

Rede von Pierre Werner zur Rolle des Europäischen Rates (Bonn, 21. Januar 1981)

Quelle: Bulletin d'information et de documentation. dir. de publ. Service Information et Presse - Ministère d'Etat. 1981, n° 1. Luxembourg. "Ist der Europäische Rat Wegbereiter zur Europäischen Union", auteur: Werner, Pierre , p. 42-48.

Urheberrecht: (c) Service Information et Presse du Gouvernement luxembourgeois

URL: http://www.cvce.eu/obj/rede_von_pierre_werner_zur_rolle_des_europaischen_rates_bonn_21_januar_1981-de-e7074bf8-4640-4d0b-a3aa-d7a562243220.html

Publication date: 20/10/2014

Ist der Europäische Rat Wegbereiter zur Europäischen Union?

I. Einführung

Die im Titel dieses Vortrags gestellte Frage muß dem Eingeweihten eher befremdend, wenn nicht sogar fast absurd erscheinen. Der Europäische Rat, das heißt, ein periodisch zusammentretendes Gremium der Staats- oder Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft, ist er doch der Nachfolger jener Gipfelkonferenzen, die in derselben Zusammensetzung dem Begriff „Europäische Union“ seinen spezifischen wenn auch zum Teil unklaren Inhalt gaben, und denselben zum anzustrebenden Endziel der europäischen Entwicklung prägen. Ist es mithin nicht die natürliche Aufgabe des Europäischen Rats im Interesse der Völker, welche in der Gemeinschaft zusammengefaßt sind, die Vereinigung der Mitgliedstaaten in einer politischen Konstruktion zu fördern und durch seine Impulse sogar zum Abschluß zu bringen?

Wenn ich trotzdem die Fragestellung so formulierte, so geschah dies aus folgenden Gründen.

Zum ersten befindet sich die Europäische Gemeinschaft zu Beginn dieses Jahres einmal mehr im Zeichen des Zweifels an ihrer Zielsetzung, des Zweifels an ihren Methoden, des Zweifels an der Möglichkeit bei den herrschenden wirtschaftlichen Umwälzungen ihren Zusammenhang zu bewahren.

Andererseits ist festzustellen, daß der Europäische Rat, als nicht vertraglich vorgesehene Organ der eher pragmatischen politischen Zusammenarbeit, zwar auch in seiner Folgerichtigkeit öfters enttäuschte, es ihm jedoch gelungen ist, zu verschiedenen Malen den Anstoß zu echten Entwicklungen im Sinne einer größeren Integration zu geben.

Es erschien mir deshalb wert, die Autorität die er, trotz mancher anfänglicher Bedenken, gewonnen hat noch einmal zu prüfen auf die Fähigkeit hin uns aus der derzeitigen Konfusion im europäischen Denken und Handeln herauszuführen und neue Wege aufzuzeigen. Genügt andererseits seine nicht verbindliche Methode des anzustrebenden Konsensus, um insbesondere der erweiterten Gemeinschaft Halt und Kraft zu verleihen? Müssen wir überhaupt die Methoden der europäischen Einigung neu überdenken?

Es ist natürlich nicht möglich letzteres Thema im Rahmen dieses Vortrags erschöpfend zu behandeln. Aber indem ich dem Ursprung und der Entwicklung der Institution etwas nachgehe, wird die Gesamtproblematik wohl eine gewisse Beleuchtung erfahren. Ich werde dann versuchen die Institution zu bewerten und einige Schlußfolgerungen zu ziehen.

II. Vom Europäischen Gipfel zum Europäischen Rat

Der Anstoß zur Abhaltung von Zusammenkünften der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften kam vom Präsidenten de Gaulle, und zwar aus der ihm eigenen Perspektive. Das institutionelle Gefüge, welches sich aus den Verträgen von Paris und Rom ergab, war ihm ein Dorn im Auge. Nach der Machtergreifung im Jahr 1959 hatte er Mühe, sich mit der Existenz dieser Verträge abzufinden. Andererseits war er Realist genug, um einzusehen, daß der Austritt aus diesen Einrichtungen die erkannte Notwendigkeit eines Zusammenschlusses zur Stärkung der Unabhängigkeit Europas auf lange Zeit ruinieren würde. Er sah allerdings auch die Vorteile die sich für Frankreich als Führungsmacht in der bestehenden Gemeinschaft ergaben.

In der Vision de Gaulle's erstreckte sich das zu befriedende Europa bis zum Ural. Seine europäische Initiative des Jahres 1960 entsprang daher auch den Enttäuschungen, welche die Ost-West Gespräche und die bedrohliche Haltung der Sowjetunion mit sich gebracht hatten.

De Gaulle suchte fortan ein Verhältnis zu den bestehenden Institutionen zu finden oder deren Einfluß zu überrunden durch Einbettung in ein in seiner Sicht umfassenderes Kooperationschema.

