

Der Europäische Rat

CLAUS GIERING

Die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Europäischen Rates sind die Höhepunkte einer jeden EU-Ratspräsidentschaft. Der Raum der Präsidentschaft, dort noch eigene Schwerpunkte zu setzen, wird aber immer kleiner. Denn durch die Vorgaben vorangegangener Gipfel einerseits und weltpolitische Entwicklungen andererseits sind die Themen weitgehend determiniert. So waren auch die Wegmarken der französischen im zweiten Halbjahr 2000 sowie der schwedischen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2001 vorgezeichnet. Zum einen war unter portugiesischer Ratspräsidentschaft im Februar 2000 die Regierungskonferenz zur institutionellen Vorbereitung der Union auf die Erweiterung eröffnet worden, die ihren Abschluss noch am Ende desselben Jahres finden sollte. Zum anderen hatten die Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon beschlossen, künftig die mittlerweile regelmäßige Frühjahrstagung des Europäischen Rates zur Evaluierung der Fortschritte im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu nutzen.

Die Regierungskonferenz stand demgemäß im Mittelpunkt der beiden französischen Gipfel in Biarritz am 13./14. Oktober 2000 und in Nizza am 7.-11. Dezember 2000. Die angespannte Situation im Nahen Osten und der Umbruch in Jugoslawien drängten die Regierungskonferenz auf dem dafür gedachten Sondergipfel in Biarritz jedoch in den Hintergrund. Erst in Nizza konnten nach zähem Ringen die Reformen mit dem Vertrag von Nizza zumindest formal erfolgreich zum Abschluss geführt werden. In Biarritz war aber bereits der Entwurf einer vom Kölner Gipfel im Juni 1999 in Auftrag gegebenen Grundrechtecharta zur Kenntnis genommen und in Nizza schließlich feierlich verabschiedet worden. In Nizza wurde zudem die im Rahmen des Lissabonner Gipfels erstmals von der Kommission vorgestellte Europäische Sozialagenda angenommen. Auch wurden die seit dem Treffen von Helsinki im Dezember 1999 beim Aufbau der Krisenreaktionskräfte gemachten Fortschritte zur Verwirklichung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik von den Staats- und Regierungschefs abgesegnet.

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik bildete das zentrale Thema des ersten Europäischen Rates unter schwedischer Ratspräsidentschaft am 23./24. März 2001 in Stockholm. Die Fortführung der Erweiterungsverhandlungen und die Verankerung einer nachhaltigen Entwicklung als Politikvorgabe für das Gemeinschaftshandeln sollten dann die Akzente des Gipfels von Göteborg am 15./16. Juni 2001 sein. Mit einem auf drei Es – Employment (Beschäftigung), Enlargement (Erweiterung), Environment (Umwelt) – zugeschnittenen Programm wollte Schweden seiner ersten Ratspräsidentschaft seit dem Beitritt 1995 einen besonderen Stempel aufdrücken.

DIE INSTITUTIONEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Hinzu kam die beginnende Debatte über die Zukunft der Integration. Diese Themen wurden aber vom Besuch des amerikanischen Präsidenten George W. Bush¹, den andauernden Krisen im Nahen Osten und auf dem westlichen Balkan sowie den gewalttätigen Auseinandersetzungen – wie schon zuvor in Nizza – zwischen Polizei und bestimmten Gruppen von Globalisierungsgegnern überschattet.²

Der institutionelle Umbau der Europäischen Union

Das zentrale Thema des Jahres 2000 war der institutionelle Umbau der EU angesichts des näher rückenden Beitritts von zehn neuen Mitgliedern aus Mittel- und Osteuropa sowie von Malta und Zypern. Die Staats- und Regierungschefs haben daher beim Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 beschlossen, eine erneute Regierungskonferenz zu den Themen Zusammensetzung und Größe der Europäischen Kommission, Reform der Stimmengewichtung und mögliche Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat einzuberufen. Dies waren die so genannten Amsterdamer „Left-overs“, da sie beim Abschluss des Vertrags auf dem Gipfel von Amsterdam im Juni 1997 nicht zufriedenstellend beantwortet werden konnten.

Die Konferenz wurde am 14. Februar 2000 unter portugiesischem Vorsitz eröffnet. Die Ratspräsidentschaft legte in einem Zwischenbericht im Vorfeld des Gipfels von Feira im Juni 2000 mögliche Reformoptionen dar und lieferte damit einen ernüchternden Einblick in den Stand der Verhandlungen.³ Denn bis zu diesem Zeitpunkt war lediglich ein vorsichtiges Abtasten zwischen den Positionen der Mitgliedstaaten erfolgt. In Feira wurde jedoch die Aufgabenliste um die Reform des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit erweitert, mit dessen Hilfe ein Teil der Mitgliedstaaten die Integration in bestimmten Politikfeldern intensivieren kann.

