

Sarah Seeger

# Dramatik auf der Hauptbühne, Routine an den Nebenschauplätzen

Die Bilanz des Europäischen Rates am 21./22. Juni 2007

## 1. Höhepunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Mit höchster Spannung war der Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs am 21./22. Juni 2007 erwartet worden. Nach den Erfolgen des „Klima- und Energiegipfels“ des Europäischen Rates im März, nach den Feierlichkeiten zur Verabschiedung der Berliner Erklärung sowie nach den positiven Signalen des G8-Gipfels in Heiligendamm stand nun der dramaturgische Höhepunkt der **deutschen EU-Ratspräsidentschaft** bevor. Die Bundesregierung wollte als einer der engsten „Freunde der Verfassung“ den europäischen Konstitutionalisierungsprozess vitalisieren und die Mitgliedstaaten der EU auf eine neue primärrechtliche Grundlage einschwören.

Die mediale Auseinandersetzung über Europa im Vorfeld und während des Gipfels war enorm, wozu nicht zuletzt der öffentliche Schlagabtausch um den künftigen **Abstimmungsmodus** im Ministerrat und die kämpferische Haltung der polnischen Regierung beigetragen hatten. Doch während sich auf der großen Bühne Vertragsreform dramatische Szenen abspielten, konnten in einigen anderen Bereichen wichtige Vorhaben routiniert voran gebracht werden. An dieser Stelle sind vor allem die Fortschritte im Bereich Inneres und Justiz und die Verabschiedung der ersten EU-Zentralasienstrategie zu nennen.

Insgesamt umfassen die **Schlussfolgerungen** des Vorsitzes folgende Punkte:

1. Prozess der Vertragsreform;
2. Justiz und Inneres;
3. Wirtschaft, Soziales und Umwelt;
4. Außenbeziehungen;
5. Nordirland.

## 2. Die Ergebnisse des Gipfels

### 2.1. Prozess der Vertragsreform

Die Gipfel-Gespräche zur Vertragsreform der EU verliefen erwartungsgemäß äußerst zäh. Zahlreiche Regierungen hatten Forderungen und Interessen angemeldet, die es in diplomatischer Manier auszuloten und zusammenzubringen galt. Erst in den frühen Morgenstunden des 23. Juni 2007 und nach der Drohung Angela Merkels, das Mandat für die anstehende Regierungskonferenz notfalls auch ohne Polen zu verabschieden, konnten sich die Staats- und Regierungschefs schließlich auf einen Kompromiss einigen.

Übernahme von  
Verfassungsbestimmungen...

Das **Mandat**, das den Schlussfolgerungen angefügt ist, nimmt die Substanz des Verfassungsvertrags und nicht den geltenden Nizza-Vertrag als Ausgangspunkt der Reformüberlegungen. Dies bedeutet, dass die zentralen Bestimmungen des Verfassungsvertrags weitgehend übernommen werden. Dazu gehören unter anderem die Stärkung des Europäischen Parlaments, die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Einführung der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Ministerrat, die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte, die klarere Kompetenzaufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Übernahme der Verfahren zur vereinfachten Reform der EU-Verträge (*Passerelle-Klausel*) sowie die Einführung eines europaweiten Bürgerbegehrens.

... ohne Verfassungskonzept

Einige Elemente werden im Vergleich zum Verfassungsvertrag gestrichen, präzisiert oder um neue Aspekte ergänzt. Zu nennen ist vor allem die Streichung jeglicher Symbole und Hinweise, die auf ein Verfassungskonzept hindeuten könnten. Flagge, Motto und Hymne haben im neuen Vertragswerk keinen Platz – auch wenn sie im europapolitischen Alltag auch in Zukunft eine bedeutende Rolle spielen werden. Die Charta der Grundrechte wird nur noch in Form eines Verweises im neuen Primärrecht bestehen bleiben, erhält jedoch Rechtsgültigkeit. In einem Protokoll wird zudem ein Opt-out für Großbritannien festgelegt.

