalisierung und auch Professionalisierung; seit den 1980er Jahren wuchsen auch die Aufgaben der EU und damit die Erwartungen immens. Seitdem wurde die Frage diskutiert, wie der Rat geleitet und geführt werden könnte.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist ein reformiertes System entstanden. Die alte Idee der gleichberechtigten Rotation unter den Mitgliedstaaten wurde weniger überzeugend, als die Zahl der Mitgliedstaaten zunahm. Im neuen System der rotierenden Präsidentschaft wird die Gleichheit beibehalten und drei Staaten legen ihre halbjährliche Präsidentschaft zusammen,

41 Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon war der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ mit dem Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ vereint. Ihre Aufgaben wurden jedoch getrennt, um mehr Effizienz zu erreichen.

42 Während diese Funktion die interne Kohärenz betrifft, hat der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ auch eine externe Koordinierungsfunktion: Er ist die einzige Ratsformation, die die Interaktion mit dem Europäischen Rat organisiert; gemäß Artikel 16 Abs. 6 EUV hat er „die Tagung des Europäischen Rates vorzubereiten und nachzubereiten.“ In dieser Funktion arbeitet er mit der Präsidentschaft des Europäischen Rates und der Präsidentschaft der Europäischen Kommission zusammen.

43 Für einen kurzen Überblick über die Aufgaben des rotierenden Vorsitzes siehe *Hayes-Renshaw* (Fn. 31), 81; zur Effizienz und den Einfluss auf die EU Agenda siehe *Austé Vaznonyté*, *The Rotating Presidency of the Council of the EU. Still an Agenda-setter?*, *European Union Politics* 21 (2020), 497–518; *Frank M. Häge*, *The Scheduling Power of the EU Council Presidency*, *Journal of European Public Policy* 24 (2017), 695–713; *Mads Dagnis Jensen/Peter Nedergaard*, *Uno, Duo, Trio? Varieties of Trio Presidencies in the Council of Ministers*, *JCMS* 52 (2014), 1035–1052; *Agnes Batory/Uwe Puetter*, *Consistency and Diversity? The EU's Rotating Trio Council Presidency after the Lisbon Treaty*, *Journal of European Public Policy* 20 (2013), 95–112.

44 *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 134.

um dann als Trio eine 18 Monate dauernde Teampräsidentschaft zu bilden (Art. 16 Abs. 9 EUV).⁴⁵

Dieser Vorsitz hat im Wesentlichen vier Funktionen. Zum einen ist er einfach ein „Geschäftsleiter“; er beruft den Rat ein (Art. 237 AEUV), unterzeichnet Rechtsakte (Art. 15 AEUV), bereitet Tagesordnungen für Sitzungen vor usw. In dieser Funktion besteht eine enge Interaktion mit dem Sekretariat. Zweitens übernimmt die Präsidentschaft die politische Führung, indem sie die inhaltliche Agenda festlegt, Initiativen fördert und den politischen Kurs vorgibt. Diese Aufgabe ist aus dem institutionellen Wettbewerb mit der Kommission erwachsen und schrumpft (oder wird geteilt) mit der Rolle des Europäischen Rates. Drittens sind die Präsidentschaften entscheidend für die Moderation von Verhandlungen und die Vermittlung von (Paket-)Deals. Er wird als neutraler Akteur gebraucht, der das allgemeine Interesse und die breiteren Forderungen im Auge behält. Art. 20 GO-Rat, der eine ganze Reihe von Instrumenten für den „ordnungsgemäße[n] Ablauf der Beratungen“ vorsieht, unterstreicht die immense Bedeutung dieser Funktion. Viertens schließlich ist die Ratspräsidentschaft für die Vertretung nach außen notwendig. Auch diese Funktion entstand aus einem institutionellen Wettbewerb mit der Kommission sowie aus den wachsenden Aufgaben der EU (und der Forderung von Drittländern nach einem Gesprächspartner). Mit der Einführung der ständigen Präsidentschaft des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters für auswärtige Angelegenheiten hat sie jedoch an Bedeutung verloren.⁴⁶

d) Das Generalsekretariat des Rates

Die letzte Institution, die für organisatorische Kapazität und Kohärenz in der Arbeit des Rates sorgt, ist sein Generalsekretariat (Art. 240 Abs. 2

45 Die Reihenfolge der Rotation wird vom Europäischen Rat festgelegt, Art. 236 lit. b AEUV, unter Berücksichtigung der Ausgewogenheit der geographischen Lage, des wirtschaftlichen Gewichts und der Tatsache, ob der Staat ein altes oder neues Mitglied der Union ist. Die Betonung der Gleichheit unter den Mitgliedstaaten ist eine Besonderheit der Union, sie ist aber auch eine Belastung für kleinere Staaten. Für eine kurze Bewertung der Tatsache, dass die Präsidentschaften kleinerer Staaten als erfolgreicher angesehen werden, weil sie stärker auf Konsens und weniger auf Dominanz ausgerichtet sind, siehe *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 135.

46 Siehe dazu den Beitrag von *Ley*, in diesem Band.

AEUV).⁴⁷ Als großer und ständiger Verwaltungsapparat verfügt es mehr als die politische Ministerrunde in der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ oder die wechselnden Ratsvorsitze über das institutionelle Gedächtnis und die Kapazität, um für Kontinuität und Kohärenz zu sorgen.

Das Sekretariat unterstützt letztlich mehrere Institutionen gleichzeitig – vorrangig den Rat und den Europäischen Rat, aber auch andere Organe, vor allem die Kommission. Nur durch das Sekretariat verfügt der Rat über die institutionellen Kapazitäten, um ein echtes Gegengewicht zur Kommission zu bilden. In diesem Sinne ist die kontinuierliche Stärkung des Generalsekretariats, insbesondere seit 1990, ein wichtiger Faktor im interinstitutionellen Gefüge der EU.

Das Generalsekretariat wird von einem Generalsekretär und seinem Stellvertreter geleitet, die beide vom Rat ernannt werden (Art. 240 Abs. 2 AEUV, Art. 23 GO-Rat) und in der Regel lange im Amt sind, was ein weiteres Element der Kontinuität darstellt. Es hat ca. 3.000⁴⁸ Mitarbeitende und ist in acht Abteilungen gegliedert, von denen sich sechs mit inhaltlichen Politikbereichen befassen, zwei weitere haben horizontale Aufgaben: der Juristische Dienst und die Personalabteilung.

Auch hier können vier Hauptfunktionen unterschieden werden (vgl. Art. 23 Abs. 3 GO-Rat): In erster Linie *organisiert* das Sekretariat schlicht die Sitzungen des Rates, d.h. es reserviert Räume, stellt Dokumente zur Verfügung und übersetzt sie.⁴⁹ Man sagt, dass 90 Prozent des Personals des Sekretariats mit diesem Teil seiner Arbeit beschäftigt sind, was die unglaubliche organisatorische und sprachliche Komplexität verdeutlicht. Zweitens *koordiniert* das Sekretariat die Arbeit des Rates, wozu auch die Erstellung des Protokolls gehört. Dies ist eine große Verantwortung, da bei der Interaktion zwischen verschiedenen Zusammensetzungen und bei der Suche nach Lösungen die Kommunikation über die Sitzungen und ihre Ergebnisse von zentraler Bedeutung ist. Drittens hat das Sekretariat die Aufgabe, die *Kohärenz* der Arbeit zu gewährleisten. Ein zentrales Element dieser Aufgabe besteht darin, alle Akteure zu informieren, sowohl innerhalb

47 Siehe Art. 240 AEUV, Art. 23 GO-Rat. Für eine Einführung siehe *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 101–133; siehe auch *Westlake/Galloway* (Fn. 15), 347 ff.; *Alexander Egger*, Das Generalsekretariat des Rates der EU, Baden-Baden: Nomos 1994.

48 Genau 3.108 Mitarbeiter im Jahr 2023, davon 1.783 weibliche und 1.325 männliche, laut Angaben des Rates: <http://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/staff-budget>, abgerufen am 25.4.2023.

49 *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 120–123.

der verschiedenen Ratsformationen als auch zwischen den nationalen Delegationen und anderen Akteuren sowie zwischen anderen Institutionen (wie dem Europäischen Rat, dem Parlament und der Kommission). Die vierte Aufgabe, die dem Sekretariat in Art. 23 Abs. 3 GO-Rat übertragen wurde, ist die Unterstützung „bei der Suche nach Lösungen“ unter der Leitung des Vorsitzes. Dabei kann es sich um eine eher taktische oder verfahrenstechnische Beratung handeln (wann sollen Themen in Ratssitzungen behandelt werden, wer soll wann einbezogen werden), aber auch um inhaltliche Beratung.

Zwei weitere Aufgaben des Sekretariats sollten erwähnt werden: Das Sekretariat verfügt über einen Juristischen Dienst, der den Rat vom Juristischen Dienst der Kommission unabhängig macht, was bei der üblichen institutionellen Rivalität eine wesentliche Rolle spielt. Der Juristische Dienst des Rates prüft die Rechtmäßigkeit jedes im Rat ausgearbeiteten Vorschlags. Er ist auch für die Vertretung des Rates vor den europäischen Gerichten, insbesondere dem EuGH, zuständig. Schließlich verfügt er über Übersetzer, die dafür sorgen, dass die Dokumente und Vorschläge des Rates in den verschiedenen Sprachen der EU authentisch und korrekt sind.

Zweitens: Es ist eine entscheidende Stütze, wenn Regierungskonferenzen (d.h. Vertragsänderungen) und Beitrittsabkommen verhandelt werden. In Zeiten fast permanenter Vertragsverhandlungen und Bei- wie Austritten war dies eine zusätzliche beträchtliche Verantwortung.

2. Zuständigkeiten und Partner: Der Rat als Teamplayer

a) Überblick und allgemeine Merkmale

Die wichtigste Funktion des Rates ist die Vertretung der Interessen der Mitgliedstaaten in der EU. Diese Funktion kann er durch die Befugnis der Minister und der ständigen Vertreter, ihre Regierungen im Rat zu verpflichten, sowie durch eine Vielzahl von Zuständigkeiten erfüllen. Art. 16 Abs. 1 EUV gibt einen Überblick über letztere, wenngleich es sich nicht um eine umfassende Aufzählung handelt und er selbst keine Rechtsgrundlage für ein Handeln darstellt.

Es lassen sich sechs Hauptaufgaben unterscheiden: Entscheidungsfindung in den Bereichen Gesetzgebung und Haushalt, Koordinierung, Politikgestaltung, Umsetzung und Ernennungen.

Der Rat ist das vorrangige Organ der *Gesetzgebung* in der Union. Er tut dies in verschiedenen Verfahren, überwiegend in Zusammenarbeit mit

dem Europäischen Parlament (Art. 289, 294 AEUV) und auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission (Art. 17 Abs. 2 EUV, Art. 294 Abs. 2 AEUV), aber auch teilweise allein oder mit bloßer Anhörung des Europäischen Parlaments in verschiedenen Fällen sensibler Maßnahmen, etwa zur Unionsbürgerschaft und zu Pässen (Art. 21 Abs. 3, 22 Abs. 2, 23 Abs. 2, 77 Abs. 3 AEUV), zur Steuerharmonisierung (Art. 113, 115 AEUV), zu Bereichen der Sozialpolitik (153 Abs. 2 AEUV) und zum mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 Abs. 2 AEUV). Es gibt prinzipiell keine Rechtsetzung der EU ohne Beteiligung des Rates.

Zusammen mit dem Europäischen Parlament verfügt der Rat über die wichtigsten *Haushaltsbefugnisse* in der EU. Er erlässt (nach Anhörung des Europäischen Parlaments) die Bestimmungen über die Eigenmittel der Union (Art. 311 AEUV) sowie eine Verordnung zur Festlegung des Mehrjahresrahmens der EU (Art. 312 Abs. 2 AEUV). Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschließt er den jährlichen Haushaltsplan der EU (Art. 314 AEUV).

Der Rat ist darüber hinaus befugt, die Politik der Mitgliedstaaten und der Union, insbesondere die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, zu *koordinieren* (Art. 5 Abs. 1 und 2 AEUV i.V.m. Art. 121, 136, 145 und 151 AEUV). Er darf auch Politiken in verschiedenen Bereichen unterstützen, koordinieren und ergänzen (Art. 6 i.V.m. z.B. Art. 165, 166, 167, 168 Abs. 1–3 und 5–7, 173, 195 AEUV).

