

Europäischer Rat

Claus Giering / Florian Neuhann

Nach Deutschland, vor Frankreich: Für den Europäischen Rat war es ein Jahr des Übergangs. Zwischen den Ratspräsidentschaften der beiden größten und einflussreichsten EU-Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich übernahmen ein kleines EU-Mitgliedsland (Portugal, zweite Jahreshälfte 2007) und ein neuer Mitgliedstaat (Slowenien, erste Jahreshälfte 2008) für jeweils ein halbes Jahr die Präsidentschaft in der Union. Für beide Länder, so schien es auf den ersten Blick, blieb wenig Raum zur Profilierung.

Doch konnte Portugal zunächst einmal die Früchte der Arbeit ernten, die die deutsche Ratspräsidentschaft in Bezug auf die Vertragsreform geleistet hatte. So unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs in einem feierlichen Akt am 13. Dezember 2007 in Lissabon den EU-Reformvertrag – und setzten zumindest vorerst einen Schlusspunkt unter sechs Jahre harter Reformdiskussionen. Nach der 2000 verabschiedeten „Lissabon-Strategie“ war somit ein weiterer wichtiger Baustein der europäischen Integration mit dem Namen der portugiesischen Hauptstadt verbunden.

Für Slowenien, das im ersten Halbjahr 2008 nach Deutschland und Portugal die erste so genannte „Trio-Präsidentschaft“ komplettierte,¹ stand zunächst einmal „business as usual“ auf dem Programm: die Weiterentwicklung der Lissabon-Agenda und die erneute Beschäftigung mit den Klimazielen der EU, der Umgang mit dem Status des Kosovo und die weitere Integration der Staaten des Westbalkan. Impulse für wichtige Debatten kamen dabei jeweils nicht von den Präsidentschaften, sondern von anderen EU-Mitgliedstaaten: So setzte Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy im Dezember 2007 die Einberufung einer so genannten „Reflexionsgruppe“ durch, die sich mit der „Zukunft des europäischen Traums“ bis ins Jahr 2020 beschäftigen sollte. Der britische Premier Gordon Brown wiederum verlangte nach einer eigenen Erklärung zur Globalisierung durch den Europäischen Rat. Und wiederum Sarkozy brachte das Thema der Mittelmeerunion auf, das auf dem Frühjahrsgipfel 2008 durch einen Kompromiss zwischen Deutschland und Frankreich gelöst werden konnte.

Erst durch das gescheiterte Referendum zum EU-Reformvertrag in Irland war die slowenische Ratspräsidentschaft als Krisenmanager gefordert – auf dem turnusgemäßen Juni-Gipfel des Europäischen Rats, der plötzlich ein alles dominierendes Thema hatte. Zum wiederholten Male stand die Zukunftsfähigkeit der Union auf dem Spiel. Viel Handlungsspielraum blieb Slowenien allerdings nicht; nun liegt es an Frankreich, die Krise zu lösen.

Lissabon-Vertrag: Vom Regen in die Traufe

Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte im ersten Halbjahr ganze Arbeit geleistet. Nachdem das Integrationsprojekt durch das Scheitern des Verfassungsvertrags im Jahr 2005 arg ins

¹ Erstmals hatten sich mit Deutschland, Portugal und Slowenien drei EU-Mitgliedstaaten, deren Präsidentschaften aufeinander folgten, auf ein gemeinsames Arbeitsprogramm verständigt, http://www.eu2007.de/de/The_Council_Presidency/trio/index.html.

Stocken geraten war, bestand wieder Hoffnung. Im Juni 2007 wurde ein unmissverständliches Mandat beschlossen, auf dessen Grundlage die portugiesische Ratspräsidentschaft einen deutlich abgespeckten, aber in der Substanz durchaus weiterführenden Vertrag aushandeln konnte.

Damit konnte eine kurze und eher technische Regierungskonferenz stattfinden, die von der portugiesischen Präsidentschaft am 23. Juli 2007 einberufen wurde. Der am Tag der Eröffnung der Regierungskonferenz vorgelegte erste Entwurf des Änderungsvertrags hielt sich strikt an die Mandatsvorgaben. Auf dieser Grundlage erfolgte die Feinarbeit am Vertragstext, die mit Ausnahme der Außenministertreffen am 7./8. September und am 15. Oktober auf der Ebene von Rechtsexperten durchgeführt wurde. Der neue Reformvertrag wurde schließlich auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 13. Dezember 2007 als „Vertrag von Lissabon“ unterzeichnet.

