

Der Europäische Rat

CLAUS GIERING

Ein Voranschreiten der europäischen Integration ist ohne die Steuerung des Europäischen Rats kaum mehr denkbar. Nicht nur die großen Leitlinien, sondern verstärkt auch die tagespolitischen Entscheidungen werden im Kreis der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten festgelegt. Tausende von Delegationsmitgliedern und Journalisten lassen die zwei bis drei Gipfeltreffen jeder halbjährlichen Ratspräsidentschaft zu einem absoluten Mega-Ereignis werden. Die Kommission darf verwalten, der Europäische Rat gestalten – diese Tendenz hat sich auch unter belgischer und spanischer Ratspräsidentschaft 2001/2002 fortgesetzt.

Im zweiten Halbjahr 2001 trat der Europäische Rat dreimal zusammen. Bereits am 21. September fand in Brüssel ein Sondergipfel zu den Terrorfolgen statt.

In Gent haben die Staats- und Regierungschefs vor allem vier Themen diskutiert: die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, die wirtschaftlichen Folgen der Anschläge vom 11. September, die Einführung des Euro sowie die Zukunft der EU. Eine breite Themenpalette war auch auf dem belgischen Abschlussgipfel in Laeken zu bearbeiten. Entscheidend war jedoch, dass durch die dort verabschiedete Zukunftserklärung wichtige Weichenstellungen für die nächste Reformrunde der EU vorgenommen werden konnten.

Auf dem ersten spanischen Gipfel am 15./16. März 2002 in Barcelona standen die wirtschaftliche Entwicklung und die Fortsetzung des Prozesses von Lissabon auf der Agenda. Denn unter schwedischer Ratspräsidentschaft war im März 2001 in Göteborg beschlossen worden, den jeweiligen Frühjahrsgipfel zur Evaluation der wirtschafts- und sozialpolitischen Fortschritte zu nutzen. Auf dem Gipfel in Sevilla am 21./22. Juni 2002 nahmen schließlich die Erweiterung der EU, die Innen- und Justizpolitik sowie die internen Reformen des Rats den größten Raum ein. Damit standen auch in den letzten zwölf Monaten wieder eine Reihe substantieller Entscheidungen und Leitvorgaben zur Verabschiedung im Kreise der EU-Staats- und Regierungschefs an.

Europa nach dem 11. September

Die Terroranschläge in den USA erforderten ein rasches und konsequentes Vorgehen der EU. Bereits am 21. September 2001 sind die Staats- und Regierungschefs daher in Brüssel zu einer außerordentlichen Tagung zusammen gekommen und haben einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet.¹ Darin haben die Mitgliedstaaten den Rat Justiz und Inneres mit der Ausarbeitung eines

Europäischen Haftbefehls, einer gemeinsamen Terrorismusdefinition sowie mit der Schaffung eines Expertenteams zur Terrorismusbekämpfung bei Europol beauftragt. Die Räte Wirtschaft und Finanzen (Ecofin) sowie Justiz und Inneres sollten zudem eine neue Geldwäscherichtlinie annehmen, um die Finanzierungskanäle des Terrorismus leichter trocken legen zu können. Schließlich sollte der Rat Verkehr Maßnahmen zur Sicherheit im Flugverkehr verabschieden.

Es gab in Gent keine offiziellen Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Die Staats- und Regierungschefs gaben aber zwei Erklärungen ab, in denen das weitere Vorgehen der EU festgelegt wurde. In der „Erklärung zu den Maßnahmen nach den Terroranschlägen und die Terrorismusbekämpfung“ bekräftigten die Mitgliedstaaten ihre uneingeschränkte Solidarität und ihren Kooperationswillen mit den USA sowie die Unterstützung der militärischen Aktionen. Die Staats- und Regierungschefs versicherten, ein ehrgeiziges politisches und humanitäres Hilfsprogramm für den Wiederaufbau Afghanistans und der betroffenen Nachbarländer unterstützen zu wollen und forderten, dass unter der Aufsicht der UN eine legitime und stabile Regierung in Afghanistan gebildet werden solle. Ferner wurde die Notwendigkeit betont, den Friedensprozess im Nahen Osten wieder zu beleben. In einer weiteren Erklärung zur Wirtschaftslage wurde festgestellt, dass die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums durch die Ereignisse des 11. September verstärkt worden sei, aber dass dieser Zustand nur vorübergehend sein würde.