Art. 16 Abs. 1 EUV erwähnt die Zuständigkeit des Rates für die *Politikgestaltung*. Dieser eher vage Begriff ist nicht mit konkreten Instrumenten verbunden, sondern kann so verstanden werden, dass er die Politikgestaltung durch Gesetzgebung oder z.B. durch strategische Entscheidungen in außenpolitischen Angelegenheiten meint (Art. 26 Abs. 2 EUV). Er bezieht sich auf eine grundlegendere Leitung und Verantwortung des Rates für die allgemeine Ausrichtung der Union, eine Aufgabe, die der Rat zunehmend mit dem Europäischen Rat teilt.

Die *Durchführung* des EU-Rechts gehört nicht zu den primären Zuständigkeiten des Rates, wenngleich er auch hier in ausgewählten Bereichen über erhebliche Befugnisse verfügt, so in der Landwirtschaft (Art. 43 Abs. 3 AEUV), im Zollwesen (Art. 31 AEUV) und insbesondere in der Außenpolitik (Art. 291 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 24, 26 EUV). Er darf in Ausnahmefällen auch selbst Durchführungsakte erlassen (Art. 291 Abs. 2 AEUV).

Nicht zuletzt hat der Rat wichtige Kompetenzen bei der *Ernennung* anderer Organe der EU. Er hat die Aufgabe, die Mitglieder des Rechnungshofs zu ernennen (Art. 286 Abs. 2 AEUV), Kandidaten für die Kommission

vorzuschlagen (Art. 17 Abs. 7 EUV), einen Sonderbeauftragten für auswärtige Angelegenheiten zu ernennen (Art. 33 EUV) und kann die Zahl der Generalanwälte erhöhen (Art. 252 AEUV).

Diese kurze Aufzählung verdeutlicht die immense Bandbreite der Kompetenzen des Rates, die von legislativen über haushaltspolitische bis hin zu exekutiven Aufgaben reicht. Dies muss die Anhänger des traditionellen Konzepts der Gewaltenteilung irritieren, birgt aber eine tiefere Lehre für das Verständnis des Rates und des institutionellen Systems der EU im Allgemeinen: Der Rat handelt in der Regel gemeinsam mit anderen Institutionen. Er ist ein Teamplayer – und als solcher zeigt er besonders gut, dass die EU auf der Idee eines nicht-hierarchischen „checks-and-balances“ oder institutionellem Gleichgewicht⁵⁰ und den verwobenen Kompetenzen im Exekutivföderalismus aufgebaut ist.

Ein zweiter Blick und eine Analyse der Aufgaben des Rates wird daher seine Befugnisse im Zusammenhang mit seinen jeweiligen Partnerinstitutionen beleuchten. Denn auch wenn der Rat manchmal allein handelt, arbeitet er in der Regel mit anderen Institutionen zusammen – und beweist damit seinen kooperativen Charakter und seine Rolle als unverzichtbare Institution. Hier werden unterschiedliche Formen des Regierens deutlich.

Die folgende Analyse der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen dem Rat und den anderen Organen konzentriert sich zunächst auf die Arbeit mit der Europäischen Kommission (b), da diese Partnerschaft historisch am tiefsten verwurzelt ist; sie führt sodann zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament (c) und schließlich zum Europäischen Rat (d), der eindeutig der engste Partner bleibt.

b) Allgemeine EU-Verwaltung und Umsetzung – mit der Kommission

Das Verhältnis von Rat und Europäischer Kommission ist das älteste und wahrscheinlich komplexeste im institutionellen System. Es ist geprägt von unterschiedlichen Gezeiten und Formen der Zusammenarbeit und des Wettbewerbs. Mit dem Aufkommen des Europäischen Rates (seit den 1970er Jahren) und des Europäischen Parlaments (seit den 1980er Jahren) ist sie nun in einen komplexeren institutionellen Kontext eingebettet, steht

50 *Thomas Christiansen*, *The European Union after the Lisbon Treaty. An Elusive „Institutional Balance“?*, in: *Andrea Biondi/Piet Eeckhout/Stefanie Ripley* (Hrsg.), *EU Law after Lisbon*, Oxford: Oxford University Press 2012, 216–231.

aber nach wie vor im Mittelpunkt der EU-Entscheidungsfindung, insbesondere im Hinblick auf die allgemeine Steuerung der EU und die Umsetzung.⁵¹

Die Beziehung zwischen Rat und Kommission ist zwangsläufig eng, da die Verträge sie (mit dem Parlament) als die zentralen Akteure bei der Rechtsetzung in der EU vorsehen – wobei die Kommission das Vorschlagsmonopol und der Rat das Recht hat, über die Vorschläge zu entscheiden (das er mit dem Parlament teilt). Da die Regelsetzung das Herzstück der Funktionsweise der EU ist, ist diese Interaktion für die gesamte EU von Bedeutung.

Die allerersten Jahre der Beziehungen waren durch ein hohes Maß an Zusammenarbeit und gegenseitigem Vertrauen bei der Festlegung des Kurses der EWG als Tandem aus der Kommission, die Vorschläge unterbreitet, und dem Rat, der die Regeln erlässt, gekennzeichnet.⁵² Es handelte sich um eine weitgehend synergetische Beziehung, in die sich andere Institutionen oder Machtzentren kaum einmischten. Dies änderte sich allerdings bereits in den 1960er Jahren, als die selbstbewusste Kommission unter ihrem Präsidenten Walter Hallstein auf einen ebenso selbstbewussten französischen Präsidenten De Gaulle traf. Eine breitere Institutionalisierung des Rates setzte ein (Schaffung des ASTV, Erweiterung des Sekretariats), die dem Rat mehr Gewicht verlieh. Generell kam es zu einer Politisierung und einer stärkeren Differenzierung der Interessen – und damit zu einem stärker konkurrierenden und zum Teil antagonistischen Stil der Interaktion.

In diesen ersten Jahrzehnten hat sich kein festes Muster ihrer Interaktion herausgebildet. Vielmehr schwankt ihr Zusammenspiel immer wieder zwischen Kooperation und Konkurrenz. Aus der Anfangszeit bleibt ein Grundverständnis des Rates als eines Organs, das nicht nur den Interessen einzelner Mitgliedstaaten verpflichtet ist, sondern auch dem Charakter und der Ausrichtung der Gemeinschaft als Ganzes. Er erinnert an die Befugnis des Rates zur „Durchführung der Politik“ in Art. 16 Abs. 1 EUV und gibt damit die Richtung der EU-Politik vor. Diese Befugnis teilt der Rat bis zu

51 Zur Kommission im Allgemeinen innerhalb des institutionellen Systems der EU Philipp Dann, Die politischen Organe, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge, Berlin: Springer 2009, 335–387; Hayes-Renshaw (Fn. 31), 89–90.

52 Über die Entwicklung dieser Beziehung berichten Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 15), 186 f.; Dietrich Rometsch/Wolfgang Wessels, The Commission and the Council of Union, in: Geoffrey Edwards/David Spence (Hrsg.), The European Commission, London: Catermill 1997, 202–224.

einem gewissen Grad mit dem Europäischen Rat (und hat sie sogar weitgehend an ihn abgetreten). Aber es ist auch, im weiteren Sinne des Wortes, eine Verantwortung, die er mit der Kommission teilt. Die Kommission hat zwar das Initiativmonopol bei der Rechtsetzung, aber sie braucht immer Partner, die ihre Vorschläge umsetzt und letztlich verabschiedet.

Die Erwähnung der Durchführung der EU-Politik als Kooperationsaufgabe des Rates mag zunächst überraschen. Im Allgemeinen ist die Durchführung Aufgabe der Mitgliedstaaten (Art. 291 Abs. 1 AEUV) oder der Kommission (Art. 291 Abs. 2, Alt. 1 AEUV). Ausnahmsweise hat der Rat eine eigenständige Kompetenz zur Festlegung von Durchführungsstandards (Art. 291 Abs. 2 Alt. 2 AEUV). Dies gilt vor allem im Bereich der Außenpolitik (insb. Art. 26 Abs. 2 EUV), wo der Rat die vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Politiken umsetzt. Relevant ist es z.B. auch im Agrarbereich, wo der Rat die Aufgabe hat, Durchführungsleitlinien für die „Festsetzung von Preisen, Abschöpfungen, Beihilfen und Beschränkungen“ zu erlassen (Art. 43 Abs. 3 AEUV).

Der Rat hat jedoch eine kooperative Rolle bei der Durchführung, insbesondere in den Komitologieverfahren, d.h. dem System der Ausschüsse, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen und die Kommission bei der Durchführung von EU-Vorschriften unterstützen (Art. 291 Abs. 2 Alt. 1, Abs. 3 AEUV).⁵³ Hier besteht eine enge Interaktion zwischen der Kommission und dem Rat, wobei der Rat in verschiedenen Verfahren als Gesprächspartner und Kontrolle der Durchführungsbefugnisse der Kommission dient.

c) Legislative und Haushaltsbefugnis – mit dem Europäische Parlament

Der Rat, der in den Anfangsjahren der EWG die alleinige Legislativ- und Haushaltsbehörde war, teilt sich diese Zuständigkeiten nun weitgehend mit dem Europäischen Parlament. Bevor diese Zuständigkeiten und das Verhältnis von Rat und Parlament genauer analysiert werden, sei kurz über

53 Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.

die Rolle des Rates als Gesetzgeber und seine „gemeinsame“ Beziehung zum Europäischen Parlament nachgedacht.⁵⁴

aa) Regierungen als Gesetzgeber?

Zunächst einmal sollte uns die Rolle des Rates als Gesetzgeber zu denken geben. Auch wenn man sich an diese Beschreibung gewöhnt hat, so widerspricht sie doch einem hergebrachten Konzept der Gewaltenteilung. Die traditionelle Erklärung für diese Dissonanz geht natürlich auf den zwischenstaatlichen Charakter der EU zurück. Sie geht davon aus, dass Staaten, die über ihr Territorium hinaus agieren, durch die Exekutive vertreten werden, unabhängig von der Art ihrer Tätigkeit. Der Exekutivrat als Legislative wird daher als supranationale Ausnahme von der Gewaltenteilungsregel akzeptiert.⁵⁵

Eine überzeugendere Erklärung für die Rolle des Rates ist jedoch der Exekutivföderalismus der EU. Die EU ist ein vielschichtiges Regierungssystem (d.h. föderal in der kontinentalen Terminologie) und mehr noch, es ist eines mit einer Struktur verwobener Zuständigkeiten, in der die Union und die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten teilen. In diesem Zusammenhang macht die starke Rolle, die den Exekutiven zugewiesen wird, durchaus Sinn. Nicht irgendjemand aus den Mitgliedstaaten sollte an der Regelsetzung des Zentrums beteiligt sein, um seine besonderen Interessen zu artikulieren, sondern insbesondere seine Führungskräfte. Sie liefern das notwendige „lokale“ Wissen über die Verwaltungs- und Rechtssysteme der Mitgliedstaaten, damit die EU-Vorschriften besser mit den bestehenden nationalen Vorschriften zusammenspielen. Es könnte auch die Einhaltung des Unionsrechts verbessern, wenn die politischen Spitzen der nationalen Exekutiven, die für die Umsetzung des EU-Rechts zuständig sind, an dessen Erarbeitung beteiligt werden. Es sollte auch berücksichtigt werden, dass

54 Über das Europäische Parlament: *Dann*, Organe (Fn. 51), 354 ff; *ders.*, Parlamente (Fn. 3), 306 ff.

