

Belgien, Luxemburg

CHRISTIAN FRANCK

Im Juli 1997 übernahm Luxemburg die Präsidentschaft, kurz nachdem der Europäische Rat die Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam beendet hatte. Neben der Unterzeichnung des Vertrages am 1. Oktober konzentrierte sich die luxemburgische Präsidentschaft auf andere Themen: Gipfel über die Beschäftigung, Beginn der Erweiterungsverhandlungen und ein Vorstoß über das Steuerpaket – ein Bereich, in dem das Großherzogtum bisher selten die Initiative ergriffen hatte. Trotz des Mißerfolges auf institutionellem Gebiet ist die belgische Einschätzung der erreichten Ergebnisse von Amsterdam aufgrund der erreichten Vertiefung der Gemeinschaftssäule und den Vorstößen bei der Kooperation in der Justiz- und Innenpolitik eher positiv. Auf luxemburgischer Seite ist die Einschätzung ähnlich, wenn auch mit einer Einschränkung in bezug auf den Status quo auf institutionellem Gebiet: „Die Gewichtung der Stimmen wurde nicht zu unseren Ungunsten entschieden, weil sie überhaupt nicht entschieden wurde,“ so kommentierte Jean-Claude Juncker.¹

Belgische Einschätzung des Amsterdamer Vertrages

Wie bekannt hat die am 29. März 1996 in Turin begonnene Regierungskonferenz bis zu den Wahlen im Vereinigten Königreich Anfang Mai 1997 wenig Fortschritte gebracht.² Auf belgischer Seite hat die Ankündigung der Schließung der Renaultfabrik in Vilvorde im Februar 1997 dazu geführt, noch stärker auf die Entwicklung der Sozialpolitik und die Bildung einer Beschäftigungspolitik innerhalb der Union zu beharren. Auf institutionellem Gebiet behielt sich Belgien für das Ende der Verhandlungen und einer eventuellen „Nacht der langen Messer“ Konzessionen über die Zusammensetzung der Kommission und die Gewichtung der Stimmen vor, die sie gegebenenfalls anzubieten bereit wäre, „wenn die Vergemeinschaftung in einer wachsenden Anzahl von Bereichen fortschreitet“.³

Die Diskussion darüber kam erst in den letzten zwei Tagen des Europäischen Rates von Amsterdam auf. Am Montag (15. Juni 1997) schlug die niederländische Präsidentschaft eine Neugewichtung der Stimmen im Rat vor, im Austausch für den Verzicht der großen Staaten auf einen zweiten Kommissar in der Europäischen Kommission. Eine noch drastischere Reform ihrer Zusammensetzung – eine Anzahl der Kommissare, die geringer ist als die der Mitgliedstaaten – war außerhalb jeglicher Diskussion, da die „kleinen“ Staaten, insbesondere Luxemburg, Österreich und auf eine weniger starre Weise Belgien, nicht die Anwesenheit eines nationalen Vertreters verlieren wollten, der die „Erkennbarkeit“ in den nationalen Meinungen innerhalb der Kommission gewährleistet. Der niederländische Vorschlag zur Neugewichtung der Stimmen im Rat brachte jedoch eine Überraschung für Belgien mit

sich. Dieser sah nämlich eine Erhöhung der Stimmen der Niederlande von fünf auf zwölf und der Belgiens von fünf auf zehn vor, während Frankreich und Deutschland jeweils 25 Stimmen erhielten anstelle von vorher zehn. Luxemburg bekam drei Stimmen anstelle von zwei. Mit dieser niederländischen Initiative war der belgische Premierminister Dehaene sehr unzufrieden, und richtete an seinen Kollegen Wim Kok den Vorwurf, die Interessen der Niederlande bevorzugt zu haben. Die belgische Delegation blieb dennoch für eine Fortsetzung der Debatte offen, solange die Neugewichtung der Stimmen von einem deutlichen Vorstoß in der Mehrheitsabstimmung im Rat begleitet wird.⁴ Am Dienstag, den 16. Juni enttäuschte der deutsche Kanzler allerdings die belgischen Erwartungen. Unter dem Druck der Länder, die Gebiete ihrer Zuständigkeit unter das Regime der qualifizierten Mehrheit gedrückt sahen, akzeptierte Helmut Kohl nur eine sehr geringe Ausweitung der Mehrheitsabstimmung. Diese blieb somit sehr begrenzt. Der Mißerfolg von Amsterdam auf institutionellem Gebiet war damit perfekt. „In bezug auf die erreichten Ergebnisse ist die Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit das schwächste. (...) Es ist mit dem, was wir zu Beginn wollten, nicht zu vergleichen“, so kommentierte Jean-Luc Dehaene.⁵