Transparenz wird geopfert

Viele der Änderungen und Streichungen tragen die Handschrift diverser nationaler Regierungen und sind als Entgegenkommen für die Zustimmung der Verfassungskritiker zum Mandat zu verstehen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen nicht um fundamentale, sondern um kosmetische Modifikationen, die lediglich geltendes Recht oder die Bestimmungen im Verfassungsvertrag unterstreichen. Am deutlichsten zeigt sich der Preis, den die Freunde der Verfassung für das Entgegenkommen der Gegner zahlen mussten, in der Form und Struktur des neuen Primärrechts. Statt einer transparenten Verfassung wird ein schwer lesbarer technischer Änderungsvertrag entstehen. Dadurch sollen insbesondere in den Niederlanden und Großbritannien die Skeptiker überzeugt und ein (weiteres) Referendum vermieden werden. So rational die Gründe dafür auch sind – das Aufgeben der eigentlichen Antriebsidee des Verfassungsprozesses, nämlich die Schaffung einer politischen Ordnung in Europa, die durch ein einziges Dokument verfasst ist, ist das größte Opfer der Verfassungsbefürworter.

Enges Zeitkorsett

Der in den Schlussfolgerungen enthaltene Zeitplan zur Vertragsreform verlangt den Staats- und Regierungschefs eiserne Disziplin ab. Am 23. Juli 2007 wurde die für eine Vertragsänderung nötige Regierungskonferenz einberufen, bei der ein erster **Entwurf** für den neuen Vertrag vorgelegt wurde. Dieser soll – eventuell mit einigen technischen Änderungen versehen – bis spätestens Ende 2007 von allen Regierungen der EU unterzeichnet werden. Anschließend muss das neue Vertragswerk die nationalen Ratifikationsprozesse durchlaufen, um wie geplant bis zu den Europawahlen im Jahr 2009 in Kraft treten zu können. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn der Reformvertrag in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird. In den meisten Ländern entscheiden die nationalen Parlamente über den Reformvertrag, lediglich in Irland ist ein Referendum zwingend erforderlich. Doch auch in anderen Mitgliedstaaten wird über ein mögliches Plebiszit diskutiert. Angesichts der europakritischen Stimmung in einigen Ländern gilt ein positives Votum der Bürger jedoch keinesfalls als gesichert. Hier liegt es nun an den jeweiligen Regierungen, die Inhalte des neuen Vertrags zu vermitteln und die Bürger von der Notwendigkeit einer Vertragsreform zu überzeugen.

## 2.2. Justiz und Inneres

Vor dem Hintergrund der wachsenden Herausforderungen, denen sich die Europäische Union mit Blick auf Migration, Kriminalität und internationalem Terrorismus gegenüber sieht, hat die Gestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine zentrale Rolle im Arbeitsprogramm der EU eingenommen. Sowohl das Programm von Tampere als auch das nachfolgende Haager Programm stärken die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den vormals nationalstaatlich dominierten Bereichen Inneres und Justiz. Diese Maßnahmen sollen gemäß den Schlussfolgerungen weiter ausgebaut werden.

Im Bereich der Migration kämpfen vor allem die Mitgliedstaaten an der Südgrenze der EU mit gravierenden Problemen. Sie sehen sich einem enormen Flüchtlingsansturm ausgesetzt, den sie kaum noch alleine bewältigen können. Wie überfordert manche Regierungen mit der Situation sind, zeigte jüngst ein Drama im Mittelmeer, bei dem sich **Malta** zunächst weigerte, im Meer treibende afrikanische Flüchtlinge zu bergen. Höchst problematisch ist die Tatsache, dass es bislang noch keinen EU-weiten Solidaritäts-Mechanismus gibt, der in einer solchen Situation auf einen fairen Lastenausgleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinwirken könnte.

