

Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Im Jahr 2010 fanden erstmalig durchgängig die neuen Rechtsgrundlagen des Lissabonner Vertrages Anwendung auf den europäischen Rechtsetzungsprozess. Dabei kam es punktuell zu einer Reihe von öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen und Machtproben zwischen dem durch den neuen Vertrag maßgeblich gestärkten Europäischen Parlament und dem in vielerlei Hinsicht geschwächten Rat der EU. Insgesamt ging der Übergang zu Lissabon jedoch nicht mit einer Beeinträchtigung der Rechtsetzung einher. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung einer zuerst in einer Verfassungs-, dann in einer Wirtschafts- und Verschuldungskrise erstarrten, handlungsunfähigen Europäischen Union stieg die Gesetzgebungsaktivität über die letzten 10 Jahre. Bereits auf der Basis der komplexen Verfahrensregeln des Nizza Vertrages waren die EU-Institutionen in einer um 12 Mitglieder erweiterten EU prinzipiell entscheidungsfähig und bleiben es auch auf Grundlage des Lissabonner Vertrages.

Rechtsetzung

Die Sitzungshäufigkeit des Rats im Jahr 2009 entsprach mit 72 formalen Treffen dem Trend der vorangegangenen Jahre mit durchschnittlich 75 Zusammenkünften.¹ Mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 tagt der Rat in zehn statt bisher neun Zusammensetzungen. Der bisherige Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ tritt offiziell getrennt in zwei Formationen „Allgemeine Angelegenheiten“ und „Auswärtige Angelegenheiten“ zusammen. Zwar überlässt der Vertrag die Festlegung der Liste der Ratsformationen an sich dem Europäischen Rat, schreibt aber erstmals die Bildung dieser zwei Formationen vor.

Im Jahr 2010 fanden erstmalig durchgängig die neuen Verfahrensregeln des Lissabonner Vertrages Anwendung auf die europäische Rechtssetzung. Der Vertrag hatte nicht nur die qualifizierte Mehrheitsregel für Ratsabstimmungen, sondern auch die Verfahren der Zustimmung und der Mitentscheidung – nunmehr zusammen mit der Mehrheitsregel im Rat das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ – auf eine Reihe neuer Politikbereiche ausgeweitet und in diesen Fällen das Europäische Parlament zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat erhoben. Seit 1. Dezember 2009 unterliegen etwa weite Teile der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, legale Zuwanderungsfragen, die Handelspolitik sowie die beiden kostenintensivsten EU-Politiken, nämlich die Kohäsions- und Agrarpolitik, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Zudem wird im Bereich des Auswärtigen Handelns der Einfluss des Parlaments maßgeblich dadurch gestärkt, dass alle internationalen Abkommen seiner Zustimmung bedürfen, die in Politikfeldern angesiedelt sind, in denen das Parlament EU-intern Mitentscheidungsrechte besitzt.

1 Berechnung auf Grundlage der Pressemitteilungen des Rates unter: <http://www.consilium.eu>. Hinzu kommt eine Reihe informeller Tagungen und Videokonferenzen, die nicht offiziell dokumentiert werden.

In anderen Worten fast alle brisanten Handelsabkommen und Abkommen im sensiblen Bereich der Justiz- und Innenpolitik.

Mit Blick auf die Rechtsetzung stellen sich für das Jahr 2010 damit Fragen nach den Auswirkungen dieser Reformen. Erhöht die Ausweitung der Mehrheitsregel durch effizientere Entscheidungsverläufe im Rat die Rechtsetzungstätigkeit des Rates? Oder führt nicht vielmehr der Übergang von der Konsultation des Europäischen Parlamentes zur Mitentscheidung und Zustimmung zu verstärkten Konflikten zwischen Rat und Parlament und mündet in Verzögerungen des Rechtsetzungsprozesses? Letzteres war in vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit, etwa beim Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in weiten Teilen der Asyl- und Migrationspolitik im Jahr 2004, zumindest für einen Übergangszeitraum der Fall gewesen.

