Der Ministerrat*

KARL-HERMANN BUCK

Dem Rat kommt nach Buchstabe und Geist der Verträge eine besondere Rolle als Gravitationszentrum des institutionellen Systems, als zentralem Organ politischer Impulse und der Entscheidungen in der Gemeinschaft zu. Hierbei ist vorab zu unterscheiden zwischen dem Integrationsbereich der EG, der Errichtung des Gemeinsamen Marktes, und dem Koordinierungsbereich, der die Harmonisierung der entsprechenden Maßnahmen und Sektoren vorsieht.

Der Rat setzt Recht, im Regelfall auf Vorschlag der Kommission und in bestimmten Fällen nach Anhörung des Parlaments[1]. Zur Erfüllung seiner Aufgaben gemäß den Verträgen hat der Rat 1980 51 Richtlinien, 312 Verordnungen sowie 136 Beschlüsse und Entscheidungen erlassen. Außerdem wurde der Rat mit über 200 Berichten, Memoranden, Studien etc. der Kommission befaßt.

Im allgemeinen geht die Arbeit zu den Kommissionsvorschlägen rasch von statten, wie die nur unwesentlich divergierende Zahl von Vorschlägen und Verabschiedungen (1976–80: 3114 gegenüber 2974, wobei die Kommission etwa 5 % zurückzog) zeigt.

Im Haushaltsbereich muß der Rat seine Kompetenzen mit dem Europäischen Parlament (EP) teilen.

In den Außenbeziehungen schließt der Rat Abkommen ab, die von der Kommission auf Ratsmandat hin ausgehandelt wurden. Dazu gehören 1980 die Kooperationsabkommen mit ASEAN, Jugoslawien, Rumänien und Brasilien. Die Beitrittsverhandlungen mit Griechenland wurden abgeschlossen, die Verhandlungen mit Portugal und Spanien fortgeführt.

Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit mit den Golfstaaten wurde am 5. Februar 1980 als besonders wichtiges Ziel der EG unterstrichen, am 5. Mai fand ein Außenministertreffen mit den Staaten des Andenpaktes statt, am 8. bis 9. Mai folgte die 5. Ministertagung des AKP-EG-Ministerrates in Nairobi, die erste nach Unterzeichnung des Vertrages von Lomé II.

Der Rat ernennt schließlich die Mitglieder des Beratenden Ausschusses der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und des Rechnungshofes. Er hat gewisse Kontrollrechte gegenüber der Kommission (z.B. Artikel 113 EWG-Vertrag und der so-

* Dieser Artikel bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.

genannte 113 - Ausschuß)[2] sowie gegenüber dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem WSA: 1980 hatte sich der Rat mit der wegen Griechenlands Beitritt und des Arbeitsanfalles zu erhöhenden Zahl der Richter und Generalanwälte und mit Änderungen der Geschäftsordnung des WSA zu befassen. (Am Rande sei vermerkt, daß der Rat 1980 in 53 Fällen, davon 29 mit EG-Beamten, vor dem EuGH auftreten mußte).

Angesichts der vielfältigen wirtschaftlichen und politischen Krisenherde stellen die Fragen des Gemeinsamen Marktes, der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Freizügigkeit, die die Verträge eindeutig regeln, nicht mehr allein die zentralen Punkte der Politik dar. Vielmehr gilt dies zunehmend für Bereiche wie Konjunkturpolitik, Währungsfragen, Energie-, Umwelt- und in gewissem Maße Sicherheitspolitik[3].

In jüngster Zeit hat eine beträchtliche Skepsis um sich gegriffen, hinsichtlich der Entwicklung, Vertiefung oder auch nur des Fortbestandes der EG. Dem Rat als entscheidendem Organ wird dabei ein besonderes Maß an Verantwortung zugemessen. So wird vielerorts befürchtet, daß die Strategie supranationaler Entscheidungsfindung und die Strategie herkömmlicher intergouvernementaler Koordination konkurrierend nebeneinander laufen, ja daß die gemeinschaftliche Methode gegenüber der anderen an Bedeutung verliert, da jene immer mehr Materien erfaßt, die eigentlich dem Integrationsrahmen vorbehalten sind.

Um zu prüfen, wie sehr „das EG-Krisenmanagement im Argen liegt"[4] und welche Verbesserungvorschläge politisch beachtlich sind und diskutiert werden, ist eine nähere Betrachtung des Rates und seiner Arbeitsweise angebracht. Soweit möglich werden auch statistische Angaben zur Illustrierung erbracht – die Untersuchung der Politikbereiche im Detail ist den folgenden Beiträgen vorbehalten.

