

## „Das Entscheidungsorgan der Gemeinschaft: der Ministerrat" in 30 jours d'Europe (November, 1976)

**Legende:** Dieser Artikel, der im November 1976 in der Monatszeitschrift 30 jours d'Europe erschien, beschreibt die Aufgaben, die Zusammensetzung, die Funktionsweise und die Tätigkeiten des Rates der Europäischen Gemeinschaften. Der Artikel geht besonders auf die Beschlussfassungsverfahren und die mit ihnen verbundenen Schwierigkeiten ein, auf die Rolle der Außenminister, des ASStV, des Vorsitzes und des Sekretariats, sowie auf die Erfolge und Misserfolge dieses Organs. Darüber hinaus beschreibt der Artikel den Verlauf eines Verhandlungsmarathons in Agrarfragen und die Entstehung des Europäischen Rates.

**Quelle:** 30 jours d'Europe. dir. de publ. Fontaine, François ; RRéd. Chef Chastenot, Antoine. Novembre 1976, n° 220. Paris: Service d'information des Communautés européennes. "L'organe de décision de la Communauté: Le Conseil des ministres", auteur:Hellmann, Rainer; Ries, Adrien; Gazzo, Emanuele , p. 25-36.

**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/das\\_entscheidungsorgan\\_der\\_gemeinschaft\\_der\\_ministerrat\\_in\\_30\\_jours\\_d\\_europe\\_november\\_1976-de-e663123b-ed4c-4da1-a6c9-d3e8381dbcbc.html](http://www.cvce.eu/obj/das_entscheidungsorgan_der_gemeinschaft_der_ministerrat_in_30_jours_d_europe_november_1976-de-e663123b-ed4c-4da1-a6c9-d3e8381dbcbc.html)



**Publication date:** 05/07/2016

## Das Entscheidungsorgan der Gemeinschaft: der Ministerrat

Vier Organe sind für die Durchführung der Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft zuständig: das Europäische Parlament, die Europäische Kommission, der Gerichtshof und der Ministerrat der Gemeinschaft. „30 jours d'Europe“ hat den ersten drei bereits je ein Dossier gewidmet und stellt auf diesen Seiten das vierte vor, in dem sich die Regierungsvertreter der Neun zusammenfinden, und das das Entscheidungsorgan der Gemeinschaft ist: der Ministerrat.

Beim Gipfeltreffen im Dezember 1974 einigten sich die Regierungschefs darauf, sich mindestens drei Mal im Jahr zu einer Ratssitzung über die gemeinschaftlichen Probleme und die politische Zusammenarbeit zwischen den Neun zu treffen. Diese Sitzungen werden als Tagungen des „Europäischen Rats“ bezeichnet.

Dieses Dossier will dem Leser das Verstehen der eigentlichen Aufgabe des Ministerrats der Gemeinschaft erleichtern. Es beschreibt die Arbeitsweise des Rats und dessen Dialog mit der Europäischen Kommission, es untersucht seinen Alltag und die sich ihm als Gesetzgeber der Gemeinschaft stellenden Fragen, schildert zur Illustration den Ablauf des letzten großen Agrarverhandlungsmarathons und macht schließlich die Bedeutung des Europäischen Rats der Regierungschefs deutlich.

### 1. Wie funktioniert der Ministerrat?

Im Entscheidungsorgan der Gemeinschaft, dem Ministerrat, versammeln sich die Regierungsvertreter der Neun. Jede Regierung entsendet eines seiner Mitglieder. Je nach den zu behandelnden Themen variiert seine Zusammensetzung. Während der Außenminister in gewisser Weise als „wichtigster“ Vertreter seines Landes im Rat betrachtet wird, nehmen die Landwirtschafts-, Verkehrs-, Finanz- und Wirtschafts-, und andere Minister regelmäßig an den Tagungen teil, entweder allein oder gemeinsam mit ihren Kollegen von der Außenpolitik.

Jedes Ratsmitglied stellt im Turnus und jeweils für sechs Monate den Vorsitzenden. Unterstützt wird der Rat von einem „Ausschuss der ständigen Vertreter“ (AStV) und einer Vielzahl von Expertengruppen. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (oder Botschafter) der Neun innerhalb der Gemeinschaften soll die Ratsverhandlungen vorbereiten.

Grundregel für die Arbeitsweise des Ministerrats der Gemeinschaft ist laut den Römischen Verträgen, dass jede Entscheidung von allgemeiner Bedeutung bzw. einer gewissen Bedeutung von ihm genehmigt werden muss, und dass er ausschließlich zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission, mit Ausnahme weniger Sonderfälle, Stellung nehmen darf. Letztere hat also eine ständige Initiativpflicht. Wenn sie keine Vorschläge unterbreitet, ist der Rat gelähmt und der Fortschritt der Gemeinschaft blockiert. Dies gilt für alle Bereiche, unter anderem für die Landwirtschaft, den Verkehr, die Handelspolitik und die Politik zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften.

### Der Dialog mit der Europäischen Gemeinschaft

Der Arbeitsfülle des Ministerrats der Gemeinschaft kann anhand seines umfangreichen Programms des letzten Jahres gemessen werden: Die Europäische Kommission hat ihm 531 Vorschläge, 125 Entwürfe und Empfehlungen, 15 Anträge auf Zustimmung, 58 Haushaltsbeschlüsse, 167 Mitteilungen und Memoranden und 68 Berichte vorgelegt, und der Ministerrat hat (neben den rein verfahrens-, haushalts- und finanztechnischen Beschlüssen) 441 Verordnungen, 49 Richtlinien und 106 Entscheidungen, das heißt europäische Vorschriften oder Gesetze, genehmigt.

Die Vorlage eines Vorschlags eröffnet den Dialog zwischen den neun Mitgliedern des Ministerrates, die jeweils ihren nationalen Standpunkt vorbringen, und der Kommission, deren Aufgabe als europäisches Organ es ist, die gemeinschaftlichen Interessen zu vertreten und europäische Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden.

Die Befürchtung liegt nahe, dass dieser Dialog durch eine zu schwache Position der Kommission gegenüber

den sich ihrer Autorität und Souveränität bewussten Regierungen entstellt wird.

Tatsache ist aber, dass die Kommission allein schon dadurch, dass sie den Vorschlag verfasst, der als Diskussionsgrundlage im Rat dient, die ausschließlich auf dieser Basis stattfinden können, einen realen Einfluss hat. Aber es ist nicht der einzige.

Artikel 149 der Römischen Verträge, eine der Schlüsselbestimmungen des institutionellen Systems der Gemeinschaft, besagt: „Wird der Rat kraft dieses Vertrags auf Vorschlag der Kommission tätig, so kann er Änderungen dieses Vorschlags nur einstimmig beschließen“.

Der Ministerrat kann also, falls eine einstimmige Entscheidung vorliegt, souverän gegen den Vorschlag der Europäischen Kommission stimmen. Dies ist nur vernünftig, denn in diesem Falle spiegelt er den gemeinsamen Standpunkt aller neun Regierungen wider.

Dagegen kann eine mehrheitlich gefällte Entscheidung nur dann gefällt werden, wenn sie dem Vorschlag der Kommission entspricht. Anders gesagt können die Länder der Gemeinschaft bei unterschiedlichen Meinungen nur dann zu einer mehrheitlichen Entscheidung kommen, wenn sie dem Vorschlag der Europäischen Kommission zustimmen, wobei sie diesen nicht verändern können. Nur die Kommission selbst kann in einem solchen Fall ihren Vorschlag ändern. Bei Anwendung des Mehrheitsprinzips entsteht also folgende Situation: Entweder nimmt der Rat den Kommissionsvorschlag unverändert und mehrheitlich an, oder er trifft einstimmig eine andere Entscheidung, oder er kommt zu keiner Entscheidung. Das heißt, die Kommission verfügt über eine reelle Verhandlungsmacht gegenüber dem Ministerrat. Damit ist der Dialog eröffnet.