In Gent sind zwar mehrere Erklärungen verabschiedet worden, zur Enttäuschung vieler Delegationen fielen die endgültigen Texte jedoch zum Teil hinter die von einzelnen Ministerräten formulierten Schlussfolgerungen zurück. Auch in den Medien ist das Treffen kaum erwähnt worden – die EU wurde nicht als zentraler Akteur im Kampf gegen den Terrorismus wahrgenommen.² Dies lag nicht zuletzt daran, dass sich vor allem die großen Mitgliedstaaten nicht in den EU-Rahmen einfügen wollten. So kam es am Rande des Genter Treffens angesichts einer etwa halbstündigen, separaten Zusammenkunft des britischen Premierministers Blair, des französischen Präsidenten Chirac und des deutschen Bundeskanzlers Schröder zu erheblichen Verstimmungen. Neben der belgischen Ratspräsidentschaft reagierte unter anderem auch Italien brüskiert auf dieses deutsch-französisch-britische „Direktorium“. Ein weiteres geplantes Treffen dieser Art am 4. November 2001 in London fand nach Protesten letztlich unter zusätzlicher Beteiligung der Regierungschefs Lionel Jospin, Silvio Berlusconi, José María Aznar, Wim Kok, Guy Verhofstadt sowie des Hohen Vertreters der EU für Außenbeziehungen, Javier Solana, statt.³ Besonders zu vermerken ist dabei, dass Kommissionspräsident Prodi nicht hinzu gebeten wurde.

In der Folge des Aktionsplans vom 21. September 2001 wurden durch die Kommission, die Fachräte, den Allgemeinen Rat und den Europäischen Rat etwa 80 Einzelmaßnahmen auf den Weg gebracht. Diese betreffen die Verabschiedung eines Europäischen Haftbefehls, die Stärkung der Zusammenarbeit von Justiz, Polizei und Geheimdiensten, die Erweiterung der Kompetenzen von Europol, die Einrichtung von Expertenteams sowie die Einigung auf Strukturen und Kompetenzen von Eurojust. Die Zusammenarbeit der Zivilschutzbehörden wurde verbessert und verschärfte Sicherheitskontrollen im Flugverkehr eingeführt. Eine Rückversicherung

von Fluggesellschaften durch die Mitgliedstaaten im Falle von Krieg und Terrorismus wurde ermöglicht. Die Kommission hat das Einfrieren der Vermögen von insgesamt 27 Organisationen und Personen, die in Zusammenhang mit den Attentaten stehen sowie die Verabschiedung der Geldwäscherichtlinie vorangebracht. Zudem wurde die Bereitstellung humanitärer Soforthilfe, eine Beschleunigung der Weiterentwicklung der ESVP, die Umsetzung der bestehenden internationalen Abkommen gegen Terrorismus sowie eine Wiederbelebung des Friedensprozesses im Nahen Osten als zentrale Aufgaben festgelegt.

Die EU ist damit unter der Führung des Europäischen Rats in zahlreichen Politikbereichen tätig geworden und zeigte erhebliches Engagement, um den veränderten Rahmenbedingungen internationaler Politik nach dem 11. September gerecht zu werden.

Die EU auf dem Weg zu einer Verfassung

Belgien wollte die Zukunft Europas mitgestalten und hatte sich als Vorsitz des EU-Rats ein umfangreiches Programm mit 16 Schwerpunkten vorgenommen.⁴ Im Mittelpunkt stand die Ausarbeitung einer Zukunftserklärung, die auf einen Auftrag des Gipfels von Nizza zurück geht. Auch wenn sich die politische Agenda nach dem 11. September 2001 auf dramatische Weise verändert hatte, stellte der belgische Ministerpräsident Verhofstadt in den Hauptstädten der EU ein Strategiepapier mit zahlreichen Fragen zur Zukunft Europas vor. Mit der Rückendeckung von Deutschland und Frankreich, die sich bereits auf ihrem Treffen in Nantes explizit für eine EU-Verfassung ausgesprochen hatten, wurde der Entwurf auf dem Gipfel zu Laeken am 11./12. Dezember 2001 angenommen.

