

Der Europäische Rat

CHRISTIAN ENGEL

Von Januar 1997 bis Juni 1998 trafen die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union siebenmal zusammen. Zu den regulären Treffen des Europäischen Rates zum Ende der niederländischen (Amsterdam, 16./17. Juni 1997), der luxemburgischen (Luxemburg, 12./13. Dezember 1997) und der britischen Präsidentschaft (Cardiff, 15./16. Juni 1998) kamen vier thematisch fokussierte Sondertreffen. In Noordwijk (23. Mai 1997) trafen sich die Staats- und Regierungschefs als informelle „Chefunterhändler“ in Sachen Regierungskonferenz, um der Reform des Maastrichter Vertrages entscheidende Impulse zu verleihen. In Luxemburg (20./21. November 1997) wurden bei einem Sondertreffen des Europäischen Rates die Weichen für eine EU-Beschäftigungsstrategie gestellt. Die feierliche Eröffnung der neuen „Europakonferenz“ fand am 12. März 1998 in London auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs statt, die schließlich am 2. Mai 1998 in Brüssel als Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs gemäß Art. 109j Abs. 4 EGV (Art. 121 Nr. 4 EGV neu) den Startschuß für den Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999 gaben.

Regierungskonferenz

Die im März 1996 in Turin eingesetzte Regierungskonferenz zur Überarbeitung des Vertrages von Maastricht verlief schleppend, auch, weil der Europäische Rat nicht mehr als eine unverbindliche Themenliste für die Arbeiten der Konferenz vereinbart hatte. Entscheidend war indes, daß erst der Erfolg der Labour Party in Großbritannien am 1. Mai 1997 neuen Schwung brachte und – nach über einem Jahr – echte Verhandlungen ermöglichte. Bis zum Gipfel von Noordwijk am 23. Mai 1997 hatte die Konferenz kaum Ergebnisse erzielt. In Noordwijk standen folglich alle Themen, vor allem aber die umstrittene und nur von den Staats- und Regierungschefs selbst zu entscheidende Reform der Institutionen zur Debatte.¹

Noordwijk brachte besonders zur Vergemeinschaftung von Teilen der Innen- und Justizpolitik und zur Integration des „Schengen-Besitzstandes“ in den EG-Vertrag einen Durchbruch, aber auch die Erkenntnis, daß die Reform der Organe scheitern würde. Schon nach Noordwijk stand im Grunde fest, daß eine institutionelle Reform erst im Rahmen der nächsten Erweiterung möglich sein würde. In Amsterdam stand drei Wochen später die Reform der Organe nur am Rande auf der Tagesordnung; der niederländische Vorsitz hatte, obwohl es kaum Einigungschancen gab, in ihrem für Amsterdam vorgelegten Vertragsentwurf noch einen Vorschlag unterbreitet.² Der Vorschlag, in einem Protokoll zum Vertrag die Zahl der Kommissare auf einen pro Mitgliedstaat zu begrenzen und zum Ausgleich den Einfluß der größeren Staaten im Rat im Rahmen einer Neugewichtung der Stimmen zu stärken, stieß

bei den kleineren Staaten auf Ablehnung. Es war aber vor allem die harte Haltung von Spaniens Ministerpräsident Aznar, die eine Einigung verhinderte; Aznar beharrte darauf, daß Spanien wie die vier größten Staaten einen Kommissar aufgeben würde und daher künftig über die gleiche Stimmenzahl wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien (nach dem Vorschlag des Vorsitzes 25) verfügen müßte.

Die zentralen Kapitel des neuen Vertrages wurden trotz des Impulses von Noordwijk erst in Amsterdam fertiggestellt. In der weiter zwischenstaatlichen „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ gelang es vor allem gegen britischen Widerstand nicht, bei der Verteidigungspolitik deutliche Fortschritte zu erzielen (Art. 17 EUV neu). Von einer „schrittweisen Einbeziehung der WEU“ in die Union ist – im Vergleich zum Entwurf – im Vertrag von Amsterdam nicht mehr die Rede, auch nicht von der Perspektive einer „gemeinsamen Verteidigung“; diese Entwicklung bleibt einem gesonderten Beschluß des Europäischen Rates vorbehalten, der insgesamt im Kapitel GASP eine weitere Aufwertung erfahren hat. Auch die Einigung auf eine „verstärkte Zusammenarbeit“ im Bereich des EG-Vertrages (Art. 11 EGV neu) kam erst zustande, nachdem auf Druck des neuen britischen Premiers Blair ein Vetorecht eingefügt worden war, dessen Formulierung dem Vetorecht im Bereich der GASP (Art. 23 EUV neu) entlehnt wurde; bei der Anwendung der „Flexibilitätsklausel“ kommt ebenfalls den Staats- und Regierungschefs eine besondere Rolle zu (Art. 11 Nr. 2 Abs. 2 EGV). Schließlich wurde unter anderem auch die Erklärung Nr. 37 zu den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Deutschland erst in Amsterdam selbst angenommen.