Der Rat verabschiedete im Jahr 2010 – teils zusammen mit dem Europäischen Parlament – im Mitentscheidungsverfahren 630 Rechtsakte, davon 174 Verordnungen, 55 Richtlinien und 354 Beschlüsse und Entscheidungen sowie 47 sonstige Rechtsakte (Einordnung nach den Kategorien der Eurlex-Datenbank unter www.eurlex.europa.eu). Gegenüber dem Vorjahr war die Rechtsetzungsaktivität des Rates insgesamt somit weitgehend stabil (siehe Tabelle 1). Innerhalb der einzelnen Kategorien ergeben sich jedoch traditionell Schwankungen. Die Rechtsetzungsaktivität des Rates war das gesamte letzte Jahrzehnt über von deutlichen Schwankungen geprägt, unter anderem durch die fortwährenden Änderungen der rechtlichen Grundlagen der EU und durch die Beitritte von 12 Mitgliedstaaten. Die Jahre 2003, 2004 und 2006 wiesen einen deutlichen Anstieg auf, der vor allem durch die Rechtsanpassungen und Aktualisierungen im Zuge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 ausgelöst wurde. Im Jahr 2006 kurbelte die Umsetzung des Mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013) die Rechtsetzungsaktivität an. Schließlich war im Jahr 2008 ein besonderer Anstieg bei den Richtlinien und Verordnungen zu verzeichnen, der zum großen Teil auf die Anpassung bestehender Rechtsakte an die Vorgaben der Komitologiereform des Jahres 2006 zurückging.

Während die Zahl der Verordnungen 2010 vergleichsweise stabil blieb, ist bei den Richtlinien ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Dieser wird durch einen Mehrjahrsvergleich jedoch teilweise relativiert. Im Vorjahr wurde eine außergewöhnlich hohe Zahl an Richtlinien verabschiedet. Dies ging insbesondere auf die anhaltenden Bemühungen der Kommission zur Kodifizierung *bestehenden* EU-Rechts zurück. Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau soll dadurch eine höhere Transparenz und Zugänglichkeit des EU-Rechts für Anwender und Bürger gewährleistet werden.² Bei Kodifizierungen wird entweder ein Rechtsakt und alle seine Änderungsrechtsakte oder auch alle Rechtsakte aus einem Sachbereich in einem einzigen, neu vom Gesetzgeber zu erlassenden Rechtsakt zusammengefasst.³ Dabei handelt es sich vorrangig um Richtlinien. 2008 hatte die Kommission 47 Vorschläge für Rechtsakte zur Kodifizierung von EU-Recht vorgelegt, die hauptsächlich im darauffolgenden Jahr angenommen wurden. In den Jahren 2009 und 2010 war bereits ein Rückgang auf jeweils nur noch 16 Kodifizierungsinitiativen zu ver-

2 Siehe Mitteilung der Kommission, Dritte Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM(2009) 15 endgültig.

3 Beispielsweise Richtlinie 2009/79/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Halteinrichtung für Beifahrer von zweirädrigen Kraftfahrzeugen (Kodifizierte Fassung), ABl. 2009 L 201, S. 29.

zeichnen.⁴ Darüber hinaus kam es im Jahr 2010 in den Politikbereichen zu Verzögerungen bei der Rechtsetzung, die vom Übergang in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder das Zustimmungsverfahren betroffen waren. In diesen Feldern mussten alle bei Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 laufenden Rechtssetzungsverfahren abgebrochen und neu in den Entscheidungsprozess eingebracht werden, um nach den neuen Verfahrensregeln verhandelt zu werden.