Ratssitzungen 1980

Der Rat ist das gemeinschaftliche politische Entscheidungs- und Rechtssetzungsorgan. „Der Rat" ist die gemeinsame Rechtsform für Tagungen der verschiedenen Fachräte: z.B. der Agrar-, Finanz- oder Außenminister, um nur die zu nennen, die sich am häufigsten, meist monatlich, oder öfter treffen.

Von den 60 Ratssitzungen, die im Jahre 1980 unter italienischer (1. Halbjahr) und luxemburgischer Präsidentschaft (2. Halbjahr) stattfanden, waren gewidmet: 14 der Landwirtschaft, 13 den auswärtigen Beziehungen, 9 wirtschaftlichen und finanziellen Problemen, 7 der Fischerei, 3 dem Haushalt, je 2 der Energie, der Umwelt, dem Verkehrswesen, den Arbeits- und Sozialfragen, je 1 der Entwicklungszusammenarbeit, Bildungsfragen[5] (erstmals wieder seit 1976!), Steuerproblemen, rechtlichen Angelegenheiten sowie der Vorbereitung des AKP-EWG-Rats und des 26. Ministertreffens des Assoziationsrates EWG-Türkei.

Zu den besonders schwierigen Problemen, denen sich der Rat zu stellen hatte, gehörten:

- die wirtschaftliche Lage der EG; sie wird auf der Basis eines Beschlusses vom 17.2.1974 jedes Trimester von den Wirtschafts- und Finanzministern gemeinsam erörtert;
- eine Verbesserung der Gemeinsamen Agrarpolitik mit dem Ziel, die Wachstumsrate der Agrarausgaben deutlich zu senken, nicht zuletzt, um ein Überschreiten des 1 %-Rahmens der Eigenmittel unter Berücksichtigung der für die übrigen Politiken erforderlichen Mittel zu verhindern;
- die Forderung Großbritanniens nach Beseitigung des Ungleichgewichts seines Haushaltsbeitrages (Mandat vom 30. Mai 1980);
- der Konflikt und Dialog mit dem EP wegen des am 14.12.1979 zunächst vom EP abgelehnten Haushalts 1980 (Ende Juni 1980 erst nahm es einen neuen Entwurf an) sowie um den Haushalt 1981;
- die Festsetzung der Agrarpreise für das Wirtschaftsjahr 1980/81, der Streit um eine gemeinsame Fischereipolitik und die Errichtung einer Marktorganisation für Schaffleisch;
- die Krise im Stahlbereich;
- Außenhandelskonflikte u.a. mit Japan und den USA;
- die Haltung der EG zur sowjetischen Invasion in Afghanistan, zum Iran und zur Situation im Nahen Osten. Von besonderer Bedeutung waren auch die Neubelebung des Euro-Arabischen Dialogs und der Assoziation mit der Türkei (sowie die Lage nach der Übernahme der Macht durch das Militär).

Trotz intensiver Bemühungen der luxemburgischen Präsidentschaft gelang es nicht, die für Verbraucherfragen zuständigen Minister wieder zusammenzurufen.

Andererseits trafen sich gelegentlich Fachminister zu informellen Tagungen[6]. So befaßten sich in einem solchen Rahmen

- die Arbeitsminister am 15. bis 16. Mai in Venedig mit Beschäftigungsproblemen;
- die Außenminister am 18. Mai in Neapel mit dem Embargo gegen den Iran;
- die Finanzminister am 21. September in Luxemburg mit Problemen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und mit einer Anleihe zur Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten aufgrund der Erdölimporte;
- die Agrarminister am 14. Oktober 80 in Luxemburg mit den Agrarpreisen 1981-82 und der Reform der Finanzmechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die Transportminister der 7 Mitgliedstaaten (alle außer Dänemark und Italien), die Eurocontrol angehören, erörterten im Juni und November Fragen der zukünftigen Luftkontrolle nach Auslaufen von Eurocontrol im März 1983.

Und schließlich: In Fällen, wo der Beratungsgegenstand nur teilweise Gemeinschaftsangelegenheit ist, treffen sich „der Rat und die im Rahmen der Politischen Zusammenarbeit vereinten Minister", wie z.B. am 24.-25. November, zu Fragen des Abschlusses von Kooperationsabkommen mit den Golfstaaten. Wenn, wie am 22./23. März in Versailles, nicht alle Mitgliedstaaten, sondern nur

Minister oder hohe Beamte der sieben großen Länder des Westens zu Aussprachen über wichtige Themen, wie die jüngste Entwicklung der Zinssätze, des Gold- und des Ölpreises, die für die Gemeinschaft alle von großer Bedeutung sind, zusammentreffen, dann nehmen, gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates vom 25./26. März 1977 und des Rates vom 21./22. November 1977 der Präsident des Rates und der der Kommission teil; diese sind auch bei den Vorbereitungssitzungen und den Folgesitzungen („Follow-up") vertreten, sofern Fragen erörtert werden, die unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.

