

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Im vergangenen Jahr lässt sich die Arbeit des Rates der Europäischen Union (Rat) in zwei Phasen aufteilen. In der ersten Phase, vor den Europawahlen, stand die gesetzgeberische Arbeit im Vordergrund. In dieser Zeit verabschiedeten Rat und Parlament eine Vielzahl an Richtlinien und Verordnungen, erstmals ausschließlich über das so genannte Trilog-Verfahren in erster Lesung. Dabei stieg die Gesamtzahl an Gesetzgebungsbeschlüssen des Rates und der Anteil, den dieser gemeinsam mit dem Europäischen Parlament verabschiedet hat. In der zweiten Jahreshälfte hingegen stand in der EU die Neukonstituierung des Parlaments sowie die Wahl der Europäischen Kommission im Vordergrund, während dessen die gesetzgeberische Arbeit fast vollständig zum Erliegen kam. In dieser Zeit waren die MinisterInnen in den verschiedenen Ratsformationen eher mit Koordinierung beschäftigt, beispielsweise zur EU-Handelspolitik, über das Europäische Semester, zur Rechtsstaatlichkeit oder den Brexit. Trotz der hohen politischen Dynamik der Brexit-Verhandlungen hat aber weder das politische Hin und Her in London noch die spätere „Abwesenheitspolitik“ der britischen Regierung die Arbeit des Rates gelähmt. Vielmehr ist es den Mitgliedstaaten nach Spannungen im Vorjahr wieder gelungen, weitgehend zur Konsenspolitik im Rat zurückzukehren.

Thematische Schwerpunkte

Bereits die Häufigkeit der Ratssitzungen zeigt, dass in der zweiten Jahreshälfte 2019 das legislative Programm abgearbeitet wurde, die großen Krisen mit Notwendigkeit zu Notsitzungen aber ausblieben: So haben sich die nationalen MinisterInnen insgesamt 75-mal in Brüssel zu formellen Ratssitzungen getroffen – das entspricht fast genau dem Mittelwert der Anzahl der Treffen seit 2011 (75,3) und liegt in etwa auf dem Niveau des Jahres der letzten Europawahlen 2014 (73 formelle Sitzungen). Die meisten Ratsformationen haben sich daher in ihrem regelmäßigen Rhythmus getroffen, beispielsweise vier Sitzungen für die Justiz- und Innenminister, zehn für den Rat für Wirtschaft und Finanzen oder zwölf im Rat für Allgemeine Angelegenheiten. Auch die Eurogruppe traf sich regulär elfmal, dabei aber mehrfach im „inkluisiven Format“ unter Beteiligung aller Nicht-Eurostaaten außer dem Vereinigten Königreich. Am häufigsten haben sich auch 2019 die AußenministerInnen getroffen (17 Sitzungen).

Überraschend ist auf den ersten Blick, dass sich der Rat für Allgemeine Angelegenheit im Art. 50 EUV-Format zum Brexit 2019 nur dreimal getroffen hat (2018: zehnmal). Das erklärt sich damit, dass formell der Rat nur die jeweils verhandelten Veränderungen am Austrittsabkommen mit dem Vereinigten Königreich absegnen musste. Die meisten Irrungen und Wirrungen spielten sich dagegen in London ab, während die Entscheidungen über die Verlängerungen gemäß Art. 50 EUV im Europäischen Rat verhandelt und getroffen wurden. Regelmäßig über die Verhandlungen ausgetauscht hat sich die Europäische Kommission mit den Mitgliedstaaten in einer speziellen Ratsarbeitsgruppe.¹

1 Siehe Nicolai von Ondarza: Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit, in: *Integration* 2/2020, S. 85-100.

In anderen Ratsformationen sind neben der regulären Gesetzgebungsarbeit fünf Themen besonders hervorzuheben.

