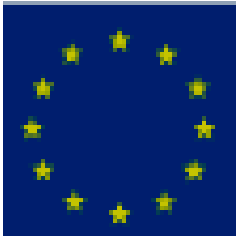


# LÄNDERBERICHT



KAS EUROPABÜRO BRÜSSEL

Dr. Peter R. Weilemann  
Dezember 2007

## Der doppelte Gipfel

DER GIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEF VOM 13.- 14. DEZEMBER 2007

Der Dezember-Gipfel 2007 der Staats- und Regierungschefs wird sicherlich in die Zeittafeln künftiger Geschichtsbücher als die Geburtsstunde des Vertrages von Lissabon eingehen. Ob der zweite Teil des Gipfels, am anderen Ort und anderem Tag von historischer Bedeutung wird, darf eher bezweifelt werden. Die dort verabschiedeten Schlussfolgerungen lesen sich überwiegend wie ein gemeinsamer Geschäftsbericht der portugiesischen Präsidentschaft und der Europäischen Kommission, weniger als politische Willenserklärung. Die Debatte konzentrierte sich auf drei Themenbereiche, von denen zwei sehr strittig diskutiert wurden.

Zum einen verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung zur Globalisierung, die den kleinsten gemeinsamen Nenner aller 27 Mitgliedstaaten im Umgang mit dem globalen wirtschaftlichen und politischen Wandel festschreibt und als Orientierung für die zukünftige Politik dienen kann. Hier waren die Differenzen im Vorfeld eingeebnet. Größere Meinungsverschiedenheiten gab es über die Einsetzung einer Reflexionsgruppe, die über die Politik der Europäischen Union nach 2020 nachdenken soll. Im außenpolitischen Bereich konnten die unterschiedlichen Auffassungen zur Kosovo-Frage am Ende doch so überbrückt werden, dass die EU Geschlossenheit demonstriert und sich die Option wahr, das Heft des Handelns sich nicht ganz aus der Hand nehmen zu lassen.

### I. Der Vertrag von Lissabon

Die Unterzeichnung des Reformvertrages ist ein wichtiges Etappenziel auf dem Weg, den mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der Globalisierung notwendig geworden Modernisierungs- und Anpassungsprozess zum Abschluss zu bringen und der EU einen institutionellen Rahmen zu geben der sie handlungsfähiger, demokratischer und zukunftssicher machen soll. Der Lissaboner Vertrag schafft hierfür gute Voraussetzungen, auch wenn es nicht mehr der ursprünglich angestrebte Verfassungsvertrag ist.

Die überwiegende Auffassung ist, dass damit die fast zwanzig Jahre dauernde Phase der institutionellen Reformen auf absehbare Zeit als abgeschlossen gelten kann. Alle wissen aber auch, dass die Hürde der nationalen Ratifizierungsverfahren noch nicht übersprungen ist. Noch gilt, mit Ausnahme Irlands, das Gelöbnis der unterzeichnenden Regierungschefs den Vertrag nicht in einem Referendum zur Disposition zu stellen. Das garantiert aber keineswegs



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

überall notwendige parlamentarische Mehrheiten. Die Gefahr, dass die Gegner des Verfassungsvertrages mit allen Mitteln mobilisieren und die Befürworter schwer oder zu spät aus der Defensive herauskommen ist noch nicht gebannt. Die irischen Vertragsgegner suchen vermeintliche steuerpolitischen Zuständigkeiten der EU zum Hauptthema ihre Kampagne zu machen. Der britische Premier hat es nicht gewagt, bei der feierlichen Zeremonie zur Unterzeichnung selbst anwesend zu sein, sondern vorgezogen seine Unterschrift separat nachzuholen. Die unwürdigen Tumulte anlässlich der feierlichen Proklamation der Grundrechtecharta im Europäischen Parlament durch die Präsidenten von Rat, Kommission und Parlament mit der von den Störenfriedern vorgeschobenen Forderung: Referendum, geben ebenfalls einen Vorgeschmack auf das was kommen kann.

Der „ökologische Fußabdruck“, den der Lissaboner Teil des Gipfels hinterlassen hat, ist von der Öffentlichkeit anscheinend mit mehr Gelassenheit aufgenommen worden als vermutet. Immerhin standen einzelne Regierungen unter Erklärungszwang. Deutschland lies wissen, man wolle den damit verbundenen zusätzlichen CO<sub>2</sub> Ausstoß, wie generell, mit anderen Umwelt-Projekten kompensieren. Die niederländische Regierung rechtfertigte sich damit, dass die Maschine des Premierminister auf dem Rückflug als „Taxi“ für weitere Staats- und Regierungschefs diene.

