

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Der Vertrag von Lissabon und die Ioannina-Klausel

Die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten haben sich am 19. Oktober 2007 beim informellen Gipfel in Lissabon darauf verständigt, den Vertrag von Lissabon um eine Erklärung zu ergänzen, die den Ioannina-Mechanismus abbildet. In der nordgriechischen Stadt Ioannina hatten sich 1994 die Staats- und Regierungschefs der damals 12 Mitgliedstaaten der EU auf eine Kompromissformel geeinigt, die im Falle knapper Mehrheiten bei einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat einen zeitlichen Aufschub mit erneuten Verhandlungen vorsah. Dieser „Abbremsmechanismus“ sollte nach dem Willen der polnischen Regierung in den neuen Grundlagenvertrag aufgenommen werden. Der gefundene Kompromiss gibt den Weg frei für die Unterzeichnung des EU-Reformvertrags am 13. Dezember 2007.

Stimmzählung im Rat

Ausgangspunkt der Debatte um die Bedeutung des Ioannina-Kompromisses sind die Stimmverhältnisse im Ministerrat bei Beschlussfassungen mit qualifizierter Mehrheit. Nach der gemäß Art. 205 Abs. 2 Unterabs. 1 EGV geltenden „Pondierung“ werden die Stimmen als Ergebnis eines (verfassungs-)politischen Kompromisses, der im Wesentlichen auf dem wirtschaftlichen Gewicht und der Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten beruht, gewogen. Im Zuge der Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung hat Polen im Vertrag von Nizza (2000) 27 Stimmen im Rat erhalten (Deutschland hat 29 Stimmen) und damit eine relativ starke Position ausgehandelt. Schon in der Diskussion um den Verfassungsvertrag hatte sich Polens damalige Regierung, unterstützt von der Opposition, für die Beibehaltung der Stimmenverteilung von Nizza eingesetzt. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich jedoch für eine stärkere Stimmgewichtung auf der Grundlage der Bevölkerungszahl aus. Im Vertrag von Nizza wurde eine entsprechende Klausel eingefügt. Gemäß dem neu eingefügten Abs. 4 zu Art. 205 EGV kann auf Antrag eines Mitgliedstaates überprüft werden, ob die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die eine Entscheidung im Rat annehmen, zugleich 62% der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren (sog. doppelte Mehrheit). Während diese Möglichkeit im Vertrag von Nizza noch fakultativ ist, setzte sich dieses System der Stimmberechnung im Entwurf des Verfassungsvertrages als Regelfall bei der Ermittlung der qualifizierten Mehrheit durch.

Durch das System der doppelten Mehrheit sah sich Polen im Rat geschwächt und suchte nach einer Möglichkeit, die in Nizza ausgehandelte Stellung durch eine Verankerung des sog. Ioannina-Kompromisses im neuen Vertrag zur Reform der EU abzusichern. Danach kann eine Minderheit bei knappen Mehrheitsbeschlüssen im Rat neue Verhandlungen erzwingen und einen Beschluss für eine gewisse Zeit aufschieben.

Im Maastrichter Vertrag von 1993 wurden die Stimmen im Rat der damals 12 Mitgliedstaaten auf 76 festgelegt. 54 Stimmen bildeten eine qualifizierte Mehrheit, 23 Stimmen konnten einen Beschluss verhindern (Sperrminorität). Mit dem Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden am 1. Januar 1995 erhöhte sich die Stimmzahl auf 87, die Sperrminorität sollte entsprechend auf 26 Stimmen anwachsen. Einige Mitgliedstaaten, darunter Großbritannien und Spanien, verlangten die Beibehaltung der Sperrminorität auf 23 Stimmen. Sie stimmten anlässlich einer Tagung des Rates im März 1994 in Ioannina der neuen Regelung in Art. 205 EGV zu und verständigten sich auf einen Kompromiss: Wenn sich bei einem Beschluss mit qualifizierter Mehrheit 23 bis 25 Neinstimmen melden, wird erneut verhandelt mit dem Ziel, einen Kompromiss zu erreichen. In der Erklärung Nr. 50 der Regierungskonferenz zum Amsterdamer Vertrag 1999 wurde vereinbart, dass die Ioannina-Formel bis zum Inkrafttreten der nächsten Erweiterung fortgelten sollte. Aufgrund der durch den Vertrag von Nizza eingeführten Stimmgewichtung wurden die Bestim-

mungen des Kompromisses von Ioannina gegenstandslos. Der Ioannina-Mechanismus, der zumindest ansatzweise in der Tradition des Luxemburger Kompromisses steht, ist – soweit ersichtlich – bislang noch nicht angewandt worden. Eine modifizierte Neubelebung erfuhr der Mechanismus im Zuge der Beratungen des Verfassungsvertrags, wo er in einer Erklärung zu Artikel I-25 zunächst bis 2014 festgeschrieben wurde: Der Europäische Rat sollte mit Inkrafttreten des Verfassungsvertrages einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach Mitgliedstaaten, die entweder $\frac{3}{4}$ der zu einer Sperrminorität erforderlichen Bevölkerung vertreten, also 26,25%, oder $\frac{3}{4}$ der Anzahl der für eine Sperrminorität erforderlichen Mitgliedstaaten eine Fortsetzung der Verhandlungen verlangen können.