Erstens waren erneut die Sitzungen der AußenministerInnen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), aber auch – unter Beteiligung der VerteidigungsministerInnen – zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) am zahlreichsten. Hier gab es im Laufe des Jahres nicht nur den Wechsel von der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini zu ihrem Nachfolger Josep Borrell, sondern auch eine Verschiebung der Prioritäten entlang der geostrategischen Lage. Etwas überraschend stand die Krise in Venezuela mit 8-mal am häufigsten auf der Agenda, danach folgten die dominierenden Krisengebiete der EU-Nachbarschaft: Syrien, Libyen, die Ukraine und das Horn von Afrika. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Afrikapolitik, mit mehreren Sitzungen zu den Entwicklungen in der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik, dem Sudan und der Sahelzone. Zunehmend kritisch in den Blick nahmen die EU-AußenministerInnen dabei die Türkei, sowohl mit Blick auf ihre Bohrungen vor der Küste Zyperns als auch ihre Beteiligung am Konflikt in Syrien. Auch die Beziehungen zu den USA waren häufiger Thema als in den Vorjahren, jedoch vor allem mit Blick auf den Handelskonflikt mit der Trump-Administration sowie dem weiteren Umgang mit dem Iran nach dem US-amerikanischen Ausstieg aus dem Atomabkommen. Im Vergleich dazu wurde China nur zum Ende des Jahres mit zwei Diskussionen zu den Ereignissen in Hongkong thematisiert, während es keinen expliziten Austausch zu den Beziehungen zu Russland gab.

Besonders konfliktreich waren 2019 im Rat die Verhandlungen zur Erweiterungspolitik. Nach Vorschlag der Europäischen Kommission sollte der Rat im Oktober 2019 der Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Albanien und Nordmazedonien zustimmen. Wichtige Voraussetzung hierfür war die Einigung zwischen Griechenland und Nordmazedonien zur Beilegung des jahrzehntelangen Namensstreits, für die sowohl die griechische als auch die nordmazedonische Regierung ein hohes politisches Risiko eingegangen waren. Frankreich blockierte die Aufnahme der Beitrittsgespräche jedoch aufgrund der Forderung nach einer grundlegenden Reform des Erweiterungsprozess, was von vielen anderen Mitgliedsstaaten als fatales Signal für die Fortschritte in Albanien und Nordmazedonien gewertet wurde. Die Aufnahme der Beitrittsgespräche erfolgte dann aber im März 2020.

Zweitens war der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) für 2021–2027 ein bedeutendes Dossier. Ursprünglich hatte die Europäische Kommission eine Verabschiedung des MFR vor den Europawahlen im Mai 2019 anvisiert, dies stellte sich jedoch relativ früh als wenig aussichtsreich heraus. Dennoch wurde der MFR 2019 in fast jeder Sitzung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten thematisiert, um die Verhandlungen auf Ebene des Europäischen Rates vorzubereiten. Hierzu legte die finnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2019 die erste konkrete Verhandlungsgrundlage vor, die Einigung musste jedoch wie erwartet ins Jahr 2020 verschoben werden.

Drittens spiegelten sich der institutionelle Übergang und damit die strategische Ausrichtung der EU als großes Dossier in der Arbeit des Rates wider. So bereitete der Rat für Allgemeine Angelegenheiten die neue „Strategische Agenda 2019–2024“ des Europäischen Rates vor, welche dieser im Juni 2019 – kurz nach den Wahlen – verabschiedet hat. Auch die politischen Prioritäten der neuen Europäischen Kommission wurden im Rat thematisiert. Die zentralen personellen Weichenstellungen wie die Wahl der neuen Europäischen Kommission, der Konflikt über das Spitzenkandidatenprinzip oder die Wahl von Christine Lagarde zur neuen Präsidentin der Europäischen Zentralbank (EZB) wurden jedoch im Europäischen Rat beziehungsweise im Europäischen Parlament getroffen.

Viertens hat im Rat das Thema Rechtsstaatlichkeit viel Raum eingenommen. Insbesondere die finnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2019 hat das Thema zu einer zentralen Priorität erklärt. Im Rat für Allgemeine Angelegenheiten wurde in insgesamt sechs Sitzungen entweder der Stand der Rechtsstaatlichkeit in der EU insgesamt und/oder die Art. 7 EUV-Verfahren zu Polen oder Ungarn thematisiert. Ein weiterer Schwerpunkt der finnischen Ratspräsidentschaft waren Nachhaltigkeit und Klimapolitik, insbesondere in Bezug auf die Anpassung der EU-Ziele zum Pariser Klimaschutzabkommen.

Fünftens hat es 2019 im Vorfeld der Wahlen viele Einigungen zwischen Rat und Parlament zu Gesetzgebungsinitiativen gegeben, welche die politischen Institutionen der EU möglichst noch vor den Wahlen abschließen wollten. Hervorzuheben sind hier die Reform der EU-Grenzschutzagentur Frontex, die Verabschiedung der umstrittenen EU-Urheberrechts-Richtlinie oder dem Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.

