

„The German Vote“ im Rat der Europäischen Union

Andreas Wimmel*

For some years now, officials in Brussels have labelled abstentions in the Council of the European Union as “German vote”. Contrary to this attribution, an analysis of all votes cast from 2010 to 2023 shows that members such as Poland, Hungary and, above all, the United Kingdom were outvoted more often. However, if the institutional and domestic political conditions for avoiding no votes and abstentions are taken into account, Germany performs surprisingly poorly. Therefore, Germany had to implement and apply more directives and regulations than many other member states without the consent of its own representative in the Council. New challenges arise for the Commission because broader majorities must be organised in order to get legislative acts across the finish line without German approval.

Glaubt man Europapolitikern und Journalisten, geht seit einigen Jahren ein Gespenst um in Brüssel – das Gespenst des „German Vote“.¹ Hinter diesem Schlagwort verbirgt sich die These, deutsche Regierungsvertreter müssten sich bei Abstimmungen im Ministerrat der Europäischen Union (EU) häufiger als diejenigen anderer Mitgliedstaaten enthalten, weil zuvor in Beratungen auf nationaler Ebene keine einheitliche Linie zwischen den Koalitionspartnern gefunden werden konnte. Zudem signalisierte die Bundesregierung in Vorverhandlungen oft zunächst, einen Gesetzgebungsvorschlag unterstützen zu wollen, um dann kurz vor der Schlussabstimmung einen Rückzieher zu machen. Diese Enthaltungswelle, die ihren Anfang in der ersten Großen Koalition unter Bundeskanzlerin Angela Merkel (2005–2009) genommen habe, setze sich trotz gegenteiliger Beteuerungen in der derzeitigen Ampel-Koalition fort. Jüngster Beleg dafür sei die Lieferkettenrichtlinie, der die FDP vor der Beschlussfassung die Zustimmung verweigerte.² Weil bei einer Enthaltung Deutschlands die erforderliche Mehrheit voraussichtlich verfehlt worden wäre, wurde eine für Anfang Februar geplante Abstimmung zunächst verschoben.³ Erst nach Änderungen am Richtlinientext gab Italien seinen anfänglichen Widerstand auf und die Stimmenzahl reichte für eine Annahme des Entwurfs. Der deutsche Vertreter im Rat enthielt sich trotzdem und wurde überstimmt.⁴

Deutschland ist seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957) ein verlässlicher Partner gewesen, der ungeachtet seiner herausgehobenen Stellung als wirtschaftsstärkster und bevölkerungsreichster Mitgliedstaat alle richtungsweisenden Integrationschritte, einschließlich der gerade hierzulande umstrittenen Währungsunion, nicht nur

* PD Dr. Andreas Wimmel, Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster.

1 Im Archiv der Frankfurter Allgemeinen Zeitung findet sich der Begriff erstmals in einem Gespräch mit dem früheren Europa-Abgeordneten Joachim Wuermeling (CSU); vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Europapolitik ist Innenpolitik“, 29.11.2005, S. 21. Die Anlehnung an das Marx-Zitat stammt vom Verfasser dieses Textes.

2 Vgl. Hendrik Kafsack/Manfred Schäfers: Nein zum EU-Lieferkettengesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.2.2024, S. 17.

3 Vgl. Hendrik Kafsack: Votum auf deutsche Art, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.2.2024, S. 18.

4 Vgl. Hendrik Kafsack: Weg frei für EU-Lieferkettengesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.3.2024, S. 19.

mitgetragen, sondern aktiv vorangetrieben hat.⁵ Nach anfänglicher Zurückhaltung suchten deutsche Bundesregierungen selbst in den multiplen Krisen der vergangenen Dekade europäische Lösungen, anstatt sich auf nationale Maßnahmen zu beschränken.⁶ Im Gegensatz zu dieser grundsätzlich integrationsfreundlichen Ausrichtung deutscher Europapolitik könnten Enthaltungen im Rat, die sich wie Nein-Stimmen auf das Abstimmungsergebnis auswirken, das Gesetzgebungsverfahren der EU erheblich beeinträchtigen. Immer, wenn Deutschland mit Nein stimmt oder sich enthält, müssen aufgrund der Stimmengewichtung bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden, für die der relative Bevölkerungsanteil ausschlaggebend ist, deutlich mehr Mitgliedstaaten zustimmen, um einen Rechtsakt zu verabschieden. Insofern könnte die Beschlussfähigkeit des Rates ernsthaft gefährdet sein, sollte sich die „German Vote“-These bestätigen.

Trotz erheblicher Praxisrelevanz hat die Integrationsforschung dieses Phänomen bisher kaum zur Kenntnis genommen. Frühe Studien zum Abstimmungsverhalten im Rat konzentrierten sich auf die dort gelebte „Konsenskultur“, die im Wesentlichen damit erklärt wurde, dass Kommission und Mitgliedstaaten so lange verhandelten, bis Beschlüsse im Einvernehmen getroffen werden konnten.⁷ Erst in den vergangenen Jahren sind einige Arbeiten erschienen, die ländervergleichend untersuchen, unter welchen Bedingungen nationale Regierungen bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen mit Nein stimmen bzw. sich enthalten. Dabei konnte nachgewiesen werden, dass Mitgliedstaaten, die als Nettozahler den EU-Haushalt finanzieren oder deren Bürger vergleichsweise euroskeptisch eingestellt sind, öfter gegen Ratsbeschlüsse opponieren.⁸ Außerdem erhöhen starke parlamentarische Kontrollrechte in Angelegenheiten der EU die Anzahl abweichender Voten, insbesondere in Mitgliedstaaten mit generell einflussreichen Parlamenten.⁹ Wenig überraschend ist die Erkenntnis, dass euroskeptische Regierungen häufiger Rechtsakte ablehnen und deswegen Ratssitzungen mittlerweile stärker „politisiert“ sind.¹⁰ Ob und inwieweit sich jedoch speziell das Abstimmungsverhalten Deutschlands von anderen Mitgliedstaaten unterscheidet, ist soweit ersichtlich noch nicht eingehender analysiert worden.

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse aller Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat der EU von 2010 bis 2023 ausgewertet, um die „German Vote“-These einer Überprüfung zu unterziehen. Zunächst werden die Verfahren der Beschlussfassung im

5 Vgl. dazu Daniel Gölner/Mathias Jopp: Deutschlands konstitutionelle Europapolitik, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 55–71; ausführlich Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, Wiesbaden 2021.

6 Vgl. Simon Bulmer: Germany, the Eurozone crisis and the Covid-19 pandemic: Failing forward or moving on?, in: Comparative European Politics 2/2022, S. 166–183; Peter Becker: Germany as the European Union's status quo power? Continuity and change in the shadow of the Covid-19 pandemic, in: Journal of European Public Policy 8/2023, S. 1473–1493.