Als Fazit bleibt, daß der Vertrag von Amsterdam viele, hier nicht erwähnte Fortschritte gebracht hat. Allerdings ist vor allem die Reform der Organe gescheitert – ein persönlicher Mißerfolg der Staats- und Regierungschefs, die daher nach Ende des Gipfels auch kaum Euphorie verbreiteten.³

Beschäftigungspolitik

Auch nachdem die Bonner Koalition schon Anfang Juni 1997 ihren einsamen Kampf gegen ein Beschäftigungskapitel im neuen Vertrag im Prinzip bereits aufgegeben hatte,⁴ drohte die Beschäftigungspolitik zum größten Hindernis für eine Einigung in Amsterdam zu werden. Die Ankündigung der neuen französischen Regierung unter Lionel Jospin am 9. Juni auf einer Tagung des Ecofin-Rates in Luxemburg, den fertig ausgehandelten „Pakt für Stabilität und Wachstum“ abzulehnen, wenn dieser nicht durch eine beschäftigungspolitische Initiative und eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik ergänzt würde,⁵ drohte nicht nur die formelle Absegnung des Paktes, sondern den gesamten Gipfel zu gefährden.

Bis zum Amsterdamer Gipfel war trotz des Einlenkens der französischen Regierung nicht definitiv geklärt, ob und wie den neuen französischen Wünschen entsprochen werden könnte, ohne den Stabilitätspakt und die für den Europäischen Rat vorbereitete entsprechende Erklärung zu ändern.⁶ Der sich ab dem 10. Juni abzeichnende Kompromiß von Amsterdam bestand darin, der Entschließung zum Wachs-

tums- und Stabilitätspakt eine eilig zusammengeschriebene „Entschließung über Wachstum und Beschäftigung“ beizufügen, die inhaltlich kaum über die „Erklärung zur Beschäftigungspolitik“ des Europäischen Rates von Dublin (Dezember 1996) hinausging, und eine Sondertagung des Europäischen Rates zur Beschäftigungspolitik zu vereinbaren. In Amsterdam sind somit der Stellenwert der Beschäftigung und der Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Sinne der neuen französischen Regierung sowie die bekannte französische Forderung nach einer Art „europäischer Wirtschaftsregierung“ erneut optisch akzentuiert worden, ohne daß in der Substanz Fortschritte erzielt wurden. Bei der Auseinandersetzung ging es letztlich weniger um eine neue Akzentsetzung durch eine sozialistische Regierung als um eine Neuauflage der von französischen Regierungen stets vorgetragenen Forderung, dem deutschen Dogma von Stabilität und unabhängiger Zentralbank eine politische Dimension entgegenzusetzen, die verdeutlicht, daß die Stabilität der Währung kein Selbstzweck ist.

Von praktischer Bedeutung war der in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes enthaltene Auftrag an den Rat, die einschlägigen Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages „sofort wirksam zu machen“. In Vorbereitung des Sondergipfels zur Beschäftigung kündigte der luxemburgische Ratsvorsitzende, Premierminister Claude Juncker, daher bereits frühzeitig an, daß der auf den 20./21. November einberufene Gipfel zu konkreten, „bezifferbaren und von einem Jahr zum anderen überprüfbar“ Ergebnissen führen und nicht der Deregulierung dienen werde.⁷ Die von der Kommission am 1. Oktober 1997 vorgelegte Mitteilung „Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998“⁸ war folglich durch quantitative Ziele – wie vor allem die Steigerung der Erwerbsquote in der EU von 60,4% auf 65% und langfristig auf 70% sowie die Schaffung von mindestens 12 Millionen neuer Arbeitsplätze – und durch Vorgaben für die Entwicklung der Beschäftigung in einem Zeitraum von fünf Jahren geprägt, mit konkreten Verpflichtungen für alle Mitgliedstaaten.

