

NICOLAI VON ONDARZA / MINNA ÅLANDER

Deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2020



Im zweiten Halbjahr 2020 hat Deutschland den Vorsitz im Rat der Europäischen Union (EU) inne. Während dieser Zeit leiten Vertreterinnen und Vertreter der deutschen Bundesregierung die Verhandlungen bei fast allen Treffen der nationalen Regierungen in Brüssel. Diese wichtige Aufgabe wird nach dem Rotationsprinzip halbjährlich an jeweils einen Mitgliedstaat der EU übergeben. Bei aktuell 27 Mitgliedstaaten ist dies daher eine eher seltene Angelegenheit – die letzte deutsche EU-Ratspräsidentschaft war im Jahr 2007, die nächste wird voraussichtlich 2034 stattfinden.

Die Ratspräsidentschaft ist vor allem für die Koordinierung innerhalb der EU von Bedeutung. Sie erlaubt es dem jeweiligen EU-Staat, eigene Prioritäten zu setzen, nicht jedoch eigenständig Entscheidungen durchzusetzen. Denn für Entscheidungen bedarf es der Zustimmung der anderen EU-Staaten. Die Erwartungen an Deutschland als bevölkerungsreichstes Unionsmitglied sind hoch: Die EU hat viele Herausforderungen zu bewältigen – zuletzt dramatisch verstärkt durch die Coronavirus-Pandemie.

Inhalt

- 2 Der Rat der Europäischen Union – Zusammensetzung und Aufgaben
- 3 Rolle und Aufgaben der Ratspräsidentschaft
- 4 Deutschlands Ratsvorsitz im Spiegel der Zeit
- 6 Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020

Der Rat der Europäischen Union (Ministerrat)



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 714.035

* Den Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ leitet der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Der Rat der Europäischen Union – Zusammensetzung und Aufgaben

Worum handelt es sich beim Rat der EU? Der Rat der EU, auch Ministerrat genannt, ist eines der Hauptorgane der Europäischen Union und dient der Repräsentation der Mitgliedstaaten. Im Unterschied zu den supranationalen (überstaatlichen) Organen – der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament (EP) – ist der Rat eine intergouvernementale Institution, das heißt, hier vertreten wie bei klassischen internationalen Organisationen die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre nationalen Interessen. Sie sind dafür ihren jeweiligen Parlamenten gegenüber verantwortlich.

Der Rat der EU hat keine feste Zusammensetzung. Vielmehr kommen dort jeweils diejenigen Ministerinnen und Minister zusammen, die in ihren Ländern für den zur Verhandlung anstehenden Politikbereich zuständig sind. So treffen sich beispielsweise die Außenministerinnen und -minister im „Rat für Auswärtiges“, die Ministerinnen und Minister für Wirtschaft und Finanzen im Rat für Wirtschaft und Finanzen. Insgesamt gibt es zehn unterschiedliche Formationen, die sich solchermaßen auf Ministerienebene im Rat der EU zusammenfinden. Der „Rat für Allgemeine Angelegenheiten“, hat neben der Behandlung verschiedener bereichsübergreifender Themen die Tagungen des Europäischen Rats vor- und nachzubereiten. Dieser Europäische Rat ist das Gremium, in dem sich die Staats- und Regierungschefs der EU versammeln, um die politischen Leitlinien in der EU festzulegen. Nicht mit ihm zu verwechseln und eine eigenständige Organisation außerhalb der EU ist der „Europarat“. Ihm gehören 47 Mitgliedstaaten an, darunter auch viele Nicht-EU-Staaten wie die Schweiz, die Türkei oder Russland.

Die Treffen des Rates finden üblicherweise in Brüssel statt; in den Monaten April, Juni und Oktober versammeln sich die Ministerinnen und Minister hingegen in Luxemburg. Wie oft die Zusammenkünfte stattfinden, unterscheidet sich je nach Ratsformation und politischer Lage. Der Außenministerrat tagt in der Regel am häufigsten (15–18-mal pro Jahr). Danach folgten

in den letzten Jahren der Rat für Wirtschaft und Finanzen – besonders ab 2010, als eine Staatsschulden-, Banken- und Wirtschaftskrise („Eurokrise“) die Europäische Währungsunion ergriff – und der Rat für Justiz und Inneres – vor allem als 2015 ein starker Anstieg der Migration in die Europäische Union („Flüchtlingskrise“) zu verzeichnen war. Hinzu kommen noch die „informellen Treffen“ – bei denen also keine formellen Beschlüsse getroffen werden können – in dem Land, das gerade die Ratspräsidentschaft innehat. Die Abstimmungen zur EU-Gesetzgebung finden mittlerweile öffentlich statt.

Bei solchen Ratssitzungen sind meistens fünf bis 20 unterschiedliche Themen auf der Agenda. Ein typisches Treffen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten behandelt beispielsweise die Positionen der EU zu den USA, Russland, dem Westbalkan, dem Syrien-Konflikt, dem Iran, Venezuela, Mali, Sahel und Libyen. Diese verschiedenen Themen können allein aus Zeitgründen nicht in jedem Detail zwischen den 27 Außenministerinnen und -ministern ausgehandelt werden.

