

Europäischer Rat

Claus Giering / Florian Neuhann

Die Erwartungshaltung war enorm: Nach der Krisenzeit sollte der europäische Integrationsprozess zunächst unter finnischer, dann unter deutscher Ratspräsidentschaft neu aufgestellt werden. Bundeskanzlerin Merkel sprach von nichts weniger als einer „Neubegründung der EU“.¹ EU-Kommissionspräsident Barroso beschwor gar den Klinsmann-Effekt, indem er festhielt, Bundeskanzlerin Merkel könne „so etwas werden wie der Jürgen Klinsmann der Politik“.² Die Verfassung – besser gesagt eine Reform der europäischen Institutionen und Entscheidungsverfahren – stand ganz oben auf der Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007.

Die beiden Gipfel unter finnischer Präsidentschaft nahmen aber zunächst andere Themen in den Blick:³ Auf dem informellen Gipfel im Oktober standen Innovation und die externe Dimension der Energieversorgung im Mittelpunkt. Im Dezember ging es um die zukünftige Erweiterung der EU, Fragen der Innen- und Justizpolitik sowie das Thema Einwanderung. Es waren keine Gipfel, die von herausragenden Beschlüssen für Europa geprägt waren, wie dies bei den beiden Gipfeln im ersten Halbjahr 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft der Fall war. Denn im März wurden wegweisende Vorgaben für die künftige Klima- und Energiepolitik festgelegt, und im Juni trotz erheblicher Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten ein klares Mandat für eine erneute Regierungskonferenz beschlossen, das den Weg für einen neuen Anlauf zur Reform der erweiterten EU frei machen sollte. Während der finnischen Ratspräsidentschaft standen jedoch eine Reihe wichtiger Gesetzesentscheidungen an: die Einigung auf ein neues Forschungsrahmenprogramm, die Chemikalien-Verordnung REACH und die Dienstleistungsrichtlinie, die erfolgreich verabschiedet wurden.

Abgesehen von den innereuropäischen Angelegenheiten hatte der Europäische Rat auch große internationale Themen zu bewältigen. Mit dem Klimaschutz und der externen Energieversorgung rückten zwei Politikbereiche stark in den Vordergrund, die auch außenpolitisch von größter Relevanz sind. Dabei beschäftigte sich der Europäische Rat vorrangig mit dem nicht immer einfachen Verhältnis der EU zu Russland. Auch die Statusfrage des Kosovo, der Nahe Osten und die Entwicklung Afrikas blieben wichtige Themen. In der Erweiterungsdebatte konnten offen zutage tretende Konflikte, etwa über einen möglichen Beitritt der Türkei, gerade noch abgewendet werden. Eine grundlegende Reform der EU vor der nächsten Erweiterungsrunde wird aber allgemein für notwendig erachtet.

1 Merkel, Angela: Europapolitische Grundsatzrede vor dem Deutschen Bundestag. Berlin, 11.05.2006.

2 Zit. nach: Bolzen, Stefanie: Barroso beschwört Klinsmann-Effekt, *Die Welt*, 01.12.2006, S. 4.

3 Alle Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_de.htm.

Verfassungsprozess wieder in Gang gebracht

Bereits während der finnischen Präsidentschaft gingen alle Beteiligten davon aus, dass nur Deutschland in der Lage wäre, den Reformprozess wieder in Gang zu setzen, der mit der Ablehnung des Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 so abrupt zum Erliegen gekommen ist. Die danach ausgerufenen „Denkpause“ wurde zu wörtlich genommen und hat wenig greifbare Ergebnisse gebracht. Verstärkt wurde in dieser Zeit nur die Erkenntnis, dass die Substanz des Entwurfs zwar weitgehend erhalten bleiben müsse, dass dies aber kaum in Form einer symbolträchtig aufgeladenen Verfassung zu haben sein würde.

Deutschland war sich bewusst, dass selbst für ein weniger ambitioniertes Projekt erhebliches diplomatisches Geschick nötig ist. Schon zu Ende der finnischen Präsidentschaft wurde daher die Fortsetzung des Reformprozesses zur obersten Priorität ernannt. Auf der Ebene von persönlichen Vertretern (so genannten Sherpas) wurde im Vorfeld des Frühjahrsgipfels ausgelotet, welche Forderungen die einzelnen Mitgliedstaaten erheben – zum Erhalt der Substanz ebenso wie zur Streichung bestimmter Elemente.

Zusätzlicher Druck sollte durch die Berliner Erklärung zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge erzeugt werden. In der knappen Erklärung wurden die bisherigen Erfolge und die künftigen Herausforderungen skizziert.⁴ Mit Blick auf den Reformprozess gelang es der deutschen Diplomatie eine ganz entscheidende Aussage am Ende des Textes zu verankern: „Deshalb sind wir (...) in dem Ziel geeint, die EU bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“⁵ Damit hatte die Bundesregierung das Mandat, um eine Entscheidung auf dem Juni-Gipfel herbeizuführen, die deutlich über den zunächst anvisierten zeitlichen Fahrplan hinausgeht.