Um eine Stagnation auf institutionellem Gebiet zu vermeiden, ergriff Belgien im September die Initiative für eine Erklärung zu den Institutionen, an der sich Paris und Rom beteiligten. Diese konstatiert, „daß der Vertrag von Amsterdam nicht auf die Notwendigkeit eines substantiellen Fortschrittes auf dem Wege der Verstärkung unserer Institutionen antwortet“.⁶ Eine solche Verstärkung als unerlässlich für den Abschluß der ersten Erweiterungsverhandlungen erachtend, spricht sich die belgisch-italienisch-französische Erklärung⁷ für eine Regierungskonferenz über die Institutionen aus und zwar vor der ersten Erweiterung und nennt die Ausweitung der Mehrheitsabstimmung „als eine der relevanten Elemente, auf die Rücksicht genommen werden muß“. Das institutionelle Protokoll sieht in seinem ersten Artikel lediglich vor, „daß zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung der Union (...) die Kommission sich aus einem nationalen Vertreter jeden Mitgliedstaates zusammensetzt, unter der Bedingung, daß zu diesem Zeitpunkt die Gewichtung der Stimmen im Rat modifiziert wurde“. Spätestens ein Jahr, bevor die Europäische Union mehr als zwanzig Mitgliedstaaten zählt, soll, so das Protokoll, eine komplette Überprüfung derjenigen Dispositionen der Verträge durchgeführt werden, die die Zusammensetzung und das Funktionieren der Institutionen betreffen.

Über den institutionellen Bereich und die schwachen Ergebnisse in bezug auf die GASP⁸ hinaus, hat der Vertrag für Belgien aber auch positive Elemente. „Die Vertiefung der ersten Säule und der teilweise Fortschritt in der dritten Säule erlauben es Belgien, das letztendliche Resultat als positiv zu bezeichnen. Um so mehr als Belgien dieses Ergebnis erreicht hat, ohne einen institutionellen Preis dafür zu bezahlen“, so urteilte die Regierung.⁹ Die Aufnahme des Sozialprotokolls des Maastrichter Vertrages in Titel XI (EGV) des Amsterdamer Vertrag und somit dessen Stärkung auf der einen Seite, und die Einrichtung einer Beschäftigungspolitik auf der anderen Seite, werden besonders hervorgehoben: „Die Einführung eines Titels über Beschäftigung und Soziales war nicht ohne Mühe. Anfangs war Belgien iso-

liert. Mit vielen Anstrengungen ist es Belgien gelungen, die Niederlande und Luxemburg zu überzeugen und später auch die anderen“. Genugtuung für die belgische Regierung auch in anderen Bereichen: „Ein wichtiger Teil der dritten Säule ist in die erste Säule transferiert worden. Nach einer Periode von fünf Jahren wird der Rat in Angelegenheiten der dann vergemeinschafteten Einwanderungs-, Asyl- und Visapolitik über die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Entscheidungsverfahren entscheiden“.¹⁰