Die Formationen des Rates der EU

Name	Anzahl Treffen 2019
Allgemeine Angelegenheiten	15
Auswärtige Angelegenheiten	16
Wirtschaft und Finanzen	10
Justiz und Inneres	4
Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz	5
Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie, Forschung und Raumfahrt)	4
Verkehr, Telekommunikation und Energie	6
Landwirtschaft und Fischerei	9
Umwelt	4
Bildung, Jugend, Kultur und Sport	4
Eurogruppe	11

Geschäftsordnung des Rates, eigene Zählung der Treffen 2019. Die Eurogruppe ist ein Sonderformat des Rates für Wirtschaft und Finanzen, in dem sich nur die entsprechenden Minister und Ministerinnen der Eurostaaten treffen.

Abstimmungen im Rat der EU

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Abstimmungen	176	83	89	86	99	136
davon einstimmig	143	68	80	79	80	117
mit 1 Gegenstimme	19	8	6	4	10	10
2 oder mehr Gegenstimmen	14	7	3	3	9	9
Anzahl Gegenstimmen der EU-Staaten						
Belgien	3	1	0	0	1	0
Bulgarien	0	1	0	0	0	1
Dänemark	2	0	1	0	1	4
Deutschland	2	2	0	1	1	3
Estland	1	1	0	0	0	0
Finnland	0	0	0	0	2	1
Frankreich	1	0	0	0	0	0
Griechenland	1	1	0	1	0	2
Irland	0	1	0	1	0	0
Italien	0	0	0	0	2	2
Kroatien	0	1	0	1	0	0
Lettland	0	0	0	0	0	0
Litauen	1	0	1	0	2	0
Luxemburg	1	1	0	2	1	1
Malta	0	2	0	1	2	1
Niederlande	7	2	1	1	0	6
Österreich	2	4	2	0	1	2
Polen	4	1	2	2	3	1
Portugal	0	0	0	0	0	0
Rumänien	0	1	1	0	0	0
Schweden	2	1	0	2	1	4
Slowakei	0	1	1	0	2	4
Slowenien	4	1	0	0	1	1
Spanien	1	0	2	2	0	1
Tschechien	5	0	0	1	3	2
Vereinigtes Königreich	16	7	2	1	3	4
Ungarn	6	1	3	0	3	3
Zypern	1	2	0	1	2	0

Eigene Berechnung auf Grundlage offizieller Informationen der EU. Nur öffentliche Abstimmungen wurden erfasst.

Unterhalb der Ministerebene werden daher alle Treffen des Rates so gründlich von den Mitgliedstaaten vorbereitet, dass die Minister und Ministerinnen nur noch über die umstrittensten und wichtigsten Punkte beraten müssen. Das zentrale Vorbereitungsgremium hierfür ist der „Ausschuss der Ständigen Vertreter“ (ASTV). Der ASTV setzt sich aus den EU-Botschafterinnen und -Botschaftern der Mitgliedstaaten zusammen. Diese prüfen vor allen Tagungen des Rates die Agenda und versuchen soweit wie möglich Einigkeit herzustellen. Vor dem ASTV befassen sich noch verschiedenste Ratsarbeitsgruppen mit allen Themen der anstehenden Ratssitzung. Die Ratspräsidentschaft führt auch den Vorsitz im ASTV sowie, mit wenigen Ausnahmen, bei allen Ratsarbeitsgruppen.

Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament ist der Rat das Hauptbeschlussorgan der EU. Er hat fünf zentrale Aufgaben:

die Abstimmung und Verabschiedung von EU-Gesetzgebung, die Koordination der Mitgliedstaaten, Entscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die Zustimmung zu internationalen Abkommen sowie, gemeinsam mit dem EP, die Verabschiedung des EU-Haushalts.

Wie im Rat diese Entscheidungen getroffen werden, variiert je nach Politikbereich. In den meisten Bereichen entscheidet der Rat nach dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit. Hier sind für die Annahme eines Beschlusses 55 Prozent der Mitgliedstaaten (also derzeit 15 von 27) notwendig, die gleichzeitig mindestens 65 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren. Deutschland hat mit 18,5 Prozent den größten Anteil an der EU-Bevölkerung und damit das größte Stimmrecht, am kleinsten sind Malta (0,11 %) und Luxemburg (0,14 %). Für besonders sensible Bereiche ist weiterhin Einstimmigkeit notwendig, wie etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik oder zur Steuerharmonisierung. Hier haben also alle EU-Mitgliedstaaten ein Veto-Recht.

Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit sind auch für die Mitgliedstaaten bindend, die mit Nein stimmen. In der Praxis streben die Verhandelnden im Rat trotzdem in den meisten Fällen einen Kompromiss an, dem am Ende alle nationalen Regierungen zustimmen können. Im Durchschnitt wurden in den vergangenen Jahren daher über 80 Prozent der Abstimmungen im Rat im Konsens getroffen, also ohne Gegenstimme. Abstimmungen, bei denen mehrere Mitgliedstaaten überstimmt werden, sind dagegen eher eine Seltenheit. Am umstrittensten in den letzten Jahren war der Ratsbeschluss von 2015 zur Verteilung von Geflüchteten in der EU. In einer nicht-öffentlichen Abstimmung stimmten fünf EU-Staaten – Ungarn, Tschechien, die Slowakei und Rumänien – dagegen, Finnland enthielt sich.