Die Zahl der in der Mehrzahl allein vom Rat verabschiedeten „Beschlüsse und Entscheidungen“ nahm im Jahr 2010 weiter zu, während die vage betitelte Kategorie „sonstige Rechtsakte“ im Vergleich zu den Vorjahren stark rückläufige Zahlen aufweist. Letztere Kategorie beherbergt sehr unterschiedliche Arten von Rechtsakten. Das Sachgebiet mit der höchsten Anzahl an Dossiers in dieser Kategorie ist die Wirtschafts- und Währungspolitik (etwa die Stellungnahmen des Rates zu den jährlich aktualisierten Stabilitätsprogrammen der Mitgliedstaaten im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung). Der Schwund in der Kategorie „sonstige Rechtsakte“ erklärt sich vor allem durch die Lissabonner Reformen der Rechtsinstrumente. In der Vergangenheit wurden hier die in der ehemaligen zweiten und dritten Säule der EU verabschiedeten Akte aufgeführt wie die „Gemeinsamen Aktionen“ und „Gemeinsamen Standpunkte“ in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder die in der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit erlassenen Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse. Letzte wurden mit Inkrafttreten der Lissabonner durch reguläre Verordnungen und Richtlinien ersetzt, während die neuen GASP-„Beschlüsse“ über „Standpunkte“ und „Aktionen der EU“ in der Kategorie „Beschlüsse und Entscheidungen“ geführt werden.

Es bleibt festzuhalten, dass der Übergang zu den Lissabonner Regeln im ersten Jahr grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Quantität der Rechtsetzung insgesamt hat. Punktuell kam es zu einer Reihe von öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen und Machtproben zwischen dem durch den neuen Vertrag maßgeblich gestärkten Europäischen Parlament und dem in vielerlei Hinsicht geschwächten Rat der EU. Wegmarken dieses Konfliktes waren beispielsweise die Ablehnung des SWIFT-Abkommens durch das Europäische Parlament im Februar 2010 oder das Zerren um Einfluss auf den Aufbau des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes im ersten Halbjahr 2010.⁵

4 Siehe die Arbeitsdokumente der Europäischen Kommission zu den von ihr in den Jahren 2008 – 2010 angenommene Initiativen unter http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm.

5 Siehe dazu Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: D. Kietz /N. von Ondarza, Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/2010, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7310; Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org>; Ondarza, Nicolai: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. April 2011.; Dauvergne, Alain: The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects, Study by Notre Europe, Oktober 2011, <http://www.notre-europe.eu/en/axes/visions-of-europe/works/publication/the-treaty-of-lisbon-assessment-and-prospects-as-of-summer-2011>.

Tabelle 1: Entwicklung der Rechtssetzungsaktivität des Rates 2000-2009

Jahr	Sekundärrechtsakte des Rates	davon Verordnungen	davon Richtlinien	davon Beschlüsse/ Entscheidungen	davon sonstige Rechtsakte
2000	521	193	44	217	67
2001	526	155	58	218	95
2002	544	165	52	217	110
2003	627	191	64	254	118
2004	661	225	52	313	71
2005	537	138	36	251	112
2006	631	208	65	253	105
2007	581	151	23	283	124
2008	669	189	67	280	133
2009	649	166	97	281	105
2010	630	174	55	354	47

Quelle: Eigene Berechnung nach www.eurlex.europa.eu.

Trotz der Überführung weiterer Politikfelder durch den Vertrag von Lissabon in das nunmehr so genannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ verzeichnete die Zahl der im Mitentscheidungsverfahren vom Europäischem Parlament und Rat gemeinsam beschlossenen Rechtsakte 2010 einen leichten Rückgang. Mit 150 Mitentscheidungsakten lag sie dennoch weiterhin auf hohem Niveau (siehe Tabelle 2) und sollte nicht als Bruch mit dem Mehrjahrestrend der Zunahme von Mitentscheidungsakten gewertet werden. Dies gilt um so mehr, als dass es, wie erwähnt, durch den Übergang in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder das Zustimmungsverfahren in einigen Politikbereichen zu Verzögerungen bei der Rechtsetzung kam.

