

Europäischer Rat

Claus Giering / Florian Neuhann

Der Europäische Rat stand in den letzten Monaten erneut im Rampenlicht der Europapolitik. Erst das Scheitern, dann der Abschluss der Regierungskonferenz zur Europäischen Verfassung, der Kampf gegen den Terrorismus in der Folge der Terroranschläge von Madrid und die Ernennung des neuen Kommissionspräsidenten waren die herausragenden Ereignisse der italienischen und irischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2003 bzw. im ersten Halbjahr 2004. Zugleich hat auch unter diesen beiden Ratspräsidentschaften die Tendenz angehalten, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Ausgestaltung der Europapolitik eine immer wichtigere Rolle einnimmt.

Am 1. Juli 2003 hatte Italien die EU-Ratspräsidentschaft von Griechenland mit dem Ziel übernommen, die Verfassung noch unter seiner Ägide zu verabschieden und damit den historischen Kreis von den Römischen Verträgen 1957 bis zur Unterzeichnung der Verfassung in Rom 2003 zu schließen. Als weitere Hauptthemen identifizierte das Programm der italienischen Präsidentschaft die Ankurbelung der Reformdynamik im Rahmen des Lissabon-Prozesses, der die EU im Laufe eines Jahrzehnts zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen soll, die Vorbereitung der Erweiterung, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die innere Sicherheit. Der erste Gipfel der Staats- und Regierungschefs wurde am 16./17. Oktober 2003 in Brüssel abgehalten. Im Mittelpunkt standen der Lissabon-Prozess und die Regierungskonferenz. Dies geschah in Vorbereitung des Gipfels am 12./13. Dezember 2002, auf dem jedoch keine Einigung über die Verfassung erzielt werden konnte.

Nach der Übernahme der Präsidentschaft durch Irland am 1. Januar 2004 rückte der Kampf gegen den Terror immer stärker ins Zentrum des Geschehens. Das Thema stand nach den Madrider Anschlägen vom 11. März 2004 im Vordergrund des Frühjahrsgipfels am 25./26. März 2004 in Brüssel, der eigentlich die wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklung sowie das außenpolitische Profil der EU voranbringen sollte. Auf dem abschließenden Treffen der Staats- und Regierungschefs in diesem Halbjahr am 17./18. Juni 2004 wurde schließlich doch noch der Verfassungsentwurf verabschiedet. Zudem finden sich in den umfangreichen Schlussfolgerungen des Vorsitzes eine ganze Reihe von Themen der Innen- und Justizpolitik, der Außenbeziehungen, der Erweiterung und ihrer Folgefragen sowie wirtschaftliche Aspekte. Darüber hinaus wurde José Manuel Barroso als neuer Präsident der Europäischen Kommission nominiert. Dieser Gipfel war eines der wenigen Treffen der letzten Jahre, das nicht von einer dramatischen Krise überschattet wurde. Die Staats- und Regierungschefs konnten sich ausreichend Zeit nehmen, um die Verfassung unter Dach und Fach zu bringen.

Die Schwerpunkte der Tätigkeit des Europäischen Rates umfassten in diesen beiden Halbjahren also:

- die Regierungskonferenz und den Verfassungsvertrag;
- die Erweiterung und die neue Nachbarschaftspolitik;

- die Wachstumsinitiative und den Lissabon-Prozess;
- den Kampf gegen den Terror und die Innen- und Justizpolitik;
- die Außenbeziehungen der EU.

Regierungskonferenz und Verfassungsvertrag

Im Auftrag des Europäischen Rates von Laeken vom Februar 2002¹ hatte der Europäische Reformkonvent 17 Monate lang an einem Entwurf über eine europäische Verfassung gearbeitet. Am 19. Juni 2004 überreichte Konventspräsident Valérie Giscard d'Estaing den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Thessaloniki einen in sich geschlossenen Verfassungstext mit insgesamt 465 Artikeln.² In Thessaloniki wurden die vorliegenden Ergebnisse allerdings nur als „gute Arbeitsgrundlage“ befunden.

Am 4. Oktober 2003 eröffnete der Europäische Rat auf einem kurzen Treffen in Rom eine Regierungskonferenz über den Verfassungsvertrag, deren erfolgreicher Abschluss jedoch keineswegs sicher war. Denn entgegen der Warnung von Konventspräsident Giscard vor Neuverhandlungen³ hatten sich die Regierungen einiger Mitgliedstaaten bereits in Stellung gebracht und wollten das Paket des Konventsentwurfs wieder aufschnüren. Konfliktpotenzial boten vor allem die vorgesehene Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, die verteidigungspolitischen Vorschläge, die geplante Neugewichtung der Stimmen im Rat und die geplante Verkleinerung der Kommission. Viel hing daher vom Verhandlungsgeschick der italienischen Ratspräsidentschaft ab.