Migration: einzelne  
Mitgliedstaaten überfordert

Der von der EU verfolgte **Gesamtansatz** zur Migration, der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 beschlossen wurde, umfasst zwei Schwerpunkte: einerseits wird ein restriktiver Ansatz verfolgt, bei dem Grenzkontrollen, die Rückübernahme und die Bekämpfung der illegalen Migration und des Menschenhandels kontinuierlich verstärkt werden. Andererseits sollen Bemühungen im Bereich Integration und interkultureller Dialog die Folgewirkungen von Migration besser koordinieren.

Gesamtansatz Migration

Deutlichstes Zeichen eines restriktiven Ansatzes ist die im Jahr 2004 eingerichtete Grenzschutzagentur FRONTEX, die die Außengrenzen der Union vor allem vor illegaler Migration schützen soll. Die Mitgliedstaaten erkennen die Bedeutung der Agentur in den Schlussfolgerungen ausdrücklich an und begrüßen die geplante engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Rückführung von illegalen Einwanderern. Der Europäische Rat begrüßt zudem „die Einrichtung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke, die Einführung des Küstenpatrouillenetzwerks und die Schaffung einer zentralisierten ‚Toolbox‘ mit technischer Ausrüstung, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt wird.“ Diese Maßnahmen waren beim Treffen der Justiz- und Innenminister am 20. April 2007 beschlossen worden. Auch die geplante Richtlinie zur Bekämpfung von illegaler Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen unterstützt, ist als Maßnahme zur Verhinderung von illegaler Zuwanderung zu sehen.

Schutz der Außengrenzen

Die von den Mitgliedstaaten in den Schlussfolgerungen begrüßte verstärkte Kooperation mit Drittstaaten verdeutlicht die Tendenz, innere und äußere Sicherheit nicht mehr getrennt voneinander zu behandeln, sondern gemeinsam zu bedenken. In diesem Zusammenhang gewinnen Formen der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern von Flüchtlingen und Zuwanderern zunehmend an Bedeutung. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen nun, insbesondere die Zusammenarbeit mit den östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der EU in so genannten Mobilitätspartnerschaften auszubauen, um die Ursachen von Migration zu bekämpfen und die legale Einwanderung zu erleichtern. Der Europäische Rat billigt daher die Liste mit prioritären Maßnahmen, die der Rat Justiz und Inneres zur Verbes-

Außenpolitische Dimension  
von Migration

serung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten auf seiner Tagung am 12./13. Juni 2007 verabschiedet hat. Zudem sollen die Möglichkeiten der **zirkulären Migration**, worunter die mehrmalige Wanderung von Migranten zwischen Heimat- und Aufnahmeland verstanden wird, weiter geprüft werden. Die Europäische Union verspricht sich von diesem Konzept zum einen eine Minderung der negativen Auswirkungen des *Brain Drain* in den Herkunftsländern. Zudem sollen durch die Wanderung der Transfer fachlicher Kenntnisse, aber auch finanzieller Ressourcen in das Heimatland gefördert werden.

#### Neue Prioritäten

Neben der Außendimension gewinnt die gesamteuropäische Zusammenarbeit im Bereich Integration und interkultureller Dialog zunehmend an Aufmerksamkeit. Zwar existiert seit der Einführung des Haager Programms ein gemeinsamer Ansatz zur legalen Zuwanderung mit dem Ziel der Deckung des Bedarfs nach qualifizierten Arbeitskräften. Die weitere Gestaltung der gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Integration der Zuwanderer war bislang jedoch allein den EU-Mitgliedstaaten überlassen. Die ergriffenen Integrationsmaßnahmen variieren dabei erheblich. Doch angesichts der ähnlichen Problemlagen wird das Thema nun zunehmend als gemeinsame Herausforderung aller EU-Mitgliedstaaten diskutiert. Zur besseren Koordinierung wurden nationale Kontaktstellen eingerichtet, die alle relevanten integrationspolitischen Daten der Mitgliedstaaten vernetzen sollen. Vor diesem Hintergrund begrüßt der Europäische Rat die **Schlussfolgerungen** der Juni-Tagung des Rates Inneres und Justiz, die eine Stärkung der Integrationspolitik der EU durch die „Förderung von Einheit in der Vielfalt“ anstreben. Um einen Überblick über den Stand des Gesamtansatzes der Migrationspolitik der EU zu erhalten, beauftragt der Europäische Rat die Kommission, auf dem EU-Gipfel im Dezember 2007 einen Zwischenbericht vorzulegen.