Nach seinen damaligen Ansichten sollten nicht nur die Wirtschaftspolitik, sondern auch die Verteidigungspolitik, sogar die Kulturpolitik in die regelmäßige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten

einbezogen werden. Gewissen mehr oder weniger über- und internationalen Instanzen soll nach seiner Ansicht nun ein technischer Wert oder eine technische Existenzberechtigung zugesagt werden. Die Impulse zu dieser Entwicklung sollten von den Staats- und Regierungschefs in periodischen Konferenzen gegeben werden.

Das Vereinigte Europa, welches er in seinen Memoiren als „Traum der Weisen“ bezeichnete, war in seinen Augen das Europa der Vaterländer.

Diese Gesamtauffassung stand im Gegensatz zu der in den anderen Mitgliedstaaten vorherrschenden Meinung. Nach diesen sollte die Weiterentwicklung der Institutionen und Kompetenzen auf Gemeinschaftsebene nur im Rahmen und nach dem Leitbild der fortschreitenden funktionellen Integrierung der Wirtschaftspolitik und der hierdurch ausgelösten Zwangswirkung auf das politische Zusammenwirken erfolgen. In dieser Hinsicht bieten die starken föderativen Umsätze der eingegangenen vertraglichen Bedingungen eine Garantie für die folgerichtige Entwicklung zu einer Art von Vereinigten Staaten Europas.

Präsident de Gaulle lud im Sommer 1960 die fünf Regierungschefs zu Einzelgesprächen nach Paris ein, um ihnen seine Auffassungen darzulegen. Der erste welcher zur Aufklärung im Juni nach Paris fuhr, war Bundeskanzler Konrad Adenauer, die andern folgten im Laufe des Monats August. Ein gemeinsames Treffen der Regierungschefs sollte folgen.

In den europäischen Kreisen wurde den Bestrebungen des französischen Präsidenten ein großes Mißtrauen entgegengebracht. Wenn auch in einem gewissen Sinne die Ausweitung des europäischen Gesprächs auf nicht wirtschaftliche Angelegenheiten bestechen konnte, so blieb der Verdacht bestehen, daß die Kompetenzen der Gemeinschaftsinstitutionen durch einen Überbau auf höchster politischer Ebene nach und nach unterhöhlt würden. Bei der politischen Zusammenarbeit ohne institutionelle Bedingungen, riskierten auch die kleinen Staaten in ihren Belangen und ihren Einflußnahmen zu kurz zu kommen. Ein besonderes Mißtrauen wurde den Plänen de Gaulle's hinsichtlich der Verteidigungspolitik entgegengebracht, da er die Integration der Streitkräfte im Rahmen der Nato ablehnte und mithin zu befürchten war, daß die von den anderen Partnern als notwendig erkannte starke Bindung an Amerika hierdurch in Mitleidenschaft gezogen würde. Bei unseren holländischen Partnern und zunehmend bei der belgischen Regierung trat ein weiterer Gegensatz zu de Gaulle's Tendenzen zu Tage, nämlich der Wunsch, der verspäteten Einsicht Großbritanniens, daß es besser wäre der Gemeinschaft bei- als entgegengzutreten, Rechnung zu tragen.

Mit diesen unterschwelligem Gefühlen begaben sich die Staats- und Regierungschefs nach manchem Zögern am 10. Februar 1961 zum ersten Gipfeltreffen nach Paris, dem einzelne von vornherein nur den Charakter eines Rundtafelgesprächs geben wollten.

Es war de Gaulle gelungen Adenauer zu gewinnen, dadurch daß er ihm am Vortage der Konferenz zusicherte, daß an den Atlantikpakt und an die europäischen Verträge nicht gerührt würde.

Der zweitägige Gipfel begann mit einigen Mißtönen. Ich erinnere mich sehr lebhaft des erstaunten und leicht schockierten Gesichtes des Präsidenten de Gaulle, als Außenminister Joseph Luns in Gegenwart des niederländischen Premierministers, zu Beginn der Sitzung vortrug, nach holländischer Verfassungs- und Regierungspraxis wäre der Regierungschef nicht das Sprachrohr für die Außenpolitik seines Landes. In der Folge würden insbesondere von den Niederländern und von den Belgiern weitere mehr prinzipielle Einwände vorgebracht, so wie ich sie eben darlegte. Auch die gemäßigten Partner lehnten es ab, die politische Kooperation auf höchster Ebene nach dem Muster de Gaulle's als Konkurrenzunternehmen zur organisierten Gemeinschaft anzunehmen. Bundeskanzler Adenauer gab sehr schnell seine Zustimmung zu dem Plan de Gaulle's, Fanfani auch mit einigen Vorbehalten. Holländer und Belgier blieben ziemlich skeptisch und kritisch bis zum Schluß.

Ich selbst war der Meinung, man sollte den Vorschlag de Gaulle's, die politische Zusammenarbeit zu organisieren, trotz der Gefahren die er verbarg, nicht ablehnen, da ein periodisches Gespräch und das Bestreben eine Position der Länder der Gemeinschaft herauszuschälen, zu einer Annäherung der auseinanderklaffenden Auffassungen führen könnte, ohne die fundamentalen Voraussetzungen der

Unantastbarkeit der Verträge aufzugeben.