In Richtung Euro

Am Rande der Reform des Maastrichter Vertrages hat der Europäische Rat von Amsterdam auch den Stabilitätspakt bestätigt, dessen große Linien im Dezember 1996 in Dublin skizziert wurden und der den künftigen Mitgliedern des Euro eine Haushaltsdisziplin auferlegt. Er hat ebenfalls eine Resolution über Wachstum und Beschäftigung angenommen, die eine Sondertagung des Europäischen Rates zur Beschäftigung am 20. und 21. November in Luxemburg vorsieht. In der Debatte um die Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion lagen die belgischen Positionen nahe den französischen Forderungen, was die Notwendigkeit eines politischen Gegengewichtes anbelangt, das angesichts der monetären Macht der Europäischen Zentralbank (EZB) die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken sichert. Mangels einer europäischen Wirtschaftsregierung sollte man, so der belgische Minister für Finanzen Philippe Maystadt, die Aktionen im Ecofin-Rat konsolidieren, der „seine Verantwortlichkeiten in Angelegenheiten der makroökonomischen Koordination voll ausüben soll, um es der EZB zu ermöglichen, die ihren in monetären Angelegenheiten auszuüben“.¹¹ In bezug auf die Kriterien, die für die Teilnahme am Euro wesentlich sind, endete das Jahr 1997 für Belgien mit ermutigenden Ergebnissen: Das Haushaltsdefizit ist bei 2,3% angelangt – 1981 betrug es noch 12% und 1992 immerhin noch 7% – und die Verschuldung konnte um zwölf Punkte von 135% in 1993 auf 123% des BIP in 1997 reduziert werden.¹²

Die luxemburgische Präsidentschaft

Die luxemburgischen Positionen zur Regierungskonferenz 1996 wurden in einem „aide mémoire“ dargelegt, das am 30. Juni 1995 präsentiert worden war.¹³ Der Mißerfolg der institutionellen Reform während des Europäischen Rates von Amsterdam war für das Großherzogtum weniger entscheidend als für Belgien. Für eine gewisse Zeit bleibt ein luxemburgischer Posten in der Kommission gesichert und bleibt die Gewichtung der Stimmen vorerst wie sie war. Dieser institutionelle Status quo erlaube es, die erreichten Ergebnisse von Amsterdam relativ positiv zu beurteilen. Premierminister Jean-Claude Juncker schätzte insbesondere, daß die verstärkte Kooperation „es dem Regime, wie es in Amsterdam eingerichtet wurde, erlaube, die Erweiterung leichter zu bewerkstelligen als im Rahmen des Vertrages von Maastricht“.¹⁴ Vor dem Europäischen Parlament wiederholte er, daß „der Vertrag (...) ein guter Vertrag ist. Er beinhaltet unverzichtbare Vorstöße in Richtung der

Erwartungen unserer Bürger. Er beinhaltet Virtualitäten und Potentiale, die neue Gebiete für Gemeinschaftsaktionen eröffnen¹⁵.

Mit der Übernahme der Präsidentschaft erkannte Luxemburg allerdings an, daß der in Amsterdam erreichte institutionelle Status quo nicht lange so bleiben kann. Vor dem institutionellen Ausschuß des Europäischen Parlamentes gab der luxemburgische Außenminister Jacques Poos zu, daß die Probleme in bezug auf die Zusammensetzung der Kommission und die Neugewichtung der Stimmen im Rat vor den künftigen Erweiterungen wieder aufgenommen werden müssen. Aber im Gegensatz zur belgischen Position trennte er diese Fragen von der Ausweitung der Mehrheitsentscheidung, für die kein ausreichender politischer Wille mehr existiere. Er ist der Meinung, daß die Aufhebung der Einstimmigkeit „eine Utopie“ sei, an der nur Belgien und Italien festhalten. Einige haben die luxemburgische Regierung verdächtigt, die Wiederaufnahme der Debatte über die Einführung der Mehrheitsentscheidung im Steuerwesen verhindern zu wollen. Nichtsdestotrotz hat sie den Kampf gegen die ungerechte Steuerkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten als eine der Prioritäten ihrer Jahreshälfte angesehen.