#### Visa-Informationssystem

Der Europäische Rat lobt die Einigung des Rates Justiz und Inneres über die Verordnung zum *Visa-Informationssystem (VIS)*, das künftig den Austausch von Daten zu Visaanfragen von Drittstaatangehörigen für den Schengenraum und Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt ermöglichen soll. Der Beschluss legt den Grundstein für die weltweit größte und umfassendste Datenbank zu Visa-Informationen, mit Hilfe derer unter anderem terroristische Straftaten frühzeitig aufgedeckt bzw. untersucht werden sollen und zudem ein „Visa-Shopping“ quer durch die EU-Mitgliedstaaten vermieden werden soll. Das VIS soll bis zum Frühjahr 2009 arbeitsfähig sein.

Mit Blick auf noch bestehende Schwachstellen bei der europaweiten Koordination der Terrorbekämpfung fordert der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit weiter zu stärken.

#### Schengen wird größer

Die Schlussfolgerungen begrüßen die geplante Ausweitung des Schengenraumes auf die neuen Mitgliedstaaten, die der EU zum 1. Mai 2004 beigetreten sind. Sollten alle technischen Voraussetzungen im Hinblick auf das weiterentwickelte *Schengen Informationssystem I (SIS I)*, *SISone4ALL*, erfüllt sein, so werden die Binnengrenzkontrollen an den Land- und Seegrenzen bis Ende Dezember 2007 und an den Luftgrenzen bis spätestens März 2008 entfallen. Der Europäische Rat weist gleichzeitig darauf hin, dass das Nachfolgeprogramm des SIS I, SIS II, bis spätestens Dezember 2008 eingeführt werden soll. Aufgrund technischer Mängel war die Inbetriebnahme von SIS II immer wieder verschoben worden. *SISone4ALL* wurde daher als Interimslösung eingeführt, um den Beitritt der neuen Mitgliedstaaten zum Schengenraum nicht unnötig zu verzögern.

Die auf dem Rat Inneres und Justiz beschlossene Überführung der Kernbestandteile des Prüm-Vertrags in das Primärrecht der Europäischen Union (*Schengen III*) wertet der Europäische Rat als großen Fortschritt hin zu einer echten Kooperation im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit. Damit wird der Datenaustausch durch die gegenseitige Vernetzung nationaler Datenbanken mit Angaben zu DNA- und Fingerabdruckinformationen sowie Kfz-Registern erheblich verbessert. Zudem ermöglicht der Vertrag einen schnellen Austausch von Daten über terroristische „Gefährder“ und reisende Gewalttäter wie z.B. Hooligans. Ergänzt um die Bestimmungen zum VIS und den Beschluss, das Europol-Übereinkommen in einen Ratsbeschluss umzuwandeln, ist es unter deutscher Ratspräsidentschaft gelungen, die Bekämpfung von Kriminalität und terroristischen Akten durch den Ausbau des europäischen Informationsverbundes zu verbessern.

Ausweitung des  
EU-Informationsverbundes

Nachholbedarf sieht der Europäische Rat allerdings bei der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, weswegen er die Weiterentwicklung der Arbeiten betreffend die Verfahrensrechte in Strafverfahren fordert. Eine entsprechende Entscheidung wird bislang ohne Ergebnis seit über drei Jahren debattiert. Darüber hinaus ersucht der Europäische Rat den Rat, die „nationalen Strafregistersysteme so bald wie möglich durch ein europäisches Netz untereinander zu verbinden“ und „die elektronische Kommunikation in rechtlichen Fragen (E-Justiz)“ weiter zu fördern.

