

Der Europäische Rat

CLAUS GIERING

Der Europäische Rat hat eine steile Karriere hinter sich. In den siebziger Jahren von Valéry Giscard d'Estaing zusammen mit Helmut Schmidt als Kaminrunde zur Abklärung der europapolitischen Positionen im kleinen, informellen Kreis der Staats- und Regierungschefs und ihrer Außenminister geplant, ist der Europäische Rat mittlerweile eines der zentralen Organe der Europäischen Union. So hat auch unter den letzten Ratspräsidentschaften die Tendenz angehalten, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle einnimmt.

Am 1. Juni 2002 hatte Dänemark die Ratspräsidentschaft übernommen. Das Programm der dänischen Präsidentschaft stellte als Hauptthemen den Erweiterungsprozess, die Fortentwicklung des Raums der Freiheit und des Rechts, die nachhaltige Entwicklung, die Lebensmittelsicherheit sowie die globale Verantwortung in den Vordergrund. Der erste Gipfel der Staats- und Regierungschefs wurde gemäß der Beschlüsse des Europäischen Rates von Nizza am 24./25. Oktober 2002 in Brüssel durchgeführt. Im Mittelpunkt stand die Erweiterung der EU, vor allem die Einigung über einige noch offene finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen. Dies geschah in Vorbereitung des Gipfels von Kopenhagen am 12./13. Dezember 2002, auf dem der Beitritt von zunächst zehn Staaten beschlossen und Schlussfolgerungen für die übrigen Kandidaten und die Nachbarn der EU gezogen wurden.

Nach der Übernahme der Präsidentschaft durch Griechenland am 1. Januar 2003 rückte immer stärker der Irak-Konflikt ins Zentrum des Geschehens, zu dem Griechenland einen Sondergipfel am 17. Februar 2003 in Brüssel abhalten musste. Das Thema stand auch im Vordergrund der Frühjahrstagung am 21./22. März 2003 in Brüssel, die eigentlich die wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklung der EU vorantreiben sollte. Neben diesem so genannten Lissabon-Prozess wurden auch Fragen der Erweiterung und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) behandelt. Ein zusätzliches Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie ihrer Außenminister war der historische Moment am 16. April in Athen, bei dem feierlich zehn Beitrittsverträge unterzeichnet wurden.

Auf dem vierten Treffen der Staats- und Regierungschefs in diesem Halbjahr am 19./20. Juni 2003, das von Thessaloniki auf die Halbinsel Chalkidiki ins gut abgeschirmte Porto Karras verlegt worden war (aber dennoch als Gipfel von Thessaloniki bezeichnet wird), wurde zum einen der Verfassungsentwurf des EU-Konvents vorgelegt. Zum anderen finden sich in den umfangreichen Schlussfolgerungen des

Vorsitzes eine ganze Reihe von Themen der Innen- und Justizpolitik, der Außenbeziehungen, der Erweiterung und ihrer Folgefragen sowie wirtschaftliche Fragen. Zudem wurde Jean-Claude Trichet als Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) nominiert. Thessaloniki war eines der wenigen Gipfeltreffen der letzten Jahre, das nicht von einem eskalierenden außenpolitischen Konflikt überlagert wurde.

Mit dem Konvent zur Zukunft der Europäischen Union und dem nahenden Vollzug der Erweiterung stand die EU unter dänischer und griechischer Präsidentschaft also vor entscheidenden Weichenstellungen. Viele der drängenden Aufgaben wurden in dieser Zeit jedoch durch das beherrschende Thema des Irak-Krieges in den Hintergrund gedrängt. Die Atmosphäre auf den Gipfel-Treffen des Europäischen Rates war durch die Uneinigkeit in dieser Frage insbesondere im ersten Halbjahr 2003 außergewöhnlich frostig. Themen der wirtschaftlichen Weiterentwicklung Europas im Rahmen des Lissabon-Prozesses, die inzwischen traditionell auf dem so genannten Frühjahrsgipfel behandelt werden, traten in der öffentlichen Wahrnehmung völlig zurück. Dabei kann gerade dieses Thema zeigen, dass die EU auch in Krisenzeiten zu Fortschritten in einzelnen Politikbereichen fähig ist.

Die EU-Erweiterung– von Kopenhagen nach Kopenhagen

Mit Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern treten zunächst zehn Staaten der EU bei. Dieses Ereignis betrifft die Regierungspraxis ebenso wie das vergrößerte Wohlstandsgefälle in der EU selbst oder den Umgang mit neuen Nachbarn.¹ Dass es sich um ein diffiziles Projekt handelt, zeigte sich auch auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rates. Noch beim Brüsseler Gipfel im Oktober 2002 wurde um die Finanzierung der Osterweiterung gerungen. Die Mitgliedsstaaten unterstützten dort den Vorschlag der Europäischen Kommission, die betroffenen Länder durch Pauschalzahlungen aus dem EU-Haushalt zu entschädigen, beharrten aber auf der Einhaltung der 1999 in Berlin vereinbarten Ausgabenobergrenze. Die Beitrittsländer forderten dagegen einen Beitragsrabatt, der nur stufenweise auf den vollen EU-Mitgliedsbeitrag erhöht werden soll. Auch die Frage der Direktzahlungen für den Agrarsektor war auf dem Brüsseler Gipfel noch umstritten. Während sich die Mitgliedstaaten darauf verständigten, dass die Neumitglieder ab 2004 schrittweise Direktzahlungen erhalten sollen, lehnten diese das Angebot ab. Das „Phasing-In“ beginnend mit 25% der Zahlungen für die bisherigen Mitgliedsstaaten im Jahre 2004 schreibe ihre Benachteiligung über die gesamte nächste Finanzperiode fest.