Vorschläge zur Verbesserung der Ratstätigkeit

Rechtlich gibt es keine Hierarchie unter den Räten; dies drückt sich auch in der fortlaufenden Numerierung der Sitzungen aus. Doch sind im Lauf der Zeit mit der Zunahme der Fachräte Probleme mit ihrer Koordinierung und mit der Vereinbarkeit ihrer jeweiligen Beschlüsse entstanden. Dabei kommt insbesondere den Außenministern, wie in der Schlußerklärung des Pariser Gipfels vom Dezember 1974 betont, eine „impulsgebende und koordinierende Rolle" zu[7]; daß sie häufig kaum noch in der Lage sind, diese zu erfüllen, ist Anlaß zu Klage und Kritik. So äußerte Gaston Thorn, einst selbst Ratsvorsitzender: „Es gibt nicht den Rat, sondern die Räte. Sie alle sind derart spezialisiert, daß der Rat der Außenminister bald nur noch über politische Zusammenarbeit zu sprechen bereit sein wird. . . Die Ressortminister wagen heute nicht einmal mehr mit ihrem Kollegen vom Finanzministerium über eine Entscheidung zu sprechen, obwohl ihr mühsam zustande gebrachter Kompromiß vom nächsten Budget-Rat in der Luft zerrissen werden kann"[8].

Die Einstimmigkeit im Rat als Wurzel allen Übels zu sehen, ist weder berechtigt noch hilfreich. Zunächst sei daran erinnert, daß die vielleicht wichtigsten Entscheidungen des Rates, seine Beschlüsse in Haushaltsverfahren, mit bestimmten Mehrheiten erfolgen; umgekehrt sieht der EWG-Vertrag in 17 Fällen qualifizierte Mehrheitsvoten, aber in 27 Fällen Einstimmigkeit vor! Die eigentliche Problematik liegt neben dem Rekurs auf den Luxemburger Kompromiß in zentrifugalen Tendenzen unter den Fachräten und mangelnder politischer Kontrolle. Einschränkend sei hierzu betont, daß „nationale Interessen" zu Unrecht verteufelt oder „verschämt und gleichsam nur als Fußnote implizit behandelt werden; sie müssen klar ausgewiesen, im Zentrum der Debatte stehen und vor allem unbefangener artikuliert werden, von allem technokratischen Beiwerk der Präsentation entkleidet. Bisher kommen sie europäisch erst im Ministerrat, gleichsam durch die Hintertür, vor"[9].

Im Bemühen, den Gefahren aus unklaren zeitlichen Ablaufvorstellungen, technokratischen Blockaden auf unterster Ebene und der Überlastung der höchsten Gremien mit Details vorzubeugen, haben sowohl die Außenminister im Auftrag des Europäischen Rates von Ende 1979 als auch der Ausschuß der ständigen Vertreter (AStV) die Fülle entsprechender Vorschläge im Bericht der Drei Weisen erörtert. Über eine Reihe von Punkten wurde Einigkeit erreicht. Erin-

nern wir uns hierbei, daß „der tastende Versuch mit einer Vielzahl von Strategien und Konzepten die Eigenart des Prozesses der europäischen Einigung ausmacht"[10].

Die Beratungen führten zu folgenden Schlüssen:

Rolle des Rates

Der Zusammenhang der Gemeinschaftstätigkeiten und die Kontinuität der Arbeit, die den Außenministern aufgegeben sind (Pariser Gipfel 1974, Europäischer Rat Dublin 1975) sollen durch eine bessere Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten erleichtert werden. Die Praxis wird zeigen, inwieweit es möglich ist, auf die Tagesordnungen des Rates nur eine begrenzte Zahl von Punkten zu setzen, die wichtige Probleme betreffen und die inoffiziellen Tagungen auf das erforderliche strikte Minimum zu beschränken.

Verstärkte Rolle des Generalsekretärs des Rates

„Der Ministerrat kann der ihm zugewachsenen Bedeutung nur sehr unvollkommen entsprechen, weil dort, wo heute die Führung der Gemeinschaft liegen sollte, entscheidende Voraussetzungen erfolgreicher politischer Führung fehlen: Zeit, Kontinuität und administrative Infrastruktur"[11].