Rolle und Aufgaben der Ratspräsidentschaft

Um all diese verschiedenen Verhandlungen zu leiten und zu organisieren, hat der Rat jeweils für sechs Monate einen rotierenden Vorsitz. Die Reihenfolge wird gemäß Art. 236 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) vom Europäischen Rat festgelegt. Um eine längerfristige Planung zu ermöglichen, bilden jeweils drei Ratspräsidentschaften gemeinsam ein „Trio“, in dem sie ihre Prioritäten abstimmen. Grundsätzlich soll an jedem Trio mindestens ein größerer EU-Staat teilneh-



Die EU-Ratspräsidentschaft 2020/21: Die Außenminister Portugals (1. Halbjahr 2021), Deutschlands (2. Halbjahr 2020) und Sloweniens (2. Halbjahr 2021) veranstalten im Mai 2019 in Berlin eine gemeinsame Pressekonferenz.

men, was angesichts der auf 27 Staaten erweiterten Union jedoch nicht immer möglich ist. Deutschland bildet 2020/21 ein Trio mit Portugal (1. Hälfte 2021) und Slowenien (2. Hälfte 2021).

Während der Ratspräsidentschaft leitet die jeweilige nationale Regierung fast alle Sitzungen im Ratssystem: Im Rat in Gestalt ihrer zuständigen Ministerinnen und Minister, im AstV in Person des jeweiligen EU-Botschafters, in den Ratsarbeitsgruppen durch nationale Beamtinnen und Beamte. Es gibt jedoch einige bedeutende Ausnahmen. Der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs, hat einen eigenen ständigen Präsidenten, aktuell den ehemaligen belgischen Premierminister Charles Michel. Auch während der Ratspräsidentschaft ist die deutsche Bundeskanzlerin „nur“ eine reguläre Teilnehmerin bei den Gipfeltreffen. Eine weitere Ausnahme ist die Außen- und Sicherheitspolitik, da der Rat für Auswärtiges vom Hohen Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik geleitet wird, derzeit vom ehemaligen spanischen Außenminister Josep Borrell. Die letzte wichtige Ausnahme bilden die Eurogruppe und dazu gehörige Arbeitsgruppen, die ebenfalls einen ständigen Vorsitz haben; Präsident der Eurogruppe war bis Juni 2020 der portugiesische Finanzminister Mário Centeno; seine Nachfolge wird im Juli 2020 gewählt.

Diese Einschränkungen sind bei den Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zu berücksichtigen, da drei der in der Regel wichtigsten Gremien nicht unter die Präsidentschaft fallen. Insgesamt hat der Ratsvorsitz daher mehr eine Dienstleistungsfunktion, in der viel Arbeit auf die Ministerialbürokratie zukommt. Fünf Aufgaben stehen im Vordergrund:

Management der Ratsgeschäfte: Die erste Hauptaufgabe ist das Management der Ratsgeschäfte auf allen Ebenen. Hierzu gehören die zeitliche und inhaltliche Planung sowie die Abstimmung aller Sitzungen des Rates, des AstV und der Ratsarbeitsgruppen. So führte die finnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2019 beispielsweise je 52 Ratssitzungen und AstV-Treffen durch, 1164 Ratsarbeitsgruppen sowie 131 Treffen in Finnland. Hinzu kamen 74 sogenannte Trilogie, also Verhandlungsrunden mit Parlament und Kommission über die EU-Gesetzgebung. Für eine erfolgreiche Ratspräsidentschaft ist deswegen vor allem eine gut arbeitende Ministerialbürokratie notwendig, um die vielen Treffen, deren Agenden und Schwerpunkte aufeinander abzustimmen. Die Ratspräsidentschaft wird daher normalerweise bereits anderthalb Jahre vor ihrem Beginn in den verschiedenen Ministerien vorbereitet und betrifft alle Ressorts.

Aushandlung und Vermittlung von Kompromissen: Die zweite Aufgabe betrifft die Aushandlung von Kompromissen zwischen den 27 nationalen Regierungen im Rat und in den Arbeitsgruppen. Um Einigkeit oder zumindest eine qualifizierte Mehrheit zu erlangen, muss der Ratsvorsitz nicht nur in den Sitzungen die Gespräche zielführend leiten, sondern vor allem in der Vorbereitung Vermittlungsarbeit leisten. So trifft sich die Ratspräsidentschaft immer wieder mit einzelnen Staaten in den sogenannten Beichtstuhlgesprächen oder in Gruppen von Mitgliedstaaten, um die verschiedenen Positionen auszuloten und Kompromissvorschläge vorzulegen, die möglichst mehrheitsfähig sind. Bei der Vermittlung von Kompromissen wird von der Ratspräsidentschaft gefordert, als „ehrlicher Makler“ eigene Interessen möglichst zurückzustellen und neutral aufzutreten. Je höher die Glaubwürdigkeit als neutrale Vermittlerin ist, desto besser kann die Präsidentschaft Kompromisse zwischen den 27 EU-Staaten aushandeln.