Das ist dann letztlich auf dem Juni-Gipfel auf beeindruckende Weise gelungen. Im Vorfeld des Gipfels waren zunächst dunkle Wolken aufgezogen. Mit Nicolas Sarkozy war ein französischer Präsident gewählt worden, der explizit für einen vereinfachten „Mini-Vertrag“ eintrat. Großbritannien mit dem scheidenden Premierminister Tony Blair trat für Streichungen ein, die jeglichen Charakter einer Verfassung entfernen würden. Vor allem aber die polnische Doppelspitze mit den Brüdern Kaczyński stemmte sich vehement gegen die geplante Neugewichtung der Stimmen im Rat, da durch das neue System der doppelten Mehrheit vor allem Deutschland gestärkt würde, während Polen sein erhebliches Gewicht, das erst im Vertrag von Nizza so festgelegt worden war, wieder ein Stück weit einbüßen würde.⁶

Lange Stunden stand der Gipfel vor dem Scheitern, insbesondere als der polnische Premierminister Jarosław Kaczyński in einer Fernsehansprache verkündete, dass er auch das letzte Kompromissangebot abgelehnt habe.⁷ Da zog die Bundeskanzlerin die einzig verbliebene Trumpfkarte und überraschte mit der Ankündigung, dass dann eben das Mandat ohne Polen beschlossen würde. Schließlich bräuchte man rein rechtlich nur die Einstimmigkeit für den Abschluss einer Regierungskonferenz, nicht aber für deren Einberufung.

4 Siehe zu Entstehung und Inhalten der Erklärung auch Seeger, Sarah: Neue Dynamik für Europa. Bilanz des EU-Gipfels am 8./9. März 2007, in: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (Hrsg.): Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung, in C·A·P Analyse, Ausgabe 6, Juli 2007, S. 13.

5 Vollständiger Text der Erklärung unter: http://www.eu2007.de/de/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html.

6 Siehe Urban, Thomas: Das alte Bild, täglich neu entdeckt, Süddeutsche Zeitung, 19.06.07, S. 8.

7 Kammholz, Karsten/Müller, Peter: Was in der Nacht von Brüssel wirklich geschah, Welt-Online, http://www.welt.de/politik/article1027152/Was_in_der_Nacht_von_Bruessel_wirklich_geschah.html.

Mit diesem Schachzug gelang es schließlich Polen zu Zugeständnissen zu bewegen, und in den frühen Morgenstunden wurde das Mandat ausgehandelt.

Das Mandat war ungewöhnlich detailliert und ließ kaum Spielraum für Interpretation. Wichtige Bestandteile des Verfassungsentwurfs sollten erhalten bleiben: Die einheitliche Rechtspersönlichkeit, der Abbau der Säulenstruktur, effizientere Entscheidungsverfahren oder die Stärkung der Außenpolitik. Der Europäische Rat wird in den Rang einer eigenständigen Institution erhoben. Zudem wählt er einen eigenen Präsidenten für 2,5 Jahre, der einmal wiederwählbar ist. Andere Komponenten fielen allerdings weg: Der Umbenennung in Gesetze und Durchführungsgesetze, der Titel eines europäischen „Außenministers“ oder auch die Symbole. Die Grundrechtecharta wird zwar rechtsverbindlich, aber nicht als Teil der Verträge übernommen und mit Ausnahmen für Großbritannien versehen.⁸

Damit konnte eine kurze und eher technische Regierungskonferenz stattfinden, die von der portugiesischen Präsidentschaft am 23. Juli einberufen wurde. Das Mandat wurde in einen ersten Vertragsentwurf übertragen, dessen endgültige Form von Rechtsexperten ausgehandelt wurde. Der „Reformvertrag“ wurde auf dem informellen Gipfel am 18./19. Oktober 2007 als „Vertrag von Lissabon“ angenommen.

Dynamik in der Lissabon-Strategie beibehalten

Der Begriff „Lissabon“ steht heute auch stellvertretend für die europäische Politik für Wachstum und Beschäftigung. Die wesentlichen Bestandteile dieser Strategie beruhten auf einer Stärkung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit, einem besseren Regelungsumfeld sowie der Anpassung der sozialen Dimension. Dazu erarbeiten die Mitgliedstaaten jedes Jahr ihre Nationalen Reformprogramme und legen im Herbst einen Umsetzungsbericht vor. Die Kommission zieht auf dieser Basis im Jährlichen Fortschrittsbericht Bilanz, die dann auf dem folgenden Frühjahrsgipfel diskutiert wird und auf deren Grundlage wiederum die Integrierten Leitlinien für den nächsten Umsetzungs- und Berichtszyklus beschlossen werden.⁹