Erst in Kopenhagen wurde ein Kompromiss zu den offenen Finanzierungsfragen gefunden. Auf der Basis eines Vorschlags der dänischen Ratspräsidentschaft ergeben sich für die Jahre 2004–2006 Gesamtkosten von 40,84 Mrd. Euro. Angesichts bisheriger Kalkulationen wird die Erweiterung damit sogar um etwa 9,4 Mrd. Euro günstiger sein als veranschlagt. Das Kopenhagener Kompromisspaket ermöglicht mit der in Brüssel festgelegten Obergrenze die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik in den neuen Mitgliedsstaaten ohne gravierende Einschnitte bei den Agrartransfers für die jetzigen Mitgliedsstaaten.

Beim Brüsseler Gipfel wurden außerdem Regelungen für institutionelle Fragen im Zusammenhang mit der Erweiterung beschlossen. Danach gelten nach dem Beitritt zunächst Übergangsregelungen für den Rat und das Europäische Parlament (EP). Zwischen dem Beitritt und dem 31. Dezember 2004 liegt die Gesamtsumme der Stimmen im Rat bei 124, wobei die größten Mitgliedsstaaten 10, die kleinsten 2 Stimmen besitzen. Ab Januar 2005 gilt dann die reformierte Stimmengewichtung mit insgesamt 321 Stimmen. Dann können die größten Mitgliedsstaaten 29 einsetzen, Malta als kleinstes Land der EU hat drei Stimmen. Auch die neuen Bestimmungen zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gelten ab Januar 2005.

Für das EP gilt bis zur neuen Wahlperiode 2004-2009 die bisherige Methode zur Errechnung der Mitgliederzahl der jeweiligen Staaten. Da allerdings auf dem Kopenhagener Gipfel der 1. Mai 2004 als Beitrittstermin festgelegt wurde und die Wahlen zum Europäischen Parlament bereits im Juni desselben Jahres stattfinden werden, wird diese letzte Übergangsregelung nur von sehr begrenzter Dauer sein. Der Beitritt sollte jedoch nach dem Willen des Europäischen Rates unbedingt vor den Parlamentswahlen stattfinden, damit die Neumitglieder gleichberechtigt daran teilnehmen können.

Bis zuletzt waren die Modalitäten für den Beitritt Zyperns umstritten. In Kopenhagen wurde beschlossen, dass Zypern in jedem Fall der Union beitreten kann. Im Falle der Aufnahme eines geteilten Zyperns würde der *acquis communautaire* nur für den griechischen Teil gelten. Bulgarien und Rumänien wurden in Kopenhagen für ihre Fortschritte gelobt und sollen 2007 aufgenommen werden. Die Türkei hatte ebenfalls auf ein festes Datum zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen gehofft und hinter den Kulissen heftig darum gerungen. Dieses Ziel konnte jedoch trotz der Unterstützung durch einige große Mitgliedsstaaten nicht realisiert werden.

Beim Gipfeltreffen in Athen am 16. April 2003 wurden schließlich die Beitrittsverträge mit zehn Staaten unterzeichnet. Damit durfte die griechische Ratspräsidentschaft trotz der Missstimmungen aufgrund des Irak-Konflikts eine historische Stunde feiern. Zu diesem Zeitpunkt war schon deutlich, dass der Erweiterungsprozess fortgesetzt wird. Im Februar 2003 hatte sich bereits Kroatien formell um einen Beitritt beworben, von Seiten Mazedoniens wird dieser Schritt in Kürze erwartet. Auf dem EU-Balkan-Gipfel am 21. Juni 2003 wurde mit Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro über einen möglichen EU-Beitritt gesprochen. Die EU stellte diesen fünf Ländern einen Beitritt zur Union zwar in Aussicht, nannte jedoch kein Datum.

Der Konvent – „Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung“

Seit dem 28. Februar 2002 hat der Europäische Konvent im Auftrag des Europäischen Rates von Laeken an einem neuen Stück europäischer Geschichte geschrieben.² Der Konvent sollte die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedstaaten und der EU neu ordnen, die Gesetzgebung auf europäischer Ebene mit effizienteren und demokratischeren Verfahren versehen und diese Grundordnung in einem lesbaren Dokument bündeln.