Politische Führung und strategische Steuerung: Von der EU-Ratspräsidentschaft wird drittens politische Führung erwartet,

insbesondere wenn diese auf den größten Mitgliedstaat fällt. So kann die Präsidentschaft durch Prioritätensetzung und Vorlage der Agenda durchaus eigene Akzente setzen. In der Regel führt die Ratspräsidentschaft auch einen größeren informellen und/oder außenpolitischen Gipfel in ihrem Land durch. So organisierte Estland während seines Ratsvorsitzes ein Gipfeltreffen zur Digitalisierung in der EU. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat ein Gipfeltreffen aller EU-Staaten mit China geplant. Gleichzeitig gilt aber auch hier: Die meisten EU-Gesetzgebungsprozesse dauern länger als sechs Monate, das Vorschlagsrecht hat ohnehin die Kommission. Die meisten Themen einer Ratspräsidentschaft sind daher langfristig geplant.

Verhandeln mit dem Europäischen Parlament: Die vierte Aufgabe der Präsidentschaft ist das Verhandeln mit anderen EU-Institutionen im Namen des Rates, insbesondere mit dem EP. Nachdem die EU-Kommission einen Vorschlag gemacht hat, finden auf EU-Ebene „Trilogie“ zwischen Rat, EP und Kommission statt, um sich auf die Gesetzgebung zu einigen. Diese sind vergleichbar mit Vermittlungsausschüssen zwischen Bundestag und Bundesrat in Deutschland. Um die Position des Rates vertreten zu können, muss sich die Präsidentschaft dazu laufend mit den anderen Mitgliedstaaten absprechen. Diese Trilogie finden nicht öffentlich statt. Für die Verabschiedung von EU-Gesetzgebung ist dies aber eine der wichtigsten Aufgaben der Präsidentschaft.

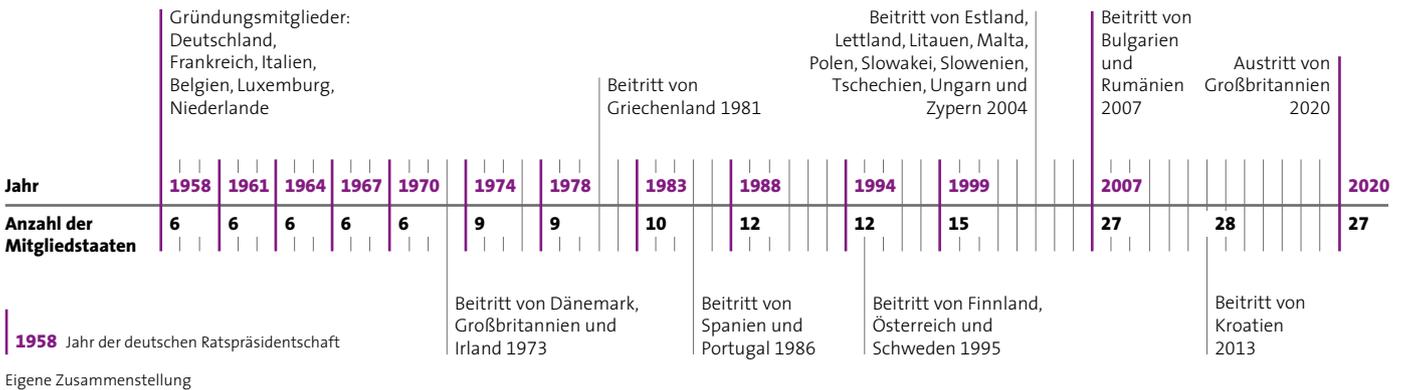
Krisenmanagement: Nicht zuletzt obliegt es auch der Ratspräsidentschaft, auf externe Krisen zu reagieren. Nicht wenige Ratspräsidentschaften wurden von Krisen überlagert, die weite Teile ihrer Agenda verdrängten. Zuletzt musste die kroatische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2020 die Aufgabe übernehmen, in Reaktion auf die Coronavirus-Pandemie einen Großteil der Ratsarbeit digital zu organisieren. Angesichts der zu erwartenden Folgeeffekte der Pandemie wird auch die deutsche Ratspräsidentschaft ihre Agenda und die Arbeit des Rates laufend an die neuen Erfordernisse anpassen müssen.

Der Schwerpunkt einer Ratspräsidentschaft liegt also mittlerweile in der Dienstleistung und in der Pflicht, die alltägliche Arbeit des Rates zu organisieren. Während ein Großteil der EU-Agenda längerfristig geplant ist, kann der Rat einzelne inhaltliche Schwerpunkte setzen. Eine erfolgreiche Ratspräsidentschaft zeichnet sich jedoch vor allem dadurch aus, dass sie die Ratssitzungen effizient vorbereitet und durchführt, als neutraler Makler Kompromisse im Rat aushandelt und Einigungen mit den anderen EU-Institutionen erzielt. Politisch ist vor allem die Kunst gefragt, die vielen verschiedenen Akteure in der EU zusammenzubringen.

