

Rat der Europäischen Union

Nicolai von Ondarza

Auch die Arbeit des Rates der EU war im Jahr 2020 vor allem von der Covid-19-Pandemie und ihren Auswirkungen dominiert. Die meisten Ratssitzungen fanden nur noch per Video statt, die ständigen VertreterInnen in Brüssel nahmen eine noch zentralere Stellung ein, viele geplante Legislativvorhaben mussten verschoben werden. Dies galt auch für die sonst eingespielten Gesetzgebungsverfahren in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament (EP). Dabei konnte der Rat seine Funktionsweise durch die gesamte Pandemie aufrechterhalten, und hat etwa zu Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und der Koordination bei der Pandemiebekämpfung beigetragen. Auch die Beratungen in anderen Dossiers konnten weitgehend fortgeführt, aber weniger Gesetzgebung abgeschlossen werden. Weitere wichtige Dossiers waren die Rechtsstaatlichkeit, die Außenbeziehungen mit besonderem Blick auf die USA, China und die turbulente EU-Nachbarschaft sowie das Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) mit dem Vereinigten Königreich. Nicht nur aus deutscher Perspektive galt in der zweiten Jahreshälfte 2020 ein besonderes Augenmerk der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, die gerade unter der enormen Notsituation mit hohen Erwartungen verknüpft war.

Auswirkungen der Pandemie auf die Ratsarbeit

Bereits an der Häufigkeit und vor allem der Art der Ratssitzungen lässt sich zeigen, wie die Covid-19-Pandemie die Arbeit des Rates verändert hat. So musste der Rat, wie die restliche Welt, im März 2020 kurzfristig auf Videokonferenzen umschalten, um den mit der Bekämpfung der Pandemie verbundenen Einschränkungen Rechnung zu tragen. Über weite Strecken von 2020 waren Videokonferenzen die einzige Möglichkeit, um Ratssitzungen zu ermöglichen. Um rechtlich wirksam zu werden, mussten verbindliche Entscheidungen dann anschließend über das schriftliche Verfahren nachvollzogen werden.

Dieser technische Wechsel hat sich auch auf die Arbeitsweise des Rates ausgewirkt. Zunächst sind mehrere reguläre Ratstreffen und viele Ratsarbeitsgruppen ausgefallen. So waren die technischen Voraussetzungen für stabile und vor allem sichere Videokonferenzen anfangs nur beschränkt verfügbar, sodass die Ratspräsidentschaft priorisieren musste, welche Dossiers rein logistisch verhandelt werden konnten. Gemäß Angaben der deutschen Ratspräsidentschaft fanden im zweiten Halbjahr 2020 nur etwa 25 Prozent der Ratsreffen physisch statt, der Rest über Videokonferenzen.

Nach einer Etablierungsphase aber wurde die Frequenz von Ratssitzungen spürbar erhöht. Während die verschiedenen Ratsformationen zwischen 2011 und 2019 im Durchschnitt zusammen 75 und nie mehr als 82 formelle Sitzungen pro Jahr hatten, lag dieser Wert 2020 bei 123. Davon fanden 83 Sitzungen per Videokonferenz statt, es gab also mehr Video-Sitzungen als reguläre Sitzungen in den Jahren zuvor. Dabei gab es große Unterschiede zwischen den Ratsformationen. Traditionell am häufigsten hat sich der Rat für Auswärtige Angelegenheiten zusammengesetzt, in 2020 gab es allein 27 formelle Sitzungen, was den bisherigen Höchstwert (18 in 2013) um 50 Prozent übertrifft. Das lag zum einen an der hohen Zahl an Krisen in der europäischen Nachbarschaft, aber auch daran,

dass Kombi-Sitzungen mit Verteidigungs-, Entwicklungs- oder HandelsministerInnen im Rahmen separater Videokonferenzen durchgeführt wurden. Besonders auffällig waren auch die hohe Zahl an Treffen der Ratsformationen für Justiz und Inneres (11, Vorjahr 4), Transport (10, Vorjahr 6), Wettbewerb (13, Vorjahr 4), Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheitspolitik und Verbraucherschutz (11, Vorjahr 5) sowie Bildung, Jugend, Kultur und Sport (13, Vorjahr 3). Andere Ratsformationen wie der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, Umwelt, Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie auch die informelle Eurogruppe blieben dagegen eher bei ihr Sitzungsfrequenz der Vorjahre.¹