### **Von der Mehrheit zur Einstimmigkeit**

Dieser Dialog hat seine eigene Dynamik. Die Anwendung des Mehrheitsprinzips – eine relativ weit verbreitete Erfahrung in der Gemeinschaft beweist dies – bedeutet nicht, dass die Minderheit kalt gestellt wird. Die Europäische Kommission nimmt bei der Ausarbeitung ihrer Vorschläge Rücksicht auf die oft sehr unterschiedlichen Interessen unserer verschiedenen Länder und ist bestrebt, zu einem Ergebnis im gemeinsamen Interesse zu gelangen. Was für so einen kleinen Kreis normal ist, da sowohl die Mitglieder des Ministerrats und als auch die Europäische Kommission einen gemeinsamen Standpunkt anstreben. Die Aussicht auf einen Mehrheitsbeschluss kann also das eine oder andere Mitglied dazu bewegen, einen isolierten oder extremen Standpunkt aufzugeben, und gleichzeitig bewirkt das Streben nach Einigkeit bei der Europäischen Kommission und den Ministerratsmitgliedern, die sich auf deren Vorschlag geeinigt haben, die notwendigen Bemühungen für eine Annäherung zu machen. Das Mehrheitsprinzip — und die Praxis hat diese etwas paradoxe Schlussfolgerung bestätigt — vereinfacht und beschleunigt damit das einstimmige Annahmeverfahren. In diesem heiklen Spiel übernimmt die Europäische Kommission jedes Mal eine entscheidende Rolle.

Somit spielt die Europäische Kommission im Rat eine zentrale Rolle, in der sie immer wieder als „ehrlicher Vermittler“ zwischen den Regierungen den notwendigen Anstoß gibt und Druck ausübt, um Verständigungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Hinzu kommt, dass die Vorschläge der Europäische Kommission Ausdruck einer Politik sind, die von ihr mit dem einzigen Beweggrund des Gemeinwohls der gesamten Gemeinschaft beschlossen wird. Für die Dauer ihres Mandats garantiert die Beständigkeit der Kommission das Fortbestehen dieser Politik, wobei sich der Rat übrigens nur zu den Texten der Kommission äußern kann, die diese Politik umsetzen. Es ist somit nicht möglich, dass der Rat mit unterschiedlichen Mehrheiten je nach Interessenkoalitionen oder Einflussmächtkämpfen zwischen Regierungen je nach Themenlage widersprüchliche Vorschläge annimmt. Außerdem ist es nicht möglich, dass eine Mehrheit im Rat ohne Genehmigung der Kommission einem Staat in der Minderheit eine Maßnahme aufzwingt, die dessen grundlegende Interessen schwerwiegend schädigen würden.

Zu Beginn des gemeinsamen Marktes zwischen 1958 und Ende 1965 mussten die meisten Entscheidungen

des Rats einstimmig gefällt werden. Allerdings war vorgesehen, dass die Anwendung der Mehrheitsentscheidungen nach dem 1. Januar 1966 deutlich ausgeweitet werden würde. Damals wurde die Anwendung des Mehrheitsprinzips zum Schlüsselement einer sehr schweren Krise: Sollte es möglich sein, gab die französischen Regierungen zu bedenken, einen Staat der Gemeinschaft zu überstimmen, selbst wenn für ihn ein grundlegendes Interesse auf dem Spiel stünde?

### **Die nationalen Interessen und das gemeinsame europäische Interesse**

Eine solche Frage kann nicht einfach mit dem Hinweis auf die Vertragstexte beantwortet werden, genauso wenig wie es unmöglich ist, eine objektive Definition des „grundlegenden Interesses“ zu geben. Wenn dazu ausschließlich von Interessen gesprochen wird, kann nicht ausgeschlossen werden, dass in den Bereichen, in denen jeder Staat auf seine eigene Handlungsfreiheit zugunsten der Gemeinschaft verzichtet hat, ein Vetospruch zu einem gemeinschaftlichen Entschluss im Namen eines nationalen Interesses die grundlegenden Interessen anderer Mitgliedsstaaten beeinträchtigt, die ihrerseits durch die Lähmung der Gemeinschaft benachteiligt werden. Wer das Gemeinschaftssystem allerdings akzeptiert und seiner inneren Logik, seinen Institutionen und deren Regeln und Traditionen vertraut, kann darin vernünftige Garantien finden.

Das allgemeine Wohl der Neun muss notwendigerweise ein grundlegendes Interesse eines der Mitgliedstaaten berücksichtigen. Die Berücksichtigung eines solchen Interesses ist also Pflicht der Organe. Der immer engere Zusammenschluss der Völker, den die Gemeinschaft schaffen soll, kann zudem nicht entstehen, wenn eines dieser Völker bedeutsam in seinen grundlegenden Interessen benachteiligt wird. Und schließlich führt das Diskussionsverfahren des Ministerrats meist zu einem weitest möglichen Einvernehmen. Umgekehrt kann keines der Gemeinschaftsmitglieder bei Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips das gemeinsame Interesse in seiner Bewertung seines eigenen Interesses außer Acht lassen: Das Einstimmigkeitsprinzip der Gemeinschaft ist mit einem bedingungslosen Vetorecht unvereinbar.

Somit geht in einer lebendigen Gemeinschaft mit dem Missbrauch des Mehrheitsprinzips (ebenso wie wohl mit dem Missbrauch des Einstimmigkeitsprinzips) ein theoretisches Risiko einher, das mit der zunehmenden Verflechtung der inneren Bezüge immer weniger wahrscheinlich wird, während die Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen dem Gesamtsystem Flexibilität und Dynamik verleihen.

Nach der Krise von 1965-1966 wurde das Mehrheitsprinzip lange Zeit nur für verwaltungs- und haushaltstechnische Maßnahmen angewandt. Nach und nach ist die Regel gelockert worden. Diese Tendenz hat im Dezember 1974 bei der Sitzung der Regierungschefs einen starken Impuls erfahren, als diese befanden, dass die Praxis, der zufolge jede Entscheidung der einstimmigen Annahme der Mitgliedsstaaten unterliegt, abgeschafft werden müsse. Seit diesem Zeitpunkt gibt es regelmäßig Mehrheitsentscheidungen bzw. „Quasi-Mehrheitsentscheidungen“ (Enthaltung der nicht einverstanden Staaten) bei wichtigeren Fragen.

### **Die Entscheidungsvorbereitung**

Der Ministerrat, der entweder durch ein allgemeingültiges Memorandum der Europäischen Kommission oder durch einen Vorschlag zu einer ganz speziellen Frage beauftragt wird, vertraut die Vorbereitung seiner Gespräche dem Ausschuss der ständigen Vertreter oder AStV an (für die Landwirtschaft gibt es allerdings einen Sonderausschuss), der mit vielen teilweise ständigen Arbeitsgruppen und Ausschüssen arbeitet.

Die Beschlüsse des Rates können nur von den Ministern selbst gefällt werden. Allerdings wird die Entscheidung vom Rat diskussionslos getroffen, wenn bei weniger wichtigen Fragen einstimmiges Einvernehmen zwischen den Ständigen Vertretern und dem Vertreter der Kommission herrscht.

Alle wichtigen und politischen Fragen dagegen werden im Rat von den Ministern und den von Rechts wegen her an den Ratssitzungen teilnehmenden Kommissionsmitgliedern intensiv diskutiert.

Diese Sitzungen sind keine reine Formsache, wie es manchmal bei den Ministertreffen anderer internationaler Organisationen der Fall ist, sondern Arbeitssitzungen, bei denen zum Teil hart debattiert wird und das Ergebnis lange offen bleibt. Die Ratstagungen sind zudem sehr gut besucht und von oft sehr langer Dauer.

Im vergangenen Jahr tagte der Rat 60 Mal in insgesamt 67,5 Sitzungstagen (einschließlich drei Sitzungen des Europäischen Rates). Der Ausschuss der Ständigen Vertreter hat sich 67 Mal innerhalb insgesamt 118 Sitzungstagen versammelt.

## 2. Alltag und Probleme des Ministerrats

Kritik geübt wird selbst an Toten. Was jetzt folgt, ist der offenkundige Beweis dafür, dass der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft eine recht lebendige Institution ist. Wenn er tagt, finden sich Presse und Fernsehen ein: Denn dann ist etwas los.

Wenn die Minister der Neun den Sitzungssaal verlassen, prasseln Blitzlichter, Journalisten umscharen sie wie ein Bienenschwarm, strecken ihnen ihre Mikrofone entgegen und richten ihre Fernsehkameras auf sie. Wer Informationen will, befragt die Minister der Neun. Sie sind es nämlich, die die großen gemeinschaftlichen Entscheidungen treffen, die die Agrarpreise festlegen und die europäischen Regelungen erlassen – alles Maßnahmen, die nach Veröffentlichung im *Amtsblatt* der Gemeinschaft zu unmittelbar in unseren Ländern gültigen Rechtsakten werden. Und es sind keine belanglosen Rechtsakte, denn von ihnen hängen Rechte, Schutz und Lebensniveau der 250 Millionen Bürger Europas ab.