### 2.3. Wirtschaft, Soziales und Umwelt

Bereits auf dem März-Gipfel 2007 hatte der Europäische Rat gefordert, die bestehenden Defizite im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt weiter abzubauen. So sollte der europäische Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt zwar seit dem 1. Juli 2007 liberalisiert sein, eine vollständige Umsetzung aller Anforderungen blieb jedoch bislang aus. Auch bei der geplanten Richtlinie zur Vollendung des Binnenmarkts für Postdienste konnte noch keine Einigung erzielt werden. Die Liberalisierung des Marktes wurde auf das Jahr 2011 vertagt. Der Europäische Rat wiederholt vor diesem Hintergrund seine Aufforderung an die Kommission, im zweiten Halbjahr 2007 einen umfassenden Überblick über die europäische Binnenmarktpolitik vorzulegen.

Defizite beim Binnenmarkt

Auf ein energischeres Vorgehen drängt der Europäische Rat ebenfalls im Bereich Technologie. Insbesondere die geplanten Initiativen im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms für Forschung müssten unter Beachtung des Transparenz- und Offenheitsgebots zügig umgesetzt werden. An das Europäische Parlament und den Rat ergeht der Appell, die Verordnung über das Europäische Technologieinstitut noch bis zum Ende des Jahres zu beschließen. Zudem soll der Europäische Forschungsraum weiter ausgebaut werden. Dazu soll die Kommission bis Anfang 2008 Initiativen für Folgemaßnahmen zum Grünbuch über den Forschungsraum erarbeiten.

Technologiekoope-  
ration auf  
dem Papier...

Wie schwer sich die technologische Zusammenarbeit in der EU in der praktischen Umsetzung gestaltet, zeigen die aktuellen Ereignisse bezüglich des als europäisches Prestigeprojekt gestarteten Galileo-Satellitennavigationsprogramms, einer gemeinsamen Initiative der EU und der *Europäischen Weltraumorganisation (ESA)*. Ziel der EU ist es, vom US-amerikanischen Konkurrenzprodukt GPS und dem russischen Pendant GLONASS unabhängig zu werden und sich mit eigener Technologie auf dem Weltmarkt zu positionieren. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes bekräftigen daher auch „den Stellenwert von Galileo als Schlüsselprojekt der Europäischen

...und in der realen  
Umsetzung

Union.“ Nichtsdestotrotz drohte das milliardenschwere Projekt im Frühjahr dieses Jahres aufgrund von internen Streitigkeiten im privat getragenen Betreiberkonsortium zu scheitern. Die Scharmützel zwischen den Betreiberfirmen führten dazu, dass das Konsortium nun vor der **Auflösung** steht. Damit ist jedoch ein großer Teil der Finanzierungsbasis des Projekts in Frage gestellt. Der Rat Transport, Telekommunikation und Energie beschloss daher auf seiner Tagung vom 6.-8. Juni 2007, die nötigen Finanzmittel aus öffentlichen EU-Geldern zu beschaffen. Dadurch soll die Verwirklichung des Projekts bis 2012 gesichert werden. Die genaue Budgetierung ist jedoch derzeit noch offen, die Kommission wurde vom Rat bei seinem Treffen im Juni beauftragt, bis zum Herbst 2007 mögliche Finanzierungsmodelle vorzuschlagen.

Die soziale Dimension  
Europas

Mit Blick auf die soziale Dimension europäischer Politik verweisen die Schlussfolgerungen auf die Notwendigkeit, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung weiter in Angriff zu nehmen. Der Europäische Rat wiederholt seine Aufforderung vom März-Gipfel an die Kommission, eine Mitteilung zu möglichen Maßnahmen für die spezifische Umsetzung des **Flexicurity-Modells** in jedem Mitgliedstaat vorzuschlagen. Dies soll es den Mitgliedstaaten erleichtern, den richtigen *Policy-Mix* für die nötigen Arbeitsmarktreformen zu finden. Auf dieser Grundlage sollen noch bis Ende des Jahres gemeinsame Grundsätze erarbeitet werden. Der Europäische Rat verweist zudem auf die geplante Richtlinie über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität der Arbeitnehmer, auf die angenommene Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2007-2012, auf die Allianz der Familien sowie die Notwendigkeit der Gleichstellung der Geschlechter. Die Schlussfolgerungen betonen darüber hinaus die Bedeutung eines Berichts der Kommission über die soziale Realität in Europa, der „demnächst“ vorgelegt werden soll.