Deutschlands Ratsvorsitz im Spiegel der Zeit

Die rotierende Ratspräsidentschaft hat sich im Laufe der europäischen Integrationsgeschichte wesentlich gewandelt. Entscheidende Faktoren für die Ausgestaltung der Präsidentschaft waren insbesondere die Zahl der Mitgliedstaaten und die Kompetenzverteilung unter den Unionsorganen. Aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit ursprünglich sechs Staaten ist heute eine Union von 27 Mitgliedern geworden. Die einzelnen Staaten übernehmen dadurch nicht nur seltener den Vorsitz, sie müssen auch viel mehr EU-Staaten einbinden, um Kompromisse auszuhandeln.

Deutsche Ratspräsidentschaften und Anzahl der EU-Mitglieder



Zudem hat sich auch der Charakter des Ratsvorsitzes gewandelt. In schrittweisen Vertragsänderungen ist aus der EWG die EU geworden, die in vielen Politikbereichen Kompetenzen hat. Einen Höhepunkt der Zuständigkeiten erreichte die Präsidentschaft in den 1990er-Jahren, als mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam der Euro, die Innen- und Justizpolitik sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf den Weg gebracht wurden. Gleichzeitig wurden die Entscheidungsprozesse der EU komplexer. In immer mehr Politikbereichen entscheidet das Europäische Parlament gleichberechtigt mit. Auch für die Ratspräsidentschaft wurde daher die Aufgabe, mit dem Parlament und der Kommission zu verhandeln, zunehmend wichtiger.

Deutsche Ratspräsidentschaften im Rückblick

In der Vergangenheit haben deutsche Ratsvorsitze maßgeblich zur Fortentwicklung der EU beigetragen. Gleichzeitig wirkten sich auch die jeweiligen innenpolitischen Verhältnisse in Deutschland auf die Ratspräsidentschaften aus. Beispiele bieten die beiden Präsidentschaften in den 1990er-Jahren: Der Vorsitz 1994 war gekennzeichnet von der Umsetzung des Maastrichter Vertrages von 1992, der aus der Europäischen Gemeinschaft die Europäische Union machte. In Finnland, Norwegen und Schweden fanden Beitrittsreferenden statt, mit einem positiven Ausgang in Finnland und Schweden. Zudem war der welthistorische Umbruch nach dem Ende des Kalten Krieges noch im Gange und die postkommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas befanden sich in einer schwierigen Transformationsphase. Auch der 1992 in Bosnien ausgebrochene Krieg setzte sich fort und beschäftigte die EU. Die Ratspräsidentschaft war außerdem die erste des wiedervereinigten Deutschlands und hatte somit eine besondere innenpolitische Bedeutung.

Der deutsche Ratsvorsitz 1999 war ebenfalls geprägt von wichtigen Integrationsschritten: der Vertrag von Amsterdam trat in Kraft, mit den mittel- und osteuropäischen Staaten wurden Beitrittsverhandlungen geführt und die Einführung des Euro wurde vorbereitet. Großes Gewicht legte die deutsche Ratspräsidentschaft auch auf die Verabschiedung der sogenannten Agenda 2000, eines umfassenden Aktions- und Reformprogramms, das die EU-Gemeinschaftspolitik mit Blick auf die EU-Erweiterung stärken sollte. Auch 1999 war die Präsidentschaft innenpolitisch eine Premiere, nämlich die der ersten rot-grünen Regierung nach der „Ära Kohl“, der Regierungszeit von Bundeskanzler Helmut Kohl von 1982 bis 1998. Unter dem Eindruck der Kriege auf dem Westbalkan begründete die EU 1999 die „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspoli-



Ein Rückblick: Auf ihrem Gipfel in Köln im Juni 1999 erklären die Regierungschefs und die Spitzen der EU unter anderem ihre Bereitschaft „zur Stärkung der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“.

tik“ und schaffte die Grundlage für eigene militärische Operationen.

Aufgrund der EU-Osterweiterung 2004 kam Deutschland erst wieder im ersten Halbjahr 2007 zum Ratsvorsitz. Es traf dabei auf eine besondere Herausforderung, da sich das europäische Integrationsprojekt zu diesem Zeitpunkt in einer tiefen Krise befand. Auslöser waren die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 über den europäischen Verfassungsvertrag von 2004. Nach dieser Ablehnung durch zwei EU-Gründungsstaaten befand sich die EU in einer „Denkpause“. Im Vordergrund der deutschen Ratspräsidentschaft stand daher das Vorhaben, den Integrationsprozess wieder zu beleben, wichtige Reformen aus dem Verfassungsvertrag zu retten und das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen.

