

Der Europäische Rat

Claus Giering / Florian Neuhann

Tony Blair übernahm den Staffelstab der halbjährlichen Präsidentschaft des Europäischen Rates in einer turbulenten Zeit. Wie immer standen eine Vielzahl von Themen, strategische Weichenstellungen und einiges Krisenmanagement auf den Tagesordnungen. Die beiden Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs im ersten Halbjahr 2005 waren noch von der Neuausrichtung der Lissabonner Strategie, der Ablehnung des Verfassungsentwurfs in den Niederlanden und Frankreich sowie dem Scheitern der Einigung über einen neuen Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 geprägt gewesen. In einer emotionsgeladenen Rede am 22. Juni 2005 hatte der scheidende Ratsvorsitzende, der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker, daraufhin der britischen Regierung Kompromisslosigkeit in Bezug auf die künftige Finanzverfassung vorgeworfen. Aber bereits tags darauf konnte Tony Blair die Stimmung wenden, indem er rhetorisch brillant die Pläne seiner Regierung für die nächsten Monate darlegte.

Doch bis zum Herbstgipfel 2005 des Europäischen Rates in Hampton Court passierte nur wenig – und auch auf dem Gipfel selbst gab es keine richtungweisenden Beschlüsse. Allerdings beschäftigte man sich erstmals grundsätzlich mit den Folgefragen der Globalisierung. Selbst die bereits im Juni 2005 beschlossene Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien im Oktober 2005 brachte kaum spürbare Unruhe. Im Dezember 2005 wurde dann auch dank des außenpolitischen Geschicks von Bundeskanzlerin Angela Merkel eine Einigung über den künftigen Finanzrahmen erzielt – diese schrieb aber letztlich die bestehenden Strukturen und Gewichtungen fort. Schließlich stand nach den Terroranschlägen in London im Juli 2005 die Bekämpfung des Terrorismus ganz oben auf der Agenda.

Unter österreichischem Vorsitz nahm der Europäische Rat zunächst auf dem Frühjahrsgipfel die Fortschritte bei der Umsetzung der revidierten Lissabon-Agenda zur Kenntnis. Im Juni 2006 lagen die Schwerpunkte vor allem in den Bereichen Binnenmarkt sowie innere und äußere Sicherheit. Die nach der Ablehnung in zwei Mitgliedstaaten eingeleitete Reflexionsphase zur Zukunft des Verfassungsvertrages wurde im Prinzip ergebnislos bis ins Jahr 2007 verlängert. Allerdings wurde mit einer weiteren Öffnung der Ratssitzungen ein nicht unbedingt zu erwartender Durchbruch zu mehr Transparenz geschaffen.

Trotz der Krisenstimmung im ersten Halbjahr 2005 setzten die britische und österreichische Präsidentschaft also auf *business as usual*: Statt Bahn brechender Fortschritte erzielten beide Präsidentschaften lediglich schrittweise Verbesserungen in einigen Politikbereichen.

Ungewisse Zukunft des Verfassungsvertrags

Nach dem Nein zum Verfassungsvertrag in den Niederlanden und Frankreich schienen die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten von einer tiefen Ratlosigkeit erfasst. Auf dem Juni-Gipfel 2005 einigten sich die Staats- und Regierungschefs daher zunächst auf eine einjährige Reflexionsphase. Während dieser Phase sollte in den Mitgliedstaaten verstärkt

über die Verfassung, die Ziele und die Aufgaben der Europäischen Union debattiert werden – nach dem von der Kommission vorgeschlagenen „Plan D“ (D steht dabei für Demokratie, Diskussion und Dialog). Eine Bilanz dieser Reflexionsphase war für Mitte 2006 vorgesehen.

Im zweiten Halbjahr 2005 hatte die britische Präsidentschaft der Debatte jedoch kaum neue Impulse verleihen bzw. gar Fortschritte erzielen können. Auf dem Sondergipfel von Hampton Court hatte sie das Thema bewusst umschifft und sich stattdessen den Herausforderungen der Globalisierung, der Modernisierung und des wirtschafts- und sozialpolitischen Zukunftsperspektive der Europäischen Union zugewendet. Der ökonomische Mehrwert und ein „moderner Weg zu sozialer Gerechtigkeit“ sollten die Bürger vom Nutzen der europäischen Integration überzeugen. Im Kern ging es darum, welches Sozialstaatsmodell sich als zukunfts- und wettbewerbsfähig erweist. Denn wie vor allem das Referendum in Frankreich gezeigt hatte, gehört die Frage nach dem Sozialmodell zu den sensibelsten Bereichen der nationalen Politik: Die Angst vor Sozialdumping und der unkontrollierten Liberalisierung der Märkte – Stichwort Dienstleistungsrichtlinie – verstärkt die Abwehrhaltung vieler Bürger gegenüber der EU.