Während in den Schlussfolgerungen des Brüsseler Oktobergipfels in einem kurzen Passus lediglich darauf verwiesen wurde, dass an der in Thessaloniki vereinbarten Arbeitsmethode und dem Zeitplan festgehalten werden sollte, stand das Treffen des Europäischen Rates am 12. Dezember 2003 ganz im Zeichen der Regierungskonferenz, die im Anschluss an die normale Ratssitzung die Beratungen zum Verfassungsentwurf des Konvents abschließen sollte. Doch scheiterten die Verhandlungen auf dem Gipfel ziemlich rasch – vor allem am Widerstand Polens und Spaniens, die an der in Nizza vereinbarten und für sie günstigen Stimmgewichtung für Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat festhalten wollten und sich gegen die im Verfassungsentwurf vorgeschlagene doppelte Mehrheit (der Staaten sowie der repräsentierten Bevölkerung) aussprachen. Das Scheitern des Gipfels stellte zunächst einen herben Rückschlag für das Bemühen um die Zukunftsfähigkeit der größer werdenden Union dar.

Es lag nun an der irischen Ratspräsidentschaft, die Verhandlungen wieder aufzunehmen. Der irische Ministerpräsident Bertie Ahern hielt sich zunächst mit konkreten Aussagen zurück und testete erst einmal vorsichtig die Lage in den Mitgliedstaaten – eine Taktik, die schließlich zum Erfolg führen sollte. Schon auf dem Märzgipfel 2004 gab es erste Anzeichen für neue Bewegung: Besonders durch den kurz zuvor erfolgten Regierungswechsel in Spanien hatte sich die Verhandlungssituation entscheidend geändert.

Auf dem Junigipfel 2004 schließlich billigte die Regierungskonferenz in der Zusammensetzung des Europäischen Rates den Entwurf des Vertrages über eine Verfassung für die Europäische Union überraschend konfliktfrei. Der Europäische Rat begrüßte diesen

1 Erklärung von Laeken: Die Zukunft der Europäischen Union, im Internet unter: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm.

2 Zu den Ergebnissen des Konvents siehe Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent. Analyse und Dokumentation, Gütersloh 2003 (nur als CD-ROM erschienen).

3 Zitiert nach: europa-digital, 23. 6. 2003, www.europa-digital.de/laender/gri/eu_pol/praes03/thes.shtml

„historischen Schritt“, der vor allem Dank der hervorragenden irischen Ratspräsidentschaft möglich wurde. Doch die wenig durchschaubare Struktur, die weit gehende Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in manchen Politikfeldern, das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten oder die unzureichende Reform des Ministerrates werden dazu führen, dass dieser Text den Bürgern nur schwer zu vermitteln sein wird und die erweiterte Europäische Union ihr Potenzial auch nicht voll ausschöpfen kann.

Doch selbst wenn der Verfassungsvertrag in einigen Punkten sicherlich Schwächen enthält, wird er die europäische Integration auf eine neue Stufe stellen. Denn Glanzpunkte des Vertrags sind etwa die Übernahme der Grundrechtscharta, die Einführung eines Europäischen Außenministers, die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat sowie die Festlegung des Mitentscheidungsrechts des Europaparlaments als Regelverfahren in der Gesetzgebung. Nach einer abschließenden juristischen und sprachlichen Überarbeitung soll der Vertrag noch im Jahr 2004 unterzeichnet werden. Bevor er allerdings in Kraft treten kann, muss er erst noch in allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert werden. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wird dazu ein Referendum abgehalten, dessen Ausgang in einigen Ländern durchaus ungewiss ist.