Mit diesen Maßnahmen bekräftigt der Europäische Rat sein Ansinnen, die Politik der EU nicht nur binnenmarktgerecht, sondern auch sozial abgefedert gestalten zu wollen. Auch Bundeskanzlerin Merkel hatte als EU-Ratspräsidentin auf die Notwendigkeit der sozialen Ausgestaltung des Gemeinsamen Marktes hingewiesen. Merkel hatte in ihrer **Regierungserklärung** zum EU-Frühjahrgipfel betont: „Europa steht für eine Verbindung von wirtschaftlicher Leistungskraft und sozialem Ausgleich.“

Legitimitätskatalysator oder  
Legitimitätsbremse?

Damit greifen Merkel ebenso wie der Europäische Rat die derzeitigen Befürchtungen der Bürger auf: laut einer **Eurobarometer-Umfrage** sind Arbeitslosigkeit, die Lebenshaltungskosten und Renten die größten Sorgen der Europäer. Gelingt es der Europäischen Union in diesem Feld, den Erwartungen der Bürger gerecht zu werden, könnte sie an Akzeptanz gewinnen. Angesichts einiger Hürden, die sich dem Aufbau eines Europäischen Sozialmodells in den Weg stellen, müssen die Chancen auf ein Gelingen allerdings differenziert bewertet werden. Die Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik werden auch mit In-Kraft-Treten des neuen Reformvertrags weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten bleiben. Die Fähigkeit der EU, ein Europäisches Sozialmodell zu gestalten, ist äußerst beschränkt. Werden zu hohe Erwartungen bei den Bürgern geweckt, könnte sich dies letztlich kontraproduktiv für die Steigerung der Unterstützung für die europäische Politik auswirken.

Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes befassen sich zudem mit der HIV/AIDS-Problematik. Der Europäische Rat mahnt vor dem Hintergrund der nach wie vor hohen Ansteckungsrate nachhaltige Maßnahmen wie Präventionsprogramme,

Schulungen von medizinischem Personal, Aufklärungskampagnen und eine Senkung der Behandlungskosten an. Doch auch wenn die Europäische Kommission in den Schlussfolgerungen dazu angehalten wird, den Aktionsplan zur Bekämpfung von HIV/AIDS und das Europäische Aktionsprogramm zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose durch Außenmaßnahmen (2007-2011) rasch umzusetzen, verweisen die Schlussfolgerungen auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten in diesem Bereich.

HIV/AIDS

Im Nachgang zur beim März-Gipfel erzielten Einigung über eine **integrierte Klima- und Energiepolitik** und den Ergebnissen des G8-Gipfels von Heiligendamm bekräftigt der Europäische Rat den von der EU im Bereich Energie- und Klimaschutzpolitik eingeschlagenen Weg. Bei der im Dezember beginnenden UN-Konferenz zur Überarbeitung des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (**Kyoto-Protokoll**) in Bali komme es nun darauf an, auch andere bedeutende internationale Akteure für die Ziele der EU zur Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu gewinnen. Um die geplante Emissionssenkung zu erreichen, ruft der Europäische Rat die Kommission dazu auf, einen Änderungsvorschlag für die Richtlinie zum Emissionshandelssystem zu unterbreiten. Aufgrund der engen Verflechtung der Klimaproblematik und der Ressourcenfrage mit dem Problem der internationalen Sicherheit fordert der Europäische Rat zudem, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen der Kommission mit dem Hohen Vertreter zu intensivieren.