Hinter den nahezu 60 Fragen, die in der Erklärung von Laeken gestellt werden, verbirgt sich eine ausgesprochen ambitionierte Agenda:

- Die Verteilung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU soll neu geordnet werden. Dies kann sowohl eine stärkere Integration gerade in Sicherheitsfragen als auch eine Rückverlagerung von Aufgaben auf die nationale Ebene bedeuten.
- Um ein Mehr an Demokratie, Transparenz und Effizienz zu erreichen, soll das Verhältnis der Gemeinschaftsinstitutionen untereinander überprüft werden. Reformen in Bezug auf die Wahl des Kommissionspräsidenten, eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente und die Abschaffung des halbjährlichen Turnus der Präsidenschaften sind zu diskutieren.
- Auf dem Weg zu einer Verfassung soll das bestehende Vertragswerk vereinfacht werden. Kernfragen richten sich auf ein Ende der Unterscheidung von Gemeinschaft und Union, die Schaffung eines Grundvertrags mit allen verfassungsrelevanten Bestimmungen sowie die Einbeziehung der Grundrechtscharta in den gemeinsamen Rechtsbestand.

Ohne Tabus also sollen die wichtigsten strukturellen Defizite der Union diskutiert werden. Die mangelnde Akzeptanz des Einigungsprozesses liegt neben den systemimmanenten Problemen nicht zuletzt an der Art und Weise wie Reformen à la Nizza

im Rahmen einer Regierungskonferenz zustande gekommen sind. Verhandlungsverlauf und Ergebnisse können kaum bürgerferner sein, dementsprechend gering sind auch die Kenntnis der Beschlüsse und deren Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Bürger wissen nicht mehr, in welche Richtung und mit welcher Intensität sich der Einigungszug bewegt.

Mit der Erklärung von Laeken wurde nicht nur ein ambitionierter Arbeitsauftrag erteilt, sondern auch ein innovatives Gremium zu Vorbereitung der Vertragsreform eingesetzt. In einem Konvent mit 105 Mitgliedern (210 mit den jeweiligen Stellvertretern) haben Vertreter der mitgliedstaatlichen Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europaparlaments, der Kommission sowie der Regierungen und Parlamente der 13 Beitrittskandidaten seit dem 28. Februar 2002 begonnen, die Laeken-Agenda zu diskutieren. Die Fortschritte des Konvents sollen auf den Treffen des Europäischen Rats thematisiert werden. Daher hat der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, den Staats- und Regierungschefs erstmals auf dem Gipfel von Sevilla über den Stand der Arbeiten berichtet. Beschlüsse wurden bisher keine gefasst, da die erste Phase des Konvents einer allgemeinen Aussprache mit dem Ziel gewidmet war, einen Überblick über die unterschiedlichen Positionen und Zukunftsentwürfe zu gewinnen.

Erweiterung vor dem Endsprint

Das Thema Erweiterung begleitet die Treffen des Europäischen Rats seit vielen Jahren. Unter belgischer und spanischer Präsidentschaft sollte der geplante Abschluss eines Großteils der Beitrittsverhandlungen auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 so weit wie möglich vorbereitet werden. In Gent wurde dazu eine Prüfung der Anpassungs- und Verhandlungsfortschritte vorgenommen. Der belgische Ratspräsident Verhofstadt schlug zudem vor, dass der Rat auf seiner Tagung in Laeken eine Liste der Bewerberländer erstellen solle, mit denen die Beitrittsverhandlungen bis Ende 2002 voraussichtlich abgeschlossen werden könnten. In Gent fand auch eine erweiterte Europa-Konferenz am 20. Oktober 2001 statt. Neben den 15 EU-Mitgliedern und den 13 Beitrittskandidaten sowie der Schweiz, Norwegen und Island nahmen aus aktuellem Anlass Russland, die Ukraine und Moldawien teil. Die Teilnehmer bekannten sich zum gemeinsamen Aktionsplan der EU und versicherten, im Kampf gegen den Terrorismus die Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien zu achten.

In Laeken bestätigten die Staats- und Regierungschefs dann, dass sie die ersten Beitrittsverhandlungen bis Ende 2002 abschließen wollen. Vor allem stimmten sie dem Fortschrittsbericht der Kommission zu, der den Abschluss der Verhandlungen – bei Beibehaltung des Reformtempos der Kandidaten – für zehn der zwölf Staaten vorsieht.⁵ Explizit genannt wurden Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

In Sevilla wurde der weitere Fahrplan für die Erweiterung erneut bestätigt; das wichtigste Ziel bleibt, die Erweiterung im Jahr 2004 vor den Wahlen zum Europaparlament zu realisieren. In Abhängigkeit vom Kommissionsbericht im Herbst

2002 könnten in Kopenhagen zudem weitere Beschlüsse für die nächste Phase der Annäherung der Türkei gefasst werden. Strittig war jedoch die künftige Finanzierung der Agrarpolitik, insbesondere der Direktzahlungen. Während Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten weitergehende Reformen bereits im Zuge der Zwischenprüfung 2003 einfordern, sehen andere Staaten, vor allem Frankreich, erst mit dem Auslaufen der Finanzplanung 2006 den Zeitpunkt für eine grundsätzliche Reformdebatte gegeben.