Erneut war es vor allem die „Bonner Palastgarde der Marktwirtschaft“⁹, die sich von Beginn der Vorbereitung des Sondergipfels an gegen eine politische Verpflichtung auf quantifizierbare und überprüfbare Ziele aussprach und damit den Sinn des Beschäftigungsgipfels in Frage stellte. Dies wurde nicht nur während der Vorarbeiten in den Räten Ecofin und Arbeit/Soziales deutlich herausgestellt, sondern auch – wenige Tage vor dem Beschäftigungsgipfel – in einer großen Bundestagsdebatte am 12. November 1997, in deren Verlauf auch Kanzler Kohl weiterhin strikt auf der Devise „Beschäftigung ist eine nationale Aufgabe“ beharrte.¹⁰

Erst ein von Premierminister Juncker am 17. November während der gemeinsamen Tagung der Räte Ecofin und Arbeit und Soziales vorgestelltes „Non-Paper“ konnte einen Kompromißweg aufzeigen.¹¹ Juncker hatte erkannt, daß es nur dann möglich sei, konkrete Ziele und Zahlen zu vereinbaren, wenn auf verbindliche Vorgaben für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der gesamten Union verzichtet würde; statt dessen müßte die Ausgangslage und die spezifische Situation jedes Staates sowie die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, abhängig von ihrer Ausgangslage mit

nationalen Maßnahmen bestimmte Ergebnisse zu erreichen, in den Mittelpunkt gerückt werden.

Der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg wurde zum persönlichen Erfolg von Premierminister Juncker. Im Anschluß an den „Jumbo-Rat“ am 17. November standen nicht mehr Methode und Verfahren zur Diskussion, sondern nur noch ganz konkrete Zahlen, auf die sich die Staats- und Regierungschefs einigen mußten. Kanzler Kohl konnte sich vor allem mit einem Änderungsvorschlag durchsetzen, den Prozentsatz der Arbeitslosen, denen eine Ausbildung anzubieten ist, von den vorgeschlagenen 25% auf 20% zu reduzieren (Ziffer 54 der Schlußfolgerungen). Erstaunlich war, daß die Chefs das Papier der Ratspräsidentschaft in einem wichtigen Punkt sogar verbesserten: Der vorgesehene „Neuanfang“ für Langzeit- und jugendliche Arbeitslose soll in einer von jedem Mitgliedstaat festgelegten Zeit erfolgen, die aber – hierin bestand die Ergänzung – fünf Jahre nicht überschreiten darf (Ziffer 49). Am Ende war es sogar Helmut Kohl möglich, von „guten Ergebnissen“ zu sprechen und von „einem Weg, den wir begehen können“.¹²

Der Streit um die Beschäftigungspolitik sollte damit noch nicht beendet sein. Die für den Europäischen Rat von Cardiff vorgesehene multilaterale Bewertung der auf der Grundlage der auf dem Beschäftigungsgipfel verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 erarbeiteten nationalen Aktionspläne fiel unter den Tisch. Erneut war es die Bundesregierung, die sich einer intensiven Erörterung der Beschäftigungspolitik in Cardiff und einer gemeinsamen Bewertung der nationalen Pläne widersetzte. Der von der Bundesregierung vorgelegte Beschäftigungsplan war derart lustlos und halbherzig, daß er nur Kritik geerntet hätte. Da war es besser, das Thema mehr oder weniger von der Tagesordnung abzusetzen und in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes nur routinemäßig abzuhandeln (Ziffern 12-16).

Übergang zum Euro

Nachdem in Amsterdam ein Eklat im Hinblick auf die Annahme des „Paktes für Stabilität und Wachstum“ gerade noch vermieden und eine ebenfalls bereits in Dublin (Dezember 1996) vereinbarte „Entschließung über die Einführung eines Wechselkursmechanismus in der dritten Stufe der WWU“ (EWS II) gebilligt werden konnte, stand in Luxemburg im Dezember die strittige engere wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU auf der Tagesordnung. Auf Druck Frankreichs war als Bestandteil des Amsterdamer Kompromisses hierzu ein Auftrag an Kommission und Rat erteilt worden.

Bei der Erarbeitung des Berichtes über die Vorbereitung der dritten Stufe der WWU für den Europäischen Rat in Luxemburg waren in der Frage einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung in der dritten Stufe die voraussichtlichen Teilnehmerstaaten mit ihrer Auffassung, niemand könne sie an einer eigenständigen engen Abstimmung ihrer Politiken im Hinblick auf den Euro hindern, mit den sicheren „Out“-Kandidaten unter britischer Führung aneinandergeraten, die ein eigenständiges Gremium der Teilnehmer an der Eurozone aus der Sorge, sie könnten an auch für sie wichtigen Beratungen und Beschlüssen eines „Exklusivklubs“

nicht beteiligt werden, ablehnten. Nachdem im Vorfeld nach monatelangem Ringen keine Einigung erzielt worden war, mußte in Luxemburg eine Lösung gefunden werden. Nach Beratungen, die den Gipfel viel länger als geplant aufhielten, gelang ein typisch europäischer Kompromiß, den beide Seiten als Erfolg verkaufen konnten: Der Rat Ecofin ist und bleibt das zentrale Gremium für die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und berät und entscheidet über alle Fragen von gemeinsamem Interesse – die Minister der dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Staaten können aber in informellem Rahmen „Fragen erörtern, die im Zusammenhang mit ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung stehen“.¹³ Anders ausgedrückt: Die „Outs“ hatten nachgegeben, insofern getrennte Beratungen stattfinden, die „Ins“ hatten darin nachgegeben, daß diese nur im informellen und nicht im Gemeinschaftsrahmen stattfinden.