55 *Marzena Kloka/Susanne K. Schmidt*, Legislative and Judicial Politics in the Post-Maastricht Era. The Intergovernmentalist Paradox in the Council of Ministers, in: Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter (Hrsg.), *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford: Oxford University Press 2015, 227–244; für frühe Diskussionen zu diesem Thema, zumindest in Deutschland: VVDStRL 23 (1964), 1. Thema: Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, mit Beiträgen von *Joseph Kaiser* und *Peter Badura*.

der Rat an verschiedenen Arten der Regelsetzung beteiligt ist. Einige davon könnten in der Tat mit der Rechtsetzung vergleichbar sein, so dass sich die Frage stellt, ob die Exekutive dies tun kann oder sollte. Aber es gibt auch die exekutive Rechtsetzung, die typischerweise eine Domäne der Exekutive ist, und auch die Verfassungsgebung (Beitritt, Vertragsreform), bei der der zwischenstaatliche Charakter der EU wichtig ist und der die Beteiligung der Regierung rechtfertigt.

bb) Verhältnis zwischen Rat und Europäischem Parlament

Ebenso wichtig ist es, über den zweiten Aspekt nachzudenken. Der Rat musste seine Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse zunehmend mit dem Europäischen Parlament teilen. Diese Parlamentarisierung war aus Sicht des Rates kein einfacher Prozess und führte zu verschiedenen Konflikten. Alles in allem ist das Verhältnis zwischen Rat und Europäischem Parlament nach wie vor schwierig und oft antagonistisch, hat sich aber letztlich zu einer überwiegend konstruktiven Arbeitsbeziehung entwickelt.

In den Anfangsjahren waren die Rollen des Rates und des Europäischen Parlaments klar verteilt und sehr unterschiedlich.⁵⁶ Der Rat war das Zentrum der Entscheidungsfindung, während das Europäische Parlament (damals noch „Gemeinsame Versammlung“ genannt), wenn überhaupt, nur beratende Befugnisse hatte. Dies begann sich in den 1970er Jahren mit den Reformen des *Haushaltssystems* zu ändern. Die damalige EWG erhielt die Befugnis, über eigene Mittel zu verfügen und diese zu verwalten, und das Europäische Parlament wurde mit einer Mitentscheidungsbefugnis über die Ausgaben ausgestattet.⁵⁷ Es nutzte seine neuen Befugnisse, einschließlich eines Vetorechts, mit Beharrlichkeit und Geschick. Die Ausweitung der *legislativen* Befugnisse des Parlaments setzte später ein und verlief

56 Zur Entstehungsgeschichte des Europäischen Parlaments *Berthold Rittberger*, *Building Europe's Parliament*, Oxford: Oxford University Press 2005, 73 ff.; *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 207 ff.

57 Zu Beginn umfasste diese Zuständigkeit keine „obligatorischen Ausgaben“. Das Parlament verfügte also nur über eine partielle Haushaltsbefugnis. In dieser sensiblen Angelegenheit haben die Mitgliedstaaten nach wie vor das letzte Wort, siehe *Christian Waldhoff*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 15), Art. 314 AEUV, Rn. 14, und Art. 311 AEUV, Rn. 5; *David Judge/David Earnshaw*, *The European Parliament*, London: Palgrave Macmillan 2008, 198 ff.; *Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton*, *The European Parliament*, London: Harper 2011, 272 ff.

langsamer. Zwar wurden 1979 Direktwahlen eingeführt, doch erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 wurde die Rolle des Rates bei der Rechtsetzung durch die Einführung des Zustimmungs- und des Kooperationsverfahrens gestärkt, die aber einen sehr begrenzten materiellen Anwendungsbereich hatten. Erst die kumulative Wirkung der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Vertrag von Maastricht 1993 und dessen Vereinfachung sowie die kontinuierliche inhaltliche Ausweitung in den Verträgen von Amsterdam, Nizza und Lissabon auf das heutige ordentliche Gesetzgebungsverfahren machten das Europäische Parlament zu dem gleichberechtigten Partner, der es heute ist.⁵⁸

Die Auswirkungen dieser Parlamentarisierung auf den Rat sind vielfältig und ihr Verhältnis komplex. Für den Rat bedeutete sie zunächst einmal mehr Arbeit. Wo er früher nur mit der Kommission kommunizierte, muss er nun einen mehrstufigen und komplexen Kommunikations- und Verhandlungsprozess auch mit dem Europäischen Parlament führen. Dies wiederum führte zu Veränderungen in der Arbeitsweise und den Strukturen des Sekretariats als auch in der Rolle der Ratspräsidentschaft. Beide investieren nun erhebliche Ressourcen in den reibungslosen Ablauf der Verfahren. Infolgedessen haben sich die Interaktion (und die gegenseitige Abhängigkeit) zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erheblich intensiviert. Es gibt eine Vielzahl von Kontakten auf verschiedenen Ebenen, angefangen beim Sekretariat/Personal. Gemeinsam mit der Kommission führen beide Organe nun regelmäßig sogenannte Trilogie durch, in denen Gesetzgebungsvorhaben erörtert und der komplexe Prozess des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durchlaufen wird. Die Veränderungen haben auch dazu geführt, dass der Rat seine eigenen Positionen und Argumente viel klarer und transparenter kommunizieren – und dass er eine große Sensibilität für die Positionen und Interessen des Europäischen Parlaments entwickeln muss.

Alles in allem bleibt das Verhältnis natürlich ein Verhältnis von Akteuren mit oft unterschiedlichen Positionen und Interessen, nicht nur in der Sache, sondern auch bei den jeweiligen Zuständigkeiten. Viele Streitigkeiten erscheinen daher als eher „legalistisches Gezänk“ um Vertragsklauseln.⁵⁹

58 Vgl. Jürgen Bast, Europäische Gesetzgebung. Fünf Stationen in der Verfassungsentwicklung der EU, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.), Strukturfragen der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos 2010, 171–181 (173 ff.).

59 Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 15), 215.

Nach viel Skepsis im Rat über die Effizienz des Europäischen Parlaments haben sie jedoch eine gut funktionierende Beziehung aufgebaut.

cc) Der Rat und das Gesetzgebungsverfahren

Die Gesetzgebungsbefugnisse des Rates erstrecken sich auf alle wesentlichen Bereiche der EU- Zuständigkeiten, die in einer Vielzahl von Verfahren ausgeübt werden (und verschiedene Arten der Rechtsetzung betreffen).

Das *ordentliche Gesetzgebungsverfahren* (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV) ist eine Abwandlung des Mitentscheidungsverfahrens aus der Zeit vor Lissabon. Hier haben Rat und Parlament gleiche Verfahrensrechte und müssen sich einigen. Insgesamt verweisen rund 85 Rechtsgrundlagen auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.⁶⁰

Neben dem ordentlichen unterscheidet Art. 289 Abs. 1 AEUV zwischen zwei Arten von „*besonderen Gesetzgebungsverfahren*“: „Annahme [...] durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates“ oder „Annahme [...] durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments“ (Art. 289 Abs. 2 AEUV). Rund 30 Rechtsgrundlagen⁶¹ verweisen auf solche besonderen Gesetzgebungsverfahren. Anders als in Art. 289 Abs. 1 AEUV umfassen die besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 2 AEUV verschiedene Arten von Verfahren, die in der jeweiligen Rechtsgrundlage spezifiziert werden. Eine gewisse Unterscheidung ist nach Merkmalen wie Zustimmung oder Anhörung des Parlaments, Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit im Rat oder Parlamentsbeschluss mit Zustimmung des Rates möglich.

Im Allgemeinen hat der Rat bei besonderen Gesetzgebungsverfahren mehr Befugnisse als das Europäische Parlament.⁶² Es gibt 24 Rechtsgrundlagen, die dem Rat das Recht geben, zu entscheiden und nur die Anhörung des Parlaments erfordern, und sieben, die die Zustimmung des Parlaments erfordern. Demgegenüber gibt es nur drei Rechtsgrundlagen für die Ge-

60 Markus Krajewski/Ulrich Rösslein, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 82. EL Mai 2024, München: C.H. Beck, Art. 289 AEUV, Rn. 44.

61 Eine Einordnung ist nicht immer einfach. Verschiedene Beobachter zählen die Rechtsgrundlagen unterschiedlich, weshalb es zu kleinen Abweichungen kommt: Matthias Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Fn. 15), Art. 289 AEUV, Rn. 5–6; und im Vergleich dazu Krajewski/Rösslein (Fn. 60), Art. 289 AEUV, Rn. 53.

62 Ibid., Rn. 49.

setzung des Europäischen Parlaments, die der Zustimmung des Rates bedürfen.⁶³

Es überrascht nicht, dass der Rat⁶⁴ auch bei der Aushandlung und Annahme internationaler Abkommen durch die Europäische Union eine entscheidende Rolle spielt (Art. 218 AEUV).⁶⁵ Auch hier agiert er nicht isoliert, sondern als Teamplayer, insbesondere in Zusammenarbeit mit der Kommission. Doch auch in diesem traditionellen *domaine réservé* der Exekutive spielte das Parlament schließlich eine immer größere Rolle. Art. 218 AEUV begründet somit einen komplexen mehrstufigen Prozess, der eine besonders enge Zusammenarbeit zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission erfordert. Wie bei anderen Rechtsetzungsverfahren behält letztere die Kompetenz, das Verfahren einzuleiten, auch wenn eine solche Initiative in der Praxis oft schon das Ergebnis intensiver Diskussionen zwischen verschiedenen Akteuren ist.⁶⁶ Die Kommission kann dann vom Rat ermächtigt werden, den Inhalt der geplanten Vereinbarung auszuhandeln (Art. 218 Abs. 2 und 3 AEUV).⁶⁷ Auch bei den anschließenden Verhandlungen bleiben die Institutionen eng miteinander verflochten. Während die Kommission an dieser Stelle des Prozesses die zentrale Rolle

63 Art. 314 AEUV sieht ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vor, bei dem das Parlament und der Rat den jährlichen Haushaltsplan gemeinsam verabschieden. Nach Art. 82 Abs. 2 AEUV wird der entsprechende Gesetzgebungsakt „gemäß dem gleichen ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren wie die betreffenden Harmonisierungsmaßnahmen“ erlassen. Beide Artikel werden hier nicht berücksichtigt.

64 Sobald sie in Kraft getreten sind, bilden die von der Europäischen Union geschlossenen internationalen Abkommen einen integralen Bestandteil (*partie intégrante*) des Unionsrechts: EuGH, Urteil v. 30.4.1974, Rs. 181/73, ECLI:EU:C:1974:41, Rn. 5 – *Haegeman*.

65 Das Verfahren des Art. 218 AEUV gilt generell für den Abschluss aller internationalen Abkommen durch die Europäische Union. Es wird ergänzt durch Art. 207 Abs. 3 und Art. 219 AEUV, die teilweise besondere Bestimmungen für den Abschluss von Handelsabkommen sowie von Abkommen über Währungs- oder Devisenfragen oder Wechselkurssysteme enthalten.

66 *Piet Eeckhout*, *EU External Relations Law*, Oxford: Oxford University Press 2011.

67 Mit Ausnahme von Abkommen, die ausschließlich oder hauptsächlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betreffen, wo diese Zuständigkeiten vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen werden. Im Falle geteilter Zuständigkeiten kann ein Verhandlungsteam gebildet werden, Art. 218 Abs. 3 AEUV. Da der Hohe Vertreter jedoch Vizepräsident und damit auch Mitglied der Kommission ist, spielt er stets eine entscheidende Rolle bei der Aushandlung und dem Abschluss internationaler Abkommen, vgl. *Kirsten Schmalenbach*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 218 AEUV, Rn. 12.

spielt und nach außen hin als alleinige Verhandlungsführerin auftritt, ist sie durch die vom Rat gezogenen internen Grenzen eingeschränkt und agiert bis zu einem gewissen Grad faktisch unter dessen Aufsicht durch besondere Ausschüsse (Art. 218 Abs. 4 AEUV). Sind die Verhandlungen abgeschlossen, kann der Rat die Kommission auf deren Vorschlag hin ermächtigen, das Abkommen zu unterzeichnen (Art. 218 Abs. 5 AEUV) und schließlich zu ratifizieren (Art. 218 Abs. 6 AEUV).

Das Europäische Parlament wird zwar während des gesamten Prozesses unterrichtet (Art. 218 Abs. 10 AEUV), tritt aber erst in diesem Stadium formell als dritter Entscheidungsträger auf den Plan. Je nach Bedeutung und Rechtsgrundlage des Abkommens muss es entweder dessen Abschluss zustimmen (Art. 218 Abs. 6 lit. a AEUV) oder doch nur konsultiert werden (Art. 218 Abs. 6 lit. b AEUV).⁶⁸ Da das Europäische Parlament mit dieser Rolle nicht zufrieden war, drängte es bald auf eine stärkere Beteiligung am gesamten Prozess. Dies führte zu einer beträchtlichen Aufwertung seiner Position durch eine interinstitutionelle Vereinbarung mit der Kommission⁶⁹ und damit zu einem eher dreieckigen Prozess der informellen Koordinierung, auch wenn der Rat und insbesondere die Kommission die dominierenden Akteure bleiben.