Insgesamt haben Belgien und Spanien die Verhandlungen gut vorangebracht. Mit den meisten Bewerbern konnten bereits mehr als 25 der 30 Verhandlungskapitel vorläufig abgeschlossen werden.⁶ Mit den Kapiteln Agrarpolitik und Haushalt stehen noch schwierige Abschlussrunden bevor, die bei Blockaden wohl nur vom Europäischen Rat selbst beendet werden können. Um die Verhandlungen abschließen zu können muss zudem noch der Vertrag von Nizza in Kraft treten. Nach dem Scheitern des ersten Referendums dazu in Irland im Mai 2001, wurde in Sevilla je eine Erklärung Irlands und des Europäischen Rats angenommen, die trotz der Weiterentwicklung der ESVP die Wahrung der irischen Neutralität betonen.⁷

Evaluation des Lissabon-Prozesses

Die Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik finden sich in unterschiedlicher Intensität auf jeder Tagesordnung des Europäischen Rats. Auf dem Gipfel von Lissabon im März 2000 haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die EU zum wettbewerbsfähigsten Raum der Welt fortzuentwickeln. Die Fortschritte des Lissabon-Prozesses sollen auf den Frühjahrstagungen des Europäischen Rats überprüft werden. Nach Göteborg im Jahr 2001 fand der Wirtschafts- und Sozialgipfel des Europäischen Rats diesmal in Barcelona statt.⁸

In Lissabon hatte man sich unter anderem das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Beschäftigungsquote bis 2010 auf 70% zu erhöhen. Die Fortschritte sind hier jedoch ernüchternd ausgefallen. Es konnte lediglich eine Erhöhung der Quote von 63,2% auf 63,9% festgestellt werden. Des Weiteren bekennt sich die EU dazu, die Öffnung der Arbeitsmärkte auch in Einklang mit sozialer Gerechtigkeit bringen zu wollen; die Schlussfolgerungen von Barcelona enthalten zur Sozialagenda aber lediglich eine Aufzählung allgemeiner Ziele. „Der Fortschritt war überall nicht schnell genug“, so die ernüchternde Einschätzung der Kommission. Dies lag nicht zuletzt daran, dass einigen Mitgliedstaaten gerade in der wirtschaftlichen Krisenphase seit dem 11. September eine weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarkts schwer fällt. Die mangelnde Umsetzung liegt aber auch an der verwendeten Methode der „offenen Koordinierung“. Diese erlaubt zwar einen zwischenstaatlichen Vergleich, zieht aber keine Konsequenzen bei Nicht-Einhaltung nach sich.⁹

Ein weiteres Thema von Barcelona war die Frage der Liberalisierung der Energiemärkte. In diesem Feld hatte Frankreich erhebliche Vorbehalte. Bis zum Jahr 2004 sollen nun gewerbliche Kunden in Europa ihr Versorgungsunternehmen für Elektrizität und Erdgas frei wählen können. Barcelona bleibt mit dieser Entscheidung hinter dem angestrebten Ziel der Kommission und der spanischen Ratspräsi-

denschaft zurück, den Energiemarkt ab 2003 zu öffnen – und dies auch für Privatkunden. Frankreich hat auf seine nationalen Interessen gepocht und sich geweigert, seine öffentlichen Dienstleistungsmonopole im Energiebereich aufzugeben. Damit hat erneut das Veto eines Mitgliedstaats das Vorankommen der 15 verhindert.

Auch die Frage nach einer stärkeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik wurde vertagt, indem die Kommission den Auftrag erhalten hat, der Frühjahrstagung des Rats 2003 Vorschläge zu einer Intensivierung der wirtschaftspolitischen Abstimmung vorzulegen. Immerhin haben die Staats- und Regierungschefs gemeinsam das Vorhaben der USA kritisiert, künftig Zölle auf Stahlimporte zu erheben. Die EU-Mitgliedstaaten haben sich darauf verständigt, Beschwerde bei der WTO einzureichen, wenn es nicht zu ausreichenden Ausnahmegestimmungen kommt.