Um der Peinlichkeit beim Übergang in die dritte Stufe der WWU vollends Genüge zu tun, stritten sich Bonn und Paris im Frühjahr 1998 über eine weitere, zusätzliche Stabilitätsklärung zum Euro – die der deutsche Finanzminister Waigel am 23. März 1998 angeregt hatte¹⁴ – und stritten alle gemeinsam über die Ernennung des ersten Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB). Die „Waigel-Erklärung“ („Erklärung des Rates Ecofin zur Haushaltskonsolidierung“ vom 1. Mai 1998) konnte noch auf der Tagung des Rates Ecofin am 1. Mai fertiggestellt werden, während der Streit um den EZB-Präsidenten bis in die letzte Runde ging und sogar erst kurz vor Mitternacht des 2. Mai „beendet“ wurde.¹⁵

Nachdem der niederländische Notenbankchef Wim Duisenberg am 1. Juli 1997 das Amt des Präsidenten des Europäischen Währungsinstitutes von dem Franzosen Lamfalussy übernommen hatte, galt als ausgemacht, daß Duisenberg auch erster Präsident der EZB werden würde. Die Ankündigung von Jacques Chirac, es gäbe auch einen französischen Kandidaten, Notenbankchef Trichet, versetzte nicht nur alle Partner in Erstaunen, sondern sorgte für den seit langem tiefsten Streit in der Union und zwischen Frankreich und Deutschland. Während spätestens seit Vorlage der Konversionsberichte von Kommission und EWU vom 25. März 1998 klar war, daß die eigentlich problematische Frage der Bestimmung der Teilnehmer der dritten Stufe der WWU gemäß Art. 109j Abs. 4 EGV aus politischen Gründen (ebenso wie die Festsetzung der Wechselkurse) nicht mehr als ein Kopfnicken erfordern würde, ließ sich im Personalstreit letztlich nur durch eine politische Beugung des Vertrages eine Lösung finden.

Gemäß Art. 50 des Protokolls über die Satzung der EZB wird der Präsident der EZB von den Regierungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs einvernehmlich für acht Jahre ernannt; gerade die lange Amtszeit soll ein zusätzliches Element der Unabhängigkeit gegenüber politischen Pressionen darstellen. Die im Ergebnis nach einem Streit – der von Helmut Kohl als „eine meiner schwersten Stunden“ bezeichnet wurde und fast zum Abbruch der Beratungen geführt hätte – von den Staats- und Regierungschefs entgegengenommene „freiwillige“ Erklärung von Wim Duisenberg – aus eigener Entscheidung nicht die volle Amtszeit ausüben zu wollen – ändert zwar nichts an den Verträgen, muß politisch aber so verstanden werden, daß vierzehn Mitgliedstaaten den französischen Pressionen nachgegeben

haben. Der „Sündenfall“¹⁶ von Brüssel ließ sich daher – auch in der Presse und in Wirtschafts- und Finanzkreisen nur in eine Richtung deuten: Der Euro hat den denkbar schlechtesten Start genommen. Es sei hinzugefügt: Das Datum für den „Rücktritt“ Duisenbergs – der 30. Juni 2002 – besteht nur informell und ist nicht schriftlich fixiert. So hat Duisenberg selbst inzwischen mehrfach vor der Presse verkündet, er könne volle acht Jahre im Amt bleiben, wenn er dies wünsche: „Diese Entscheidung kann ich ganz alleine treffen.“¹⁷

Agenda 2000 und Erweiterung

Mit dem „erfolgreichen Abschluß der Regierungskonferenz“ (Schlußfolgerungen des Vorsitzes) war nach Auffassung des Europäischen Rates in Amsterdam im Einklang mit den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Madrid (Dezember 1995) der Weg für die Einleitung des Erweiterungsprozesses frei; das Scheitern der vor einer Erweiterung notwendigen Reform der Organe wurde lieber verschwiegen. Die nötigen Entscheidungen zur Einleitung des „gesamten Erweiterungsprozesses“, hieß es weiter, sollten auf der Dezember-Tagung des Europäischen Rates getroffen werden, wo auch ein „umfassender Bericht“ des Rates über die Mitteilung „Agenda 2000“ der Kommission vorliegen sollte.