Auf dem Dezembergipfel 2005 stand die „Zukunft Europas“ zwar an erster Stelle der Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Doch die Spitzenstellung täuschte: Konkrete Maßnahmen zur Gestaltung der weiteren „Phase des Nachdenkens“ wurden nicht beschlossen.

Der österreichische Ratspräsident, Bundeskanzler Wolfgang Schüssel, hatte sich dagegen mehr vorgenommen. Gleich zu Beginn seiner Ratspräsidentschaft lud er seine Kollegen zu einem Gipfeltreffen der anderen Art unter dem Titel „The Sound of Europe“ ein, um einen offenen Meinungsaustausch mit Experten, Intellektuellen und Kunstschaffenden zu ermöglichen. Themen wie die Identität Europas, die Bedeutung von Werten und die globale Position Europas sollten die Debatte um die Zukunft Europas wieder auf eine andere Ebene zu heben.

Auf dem die Präsidentschaft abschließenden Junigipfel wurde sodann eine Bilanz der Reflexionsphase gezogen. In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes heißt es, die Phase sei „insgesamt nützlich“ gewesen. Zudem wurden die „vielfältigen Initiativen“ der einzelnen Mitgliedstaaten sowie die Beiträge der des Parlaments und der Kommission zur Zukunftsdebatte ausdrücklich gelobt. Unter dem Strich aber sind keine konkreten Ergebnisse zu vermelden – stattdessen eine schlichte Verlängerung der Reflexionsphase. Sie soll nun zum einen durch konkrete Vorhaben und Ergebnisse untermauert werden, indem die bestehenden Möglichkeiten der Verträge bestmöglich ausgeschöpft werden. Als einen ersten Schritt kann hierzu die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs gewertet werden, künftig eine weitere Öffnung der Ratssitzungen für die Öffentlichkeit zu ermöglichen. Ein weiterer Schritt ist die Entscheidung, dass die Kommission künftig alle neuen Vorschläge und Konsultationspapiere direkt den nationalen Parlamenten zur Verfügung stellt. Noch aber ist unklar, welche Konsequenzen mögliche Einwände der nationalen Parlamente haben werden.

Alle Hoffnungen richten sich nun auf die deutsche Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007, zumal sich die deutsche Kanzlerin Angela Merkel ausdrücklich zum Ziel gesetzt hat, den Verfassungsvertrag wieder zu beleben. Während ihrer Präsidentschaft soll die deutsche Regierung dem Europäischen Rat einen Bericht über den Stand der Beratungen und mögliche künftige Entwicklungen vorlegen, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt. Dieser Bericht soll anschließend vom Europäischen Rat geprüft werden und als Grundlage für weitere Beschlüsse dienen.

Möglicherweise kann auch ein symbolischer Termin der Verfassungsdebatte neuen Schwung verleihen: Am 25. März 2007 soll in Berlin anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge eine politische Erklärung angenommen werden, in der die europäischen Werte und Bestrebungen dargelegt werden und in der bestätigt wird, dass sie sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen.

Allerdings dürfte dieser Termin von den im Frühjahr 2007 stattfindenden Präsidentschaftswahlen in Frankreich überschattet werden, so dass kaum die Zeit für einen echten Durchbruch gegeben sein wird. Die Rettung des Verfassungsvertrags liegt also weiterhin vor allem in der Hand von Frankreich und den Niederlanden. Doch selbst wenn diese beiden Staaten dem Vertrag noch zustimmen sollten oder eine andere Lösung gefunden wird, ist der Ratifikationsprozess noch längst nicht erledigt – so müssen etwa noch Großbritannien und Polen den Verfassungsvertrag ratifizieren. Es bleibt also mehr als fraglich, ob bis Anfang 2009 ein von allen Mitgliedstaaten akzeptiertes Dokument vorliegt.

Überraschende Einigung über die Finanzielle Vorausschau

Das zweite große Krisenfeld des Jahres 2005 konnte hingegen zu einem halbwegs befriedigenden Abschluss gebracht werden. War das Finanzpaket noch im Juni 2005 an der starren Haltung Tony Blairs gescheitert, so führte eben dieser doch noch eine Einigung auf dem Dezenbergipfel nach 30-stündiger Verhandlung herbei. Dies allerdings mit tatkräftiger Hilfe der neuen deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, die viel Beifall für ihre Gipfel-Premiere erhielt (so rühmte die Süddeutsche Zeitung etwa Merkels großes „politisches Talent“¹), weil sie nicht nur Frankreichs Präsidenten Chirac besänftigte, sondern gleichzeitig auch ein offenes Ohr und ein wenig finanzielle Freizügigkeit für Polen und die anderen neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas an den Tag legte.