Die Bundesregierung, mit Kanzlerin Angela Merkel erstmals in einer europapolitisch prominenten Rolle, konnte während der deutschen Ratspräsidentschaft durch geschickte Verhandlungsführung einen neuen Vertrag aushandeln. Als „Vertrag von Lissabon“ wurde er im Dezember 2007 während des portugiesischen Ratsvorsitzes unterzeichnet. Die am 25. März 2007 unterzeichnete „Berliner Erklärung“ zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge, die die Europäische Gemeinschaft gründeten, gilt dabei als ein besonderer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft. Obwohl gesetzlich unverbindlich, hatte die Erklärung eine stark richtungsweisende Wirkung: Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages bekräftigte sie die Besinnung der Mitgliedstaaten auf die europäische Idee und sorgte dafür, dass der Reformweg erfolgreich abgeschlossen werden konnte.



Am 25. März 2007 unterzeichnen Bundeskanzlerin Angela Merkel, der damalige EU-Parlamentspräsident Hans-Gert Pöttering (li.) und der damalige EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso die Berliner Erklärung, die die Europäische Idee bekräftigt.

Der Vertrag von Lissabon stellte gleichzeitig einen Höhepunkt in der historischen Entwicklung der Ratspräsidentschaft dar. Ab da übernahm der ständige Präsident im Europäischen Rat die Leitung des politisch hochrangigsten EU-Gremiums, der Hohe Vertreter erhielt den Vorsitz im Außenministerrat. Seitdem tritt der Ratsvorsitz weniger prominent nach außen auf, im Vordergrund stehen nun das Management des Rates, das Verhandeln mit anderen EU-Institutionen und die Rolle als ehrlicher Makler.

Zu den durchgängigen Aufgaben der Ratspräsidentschaften gehört die Organisation der gemeinsamen Treffen – unter den Bedingungen der Coronavirus-Pandemie eine besondere Herausforderung. Videokonferenz des niederländischen Finanzministers mit seinen EU-Amtskollegen am 7. April 2020.

Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2020

Der konkrete Handlungsspielraum einer Ratspräsidentschaft wird in der Regel durch eine Mischung aus eigenen Prioritäten, den ohnehin geplanten Vorhaben der EU sowie externen Einflüssen bestimmt. Der deutsche Ratsvorsitz 2020 wird vorrangig von der Coronavirus-Pandemie sowie ihren wirtschaftlichen und politischen Folgen geprägt sein. Dementsprechend will die deutsche Bundesregierung die Herausforderungen der Pandemie ins Zentrum der deutschen Ratspräsidentschaft stellen.

EU-Verhandlungen in Zeiten von Corona: Logistisch muss sich die Arbeitsweise des Rates auf die jeweilige Entwicklung der Corona-Pandemie einstellen. Der Rat funktioniert über eine Vielzahl von Ministertreffen, Sitzungen der Ständigen Vertreter und Ratsarbeitsgruppen, in Brüssel, Luxemburg und im Land der Präsidentschaft. Wegen der hohen Ansteckungsgefahr wurde ab Februar 2020 der Großteil der EU-Sitzungen über Videokonferenzen durchgeführt. Auch entscheidende Beschlüsse wie das 500 Milliarden Euro-Paket der Eurogruppe zur Hilfeleistung gegen die Folgen der Pandemie verhandelten die Finanzministerinnen und -minister per Video. Die Kapazitäten für vertrauliche Verhandlungen per Video sind jedoch begrenzt, viele Ratstreffen und Trilogie mussten vertagt werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft wird sich unter diesen erschwerten Bedingungen sehr viel stärker auf digitale Kommuni-





Die neue EU-Kommission unter Ursula von der Leyen im November 2019. Die Verhandlungen über ihre Gesetzesinitiativen moderiert die amtierende Ratspräsidentschaft.

kationsformen stützen und auswählen, welche Treffen physisch, per Videokonferenz oder gar nicht stattfinden sollen.

Einigung über den EU-Haushalt und Wiederaufbaufonds:

Zentraler Baustein der wirtschaftlichen Reaktion der EU auf die Corona-Pandemie soll ein Wiederaufbaufonds werden. Dieser wird als Teil des „Mehrjährigen Finanzrahmens“ (MFR) der EU das voraussichtlich wichtigste Projekt der deutschen Ratspräsidentschaft. Im MFR legt die EU jeweils für sieben Jahre die Grundsätze ihres Haushalts fest, der nächste MFR umfasst die Jahre 2021 bis 2027. Die Verhandlungen über den MFR gehören auch unter normalen Umständen zu den schwierigsten in der EU, da nicht nur die politischen Prioritäten festgelegt werden, sondern auch, welche Staaten als Nettoempfänger besonders vom EU-Haushalt profitieren und welche als Nettozahler besonders viel beitragen. Notwendig sind eine Einigung zwischen den nationalen Regierungen im Europäischen Rat und ein anschließendes Übereinkommen zwischen Rat und Parlament. Hier kommt die Ratspräsidentschaft ins Spiel. Für den wirtschaftlichen Wiederaufbau soll der EU-Haushalt mit einem „Wiederaufbaufonds“ deutlich aufgestockt werden, der nach Vorschlag der Kommission bis zu 750 Milliarden Euro umfassen soll. Nach Vorschlag von Deutschland und Frankreich soll die EU hierfür auch erstmals in größerem Rahmen eigene Schulden machen und diese Mittel für den Wiederaufbau zur Verfügung stellen. Für Deutschland wird das ein schwieriger Balanceakt, da es die Rolle als neutraler Vermittler mit den Interessen als größter Nettozahler in Einklang zu bringen hat.