Insbesondere der bundesdeutsche Staatsminister des Auswärtigen Amtes, Klaus von Dohnanyi, drängte aufgrund solcher Analysen darauf, den Generalsekretär nicht nur als Spitze der Verwaltung zu sehen, sondern ihn mit Initiativfunktionen im Namen der Präsidentschaft im Entscheidungsprozeß einzusetzen: „um die Aufgabe der Vertretung des Ratspräsidenten nach innen erfüllen zu können, müßte der Generalsekretär allerdings maßgeblichen Einfluß auf Tagesordnung und Verhandlungsführung im innergemeinschaftlichen Prozeß haben. Und so wäre es unerläßlich, ihm den Vorsitz im Ausschuß der Ständigen Vertreter zu übertragen"[12].

Präsidentschaft

Sie wechselt in halbjährlichem Turnus unter den Mitgliedstaaten. Ihre hervorragende Rolle im Hinblick auf Organisation der Arbeiten, Aufstellung der Tagesordnungen, Überwachung des Fortgangs der Arbeiten in den Gruppen und Koordinierung wurde erneut unterstrichen. Keine Zustimmung fand der Vorschlag, die Amtsdauer zu verlängern, da jetzt schon jedes Land nur alle 5 Jahre dran ist. Am Rande sei als Besonderheit für 1980 vermerkt, daß das kleine Luxemburg sich in einigen Instanzen von den Niederländern vertreten ließ.

Der Ausschuß der Ständigen Vertreter – AStV[13]

1965 durch Artikel 4 des Fusionsvertrages zu Vertragsrang erhoben, hat er im Laufe der Zeit einen zentralen Platz im Institutionengefüge erhalten. Er ist die Instanz mit der umfassendsten Sicht und Kenntnis, sind seine Vertreter doch vertraut mit den Positionen der Kommission, jedes einzelnen Mitgliedstaats, den

Stellungnahmen des Europäischen Parlaments sowie, auf Basis der Gruppenberichte, den technischen und politischen Aspekten eines Problems. Der Ständige Vertreter vertritt nationale Standpunkte[14], teilt aber auch jene der andern sowie gemeinschaftliche Positionen seiner Hauptstadt mit. 1980 hielt der AStV bereits seine 1000. Sitzung ab.

Seit 1962 tagt er in zwei Teilen: dem AStV, erster Teil, der sich aus den Stellvertretern der Ständigen Vertreter zusammensetzt, und dem AStV, zweiter Teil, in dem die Botschafter selbst zusammentreten und in dem in der Regel Fragen von politischer und allgemeiner Bedeutung behandelt werden. Für Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der Sonderausschuß Landwirtschaft zuständig.

Der AStV erarbeitet, in der Regel zusammen mit der Kommission, gemeinschaftliche Lösungen und nimmt die letzte Überarbeitung der Texte vor. Die Tagesordnung des AStV, erster Teil, besteht aus Punkten der Rubrik I und Punkten der Rubrik II, während die des AStV, zweiter Teil, nur Punkte der Rubrik II aufweist, wobei es sich bei den Punkten der Rubrik I um solche Punkte handelt, die bereits auf Gruppenebene gebilligt worden sind und daher lediglich noch der förmlichen Genehmigung – ohne Aussprache – durch den AStV bedürfen. Etwa 75 % aller Ratsentscheidungen sind bereits auf AStV-Ebene beschlußreif ausdiskutiert und werden in der Regel dann vom Rat als „A-Punkte" nur noch formal verabschiedet. Aufgrund dieser eminenten politischen Bedeutung nimmt es nicht wunder, daß Abgeordnete gelegentlich direkte Beziehungen zwischen AStV und EP fordern, wie Frau Ewing in der Frage H-30/80 an den Rat.

In den Beratungen zum Bericht der Drei Weisen wurde die Rolle des AStV erneut unterstrichen:

Der AStV sollte in der Lage sein, die Tätigkeit der einzelnen Gruppen oder Fachausschüsse – derzeit rund 200 – besser zu koordinieren.

Damit er die Vorbereitungsarbeiten für alle Tagungen des Rates durchführen und den Rat von einer Reihe von Dossiers entlasten kann, muß ihm eine größere Entscheidungsbefugnis erteilt werden und müssen infolgedessen den Ständigen Vertretern umfassende und flexible Weisungen gegeben werden, die es ihnen ermöglichen, auf Ausschußebene möglichst viele Probleme zu lösen.

Zur verbesserten Zeitplanung wurde Ende 1980 schließlich eine Rubrik III zum AStV, erster Teil, eingeführt, in der Punkte für die folgende Sitzung annonciert werden. Dieser Teil III ist nicht mit Weinstocks Vorschlag zu verwechseln[15].

Das Generalsekretariat des Rates

Das Ratssekretariat hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Gewährung der materiellen Voraussetzungen für die Sitzungen wie Sitzungsdienst, Übersetzer, Dokumentenvorbereitung etc.,
- es ist Gedächtnis und Notar sowie Archiv des Rates,
- es berät den Rat in juristischen, inhaltlichen und prozeduralen Fragen sowie über Vorgänge in anderen Institutionen.