Das Gesamtbudget für die Jahre 2007-2013 liegt nun bei 862 Mrd. Euro, was 1,045% des EU-BIP entspricht. Damit wurde ein Kompromiss gefunden, der sich zwischen dem letzten Vorschlag der luxemburgischen Präsidentschaft vom Juni 2005 (der noch Gesamtausgaben in Höhe von rund 871 Mrd. Euro vorsah) und dem zweiten Vorschlag der britischen Präsidentschaft kurz vor dem Dezenbergipfel (849 Mrd. Euro) bewegt. Zwar kann mit diesem Beschluss – dem das Europäische Parlament trotz erheblicher Bedenken zugestimmt hat – die Planungssicherheit für die Zeit nach Auslaufen der aktuellen Vorausschau im Jahr 2006 sichergestellt werden. Eine umfassende Reform des Ausgabensystems der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die hoch subventionierte Agrarpolitik, wurde jedoch auch diesmal nicht erreicht. Allerdings sieht die Einigung für das Jahr 2008 eine erneute Überprüfung sowie eventuelle Anpassung aller Komponenten des Haushalts vor.

Der Abschluss der Finanzverhandlungen ist ein klarer Erfolg der britischen Präsidentschaft. Denn dieser wurde unter anderem deshalb möglich, weil Blair einer Deckelung des britischen Rabatts zustimmte, ein Zugeständnis, für das er sich im eigenen Land heftiger Kritik stellen musste. Auch die Einführung eines Überprüfungsmechanismus ist ein Schritt in die richtige Richtung: Mithilfe ähnlicher Verfahren konnten bereits sowohl in der Gemeinsamen Agrarpolitik als auch in der Umsetzung der Lissabon-Strategie kleine, aber notwendige Modernisierungsschritte erzielt werden.

1 Bolesch, Cornelia: Goldener Mittelweg aus dem Haushalts-Labyrinth. In: Süddeutsche Zeitung, 19.12.2005, S. 7.

Fortwährende Bemühungen für mehr Wachstum und Arbeitsplätze

Im Rahmen der Halbzeitbilanz im März 2005 hatten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Wiederbelebung und Neuausrichtung der Lissabon-Strategie geeinigt. An die Stelle einer Vielzahl von einzelnen Berichten, Zielvorgaben und Koordinierungsmechanismen sollte demzufolge ein klarer, zyklischer Ablauf der Setzung und Überprüfung von makroökonomischen, mikroökonomischen- und sozialpolitischen Leitlinien treten. Der erste Satz an 24 integrierten Leitlinien für die Jahre 2005-2008 wurde im Juni 2005 vom Europäischen Rat angenommen. Sie sollen die Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten und der verschiedenen Ratsformationen auf eine dynamische und kohärente Weise strukturieren. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die integrierten Leitlinien in nationale Reformprogramme umzusetzen. Die Kommission sollte ihrerseits ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft vorlegen.

Auf dem informellen Gipfel von Hampton Court, an dem letztmals der scheidende Bundeskanzler Gerhard Schröder teilnahm, griffen die Staats- und Regierungschefs die Lissabon-Agenda dann noch einmal von einer etwas anderen Seite auf. Mithilfe einer grundsätzlichen Debatte über das europäische Sozialmodell, die ihm zugrunde liegenden Werte und die Folgen der Globalisierung, so hatte Tony Blair in seinem Einladungsschreiben hoffnungsvoll geäußert, sollte die EU wieder auf die richtige Bahn gebracht und die Ergebnisse in einem nächsten Schritt auf dem Dezembergipfel in tragfähige Konzepte gegossen werden. Die Konzentration des Gipfels auf die „strategische Ausrichtung“ der EU ließ die Staats- und Regierungschefs Streitfragen wie den Finanzrahmen, die Agrarpolitik oder den WTO-Kurs der EU elegant umschiffen. Diskutiert wurde dann – auf der Grundlage eines Kommissionsberichts zu den Konsequenzen der Globalisierung – unter anderem über einen so genannten Globalisierungsfonds zur Unterstützung von Arbeitnehmern, die infolge von Umstrukturierungen ihren Arbeitsplatz verlieren. Angesichts des Streits um den Finanzrahmen der EU wurde der Vorschlag nicht zuletzt in Deutschland eher skeptisch aufgenommen.² Auf dem Frühjahrsgipfel 2006 einigten sich die Staats- und Regierungschefs dennoch darauf, dass der Globalisierungsfonds bis zum 1. Januar 2007 einsatzfähig sein soll.³

Anders als üblich wurde der Sondergipfel von Hampton Court nicht mit formellen Schlussfolgerungen, sondern mit einer recht positiven Präsentation der Ergebnisse durch den Ratsvorsitzenden Blair und den Kommissionspräsidenten Barroso abgeschlossen. Das von beiden gezogene positive Fazit wurde aber nicht von allen Teilnehmern und Beobachtern geteilt, die substantiellere Weichenstellungen erwartet hatten.