Das Europäische Parlament kann gegen den Ministerrat der Gemeinschaft und seine Entscheidungen nichts ausrichten, denn der Rat ist der eigentliche Gesetzgeber (nur der Europäische Gerichtshof in Luxemburg kann in letzter Instanz eine nicht rechtmäßig getroffene Entscheidung des Rats rückgängig machen). Der Ministerrat der Gemeinschaft braucht zur Gesetzgebung und Preisfixierung nur eine, wenn auch wichtige Sache: einen Vorschlag der Europäischen Kommission. Er benötigt außerdem die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Wie immer diese Stellungnahmen ausfallen mögen, sie haben juristisch gesehen kein großes Gewicht, da der Rat sie nicht berücksichtigen muss. Sie müssen nur vorliegen.

### Der kränkelnde Rat

Wenn in der Europäischen Gemeinschaft von einem Souverän im herkömmlichen Sinne gesprochen werden kann, dann gilt dies mit Sicherheit für den Ministerrat. Wie einst der Feudalherr und wie das Parlament in einem demokratischen System hat der Rat das Recht, Gesetze zu erlassen und den rechtlichen Rahmen festzulegen. Einen rechtlichen Rahmen, der nicht nur in einem Staat, sondern in neun Ländern gleichzeitig gültig ist. Die Macht dieses Herrschers ist beispiellos und vergleichbar mit der Karls V., des Herrschers über „ein Reich, in dem die Sonne nie unterging“.

Gewiss ist der Europäische Ministerrat der Gesetzgeber einer hauptsächlich wirtschaftlichen Gemeinschaft. In der modernen Welt jedoch ist es die Wirtschaft, die zunehmend das politische Leben bestimmt: Geht es bei den internationalen Gipfeltreffen nicht meist um Wirtschafts- und Währungsprobleme? Der Ministerrat der Gemeinschaft kann zudem in einstimmigem Beschluss Themen auf die Tagesordnung setzen, die nicht ausdrücklich in den europäischen Verträgen verankert sind, und nach den Diskussionen Entscheidungen fällen, allerdings nur bei Einstimmigkeit.

Der Rat ist ein Herrscher mit Macht und Stärke, der sich dieser allerdings nicht bewusst zu sein scheint. Merkwürdigerweise ist er unüblich oft regelrechten Lähmungskrisen ausgesetzt. Im Gegensatz zum Despoten, der seinen Untertanen seinen Willen aufzwingt, scheint er unentschlossen, ratlos, willenlos.

### Was macht die Entscheidungsfindung so schwierig?

Der Grund für die Entscheidungsschwierigkeiten des Beschlussfassungsorgans der Europäischen

Gemeinschaft ist dessen Komplexität. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass der Ministerrat aus neun eigenständigen Gedankenwelten hervorgeht, und damit mindestens genauso undurchdringlich ist wie die Geheimnisse des Kreml.

Der Ministerrat der Gemeinschaft setzt sich aus den Vertretern von neun Länderregierungen mit grundsätzlich gleichen Rechten zusammen. Größe und Macht dieser Länder sind jedoch derart unterschiedlich, dass die europäischen Verträge diese Unterschiede nicht ignorieren konnten. In ihnen werden für den Rat, unabhängig von der einfachen Formel „*ein Staat, eine Stimme*“ für die Fragen, die eine einstimmige Lösung fordern, Betriebsregeln aufgestellt, die auch Beschlussfassungen mit einfacher Mehrheit sowie eine Stimmengewichtung für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit vorsehen. Die vier großen Länder der Gemeinschaft haben demnach zehn Stimmen, Belgien und die Niederlande fünf, Dänemark und Irland nur drei und Luxemburg zwei Stimmen. Die qualifizierte Mehrheit ist mit 41 Stimmen erreicht.

Seit 1966 heißt es oft, dass das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat der Grund für dessen Unentschlossenheit sei. Aber das Problem ist nicht ganz so einfach. Zunächst ist die 1965 durch die französische Politik des leeren Stuhls ausgelöste schwere Krise im Januar 1966 in Luxemburg noch nicht beendet, als der Ministerrat der Gemeinschaft beschließt, künftig für grundlegende Probleme das Einstimmigkeitsprinzip weiterhin anzuwenden. Dies entsprach sicher dem Wunsch Frankreichs, aber die anderen fünf Regierungen nahmen dies lediglich zur Kenntnis, ohne zuzustimmen. Andererseits haben die Regierungschefs der Neun im Dezember 1974 in Paris ihre Absicht verkündet, das Einstimmigkeitsprinzip so weit wie möglich abzuschaffen, damit die Gemeinschaft besser funktionieren könne.

Dabei machen bereits die Römischen Verträge einen Unterschied zwischen einstimmigen und mehrheitlichen Beschlüssen. Die Mehrheitsbeschlüsse betreffen in aller Regel nur Fragen, bei denen vorab einstimmig von den Gemeinschaftsmitgliedern beschlossene, politische Maßnahmen umgesetzt und gesteuert werden müssen wie die Organisationen der Agrarmärkte, das Budget und die Bewilligung von Zollkontingenten.

Dennoch unterliegen von den dem Rat derzeit zur Abstimmung vorliegenden Entwürfen nur ein Drittel dem Mehrheitsprinzip. Immer wenn neue gemeinschaftspolitische Entscheidungen anstehen und die nationalen Gesetzgebungen angenähert werden müssen, wird lieber das Einstimmigkeitsprinzip herangezogen. Das heißt, eine Entscheidung in neuen Bereichen muss einstimmig gefällt werden, damit sie der Autorität der Gemeinschaft unterliegt.

In Zukunft wird es zudem nicht gerade einfach sein, das Einstimmigkeitsprinzip zu ignorieren, denn die in den europäischen Verträgen gesteckten politischen Ziele sind nach und nach umgesetzt worden, so dass ein weiterer Fortschritt in der Errichtung Europas nur noch durch die Umsetzung neuer gemeinsamer Ziele stattfinden kann. Die bloße Erklärung, auf das Einstimmigkeitsprinzip zu verzichten, bedeutet heute also weniger Fortschritt, als wenn im Ministerrat Druck auf ein Land ausgeübt wird, das ein Vorankommen hindert. Dieser Druck geht nicht nur von den anderen acht Regierungen aus, sondern auch von der Presse, die die Minister beim Verlassen des Sitzungssaals mit Fragen bedrängt und die nötigenfalls die öffentliche Meinung mobilisiert, wenn sich ein Staat eine gewisse Zeit lang schlicht weigert, das europäische Aufbauwerk voranzubringen.

Der eigentliche Grund aber dafür, dass der Ministerrat der Gemeinschaft bei wichtigen Fragen zu keiner oder nicht rasch genug zu einer Entscheidung kommt, liegt nicht so sehr am Abstimmungsverfahren als an der Tatsache, dass die zu behandelnden Themen immer heikler werden und immer enger mit den nationalen Interessen verknüpft sind.

### **Der Kern des Problems: Die nationalen Vorrechte**

Die Behauptung, der Rat der Gemeinschaft fasse keine Beschlüsse, ist durch Zahlen leicht widerlegbar. Unaufhörlich verabschiedet er Verordnungen, Entscheidungen und Beschlüsse. Beim Ministerrat stehen nicht weniger als 241 Vorschläge der Europäischen Kommission aus, obwohl das Europäische Parlament zu

111 davon bereits seit mehr als einem Jahr Stellung genommen hat.

Bei näherer Betrachtung dieser ausstehenden Vorschläge stößt man auf den eigentlichen Kern des Problems. Sie betreffen beispielsweise die Vereinheitlichung der Tonnage und der LKW-Gewichtsklassen, die der Rat seit Beginn der 60er Jahre vergeblich debattiert, oder die Harmonisierung der Kapitalsteuer. Sie betreffen auch die Gründung der europäischen Aktiengesellschaft und die Annäherung der gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Kapitalgesellschaften. Mit jedem dieser Vorschläge werden nationale, über mehrere Jahrzehnte erworbene Vorrechte oder einfach Praktiken und Gewohnheiten verändert, um nationale Besonderheiten an die gemeinschaftlichen Bedingungen anzupassen.

Der Widerstand der davon betroffenen oder dadurch benachteiligten Länder bremst jede Entscheidung. Er ist bei den jeweiligen Regierungen meist stärker als der Druck, der auf sie in den Ratstagungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft ausgeübt wird.

Unter den bereits seit Jahren auf Beschlüsse wartenden Vorschlägen ist auch ein wichtiges Paket zur Energiepolitik zu nennen. Frankreich glaubt an die Macht des Staates, der als Hauptkunde und -verteiler die Verantwortung für die Versorgung zu tragen hat, und diese vor den Erdöl produzierenden Ländern geltend machen muss. Dagegen kann sich eine andere Gruppe von Ländern, darunter Deutschland und die Niederlande, auf die Lehren berufen, die sie aus der Ölkrise gezogen haben, bei der die Länder, die langjährig am besten und billigsten versorgt waren, die Marktregeln für die Verteilung und die Preisbestimmung festgelegt haben.