Kyoto-Prozess

Schließlich äußert sich der Europäische Rat erfreut über den kommenden Beitritt von Malta und Zypern zur Eurozone zum 1. Januar 2008. Damit werden neben Slowenien, das den Euro bereits zum 1. Januar 2007 eingeführt hat, zwei weitere neue EU-Mitgliedstaaten in die Eurozone aufgenommen.

Eurozone wird größer

#### 2.4. Außenbeziehungen

Die deutsche Bundesregierung hatte zu Beginn ihrer EU-Ratspräsidentschaft große Hoffnungen mit Blick auf eine „**neue Ostpolitik**“ geweckt. Dazu sollte zum einen die östliche Dimension der *Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)* im Vergleich zur Mittelmeerregion deutlich aufgewertet werden. Zum anderen sollte erstmalig in der Geschichte der Europäischen Union eine Zentralasienstrategie ausgearbeitet werden.

Blick nach Osten

Eine Gewichtsverlagerung der ENP in Richtung Osten bestätigen die Schlussfolgerungen des Vorsitzes allerdings nicht. Der Europäische Rat bekräftigt stattdessen, dass „am Wesen der ENP, einen einheitlichen und kohärenten Strategierahmen vorzugeben, festgehalten werden“ solle. Er gesteht jedoch ein, dass „bei der Umsetzung der Strategie den Besonderheiten der Partnerländer in gebührendem Maße Rechnung“ getragen werden müsse.

Balance zwischen  
Süd und Ost

An den derzeit amtierenden portugiesischen Ratsvorsitz ergeht die Aufforderung, die Arbeit an der ENP fortzusetzen. Portugals Ministerpräsident José Sócrates kündigte bereits an, vor allem die Mittelmeerdimension der Nachbarschaftspolitik stärken zu wollen. Der nachbarschaftspolitische Fokus wird sich somit in der kommenden Zeit wieder verstärkt in Richtung Süden richten.

Erstmalig in der Geschichte der Europäischen Union nahm der Europäische Rat eine Strategie für Zentralasien an. Diese besteht sowohl aus einem regionalen Ansatz als auch aus fünf bilateralen Abkommen mit Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Damit soll sowohl die Zusammenarbeit in der Region

Erste EU-Zentralasienstrategie

gefördert als auch auf die besonderen Rahmenbedingungen der einzelnen Staaten eingegangen werden. Themen der Kooperation sind die Bereiche Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung und Demokratie, Bildung, wirtschaftliche Entwicklung, Handel und Investitionen, Energie und Verkehr, Umweltpolitik sowie Migration und interkultureller Dialog. Der Europäische Rat fordert die Kommission und den Rat auf, bis Mitte März 2008 einen Fortschrittsbericht vorzulegen. Derzeit ist noch offen, welchen Effekt die Strategie auf die Entwicklung der Region haben wird. Ohne eine enge Abstimmung mit Russland, das historisch bedingt eng mit der Region verflochten ist, wird eine erfolgreiche Implementierung der angestrebten Maßnahmen nicht möglich sein.

Öffnung des  
„Clubs der Großen“

Der Europäische Rat beschäftigte sich zudem mit dem *Heiligendamm-Prozess* und den Beziehungen zu Afrika. Er begrüßte die damit bezeichnete Entwicklung hin zu einem verstärkten Dialog der in der G8 versammelten großen Industrienationen mit den aufstrebenden Wirtschaftsmächten wie Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika. Diese hatten am G8-Gipfel in Heiligendamm teilgenommen, ohne Mitglied des Forums zu sein. Damit zeichnet sich die Tendenz ab, den neuen globalen Machtverteilungen Rechnung zu tragen und die nach dem Zweiten Weltkrieg geformte Weltordnung neu zu gestalten.