Schlußendlich kam eine Verlautbarung zustande, gemäß welcher eine Kommission beauftragt wurde, Vorschläge über periodische Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs und der Außenminister zu einem weiteren Gipfeltreffen zu machen.

Dieses konnte erst nach manchen Schwierigkeiten zum 18. Juli 1961 in Bonn stattfinden. Dieses Treffen gab Anlaß zu der sogenannten Godesberger Erklärung, welche wohl zum ersten Mal ein zusammenfassendes Konzept der politischen Union darlegte, die, wie die Erklärung betont, schon implizite in den Verträgen angesprochen war. Auf dem Papier war die Erklärung ideell perfekt. Alle Einwände waren durch ausdrückliche Versicherungen ausgeräumt. Eine gemeinsame Außenpolitik sollte angestrebt werden und die Zusammenarbeit auf neue Sachgebiete wie Erziehung, Kultur und Forschung ausgedehnt werden. Die eingesetzte Kommission soll ein Statut für diese Art Zusammenarbeit ausarbeiten. Die periodischen Tagungen der Regierungschefs und Außenminister sollen in den Dienst des Fortschrittes der Gemeinschaft und der Durchführung des Pariser und Römervertrages gestellt werden.

Sogar der Wunsch der Ausdehnung der Gemeinschaft auf andere europäische Staaten hatte einen Platz in der Erklärung gefunden.

In der ersten Zeit wurde die Erklärung wegen ihrer textlichen und gedanklichen Ausgewogenheit mit einer gewissen Begeisterung von der Presse und der europäischen Bewegung begrüßt.

Sie enthielt jedoch der Sache nach in ihrer Kompromißfreudigkeit viele Unvereinbarkeiten, welche bei den jetzt einsetzenden Arbeiten der sogenannten Fouchet-Kommission wieder an die Oberfläche stießen.

Das Gerangel um den Fouchet-Plan in seinen sukzessiven Fassungen endigte mit einem Fiasko. Die endgültige Unvereinbarkeit der Standpunkte erwies sich in Bezug auf drei Einwände der niederländischen Vertretung, stark unterstützt durch die belgische:

1. Hinsichtlich der Verteidigung im Rahmen des Atlantik-Pakts konnte keine alle zufriedenstellende Formel gefunden werden.
2. Immer mehr wurde die Befürchtung ausgedrückt, die europäischen Gipfeltreffen würden de facto sich als übergeordnetes Organ zur allgemeinen Appellinstanz bei Schwierigkeiten im Ministerrat entwickeln.
3. In verstärktem Maße wurde der Vorbehalt der Mitgliedschaft Großbritanniens von den Niederlanden und Belgien ins Feld geführt. Diese waren der Meinung, daß wenn schon auf die weitere Entwicklung der Supranationalität des europäischen Aufbauwerkes verzichtet werden mußte, so könnte mit dem Zuzug der britischen Macht, die allerdings auch der Überstaatlichkeit abhold war, wenigstens eine ihrer Meinung nach bessere politische Gewichtung in die Gemeinschaft hineingebracht werden.

Nachdem Großbritannien seine Kandidatur gestellt hatte und der bald geheime bald offene Widerstand Frankreichs bekannt war, verhärteten sich die Fronten und nach erfolgloser Diskussion von drei Versionen des Fouchet-Plans über politische Zusammenarbeit, wurden die Verhandlungen am 17. April 1962 eingestellt.

Der weitere Verlauf der Geschehnisse und insbesondere die europäische Krise des zweiten Halbjahres 1965 schufen keine besseren Voraussetzungen für die Abhaltung einer Gipfelkonferenz bis 1969, wenn man vom mehr zeremoniellen 3. Gipfel in Rom am 30. Mai 1967 aus Anlaß des 10. Jahrestages der Unterzeichnung des Römervertrags absieht.

Die Wende kam mit dem Präsidenten Pompidou. Der Zustand der Gemeinschaft bewog ihn eine 4.

Gipfelkonferenz vorzuschlagen, welche dann am 1. und 2. Dezember 1969 in Den Haag zusammentrat. Sie brachte tatsächlich Bewegung in das Gemeinschaftsgeschehen hinsichtlich der drei Zielsetzungen, über die man sich einigte:

1. Die Vollendung der Gemeinschaften durch Eintritt in die Endphase und Abschluß der vereinbarten Übergangszeit. Dies bezog sich auf die endgültigen Finanzregelungen der gemeinsamen Agrarpolitik und die Finanzierung der Haushalte.
2. Die Vertiefung und der Ausbau der Gemeinschaft insbesondere in Richtung einer Wirtschafts- und Währungsunion.
3. Die Erweiterung der Gemeinschaft vermittels Eröffnung von Verhandlungen mit den beitriftswilligen Staaten.