Obwohl es sich auf den ersten Blick um einen äußerst komplexen Prozess handelt, passt der Mechanismus von Art. 218 AEUV einmal mehr hervorragend zum institutionellen Gefüge der Union und zu den Erfordernissen des Exekutivföderalismus. Er ermöglicht es der Kommission, ihre Aufgabe der Außenvertretung nach Art. 17 Abs. 1 EUV zu erfüllen und gleichzeitig dem Rat und in begrenztem Umfang auch dem Europäischen Parlament Instrumente an die Hand zu geben, um auf den Inhalt internationaler Abkommen Einfluss zu nehmen.

Schließlich ist die Rolle des Rates im Prozess der *Vertragsänderungen* eher unterstützender Natur, insbesondere durch die Vorarbeiten des Generalsekretariats. Art. 48 EUV enthält drei Arten von Verfahren, die alle dem Europäischen Rat anstelle des Rates eine Schlüsselfunktion zuweisen.⁷⁰ Die entscheidende Stellung innerhalb dieser verschiedenen Verfah-

68 Wiederum mit Ausnahme von Abkommen, die ausschließlich oder hauptsächlich die GASP betreffen, Art. 218 Abs. 6 AEUV.

69 Siehe die Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, ABl. 2010 L 304/47, Rn. 23 ff.

70 Ein ordentliches und zwei vereinfachte Verfahren, vgl. *Hans-Joachim Cremer*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl., München: C.H. Beck 2022, Art. 48 EUV, Rn. 1 ff.

ren kommt jedoch keinem Organ der Europäischen Union, sondern den Mitgliedstaaten selbst zu. Die meisten Vertragsänderungen bedürfen daher der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften.⁷¹ Dies steht im Einklang mit dem völkerrechtlichen Status von Vertragsänderungen und ihren rechtlichen und politischen Implikationen.⁷² Im Hinblick auf den Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Europäischen Union ist die Rolle des Rates als Gesetzgeber etwas stärker akzentuiert. Hier sieht Art. 49 Abs. 1 EUV den Rat stärker in den Mittelpunkt des Verfahrens. Das letzte Wort haben jedoch wieder die Mitgliedstaaten, da die Beitrittsverträge letztlich auch der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten bedürfen (Art. 49 Abs. 2 EUV).

Die Rolle des Rates in Haushaltsfragen hat sich in den letzten Jahrzehnten verändert, insbesondere aufgrund der sich wandelnden Beziehungen zum Europäischen Parlament.⁷³ Die zunehmenden Befugnisse des Parlaments in Haushaltsangelegenheiten führten zu einem entsprechenden Machtverlust des Rates.⁷⁴ Es ist daher nötig, die Rolle des Rates in seinem institutionellen Kontext zu betrachten.

Mit dem Beschluss von 1970 über die Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften⁷⁵ erhielt das Europäische Parlament erstmals zumindest begrenzte Haushaltsbefugnisse: Rat und Parlament wurden zu einer gemeinsamen, aber asymmetrischen „Haushaltsbehörde“.⁷⁶ Die Asymmetrie ist in zweierlei Hinsicht am deutlichsten: Erstens hatte das Parlament keine Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die Einnahmenseite, die dem Rat und den Mitgliedstaaten vorbehalten war (und immer noch ist). Zweitens hatte der Rat das letzte Wort bei den *obligatorischen* Ausgaben, insbesondere bei den Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik, die den größten Teil der Gemeinschaftsausgaben ausmachen.⁷⁷

71 Mit Ausnahme des vereinfachten Verfahrens nach Art. 48 Abs. 7 EUV, das Vertragsänderungen durch den Europäischen Rat in einer begrenzten Anzahl von Verfahrensfragen zulässt. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Europäische Rat einstimmig entscheidet.

72 Cremer (Fn. 70), Art. 48 EUV, Rn. 19.

73 Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 15), 208.

74 Ibid., 214.

75 Beschluss 70/243 des Rates vom 21.4.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch Eigenmittel der Gemeinschaften, ABl. 1970 L 94/19.

76 Der Begriff „Haushaltsbehörde“ wurde beispielsweise in der Haushaltsordnung der Gemeinschaften (Art. 9 Abs. 5 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002, ABl. 2002 L 248/1) ausdrücklich verwendet.

77 Waldhoff, in: Calliess/Ruffert (Fn. 15), Art. 314 AEUV, Rn. 15 ff.

Nach der Einführung des Direktwahlrechts im Jahr 1979 verstärkte das Europäische Parlament seinen Kampf, und die 1970er und 1980er Jahre wurden als „Blütezeit der interinstitutionellen Haushaltsstreitigkeiten“ bezeichnet⁷⁸. Um seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen, setzte das Parlament auch seine stärkste Waffe ein und lehnte den Haushalt insgesamt dreimal ab (1979, 1982 und 1984). Wichtige erste Schritte hin zu einem kommunikativeren und produktiveren Verhältnis wurden in regelmäßig erneuerten Interinstitutionellen Vereinbarungen⁷⁹ zwischen der Kommission, dem Parlament und dem Rat formalisiert. Ein zentrales Ziel dieser „Pakete“ war die Verbesserung des Haushaltsverfahrens. Zwei Neuerungen sind erwähnenswert. Die erste betrifft die Festlegung einer mehrjährigen Finanziellen Vorausschau, die zwar nicht den Jahreshaushalt ersetzt, aber einen „Bezugsrahmen für die interinstitutionelle Haushaltsdisziplin“ darstellt,⁸⁰ innerhalb dessen der Jahreshaushalt vereinbart werden muss.⁸¹ Zweitens bemühten sich das Parlament und der Rat um eine Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs, indem sie Vermittlungsmechanismen⁸² und sogenannte Trilogsitzungen – an denen auch die Kommission teilnimmt – in verschiedenen Phasen des Haushaltsverfahrens einrichteten.⁸³ Diese Regelungen trugen dazu bei, die Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament zu verbessern, und es kam tatsächlich viel seltener zu Streitigkeiten über den Haushalt.⁸⁴ Die neue Beziehung wurde als eine „gemeinsame“⁸⁵ beschrieben, und die Interaktion zwischen Rat

78 *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 215.

79 Interinstitutionelle Vereinbarung über das Haushaltsverfahren (29. Juni 1988), im Folgenden: IIV (1988); Interinstitutionelle Vereinbarung über das Haushaltsverfahren (29. Oktober 1993), im Folgenden: IIV (1993); Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (6. Mai 1999), im Folgenden: IIV (1999).

80 IIA (1988) Abs. 5.

81 *Giacomo Benedetto*, Budget Reform and the Lisbon Treaty, in: *Giacomo Benedetto/Simona Milio* (Hrsg.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London: Palgrave Macmillan 2012, 40–58 (44).

82 Vertrag über die Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften, ABl. 1971 L 2/1; IIV (1993), Anhang II; IIV (1999), Anhang III (B); Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung (14. Juni 2006), Anhang II (C).

83 IIA (Mai 1999) Anhang III Abs. 4 und 5.

84 *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 209 und 215.

85 *Lewis* (Fn. 28), 127.

und Parlament wurde „berechenbarer, konsensorientierter und regelgebundener.“⁸⁶

Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die Vereinbarungen in den Rang des Primärrechts erhoben: Die Verpflichtung zur Erstellung eines mehrjährigen Finanzrahmens ist nun in Art. 312 AEUV verankert, Bestimmungen über ein Vermittlungsverfahren finden sich in Art. 314 Abs. AEUV, und Konsultationen, die auf dem Konzept der oben genannten Trilogie aufbauen, sind in Art. 324 AEUV geregelt.⁸⁷ Mit dem Vertrag von Lissabon wurden jedoch nicht nur die bisherigen Regelungen kodifiziert, sondern auch die Haushaltsbefugnisse des Parlaments gestärkt, indem die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben aufgehoben wurde. Dies ist ein weiterer Schritt, um die oben genannten Asymmetrien zu überwinden und Rat und Parlament zu zwei gleichberechtigten Teilen der EU in Haushaltsfragen zu machen.⁸⁸ Allerdings hat das Parlament bis heute nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Einnahmenseite (vgl. insbes. Art. 311 AEUV, wo das Parlament nur konsultiert wird). Dies ist wohl weniger ein Machtungleichgewicht zwischen Rat und Parlament *an sich*, sondern eher durch das Verhältnis zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten bestimmt: Letztere behalten sich das Recht vor, letztlich über das System der Eigenmittel der Europäischen Union zu entscheiden.⁸⁹

d) Agenda-Setting und Außenpolitik – mit dem Europäischen Rat

Der dritte und letztlich engste und ähnlichste Partner des Rates ist der Europäische Rat. Letzterer war nicht Teil des ursprünglichen Plans der europäischen Verträge, sondern entstand Anfang der 1970er Jahre aus dem Bedürfnis nach mehr Führung in der EWG.⁹⁰ Er teilt viele wesentliche Merkmale mit dem Rat, Merkmale, die aus dem Spielbuch des Exekutivföderalismus stammen: Der Europäische Rat ist eine Vertretung der Mitgliedstaaten durch die Exekutive (er setzt sich hauptsächlich aus den Staats- und Regierungschefs zusammen) und arbeitet in einem kooperativen und kon-

86 *Brigid Laffan*, The Big Budgetary Bargains. From Negotiation to Authority, *Journal of European Public Policy* 7 (2000), 725–743 (733).

87 *Waldhoff*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 15), Art. 314 AEUV, Rn. 16 ff.

88 *Ibid.*, Rn. 14.

89 *Ibid.*, Rn. 13.

90 Zum Europäischen Rat *von Bogdandy/Rugge*, in diesem Band; zudem *Dann*, *Organe* (Fn. 51), 370 ff.; *Philippe de Schoutheete*, The European Council and the Community Method, *Notre Europe Policy Paper* 56 (2012), 1–33.

sensualen Stil. Die Aufgaben und Funktionen des Rates und des Europäischen Rates sind in Stil und Struktur ähnlich und überschneiden sich erheblich. Wenn der Rat mit dem Europäischen Rat zusammenarbeitet, sind sie keine antagonistischen Konkurrenten (wie oft Rat und Europäisches Parlament) oder eine nüchterne Zweckgemeinschaft (wie Rat und Kommission), sondern vielmehr zwei Teile desselben Teams. Bevor wir ihre Zusammenarbeit analysieren, ist es jedoch wichtig festzustellen, dass der Europäische Rat *nicht* einfach eine weitere, höherrangige Ebene des Rates ist. Es gibt wichtige Unterschiede: Der Europäische Rat unterscheidet sich zunächst in seiner Zusammensetzung, da er den Präsidenten der Kommission einschließt, einen eigenen Präsidenten hat und so eine breitere Perspektive entwickelt. Er hat auch einen anderen Arbeitsrhythmus, da er im Gegensatz zu den mehr als 80 Tagungen des Rates nur viermal im Jahr offiziell zusammentritt, wenngleich sich die Mitglieder in anderen Konstellationen ebenfalls häufig sehen. Schließlich hat er auch andere Aufgaben (Art. 15 Abs. 1 EUV). Im Gegensatz zum Rat ist der Europäische Rat kein Gesetzgeber (Art. 15 Abs. 1 Nr. 2 EUV) und befasst sich nicht mit der Durchführung von EU-Vorschriften. Dennoch gibt es erhebliche Überschneidungen bei den Zuständigkeiten, und eine Analyse ihrer gemeinsamen Aufgaben ergänzt daher unser Verständnis des Rates.