Wichtige Bestandteile des ursprünglichen Verfassungsentwurfs blieben erhalten: die einheitliche Rechtspersönlichkeit, der Abbau der Säulenstruktur, effizientere Entscheidungsverfahren oder die Stärkung der Außenpolitik. An anderen Punkten wurde nachgebessert, um nationale Anliegen zu berücksichtigen, insbesondere in Bezug auf die Mehrheitsentscheidungen, die Stimmgewichtung im Rat oder die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament. Nicht wieder geändert wurde die Verkleinerung der Kommission auf weniger Kommissare als Mitgliedstaaten. Auch blieb es dabei, dass der Europäische Rat selbst als Institution vertraglich festgelegt wird und einen Präsidenten erhält.

Andere Komponenten hingegen fielen gänzlich weg: die Umbenennung der Richtlinien und Verordnungen in Gesetze und Durchführungsgesetze, der Titel eines europäischen „Außenministers“ sowie sämtliche Symbole wie Flagge und Hymne, die einen Verfassungscharakter des Reformvertrags nahelegen könnten. Das war ein besonderes Anliegen Großbritanniens, das auch seine grundsätzlichen Bedenken gegenüber der Grundrechtecharta nie ganz überwunden hatte. Die Grundrechtecharta soll zwar rechtsverbindlich werden, aber nicht als Teil der Verträge übernommen und mit Ausnahmen für Großbritannien und Polen versehen werden.² Das zunächst skeptische Irland entschied sich schließlich doch für die volle Rechtsgültigkeit der Charta.

Die bestehenden Rechtsgrundlagen sollen nun anstelle eines kohärenten Gesamtvertrags in Form eines Änderungsvertrags in der Tradition der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza reformiert werden. Damit würde sich die Europäische Union auch künftig auf zwei Verträge gründen, den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften (EGV), der in Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV) umbenannt werden soll.

Nach über sechs Jahren des Verhandeln, des Revidierens, der Überzeugungsarbeit schien die entscheidende Hürde genommen worden zu sein. Die Erleichterung darüber, dass die Kämpfe um Abstimmungsregeln, Abgeordnetensitze und Ausstiegsklauseln endlich beendet worden waren, war spürbar. Bereits die Dramaturgie des informellen Oktobergipfels sollte ein Ende der Nabelschau und die Hinwendung zu drängenden Aufgaben symbolisieren: Innerhalb weniger Stunden hatte man am Abend des ersten Gipfeltages das leidige Thema Reformvertrag abgehakt – und dies trotz der erneuten Forderungspakete, die

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

verschiedene Mitgliedstaaten in letzter Minute auf den Tisch gelegt hatten. Der gesamte zweite Sitzungstag wandte sich dann den aktuellen Herausforderungen europäischer Politik und den Folgen der Globalisierung zu.

Nach der offiziellen Unterzeichnung im Dezember 2007 war die Hoffnung groß, dass der neue Vertrag zum 1. Januar 2009 in Kraft treten könnte – und die EU somit den Herausforderungen von morgen wirkungsvoll und effizient begegnen könne. Doch wieder einmal machten die Bürger den Staats- und Regierungschefs einen Strich durch die Rechnung. Referenden konnten zwar in Frankreich und den Niederlanden vermieden werden; aufgrund seiner Verfassungsbestimmungen musste Irland allerdings eine Volksbefragung abhalten. Hier galt eine Ablehnung des Vertragswerks trotz des negativen Votums zum Vertrag von Nizza jedoch als eher unwahrscheinlich, hatte die EU doch in keinem anderen Mitgliedstaat ein besseres Image: 68 Prozent der Iren hatten ein positives Bild der EU (im Gegensatz zu 52 Prozent im EU-Durchschnitt).³

Dennoch stimmte eine Mehrheit von 53,4 Prozent der Iren am 12. Juni 2008 gegen den Vertrag – ein schwerer Schlag für alle Beteiligten. Zwischen Pragmatismus und Verzweiflung schwankend, einigte man sich auf dem kurz darauf stattfindenden Junigipfel unter slowenischer Präsidentschaft auf eine Formel, die erst einmal Zeitgewinn bringen sollte: Einerseits brauche die irische Regierung nun Zeit und müsse das Votum der Iren respektiert werden, andererseits sollte der Ratifikationsprozess ungeachtet des irischen „No“ weiter vorangetrieben werden.

Zum Oktobergipfel 2008 erwartet der Europäische Rat eine Stellungnahme der irischen Regierung. Spätestens auf dem Dezembertreffen sollen dann unter französischer Ratspräsidentschaft die weiteren Schritte vereinbart werden.