Auf dem Dezembergipfel 2005 bekannnten sich die Mitgliedstaaten erneut zu den Zielen des Lissabon-Prozesses und den Ergebnissen von Hampton Court. Sie begrüßten das von der Kommission vorgelegte Lissabon-Programm der Gemeinschaft und die entsprechend der Neuorganisation des Lissabon-Berichtszyklus beschlossenen nationalen Reformprogramme. Darüber hinaus beschlossenen die Staats- und Regierungschefs prinzipiell an der

2 So etwa die deutsche designierte Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich fragte, wer den Fonds verwalten soll und nach welchen Kriterien die Mittel vergeben werden.

3 Einen Vorschlag zur konkreten Umsetzung des „Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung“ mit einer Mittelausstattung von bis zu 500 Mio. Euro jährlich hat die Kommission am 1. März 2006 vorgelegt. Dieser soll jedes Jahr bis zu 50.000 Arbeitskräfte EU-weit unterstützen.

Verabschiedung der umstrittenen Dienstleistungsrichtlinie festzuhalten, die allerdings von der Kommission überarbeitet und dann „zügig“ vorgelegt werden sollte.

Angesichts der einschneidenden Entwicklungen auf den Energiemärkten – etwa der russisch-ukrainischen Gaskrise im Januar 2006 oder der von der französischen Regierung initiierten Fusion von Suez und Gas de France zu einem weitgehend unter staatlicher Kontrolle stehenden „Energieriesen“ – stand das Thema Energiepolitik insbesondere auf dem Frühjahrsgipfel 2006 ganz oben auf der Agenda. Nach den Berechnungen der Kommission werden die Mitgliedstaaten der EU in den kommenden Jahren rund 90 Prozent ihres Energiebedarfs importieren müssen, was ein gemeinsames Vorgehen und die Errichtung gemeinsamer Steuerungsinstanzen nahe lege. Die Staats- und Regierungschefs haben sich daher auf eine Energiepolitik für Europa geeinigt. Deren zentralen Punkte sind: (1) Versorgungssicherheit, (2) Wettbewerbsfähigkeit und (3) Umweltverträglichkeit. Die Wahl von Energiequellen und der Energieträgermix sollen aber ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips als nationale Souveränitätsbereiche respektiert werden. Ab 2007 wird die Kommission jährlich eine „Strategic Energy Review“ erstellen, die die erzielten Fortschritte bewerten und zukünftige Maßnahmen formulieren soll.

Die Beschlüsse des Frühjahrsgipfels zur Lissabon-Strategie wurden erstmals unter Einbeziehung der Sozialpartner⁴ und auf der Grundlage des jährlichen Fortschrittsberichts der Kommission getroffen, der die Ergebnisse der Nationalen Reformprogramme zusammenführt und bewertet.⁵ Die Kommission benennt darin vier prioritäre Bereiche, in denen sie besonderes Engagement seitens der Mitgliedstaaten erwartet: (1) Investitionen in Bildung, Forschung und Innovation, (2) Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen, (3) Beschäftigungsförderung und (4) Sicherstellung einer nachhaltigen Energieversorgung. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen in diesem Sinne unter anderem folgende konkrete Zielvorgaben:

- Bekräftigung des Ziels, dass die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis 2010 insgesamt 3% des nationalen Bruttoinlandprodukts betragen sollen (derzeit erreichen dies nur 2 Mitgliedstaaten);
- die Einrichtung eines Europäischen Technologieinstituts (ETI) – nicht jedoch als neue Institution, sondern lediglich als Netzwerk verschiedener bereits bestehender Forschungseinrichtungen in Europa;
- die Verbesserung der Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen;
- die Verwirklichung des Binnenmarkts für Dienstleistungen in vollem Umfang;
- die Verringerung des Anteils der Schulabbrecher um zehn Prozent;
- die Schaffung von jährlich wenigstens zwei Millionen neuen Arbeitsplätzen bis 2010

Einerseits können diese Zielvereinbarungen problematisch sein, da ihre Realisierung weitgehend von der Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen und den EU-Institutionen kaum Druckmittel zur Verfügung stehen. Ein zentrales Defizit der ursprünglichen Lissabon-Strategie war schließlich, dass sie durch die allzu hohe Messlatte schnell an Glaubwürdigkeit eingebüßt hatte. Auf eine stärkere Ausrichtung auf das so genannte „naming and blaming“ wurde aber bewusst verzichtet.⁶ Andererseits haben konkrete Ziel-

4 „Ich halte es für eine Bereicherung der wirtschaftspolitischen Debatte, jene in unserer Überlegungen mit einzubeziehen, die letztlich für die Schaffung von Arbeitsplätzen und das Wirtschaftswachstum zuständig sind“, so Ratspräsident Schüssel in seiner Presseerklärung zum Gipfel.

