

Der Rat der Europäischen Union

BURKARD STEPPACHER

Der Fortschritt ist eine Schnecke, die auf ihrem Weg zudem manchen Umweg macht: Was durch Maastricht aus dem wiederholt geänderten Fusionsvertrag in den EG-Vertrag eingefügt wurde, wurde schon 1994/95 bei der Erweiterung der EU um Finnland, Österreich und Schweden erneut aus dem EG-Vertrag ausgelagert. Die Reihenfolge des halbjährlichen Ratsvorsitzes kann laut geändertem Art. 146 EGV nunmehr der Rat selbst – ohne primärrechtlich verankertes Ratifikations-erfordernis – einstimmig festlegen.¹

Neben der rechtlichen Veränderung ist damit aber zugleich eine politische Veränderung intendiert: Die bis Mitte der neunziger Jahre prinzipiell alphabetische beziehungsweise rotierende Reihenfolge im Ratsvorsitz wurde angesichts der Erweiterung der EU auf 15 und mehr Mitgliedstaaten auf eine grundsätzlich neue Basis gestellt. Für die Zeit bis zum Jahr 2003 wurden die Präsidentschaften nun insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt verteilt, daß nicht drei oder mehr kleinere Mitgliedstaaten nacheinander den Vorsitz wahrnehmen.

Auch wenn gerade von kleinen Staaten wiederholt große Erfolge für den europäischen Einigungsprozeß ausgegangen sind, wird an dieser Frage doch deutlich, daß speziell unter dem Gesichtspunkt der Außenwirkung vom Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten abgewichen wurde.² Erklärtes Ziel hinter dieser Veränderung war die Absicht, die Optik der außenpolitischen „Troika“ der EU so zu verbessern, daß zumindest immer ein „großer“ Mitgliedstaat bei den Außenkontakten der Präsidentschaft beteiligt ist.

Angesichts der Reaktionen der internationalen Staatenwelt auf das Troika-Modell, die von Lächeln über Kopfschütteln bis hin zu Verständnislosigkeit reichten, wurde so in einer für die Fortentwicklung der europäischen Integration überaus typischen Weise ein Zwischenschritt gemacht, dem dann in Amsterdam ein weiterer Schritt folgte, in der Erwartung größerer Glaubwürdigkeit, Kontinuität und Effizienz. Eventuell kann man den Verzicht auf die strikte Rotation auch als einen ersten, wenngleich überaus vorsichtigen Einstieg in eine Art von Wahlpräsidentschaft deuten.

Die Ratspräsidentschaft Italiens und Irlands

Gemäß dem Beschluß des Rates zur Festlegung der „Reihenfolge für die Wahrnehmung des Vorsitzes im Rat“³ nahm Italien im ersten Halbjahr 1996 und Irland im zweiten Halbjahr den Vorsitz wahr. Beide Präsidentschaften waren geprägt von der Regierungskonferenz, deren Ergebnisse unter der folgenden Ratspräsidentschaft

der Niederlande im ersten Halbjahr 1997 im „Vertrag von Amsterdam“ zusammengetragen wurden.

Neben diesem zentralen Thema konzentrierten sich die Arbeiten des Rates 1996 insbesondere auf die folgenden vier Themen:

- Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik;
- Vorbereitung auf die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion;
- Aufbau eines Europas der Bürger (Betonung bürgernahe Politik; Ausbau und Vertiefung der Bereiche Justiz und Inneres; innere Sicherheit);
- Außenpolitische Fragen, unter anderem weltweiter Einsatz für die Achtung der Menschenrechte.⁴

Im Jahr 1996 trat der Rat insgesamt 88mal zusammen und verabschiedete dabei 58 Richtlinien, 247 Verordnungen und 179 Beschlüsse und Entscheidungen.⁵ Mit insgesamt 484 verabschiedeten Rechtsakten wurde die Zahl des Vorjahres (456) leicht überboten und damit der mehrjährige rückläufige Trend gestoppt.

