

Europäischer Rat

Claus Giering / Florian Neuhaus

Nach der irischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2004 schienen der Europäische Rat und mit ihm die gesamte Europäische Union auf einem guten Weg: Der Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004 war feierlich begangen und das Ringen um den Vertrag über eine Verfassung war unter der umsichtigen Verhandlungsführung des irischen Premiers Aherne erfolgreich beendet worden. Die Staats- und Regierungschefs starteten folglich mit hohen Erwartungen in die nächsten Ratspräsidentschaften der Niederlande (zweites Halbjahr 2004) sowie Luxemburgs (erstes Halbjahr 2005).

Beide Ratspräsidentschaften aber wurden von strittigen Grundsatzfragen der europäischen Integration geprägt, in deren Mittelpunkt der Europäische Rat stand. Querelen um die Verfassung, den Beitritt der Türkei sowie die Finanzierung der EU bestimmten bei gleichzeitig sinkender Akzeptanz der Integration durch die Bürger die Agenda. In dieser Situation gelang es dem Europäischen Rat als dem Organ der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union nur schwer, seiner eigentlichen Rolle nachzukommen – nämlich Perspektiven aufzuzeigen, Leitlinien auszugeben und politische Führung auszuüben.

Schon bei den Wahlen zum Europäischen Parlament am 13. Juni 2004 hatte die Euphorie einen ersten Dämpfer erhalten: die Wahlbeteiligung lag mit 46 Prozent auf einem historischen Tief. Zudem hatten die Staats- und Regierungschefs schon zu Beginn der niederländischen Ratspräsidentschaft große Schwierigkeiten, sich auf den Nachfolger von Kommissionspräsident Prodi zu einigen. Der Luxemburger Ministerpräsident Juncker stand zum Bedauern der meisten Mitgliedstaaten nicht zur Verfügung; der von Deutschland und Frankreich favorisierte belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt wurde abgelehnt; auch der von den Christdemokraten vorgeschlagene Brite Chris Patten fand keine Mehrheit. Schließlich einigte man sich auf den portugiesischen Ministerpräsidenten José Manuel Barroso. Doch weitere Probleme blieben nicht aus, nachdem einige Kandidaten – insbesondere der wegen seiner Äußerungen zur Homosexualität umstrittene italienische Kandidat Rocco Buttiglione – bei Anhörungen im Parlament keine Zustimmung fanden. Die neue Liste der Kommissionsmitglieder, die Barroso am 27. Oktober 2004 vorlegte, wurde auf dem Gipfel am 4./5. November von den Staats- und Regierungschefs angenommen; anschließend wurde die neue Kommission auch deutlich vom Parlament bestätigt.

Insbesondere die Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Dezember 2004 in Brüssel stand im Zeichen der Türkeifrage. Schon im Vorfeld des Gipfels wurde eine intensive Debatte innerhalb und zwischen den EU-Mitgliedstaaten geführt; zahlreiche nationale Regierungen sahen sich mit der fehlenden Zustimmung der eigenen Bevölkerung zu Verhandlungen mit der Türkei konfrontiert. Zudem standen die Themen Verfassung, Sicherheit sowie die Lissabon-Agenda auf der Tagesordnung. Im zweiten Halbjahr 2005 wurde die Debatte schließlich insbesondere bei der Tagung am 16. und 17. Juni 2005 in Brüssel von der Diskussion um die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 bestimmt. Auf dem Gipfeltreffen gelang es den Staats- und Regierungschefs nicht, den Konflikt über die künftige Finanzierung der EU vorzeitig zu lösen.