Für den Europäischen Rat selbst ergeben sich aus der neuen Verfassung weit reichende Änderungen. Zunächst einmal wird er formales Organ der EU und in der einschlägigen Auflistung der Institutionen auf Platz zwei hinter dem Europäischen Parlament aufgelistet. Dies wirkt fast schon bescheiden angesichts der vielfältigen Planungs-, Wahl-, Entscheidungs-, Kontroll- und Schiedsfunktionen, die er nach dem Verfassungsentwurf wahrnehmen soll. In zahlreichen Verfassungsartikeln werden dem Europäischen Rat bisherige sowie neue Aufgaben und Rechte zugewiesen. Diese reichen vom Vorschlagsrecht für das Amt des Kommissionspräsidenten über die Festlegung der Formationen des Ministerrates, die Wahl des Außenministers, die Überführung bestimmter Ermächtigungen in das normale Gesetzgebungsverfahren bzw. die qualifizierte Mehrheitsentscheidung bis hin zu einem Beschlussfassungsrecht im Bereich der GASP sowie der wirtschaftspolitischen Grundzüge – um nur eine Auswahl zu nennen.

Der Europäische Rat soll künftig mindestens vierteljährlich zusammentreten und wird in seiner Arbeit vom Generalsekretariat des Rates unterstützt. Damit macht der Europäische Rat als vierter Eckpunkt aus dem bisherigen institutionellen Dreieck von Rat, Parlament und Kommission ein – hoffentlich ebenso stabiles – Rechteck.

Um die ihm übertragenen Aufgaben effektiv umsetzen zu können, sollen auch Veränderungen an der Struktur und der Arbeitsweise des Europäischen Rates vorgenommen werden. In der Systemlogik liegt dabei die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs eingesetzten Präsidenten des Europäischen Rats. Der künftige Präsident soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt werden; er kann einmal wieder gewählt werden. Im Falle einer schwerwiegenden Verfehlung kann der Europäische Rat ihn im Wege des gleichen Verfahrens von seinem Amt entbinden.

Die Einführung dieses Amtes stieß bei vielen, vor allem den kleineren und neuen Mitgliedstaaten zunächst auf wenig Begeisterung. Letztlich konnten Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Spanien die diesem Vorschlag skeptisch gegenüberstehenden Vertreter nur dadurch überzeugen, dass die Aufgaben des Präsidenten klar umrissen und im Wesentlichen auf die Vorbereitung und Leitung der Sitzungen sowie auf die Förderung von „Zusammenhalt und Konsens“ im Europäischen Rat begrenzt werden. Darüber hinaus soll

der Präsident des Europäischen Rates – unbeschadet der Zuständigkeiten des EU-Außenministers – die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahrnehmen. Durch diese Bestimmungen sollen Kontinuität, Sichtbarkeit und Kohärenz in die EU-Vertretung nach innen wie nach außen gebracht werden. Dies ist unumstritten eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Position und der Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU. Problematisch ist jedoch, dass die künftige Rollenverteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten unklar ist und die dadurch entstehenden Reibungsverluste die Handlungsfähigkeit der EU insgesamt beeinträchtigen könnten.⁴

Erweiterung und neue Nachbarschaft

Der Abschluss der Regierungskonferenz war zugleich der erste bestandene Lackmустest des großen Europa. Nur kurz zuvor waren mit Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern zum 1. Mai 2004 zehn Staaten beigetreten (der Europäische Rat hatte dieses historische Ereignis in einem feierlichen Akt in Dublin zelebriert).⁵

Einzig die Art und Weise des Beitritts Zyperns blieb bis zum Schluss offen. Nachdem sich am 25. April 2004 die Mehrheit der griechischen Zyprioten gegen eine Wiedervereinigung auf der Grundlage des Plans von UN-Generalsekretär Kofi Annan ausgesprochen haben, ist zunächst – wie bereits in Kopenhagen 2002 beschlossen – nur der griechische Inselteil der EU beigetreten. Wie das Problem mittelfristig gelöst werden soll, liegt nicht zuletzt in den Händen des Europäischen Rates.

Zugleich hat der Europäische Rat seinen Blick bereits auf die nächste Erweiterungsrunde gerichtet. Auf dem Dezember-Gipfel wurde die „Unumkehrbarkeit“ des Beitrittsprozesses mit Bulgarien und Rumänien bestätigt und die beiden Staaten für ihre jeweils erzielten Fortschritte gelobt. Auch wenn die Verhandlungen mit Bulgarien schon weiter fortgeschritten sind, sollen beide Staaten zum selben Zeitpunkt aufgenommen werden. Die Beitrittsverträge können bereits 2005 unterzeichnet werden; als formelles Beitrittsdatum wird weiterhin das Jahr 2007 in Aussicht gestellt.