Dynamik in der Gesetzgebung vor den Europawahlen

Übergreifend zeigt ein Blick auf die im Jahr 2019 verabschiedete Gesetzgebung, dass es wie in jedem legislativen Zyklus vor den Europawahlen einen Anstieg der verabschiedeten Rechtsakte gab. Über die gesamte Legislaturperiode der Juncker-Kommission war die Anzahl an neu verabschiedeter EU-Gesetzgebung niedriger als im legislativen Zyklus zuvor. Während der Rat beziehungsweise Rat und Parlament im Jahr 2014 noch 189 Verordnungen und Richtlinien erlassen haben – größtenteils kurz vor den Wahlen zum Europäischen Parlament – hat sich die Anzahl an Verordnungen und Richtlinien zwischen 2015 und 2018 auf 104-110 eingependelt. Im längerfristigen Vergleich sind es jeweils immer die Jahre mit Europawahlen, in denen die Gesetzgebungstätigkeiten von Rat und Europäischem Parlament besonders hoch sind. Dies kann damit erklärt werden, dass Rat und Europäisches Parlament noch möglichst viele Dossiers abschließen wollen, bevor mit dem langen institutionellen Übergang – Neukonstituierung des Europäischen Parlaments, Wahl der neuen Europäischen Kommission, Erarbeitung eines neuen Arbeitsprogramms der Kommission – die Gesetzgebungsaktivitäten für lange Zeit brach lagen. Ähnlich war die Situation auch 2019, wo der Rat, größtenteils zusammen mit dem Europäischen Parlament (EP), insgesamt 151 Verordnungen und Richtlinien verabschiedet hat:

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2013 bis zum ersten Halbjahr 2020

Jahr	Verordnungen (mit EP)	Richtlinien (mit EP)	Beschlüsse / Empfehlungen (mit EP)	Gesamt
2013	141 (79)	34 (18)	291 (12)	466
2014	149 (86)	40 (36)	402 (12)	591
2015	89 (42)	15 (11)	323 (3)	427
2016	93 (50)	17 (14)	353 (3)	463
2017	89 (51)	17 (13)	326 (7)	432
2018	83 (45)	22 (17)	326 (6)	431
2019	113 (86)	38 (33)	366 (3)	517
I/2020	26 (15)	3 (0)	159 (5)	188

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage von offiziellen Angaben von Eur-Lex sowie dem Rat der Europäischen Union, vgl. EUR-Lex: Statistiken zu Rechtsakten, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/legal-acts/legislative-acts-statistics-by-author.html> (letzter Zugriff: 15.7.2020). Veränderte Berechnungsgrundlage zu den Vorjahren wurde rückwirkend mit einbezogen.

Drei Aspekte sind hier besonders bemerkenswert. Erstens fanden 2019 wie 2014 die Hauptaktivitäten der Gesetzgebung in den ersten sechs Monaten vor den Europawahlen im Mai 2019 statt. So verabschiedete der Rat im ersten Halbjahr 2019 83 Verordnungen und 27 Richtlinien, das heißt mehr als 70 Prozent der Gesetzgebungsakte des Jahres und mit 110 genauso viel wie in den anderen Jahren. Nach den Wahlen stand die Gesetzgebung bis Mitte September 2019 vollständig still. Dabei erreichten auch die mit dem Europäischen Parlament verabschiedeten Gesetzgebungsakte einen Höchststand.

Zweitens war dennoch die Anzahl der Gesetzgebung im Vergleich zu 2014 niedriger. Hier wirkte sich das Programm der Juncker-Kommission aus, die dezidiert mit dem Anspruch angetreten ist, weniger, aber dafür bessere EU-Rechtsetzungsinitiativen zu starten. Aufgrund des Initiativmonopols der Europäischen Kommission kann der Rat gesetzgeberisch nur auf Grundlage ihrer Vorschläge aktiv werden. So hat die Juncker-Kommission in ihren ersten drei Jahren im Rahmen des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) 90 ihrer Initiativen zurückgezogen.