Der finnischen Präsidentschaft lag vor allem der Bereich Innovation am Herzen; dieser wurde auf dem informellen Gipfels am 20. Oktober in Lahti diskutiert. Die Kommission hatte dazu ein Grundlagenpapier und den Vorschlag für ein Europäisches Institut für Technologie (EIT) vorgelegt, das für eine bessere Überführung von Forschungsergebnissen in innovative Produkte sorgen soll. Innovationspolitik war erneut Thema auf dem Dezembergipfel, es wurden aber keine konkreten Beschlüssen gefasst. Allerdings wurde die Kommission aufgefordert, im Jahr 2007 eine umfassende Strategie zu geistigen Eigentumsrechten vorzulegen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Innovationspolitik sind die „Gemeinsamen Technologieinitiativen“. Der Rat wurde aufgefordert, die ersten vier Initiativen zu IKT-Systemen, Arzneimitteln, Luftfahrttechnik und Nano-Elektronik zügig anzunehmen. Im Herbst 2007 soll zudem eine Entscheidung zum Schlüsselprojekt Galileo fallen, nachdem die Realisierung durch ein Industriekonsortium gescheitert war. Über die offene Finanzierungsfrage konnte aber keine Einigung erzielt werden. Weitere Themen waren die Frequenzzuweisung, der Ausbau „fortschrittlicher Mobilfunkdienste“ und die Umstellung auf digitale Funktechnik. Auf der Frühjahrstagung 2008 sollen die Möglichkeiten der nächsten Generation des Inter-

8 Siehe die Übersicht in Seeger, Sarah/Janis A. Emmanouilidis: Die Reform nimmt Gestalt an, in: Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (Hrsg.): Bilanz der deutsche Ratspräsidentschaft, C·A·P Analyse 6, Juli 2007, S. 13.

9 Siehe alle Dokumente unter: http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_de.htm.

nets beraten werden. Die Forschungs- und Innovationspolitik nimmt also inzwischen einen erheblichen Raum in den Beratungen des Europäischen Rates ein.

Im Rahmen der Lissabon-Strategie bleibt zudem die „bessere Rechtsetzung“ ein wichtiges Instrument. Das Vereinfachungsprogramm soll fortgesetzt werden, ein besonderes Augenmerk gilt dem Ausbau der Folgenabschätzung europäischer Gesetzgebung. Damit soziale, wirtschaftliche und umweltpolitische Auswirkungen auch tatsächlich qualitativ ausreichend überprüft werden, hat der Europäische Rat auf dem Frühjahrsgipfel 2007 die Einsetzung eines „Ausschusses für Folgenabschätzung“ durch die Kommission begrüßt. Es wurde auch betont, dass Rat und Parlament stärker auf Folgeabschätzungen bei der Änderung von Kommissionsvorschlägen zurückgreifen müssen – was bisher nur sehr eingeschränkt erfolgt. Im Frühjahr 2008 will der Europäische Rat prüfen, ob weitere Schritte wie die Einsetzung einer unabhängigen Expertengruppe, die alle Organe berät, nötig sind.

Der Europäische Rat hat sich zudem der Kommissionsinitiative angeschlossen, bis 2012 den durch EU-Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungsaufwand um 25 Prozent zu verringern. Bis 2008 sollen sich die Mitgliedstaaten ähnlich ehrgeizige Ziele setzen – verbindliche Vorgaben wurden jedoch abgelehnt. Die Kommission wurde zudem beauftragt ein Paket an Sofortmaßnahmen für das Jahr 2007 vorzuschlagen, sowie die Kosten in 13 vorrangigen Rechtsbereichen zu ermitteln.

Der Frühjahrsrat unterstrich auch die Bedeutung eines gut funktionierenden Binnenmarktes. Die Kommission soll hierzu eine umfassende Überprüfung im 2. Halbjahr vorlegen. Der Rat wurde auch aufgefordert, dass von der Kommission vorgelegte Paket zur Stärkung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und zur Verbesserung der Marktmechanismen im harmonisierten Bereich rasch anzunehmen. Fortschritte wurden auch im Bereich Erdgas- und Elektrizitätsmärkte, bei der Liberalisierung der Postmärkte, der Schaffung eines einheitlichen Zahlungsraumes und bei der Reduzierung der Roaming-Tarife gefordert, um so ein Europa der Ergebnisse nachzuweisen.

Des Weiteren wurden die internationale Dimension des Binnenmarktes und dabei insbesondere die wirtschaftlichen Beziehungen zu den USA sowie der effektive Marktzugang zu den aufstrebenden Märkten in anderen Regionen hervorgehoben. In der Folge wurde auf dem EU-USA-Gipfel am 30. April die Einsetzung eines Transatlantischen Wirtschaftsrates unter dem Vorsitz von Kommissions-Vizepräsident Verheugen und dem wirtschaftspolitischen Berater des US-Präsidenten, Al Hubbard, beschlossen, die unter anderem den stockenden Verhandlungen zur Verbesserung des regulatorischen Umfeldes eine neue Dynamik verleihen sollen.