5 „Zeit zu handeln“: Fortschrittsberichtbericht 2006. Der Bericht sowie die Nationalen Reformprogramme sind unter http://ec.europa.eu/growthandjobs/annual-report_de.htm zu finden.

und Zeitvorgaben im bisherigen Integrationsprozess immer wieder zum Erfolg geführt (vgl. etwa das Beispiel der Währungsunion). Sie sind auch hilfreich, um die Strategie und ihre Ziele in der Öffentlichkeit besser zu vermitteln.⁷ Insgesamt hat der neue Berichtszyklus klargestellt, dass die Verantwortung für weite Teile der Strategie bei den Mitgliedstaaten liegt. Bei den Bürgern ist diese Agenda aber sicher noch nicht in dem Maße angekommen, wie es dieses gemeinsame und umfassende Vorgehen für mehr Wachstum und Arbeitsplätze nötig hätte.

Außenpolitik: Zwischen Iran- und Nahostproblematik

Verschiedene internationale Konfliktherde bestimmten die außenpolitischen Diskussionen auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rats im letzten Jahr. An erster Stelle ist hier die Krise um das iranische Nuklearprogramm zu nennen, die aufwändige Vermittlungsbemühungen seitens der „Großen Drei“ (Großbritannien, Frankreich und Deutschland) sowie von Javier Solana als dem Hohen Vertreter der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zeitigte. Auch der Sondergipfel im Oktober 2005 stand im Zeichen der Äußerungen des iranischen Präsidenten Ahmadinedschad, der den Holocaust gelehugnet und die Auslöschung Israels gefordert hatte. In seinen Schlussfolgerungen vom Oktober sowie vom Dezembergipfel 2005 verurteilte der Europäische Rat diese Äußerungen scharf: Sie seien „vollkommen inakzeptabel und in einer zivilisierten politischen Auseinandersetzung fehl am Platze“⁸. Mehrfach äußerten die Staats- und Regierungschefs ihre Besorgnis über das iranische Nuklearprogramm und appellierten an die iranische Regierung, das Vertrauen in die ausschließlich zivile Nutzung des Programms zu stärken. In einer für die Schlussfolgerungen ungewöhnlich deutlichen Sprache merkten die Staats- und Regierungschefs der Union zudem an, dass die Tür für eine diplomatische Lösung „nicht unbegrenzt offen“ stehe.⁹ Auf dem Juni-Gipfel 2006 schließlich verabschiedete der Europäische Rat eine Erklärung zu Iran, in der er die diplomatische Initiative Frankreichs, Großbritanniens, Deutschlands, Chinas, Russlands, der USA sowie des Hohen Vertreters der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik uneingeschränkt unterstützte.

Mehrfach beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs im vergangenen Jahr ebenfalls mit der Situation im Irak. Regelmäßig betonte der Europäische Rat dabei, dass die Regierung des Irak beim Wiederaufbau des Landes die führende Rolle spiele und dass die Vereinten Nationen beratend und unterstützend wirken sollten. Des Weiteren ergingen sich die Schlussfolgerungen in Appellen allgemeiner Art, von Gewaltanwendung und terroristischen Angriffen Abstand zu nehmen. In einer auf dem Juni-Gipfel 2006 verabschiedeten „Erklärung zu Irak“ begrüßten die europäischen Staats- und Regierungschefs die Bildung der irakischen Regierung nach den dortigen Wahlen und versprachen dieser die Fortführung bzw. Ausweitung ihres Engagements, etwa durch die integrierte Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtstaatlichkeit in Irak (EUJUST LEX).

Einen Schwerpunkt der britischen Ratspräsidentschaft stellte die Afrikapolitik der Europäischen Union dar. Im Kontext der Vorbereitung des Gipfeltreffens der Vereinten

6 Wie dies etwas Almut Metz fordert: Too Open for Its Own Good? Six Proposals for Taming Open Coordination. EU-Reform-Spotlight 01/2006, Centrum für angewandte Politikforschung München.

7 Als zentrales Defizit der Lissabon-Strategie etwa vom Brüsseler Think Tank „Bruegel“ in seinem Papier „Letzte Ausfahrt nach Lissabon“ eingeschätzt. Bruegel: Last Exit to Lisbon. Policy Brief, Brüssel März 2006.