Sowohl auf dem Oktober-Gipfel in Brüssel wie in Kopenhagen im Dezember 2002 berichtete Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing über die Fortschritte des Konvents. Der Europäische Rat führte auf dieser Grundlage jeweils einen kurzen Gedankenaustausch und forderte den Konvent in Kopenhagen auf, die Ergebnisse seiner Arbeit rechtzeitig für die Tagung des Europäischen Rates im Juni 2003 vorzulegen. Eine ausführlichere Debatte der Konventsarbeiten sollte erstmals 2003 auf dem Märzgipfel in Brüssel erfolgen. Nachdem insbesondere die Streitpunkte in institutionellen Fragen immer virulenter wurden, wollte sich der Konventspräsident Impulse und Rückhalt von den EU-Staats- und Regierungschefs einholen. Die ursprünglich vorgesehenen Beratungen zur Zukunft der EU wurden allerdings aus Zeitgründen abgesetzt, obwohl es sich dabei um die Kernpunkte der künftigen Machtverteilung gehandelt hätte. Gerade die institutionellen Fragen nahmen dann immer mehr Raum in der Konventsdebatte ein und brachten diesen unter Zeitdruck. Die griechische Präsidentschaft sandte daher Signale aus, dass ein zeitlicher Aufschub möglich wäre. Letztlich wurden auf dem Gipfel von Thessaloniki nur die ersten beiden der vier Teile des Verfassungsentwurfs vorgelegt. Dennoch standen das Treffen von Thessaloniki und seine öffentliche Wahrnehmung vor allem im Zeichen des Konventsentwurfs. Nach 17 Monaten harten Ringens war es geschafft: Der Konvent hat seinen Entwurf einer EU-Verfassung vorgelegt. In einem in sich geschlossenen Text haben die Konventsmitglieder und ihre Stellvertreter mit insgesamt 465 Artikeln versucht, die EU auf eine neue Stufe zu heben.³

Doch in vielerlei Hinsicht konnten die Defizite der bisherigen Vertragsentwicklung nicht behoben werden. Die undurchsichtige Struktur und die mangelhafte Lesbarkeit des Gesamttextes, die weit gehende Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips in der Außen- und Sicherheitspolitik, das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten oder die unzureichende Reform des Ministerrates konterkarieren die Bürgernähe und die Handlungsfähigkeit eines großen Europa. So wird die erweiterte Union ihr Potenzial nicht voll ausschöpfen können. Dennoch wurde einiges erreicht, was vor Jahresfrist noch unmöglich schien. Die Zusammenführung der bisherigen Verträge in einem Gesamtdokument, die Übernahme der Grundrechtecharta, die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die Festlegung des Mitentscheidungsrechts des Europaparlaments als Regelverfahren in der Gesetzgebung sind Glanzpunkte der Konventsarbeit.

In Thessaloniki wurden die vorliegenden Ergebnisse allerdings nur als „gute Arbeitsgrundlage“ befunden. Die Gesamtfassung wurde nach einer sprachlichen und formalen Überarbeitung der italienischen Ratspräsidentschaft am 18. Juli 2003 in Rom übergeben. Die am 4. Oktober 2003 beginnende Regierungskonferenz wird nun alle Bestimmungen auf Herz und Nieren prüfen und gerade bei den zentralen Macht- und Grundlagenfragen möglicherweise Veränderungen vornehmen. Vor allem haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf geeinigt, die Sache selbst in die Hand zu nehmen. Die Mitgliedstaaten bringen sich bereits jetzt in Stellung. Es ist reichlich Konfliktstoff vorhanden, der vor allem die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der GASP, die verteidigungspolitischen Vorschläge, die

geplante Neugewichtung der Stimmen im Rat und die Verkleinerung der Kommission betrifft, so dass ein erfolgreicher Abschluss der Regierungskonferenz mit oder ohne Eingriffe in den Konventsentwurf keineswegs sicher ist. Viel wird vom Verhandlungsgeschick der amtierenden italienischen Ratspräsidentschaft abhängen. Deren Ziel ist jedenfalls, die Regierungskonferenz bereits im Dezember 2003 in Rom abzuschließen. „Kurz, knackig, intensiv und ergebnisorientiert“, sollen die Verhandlungen laut Außenminister Fischer sein.⁴ Auch Giscard d'Estaing warnte vor Neuverhandlungen: „Ich glaube nicht, dass Sie weiter vorankommen“.⁵ Die Unterzeichnung soll dann nach dem Beitritt von zehn Staaten am 1. Mai 2004, aber vor den Wahlen zum Europäischen Parlament Ende Juni 2004 stattfinden. Anschließend muss das Ergebnis der Regierungskonferenz den jeweiligen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen, bevor die Verfassung voraussichtlich 2006 in Kraft treten kann.