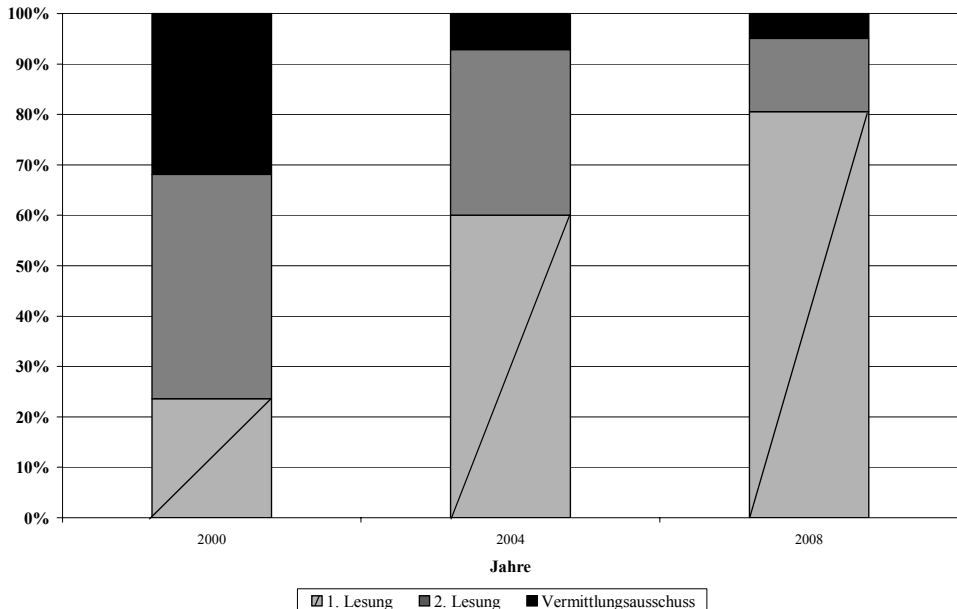
Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte 2000-2009

Jahr	Mitentscheidungs dossiers	Jahr	Mitentscheidungs dossiers
2000	65	2006	108
2001	72	2007	59
2002	88	2008	133
2003	101	2009	163
2004	93	2010	150
2005	58		

Quelle: Eigene Berechnung nach www.eurlex.europa.eu.

Der Großteil dieser Rechtsakte wird bereits in erster Lesung beschlossen (siehe Graphik 1). Wurden in den Jahren 2000 bis 2003 durchschnittlich nur 29 Prozent der Dossiers in erster Lesung angenommen und 49 Prozent in zweiter Lesung, waren es 2004 bereits 60 Prozent in erster Lesung. 2008 lag dieser Anteil bei rund 81 Prozent und nur noch 15 Prozent der Dossiers wurden in zweiter Lesung verabschiedet. Der Anteil der im Vermittlungsausschuss angenommenen Akte hatte sich in den letzten Jahren auf zwischen fünf und sechs Prozent stabilisiert. 2010 wurde erstmals kein einziger Rechtsakt im Vermittlungsausschuss verabschiedet.

Graphik 1: Beschlussfassung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren



Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2008.