In Punkto Energiepolitik allerdings verzögert nicht nur der altbekannte theoretische Gegensatz zwischen Liberalismus und Dirigismus die Entscheidungen. Denn es gibt in der Gemeinschaft ein Land, das seit neuestem über Ölvorkommen verfügt — Großbritannien —, während die anderen acht Länder hauptsächlich Konsumländer bleiben. Unter den Ministern herrscht regelrecht Zerrissenheit, wenn sie innerhalb weniger Stunden zu einem gemeinsamen Standpunkt kommen müssen, der die so fundamental auseinander liegenden nationalen Interessen vereinigen soll, trotz des allgemeinen Bewusstseins, dass eine gemeinsame Energiepolitik und eine geschlossene Haltung gegenüber Drittländern der Gesamtheit der Neun nur dienlich sein kann. In diesem Fall befindet sich die Gemeinschaft also vor einem entscheidenden Problem, das nicht mehr das Geringste mit der Arbeitsweise des Rats zu tun hat.

Trotz alledem wird, solange der Ministerrat der Gemeinschaft existiert, von dessen fehlender Effizienz und der mangelnder Kontrollmöglichkeit durch die Bürger die Rede sein.

Gewisse Reformisten möchten diesem Mangel damit entgegen steuern, dass beispielsweise die Diskussionen öffentlich und nicht hinter verschlossenen Türen stattfinden sollen. Selbstverständlich würde bei dieser Lösung die Wirksamkeit des Organs nur noch deutlicher bloßgestellt: Die Regierungen werden ihre Interessen nicht vor einem kritisch beobachtenden Publikum debattieren.

### **Im kleinsten Kreis**

Sämtliche Bestrebungen, die Arbeitsweise des Rats zu rationalisieren, haben in Wirklichkeit jedes Mal dazu geführt, dass seine Arbeiten noch vertraulicher wurden und die Anzahl der Teilnahmerechtigten an den Tagungen noch weiter beschränkt wurde.

Vor jeder Tagung treffen sich der Präsident der Europäischen Kommission und der Vorsitzende des Ministerrates. Daraufhin wird die Ratstagung mit einer Diskussion der Tagesordnung im kleinen Kreis eröffnet, damit der weitere Verlauf vereinfacht wird. Aber meistens nimmt diese Vorbesprechung der Minister, die ständig in Eile sind, so viel Zeit in Anspruch, die ihnen dann anschließend fehlt, um durch die Tagesordnung zu kommen. Sobald die Plenarsitzung, an der über 100 Personen teilnehmen, eröffnet ist, versucht der Vorsitzende, die Teilnehmerzahl zu verringern. Zum Teil bleiben nur noch die Minister, ihre Staatssekretäre und die „Ständigen Vertreter“ im Saal zurück. Manchmal ziehen sich die neun Minister sogar allein mit nur einem Kommissionsmitglied in einer Art „Superkonklave“ zurück. Es gibt kaum eine wichtige Entscheidung in der Gemeinschaft, die ohne einen derartigen Ministerrat im kleinsten Kreis

getroffen würde.

## **Der Korpsgeist der Landwirtschaftsminister**

Der Ministerrat der Gemeinschaft ist nicht wie ein organisches Ganzes aufgebaut. Selbstverständlich gibt es offiziell nur einen „Rat der Europäischen Gemeinschaften“, der als Gesetzgeber fungiert und das europäische Recht auf Vorschlag der Europäischen Kommission bestimmt.

Doch dieser Rat ist zunächst in elf Fachräte unterteilt, je nach der zu behandelnden Materie (Industrie, Landwirtschaft, Außenpolitik usw.), wobei jeder davon aus neun Ministern mit ihren Staatssekretären, hohen Beamten, Verwaltungsräten und Angestellten besteht. Jeder dieser Räte hat seine eigenen Besonderheiten.

Einige davon, die regelmäßig tagen, haben einen Gemeinschaftssinn entwickelt, der ihnen hilft, die nationalen Diskrepanzen zu überwinden. Die Landwirtschaftsminister beispielsweise reagieren schnell gereizt, wenn sie eine drohende Einmischung der Außenminister in ihren Bereich vermuten. In diesem Falle versuchen sie, die Entscheidung schneller herbeizuführen, und schrecken dafür nicht vor drei bis vier Marthontagungen über mehrere Nächte hinweg zurück, die aber den Vorteil haben, dass sie ihre Angelegenheit unter sich und im Rahmen kollegialer halbjährlicher Sitzungen im jeweiligen Land des Ratsvorsitzes regeln können. Die Außenminister bereisen ferne Länder und unterzeichnen mit der halben Welt Handelsverträge und ehrgeizige Kooperationsabkommen. Oft werden dabei großzügige Einfuhrkontingente für landwirtschaftliche Erzeugnisse zugesprochen. Aber die Landwirtschaftsminister müssen anschließend in Brüssel zusehen, wie sie diese Lasten gerecht auf unsere Länder verteilen.

Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister tagt wie der Agrarrat regelmäßig fast jeden Monat. Der Zerfall der europäischen „Währungsschlange“ und die unterschiedlichen Inflationsraten haben hier jedoch zu mehr Solidarität geführt. Die Minister der Länder, die Teil der „Währungsschlange“ sind, halten ihre eigenen Sitzungen; eine von den Briten, Irländern und Italienern, die aus der „Währungsschlange“ zwischen 1972 und 1973 vor den Franzosen ausgetreten sind, wenig geschätzte Initiative.

Die Minister für Energie, für Haushaltsfragen, für soziale Angelegenheiten, für Verkehr und für Umwelt versammeln sich je zwei bis drei Mal pro Jahr, was nicht ausreicht, als dass ein Gemeinschaftssinn entstünde. Die Justiz- und Bildungsminister treffen sich jeweils einmal pro Jahr. Die zum Rat „Haushalt“ gehörenden Staatssekretäre der Finanzministerien halten selbstverständlich zusammen, wenn sie sich versammeln, um bei den Haushaltsvorschlägen der Europäischen Kommission den Rotstift anzusetzen. Wenn es allerdings darum geht, die europäische Rechnungseinheit im Haushalt der Gemeinschaft als einheitliche Währung anzuwenden, treten die Differenzen nationaler Interessen wieder deutlich an den Tag. Auch die Minister für Forschung und Entwicklung haben sicherlich gemeinsame Ziele, aber wenn es um das für deren Umsetzung notwendige Geld geht, ist die Solidarität oft wie weggezaubert.

## **Außenminister mit doppelten Rollen**

Bis 1975 bestand der Ministerrat der Gemeinschaft im Grunde nur aus Fachministerräten, die der unangefochtenen Autorität des Außenministerrats unterstanden. Letzterer tagte monatlich und hatte schlussendlich die Verantwortung für das Gelingen der Vorhaben der Neun. Dabei ließen sie es sich nicht nehmen, verdeckt Druck auszuüben und sich so in gewisse Bereiche einzumischen, in denen es oft zu größeren Verzögerungen kam.

Die Außenminister werden in ihrer Aufpasserrolle weiterhin bestätigt. In der Tat haben sie den Auftrag, unabhängig von ihrer im Vertrag festgelegten Aufgabe in der Gemeinschaft, die politische Zusammenarbeit zu koordinieren. Auf Druck des französischen Außenministers Michel Jobert mussten sie eine peinlich genaue Trennung zwischen ihren Aufgaben als Ratsminister der Gemeinschaft und denen als Koordinatoren der unabhängigen Außenpolitik ihrer Länder vornehmen. So entstand die paradoxe Situation, dass sie wie damals bei der Ölkrise am selben Tag in Kopenhagen für die politische Zusammenarbeit und in Brüssel für den Ministerrat der Gemeinschaft tagen mussten, was nicht nur Zeit, sondern auch Flugbenzin kostete.

Dieser Extremfall hat die ganze Künstlichkeit dieser Trennung aufgezeigt. Inzwischen decken sich die beiden Rollen der Außenminister als offizielle Mitglieder im Rat der Gemeinschaft und als „Teilnehmer“ einer informellen Sitzung „im Rahmen der politischen Zusammenarbeit“ fast gänzlich.

