

Xavier Deniau, Die Abstimmung im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften (Juli 1984)

Legende: In einem im Juli 1984 in der Revue du Marché commun erschienenen Artikel vergleicht Xavier Deniau, Maître des Requêtes im französischen Staatsrat und Abgeordneter in der Nationalversammlung, die Abstimmungsregeln im Rat der Europäischen Gemeinschaften in den Vertragstexten mit der Praxis seit 1958. Er geht unter anderem auf die Auswirkungen des Luxemburger Kompromisses vom 29. Januar 1966 ein und betont die Bedeutung der Mehrheitsabstimmung vom 18. Mai 1982.

Quelle: Revue du Marché commun. Juillet-août 1984, n° 279. Paris: Éditions techniques et économiques. "Le vote au sein du Conseil des ministres des Communautés européennes. Théorie et pratique", auteur:Deniau, Xavier , p. 316-318.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/xavier_deniau_die_abstimmung_im_ministerrat_der_europaischen_gemeinschaften_juli_1984-de-1d994682-220a-4320-beaf-bdcee8246209.html



Publication date: 05/07/2016

Die Abstimmung im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften. Theorie und Praxis

Xavier DENIAU

Maître des Requêtes im Staatsrat, ehemaliger Minister, Abgeordneter des Département Loiret

Der Rat und die Kommission sind zwei mit Entscheidungs- und Führungsbefugnis ausgestattete Organe der Europäischen Gemeinschaften. Die Kommission ist ein von den Regierungen unabhängiges Organ und dem Europäischen Parlament gegenüber politisch verantwortlich, während der Rat die verschiedenen Regierungen repräsentiert und daher die aufeinandertreffenden einzelstaatlichen Interessen verkörpert.

Der Ministerrat arbeitet nach dem Grundsatz, dass jede Entscheidung von allgemeiner Geltung oder gewisser Bedeutung von ihm zu erlassen ist. Ansonsten kann er sich in der Regel nur auf Vorschlag der Kommission äußern.

Wie in Artikel 149 des Vertrags von Rom ausgeführt, kann der Rat, sofern Einstimmigkeit besteht, souveräne Entscheidungen auch gegen den Vorschlag der Kommission treffen. Per Mehrheitsbeschluss kann er hingegen nur dem Vorschlag der Kommission entsprechende Entscheidungen annehmen.

Die Kommission fasst ihre Beschlüsse entsprechend dem Grundsatz der Kollegialität mehrheitlich. Die Abstimmung im Rat ist komplexer: Die Verträge von Paris vom 18. April 1951 über die Gründung der EGKS, von Rom vom 25. März 1957 zur Gründung der EWG und der Euratom, und schließlich von Brüssel vom 3. April 1965 zur Einsetzung des gemeinsamen Rates der Europäischen Gemeinschaften, der den Besonderen Ministerrat der EGKS, den Rat der EWG und den Rat der EAG ersetzt, verlangten je nach Zeitraum und Sachgebiet die Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder die Einstimmigkeit.

Der Rat setzt sich aus je einem Mitglied jeder Regierung – im Allgemeinen dem Außenminister – zusammen. Dieses Organ ist jedoch in keiner Weise einer klassischen Regierungskonferenz internationalen Rechts gleichzusetzen: Die Beschlüsse werden vom Rat als einem Organ der Gemeinschaft angenommen und nicht von den einzelnen Staaten, aus denen er sich zusammensetzt.

Bei der Vorbereitung der Beratungen wird der Rat vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) unterstützt, der aus den bei den Gemeinschaften akkreditierten Botschaftern jedes Mitgliedstaates und zahlreichen Sachverständigengruppen besteht.

1. – In den Verträgen vorgesehene Bestimmungen für die Beschlüsse. Die Beschlussfassungsregeln

In Artikel 148 des EWG-Vertrags und Artikel 118 des EAG-Vertrags heißt es: „Soweit ... nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Rat mit der *Mehrheit* seiner Mitglieder“.

Eine einstimmige Beschlussfassung ist allerdings notwendig, wenn es um so wichtige Themen wie eine autonome Änderung des Gemeinsamen Zolltarifs, eine Ausnahme von den Bestimmungen des Gemeinsamen Marktes, die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, die Ernennung von Mitgliedern der Kommission oder des Gerichtshofs, die Assoziierung mit der Gemeinschaft usw. geht. Der Beschluss gilt also bei 10 von 10 Stimmen als gefasst. Stimmenthaltungen stehen dem Zustandekommen von Beschlüssen des Rates, für die Einstimmigkeit erforderlich ist, nicht entgegen. Hingegen ist Abwesenheit einer Enthaltung nicht gleichzusetzen.

Einige Beschlüsse des Rates bedürfen einer qualifizierten Mehrheit, d. h. die Stimmen der Mitglieder werden gewogen. Frankreich, Deutschland, Italien und das Vereinigte Königreich verfügen jeweils über 10 Stimmen, Belgien, die Niederlande und Griechenland über jeweils 5 Stimmen, Dänemark und Irland über je 3 und Luxemburg über 2 Stimmen.