Die Irak-Krise: Europa vor der Zerreißprobe

Noch bevor US-Präsident George Bush das Thema Irak im September 2002 auf der UN-Generalversammlung ansprach, hatte sich der deutsche Kanzler Gerhard Schröder im Bundestagswahlkampf unmissverständlich gegen eine Beteiligung an einem Irak-Krieg ausgesprochen. Während die entscheidende Resolution 1441 des UN-Sicherheitsrats vom 8. November 2002 von allen EU-Mitgliedsstaaten unterstützt wurde, entzweiten sich die EU-Mitgliedstaaten über die Frage nach dem weiteren Vorgehen. Am 30. Januar 2003 bekannten sich auf Initiative des spanischen Premierministers José Maria Aznar acht EU-Staats- und Regierungschefs – von den jetzigen Mitgliedsstaaten Großbritannien, Spanien, Italien, Portugal und Dänemark sowie von Seiten der Beitrittskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn – in einer als „Brief der Acht“⁶ bekannt gewordenen Solidaritätserklärung zu einer Unterstützung der USA. Dies stand im offenen Gegensatz zu den Positionen Deutschlands und Frankreichs, die zusammen mit Russland eine nicht-militärische Lösung und die Intensivierung der Inspektionen forderten.

Griechenland zeigte sich verärgert über den Brief und verwies darauf, dass dies keine Aktion im Rahmen der EU sei und eine gemeinsame europäische Haltung behindere. Die Position Griechenlands war näher an der Frankreichs und Deutschlands, ohne sich als Ratspräsidentschaft konkret festzulegen. Von den übrigen EU-Staaten neigten Belgien und Luxemburg der deutsch-französischen Position zu. Die Niederlande unterstützen grundsätzlich die Haltung der USA, beteiligten sich aber nicht am Brief der Acht und forderten ein UN-Mandat. Die Forderung nach einem UN-Mandat galt auch für Schweden, Finnland, Irland und Österreich, die sich in der Debatte jedoch zurückhielten.

Schließlich wurde von der griechischen Ratspräsidentschaft am 17. Februar 2003 in Brüssel ein Sondergipfel einberufen, um dem Eindruck der Uneinigkeit innerhalb der EU entgegenzuwirken. Außerdem stand der Gipfel unter dem Eindruck zahlreicher Großdemonstrationen in ganz Europa, auf denen sich Millionen Bürger gegen einen Krieg im Irak wandten. Mit den Schlussfolgerungen des

Europäischen Rates vom 17. Februar 2003 wurde zwar einerseits eine klassische Kompromissformel gefunden, mit der die Kriegsgegner wie -befürworter leben konnten. Andererseits wurden damit bereits die Eckpunkte einer künftigen gemeinsamen Sicherheitsstrategie skizziert (siehe unten). Auch die Beitrittskandidaten schlossen sich im Anschluss an den Gipfel der Erklärung an. Überschattet wurde die folgende Debatte allerdings durch Äußerungen des französischen Präsidenten Jacques Chirac, der die Beitrittskandidaten scharf kritisierte. Diese hätten im Vorfeld „besser geschwiegen“, anstatt eindeutig für die US-Position Partei zu ergreifen, und hätten sich „ungezogen“ verhalten.⁷ Dies stieß bei den Betroffenen auf größte Empörung. Die Presse in Deutschland kommentierte den Gipfel überwiegend positiv, wenn auch sehr nüchtern. Die EU sei nicht völlig zerstritten, es gebe noch ausreichend Raum für gemeinsame Kompromisse. Zugleich habe sich jedoch gezeigt, dass die EU von einer gemeinsamen Außenpolitik noch sehr weit entfernt sei.

Angesichts der offen zutage getretenen Spaltung Europas in der Frage eines Irak-Krieges war es eines der vorrangigen Ziele der Frühjahrstagung am 21./22. März 2003 in Brüssel, eine gemeinsame Position zu formulieren und zugleich eine Perspektive für die Nachkriegszeit zu eröffnen. Es gelang den Staats- und Regierungschefs dort immerhin, sich erneut auf eine gemeinsame Erklärung zu einigen. Die EU erklärt sich bereit, humanitäre Hilfe zu leisten. Der UN-Sicherheitsrat bleibe an erster Stelle für die Wahrung von Sicherheit und Frieden verantwortlich. Gerade in der Phase nach dem Ende des Konflikts seien die Fähigkeiten der UNO unverzichtbar. Zugleich wurde die Notwendigkeit betont, die transatlantische Partnerschaft zu vertiefen und die Einheit der internationalen Gemeinschaft wiederherzustellen. Auch stellte der Europäische Rat den Irak-Konflikt in einen regionalen Zusammenhang. Die Lösung des Nahost-Konflikts und die Zusammenarbeit mit den Staaten der Region sowie der islamischen Welt blieben drängende Aufgaben.