Das Generalsekretariat besteht aus etwa 1600 Beamten, davon gehören die meisten zu technischen Diensten.

Rat und Europäisches Parlament

Die Verträge sind recht schweigsam über die Beziehungen zwischen Rat und Europäischem Parlament (EP); neben einer Reihe obligatorischer Anhörungen und dem Haushaltsverfahren wird außerdem in Artikel 140 EWG-Vertrag lakonisch geregelt: „Der Rat wird nach Maßgabe seiner Geschäftsordnung von der Versammlung jederzeit gehört." Eine Kontrolle des Rates ähnlich Artikel 144 EWG-Vertrag (Mißtrauensvotum gegen die Kommission) besteht nicht[16].

In Wirklichkeit haben sich jedoch u.a. über die beiden Verträge von 1970 und 1975 kontinuierlich präzisere Dialog- und Mitspracheformen entwickelt.

Zu diesen Dialogarten zählen:

Anwesenheit bei Plenarsitzungen

Nach Artikel 140 Absatz 4 des EWG-Vertrags und Artikel 19 seiner Geschäftsordnung kann der Rat vor dem Europäischen Parlament durch seinen Präsidenten oder durch jedes andere seiner Mitglieder vertreten werden. Dies schließt nicht aus, daß die Vertreter anderer Mitgliedstaaten, sofern sie den Wunsch haben, den Tagungen des Europäischen Parlaments – in der Regel mittwochs – beiwohnen können.

So äußerten sich die Ratspräsidenten 1980 beispielsweise zu Afghanistan, Energiefragen, dem britischen Haushaltsbeitrag, dem Fortgang der Beratungen zur Einführung eines Europäischen Passes, zu den Agrarpreisen, dem interinstitutionellen Dialog und dem Bericht der Drei Weisen, zur Jugendarbeitslosigkeit, Fragen der Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts, zur Lage in der Türkei, zur Regionalpolitik, Automobilindustrie sowie – im Rahmen der einzigen aktuellen Stunde im EP 1980 – zur Ernennung der neuen Kommission.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß Gaston Thorn als Ratspräsident in der Fragestunde des 19. November 1980 den Wunsch aussprach, daß die Vertreter der Mitgliedstaaten den Ratspräsidenten doch begleiten mögen, um hautnah die Anregungen und Kritiken des EP zu erleben.

Schließlich beteiligt sich der amtierende Präsident des Haushaltsrates regelmäßig an den Debatten des Europäischen Parlaments über die jährlichen Gesamthaushaltspläne.

Die Präsidentschaft legt dem EP ihr Programm sowie am Ende eine Bilanz vor. Sie berichtet zudem über die Ergebnisse der Arbeiten des Europäischen Rates. Einer Forderung des EP, der Präsident des Europäischen Rates solle dies selbst tun, konnte der Rat 1980 (noch ?) nicht nachkommen.

Teilnahme an Ausschußsitzungen

Die Mitglieder des Rates bzw. ihre Vertreter sowie die Beamten des Generalsekretariats des Rates nehmen an den Sitzungen der Parlamentsausschüsse teil, so-

fern sie dazu eingeladen werden. Die Zahl solcher Aussprachen nahm nach der Direktwahl erheblich zu, sie erfolgten 1980 mit dem Verkehrsausschuß sowie dem Energie- und Forschungsausschuß je 2 mal, und je einmal mit dem Landwirtschafts-, dem Juristischen, dem Wirtschafts- und Währungs-, dem Umwelt- und dem Jugendausschuß.

Der amtierende Ratspräsident hat im Rahmen des Haushaltsverfahrens alljährlich an zahlreichen Sitzungen des Haushaltsausschusses teilzunehmen, wenn dieser den Haushaltsplanentwurf prüft. Einmal je Trimester findet ein Kolloquium mit dem Politischen Ausschuß statt. Und schließlich sprach der Ratspräsident vor den Gemischten Parlamentarischen Ausschüssen zwischen EP und Griechenland bzw. der Türkei sowie vor dem Paritätischen Ausschuß und der Beratenden Versammlung AKP-EG.

Parlamentarische Anfragen[17]

Die Zahl der Anfragen an den Rat – ein zunächst nur schüchtern genutztes Instrument der Information, Kontrolle und politischen Diskussion – lag für die Sitzungsperiode 1959-60 bei 3, überstieg 10 erstmals im Zeitraum 1966-67 (doch schon 161 an Rat und Kommission zusammen) und schraubte sich in neue Dimensionen nach dem Beitritt Großbritanniens, ein Land mit besonders ausgeprägter Tradition bei Anfragen sowie nach der Direktwahl 1979.