Der Vertragstext von Lissabon selbst enthält den Ioannina-Mechanismus nicht. Allerdings ist die Formel Gegenstand der Erklärung zu Artikel 9c Abs. 4 des Vertrages über die Europäische Union und zu Art. 205 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU. Ergänzend wird in einem Protokoll – das anders als Erklärungen Bestandteil des Vertrags und somit des Primärrechts ist – festgehalten, dass diese Erklärung vom Europäischen Rat nur konsensual wieder aufgehoben werden kann.

Vom 1. November 2014 bis zum 31. März 2017 kann der Mechanismus aktiviert werden, wenn Mitglieder des Rates, die mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, erklären, dass sie die Annahme eines Rechtsakts durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ab 2017 könnte dann der „Abbrems-

mechanismus“ von Mitgliedstaaten, die mindestens 55 Prozent der EU-Bevölkerung oder der für eine Sperrminorität erforderlichen Anzahl von Staaten vertreten, geltend gemacht werden. Der Rat verpflichtet sich, in diesem Fall „alles in seiner Macht stehende zu tun, um innerhalb einer angemessenen Zeit und unbeschadet der durch das Unionsrecht vorgeschriebenen zwingenden Fristen eine zufriedenstellende Lösung“ zu finden. Polen hatte gefordert, einen Beschluss zwei Jahre lang hinauszögern zu können, die Mehrheit der Mitgliedstaaten aber versteht unter einer „angemessenen Zeit“ etwa drei Monate. In der Erklärung wird der Begriff nicht definiert. Die auf der Grundlage des Ratsbeschlusses eingeräumte Möglichkeit einer Verlängerung der Verhandlungen ist jedenfalls kein Veto. Auch dürfen vertraglich vorgesehene Fristen im Gesetzgebungsverfahren nicht überschritten werden. Bis 2014 gilt die Ausnahmeregelung nach den im Vertrag von Nizza aufgestellten Grundsätzen der Stimmenverteilung fort.

Um Ioannina ist lange gerungen worden. Dies mag zunächst unverständlich anmuten, denn der Mechanismus kam bislang noch nicht zum Tragen. Gleichwohl verdeutlicht die Diskussion die Schwierigkeiten, die mit dem Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit in zahlreichen Politikbereichen der EU und dem damit einhergehenden Verlust an Einfluss einzelner Mitgliedstaaten verbunden sind. Die Aufnahme der Klausel war auch ein Thema der unmittelbar auf den Gipfel folgenden Parlamentswahlen in Polen. In der polnischen Presse wurde die Aufnahme der Erklärung als Teilerfolg gewertet.

Michal Deja, Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: +49 - (0) 30 / 227 - 33614, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de

Quellen:

- Everling, Ulrich (2005). Mehrheitsabstimmung im Rat der EU nach dem Verfassungsvertrag – Rückkehr zu Luxemburg und Ioannina? In: Festschrift für Manfred Zuleeg: Europa und seine Verfassung, S. 158 ff.
- Poensgen, Gisbert (1995). Das Paradox von Ioannina: Betrachtungen zu einem Ratsbeschluss, in: Festschrift für Everling, S. 1133 ff.
- Streinz, Rudolf (2003). Kommentar zum EUV/EGV.
- Jacqué, Jean Paul (2006). Droit institutionnel de l'Union Européenne, 4. édition.
- Callies, Christian; Ruffert Matthias (2007). Kommentar zum EUV/EGV, 3. Auflage.
- Wolfgang W. Mickel / Jan M. Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 3. Aufl. 2005.
- FAZ vom 19.10.2007, S.2. Merkel: Wenige Millimeter vor dem Ziel.
- FAZ.NET vom 19.10.2007. EU einigt sich auf „Vertrag von Lissabon“ (zuletzt aufgerufen am 22.10.2007).
- Süddeutsche Zeitung vom 18.10.2007. Entscheidung über Europas Zukunft: In Lissabon soll der EU-Vertrag nun endlich angenommen werden.
- Polska.pl vom 19.10.2007. Przyjeto traktat reformujacy UE (zuletzt aufgerufen am 22.10.2007).
- Erklärung zu Art. 9c Abs. 4 des Vertrages über die EU und zu Art. 205 Abs. 2, DS 871/07, Lissabon, 19. Oktober 2007.
- Protokoll (Nr. 9a) über den Beschluss des Rates, DS 878/02, Lissabon, 19. Oktober 2007.