Eine besondere Schwierigkeit bestand darin, daß Italien die Präsidentschaft in einem Klima innenpolitischer Unsicherheit übernahm: Die Regierung Dini, ein Kabinett parteiunabhängiger Fachleute, verfügte über keine sichere parlamentarische Mehrheit. Als Folge der Regierungskrise fanden am 21. April 1996 schließlich Neuwahlen statt, die einen Regierungswechsel zur Folge hatten. Europapolitisch wurde aber insofern Kontinuität gewahrt, als der siegreiche Spitzenkandidat des Mitte-Links-Bündnisses, Romano Prodi, den bisherigen Premierminister Lamberto Dini zum Außenminister machte. Trotz anfänglicher Befürchtungen⁶ konnte am Ende der italienischen Ratspräsidentschaft eine durchaus positive Bilanz gezogen werden.⁷

Die irische Ratspräsidentschaft fokussierte ihren Arbeitsschwerpunkt neben der Regierungskonferenz vor allem auf ein Programm für die europäischen Bürger. Eine Identifikation der Bürger mit der EU gelinge nur, so der irische Taoiseach John Bruton, wenn die Alltagssorgen der Menschen angepackt würden.⁸

Politikmanagement im Rat

Eines der dominanten Hauptthemen während der italienischen Präsidentschaft war die als „Rinderwahnsinn“ bekanntgewordene Seuche BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) und deren politische Behandlung. Nachdem wegen der seit Jahren hohen Zahl von BSE-Fällen in britischen Herden zuerst Deutschland Anfang 1996 die Einfuhr britischen Rindfleisches beschränkt hatte und die britische Regierung zudem aufgrund neuerer Untersuchungsergebnisse nicht mehr zuverlässig eine Übertragbarkeit der Seuche auf den Menschen ausschließen konnte (möglicher Zusammenhang mit der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit), wurde zunächst mit einer Entscheidung der Kommission⁹ am 27. März 1996 ein EU-weites totales Ausfuhrverbot für Rinder, Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich verhängt. Im Rahmen einer Sondertagung am 3. April 1996 und einer regulären Tagung des Rates der Landwirtschaftsminister am 30. April 1996

in Luxemburg wurde die Vorgehensweise in Form von Schlußfolgerungen inhaltlich angenommen beziehungsweise fortgeschrieben.¹⁰

Zeitlich und thematisch eng mit der BSE-Krise verbunden war 1996 interessanterweise die Frage des Tierschutzes speziell beim Transport von Schlachtvieh und anderer lebender Tiere. War in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der Verbraucher- und Gesundheitsschutz vorrangiges Anliegen, befaßte man sich im Vereinigten Königreich – möglicherweise auch kompensatorisch – vor allem mit dem Aspekt der artgerechten Haltung vor der Schlachtung. In der Koppelung beziehungsweise Nichtkoppelung beider Themen wird die unterschiedliche Perzeption politischer Sachverhalte in den einzelnen Mitgliedstaaten deutlich. Emotionen brechen sich wie so oft auch hier an Sprachgrenzen.

Obwohl schon im März beim Sondergipfel von Turin eine umfassende Entschädigung in Form einer 70%igen Erstattung der Verluste britischer Bauern durch Sanierungsmaßnahmen beschlossen worden war, kündigte der britische Premierminister Major – in Reaktion auf das fortdauernde Ausfuhrverbot und die innerbritische Verschärfung der Diskussion – am 21. Mai 1996 im Unterhaus an, daß das Vereinigte Königreich solange nicht „normal“ am Rechtssetzungsprozeß der Gemeinschaft teilnehmen könne, bis eine Einigung über einen „Rahmenplan“ zur schrittweisen Aufhebung des Embargos vereinbart worden sei.¹¹ In der Folge votierte die britische Regierung gegen nahezu alle Vorlagen, für die Einstimmigkeit im Rat erforderlich war, so daß rund 60 Rechtsakte in verschiedenen Räten vorübergehend blockiert waren. Die BSE-Seuche wurde zur politischen BSE-Krise, insofern die britische „Nichtzusammenarbeit“ inhaltlich und formal dem EU-Recht, insbesondere Art. 5 EGV widersprach.¹² Das Kürzel „BSE“ schien über längere Zeit „Britain stops Europe“ zu bedeuten. Erst bei der Tagung des Europäischen Rates in Florenz am 21./22. Juni 1996 konnte eine Einigung erzielt werden, indem die Staats- und Regierungschefs einen von der Kommission vorgelegten Aktionsrahmen billigten.¹³