So weit wie die Marktintegration vorangeschritten ist, so wenig kann die soziale Dimension bisher damit Schritt halten. Noch unter finnischer Ratspräsidentschaft forderten die Staats- und Regierungschefs daher eine umfassende Aussprache über „Flexicurity“, also über das Modell der Verbindung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt. Dabei gelte es, „Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, die Segmentierung der Arbeitsmärkte zu verringern und das Funktionieren des europäischen Arbeitsmarkts zu verbessern“. Es sollen ein verstärkt lebenszyklusorientierter Ansatz sowie familienfreundliche Maßnahmen unterstützt werden. Die Debatte wurde im Frühjahr 2007 weitergeführt, ohne jedoch konkrete Maßnahmen in die Wege zu leiten. Da die Sozial- und Beschäftigungspolitik weitgehend in der mitgliedstaatlichen Kompetenz liegt, bedarf es wohl einer ähnlich dramatischen Entwicklung wie im

Bereich Energie und Klima, damit der Handlungsdruck angesichts der bekannten Defizite groß genug für gemeinsames Handeln wird.

Klimawandel und Energie als neue Prioritäten

Angesichts der schwierigen Sicherung der Energieversorgung hat Finnland dieses Thema prominent auf die Tagesordnung des informellen Gipfels in Lahti gesetzt. Beim gemeinsamen Abendessen mit dem russischen Präsidenten Putin ist dort die ganze Brisanz des Themas der externen Energieversorgung deutlich geworden, da sich Russland auf keine konkreten Zusagen eingelassen hat.¹⁰ Um die Abhängigkeit von externen und fossilen Energiequellen – nicht nur aus Russland – zu verringern, zeichnete sich Einigkeit ab, eine stärkere Diversifizierung des Energiemix zu erreichen, die Energieeffizienz zu verbessern, in F&E zu investieren und an einer gemeinsamen Energieaußenpolitik zu arbeiten. Auf dem Dezembergipfel wurden die Arbeiten an einer europäischen Energiestrategie fortgesetzt.¹¹ Es wurden fünf allgemein gehaltene Maßnahmen festgelegt, die die EU nach innen wie nach außen für eine langfristige Energieversorgungssicherheit ergreifen müsse.

Es wurde beschlossen, auf dem Frühjahrsgipfel 2007 einen nach Prioritäten gestaffelten, umfassenden Aktionsplan anzunehmen. In Bezug auf den Klimawandel wurden zudem ausdrücklich die Notwendigkeit eines multilateralen Vorgehens und die herausragende Bedeutung des EU-Emissionshandels betont.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat daran erfolgreich angeknüpft. Auf der Grundlage eines integrierten und umfassenden Ansatzes der Kommission, konnte die Annahme ambitionierter Ziele erreicht werden:

- Bis zum Jahr 2020 wird die EU ihre CO₂-Emissionen um 30% gegenüber 1990 verringern, wenn sich auch die anderen Industriestaaten auf entsprechende Ziele verpflichten. Unabhängig vom Vorgehen anderer Staaten wird die EU ihre CO₂-Emissionen aber um mindestens 20% vermindern.
- Darüber hinaus hat sich die EU bis 2020 zum Ziele gesetzt, eine deutlich verbesserte Energieeffizienz sowie einen Anteil der erneuerbaren Energien von 20% zu erreichen und den Anteil von Biokraftstoffen auf 10% zu erhöhen.
- Zudem haben die Mitgliedstaaten sich für den Vorschlag der Kommission ausgesprochen, die CO₂-Emissionen für neue PKW auf der Basis eines integrierten Ansatzes bis 2012 auf 120gr/km zu reduzieren. Dazu müssen alle Beteiligten und nicht nur die Autohersteller einen Beitrag leisten.

Damit sollen Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Klimaschutz zu einem ehrgeizigen Zieldreieck verzahnt werden. Das ist ein hervorragendes Beispiel, wie unterschiedliche Interessen erfolgreich zusammengebracht werden können:

- Schon die Annahme des zugrunde liegenden Vorschlags innerhalb der Kommission im Januar dieses Jahres erforderte lange Diskussionen, um sich in Bezug auf die CO₂-Reduktion auf den zweistufigen Verhandlungsansatz im internationalen Rahmen sowie auf einen integrierten Ansatz im Automobilssektor zu einigen.

10 Notz, Kristina/Florian Baumann: Russland und die EU: Natürliche Partner – aber keine Garantien. Informeller EU-Gipfel im finnischen Lahti, C·A·P Position, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/energiepolitik.php>.

11 Basierend u.a. auf dem Grünbuch zu einer europäischen Energiestrategie, http://ec.europa.eu/energy/greenpaper-energy/index_en.htm.