Die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung kann aufgrund der eher frostigen Stimmung auf dem Gipfel schon als kleiner Erfolg gewertet werden. Ihr Inhalt spiegelte zwar weit gehend den kleinsten gemeinsamen Nenner wider, auf den sich die EU schon zuvor einigen konnte. Immerhin wendete der Europäische Rat aber den Blick nach vorn und bereitete sich damit frühzeitig auf die Nachkriegszeit vor. Eine solche Absichtserklärung bietet aber keine Antwort auf die drängende Frage, wie eine Spaltung Europas in fundamentalen Krisen in Zukunft verhindert werden kann. In diese Richtung zielte der belgische Vorstoß, einen Spezial-Gipfel abzuhalten, um dort die Möglichkeit des Beginns einer Verteidigungsunion im kleineren Kreis auszuloten. Trotz aller Kritik hat das Treffen zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg am 29. April 2003 ein wichtiges Signal gegeben. Allerdings darf eine solche Initiative nicht zu einer dauerhaften Spaltung Europas in konkurrierende Gruppen führen. Die Verteidigungsinitiative muss allen EU-Partnern offen stehen – das hat sich auch in den Vorschlägen des EU-Konvents zur ESVP niedergeschlagen.

Die Außenbeziehungen – im Schatten der Irak-Krise

Der Irak-Schock hat Europa letztlich nicht gespalten oder blockiert, sondern zum Handeln gezwungen. Trotz aller Kritik hat auch das Treffen zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg hier Wirkung gezeigt. So wurde auf dem Gipfel von Thessaloniki der erste Entwurf des Solana-Berichts über eine europäische Sicherheitsstrategie vorgestellt und vom Europäischen Rat sehr positiv aufgenommen.⁸ Der Entwurf umfasst folgende Schwerpunkte:

- Ausgangspunkt ist eine Bedrohungsanalyse, der zu Folge der internationale Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die organisierte Kriminalität in „failed states“, die in Zukunft größten Bedrohungen darstellen.
- Um darauf zu reagieren, muss Europa „Verantwortung für die weltweite Sicherheit“ übernehmen und drei strategische Ziele verfolgen: Ausweitung des Sicherheitsgürtels um Europa (Balkan, Russland, Naher Osten), Stärkung der Weltordnung (UN an der Spitze, enge Zusammenarbeit EU – USA) sowie Vorgehen gegen Bedrohungen (politisch, wirtschaftlich, als letztes Mittel militärisch).
- Dazu ist – im Gegensatz zur Strategie der USA des vorbeugenden Militärschlags – eine Politik des vorbeugenden Engagements („pre-emptive engagement“) notwendig. Die EU muss zudem in Konflikten aktiver, kohärenter und handlungsfähiger werden. Bestehende Fähigkeiten müssen gebündelt und die Militärausgaben erhöht werden.

Der Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, soll nun auf dieser Basis seine Arbeit fortführen und bis zum Dezembertreffen 2003 eine europäische Sicherheitsstrategie erarbeiten. Die einhellige Aufnahme des Sicherheitskonzepts und der Wille der Staats- und Regierungschefs, eine eigenständige Sicherheitsstrategie auszuarbeiten, kann die EU in die Lage versetzen, sich als eigenständiger Akteur in der internationalen Politik weiter zu profilieren.

Ganz in diesem Sinne begann am 1. April 2003 der erste Militäreinsatz der EU in Mazedonien. Dabei bediente diese sich nach Abschluss der so genannten „Berlin-Plus-Vereinbarung“ vom 14. März 2003 der Strukturen der Nato. Dies war im Hinblick auf die vier EU-Mitgliedsstaaten Österreich, Irland, Finnland und Schweden (sowie nach der Erweiterung Malta und Zypern), die nicht Mitglieder des Nordatlantikpakts sind, problematisch. Auf diese finden die EU-Nato-Vereinbarungen keine Anwendung,⁹ sie haben jedoch das Recht auf Konsultation. Im Kongo, wo der drohende Völkermord seit Juni 2003 unter einem Mandat des UN-Sicherheitsrats von der EU verhindert werden soll, engagiert sich vor allem auch Frankreich, um die Einsatzfähigkeit der ESVP ohne Rückgriff auf Nato-Strukturen unter Beweis zu stellen. Mehrfach beschäftigte sich der Europäische Rat zudem mit der Situation im Nahen Osten, wo die EU sich im Rahmen des Madrider „Quartetts“ engagiert und sich für die Einhaltung der „Roadmap“ einsetzt.¹⁰

Die Wirtschaft – der Lissabon-Prozess im Abseits

Am 20./21. März 2003 trafen sich die EU-Staats- und Regierungschefs in Brüssel zum Frühjahrsgipfel, der traditionell der Fortentwicklung des Lissabon-Prozesses gewidmet ist. Dieser soll die EU im Laufe eines Jahrzehnts zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt machen. In diesem Bereich sind Fortschritte dringend nötig, wie die Kommission in ihrem am 14. Januar 2003 vorgelegten Bericht zum Gipfel deutlich gemacht hat, in dem sie insbesondere das zu langsame Tempo und die Koordinierung der Maßnahmen kritisierte.¹¹ Dieser Bericht diente als Diskussionsgrundlage für die zuständigen Ratszusammensetzungen. Darauf aufbauend wurden von der Präsidentschaft Beschlussvorlagen für den Europäischen Rat vorbereitet. Im März 2003 war indes schon vor Beginn des Treffens abzusehen, dass der Irak-Krieg zum beherrschenden Thema werden würde. Dennoch wurden eine Reihe von Beschlüssen gefasst, die sich vor allem auf die Förderung von Unternehmen und unternehmerischer Initiativen, die Vernetzung Europas, das Europäische Sozialmodell sowie die Strategie für nachhaltige Entwicklung beziehen.