Mehrmals im Jahr kommen sie, übrigens in zauberhaften Schlössern und an reich gedeckter Tafel, zusammen, um kollegial die anstehenden Fragen zu erörtern. Und dabei ist es unwichtig, ob es sich um politische Zusammenarbeit oder um eigentliche gemeinschaftliche Aufgaben geht.

In Wirklichkeit können die Minister nicht permanent als Rat tagen. Sie haben darum in Brüssel einen „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten“ gegründet, der gemeinhin AStV oder französisch COREPER genannt wird, der aber in den europäischen Verträgen nicht genannt ist.

### **Der AStV sortiert aus**

Dieser Ausschuss ist das große Ausleseorgan der Gemeinschaft. Alles, was eine Entscheidung des Ministerrats werden könnte, muss von ihm sondiert werden. Denn nur Fragen, die von den Ständigen Vertretern untersucht worden sind, werden in der Ministerratstagung behandelt.

Die Ständigen Vertreter haben es nicht leicht. Jeder von ihnen pendelt ununterbrochen zwischen seiner Landeshauptstadt und den Stätten des europäischen Geschehens hin und her, um zwischen den nationalen Behörden und denjenigen der Eurokraten zu vermitteln. Es gilt anzumerken, dass die Inhaber dieser sehr schwierigen Stelle später sehr oft Staatssekretär in ihrem Land oder Mitglied der Europäischen Kommission werden.

Die Ständigen Vertreter der ersten Stunde haben für Europa Großes vollbracht. Sie übernahmen ohne Zaudern große Verantwortung und machten schwierigste Materie für ihre Minister so verträglich als möglich, so dass diese nur noch „Ja“ sagen zu brauchten. In der heutigen Neuner-Gemeinschaft, die größer, dichter und bürokratischer geworden ist, bereiten die Ständigen Vertreter selbstverständlich weiterhin über einhundert Entscheidungen bis aufs letzte Komma vor, damit der Rat diese unter „A-Punkt“ nur noch als eine reine Formsache zu genehmigen hat. Allerdings versuchen sie jetzt nicht mehr, Antworten auf die großen politischen Fragen zu finden. Wie könnten sie dies, wenn selbst die Finanz- und die Außenminister aufpassen, den Regierungschefs nicht zu sehr ins Gehege zu geraten?

### **Der Vorsitz**

Den Ständigen Vertretern unterstehend, bemühen sich die Ausschüsse des Ministerrates der Gemeinschaft bei Fachsitzungen (1975 waren es 2 000), die Vorhaben voran zu treiben, damit diese über den Engpass der Ständigen Vertreter dem Rat vorgelegt werden können. 1975 haben nicht weniger als 10 000 nationale Experten an diesen Fachsitzungen sowohl in Brüssel als auch in Luxemburg teilgenommen.

Jedes dieser neun Länder der Gemeinschaft übernimmt reihum für je sechs Monate den Vorsitz des Ministerrates. Während dieser sechs Monate versucht der Vorsitzende, die Erfolge so gut wie möglich hervorzuheben. In Wirklichkeit handelt es sich aber nur um den Vorsitz und nicht etwa um eine Entscheidungsgewalt. Der Präsident kann bei geschicktem Vorgehen beispielsweise die Fristen gewisser Vorhaben verkürzen, die er vor Ende seines Mandats durchbringen möchte. Aber jedes einzelne Land kann seine Pläne durchkreuzen. Und so wird meistens von einem zufrieden stellenden Vorsitz gesprochen, wenn etwa ein Drittel der ursprünglich geplanten Projekte durchgebracht werden.

Der Vorsitz ist für alle Länder eine zunehmend schwierige Organisationsaufgabe. Die großen Länder beauftragen um die einhundert Beamte mit der Leitung der verschiedenen Fachausschüsse. Die kleineren Länder müssen dieselben Aufgaben mit nur sechs bis zwölf hohen Beamten bewältigen. Vor allem für die kleinen Länder stellt der Ratsvorsitz eine die Grenzen der physischen Belastbarkeit überschreitende Herausforderung an die Ständigen Vertreter und deren Arbeitsteams dar.

### **Die Infrastruktur**

Die Verfasser des ersten europäischen Vertrags, des Vertrags über die Gründung der EGKS, wollten eine starke Hohe Behörde gründen, die zum wichtigsten Organ der Kohl-und-Stahl-Gemeinschaft werden sollte. Das Ministerratssekretariat dagegen sollte Konrad Adenauer zufolge ein Amt für rein verwaltungstechnische Aufgaben sein und damit an einen jüngeren Politiker mit sehr guter Kenntnis der lokalen Gegebenheiten vergeben werden.

Noch heute definiert das Ratssekretariat seine Aufgaben vor allem in verwaltungstechnischer Hinsicht. Allerdings verlangt die Organisation von einer einhundert Sitzungstagen des Rates und von 2000 Fachausschuss-Sitzungen pro Jahr eine eigene Verwaltung. Diese umfasst, einschließlich der Übersetzer, aber ohne die Dolmetscher, 1500 Beamte, die auf fünf Generaldirektionen und einen juristischen Dienst verteilt sind. Die Stärke des Ratssekretariats beruht in seinem seit 1952 unveränderten Aufbau.

Rückblickend auf diese schwierige organisatorische Aufgabe wäre das europäische Unternehmen wohl zwischenzeitlich zu einem Stillstand gekommen, wenn die Verwaltungsarbeit vom Ratssekretariat nicht einwandfrei bewältigt worden wäre.

Das Sagen hat in der Gemeinschaft der Ministerrat der Neun. Die mit den Entscheidungen der ersten Stunde bis heute verbundenen Namen sind in dieser Hinsicht bezeichnend: von Alcide de Gasperi über Konrad Adenauer, Jean Bech, Paul-Henri Spaak, Willy Brandt, Edgar Faure, Joseph Luns bis Valéry Giscard d'Estaing. Kein einziger großer Name fehlt in den Annalen.

### **Der Konjunkturzyklus des Rats**

Die Jahre oder Zeitabschnitte des Erfolgs bzw. Misserfolgs des Ministerrats der Gemeinschaft bilden abwechselnde Zyklen, die genauso schwierig lesbar sind wie Konjunkturzyklen.

Die für den internen verwaltungstechnischen Aufbau Europas günstige Zeit waren die ersten intensiveren Jahre der Zollunion und die Gründung des gemeinsamen Agrarmarktes zwischen 1959 und 1962.

Der Fehlschlag des ersten Beitrittsversuchs Großbritanniens hat in der Gemeinschaft Anfang 1963 zu einer Verlangsamung geführt, der bald darauf ein neuer Aufschwung folgte. Allerdings gab es zwei große Rückschläge: die Krise in der zweiten Jahreshälfte 1965 und die neuerliche Absage Frankreichs an Großbritannien 1967 bezüglich dessen zweiten Beitrittsantrags. Ein neuer Aufschwung kam erst wieder mit den Entscheidungen zur schrittweisen Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion und zur Eröffnung der Beitrittsgespräche 1970-1971. Diese Phase dauerte bis zu den durch die internationale Währungskrise ausgelösten, neu einsetzenden Schwierigkeiten an.

Nach der Ölkrise-Flaute 1974 brachte die Entscheidung zur Direktwahl des Europäischen Parlaments neuen Wind in die Politik. Es gilt jedoch abzuwarten, ob die geeigneten Bedingungen für einen Aufschwung hinsichtlich der internen Organisation der Gemeinschaft gegeben sind.

### **Größere Erfolge nach außen als nach innen**

Die Erfolgskurve der außenpolitischen Beziehungen der Gemeinschaft verläuft weitaus steiler als die der internen Erfolge. Dieser Erfolg beruht nicht zuletzt im deutlichen Vertrauen, das auf internationaler Ebene in die Gemeinschaft gesetzt wird.

Dies ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass die im Rat sitzenden Vertreter unserer Länderregierungen die Gemeinschaft vor allem als ein Instrument betrachten, um ihre nationalen Interessen gemeinsam mit größerer Wirksamkeit nach außen hin zu vertreten, als sie dies einzeln könnten. Ihre Priorität gilt also der Außenwirkung und der stets polierten Fassade.

Es kommt sie allerdings teuer zu stehen, wenn sie es in der Innenpolitik nicht schaffen, zugunsten der Gemeinschaft auf nationale Vorrechte zu verzichten.

Doch kann die Europäische Gemeinschaft keinen zu lang anhaltenden Widerspruch zwischen den spektakulären Erfolgen in der Außenpolitik und einer schwachen inneren Struktur aushalten. Der Ministerrat der Neun muss sich deshalb wie jede nationale Regierung einer gemeinschaftlichen Innenpolitik widmen. Seine außenpolitischen Erfolge werden langfristig an der Stärke und Qualität seiner internen Organisation messbar sein. Ein Rat, der sich nur als Versammlung von Regierungsvertretern versteht, die die Interessen ihrer Ländern wahren, kann keine gemeinsame Innenpolitik festlegen.