Der am 20. und 21. November abgehaltene europäische Beschäftigungsgipfel sowie die Verabschiedung eines „Steuerpaketes“ – über die Besteuerung von Unternehmen und der Spareinnahmen – im Ecofin-Rat am 1. Dezember haben gezeigt, daß der luxemburgische Regierungschef sein Programm realisiert hat, das außerdem die Entscheidung des Europäischen Rates über den Beginn der Erweiterungsverhandlungen vorsah.

Bekanntlich hatte der Europäische Rat von Amsterdam auf Verlangen Frankreichs entschieden, einen Beschäftigungsgipfel abzuhalten, um die neuen Dispositionen in diesem Bereich rasch fortzusetzen. Premierminister Juncker spielte eine zentrale Rolle bei der Vorbereitung dieses außerordentlichen europäischen Gipfels in Luxemburg. Deutsch und Französisch sprechend ist er der bevorzugte Vermittler zwischen Paris und Bonn und es ist bekannt, daß er von Bundeskanzler Kohl sehr geschätzt wird. Für ihn geht „es darum, den gleichen Konvergenzstreß im Sozialbereich zu produzieren, wie den, den wir uns im Haushaltsbereich auferlegt haben (im Hinblick auf die WWU)¹⁶, selbst wenn die Vergleichbarkeit nicht perfekt ist, wie er in einem Interview im Figaro ausführt: „Es gibt in der WWU die Gefahr einer Geldstrafe für die Länder, die nicht die Kriterien einhalten, wenn sie einmal dem Euro beigetreten sind. Aber der Vertrag von Amsterdam, der die Basis unserer Bemühungen zugunsten von Beschäftigung darstellt, sieht keine Sanktionen vor“.¹⁷ Die gegenseitige jährliche Überwachung auf nationaler Ebene wird unter Aufsicht der öffentlichen Meinung, der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes geschehen: Mangels Sanktionen werde es den politischen Druck geben, um die nationalen Politiken zu aktivieren. Wenn er sich auch entschieden dagegen ausspricht, daß der Europäische Rat eine Richtzahl für die Reduzierung von Arbeitslosigkeit fixiert, zum Beispiel 7% der aktiven Bevölkerung im Jahre 2002 anstatt 10,6% im Jahre 1997, so hat sich der luxemburgische Premierminister doch darum bemüht, die Fünfzehn zu mehr als nur zum kleinsten gemeinsamen Nenner zu bewegen. Daraus entstand die „koordinierte Strategie für die nationalen Beschäfti-

gungspolitiken“, die am 21. November 1997 angenommen wurde und die Definition von „Leitlinien“ vorsieht, deren Verwirklichung regelmäßig nach einem gemeinsamen Evaluierungsverfahren verfolgt wird.¹⁸

Im Steuerbereich hat ein informelles Treffen des Ecofin-Rates am 13./14. September 1997 in Mondorf-les-Bains einen ersten Schritt in Richtung einer Harmonisierung der Besteuerung von Unternehmen getan. Für das Großherzogtum ist die Besteuerung der Unternehmen eng mit der Besteuerung der Spareinnahmen verbunden. Luxemburg hat akzeptiert, in Richtung einer Harmonisierung in diesem Bereich vorzustoßen, solange seine Partner ebenfalls den Auswüchsen der Steuerkonkurrenz ein Ende machen. Am 1. Dezember nahm der Rat eine Resolution über einen Verhaltenskodex im Bereich der Besteuerung für Unternehmen an.¹⁹ Am gleichen Tage forderte der Rat auch die Kommission auf, einen Richtlinienvorschlag über die Besteuerung von Spareinnahmen zu präsentieren und einigte sich auf eine Basis für diesen Vorschlag.