Verschoben hat sich auch die Art und Weise, wie auf diesen Ratstreffen verhandelt und Entscheidungen getroffen wurden. Schon bei der „normalen“ Arbeit des Rates sind die Ratsarbeitsgruppen und insbesondere die beiden Ausschüsse der Ständigen Vertreter (AStV) von zentraler Bedeutung, um Beschlüsse des Rates vorzubereiten. Bei den eigentlichen Ratssitzungen werden in der Regel von den MinisterInnen nur die politisch kritischsten Fragen verhandelt. Die Videositzungen haben aber vertrauliche Verhandlungen zwischen den MinisterInnen deutlich erschwert und der Raum für die vielen am Rat stattfindenden Einzelverhandlungen fehlte; stattdessen wurden häufig nur vorbereitete Stellungnahmen der MinisterInnen vorgelesen. In der Folge nahm die Vorbereitungen durch den AStV, welcher durch die gesamte Pandemie hinweg physisch tagte, eine noch größere Bedeutung ein und eine noch größere Zahl an Entscheidungen der MinisterInnen wurden im AStV vorverhandelt.²

Thematische Schwerpunkte

Auch bei den thematischen Schwerpunkten hat die Pandemie die Arbeit des Rates dominiert. Zunächst haben die EU und ihre Institutionen schleppend auf die Ausbreitung von Covid-19 reagiert. Als Anfang 2020 die ersten Fälle in EU-Staaten auftauchen, aktivierte die kroatische Ratspräsidentschaft zwar die integrierten Krisenreaktionsverfahren der EU, die ersten Reaktionen der Mitgliedstaaten blieben aber national. Dies galt für Grenzschließungen, einzelne Exportverbote medizinischer Güter und einen Mangel an Solidarität gegenüber dem stark betroffenen Italien, welches trotz Aktivierung des EU-Katastrophenschutzmechanismus zunächst keine Unterstützung von anderen EU-Staaten bekam. Nach einer ersten Schockstarre fanden die EU-Mitgliedstaaten auch über den Rat zum gemeinsamen Handeln zurück. So wurde beispielsweise über die Ratsgremien die spätere Unterstützung an Italien koordiniert, so wie auch die gegenseitige Unterstützung bei der Rückführung von EU-BürgerInnen aus stark von der Pandemie betroffenen Staaten und die Rückkoppelung mit der Europäischen Kommission bei der Beschaffung von Impfstoffen über eine Sonderarbeitsgruppe. Im Laufe des Jahres hat sich dabei jede Ratsformation mit den Auswirkungen der Pandemie auf ihren jeweiligen Themenbereich befasst, von den Auswirkungen auf internationale Politik über Folgen für Wirtschaft und Umwelt bis hin zur Koordinierung von Einreisebeschränkungen der VerkehrsministerInnen.

Eng hiermit verbunden ist der zweite thematische Schwerpunkt von 2020, die Reaktion auf die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Covid-19-Pandemie. 2020 wäre ohnehin das Jahr gewesen, in dem die EU den MFR für 2021–2027 hätte verabschieden sollen. Im Februar 2020 war eine Einigung auf Ebene der Staats- und Regierungschef noch deut-

1 Eigene Erhebung auf Grundlage der offiziellen Tagesordnungen der verschiedenen Ratsformationen; informelle Ratssitzungen wurden nicht erfasst.

2 Jacopa Barigazzi: How ambassadors took over the EU. Inside the ‘engine room’ that kept the European Union running through the pandemic — and gained power as a result, in: *Politico*, 24.6.2021.