Die Weiterführung der Verhandlungen wurde zum 1. Juli 2000 von Portugal an Frankreich übergeben. Beim Europäischen Rat am 13./14. Oktober 2000 in Biarritz, der der gezielten Vorbereitung auf Nizza dienen sollte, zeichnete sich allerdings ab, dass es die EU-Staats- und Regierungschefs nicht leicht haben würden, zu einer konsensfähigen Beschlusslage zu kommen. Schließlich ging es bei den genannten Themen um Status- und Machtfragen, die für die künftige Stellung jedes Mitgliedstaates in einer sich erweiternden Union von größter Relevanz sind. Immerhin konnte in Biarritz die Zustimmung aller Staats- und Regierungschefs zum Entwurf der von einem Konvent unter Vorsitz von Roman Herzog erarbeiteten „Europäischen Charta der Grundrechte“ erzielt werden. Diese stellt einen herausragenden Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Werte- und Rechtsgemeinschaft dar, auch wenn sie noch kein rechtlich verbindlicher Bestandteil der Verträge ist.

Nizza selbst – mit einer Tagungsdauer von mehr als vier Tagen der längste Gipfel in der Geschichte der Europäischen Union – war dann auch tatsächlich mehrfach vom Scheitern bedroht. Die Staats- und Regierungschefs zeigten sich in allen Kernfragen bis zuletzt kompromisslos und die französische Ratspräsidentschaft schien lange nicht in der Lage zu sein, ihrer Rolle als Moderator und „ehrllicher Makler“ gerecht zu werden. Erst nach einem Verhandlungsmarathon, der den Charakter eines zwischenstaatlichen Bazars angenommen hatte, konnte sich der Europäische

Rat am frühen Morgen des 11. Dezember 2000 auf ein zwar hinsichtlich der Erweiterung ausreichendes, aber keinesfalls zufriedenstellendes Reformpaket einigen.

Formal hat sich die Union in Nizza zwar eine neue Passform gegeben, die sie auch nach der Aufnahme neuer Mitglieder handlungsfähig bleiben lässt: So kann die Kommission auf bis zu 27 Mitglieder anwachsen, bevor ein Rotationsverfahren eingeführt wird. In der Frage der möglichen Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat konnten ebenfalls Erfolge erzielt werden, indem etwa die Hälfte der vor Nizza aufgelisteten bisher einstimmigen Bereiche in die Mehrheitsentscheidung überführt wurden. Weiterhin wurde die Gewichtung der Stimmen im Rat, die Sitzverteilung im Europäischen Parlament und in den anderen Gemeinschaftsorganen neu festgelegt, sowie die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit spürbar gelockert.

Eine Detailanalyse der Ergebnisse von Nizza lässt aber zahlreiche Defizite zu Tage treten.⁴ Dies gilt insbesondere für die Zusammensetzung der Kommission, die nach Nizza noch hinter die Amsterdamer Regelung zurückfällt, da die Kommission nun auf bis zu 27 Mitglieder anwachsen kann, bevor über eine Reform einstimmig entschieden werden soll. Für den Rat wurde die Einführung einer dreifachen Mehrheit beschlossen, nach der künftig fast 74 Prozent der gewichteten Stimmen und mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten, die jeweils 62 Prozent der EU-Staatsbürgern bei Mehrheitsentscheidungen im Rat repräsentieren müssen, für Mehrheitsbeschlüsse nötig sind. Zudem sind die meisten der Politikfelder, die für die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft von größter Bedeutung sind, in der Einstimmigkeit verblieben oder mit erheblichen Restriktionen versehen worden. Unterm Strich haben diese Beschlüsse Europa mit einer schweren strukturellen Hypothek belegt, da tragfähige Entscheidungen mit zunehmender Mitgliederzahl erheblich erschwert werden.