7 Vgl. Dorothee Heisenberg: The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council, in: European Journal of Political Research 1/2005, S. 65–90; Thomas König/Dirk Junge: Why Don't Veto Players Use Their Power?, in: European Union Politics 4/2009, S. 507–534.

8 Vgl. Stefanie Bailer/Mikko Mattila/Gerald Schneider: Money Makes the EU Go Round: The Objective Foundations of Conflict in the Council of Ministers, in: Journal of Common Market Studies 3/2015, S. 437–456; Sara Hagemann/Sara B. Hobolt/Christopher Wratil: Government Responsiveness in the European Union: Evidence From Council Voting, in: Comparative Political Studies 6/2017, S. 850–876.

9 Vgl. 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.

10 Vgl. Brigitte Pircher/Mike Farjam: Oppositional voting in the Council of the EU between 2010 and 2019: Evidence for differentiated politicization, in: European Union Politics 3/2021, S. 472–494.

Rat, die mit dem Vertrag von Lissabon (2009) neu geregelt worden sind, dargestellt. Anschließend werden Beweggründe erörtert, warum und unter welchen Bedingungen Mitgliedstaaten gegen die Mehrheit im Rat opponieren, obwohl sie damit die Annahme von Gesetzgebungsentwürfen nicht verhindern können. Auf dieser Grundlage wird herausgearbeitet, ob Deutschland häufiger als andere Mitglieder mit Nein stimmt oder sich enthält. Im Ländervergleich zeigt sich, dass es anderen Regierungen trotz ungleich größerer Herausforderungen besser gelingt, nationale Interessen durchzusetzen bzw. eine gemeinsame Position zu finden, um Rechtsakte mitzutragen zu können. Am Beispiel von drei Richtlinien, denen deutsche Ratsvertreter nicht zugestimmt haben, werden die damit einhergehenden Konsequenzen veranschaulicht. Abschließend werden die Befunde politisch eingeordnet und diskutiert, inwieweit Deutschland tatsächlich als Sonderfall bezeichnet werden kann, der ein Problem für die EU darstellt, weil regelmäßig breitere Mehrheiten im Rat organisiert werden müssen, um Gesetzgebungsakte auch ohne deutsche Zustimmung über die Ziellinie zu bringen.

Beschlussfassung im Rat seit dem Vertrag von Lissabon

Mit dem Vertrag von Lissabon sind die Regelungen zur Beschlussfassung im Rat grundlegend reformiert worden.¹¹ Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, wird seit dem 1. November 2014 im ordentlichen und besonderen Gesetzgebungsverfahren der EU das Prinzip der sogenannten doppelten Mehrheit angewendet. Demnach kommt ein Beschluss zustande, wenn eine qualifizierte Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitglieder des Rates (derzeit 15 von 27 Mitgliedern), die zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union repräsentieren, für einen Gesetzgebungsvorschlag stimmt. Für eine Sperrminorität sind mindestens vier Mitglieder des Rates erforderlich, andernfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht (Art. 16 Abs. 4 Vertrag über die Europäische Union, EUV). Beschließt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, wird eine verstärkte qualifizierte Mehrheit notwendig. Diese setzt voraus, dass mindestens 72 Prozent der Mitglieder des Rates zu stimmen, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Union ausmachen (Art. 238 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Einstimmige Beschlüsse sind nur noch in wenigen Politikfeldern wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Finanz- und Steuerpolitik sowie im Bereich Justiz und Inneres vorgesehen.¹²

In einem dem Vertrag von Lissabon beigefügten Protokoll sind Übergangsbestimmungen für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit im Rat definiert worden.¹³ Demnach galten in einer ersten Übergangsphase bis zum 31. Oktober 2014 weiterhin die Regelungen aus

¹¹ Vgl. zu diesem Abschnitt vertiefend Wolfgang Wessels: Das Politische System der Europäischen Union, 2. Aufl., Wiesbaden 2022, S. 235–263; 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 2020, S. 333–367.

¹² Vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3–20; ausführlich bei Christian Calliess: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010.

¹³ Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83, 30.3.2010, S. 322–326.

dem Vertrag von Nizza. Jedes Ratsmitglied verfügte über eine feste Anzahl an Stimmen, die sich grob an der Bevölkerungsgröße orientierte, aber kleinere Mitgliedstaaten proportional stark bevorteilte. Die Gesamtstimmenzahl der damals 27 Mitgliedstaaten betrug 345. In den Fällen, in denen Beschlüsse auf Vorschlag der Kommission gefasst wurden, musste eine Mindestzahl von 255 Stimmen erreicht werden, die die Zustimmung der einfachen Mehrheit der Mitglieder umfasste. In anderen Fällen kamen Beschlüsse mit einer Mindestzahl von 255 Stimmen nur bei einer Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder zustande (Art. 3 Abs. 3 Prot. Nr. 36). Zudem wurde für eine zweite Übergangsphase vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 festgelegt, dass bei Beschlussfassungen mit qualifizierter Mehrheit auf Antrag eines Ratsmitglieds weiterhin die Abstimmungsregeln aus dem Vertrag von Nizza anzuwenden waren (Art. 3 Abs. 2 Prot. Nr. 36). Das Prinzip der doppelten Mehrheit gilt somit erst seit dem 1. April 2017 uneingeschränkt bei allen Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat.

Durch die Umstellung der festen Stimmenanzahl pro Mitgliedstaat auf das flexible Kriterium der Bevölkerungsquote hat sich die Hürde für die Annahme von Gesetzgebungsentwürfen von 73,9 Prozent (255 von 345 Stimmen) auf 65 Prozent deutlich reduziert. Bezogen auf das jeweilige Stimmengewicht im Rat haben davon die größten Mitgliedstaaten am meisten profitiert, allen voran Deutschland: Im alten Abstimmungsmodus gemäß Nizza-Vertrag verfügte der deutsche Vertreter über 29 Stimmen, was einem Stimmenanteil von 8,41 Prozent entsprach. Durch den Beitritt Kroatiens am 1. Juli 2013 reduzierte sich der Stimmenanteil leicht auf 8,24 Prozent. Der Bevölkerungsanteil Deutschlands machte jedoch schon damals rund 16 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung aus, sodass sich das Stimmengewicht im neuen Abstimmungssystem auf einen Schlag nahezu verdoppelte, während es sich für kleine Länder wie Luxemburg, Malta oder Zypern mehr als halbiert hatte.¹⁴ Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU am 31. Januar 2020 erhöhte sich der deutsche Bevölkerungsanteil weiter und liegt aktuell bei 18,72 Prozent.¹⁵ Wenn also Deutschland einem Gesetzgebungsentwurf nicht zustimmt, dürfen andere Mitglieder des Rates, die den Vorschlag ebenfalls nicht mittragen, zusammen lediglich 16,28 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, damit trotzdem das Quorum von 65 Prozent erreicht werden kann.