Für lediglich 109 der vom Rat 2010 (mit)beschlossenen 630 Rechtsakte veröffentlichte der Rat in seinen Monatsprotokollen detaillierte Abstimmungsergebnisse. Damit liegt der ‚Transparenzwert‘ der Abstimmungen, d.h. der Anteil der Rechtsakte für die Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden, bei nur 17 Prozent und damit deutlich unter den Werten der letzten Jahre. Über die letzten Jahre hatte der Rat zunehmend die Ergebnisse seiner Abstimmungen veröffentlicht. Zuletzt lag der Wert im Jahr 2009 bei 39 Prozent (2008 40 Prozent; 2007 28 Prozent; 2006 32 Prozent; 2005 24 Prozent). Der niedrige Wert erklärt sich teils dadurch, dass der Rat in der Tendenz regelmäßig die Abstimmungsergebnisse für die Verabschiedung von Verordnungen und – der 2010 rückläufigen Anzahl von – Richtlinien veröffentlicht, dies jedoch weniger regelmäßig für die 2010 besonders hohe Anzahl an Beschlüssen und Entscheidungen erfolgt. Dies sagt jedoch nichts über die Bedeutung der verschiedenen Normkategorien aus. Viele Beschlüsse regeln wichtige und politisch sensible Themen, etwa in der GASP. Unter Demokratie- und Transparenzgesichtspunkten stellt der niedrige Wert einen deutlichen Rückschritt dar.

Abstimmungsverhalten⁶

Die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon weiteten die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat auf neue Politikfelder aus. In der Anwendung der Verträge hatte der Rat in den letzten Jahren gemäß der jeweiligen formalen Rechtsgrundlage die Möglichkeit zunehmend mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. 2004 waren in 69 Prozent der Rechtsakte, für die die Abstimmungsergebnisse veröffentlicht wurden, Mehrheitsentscheidungen möglich, 2010 bereits in 86 Prozent. Von den 109 Rechtsakten, deren Abstimmungsergebnisse im Jahr 2009 veröffentlicht wurden, erforderten gemäß der Rechtsgrundlage nur noch 14 Prozent Einstimmigkeit. Wie bereits in den Vorjahren erforderte kein einziger Rechtsakt eine einfache Mehrheit. Für die nächsten Jahre ist mit einer Stabilisierung des Anteils der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen auf hohem Niveau bzw. sogar einem weiteren leichten Anstieg zu rechnen.

Die Verhandlungen im Rat sind traditionell stark von einer Kultur des Konsenses geprägt. Trotz formal möglicher Mehrheitsentscheidungen wird ein Großteil der Beschlüsse *de facto* einvernehmlich gefällt. Langzeituntersuchungen über das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten bestätigen, dass nur in circa 20 Prozent der Fälle wirklich konfliktive Abstimmungen stattfinden. Viele Konflikte werden bereits auf den unteren Arbeitsebenen des Rates gelöst, um die Dossiers auf Ministerebene einvernehmlich und ohne formale Abstimmung anzunehmen.⁷ Mit der Erweiterung der EU um 12 Mitglieder erwarteten Beobachter jedoch hohe Effizienzverluste bei der Entscheidungsfindung im Rat, d.h. langwierige und schwierige Verhandlungen, die vermehrt formale „Kampf-abstimmungen“ nötig machen würden.

Das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat bestätigte diese Befürchtung in den letzten Jahren jedoch nicht. Von 2004-2009 traten bei nur durchschnittlich 21 Prozent der formal möglichen qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse, deren Abstimmungsergebnisse öffentlich dokumentiert sind, tatsächlich abweichende Voten auf – also Fälle in denen Mitgliedstaaten einen Rechtsakt ablehnten oder sich enthielten. In 79 Prozent der Fälle wurde trotz formal möglichem Mehrheitsbeschluss *de facto* im gegenseitigen Einvernehmen entschieden.

Daher ist das Ergebnis der Auswertung des Abstimmungsverhaltens im Rat für das Jahr 2010 auf den ersten Blick überraschend. Es liegt deutlich über dem Mehrjahrestrend. Unter den 93 qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen im Jahr 2010 gab es 41 Abstimmungen mit abweichenden Voten, d.h. 44 Prozent wurden nicht einvernehmlich getroffen. Damit scheint das Jahr 2010 deutlich stärker von Konflikten geprägt gewesen zu sein als die Vorjahre. Mit Blick auf den ungewöhnlich niedrigen Transparenzwert kann hier zumindest stark vermutet werden, dass viele der einvernehmlichen Entscheidungen nicht in den öffentlichen Ratsprotokollen dokumentiert und damit das Ergebnis verzerrt wurde.