Verfassung mit Akzeptanzproblemen

Die erste Tagung des Europäischen Rates unter niederländischer Präsidentschaft am 4./5. November 2004 in Brüssel fand unter dem Eindruck der feierlichen Unterzeichnung der „Europäischen Verfassung“ am 29. Oktober 2004 in Rom statt.¹ Der Europäische Rat nahm diese Unterzeichnung mit großer Befriedigung zur Kenntnis, befasste sich aber zugleich mit der Problematik der besseren Vermittlung europäischer Entscheidungen gegenüber den Bürgern. Es wurde begrüßt, dass die Kommission mit der Einsetzung der Vize-Präsidentin für Kommunikationsaufgaben, Margot Wallström, sowie der Ausarbeitung einer Kommunikationsstrategie bis Mitte 2006 hier einen Schwerpunkt ihrer Aufgaben setzt. Als wichtige Gelegenheit für entsprechende Vermittlungsmaßnahmen wurde auch der Ratifizierungsprozess der Verfassung eingeschätzt, wobei die Kampagnen für die Ratifizierung jedoch im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben sollten. Dennoch spielten der Verfassungsvertrag und der Ratifizierungsprozess bei den folgenden beiden Gipfeln keine herausgehobene Rolle. Erst die gescheiterten Referenden in Frankreich (29. Mai 2005) und den Niederlanden (1. Juni 2005) zwangen die Staats- und Regierungschefs, sich mit dem Thema wieder intensiver zu beschäftigen. Als Konsequenz aus den negativen Referenden hielten die Staats- und Regierungschefs auf dem Juni-Gipfel in einer Erklärung fest, dass das Einigungsprojekt an sich nicht in Frage gestellt worden sei, da bereits zehn Staaten die Verfassung ratifiziert haben. Dennoch bedürfe es eine Phase der Reflexion. Während dieser Phase müsse in den Mitgliedstaaten verstärkt über die Verfassung, die Ziele und die Aufgaben der Union debattiert werden. Erst Mitte 2006 soll dann Bilanz gezogen werden, wie sich sowohl diese Debatte als auch der Ratifizierungsprozess entwickelt hat, bevor weitere Beschlüsse gefasst werden. Bis zu diesem Termin dürfte eine klare Mehrheit der Mitgliedstaaten die Verfassung angenommen haben (dies haben die nach der Erklärung erfolgten Ratifikationen in Malta, Zypern und Luxemburg unterstrichen) – auch wenn sieben Staaten (Großbritannien, Portugal, Tschechien, Irland, Dänemark, Schweden und Polen) ihre Ratifizierung auf unbestimmte Zeit verschoben haben.² In der Zwischenzeit soll „Plan D“ der Europäischen Kommission greifen. „D“ steht dabei für Demokratie, Diskussion und Dialog: Die EU-Institutionen wollen zusammen mit den Regierungen der Mitgliedstaaten den Bürgern Europa und die Verfassung näher bringen. In einem europäischen öffentlichen Raum soll die Zivilgesellschaft in die Kommunikation über Werte, Ziele und Grenzen der EU integriert werden, um der Union die fehlende Akzeptanz und Legitimation „von unten“ zu verleihen.

Freiheit, Sicherheit und Recht mit neuem Programm

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) ist eines der Politikfelder, das am deutlichsten durch eine Annahme der Verfassung auf europäischer Ebene gestärkt werden würde – und in dem eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach den Anschlägen in Madrid 2004 und London 2005 auch dringend erforderlich ist. Seit den Terroranschlägen in den USA 2001 haben die Terrorismusbekämpfung und die Frage der Sicherheitspolitik einen prominenten Platz auf den Tagesordnungen des Europäischen Rates. Zunehmend hat dieser in der Vergangenheit die Funktion des Impulsgebers in diesem

1 <http://europa.eu.int/constitution>. Vgl. dazu etwa: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse. Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh 2005.

2 Zum aktuellen Stand der Ratifizierung vergleiche www.eu-ratifikation.de.

Politikfeld übernommen; viele wichtige Initiativen waren von den Gipfeltreffen selbst ausgegangen.³ Unter diesen Vorzeichen hatte der Europäische Rat nach den Terroranschlägen von Madrid im März 2004 auf seinem zwei Wochen später stattfindenden Frühjahrsgipfel die so genannte Madrid-Agenda formuliert, die die europäische Kooperation im Kampf gegen den Terrorismus auf eine neue Stufe stellen sollte. Zu dieser Agenda gehörte auch die Berufung des neuen Anti-Terror-Koordinators Gijs de Vries, der – angesiedelt beim Europäischen Rat – die Initiativen der EU auf diesem Gebiet bündeln und koordinieren soll.

Im November 2004 wurde dann das so genannte Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU angenommen. Dieses behandelt alle Aspekte des RSFR einschließlich ihrer außenpolitischen Dimension; das sind vor allem die Bereiche Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Asyl und Migration, Grenzkontrollen, Integration, Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität, justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit und Zivilrecht. Zudem enthält das Haager Programm, das sich ausdrücklich auf die neuen Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik im Verfassungsvertrag bezieht, konkrete und weit reichende Zielvorstellungen:

- Einführung von Fingerabdrücken und biometrischen Daten auf Pässen;
- Einführung eines gemeinsamen Asylsystems und ein verbessertes Management der Asylanträge;
- Einrichtung eines Grenzschutzes zur Absicherung der Außengrenzen;
- Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in allen Fragen des Asyls, der Migration und der Grenzen im Rat;
- verbesserter Austausch von Informationen insbesondere im Bereich der organisierten Kriminalität;
- bessere Koordinierung des Vorgehens im Kampf gegen den internationalen Terrorismus;
- gegenseitige Anerkennung in Strafsachen und Zusammenarbeit im Bereich Zivilrecht;
- sowie die bessere Nutzung der Kompetenzen von Eurojust und Europol.

Auf dem Dezembergipfel 2004 wurde dem Haager Programm eine gemeinsame Drogenbekämpfungsstrategie hinzugefügt, auf deren Basis die Kommission in der Folge einen umfassenden Aktionsplan erarbeitet hat.⁴ Bis zum Inkrafttreten des Verfassungsvertrages – damals noch geplant für den 1. November 2006 – sollen die Fortschritte jährlich geprüft werden.