Lissabon-Strategie: Dynamik beibehalten

Der Begriff „Lissabon“ droht also zu einem Synonym für ein gescheitertes Reformprojekt von grundlegender Bedeutung für Europa zu werden. In der Codesprache der europäischen Integration ist der Begriff seit einem Sondergipfel des Europäischen Rats im März 2000 allerdings auch schon anderweitig besetzt: als Synonym für die europäische Politik für Wachstum und Beschäftigung und die wieder gewonnene Wettbewerbsfähigkeit Europas auf der globalen Bühne. Auch mit diesem „Lissabon“ beschäftigte sich der Europäische Rat intensiv im vergangenen Jahr.

Die Neuausrichtung der so genannten „Lissabon-Strategie“ setzt auf Fortschritte in vier zentralen Handlungsfeldern: Erschließung des Unternehmenspotentials, Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für bestimmte Bevölkerungsgruppen, Europäische Energiepolitik sowie Wissen und Innovation. Dazu erarbeiten die Mitgliedstaaten jedes Jahr ihre nationalen Reformprogramme und legen im Herbst einen Umsetzungsbericht vor. Die Kommission zieht auf dieser Basis im jährlichen Fortschrittsbericht Bilanz. Diese Bilanz wiederum wird auf dem folgenden Frühjahrsgipfel diskutiert; auf ihrer Grundlage werden die integrierten Leitlinien für den nächsten Umsetzungs- und Berichtszyklus beschlossen.⁴

Der Höhepunkt jedes jährlichen Lissabon-Zyklus ist der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates, da dort die strategischen Grundsatzentscheidungen getroffen werden. Dennoch nehmen die Lissabon-Themen auch auf den anderen Gipfeltreffen des Rates eine

3 Vgl. Seeger, Sarah/Yüzen, Layla: Und nun Blick nach vorn!, in: C·A·P Aktuell, Nr. 13 vom 13.10.2007, S. 7.

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

gewichtige Stellung ein, bei denen dann bestimmte Prioritäten durch den jeweiligen Vorsitz gesetzt werden können.

So hatte sich die portugiesische Ratspräsidentschaft für den informellen Oktobergipfel die weitere Entwicklung der externen Dimension der Lissabon-Strategie vorgenommen, insbesondere mit Blick auf die Krise an den internationalen Finanzmärkten. Der Europäische Rat verständigte sich diesbezüglich darauf, dass gemeinsame Prinzipien und einheitliche Standards zur Bewertung von Investitionen festgelegt werden sollten. Dies bekräftigten auch die Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich und Großbritannien in einer gemeinsamen Erklärung zum Gipfel.⁵ Sie forderten den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) auf, bis zum Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates 2008 konkrete Vorschläge zur Stärkung von Transparenz, Risikomanagement und grenzüberschreitender Kooperation auszuarbeiten.

Auf dem Frühjahrsgipfel unter slowenischer Präsidentschaft zeigten sich die Mitgliedstaaten erneut vom grundsätzlichen Nutzen der Lissabon-Strategie und ihrer Instrumente überzeugt. Auch nach 2010, so war man sich einig, seien Strukturreformen notwendig. Die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten wurden daher aufgefordert, erste Überlegungen über die Zukunft der Lissabon-Strategie für die Zeit nach 2010 anzustellen.

In drei Bereichen beschlossen die Staats- und Regierungschefs konkrete Maßnahmen für die Gegenwart: So soll im Bereich Wissen und Bildung eine „fünfte Grundfreiheit“ verwirklicht werden – der freie Verkehr von Wissen –, und zwar insbesondere durch die Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität von Wissenschaftlern und Studenten sowie die Hochschulreformen. Im Unternehmensbereich soll der bürokratische Aufwand für kleine und mittlere Unternehmen weiter verringert und die externe Dimension der Lissabon-Strategie gestärkt werden. Letzteres gilt vor allem für die Schaffung eines sicheren Zugangs zu strategischen Rohstoffen und Energie. In Zusammenhang mit der sozialen Dimension der Lissabon-Strategie forderte der Frühjahrsgipfel die Europäische Kommission schließlich auf, Vorschläge zu einer erneuerten Sozialagenda vorzulegen. Die Mitgliedsstaaten sollten die vereinbarten „Flexicurity“-Grundsätze umsetzen, die allgemeine und berufliche Bildung für Geringqualifizierte, ältere Arbeitnehmer und junge Menschen mit Migrationshintergrund stärken sowie die Gesamterwerbsbeteiligung fördern. Die Kommission hat ihre Vorschläge hierzu am 2. Juli 2008 vorgelegt.⁶

Beschlossen wurde ebenfalls, die Offene Methode der Koordinierung in Zukunft verstärkt zu nutzen. Davon versprechen sich die Mitgliedstaaten einen umfassenderen Austausch guter Praxis untereinander, vor allem in Hinsicht auf das Euro-Währungsgebiet. Auch der Kohäsionsfonds der Union soll stärker mit der Lissabon-Strategie verzahnt werden.