Zusätzlich hat der Rat in den Krisenbereichen der EU neue Aufgaben primär bei der Koordination bekommen, anstatt sich neuen Gesetzgebungsprojekten anzunehmen. So stieg beispielsweise die Koordination bei informellen Treffen der Innen- und JustizministerInnen stark an, die ihr Handeln bei der Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung sowie bei der hoch umstrittenen Frage der Flüchtlingsverteilung über die Ratsgremien hinweg koordiniert haben. Auch in der Eurogruppe, im Rat für Wirtschaft und Finanzen sowie dem Rat für Auswärtiges lag der Schwerpunkt jeweils auf Koordination anstelle von neuer Gesetzgebung, ebenso wie beim Sonderformat, dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten in der Art. 50 EUV-Formation. Anders als 2014, als kurz vor den Europawahlen noch der nächste Schritt im Großprojekt Bankenunion auf den Weg gebracht wurde, ist es trotz umfangreicher Gesetzgebung wie der Urheberrechts-Richtlinie schwer, bei den vor den Europawahlen 2019 verabschiedeten Rechtsakten ein Großprojekt zu identifizieren. Bei den zehn großen Prioritäten der Juncker-Kommission, wie etwa der Migrationspolitik, wurden vor den Wahlen keine großen Fortschritte mehr gemacht. So bleibt auch für 2019 zu konstatieren, dass sich die Gesetzgebungsarbeit im Rat während der gesamten Amtszeit der Juncker-Kommission spürbar reduziert hat.

2019 war mit nur einem Monat die Amtszeit der neuen Europäischen Kommission unter Ursula von der Leyen zu kurz um zu konstatieren, ob sich die reduzierte Gesetzgebungstätigkeiten fortsetzt. Ein Blick auf das erste Halbjahr 2020 zeigt aber, dass die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen sich stark auf die Arbeit des Rates auswirken. So konnten im gesamten ersten Halbjahr 2020 nur 26 Verordnungen und 3 Richtlinien verabschiedet werden, auch weil sich der Rat vielfach nur per Videokonferenz treffen konnte und die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament fast vollständig zum Erliegen gekommen ist. Gleichzeitig ist es dem Rat gelungen, einzelne priorisierte Dossiers wie etwa die Verordnung zum Europäischen Instrument für Unterstützung bei Kurzarbeitergeld (SURE) innerhalb weniger Wochen zu verabschieden.

Das Europäische Parlament als wirklicher Mitgesetzgeber

Den Großteil der legislativen Beschlüsse trifft der Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben sich zwei Trends verfestigt: Zum einen ist der Anteil an Gesetzgebung, die über Mitentscheidung beschlossen wurde, deutlich gestiegen, zum

anderen haben Europäisches Parlament, Rat und Europäische Kommission dabei fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt.

Eine Pendelbewegung gab es beim Anteil der von Rat und Parlament gemeinsam verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien. Am meisten gemeinsame Gesetzgebung gab es vor 2019 im Jahr 2014 mit 64,6 Prozent. Der absolute Großteil davon wurde kurz vor den Europawahlen 2014 verabschiedet. In den Folgejahren sank diese Quote zunächst auf 51 Prozent (2015) und stieg danach sukzessive auf bis zu 60,4 Prozent (2017) an. 2019 erreichte die Quote mit 78,8 Prozent einen neuen Höchstwert. Nach der Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wird durchschnittlich mehr als die Hälfte aller EU-Gesetzgebung mit vollem Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments und qualifizierter Mehrheit im Rat verabschiedet; im Jahr 2019 waren es sogar über Dreiviertel. Gleichzeitig ist der Anteil an Gesetzgebung, die der Rat alleine entscheidet, deutlich gesunken. In dem verbliebenen Viertel kam es zudem häufig zu Paketlösungen, so dass auch hier das Europäische Parlament zumindest informell beteiligt war. Auch wegen der Covid-19-Pandemie, die interinstitutionelle Verhandlungen zusätzlich erschwert hat, ist diese Quote im ersten Halbjahr 2020 wieder auf unter 60 Prozent gesunken.

Noch weiter intensiviert hat sich auch die Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament im Rahmen des sogenannten Trilog-Verfahrens. Dieses informelle Verfahren hat sich in den letzten Jahren zum eigentlichen Standardverfahren der EU-Gesetzgebung entwickelt. Demnach durchlaufen Rat und Europäisches Parlament bei der Mitentscheidung nicht alle drei Lesungen, sondern gehen direkt nach einer Initiative der Europäischen Kommission in informelle Verhandlungen – den Trilog zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission – um einen Kompromiss zwischen allen drei Institutionen auszuhandeln. Dieser Kompromiss wird dann direkt in erster Lesung von Parlament und Rat verabschiedet. In der Folge war der Anteil an „First-Reading Agreements“, also Einigungen in erster Lesung, seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags bis 2014 schrittweise auf zunächst über 90 Prozent gestiegen (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Einigungen in erster Lesung seit 2009