Nahezu unbemerkt wurde zudem eine für die Treffen des Europäischen Rates relevante Entscheidung getroffen. Belgien hat als Ausgleich für die gegenüber den Niederlanden niedrigere Stimmenzahl im Rat unter anderem durchgesetzt, dass in Erklärung 22 zum Vertrag von Nizza festgelegt wurde, dass ab 2002 eine Tagung des Europäischen Rates unabhängig vom jeweiligen Vorsitz in Brüssel stattfinden wird. Sobald die Union 18 Mitglieder umfasst, sollen dann alle Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel stattfinden. Spanien hat schon protestiert, da bereits zwei spanische Tagungsorte für das erste Halbjahr 2002 ausgewählt worden sind. Grundsätzlich spricht gegen diese Neuregelung, dass gerade die Gipfeltreffen im Rahmen des Europäischen Rates besonders viel Aufsehen erregen, der Ratspräsidentschaft die Chance zur Profilierung bieten und insgesamt einen wichtigen Beitrag für die europäische Identität und die Zuordnung herausragender Wegmarken (Rom, Maastricht, Kopenhagen usw.) geleistet haben. Ein gangbarer Kompromiss wäre gewesen, zumindest den Abschlussgipfel jeder Ratspräsidentschaft in dem jeweiligen Mitgliedsland abzuhalten oder die Formulierung zu wählen, dass höchstens eine Tagung im jeweiligen Vorsitzland abgehalten wird, um die genannten positiven Effekte der dezentralen Gipfeltreffen nicht zu verlieren.

Voranbringen der Erweiterung

Unter französischer Ratspräsidentschaft stand die Vorbereitung der institutionellen Strukturen der Europäischen Union auf die Erweiterung im Mittelpunkt. Nach dem Inkrafttreten der in Nizza beschlossenen Anpassungen, können alle zwölf Beitrittskandidaten, mit denen derzeit verhandelt wird, in den nächsten Jahren in beliebiger Reihenfolge und zu verschiedenen Zeitpunkten beitreten. Formal wäre damit die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union erreicht, auch wenn viele Kritiker eine ausreichende Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Union nach der Erweiterung durch die Beschlüsse von Nizza bezweifeln.⁵ Kurz vor dem Göteborger Gipfel hat zudem die Ablehnung des Vertrags von Nizza durch das irische Referendum am 8. Juni 2001 Zweifel hinsichtlich der Einhaltung des Zeitplans ausgelöst. Zwar haben die Staats- und Regierungschefs in Göteborg einmütig unterstrichen, dass das Scheitern des Referendums in Irland den Beitritt der ersten Kandidaten nicht verzögern solle und der irischen Regierung ihre Unterstützung für einen zweiten Anlauf angeboten.⁶ Diese soll jedoch nicht mit einer Vertragsänderung oder gar mit Ausnahmeregelungen, wie sie beim Maastrichter Vertrag 1992 Dänemark nach einem gescheiterten Referendum angeboten worden sind, einhergehen. Daher ist unklar, was passiert, wenn der Vertrag von Nizza zum vorgesehenen Zeitpunkt des Abschlusses der ersten Beitrittsverhandlungen Ende 2002 noch nicht in Kraft getreten sein sollte.⁷

Parallel zu den internen Reformbemühungen waren im Jahr 2000 unter portugiesischer und französischer Präsidentschaft schon die Beitrittsverhandlungen mit den Kandidaten vorangebracht worden. Einen deutlichen Schub erhielten diese aber erst nach dem Abschluss der Regierungskonferenz unter der schwedischen Ratspräsidentschaft. Das lag nicht zuletzt auch daran, dass die EU-Erweiterung im ansonsten eher europaskeptischen Schweden von vornherein positiver als in weiten Teilen der übrigen Mitgliedstaaten eingeschätzt wurde. Ganz in diesem Sinne legte die schwedische Ratspräsidentschaft größten Wert darauf, möglichst viele der insgesamt 31 Verhandlungskapitel zum Abschluss zu bringen. Doch der Wunsch nach zahlreichen Übergangsregelungen – von Seiten der Mitgliedstaaten wie der Kandidaten – drohte die Verhandlungen zwischenzeitlich zurückzuwerfen. Vor allem in der Frage der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie dem Erwerb von Grundbesitz schienen sich unüberbrückbare Gräben aufzutun. Im Zusammenspiel mit der Kommission konnte Schweden aber gangbare Kompromisse finden, so dass am Ende der schwedischen Präsidentschaft zehn der zwölf Kandidaten mehr als die Hälfte und einige davon bereits zwei Drittel der Kapitel vorläufig abgeschlossen hatten.