Drei Monate später konzentrierten sich die Diskussionen des Europäischen Rates am 19./20. Juni auf die anhaltend hohen Energie- und Lebensmittelpreise, die vielen Unionsbürgern zu schaffen machen. Die zwei Mitteilungen der Kommission zur Krise⁷ und auch die Pläne zur stärkeren Überwachung von rohstoffbezogenen Finanzmärkten wurden ausdrücklich willkommen geheißen. Einige Mitgliedstaaten hatten bereits Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der hohen Lebensmittelpreise auf einkommensschwache Haus-

5 http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/Artikel/2007/10/Anlagen/2007-10-19-erklarung-lissabon.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/2007-10-19-erklarung-lissabon.

6 KOM(2008) 412 endg.

7 KOM(2008) 321 endg. und KOM(2008) 384 endg.

halte abzumildern. Der Europäische Rat betonte, diese Maßnahmen dürften keinesfalls zur langfristigen Politik werden, da sie den Wettbewerb verfälschen. Darüber hinaus wurde die Notwendigkeit einer nachhaltigen Biokraftstoffpolitik betont und weitere Nachhaltigkeitskriterien für die Herstellung von Biokraftstoffen verlangt. Insgesamt müssten die Bemühungen um Innovation, Forschung und Entwicklung im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion beibehalten werden.

Zukunft Europas: Langfristige Überlegungen im Europäischen Rat

Doch nicht nur das Tagesgeschäft bestimmte die Agenda der Gipfeltreffen des Europäischen Rats. Vor allem unter portugiesischer Präsidentschaft nahmen sich die Staats- und Regierungschefs Zeit für grundsätzliche Überlegungen zur Zukunft der Union in einer globalisierten Welt.

Anknüpfend an eine Debatte, die maßgeblich von Tony Blair auf dem informellen EU-Gipfel in Hampton Court im Oktober 2005 angestoßen worden war, beschäftigte sich so etwa der informelle Oktobergipfel mit der europäischen Antwort auf die Globalisierung.⁸ Unterstützt wurden diese Überlegungen durch ein Grundsatzpapier der Kommission,⁹ das Kommissionspräsident Barroso wie folgt zusammenfasste: „Wir brauchen ein selbstbewusstes, offenes und reformorientiertes Europa, das aktiv für das europäische Interesse eintritt. Diejenigen, die in Europa die politische Verantwortung tragen, müssen diesen Kurs halten und ihre Anstrengungen verdoppeln“.

Zwei Monate später, auf dem turnusgemäßen Dezegembgipfel 2007, wurden diese informellen Diskussionen – auf Betreiben des britischen Premiers Gordon Brown – in eine formelle „Erklärung der EU zur Globalisierung“ gegossen.¹⁰ Kern dieser Erklärung ist das Bestreben, „die Globalisierung im Interesse aller unserer Bürger auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Grundsätze zu gestalten“. Im weiteren verweisen die Staats- und Regierungschefs auf die unbedingte Umsetzung der Lissabon-Strategie, auf die ehrgeizigen Unions-Ziele beim Klimaschutz, die Stabilität und Transparenz der Finanzmärkte, den freien Handel der Weltmärkte, die Strategien zur Entwicklungspolitik und zur Sicherheit in der Welt sowie eine umfassende europäische Migrationspolitik als Eckpfeiler dieser gemeinsamen Antwort auf die Globalisierung.

Eine Erklärung zur Globalisierung allein reichte den Staats- und Regierungschefs jedoch nicht. Um Europa für die kommenden Herausforderungen zu wappnen, sollte der Blick auch weit nach vorne gerichtet werden, beschloss der Europäische Rat auf seinem Dezegembgipfel. Zu diesem Zweck setzte er eine unabhängige Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ ein. Zum Vorsitzenden dieser Gruppe wurde der frühere spanische Ministerpräsidenten Felipe González bestimmt; an seiner Seite nimmt neben dem früheren Nokia-Chef Jorma Ollila aus Finnland die ehemalige lettische Staatspräsidentin Vaira Vike-Freiberga Platz. Die Reflexionsgruppe soll „von den in der Berliner Erklärung vom 25. März 2007¹¹ aufgezeigten Herausforderungen ausgehen und die entscheidenden Themen und Entwicklungen ermitteln, mit denen die Union sich auseinandersetzen muss und

8 Siehe Pressemitteilung des Vorsitzes: http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Noticias_Documentos/20071019_FINAL.htm

9 Europäische Kommission: Das europäische Interesse: Erfolg im Zeitalter der Globalisierung. Brüssel, 3.10.2007, KOM(2007) 581 endg, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/COM2007_581_de.pdf.