Schon auf dem EU-Balkan-Gipfel im Anschluss an den Thessaloniki-Gipfel am 21. Juni 2003 war mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro über einen möglichen EU-Beitritt gesprochen worden. Die EU stellte den fünf Ländern des westlichen Balkans einen Beitritt zur Union zwar in Aussicht, nannte jedoch keinen Termin. Die größten Fortschritte bei der Annäherung an die EU konnte in der Folge Kroatien vorweisen, das bereits am 21. Februar 2003 den Beitritt beantragt hatte. Nachdem die Kommission in ihrer Stellungnahme die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen befürwortete, entschieden die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel am 17./18. Juni 2004, Kroatien den Kandidatenstatus zu gewähren und den Beitrittsprozess bereits Anfang des Jahres 2005 zu starten. Den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zufolge soll dieser Erfolg Kroatiens die anderen Staaten des westlichen Balkan auf ihrem Weg in die EU anspornen.

4 Janis A. Emmanouilidis / Giering, Claus: Geteilte Führung bei klarer Verantwortung. Wie die EU mit zwei Präsidenten organisiert werden kann, in: Spotlight 01/2003, Centrum für angewandte Politikforschung München.

5 Martin Brusis / Emmanouilidis, Janis A.: Zehn Thesen zur Erweiterung, April 2004, http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2004_04_thesen.htm (24. 8. 2004).

Die Türkei hatte ebenfalls auf ein festes Datum zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gedrängt. Dieses Ziel konnte jedoch trotz der Unterstützung durch einige Mitgliedsstaaten nicht realisiert werden. Dennoch wurde signalisiert, dass die Türkei bei der energischen Fortführung ihres Reformkurses bereits auf der Dezentertagung des Europäischen Rates 2004 mit einem positiven Beschluss zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ab 2005 rechnen könne.

Damit wird die Zahl der Mitgliedstaaten bereits 2007 mit Bulgarien und Rumänien auf 27, eventuell mit Kroatien auf 28 steigen; längerfristig ist eine Zahl von 33 (mit den weiteren Staaten des westlichen Balkan und der Türkei) oder gar mehr (mit weiteren osteuropäischen Staaten wie der Ukraine oder auch mit der Schweiz) denkbar. Es steht fest, dass das Thema der Erweiterung den Europäischen Rat auch in Zukunft stark beschäftigen wird.

Durch diese Entwicklung wird auch der Umgang mit den Nachbarstaaten rund um die EU bzw. den Staaten Europas, denen auf mittlere Sicht keine Beitrittsverhandlungen in Aussicht gestellt werden, immer wichtiger. Auf dem Juni-Gipfel 2004 nahm der Europäische Rat daher die von der Kommission vorgelegten Vorschläge zur Schaffung einer „Europäischen Partnerschaftspolitik“ (EPN) an.⁶ Im Rahmen der EPN soll die Kooperation mit der Ukraine, Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Belarus vertieft werden. Gebilligt wurde auch der gemeinsame Vorschlag der Kommission und des Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, einer „Strategischen Partnerschaft mit dem Mittelmeerraum sowie dem Nahen und Mittleren Osten“. Diese Initiative verfolgt vor allem die Förderung des Transformationsprozesses, den Ausbau wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Beziehungen sowie die Konfliktprävention.

Wachstumsinitiative und Lissabon-Prozess

Aufgrund der anhaltenden wirtschaftlichen Schwäche Europas hatte die italienische Ratspräsidentschaft auf dem Oktobergipfel 2003 eine Europäische Wachstumsinitiative vorgeschlagen, die auf dem Dezentertag als „Europäische Aktion für Wachstum“ gebilligt wurde. Sie soll im Sinne der Lissabonner Agenda einen Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Beschäftigung und des Wachstums leisten. Die Aktion zielt auf den Ausbau der Infrastruktur und der transeuropäischen Netze, die Vollendung des Binnenmarktes und die Integration der neuen Mitgliedstaaten darin, die Stärkung der Innovationsfähigkeit sowie der Investitionen im Bereich Forschung und Entwicklung ab. Die Umsetzung dieser Maßnahmen soll durch nationale Wachstumsinitiativen unterstützt werden.

Das Investitionsprogramm umfasst ein Volumen von 62 Milliarden Euro für die Jahre 2004-2010. Davon sind 38 Milliarden Euro für den Ausbau der Verkehrsnetze bestimmt. Der Europäische Rat begrüßte die Erstellung eines „Schnellstartprogramms“ sowie einer Liste von Sofortprojekten durch Kommission, Europäische Investitionsbank (EIB) und die zuständigen Ratsformationen. Kommission und EIB sollen bis Ende 2007 eine Halbzeit-evaluierung der Aktion für Wachstum anhand eines in den Schlussfolgerungen definierten Kriterienkatalogs vornehmen.