Der Eindruck der hohen Konfliktintensität wird zudem deutlich relativiert, wenn man das Verhältnis von Fällen mit ‚Nein-Stimmen‘ und Enthaltungen betrachtet. Nur in 20 der 41 Fälle mit abweichenden Voten stimmte ein oder mehrere Mitgliedstaaten gegen den Rechtsakt, in den restlichen 21 Fällen lagen lediglich Enthaltungen vor. Auch der Blick auf

6 Die Berechnungen und Hypothesen dieses Abschnittes basieren nur auf den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen und können deshalb nur Tendenzen wiedergeben.

7 Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006, S. 259ff.

die absolute Zahl von Ablehnungen zeichnet eher ein konsensorientiertes Bild der Abstimmungen im Rat: Bei den insgesamt 46 Abstimmungen mit abweichenden Voten traten nur 27 Ablehnungen auf. Auf jede Abstimmung mit abweichenden Voten kamen damit lediglich 0,6 Nein-Stimmen (2009, 0,9; 2008 0,6; 2007 1,3, 2005 1,3; 2004 1,1).

Im Gegensatz dazu ist die absolute Zahl von 63 Enthaltungen (inklusive der Enthaltungen bei einstimmigen Entscheidungen) hoch. Gerade diese hohe Zahl an Enthaltungen weist darauf hin, dass trotz des grundlegenden Konsenswillens, das Niveau an Dissens durch die große Interessenvielfalt im Rat nach den Erweiterungen zugenommen hat. Die Zahl der Enthaltungen war in den letzten Jahren immer höher als die Zahl der Ablehnungen und ist kontinuierlich gestiegen. 2010 waren es durchschnittlich 1,3 Enthaltungen pro Fall mit abweichenden Voten (2009 1; 2008 1,5; 2007 0,8). Enthaltungen sind ein Instrument der Mitgliedstaaten, um Opposition verlauten zu lassen, ohne den Rechtsakt abzulehnen und sich formal überstimmen zu lassen. Ein weiterer Indikator für das gestiegene Dissens-Niveau ist auch die starke Zunahme der den Abstimmungsprotokollen beigefügten Erklärungen der Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2004.⁸

Wie in den Vorjahren erlauben die Abstimmungsprotokolle keinen Rückschluss auf eine allgemeine Blockbildung im Rat auf Grundlage kulturell-historischer, geographischer oder wirtschaftlicher Positionen der Mitgliedstaaten. Gruppen von ablehnenden Staaten sind mit Blick auf ‚nord‘/‚süd‘ oder ‚alt‘/‚neu‘ in der Regel gemischt. Koalitionsbildungen finden häufig ad hoc statt und erklären sich oft vor dem Hintergrund über Politikfelder und Einzelentscheidungen hinweg geschnürter Kompromisspakete. Stabile Koalitionen entlang der genannten Kriterien finden nur vereinzelt innerhalb einzelner Politikfelder statt. In der deutlichen Mehrzahl der Fälle war es ohnehin nur ein einzelner Mitgliedstaat, der gegen einen Rechtsakt votierte, konkret in 17 von 20 Fällen mit Nein-Stimmen. Damit bleiben lediglich drei Fällen in denen es nicht gelang vor der Abstimmung im Rat Differenzen abzubauen, so dass mehr als ein Staat gegen die Verabschiedung des Rechtsaktes stimmte. In nur einem Fall, nämlich der umstrittenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, waren es mehr als zwei ablehnende Staaten. Die Richtlinie wurde trotz der Ablehnung Portugals, Polens, und der Slowakei sowie bei der Enthaltung Rumäniens mit Erklärungen von sechs Mitgliedstaaten und drei EU-Institutionen angenommen.