Doch schon der Beitritt der zwölf Kandidaten, mit denen derzeit verhandelt wird, stößt bei den Unionsbürgern nicht auf breite Zustimmung. Angstszenarien von Einwanderungswellen, Arbeitsplatzverlust sowie eine Kostenexplosion durch den nötigen Strukturwandel dieser Länder schrecken ab. Die Zustimmung zur Erweiterung sinkt und die Beitritte werden, wenn nicht bald eine überzeugende Vermittlungsstrategie greift, gegen eine Mehrheit der Bürger durchgesetzt werden müssen. Auch der Europäische Rat hat in dieser Situation keine positiven Signale setzen können. Durch das Gefeilsche um Übergangsfristen, Finanzmittel und die institutionelle

Gewichtung der einzelnen Staaten, das vor allem den Gipfel von Nizza charakterisiert hat, droht die Erweiterung zu einem technokratischen Schritt ohne Würdigung der historischen Dimension und ohne ausreichende Akzeptanz der Bürger der heutigen wie der künftigen Mitgliedstaaten zu werden.

Konsolidierung und Konstitutionalisierung der Integration

Die mangelnde Akzeptanz des Einigungsprozesses liegt nicht zuletzt an Reformen wie Nizza. Schon nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde das Instrument der Regierungskonferenz zur Ausgestaltung des Integrationsprozesses in Frage gestellt. Verhandlungsverlauf und Ergebnisse können kaum bürgerferner sein, entsprechend gering sind auch die Kenntnis der Beschlüsse und deren Akzeptanz in der Bevölkerung.⁸ Auch die generellen Zustimmungswerte der Bürger zur Mitgliedschaft haben in den letzten zehn Jahren von 72 Prozent auf rund 50 Prozent signifikant abgenommen.⁹ Die Bürger wissen nicht mehr, in welche Richtung und mit welcher Intensität sich der Einigungszug bewegt. Die Frage nach der Vollenendung des institutionellen Rahmens und der Begrenzung der Aufgabenvielfalt der Union ist daher zunehmend in den Mittelpunkt der europapolitischen Debatte jenseits der eng begrenzten Agenda der Regierungskonferenz 2000 gerückt.

Vor allem der deutsche Außenminister Joschka Fischer hat mit seiner Humboldt-Rede im Mai 2000 einen öffentlichen Diskurs über Zukunft und Ziele der Integration in Gang gesetzt, wie ihn Europa in den letzten fünfzig Jahren nicht erlebt hat. Von der Rolle der Nationalstaaten als Fundament, der Entstehung eines Gravitationszentrums und einer „Europäischen Föderation“ als Blaupause handelte die Rede.¹⁰ Bestätigung und Widerrede durch zahlreiche führende Politiker Europas blieben nicht aus. Nahezu im Wochentakt werden neue Vorschläge unterbreitet. Jeder entwickelt seinen eigenen Bauplan, wobei alle Spielarten der klassischen Leitbilder der Integration erneut aufgeboten werden.¹¹ Die Umsetzung dieser Debatte in konkrete Politik soll in den nächsten Jahren erfolgen. Auf Initiative Deutschlands und Italiens wurde dazu in Nizza die „Erklärung über die Zukunft der Union“ verabschiedet. Demnach soll im Rahmen einer Regierungskonferenz im Jahr 2004

- eine subsidiaritätsgerechte Aufgabenteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten vorgenommen,
- über den künftigen Status der in Nizza proklamierten, aber vertragsrechtlich nicht verbindlichen EU-Grundrechtecharta entschieden,
- die Rolle der nationalen Parlamente in der künftigen Architektur der Europäischen Union definiert
- sowie eine Vereinfachung der Verträge angestrebt werden.

Mit dieser Agenda geht es letztlich um Fragen der Konsolidierung und Konstitutionalisierung des Integrationsprozesses. Ausmaß und Gestalt dieser Reformen sollen jedoch im Gegensatz zu früheren Reformrunden durch eine breite öffentliche Debatte – derzeit noch technokratisch als „Post-Nizza-Prozess“ bezeichnet – begleitet werden. Auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg am 15./16. Juni 2001 wurde von der schwedischen Ratspräsidentschaft ein erster Bericht dazu vorgelegt,

der allerdings lediglich einen Überblick über die Beiträge und Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten gibt. Die Strukturierung der Zukunftsdebatte hat Schweden der seit Juli 2001 amtierenden belgischen Präsidentschaft überlassen. Diese wird den weiteren Integrationsweg im Rahmen eines „Zukunftsgipfels“ auf Schloss Laeken im Dezember 2001 vorzeichnen. Dort soll die konkrete Ausgestaltung des Vorbereitungsprozesses der Regierungskonferenz 2004 beschlossen werden. Dazu wird voraussichtlich ein parlamentarisch geprägtes Gremium eingesetzt, dass in seiner Zusammensetzung an den Konvent, der die Grundrechtecharta erarbeitet hat, angelehnt ist.