Die politische Blockade des Vereinigten Königreiches bewirkte ein prinzipielles Überdenken des bestehenden institutionellen Rahmens und Entscheidungsgefüges der Gemeinschaft bei großen und kleinen Mitgliedstaaten gleichermaßen. Deutlicher als bisher wurde – gerade auch seitens der kleineren EU-Mitgliedstaaten – gesehen, daß die Vetomöglichkeit nicht nur eine Schutzfunktion zugunsten eines einzelnen Mitgliedstaates in einer „vitalen Frage“ beinhaltet, sondern auch eine Droh- und Erpressungsfunktion gegenüber der EU und allen übrigen Mitgliedstaaten haben kann.

Der Druck auf eine Veränderung der Entscheidungsverfahren nahm in der Folge zu. Eng verbunden mit der Frage Einstimmigkeit versus Mehrheitsentscheidungen im Rat war das Thema „Flexibilität / engere Zusammenarbeit“, das schon seit 1994 in unterschiedlichen Formen (Schäuble-Lamers, Balladur, Kinkel, Major) artikuliert wurde.¹⁴ Der bekannteste neuere Vorschlag zum Thema Flexibilisierung war – neben entsprechenden Vorschlägen Italiens, Portugals und der Europäischen Kommission – der „Gemeinsame deutsch-französische Diskussionsbeitrag“ der

Außenminister Kinkel und de Charette vom 17. Oktober 1996.¹⁵ Die Ergebnisse des Amsterdamer Gipfels zeigen, daß nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen des Jahres 1996 Fortentwicklungen im Gemeinschaftsrecht, sowohl bei Mehrheitsentscheidungen als auch bei der Flexibilität, beschlossen werden konnten.

Veränderungen durch Amsterdam

Auf die Frage „Who governs?“ gilt im EU-System als Antwort mit den meisten Punkten weiterhin „Der Rat“, jedoch wurden durch Amsterdam einige wichtige Veränderungen im Institutionengefüge vorgenommen. Im Rat werden künftig Mehrheitsentscheidungen in weitaus mehr Fällen als bisher angewandt. In elf neuen Vertragsbestimmungen wird die Beschlußfassung mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen entsprechend Art. 148 Abs. 2 EGV durchgeführt, allerdings wird in nur fünf Fällen des bisherigen Vertragsrechtes – zudem nicht den wichtigsten – von Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen. Einstimmigkeit wird weiterhin unter anderem in den „sensiblen“ Bereichen Freizügigkeit (Art. 8a EGV), Agrar (Art. 43 EGV), Steuern (Art. 99 EGV), Kultur (Art. 128 EGV), Strukturfonds (Art. 130d EGV), Umweltfragen (Art. 130s Abs. 2 EGV) und Industriepolitik (Art. 130 EGV) verlangt. Hier wollen die Mitgliedstaaten auf ihr Vetorecht im Rat aus zum Teil überaus nachvollziehbaren Gründen weiterhin nicht verzichten.

Im Gegenzug dafür, daß künftig in größerem Umfang als bisher Mitgliedstaaten im Rat überstimmt werden können, werden – als demokratisches Korrelativ – die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlamentes auf nahezu alle zentralen Fälle der Gemeinschaftsrechtsetzung ausgeweitet. Zu den 15 bestehenden Fällen kommen über 20 neue Anwendungsfälle, so daß das Mitentscheidungsverfahren nun durchaus als das Haupt-Rechtsetzungsverfahren der EU bezeichnet werden kann.¹⁶ Zugleich wurde das Mitentscheidungsverfahren (Art. 189b EGV) vereinfacht und dabei die Rechte des Europäischen Parlamentes gestärkt.