Moderation der EU-Gesetzgebungsinitiativen: Politisch und inhaltlich fällt die Präsidentschaft in die beginnende Legislaturperiode der neuen EU-Kommission unter Ursula von der Leyen. Sie wurde nach den Europawahlen vom Mai 2019 im November 2019 vom Europäischen Parlament bestätigt und wollte im Frühjahr 2020 die ersten großen Gesetzesinitiativen vorlegen, darunter das Vorhaben zum „European Green Deal“, die EU-Regulierung zu künstlicher Intelligenz, der weitere Ausbau des digitalen Binnenmarkts und ein Gesetzesentwurf zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung in Europa. Nach ursprünglicher Planung hätte der deutsche Ratsvorsitz diese ersten Initiativen im Rat zwischen den Mitgliedstaaten sowie in den Triloggen mit Parlament und Kommission verhandeln sollen.

Die Ausbreitung des Coronavirus hat die Prioritäten der Gesetzgebungsinitiativen in den EU-Institutionen jedoch verändert und der deutsche Vorsitz ist vorrangig als Krisenmanager gefragt. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie sowie die weitere Koordination von Be-

schränkungen und wirtschaftlichen Gegenmaßnahmen überlagern einen Großteil der geplanten „Gestaltungsprojekte“ und erfordern die laufende Aktualisierung der Prioritäten. Den Vorhaben im Bereich der Digitalisierung werden die deutsche Präsidentschaft und die Kommission einen höheren Rang beimessen. Denn die Notwendigkeit „sozialer Distanz“ angesichts der hohen Ansteckungsgefahr erfordert eine erhöhte digitale Flexibilität und die Neugestaltung von Arbeit. Dadurch haben Politikfelder wie Datenpolitik, künstliche Intelligenz und der digitale Binnenmarkt eine zusätzliche Brisanz gewonnen.

Klimapolitik: Ein weiterer geplanter Schwerpunkt, der unter den Vorzeichen der Coronavirus-Pandemie neu gedacht werden muss, ist die Klimapolitik. Im Zentrum der europapolitischen Debatte über den *Green Deal* steht nun die Frage, welche Rolle der Klimaschutz beim wirtschaftlichen Wiederaufbau spielen soll. Diejenigen, die dem *Green Deal* kritisch gegenüberstehen, fordern angesichts der hohen wirtschaftlichen Kosten der Pandemie, weitere Auflagen für die europäische Industrie zu verschieben. Diejenigen, die den *Green Deal* befürworten, argumentieren hingegen, dass auch die Klimakrise eine große Herausforderung für die Menschheit bleibt und der Wiederaufbau genutzt werden sollte, um den notwendigen strukturellen Wandel der europäischen Wirtschaft voranzutreiben. Auch in diesem Themenbereich wird deutsches Verhandlungsgeschick auf die Probe gestellt, da die Subventionen für den klimagerechten Wandel strukturschwächerer Mitgliedstaaten aller Wahrscheinlichkeit nach geringer ausfallen werden als vor der Krise abzusehen war. Deutschland verfügt allerdings als große Industrienation über besondere Überzeugungskraft, wenn sich der deutsche Vorsitz für den *Green Deal* stark macht.

Zudem hat die Corona-Pandemie demonstriert, dass öffentliche Gesundheit ebenso wichtig für die Zukunft Europas ist wie ein erträgliches Klima. Deswegen will die Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zum *Green Deal* einen „*White Deal*“ hinzufügen. Deutschland wird sich daher auch der Entwicklung einer europäischen Pharmastrategie und der Verbesserung des europäischen Katastrophenschutzes widmen.

Eintreten für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Ein weiteres politisch heikles Thema für die deutsche Präsidentschaft wird der Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Heikel ist es in zweifacher Hinsicht: Zum einen will die EU-Kommission Vorschläge vorlegen, wie die Rechtsstaatlichkeit in der EU besser geschützt werden kann. Zum anderen steht in der zweiten Jahreshälfte 2020 ohnehin der erste Bericht zur Rechtsstaatlichkeit an. Ein besonderer Fokus liegt auf Polen und Ungarn, gegen die jeweils bereits Rechtsstaatlichkeitsverfahren der EU laufen. Auch hier hat die Coronavirus-Pandemie zur Verschärfung der Lage beigetragen, weil viele EU-Mitgliedstaaten zu deren Bekämpfung Einschränkungen in Grundrechten und öffentlichem Leben beschlossen haben. Extreme Maßnahmen, die in der akuten Phase gerechtfertigt sein mögen, dürfen nach Abklingen der Viruswelle nicht weiter bestehen bleiben. Deutschland muss deutlich Zeichen dafür setzen, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Einhaltung der Menschenrechte in Europa sowie an den europäischen Grenzen auch während und nach der Corona-Krise sichergestellt sind. Will sie ihren ethischen Grundlagen als Wertegemeinschaft entsprechen, darf sich die EU bei ihren zentralen Werten keine Ausnahmen erlauben und Deutschland muss sich diesen Werten bedingungslos verpflichtet zeigen.