Ebenfalls im Dezember bekannte sich der Europäische Rat erneut zur Entwicklung eines umfassenden und integrierten Konzeptes zum Kampf gegen den Terrorismus. Ziel ist eine Balance zwischen den notwendigen Maßnahmen auf der einen und der Wahrung von Demokratie und den Grundfreiheiten der EU-Bürger auf der anderen Seite. Der Europäische Rat beauftragte den Rat, zu diesem Themenkomplex bis Juni 2005 eine langfristige Strategie und einen Aktionsplan auszuarbeiten. Der Hohe Vertreter Javier Solana und die Kommission sollten ebenfalls Vorschläge dazu entwickeln. Zudem begrüßte der Europäische Rat das Konzept des Ministerrats zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.⁵ Auf dem Juni-Gipfel 2005 zeigte sich der Europäische Rat zufrieden mit der Ausarbeitung des Aktionsplanes zur Umsetzung des Haager Programms. Zudem wurden die Fortschritte im Bereich der Terrorismusbekämpfung und vor allem bezüglich des Austauschs polizeilicher und justizieller Informationen hervorgehoben. Des Weiteren gab der Europäische Rat eine Agenda für die

3 Vgl. dazu etwa Balzaqç, Thierry / Sergio Carrera: *The EU's Fight against International Terrorism. Security Problems, Insecure Solutions.* Centre for European Policy Studies: Brüssel 2005.

4 Europäische Kommission: *Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre.* Brüssel, 10.5.2005. KOM (2005) 184 endgültig.

5 Rat der Europäischen Union: *Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung.* Brüssel, 26.11.2004, Dok. 14180/3/04.

zweite Hälfte des Jahres 2005 vor und entwickelte Leitlinien der Terrorbekämpfung. Auf dieser Agenda, mit deren Fortschritt der Europäische Rat sich erneut auf seinem Gipfel 2005 befassen will, stehen eine ganze Reihe von Punkten, darunter etwa die Stärkung von polizeilicher und justizieller Kooperation der Mitgliedstaaten sowie die Stärkung der Fähigkeiten des Zivilschutzes, unter anderem durch die Entwicklung einer „Rapid Reaction Capability“, die auf den Zivilschutzmodulen der Mitgliedstaaten beruht.

Auch in den kommenden Monaten wird die Bekämpfung des Terrorismus – erst recht nach den Anschlägen in London vom 7. Juli 2005 – ein zentraler Bestandteil der europäischen Politik bleiben. Der Europäische Rat muss in diesem Politikfeld jedoch noch eine Balance zwischen detailorientierter Politik einerseits sowie der Bestätigung großer Leitlinien andererseits finden. Festzuhalten bleibt, dass die Unionsbürger von der Europäischen Union einen wirksamen Beitrag zur Gewährleistung der inneren Sicherheit erwarten.⁶ Es sollte also durchaus stärker betont werden, dass die Handlungsfähigkeit und Zusammenarbeit insbesondere in diesem Bereich durch den Verfassungsvertrag erheblich gestärkt würde.

Lissabon-Strategie in neuer Aufmachung

Noch wichtiger als die Gewährleistung der inneren Sicherheit aber ist für die EU-Bürger die Sorge um den Arbeitsplatz: 47 Prozent der Unionsbürger fordern, dass der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit erste Priorität der Europäischen Union sein sollte – dies ist der höchste Wert aller Politikbereiche.⁷ Die Europäische Union entspricht diesem Bedürfnis der Bürger mit dem im März 2000 in Lissabon eingeleiteten Prozess, der die EU bis zum Jahr 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ machen soll. Diese Lissabon-Agenda beschäftigte den Europäischen Rat auch in den vergangenen beiden Halbjahren. Auf der Basis der Beschlüsse von Lissabon hat sich bis heute ein dichtes Geflecht von Zielvereinbarungen, Leitlinienprozessen und Berichtssystemen in nahezu allen Tätigkeitsbereichen der EU entwickelt. Dafür wurde die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als eine Zwischenform supranationaler Rechtsetzung und zwischenstaatlicher Zusammenarbeit konzipiert. Sie umfasst die Festlegung gemeinsamer Leitlinien, quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks, die Umsetzung dieser Leitlinien durch nationale Aktionspläne sowie eine kontinuierliche Überwachung der Prozesse durch Syntheseberichte der EU-Kommission.⁸

Die Ergebnisse des Lissabon-Prozesses waren bis dato aber weit gehend enttäuschend. Bereits auf dem EU-Gipfel im März 2004 hatte der Europäische Rat einer hochrangigen Sachverständigengruppe unter der Leitung des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok den Auftrag erteilt, einen Bericht zur Vorbereitung der Halbzeitprüfung vorzulegen. Der Kok-Bericht⁹ zeichnet ein gemischtes Bild: Viele Mitgliedstaaten hätten die Umsetzung der Strategie nicht mit der notwendigen Konsequenz betrieben. Zahlreiche Zielvorgaben seien bis jetzt noch nicht erreicht. Als zentrale Gründe für diese Mängel nennt der Bericht eine überfrachtete Agenda, eine mangelhafte Koordinierung, widersprüchliche Prioritäten.

6 Europäische Kommission: Eurobarometer 63 (erste Ergebnisse). Brüssel: Juli 2005. Internet: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4_de_first.pdf.