- (1) Die erste Aufgabe, die der Rat mit dem Europäischen Rat teilt, ist die Festlegung der politischen Tagesordnung und die Politikgestaltung: Nach Art. 16 Abs. 1 EUV nimmt der Rat die in den Verträgen vorgesehenen Aufgaben der „Festlegung der Politik“ wahr. Ihm wird also eine proaktive Rolle der Politikgestaltung zugewiesen. Für ein vollständiges Verständnis dieser Bestimmung muss jedoch die Funktion des Europäischen Rates berücksichtigt werden, da Rat und Europäischer Rat hier zusammenspielen. Der Europäische Rat hat die Aufgabe, „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse [zu geben] und [...] die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür“ festzulegen“ (Art. 15 Abs. 1 EUV) – und ist seit den 1970er Jahren tatsächlich zum wichtigsten Motor der politischen und konstitutionellen Entwicklung in der EU geworden. Seine Fähigkeit, dies zu tun, beruht auf dem Rat, der die Initiativen vorbereitet und (was noch wichtiger ist) die vom Europäischen Rat festgelegte Tagesordnung ausführt. Es besteht also eine enge Wechselbeziehung zwischen den beiden Rollen.
- (2) Eine weitere eigenständige Kompetenz des Rates, die überwiegend in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat ausgeübt wird, liegt

in der Außenpolitik.⁹¹ Die Außenpolitik der EU entwickelte sich bekanntlich erst spät in den 1970er Jahren und zunächst außerhalb des Rahmens der Gemeinschaften und ihrer Verträge, sondern in der sogenannten Europäischen Politischen Zusammenarbeit.⁹² Erst mit dem Vertrag von Maastricht 1993 erhielt sie eine rechtliche Grundlage im Vertragsrecht, aber in der separaten dritten Säule der Union, nicht im Gemeinschaftsrecht; seit dem Vertrag von Lissabon ist sie integriert, wenngleich mit Aufgabenteilung: Die außenpolitischen Befugnisse liegen überwiegend beim Rat und beim Europäischen Rat.

Das Zusammenspiel von Rat und Europäischem Rat in den Außenbeziehungen lässt sich im Prinzip als dreistufiger Prozess beschreiben, bei dem der Rat eine Außenpolitik vorbereitet, die dann vom Europäischen Rat beschlossen und wiederum vom Rat umgesetzt wird. Diese Struktur der Vorbereitung und Durchführung durch den Rat, aber der politischen Hauptentscheidung durch den Europäischen Rat gilt generell für das auswärtige Handeln. Nach Art. 21 EUV legt der Europäische Rat die strategischen Interessen und Ziele der EU fest – auf der Grundlage von Empfehlungen, die der Rat zuvor ausgearbeitet hat (Art. 21 Abs. 1 S. 3 EUV). Eine ähnliche Arbeitsteilung und Abfolge gilt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 26 Abs. 2 EUV). Der Rat ist auch dort federführend, wo „operatives Handeln“ erforderlich ist (Art. 28 EUV).⁹³ In gewisser Weise ist der Rat (zumindest in den Außenbeziehungen) eher ein dem Europäischen Rat untergeordnetes Organ, das die allgemeinen Ziele und Strategien festlegt.

Ein wichtiger Akteur, der zwischen beiden Institutionen vermittelt, ist die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die den Vorsitz in der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ führt (Art. 27 EUV) und auch an den Arbeiten des Europäischen Rates teilnimmt (Art. 15 Abs. 2 EUV). Sie verbindet die Phasen der Vorbereitung, Entscheidung

91 Daniel Thym, Auswärtige Gewalt, in: Armin Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin: Springer 2009, 441–488; *Eeckhout* (Fn. 66), 485 ff.

92 Thym (Fn. 91); *Eeckhout* (Fn. 66), 467.

93 Der Begriff bezieht sich auf Maßnahmen, die konkrete operative Aktivitäten der Union oder der Mitgliedstaaten erfordern. Diese Aktivitäten können ein weites Spektrum von Maßnahmen umfassen, wie z.B. finanzielle Unterstützung, polizeiliche Ausbildungsmissionen oder den Betrieb eines europäischen Satellitennavigationssystems; vgl. *Cremer* (Fn. 70), Art. 28 EUV, Rn. 8.

und Durchführung und fungiert als Sprachrohr der EU-Außenpolitik. Zusätzliche außenpolitische Kompetenzen hat der Rat im Bereich der Verteidigungspolitik (Art. 42 Abs. 5, 43 Abs. 2, 44 Abs. 1 EUV), wo er Beschlüsse fassen und die Mitgliedstaaten zum Handeln auffordern kann.⁹⁴

- (3) Zwei weitere Bereiche, in denen der Rat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat eine Zuständigkeit ausübt, sind die Ernennungsbefugnisse und die Verfassungsreform. Was die Ernennungen betrifft, so ist der Rat an der Ernennung der Kommission beteiligt, da er eine Liste von Kommissionskandidaten annimmt, die vom Europäischen Rat ernannt werden (nach Bestätigung durch das Europäische Parlament, Art. 17 Abs. 7 EUV). Was die Verfassungsreformen anbelangt, so spielt der Rat bei den Vertragsreformen (Art. 48 Abs. 2 EUV) und bei den Beitritten (Art. 49 Abs. 1 EUV) eher eine vorbereitende Rolle.
- (4) Schließlich spielt der Europäische Rat eine wichtige Rolle für die Arbeitsweise des Rates und die Ausübung seiner Befugnisse, nämlich als letzte Instanz und Koordinator zwischen den Ratsformationen. Im Laufe der Jahre hat sich der Europäische Rat praktisch zu einer weiteren und oberen Ebene des Rates entwickelt, auf die besonders schwierige Fragen, die auf einer sektoralen Tagung nicht gelöst werden können, weitergereicht werden.⁹⁵ Der Europäische Rat dient dann als Berufungsinstanz und Entscheidungsgremium, das verschiedene Angelegenheiten miteinander verknüpfen und Paketlösungen ausarbeiten kann. Dies zeigt zum Teil die Schwäche des Rates, die eigenen Befugnissen und Verantwortlichkeiten vollständig wahrzunehmen. Andererseits hat der Europäische Rat diese Rolle auch bereitwillig angenommen in bestimmten Politikbereichen (Wirtschafts- und Währungsunion, Finanzkrise).

e) Der Rat als Koordinator

Der Rat ist ferner befugt, die Politik der Mitgliedstaaten und der Union zu koordinieren, wie dies in den Verträgen vorgesehen ist, Art. 16 Abs. 1 EUV. Diese Rolle als politischer Koordinator bezieht sich insbesondere

⁹⁴ Der Rat hat auch eine wichtige Zuständigkeit für die Erteilung von Aufträgen und den Abschluss internationaler Übereinkünfte, siehe oben III.2.d.

⁹⁵ *Dann*, Organe (Fn. 51), 370 ff.; *de Schoutheete* (Fn. 90), 11 ff.

auf Politikbereiche, in denen die Mitgliedstaaten zu zögerlich waren, eine verbindliche Politikgestaltung der EU durch Rechtsvorschriften zuzulassen, während sie andererseits die dringende Notwendigkeit anerkennen, kohärentere politische Lösungen zu finden. Sie ermöglicht es ihnen, ihre politische Autonomie der Leitung von Rahmennormen, Leitlinien und Empfehlungen des Rates zu bewahren.⁹⁶ Diese Politikkoordination gilt insbesondere für die Bereiche der Wirtschafts- und Steuerpolitik (Art. 5 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 120 ff. AEUV), die Beschäftigungspolitik (Art. 5 Abs. 3 i.V.m. Art. 145 ff. AEUV) und die Sozialpolitik (Art. 5 Abs. 4 i.V.m. Art. 151 ff. AEUV).⁹⁷ Darunter ist die Koordinierung der Wirtschafts- und Steuerpolitik der älteste⁹⁸ und vielleicht wichtigste Bereich, in dem der Rat seine Rolle als Politikkoordinator wahrnimmt. In diesem Bereich ist die Koordinierung zwingend vorgeschrieben (Art. 5 Abs. 1 und Art. 120 AEUV) und ihr grundlegender Rahmen und ihre Methodik sind weitgehend in den Verträgen festgelegt (Art. 120 ff. AEUV).⁹⁹

Die Politikkoordination durch den Rat ist in erster Linie intergouvernementaler Natur; grundsätzlich sind die Maßnahmen des Rates in diesem Zusammenhang für die Mitgliedstaaten unverbindlich. Auch wenn er hier wiederum nicht isoliert agiert, spielt die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament folglich kaum und die mit der Kommission weit weniger eine Rolle als etwa im Bereich der supranationalen Gesetzgebung. In dieser Funktion fungiert der Rat stattdessen vor allem als institutionelles Forum und Treffpunkt für den formellen und informellen Dialog und die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten selbst. Dichte und Methoden dieser Koordinierung sind in den verschiedenen Politikbereichen sehr unterschiedlich.¹⁰⁰ Sie reichen von mehr oder weniger lockeren und informellen Diskussionsformaten bis hin zu rechtlich formalisierten Systemen der

96 *Kenneth A. Armstrong*, The Character of EU Law and Governance. From 'Community Method' to New Modes of Governance, *Current Legal Problems* 64 (2011), 179–214 (200); *Deirdre Curtin*, The European Union and Executive Power, in: Dennis Patterson/Anna Södersten (Hrsg.), *A Companion to European Union Law and International Law*, Malden, Oxford: Wiley 2016, 109–118.

97 Neben diesen wichtigen Bereichen der politischen Koordinierung durch den Rat ermöglicht Art. 6 AEUV auch die Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung von Maßnahmen in einer Vielzahl anderer Bereiche.

98 *Armstrong* (Fn. 96), 197.

99 *Ibid.*, 198.

100 *Ziegenhorn*, in *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 15), Art. 16 EUV, Rn. 28. Zur „Offenen Methode der Koordinierung“ siehe *Kenneth A. Armstrong*, The Open Method Of Coordination. Obstinate Or Obsolete?, in: Robert Schütze/Takis Tridimas (Hrsg.),

Politikbewertung und -überwachung. Diese Bandbreite lässt sich am besten anhand der Grundzüge der Koordinierungsmethode für die Wirtschaftspolitik gemäß Art. 121 AEUV erkennen.¹⁰¹ Wie bereits erwähnt ist der Rat im Allgemeinen auf Koordinierungsmaßnahmen in diesem Politikbereich beschränkt. Er tut dies in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rat, der die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union festlegt (Art. 121 Abs. 2 AEUV i.V.m. Art. 15 Abs. 1 AEUV). Diese Grundzüge werden dann in spezifischere, nicht verbindliche Empfehlungen umgesetzt (vgl. Art. 288 Abs. 5 AEUV) durch den Rat (Art. 121 Abs. 2 AEUV). Eine zweite Ebene der Koordinierung wird durch ein System der multilateralen Überwachung der Einhaltung dieser Leitlinien und Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten sowie der wirtschaftlichen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten hinzugefügt (Art. 121 Abs. 3 und 4 AEUV). Hier handelt der Rat in enger Zusammenarbeit mit der Kommission, die die notwendigen Daten liefert und eine mitentscheidende Rolle im System der (nicht verbindlichen) Sanktionen nach Art. 121 Abs. 4 AEUV.¹⁰²

Da die Koordinierung im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik eine zentrale Rolle spielt, ist auch der Ecofin-Rat ein Ort für Verhandlungen und Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten. Die Koordinierung im Rat ist jedoch keineswegs auf die formellen Ratsformationen auf der höchsten Ebene der Ministertreffen beschränkt. Sie umfasst die gesamte Pyramide von Arbeitsgruppen, Ausschüssen und Ministern, die die einzigartige Struktur des Rates ausmachen, und erstreckt sich weiter auf eine Vielzahl von informellen Foren und Diskussionsformaten, sowohl bi- als auch multilateral. In Anbetracht der langen Geschichte informeller Koordinierungspraktiken in diesem Bereich sowie der Vorteile kleinerer, weniger formalisierter

Oxford Principles of European Union Law, Bd. 1: The European Union Legal Order, Oxford: Oxford University Press 2018, 777–808.

101 Diese Grundzüge berücksichtigen natürlich weder das Sekundärrecht noch die zahlreichen Reformen, die im Zuge der Finanzkrise durchgeführt wurden, insbesondere im Hinblick auf eine stärkere Kontrolle der Finanzpolitik der Mitgliedstaaten. Zu Reformen während der Finanzkrise *Dariusz Adamski*, National Power Games and Structural Failures in the European Macroeconomic Governance, CML Rev. 49 (2012), 1319–1364 (1337 ff.); zur zweiten Säule der Finanzhilfe *Alberto de Gregorio Merino*, Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis. The Mechanisms of Financial Assistance, CML Rev. 49 (2012), 1613–1645.