Zwischen Direktwahl und Ende 1979 wurden ungefähr dreimal soviel schriftliche Anfragen an den Rat gerichtet wie im entsprechenden Zeitraum des Jahres 1978, während die Zahl der im Rahmen der Fragestunde gestellten Fragen um ungefähr 35 % zunahm. 1980 schließlich wurden 205 Fragen im Rahmen der Fragestunde an den Rat gerichtet (= 50 % mehr als 1979) sowie 241 schriftliche und 16 mündliche Fragen. Rat und Kommissionen haben übrigens die Möglichkeit, zu den von ihren jeweiligen Generalsekretariaten ausgearbeiteten Entwürfen Stellung zu nehmen und die andere Institution um Änderungen zu bitten. Der Ratspräsident darf sich bei der Beantwortung nur unwesentlich vom beschlossenen Text entfernen.

Luns/Westerterp – Verfahren

Schließlich obliegt es dem amtierenden Präsidenten im Rahmen der „Luns/Westerterp"-Verfahren, vor den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments den Inhalt der Assoziierungs- oder Handelsabkommen darzulegen, die die Gemeinschaft zu schließen beabsichtigt. Dies erfolgt – in Form einer vertraulichen Information oder während eines Gedankenaustausches – im Falle von Handelsabkommen, nachdem der Rat über das Verhandlungsmandat der Kommission entschieden hat, nach der Paraphierung am Ende der Verhandlungen und nach der Unterzeichnung der Verträge. Anlässe dazu waren 1980 vor allem die Abkommen mit ASEAN (Verband der Südostasiatischen Nationen), Jugoslawien und Rumänien. Das Verfahren wurde aus Opportunitäts-

gründen auch angewendet hinsichtlich der Hilfe – in Höhe von 275 Mio. ECUs (Europäische Währungseinheiten) – der EG an Portugal vor dessen Beitritt.

Anhörung des Parlaments und Konzertierung

Neben den im EWG-Vertrag vorgeschriebenen Fällen hört der Rat das EP auch fakultativ vor seiner Beschlußfassung. Dieses Verfahren verläuft in der Regel ohne Probleme. Insgesamt verabschiedete das EP 1980 126 Entschließungen mit Stellungnahmen. Von den zwischen der Direktwahl und Ende November 1980 abgegebenen 186 Stellungnahmen verlangten 149 keine Veränderungen, in 11 Fällen übernahm die Kommission entsprechende Änderungen und leitete sie dem Rat zu, in 8 Fällen blieb sie bei ihren Vorschlägen. Am 29. Oktober 1980 entschied der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Isoglucose-Urteil, daß der Rat einen Formfehler beging, als er mit seinem Rechtsakt nicht auf die – verzögerte – Stellungnahme wartete.

Mit Rücksicht auf das Funktionieren der Gemeinschaft und im Lichte der Vertragssystematik wäre jedoch auch zu betonen, daß das Parlament die Rechtsetzungsbefugnisse des Ministerrats nicht dadurch aushöhlen darf, daß es einfach keine Stellungnahme abgibt und so einen Beschluß des Rats blockiert[18].

Ein ratsinternes Verfahren zur Berücksichtigung der Stellungnahmen zielt im wesentlichen darauf ab, die Unterschiede herauszustellen, die gegebenenfalls zwischen der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und dem Bericht, der dem Ausschuß der Ständigen Vertreter und dann dem Rat unterbreitet wird, bestehen. Es wurde aufgrund des Berichts der Drei Weisen 1980 verbessert.

Im übrigen gibt es zwei Verfahren, die es dem Europäischen Parlament ermöglichen, dem Rat seine Standpunkte zu bestimmten Vorschlägen darzulegen: Das Konzertierungsverfahren[19], welches bei Rechtsakten von allgemeiner Tragweite angewandt werden kann, die ins Gewicht fallende finanzielle Auswirkungen haben und deren Erlaß nicht schon aufgrund früherer Rechtsakte geboten ist, sowie das Verfahren für andere Rechtsakte mit finanzieller Auswirkung. Letzteres Verfahren, bei dem das EP im Falle der Nichtberücksichtigung seiner Vorschläge den Rat um Darlegung der Gründe seines Abweichens ersuchen könnte, schien vom EP lange Zeit vergessen. (Erst die seit Mai 1981 gültige neue Geschäftsordnung nimmt wieder darauf Bezug).

Der Konzertierungsausschuß zwischen Rat und EP traf sich 1980 nur einmal zu dem seit 1977 schwebenden Problem der Finanz- und technischen Hilfe für nichtassoziierte Entwicklungsländer. Der Rat schloß schließlich Anfang 1981 das Verfahren einseitig ab, und zwar weil er nicht in der Lage war, eine einheitliche Verhandlungsposition einzunehmen.