7 Ebd., S. 47.

8 Vgl. Claus Giering / Almut Metz: Versuchslabor der Integration. Chancen und Risiken der offenen Methode der Koordinierung. Centrum für angewandte Politikforschung, Reform-Spotlight 2/2004, München.

9 Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, November 2004. Internet: http://europa.eu.int/growthandjobs/group/index_de.htm.

täten sowie fehlende Entschlossenheit der politischen Entscheidungsträger und bilanziert dies pointiert: „Bei der Lissabon-Strategie geht es um alles und damit im Grunde um nichts. Verantwortlich ist jeder und damit im Grunde niemand.“ Die Sachverständigen empfahlen aber eindringlich, an den Zielen von Lissabon als solchen festzuhalten.

Im Zentrum des Frühjahrsgipfels 2005 stand daher zur „Halbzeit“ eine Reform der Lissabon-Agenda und ihrer Methodik. Die EU-Kommission hatte dazu am 2. Februar 2005 ihre Mitteilung an den Frühjahrsgipfel vorgelegt und darin die Themen Wachstum und Beschäftigung in den Vordergrund gestellt.¹⁰ Im Vorfeld des Gipfels hatte sich daraufhin eine hitzige Debatte um das Verhältnis von wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Dimension entzündet. Vor dem Hintergrund dieser Auseinandersetzungen wird in dem Dokument wiederholt auf diese drei Pfeiler der Strategie Bezug genommen. Als zentrale Schwerpunkte der Neubelebung der Lissabon-Strategie werden genannt

- die Förderung von Wissen und Innovation als Triebkräfte eines dauerhaften Wachstums,
- die Verbesserung der Attraktivität des europäischen Wirtschaftsraums für Investitionen und Arbeit und
- die Steigerung von Wachstum und Beschäftigung im Dienste des sozialen Zusammenhalts.

Zudem haben die Staats- und Regierungschefs die beteiligten Institutionen aufgefordert, die zu diesem Zeitpunkt im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehende Dienstleistungsrichtlinie zu überdenken. Ein wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie ist damit zwar nicht gänzlich vom Tisch, wird aber grundlegend revidiert werden müssen. Vor allem müsse es bei der Überarbeitung darum gehen, ob und in welcher Form Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, etwa im Bereich der Gesundheit, ausgenommen werden und mit welchen Mechanismen ein Sozialdumping vermieden werden können. Schließlich sind die Staats- und Regierungschefs unter dem Stichwort „Governance“ teilweise den Vorschlägen der Kog-Gruppe und der Kommission zur Optimierung des Instrumentariums der Strategie von Lissabon gefolgt. Diese hatten eine stärkere Kohärenz, Konsistenz und Transparenz der OMK-Prozesse als entscheidenden Erfolgsfaktor identifiziert.

Noch in diesem Jahr begann dementsprechend ein Drei-Jahres-Zyklus, der im Jahr 2008 neu aufgelegt werden soll. Ausgangspunkt ist ein Strategiebericht der Kommission, der in den zuständigen Ratsformationen geprüft und auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates erörtert wird. Dieser beschließt dann die politischen Zielvorgaben für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension der Strategie. Darauf aufbauend wird der Rat gemäß der Verfahren aus Artikel 99 und Artikel 128 EGV „integrierte Leitlinien“ annehmen, die mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ und den „Leitlinien für die Beschäftigungspolitik“ zwei Komponenten umfassen. Auf dieser Grundlage erarbeiten die Mitgliedstaaten in einem nächsten Schritt nationale Reformprogramme. In diesen Prozess werden alle relevanten Akteure, insbesondere auch die Parlamente, auf nationaler und regionaler Ebene einbezogen. Zur Verbesserung der innerstaatlichen Koordinierung können die Mitgliedstaaten einen nationalen Koordinator benennen. Die nationalen Reformprogramme werden zudem von einem Gemeinschaftsprogramm der Kommission flankiert.¹¹

10 Europäische Kommission: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze – Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon. Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. KOM (2005) 24. Internet: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_de.pdf.

11 Kommissions-Dokument: „Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft“. Internet: http://europa.eu.int/growthandjobs/index_de.htm; KOM(2005) 330 endg.

Auf dem Juni-Gipfel 2005 billigte der Europäische Rat die ersten „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“. Diese zielen auf eine kohärente Ausgestaltung von Mikroökonomie, Makroökonomie und Beschäftigungspolitik an. Es liegt damit an den Mitgliedstaaten, dass bis zum Herbst 2005 diese Leitlinien „in ehrgeizige nationale Reformprogramme umgesetzt werden, die den Bedürfnissen und spezifischen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten entsprechen.“ Angestrebt wird also eine neue Partnerschaft zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten. Durch eine Vereinfachung der Zielvorgaben und Berichterstattung sowie durch nationale Aktionspläne soll die Debatte spürbar näher an die Parlamente, an die Unternehmen und die Bürger in Europa herangetragen werden. Diese Partnerschaft soll sich auf die Schaffung von Wachstum und Arbeitsplätze konzentrieren, um so die langfristigen Ziele der Union – Wachstum, nachhaltige Entwicklung und sozialen Zusammenhalt – gewährleisten zu können. Nur wenn das gelingt, kann Europa wieder eine Führungsposition im globalen Wettbewerb beanspruchen.