Vollbeschäftigung in einer wettbewerbsfähigen Union

Die Europäische Union will aber nicht nur ihre Institutionen und Verträge, sondern auch ihre wirtschafts- und sozialpolitischen Strukturen zukunftsfähig gestalten. Auf dem Gipfel von Lissabon haben sich die Staats- und Regierungschefs Anfang 2000 das ehrgeizige Ziel gesetzt, aus der Union in einem Jahrzehnt die „konkurrenzfähigste und dynamischste Wirtschaft der Welt“ zu machen und gleichzeitig ein nachhaltiges Wachstum sowie eine Verbesserung der Beschäftigung zu gewährleisten.¹² Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Union stellte daher einen weiteren Schwerpunkt der französischen wie der schwedischen Ratspräsidentschaft dar. So wurden in Nizza eine Reihe von wirtschafts- und sozialpolitischen Themen diskutiert und die Europäische Sozialagenda gebilligt, in der konkrete Maßnahmen für die kommenden fünf Jahre festgelegt werden, die an langfristigen Leitlinien ausgerichtet sind und sich auf alle Bereiche der Sozialpolitik erstrecken.

Schwedens Premierminister Göran Persson hatte in der Folge angekündigt, im Rahmen des Sondergipfels von Stockholm „das integrierte Konzept zur Modernisierung des europäischen Modells aktiv zu konsolidieren“.¹³ In diesem Sinne wurde das strategische Konzept des Gipfels von Lissabon vom März 2000 – dessen Pfeiler der Übergang zur Wissensökonomie, die Durchführung innovations- und wettbewerbsfördernder Wirtschaftsreformen sowie die Modernisierung des europäischen Sozialmodells sind – um vier neue Bereiche erweitert:

- das Problem der demografischen Entwicklung innerhalb der Union und seine Auswirkung auf Beschäftigung und soziale Sicherungssysteme zu prüfen;
- die Rolle der Biotechnologie als Wirtschaftsfaktor zu nutzen;
- die Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung als Querschnittsaufgabe der Gemeinschaftspolitiken festzuschreiben – ein Ziel, das bereits auf dem folgenden Gipfel in Göteborg erfolgreich verwirklicht wurde;
- die Beitrittskandidaten in den „Lissabon-Prozess“ einzubeziehen.¹⁴

Des weiteren wurden grundsätzliche Probleme wie die Ausschöpfung des Binnenmarktpotenzials und die Verbesserung der allgemeinen Wirtschaftslage sowie zahlreiche konkrete Punkte angesprochen und Ziele vorgegeben. So einigten sich die Staats- und Regierungschefs etwa in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf die Festlegung des Ziels der 50-Prozent-Erwerbsquote bis 2010 für Frauen und Männer von 55 bis 64 Jahren, die Festlegung eines Zwischenziels für die Beschäfti-

gungsquote bis 2005 (67 Prozent allgemein und 57 Prozent für Frauen), die Einführung von Indikatoren für die Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für Familienangehörige von Beschäftigten sowie die Beurteilung der Qualität von Arbeitsplätzen.¹⁵ Ergänzt wurden diese quantitativen Vorgaben durch strukturelle Fortschritte bei der Integration der Finanzmärkte sowie bei der Liberalisierung des Postsektors und des Gas- und Strommarktes. Insgesamt ist in Stockholm damit ein breites und tiefgehendes Themenspektrum behandelt worden.

Die wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten des Europäischen Rates haben aber einen bitteren Beigeschmack. Zwar ist es gelungen, neue Richt- und Zielwerte aufzustellen, diese haben die Staats- und Regierungschefs aber nach der neuen „offenen Methode der Koordinierung“ weitgehend untereinander ausgemacht, und damit letztlich die seit fünfzig Jahren gültige Gemeinschaftsmethode weiter untergraben. Die Kommission verliert so möglicherweise immer mehr ihre zentrale Position im Integrationsprozess. Das Europäische Parlament wird nicht erwähnt. Der Europäische Rat setzt damit konsequent die in Lissabon begonnene Entwicklung hin zu einer Art Wirtschaftsregierung fort.¹⁶ Dort hatte er sich selbst eine „herausragende leitende und koordinierende Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung der Gesamtkohärenz“ und die Umsetzung der strategischen Ziele zugeschrieben.¹⁷

Europas internationale Rolle

Neben der Diskussion der wirtschaftlichen und sozialen Lage gehören schon immer die Außenbeziehungen zu den Dauerthemen des Europäischen Rates. Die Schlussfolgerungen der Gipfeltreffen enthalten regelmäßig die gemeinsamen Produkte der europäischen Deklarationsdiplomatie. In den Jahren 2000/2001 betrafen diese vor allem die andauernden Konflikte im Nahen Osten seit dem Beginn der Al-Aksa-Intifada im Herbst 2000, die Entwicklung in der Bundesrepublik Jugoslawien, die Unruhen in Mazedonien sowie die gespannte Lage zwischen Nord- und Südkorea.