Der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates war traditionsgemäß unter anderem der Fortentwicklung des Lissabon-Prozesses gewidmet. Wie die Kommission in ihrem zum Gipfel vorgelegten Bericht erneut deutlich gemacht hatte, sind in diesem Bereich Fort-

6 Zur Nachbarschaftspolitik der erweiterten Union vgl. Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik als neues Handlungsfeld der Europäischen Union. Juli 2003, unter: http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_cd_eukonvent_kempe.pdf (23. 8. 2004).

schritte dringend nötig.⁷ Die Staats- und Regierungschefs einigten sich daher darauf, eine hochrangige Sachverständigen-Gruppe unter dem Vorsitz des früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok einzusetzen, die bis Ende 2004 eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie für den nächsten Frühjahrgipfel 2005 vorbereiten und Möglichkeiten aufzeigen soll, wie das Tempo der Wirtschafts- und Sozialreformen zu beschleunigen ist.⁸

Neben der Diskussion über die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation lag ein weiterer Fokus auf einem nachhaltigen Wachstum für die EU. Dies soll durch eine solide makroökonomische Politik, eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft der EU sowie eine sozial- und umweltpolitische Einbettung erreicht werden. Dabei hob der Europäische Rat vier Prioritäten für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas hervor:

- die Vollendung des Binnenmarkts;
- eine bessere Rechtsetzung auf europäischer und nationaler Ebene;
- eine effizientere Gestaltung des Bereiches Forschung und Entwicklung;
- institutionelle Anpassungen.

Der Europäische Rat verlangte dazu zum einen vom Ministerrat für Wettbewerbsfähigkeit, dass er Schwächen in diesem Bereich erkennen und beheben solle, und zum anderen von der Kommission, dass sie „konkrete Schritte“ initiieren müsse, um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu verbessern. Mit Blick auf die Debatte um eine mögliche Einsetzung eines „Super-Kommissars“ heißt es in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes jedoch nur, dass der künftige Präsident bei der Bildung der neuen Kommission „darüber nachdenken“ müsse, wie sich das Lissabon-Ziel besser unterstützen lasse.

Auf dem Junigipfel 2004 wurde auf Fortschritte in einigen Bereichen des Lissabon-Prozesses explizit hingewiesen, wie etwa den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen, die Rechte am geistigen Eigentum, den Verbraucher- und Umweltschutz oder den Ausbau der Infrastrukturnetze. Bedauert hat der Europäische Rat jedoch explizit, dass sich die Mitgliedsstaaten nicht auf ein „Gemeinschaftspatent“ einigen konnten. Zudem wurde angemahnt, die Beratung über Bereiche wie bessere Rechtssetzung, corporate governance, die Rahmenrichtlinie über Dienstleistungen, den REACH-Vorschlag über Chemikalien oder die Überprüfung der Strategien für nachhaltige Entwicklung und zur Emissionsverringerung weiter voranzutreiben. Bei der Umsetzung dieses strategischen Ansatzes kommen aber die generellen Probleme des Lissabon-Prozesses zum Tragen. Geringes Wirtschaftswachstum und weiterhin zu hohe Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten der EU erweisen sich als hemmend bei der Realisierung bereits beschlossener Maßnahmen. Dennoch ist es gelungen, einige konkrete Fortschritte zu erzielen.

Kampf gegen den Terror und die Innen- und Justizpolitik

Auf dem Oktober- wie auf dem Dezembergipfel 2003 ergriff der Europäische Rat im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit und der inneren Sicherheit keine neuen Initiativen, sondern beschränkte sich auf Aufforderungen an die zuständigen Ministerratsformation bzw. die Kommission. Im Vordergrund standen folgende Aspekte:

7 Der Bericht der Kommission über die Realisierung der Lissabon-Strategie ist zu finden unter: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_de.pdf (23.8.2004).

8 Wim Kok hatte bereits die Task Force Beschäftigung geleitet, die vom Frühjahrgipfel 2003 eingesetzt worden war und einen Bericht im November 2003 unter dem Titel „Jobs, Jobs, Jobs“ vorgelegt hatte, im Internet zu finden unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_de.pdf (23.8.2004).