102 Für Einzelheiten zum Verfahren nach Art. 121 AEUV siehe *Häde*, in: Calliess/Ruffert (Fn. 35), Art. 121 AEUV, Rn. 3 ff. Für die Haushaltspolitik gilt ein strengeres Sanktionsregime nach Art. 126 bzw. 136 AEUV, vgl. *Adamski* (Fn. 101).

und geheimer Diskussionsformate für das Aushandeln von Deals und das Erreichen eines nachhaltigen politischen Konsenses ist dies nicht überraschend.¹⁰³ Unter ihnen ist die Eurogruppe wahrscheinlich das bekannteste, einflussreichste und am besten etablierte informelle Forum für den politischen Dialog und die Koordinierung. Obwohl sie formell nicht Teil des institutionellen Gefüges des Rates ist,¹⁰⁴ hat dieses informelle Treffen der Minister der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist (Art. 137 AEUV i.V.m. Art. 1 Protokoll Nr. 14), eine Reihe von Aufgaben der politischen Koordinierung übernommen, die dem Ecofin-Rat zugewiesen sind.¹⁰⁵ Seine Sitzungen finden in der Regel am Vorabend der Ecofin-Tagungen statt, die auch als institutionelles Bindeglied zum Rat dienen, indem sie in der Regel die informellen Beschlüsse der Eurogruppe absegnen.¹⁰⁶ Auch der Ecofin-Rat selbst ist bestrebt, formale Diskussionsformate und Verfahrensvorschriften bis zu einem gewissen Grad zu umgehen. Informelle, nicht-öffentliche Diskussionen während des Mittagessens und des Frühstücks – unter Verwendung des reduzierten Minister-plus-Eins-Ansatzes – sind hier von großer Bedeutung. Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise 2008/2009 überstieg der Zeitaufwand für das Ecofin-Frühstückstreffen manchmal sogar die für die Behandlung der offiziellen Tagesordnung reservierte Zeit.¹⁰⁷

Die politische Koordinierung durch den Europäischen Rat sowie den Rat im Allgemeinen und durch informelle Formate im Besonderen – sowohl innerhalb als auch außerhalb des institutionellen Rahmens der Europäischen Union – hat seit dem Beginn der Finanzkrise 2007/2008 stark zugenommen.¹⁰⁸ Die Mitgliedstaaten verlassen sich also in hohem Maße auf die zwischenstaatliche Koordinierung, um wichtige politische Lösungen für die zentralen Herausforderungen der Krise zu finden. Dieser Anstieg kann jedoch nicht nur als Reaktion auf eine Ausnahmesituation, sondern in gewissem Maße auch als Teil einer allgemeinen Entwicklung

103 Für eine detaillierte Analyse siehe *Puetter*, *Economic and Monetary Policy-Making* (Fn. 36).

104 *Håde*, in: *Calliess/Ruffert* (Fn. 35), Art. 137 AEUV, Rn. 5.

105 *Puetter*, *Economic and Monetary Policy-Making* (Fn. 36), 509.

106 *Ibid.*, 510.

107 *Puetter*, *Deliberative Intergovernmentalism* (Fn. 34), 173 ff.; *ders.*, *Economic and Monetary Policy-Making* (Fn. 36), 512.

108 Vgl. *Puetter*, *Deliberative Intergovernmentalism* (Fn. 34), 162 und 171 ff.; dieser Anstieg wurde jedoch durch eine Stärkung der eher supranationalen Aufsichts- und Durchführungsrahmen ergänzt, vgl. *Mark Dawson*, *The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance*, *JCMS* 53 (2015), 976–993.

seit Maastricht gesehen werden. Dieser Zeitraum war im Allgemeinen durch eine stetige Ausweitung der Tätigkeit der Europäischen Union gekennzeichnet, die durch eine verstärkte politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten anstelle der „Gemeinschaftsmethode“ erreicht wurde.¹⁰⁹ Auch wenn diese Tendenz nicht unbedingt mit dem Rat zusammenhängt, scheint seine Funktion als Koordinierungsforum mittelfristig eher zuzunehmen als abzunehmen.

Diese herausragende Rolle des Rates als Koordinator kommt nicht unerwartet. Betrachtet man seine einzigartige Architektur und seinen Platz im institutionellen Gefüge des Exekutivföderalismus der Europäischen Union, so scheint der Rat in der Tat prädestiniert zu sein, das zentrale Forum für die politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu sein. Die politische Koordinierung erfordert zwingend das, was der Rat bietet: einen institutionellen Treffpunkt für Politiker und Bürokraten verschiedener Ebenen, um die allgemeinen politischen Leitlinien sowie detaillierte und technische Fragen auszuhandeln und zu koordinieren. Dies gilt umso mehr, als der Erfolg der politischen Koordinierung in hohem Maße von der freiwilligen Einhaltung und Umsetzung durch die Mitgliedstaaten abhängig ist. Ein nachhaltiger politischer Konsens und die Harmonisierung mit den nationalen Gesetzen der Mitgliedstaaten sind hier unabdingbar. Dies erhöht jedoch die politische Nachfrage nach eher geheimen und offenen Diskussionen, insbesondere in Krisenzeiten, die schnelle politische Lösungen erfordern. Dies führt zu einer zunehmenden Ausrichtung auf informelle Foren und Formate außerhalb der formellen Ratsformationen¹¹⁰ – mit erheblichen Auswirkungen auf die Transparenz und Legitimität des Rates.

109 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, The New Intergovernmentalism. European Integration in the Post-Maastricht Era, JCMS 53 (2015), 703–722, mit Kritik von Frank Schimmelfennig, What's the News in „New Intergovernmentalism? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter, JCMS 53 (2015), 723–730, und einer Erwiderung von Christopher Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter, Something New. A Rejoinder to Frank Schimmelfennig on the New Intergovernmentalism, JCMS 53 (2015), 731–736. Puetter entwickelte den Begriff „New Deliberative Intergovernmentalism“, um diese Phase der europäischen Integration zu beschreiben, siehe Puetter, Deliberative Intergovernmentalism (Rn. 34).

110 Puetter, Deliberative Intergovernmentalism (Fn. 34), 173 ff.; so auch Jean-Paul Jacqu , in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden: Nomos 2015, Art. 16 EUV, Rn. 52.

3. Entscheidungsfindung: Konsens im Schatten der Mehrheitsabstimmung

Es wurde oben als Besonderheit des supranationalen Charakters der EU hervorgehoben, dass der Rat verbindliche Beschlüsse nicht einstimmig, sondern mit Mehrheit fassen kann, was die EU von den meisten vergleichbaren Organen internationaler Organisationen unterscheidet.¹¹¹ Dies ist jedoch nicht die ganze Wahrheit. Eine andere Linie des traditionellen Narrativs besagt, dass der Rat trotz der oft geltenden Mehrheitsregel¹¹² zumeist danach strebt, im Konsens zu handeln.¹¹³ In diesem Konsensmodus werden Lösungen durch ständige Verhandlungen, Kompromissbereitschaft und die Einbeziehung möglichst vieler Parteien gesucht.¹¹⁴ Diese Methode basiert auf gegenseitigem Vertrauen und der Erwartung, mehr zu gewinnen, wenn man in einer Verhandlungsrunde bis zu einem gewissen Grad nachgibt, in der Erwartung, in einer späteren Runde wieder belohnt zu werden. Diese Methode beruht nicht zuletzt auf der Vertraulichkeit dieser Verhandlungen.¹¹⁵ In gewissem Sinne, so schließt die Erzählung, hält sich der Rat an zwei Regeln: Hinter der formellen Mehrheitsregel steht eine informelle Konsensmethode, oder wie *Joseph Weiler* es berühmt formulierte, es ist eine Entscheidungsfindung „im Schatten der Abstimmung“.¹¹⁶

111 Vgl. *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen: Mohr 1972, 193 ff., 495 ff.

112 Zu den verschiedenen Formen von Mehrheitsentscheidungen im Rat siehe *Sixten Korkman*, The Ecofin Council and the Eurogroup, in: Martin Westlake/David Galloway (Hrsg.), The Council of the European Union, London: Harper 2005, 83–101 (88).

113 *Hayes-Renshaw/Wallace* (Fn. 15), 304; *Jeffrey Lewis*, EU Council Networks and the „Tradition“ of Consensus, in: Mark Bevir/Ryan Philipps (Hrsg.), Decentring European Governance, London: Routledge 2019, 142–170; zu den angewandten Methoden siehe *Spence* (Fn. 19), 364; zum Abstimmungsverhalten siehe *Mikko Mattila/Jan-Erik Lane*, Why Unanimity in the Council?, European Union Politics 2 (2001), 31–52.

114 Zu den wichtigen Unterschieden zwischen Konsens und Mehrheit *Stéphanie Novak*, The Silence of Ministers. Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union, JCMS 51 (2013), 1091–1107 (1097).

115 Art. 5 und 6 GO-Rat; siehe *Martin Bauer*, Transparency in the Council, in: Martin Westlake/David Galloway (Hrsg.), The Council of the European Union, London: Harper 2005, 367–388 (372).

116 *Joseph H.H. Weiler*, The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration, Cambridge: Cambridge University Press 1999, 72 (er weist darauf hin, dass beide Modi miteinander verwoben sind, da die Entscheidungsfindung im Konsens durch die Möglichkeit einer Mehrheitsentscheidung erleichtert wird); siehe auch *Jonathan P. Aus*, The Mechanisms

Dies war zwar eine überzeugende Analyse, die sich auch gut in die Struktur des Exekutivföderalismus einfügt (und die Bedeutung von Zusammenarbeit und Konsens unterstreicht), aber man könnte sich fragen, ob sie noch gültig ist. Haben die Erweiterung der Union, die hitzigen Debatten und Reformen der Mehrheitsentscheidungen bei den jüngsten Vertragsrevisionen und das Streben nach mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung im Rat diesen Modus unberührt gelassen?

a) Herausforderungen für die Konsenskultur

Die Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten hat die Größe und Heterogenität des Rates erheblich gesteigert. Sie war (und ist) sicherlich eine ernsthafte Herausforderung für den Konsensmodus, und es überrascht daher nicht, dass Studien über die Entscheidungsfindung im Rat seit 2004 darauf hindeuten, dass die Erweiterung Auswirkungen hatte.¹¹⁷ Die Daten zeigen, dass die Zahl der verabschiedeten Rechtsvorschriften zurückgegangen ist und dass die verabschiedeten Gesetzesentwürfe häufig eher Randthemen betreffen und länger geworden sind. Gleichzeitig scheint die Konsenskultur jedoch intakt geblieben zu sein. Insbesondere hat der Grad der Anfechtung nicht wesentlich zugenommen. Eine Technik, um der zunehmenden Heterogenität der Interessen Rechnung zu tragen, scheinen formelle Erklärungen zu Meinungsverschiedenheiten zu sein, die in das Ratsprotokoll aufgenommen werden. Sie kennzeichnen Differenzen, werden aber nicht als Nein-Stimmen erfasst.¹¹⁸ Obwohl die Entscheidungsfindung zweifellos

of Consensus. Coming to Agreement on Community Asylum Policy, in: Daniel Naurin/Helen Wallace (Hrsg.), *Unveiling the Council of the European Union*, London: Palgrave Macmillan 2008, 99–118 (er hebt den Ursprung des Konsensmodells in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die Entwicklung und Institutionalisierung in Form des Luxemburger Kompromisses in den 1960er Jahren hervor und weist auf die Bedeutung informeller Normen und Verhaltensregeln hin).

117 *Pierpaolo Settembri*, *The Surgery Succeeded. Has the Patient Died?*, Jean Monnet Working Paper 4 (2007), 1–11; *Sara Hagemann/Julia De Clerck-Sachse*, *Decision-Making in the Enlarged Council of Ministers. Evaluating the Facts*, CEPS Policy Brief 119 (2007), 1–8.