Zur Förderung der Unternehmen und unternehmerischer Initiativen soll die Annahme des Grünbuchs über unternehmerische Initiativen, eine beschleunigte Umsetzung der Charta für Kleinunternehmen sowie eine Vereinfachung der Rahmenbedingungen beitragen. Bis 2004 soll die Kommission zudem einen Aktionsplan erarbeiten, der insbesondere Unternehmensgründungen erleichtert.

In den Bereichen Energie, Verkehr und Finanzdienstleistungen sollen vor allem die Barrieren für eine weitere Vernetzung in der EU abgebaut werden. Die Umsetzung der bereits verabschiedeten Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Binnenmarkts wurde daher vom Gipfel ebenso gefordert wie die allgemeine Reduzierung staatlicher Beihilfen. Daneben wurden die zuständigen Ratsformationen aufgefordert, sich zügig auf eine Reihe von Maßnahmen zu einigen, unter anderem zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt, zum einheitlichen europäischen Luftraum, zum Aktionsplan für Finanzdienstleistungen und zu einem echten europäischen Risikokapitalmarkt.

Im Themenfeld Europäisches Sozialmodell, Solidarität und Beschäftigung standen vorrangig die Koordinierung der wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen, eine Revision der europäischen Beschäftigungsstrategie sowie der Rentensysteme auf der Agenda. Die Beschäftigungsstrategie wurde vom Europäischen Rat als erfolgreich gewürdigt. Die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien abgestimmt und näher definiert werden. Die Kommission wurde aufgefordert, eine Task-force „Beschäftigung“ unter dem Vorsitz von Wim Kok einzurichten. Die Forderung geht auf den gemeinsamen Brief Gerhard Schröders, Jacques Chiracs und Tony Blairs zur Lissabon-Strategie zurück und soll praktische Reformmaßnahmen hervorbringen. Die Koordinierung der Rentensysteme soll fortgeführt und Maßnahmen gegen die Ausgrenzung sozial benachteiligter Personengruppen verstärkt werden. Es wird allerdings darauf ankommen, dass auch die weniger Aufsehen erregenden Maßnahmen zügig beschlossen und umgesetzt werden, da die weiterhin hohe Arbeitslosigkeit und die

notwendigen Anpassungen der Sozial- und Rentensysteme zu immer drängenderen Aufgaben für die EU insgesamt werden.

In Fortsetzung des unter schwedischer Ratspräsidentschaft 2001 ausgebauten Pfeilers des Lissabon-Prozesses soll die bisherige Strategie für nachhaltige Entwicklung überprüft, die Verordnung über die Besteuerung von Energie verabschiedet sowie die Umweltdimension in die EU-Außenpolitik einbezogen werden. Die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien und eine Steigerung der Energieeffizienz sollen nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der EU ermöglichen. Die erzielte Einigung zur Energiebesteuerung wurde allgemein begrüßt. Außerdem müssten umweltschädliche Subventionen überprüft werden. Auf internationaler Ebene soll das Thema Nachhaltigkeit stärker in den Vordergrund rücken. Dazu gilt es zunächst, für die Umsetzung bereits beschlossener internationaler Abkommen einzutreten. Die EU sieht sich beim Thema Nachhaltigkeit in einer Vorreiterrolle. Um dieser gerecht zu werden, muss sie zunächst aber beweisen, dass sie selbst internationale Abkommen wie das Kyoto-Protokoll einhalten kann. Die Einigung zur Energiebesteuerung kann indes als positives Zeichen gewertet werden. Auch rückten weitere Themen unter dieser Überschrift auf dem Gipfel von Kopenhagen nach vorn, wie etwa Fragen der Meeresverschmutzung, des Seeverkehrs, der Folgeschäden des Untergangs des Öltankers „Prestige“ oder der Alpen-Transitverkehr vor allem in Österreich.

Bei der Umsetzung dieser Strategie kommen aber ebenfalls die generellen Probleme des Lissabon-Prozesses zum Tragen. Geringes Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosigkeit in den meisten Mitgliedstaaten der EU erweisen sich als hemmend bei der Realisierung bereits beschlossener Maßnahmen. Dennoch ist es gelungen, beim Lissabon-Prozess einige konkrete Fortschritte zu erzielen.

Die Innenpolitik – sicherer Hafen oder Festung Europa?