- die Sicherung der gemeinsamen Außengrenzen nach der Erweiterung durch die Realisierung einer Europäischen Grenzschutzagentur mit Sitz in Den Haag zum 1. Januar 2005;
- eine gemeinsame Rückführungspolitik von Asylbewerbern;
- die Einführung biometrischer Daten in Visa bzw. Aufenthaltstiteln sowie die Entwicklung des Visa-Informationssystems (VIS);
- die positive Bewertung der Änderung des Europol-Übereinkommens, mit dem die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus in den Mitgliedstaaten gestärkt wird.

Doch mit den Attentaten in Madrid vom 11. März 2004 rückte der zuvor im Vergleich zur Regierungskonferenz und zum Lissabon-Prozess etwas in den Hintergrund geratene Politikbereich wieder ins Blickfeld. Die Anschläge überschatteten den nur zwei Wochen später turnusgemäß stattfindenden Gipfel; und der Kampf gegen den Terrorismus verdrängte die wirtschafts- und sozialpolitischen Themen, die sonst im Mittelpunkt des Frühjahrsgipfels stehen. Der Europäische Rat verabschiedete eine umfassende Erklärung zum Kampf gegen den Terror, die die Agenda des Europäischen Rates vom 21. September 2001 aufgriff und eine „neue Phase“ des Integrationsprozesses einläuten soll.⁹ Neben symbolischen Aktionen – etwa der Erklärung des 11. März zum Tag der Erinnerung an die Opfer von terroristischen Anschlägen – und programmatischen Willenserklärungen umfasst sie auch einen konkreten Aktionsplan. Eine Reihe von Initiativen sollte demnach bis spätestens Juni 2004 abgeschlossen werden:

- die vier Rahmenentscheidungen über den Europäischen Haftbefehl, über Gemeinsame Ermittlungsteams, über den Kampf gegen Terrorismus und über den Kampf gegen Geldwäsche;
- die Ratsentscheidung zur Einrichtung von Eurojust;
- sowie Ratsentscheidungen über die Implementierung von spezifischen Maßnahmen für polizeiliche und justizielle Kooperation.

Für Wiederhall in der Öffentlichkeit sorgten auch zwei weitere Entscheidungen, die der Europäische Rat am 25./26. März 2004 in Brüssel traf: Die Ernennung eines Anti-Terror-Koordinators der Europäischen Union sowie die vorzeitige Inkraftsetzung der im Verfassungsentwurf enthaltenen Solidaritätsklausel. Bei der Besetzung des Postens des Anti-Terror-Koordinators erklärten sich die Staats- und Regierungschefs einverstanden mit dem Vorschlag von Javier Solana, den Niederländer und einstigen EU-Parlamentarier Gijs de Vries zum Anti-Terror-Koordinator zu ernennen. Die Aufgabe von de Vries ist die Koordination der Arbeiten des Rates im Kampf gegen den Terrorismus. Darüber hinaus soll er dem Europäischen Rat und dem Ministerrat regelmäßig über die ergriffenen Maßnahmen Bericht erstatten und ein effektives Follow-Up zu künftigen Beschlüssen sicherstellen. Die vorzeitige Inkraftsetzung der Solidaritätsklausel besagt, dass die EU-Mitgliedstaaten im Falle von terroristischer Bedrohung zum gegenseitigen Beistand verpflichtet sind – wenn nötig auch mit militärischen Mitteln. Inwieweit diese Solidaritätsklausel allerdings praktische Relevanz erlangen wird und über die bisherige Solidarität hinausgeht, ist jedoch fraglich.

⁹ Nach den Anschlägen von New York und Washington hatte der Europäische Rat einen umfassenden Aktionsplan für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres aufgestellt.

Auf dem Junigipfel zeigte sich der Europäische Rat sehr zufrieden mit der begonnen Umsetzung seiner Erklärung vom März. Einige Punkte – die Entschädigung von Opfern, Änderungen am Schengener Abkommen und ein geplantes Visa-Informationssystem – wurden dabei besonders hervorgehoben. Dennoch mahnte der Europäische Rat die Einhaltung der von ihm gesetzten Fristen an. Auf seinem Dezember-Gipfel will er diese erstmals prüfen. Abschließend erklärte der Europäische Rat, dass die Bekämpfung des Terrorismus in vollem Umfang in die Außenpolitik der EU integriert werden müsse. Dazu sollen im Dezember konkrete Vorschläge vorgelegt werden. Damit wird der Europäische Rat den Bedürfnissen der Öffentlichkeit gerecht, denn kaum ein Thema sehen die Unionsbürger wie die Europapolitiker als so drängend an wie die Gewährleistung der inneren Sicherheit.