Finanzielle Vorausschau 2007-2013 ohne Einigung

Bereits auf dem Dezember-Gipfel hielten die Staats- und Regierungschefs eine Aussprache zum Finanzpaket für die Jahre 2007-2013 ab. Erwartungsgemäß gab es aber keine nennenswerten Fortschritte. Der Europäische Rat mahnte allerdings an, dass bis spätestens Juni 2005 eine politische Einigung zum künftigen Finanzrahmen erzielt werden sollte. Somit lag es an der luxemburgischen Präsidentschaft, trotz der divergierenden Interessen ein tragfähiges Verhandlungspaket zu schnüren.

Am 16. und 17. Juni 2005 tagte der Europäische Rat zum Ende der luxemburgischen Präsidentschaft in Brüssel. Zwei Themen drängten alle weiteren Tagesordnungspunkte an den Rand: der negative Ausgang der Verfassungsreferenden in Frankreich und in den Niederlanden sowie die Finanzverhandlungen. Ein halbes Jahr lang hatte Jean-Claude Juncker als Ratspräsident an einem Gesamtpaket gearbeitet und seine Kollegen – oft in bilateralen Gesprächen – zu einer Einigung gedrängt. Noch kurz vor Beginn hatte Juncker einen Kompromissvorschlag zur Haushaltsplanung vorgelegt. Damit hätte angesichts der Krise, in der sich die Union seit dem Nein der Franzosen und Niederländer befand, ein Zeichen für die Handlungsfähigkeit und den Zusammenhalt der erweiterten Union gesetzt werden können. Der Gipfel musste jedoch ohne ein Ergebnis im Finanzstreit beendet werden, was Ministerpräsident Juncker in außergewöhnlicher Deutlichkeit – und unter großem Beifall – vor dem Europäischen Parlament an der Blockadehaltung Großbritanniens festmachte.¹² Tony Blair bestritt dies in seiner Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament nur einen Tag später und stellte die Lösung der Finanzverhandlungen als eine der großen Aufgaben der britischen Ratspräsidentschaft dar.¹³ Allerdings blieb er dabei, dass ein Entgegenkommen bei der Diskussion über den so genannten „Brittenrabatt“ von einer grundlegenden Reform der Finanz- und Haushaltspolitik insbesondere in der Agrarpolitik abhängig sei.

Auch die Niederlande – unter dem Eindruck des gescheiterten Referendums – und Schweden als Vertreter der Nettozahler rückten nicht von ihrem Anspruch auf eine Reduktion ihrer Beiträge ab, obwohl sich zuvor Bundeskanzler Schröder als größter Nettozahler in dieser Frage bereits kompromissbereit gezeigt hatte. Selbst das Angebot der neuen Mitgliedstaaten, zugunsten einer Einigung auf einen Teil ihrer finanziellen Ansprüche zu verzichten, entlockte Blair, Balkenende und Persson nicht den nötigen politischen Willen zu einem erfolg-

¹² Siehe Rede unter <http://www.eu2005.lu/en/actualites/discours/2005/06/22jclj-pe/index.html>.

¹³ Zum Text der Rede siehe: <http://www.number10.gov.uk/output/Page7714.asp>.

reichen Abschluss der Gespräche. Ein letztes Angebot des erfahrenen Verhandlungsführers Juncker an Großbritannien, den Rabatt nicht zu reduzieren, sondern lediglich auf dem derzeitigen Niveau einzufrieren, beantwortete der britische Premier mit der Aufforderung an den Europäischen Rat, die Verhandlungen gänzlich neu aufzunehmen – und besiegelte damit das vorläufige Scheitern der Finanzgespräche. In der Öffentlichkeit wurde dieses Scheitern des Gipfels äußerst kritisch bewertet – als „Debakel“¹⁴, als „miserable Vorstellung der EU-Staats- und Regierungschefs“¹⁵, ja als „der Nervenzusammenbruch eines überforderten politischen Systems“¹⁶. Andererseits werden finanzielle Entscheidungen dieser Tragweite – nicht nur auf europäischer Ebene – meist erst auf den letzten Drücker entschieden, also wohl erst 2006.