Kaum ein Thema sehen die Unionsbürger wie die Europapolitiker als so drängend an wie die Gewährleistung der inneren Sicherheit. Nach Tampere 1999 und Sevilla 2002 stand daher die Flüchtlingsproblematik auf dem Gipfel von Thessaloniki im Juni 2003 erneut weit oben auf der Tagesordnung. Nicht zuletzt durch die Initiative des britischen Premierministers Tony Blair, der seine Idee der Einrichtung außer-europäischer Transitabwicklungszentren („protection zones“) im Vorfeld lanciert hatte. Briten und Italiener – unter dem Eindruck von Schiffskatastrophen und einer harten innenpolitischen Debatte – drängten zudem auf eine Änderung der Asylpolitik. Einmal mehr betonte der Europäische Rat in seiner Abschlusserklärung den „dringenden Bedarf für eine strukturiertere Politik der EU“ im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Beschlossen wurden:

- die Weiterentwicklung einer gemeinsamen Politik zu illegaler Immigration, zu den EU-Außengrenzen, zur Rückkehr illegaler Immigranten und zur Kooperation mit Drittstaaten;
- die Erhöhung der Ausgaben zum Schutz der Außengrenzen gegen illegale Einwanderung um zusätzliche 140 Millionen Euro für die Jahre 2004 bis 2006;

- die Entwicklung einer einheitlichen Visapolitik im Rahmen des bereits im Aufbau befindlichen Visa Information System (VIS);
- die Einführung fälschungssicherer biometrischer Daten (etwa Fingerabdrücke) auf den Pässen der Unionsbürger – dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der neuen US-Einreisebestimmungen, die vom Oktober 2004 an eine visafreie Einreise nur noch Bürgern mit „biometrischen Pässen“ ermöglichen;
- eine verstärkte Kooperation mit Drittstaaten, bei denen die Flüchtlingsproblematik stärker zum Thema gemacht werden soll – dafür will die Union in den nächsten Jahren 250 Mio. Euro aufwenden;
- die Einführung eines jährlichen Berichts der Kommission zu Migration und Integration in Europa.

Neben diesen konkreten Beschlüssen enthalten die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates eine Reihe von Absichtserklärungen. So bestätigten die Staats- und Regierungschefs ihre Verpflichtung zu einer gemeinsamen Asylpolitik und ermahnten den Ministerrat, bis Ende 2003 die immer noch ausstehenden grundlegenden Rechtsakte – etwa zu den Mindeststandards für die Qualifikation als Flüchtling – zu verabschieden. Außerdem strebt die EU erstmals gemeinsame Instrumente zur Steuerung der legalen Immigration an.

Trotz der getroffenen Entscheidungen wurde erneut deutlich, dass die Asyl- und Migrationspolitik weiterhin stark von nationalen Befindlichkeiten dominiert wird. Dies betrifft vor allem die Bereiche der illegalen und legalen Immigration. Hier fand die britische Idee der außereuropäischen Transitabwicklungszentren keine Mehrheit.

Die Aussichten – Entwicklungsperspektiven des Europäischen Rates

Der Europäische Rat deckt bereits heute ein breites Spektrum an Aufgaben und Themen ab. Im Entwurf des Europäischen Konvents ist er nun auf Platz zwei hinter dem Europäischen Parlament vorgerückt und erhält Organstatus. Dies wirkt fast schon bescheiden angesichts der vielfältigen Planungs-, Wahl-, Entscheidungs-, Kontroll- und Schiedsfunktionen, die der Europäische Rat nach dem Verfassungsentwurf wahrnehmen soll. In zahlreichen Artikeln werden dem Europäischen Rat bisherige und neue Aufgaben und Rechte zugewiesen. Diese reichen vom Vorschlagsrecht für das Amt des Kommissionspräsidenten über die Festlegung der Ratsformationen, die Wahl des Außenministers, die Überführung bestimmter Ermächtigungen in das normale Gesetzgebungsverfahren bzw. in qualifizierte Mehrheitsentscheidung bis hin zu einem Beschlussfassungsrecht in der GASP sowie im Bereich der wirtschaftspolitischen Grundzüge. Der Europäische Rat soll künftig auch mindestens vierteljährlich zusammentreten und wird in seiner Arbeit vom Generalsekretariat des Rates unterstützt. Damit wird der Europäische Rat nun zu einem eigenständigen Organ der EU und macht als vierter Eckpunkt aus dem bisherigen institutionellen Dreieck von Rat, Parlament und Kommission ein hoffentlich ebenso stabiles Rechteck.

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

Schon die Einführung dieses Amtes stieß bei vielen Staaten auf wenig Begeisterung. Letztlich konnten Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Spanien als Befürworter die diesem Vorschlag sehr skeptisch gegenüberstehenden Vertreter vor allem der kleineren und neuen Mitgliedstaaten im Konvent nur dadurch überzeugen, dass dessen Aufgaben klar umrissen und begrenzt werden. Demnach soll der Präsident des Europäischen Rates

- den Vorsitz führen und die Beratungen des Europäischen Rates leiten;
- in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die angemessene Vorbereitung und Kontinuität dieser Beratungen sorgen;
- darauf hinwirken, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden;
- dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vorlegen.

Darüber hinaus soll der Präsident des Europäischen Rates „auf seiner Ebene“ unbeschadet der Zuständigkeiten des EU-Außenministers die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahrnehmen. Durch diese Bestimmungen sollen Kontinuität, Visibilität und Kohärenz in die EU-Vertretung nach innen wie nach außen gebracht werden – eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Position und der Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU.