Die fünfte Konferenz der Staats- und Regierungschefs der inzwischen erweiterten Gemeinschaft tagte in Paris am 19. und 20. Oktober 1972. Sie war von einem vielleicht zu optimistischen Willen getragen. Praktisch wurden alle bereits ins Auge gefaßten Zielsetzungen bestätigt oder ausgebaut: Wirtschafts- und Währungsunion, Regionalpolitik, Sozialpolitik, Industrie-, Wissenschafts- und Technologiepolitik, Umweltpolitik, usw.

Die verschiedenen Aussagen zur Stärkung der Institutionen gipfelten in der Erklärung die ich textuell wiedergebe, weil sie in direktem Bezug zu meinem heutigen Thema steht:

«Die Staats- und Regierungschefs, die sich als vornehmstes Ziel gesetzt haben vor dem Ende dieses Jahrzehnts in absoluter Einhaltung der bereits geschlossenen Verträge die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in eine europäische Union umzuwandeln, bitten die Organe der Gemeinschaft hierüber vor Ende 1975 einen Bericht auszuarbeiten der einer späteren Gipfelkonferenz unterbreitet werden soll.»

Damit war der neuerliche Begriff «Europäische Union» geprägt, dessen Inhalt jedoch nicht präzisiert war. Besonders der Fortfall des Prädikats «politisch» gab Fragen auf. Der einzige Hinweis den man erhielt, war der, daß sämtliche bisher angesprochenen Beziehungen der Mitgliedstaaten wie eine politische Konstruktion gekleidet werden sollte, welche die drei Gewalten «Exekutive, Legislative und Gerichtsbarkeit» aufweisen sollte. Für den Initiator Pompidou konnte dies nur in eine Konföderation münden, nach seinem Grundsatz: Die Politik harmonisieren, die Wirtschaft integrieren.

Die nächste Gipfelkonferenz fand am 14. und 15. Dezember 1973 in Kopenhagen statt. Sie erließ eine Erklärung über die europäische Identität, bestätigte die meisten Zielsetzungen der vorherigen Pariser Konferenz, bestätigte sogar das Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion, hatte große Mühe Direktiven für die Regionalpolitik und die Schaffung eines Regionalfonds zu geben. Im übrigen stand sie im Zeichen der ersten Ölkrise (die Ölproduzenten waren an Ort und Stelle) und des sich ergebenden Zerfalls der politischen Folgerichtigkeit und Solidarität. Ihr Verlauf und ihre Beschlüsse waren in keiner Hinsicht überzeugend.

Es geschah, daß die 7. und letzte als Gipfel bezeichnete Konferenz in Paris (9. und 10. Dezember 1974) einen neuen Anlauf nahm. Wie wenn in einer eher trostlosen Lage, gekennzeichnet nicht nur durch die Energiekrise sondern auch durch das andauernde Geplänkel um die Zukunft der britischen Mitgliedschaft, das europäische Gewissen der Staatsmänner sich plötzlich aufbäumen wollte gegen die ambiante Lustlosigkeit, trafen die neun Regierungschefs verschiedene Beschlüsse welche für die weitere Entwicklung, von weittragender Bedeutung sein sollten. Wohl wollte die öffentliche Meinung im Augenblick nicht an die Dauerhaftigkeit der Umkehr glauben, auch erwiesen sich einzelne Punkte der Verlautbarung als Blindschüsse, jedoch wird man sich des Impakts auf die weitere Entwicklung bewußt, wenn man die hauptsächlichsten Vorsätze in Erinnerung ruft.

1. Die Gipfelkonferenzen werden ihrer Feierlichkeit entkleidet und als regelmäßige Institution in den Gemeinschaftsgeschehen unter der Bezeichnung «Europäischer Rat» eingebaut. Der Rat tritt mindestens dreimal jährlich zusammen im Rahmen der politischen Zusammenarbeit.
2. Das im Vertrag festgelegte Ziel allgemeiner und direkter Wahlen zum Europäischen Parlament sollte nun endlich durchgeführt werden, grundsätzlich ab 1978.
3. Ein timider Vorstoß wird gemacht um auf die Praxis zu verzichten, wonach die Entscheidung über jede Frage von der einstimmigen Billigung durch die Mitgliedstaaten abhängig gemacht wird.
4. Der lang umstrittene Regionalfonds wird ab 1. Januar 1975 verwirklicht und dotiert.
5. Der belgische Premier-Minister, Herr Leo Tindemans wird mit einem zusammenfassenden Bericht über eine Gesamtkonzeption der Europäischen Union betraut im Einklang mit den Beschlüssen der Pariser Konferenz von Oktober 1972.

Die sich jetzt folgenden regelmäßigen Zusammenkünfte des Europäischen Rats äußerten sich vorwiegend zu Fragen der internationalen Politik. Für die innere Weiterentwicklung der Gemeinschaft wurde eigentlich nur noch die Zusammenkunft in Bremen am 7. Juli 1978 von besonderer Wichtigkeit, dadurch, daß sie die Errichtung des Europäischen Währungssystems beschloß.