Neben Beschäftigungsproblematik und „Steuerpaket“ prägte der Beginn der Erweiterungsverhandlungen die luxemburgische Jahreshälfte. Mitte Juli hatte die Kommission ihre Stellungnahme zu den Beitrittsanträgen zur Union vorgelegt und sah bei sechs Kandidaten die Bedingungen für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen als erfüllt an: Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien, Estland und Zypern. Der Europäische Rat von Luxemburg vom 12./13. Dezember 1997 bestätigte dieses Urteil. Der Ausschluß der Türkei von der erweiterten Liste der Teilnehmer am Beitrittsprozeß hat jedoch eine Krise mit Ankara provoziert. Am 17. Dezember präziserte der luxemburgische Ministerpräsident vor dem Europaparlament: „Indem wir zu den Staaten Mittel- und Osteuropas und zu Zypern ja sagen, wollten wir zur Türkei nicht nein sagen. Wir betrachten die Türkei als ein großes europäisches Land“. Aber die Europäische Union ist mehr als eine internationale Organisation. „Sie ist ein Raum der Freiheit und eines gemeinsamen politischen Willens. (...) Um Mitglied in diesem Klub zu werden, muß man gewisse Regeln zu respektieren wissen“.²⁰ Offiziell war es also nicht der europäische Charakter der Türkei, der in Frage gestellt wurde, sondern die Fähigkeit, die politischen und wirtschaftlichen Vorbedingungen zum Beitritt zu erfüllen.

Anmerkungen

Übersetzt von Melanie Morisse-Schilbach, Doktorandin am Postgraduiertenkolleg „Das neue Europa“ an der Philosophischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

- 1 Zitiert in: *La Libre Belgique* v. 19.6.1997.
- 2 Zu den belgischen Verhandlungspositionen in der Regierungskonferenz: Franck, Christian: „Belgien, Luxemburg“, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97*, S. 287-292, hier S. 288 f.
- 3 Repräsentantenkammer und Senat Belgiens:

„Résultats du Sommet d'Amsterdam“ v. 8.7.1997, doc. 1120/1-86/79 (Kammer), 1-702/1 (Senat), S. 15.

4 Vgl. *Le Soir* v. 18.6.1997.

5 Vgl. *La Libre Belgique* v. 19.6.1997.

6 *Agence Europe* v. 15.9.1997.

7 Die Erklärung befindet sich im Anhang des Amsterdamer Vertrages, der am 2. Oktober 1997 unterzeichnet wurde.

8 Neben dem Status quo zwischen WEU und EU bedauert Belgien auch, daß die Klausel des nationalen Interesses die Mehrheitsabstimmung bei der Annahme von „gemeinsa-

- men Aktionen und Positionen“ unterdrücken kann. Ende Mai hat sich der Außenminister vergeblich gegen die Einschreibung des Luxemburger Kompromisses in die GASP gewehrt. Siehe *La Wallonie* v. 21.3.1997.
- 9 Text der Regierung abgebildet in *Chambre des Représentants et Sénat de Belgique*, „Résultats d'Amsterdam“, Dok. a.a.O., S. 25-26.
- 10 Vgl. ebd., S. 27-28.
- 11 „Le rôle du Conseil Ecofin en tant que gouvernement économique européen“, Referat des belgischen Finanzministers auf dem von „Notre Europe“ organisierten Kolloquium am 29.5.1998 in Brüssel.
- 12 Siehe den *Rapport 1997 de la Banque Nationale de Belgique*, S. 62.
- 13 Vgl. dazu Franck, Christian: „Belgien, Luxemburg“, a.a.O.
- 14 Vgl. *Agence Europe* v. 19.6.1997.
- 15 Rede des Ratspräsidenten anlässlich der Debatte über den Stand der Union, *Parlement européen*, Strasbourg, 22.10.1997.
- 16 Aussage wiedergegeben in *Le Soir* v. 22./23.7.1997.
- 17 Interview mit dem *Figaro* v. 20.11.1997.
- 18 Schlußfolgerungen der Präsidentschaft, Sondertagung des Europäischen Rates zur Beschäftigung, Luxemburg, 20./21.11.1997, in: *Bulletin der EU* 11 (1997), Punkt 13.
- 19 Resolution des Rates und der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten über einen Verhaltenskodex im Bereich der Besteuerung von Unternehmen v. 1.12.1997.
- 20 Abschlußrede der Präsidentschaft, gehalten von Jean-Claude Juncker vor dem Europäischen Parlament, Strasbourg am 17.12.1997.