Kontraproduktiv könnte sich jedoch aus diesem Blickwinkel die unklare Aufgabenaufteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem vom Konvent neu eingeführten Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten auswirken. Ein Defizit, aus dem sich in Zukunft Reibungsverluste ergeben können, die die Handlungsfähigkeit der EU insgesamt stark beeinträchtigen würden. Ohne eine klare Rollenverteilung werden die Einflussmöglichkeiten, die Glaubwürdigkeit und die Sichtbarkeit Europas nach außen in der Weltpolitik geschwächt. Der Außenminister hat zudem eine Zwitterrolle in der Kommission, die er auch zu Lasten der Kommission auslegen kann. Er hat die Möglichkeit, die gesamten außenpolitischen Ressourcen tendenziell im Sinne des Europäischen Rates und nicht des Kommissionskollegiums zu nutzen. Die Kommission steht zudem durch den EU-Außenminister in außen- und sicherheitspolitischen Fragen weiter in der Verantwortung, ohne jedoch echten Einfluss auf die politische Zielsetzung und Führung im Bereich der Außenbeziehungen zu haben.

Auch für die interne Strategieplanung und Entscheidungsfindung ist die geplante Konstellation nicht optimal. Zwar kann der Präsident trotz der begrenzten Befugnisse durch die Vorsitzfunktion ein wichtiges Element der Konsenssuche in der Europäischen Union bilden. Seine Möglichkeiten im strategischen und operativen Bereich politischer Führung sind aber gering. Das ist bedauerlich, denn schließlich wird der künftige Erfolg der EU maßgeblich von der Definition strategischer Vorgaben und deren Umsetzung in konkrete Politik abhängen.¹² Ein für tatkräftige Persönlichkeiten letztlich unattraktiver Job ist in diesem Sinne für die Führung und Außendarstellung der EU kein Gewinn. Und dies insbesondere in den Fällen, in denen die Europäische Union nur auf der Grundlage eines Kompromisses auf allerhöchster politischer Ebene aktiv werden kann.

Anmerkungen

- 1 Brusis, Martin, Janis A. Emmanouilidis und Christoph Hofbeck: EU 25+. Eine Bestandsaufnahme nach dem Europäischen Rat von Kopenhagen. Januar 2003, S. 1. www.cap.uni-muenchen.de
- 2 Erklärung von Laeken: Die Zukunft der Europäischen Union, http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm
- 3 Zu den Ergebnissen des Konvents siehe Claus Giering (Hrsg.) Der EU-Reformkonvent. Analyse und Dokumentation, Gütersloh 2003 (nur als CD-ROM erschienen).
- 4 Zitiert nach: europa-digital, 23. 6. 2003, www.europa-digital.de/laender/gri/eu_pol/praes03/thes.shtml
- 5 ebd.
- 6 Der Originalbrief ist zu finden unter www.welt.de/data/2003/01/31/37637.html
- 7 Vgl. Frankfurter Rundschau, 19. 2. 2003, S. 1.
- 8 Download unter <http://ue.eu.int/pressdata/de/reports/76257.pdf>.
- 9 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, 12./13. Dezember 2002, S. 13; sowie Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Brüssel, 24./25. Oktober 2002, S. 8f./S. 17f.
- 10 Vgl. etwa Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen, 12./13. Dezember 2002, S. 14f.; Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki, 19./20. Juni 2003, S. 22f.
- 11 Bericht der Kommission: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/5b_de.pdf.
- 12 Vgl. Janis A. Emmanouilidis und Claus Giering: Geteilte Führung bei klarer Verantwortung. Wie die EU mit zwei Präsidenten organisiert werden kann, in: Spotlight 01/2003

Weiterführende Literatur

- Informationen zur dänischen (www.eu2002.dk) und griechischen (www.ue2003.gr) Präsidentschaft sind zu finden unter www.europa-digital.de/dschungelbuch/eu_rat/.
- Alle Schlussfolgerungen des Europäischen Rates der letzten Jahre sind unter <http://ue.eu.int/presid/conclusions.htm> abrufbar.
- de Schoutheete, Philippe / Helen Wallace: The European Council, Notre Europe, Paris, September 2002 (www.notre-europe.asso.fr/pages/index-de.htm).
- Greco, Ettore: Prioritäten der italienischen EU-Präsidentschaft. In: *integration* 3/03, S. 195-203.
- van Meurs, Wim / Stefani Weiss: The Next Europe: Southeastern Europe after Thessaloniki. Centrum für angewandte Politikforschung / Bertelsmann Stiftung, München/Gütersloh 2003.
- Maurer, Andreas: Die Rollendefinition des Europäischen Rates in der EU-Verfassung, SWP-Arbeitspapier, Juni 2003 (http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu_reform_dossier.htm)
- Murray, Alasdair: The Lisbon Scorecard III: The status of economic reform in the enlarging EU, CER Working Paper, London 2003.
- Stark, Christine: Different types of meetings of the EU Heads of Government, http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth251102_en.pdf, London 2002.