Denkt man an den gescheiterten Dezember-Gipfel 2003 zurück, bei dem die Regierungsverhandlungen über den Verfassungsvertrag - den „Zweiten Römischen Verträgen“ - zum Abschluss gebracht werden sollte, dann ist das Insistieren der portugiesischen Präsidentschaft auf den Unterzeichnungsort verständlich. Vergessen aber sollte man nicht, dass die Grundlage für den Erfolg auf dem Juni-Gipfel 2007 unter deutscher Präsidentschaft gelegt worden war.

## **II. Globalisierung**

Die Globalisierung gestalten ist nicht nur der übergreifende Leitbegriff im Selbstverständnis des Handelns der Europäischen Kommission in den letzten Jahren. Der Auftrag gewinnt zunehmend auch den Stellenwert einer Neubegründung der Europäischen Union fünfzig Jahre nach Inkrafttreten der Römischen Verträge. Insofern macht es Sinn, in einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs die zugrunde liegende Philosophie und die wichtigsten politischen Ansatzpunkte im Umgang mit der Globalisierung und ihren Folgen einmal festzuschreiben. Der Grundtenor der Erklärung hebt zurecht auf die Chancen ab, die sich aus der Globalisierung ergeben, trägt aber den Sorgen und Ängsten vieler Menschen, ihrem Gefühl, dass die Früchte noch ungleich verteilt seien, nur indirekt Rechnung. Auch findet sich kaum ein Bezug auf die kulturelle Dimension dieses gesellschaftlichen Wandels, obwohl die Europäische Union 2008 zum Jahr des Dialoges der Kulturen ausgerufen hat.

Die Erklärung identifiziert sieben Ansatzpunkte für Handlungsbedarf. In den meisten Fällen gehen die Empfehlungen aber nicht über die Bekräftigung eingeschlagener - oder oftmals besser: vorgeschlagener - Politik hinaus. Im Teil Lissabon-Strategie lauten die Schlüsselworte: Weiterentwicklung der vier Freiheiten - unter Einschluss einer „starken sozialen Dimension“ - , weitere Reformen, vermehrte Investitionen in Forschung, Innovation und Bildung. Das

**LÄNDERBERICHT**  
**EUROPABÜRO BRÜSSEL**  
DEZEMBER 2007

[www.eukas.eu](http://www.eukas.eu)

Kapitel Klimawandel wiederholt die bekannten Ziele und bekräftigt ein globales Führungsvermögen der EU, das sich zeitgleich ja auf Bali nur bedingt bewahrheiten konnte. Neu ist die stärkere Einbeziehung internationaler Finanzinstitutionen in die Klimaschutzagenda. Unter dem Eindruck der aktuellen Finanzkrise soll, drittens, daran gearbeitet werden, die aufsichtrechtlichen Rahmenregelungen und die Transparenz der Finanzmärkte zu verbessern. Die Passage zum Internationalen Handel gibt die Doha-Runde nicht auf, setzt aber auch auf bilaterale Übereinkünfte. Der Transatlantische Wirtschaftsrat wird als Modell für andere Abkommen zur Überwindung nichttarifärer Hindernisse genannt. Gegenüber den Entwicklungsländern soll weiter daran gearbeitet werden, eine „kraftvolle und kohärente Strategie“ zu verfolgen. Was die internationale sicherheitspolitische Rolle der EU betrifft, geht es nicht um neue Impulse sondern um die wirksamere Umsetzung der vorhandenen Instrumente und Fähigkeiten. Entsprechend zurückhaltend sind in den Schlussfolgerungen auch die Passagen zur Fortentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie formuliert. Der siebte und letzte Punkt steht unter der Leitlinie „gut gesteuerte Migration“ und Fortentwicklung einer „umfassenden europäischen Migrationspolitik“.

Wie die Umsetzung dieser Absichtserklärung in politische Programme aussehen könnte, kann teilweise in den aktuellen Schlussfolgerungen des Europäischen Rates sowie in den Arbeitsprogrammen der Europäischen Kommission sowie ihrer Mitteilung „Das Europäische Interesse: Erfolgreich sein im Zeitalter der Globalisierung“ abgelesen werden. Wie kohärent und schlüssig dies sein wird, ist eine andere Frage. Die in den Anfangsjahren der Kommission stark liberal ausgeprägte, wettbewerbsorientierte Politik hat beginnend mit der österreichischen Präsidentschaft zunehmend die soziale Komponente des Europäischen Gesellschaftsmodells wieder betont. Was für die Akzeptanz der Union nicht undeutend ist. In dem Bemühen dem Gebot der Bürgernähe mehr Rechnung zu tragen gibt es aber auch Tendenzen, so z.B. im Verbraucherschutz, die einem Wettbewerb frei von unnötiger Bürokratie entgegenlaufen.