EU-Afrika

Mit Blick auf den afrikanischen Kontinent betont der Europäische Rat die Wichtigkeit des im Dezember 2007 stattfindenden EU-Afrika-Gipfels. Dieser soll die Beziehungen zwischen der Union und Afrika auf ein neues Niveau heben. Themen sind unter anderem eine gemeinsame Energiepartnerschaft und die Fortentwicklung der Afrikanischen Union. Hier könnte sich künftig zeigen, inwieweit das Konzept der Europäischen Union als Modell der regionalen Kooperation auch auf andere Teile der Welt übertragen werden kann.

### 2.5. Nordirland

Auf dem Weg zu Frieden?

Anlässlich der Neubildung der Regierung in Nordirland im Mai 2007 beschäftigte sich der Europäische Rat mit dem nordirischen Friedensprozess. Nach fünf Jahren unter britischer Verwaltung erhält Nordirland nun wieder ein eigenes Regionalparlament. Bei der Parlamentswahl im März 2007 siegten die großen Parteien *Demokratische Unionisten-Partei (DUP)* und *Sinn Fein*. Ian Paisley (DUP) und Gerry Adams (Sinn Fein) einigten sich daraufhin auf die Bildung einer gemeinsamen Regierung, die am 8. Mai 2007 vereidigt wurde. Der Europäische Rat bekräftigte die Unterstützung der Europäischen Union für den Friedensprozess und seine Bereitschaft, sich auch künftig zu engagieren.

## 3. Fazit: Neue Legitimationsgrundlage für die EU?

Legitimationsperspektiven

Angesichts der sinkenden Zustimmung zur europäischen Integration fordern zahlreiche Stimmen die Stärkung des legitimatorischen Gehalts der Europäischen Union. Die dazu vorgeschlagenen Maßnahmen können dabei in unterschiedliche Kategorien unterteilt werden. Während die einen im Sinne des von der Kommission vertretenen Mottos des „Europa der Ergebnisse“ den Output der EU verbessern wollen, sehen die anderen die Chancen einer gestärkten Legitimation der EU in der demokratischeren und staatsähnlicheren Ausgestaltung der EU-Institutionenarchitektur. Dazu gehört auch, die Bürger verstärkt in europäische Entscheidungsprozesse einzubeziehen und damit die Input-Legitimität der Union zu verbessern.



Auf dem Juni-Gipfel versuchte der Europäische Rat, diese Legitimationsstränge zusammenzuführen. Das Treffen sei „mit dem zweifachen Ziel, einen Beitrag zum Alltagsleben der Bürger zu leisten und die künftige Handlungsfähigkeit der Union zu sichern“, gestaltet worden. Die Europäische Union wolle „ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern bewahren und weiterentwickeln.“ Nun sollen geeignete Kommunikationsmaßnahmen die Ergebnisse des Gipfels den Bürgern vermitteln.

Doch gerade hier manifestiert sich die Achillesferse europäischer Politik. Demokratische Politikprozesse umfassen mehr als bloße Vermittlung bereits getroffener Entscheidungen, auch wenn sie einen Output-Mehrwert für die Bürger darstellen. Bislang gibt es nur wenige Kanäle, die die Debatten der europäischen Entscheidungsträger mit der öffentlichen Meinung vernetzen. Daher müssen die intermediären Strukturen der EU weiter ausgebaut und politisiert werden, um einen echten Dialog zwischen politischem Entscheidungszentrum und den Bürgern zu etablieren. Nur so wird es gelingen, eine echte Demokratie in der Europäischen Union aufzubauen. Tritt der geplante Reformvertrag in Kraft, könnte die Politik der EU nachhaltig demokratisiert werden. Die Ergebnisse des Juni-Gipfels 2007 bilden dafür eine solide Basis.

C·A·P  
Centrum für angewandte  
Politikforschung  
© 2007

Maria-Theresia-Str. 21  
81675 München  
Telefon 089 · 2180 1300  
Telefax 089 · 2180 1329  
E-Mail [redaktion@cap-lmu.de](mailto:redaktion@cap-lmu.de)  
[www.cap-lmu.de](http://www.cap-lmu.de)