In Vorbereitung des Luxemburger Gipfels vom Dezember wurde bald deutlich, daß die von der Europäischen Kommission im Juli 1997 vorgelegte Mitteilung „Agenda 2000“¹⁸ in allen zentralen Punkten zu heftigen Kontroversen Anlaß gab. Der mühsam erarbeitete Bericht des Rates konzentrierte sich folglich auch auf die mit der Erweiterung zusammenhängenden Fragen (Teil I).

Schon diese waren kontrovers genug. Der Vorschlag der Kommission, zunächst „nur“ mit sechs Staaten Beitrittsverhandlungen aufzunehmen, während sich die fünf anderen MOE-Staaten mit individuellen „Beitrittspartnerschaften“ und der Aussicht auf Aufnahme konkreter Verhandlungen begnügen sollten und die Türkei schließlich vom Erweiterungsprozeß ausgeschlossen bleiben und mit der Teilnahme an einer neuen „Europa-Konferenz“ zufrieden sein sollte, stieß auf viel Kritik. Die Trennlinie verlief dabei zwischen den Befürwortern des von der Kommission vorgeschlagenen „Gruppenmodells“ (u.a. Deutschland und Frankreich) und den Verfechtern des „Startlinienmodells“, demzufolge gleichzeitig Verhandlungen mit allen Bewerbern aufgenommen werden und die Verhandlungen selbst ergeben sollten, wer zuerst das Ziel erreicht; das Parlament sprach sich mehrheitlich für dieses Modell aus.¹⁹

Nach langwierigen Verhandlungen gelang dem Europäischen Rat in Luxemburg die Einigung auf eine Formel, nach der die Erweiterung (in den Worten der Schlußfolgerungen des Vorsitzes) ein „globaler, alle Bewerberstaaten einschließender und evolutiver Prozeß [ist], der stufenweise und in einem vom Stand der Vorbereitung der einzelnen Bewerberstaaten abhängigen Tempo verlaufen wird“ (Ziffer 2). Im Vergleich zu den Überlegungen der Kommission wurde die prinzipielle Offenheit deutlicher herausgestellt. Der Gipfel von Luxemburg beschloß, in zeitlicher Abfolge zunächst die erste Sitzung der neuen Europa-Konferenz auf der Ebene der

Staats- und Regierungschefs im März 1998 nach London einzuberufen, den konkreten Beitrittsprozeß mit allen mittel- und osteuropäischen Bewerberstaaten am 30. März 1998 auf der Ebene der Außenminister einzuleiten (Ziffer 11) und erst danach in bilateralen Regierungskonferenzen konkrete Beitrittsverhandlungen mit sechs Staaten aufzunehmen (Ziffer 27). Insgesamt ist es dem Europäischen Rat in Luxemburg gelungen, einen sinnvollen und tragfähigen Kompromiß zwischen den Vertretern des „Gruppen-“ und des „Startlinien-Modells“ herzustellen. Dies zeigten auch die positiven Reaktionen aller Kandidatenländer – auch derer, die nur zur „zweiten Welle“ gehören.²⁰

Das historische „Startsignal für die Erweiterung“²¹ bzw. der „historische Meilenstein“ im Integrationsprozeß (Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Einleitung) hätte für den Europäischen Rat von Luxemburg zum vollen Erfolg werden können, wäre da nicht der Eklat um die Teilnahme der Türkei am Erweiterungsprozeß gewesen. Die Überlegung der Kommission, für die Türkei eine außerhalb des Beitrittsprozesses stehende eigene „europäische Strategie“ zu entwickeln, war von der Türkei mit dem Schreiben von Außenminister Cem schon am Tag der Veröffentlichung der „Agenda 2000“ in Erinnerung an den Beschluß des Assoziationsrates vom 29. April 1997, daß die Türkei für eine Mitgliedschaft „in Frage komme“, abgelehnt worden. Versuche der Union, ihren Standpunkt zu verdeutlichen, nach dem die Türkei eine Beitrittsperspektive besitze, aber erst grundlegende Bedingungen (Kriterien von Kopenhagen) erfüllen müsse, liefen ins Leere.²² Auch am Rande des Beschäftigungsgipfels – wenige Tage vor der Reise von Ratspräsident Juncker in die Türkei am 27. November – gelang es nicht, der Türkei eine andere als die von der Kommission vorgeschlagene Perspektive zu bieten, die im wesentlichen auf einer Weiterentwicklung der Zollunion beruht.

Die Drohung des Nationalen Sicherheitsrates der Türkei vor dem Besuch von Präsident Juncker, für die Türkei sei ein Beitritt zur EU jetzt oder nie nötig,²³ bewahrheitete sich später. Der türkische Ministerpräsident Mesut Yılmaz nahm weder am „Erweiterungsgipfel“ in Luxemburg noch an der Eröffnung der Europa-Konferenz am 12. März 1998 in London teil. Die Türkei hat nach den Ergebnissen des Europäischen Rates von Luxemburg den politischen Dialog mit der Union abgebrochen.