### **III. Reflexionsgruppe**

Einen Rat der Weisen wird es nicht geben. Präsident Sarkozy hatte die Einrichtung eines solchen Gremiums vorgeschlagen, um über die Zukunft der Union und ihre Grenzen zu beraten. Dabei spielte nicht zuletzt der Gedanke mit, seine Haltung gegen einen Beitritt der Türkei von einem externen Gremium bestätigen zu lassen, ähnlich wie Unternehmen zur Legitimierung schwieriger Umstrukturierungen sich Beratungsfirmen ins Haus holen. Der Vorschlag stieß von Anfang an auf wenig Gegenliebe bei den anderen EU-Partnern. Als Kompromiss herausgekommen ist nunmehr eine Reflexionsgruppe mit neun Mitgliedern, deren Mandat hinsichtlich dessen was sie nicht tun soll weit präziser ist als in Bezug auf ihren Auftrag. Explizit soll sie sich nicht mit institutionellen Fragen befassen, keine Überprüfung laufender Politik vornehmen und sich auch nicht zur anstehenden Reform der Finanzen der EU äußern. Stattdessen soll sie sich, ausgehend von der Berliner Erklärung auf die Fragen konzentrieren, welche die Union in den Jahren 2020 bis 2030 gewärtigen wird. Die genannten Beispiele reichen von der Zukunft des europäischen Sozialmodells, über globale Stabilität bis hin zu Bürgernähe. Um die Gruppe noch mehr aus dem Tagesgeschäft und den schwierigen Ratifikationsdebatten herauszuhalten, soll sie erst unter

französischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 eingesetzt werden und vor Juni 2010 keine Ergebnisse vorlegen, also erst nach der Europawahl. Auch ist ihr aufgetragen sich selbst zu organisieren. Vor diesem Hintergrund wäre die teilweise heftig geführte Diskussion, wer denn die Gruppe leiten solle eigentlich nicht notwendig gewesen. Am Ende verständigte man sich auf den früheren spanischen Premierminister Philippe Gonzales. Ihm sollen Frau Vaira Vike-Freiberga, lange Jahre Staatspräsidentin Lettland - und ursprünglich Präsident Sarkozys erste Wahl - sowie der Vorstandsvorsitzende des Telekommunikationsunternehmens Nokia, Jorma Ollila als Stellvertreter zur Seite stehen. Diese drei sollen auch die Namensvorschläge der übrigen sechs Mitglieder erarbeiten, über die der Europäische Rat dann im Dezember 2008 beraten will.

Realistisch betrachtet kommt die jetzt getroffene Regelung einem Begräbnis zweiter Klasse für den ursprünglichen Sarkozy-Vorschlag gleich, und nicht wenige Staatschefs hätten es begrüßt, wenn der Vorschlag tatsächlich gekippt worden wäre. Aber während die deutsche Kanzlerin gegenüber der Presse noch einmal deutlich machte, dass gerade Fragen der Erweiterung doch politisch entschieden werden müssten, erläuterte der französische Staatspräsident im Nachbarraum weit ausholend, warum die Gruppe notwendig sei und man an den Fragen der Grenzen der EU nicht vorbeikomme.

#### **IV. Die Kosvo-Frage**

Langfristig könnte sich die Diskussion der Staats- und Regierungschefs über die Haltung der EU zur Kosovofrage von besonderer Tragweite erweisen, auch wenn die Schlussfolgerungen dazu auf den ersten Blick keine neuen Erkenntnisse vermitteln. Nach wie vor ist die EU in der Frage gespalten: Insbesondere Zypern, Rumänien, die Slowakei, Slowenien aber auch Spanien und Griechenland fürchten die Auswirkungen einer Loslösung des Kosovo von Serbien, die nicht auf dem Verhandlungswege erreicht werde und sprechen sich gegen eine einseitige Unabhängigkeit aus. Vor diesem Hintergrund ist die Verständigung aller Mitgliedstaaten auf eine ESVP-Mission der EU zum Aufbau dauerhafter Stabilität im Kosovo und der Region zum jetzigen Zeitpunkt ein wichtiger Fixpunkt vom dem aus weitere Schritte sich festmachen und entwickeln können.

Der Europäische Rat stellt fest, dass der derzeitige Status quo im Kosvo nicht mehr haltbar ist, alle Möglichkeiten einer Verhandlungslösung aber erschöpft seien. Er appelliert an beide Parteien, Serbien und Kosovo, die eingegangenen Verpflichtungen zu Gewaltfreiheit auch in Zukunft zu respektieren. Drittens betont er, dass die Regelung des Kosovo-Status ein Fall sui-generis sei, der keineswegs einen Präzedenzfall schaffe. Auf die Frage aber, wann diese Regelung der Frage zu erwarten sei, auf welcher völkerrechtlichen Grundlage die 1800 Berater der EU für Polizei, Justiz und Verwaltungsaufbau im Kosovo tätig werden können - z.B. die UN Resolution 1244 von 1999 oder eine Aufforderung durch die Regierung des Kosovo? - und wie man auf eine einseitige Unabhängigkeitserklärung Pristinas reagieren wolle gibt der Europäische Rat - verständlicher Weise - keine Antwort. Darüber, bzw. über den Zeitpunkt des Einsatzes der ESVP-Mission soll der Außenministerrat zu gegebener Zeit entscheiden. Der Hohe Beauftragte Solana soll derweil in Gesprächen mit den „verantwortlichen Autoritäten im Kosovo“ und der UN die Mission vorbereiten.