III. Die Aktionsfähigkeit des Europäischen Rats

Dieser Rückblick auf die Entwicklung der Institution sollte mir erlauben, die Leistungen des Europäischen Rats zu würdigen und zugleich die Grenzen seiner Möglichkeiten aufzuzeigen.

Wohl ist dessen Geschichte gekennzeichnet durch unbestrittene Erfolge. Andererseits stellen wir auch zeitweises Unvermögen und gelegentliche Inkonsequenzen fest. In manchen Resolutionen konnte auch auf dieser hohen Ebene unverbindlicher Wortkram nicht vermieden werden.

Die zu Beginn der Praxis der Gipfeltreffen von einzelnen Partnern ausgesprochene grundsätzlichen Befürchtungen traten allerdings fortschreitend zurück mit der auf die Dauer sich einstellenden Kollegialität und gegenseitiger Rücksichtnahme der Beteiligten.

Das Positive überwiegt heute in der Beurteilung, welche der Europäische Rat von Politikern, Politologen und Beobachtern erhält und immer größere Hoffnungen werden auf seinen Einsatz gestellt. Dies trifft besonders in der jetzigen Lage der Gemeinschaft zu, welche gekennzeichnet ist, sowohl durch die auseinanderstrebenden Tendenzen der nationalen Volkswirtschaften, wie auch durch die Einsicht, daß die Schwerfälligkeit der Institutionen bei der wachsenden Mitgliederzahl der Gemeinschaft eine neue Herausforderung an den Einigungsprozeß der Partner stellt.

Von manchen wird die Entwicklung des Europäischen Rats als oberstes Führungsorgan als die Möglichkeit angesehen, einen Kompromiß zwischen den Auffassungen der Föderalisten und denjenigen der Konföderalisten herbeizuführen. Der Rat wäre ein typisches Organ der «Unionsvorstellungen», eines Staatenbundes, im Gegensatz zu dem «Bundesstaatsdenken». Zweifelsohne hat mit den Jahren die Zielsetzung in Richtung eines europäischen Bundesstaates an Boden verloren. Insbesondere hat der Zuzug von Ländern mit starken Vorbehalten wie beispielsweise Großbritannien und Dänemark dieser Entwicklung entgegengewirkt. Auch hat überhaupt das Denken in mehr nationalen Kategorien bei den Machern der Politik wieder zugewonnen.

Es ist jedoch nicht angebracht, die europäische Entwicklung in derart scharf geschnittene Kategorien wie

Föderalismus oder Konföderalismus einzuengen. Damit das von allen anerkannte vordringliche Ziel des Gemeinsamen Marktes, des Abbaus jeglicher wirtschaftlichen und handelsmäßigen Diskriminierungen, einer das Gesamtwachstum fördernden Freizügigkeit erreicht werden kann, kommen wir ohne institutionelle Bindungen und Unterordnungen nicht aus. Auf einer reinen Kooperation kann man keinen gemeinsamen Markt, kein in der Welt geachtetes und effizientes politisches Europa aufbauen. Das aus einer besonderen Geschichts- und Interesselage entstehende Europa wird nach seiner Eigenart sowohl föderative wie konföderative Züge aufweisen, so wie sie übrigens die europäischen Verträge schon enthalten. Die Frage ist welche Dosis von dem einen Element im Verhältnis zu dem andern hineingebracht wird, um ein für seine Ziele funktionsfähiges Gesamtgefüge zustande zu bringen.

So wie die Dinge heute liegen, verzichtet kein Land auf den Erhalt seiner nationalen Identität. Die historische Entwicklungslinie liegt jedoch zugleich und gebieterisch in der Gestaltung einer europäischen Identität durch das begonnene Gemeinschaftsunternehmen.

Zur Zeit durchlebt die Gemeinschaft jedoch eher eine Identitätskrise. Der Streit um den britischen Haushaltsbeitrag, die hieraus folgende Neuüberdenkung des Finanzsystems, das forsche Vorgehen des Parlaments in Haushaltsproblemen, bringen wieder institutionelle Fragen auf die Oberfläche, die manche Regierenden lieber vergessen hätten. Die französische Zeitung «Le Monde», der man kein Draufgängertum in europäischen Sachen nachsagen kann, greift in ihrem Leitartikel vom 1. Januar dieses Jahres wieder den Begriff der Vertiefung der Gemeinschaft auf. Sie schreibt: «L'élargissement doit aller de pair avec l'approfondissement de la Communauté européenne». Sie fragt allerdings : «Wer verteidigt noch diesen Begriff?» Andere rufen neuerdings wieder nach einer Straffung des Entscheidungssystems. Wieder andere sehen sich angeregt, verschiedene der etatistischen Modelle wieder aufzugreifen, welche der Gemeinschaft einen nach traditionellem Muster besser durchschaubaren und gegliederten demokratischen Aufbau verleihen sollen.