Um die für eine Zustimmung zu einem Vorschlag der Kommission notwendige qualifizierte Mehrheit zu

erreichen, sind mindestens 45 von 63 Stimmen erforderlich. In den anderen Fällen, d. h. wenn sich der Rat unabhängig von einem Vorschlag der Kommission äußern kann, kommen die Beschlüsse mit einer Mindestzahl von 45 Stimmen zustande, welche die Zustimmung von mindestens sieben Mitgliedern umfassen.

So können eine Koalition der Großen und die Geltendmachung des Vetorechts eines einzigen Staates vermieden werden.

Die erforderliche qualifizierte Mehrheit stellt eine Neuerung gegenüber der klassischen Regel des internationalen Rechts dar, der zufolge die souveränen Staaten alle gleich sind. Konkret geht es dabei um den Versuch, ein Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz der juristischen Gleichheit der Staaten und der Realität der demografischen Einheiten, die sie darstellen, zu schaffen.

Ist die Beschlussfassung im Rat mit einfacher Mehrheit möglich (z. B. bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder der Kontroll- und Überprüfungsbefugnis der Kommission), gilt der Beschluss – als Zugeständnis gegenüber den kleineren Staaten – als gefasst, wenn er mindestens sechs von zehn Stimmen erhält.

II — Die institutionelle Praxis

Zu Beginn der Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes, d. h. von 1958 bis Dezember 1965, war für die Annahme vieler Beschlüsse im Rat Einstimmigkeit erforderlich, die später, also zum Ende dieser Übergangszeit den Mehrheitsbeschlüssen Platz machen musste. Vor allem aufgrund der Befürchtung, dass die Grundsätze der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Mehrheitsabstimmung infrage gestellt werden könnten, praktizierte die französische Regierung vom 30. Juni 1965 bis zum 30. Januar 1966 die „Politik des leeren Stuhls“ in den Ministerräten der Gemeinschaften. Diese Krise wurde durch die Vereinbarungen von Luxemburg vom 28.-29. Januar 1966 beendet.

A — Der „Luxemburger Kompromiss“ vom 28.-29. Januar 1966

Die sechs Mitgliedstaaten nehmen eine gemeinsame Erklärung über das Erörterungsverfahren im Rat der Minister an. Aus rein rechtlicher Sicht wurden die Bestimmungen über die Abstimmungsregeln durch diese Vereinbarungen nicht geändert, zumal eine solche Änderung mit einer Änderung der Verträge hätte einhergehen müssen. Sie stellen jedoch, wie es Benoît Cerexhe beschreibt „eine Art ‚Gentleman’s Agreement‘“ mit folgendem Wortlaut dar:

1 — „Stehen bei Beschlüssen, die mit Mehrheit auf Vorschlag der Kommission gefasst werden können, sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel, so werden sich die Mitglieder des Rates innerhalb eines angemessenen Zeitraums bemühen, zu Lösungen zu gelangen, die von allen Mitgliedern des Rates unter Wahrung ihrer gegenseitigen Interessen und der Interessen der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 des Vertrags angenommen werden können.“

2 — Hinsichtlich des vorstehenden Absatzes ist die französische Delegation der Auffassung, dass bei sehr wichtigen Interessen die Erörterung fortgesetzt werden muss, bis ein einstimmiges Einvernehmen erzielt worden ist.

3 — Die sechs Delegationen stellen fest, dass in der Frage, was geschehen sollte, falls keine vollständige Einigung zustande kommt, weiterhin unterschiedliche Meinungen bestehen.

4 — Die sechs Delegationen sind jedoch der Auffassung, dass diese Meinungsverschiedenheit der Wiederaufnahme der Arbeiten der Gemeinschaft nach dem üblichen Verfahren nicht entgegensteht.“

Absatz 2, der eine einseitige Erklärung der französischen Delegation darstellt, begründet – obgleich in die gemeinsame Erklärung aufgenommen – keinen wirklichen Vorbehalt im Sinne des internationalen Rechts.

In der Praxis hat sich die Einstimmigkeitsregel trotz der Bestimmungen über die Mehrheitsabstimmung durchgesetzt, die nur noch für reine Verwaltungs- und Haushaltsmaßnahmen angewendet wurde. Sämtliche Mitgliedstaaten – Gründerstaaten wie neue Beitrittsländer – verlangten implizit das Vetorecht, das nur Frankreich sich explizit eingeräumt hatte. Sie forderten es nicht nur, wenn „wichtige Interessen“ auf dem Spiel standen, sondern auch bei jeder anderen Gelegenheit, weil hingenommen wurde, dass jeder Staat das Gewicht seiner eigenen Interessen selbst bemisst.

Es waren zahlreiche Anläufe zur Eindämmung dieses Vetorechts notwendig.