10 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 14.2.2008, Anhang, http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=76&GRP=12747&LANG=1&cmsId=339.

wie sie anzugehen wären.“ Besondere Aufmerksamkeit sollen die Mitglieder der Frage widmen, wie den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürger und Bürgerinnen besser Rechnung getragen werden kann. Da ihre Analyse langfristig und grundsätzlich ausgerichtet ist, soll sie sich aber weder mit institutionellen Fragen beschäftigen, noch eine Überprüfung der derzeitigen Politiken vornehmen oder sich gar mit dem nächsten Finanzrahmen der Union befassen.

Die Einrichtung dieser Reflexionsgruppe war unter den Staats- und Regierungschefs allerdings keinesfalls unumstritten. „Nachdenken können wir auch selbst“, so wurde etwa Dänemarks Premierminister Anders Fogh Rasmussen vor Gipfelbeginn von Medien zitiert.¹² Vor allem Frankreichs Präsident Sarkozy setzte sich jedoch mit aller Vehemenz für eine Reflexionsgruppe – er hätte sie lieber „Rat der Weisen“ getauft – ein: So hoffte Sarkozy, mithilfe der Gruppe eine Diskussion über die Grenzen Europas zu entfachen und so en passant der Türkei auf ihrem Weg nach Europa neue Hürden zu errichten. Doch Großbritannien, Finnland, Schweden und die meisten Neumitglieder verhinderten dies; nun gehört die Befassung mit den Grenzen Europas nicht einmal zu den ausdrücklichen Aufgaben der Reflexionsgruppe. Sarkozys Verhalten, so die Kritik vieler Beobachter, sei „zu offensichtlich darauf gemünzt, eine Rechtfertigung für das Fernhalten der Türkei von der EU zu finden“¹³.

Die Gruppe soll dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2010 ihren Bericht vorlegen. Schon jetzt wird der Bericht mit Spannung erwartet. Gelingt es der Gruppe, ihre Überlegungen aus der Tagespolitik herauszuhalten und sich weder von der einen noch von der anderen Seite in der Frage des Türkei-Beitritts instrumentalisieren zu lassen, könnte der Bericht wichtige Anstöße für die weitere Integration liefern.

Außenpolitik: Vom Kosovo zur Mittelmeerunion

Außenpolitisch standen im vergangenen Jahr vor allem zwei Themen im Mittelpunkt der Beratungen der Staats- und Regierungschefs der EU: zum einen die anhaltende Krise um die Unabhängigkeit des Kosovo und die Einsetzung einer Rechtsstaatsmission der EU, zum anderen der Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy zur Gründung einer eigenen Mittelmeerunion.

Der Dezembertagung 2007 stand dabei unter dem Zeichen der gescheiterten Vermittlungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern über den künftigen Status und die Verwaltung des Kosovo. Trotz der weiterhin bestehenden Uneinigkeit der Teilnehmer des Europäischen Rats über den Umgang mit der zu erwartenden Unabhängigkeit des Kosovo kam es zu einer – für viele Beobachter überraschenden – Einigung auf dem Gipfeltreffen. So stellten die Staats- und Regierungschefs in ihren Schlussfolgerungen zunächst fest, dass „die Möglichkeiten des Verhandlungsprozesses über den künftigen Status des Kosovo ... nun ausgeschöpft sind.“ Folgerichtig einigte sich der Europäische Rat darauf, den Vereinten Nationen anzubieten, die Verwaltung des Kosovo so schnell wie möglich selbst zu übernehmen.

11 Erklärung der EU-27 anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf.

12 Crolly, Hannelore/Schlit, Christoph B.: EU beschließt Krisenmission im Kosovo ohne Einladung, in: *Die Welt*, 15.12.2007, S. 5.

13 Winter, Martin: Gretchenfrage Europa. In: *Süddeutsche Zeitung*, 14.12.2007, S. 4.

Zum einen sollte dieser Einsatz im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik stattfinden – er wäre mit 1.800 Mitarbeitern die größte zivile Krisenmission in der Geschichte der Europäischen Union. Zum anderen beauftragten die Staats- und Regierungschefs den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, umgehend Verhandlungen mit UN-Generalsekretär Ban Ki Moon über ein Ende der UN-Verwaltung (UNMIK) des Kosovo und über eine Übernahme durch die ESVP aufzunehmen. Die Modalitäten der Mission sollten von den Außenministern Ende Januar geregelt werden.