Ein weiteres wichtiges Thema war die Bildungspolitik. Der Europäische Rat strebt demnach an, dass „die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung bis 2010 zu einer weltweiten Qualitätsreferenz werden“ sollen. Das „Arbeitsprogramm für 2010“, dessen Eckpfeiler die Verbesserung der Qualität von Bildung, die Erleichterung des Zugangs für alle und die Öffnung gegenüber der Welt darstellen, soll bis Anfang 2004 einer ersten Evaluierung unterzogen werden.

Der Gipfel von Barcelona konnte nicht mit großen Fortschritten bei der Umsetzung des Lissabon-Prozesses aufwarten. Dies ist aber auch wenig überraschend, da die meisten Vorhaben eine längere Laufzeit haben. In den Medien wurde Barcelona eher skeptisch oder gar als „Nicht-Ereignis“ wahrgenommen.¹⁰ Am Rande des Gipfels hatten sich allerdings Gerhard Schröder und Romano Prodi getroffen, um die zahlreichen Verstimmungen zwischen Brüssel und Berlin – „blauer Brief“, Kritik an Beihilfen, Gewichtung der Industriepolitik usw. – auszuräumen.¹¹ Dass dieses Treffen zu einer festen Einrichtung werden soll, hat bei den anderen Mitgliedstaaten Kritik und Verwunderung ausgelöst.

Außenpolitische „Routine“

Neben der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind auch außen- und sicherheitspolitische Fragen sowie die weltweiten Krisenherde Dauerthemen aller Europäischen Rats-treffen. Unter belgischer und spanischer Präsidentschaft waren dies – jenseits der Folgen des 11. September – vor allem die Beziehungen zu Russland, die Entwicklung im westlichen Balkan, der Mittelmeerraum, die Krisenregionen in Afrika, der Nahe Osten und die Weiterentwicklung der ESVP. So haben die Staats- und Regierungschefs auch in Barcelona wieder eine Erklärung zum Nahen Osten angenommen, in der sie Israel und die Palästinenser auffordern, Maßnahmen zum Ende der Gewalt einzuleiten. Die EU setzte sich erneut für einen lebensfähigen palästinensischen Staat ein. Den zahlreichen Erklärungen der Europäischen Räte zum Nahen Osten mangelt es jedoch an konkreten, von der EU zu ergreifenden Maßnahmen. Auch wenn die Staats- und Regierungschefs nicht offiziell gemeinsam dazu Stellung genommen haben, war die drohende Intervention der USA im Irak ein wichtiges Thema in Barcelona und Sevilla. Die kleinen Mitgliedstaaten fürchteten, dass die „Großen“ (Deutschland, Frankreich, Großbritannien) bereits untereinander

übereingekommen sind, eine punktuelle Intervention der USA gegen Saddam Hussein zu dulden. Erneut haben sich damit Gräben zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten in zentralen außenpolitischen Fragen aufgetan.

Im Bereich der EVSP wurden die Fortschritte und die laufenden Arbeiten zum Ausbau der zivilen und militärischen Fähigkeiten zum Krisenmanagement bestätigt. Zum Nachweis der Einsatzfähigkeit hat der Europäische Rat in Sevilla beschlossen, dass die EU ab dem 1. Januar 2003 die Polizeimission in Bosnien und Herzegowina leiten und damit die derzeitige Operation der UNO fortführen soll. Zudem wurde in Sevilla der Willen bekundet, die NATO in Mazedonien abzulösen. Dazu muss allerdings noch der Konflikt um den Zugriff der EU auf militärische Kapazitäten der NATO mit Griechenland gelöst werden.¹²

Neue Dynamik in der Innen- und Justizpolitik

Im Zuge des Aktionsplans zur Terrorismusbekämpfung sind bereits eine Reihe von Maßnahmen im Rahmen der Innen- und Justizpolitik ergriffen worden. Daneben haben aber auch interne Faktoren zunehmend Handlungsdruck ausgeübt. Anhaltend hohe Zahlen von Migranten und Asylbewerbern in Europa, das wirtschaftliche Tief und die rechtspopulistischen Wahlerfolge haben das Thema Einwanderung überall in Europa ganz oben auf der Agenda angesiedelt. Migration und Asyl sind spätestens seit dem Europäischen Rat von Tampere 1999 Teil der europäischen Agenda. Doch die Entwicklung einer gemeinsamen Politik kam seitdem nur langsam und von der Öffentlichkeit kaum beachtet voran.