Die Rolle des Rates wurde sicherlich gestärkt durch die Vorschläge der Drei Weisen, die entgegen Vorstellungen im EP, eine Art suspensives Veto durch das Konzertierungsverfahren auszuüben, aus Praktikabilitätsgründen eine „Guillotine-Lösung" vorschlugen:

Das Verfahren sollte entweder nach drei Monaten oder nach drei gemeinsamen Sitzungen der Organe abgeschlossen werden, je nachdem welche Frist kürzer ist. . . Gelangen die Organe zu keinem Einvernehmen über eine Verlängerung, so ist das Verfahren beendet.

Das Jahr 1980 war für den Rat gekennzeichnet durch ein Infragestellen überkommener Politiken, sektoraler Maßnahmen und interinstitutioneller Prozeduren. Damit wurde es aber auch zum Jahr, in dem wegen der ökonomischen und politischen Probleme (Regierungswechsel in den Präsidentschaftsländern) die Notwendigkeit neuer Akzente, struktureller Schwerpunkte und verbesserter Prozeduren – ohne Aufhebung des Erreichten – deutlich wurde. Wenn 1981 dazu die Überlegungen vorangetrieben werden, sollten ab 1982 die Umsetzungen in die Wirklichkeit erfolgen.

Anmerkungen

1 Das EP wird zunehmend auch fakultativ konsultiert. Laut Antwort der Kommission auf Anfrage Nr. 1681/80 von Frau Quin (ABl.der EG, C 73/20 vom 2.4.1981) wurde es aber zu 351 Verordnungen und Richtlinien nicht gehört.

2 Siehe dazu auch: Reinhard Priebe, Entscheidungsbefugnisse vertragsfremder Einrichtungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Baden-Baden 1979; R.H. Lauwaars, Auxiliary organs and agencies in the EEC, in: Common Market Law Review (CMLR) 3/1979, S. 366–385; Christoph Bertram, Decision making in the EEC – the management committee procedure, in: CMLR 1967/68, S. 246–264.

3 Beutler, Bengt u.a., Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1979, S. 35f.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.12.1980.

5 als „der Rat und die im Rat vereinigten Minister für Bildung" am 27.6.1980, da nicht alle Aspekte eindeutig unter Gemeinschaftskompetenz fielen.

6 Häufiger tun dies Agrar- und Finanzminister. „Diese Treffen bieten den Teilnehmern die Möglichkeit eines freieren und allgemeineren Gedankenaustausches. Das zuständige Gremium für die Beschlußfassung bleibt jedoch allein der Rat." (Antwort des Rates auf die Anfrage H-276/79 von H. van Miert.) Zu erwähnen sind auch die Treffen der Außenminister vom Typ Gymnich.

7 Dies wird unterstützt durch die La-Marlia-Prozedur, ein Synthese-Dokument über die Tätigkeit anderer Räte, s. J. Mégret u.a., Le droit de la CEE, Brüssel 1979, vol. 9, S. 105f.

8 Interview in EG-Magazin 1/1981, S. 9. Dazu Jean V. Louis, Quelques réflections sur la répartition des compétences entre la CE et ses Etats membres, in: Revue d'intégration européenne 3/1979, S. 355-374; Bericht des Dreierausschusses (Bericht der Drei Weisen) an den Europäischen Rat über die Europäischen Organe, Brüssel Oktober 1979; Ulrich Weinstock, Die Räte – Einführungsbericht zum Kolloquium über „Die Institutionen der Gemeinschaft an der Schwelle der achtziger Jahre", Brügge Oktober 1980, vervielf. Ms.; Teilabdruck im Europa-Archiv,36. Jg. 2/1981, S. 47–56.

9 Weinstock, Die Räte, a.a.O., S. 5.

10 Walter Hallstein, zit. in: ebenda, S. 33.

11 Klaus von Dohnanyi, 10 Köpfe und keine Hand, in Europäische Zeitschrift, April 1981, S. 2.

12 ebenda:; vgl. dazu die Erwägungsgründe im Ratsbeschluß zum neuen Generalsekretär des Ratssekretariats, dem Dänen N. Ersbøll: ABl. der EG, L 261 vom 4.10.1980, S. 16:
„Die Arbeitsweise des Rates erfordert
- eine größere Kontinuität in der Arbeit des Rates über den ständigen Wechsel im Vorsitz hinweg,
- eine bessere Koordinierung der Arbeiten des Rates in seinen verschiedenen Zusammensetzungen,
- eine verstärktere Kohärenz der Arbeiten der nachgeordneten Gremien des Rates,
- anhaltende Bemühungen darum, daß aufgrund vorbereitender Fühlungnahmen mit den Delegationen mehr Ratsbeschlüsse durch Kompromiß zustandekommen,
- eine erhebliche Erleichterung der Arbeitsbelastung des Rates durch Vorvereinbarungen, die im Ausschuß der Ständigen Vertreter über eine größere Anzahl von Fragen erzielt werden."