In Brüssel gilt das ungeschriebene Gesetz, dass über Entwürfe für Rechtsakte erst dann offiziell im Rat abgestimmt wird, wenn es der Kommission gelungen ist, in Verhandlungen mit den Unterhändlern der nationalen Regierungen eine ausreichende Mehrheit zu organisieren.¹⁶ Ansonsten wird die Abstimmung zurückgestellt und weiter nach Kompromissen gesucht bzw. gewartet, bis sich die Mehrheitsverhältnisse, etwa nach Regierungswechseln auf nationaler Ebene, verändern. Eine Ablehnung würde bedeuten, dass der Vorschlag endgültig gescheitert ist und der Gesetzgebungsprozess komplett neu aufgerollt werden

¹⁴ Vgl. die genauen Daten in Siegmund Schmidt/Wolf J. Schünemann: Europäische Union. Eine Einführung, 2. Aufl., Baden-Baden 2013, S. 96–97.

¹⁵ Stand: 31.3.2024. Die Bevölkerungsanteile der Mitgliedstaaten werden regelmäßig auf Basis von Eurostat-Daten aktualisiert und können dem Abstimmungsrechner auf den Internetseiten der EU entnommen werden, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/voting-system/voting-calculator>.

¹⁶ Siehe zur Arbeitsweise der Kommission ausführlich Stefan Becker/Michael W. Bauer: Die Europäische Kommission. Koordinationsbürokratie mit Regierungsanspruch, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 369–389.

müsste. Die vorrangige Aufgabe der Kommission besteht also darin, unzufriedenen Mitgliedstaaten immer gerade so weitreichende Zugeständnisse zu machen, bis die doppelte Mehrheit steht. Dabei muss sie einerseits die Interessen der vielen kleinen Mitgliedstaaten im Blick behalten, die das erste Kriterium einer qualifizierten Staatenmehrheit gefährden könnten, wenn sie sich verbünden.¹⁷ Andererseits müssen zumindest einige der großen Mitgliedstaaten die Vorhaben der Kommission unterstützen, ohne deren Zustimmung das zweite Kriterium einer qualifizierten Bevölkerungsmehrheit nicht zu erreichen ist.¹⁸

Gründe und Bedingungen für Opposition im Rat

Wenn sich nationale Regierungen nach zumeist langwierigen Beratungen bei Abstimmungen bewusst gegen die Mehrheitsmeinung im Rat stellen, wohl gemerkt ohne damit die Annahme des Gesetzgebungsentwurfs verhindern zu können, handeln sie mutmaßlich nicht grundlos. Aus einer interessegeleiteten Perspektive kann unterstellt werden, dass Mitgliedstaaten mit einer Nein-Stimme gegen Ratsbeschlüsse opponieren, wenn es ihnen in Vorverhandlungen nicht hinreichend gelungen ist, eigene Forderungen durchzusetzen. Entweder, weil ihre Zustimmung nicht notwendig war, um eine doppelte Mehrheit zu erreichen, oder weil die Kommission anderen Mitgliedern bei der Mehrheitsfindung (stärker) entgegengekommen ist. Dementsprechend sollten bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten unter sonst gleichen Bedingungen weniger oft Entwürfe für Rechtsakte ablehnen als bevölkerungsarme Mitgliedstaaten, weil die Kommission stärker auf ihren Stimmanteil angewiesen ist und deswegen eher Bereitschaft zeigen dürfte, deren Anliegen zu berücksichtigen. Außerdem wäre zu erwarten, dass Mitgliedstaaten, deren Regierungen euroskeptischer eingestellt sind als andere, weniger erfolgreich bei der Durchsetzung ihrer Interessen sind, weil die Kommission ihnen weitreichendere Zugeständnisse machen müsste als im Grundsatz proeuropäisch eingestellten Regierungen.

Enthaltungen als eine abgeschwächte Form der Opposition bringen ungelöste regierungsinterne Konflikte über das Abstimmungsverhalten im Rat zum Ausdruck. Auch wenn in Brüssel nur ein Minister pro Mitgliedstaat am Verhandlungstisch sitzt, spricht er im Namen der gesamten Regierung, die sich in der Regel aus mehreren Parteien zusammensetzt, die wiederum auf die Unterstützung ihrer Parlamentsfraktionen angewiesen sind. Bevor auf europäischer Ebene verbindliche Beschlüsse gefasst werden können, muss also auf nationaler Ebene zunächst ein Einvernehmen unter den Koalitionspartnern hergestellt werden. Scheitern alle Versuche, sich auf eine gemeinsame Regierungsposition zu verstständigen, sehen Koalitionsverträge bzw. sonstige Vereinbarungen üblicherweise vor, dass sich der jeweilige Fachvertreter im Rat der Stimme enthalten muss.¹⁹ Ergo sind Enthaltungen umso wahrscheinlicher, je mehr Parteien an einer Regierungskoalition beteiligt sind oder wenn die Regierung über keine eigene Parlamentsmehrheit verfügt und deswegen auf eine

17 So könnten bspw. die 13 kleinsten Mitgliedstaaten einen Gesetzgebungsvorschlag blockieren, obwohl sie derzeit zusammen nur über einen Bevölkerungsanteil von 9,51 Prozent verfügen (Abstimmungsrechner der EU, Stand: 31.3.2024).

18 Allein die vier größten Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien) kommen zusammen auf einen Bevölkerungsanteil von 57,75 Prozent und könnten damit jeden Rechtsakt verhindern, selbst wenn die übrigen 23 Mitglieder ihn unterstützen (Abstimmungsrechner der EU, Stand: 31.3.2024).

19 Vgl. dazu aktuell Heike Klüver/Hanna Bäck/Svenja Krauss: *Coalition Agreements as Control Devices. Coalition Governance in Western and Eastern Europe*, Oxford 2023.

Tolerierung durch Oppositionsfaktionen angewiesen ist. Zudem sollte die Konsensfindung erschwert sein, wenn zwischen den Koalitionspartnern große Meinungsunterschiede in der Europapolitik bestehen, was vor allem dann der Fall sein sollte, wenn euroskeptische Parteien mitregieren.

Legt man diese Handlungsmotive zugrunde, wäre es überraschend, sollte Deutschland tatsächlich einen Sonderfall darstellen, weil deutsche Regierungsvertreter im Rat häufiger mit Nein stimmen als Minister anderer Mitgliedstaaten. Deutschland verfügt, wie oben ausgeführt, aufgrund seiner Bevölkerungszahl über das mit Abstand größte Stimmengewicht, sodass die Kommission ein vergleichsweise großes Interesse haben sollte, deutsche Befindlichkeiten nicht einfach zu ignorieren. Demgegenüber haben viele kleine Mitgliedstaaten einen Stimmenanteil von unter einem Prozentpunkt und sind für die Mehrheitsfindung zu vernachlässigen. Zudem setzten sich bislang alle deutschen Bundesregierungen aus Parteien zusammen, die die Ratifikation von EU-Verträgen mit großen Mehrheiten unterstützt haben und sich in Partei- und Wahlprogrammen durchgängig als proeuropäische Kräfte bezeichnen, die eine Vertiefung des Integrationsprozesses anstreben.²⁰ Im Gegensatz dazu sind bzw. waren in anderen Mitgliedstaaten wie Polen, Österreich oder Ungarn Parteien in Regierungsverantwortung, die wesentliche Ziele der EU nicht teilen und Räume nationaler Selbstbestimmung bewahren wollen.²¹ Dass die Kommission zuerst solchen Mitgliedern entgegenkommt, um sie zu einer Ja-Stimme zu bewegen, steht nicht zu erwarten, da die Positionen proeuropäischer Regierungen näher am Gesetzgebungsentwurf liegen sollten.