Der Europäische Rat von Sevilla stellte den Höhepunkt einer Vielzahl von politischen Beratungen und Initiativen in diesem Bereich dar. Als Basis für die Beratungen dienten der Plan zum Kampf gegen Menschen-smuggel und illegale Einwanderung sowie eine Machbarkeitsstudie für die Schaffung einer Europäischen Grenzpolizei in mehreren Stufen. Es wurde beschlossen, schrittweise einen koordinierten und integrierten Schutz der Außengrenzen einzuführen. Vor Ende 2002 soll bereits ein Netz von für Einwanderungsfragen zuständigen nationalen Verbindungsbeamten und eine Visa-Datenbank geschaffen werden. Bis Juni 2003 soll ein gemeinsames Modell für eine integrierte Risikoanalyse entwickelt, ein gemeinsamer Grundstock für die Grenzschutzausbildung festgelegt und eine Studie über die Aufteilung der Belastung der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen durchgeführt werden. Fernziel ist dabei eine gemeinsame europäische Grenzpolizei, auch wenn sich Dänemark und Schweden bisher noch dagegen aussprechen.

Des Weiteren soll die Bekämpfung der illegalen Einwanderung verstärkt werden. Dazu wird die Liste der Drittländer, für die die Visapflicht gilt, überprüft und ein System für Visa-Identifizierung eingeführt. Rückübernahmeabkommen sollen zügig mit weiteren Staaten ausgehandelt und die Rückführung illegaler Einwanderer durch ein neues Programm beschleunigt werden. Auch wurden Maßnahmen gegen 'unkooperative Herkunfts- und Transitländer' diskutiert. Stark umstritten war jedoch die Frage, ob die Entwicklungshilfe für unkooperative Länder gestrichen werden sollte. Dieser Vorschlag Spaniens, Großbritanniens und Italiens wurde von

Frankreich und Schweden als kontraproduktiv abgelehnt. Der Kompromissvorschlag sieht nun vor, dass EU-Politik primär Kooperation belohnen, nicht aber das Gegenteil bestrafen soll. Dennoch kann der Rat der Minister mangelnde Kooperation einstimmig feststellen und konkrete Maßnahmen wie Einschränkungen in der Entwicklungszusammenarbeit beschließen. Auch soll die Gesetzgebung im Bereich Asyl- und Einwanderung entlang eines Zeitplans beschleunigt werden. Zu verabschieden sind bis Ende 2002 die Verordnung Dublin II über die Zuständigkeit bei Asylanträgen, bis Mitte 2003 die Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus und die Bestimmungen über die Familienzusammenführung sowie bis Ende 2003 gemeinsame Vorschriften für Asylverfahren.

Das umfangreiche Maßnahmenpaket zur illegalen Einwanderung von Sevilla erklärt sich zum einen aus spezifisch spanischen Problemen mit Nordafrika. Zum anderen sind sie der gemeinsame Versuch, diese öffentlichkeitswirksamen Themen nicht rechten Populisten allein zu überlassen. Der Zeitplan für die Annahme der Direktiven zu Flüchtlingsstatus und Asylverfahren konkretisiert zwar die Zielvorstellung, doch er bedeutet auch ein Jahr Verspätung im Vergleich zu den Vereinbarungen, die Anfang 2000 im „Scoreboard“ zu Justiz und Innerem festgehalten wurden.¹³ Zudem wurde der Aspekt der Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts einer kontrollierten Zuwanderung nicht weiter verfolgt. Dennoch hat der Europäische Rat in Sevilla dem Prozess von Tampere neue Impulse gegeben.