Auch der Europäische Rat von Cardiff brachte trotz weitgehender Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, die Türen für eine spätere Teilnahme der Türkei am Erweiterungsprozeß offen zu lassen, kaum Fortschritte. Die Bemühungen des britischen Vorsitzes und der Kommission, ohne grundlegende Änderung der Luxemburger Schlußfolgerungen der Türkei durch eine neue „Strategie zur Vorbereitung auf die Mitgliedschaft“²⁴ ein Angebot zu machen, blieben im Grunde fruchtlos. Die Schlußfolgerungen des Vorsitzes von Cardiff beziehen die Türkei zwar formal gleichberechtigt in den Erweiterungsprozeß ein (Ziffer 63), heben aber zugleich den Sonderstatus der Beziehungen mit der Türkei hervor (Ziffer 68). Ohne daß nach Cardiff wieder offiziell Beziehungen zwischen der Union und der Türkei bestehen, haben beide Seiten positive Signale ausgesandt und hat sich der Druck auf Grie-

chenland erhöht, die Blockadehaltung – vor allem auch im Hinblick auf die Freigabe von Mitteln für die Türkei – aufzugeben.

Die Schlußfolgerungen sowohl von Luxemburg als auch von Cardiff lassen im Hinblick auf die internen Aspekte der „Agenda 2000“ im Grunde alles offen. Die für beide Tagungen des Europäischen Rates vorbereiteten Berichte gehen über eine Gegenüberstellung der verschiedenen Positionen kaum hinaus.²⁵ Der britische Vorsitz war sogar genötigt, den zusammenfassenden ersten Teil des Berichtes für Cardiff, der zumindest einige Ergebnisse allgemeiner Natur festhält, in eigener Verantwortung vorzulegen. Während Teil II des Berichtes, der die Einzelprüfung der verschiedenen Bestandteile der Agenda enthält, formal vom Allgemeinen Rat am 8. Juni 1998 gebilligt werden konnte, weigerte sich Spanien, dem Teil I zuzustimmen, da es die Aussagen zum künftigen Finanzrahmen für die Jahre 2000-2006 nicht mittragen könne.

Sowohl die Schlußfolgerungen von Luxemburg (Ziffer 40) als auch von Cardiff (Ziffer 58) offenbaren eine nur sehr geringe Neigung, die Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik ernsthaft zu reformieren. Hinter „wirtschaftlich vernünftigen Lösungen“ und der Beschreibung der europäischen Landwirtschaft als „funktionalen, nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftssektor“ (Luxemburg, Ziffer 40) steckt das Anliegen der Landwirtschaftsminister und des Agrarrates, die Subventionen für die Agrarpolitik möglichst vollständig unangetastet zu lassen. Der Streit um die Finanzen hingegen wird intensiv ausgetragen werden. Schon im Vorfeld des Europäischen Rates in Luxemburg drohte der Konflikt zwischen den Kohäsionsstaaten und insbesondere dem deutschen Finanzminister um die Zukunft des Kohäsionsfonds derart auszuarten, daß sogar der Beschluß zur Osterweiterung gefährdet schien.²⁶

In Cardiff stand vor allem die Forderung der Nettozahler – unter deutscher Federführung – nach einer „fairen Lastenverteilung“ im Mittelpunkt, die in Luxemburg noch mit dem Hinweis auf den für Herbst 1998 angekündigten Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems abgetan worden war. Schon in der Erarbeitung des Berichtes an den Europäischen Rat von Cardiff war um keine Formulierung derart intensiv gerungen worden wie um die Aussage in Teil I des Berichtes, daß im Zusammenhang mit dem Bericht der Kommission „einige Delegationen die Einführung eines Mechanismus für die Korrektur von Haushaltsungleichgewichten“ fordern. Welchen Stellenwert diese Frage in einer Vorwahlkampfzeit besitzt, wurde erst in Cardiff deutlich. Erstmals stellte auch Helmut Kohl die Frage der Beitragsgerechtigkeit in den Mittelpunkt und drohte mit der Verweigerung zusätzlicher Zahlungen an die EU. In der Sache aber gehen die Schlußfolgerungen von Cardiff zur „Agenda 2000“ insgesamt (Ziffern 50-60) und zum künftigen Finanzrahmen im besonderen (Ziffern 52-56) nicht über eine Darlegung der bekannten unterschiedlichen Haltungen hinaus. Eine Festlegung erfolgte nur auf den Zeitplan: Politische Einigung im Rahmen eines Gesamtpaketes bis spätestens März 1999.