8 Europäischer Rat vom 15./16. Dezember 2005: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

9 Ebd.

Nationen im September 2005 hatten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs bereits im Juni 2005 darauf geeinigt, die öffentliche Entwicklungshilfe bis 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens aufzustocken; für die neuen Mitgliedstaaten soll eine Quote von 0,33 Prozent gelten. Gleichzeitig sollen Qualität und Effizienz der Entwicklungshilfe deutlich verbessert werden. Die Schlussfolgerungen halten zudem fest, dass die Entwicklung Afrikas für die EU Priorität ist und die Hälfte des vereinbarten Anstiegs der finanziellen Mittel dem afrikanischen Kontinent zukommen soll.

Auf dem Dezegbergipfel 2005 nahm der Europäische Rat die ein halbes Jahr zuvor geforderte „Strategie für Afrika“ an.¹⁰ Mit dieser Strategie will der Rat ein Panorama der Beziehungen zu Afrika bis zum Jahr 2015 darlegen – dementsprechend allgemein gehalten sind die einzelnen Punkte. Schwerpunkte der europäischen Strategie für den schwarzen Kontinent sind demnach in der Konfliktprevention, in der Förderung von „good governance“ sowie ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum. Im Dezember 2006 sowie danach alle zwei Jahre will der Europäische Rat die auf Basis dieser Strategie erzielten Fortschritte prüfen.

Als weitere Bewährungsprobe für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union wurde die Mission im Kongo beurteilt. Zu den dort stattfindenden Wahlen wurde eine internationale Friedenstruppe unter französischer Führung im Kongo eingesetzt; auch Deutschland stellte mit rund 800 Soldaten ein nicht unerhebliches Kontingent.

Mehrfach beschäftigte sich der Europäische Rat im Laufe des vergangenen Jahres auch mit der fortdauernden Nahost-Problematik. Auf dem Dezegbergipfel 2005 noch hatte der Europäische Rat die Fortschritte in der Lösung des Konflikts – insbesondere den israelischen Abzug aus dem Gaza-Streifen, den er als „wichtigen Schritt“ hin zu einer Lösung beurteilte¹¹ – gewürdigt und beide Seiten zu weiteren Anstrengungen hinsichtlich der Friedenspolitik ermahnt. Nach dem Sieg der Hamas bei den palästinensischen Parlamentswahlen im Januar 2006 jedoch war auch innerhalb der EU der Umgang mit dieser neuen Situation umstritten. Als größter internationaler Geldgeber der palästinensischen Autonomiebehörde war die Union hier gefragt, den Spagat zwischen der Nichtanerkennung einer terroristischen Regierung einerseits und humanitärer Hilfe andererseits zu bewerkstelligen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung erstaunt es ein wenig, dass die Schlussfolgerungen des Frühjahrsgipfels 2006 keine weiteren Ausführungen zu den außenpolitischen Krisenherden, insbesondere zum Nahen Osten, enthalten. Stattdessen findet sich lediglich ein Passus zu den Wahlen in Weißrussland, in welchem das Land vor dem Hintergrund unfair und unfrei verlaufener Wahlen zur „traurigen Ausnahme“ auf einem Kontinent „offener und demokratischer Staaten“ erklärt wird.¹²

Schon auf dem Junigipfel 2005 hatte das künftige Verhältnis der EU mit Russland eine wichtige Rolle gespielt. Der Europäische Rat einigte sich darauf, Partnerschaft mit Russland durch die Schaffung von vier gemeinsamen Räumen – einen gemeinsamen Wirtschaftsraum, einen gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, einen Raum der Zusammenarbeit im Bereich äußere Sicherheit sowie einen gemeinsamen Raum der Forschung und Bildung – voranzutreiben.

10 Europäischer Rat: Die EU und Afrika auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft. Dok. 15702/1/05 REV 1, Brüssel, 15. Dezember 2005.

11 Europäischer Rat vom 15./16. Dezember 2005: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

12 Vgl. Heindl, Andreas: Die Präsidentschaftswahlen in Belarus. C·A·P-Position, 29. März 2006. Im Internet unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/belarus.php>.

Zufrieden zeigte sich der Europäische Rat im vergangenen Jahr mit den Fortschritten im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). So werde das Ziel, die volle Einsatzfähigkeit der europäischen Gefechtsverbände bis 2007/2008 zu erreichen, von den Mitgliedstaaten erfolgreich verfolgt.

Auch die Arbeiten zur Entwicklung der europäischen zivilen Fähigkeiten sind nach Meinung des Europäischen Rates erfolgreich vorangebracht worden. Gleichzeitig hat die zivilmilitärische Zelle der EU ihre Arbeit aufgenommen und soll bis spätestens 2006 ein Operationszentrum bilden. Die Schlussfolgerungen halten zudem fest, dass mit der erfolgreichen Umsetzung des Ausbildungskonzepts der EU bezüglich der ESVP die Voraussetzungen für die Einrichtungen eines Sicherheits- und Verteidigungskollegs geschaffen worden sind.