lich gescheitert, im weiteren Verlauf des Jahres nahm der MFR durch die Verbindung mit dem von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorgeschlagenen Wiederaufbaufonds (NextGenerationEU, NGEU) ganz neue Züge an. Zwar wurden der MFR und NGEU hauptsächlich im Europäischen Rat verhandelt, die Verhandlung der konkreten Ausgestaltung fand aber im Rat statt. Weitere wirtschaftliche Maßnahmen waren das in Eurogruppe und ECOFIN ausgehandelte Paket, mit dem besonders hart betroffene Staaten Kredite des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) in Anspruch nehmen konnten, sowie das SURE-Programm, bei dem EU-Staaten Kredite für die Gewährleistung von Kurzarbeit bekommen konnten. Diesen Verfahren ist gemein, dass sie jeweils in beschleunigten Verfahren innerhalb weniger Wochen durch die EU-Institutionen gebracht wurden. Bei SURE hat der Rat die notwendige Verordnung am 19. Mai 2020 verabschiedet, nur etwa sechs Wochen nach Vorlage des Vorschlags der Kommission vom 2. April 2020. Dabei schuf die EU mit SURE ein Instrument, mit dem sie gleichzeitig die Sozialpolitik der Mitgliedstaaten unterstützte als auch die dafür notwendigen Kredite im Umfang von 100 Mrd. Euro selbstständig auf dem Finanzmarkt aufnahm, zwei vor der Pandemie höchst umstrittene Aspekte.

Ein dritter thematischer Schwerpunkt war 2020 die Reaktion der EU auf verschiedene außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen. Bemerkenswert war hier eine Kombination aus krisengetriebener Reaktion, strategischer Vorausschau und der von den Präsidenschaften sowie dem Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik gesetzten Agenda. Blickt man auf die im Rat für Auswärtiges verhandelten Themen, so stechen zunächst die außenpolitischen Herausforderungen des Jahres 2020 heraus. Hierzu gehören die Konflikttherde Libyen (acht mal thematisiert), Migrations- und Gasstreit mit der Türkei (8), Belarus ab der zweiten Jahreshälfte (5), der Nahost-Konflikt (5) sowie Syrien (4). Anders als in den Vorjahren hat sich der Rat dabei auch intensiver mit größeren strategischen Herausforderungen befasst, etwa der Festlegung einer neuen transatlantischen Agenda nach den US-Präsidentchaftswahlen sowie dem Umgang mit Russland und China. Ein Schwerpunkt der kroatischen Präsidenschaft war die Erweiterungspolitik der EU, bei der es ihr gelang, einen positiven Beschluss in den 2019 noch heftig umstrittenen Beitrittsprozessen für Albanien und Nordmazedonien zu erreichen. Zuletzt ist auffällig, wie häufig der Rat für Auswärtiges die Beziehungen zu Lateinamerika diskutiert hat, allein Venezuela stand sieben mal auf der Agenda, was neben den dortigen Umwälzungen auch auf den Hohen Vertreter Josep Borrell zurückzuführen ist, der als früherer spanischer Außenminister ein besonderes Augenmerk auf die Region gelegt hat.

Der Brexit wurde als viertes Thema nur zum Anfang und Ende des Jahres im Rat politisch prononciert diskutiert. Wie auch bei den Austrittsverhandlungen hat die Europäische Kommission die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über das HKA übernommen. Grundlage hierfür war ein unter kroatischer Ratspräsidenschaft im Februar 2020 abgestimmtes Verhandlungsmandat. Im späteren Jahresverlauf gerieten die Brexit-Verhandlungen zunächst in den Hintergrund, spitzten sich aber Ende 2020 mit dem Ablauf der Übergangsphase und dem drohenden „No-Deal-Brexit“ noch einmal zu. Hier überließ die deutsche Ratspräsidenschaft die Verhandlungen bewusst der Europäischen Kommission, stimmte aber über die entsprechenden Ratsgremien die Positionierung so eng unter den Mitgliedstaaten ab, dass der Rat nach der politischen Einigung von Kommission und britischer Regierung am 24. Dezember 2020 noch vor Jahresende seine formelle Zustimmung geben konnte.

Zunehmend mehr politischen Raum eingenommen hat 2020 im Rat das Thema Rechtsstaatlichkeit. Die kroatische Ratspräsidenschaft wollte das Dossier zunächst nicht auf die

Agenda setzen, hat auf Druck von dreizehn Mitgliedstaaten und dem EP dann aber doch mit den Verfahren zu Ungarn und Polen – wenn auch ohne größere Fortschritte – die Rechtsstaatlichkeit an drei Ratssitzungen im ersten Halbjahr 2020 zur Diskussion gestellt.³ Im zweiten Halbjahr folgte die Thematisierung unter deutscher Ratspräsidentschaft, sowohl in Reaktion auf den ersten „Bericht über die Rechtsstaatlichkeit“ der Europäischen Kommission als auch die Verhandlungen zum Rechtsstaatsmechanismus in Verbindung mit dem MFR und NGEU.