Der Ministerrat muss sich wie das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission als ein gemeinschaftliches Organ verstehen, um seine Aufgabe zu bewältigen – trotz der nationalen Herkunft seiner neun Mitglieder. Wenn ihm das manchmal schwer fällt, so liegt es daran, dass neun Denkweisen zu einer Einheit zusammengefügt werden müssen.

Rainer Hellmann

### **3. Durchleuchtung eines Marathons**

Der Verhandlungsmarathon, den sich die Landwirtschaftsminister der Neun jedes Jahr liefern, stellt ein frappierendes Beispiel der Arbeitsweise des Ministerrates der Gemeinschaft dar. Zur Veranschaulichung folgt eine Analyse des abenteuerlichen Marathons, der in den frühen Morgenstunden des 6. März letzten Jahres mit einem eindeutigen Unentschieden für alle neun der totalen Erschöpfung nahen Athleten zu Ende gegangen ist.

Die gut ausgeruht in Brüssel angekommenen Landwirtschaftsminister der Neun mussten vier Tage lang, von Dienstag, dem 2. März um 10 Uhr bis Samstag, den 6. März um 3 Uhr 04, unter erbitterten Kämpfen ein insgesamt 54-stündiges Hindernisrennen bestreiten, das dramatische Höhepunkte erreichte, schließlich aber doch zu einem für die gesamte Europäische Gemeinschaft brauchbaren *Happy End* führte.

Wie jedes Jahr um diese Zeit ging es darum, die Agrarpreise für das nächste Wirtschaftsjahr festzulegen. Die Landwirtschaftsminister hatten es eilig, denn die Milchkuhhalter und die Rindfleisch-Produzenten warteten ungeduldig auf die Preisbeschlüsse. Dazu kam, dass im Süden Frankreichs der Weinkrieg wütete, der die Agrardebatten monatelang erschwerte hatte.

Den Ministern waren die vielen Schwierigkeiten der Lage mehr als bewusst. Aber sie wussten, dass es um weit mehr ging, als um die gemeinsame Agrarpolitik, die Interessen der europäischen Landwirte, der Konsumenten und Steuerzahler der Gemeinschaft. Es ging schlussendlich um das Überleben des gesamten gemeinsamen Marktes und, ausgehend von den Römischen Verträgen, um die Fortsetzung der europäischen Integrationsbemühungen. Sie wussten, dass die Verhandlungen hart werden würden, das Feilschen unerbittlich, aber sie alle waren fest entschlossen, zu einer Kompromisslösung zu finden. Der Weg dorthin wird im Anschluss nachgezeichnet.

#### **Ort**

Brüssel, Gebäude „Charlemagne“, 15. Stock, Saal b, Rue de la Loi 190 (gegenüber dem Kommissions-Gebäude „Berlaymont“).

#### **Teilnehmer**

Die neun Landwirtschaftsminister, das heißt der Ratspräsident Hamilius (Luxemburg), die Minister Van der Stee (Niederlande), Peart (Großbritannien), Lavens (Belgien), Dalsager (Dänemark), Ertl (Deutschland), Bonnet (Frankreich), Clinton (Irland), Marcora (Italien) und Herr Lardinois, Mitglied der Europäischen Kommission und verantwortlich für Agrarfragen.

#### **Der Vorgang**

## **Dienstag, 2. März 1976:**

*10 Uhr 15:* Nach der Eröffnung der Sitzung durch Herrn Hamilius beschließt der Rat, die Diskussion im kleinen Kreis (sechs Personen pro Delegation) fortzuführen. Die anderen Beamten und Fachleute verlassen den Saal.

*15 Uhr:* Nach dem Mittagessen werden die Diskussionen auf Grundlage eines 130-seitigen Dokuments, das vom Sonderausschuss Landwirtschaft ausgearbeitet worden war, weitergeführt.

*20 Uhr:* Die Sitzung wird geschlossen. Die Teilnehmer verbringen ihre letzte normale Nacht in dieser Woche.

## **Mittwoch, 3. März 1976:**

*9 Uhr 30:* erneute Ratssitzung.

*15 Uhr:* Der Rat führt die Arbeit vom Vormittag fort und untersucht die unterschiedlichen Produktionssektoren.

*17 Uhr:* Unterbrechung der Verhandlungen. Herr Lardinois, Mitglied der Europäischen Kommission, überquert die Straße, um an den Kommissionsgesprächen über die Ausgleichszahlungen teilzunehmen.

*20 Uhr:* Die Ratsgespräche werden im kleinen Kreis wieder aufgenommen.

*21 Uhr 30:* Der Ratsvorsitzende zieht sich mit seinen Beratern zurück, um den ersten Kompromissvorschlag vorzubereiten.

## **Donnerstag, 4. März 1976:**

*4 Uhr:* Die Minister gehen in ihre Hotels, während der Kompromissvorschlag des Ratsvorsitzenden vom Generalsekretariat des Rats übersetzt wird.

*9 Uhr:* Die Staatssekretäre versammeln sich, um den Kompromiss zur Weinfrage zu diskutieren. In der Zwischenzeit haben sie erfahren, dass die Demonstrationen in Südfrankreich zwei Menschen das Leben gekostet haben.

*11 Uhr:* Der Rat versammelt sich im kleinen Kreis (drei Personen pro Delegation). Der Vorsitzende erläutert seinen Kompromissvorschlag. Die Delegationen ziehen sich zu Beratungen zurück. Die Telexleitungen mit den Hauptstädten der Gemeinschaft sind überlastet.

*16 Uhr:* Der Vorsitzende Hamilius fordert seine Kollegen dazu auf, ihre Reaktionen mitzuteilen. Herr Lardinois notiert die unterschiedlichen Stellungnahmen genauestens: Der Rahmen des „politisch Machbaren“ zeichnet sich ab.

*23 Uhr:* Die Sitzung wird unterbrochen und die Europäische Kommission wird aufgefordert, einen neuen Kompromissvorschlag zu unterbreiten. Herr Lardinois empfängt einen Agrarminister nach dem anderen und zieht sich anschließend mit seinen Beratern zurück.

## **Freitag, 5. März 1976:**

*8 Uhr:* Der Kompromissvorschlag der Europäischen Kommission wird zur Übersetzung gegeben.

*12 Uhr:* Der Rat tagt in kleinstem Kreis, danach erneut bilaterale Gespräche zwischen Herrn Lardinois und den Ministern.

*16 Uhr:* Die neun Delegationen geben ihre ersten Reaktionen bekannt.

*18 Uhr:* Unterbrechung. Herr Lardinois ändert seinen Kompromissvorschlag.

*21 Uhr 30:* Der Präsident Hamilius fordert seine Kollegen auf, diesen neuen Vorschlag anzunehmen. Acht Minister stimmen dafür, ein einziger dagegen. Die Sitzung wird unterbrochen.

*22 Uhr:* Die neun Minister und Herr Lardinois tagen allein, um in informeller Runde eine Lösung zu finden.

## **Samstag, 6. März 1976:**

*3 Uhr:* Der Rat tagt erneut. Der neunte Minister stimmt zu. Der Präsident Hamilius hebt die Sitzung auf. Es folgen Pressekonferenzen, um die im Erdgeschoss wartenden Journalisten zu informieren.

## **Epilog**

Am 15. März beseitigt der Fachausschuss Landwirtschaft die allerletzten Schwierigkeiten. Denn die Finanzminister hatten in ihrer Ratssitzung das in 54 Stunden diffizil ausgearbeitete Gebilde tatsächlich innerhalb von fünf Minuten auseinandergenommen und Währungsprobleme festgestellt. Um 17 Uhr genehmigt der Ministerrat „Finanzen“ offiziell die im *Amtsblatt* Nr. L 67 desselben Tages erschienenen Verordnungen. Das Landwirtschaftsjahr kann wie geplant, d. h. am 15. März, beginnen.