Türkei und Kroatien auf dem Weg zum Beitritt

Verglichen mit den Jahren zuvor stand das Thema der EU-Erweiterung im vergangenen Jahr weit hinten auf der Tagesordnung der Gipfeltreffen – kaum verwunderlich angesichts der heftigen Debatte, die das sensible Thema während der französischen und niederländischen Referenden hervorgerufen hatte, sowie angesichts von Umfragen, denen zufolge die Mehrheit der EU-Bevölkerung weitere Erweiterungsrounds deutlich ablehnt.

Im Vordergrund stand zunächst erneut die Aufnahme von „ergebnisoffenen“ Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, auf die sich die Staats- und Regierungschefs der Union im Dezember 2004 geeinigt hatten. Die weiterhin ungelöste Zypernfrage verhinderte hier jedoch einen reibungslosen Beginn der Verhandlungen; erst nach zähen Geduldsspielen flog der türkische Außenminister im Oktober 2005 nach Brüssel, um die Verhandlungen offiziell zu eröffnen. Ebenfalls im Oktober 2005 begannen die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien.

Beide Beitrittsverhandlungen unterzog der Europäische Rat im Juni 2006 bereits einer ersten Bilanz. Darin erinnerte er die jeweiligen Länder daran, ihre Verpflichtungen in Bezug auf institutionelle und wirtschaftliche Reformen zu erfüllen. Insbesondere die Türkei rief er dazu auf, ihre Reformanstrengungen zu intensivieren und die Unumkehrbarkeit und Dauerhaftigkeit der Reformen zu gewährleisten. Sollte die Türkei das Ankara-Protokoll mit der Anerkennung Zyperns bis Ende 2006 nicht unterzeichnen, droht allerdings – ausgerechnet in der ersten Jahreshälfte 2007 unter deutscher Ratspräsidentschaft – eine Unterbrechung der Verhandlungen.

Zuvor, auf dem Juni-Gipfel 2005, hatte der Europäische Rat die Unterzeichnung der Beitrittsverträge mit Bulgarien und Rumänien offiziell begrüßt. Seit dem 25. April 2005 nehmen die beiden Staaten als Beobachter an den Beratungen des Europäischen Rates, des Rates und seiner Vorbereitungsgruppen teil. Sie sollen – das hielt der Europäische Rat im Juni 2006 erneut fest – wie geplant am 1. Januar 2007 der Europäischen Union beitreten, „sofern sie dafür bereit sind“.¹³

Im Dezember 2005 einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien den Status eines Beitrittskandidaten zu verleihen. Ein Beginn von Beitrittsverhandlungen wird allerdings noch nicht in Aussicht gestellt.

Was den Umgang mit künftigen Erweiterungsbegehren betrifft, so bediente sich der Europäische Rat einer beliebten Strategie – der Vertagung. Auf dem Dezembergipfel 2006 sollen nun alle Fragen im Zusammenhang mit einer künftigen Erweiterung der Union erör-

13 Europäischer Rat vom 15./16. Juni 2006: Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

tert werden. Es sei wichtig, so die Schlussfolgerungen des Juni-Gipfels 2006, „dass die Union in der Zukunft bei einer Erweiterung in politischer, finanzieller und institutioneller Hinsicht arbeitsfähig bleibt und das gemeinsame europäische Projekt weiter vertiefen kann.“¹⁴ Immerhin besteht Einigkeit darüber, dass die Aufnahmefähigkeit der Union nicht unbegrenzt ist – und dass sie über das Tempo der Erweiterung bestimmen muss. Dementsprechend soll die Kommission künftig unabhängig von den konkreten Erweiterungsprojekten regelmäßig einen Sonderbericht über die Aufnahmefähigkeit der EU vorlegen. .

Terrorismusbekämpfung nach den Londoner Anschlägen

Direkt zu Beginn der britischen Ratspräsidentschaft wurde Europa von einem weiteren Terroranschlag erschüttert – den U-Bahn-Attentaten von London im Juli 2005. Unter dem Eindruck dieser Ereignisse nahm die gemeinsame Terrorismusbekämpfung sowie die Fortentwicklung des gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf allen Gipfeltreffen eine wichtige Stellung ein.