118 *Hagemann/De Clerck-Sachse* (Fn. 117), 3; *Sara Hagemann*, *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, in: Daniel Naurin/Helen Wallace (Hrsg.), *Unveiling the Council of the European Union*, London: Palgrave Macmillan 2008, 36–63.

schwieriger geworden ist, scheint das System des Konsenses im Schatten der Abstimmung also überlebt zu haben.¹¹⁹

Doch die Erweiterung war nicht die einzige Entwicklung, die diesen besonderen Entscheidungsmodus in Frage stellte. Sie löste auch eine weitreichende Reform der Abstimmungsregeln im Rat aus. Tatsächlich hat der Vertrag von Lissabon zu einer erheblichen Ausweitung der Möglichkeiten für Mehrheitsentscheidungen geführt. Aber wird dies die Konsensbildung obsolet machen? Bislang nicht, und dies scheint auch für die Zukunft unwahrscheinlich. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden die gewogenen Abstimmungen abgeschafft und ein transparenteres System der doppelten Mehrheit eingeführt, die aus 55 % und mindestens 15 der Mitgliedstaaten besteht, die 65 % der Bevölkerung der Union repräsentieren.¹²⁰ Dieser neue Mechanismus ist die reguläre Abstimmungsregel¹²¹ und die häufigste Form der Entscheidungsfindung im Rat.¹²²

Die Reform der Abstimmungsregeln war heftig umstritten, da die Abschaffung der Stimmengewichtung als Verlust des Einflusses in den Mitgliedstaaten mit einer mittelgroßen Bevölkerung angesehen wurde. Die schärfste Kritik kam aus Polen, das behauptete, die neuen Regeln würden kleine Staaten (aufgrund der Politik „ein Staat – eine Stimme“) und große Staaten (aufgrund ihres Einflusses durch die Bevölkerungszahl) bevorzugen.¹²³ Die kleineren Mitgliedstaaten waren besonders daran interessiert, die Regelung über die Anforderungen an eine Sperrminorität zu reformieren, und seit dem 1. April 2017 wird die auf dem Kompromiss von Ioannina von 1994 basierende Sperrminorität auf die oben genannte Schwelle von Ratsmitgliedern gesenkt, die aber mehr als drei Mitgliedstaaten vertreten müssen.¹²⁴

119 Siehe aber auch *Novak* (Fn. 114), 1091–1107.

120 Art. 16 Abs. 4 EUV.

121 Art. 16 Abs. 3 EUV.

122 Die neuen Abstimmungsregeln sind am 1. November 2014 in Kraft getreten. Bis zum 31. März 2017 galt eine Übergangsregelung, die es bis dahin jedem Staat erlaubt, eine Abstimmung nach den Regeln von Nizza und auch die Anwendung der Regeln von Ioannina zu verlangen. Siehe Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen.

123 *Calliess* (Fn. 15), Art. 16 EUV, Rn. 27 ff.; *Frank Häge*, *The Lisbon Treaty's Change to Council Voting Rules Will Have Important Implications for the Democratic Legitimacy of the EU*, verfügbar unter <https://www.frankhaege.eu/publication/hage-2014-lisbon/hage-2014-lisbon.pdf>, abgerufen am 25.4.2023.

124 Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV; siehe Erklärung (Nr. 7) zu Art. 16 Abs. 4 EUV und Art. 238 Abs. 2 AEUV.

Verschiedene Überlegungen relativieren jedoch diese neuen Regeln und legen nahe, dass die hitzigen Diskussionen auf den Regierungskonferenzen kaum der Realität der Entscheidungsfindung entsprechen. Zum einen erfordern selbst die Mehrheitsregeln von Lissabon große, in der Tat sehr ausgeklügelte Super-Mehrheiten, die man auch als eine Form des Konsenses bezeichnen könnte. Zum anderen scheint die relative Macht im Rat nicht nur vom Stimmgewicht abzuhängen. Vielmehr deuten qualitative Analysen darauf hin, dass das Bevölkerungsgewicht zwar wichtig ist, aber nur in einem begrenzten Umfang. Verhandlungsgeschick, Substanz und situative Umstände spielen ebenfalls eine Rolle.¹²⁵

Wenn eine einvernehmliche Entscheidungsfindung also nach wie vor notwendig erscheint, stellt sich die Frage, ob sie überhaupt noch möglich ist. Die Vertraulichkeit der Ratsverhandlungen gilt als ein wesentlicher Grund für das Funktionieren des konsensualen Ratssystems. Dennoch wurden diese Regeln stark kritisiert, da es als normativ unhaltbar angesehen wird, dass das zentrale mit-gesetzgebende Organ den Bürgern weitgehend verschlossen bleibt.¹²⁶ Als Reaktion darauf haben Änderungen der Geschäftsordnung seit dem Jahr 2006 die Ratsdebatten in einem noch nie dagewesenen Ausmaß geöffnet, was den Zugang zu Dokumenten anbelangt.¹²⁷ Außerdem wird der Rat gemäß dem Vertrag von Lissabon „öffentlich tagen, wenn er über einen Entwurf eines Gesetzgebungsakts berät und abstimmt.“¹²⁸ Es bleiben jedoch ernsthafte Zweifel, ob diese Änderungen die Dynamik im Rat tatsächlich verändern. Ein solcher Effekt scheint unwahrscheinlich, insbesondere wenn man bedenkt, dass diese Änderungen nur die oberste Ebene des Ratssystems und nur eine begrenzte Anzahl von Tagesordnungspunkten betreffen. Bevor eine Gesetzgebung

125 Robert Thomson/Madeleine Hosli, Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making, *JCMS* 44 (2006), 391–417; Robert Thomson, Double versus Triple Majorities. Will the New Voting Rules in the Council of the European Union Make a Difference?, *West European Politics* 36 (2013), 1221–1238 (1235).

126 Zu dieser Debatte siehe *Magdalena Elisabeth de Leeuw*, Openness in the Legislative Process in the European Union, *E.L.Rev.* 32 (2007), 295–318; *Pierpaolo Settembri*, Transparency and the EU Legislator. „Let He Who is Without Sin Cast the First Stone“, *JCMS* 43 (2005), 637–654.

127 Siehe Art. 8 GO-Rat.

128 Art. 16 Abs. 8 EUV; zum Begriff des Gesetzgebungsakts im Vertrag von Lissabon siehe *Jürgen Bast*, Handlungsformen und Rechtsschutz, in: Armin von Bogdandy/Jürgen Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Berlin: Springer 2009, 489–557.

die Ministerratsformationen erreicht, hat sie einen langen Weg durch die Vorbereitungsphasen, verschiedene Arbeitsgruppen und insbesondere den AStV hinter sich. Wie bereits erwähnt, wird die überwiegende Mehrheit der Beschlüsse an anderer Stelle und unter Ausschluss der Öffentlichkeit als A-Punkte gefasst, und so wird es wohl auch bleiben.¹²⁹

b) Gründe für die Langlebigkeit und Notwendigkeit des Konsenses

Auf der Grundlage dieser Überlegungen bleibt die Entscheidungsfindung im Rat *de facto* eine weitgehend konsensuale Angelegenheit, die durch die Möglichkeit der Mehrheitsabstimmung gefördert wird. Betrachtet man den Rat durch die Brille des Exekutivföderalismus, so scheint sein konsensuales und überwiegend nicht-mehrheitliches System durchaus sinnvoll zu sein.¹³⁰ Drei Hauptgründe sprechen dafür, dass das Zusammenspiel von Exekutivföderalismus und konsensualer Entscheidungsfindung im Rat eine unabänderliche Tatsache der EU ist:

- (1) Da ist erstens die föderale Heterogenität der EU, die eine integrative, auf Konsens basierende Entscheidungsfindungsmethode geradezu zu erfordern scheint. Die Theorie der Konsensdemokratie zeigt, dass einige kulturell, religiös, sprachlich oder anderweitig diverse Gesellschaften einen originären Modus der Entscheidungsfindung entwickelt haben, der es ihnen ermöglicht, einen friedlichen Weg der Konfliktbewältigung zu finden.¹³¹ Diese Methode beruht auf der ständigen Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Kräfte, d.h. auf dem politischen Kompromiss bei der Entscheidungsfindung und auf der proportionalen Unterbringung aller relevanten Parteien in verantwortlichen Regierungsämtern. Sie steht damit im Gegensatz zu Wettbewerb

129 Siehe oben III.1.b; Mikko Mattila, Contested Decisions. Empirical Analysis of Voting in the European Union Council of Ministers, *European Journal of Political Research* 43 (2004), 29–50.

130 Renaud Dehousse, Constitutional Reform in the European Community. Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue?, *West European Politics* 18 (1995), 118–136 (125).

131 Siehe Gerhard Lehmbruch, *Proporzdemokratie*, Tübingen: Mohr 1967; Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, Berkeley, Los Angeles: University of California Press 1968.

und temporärer Ausgrenzung, die mehrheitlich organisierte Systeme prägen.¹³²

- (2) Wenn die Konsensmethode im Rat durch die Vielfalt der Interessen erforderlich ist, wird sie durch die soziokulturelle Ähnlichkeit der Ratsmitglieder erleichtert. Wie oben beschrieben, handelt es sich bei den Verhandlungen im Rat zumeist um Beratungen nationaler und supranationaler Beamter. Trotz sprachlicher, politischer oder sonstiger Unterschiede haben diese Beamten sehr oft eine gemeinsame Ausbildung (Jura, Politikwissenschaft), einen gemeinsamen beruflichen Hintergrund (nationale Verwaltungen) und wachsen durch ihre ständigen Kontakte zusammen. Diese gemeinsame Gewohnheit schafft einen gewissen „Clubgeist“ (oder „*esprit de corps*“), der Kompromisse und Konsens erleichtert.¹³³
- (3) Schließlich trägt die Frage der Umsetzung dazu bei zu erklären, warum die Konsensmethode in der Struktur des Exekutivföderalismus verankert ist. Man kann davon ausgehen, dass eine Lösung akzeptabler ist, wenn die verschiedenen Parteien ihr zustimmen. In der EU liegt die Umsetzung von Normen bei den Mitgliedstaaten, ihren Gesetzgebern und ihren Bürokratien. Daher haben Verordnungen und Richtlinien der Union eine größere Chance, von den nationalen Gesetzgebern und Bürokratien ordnungsgemäß umgesetzt zu werden, wenn sie zuvor im Konsens mit der eigenen Regierung beschlossen wurden.¹³⁴

In Anbetracht dieser Feststellungen kann die Konsensmethode als ein ergänzendes Element des Exekutivföderalismus betrachtet werden. Solange

132 Man könnte hinzufügen, dass diese Methode auch nach dem Verschwinden dieser Spaltungen weiterbestehen kann. Das beste Beispiel ist der Fall Deutschland, siehe *Heidrum Abromeit*, *Der verkappte Einheitsstaat*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 1992; *Elazar* (Fn. 2), 66.

133 Der Meister der Bürokratieforschung, *Max Weber*, hat dieses Phänomen *Kompromisskollegialität* genannt: *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr 1972, 164; vgl. auch *Puetter*, *European Council* (Fn. 15), 163 ff.

134 *Jürgen Schwarze/Ulrich Becker/Christiana Pollak*, *Die Implementation des Gemeinschaftsrechts*, Baden-Baden: Nomos 1993, 3; *Samuel Krislov/Claus-Dieter Ehlermann/Joseph H.H. Weiler*, *The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community*, in: Mauro Cappelletti/Monica Seccombe/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), *Bd. 2: Political Organs, Integration Techniques and Judicial Process*, Berlin: De Gruyter 1986, 3–110 (63); *Neill Nugent*, *The Government and Politics of the European Community*, London: Macmillan 1994, 145.

die Gesamtstruktur bestehen bleibt, scheint auch der Konsenscharakter der Entscheidungsfindung im Rat erhalten zu bleiben. Dieser Punkt kann sogar noch weiter ausgeführt werden. Die Konsensmethode ist nicht nur in der Entscheidungsfindung des Rates vorherrschend, sondern die EU im Allgemeinen kann als eine *Konsensdemokratie* charakterisiert werden.¹³⁵ Die Methode im Rat hat einen Spillover- Effekt auf die Entscheidungsverfahren in anderen Organen sowie zwischen den Organen. Das vielleicht auffälligste Beispiel für diesen Spill-over-Effekt ist im Europäischen Parlament zu beobachten.