Zwar wurde das Jahr 2020 bei der Gesetzgebung weitgehend von der Pandemie überschattet, in einzelnen Dossiers sind aber dennoch längerfristige Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen worden. Hierzu gehörte etwa eine Verordnung zur Wasserqualität, eine zur Finanzmarktregulierung oder Beschlüsse zum digitalen Binnenmarkt. Viele andere Dossiers mussten aber vertagt werden. So sollte die „Konferenz zur Zukunft Europas“ eigentlich bereits im Mai 2020 starten, der Rat legte allerdings erst im Juni seine Verhandlungsposition dazu fest und eine Einigung mit den anderen drei Institutionen zu Struktur und Zielen der Zukunftskonferenz erfolgte erst im Frühjahr 2021. Sowohl die kroatische als auch die deutsche Ratspräsidentschaft hatten sich Fortschritte in der Migrationspolitik auf die Fahne geschrieben, am Ende des Jahres sind die vertrackten Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten aber nicht weiter gekommen.

Einschränkungen auch in der Gesetzgebung

Die Einschränkungen zeigen sich auch bei der Verabschiedung von Rechtsakten durch den Rat. In der Regel folgt die Anzahl der verabschiedeten Gesetzgebung im Rat zumindest beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem legislativen Zyklus des EP – so wird zum Ende der Legislaturperiode mehr gemeinsame Gesetzgebung verabschiedet (wie 2018/19), während zu Beginn der neuen Parlamentsarbeit noch Zeit in die Verhandlungen gesteckt und weniger Legislativakte vereinbart werden. Turnusgemäß wäre das erste volle Jahr einer neuen Legislatur der Zeitpunkt, in dem die ersten großen Gesetzgebungsinitiativen der neuen Europäischen Kommission zum Abschluss kommen. So lag 2020 die Anzahl an vom Rat verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien zusammen bei 85 – deutlich weniger als die 157 des Vorjahres.

Tabelle 1: Sekundärrechtsakte des Rates, von 2014 bis 2020⁴

Jahr	Verordnungen (mit EP)	Richtlinien (mit EP)	Beschlüsse / Empfehlungen (mit EP)	Gesamt
2014	152 (88)	53 (47)	405 (12)	610
2015	90 (43)	19 (14)	332 (3)	441
2016	94 (51)	26 (18)	355 (3)	475
2017	90 (52)	18 (14)	328 (7)	436
2018	87 (49)	25 (18)	329 (6)	441
2019	119 (90)	38 (33)	370 (3)	527
2020	74 (46)	11 (5)	361 (11)	446

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von EUR-Lex.

3 Igor Vidačak/Tomislav Milošić: Measuring the Success of the Presidency of the Council of the EU – Austria and Croatia in Comparative Perspective, in: Croatian International Relations Review 26/2020, S. 32–63.

4 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). Die veränderte Berechnungsgrundlage zu den Vorjahren wurde rückwirkend mit einbezogen.

So ist zwar das Muster des legislativen Zyklus erhalten geblieben, aber gleichzeitig ist auch die Gesamtzahl an verabschiedeten Richtlinien und Verordnungen weiter gesunken. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und den wechselnden Krisen der Jahre 2010–2021 ist das Volumen an neuer EU-Gesetzgebung gesunken. Die Legislaturperiode 2014–2019 war bereits von weniger verabschiedeten Rechtsakten im Vergleich zu 2009–2014 gekennzeichnet. Nun scheint sich dieser Trend mit 85 Verordnungen und Richtlinien von 2020 im Vergleich zu 109 in 2015 fortzusetzen. Es ist allerdings zu vermuten, dass die geringere Anzahl verabschiedeter Gesetzgebung auch auf die Pandemie zurückzuführen ist, durch die zwar einige Notmaßnahmen wie SURE im Schnellverfahren verabschiedet wurden, viele längerfristige Vorhaben aber noch nicht abgeschlossen wurden.