Ich bin persönlich der Meinung, daß der Zeitpunkt eines kompletten europäischen Neubaus nicht gekommen ist. Das Errungene sollen wir festigen und zufolge der neuen Erfordernisse ausbauen und straffen.

In dieser Hinsicht ist es angebracht zu untersuchen, inwiefern verschiedene Gutachten die Institutionen des Europäischen Rats in den Dienst der Weiterentwicklung stellen wollen.

Der Tindemans-Bericht über die Europäische Union sucht grundsätzlich eine Brücke zu schlagen zwischen der politischen Kooperation und den durch die Verträge vorgesehenen Objekten, um eine kohärente Gesamtpolitik der Gemeinschaft zu erreichen, so daß mithin alle die Interessen der europäischen Länder berührenden Fragen im Rat und anderen Organen zur Sprache kommen könnten. Letzteren Punkt hat das Europäische Parlament schon vorweg genommen. Das politische Engagement der Mitgliedstaaten zur organisierten Zusammenarbeit soll in ein rechtliches umgewandelt werden. Für diese Gesamtpolitik soll der Europäische Rat, aus seiner höheren Sicht, die allgemeine kohärente Ausrichtung bestimmen und zum dynamischen Fortschritt im Aufbauwerk die notwendigen Impulse geben. Wenn er Entscheidungen in Materien trifft, die unter die Gemeinschaftskompetenz fallen, soll er gemäß den Formen und den Verfahren der Verträge vorgehen. Für die übrigen Materien erteilt er Richtlinien.

In dem im Oktober 1979 vom Dreierausschuß, dem sogenannten Ausschuß der Weisen, vom Europäischen Rat verlangten Bericht über die europäischen Institutionen, wird festgestellt, daß wenn auch der europäische Rat noch manchmal als Fremdkörper im gemeinschaftlichen Geschehen angesehen wird, seine Existenzberechtigung nicht mehr bestritten wird.

Der Rat, dem eine informelle, eher pragmatische und einfache Verfahrensordnung warm empfohlen wird, soll in dreifacher Hinsicht dem Fortschritt dienen:

1. Durch allgemeine Orientierungen und Richtlinien,
2. durch Beschlußfassungen in Sachen der politischen Zusammenarbeit,

3. durch spezielle Beschlüsse,

über in den Bereich der Verträge fallende Sachverhalte, wobei ihm anbefohlen wird, sich nicht zur regelmäßigen Appell-Instanz mißbrauchen zu lassen.

Insbesondere wird ihm angetragen, eine Prioritätsliste für die Gemeinschaftsaktion der nächsten Jahre aufzustellen.

Hierzu hat sich der Rat allerdings bis jetzt außerstande gesehen. Als solcher könnte und sollte er auch nur, besonders in wirtschaftspolitischen Fragen nur auf Vorschlag oder nach Anhören der anderen Instanzen der Gemeinschaft und insbesondere der Kommission statuieren. Nach den drei Weisen, welche die Opportunität eines besonderen Sekretariats für die Staats- und Regierungschefs erörterten, würde eine derartige Institution den Verfahren des Rats ihre Spontaneität und Geschmeidigkeit nehmen. Sie warnen vor einer Bürokratisierung der Institution und zeigen auf die Verantwortlichkeit der jeweiligen Präsidentschaft für die Organisation der einzelnen Tagungen hin.

Trotzdem soll nicht übersehen bleiben, daß ein sogenanntes politisches Sekretariat bei den seinerzeitigen Diskussionen des Fouchet-Planes einen großen Platz einnahm. Eine gewisse politische Aufwertung des bestehenden rein verwaltungsmäßigen Sekretariats des Ministerrats würde meines Erachtens vorläufig das Problem lösen, und würde keine Frage der Eingliederung in die Gesamtstruktur der Gemeinschaftsorgane aufwerfen.

Die Vermehrung der Sekretariate (Europäischer Rat, Ministerrat, Kommission) würde übrigens den Erfordernissen der Straffung der Organisation widersprechen, die sich ohne Zweifel aufdrängt.

Der Europäische Rat soll das politische Leadership liefern, ohne an die Stelle der statuts-gemäßen Organe zu treten.

Seine Stärke liegt naturgemäß bei der politischen Ausrichtung der Gemeinschaft. Die beiden letzten Sitzungen des Europäischen Rats in Venedig und Luxemburg haben beachtliche Resultate gezeigt, indem es den Mitgliedstaaten gelang eindeutige, glaubwürdige Positionen der Gemeinschaft in Bezug auf brennende Probleme der Weltpolitik festzulegen.

Die ungezwungenen Gedankenaustausche ergaben in diesen Fällen beachtliche Resultate und die Weltöffentlichkeit reagierte entsprechend. Weniger glücklich erwies sich der Europäische Rat, wenn er eine regelrechte Verhandlung auf sich nahm, welche weniger auf Prinzipien als auf den Kompromiß lossteuernde Überbrückung von sehr handfesten Interessengegensätzen der Mitgliedstaaten fundierte, wie dies voriges Jahr bei den langwierigen Diskussionen über den britischen Haushaltsbeitrag der Fall war.