- Da die Kommission schließlich dem Frühjahrsgipfel einen gut ausbalancierten und strategisch ausgereiften Vorschlag vorgelegt hat, konnte die Bundesregierung letztlich überraschend schnell die anderen Mitgliedstaaten von diesem Ansatz überzeugen.
- Und die Geschlossenheit, mit der sich die EU-Mitgliedstaaten hinter diese Klimaschutzziele gestellt haben, hat wiederum den Durchbruch auf dem G-8-Gipfel in Heiligendamm möglich gemacht. Dort hat die USA schließlich Bereitschaft gezeigt, sich im Rahmen von UN-Verhandlungen auf global gültige Ziele und Grenzwerte zu einigen.

Der Respekt für die gelungene Verhandlungsführung auf dem EU-Gipfel im März und dem Gipfel in Heiligendamm Anfang Juni gebührt der deutschen Ratspräsidentschaft.¹² Doch ohne eine gute Vorarbeit und eine enge Abstimmung mit der Kommission wären diese Fortschritte wohl kaum möglich gewesen. Die eigentliche Arbeit beginnt aber erst jetzt. Die Kommission wird bis 2008 Vorschläge erarbeiten, wie etwa die CO₂-Reduktion im Automobilsektor in der Praxis zu erreichen ist. Die entsprechenden Vorschläge können ohne die Zustimmung im Rat und Parlament aber nicht umgesetzt werden – es wird sich dann erst erweisen, ob die EU in der Lage ist, die Richtungsbeschlüsse des Europäischen Rates auch in die Tat umzusetzen.

Die Erweiterungsstrategie modifiziert

Die Erweiterungsdebatte stand auf dem Dezembergipfel im Vordergrund. Lange war befürchtet worden, dass die Kontroverse um einen möglichen Beitritt der Türkei das Treffen überschatten würde; dies konnte allerdings in letzter Minute durch einen Beschluss der EU-Außenminister verhindert werden. Demnach sind bei den Verhandlungen bis auf weiteres acht von 35 Kapiteln ausgesetzt worden, da Ankara das Zusatzprotokoll über die Ausweitung der Zollunion auf die neuen Mitgliedstaaten nicht ratifiziert hat. Bei den auszusetzenden Kapiteln handelt es sich um jene Politikbereiche, die für die Zypernfrage als relevant erachtet wurden – also etwa die Kapitel zum freien Warenverkehr, zur Dienstleistungsfreiheit, zur Verkehrspolitik, Zollunion und zu den Außenbeziehungen. Alle anderen Kapitel können dem Beschluss zufolge weiter verhandelt, dürfen jedoch nicht formal abgeschlossen werden, solange die Türkei ihre Verpflichtungen nicht erfüllt. Dank dieser Einigung kam das Thema Türkei in den Beratungen nur am Rande zur Sprache. Bundeskanzlerin Merkel zeigte sich zufrieden über die erzielte Einigung, die EU habe „entschlossen und besonnen“ auf die türkische Blockade von See- und Flughäfen für zyprische Schiffe und Flugzeuge reagiert.¹³

Statt mit der Türkei beschäftigte sich der Gipfel nun ausführlich mit den Staaten des westlichen Balkan, deren Beitrittsperspektive noch einmal bekräftigt wurde. Insbesondere wurde ein starkes Beitrittssignal an Serbien gesendet. Hintergrund war die wachsende Sorge, dass die anstehende Entscheidung über die Zukunft des Kosovo zu neuerlicher Instabilität in der Region führen könne; mit dem Signal sollten die Reformkräfte im Land gestärkt werden. In den Schlussfolgerungen des Gipfeltreffens zeigte sich der Rat dementsprechend zuversichtlich, „dass Serbien in Anbetracht seiner beträchtlichen institutionellen Kapazität in der Lage sein wird, die anderen Länder der Region auf dem Weg in die EU rasch einzuholen“. Gleichwohl erinnerten die Staats- und Regierungschefs an die Forderung, dass Serbien auf dem Weg in die EU seine Reformbemühungen verstärken müsse, insbesondere hinsichtlich der Kooperation mit dem Haager Kriegsverbrechertribunal.

12 Vgl. Weidenfeld, Werner: Die globale Inszenierung – Bilanz des G-8 Gipfels, Abendzeitung, 09.06.07.

13 Vgl. Fechtner, Detlef: EU überdenkt Erweiterungsmaßstäbe, Frankfurter Rundschau, 15.12.2006, S. 5.

Ebenso bekräftigte der Rat den Willen der EU im Hinblick auf Kroatien, dessen Weg als 28. Mitglied der Union bereits vorgezeichnet sein dürfte.

Zu den Hauptthemen des Gipfels gehörte, wie bereits auf dem Junigipfel 2006 vereinbart, der Umgang mit gegenwärtigen und künftigen Kandidaten für eine EU-Mitgliedschaft. Diese Diskussion über eine Modifizierung der Erweiterungsstrategie wurde vor dem Hintergrund der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden geführt, in denen die Skepsis gegenüber künftigen Erweiterungen eine wichtige Rolle gespielt hatte, sowie von Meinungsumfragen, die eine ablehnende Haltung der EU-Bürger zu künftigen Erweiterungsrounds widerspiegeln.