Adrien Ries

#### 4. Die neue Macht: Der Europäische Rat

Die Geburtsstunde des „Europäischen Rats“ der Regierungschefs der neun Gemeinschaftsländer ist im Gefüge der europäischen Organe — bei gleichzeitiger Wahrung seines *ad hoc*-Charakters, wie später festgestellt werden wird – war der 10. Oktober 1974 um Mitternacht, als Präsident Giscard d'Estaing vor einigen hundert Journalisten in Paris in der Avenue Kleber erklärte: *„Wir haben am letzten Europäischen Gipfel und am ersten Europäischen Rat teilgenommen. Der Europäische Gipfel ist tot, es lebe der Europäische Rat!“*

Auf recht theatralische, aber zweifellos wirksame Art und Weise gelang es Giscard d'Estaing damit, von Anfang an bei der öffentlichen Meinung eine Bezeichnung durchzusetzen, die von seinen Kollegen abgelehnt worden war, und die in der Tat in dem damals von den Neun genehmigten Dokument nicht auftaucht. Erst später, nachdem Dänemark seinen Kampf auf verlorenem Posten aufgegeben hatte, wurde die Bezeichnung „Europäischer Rat“ offiziell verwendet.

Er schaffte es auch, in der öffentlichen Meinung das Gefühl zu erzeugen, dass endlich eine neue „europäische Macht“ entstanden war, wirksamer, konkreter und mit mehr Wirklichkeitsbezug. Bezeichnenderweise verkündeten die neun Regierungschefs parallel mit der Gründung des „Europäischen Rates“ zum einen ihre Absicht, „so bald wie möglich“ die allgemeine Wahl des Europäischen Parlaments durchzuführen, und nannten dafür erstmals das Datum 1978, und beauftragten zum anderen einen ihrer Kollegen, den belgischen Premierminister Leo Tindemans, einen Bericht über die Europäische Union zu erstellen, damit sich die Neun baldmöglichst auf eine Gesamtformel dieser Union einigen konnten.

Diese drei miteinander verbundenen Elemente waren für die meisten Beobachter ein historischer Wendepunkt im Prozess der europäischen Einigung.

#### Wohldosiert

Der Europäische Rat hat, wenn man die Sitzung vom Dezember 1974 – die seiner Gründung — nicht mitrechnet, bislang fünfmal getagt:

- am 10. und 11. März 1975 in Dublin  
(Präsident Cosgrave)
- am 16. und 17. Juli in Brüssel  
(Präsident Moro)
- am 1. und 2. Dezember 1975 in Rom  
(Präsident Moro)
- am 1. und 2. April 1976 in Luxemburg  
(Präsident Thorn)
- am 12. und 13. Juli 1976 in Brüssel  
(Präsident Den Uyl).

Er wird sich außerdem am 29. und 30. November in Den Haag (Präsident Den Uyl) versammeln und man weiß bereits, dass er unter britischem Vorsitz am 21. und 22. Februar 1977 in Brüssel und am 28. und 29. Juni in London tagen wird. Eine dritte Tagung wird zweifellos in Brüssel unter belgischer Präsidentschaft stattfinden.

In Übereinstimmung mit dem Schlusskommuniqué vom Dezember 1974 trifft sich der Europäische Rat dreimal im Jahr, aber auch „so oft wie nötig“. Die Regierungschefs haben sich, ohne dass dies in den Verträgen stünde, darauf geeinigt, sich einmal pro Halbjahr in der Hauptstadt des Landes zu tagen, das die Ratspräsidentschaft hat, sowie ein drittes Mal innerhalb eines Jahres in der Stadt, in der der Rat der Gemeinschaft üblicherweise tagt. Diese wohl abgewogene Dosierung muss die „Orthodoxen“ zufrieden stellen, denen zufolge sich der Europäische Rat immer an dem Ort versammeln müsste, an dem der Ministerrat der Gemeinschaft als das in den Verträgen festgelegte Organ tagt.

### **Ein kurzer Satz**

Eine weitere Konzession an die Strenggläubigen der Gemeinschaft ist die Tatsache, dass die Regierungschefs *„mit den Außenministern“* tagen (während anfangs nur eine Versammlung der Regierungschefs allein vorgesehen war) und vor allem, dass sie sich *„als Rat der Gemeinschaft und im Rahmen der politischen Zusammenarbeit“* versammeln.

Dieser letzte Satz ist sehr wichtig und verdient es, kurz kommentiert zu werden. Zunächst bedeutet er, dass die Regierungschefs nicht formell ein neues europäisches Organ gründen wollten, das zudem eine Überarbeitung der Verträge erforderlich gemacht hätte. Offensichtlich haben sie die These derer akzeptiert, die davon ausgehen, dass der Rat der Gemeinschaft, so wie er in den Verträgen definiert ist, sich sehr wohl auf Ebene der Regierungschefs versammeln kann, ohne dass er dadurch wesentlich verändert würde. Dies ist insofern sehr wichtig, als der Europäische Rat demnach die Verfahren der Gemeinschaft befolgen muss, was auch die Anwesenheit der Europäischen Kommission mit einschließt.

Dieser kurze Satz besagt des Weiteren, dass die Neun versucht haben, eine absurde Zweiteilung zu beenden, nach der die Sitzungen der „politischen Zusammenarbeit“ der neun Minister mit zwischenstaatlichem Charakter und juristisch auf einem „diplomatischen Protokoll“ fußend (unter dem Namen Davignon-Bericht bekannt) sowohl räumlich als auch zeitlich von den Sitzungen des Ministerrats der Gemeinschaft strengstens getrennt sein mussten. Diese Bemühung um die Trennung der Sitzungen hat zu lächerlichen Abläufen geführt, wie an diesem einen Tag im Jahre 1973 von Herrn Jobert erzwungene Allgegenwart der Außenminister, als diese zugleich in Brüssel und in Kopenhagen sein mussten.

Es versteht sich von selbst, dass die Regierungschefs genauso gemeinschaftliche Fragen wie zwischenstaatliche, nicht-bilaterale Probleme behandeln können und dass dies auch für die Außenminister gilt. In diesem Sinne erklärt der folgende Absatz im Kommuniqué, dass die Außenminister *„als Rat der Gemeinschaft mit einer impulsgebenden und koordinierenden Rolle betraut. Sie können bei jeder Gelegenheit im Rahmen der politischen Zusammenarbeit zusammentreten“*. Man beachte die in diesen Worten enthaltene Absicht, die Rolle der Außenminister zu stärken, die im Gegensatz zu den „fachlichen“ Aufgaben der Fachräte (der Minister der Landwirtschaft, der Finanzen, des Transports usw.) ausdrücklich als *„koordinierend und impulsgebend“* definiert wird.

Bevor analysiert wird, inwiefern diese grundlegenden Merkmale des „Europäischen Rates“ mit der Rolle übereinstimmen, die er seit seiner Gründung wirklich gespielt hat, ist es notwendig, etwas weiter auszuholen, um besser zu begreifen, warum und wie es zu dieser neuen „Einheit“ gekommen ist, die noch kein wirkliches Organ der Gemeinschaft ist, es aber könnte.

### **Jean Monnet gründet den Europäischen Rat**

In den jüngst erschienenen „*Mémoires*“ von Jean Monnet <sup>(1)</sup> wird erstmals veröffentlicht, wovon einige „Eingeweihte“ damals schon wussten. Jean Monnet ließ im August 1973 eine erste Bilanz über die Ausführung des Programms aufstellen, das der Pariser Gipfel im Oktober 1972 in Paris beschlossen hatte (s. „30 Jours d'Europe“ Nr. 184, November 1973). Seiner Meinung nach *„ging nichts vorwärts“*. Die Organe der Gemeinschaft *„waren außer Stande, die geplanten Aufgaben zu erfüllen“*. Der Ministerrat der Gemeinschaft war nicht mehr in der Lage, Entscheidungen zu fällen, *„er war nur noch das Theater für bruchstückhafte Fachgespräche, die auf Grund des Einstimmigkeitsprinzips zu keinem Abschluss fanden“*.

Angesichts dieser Situation verfasste Jean Monnet Ende August einen Text, in dem er vorschlug, dass die neun Regierungschefs beschließen, „*sich zu einer provisorischen europäischen Regierung zusammenzuschließen*“. Diese hätte unter Einhaltung der gültigen Verträge einen Organisationsausschuss der Europäischen Union gebildet, welcher alle drei Monate tagen würde. Für Jean Monnet ging es darum, den europäischen Einigungsprozess aus der Sackgasse zu führen, und — seinem Ansatz nach — die Grundlagen des Problems zu verändern, damit eine Lösung gefunden würde. Fest an seinen Ansatz glaubend leistete er Überzeugungsarbeit bei den wichtigsten *Leadern* der Gemeinschaft, damit sie seine Ideen akzeptieren. Er sprach persönlich mit Bundeskanzler Brandt und mit Edward Heath. Die prinzipielle Zustimmung von Herrn Pompidou erhielt er über Michel Jobert, der den Text mit Jean Monnets Vorschlägen dem Präsidenten während eines Fluges zu einem Staatsbesuch in China vorlegte).