Reform der Arbeitsweise des Rats

Angehalten hat unter den letzten Präsidentschaften die Tendenz, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle einnimmt. Der Ministerrat erhält präzise Mandate, die Kommission soll Berichte erstellen und das Europäische Parlament wird dabei kaum mehr erwähnt. Allein dem Europäischen Rat von Laeken wurden 33 Berichte und Schlussfolgerungen vorgelegt.¹⁴ Die Überlastung des Europäischen Rats wie auch des Allgemeinen Rats hatte bereits in früheren Jahren zu Reformvorschlägen geführt.¹⁵ In der Folge haben Gerhard Schröder und Tony Blair in einem gemeinsamen Brief Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsweise des Rats ohne eine Vertragsreform gemacht und der Generalsekretär des Rats, Javier Solana, hat dann auf dem Gipfel von Barcelona ein Exposé zur Verbesserung der Arbeitsweise des Rats mit dem Ziel einer Steigerung der Effizienz und einer verbesserten Transparenz des Rechtsetzungsprozesses vorgestellt. Auf dieser Grundlage hat der Europäische Rat in Sevilla schließlich einige konkrete Maßnahmen beschlossen.¹⁶

Erstens soll die Arbeitsweise des Europäischen Rats gestrafft werden. Dazu soll sich dieser wieder stärker auf die Vorgabe strategischer Ziele und Leitlinien konzentrieren. Die Zahl und Länge der vorgelegten Berichte sollen reduziert, die Tagesordnung besser vorbereitet, die Delegationen verkleinert, die Beratungen auf einen Tag konzentriert und die Schlussfolgerungen komprimiert werden. Zudem soll ab Dezember 2003 alle drei Jahre ein Strategieprogramm angenommen wer-

den, auf dessen Grundlage operative Jahresprogramme für den Rat verabschiedet werden. Durch die stärkere Zusammenarbeit mehrerer Vorsitzländer soll für mehr Kontinuität und Transparenz gesorgt werden. Zweitens wird die Anzahl der Fachministerräte von bisher 16 auf neun reduziert, indem mehrere Fachräte gebündelt werden.¹⁷ Der Allgemeine Rat wird nicht aufgeteilt; er wird allerdings offiziell umbenannt in Rat für „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“. Die Sitzungen zur Vor- und Nachbereitung der Europäischen Räte, zu institutionellen Fragen sowie zu Querschnittsaufgaben einerseits und die zur Außen-, Außenhandels-, Entwicklungs-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik andererseits sollen mit getrennten Tagesordnungen und zu unterschiedlichen Terminen stattfinden. Drittens wurde beschlossen, die Anfangsphase der Beratungen und die Abstimmungen des Rats immer dann öffentlich zu halten, wenn diese Rechtsakte im Rahmen der Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament erlassen werden.

Mit diesem Maßnahmenbündel sind die Reformmöglichkeiten sicher noch nicht ausgeschöpft. Vor allem das Problem der rotierenden Präsidentschaft wurde nicht gelöst. Es muss sich erst noch erweisen, wie nachhaltig die Entlastung des Europäischen Rats vom Tagesgeschäft ausfällt, wenn im Rat keine Einigung erzielt wird, und inwieweit sich die jeweilige Zusammensetzung der Fachministerräte gegenüber dem Status quo tatsächlich verändert.

Bewertung und Ausblick

Der Raum der Präsidentschaft, bei den Gipfeltreffen des Europäischen Rats noch eigene Schwerpunkte zu setzen, wird aufgrund der Vorgaben vorangegangener Gipfel und aufgrund weltpolitischer Entwicklungen immer kleiner. Dennoch ist es auch diesen beiden Präsidentschaften gelungen, in bestimmten Bereichen positive Ergebnisse zu erzielen.

So hat Belgien die Ausnahmesituation nach dem 11. September gut gehandhabt. Innerhalb kürzester Zeit wurde ein umfangreiches Aktionspaket auf den Weg gebracht, mit dem die EU die ihr zur Verfügung stehenden, vertraglich begrenzten Rechte und Ressourcen weit gehend ausgeschöpft hat. Tendenzen und Initiativen der „großen“ Mitgliedstaaten, den Kampf gegen den Terror im kleinen Kreis aufzunehmen, wurden eingedämmt. Parallel dazu wurde das ursprüngliche Ziel verfolgt, eine thematisch hart angelegte und methodisch innovative Reform der EU zu ermöglichen.

Spanien führte den Vorsitz einer klassischen Arbeitspräsidentschaft ohne spektakuläre Höhepunkte. Viele Maßnahmen, die gerade mit Blick auf die Ereignisse des 11. September beschlossen worden waren, mussten nur noch umgesetzt werden, der Reformkonvent war gerade erst gestartet und in der Frage der Erweiterung waren die Erwartungen bereits auf den entscheidenden Gipfel im Dezember 2002 in Kopenhagen gerichtet. Es konnten nicht alle Ziele, vor allem im Bereich einer stärkeren Liberalisierung der Märkte, umgesetzt werden. Dafür wurden in Sevilla mit den Reformbeschlüssen zum Europäischen Rat und den Fachräten sowie im Bereich der Innen- und Justizpolitik wichtige Weichenstellungen vorgenommen.