Auf Grundlage eines Berichts der Kommission rückte der Europäische Rat noch einmal die Aufnahmefähigkeit der EU in den Mittelpunkt: „Das Tempo der Erweiterung muss der Fähigkeit der Union zur Aufnahme neuer Mitglieder Rechnung tragen.“ Vertiefung kommt also nicht mehr im Nachgang zur Erweiterung, sondern muss zumindest zeitgleich, eher davor erfolgen. Verfassungsvertrag und Erweiterung hängen aufs Engste zusammen, so Bundeskanzlerin Merkel nach Abschluss des Gipfels.¹⁴

Die Staats- und Regierungschefs richteten ihr Augenmerk ebenso auf die Beitrittsstaaten. Sie müssen sich in Zukunft einer strengeren Beitrittsprozedur unterziehen, ihre Reformschritte sollen intensiver untersucht und bewertet werden. Wie von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, werden schwierige Fragen wie die Reform von Verwaltung und Justiz oder die Bekämpfung von Korruption nicht mehr am Ende, sondern zu Beginn der Aufnahmegespräche verhandelt. So soll ein Aufnahmeautomatismus verhindert werden. Auch der Zeitpunkt eines Beitritts soll künftig erst kurz vor Abschluss der Verhandlungen festgesetzt werden.

Insgesamt war sich der Europäische Rat einig, dass die Erweiterungspolitik der Union ein Erfolg ist. Mit der Modifizierung der Beitrittsprozeduren und einer stärkeren Betonung der Aufnahmefähigkeit – die schon zu den Kopenhagener Kriterien von 1993 zählte – soll eine „breite und anhaltende Zustimmung der Öffentlichkeit“ sichergestellt werden. Ratspräsident Vanhanen stellte abschließend klar: „Wir haben keine neuen Kriterien für die Aufnahme weiterer Mitglieder aufgestellt. Die Tür ist offen.“¹⁵ Es bleibt abzuwarten, was die neue, modifizierte Erweiterungsstrategie in der Praxis wert ist. Die Staaten des westlichen Balkan sowie die Türkei werden die ersten sein, die es erfahren.

Mit der Wahl des neuen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy hat die Erweiterungsdebatte bereits wieder an Schärfe zugenommen. Sarkozy ist strikt gegen eine Vollmitgliedschaft der Türkei und würde andere, lockerere Formen der Kooperation vorziehen. Er wollte eine Grundsatzdebatte unter portugiesischer Präsidentschaft im Dezember 2007 durchsetzen, was aber zumindest zu Beginn der Präsidentschaft von Portugal abgelehnt wurde. Das Thema bleibt also präsent – und ungeklärt.

Justizielle und innere Zusammenarbeit (JIZ) gestärkt

Im Bereich der JIZ sieht sich Europa mit stetig wachsenden Anforderungen seitens der Bürger sowie größeren Herausforderungen durch den internationalen Terrorismus und die legale wie illegale Migration konfrontiert. Der Ausbau einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik stand daher sowohl beim Dezembergipfel 2006 als auch beim Juni-

14 Zit. nach: Bacía, Horst: Keine einfache Formel, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2006, S. 8.

15 Zit. nach: o. A.: Die EU bleibt offen für neue Mitglieder, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2005, S. 1.

Gipfel 2007 weit oben auf der Agenda – auch wenn dies in der öffentlichen Debatte nicht so prominent wahrgenommen wurde.

Zwei Jahre nach Verabschiedung des Haager Fünf-Jahres-Programm auf dem November-Gipfel 2004 wurde im Dezember 2006 eine Zwischenbilanz gezogen. Das Haager Programm hatte zum einen auf eine Erleichterung der Entscheidungsprozeduren abgezielt: So sollten etwa Maßnahmen in der Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik ursprünglich bereits ab dem 1. April 2005 nach dem Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden. Deutschland hatte hier jedoch für den Bereich der legalen Zuwanderung Ausnahmen durchgesetzt.

Auf dem Juni-Gipfel 2006 hatte der Europäische Rat daher gefordert, Möglichkeiten der Verfahrensoptimierung „auf Basis der bestehenden Verträge“ zu prüfen. So lautete der Vorschlag der Finnen, die Passerelle-Klausel aus dem Nizza-Vertrag anzuwenden, die einen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen erlaubt. Doch scheiterte dieser Vorschlag erneut, unter anderem am Widerstand Deutschlands und Polens. In den Schlussfolgerungen findet sich daher lediglich die abgeschwächte Formulierung, die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden müsse intensiviert werden, und der Rahmen für weitere Maßnahmen zum Ausbau des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts müsse „nachhaltig gestärkt“ werden.