Erweiterung und ihre Grenzen

Neben der Verfassungskrise und der Finanzlage war die Erweiterung der Union für den Europäischen Rat im vergangenen Jahr das dritte zentrale Thema, an dem sich Konflikte zwischen den Mitgliedern entzündeten. Wo sind die Grenzen Europas? Es oblag dem Europäischen Rat, diese Gretchenfrage der europäischen Integration wieder einmal neu zu entscheiden – und zwar im Rahmen der Diskussion über den Beitritt der Türkei zur EU. Bereits am 6. Oktober 2004 hatte sich die Europäische Kommission unter Vorbehalten für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen ausgesprochen. In den Folgemonaten war die Stimmung zunehmend angespannt, insbesondere da die Bevölkerung in den meisten Mitgliedstaaten dem Türkei-Beitritt ablehnend gegenüber stand.¹⁷ So fand die Tagung des Europäischen Rats einmal mehr im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit statt, zumal das Ergebnis vorher keinesfalls festzustehen schien. Österreichs Bundeskanzler Schüssel beispielsweise hatte sich in den Tagen vor Beginn des Gipfeltreffens klar gegen einen Türkei-Beitritt positioniert.¹⁸

Im Ergebnis sprach sich der Europäische Rat dann aber für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aus. Diese Verhandlungen sollen am 3. Oktober 2005 beginnen. Ihr Ziel ist ausdrücklich der Beitritt der Türkei und nicht etwa eine Form der „privilegierten Partnerschaft“, wie sie die Oppositionsparteien in Deutschland fordern. Dennoch ließ der Europäische Rat einige Hintertüren offen – wohl auch, damit sowohl Bundeskanzler Schüssel als auch Frankreichs Präsident Chirac vor den jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten ihr Gesicht wahren konnten. So wird in dem Beschluss explizit darauf hingewiesen, dass der Ausgang der Verhandlungen offen sei und sich der Beitritt nicht garantieren lasse. Zudem sieht der Beschluss vor, dass „lange Übergangszeiten, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln“ in Erwägung gezogen werden können. Auch müsse die Türkei noch ausstehende Bedingungen erfüllen – etwa die Unterzeichnung des so genannten Ankara-Protokolls, mit dem die bereits bestehende Zollunion zwischen der EU und der Türkei auf die zehn neuen Mitgliedsstaaten inklusive Zyperns ausgeweitet wird.¹⁹

14 FAZ: Wohin treibt die EU? 20. 6. 2005, S. 1.

15 Vestring, Bettina: Stillstand bedeutet Zerfall, Berliner Zeitung, 20. 6. 2005, S. 4.

16 Bolesch, Cornelia: Gratulation zum Scheitern, Süddeutsche Zeitung, 20. 6. 2005, S. 4.

17 Die Unionsbürger lehnen einen EU-Beitritt der Türkei auch im Frühjahr 2005 noch mehrheitlich ab: Dem Eurobarometer der Kommission zufolge sprechen sich 52 Prozent der Unionsbürger gegen einen Beitritt aus, nur 35 Prozent dafür (dies ist der niedrigste Wert aller abgefragten Beitrittskandidaten). Siehe: Europäische Kommission: Eurobarometer 63, erste Ergebnisse, Brüssel 2005, S. 29.

18 Position der einzelnen Staaten, siehe: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/tuerkei/standpunkte.html>.

19 Am 26. Juli 2005 unterzeichnete der türkische Premier Erdogan das Protokoll, gab jedoch zugleich eine Erklärung ab, wonach diese Unterzeichnung nicht die Anerkennung von Zypern bedeuten würde. Die französische Regierung hatte daraufhin geäußert, dass die Anerkennung Zyperns durch die Türkei Voraussetzung für die Aufnahme der Beitrittsgespräche sei.

Der Europäische Rat fand damit einen typisch europäischen Kompromiss: Formuliert als Grundsatzentscheidung lässt er noch genügend Freiraum zur Interpretation. Dies zeigt, dass sich die Staats- und Regierungschefs keineswegs einig über die politische Identität und Zukunft der Europäischen Union sind – und dass hier auch der Europäische Rat noch nicht in der Lage ist, eine abschließende Entscheidung zu fällen.

Die Diskussion um den Türkei-Beitritt stellte so manch andere Debatte um die EU-Erweiterung in den Schatten. Dabei hatten die Staats- und Regierungschefs auf dem Dezembergipfel eine weitere wichtige Entscheidung in Bezug auf die Erweiterungspolitik getroffen. Sie beschloss, am 17. März 2005 die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien zu eröffnen. Dazu kam es in der Folge jedoch nicht: Kurz vor diesem Termin wurden die Verhandlungen mit Kroatien ausgesetzt, da das Land nach Ansicht der EU nicht ausreichend mit dem UN-Kriegsverbrechertribunal in Den Haag kooperierte. Auf dem Junigipfel fanden die Staats- und Regierungschefs einen informellen Kompromiss: Demnach soll eine Expertenkommission eingesetzt werden, die die Kooperation Zagrebs mit dem Kriegsverbrechertribunal untersucht. Erst wenn dem Land „vollständige Kooperation“ mit Den Haag bescheinigt wird, sollen die Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden.

Trotz einer zunehmend erweiterungskritischen Stimmung in der europäischen Bevölkerung bekräftigte der Europäische Rat im vergangenen Jahr erneut, dass der Union noch weitere Erweiterungsrounden bevorstehen. So machten die Staats- und Regierungschefs auf dem Dezembergipfel 2004 ebenfalls zum wiederholten Mal deutlich, dass die Zukunft der westlichen Balkanstaaten gemäß der Agenda von Thessaloniki in der Europäischen Union liegt. Zugleich zeigte sich der Europäische Rat erfreut, Rumänien und Bulgarien im Januar 2007 als Mitgliedstaaten begrüßen zu dürfen – die Beitrittsverträge zwischen der EU und den beiden Staaten wurden am 25. April 2005 in Luxemburg unterzeichnet.