Auch ist nicht zu erwarten, dass sich deutsche Vertreter im Rat häufiger als diejenigen anderer Mitgliedstaaten enthalten mussten, weil keine gemeinsame Regierungsposition gefunden werden konnte. Über Jahrzehnte setzten sich deutsche Bundesregierungen aus lediglich zwei Koalitionspartnern zusammen, wenn man die Fraktionsgemeinschaft aus CDU und CSU als einen politischen Akteur auffasst. Zwar besteht die derzeit amtierende Ampel-Regierung aus drei eigenständigen Parteien, die sich aber alle dem proeuropäischen Lager zurechnen und deswegen Schnittmengen für Einigungen über Vorhaben der EU vorhanden sein sollten.²² Zudem musste hierzulande auf Bundesebene bekanntlich noch keine Minderheitsregierung gebildet werden, sodass die Regierung nicht auf die Unterstützung oppositioneller Abgeordneter angewiesen war. Demgegenüber sind die Parteiensysteme vieler anderer Mitgliedstaaten wie bspw. der Niederlande, Belgien, Italien oder Finnland deutlich fragmentierter, wodurch mehr Parteien für die Koalitionsbildung benötigt wer-

-
- 20 Vgl. Oskar Niedermayer: Deutsche Parteien und Europa, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 195–210; Oliver Treib: Deutsche Parteien und die EU. Traditioneller Integrationskonsens trotz zunehmend euroskeptischer Bürger, in: Anjo G. Harryvan/André Krause/Hans Vollaard (Hrsg.): Europa zwischen Hoffnung und Skepsis. Deutschland und die Niederlande über die europäische Integration seit 1990, Münster/New York 2018, S. 67–93.
- 21 Vgl. Swen Hutter/Hanspeter Kriesi (Hrsg.): European Party Politics in Times of Crisis, Cambridge/New York 2019; siehe auch die Beiträge in: Frank Decker et al. (Hrsg.): Aufstand der Außenseiter. Die Herausforderung der europäischen Politik durch den neuen Populismus, Baden-Baden 2022.
- 22 Vgl. Marius Minas/Simon Jakobs/Uwe Jun: Die programmatiche Seite des Parteienwettbewerbs: Eine Analyse der Wahlprogramme und des Koalitionsvertrags 2021, in: Uwe Jun/Oskar Niedermayer (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2021. Neueste Entwicklungen des Parteienwettbewerbs in Deutschland, Wiesbaden 2023, S. 41–75; Jens Häsing/Aron Buzogány: Parteien und Europäisierung in Deutschland. Zwischen individuellen Einstellungen und institutionellen Anpassungen an die Europäische Union, in: Lisa H. Anders/Henrik Scheller/Thomas Tuntschew (Hrsg.): Parteien und die Politisierung der Europäischen Union, Wiesbaden 2018, S. 313–334.

den.²³ Schließlich führen in skandinavischen Ländern wie insbesondere Dänemark und Schweden häufig Minderheitsregierungen die Amtsgeschäfte, die gerade in der Europapolitik von einflussreichen Parlamenten kontrolliert werden.²⁴ Die institutionellen und parteipolitischen Voraussetzungen, um Nein-Stimmen und Enthaltungen im Rat zu vermeiden, sind also in vielen anderen Mitgliedstaaten deutlich schlechter als in Deutschland.

Abstimmungsverhalten bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon tagt der Rat grundsätzlich öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät und abstimmt (Art. 16 Abs. 8 EUV). Um dieser Transparenzpflicht nachzukommen, können auf den Internetseiten des Rates sämtliche Abstimmungsergebnisse eingesehen werden.²⁵ Zur Überprüfung der „German Vote“-These wurden alle Ratsabstimmungen mit qualifizierter Mehrheit vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2023 ausgewertet. Nur einer dieser Beschlüsse wurde nicht auf Vorschlag der Kommission gefasst und setzte deswegen eine verstärkte qualifizierte Mehrheit voraus, sodass die Mehrheitsanforderungen bei nahezu allen Abstimmungen konstant waren.²⁶ Im Untersuchungszeitraum fanden außerdem 115 Abstimmungen statt, die Einstimmigkeit im Rat erforderten. Diese Abstimmungen wurden nicht in den Datensatz aufgenommen. Zwar stehen Stimmenthaltungen dem Zustandekommen von einstimmigen Beschlüssen nicht entgegen (Art. 238 Abs. 4 AEUV), aber natürlich würden Nein-Stimmen zu einer Ablehnung von Gesetzgebungsvorschlägen führen, sodass die Ergebnisse verzerrt wären, wenn nur einige Beschlüsse trotz Nein-Stimmen angenommen werden könnten, andere jedoch nicht.²⁷ Bei allen veröffentlichten Abstimmungen wurden die erforderlichen Mehrheiten erreicht; kein einziger Entwurf für einen Rechtsakt ist also abgelehnt worden.

Tabelle 1 zeigt das Abstimmungsverhalten aller Mitgliedstaaten, sortiert nach Zustimmungsquote. Die zweite Spalte enthält die Anzahl an Stimmabgaben (N), die sich unterscheiden können, wenn Mitgliedstaaten später der EU beigetreten sind (Kroatien), ausgetreten sind (Vereiniges Königreich) oder aufgrund von Ausnahmeregelungen nicht an allen Integrationsmaßnahmen teilnehmen (vor allem Dänemark, Irland) und deswegen nicht bei allen Abstimmungen stimmberechtigt waren. Ein Blick auf die Ja-Stimmen bzw. die Zustimmungsquote, die bei durchschnittlich 97,21 Prozent liegt, unterstreicht noch einmal die ausgeprägte Konsenskultur im Rat. In aller Regel stimmen deutlich mehr Mitgliedstaaten zu, als für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit erforderlich wäre.

23 Vgl. die Beiträge in Torbjörn Bergman/Hanna Back/Johan Hellström (Hrsg.): Coalition Governance in Western Europe, Oxford 2021; einführend Oskar Niedermayer: Die Parteiensysteme der EU-Mitgliedsstaaten, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden 2013, S. 847–874.

24 Siehe dazu Jonas Bueche: Europäisierung parlamentarischer Kontrolle im Norden Europas: Dänemark, Finnland und Schweden im Vergleich, in: Birgit Eberbach-Born et al. (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 367–397.