Auch von einer ausgeprägten Konfliktfreudigkeit einiger der 2004 und 2007 beigetretenen Länder kann zumindest auf Grundlage der Abstimmungsprotokolle nicht die Rede sein. Der Eindruck der Streitfreudigkeit entstand in den ersten Jahren eher durch das punktuelle, medienwirksam-europakritische Gebaren von Teilen der nationalen politischen Eliten in den Hauptstädten, wie geschehen in Polen oder Tschechien bei der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages oder gegen Ende des Jahres 2010 in Ungarn anlässlich der europaweiten Kritik am neuen ungarischen Mediengesetz. Die am Tagesgeschäft des Rates beteiligten Akteure dieser Länder agieren grundsätzlich konzilianter. In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt hielten sich die 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten besonders zurück. Dies lag vorrangig daran, dass sich die innerstaatlichen Prozesse zur Herstellung einer nationalen Verhandlungsposition erst einspielen und die Akteure die

⁸ Siehe Hagemann/de Clerck-Sachsse: Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts, CEPS Policy Brief, n° 119, Januar 2007.

organisatorischen und sozialen Spielregeln der Verhandlungen im Rat verinnerlichen mussten. Seit dem Jahr 2006 bzw. 2009 machen diese Staaten vermehrt von ihren Stimmrechten Gebrauch und beteiligen sich aktiver an den Abstimmungen, was als eine „Normalisierung“ des Abstimmungsverhaltens zu bewerten ist.

Vor wie nach der Erweiterung wird die Liste der ‚Nein-Sager‘ mehrheitlich von *alten* Mitgliedstaaten angeführt. Untersuchungen des Abstimmungsverhaltens von 1994 bis 2004 ergaben eine Liste von ‚üblichen Verdächtigen‘, deren weitere Gültigkeit von den Daten der letzten Jahre untermauert wird. Zu dieser Gruppe gehören vor allem nördliche EU-Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich, Dänemark, Deutschland und die Niederlande.⁹ In den letzten Jahren zählt vermehrt auch Österreich dazu. 2010 führt Deutschland die Nein-Sager Liste an, das in fünf dokumentierten Fällen gegen einen Rechtsakt stimmte. Ihm folgen Dänemark, das Vereinigte Königreich und die Niederlande mit vier bzw. jeweils 3 Nein-Voten. Erst an fünfter bzw. siebter Position folgen mit Polen und Bulgarien zwei ‚neuere‘ Mitgliedstaaten, die jeweils zwei Mal gegen einen Rechtsakt stimmten. 14 der 27 Mitgliedstaaten stimmten nicht ein einziges Mal gegen einen Rechtsakt. Dazu gehören Länder wie Belgien und Frankreich, die sich traditionell selten überstimmen lassen – entweder weil ihre Interessen durch die Rechtsakte abgebildet werden oder weil sie sich kulturell bedingt bei drohender Überstimung auf die Seite der Mehrheit schlagen. Die Liste der Enthaltungen wird wieder von den abstimmungsfreudigen Mitgliedstaaten angeführt. Das Vereinigte Königreich enthielt sich gleich zehn Mal; es folgen auf dritter und vierter Position Deutschland und Dänemark mit jeweils fünf Enthaltungen. Die zweite Position wird mit sechs Enthaltungen von dem oft als tendenziell europakritisch wahrgenommenen Tschechien besetzt, das dafür jedoch – wie fast alle anderen neuen Mitgliedstaaten – kein einziges Mal negativ votierte.

Weiterführende Literatur

- Dauvergne, Alain: The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects, Study by Notre Europe, Oktober 2011, <http://www.notre-europe.eu/en/axes/visions-of-europe/works/publication/the-treaty-of-lisbon-assessment-and-prospects-as-of-summer-2011>.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006.
- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: D. Kietz /N. von Ondarza, Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/2010, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7310
- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org>.
- Ondarza, Nicolai: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. April 2011.

⁹ Ausführlich dazu Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006, S. 279ff.