Die Migrationspolitik der EU stellte das zweite Hauptthema des Dezembergipfels 2006 dar. Die Gipfelteilnehmer bekräftigten hierbei ihre Absicht, stärker in das Geschehen einzugreifen und ihre Politiken besser zu koordinieren. Wie erwartet soll die Verantwortung für die Migrationspolitik jedoch im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Im Jahr 2007, so die im Dezember verabschiedete Zielsetzung, sollen konkrete Fortschritte in Richtung einer umfassenden europäischen Migrationspolitik gemacht werden. Dafür wurden in den Schlussfolgerungen sechs Schwerpunkte formuliert:

- Stärkung des Dialogs mit den Herkunfts- und Transitländern;
- stärkere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Migration;
- verbesserter Schutz der EU-Außengrenzen;
- engere Zusammenarbeit bei der Steuerung legaler Migration;
- gemeinsame Förderung der Integration und des interkulturellen Dialogs;
- Verwirklichung des gemeinsamen europäischen Asylsystems bis Ende 2010;
- Bereitstellung angemessener Ressourcen.

Insbesondere die ersten drei Punkte wurden mit konkreten Maßnahmen untermauert. So wird die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern von Afrika auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen ausgeweitet. Zugleich sollen die Ursachen von Migration direkt in den Herkunftsländern bekämpft und der Kampf gegen Menschenhandel deutlich verstärkt werden. Im Rahmen dieser Bemühungen soll auch der zweite EU-Afrika-Gipfel stehen, der Ende 2007 stattfindet. Die Kommission wurde zudem beauftragt, im Jahr 2007 ein besonderes Augenmerk auf Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung, die Verbesserung von Einreisekontrollen sowie die Stärkung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu legen. Für den Schutz der Außengrenzen soll der Ausbau der Grenzschutzagentur Frontex mit Sitz in Warschau vorangetrieben werden. Auch die Schaffung eines europäischen Überwachungssystems für die südlichen Seegrenzen ist zu prüfen. Frontex soll zu diesem Zweck zusammen mit den Mitgliedstaaten der Region ein ständiges Netz von Küstenpatrouillen aufbauen.

Auch wenn diese Fortschritte im Bereich der Migrationspolitik auf den ersten Blick äußerst kleinteilig erscheinen, so ist doch festzuhalten, dass sich die Staats- und Regierungschefs erstmals – auch dank einer Modifizierung der deutschen Position – zu dem Ziel bekannten, die Möglichkeiten für eine gemeinsame Politik zur legalen Zuwanderung auszuloten. Diese solle „unter uneingeschränkter Wahrung nationaler Zuständigkeiten“ in die gemeinsame Außenpolitik integriert werden. Allerdings ist offen, in welcher Form diese gemeinsame Politik stattfinden wird. Ausgeschlossen scheint jedoch zunächst eine gemeinsame Festsetzung von Einwandererzahlen und Zuwanderungskriterien auf EU-Ebene.

Auf dem Juni-Gipfel 2007 stellten die Staats- und Regierungschefs erneut fest, dass „rasche Fortschritte bei der Entwicklung einer umfassenden europäischen Migrationspolitik notwendig“ seien. Die Einigung über die Einrichtung von Soforteinsatzteams und die Einführung des Küstenpatrouillennetzes wurde ebenso begrüßt wie der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung bestimmter Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Das Thema der justiziellen und inneren Zusammenarbeit wurde schon einmal vorsorglich auf die Tagesordnung des Dezembertreffens 2007 gesetzt.

Außen- und sicherheitspolitische Dauerthemen

Außenpolitisch standen im vergangenen Jahr das Verhältnis der EU zu Russland, die Kosovo-Frage und der Nahe Osten ganz oben auf der Agenda des Europäischen Rates. Im Verhältnis zu Russland traten, sowohl auf dem informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Oktober 2006 im finnischen Lahti, als auch beim EU-Russland-Gipfel im Mai 2007 in Samara die Unterschiede zwischen beiden Partnern offen zutage.

Hintergrund der Debatte war das Ende des Jahres auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Russland. Beide Seiten unternahmen unter finnischer und deutscher Ratspräsidentschaft mehrere Versuche, es durch ein neues Dokument zu ersetzen; Europa erhofft sich davon insbesondere mehr Zuverlässigkeit bei russischen Öl- und Gaslieferungen. Dass dies nicht gelang, war auch auf erhebliche Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU zurückzuführen: So blockierte die polnische Regierung die Verhandlungen, um dadurch die Aufhebung eines Handelsembargos zu erreichen, das Russland gegen polnisches Fleisch erhoben hatte.

Insbesondere beim EU-Russland-Gipfel in Samara wurden Meinungsverschiedenheiten in bislang nicht gekannter Deutlichkeit ausgefochten. So hatte die zu der Zeit amtierende Ratspräsidentin Merkel scharfe Kritik an Einschränkungen der Demonstrationsfreiheit in Russland geübt – eine Kritik, die der russische Präsident Putin mit einem kühlen Verweis auf das Vorgehen der deutschen Behörden gegen G-8-Kritiker im Vorfeld des Gipfels in Heiligendamm konterte.