25 Siehe Rat der Europäischen Union: Suche nach Abstimmungsergebnissen, abrufbar unter: www.consilium.europa.eu/de/general-secretariat/corporate-policies/transparency/open-data/voting-results/ (letzter Zugriff: 31.3.2024).

26 Die zur Abstimmung gestellte Verordnung des Europäischen Parlaments zu den Aufgaben des Bürgerbeauftragten wurde am 18. Juni 2021 einstimmig angenommen. Siehe Rat der Europäischen Union: Interinstitutionelles Dossier: 2019/0900(APP), 9947/21, 18.6.2021.

27 In neun dieser 115 Abstimmungen mit Einstimmigkeit haben sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten enthalten, mit Abstand am häufigsten das Vereinigte Königreich (7), während Deutschland, Belgien, Italien, Bulgarien und Griechenland auf je eine Enthaltung kommen.

Tabelle 1: Abstimmungsverhalten im Rat der Europäischen Union nach Mitgliedstaaten

	N	JA		NEIN		Enthaltung	
		n	Prozent	n	Prozent	n	Prozent
Frankreich	1.358	1.355	99,78	1	0,07	2	0,15
Litauen	1.357	1.346	99,19	6	0,44	5	0,37
Griechenland	1.358	1.346	99,12	6	0,44	6	0,44
Zypern	1.358	1.344	98,97	13	0,96	1	0,07
Kroatien	1.034	1.022	98,84	2	0,19	10	0,97
Slowenien	1.358	1.341	98,75	4	0,29	13	0,96
Irland	1.274	1.258	98,74	5	0,39	11	0,86
Italien	1.357	1.339	98,67	11	0,81	7	0,52
Rumänien	1.357	1.339	98,67	8	0,59	10	0,74
Estland	1.358	1.337	98,45	6	0,44	15	1,11
Finnland	1.358	1.337	98,45	14	1,03	7	0,52
Spanien	1.357	1.336	98,45	11	0,81	10	0,74
Lettland	1.358	1.336	98,38	5	0,37	17	1,25
Malta	1.358	1.336	98,38	14	1,03	8	0,59
Portugal	1.358	1.336	98,38	6	0,44	16	1,18
Luxemburg	1.358	1.330	97,94	11	0,81	17	1,25
Slowakei	1.358	1.328	97,79	13	0,96	17	1,25
Belgien	1.358	1.323	97,42	7	0,52	28	2,06
Dänemark	1.235	1.200	97,17	26	2,11	9	0,73
Schweden	1.357	1.314	96,83	33	2,43	10	0,74
Tschechische Republik	1.357	1.310	96,54	17	1,25	30	2,21
Bulgarien	1.357	1.307	96,32	18	1,33	32	2,36
Niederlande	1.358	1.301	95,80	38	2,80	19	1,40
Deutschland	1.358	1.295	95,36	28	2,06	35	2,58
Österreich	1.358	1.284	94,55	31	2,28	43	3,17
Polen	1.357	1.281	94,40	41	3,02	35	2,58
Ungarn	1.357	1.278	94,18	42	3,10	37	2,73
Vereinigtes Königreich	948	781	82,38	56	5,91	111	11,71
GESAMT	37.074	36.040	97,21	473	1,28	561	1,51

Quelle: Rat der EU. Zeitraum: 1.1.2010 bis 31.12.2023 (Datenabruf am 31.3.2024); eigene Berechnungen. N=Anzahl an Stimmabgaben; n=Anzahl an Ja-Stimmen, Nein-Stimmen, Enthaltungen.

Spitzenreiter ist Frankreich mit einer Zustimmung von 99,78 Prozent, d. h., dass in der EU so gut wie kein Rechtsakt gegen den Willen der „Grande Nation“ erlassen wird. Auf den vorderen Plätzen folgen Litauen, Griechenland und Zypern, die ebenfalls nur äußerst selten gegen die Mehrheitsmeinung opponieren. Deutschland rangiert mit einer Zustimmungsquote von immerhin 95,36 Prozent lediglich auf Platz 24.

Trotz dieser starken Konsensorientierung bestehen bei Gegenstimmen und Enthaltungen signifikante Länderunterschiede: Deutschland nimmt mit 28 Nein-Stimmen bei einer Ablehnungsquote von 2,06 Prozent den 21. Rang ein. Demnach waren offensichtlich 20 Mitgliedstaaten erfolgreicher in der Durchsetzung nationaler Interessen, um Gesetzgebungsentwürfe nicht ablehnen zu müssen. Darunter finden sich viele kleine Länder, die über ein wesentlich geringeres Stimmengewicht im Rat verfügen und bei denen die Kommission eigentlich weniger Anreize gehabt haben sollte, deren Regierungen in Verhandlungen zu bevorzugen. Andere große Länder wie allen voran Frankreich, aber auch Italien und Spanien, scheinen ihren Einfluss besser zur Geltung zu bringen, denn auch sie mussten sich deutlich seltener überstimmen lassen als deutsche Ratsvertreter. Vor allem aber sind oder waren in denjenigen Mitgliedstaaten, die höhere Ablehnungsquoten aufweisen als Deutschland, euroskeptische Parteien in Regierungsverantwortung oder nehmen zumindest schon seit geraumer Zeit eine starke Stellung im Parlament ein: Wenig überraschend entfallen die mit Abstand meisten Nein-Stimmen auf das Mutterland des Euroskeptizismus, das Vereinigte Königreich, obwohl das Land wegen des „Brexit“ an den wenigsten Abstimmungen teilgenommen hat.²⁸ Mit Ungarn und Polen folgen zwei Mitglieder, deren Regierungen von Parteien geführt werden bzw. wurden, die weitere Einschränkungen nationaler Souveränität durch EU-Recht verhindern wollen und mehrfach wegen Verstößen gegen Rechtstaatlichkeit vor dem Europäischen Gerichtshof verklagt worden sind.²⁹ In den Niederlanden und Österreich haben sich mit der Partei für die Freiheit (Geert Wilders) bzw. der FPÖ, die im Untersuchungszeitraum fast zwei Jahre in einer Koalition mit der ÖVP regierte, früh euroskeptische Parteien im Parlament etabliert; gleiches gilt in abgeschwächter Form auch für Schweden (Schwedendemokraten) und Dänemark (Dänische Volkspartei), die ebenfalls leicht höhere Ablehnungsquoten aufweisen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei Enthaltungen, denn Mitgliedstaaten, die relativ häufig mit Nein stimmen, enthalten sich in der Regel öfter. Einsames Schlusslicht ist auch in dieser Rechnung das Vereinigte Königreich mit 111 Enthaltungen, wobei einschränkend anzumerken ist, dass davon allein 33 auf das Jahr 2019 entfallen, als der Austritt Großbritanniens beschlossene Sache war und sich britische Vertreter wohl in dem Wissen enthielten, dass ihr Land von den Beschlüssen nicht mehr direkt betroffen sein wird. Aber selbst wenn man diese 33 Enthaltungen nicht einberechnen würde, behielte das Vereinigte Königreich die „rote Laterne“. Davor reihen sich wieder Österreich und Ungarn ein,

28 Vgl. dazu Andrew Geddes: *Britain and the European Union*, Basingstoke/New York 2013; grundlegend Malte Zabel: *Euroskeptizismus. Ursprünge und Ausdrucksformen im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses*, Baden-Baden 2017.