Auch bei der GASP, die in Amsterdam umfassend reformiert wurde (vergleiche die neuen Art. J.1–J.18 EUV), wurde die Möglichkeit für begrenzte Mehrheitsentscheidungen im Rat eröffnet: Auf der Grundlage „gemeinsamer Strategien“ des Europäischen Rates kann der Rat über „gemeinsame Aktionen und Standpunkte“ und deren Durchführung mit qualifizierter Mehrheit befinden. Allerdings kann dabei jeder Mitgliedstaat im Rat unter Berufung auf näher darzulegende „wichtige Gründe der nationalen Politik“ Abstimmungen verhindern.¹⁷

Ungeachtet aller inhaltlichen und prozeduralen Neuerungen (Verhältnis zur WEU, etc.) beschränken sich die organisatorischen Veränderungen im Bereich der GASP vorwiegend auf innerinstitutionelle Veränderungen beim Rat. Eine – und sei es auch nur partielle – Kompetenzverlagerung vom Rat auf die Kommission findet nicht statt; der Rat ist und bleibt der Hauptakteur bei der GASP. Dementsprechend bleibt die Außenvertretung der EU in den Händen des Ratsvorsitzenden. Neu in die veränderte Troika kommt der Generalsekretär des Rates,¹⁸ der nicht nur zu diesem

Zweck den zusätzlichen Titel „Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, sondern durch Art. J.16 EUV auch neue Aufgaben erhält. Durch den Generalsekretär dürfte mehr Kontinuität in die GASP kommen. Zugleich wird das Amt politischer werden; sein Inhaber kann sich, wie der Kommissionspräsident, zu einer europäischen Identifikationsfigur entwickeln. Die organisatorische Leitung des Generalsekretariates obliegt künftig einem stellvertretenden Generalsekretär.¹⁹ Gestärkt wird die außenpolitische Funktion des Generalsekretariates durch die Schaffung einer Strategieplanungs- und Frühwarninheit.

Perspektiven

Eine Einigung über eine Reform der Organe, der „große Wurf“ also, mit dem die EU ihre Organe bereits vor der nächsten Erweiterungsrunde langfristig erweiterungstauglich machen wollte,²⁰ gelang beim Amsterdamer Gipfel nicht. Jedoch konnten zugunsten der Funktionsfähigkeit der Organe verschiedene Verbesserungen vorgenommen werden. Die in der Regierungskonferenz offen gebliebenen Fragen, die auf das „Endspiel“ in Amsterdam verlagert wurden, sind dort mittels eines Protokolles nochmals verhandelt worden.²¹ Darin wurde die Zahl der Kommissare und die Stimmengewichtung im Rat in einen Zusammenhang gebracht.