Bis dato konnte der Gipfelbeschluss allerdings nicht in die Tat umgesetzt werden. Die Serben im Kosovo erkennen genau wie Belgrad bislang nur die UN-Mission UNMIK an, nicht aber die geplante EU-Mission Eurlex. Zudem verhindert Russland bislang einen Umbau der UNMIK im UN-Sicherheitsrat.

Mit seinem Vorschlag zur Gründung einer eigenen Mittelmeer-Union wiederum bestimmte Frankreichs Präsident Sarkozy die außenpolitische Agenda des Frühjahrsgipfels 2008. Ursprünglich hatte Sarkozy vorgeschlagen, mit der Mittelmeer-Union einen Verband außerhalb der Europäischen Union zu schaffen, der die Mittelmeer-Anrainer-Staaten, nicht aber die nördlichen EU-Mitgliedsländer umfassen sollte. Dies stieß auf Widerstand seitens eben dieser EU-Mitgliedstaaten, vor allem Deutschlands, das Parallelstrukturen in Konkurrenz zur EU unter allen Umständen verhindern wollte.

Auf ihrem Gipfeltreffen stimmten die Staats- und Regierungschefs schließlich „im Grundsatz einer Union für den Mittelmeerraum zu, die die EU-Mitgliedstaaten und die nicht der EU angehörenden Mittelmeer-Anrainerstaaten umfassen wird.“ Beobachter werteten die Einigung als einen Beleg für die immer noch funktionierende Achse Berlin-Paris: Mit ihrer Weichenstellung hätten Merkel und Sarkozy einmal mehr bewiesen, „dass Entscheidungen über zentrale Weichenstellungen europäischer Politik häufig durch die Führungsleistung großer Mitgliedstaaten, insbesondere durch eine Zusammenarbeit des deutsch-französischen Tandems, zustande kommen“¹⁴.

Der auf dem Gipfel getroffene Beschluss war Ergebnis eines klassischen Kompromisses: So hatte sich Sarkozy in der Form durchgesetzt – die Bezeichnung Mittelmeer-Union war auch in den Schlussfolgerungen etabliert –, in der Sache aber triumphierte Merkel. So handelt es sich bei der Gründung der „Union für den Mittelmeerraum“ lediglich um eine Wiederbelebung des 1995 ins Leben gerufenen Barcelona-Prozesses, der die 27 EU-Mitgliedstaaten mit bislang zwölf südlichen Mittelmeer-Anrainerstaaten an einen Tisch bringt. Diesem Barcelona-Prozess, der sich wenig Aufmerksamkeit erfreute,¹⁵ soll durch die Umbenennung in Mittelmeer-Union neuer Schwung verliehen werden – neue Mittel hingegen wollten die Staats- und Regierungschefs nicht bereitstellen. Frankreich erreichte lediglich die Einrichtung eines eigenen Sekretariats sowie die Einsetzung eines Ko-Vorsitzes, der für je zwei Jahre aus einem Staat der EU und einem Partnerland gebildet werden soll. Der Europäische Sitz ist dabei zunächst den EU-Ländern vorbehalten, die Mittelmeeranrainer sind. Auf einem mit großem medialem Getöse begleiteten Gipfeltreffen in Paris im Juli 2008 wurden die Details der neuen Mittelmeerunion festgezurr.

14 Seeger, Sarah/Chardon, Matthias: Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Agenda, in: C·A·P-Aktuell, April 2008, S. 10.

15 Vgl. Kornelius, Stefan: Neues Etikett für eine alte Politik, in: Süddeutsche Zeitung, 6. 3. 2008, S. 4.

Abgesehen von diesen in der Öffentlichkeit prominent verhandelten Themen befasste sich der Europäische Rat auf seinen Gipfeltreffen auch mit einer Reihe von außenpolitischen Dauerthemen. Regelmäßig etwa äußerte er seine „tiefe Besorgnis“ über das Nuklearprogramm des Iran. Der Erwerb militärischer Fähigkeiten im Nuklearbereich durch den Iran sei inakzeptabel, so die Staats- und Regierungschefs der EU. Auch die Krise in Myanmar beschäftigte den Europäischen Rat mehrfach. Ebenso befassten sich die Staats- und Regierungschefs der EU mit den anhaltenden internationalen Krisenherden Sudan, Simbabwe, dem Libanon, Kongo und dem Nahostkonflikt.