Die Gipfel der vergangenen zwei Präsidentschaften haben dabei einerseits vor Augen geführt, dass die EU sich nach wie vor schwer tut, in außenpolitischen Krisen in ihrer direkten Nachbarschaft über die Formulierung gemeinsamer Erklärungen hinaus die Initiative zu ergreifen. Andererseits konnte beispielsweise der Gipfel von Biarritz als internationale Bühne genutzt werden, um dem neuen jugoslawischen Präsidenten, Vojislav Kostunica, politische und finanzielle Unterstützung beim Aufbau von Demokratie und Wirtschaft zu versprechen. Hohen Besuch erhielt der Europäische Rat auch in Stockholm durch den russischen Präsidenten Wladimir Putin sowie in Göteborg durch den amerikanischen Präsidenten George W. Bush. Während in Stockholm die Partnerschaft mit Russland im Rahmen der Gemeinsamen Strategie der EU gefestigt werden sollte, standen beim Besuch von Präsident Bush die transatlantischen Konflikte um den Umweltschutz, die amerikanischen Raketenabwehrpläne sowie die Handelspolitik im Vordergrund. Die Kehrseite dieser internationalen Aufwertung des Gipfels war aber, dass die übrigen Göteborger Beschlüsse dadurch kaum noch auf öffentliche Resonanz stießen, obwohl dort unter anderem – und zwar kurz nach der Ankündigung der USA, das Kyoto-Protokoll

nicht zu ratifizieren, sowie im Vorfeld des Klimagipfels Ende Juli 2001 in Bonn – das Prinzip der Nachhaltigkeit für die europäischen Gemeinschaftspolitiken festgeschrieben wurde. Erschwerend kam hinzu, dass der Gipfel von den gewalttätigen Auseinandersetzungen mit „Polithooligans“ überschattet wurde. Diese nutzen die Gipfeltreffen des Europäischen Rates zunehmend als Ort für weltweit medienwirksame Attacken im Fahrwasser friedlicher Demonstrationen. So war schon Nizza Schauplatz von Straßenschlachten, deren Intention nichts mit der dort beschlossenen Reformagenda zu tun hatte.

Bewertung und Ausblick

Nach den engagierten und erfolgreichen Ratspräsidentschaften Finnlands und Portugals, die mit den Gipfeln von Tampere zum europäischen Rechtsraum, von Helsinki zu Erweiterung und Sicherheitsfragen sowie Lissabon zur Wirtschafts- und Sozialpolitik wichtige europapolitische Impulse geben konnten, war der Vorsitz Frankreichs von den Interessenkonflikten im Rahmen der Regierungskonferenz überschattet. Zweifelsohne oblag Frankreich mit der institutionellen Reform der Union eine äußerst schwierige Aufgabe. Da sich diese letztlich um die Frage der künftigen Machtverteilung in der Europäischen Union drehte, waren Probleme vorprogrammiert. Noch wenige Tage vor dem Gipfel von Nizza wurde von der Präsidentschaft in einem so genannten Synthesepapier der Reformoptionen festgehalten, dass in allen relevanten Fragen weiterhin erheblicher Diskussionsbedarf bestehe.¹⁸ Die französische Ratspräsidentschaft schien einerseits dennoch überrascht vom drohenden Scheitern der Verhandlungen zu sein, zeigte andererseits aber keine ausreichende Bereitschaft, unter Zurückstellung eigener Interessen zu tragfähigen Kompromissen für eine erweiterte Union zu kommen. Sympathien hat Frankreich zudem bei einigen der Beitrittskandidaten verspielt, indem diesen weniger Stimmen im Rat und Sitze im Parlament als ähnlich bevölkerungsreichen Altmitgliedern zugewiesen worden sind.¹⁹