Deutlicher als früher sind in Amsterdam Konfliktlinien zwischen großen und kleinen beziehungsweise zwischen einzelnen Staaten spürbar geworden. Wenn dies entschärft werden und Europa zugleich bei den Bürgern eine höhere Akzeptanz erhalten soll, müssen weitere Schritte zur Stärkung unmittelbarer demokratischer Gebilde vorgenommen werden. Dies kann um so besser gelingen, wenn der Rat mittel- bis langfristig zu einer „Staatenkammer“ und das Europäische Parlament zur gleichberechtigten „Völkerkammer“ im EU-System ausgebaut werden. Der Rat sollte dabei in einer „Kultur des Vertrauens“ das egalitäre Organ der Gleichen mit vergleichbaren Abbildungsgrößen (zumindest einer geringen Bandbreite in der jeweiligen Sitz- oder Stimmzahl) sein, das Europäische Parlament dagegen das auf proportionale Abbildung basierende Organ der Gemeinschaft, wobei natürlich auch hier ein gewisser Schutz der Minderheiten sicherzustellen ist.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Art. 146 Satz 2 EG-Vertrag.
- 2 Zur Kleinstaaten-Problematik vgl. die unverändert aktuelle Untersuchung von Dosenrode-Lyng, Sören Z. von: Westeuropäische Kleinstaaten in der EG und EPZ, Chur/Zürich 1993, S. 405ff.
- 3 ABl. der EG, L 1 v. 1.1.1995; Gesamtbericht der EU 1995, Ziff. 1053.
- 4 Erklärung des Rates (v. 2.2.1996) zum Legislativprogramm der Kommission für das Jahr 1996, Bulletin der EU 1/2 (1996), Ziff. 1.10.10.
- 5 Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 1996, Ziff. 1057.
- 6 „Ein schwaches Italien übernimmt die EU-Führung“, in: Die Welt v. 27.12.1995; „Sorge vor italienischer Führungsschwäche“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 18.01.1996; „Wird Roms EU-Vorsitz zur 'verlorenen Zeit'?", in: Die Zeit v. 16.02.1996.
- 7 „Der EU-Vorsitz verlief besser als erwartet worden war“, in: Handelsblatt v. 24.06.1996.
- 8 Bruton, John: Alltagssorgen haben Vorrang,

- in: Die Zeit v. 30.08.1996.
- 9 Entscheidung 96/239/EG, ABl. der EG, L 78 vom 28.03.1996, vgl. Bulletin der EU 3 (1996), Ziff. 1.3.127; vgl. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU, Ziff. 501ff.
- 10 Bulletin der EU 4 (1996), Ziff. 1.3.106 und 1.3.107.
- 11 Bulletin der EU 5 (1996), Ziff. 1.1.10.
- 12 Bulletin der EU 6 (1996), Ziff. 1.9.3 und 1.10.1.
- 13 Vgl. „Gut geölt, aber häufig im Leerlauf“, in: FAZ v. 1.7.1996.
- 14 Vgl. Steppacher, Burkard (Bearb.): Das „Schäuble-Lamers-Papier“. Nationale und internationale Reaktion, Konrad-Adenauer-Stiftung, Dokumentation, Sankt Augustin 1994.
- 15 Abgedr. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 84 v. 23.10.1996, S. 918–920.
- 16 Vgl. die Übersicht in Dok. CONF/4001/97/D, S. 116f.
- 17 Vgl. Art. J.13 Abs. 2 EUV; vgl. dazu auch Lahr, Rolf: Die Legende vom „Luxemburger Kompromiß“, in: Europa-Archiv 8 (1983), S. 223–232.
- 18 Vgl. Art. J.8 (neu) EUV und Art. J.16 EUV.
- 19 Vgl. Art. 151 Abs. 2 (neu) EGV.
- 20 Vgl. Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Florenz, 21./22. Juni 1996; vgl. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU 1996, Ziff. 7.
- 21 Vgl. Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, Dok. CONF/4001/97/D, S. 114.

Weiterführende Literatur

- Breier, Siegfried: Der Rat, in: Lenz, Carl Otto (Hrsg.): EG-Vertrag, Kommentar, Köln 1994, S. 1047–1060.
- Demmke, Christoph, Heleen Janssen: Der Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, Bonn 1996, S. 47–54.
- Engel, Christian: Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 5. Aufl., Bonn 1995, S. 279–284.
- Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel/Luxemburg 1996.
- Schloh, Bernhard: Aufgaben und Funktion des Rates, in: Röttinger, Moritz, Claudia Weyringer: Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl., Wien 1996, S. 134–147.
- Schweitzer, Michael: Der Rat (Art. 145–154), in: Grabitz, Eberhard, Meinhard Hilf (Hrsg.): Kommentar zur Europäischen Union, München, 8. Ergänzungslieferung, Mai 1995.
- Westlake, Martin: The Council of the European Union, London 1995.
- Wuermeling, Joachim: Streicht die Räte und rettet den Rat! Überlegungen zur Reform des EU-Ministerrats, in: Europarecht 2 (1996), S. 167–178.