13 Dazu Araceli Mangas Marin, La participation du Comité des représentants permanents au processus de décision communautaire, in: Cahiers du droit européen 1/1980, S. 25-53.

14 Die Teilnahme der Experten nationaler Ministerien an den Ratsinstanzen ist sehr rege. 1979 ersetzte der Rat 23 596 mal Reisekosten solcher Art. Aufschlüsselung in der Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1673/80 von H. Hamilius, in: ABl. der EG, C 73/ 1980.

15 Ausführlicher: Schlußfolgerungen des Europäischen Rates (Dez. 1980) betr. Bericht über die Europäischen Organe, Rat der EG 1981; Weinstock, Die Räte, a.a.O., S. 24: Ein neuer Teil III sollte „alle diejenigen Aufgaben umfassen, für deren Verwirklichung nach den Verträgen keine hinreichende Handlungsgrundlage zur Verfügung stehe sowie solche Angelegenheiten, die wegen ihres politischen Gewichts von Teil II abgegeben werden. Nach der skizzierten Konzeption versteht es sich von selbst, daß die Vertreter eines solchen Teils III beim Regierungschef selbst anzusiedeln wären. Dies ist insofern die konsequente Weiterentwicklung des Modells Europäischer Rat"

16 Die bis zu ihrer endgültigen Annahme am 24.7.1979 vorläufige Geschäftsordnung des Rates bestimmte:
„Artikel 19
(1) Vorbehaltlich besonderer Verfahren kann der Rat vor dem Europäischen Parlament oder einem seiner Ausschüsse von seinem Präsidenten oder einem seiner anderen Mitglieder vertreten werden.
(2) Der Rat kann dem Europäischen Parlament seine Ansichten auch schriftlich mitteilen."

17 Dazu Giacinto de Thomasis, Le interrogazioni parliamentari nell' esperienza del Consiglio dei Ministri CEE, in: Studi Parmensi vol.XXIII/1978, Milano, S. 25-35; Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1124/1979 von H. Forth, in: ABl. der EG, C 116/1980, S. 10f. Nach einer für 1974 bis 1977 vorliegenden Auswertung für Fragen an den Rat lag das Schwergewicht im Bereich institutioneller Probleme (ca. 20 %), der Beziehungen zu Drittländern (14 %), der Politischen Zusammenarbeit (ca. 13 %) sowie der Sozial- und Agrarpolitik (je ca. 10 %).
Eine solche Fülle von Fragen verursacht inzwischen technische und finanzielle Sorgen, belaufen sich doch die Personalkosten zur Beantwortung einer schriftlichen Anfrage nach Kommissionsberechnungen auf durchschnittlich 1600.– DM, dazu kommen Kosten für Papier, Arbeiten im EP-Sekretariat sowie etwa DM 1000.- für die Veröffentlichung in den Amtssprachen. Verzögerungen bei der Beantwortung sind angesichts der Zahl, der sensiblen Bereiche und der Nachforschungen dabei nicht auszuschließen.
Weiteres in: 14. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1980, S. 26ff., Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 1682/80, in: ABl. der EG, C 63/1981, S. 18f.

18 Eine Urteilsanalyse und kritische Stellungnahme zu dessen Schwachpunkten gibt: Yvon Quintin, Les conditions de la consultation de l'assemblée, in: Revue du marché commun, Januar 1981, S. 3-8.

19 Hierzu Hans-J. Glaesner, Das Konzertierungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament, in: Integration 1/81, S. 22–27. Weitere Details und eine politische Analyse in meinem Manuskript (Rohfassung) Ablauf, Schwerpunkte und Grenzen des Konzertierungsverfahrens.

Weiterführende Literatur

Beutler, Bengt u.a., Die Europäische Gemeinschaft, Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1979.

Glaesner, Hand-J., Das Konzertierungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament, in: Integration 1/81, S. 22–27.

Sasse, Christoph, Regierungen – Parlamente – Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der EG, Bonn 1975.

Scheuer, Hans u. Ulrich Weinstock, Administrative Strukturen der EG – Ein Programm zur Revitalisierung der Brüsseler Bürokratie, Bonn 1977.

Weinstock, Ulrich, Wie kann der Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft verbessert werden? Zum Bericht der Drei Weisen, in: Integration 2/80, S. 60–70.