Erschwerte Abstimmung mit dem EP

Den Großteil der legislativen Beschlüsse trifft der Rat nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem EP. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hatten sich in der Zusammenarbeit zwischen Rat und EP zwei Trends verfestigt: Zum einen war der Anteil an Gesetzgebung, die über Mitentscheidung beschlossen wurde, deutlich gestiegen, zum anderen hatten EP, Rat und Kommission dabei fast ausschließlich das informelle Trilog-Verfahren genutzt. Beide Trends wurden 2020 teilweise durchbrochen.

Eine Pendelbewegung gab es beim Anteil an Verordnungen und Richtlinien, welche der Rat gemeinsam mit dem EP verabschiedet. Am meisten gemeinsame Gesetzgebung gab es im Jahr 2019, als, vor allem vor den Europawahlen, mit 78,3 Prozent der absolute Großteil von Rat und EP zusammen verabschiedet wurde. 2020 war das Gegenteil zu beobachten – der Anteil an gemeinsam mit dem EP verabschiedeter Gesetzgebung fiel auf „nur“ 60 Prozent. Auf der einen Seite ist diese geringere gemeinsame Quote damit zu begründen, dass zu Beginn einer EP-Legislaturperiode die Verhandlungen zwischen Rat und verändertem EP erst anlaufen müssen, während nur vom Rat zu beschließende Rechtsakte vom EP-Zyklus unberührt weiter laufen. Auf der anderen Seite hat die Covid-19-Pandemie logistisch die Zusammenarbeit zwischen EP und Rat erschwert, und gleichzeitig haben die EU-Institutionen bei mehreren Sondermaßnahmen wie dem Kurzarbeitergeld SURE auf Notfallklauseln des EU-Vertrags zurückgegriffen, in denen keine EP-Mitbestimmung vorgesehen ist. Umso bemerkenswerter ist es, dass der Wert an gemeinsamer Gesetzgebung immer noch bei 60 Prozent lag, was höher ist als im ersten vollen Jahr der letzten Legislaturperiode (2015: 52,3 Prozent).

Änderungen waren auch bei der Art der Zusammenarbeit zwischen Rat und EP im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sichtbar. Hier hat sich im letzten Jahrzehnt zunehmend das so genannte Trilog-Verfahren zum eigentlichen Standardverfahren der EU-Gesetzgebung entwickelt. Demnach durchlaufen Rat und EP bei der Mitentscheidung nicht alle drei Lesungen, sondern gehen direkt nach einer Kommissionsinitiative in informelle Verhandlungen – den Trilog zwischen EP, Rat und Kommission – um einen Kompromiss zwischen allen drei Institutionen auszuhandeln. Dieser Kompromiss wird dann direkt in erster Lesung von Parlament und Rat verabschiedet. Dieses Verfahren ist effektiver, wird aber auch wegen seiner mangelnden Transparenz kritisiert. Zuletzt war der Anteil an Einigungen in erster Lesung auf sogar 99 Prozent in 2018 und 100 Prozent in 2019 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
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
2020	76	59	17	0	77,6

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

2020 gab es hingegen 17 Einigungen erst in zweiter Lesung, wodurch der Anteil an Einigungen in erster Lesung erstmals seit 2016 wieder auf unter 80 Prozent fiel. Auch hier waren Effekte sowohl des legislativen Zyklus als auch der Pandemie zu beobachten. Denn zum einen war auch zu Beginn der letzten Legislaturperiode der Anteil an Einigungen in erster Lesung auf etwa 77 Prozent gefallen, weil sich jeweils im EP die Fraktionen und VerhandlungsführerInnen einspielen mussten. Beim 2019 neu gewählten EP lag der Anteil von Abgeordneten, die zum ersten Mal ins EP gewählt wurden, bei 57,9 Prozent und die Mehrheitsverhältnisse sind noch flüchtiger geworden. Zum anderen konnten auf Grund der Pandemie in weiten Teilen des ersten Halbjahres 2020 keine Trilogie stattfinden, während im zweiten Halbjahr politisch die MFR-Verhandlungen im Vordergrund standen. Angesichts dieser Einschränkungen ist es weiterhin bemerkenswert, dass auch 2020 kein einziges Verfahren bis zur eigentlich vorgesehenen dritten Lesung mit formellem Vermittlungsausschuss kommen musste.