Allerdings waren auch die übrigen Mitgliedstaaten vor Nizza nicht bereit, sich auf eine Strategie festzulegen, anhand derer tragfähige Reformen für eine EU mit nahezu 30 Mitgliedern hätten durchgeführt werden können. Vielmehr ließ sich eine Renaissance nationaler Interessenvertretung bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten konstatieren. So wird die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten um die Wahrung ihrer Interessen gekämpft, welche Argumente sie genutzt und welche Gräben sich zwischen einzelnen Mitgliedstaaten aufgetan haben, die Wahrnehmung von Nizza nachhaltig prägen. Fraglich ist allerdings, ob in Nizza eine Trendwende hin zur verstärkten Vertretung nationaler Interessen eingeläutet wurde, oder ob es sich nicht vielmehr um einen von der spezifischen Reformagenda des Gipfels abhängigen Sonderfall handelte. Denn diese Art von nationalem Schlagabtausch ist in der Union nicht neu, vor allem dann nicht, wenn es um Macht- und Statusfragen geht. Die Vertiefung des Integrationsprozesses konnte aber trotz dieser Tendenzen bisher nicht aufgehalten werden.

Nach Nizza muss das Instrument der Regierungskonferenz zur Durchführung von Vertragsreformen grundlegend in Frage gestellt werden. So gilt es zu überprüfen, ob ein parlamentarisch geprägter Konvent – wie bei der Erarbeitung der Europäischen Charta der Grundrechte geschehen – nicht ein ebenso erfolgversprechendes und gleichzeitig demokratischeres und bürgernäheres Instrument darstellt.²⁰ Im Hinblick auf die Regierungskonferenz 2004 könnte diese Methode der Vertragsrevision bereits zur Anwendung kommen. Denn weder die vertragsrechtliche Stellung der Grundrechtecharta, noch die Vereinfachung der Verträge oder gar die künftige Aufgabenteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten dürfen in einer „Nacht der langen Messer“ vom Europäischen Rat entschieden werden. Reformoptionen müssen künftig frühzeitig entwickelt, vorgestellt und öffentlich diskutiert werden. Nur so kann den Unionsbürgern die Chance gegeben werden, tatsächlich aktiv am Ausbau einer immer engeren Union der Völker Europas Anteil zu nehmen. Die entsprechenden Voraussetzungen sollen nun, nach der in dieser Frage sehr zurückhaltenden Präsidentschaft Schwedens, auf dem Gipfel des Europäischen Rates von Laeken im Dezember 2001 geschaffen werden.

Des weiteren bleibt festzuhalten, dass unter schwedischer Präsidentschaft zwar die Erweiterungsverhandlungen und mancher Gesetzesentwurf zügig vorangebracht, ansonsten aber wenig spektakuläre Entscheidungen getroffen wurden. Dies ist zum einen kaum überraschend, da Schweden einer Vertiefung der Integration eher skeptisch gegenübersteht, sich aus der Währungsunion heraushält und auch beim Vertrag von Nizza wenig Engagement bewiesen hat. Zum anderen zeigt die Erfahrung, dass kurz nach einschneidenden Wegmarken, wie eben Nizza, eher ruhige Zwischenpräsidentschaften stattfinden.

Angehalten hat unter beiden Präsidentschaften die Tendenz, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle einnimmt. Der Europäische Rat wird zum Supervisor der Gemeinschaftsinstitutionen: Der Ministerrat erhält präzise Mandate, die Kommission soll Berichte erstellen und das Parlament wird dabei kaum mehr erwähnt. So haben auch die Gipfel von Stockholm und Göteborg wieder zahlreiche konkrete Arbeitsaufträge an Rat und Kommission formuliert. Hier müssen Reformen ansetzen, wenn nicht durch die wachsende Dominanz des Europäischen Rates im Verbund mit der Ausweitung der „offenen Koordinierung“ die Gemeinschaftsmethode zum integrationspolitischen Auslaufmodell werden soll.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Koydl, Wolfgang: „Auf die kalte Schulter geklopft“, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 16./17.06.2001, S. 3.
- 2 Vgl. Andreas Oldag: „Quälende Ruhe inmitten des Sturms“, in: SZ vom 18.06.2001, S. 4.
- 3 Vgl. zum Verlauf der Regierungskonferenz Fischer, Klemens H.: Der Vertrag von Nizza, Text und Kommentar, Baden-Baden 2001, S. 23 ff; Metz, Wolfgang; Almut Möller: Kommentierte Chronologie von Amsterdam bis Nizza, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 305-345.
- 4 Ausführlich zu den Ergebnissen von Nizza siehe Giering, Claus: Die institutionellen Reformen