In Dublin gingen die Staats- und Regierungschefs auseinander mit dem Gefühl der Frustration, nicht auf der Höhe ihrer politischen Bestimmung gewesen zu sein. Erlebt habe ich auch, daß Richtlinien dieses hohen Gremiums durch die nachfolgenden Unterhandlungen im Ministerrat einfach ignoriert oder umgebogen wurden, wie dies nach dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 1973 teilweise der Fall war.

Aus all dem kann man folgern, daß der Weg zur Vertiefung in der Europäischen Union auch vom Europäischen Rat nur mit Erfolg gegangen werden kann, wenn seine Impulse eine folgerichtige und institutionell abgesicherte Beantwortung in den Gemeinschaftsorganen finden. Der Fluß der Konzeption und der Aktion muß von oben nach unten und von unten nach oben gehen.

Dies setzt voraus, daß jedes Organ der Gemeinschaft die ihm aufgetragenen Befugnisse voll ausüben kann, und daß sie unter sich ein Verhältnis schaffen, welches auf ein gemeinsames Ziel gerichtet ist. Darum muß immer wieder die Umschreibung und Auslegung dessen unternommen werden, was wir unter dem Begriff Europäische Union verstehen.

Mithin ergibt sich die Notwendigkeit, in der jetzigen Krise und im Hinblick auf die wachsende Komplexität des Gemeinschaftsbetriebes, neue Überlegungen über die innere Kohäsion und die funktionelle Wirksamkeit der Gemeinschaft anzustellen.

IV. Straffung der Entscheidungsprozesse

Gedankliche Modelle eines besseren Aufbaus der Gemeinschaft inklusive der Vorlagen von europäischen Verfassungen, gibt es schon zur Genüge. Erwarten Sie nicht, daß ich ein Neues heute abend entwerfe.

Mein Versuch geht nur dahin zu prüfen, wie mit Hilfe der Führungsprärogative des Europäischen Rats in die Gemeinschaft bessere Chancen zur Weiterentwicklung in Richtung Europäische Union eingebracht werden können.

Hinsichtlich der Straffung des Entscheidungsprozesses im Sinne nicht nur des zügigeren prozeduralen Ablaufs, sondern auch im Sinne der Förderung des Integrationsgedanken wäre, sofern wir im Rahmen der derzeitigen Struktur der Gemeinschaftsorgane bleiben, verschiedene Verbesserungen angebracht und möglich. In diesem Sinne weise ich auf eine Anzahl von praktischen Vorschlägen hin, die sowohl im Bericht des Premier-Ministers Tindemans und, mit noch größerer Vorsicht, im Bericht der drei Weisen an den Europäischen Rat enthalten sind. Letztere sollten in die Praxis umgesetzt werden. Es wäre an dem Europäischen Rat, zu diesen einzelnen Vorschlägen des von ihm selbst angeordneten Berichts Stellung zu nehmen.

Ich möchte aber zu einzelnen Vorschlägen, die in- oder außerhalb dieser Berichte gemacht werden, Stellung nehmen.

Zum ersten wird von verschiedenen Seiten erneut vorgeschlagen, von der im Januar 1966 in Luxemburg formulierten Erklärung über Mehrheitsbeschlüsse nach Maßgabe der Verträge wieder abzugehen. Der Europäische Rat hatte im Dezember 1974 insofern eine Öffnung in dieser Hinsicht gemacht, indem er vorschlug, daß man nicht de facto in jedem Fall Einstimmigkeit der Partner fordern müsse und öfter effektive Abstimmungen vornehmen soll. Bisher hat dieses Ersuchen keine Folgen gezeitigt.

Der Bericht der Weisen will jedem Staat die Möglichkeiten lassen den sogenannten Kompromiß von Luxemburg anzurufen. Er möchte jedoch die Art und Weise wie und in welcher Phase der sehr wichtige Charakter einer Beschlußfassung von der interessierten Regierung vorgebracht wird, irgendwie ordnen. Kann man Kriterien finden um die einfachhin «sehr wichtigen» von den «lebenswichtigen (vitalen)» Interessen zu unterscheiden, um nur noch die letzteren gelten zu lassen? Selbstverständlich bezieht sich diese Überlegung nicht auf Entscheidungen die gemäß Vertrag nur einstimmig genommen werden können.

Da zur Zeit die Entscheidungsvollmacht wesentlich im Ministerrat liegt, hängt jede Straffung des Entscheidungsprozesses wesentlich von dem politischen Willen, dem Kompromißgeist und den Verfahren des Ministerrats ab. Auch in dieser Hinsicht wurden schon eine Reihe Vorschläge in den einschlägigen Berichten gemacht, um die derzeitige Schwerfälligkeit des Rats zu überwinden und zugleich seinem Gesprächspartner, der Kommission, eine größere Durchschlagskraft ihrer Vorschläge zu sichern.