Der Ukraine eröffnete der Europäische Rat jedoch, anders als von manchem ukrainischen Politiker erhofft, ausdrücklich keine Beitrittsperspektive. Stattdessen sprach der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Dezembergipfel 2004 davon, die Beziehungen zwischen der Union und der Ukraine im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik zu vertiefen. Angestrebt werden solle eine „stärkere und besondere Beziehung“ mit der Ukraine.

Festzuhalten bleibt dennoch, dass die Europäische Union auch nach der größten Erweiterungsrounde ihrer Geschichte im Mai 2004 und dem absehbaren Beitritt von Bulgarien, Rumänien und Kroatien noch längst nicht ihre endgültige Form und Größe erreicht hat.

Außenbeziehungen und ESVP im weiteren Ausbau

Mehrfach gab der Europäische Rat im Verlauf der letzten Monate Stellungnahmen zu Krisenherden der Weltpolitik ab. Dabei gab es allerdings kein Themengebiet mehr, das zu einem ähnlichen Zerwürfnis zwischen den Mitgliedern des Europäischen Rats führte wie der Irakkrieg im Jahr 2003. Regelmäßiger Tagesordnungspunkt war die Nuklearpolitik des Iran. Hierbei hatte sich die EU, vertreten durch Großbritannien, Frankreich, Deutschland sowie den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, stark engagiert und in den Verhandlungen zunächst auch einige Erfolge erreicht – selbst wenn diese Mitte 2005 wieder in Frage gestellt werden müssen. Maxime der EU-Politik war laut Schlussfolgerung vom Dezember 2004 dabei immer die „vollständige Aussetzung aller Anreicherungs- und Wiederaufbereitungstätigkeiten“ im Iran. Des Weiteren befassten sich die EU-Staats- und Regierungschefs auf ihren Gipfeltreffen auch mit der Lage im Sudan, im Libanon, in der Ukraine sowie mit dem Friedensprozess im Nahen Osten. Die Schluss-

folgerungen des Europäischen Rates gaben dabei jedoch zumeist eher bekannte Formeln wieder. Vor allem setzte sich der Europäische Rat in diesen außenpolitischen Fragen jeweils für multilaterale Lösungen unter der Führung der Vereinten Nationen ein.

Intern umstritten war hingegen die Frage der Aufhebung des Waffenembargos gegen China, das die Gemeinschaft 1989 nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens in Peking gegen die Volksrepublik verhängt hatte. Deutschland und Frankreich drängten auf eine Aufhebung dieses Embargos – Kritiker unterstellten Schröder und Chirac hierbei vor allem wirtschaftliche Motive. Mit ihrem Anliegen konnten sich die beiden Nationen im Europäischen Rat jedoch nicht durchsetzen; Großbritannien, die Niederlande sowie die skandinavischen Mitgliedstaaten hielten den Schritt für verfrüht.

Ebenfalls uneinig waren sich die Staats- und Regierungschefs bei der Frage der Reform der Vereinten Nationen, mit der sich der Europäische Rat im Hinblick auf den UN-Gipfel im September 2005 auf seinem März- und Juni-Gipfel beschäftigte. Dieses Thema war besonders durch die Bewerbung Deutschlands um einen Sitz im UN-Sicherheitsrat heikel, da sich Italien diesem Vorhaben entgegengestellt hatte. In seinen Schlussfolgerungen äußerte der Europäische Rat daher lediglich generelle Zustimmung zur UN-Reform: Diese sei notwendig, damit das System „repräsentativer, transparenter und effizienter“ werde. Über die Art und Weise der Reform konnte jedoch keine Übereinstimmung erzielt werden.

Ein weiteres wichtiges Thema stellte die Afrikapolitik dar. Hier einigten sich die Staats- und Regierungschefs – ebenfalls im Kontext der Vorbereitung des UN-Gipfeltreffens – darauf, die öffentliche Entwicklungshilfe bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonational-einkommens aufzustocken. Für die neuen Mitgliedstaaten soll eine Quote von 0,33 Prozent gelten. Zudem sollen Qualität und Effizienz der Entwicklungshilfe verbessert werden.

Vertragsgemäß beschäftigte sich der Europäische Rat schließlich auch mit den Fortschritten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beziehungsweise der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). So begrüßte der Europäische Rat den Aufbau des von der Verfassung in Art. III-197 VVE vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienstes. Der Dienst soll den, laut Verfassungsvertrag, neu zu schaffenden EU-Außenminister unterstützen. Zwischen Kommission und Rat ist jedoch ein Streit um die Zuständigkeit für den Dienst entbrannt.