Konsens per Video

Trotz der erschwerten Abstimmungsbedingungen mit überwiegend Videokonferenzen im Rat und generell deutlich eingeschränkteren diplomatischen Austauschmöglichkeiten ist es der „Kompromissmaschine“ Rat gelungen, im Jahr 2020 weitgehend die Konsenskultur aufrecht zu erhalten. Gemäß dieser Konsenskultur 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 wurde, in der Regel erreichen die Mitgliedstaaten im Rat aber weiterhin in den meisten Abstimmungen Konsens.

Analysiert man die 69 im Jahr 2020 veröffentlichten Abstimmungsprotokolle, so wurden auch 68 Prozent der Beschlüsse, die rechtlich mit qualifizierter Mehrheit hätten beschlossen werden können, einstimmig gefasst. Bei weiteren 14,5 Prozent gab es nur Enthaltungen, so dass insgesamt 82,5 Prozent der Mehrheitsbeschlüsse im Konsens getroffen wurden. Gleichzeitig bleiben Abstimmungen, bei denen ganze Gruppen von Mitgliedstaaten überstimmt werden, auch 2020 eine Seltenheit. So wurden 2020 in insgesamt 11 Abstimmungen Mitgliedstaaten überstimmt, aber nur in fünf Fällen mehr als einer. Es gab jedoch zwei höchst unstrittene Abstimmungen, in denen der Rat jeweils seine Position zur ersten Lesung in zwei Gesetzgebungsverfahren zur Regulierung des LKW-Verkehrs festgelegt hat, die beide von je neun mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten abgelehnt wurden, die gemeinsam jedoch keine Blockademinderheit zustande bringen konnten.

Tabelle 3: Abstimmungsverhalten im Rat der EU seit 2014

Jahr	Einstimmig	Nur Enthaltungen	Abstimmungen mit 1 Gegenstimme	Abstimmungen mit 2 oder mehr Gegenstimmen	Gesamt
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
2020	49	9	6	5	69

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

Auf Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten gab es einige bemerkenswerte Entwicklungen. Zunächst fiel das Vereinigte Königreich mit dem zum 31. Januar 2020 vollzogenen Brexit aus der Statistik, nachdem es zuvor immer der Mitgliedstaat war, der am häufigsten überstimmt wurde. Ohne die Briten war das Abstimmungsverhalten gleichmäßiger verteilt – so gab es vier Staaten, die fünf oder viermal überstimmt worden sind. Mit Polen und Ungarn (je 5) sowie Bulgarien und Zypern (je 4) waren dies aber ausschließlich 2004/7 beigetretene Staaten. Danach folgen fünf weitere Staaten mit je 3 Gegenstimmen – Estland, Lettland, Litauen, Malta und Rumänien – die auch jeweils 2004/7 in die EU aufgenommen wurden. Trotz des weiterhin hohen Grades an Konsens zeigte sich beim Abstimmungsverhalten eine gewisse Ost-West-Spaltung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Vor allem Polen und Ungarn legten gemeinsam 2020 über 25 Prozent aller Gegenstimmen im Rat ein. Deutschland, seit 2010 auch unter den fünf Mitgliedstaaten, die am häufigsten überstimmt werden, hat sich 2020 nur ein einziges Mal enthalten und keine Gegenstimme eingelegt; dies ist auch mit der Sonderrolle durch die Präsidentschaft zu erklären.

Zuletzt zeigen die Abstimmungsprotokolle, dass die politischen Debatten über die Abstimmungsmodalitäten im Rat bisher primär akademischer Natur geblieben sind: So war im November 2017 die Änderung des Lissabonner Vertrags endgültig 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. Diese Reform war hoch umstritten: So zählt im neuen System die reale Bevölkerungsgröße, während die Stimmgewichtung mit beispielsweise 29 Stimmen für Deutschland und 27 Stimmen für Polen zuvor mittelgroße und kleine Mitgliedstaaten bevorzugt hat. Daher hatte sich bei den Verhandlungen zum Lissabonner Vertrag vor allem Polen gegen die Reform ausgesprochen und eine Übergangszeit bis 2017 durchgesetzt. Doch auch seitdem ist nie ein Beschluss im Rat gefasst worden, der nur nach neuer Mehrheitsregel möglich gewesen wäre. Bemerkenswerterweise hätten auch die beiden kontroversen Ratsbeschlüsse gegen je neun mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten sowohl nach altem als auch neuen System eine Mehrheit bekommen.