Ein zweites außenpolitisches Dauerthema war die weiterhin ungelöste Statusfrage des Kosovo, auf die sich aufgrund der Beitrittsperspektiven für die Länder Südosteuropas ein besonderes Augenmerk richtete. Der Europäische Rat stellte sich hinter die Bemühungen des UN-Sonderbeauftragten Ahtisaari. Dessen im Februar 2007 vorgestellter Plan einer Unabhängigkeit mit beschränkter Souveränität stieß international jedoch auf ein geteiltes Echo, insbesondere auch auf russischer Seite. Bis dato konnte die EU in dieser Frage noch keinen Durchbruch vermelden.

Auch die Afrika-Politik beschäftigte die Staats- und Regierungschefs der EU. Mit dem zweiten EU-Afrika-Gipfel, der unter portugiesischer Ratspräsidentschaft im Dezember 2007 geplant ist, will der Europäische Rat die strategische Bedeutung der Afrikapolitik

unterstreichen. Konkret erinnerte der Rat im Dezember 2006 an die selbst gemachte Zusage, die EU-Hilfen bis 2010 auf 0,56% des Bruttonationaleinkommens der EU aufzustocken und sicherzustellen, dass 50% der zusätzlichen Hilfe Afrika zugute kommen.

Ebenfalls mehrfach stand die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) auf der Tagesordnung des Europäischen Rates. Die verschiedenen länderspezifischen ENP-Aktionspläne, die unter anderem mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien oder Libanon vereinbart wurden, zeigen nach Ansicht der Staats- und Regierungschefs bereits erste Erfolge.

Fazit

Ein Jahr nach Ende der so genannten „Denkpause“ steht die EU auf zwar noch etwas wackeligen, aber schon deutlich sicheren Beinen als zuvor. Trotz manch harter Kontroverse gelang es den Staats- und Regierungschefs, sich auf eine neue Arbeitsgrundlage für die EU-Reform zu verständigen. Dieser Erfolg ist zu einem guten Teil der Verhandlungsführung der deutschen Ratspräsidentschaft zu verdanken.¹⁶ Problematisch erscheint allerdings die Art und Weise, wie es einzelnen Mitgliedern des Europäischen Rates gelang, gegen eine erdrückende Mehrheit von 26 Mitgliedstaaten wichtige Punkte durchzusetzen. Dass diese hartnäckige Taktik aufging, belegt einmal mehr die Notwendigkeit einer institutionellen Reform der Entscheidungsprozeduren in einer Union der 27 und mehr Mitgliedstaaten.

Innereuropäisch wurden zudem eine Reihe von wichtigen Gesetzen verabschiedet und neue Initiativen auf den Weg gebracht. Von herausragender Bedeutung könnte die integrierte Energie- und Klimapolitik werden. Hierzu wurden die Rahmenbedingungen sowie klare und ambitionierte Zielvorgaben festgelegt – der tatsächliche Durchbruch wird sich aber erst bei ihrer konkreten Umsetzung erweisen müssen.

Außenpolitisch konnten weder die finnische noch die deutsche Ratspräsidentschaft durchgreifende Erfolge für sich verbuchen. So ist die Statusfrage des Kosovo weiterhin ungelöst, im Friedensprozess im Nahen Osten scheint die EU als Akteur beinahe marginalisiert, im Verhältnis zu Russland finden sich mehr offene Fragen als zuvor, und in der Außenhandelspolitik ist kaum mehr Bewegung. Die Einrichtung des Transatlantischen Wirtschaftsrats lässt aber hoffen, dass zumindest hier eine neue Dynamik erreicht werden kann.

Unter dem Strich waren beide Präsidentschaften sowie alle vier Gipfel der vergangenen Monate auf ihre Art und Weise ein Erfolg, wobei die Beschlüsse im März und Juni durchaus das Prädikat „historisch“ verdienen.

Weiterführende Literatur

Barysch, Katinka: Portugal's Presidency, in CER briefing note.

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (HRSG.): Bilanz der deutsche Ratspräsidentschaft. Analyse und Bewertung, in C:A:P Analyse, Ausgabe 6, Juli 2007.

Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter http://europa.eu/european_council/conclusions/index_de.htm.

Harrison, David: Time to shake up the European Council, in CER bulletin.

Ludlow, Peter: Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?, in: *integration* 01/2005, S. 3-15.

Tiilikainen, Teija: A transition Presidency? An inside view, in: *Notre-Europe, Studies&Research*“, Nr. 51. Regelmäßige Bilanzen der Präsidentschaften und Gipfeltreffen unter www.cap.uni-muenchen.de; www.europa-digital.de; www.notre-europe.asso.fr.

16 Wettach, Sylvia: Deutsche EU-Ratspräsidentschaft unter Gleichen, *Wirtschaftswoche* 25/2007; siehe auch Winter, Martin: Tätscheln, taktieren und therapieren, *Süddeutsche Zeitung*, 19.06.07, S. 3.