29 Vgl. Andreas Grimmel/Ireneusz Paweł Karolewski: *Democratic Backsliding in der EU: Herausforderung gemeinschaftlicher Politik und mitgliedstaatlicher Rechtsstaatlichkeit*, in: Andreas Grimmel (Hrsg.): *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*, Baden-Baden 2020, S. 95–116; Sonja Priebus/Lisa H. Anders: *Rechtliche Lösungen für politische Konflikte? Rechtsstaatsbezogene Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn*, in: *integration* 2/2020, S. 121–135.

während Deutschland gemeinsam mit Polen auf dem viertletzten Platz liegt. Nicht weniger als 24 Mitgliedstaaten schafften es also besser, sich auf eine gemeinsame Regierungsposition zu einigen, obwohl die innenpolitischen Rahmenbedingungen teilweise deutlich schlechter waren. Zu diesen Ländern gehören Extrembeispiele wie Belgien, wo entweder Minderheitsregierungen mit Sitzanteilen von teilweise unter 30 Prozent oder Koalitionen aus bis zu sieben Parteien gebildet werden mussten.³⁰ Und selbst Dänemark, wo seit 2010 durchgängig Kabinette ohne eigene Parlamentsmehrheiten regierten, die zeitweise auf die Unterstützung der Dänischen Volkspartei angewiesen waren, enthielt sich wesentlich seltener.³¹

Darüber hinaus deuten die Zahlen stark darauf hin, dass deutsche Enthaltungen weniger auf Konflikte über generelle Einstellungen zur europäischen Integration zurückzuführen sind, weil ansonsten die Zustimmungsrate höher ausfallen müsste. Vielmehr scheinen sich im Abstimmungsverhalten konträre Grundhaltungen darüber abzubilden, ob und wie die EU (und damit indirekt der Staat) regulativ tätig werden soll, um bestimmte Ziele zu erreichen. Mit dem Vertrag von Lissabon sind diverse Politikbereiche weiter europäisiert worden, die zuvor elementare Bestandteile des nationalen Parteienwettbewerbs waren, zuallererst in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, aber auch in der Umweltpolitik, der Sozialpolitik sowie der Innen- und Justizpolitik.³² Gleichzeitig regieren seit der Bundestagswahl 2013 durchgängig lagerübergreifende Koalitionen, die in vielen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Themen kaum Gemeinsamkeiten aufweisen. Sobald diese strittigen Themen auf europäischer Ebene verhandelt und entschieden werden, treten gegensätzliche Positionen offen zu Tage. Eine stichhaltige Erklärung, warum sich gerade deutsche Ratsvertreter überdurchschnittlich oft enthalten, lässt sich daraus allerdings nicht ableiten, weil auch in vielen anderen Mitgliedstaaten heterogen zusammengesetzte Regierungsbündnisse gebildet werden mussten.

Nein-Stimmen und Enthaltungen nach Politikbereichen

Tabelle 2 schlüsselt auf, welchen Politikbereichen die 28 Nein-Stimmen und die 35 Enthaltungen Deutschlands zuzuordnen sind. Die N-Werte in der zweiten Spalte zeigen die Anzahl an Gesetzgebungsentwürfen aus dem jeweiligen Politikbereich, über die abgestimmt wurde. Mit großem Abstand prozentual am häufigsten mit Nein gestimmt und enthalten hat Deutschland sich in der Sozial- und Beschäftigungspolitik, also einem regulativen Politikfeld mit erheblichem Konfliktpotenzial, gefolgt von Rechtsakten zum Binnenmarkt sowie zu Gesundheit und Verbraucherschutz. In der Sozial- und Beschäftigungspolitik haben nur das Vereinigte Königreich und Ungarn geringere Zustimmungsquoten. Auffällig ist, dass deutsche Ratsvertreter sieben Mal und damit nach Polen (neun

30 Vgl. Lieven De Winter/Patrick Dumont: Belgium: From Highly Constrained and Complex Bargaining Settings to Paralysis?, in: Torbjörn Bergman/Hanna Back/Johan Hellström (Hrsg.): Coalition Governance in Western Europe, Oxford 2021, S. 81–122; Thomas Gutschke: Vivaldi für sieben Parteien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.10.2020, S. 5.

31 Vgl. Flemming Juul Christiansen: Denmark: How to Form and Govern Minority Coalitions, in: Torbjörn Bergman/Hanna Back/Johan Hellström (Hrsg.): Coalition Governance in Western Europe, Oxford 2021, S. 124–164.

32 Vgl. Tanja Börzel: Europäisierung der deutschen Politik?, in: Manfred G. Schmidt/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949, Wiesbaden 2006, S. 491–509; Olaf Leifé (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010.

Nein-Stimmen) am zweithäufigsten Entwürfe zur Verkehrs- und Energiepolitik abgelehnt haben, also die deutsche Position in Verhandlungen offenkundig nicht mehrheitsfähig war. Enthaltungen verteilten sich über fast alle Politikbereiche, deutsche Regierungen scheiterten also nicht nur bei bestimmten Themen daran, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen. In den stark vergemeinschafteten Bereichen Landwirtschaft und Fischerei sowie vor allem Wirtschaft und Finanzen mit insgesamt 363 Abstimmungen wurde Deutschland relativ selten überstimmt; hier weisen viele andere Mitgliedstaaten, darunter Schweden und Dänemark, deutlich mehr Nein-Stimmen auf. Sämtliche Gesetzgebungsentwürfe in sonstigen Politikbereichen wie etwa den Auswärtigen Angelegenheiten, die die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Handelspolitik der EU umfassen, trug Deutschland mit.³³

Tabelle 2: Nein-Stimmen und Enthaltungen nach Politikbereichen (Deutschland)

	N	NEIN		Enthaltung		Gesamt	
		n	Prozent	n	Prozent	n	Prozent
Sozialpolitik und Beschäftigung	49	5	10,20	3	6,12	8	16,33
Binnenmarkt	111	4	3,60	7	6,31	11	9,91
Gesundheit und Verbraucherschutz	53	2	3,77	3	5,66	5	9,43
Umwelt	88	2	2,27	5	5,68	7	7,96
Justiz und Inneres	156	4	2,56	6	3,85	10	6,41
Verkehr und Energie	137	7	5,11	1	0,73	8	5,84
Landwirtschaft und Fischerei	155	2	1,29	6	3,87	8	5,16
Wirtschaft und Finanzen	363	2	0,55	4	1,10	6	1,65
sonstige Politikbereiche	246	0	0	0	0	0	0
GESAMT	1.358	28	2,06	35	2,58	63	4,64

Quelle: Rat der EU. Zeitraum: 1.1.2010 bis 31.12.2023 (Datenabruf am 31.3.2024); eigene Berechnungen. N=Anzahl an Stimmabgaben; n=Anzahl an Nein-Stimmen, Enthaltungen.