Harmonisierung der EU-Außenpolitik: Außenpolitisch steht ebenfalls viel auf der Agenda. Vor dem Ausbruch der Pandemie hatte sich die Bundesregierung als Großthema der Präsidentschaft die EU-Beziehungen zu China vorgenommen und wollte



Am 26. März empfangen Emmanuel Macron und Angela Merkel gemeinsam mit Jean-Claude Juncker Chinas Staatspräsidenten Xi Jinping in Paris. Die Beziehungen der EU zu China werden die deutsche EU-Ratspräsidentschaft genauso beschäftigen wie die künftigen Beziehungen zu Großbritannien. Die Unterhändler Michel Barnier (EU, re.) und David Frost am 2. März 2020 in Brüssel



dazu im September 2020 ein Gipfeltreffen in Leipzig veranstalten. Die weltweite Ausbreitung des Coronavirus hat die globalen Verflechtungen und dabei auch europäische Abhängigkeiten von Produktionsstrukturen in China deutlich gemacht. Dem Umgang mit China nach der Krise wird daher eine hohe Priorität beigemessen; der Gipfel an sich ist jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben. Noch geplant ist für den Oktober 2020 ein Treffen zwischen EU und Afrikanischer Union; auch dieser Gipfel wird, falls er stattfindet, unter dem Vorzeichen der Corona-Pandemie und ihren Auswirkungen auf die EU-Afrika-Beziehungen stehen. In das zweite Halbjahr 2020 fallen zudem die wegweisenden Präsidentschaftswahlen in den USA, nach denen die EU-Mitgliedstaaten ihren Umgang mit dem Wahlsieger abstimmen müssen. Ein weiteres außenpolitisches Thema ist die Unterstützung der Nachbarstaaten bei der Bewältigung des Coronavirus im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Verhandlungen nach dem Brexit: Nicht zuletzt wird sich die deutsche Ratspräsidentschaft auch mit dem Brexit auseinandersetzen müssen. Das Vereinigte Königreich hat die Europäische Union am 31. Januar 2020 verlassen, befindet sich bis zum Ende des Jahres allerdings noch in einer „Übergangsphase“. In dieser Zeit ist das Vereinigte Königreich weiter an EU-Gesetze gebunden, Teil von Binnenmarkt und Zollunion und zahlt in den EU-Haushalt ein, hat aber keine Stimmrechte mehr. Um zu verhindern, dass zwischen der EU und Großbritannien ab 2021 wieder

Zölle und starke Handelsbeschränkungen eingeführt werden, soll während der deutschen Ratspräsidentschaft ein Abkommen über die zukünftige Zusammenarbeit ausgehandelt werden. Die Verhandlungen dazu führt die EU-Kommission, aber der Ratsvorsitz muss mit dazu beitragen, dass die 27 EU-Staaten in diesen Verhandlungen eine gemeinsame Linie verfolgen und geschlossen bleiben. Auch hier ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Coronavirus-Pandemie zu einer Verlängerung der Übergangsphase führt, was die britische Regierung aber mit Stand Juni 2020 ablehnt.

Fazit

Der deutsche Ratsvorsitz 2020 wird keine normale Präsidentschaft. Neben die bereits bestehenden gravierenden Herausforderungen durch den Klimawandel, die Digitalisierung, die Spannungen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, den Brexit und demokratiefeindliche Tendenzen treten die vielen menschlichen Schicksale, wirtschaftlichen Verwerfungen und politischen Spannungen ausgelöst durch das Coronavirus. Sie stellen die EU und damit auch die deutsche Ratspräsidentschaft vor eine große Bewährungsprobe. Erwartungen an Deutschland und Bundeskanzlerin Angela Merkel sind daher ähnlich hoch wie 2007, als Deutschland das letzte Mal den Vorsitz innehatte, denn wieder stehen wegweisende Entscheidungen für die EU an.

Impressum

Der Autor / Die Autorin:

Nicolai von Ondarza ist promovierter Politikwissenschaftler und Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

nicolai.vonondarza@swp-berlin.org

Minna Ålander, M.A., ist Forschungsassistentin in der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

minna.alander@swp-berlin.org

Herausgeberin: Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/995 15-309, Internetadresse: www.bpb.de/izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion: Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Dr. André Hein (Volontär)

Redaktionsschluss: Juni 2020

Titelbild: Rainer Unkel / Süddeutsche Zeitung Photo

Gesamtgestaltung: KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Hirschenstraße 16, 90762 Fürth

Druck: Druckhaus Ernst Kaufmann GmbH & Co. KG, 77933 Lahr

Vertrieb: IBRo, Kastanienweg 1, 18184 Roggentin, Fax 03 82 04/66-273, oder E-Mail: bestellungen@shop.bpb.de

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen der Autor und die Autorin die Verantwortung.