In dieser Hinsicht glaube ich sollte man nicht davor zurückschrecken zu innovieren.

Die Schwierigkeit liegt heute zum Teil auch an der mangelnden Kohäsion der in verschiedenen Gremien vertretenen nationalen Positionen. Sehr oft klaffen die Ziele der Außenminister mit denen der Fachminister auseinander.

Eine nach innen und außen wirkende Reform, welche nicht an die Struktur der Gemeinschaft rühren würde, bestände darin, daß die nationalen Regierungen in ihrem Schoß einen für die europäischen Angelegenheiten verantwortlichen Minister in gehobener Stellung ernennen würden, welcher mit der Koordinierung der europäischen Positionen im inneren Kabinett und nach außen als Mitglied des europäischen Ministerrats

betrachtet wäre. Er müsste schon den Rang eines Vizepremiers oder einen ähnlichen Rang haben. Hierbei wäre auch eine engere Zusammenarbeit mit dem Regierungschef, als oberstes Formulierungsorgan der Nationalpolitik gesichert.

Eine Erleichterung für den Ablauf der europäischen Prozeduren bestünde auch darin in wachsendem Maße vom Artikel 155 des Vertrags Gebrauch zu machen, der es erlaubt, der Kommission für die Ausführung und die Verwaltung der gemeinsamen Politiken Befugnisse zu übertragen.

V. Die Chancen der Europäischen Union

Gemäß den Beschlüssen des Pariser Gipfels von 1972 sollten wir spätestens am 1. Januar dieses Jahres in die Phase der Europäischen Union eintreten, wobei die Gesamtheit der Beziehungen der Mitgliedstaaten in dieselbe eingebracht werden sollte. Derselbe Zeithorizont war für die Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehen worden. Beide Visionen wurden bloß zu einem bescheidenen Teil verwirklicht. Diese Analogie ist kein Zufall. Es bestehen auch weiterhin zwischen den beiden Aktionslinien unverkennbare innere Beziehungen.

Rückblickend können wir jedoch feststellen, daß ruckartig die Gemeinschaft als solche, nach innen und außen unter großen Herausforderungen gewachsen ist. Oftmals erfolgte dieses Wachstum aus inneren und äußeren Krisen heraus.

Ich sprach vorhin von dem Zustand des Zweifels, in dem sich die Gemeinschaft befindet. Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nehmen zu, das gemeinschaftliche Finanzsystem wird in Frage gestellt, integrierte Politiken wie die Agrarpolitik stehen unter Beschuß, die zugesagten Eigenmittel stoßen an eine Grenze, die Zahlungsbilanzen geraten durch die Ölpreise aus den Fugen. Die erfolgten und geplanten Erleichterungen der Gemeinschaft sind nicht verdaut.

Es stellen sich an die Regierungen größte Herausforderungen durch Strukturwandlungen auf allen Gebieten, nicht nur auf den wirtschaftlichen. Auf den Gebieten der Kultur, der Forschung und Innovation, der Kultur und Bildung, der Verantwortung gegenüber der Drittwelt, der Verteidigung und des Schutzes der Freiheiten, stellen sich Fragen und Notstände, welche die Länder der Gemeinschaft zur Solidarität und zum gemeinsamen Handeln aufrufen. Durch diese Häufung der Aufgaben in einer Gesamtsicht bekommt die Europäische Union wieder volle Bedeutung.

Es müßte wieder vom Gipfel her der Wind wehen. Der Zeitpunkt einer Vertiefung der Zusammenarbeit unter Wahrung der durch die Verträge geschaffenen rechtlichen Beziehungen und Zuständigkeiten ist wieder gekommen.

Der Europäische Rat könnte auch diesmal einen starken Impuls geben. Die Erfahrung hat jedoch bewiesen, daß Willenserklärungen allgemeinen politischen Handelns verpuffen.

Die Regierungschefs müssen sich bewußt sein, daß der Weg zur Union über den gleichzeitigen Fortschritt auf den Gebieten der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken geht. Vor allem der Einfluß der Gemeinschaft in der internationalen Politik, die Glaubwürdigkeit der bezogenen Stellungen und eingeleiteten Initiativen können nur echt und wirksam sein, wenn der wirtschaftliche und soziale Unterbau stark gefügt ist. Das heißt dieselben müssen fundieren auf einer über den jetzigen Stadium hinaus entwickelte Wirtschafts- und Währungsunion, auf einer Stabilitäts- und Wachstumsgemeinschaft, wie auch auf der Stärkung und Straffung der Institutionen.

Hinzu kommt, daß der Europäische Rat wie der Ministerrat ein kooperatives Verhältnis zu den andern gemeinschaftlichen Organen, insbesondere zum Europäischen Parlament und zur Kommission finden und jedes Maß seiner Berufung zum Zuge kommen lassen muß.

Unter diesen Umständen allein könnten neue Meilensteine gesetzt werden.