Auch wenn deutsche Ratsvertreter seit 2010 insgesamt 63 Gesetzgebungsentwürfen nicht zugestimmt haben, wurden sie trotzdem beschlossen und Deutschland war europarechtlich verpflichtet, sie in die innerstaatliche Rechtsordnung umzusetzen bzw. anzuwenden.³⁴ Einige dieser Rechtsakte hatten mitunter weitreichende politische, rechtliche und fi-

33 Die anderen Politikbereiche, denen Deutschland immer zugestimmt hat: Bildung, Forschung, Industrie, institutioneller Aufbau, Jugend, Kultur, Raumfahrt, Telekommunikation.

34 Vgl. Matthias Niedobitek: Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren. Die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten der Union, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 597–617; Andreas Wimmel: Opposition gegen die Umsetzung von EU-Recht im Bundestag, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2023, S. 87–104.

nanzielle Konsequenzen. Ein Beispiel aus dem Bereich Justiz und Inneres ist die Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, die in einer Ratssitzung am 25. April 2017 von Deutschland, Irland, Malta, Polen, Ungarn und Zypern abgelehnt worden war, aber trotzdem knapp eine qualifizierte Mehrheit erreichte. Die Richtlinie definiert Straftatbestände und Mindestvorschriften, die bei einer missbräuchlichen Verwendung von EU-Mitteln durch Betrug, Korruption oder Geldwäsche von den teilnehmenden Mitgliedstaaten anzuwenden sind. Dazu zählt bspw. eine Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren, wenn der finanzielle Schaden für den EU-Haushalt über einem Schwellenbetrag von 100.000 Euro liegt, sowie bei allen gegen das gemeinsame Mehrwertsteuersystem gerichteten schweren Straftaten.³⁵ Die Vorgaben greifen tief in das nationale Strafrecht und die Strafgerichtsbarkeit ein, weil der Bundesgesetzgeber fortan nicht mehr selbst festlegen kann, welche Handlungen unzulässig sind und mit welchem Strafmaß bestimmte Rechtsverstöße in Deutschland geahndet werden.³⁶ Das Umsetzungsgesetz ist am 16. Mai 2019 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen von FDP, Die Linke und AfD bei Enthaltung von Bündnis 90/Die Grünen angenommen worden.³⁷

Ein anderer Rechtsakt, der den deutschen Staatshaushalt außergewöhnlich stark belastet, ist die geänderte Fassung einer Umweltrichtlinie zur Förderung energieeffizienter bzw. emissionsarmer Straßenfahrzeuge, die Deutschland zusammen mit Polen, der Slowakei und der Tschechischen Republik in einer Ratssitzung am 13. Juni 2019 abgelehnt hatte, die Annahme aber nicht verhindern konnte. Die Richtlinie legt verbindliche Mindestziele für die Vergabe öffentlicher Aufträge zur Beschaffung klimafreundlicher Kraft- und Nutzfahrzeuge fest, insbesondere für den öffentlichen Personennahverkehr, die Abfallentsorgung und Paketzustelldienste. Im Anhang ist für jeden Mitgliedstaat aufgeführt, wie hoch der Anteil an Auftragsvergaben für bestimmte „saubere“ Fahrzeugtypen in zwei Bezugszeiträumen bis zum Jahr 2030 sein muss.³⁸ Um diese Ziele zu erreichen, veranschlagt die Bundesregierung für die Neuanschaffung von elektrisch betriebenen Dienstwagen für Bundesministerien und Behörden Haushaltmehrausgaben von insgesamt rund 469 Millionen Euro. Für Länder und Kommunen entsteht laut Gesetzentwurf innerhalb der nächsten zehn Jahre ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 163 bis 333 Millionen Euro und zusätzlich einmalige Kosten von 1,6 Milliarden Euro, hauptsächlich für Elektrobusse und Ladeinfrastruktur.³⁹ All diese Gelder müssen trotz hoher Verschuldung der öffentlichen Haushalte

³⁵ Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 198, 28.7.2017, S. 29–41.

³⁶ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2017 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug, Drucksache 19/7886, 19.2.2019.

³⁷ Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 19/101, 16.5.2019, S. 12215 C.

³⁸ Richtlinie (EU) 2019/1161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 188, 12.7.2019, S. 116–130.

³⁹ Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/1161 vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge sowie zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften, Drucksache 19/27657, 17.3.2021.

aufgebracht und bereitgestellt werden.⁴⁰ Am 5. Mai 2021 ist das Umsetzungsgesetz mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen von FDP und AfD bei Enthaltung der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen angenommen worden.⁴¹

Ein aktuelles Beispiel aus der Sozial- und Beschäftigungspolitik ist die sogenannte Entgelttransparenzrichtlinie, die am 24. April 2023 vom Rat beschlossen wurde, obwohl Bulgarien, Ungarn und Schweden dagegen gestimmt und Deutschland und Lettland sich enthalten hatten. Die Richtlinie verpflichtet Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Arbeitgeber in öffentlichen und privaten Sektoren über Vergütungsstrukturen verfügen, mit denen jegliche Entgeltdiskriminierung aufgrund des Geschlechts ausgeschlossen wird. Arbeitnehmer erhalten das Recht, Auskünfte über die durchschnittlichen Entgelthöhen im Betrieb zu verlangen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Art der Tätigkeit. Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten müssen einmal im Jahr detaillierte Informationen über geschlechtspezifische Verdienstunterschiede offenlegen. Zudem müssen Arbeitgeber nachweisen, dass keine Diskriminierung vorliegt, wenn sie angeklagt werden, und Arbeitnehmer, deren Rechte verletzt wurden, erhalten vollständigen Schadensersatz für nicht erfolgte Lohnzahlungen und entgangene Aufstiegsmöglichkeiten.⁴² Einige dieser Vorgaben übersteigen die derzeit geltende Rechtslage in Deutschland, sodass der Gesetzgeber gezwungen ist, hier Nachbesserungen bzw. Verschärfungen vorzunehmen. Infolgedessen dürfte sich der Bürokratieaufwand für Unternehmen und Behörden durch zusätzliche Dokumentations- und Nachweispflichten deutlich erhöhen.⁴³ Die Richtlinie muss bis zum 7. Juni 2026 in nationales Recht umgesetzt werden.

„The German Vote“ – ein deutscher Sonderfall?