Die Außenbeziehungen nach der Irak-Krise

Im Jahr nach dem Zerwürfnis der Mitgliedstaaten über den Irak-Krieg mussten einige Risse gekittet werden: Für die Außenpolitik bedeutete das langsame Aufbauarbeit im Europäischen Rat. So standen unter anderem die Verabschiedung einer eigenen Sicherheitsstrategie sowie die Klärung der Zusammenarbeit zwischen EU und NATO auf der Agenda. Zudem mussten sich die Staats- und Regierungschefs auf einheitliche Positionen bezüglich außenpolitischer Krisenherde einigen.

Grundlegend für die Entwicklung einer eigenen Sicherheitsidentität war der erste Entwurf über eine europäische Sicherheitsstrategie, den Javier Solana bereits dem Gipfel von Thessaloniki 2003 vorgelegt hatte. Kernpunkt des Entwurfs war eine Politik des „vorbeugenden Engagements“ im Gegensatz zur amerikanischen Politik des präventiven Militäreinsatzes.

Auf dem Dezember-Gipfel wurde die darauf aufbauende Sicherheitsstrategie „A secure Europe in a better world“ vom Europäischen Rat angenommen, in der folgende Hauptbedrohungen identifiziert werden:¹⁰ Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatsversagen und organisierte Kriminalität. Um auf diese Herausforderungen reagieren zu können, müsse die europäische Sicherheitspolitik

- a) aktiver ihre strategischen Ziele verfolgen,
- b) über mehr militärische Kapazitäten verfügen
- c) sowie kohärenter agieren.

Der Europäische Rat forderte Solana auf, auf dieser Basis nun konkrete Vorschläge für ihre Umsetzung zu entwickeln. Dies könnte die EU in die Lage versetzen, sich als eigenständiger Akteur in der internationalen Politik weiter zu profilieren.

Ganz in diesem Sinne verfolgte der Europäische Rat auch eine klarere Positionierung der EU in Bezug auf die NATO. Gemäß der so genannten „Berlin-Plus-Vereinbarung“ vom 14. März 2003 kann sich die EU der Strukturen der NATO bedienen; dies war etwa bei der ersten EU-Militärmission in Mazedonien der Fall. Im Dezember 2003 forderte der Europäische Rat Solana auf, Maßnahmen vorzuschlagen, damit die Vorbereitung der Operationen der EU unter Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO verbessert und ein Stab mit zivilen und militärischen Komponenten eingesetzt wird. Auf seinem Juni-Gipfel 2004 einigte sich der Europäische Rat zudem auf die Errichtung einer „kleinen EU-Zelle“ im Obersten Hauptquartier der Alliierten Mächte in Europa (SHAPE). Ebenfalls wurde die

¹⁰ Im Internet unter <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (23.8.2004).

Schaffung eines Operationszentrums, das Missionen einer schnellen Eingreiftruppe bis spätestens 1. Januar 2006 durchführen können soll, beschlossen.

Im Verlauf der letzten Monate gab der Europäische Rat Stellungnahmen zu einigen Krisenherden der Welt ab. Mehrfach verurteilte er die Welle der Gewalt im Irak und bekräftigte den Willen zu einer multilateralen Lösung unter Führung der UN. Auf dem Juni-Gipfel 2004 verabschiedete er folgende Eckpunkte einer europäischen Strategie für den Irak:

- kontinuierliche Bereitstellung technischer und wirtschaftlicher Aufbauhilfen;
- enge Zusammenarbeit mit den UN-Teams;
- stärkere EU-Vertretung im Irak;
- Einleitung eines politischen Dialogs;
- Bemühungen um ein stärkeres Engagement der Nachbarstaaten;

Mehrfach beschäftigte sich der Europäische Rat zudem mit der Situation im Nahen Osten, wo die EU sich im Rahmen des Madrider „Quartetts“ engagiert und für die Einhaltung der „Roadmap“ einsetzt. Die EU sei bereit, die palästinensische Autonomiebehörde bei der Übernahme der Verantwortung für die öffentliche Ordnung und insbesondere bei der Verbesserung der Kapazität ihrer Zivilpolizei und ihrer Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen. Des Weiteren befasste sich der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen mit der Situation in Nordirland, mit dem Einigungsprozess und seinem vorläufigen Scheitern in Zypern, mit dem Atomprogramm des Iran, mit dem drohenden Völkermord im Sudan, mit den Beziehungen zur Afrikanischen Union sowie mit weiteren Regionen in der Nachbarschaft der EU und der Welt.