Im Rahmen der ESVP lobte der Europäische Rat den erfolgreichen Beginn der militärischen Operation der EU in Bosnien und Herzegowina (ALTHEA) im Dezember 2004. Diese Operation stelle ein praktisches Beispiel für die strategische Partnerschaft mit der NATO bei der Krisenbewältigung dar. In den Schlussfolgerungen des Junigipfels 2004 wurden außerdem die Fortschritte im Aufbau der europäischen Gefechtsverbände gewürdigt. Das Ziel, die volle Einsatzfähigkeit dieser Gefechtsverbände bis 2007/08 zu erreichen, werde von den Mitgliedstaaten erfolgreich verfolgt. Zudem begrüßte der Europäische Rat, dass die neu geschaffene zivil-militärische Zelle ihre Arbeit aufgenommen hat; bis spätestens 2006 soll ein Operationszentrum für zivil-militärische Einsätze gebildet werden. Diese zivil-militärische Komponente dürfte das Profil der EU-Außenpolitik weiter schärfen.

Politische Führung als Kernaufgabe

Trotz aller gewürdigten Fortschritte und neu getroffenen Beschlüsse sind tragende Elemente der künftigen Europäischen Union weiterhin strittig: Die Akzeptanz der Bürger sinkt, die Zukunft der Verfassung ist ungewiss, und die Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten etwa bei Fragen der Erweiterung und vor allem der künftigen Finanzierung der Union verhärteten sich.

In solch einer Situation ist der Europäische Rat als das Organ der Staats- und Regierungschefs gefragt. Immerhin ist er, von Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing einst als Kamintreffen der Staats- und Regierungschefs ins Leben gerufen, in den vergangenen Jahren zu einem der zentralen Organe der Europäischen Union avanciert. Dies gilt nicht nur für die Vertragsreformen, sondern auch für viele andere drängende Fragen der Europapolitik: vom Lissabon-Prozess über den Kampf gegen den Terror bis hin zur Erweiterung der EU gibt der Europäische Rat die Richtung der Europapolitik vor. Längst beschränkt er sich dabei nicht mehr nur auf Leitlinien, sondern gibt en détail die Ausgestaltung einzelner Politikbereiche vor und bestimmt – wie etwa im Bereich der Antiterror-Politik – die Agenda. Diese herausgehobene Stellung des Europäischen Rates würde durch das Inkrafttreten der Verfassung konstitutionell festgeschrieben: Er würde formal zu einem Organ der Europäischen Union, und in zahlreichen Verfassungsartikeln würden ihm neue Aufgaben und Rechte zugewiesen.

Doch auf die angesprochenen Konflikte der Union hatten weder die Staats- und Regierungschefs noch die anderen EU-Institutionen eine passende Antwort parat. Obwohl der Europäische Rat in den vergangenen Jahrzehnten – und durchaus auch unter den vergangenen Präsidentschaften – weit reichende Initiativen ergriffen hat, muss das System zunehmend in Frage gestellt werden. Es verkörpert ein Europa der verschlossenen Türen und unabwägbaren Entscheidungen. Und in einem Europa der 25 können Einigungen nur noch schwer erreicht werden, insbesondere, wenn die unterschiedlichen Positionen auf den vierteljährlichen Gipfeltreffen in Brüssel aufeinanderprallen. Insofern steht die Europapolitik hier vor einem besonderen Dilemma: Sie bedarf des Europäischen Rates, der in scheinbar ausweglosen Situationen der Union im Sinne der Verfassung (Art. I-20 VVE) „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ geben kann. In der jetzigen Form aber ist der Europäische Rat dazu nur noch bedingt in der Lage. Damit trägt er weiter zur Abwendung der Unionsbürger von der Europäischen Union bei – und macht letztlich die Ratifikation der Verfassung unwahrscheinlicher.

Solange die Verfassung oder entsprechende institutionelle Regelungen aber nicht in Kraft sind und der Europäische Rat durch eine feste Präsidentschaft mehr Kontinuität und Kohärenz erhält, werden Fortschritte und Handlungsfähigkeit der europäischen Einigung weiterhin von einer engagierten Präsidentschaft, dem Einigungswillen der Mitgliedstaaten sowie von externen Ereignissen und Akteuren abhängen. Oft genug sind dies – bedauerlicherweise – einschneidende und bedrohliche Vorkommnisse, die Europa auf dem Pfad der Einigung vorantreiben. Es bleibt zu hoffen, dass die zukunftsweisenden Bestandteile der Verfassung, die genau diesen Problemen durch mehr Demokratie, Effizienz und Transparenz begegnen, auch ohne größere Schicksalsschläge akzeptiert und umgesetzt werden können.

Weiterführende Literatur

Regelmäßige Bilanzen der Gipfel von Almut Metz unter: www.cap.uni-muenchen.de sowie Beiträge zu den Gipfeltreffen unter www.europa-digital.de.

Analysen zu den jeweils neu antretenden Ratspräsidentschaften in der Reihe „Notre-Europe: Studies & Research“, unter: www.notre-europe.asso.fr.

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

Alasdair Murray / Aurore Wanlin: The Lisbon Scoreboard V. Can Europe Compete?, CER 2005.