Zwei ungewöhnliche Ratspräsidentschaften

Zuletzt standen die beiden Ratspräsidentschaften im Fokus. Die Ausgangssituation und die Erwartungen waren sehr unterschiedlich – während mit Kroatien (erstes Halbjahr) das „jüngste“ EU-Mitglied erstmals die Ratspräsidentschaft übernommen hat, war mit Deutschland im zweiten Halbjahr eines der Gründungsmitglieder und der bevölkerungsreichste Mitgliedstaat bereits zum 13. Mal an der Reihe.

Die kroatische Präsidentschaft hatte sich vor allem vorgenommen, Fortschritte in der Erweiterungspolitik zu machen. Sie nimmt dabei neben der Arbeit zur Koordination in der Pandemie als größten Erfolg für sich in Anspruch, die Blockade von 2019 zur Öffnung der Beitrittsgespräche mit Albanien und Nordmazedonien gelöst zu haben. Weitere Erfolge waren die Einigung auf Covid-19-Notfallmaßnahmen, die Verabschiedung des Brexit-Verhandlungsmandats sowie – mit einiger Verspätung – die Ratsposition zur Konferenz zur Zukunft Europas. Nur koordiniert beteiligt war die kroatische Ratspräsidentschaft bei den Brexit-Verhandlungen ebenso wie beim im Februar 2020 noch gescheiterten ersten Anlauf zum MFR, konnte aber unter den besonderen Umständen ihre großen Ziele erreichen.

Die Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft waren noch einmal deutlich höher – mitten in der Covid-19-Pandemie hat der deutsche Vorsitz die MFR-Verhandlungen geerbt, und bildete im vorletzten Jahr der Kanzlerschaft von Angela Merkel den Abschluss einer Ära.⁵ Diesen hohen Erwartungen ist die Präsidentschaft weitgehend gerecht geworden. Insbesondere in den kritischen Dossiers wurden wichtige Einigungen erreicht. Hierzu gehören insbesondere der MFR und NGEU, der dazugehörige Rechtsstaatsmechanismus, das Investitionsabkommen mit China sowie Fortschritte in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Beim Abschluss des Brexit-Abkommens war die Präsidentschaft gefragt, zwischen Weihnachten und Neujahr im Schnellverfahren die formelle Zustimmung des Rates zu erreichen. Angesichts der Covid-19-Einschränkungen konnten andere Dossiers aber nur begrenzt bearbeitet werden. So verfehlte der deutsche Vorsitz sein Ziel, bei den Verhandlungen für die Überarbeitung der Asyl- und Migrationsinstrumente in der EU Fortschritte zu erzielen, und auch die Einigung für den Start der Zukunftskonferenz konnte 2020 nicht mehr erreicht werden. Insgesamt wird der deutsche Vorsitz aber auch entlang der hohen Erwartungen als Erfolg eingestuft.

Ausblick

Das Jahr 2020 war auch für die Arbeit im Rat der EU ein besonderes Jahr. Trotz der großen Einschränkungen auch für Treffen der MinisterInnen und den Austausch auf Arbeitsebene lässt sich jedoch konstatieren, dass das Ratssystem institutionell die Herausforderungen gut bewältigt hat. Die Ratsmaschinerie ist durchgängig arbeitsfähig geblieben und nach einer ersten Schockstarre hat die Koordinierung europäischer Maßnahmen Fahrt aufgenommen. Parallel hat der Rat gemeinsam mit dem EP wichtige Gesetzgebung verabschiedet, einen Beitrag zu den MFR-Verhandlungen geleistet und dabei weitgehend seine Konsenskultur aufrecht erhalten.

Weiterführende Literatur

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

Sergio Fabrini/Uwe Puetter: Integration without supranationalisation. Studying the lead role of the European Council and the Council of Ministers, in: *Journal of European Integration* 6/2016, S. 481–495.

Fiona Hayes-Renshaw: The Council of Ministers, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford 2012, S. 68–95.

5 Sophia Russack/Minna Ålander: Member states' expectations towards the German Council Presidency, SWP-Working Paper 1/2020.