Fazit

Die Leistungen des Europäischen Rates in den Jahren 1997 und 1998 könnten durchaus als „historisch“ qualifiziert werden. Mit der Einigung auf den Vertrag von Amsterdam, mit dem Signal für den Beginn des Erweiterungsprozesses im Dezember 1997 in Luxemburg und mit dem offiziellen Startschuß für den Euro am 2. Mai 1998 in Brüssel haben die Staats- und Regierungschefs in nur zwölf Monaten gleich mehrfach ihre Entscheidungsfreudigkeit und die Vitalität und anhaltende Attraktivität des Integrationsprozesses unter Beweis gestellt. Das Fazit wäre also überaus positiv, wäre nicht jede der drei genannten historischen Entscheidungen von einer Schattenseite von nicht erheblicher Tragweite begleitet: Von einer ungetrübten Bilanz kann jedenfalls keineswegs gesprochen werden.

In dieses Bild paßt, daß der im übrigen als „Übergangsgipfel“ ohne großen Entscheidungsbedarf betrachtete Europäische Rat von Cardiff unerwartet durch eine Grundsatzdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union aufgeladen wurde. Was sich in den Schlußfolgerungen als Übereinkunft darstellt, noch vor der Tagung des Europäischen Rates in Wien (11./12. Dezember 1998) zu einem „informellen Treffen“ der Staats- und Regierungschefs zur „Zukunft Europas“ zusammenzukommen (Ziffer 61), ist in Wirklichkeit Ergebnis einer überaus kontroversen Debatte in Cardiff.

Die Aufregung, die sich – schon nach Ankündigung des Kohl/Chirac-Schreibens als Ergebnis des nach den Querelen um die Ernennung des EZB-Präsidenten sichtbar um Harmonie bemühten deutsch-französischen Gipfels – in Avignon am 6. Mai breitgemacht hatte, war durchaus verständlich. Das Schreiben von Kohl und Chirac an den amtierenden Ratsvorsitzenden Tony Blair vom 5. Juni 1998²⁷ steht zwar auch im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Bundestagswahlkampf und stellt aus französischer Sicht primär eine Art „Wiedergutmachung“ an Helmut Kohl dar, der Inhalt ist dennoch ernst genug. Nicht nur, daß der deutsche Bundeskanzler in Avignon erstmals – hierin seinen eigenen Grundsätzen abschwörend – vom „Europa der Nationen“ gesprochen hatte²⁸, der Kohl/Chirac-Brief liest sich insgesamt wie eine Grundsatzkritik am europäischen Integrationsprozeß. Insbesondere Kommissionspräsident Santer fühlte sich zum Buhmann auserkoren, wenn in dem Schreiben vom 5. Juni vor zuviel Zentralismus gewarnt wird und die Rede davon ist, daß sich „manche europäische Institutionen immer mehr von den Bürgern und ihren täglichen Problemen entfernen“. Welche Institutionen damit gemeint sind, war so offenbar, und die Kritik über unerwünschtes Einmischen seitens der Kommission so deutlich, daß diese nur einen Tag nach Cardiff offenbar damit begonnen hat, die Notbremse zu ziehen und in einigen Fällen offensichtliche Verstöße der Mitgliedstaaten gegen das EG-Recht nicht mehr zu ahnden.²⁹

So sehr der deutsch-französischen Initiative insgesamt von den anderen Mitgliedstaaten eine klare Abfuhr erteilt worden ist,³⁰ die Diskussion nicht nur um die weiterhin notwendige institutionelle Reform, sondern um die Zukunft der Integration insgesamt ist nun wohl mit ungunen Vorzeichen versehen, wenn schon der alte „Vordenker“ Kohl nun zum „Bedenkenträger“ geworden ist.³¹