- von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 49-144; siehe auch die Beiträge in *integration* 2/2001.
- 5 Vgl. stellvertretend Brok, Elmar: Der Vertrag von Nizza. Wird die EU handlungsfähig?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 13.01.2001, S. 11; Loth, Wilfried (Hrsg.): Das europäische Projekt zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Opladen 2001, v.a. S. 383 ff.; Weidenfeld, Werner: Europa nach Nizza, in: Internationale Politik 56 (Februar 2001) 2, S. 1-4; Wernicke, Christian: Vertrag zulasten eines Dritten. Die Beschlüsse der EU-Staatschefs haben die Union beschädigt, in: Die Zeit vom 14.12.2000, S. 4.
 - 6 Vgl. „Schröder: Irland ändert nichts an der EU-Erweiterung“, in: FAZ vom 22.06.2001, S. 5.
 - 7 Vgl. die Unruhe, die Kommissionspräsident Romano Prodi mit seinen Aussagen ausgelöst hat, dass eine erste Erweiterung rechtlich gesehen auch ohne die Ratifizierung des Vertrags von Nizza stattfinden könnte, vgl. „Prodi hält Erweiterung der EU auch ohne Nizza für möglich“, in: FAZ vom 22.06.2001, S. 1.
 - 8 Vgl. den INRA Bericht Deutschland. Dort geben nur etwa ein Viertel der Befragten an, überhaupt etwas von den Reformen von Nizza gehört zu haben. Auch wurde der Vertrag in Irland zum Teil wegen Problemen abgelehnt, die nicht direkt etwas mit dem Vertrag, wohl aber mit dem Gipfel zu tun hatten.
 - 9 Vgl. Eurobarometer 54, S. 32, http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb/eb54/eb54_de.pdf.
 - 10 Die Rede ist abzurufen unter <http://www.europa-digital.de>.
 - 11 Vgl. u.a. <http://www.europa-digital.de>; http://www.europa.eu.int/futurum/index_de.htm.
 - 12 Siehe Schlussfolgerungen zum Gipfel von Lissabon, Randnr. 5.
 - 13 Vgl. Agence Europe vom 21.03.2001, S. 7. Zur wenig bürgerfreundlichen Terminologie der Gemeinschaftsorgane vgl. den Beitrag von Stabenow, Michael: „Da kann und darf die EU nicht tatenlos zusehen“, in: FAZ vom 31.07.2001, S. 22.
 - 14 Vgl. Agence Europe vom 25.03.2001, S. 1.
 - 15 Vgl. die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Stockholm am 23./24.03.2001, Randnr. 9, 27.
 - 16 Vgl. Deubner, Christian: Der Europäische Rat nach Lissabon – Eine zweite Wirtschaftsregierung für die WWU?, SWP-aktuell Nr. 55 / April 2000.
 - 17 Vgl. Schlussfolgerungen von Lissabon, Randnr. 36.
 - 18 Vgl. die Dokumente in Abschnitt 7.2. auf der CD-ROM zu Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001.
 - 19 Vgl. z.B. die eklatante Ungleichbehandlung Polens, dem nach einem Entwurf der Präsidentschaft weniger Stimmen im Rat zugesprochen werden sollte als Spanien, obwohl beide Staaten im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedstaaten nahezu identische Bevölkerungszahlen aufweisen. Dasselbe gilt für die geringere Sitzzahl Ungarns und der Tschechischen Republik im Parlament gegenüber ähnlich bevölkerungsreichen heutigen Mitgliedstaaten.
 - 20 Vgl. dazu auch den Beitrag von Bossi, Tania: Die Grundrechtecharta – Wertekanon für die Europäische Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001, S. 203-262.

Weiterführende Literatur

- Giering, Claus: Die Bilanz der schwedischen Ratspräsidentschaft. Wenig Raum für eigene Akzente, in: Europäische Zeitung, 52. Jahrgang, Juli/August 2001, S. 1.
- Guerot, Ulrike u.a.: „Nizza“ - und wie geht es weiter?, in: Dokumente 57 (Februar 2001) 1, S. 13-38.
- Stuth, Reinhard: Der Vertrag von Nizza - eine kritische Analyse (Zukunftsforum Politik Nr. 21), Sankt Augustin 2001.
- Wessels, Wolfgang: Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: *integration* 1 (2001), S. 8-25.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Nizza in der Analyse, Gütersloh 2001.
- Artikel zu den Ratspräsidentschaften und Gipfeln unter <http://www.europa-digital.de>, sowie speziell zum Europäischen Rat unter http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/eu_rat/.