Die Idee wurde durch Ted Heath sehr schnell publik gemacht, zuerst am 13. Oktober 1973 in Blackpool, anschließend durch Georges Pompidou in einer Pressekonferenz. Willy Brandt, Mario Rumor und die anderen Regierungschefs gaben ihre prinzipielle Zustimmung.

Die kraftvollen Formulierungen von Jean Monnet gingen dabei etwas verloren. Es wurde nicht mehr von einer „*provisorischen Regierung*“ gesprochen, auch nicht von einem Organisationsausschuss der Europäischen Union. Die offizielle Version vom 3. November von Georges Pompidou war, „*in regelmäßigen Abständen Sitzungen ausschließlich zwischen den Staats- und Regierungschefs abzuhalten*“.

Die erste dieser Sitzungen sollte am 14. und 15. Dezember in Kopenhagen stattfinden (Dänemark gewährleistete zu jenem Zeitpunkt den Vorsitz). Wer sich an die damalige politische und wirtschaftliche Konjunktur erinnert (Jom-Kippur-Krieg, Ölembargo, Anwesenheit der Staatschefs der Erdöl exportierenden Länder in Kopenhagen), sowie an gewisse psychologische Faktoren (Krankheit Georges Pompidous, äußerst schwache politische Lage von Heath) und an die etwas stümperhafte Organisation dieses „Versuchsgipfels“, der wundert sich nicht, dass daraus ein totaler Reinfluss wurde. Denn wenn auch das Prinzip der regelmäßigen Sitzungen bestätigt wurde, so kam es in Wirklichkeit nicht zu dessen Umsetzung, insbesondere wegen des Todes Georges Pompidous, dem unfreiwilligen Rücktritt Willy Brandts als Kanzler und dem Sturz der Regierung Ted Heath. Der europäische politische Rahmen war plötzlich verändert: Es tauchten neue *Leader* auf ...

Die Wahl Valéry Giscard d'Estaing zum französischen Präsidenten belebte die Hoffnungen. Und Jean Monnet versuchte es erneut. Er traf den französischen Präsidenten am 19. September 1974: „*An was es in den europäischen Entscheidungen vor allem fehlt*“, sagt er zu ihm, „*das ist Autorität: Das Diskutieren ist organisiert, das Entscheiden dagegen nicht*“. Valéry Giscard d'Estaing bestätigte ihm seine Absicht, seinen europäischen Kurs beizubehalten: „*Ich bin für regelmäßige Sitzungen der Staats- und Regierungschefs – für einen echten Europäischen Rat. Ich glaube auch, dass wir ein Datum festlegen müssen, bis zu dem die allgemeinen europäischen Wahlen spätestens stattfinden müssen. Und dann muss auch eines Tages Schluss mit der Einstimmigkeitspolitik sein, damit die Entscheidungen über die qualifizierte Mehrheit getroffen werden*“.

Damit kam es zu einem Gipfeltreffen mit vorausgehendem „Abendessen in privater Atmosphäre“ im Elyséepalast, das die bereits erwähnte große Einigkeit vom 9. und 10. Dezember ermöglichte ...

### **Ist der nötige Impuls vorhanden?**

Leo Tindemans bemerkt in seinem Bericht zur Europäischen Union, dass die Regierungschefs sich zunächst gelegentlich, dann aber regelmäßig zusammenfinden sollten, weil „*die in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Strukturen ... sich in der Praxis als zu schwach erwiesen [haben], um dem europäischen Einigungswerk ständig die erforderlichen politischen Impulse geben zu können*“.

Andererseits bemerkt der Botschafter Dondelinger, der Ständige Vertreter Luxemburgs, in einer äußerst pertinenten Studie, die nur wenig bekannt geworden ist, dass „*der im Dezember 1974 unternommene Schritt kein Gewaltakt ist, um das derzeitige institutionelle System ins Wanken zu bringen, sondern ein Versuch, eine offensichtliche Leere inmitten einer Struktur auszufüllen, der es gefährlich an Lebenskraft fehlt, und die*

*jeden Tag ein bisschen mehr Gefahr läuft, zu zerfallen“.* Dondelinger sieht als Grund für diese offensichtliche Leere nicht den Mangel geeigneter Organe, sondern darin, dass die Stellen, die bereits existieren, nicht vernünftig arbeiten können.

Genau diese Frage würde eine genauere Untersuchung erfordern. Wenn die Organe der Gemeinschaft nicht funktionieren, liegt dies wahrscheinlich am fehlenden „politischen Willen“, sie funktionstüchtig zu machen. Wie kann man davon ausgehen, dass dieser Wille auf einmal wie durch Zauberhand entsteht und von den Tagungen der Regierungschefs ausgeht?

Diese Untersuchung ist noch nicht durchführbar, die Arbeit des Europäischen Rats bietet noch nicht genügend Anhaltspunkte. Es gab Hoch- und Tiefpunkte, organisationstechnische Schwierigkeiten, Unsicherheiten in juristischer und politischer Hinsicht um den Gegenstand der „Entscheidungen“ an sich. Allgemein wird davon ausgegangen, dass der Europäische Rat zunehmend zu einer echten europäischen Institution werden wird, aber in einem Kontext, der große Veränderungen erforderlich macht.

Eines steht fest: Für einige, darunter wohl auch Präsident Giscard d'Estaing, ist der Europäische Rat das künftige „*Zentrum der politischen Macht*“ eines Staatenbündnisses Europa mit einem Europäischen Parlament als einem durch das allgemeine Wahlrecht legitimierten, offensichtlichen Gesprächspartner.

Im Moment kann nur schwer gesagt werden, ob der Europäische Rat seine Rolle als „Impulsgeber“ erfüllt hat. Aber es kann auch nicht gesagt werden, dass er, wie einige dies befürchtet haben, dazu beigetragen hat, den normalen Entscheidungsprozess zu lähmen, indem er die Rolle einer Berufungsinstanz spielen würde, an die alle „schwierigen“ oder zumindest so beurteilten Fälle gehen.

Es sei daran erinnert, dass der Europäische Rat bei seiner Tagung in Dublin im März 1975 geholfen hat, die letzten Hindernisse in den erneuten Verhandlungen mit Großbritannien aus dem Weg zu räumen; dass bei seiner Tagung in Rom vergangenen Dezember die offizielle Entscheidung zu den europäischen Wahlen gefällt worden ist (diese benötigte allerdings neun Monate, um in einen Rechtsakt umgesetzt zu werden); dass ebenfalls in Rom ein sehr wichtiges Problem, das einer einzigen Vertretung der Gemeinschaft im Nord-Süd-Dialog, gelöst worden ist. Dagegen konnte bei der Tagung des Europäischen Rats in Luxemburg letzten April beobachtet werden, wie die Einigung auf europäische Wahlen wieder in Frage gestellt wurde, und wie hinsichtlich verschiedener Möglichkeiten in der Wirtschaftspolitik die Meinungen deutlich auseinander gingen. Die Tagung letzten Juli in Brüssel hatte allerdings einen positiven Ausgang: Es herrschte vollkommene Einigkeit über die Zusammensetzung des gewählten Europäischen Parlaments, und Roy Jenkins wurde, wenn auch nur inoffiziell, als künftiger Präsident der Europäischen Kommission ernannt. Die Tagung, die Ende November in Den Haag stattfinden wird, wird vor allem beweisen müssen, dass sich die neun Regierungen nicht der Verantwortung entziehen wollen, grundlegende Entscheidungen zugunsten der Europäischen Union zu treffen, die auf dem im Januar vom belgischen Premierminister Leo Tindemans vorgelegten Bericht basieren.

Und die Zukunft? Von Hoffnung und Wille dominierte Skepsis, die innere Überzeugung, dass Wille und Tatkraft den Lauf der Dinge verändern können, das fällt bei den Worten Jean Monnets ein: *„Nichts kommt der Entscheidungskraft der neun Staats- und Regierungschefs gleich, die sich regelmäßig mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission an einen Tisch setzen, um zu versuchen, Probleme zu lösen, die das Interesse der Gemeinschaft betreffen. Wenn sie ein- oder mehrmals scheitern, ist das nicht verwunderlich, da ein derart ehrgeiziges Unternehmen immer mit Schwierigkeiten verbunden ist. Wenn sie aus sich selbst zu keinem Ergebnis kommen, dann müssen eben andere Mittel und Wege gefunden werden, um zu einer gemeinsamen Entscheidung zu gelangen.“*

Das stimmt tatenfreudig und weist ein klares Ziel.

Emanuele Gazzo

(1) Éditions Fayard, Paris