Jahr	Mitentscheidungs- beschlüsse	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil 1. Lesung in Prozent
2009	105	75	22	8	71,4
2010	93	79	14	0	84,9
2011	102	82	16	4	80,4
2012	93	82	11	0	88,2
2013	145	132	12	1	91,0
2014	191	182	9	0	95,3
2015	75	58	17	0	77,3
2016	76	55	21	0	72,4
2017	88	82	6	0	93,2
2018	124	123	1	0	99,2
2019	203	203	0	0	100

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

In der wissenschaftlichen wie öffentlichen Debatte wurde dies kritisch gesehen. Zwar erlaubt der Trilog eine effektivere Zusammenarbeit insbesondere zwischen Rat und Europäischem Parlament, gerade um in zeitkritischen, komplexen und politisch hoch umstrittenen Dossiers wie der Bankenunion oder der Migrationspolitik eine Einigung zu erreichen. Gleichzeitig finden diese Verhandlungen jedoch außerhalb der Öffentlichkeit statt und

anders als bei drei Lesungen mit jeweils öffentlichen Abstimmungen wird zumindest im Europäischen Parlament für die Medien und BürgerInnen nicht sofort ersichtlich, welche Positionen unterschiedliche Parteien und Institutionen eingenommen haben. Der intergouvernementalen Arbeitsweise des Rates hingegen kommt diese Entwicklung entgegen, da sie der Ratspräsidentschaft mehr Diskretion einräumt, um in umstrittenen Dossiers hinter verschlossenen Türen mit dem Europäischen Parlament zu verhandeln.

2019 wurden erstmals sämtliche der 203 Mitentscheidungsbeschlüsse in der ersten Lesung getroffen. Der Zeitdruck vor den Europawahlen hat also verstärkt dazu beigetragen, dass die Trilogie zum eigentlichen Gesetzgebungsverfahren geworden sind. Über die gesamte Legislaturperiode 2014-2019 ist damit kein einziges Mitentscheidungsossier in die eigentlich vorgesehene dritte Lesung gegangen. Dies ist angesichts der deutlichen Kritik am Trilog-Verfahren etwa durch den EU-Ombudsmann erstaunlich.

Rückkehr zur Konsenskultur

Trotz der hohen gesetzgeberischen Aktivität vor den Europawahlen sind die Mitgliedsstaaten im Rat 2019 ein Stück weit zur „Konsenskultur“ zurückgekehrt. Demnach versuchen die nationalen Regierungen im Rat in der Regel eine Einigung zu finden, die möglichst alle Mitgliedstaaten mittragen können. Zwar gab es vereinzelt viel beachtete Abstimmungen wie 2015 über die Verteilung von 160.000 Flüchtlingen in der EU, bei der eine größere Gruppe von EU-Staaten unter großer medialer Aufmerksamkeit überstimmt wurden. Diese stellten dabei grundsätzlich infrage, ob die EU in einer so politisch sensiblen Frage wie der Ansiedlung von Flüchtlingen mit Mehrheitsbeschluss entscheiden sollte. Der Konflikt über das Mehrheitsvotum dauert an, auch nachdem der Gerichtshof der Europäischen Union im September 2017 geurteilt hat, dass der Verteilungsbeschluss rechtmäßig ist. In der Folge wurde die Nutzung von Mehrheitsentscheidungen in dieser sensiblen Frage nationaler Souveränität immer wieder von den betroffenen Regierungen kritisiert.

Analysiert man die veröffentlichten Abstimmungsprotokolle des Rates, so wurden schon 2015 knapp 64 Prozent der Entscheidungen, bei denen die Anwendung des Mehrheitsbeschlusses möglich gewesen wäre, einstimmig getroffen. Bei weiteren 18 Prozent gab es nur Enthaltungen, sodass insgesamt 82 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse im Konsens getroffen wurden. 2016 stieg der Anteil an Konsensbeschlüssen sogar auf 90,5 Prozent, dem höchsten Wert seit Einführung des Vertrags von Lissabon. 2018 hingegen konnte in „nur“ 76,7 Prozent der öffentlichen Abstimmungen Konsens erreicht werden. Insbesondere Ungarn, Polen und die Tschechische Republik wollten sich 2018 besonders häufig nicht der Mehrheit anschließen. 2019 stieg der Konsensanteil wieder auf knapp 85 Prozent der Abstimmungen, auch wenn im Vergleich zu den Jahren vor 2018 immer noch mit neun bei vergleichsweise vielen Voten zwei oder mehr Mitgliedstaaten überstimmt wurden. Im ersten Halbjahr 2020 ist der Konsenswert weiter gestiegen, auch wenn es vier umstrittene Entscheidungen mit zwei oder mehr Gegenstimmen gab.

Auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten gab es einige bemerkenswerte Entwicklungen. Zunächst blieb das Vereinigte Königreich bis zu seinem formellen EU-Austritt im Januar 2020 der Mitgliedstaat, der am häufigsten überstimmt wurde, 2019 gar in 40 von 136 öffentlichen Abstimmungen. Diese hohe Zahl lag aber vor allem daran, dass sich die britische Regierung nach dem Wechsel von Theresa May zu Boris Johnson an den meisten Treffen des Rates nicht mehr beteiligt und grundsätzlich enthalten hat. Auffällig sind die Mitgliedstaaten, die besonders häufig mit Nein gestimmt haben – dies waren die Nieder-

lande (sechs), Dänemark, Schweden und die Slowakei (je vier). Mit Ausnahme der Slowakei sind dies nordeuropäische Staaten, die vor allem beim EU-Haushalt und in Bezug auf die wirtschaftspolitische Ausrichtung der EU überstimmt worden sind. Polen, Ungarn und Tschechien haben sich mit je zwei bis drei Nein-Stimmen hingegen anders als 2018 fast durchweg den Positionen im Rat anschließen können. Dies kann allerdings auch eine Momentaufnahme sein, da Polen 2020 bereits im ersten Halbjahr viermal mit Nein gestimmt hat, Ungarn bereits dreimal.

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten im Rat seit 2013

Jahr	Einstimmig	Nur Enthaltungen	Abstimmungen mit 1 Gegenstimme	Abstimmungen mit 2 oder mehr Gegenstimmen	Gesamt
2013	83	22	20	13	138
2014	115	25	21	12	173
2015	60	14	9	7	90
2016	54	20	4	3	81
2017	59	20	6	4	89
2018	60	20	10	11	101
2019	72	45	10	9	136
I/2020	25	4	0	4	33

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage offizieller Angaben des Rates der EU. Erfasst sind nur die öffentlichen Abstimmungen.

Zuletzt zeigen die Abstimmungsprotokolle, dass die politischen Debatten über die Abstimmungsmodalitäten im Rat primär akademischer Natur geblieben sind: So war im November 2014 die Änderung des Vertrags von Lissabon in Kraft getreten, dass Beschlüsse im Rat nicht mehr nach politisch festgelegter Gewichtung, sondern nach doppelter Mehrheit der Anzahl an Staaten und der von ihnen repräsentierten Bevölkerung getroffen werden; bis November 2017 wäre noch eine Überprüfung nach alter Stimmenverteilung möglich gewesen. Diese Reform war doppelt umstritten: Zum einen zählt im neuen System die reale Bevölkerungsgröße, während die Stimmgewichtung mit beispielsweise 29 Stimmen für Deutschland und 27 Stimmen für Polen oder Spanien zuvor mittelgroße und kleine Mitgliedstaaten bevorzugt hat. Zum anderen ermöglicht die neue Stimmgewichtung den 19 Staaten der Eurozone erstmals, alleine eine qualifizierte Mehrheit zu bilden und alle anderen Nicht-Eurostaaten zu überstimmen. Der damalige britische Premierminister David Cameron wollte daher als Teil der neu verhandelten Mitgliedschaftskonditionen des Vereinigten Königreichs eine Notbremse für Nicht-Eurostaaten aushandeln, war in diesem Punkt aber letztlich erfolglos. In der Praxis hingegen waren beide Bedenken gegenstandslos – seit 2017 gab es weder einen Beschluss, der nur aufgrund der veränderten Stimmgewichtung zustande gekommen ist, noch haben die Eurostaaten gemeinsam die Nicht-Eurostaaten überstimmt.