Deutschland votierte bei über 95 Prozent der Abstimmungen mit Ja und verbucht weder die meisten Nein-Stimmen noch die meisten Enthaltungen auf seinem Konto. Polen, Ungarn, Österreich und vor allem das Vereinigte Königreich trugen seit 2010 seltener Ratsbeschlüsse mit. Eine absolute Außenseiterposition nimmt Deutschland unter den Mitgliedstaaten also nicht ein. Wenn man allerdings die vergleichsweise günstigen institutionellen und parteipolitischen Rahmenbedingungen berücksichtigt, um Nein-Stimmen und Enthaltungen zu vermeiden, schneidet Deutschland überraschend schlecht ab, sodass durchaus von einem Sonderfall gesprochen werden kann. Obwohl sie ein ungleich geringeres Stimmengewicht aufweisen und damit weniger Verhandlungsmacht in die Waagschale werfen können, unterstützen viele kleinere Mitgliedstaaten häufiger Vorschläge der Kommission. Nur Mitgliedstaaten, in denen euroskeptische Parteien mitregierten oder sich zumindest früh im Parteiensystem etabliert hatten, mussten sich öfter überstimmen lassen. Und obwohl anderswo deutlich mehr Parteien an Koalitionen beteiligt waren und

40 Siehe dazu Andreas Wimmel: Kosten der Umsetzung von EU-Recht für Bund und Länder, in: Wirtschaftsdienst 9/2023, S. 642–647.

41 Deutscher Bundestag: Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 19/226, 5.5.2021, S. 28835 C.

42 Richtlinie (EU) 2023/970 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Stärkung der Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit durch Entgelttransparenz und Durchsetzungsmechanismen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 132, 17.5.2023, S. 21–44.

43 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Mehr Transparenz gegen die Lohnlücke, 31.3.2023, S. 19.

Minderheitsregierungen gebildet werden mussten, gelang es dort besser als hierzulande, sich auf eine gemeinsame Regierungsposition zu verständigen.

In der Gesamtschau werfen diese Befunde kein gutes Licht auf die europapolitische Koordinierung der Bundesregierung.⁴⁴ Die Herausforderung besteht darin, sich möglichst frühzeitig zu Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission zu positionieren, um deutsche Interessen in den Entscheidungsprozess einbringen und idealerweise auf europäischer Ebene durchsetzen zu können. Dafür sind in Bundesministerien sowie im Bundestag diverse Europaabteilungen und Ausschüsse eingerichtet worden, in denen Unionsvorlagen gesichtet, geprüft und beraten werden. Die Nein-Stimmen sind jedoch ein starkes Indiz, dass es Deutschland trotzdem vielfach nicht vermochte, durch entschlossenes Intervenieren die Annahme von Gesetzgebungsentwürfen zu verhindern bzw. eigene Standpunkte in den Richtlinientext einzubringen. Zudem deuten die überdurchschnittlich vielen Enthaltungen entsprechend der „German Vote“-These darauf hin, dass deutsche Regierungen häufig schon daran scheiterten, sich koalitionsintern zu einigen, um Unterhändler mit einer klaren Positionierung in Vorverhandlungen zu entsenden. Deutschland musste also öfter als viele andere Mitgliedstaaten Rechtsakte der EU umsetzen und anwenden, ohne dass deutsche Vertreter zugestimmt hatten.

Jede Überstimmung im Rat bedeutet eine Beeinträchtigung nationalstaatlicher Souveränität und Demokratie.⁴⁵ Zwar hat der deutsche Gesetzgeber mit der Ratifikation des Vertrages von Lissabon der Einführung der doppelten Mehrheit im Rat zugestimmt und damit bewusst in Kauf genommen, dass nicht mehr er selbst, sondern Organe der EU in bestimmten Politikbereichen bindende Beschlüsse fassen können. Nichtsdestotrotz folgt aus dieser Übertragung von Hoheitsrechten, dass die Entscheidungsspielräume nationaler Regierungen und Parlamente durch den Vorrang des Europarechts immer weiter verengt werden, wenn die EU intensiv Rechtsetzung betreibt. Sobald diese Rechtsetzung gegen den erklärten Willen von Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland erfolgt, ist jedenfalls in diesen Ländern die Repräsentationskette zwischen der EU und ihren Bürgern zerbrochen. Denn wenn eine Richtlinie erst einmal in Kraft gesetzt ist, können Wähler sie allein durch ihre nationale Stimme nicht wieder abschaffen, weil dazu neue Mehrheiten in den Gesetzgebungsorganen der EU notwendig sind. Der einzige europarechtskonforme Ausweg aus dieser selbst verschuldeten Geiselhaft wäre ein Austritt aus der EU, durch den das gesamte Gemeinschaftsrecht seine bindende Wirkung verlieren würde.

Für die EU könnte sich Deutschland zu einem echten Problemfall entwickeln, sollte es sein Abstimmungsverhalten im Rat beibehalten. Wenn der deutsche Stimmenanteil fehlt, muss die Kommission anderen Mitgliedstaaten größere Zugeständnisse machen, um doppelte Mehrheiten zu erreichen. Angesichts von Wahlerfolgen und Regierungsbeteiligungen euroskeptischer Parteien steht zu erwarten, dass die Kommission ihren integrationsfreund-

⁴⁴ Vgl. dazu Timm Beichert: Bundesregierung: Entscheidungsprozesse und europapolitische Koordinierung, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, 2. Aufl., Baden-Baden 2021, S. 107–118; Sabine Kropp: Information und Kontrolle im Deutschen Bundestag. Exekutive und regierungstragende Fraktionen in europäisierten Fachpolitiken, in: Birgit Eberbach-Born et al. (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013, S. 181–201.

⁴⁵ Vgl. Dieter Grimm: Souveränität in der Europäischen Union, in: Dieter Grimm: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016, S. 49–69; kritisch Maurizio Bach: Jenseits der Souveränitätsfiktion. Der Nationalstaat in der Europäischen Union, in: Maurizio Bach (Hrsg.): Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf?, Baden-Baden 2012, S. 105–124.

lichen Kurs nicht immer wird halten und durchsetzen können, wenn sie Länder wie Ungarn, Italien, neuerdings die Niederlande und bald vielleicht wieder Österreich, sollte die FPÖ nach der nächsten Nationalratswahl mitregieren, auf ihre Seite ziehen will. Zudem lässt sich aus den Abstimmungsdaten nicht erkennen, wie häufig Gesetzgebungsinitiativen schon im Anfangsstadium gescheitert sind, weil sie ohne deutsche Zustimmung keine Aussicht auf Erfolg gehabt hätten. Wäre für die eingangs erwähnte Lieferkettenrichtlinie nicht doch noch eine Mehrheit zustande gekommen, dann würde die deutsche Enthaltung in keiner Statistik auftauchen, weil nicht offiziell abgestimmt worden wäre. Ein früherer und besserer Interessenausgleich innerhalb der Bundesregierung und vor allem zwischen Berlin und Brüssel könnte zur Problemlösung beitragen.