In Bezug auf den Westbalkan erinnerten die Staats- und Regierungschefs schließlich mehrfach an die Beschlüsse des Gipfels von Thessaloniki 2003, der den Ländern des Westbalkan erstmals die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft eröffnete. Die Zukunft des Westbalkan liege in der Europäischen Union – dies bekräftigte der Europäische Rat im abgelaufenen Jahr wiederholt, ohne es jedoch mit einem Zeitplan zu konkretisieren. Deziert beschäftigte sich der Europäische Rat auf dem Juni-Gipfel 2008 mit der Lage in Mazedonien und Albanien und begrüßte die Fortschritte in beiden Ländern. In Bezug auf Mazedonien stellte er gar weitere Schritte im Hinblick auf eine Integration in die Europäische Union bis Jahresende in Aussicht. Allerdings bleibe dafür eine gute nachbarschaftliche Beziehung, insbesondere eine für beide Seiten akzeptable Lösung des Namensstreits von entscheidender Bedeutung.

Auf dem Junigipfel 2008 verabschiedete der Europäische Rat eine eigene Erklärung zum Westbalkan. Mit dieser Erklärung unterstrichen die Staats- und Regierungschefs die Bedeutung der folgenden drei Bereiche für die zukünftige Beziehung der EU zu den Staaten des Westbalkan: die Ausweitung von Gemeinschaftspolitiken auf die Länder des Westbalkan und den Ausbau regionaler Kooperation; die Förderung von Austauschprogrammen zwischen der EU und dem Westbalkan sowie die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kontakte; schließlich die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und der guten Regierungspraxis („good governance“) in den Ländern des Westbalkan.

Ein weiteres Schwerpunktthema des Junigipfels stellten die so genannten Millenniumsziele der Vereinten Nationen dar, wonach etwa der Anteil der Menschen, die an Hunger leiden, bis zum Jahr 2015 im Vergleich zu 1990 halbiert werden soll. Der Europäische Rat zeigte sich überzeugt, dass die Millenniumsziele weiterhin erreicht werden können und erneuerte seine Versprechen im Hinblick auf die Entwicklungsausgaben. So soll der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttonationaleinkommen der EU-Mitgliedstaaten 2010 – wie auf dem Luxemburger Gipfel im Juni 2005 beschlossen – 0,56 Prozent betragen, 2015 dann 0,7 Prozent.

Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres: Fokus auf Migration

Ein Dauerthema auf Gipfeltreffen des Europäischen Rats war und ist weiterhin die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. Im vergangenen Jahr verschob sich der Fokus wieder ein wenig von der Terrorismusbekämpfung zurück zur Migrationspolitik. So bekräftigte der Europäische Rat auf dem Dezembergipfel sein Credo, dass die Weiterentwicklung einer umfassenden europäischen Migrationspolitik „nach wie vor eine wesentliche Priorität“ darstelle. Erstmals stellten die Staats- und Regierungschefs auch einen „engen Zusammenhang“ zwischen der Migrationspolitik und der Lissabon-Strategie her. Einwanderung sei zwar kein Ersatz für strukturelle Reformen, doch könne Migration sich in erheblichem Maße positiv auf Wachstumspotenzial und Beschäftigungszunahme,

Arbeitsmärkte, Anpassungsfähigkeit, Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und öffentliche Finanzen auswirken. Eine wirksame Einwanderungspolitik sollte, so der Europäische Rat, im Lichte der Qualifikationsdefizite und der Arbeitsmarkterfordernisse betrachtet werden.

Ebenfalls richtete der Europäische Rat seinen Blick auf eine Verbesserung der Integrationspolitik. Sie sei wesentlicher Bestandteil der umfassenden europäischen Migrationspolitik; beide Politikbereiche müssten besser aufeinander abgestimmt werden, forderte der Europäische Rat.

Auch auf dem Junigipfel betonte der Rat, die Stärkung der EU als ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sei eine Schlüsselpriorität für die Unionsbürger. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die Fortschritte auf dem Gebiet der gemeinsamen Migrationspolitik und lobten insbesondere die Kommissions-Mitteilung zur gemeinsamen Einwanderungspolitik Europas¹⁶. Nun liegt es an der französischen Ratspräsidentschaft, einen beschlussreifen Pakt für Asyl- und Einwanderungspolitik vorzulegen.

Weitere Themen der justiziellen und inneren Zusammenarbeit streifte der Europäische Rat lediglich in seinen Schlussfolgerungen: so etwa die Stärkung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und Verbesserung der Arbeitsweise von Europol und Eurojust; die Fortschritte in der Umsetzung der gemeinsamen Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus; die Erweiterung des Schengen-Raums auch im Flugverkehr, die im März 2008 abgeschlossen wurde; schließlich die Zusammenarbeit mit Drittstaaten hinsichtlich von Immigration und Terrorismusbekämpfung.