Anmerkungen

- 1 Vgl. Wernicke, Christian: Der lange Schatten von Maastricht, in: Die Zeit v. 16.5.1997, S. 12 f., „Uneinigkeit vor dem europäischen Sondergipfel in Noordwijk“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20.5.1997, Agence Europe v. 26./27.5.1997, S. 4 ff.
- 2 Dokument Conf/4000/97 v. 12.6.1997.
- 3 Vgl. zum Amsterdamer Gipfel insgesamt Agence Europe v. 19.6.1997, S. 2-7.
- 4 „Bonn verliert den Kampf gegen ein Beschäftigungskapitel“, in: Handelsblatt v. 3.6.1997.
- 5 „Krise in der EU. Paris will Bedenkzeit beim Stabilitätspakt“, „Frankreich gefährdet die Währungsunion“, „Santer erwartet eine Einigung mit Paris vor dem EU-Gipfel in Amsterdam“, in: FAZ v. 10.6.1998, Agence Europe v. 9./10.6.1998, S. 6 ff.
- 6 Vgl. „Paris lenkt im Streit um Stabilitätspakt ein“, in: Handelsblatt v. 10.6.1997.
- 7 Vgl. Agence Europe v. 4.9.1997, S. 4.
- 8 KOM(97) 497 endg. v. 1.10.1997.
- 9 Wernicke, Christian: Suche nach dem dritten Weg, in: Die Zeit v. 20.6.1997, S. 3.
- 10 Vgl. „Rexrodt gegen Jobgarantie“, in: Handelsblatt v. 13.11.1997, S. 3; „Kohl: Beschäftigung nationale Aufgabe“, „Kohl lehnt EU-Beschäftigungsprogramm ab“, in: Handelsblatt v. 14.11.1997. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 91 v. 17.11.1997, S. 1045 ff.
- 11 Vgl. Wisdorff, Eberhard: Junckers Kompromiß schafft die Basis für gemeinsame Leitlinien, in: Handelsblatt v. 19.11.1997, S. 8; Agence Europe v. 17./18.11.1997, S. 12.
- 12 Agence Europe v. 22.11.1997, S. 5, und v. 24./25.11.1997, S. 6-7.
- 13 Vgl. Ziffer 44 der Schlußfolgerungen des Vorsitzes und Ziffer 6 der als Anlage 1 beigefügten „Entschließung des Europäischen Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrags“.
- 14 Vgl. Agence Europe v. 24.3.1998; Agence Europe v. 22.4.1998, S. 5 f.; „Paris und Bonn streiten erneut über Stabilitäts-Erklärung vom Euro“, in: Süddeutsche Zeitung v. 22.4.1998.
- 15 Vgl. Agence Europe, Sonderausgabe v. 3.5.1998, und Bulletin der Bundesregierung Nr. 30 v. 11.5.1998 zur Sondertagung des Rates der Europäischen Union vom 1. bis 3. Mai 1998.
- 16 Wernicke, Christian: Der Sündenfall von Brüssel. Für eine Nacht wurde Jacques Chirac zum Erpresser, Tony Blair zum Tölpel und Helmut Kohl zum Düpierten, in: Die Zeit v. 7.5.1998.
- 17 Vgl. u.a. „Ich kann acht Jahre bleiben“, in: Kölner Stadtanzeiger v. 29.6.1998.
- 18 Europäische Kommission: Agenda 2000, 3 Bde., Luxemburg 1997 (KOM(97) 2000 endg.).
- 19 Vgl. EP-Entschließung zu der Mitteilung der Kommission „Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union“, v. 4.12.1997, Dok A4-0368/97; „EU-Parlament will Start für alle Kandidaten“, in: Handelsblatt v. 4.12.1997; Agence Europe v. 4.12.1998, S. 2 f., und v. 5.12.1997, S. 3 ff.
- 20 Vgl. Agence Europe v. 15./16.12.1997, S. 2 ff.
- 21 Bergius, Michael: Startsignal für die Erweiterung, in: Handelsblatt v. 15.12.1997.
- 22 Vgl. Agence Europe v. 2.8.1997, S. 2 (Antwortschreiben der EU an Außenminister Cem), Mitteilung der Kommission über die weitere Entwicklung der Beziehungen zur Türkei (KOM(97)394 endg. vom 15.7.1997), Europe Dokumente v. 27.8.1997.
- 23 Vgl. Agence Europe v. 28.11.1997, S. 4.
- 24 Vgl. Mitteilung der Kommission vom 4. März 1998 über die Durchführung der politischen Strategie zur Vorbereitung der Türkei auf die Mitgliedschaft.
- 25 Dok. 13241/97 v. 10.12.1997 und Dok. 9000/98 v. 8.6.1998.
- 26 „EU streitet vor dem Gipfeltreffen über Finanzierung der Osterweiterung“, in: Süddeutsche Zeitung v. 8.12.1997.
- 27 Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 41 v. 15.6.1998, S. 437 f.
- 28 Vgl. „Die streitbaren Nachbarn strapazieren die Harmonie“, in: Handelsblatt v. 8./9.5.1998, S. 8.
- 29 Vgl. „Santer beugt sich dem Druck aus Bonn“, in: Handelsblatt v. 6.7.1998, S. 8.
- 30 Vgl. „Neue Kritik an der Bonner Europaschelte wird laut“, in: Handelsblatt v. 15.6.1998, S. 8; „Vorstoß von Bonn und Paris löst Unmut aus“, in: Handelsblatt v. 17.6.1998, S. 9.
- 31 Hanke, Thomas, Christian Wernicke: Die neue Angst vor Europa, in: Die Zeit v. 18.6.1998, S. 3.