Auf dem Juni-Gipfel in Brüssel gelang es dem Europäischen Rat schließlich, sich auf vier Prioritäten in der GASP zu einigen:

- wirksamer Multilateralismus mit den Vereinten Nationen als Mittelpunkt;
- der Kampf gegen den Terrorismus;
- Entwicklung von Strategien für den Mittleren und Nahen Osten
- eine umfassende Politik gegenüber Bosnien und Herzegowina

Damit scheint die GASP im Europäischen Rat doch verhältnismäßig rasch aus dem Schatten des Irak-Zerwürfnisses herausgetreten zu sein.

Bewertung

Der Europäische Rat ist zu einem der zentralen Organe der Europäischen Union avanciert. Dies gilt bei weitem nicht nur für den Verfassungsprozess, sondern auch für viele andere drängende Fragen der Europapolitik: vom Lissabon-Prozess über den Kampf gegen den Terror bis hin zur Erweiterung der EU bestimmt der Europäische Rat die Richtung und oft auch die Ausgestaltung der Europapolitik. Belege für diese Entwicklung waren etwa die Verabschiedung eines detaillierten Aktionsplans zum Kampf gegen den Terror oder auch die anhaltende Tendenz des Europäischen Rates, bei drängenden Politikproblemen neue Posten zu schaffen und damit die vorhandenen Kommissionsstrukturen zu duplizieren.¹¹

Die herausgehobene Stellung des Europäischen Rats zeigt sich auch an der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit: Das Medieninteresse an den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die seit dem zweiten Halbjahr 2003 aus Kosten- und Sicherheits-

¹¹ So etwa im März durch die Ernennung des Niederländers Gijs de Vries zum EU-Sonderkoordinator zur Terrorismusbekämpfung.

gründen nur noch in Brüssel und nicht mehr in einer Stadt der jeweiligen Ratspräsidentschaft stattfinden, ist weiterhin erheblich. Dazu kommt der Ausbau der Position des Europäischen Rates nach Inkrafttreten der Verfassung: Dann wird der Europäische Rat formal zu einem Organ der Europäischen Union, und in zahlreichen Verfassungsartikeln werden ihm neue Aufgaben und Rechte zugewiesen.

Die italienische Ratspräsidentschaft konnte im zweiten Halbjahr vor allem mit dem Vorschlag einer Wachstumsinitiative einen wichtigen Akzent in der gemeinsamen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik setzen. In der Regierungskonferenz agierte Italiens Ministerpräsident Berlusconi hingegen glücklos. Großes Lob von allen Seiten hingegen erhielt sein irischer Nachfolger als Ratspräsident Bertie Ahern, dessen Verhandlungsgeschick seinen Teil zum erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz beigetragen hat.

Mit der Einigung über den Verfassungsvertrag und dem Vollzug der Erweiterung hat die EU unter italienischer und irischer Präsidentschaft erneut entscheidende Weichenstellungen vorgenommen. Drängende Aufgaben stehen jedoch weiterhin bevor: Vor allem die Stärkung des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Ausgewogenheit, die Gewährleistung der inneren Sicherheit sowie eine durchsetzungsfähige außenpolitische Rolle in der Welt sind die Prüfsteine, ob die erweiterte EU auch in Krisenzeiten zu Fortschritten fähig ist.

Weiterführende Literatur

Informationen zu den beiden Ratspräsidentschaften sind zu finden unter:

www.ue2003.it (italienische Ratspräsidentschaft)

www.eu2004.ie (irische Ratspräsidentschaft)

Allgemein Informationen zum Europäischen Rat:

www.europa-digital.de/dschungelbuch/eu_rat/

Alle Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der letzten Jahre sind unter <http://ue.eu.int/president/conclusions.htm> abrufbar.

Ettore Greco: Prioritäten der italienischen EU-Präsidentschaft, in: *integration* 3/03, S. 195-203.

Wim van Meurs / Weiss, Stefani: *The Next Europe: Southeastern Europe after Thessaloniki*. Centrum für angewandte Politikforschung / Bertelsmann Stiftung, München/Gütersloh 2003.

Alasdair Murray: *The Lisbon Scorecard III: The status of economic reform in the enlarging EU*, CER Working Paper, London 2003.