Fazit

Hinter dem Europäischen Rat liegt wieder einmal ein turbulentes Jahr. Zunächst hatte es die portugiesische Ratspräsidentschaft vergleichsweise einfach, die wenigen noch ausstehenden Punkte in Bezug auf die Vertragsreform zu klären, so dass die Staats- und Regierungschefs den Vertrag von Lissabon relativ geräuschlos bis zum Dezember 2007 zur Unterschriftsreife bringen konnten. Auch für Slowenien begann dann ein Halbjahr, das von wenigen Höhepunkten geprägt war – bis das irische Nein zum Lissaboner Reformwerk die Union vor eine neuerliche Krise stellte. Zwei Jahre nach Ende der so genannten „Denkpause“ steht die EU wieder auf etwas wackligeren Beinen als zuvor. Noch mit Unterzeichnung des Lissaboner Reformvertrags konnte sich die Union gewappnet fühlen, auch mit 27 und mehr Mitgliedstaaten den Herausforderungen der Globalisierung zu begegnen – durch das negative Ergebnis des Referendums in Irland ist dies so unsicher wie zuvor.

Unterdessen zeigte sich im vergangenen Jahr erneut, wie komplex die Steuerung des europäischen Integrationsprozesses durch eine – im bisherigen Vertragswerk offiziell noch nicht vorgesehene – Institution wie den Europäischen Rat geworden ist. Beiden Präsidentschaften gelang es kaum, öffentlichkeitswirksam eigene Schwerpunkte zu setzen. Stattdessen wurde die Agenda eher durch Initiativen großer Mitgliedstaaten geprägt, zuletzt vor allem durch Frankreichs Staatspräsidenten Sarkozy, der sowohl die Reflexionsgruppe „2020-2030“ als auch die Union für den Mittelmeerraum auf die Tagesordnung setzte und, wenn auch mit größeren Einschränkungen, schließlich auch durchsetzte. Gerade die Diskussion um die Mittelmeerunion bewies allerdings auch, dass der Europäische Rat funktio-

16 Europäische Kommission: Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente. Brüssel, 17.6.2008, KOM(2008) 359 endg. Im Internet unter: http://ec.europa.eu/austria/documents/press/080617_einwanderungspolitik_kom359_de.pdf.

niert – und zwar vor allem dann, wenn sich die großen Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland und Frankreich, einig sind.

Zu häufig allerdings verlor sich der Europäische Rat im Mikromanagement einzelner Politikbereiche und dem Bemühen, in seinen Schlussfolgerungen sämtliche Problemherde der Weltpolitik abzuhandeln, statt die großen Linien der europäischen Integrationspolitik vorzugeben. Versuchte er dies doch einmal wie etwa auf dem Dezegbergipfel 2007, so war das Ergebnis oft mager und ohne praktische Auswirkungen – schaut man sich etwa die größtenteils aus Allgemeinplätzen bestehende „Erklärung der Europäischen Union zur Globalisierung“ an. Positiv hervorzuheben ist immerhin, dass die einzelnen Politikfelder mittlerweile ihren festen Platz im Kalender der Gipfeltreffen haben: die Diskussionen zur Globalisierung und zum Klimaschutz auf dem informellen Gipfel im Oktober, die institutionellen Diskussionen im Dezember, der Lissabon-Komplex um Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit traditionell im Frühjahr.

Ein solcher Kalender allein aber hilft nicht – er muss mit konkretem Inhalt gefüllt werden. Nun liegt es vor allem an der französischen Ratspräsidentschaft, die Union vor einer erneuten Lethargie und Handlungsstarre zu bewahren. Eine neuerliche, über ein Jahr dauernde Denkpause wie noch nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden kann sich die Europäische Union nicht leisten.

Weiterführende Literatur

Barysch, Katinka: Portugal's Presidency, CER briefing note, 2007.

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik (Hrsg.): Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft, in: C·A·P-Analyse, Ausgabe 6, Juli 2007.

Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitizes, http://europa.eu/european_council/conclusions/index_de.htm.

Gros, Daniel & Kurpas, Sebastian: What next? How to save the Treaty of Lisbon, Centre for European Policy Studies (CEPS) Policy Brief, No. 163, June 2008.

Harrison, David: Time to shake up the European Council, CER bulletin Nr. 52, Februar/März 2007.

Kurpas, Sebastian u.a.: The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations. Centre for European Policy Studies (CEPS), November 2007, http://shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1554.

Ludlow, Peter: Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?, in: *integration* 1/2005, S. 3-15.

Van Grinsven, Peter: The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century, Den Haag 2003.