B — Das Gipfeltreffen von Paris vom 9.-10. Dezember 1974

Die Staats- und Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten beschlossen zunächst, „dreimal jährlich und so oft wie nötig als Rat der Gemeinschaft und im Rahmen der politischen Zusammenarbeit“ zusammenzutreten. Bei diesen als Europäischer Rat bezeichneten Tagungen wurden sowohl Gemeinschaftsangelegenheiten als auch Fragen der politischen Zusammenarbeit (Koordinierung der Außenpolitik) erörtert. Der Europäische Rat, der rechtlich gesehen kein Bestandteil des institutionellen Gefüges ist, stellt vielmehr eine Synthese zwischen dem Ministerrat und einer einfachen diplomatischen Konferenz dar. Es ergab sich daraus eine erhebliche Veränderung des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems, dessen ursprüngliche Form scheinbar unbemerkt zugunsten einer eher zwischenstaatlichen Zusammenarbeit aufgegeben werden konnte.

Im Hinblick auf eine bessere Funktionsfähigkeit des Rates verständigten sich die anwesenden Staats- und Regierungschefs der Neun bei diesem Gipfeltreffen in Paris darauf, dass es zweckmäßig sei, auf die Praxis zu verzichten, wonach die Entscheidung über jede Frage von der einstimmigen Billigung durch die Mitgliedstaaten abhängig gemacht wird, und zwar ungeachtet ihres jeweiligen Standpunkts zu den am 28. Januar 1966 in Luxemburg festgelegten Schlussfolgerungen.

Der Präsident der französischen Republik erklärte an diesem Tag: „Wir haben gemeinsam beschlossen, auf diese Praxis zu verzichten, auch wenn wir natürlich weiterhin das Recht haben, nationale Interessen geltend zu machen, sofern diese wirklich gerechtfertigt sind. Die Veränderung in diesem Bereich besteht darin, dass der gemeinsame Wunsch zum Ausdruck gebracht wurde, von nun an so oft wie möglich ein anderes Beschlussfassungsverfahren als die Einstimmigkeit anzuwenden, d. h. die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit.“

Es ist anzumerken, dass bis vor kurzem dieses Prinzip niemals angewendet wurde, während das Konsensverfahren durch den Beitritt neuer Mitgliedstaaten mit ausgeprägter zwischenstaatlicher Tradition an Bedeutung gewann.

Darüber hinaus hat, wie allgemein bekannt ist, das Risiko eines mehrheitlich gefassten Beschlusses paradoxerweise die einstimmige Annahme eines Beschlusses erleichtert, und zwar indem ein politischer Konsens gebildet wurde.

Wie Kommissar Andriessen in einer Rede am 10. Februar 1984 in Brüssel über den Entscheidungsprozess in der Gemeinschaft im Übrigen bekräftigte, „wurden die Mehrheitsbeschlüsse mit der Zeit unnötig politisiert“. So kam es zu zahllosen Missbräuchen, da einige nationale Sachverständige jede Frage für wichtig erachteten und sie der Einstimmigkeit unterwarfen.

C — Der Mehrheitsbeschluss vom 18. Mai 1982

Zum ersten Mal hat der Ministerrat die Vetoandrohung eines Mitgliedstaates außer Acht gelassen. Großbritannien hatte die Einstimmigkeitsregel mit der Begründung geltend gemacht, dass die zur Diskussion stehende Frage sehr wichtig für das Land sei.

Großbritannien war nicht gegen die neue Agrarpreisliste, sondern wollte nur deren Inkraftsetzung blockieren, um Vorteile auf Haushaltsebene zu erreichen, d. h. eine stärkere Ermäßigung seines Beitrags zum Gemeinschaftshaushalt, als seine Partner ihm bereits zugestanden hatten. Die britische Regierung ging

davon aus, dass einige Mitgliedstaaten ihr insbesondere aus innenpolitischen Gründen nicht das Recht auf Geltendmachung des „Luxemburger Kompromisses“ verweigern könnten, ohne den Streit über die Supranationalität wieder aufflammen zu lassen. Doch so kam es nicht. Der belgische Präsident des Rates der Landwirtschaftsminister entschied, bei der Festlegung der Agrarpreise erstmalig das Verfahren der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit anzuwenden.

„Der Luxemburger Kompromiss darf nicht für Durchführungsmaßnahmen gelten“, betonte der französische Außenminister. Und auf Wunsch der französischen und der italienischen Delegation wurde der folgende Satz in das Protokoll aufgenommen: „Der Kompromiss von Luxemburg hatte niemals und wird niemals das Ziel haben, einem Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, die normale Funktionsweise der Gemeinschaft zu lähmen, und so deren Geist und Regeln grundsätzlich zu verzerren.“

Wurde also zugunsten des Mehrheitsbeschlusses auf die Einstimmigkeitsregel verzichtet? Davon ist insofern nicht auszugehen, als einige Delegationen nachdrücklich bekräftigten, dass sie an der Vereinbarung von 1966 festhalten und diese durch die betreffende Abstimmung nicht infrage gestellt sei.

Die Einstimmigkeitsregel wurde bei dieser wie auch bei anderen Gelegenheiten missbräuchlich geltend gemacht; ihr vernünftiger Einsatz zeichnet sich erst langsam ab.