V. Gesamteinschätzung: Die schwierige Legitimation des Rates

Es ist wichtig, Struktur, Funktionen und Arbeitsweise des Rates nicht nur zu beschreiben, sondern auch zu bewerten. Angesichts des Umfangs seiner Befugnisse und seiner zentralen Bedeutung für die Ausübung der öffentlichen Gewalt in der EU ist die demokratische Legitimation des Rates ein wesentlicher Maßstab. Dies ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 EUV („möglichst offen und bürgernah“), Art. 2 und Art. 10 Abs. 1, 2 EUV (repräsentative Demokratie). Dies korrespondiert auch mit einer der drei Festlegungen des Kernverfassungsrechts, wie *Armin von Bogdandy* und *Jürgen Bast* sie in diesem Band skizzieren.¹³⁶ Allerdings ist damit der Maßstab noch nicht wirklich geklärt. Schon demokratische Legitimation kann auf verschiedenen Wegen und durch unterschiedliche institutionelle Arrangements entstehen, wie es konkurrenz- und konkordanzdemokratische Konzeptionen allein im Bereich der repräsentativen Demokratie verdeutlichen. Zudem tritt neben demokratische Legitimation normativ insbesondere auch die Erwartung von Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) sowie Effektivität hoheitlichen Handelns (z.B. „Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele“, Art. 1 EUV).

Mit Blick auf den Rat hat dieses Kapitel herausgearbeitet, dass seine Rolle in der EU-Governance vielschichtig ist und seine Legitimation unterschiedliche Formen annehmen kann, abhängig von seiner Handlungsweise,

135 *Arend Lijphart*, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press 1999, 42–47; *Anne Peters*, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, Berlin: Duncker & Humblot 2001, 728 und 758; *Beate Kohler-Koch*, *The Evolution and Transformation of European Governance*, London: Routledge 1998, 12; *Oeter* (Fn. 2), 55.

136 In der Einleitung und im Beitrag zu Art. 1 EUV, in diesem Band; siehe zudem *Möllers*, in diesem Band.

seiner Interaktion mit anderen und den Bereichen seines Engagements. Grundlegend wird der Rat durch die nationalen Verfassungen und politischen Systeme legitimiert (Art. 10 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Darüber hinaus agiert der Rat zuweilen in einer eher konkurrenz- oder mehrheitsdemokratischen Logik, zumeist dagegen in einer eher konkordanzdemokratischen Logik. Konkordanzdemokratisch entsteht die Legitimation durch die oben beschriebene Konsensorientierung des Rates. Dies ist insbesondere der Fall, wo der Rat als Koordinator (etwa im Bereich der Wirtschaft und der Außenbeziehungen, aber auch in anderen Bereichen), zur Umsetzung des EU-Rechts durch Regelsetzung tätig wird oder operativ handelt.¹³⁷ Die erfolgt meist in einer konsensualen Entscheidungsfindung und Beratung, die zudem durch seine Kontrolle durch die nationalen Parlamente ergänzt wird.¹³⁸ In einem grundsätzlich mehrheitsdemokratischen Kontext handelt der Rat dagegen in der Gesetzgebung zusammen mit dem Europäischen Parlament. Gesetzgebungsakte entstehen trilateral, wo die Kommission das Initiativmonopol hat und der Rat zusammen mit dem Europäischen Parlament, entscheidet.

Während der Rat also grundsätzlich und auf verschiedenen Wegen demokratisch legitimiert ist und Legitimation erzeugt, können dennoch verschiedene Bedenken formuliert werden. Ich möchte sechs benennen:

Da ist zunächst die weitgehende Geheimhaltung der Beratungen.¹³⁹ Da es sich ursprünglich um ein eher nach diplomatischen Mustern handelndes Gremium handelte, war die Nichtöffentlichkeit in den Anfangsjahren unumstritten. Doch je mehr die EU an Befugnissen gewann, desto mehr wurde diese Regelung als unzureichend empfunden. Das demokratische Ideal besagt, dass die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, wie ein Gesetzgeber zu seinen Entscheidungen kommt und wer bei seinen Beratungen und Entscheidungen welchen Standpunkt vertritt. Heute schreibt Art. 16 Abs. 8 EUV vor, dass der Rat öffentlich tagt, wenn er über Gesetzgebungsakte berät und beschließt. Aber er verspricht mehr, als er hält. Die tatsächlichen

137 Siehe oben III.2.e.

138 Puetter, *Deliberative Intergovernmentalism* (Fn. 34).

139 *Deirdre Curtin*, *Executive Power of the European Union. Law, Practices, and the Living Constitution*, Oxford: Oxford University Press 2009, 293; *Stéphanie Novak/Maarten Hillebrandt*, *Analysing the Trade-off between Transparency and Efficiency in the Council of the European Union*, *Journal of European Public Policy* 27 (2020), 141–159; *Daniel Finke*, *Underneath the Culture of Consensus. Transparency, Credible Commitments and Voting in the Council of Ministers*, *European Union Politics* 18 (2017), 339–361.

Beratungen finden nach wie vor oft hinter verschlossenen Türen (oder außerhalb förmlicher Sitzungen) statt; öffentliche Ratssitzungen werden erst ganz zum Schluss anberaumt, wenn die Entscheidungen tatsächlich getroffen werden.¹⁴⁰

Zweitens stellt die institutionelle Komplexität des Rates ein Problem dar. Demokratie beruht auf Transparenz und darauf, dass die Bürgerinnen und Bürger verstehen können, was vor sich geht. Der Rat als Institution und Akteur ist jedoch so komplex, dass sich Transparenz und Verständnis kaum entwickeln können. Der Rat hat kein Plenum, sondern viele sektorale Zusammensetzungen. Er tagt in verschiedenen hierarchischen Ebenen von Ministern, ständigen Vertretern oder Exekutivsachverständigen und damit einer ganzen Reihe von Akteuren. Außerdem mischt er verschiedene Rollen und Modi. In der Praxis ist der Rat eher ein *Entscheidungssystem* als ein einzelnes Organ. Das macht ihn sehr unübersichtlich und schwer zu verstehen und zu kontrollieren.

Drittens kann zwar der konsensuale Charakter der Entscheidungsfindung im Rat eine Quelle der Legitimation im Sinne einer Konkordanzdemokratie sein. Gleichzeitig verschleiert er aber auch Positionen und Kontroversen. Sie suggeriert eine Politikgestaltung ohne Politik, mehr exekutive Zusammenarbeit und technische Problemlösung als politische Auseinandersetzung und klare Kontrastierung von politischen Positionen. Daraus folgt eher eine Verschleierung der intensiven politischen Verhandlungen im Rat, sei es als Teil der Legislative oder als Koordinator.¹⁴¹

Viertens mangelt es dem Rat an der demokratischen Rechenschaftspflicht als europäisches Organ und also gegenüber europäischen Wählenden. Die Mitglieder des Rates gehen aus nationalen Wahlen hervor, bei denen (zumindest bisher) europäische Themen kaum eine Rolle spielen. Es fehlt ihnen also ein europäisches Mandat. Diese Situation wurde als Politik ohne Politik bezeichnet, da die nationalen Wahlen von der Politik geprägt sind, nicht aber von der europäischen Politik, auf die sie sich später auswirken.¹⁴² Dies untergräbt die demokratische Legitimität des Rates als Gesetzgeber. Aber es betrifft auch den Rat als Koordinator. Diese Situation

140 Claudio Franzius/Ulrich Preuß, *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, Baden-Baden: Nomos 2012, 153.

141 Paul Craig, *Integration, Democracy, and Legitimacy*, in: Paul Craig/Gráinne de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 2011, 13–40 (35–37).

142 Vivien Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford: Oxford University Press 2006, 163; Curtin (Fn. 139), 293 ff.

wird durch die Tatsache verschärft, dass die Wirksamkeit der Kontrolle durch die *nationalen* Parlamente uneinheitlich ist. Während die Parlamente in einigen Mitgliedstaaten sehr stark in europäische Angelegenheiten eingebunden sind, ist dies in anderen weit weniger der Fall. Daher die Forderung nach einer Europäisierung der nationalen Parlamente.¹⁴³

Das fünfte Bedenken folgt aus der Kollision von Legitimations- und Entscheidungsmodi: Selbst wenn man das Konzept eines eher mehrheitsdemokratischen Modells für das Europäische Parlament akzeptiert, kollidiert der mehrheitliche Modus im Parlament mit dem konsensualen Modus im Rat. Letztlich untergräbt der konsensuale Modus den mehrheitlichen Modus, so dass die legitimatorische Wirkung der Mehrheitsbildung ins Leere läuft.

Sechstens wird die funktionale Eignung von Exekutiven als allgemeine Legislative in Frage gestellt, auch wenn es die politischen Spitzen, also die Gubernativen der Staaten sind.¹⁴⁴ Wesentliche Argumente, die regelmäßig für die Eignung von Parlamenten als Legislative angeführt werden (thematisch offene Debatten und Mandate der Parlamentarier, generalistische Perspektive und Querschnittlichkeit der Überlegungen, Zugänglichkeit für und Ansprechbarkeit auf die Bürger usw.) treffen auf den Rat in seiner organisatorischen Struktur und auf seine Mitglieder nur sehr bedingt zu.

Das Ergebnis der Überlegungen zur Bewertung des Rates ist ein Dilemma. Der Rat ist eine wesentliche Schaltstelle der EU, auch wenn sich seine relative Bedeutung innerhalb des institutionellen Systems der EU seit den 1990er Jahren erheblich verändert und wohl auch verschlechtert hat. Der Aufstieg des Europäischen Parlaments hat seine Position als wichtigstes Organ der Normsetzung und Haushaltsaufstellung beseitigt; der Aufstieg der wirtschaftspolitischen Steuerung durch Koordinierung seit den 1990er Jahren bedeutete, dass der Rat dem Europäischen Rat zunehmend untergeordnet ist. Aber selbst wenn andere Institutionen an relativer Bedeutung gewinnen, bleibt der Rat ein wesentlicher Akteur der Zusammenarbeit. Eine Erklärung dafür liegt in der spezifischen Mehrebenenstruktur der EU,

143 Curtin (Fn. 139), 296; Leonard Besselink, National Parliaments in the EU's Composite Constitution. A Plea for a Shift on Paradigm, in: Philipp Kiiver (Hrsg.), National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order, Groningen: European Law Publishing 2014, 115–131; Jürgen Neyer, Justified Multi-level Parliamentarism. Situating National Parliaments in the European Polity, The Journal of Legislative Studies 20 (2014), 125–138.

144 Christoph Möllers, Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers, Oxford: Oxford University Press 2015, 40 ff.; Häge (Fn. 18).

die hier als Exekutivföderalismus bezeichnet wird und die eine Logik der Zusammenarbeit und Konsenssuche in Gang setzt.

Gleichzeitig ist die demokratische Legitimation des Rates aus den gerade genannten Punkten problematisch. Der institutionelle und verfassungsrechtliche Kontext des Exekutivföderalismus erklärt, rechtfertigt aber nicht notwendiger Weise verschiedene Probleme, die mit der Logik der Zusammenarbeit zusammenhängen. Konsens und der Drang zu Kompromissen können einerseits wichtige Quellen demokratischer Legitimität sein (Exekutivorgane könnten in einem System verflochtener Zuständigkeiten funktionell besonders geeignet sein), andererseits dienen weitere im Exekutivföderalismus angelegte Merkmale wie Komplexität und Kompromissuche eher der Effektivität als dem demokratischen Charakter.

Reformen, die die Legitimation erhöhen, sind denkbar. Ein Weg wäre (noch) mehr parlamentarische Kompetenzen – durch eine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments an allen Gesetzgebungs- und Ernennungsverfahren und eine angemessene Rolle bei der Koordination.¹⁴⁵ Ein weiterer Weg führt über einen verbesserten Zugang zu Informationen und damit über verbesserte Transparenz. Die richterliche Aufsicht bei der Ausübung der öffentlichen Gewalt ist von entscheidender Bedeutung, da informelle Rahmenbedingungen und Instrumente auf lange Sicht Akzeptanz erschweren. Schließlich würde die Europäisierung der Wahlen und die Politisierung des europäischen Regierens die Anfechtung und den demokratischen Charakter des gesamten EU-Systems verbessern. Dies liegt allerdings kaum in der Hand einer Rechtsreform.

Letztlich stellt die demokratische Legitimation des Rates jedoch ein echtes Dilemma dar, da sie Kompromisse zwischen der Logik der exekutiven Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen einerseits und der transparenten Rechenschaftspflicht andererseits erfordert.

145 Für Beispiele siehe *Franzius/Preuß* (Fn. 140), 144–146; *Oeter* (Fn. 2), 75; in Bezug auf externe Abkommen (Art. 218 AEUV) gibt es einen guten funktionalen Grund für die begrenzte Rolle des Europäischen Parlaments.