Zwei gegensätzliche Ratspräsidentschaften

Zuletzt lohnt sich in der Analyse der Arbeit des Rates im Jahr 2019 noch ein Blick auf die zwei Ratspräsidentschaften von Rumänien (erstes Halbjahr) und Finnland (zweites Halbjahr). Der Vorsitz und die Vermittlerrolle lagen damit bei zwei Staaten mit höchst unterschiedlicher europapolitischer Rolle und unter gänzlich anderen Umständen. Für Rumänien war es die erste Ratspräsidentschaft, wobei vorher vor allem Fragen hinsichtlich der Stabilität der Regierung sowie ihrer administrativen Kapazitäten gestellt wurden. Finnland

übernahm nach 1999 und 2006 zum dritten Mal die Präsidentschaft, begann diese jedoch mit einer instabilen Regierung.

Im Allgemeinen haben die Ratspräsidentschaften seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon deutlich an Bedeutung und Einfluss verloren, da nunmehr der Europäische Rat durch seinen ständigen Präsidenten und der Rat für Auswärtiges durch den Hohen Vertreter geleitet werden. In der Folge spielen die in der Regel ranghöchsten nationalen RegierungsvertreterInnen, die Staats- und Regierungschefs sowie die AußenministerInnen, nur noch eine begrenzte Rolle in der Ratspräsidentschaft ihres Landes. Hinzu kommt, dass mit dem ständigen Vorsitzenden der Eurogruppe die Schlüsselrolle in der Eurozone nicht an die rotierende Ratspräsidentschaft geht. So waren die Ratspräsidentschaften auch während des Zenits der EU-Schuldenkrise weitgehend auf die Rolle eines Dienstleisters reduziert, dessen wichtigste Funktion im Management des Rates sowie den Verhandlungen mit Europäischem Parlament und Europäischer Kommission im Trilogverfahren lag.

Beide Regierungen hatten aufgrund des legislativen Kalenders gänzlich unterschiedliche Aufgaben zu bewältigen. Die rumänische Regierung war angesichts der Europawahlen im Mai 2019 vor allem bei der Gesetzgebung gefragt, um möglichst viele Dossiers im Trilogverfahren abzuschließen. Trotz Korruptionsvorwürfen gegen die rumänische Regierung ist es vor allem ihrer Brüsseler Vertretung gelungen, in mehr als 80 Gesetzgebungsdossiers Einigung zwischen den Mitgliedstaaten im Rat sowie dem Europäischen Parlament zu erreichen. Damit hat sie ihre Hauptaufgabe in dieser kritischen Zeitperiode im legislativen Zyklus der EU erfüllt. Die finnische Ratspräsidentschaft hingegen lag in der Zeit, in der die anderen Institutionen mit den institutionellen Wechseln beschäftigt waren. Sie konnte daher nur wenige Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss bringen, aber der Agenda des Rates mehr ihren eigenen Stempel aufdrücken, beispielsweise mit mehreren Sitzungen zur Rechtsstaatlichkeit oder Nachhaltigkeit. Bemerkenswerterweise wirkten sich auch die innenpolitischen Turbulenzen kaum auf die Präsidentschaft aus.

Ausblick

2019 ist der Rat nach vielen Krisenjahren ein Stück weit zu seiner regulären Arbeitsweise zurückgekehrt. Wie beim legislativen Kalender zu erwarten war, lag der Fokus im ersten Halbjahr auf der Verabschiedung möglichst vieler offener Gesetzgebungsdossiers mit dem Europäischen Parlament, was in vielen Bereichen auch gelungen ist. Dabei ist der Rat auch wieder mehr zur „Konsenskultur“ zurückgekehrt, auch wenn es einzelne umstrittene Abstimmungen gab. Vor den Europawahlen ist die Anzahl an Mitentscheidungsbeschlüssen in erster Lesung über das Trilog-Verfahren erstmals auf 100 Prozent gestiegen, sodass es nun als Standardverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament gelten kann. Der Ausblick auf das erste Halbjahr 2020 zeigt jedoch, dass diese Rückkehr zur Normalität nur von kurzer Dauer war, da auch der Rat in seiner Arbeitsweise durch die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen logistischen Einschränkungen stark beeinträchtigt war, sodass die Anzahl an formellen Beschlüssen deutlich gesunken ist, insbesondere auch die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament.

Weiterführende Literatur

Tom Delroux/Thomas Laloux: Concluding early agreements in the EU: a double principal-agent analysis of trilogue negotiations, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2018, S. 300-317.

Sara Hagemann/Stefanie Bailer/Alexander Herzog: Signals to their parliaments? Governments use of votes and policy statements in the EU Council, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2019, S. 634-650.