Mit dem so genannten Haager Programm hatte der Europäische Rat im November 2004 einen wichtigen Fortschritt hin zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der EU erzielt. Auf seinem Junigipfel 2005 lobte der Rat denn auch den Aktionsplan zur Umsetzung des Haager Programms. Darüber hinaus würdigte er vor allem die Verbesserungen hinsichtlich des Austauschs polizeilicher und justizieller Information. Auf dem Dezembergipfel 2005 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine gemeinsame Strategie zur Terrorismusbekämpfung. Demnach beruht die Terrorismusbekämpfung der Union auf vier Säulen: der Prävention weiterer terroristischer Angriffe sowie einer weiteren Radikalisierung von Terroristen in Europa, dem Schutz der Bürger und der Infrastruktur, der Verfolgung von Terroristen sowie der Reaktion auf terroristische Bedrohungen. Offenbar hat sich bedingt durch die terroristischen Attacken in Madrid und London in der gesamten Union die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich die Zerschlagung von Terrornetzwerken, die Vereitelung terroristischer Angriffe oder der Finanzierung des Terrors besser auf gemeinschaftlicher Ebene durchführen lassen. Die Fortschritte bei der Durchsetzung dieser Strategie will der Europäische Rat alle sechs Monate prüfen – diese Häufigkeit belegt die Wichtigkeit, die die Staats- und Regierungschefs der Bekämpfung des Terrors beimessen.

Fazit

Es ist zweifellos nicht übertrieben, 2005 auf Grund der negativen Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden als das europäische Krisenjahr zu bezeichnen. Trotz dieser Widrigkeiten gelang es dem Europäischen Rat, das Jahr im Prinzip gut zu überstehen – und mit der Einigung auf den Finanzrahmen der Union für die Jahre 2007 bis 2013 sogar zu einem positiven Abschluss zu bringen.

Allerdings blieb die britische Ratspräsidentschaft in wichtigen Punkten, in denen es politischer Führung bedurft hätte, unsichtbar. Dies betrifft selbstverständlich vorrangig die Diskussion um die europäische Verfassung. Als Erfolge für sich konnte die britische Regierung den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und Kroatien verbuchen. Mit dem Sondergipfel im Herbst 2005 in Hampton Court wollte Tony Blair schließlich ein Zeichen setzen und die EU aus ihren gewohnten Bahnen lenken, einen Perspektivwechsel symbolisieren – eine honorige Anstrengung, die jedoch weitgehend erfolglos versickerte.

14 Ebd.

Unter die Ägide der österreichischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 fiel das Ende der so genannten „Denkpause“ im Rahmen der Verfassungsdebatte. Dass dieses Ende nicht zu einem stärkeren Signal genutzt wurde, ist kaum an der Ratspräsidentschaft selbst festzumachen; im Gegenteil, Österreichs Bundeskanzler Schüssel war auch in dieser Diskussion trotz der bekannt europakritischen Haltung seiner Bevölkerung öffentlich eher als Treiber denn als Bremser in Erscheinung getreten.

Besonders hervorzuheben sind schließlich die Anstrengungen des Europäischen Rates im vergangenen Jahr, sich auf gemeinsame Strategien in virulenten Politikbereichen zu einigen – etwa in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus oder in Bezug auf die gemeinsame Energiepolitik. Hier sind nun die Mitgliedstaaten sowie der Ministerrat und die Kommission gefragt, die Strategien in konkrete Aktionen umzusetzen.

Was bleibt auf der Ebene des Europäischen Rates, ist eine fast schon beängstigend zu nennende Hoffnung auf die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. Unter der Führung der deutschen Kanzlerin soll, so die Hoffnung vieler, der gordische Knoten der Verfassungsdebatte gelöst werden. „Merkel zeigt in der Europapolitik strategische Weitsicht, Gestaltungswillen und langen Atem“, sagt etwa Kommissionspräsident Manuel Barroso.¹⁵ Als ein symbolischer Termin für die angestrebte Wiederbelebung der Verfassung eignet sich hier der erwähnte 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Und auch die deutsche Regierung hat sich kein leichtes Ziel gesetzt: „Es geht um nicht mehr und nicht weniger, als dass wir der historischen Begründung [der EU] eine Neubegründung hinzufügen“ (Angela Merkel in ihrer europapolitischen Grundsatzrede vor dem deutschen Bundestag am 11. Mai 2006).

Weiterführende Literatur

- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter http://europa.eu/european_council/conclusions/index_de.htm
- Regelmäßige Bilanzen der Gipfel unter www.cap.uni-muenchen.de sowie Beiträge zu den Gipfeltreffen unter www.europa-digital.de
- Analysen zu den jeweils antretenden Ratspräsidentschaften in der Reihe „Notre-Europe: Studies & Research“, unter www.notre-europe.asso.fr
- Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Presidency, in: Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace (Hrsg.): The Council of Ministers, London 2006, S. 134-157.
- Peter Ludlow: Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?, in: *integration* 01/2005, S. 3-15.
- Jonas Talberg: The Power of the Presidency, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, Nr. 5, Dezember 2004, S. 999-1022.

15 Norbert Mühlberger: Die neue Europa, in: *Capital*, 22.06.2006, S. 30.