Insgesamt wurden mit dem Aktionsprogramm gegen den Terror sowie den Schlussfolgerungen von Laeken, Barcelona und Sevilla wiederum zahlreiche Arbeitsaufträge durch die Staats- und Regierungschefs an sich selbst, die Fachräte und die Kommission erteilt, deren Ergebnisse von den künftigen Europäischen Räten entgegengenommen und weiter bearbeitet werden müssen. Was als Kaminrunde zur langfristigen Strategieplanung begonnen hat, wird immer mehr zur Schaltzentrale der gesamten EU.

Anmerkungen

1. Siehe zu den Einzelheiten <http://www.eiz-niedersachsen.de/themen/eu-rat-09-2001.htm>.
2. Vgl. „Generelles aus Gent“, in: SZ vom 19.10.2001, S. 15; vgl. „EU bekräftigt Solidarität mit Amerika“, in: FAZ vom 20.10.2001, S. 6.
3. Siehe Artikel bei Europa-Digital unter http://www.europa-digital.de/laender/bel/eu_pol/minigipf.shtml; vgl. auch Ulrich, Stefan: „Drei für Europa“, in: SZ vom 06.11.2001, S. 4.
4. Vgl. das Programm der belgischen Ratspräsidentschaft, unter <http://www.eu2001.be>.
5. Siehe die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Laeken, Randnummer 8.
6. Zum Stand der Verhandlungen siehe <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/index.htm>.
7. Schlussfolgerungen des Vorsitzes unter <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>; siehe auch Deipenbrock, Gudula: Der Vertrag von Nizza – rechtliche oder (nur) politische conditio sine qua non für eine Erweiterung der Europäischen Union?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, Heft 2, Februar 2002, S. 53-59.
8. Weiteres unter: <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>
9. Siehe zur Methode der offenen Koordinierung u.a.: http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2001_CG-Offene-Koordinierung.pdf, sowie <http://www.bayern.de/Europa/Offene-Koordinierung.html>.
10. Siehe auch http://www.europa-digital.de/text/laender/spa/eu_pol/bfazit.shtml.
11. Siehe dazu ausführlich den Beitrag „Bundesrepublik Deutschland“ in diesem Band.
12. Vgl. „Widerspruch zwischen Wollen und Können“, in: FAZ vom 17.12.2001, S. 5 sowie den Beitrag zur GASP in diesem Band.
13. Vgl. die Bilanz von Franziska Hagedorn unter http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2002_07_sevilla.htm; „Gipfel der nackten Tatsachen“, in: Welt am Sonntag vom 23.06.2002; „Streit über Agrarbeihilfen gefährdet Zeitplan für EU-Erweiterung“, in: FAZ vom 24.06.2002, S.4.
14. Siehe Anlage IV. der Schlussfolgerungen von Laeken.
15. Siehe u.a. Bericht zur Reform der Rats, der auf dem Gipfel von Helsinki vorgelegt worden ist.
16. Siehe dazu die Anlagen I und II zu den Schlussfolgerungen von Sevilla.
17. Zur genauen Aufteilung der Fachräte siehe Anlage II, Abschnitt B, zu den Schlussfolgerungen von Sevilla.

Weiterführende Literatur

- Banús, Enrique: Dabei sein ist (fast) alles. 15 Jahre spanische EU-Mitgliedschaft, in: Welt Trends, 34/2002, S. 81-94.
- Giering, Claus: Die Verfassung im Visier. Erfolg der belgischen Ratspräsidentschaft, in: Europäische Zeitung 1/2002, S. 6.
- Göler, Daniel: Der Gipfel von Laeken: Erste Etappe auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?, in: integration 2 (2002), S. 99-110.
- Wessels, Wolfgang: Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: integration 2 (2002), S. 83-98.
- Informationen der zwei Ratspräsidentschaften und den jeweiligen Gipfeltreffen des Europäischen Rates unter belgischer (<http://www.eu2001.be>) und spanischer (<http://www.ue2002.es>) Präsidentschaft sind zu finden unter <http://www.europa-digital.de>, sowie speziell zum Europäischen Rat unter http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/eu_rat/.
- Alle Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der letzten Jahre sind unter <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm> zu finden.