**LÄNDERBERICHT**  
**EUROPABÜRO BRÜSSEL**  
DEZEMBER 2007

[www.eukas.eu](http://www.eukas.eu)

Der nächste Schritt liegt jetzt zwar zunächst beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der am 19. Dezember tagt. Der Europäische Rat macht aber mit seinen Entscheidungen deutlich, dass er das Heft des Handelns nicht ohne weiteres aus der Hand geben möchte – eine Möglichkeit die angesichts der unterschiedlichen Auffassungen vor dem Gipfel nicht auszuschließen war. In diesem Kontext ist ebenfalls die Bekräftigung gegenüber Serbien zu sehen, dass es eine Zukunft in der Europäischen Union habe wie auch die wenige Tage zuvor getroffenen Entscheidung des NATO-Rates, das Mandat der KFOR zu verlängern. Allerdings ist es nicht ganz so, wie Präsident Sarkozy meinte, dass die Regelung des Kosovo-Status keine Sache Russlands oder der Vereinigten Staaten sei.

#### **V. Ausblick und Bewertung**

a) Wenn der Lissaboner Vertrag innerhalb der angestrebten Zeitspanne – vor Januar 2009 – von allen Mitgliedsländern ratifiziert wird und in Kraft tritt, dann hat die Europäische Union eine gute Perspektive. „Wir erwarten in der absehbaren Zukunft keine Änderungen“, heißt es in den Schlussfolgerungen, „so dass sich die Union voll darauf konzentrieren kann, die künftigen konkreten Herausforderungen anzugehen ...“. Der weitere Text zeigt wie groß der Handlungsbedarf ist, auch wenn es über alle Lösungsvorschläge dabei noch schwierige Debatten geben wird. Die Erweiterungsfrage, die nur kurz angesprochen wird, gehört sicherlich dazu. Hier wird man in Zukunft sorgfältig darauf achten müssen, was deklaratorischer Text ist und was konkret verhandelt wird. Es gab große Aufregung in einigen Hauptstädten der EU und natürlich Ankara, dass in den Schlussfolgerungen der Außenminister wenige Tage vor dem Gipfel nur mehr von Regierungsverhandlungen und nicht mehr von Beitrittsverhandlungen die Rede ist. Gleichzeitig werden aber mit der Türkei neue Verhandlungskapitel eröffnet, während mit Kroatien 2007 keine einziges Kapitel abgeschlossen wurde. Statt dessen verlangen die Unterhändler der Kommission, mit Verweis auf das Benchmarking, immer neue Informationen vom Beitrittsland, deren Anforderungen weit über das hinaus gehen, was in der letzten Erweiterungsrunde gefordert wurde und Brüsseler Beamten offensichtlich in Schwierigkeiten versetzt, die Fülle des gelieferten Materials in einer angemessenen Frist zu verarbeiten.

b) Dass der Gipfel in zwei Hauptstädten zugleich stattfand, mag aus einer Bundesrechnungshof-Perspektive gewiss nicht sinnvoll sein. Als Hommage an die portugiesische Präsidentschaft ist es aber gerechtfertigt. Wie so oft verstehen sich die kleinen Länder auf gute Verhandlungsführung. Neben dem erfolgreichen Abschluss der Regierungskonferenz kann die portugiesische Bilanz auch die Regelung zweier anderer schwieriger Dossiers auf der Habenseite verbuchen. Am 21. Dezember tritt, ungeachtet nicht zu leugnender Unsicherheiten, für die neuen Mitgliedsstaaten die Schengenregelung in Kraft. Zum anderen gelang es, das Projekt Galileo aus der Krise zu bringen und eine gemeinschaftliche Finanzierung über die EU sicherzustellen. So konnte der Kommissionspräsident, auch wenn aus einer andern politischen Familie stammend als die jetzige Regierung in Lissabon, diesen Heimvorteil für sich nutzen.

c) Der slowenischen Präsidentschaft werden allerdings noch einige knifflige Aufgaben überlassen, darunter die Verhandlungen über die Quoten, bei der Verteilung des Lasten zur Erreichung der ambitionierten Umweltziele, die der ER

**LÄNDERBERICHT**  
**EUROPABÜRO BRÜSSEL**  
DEZEMBER 2007

[www.eukas.eu](http://www.eukas.eu)

im Frühjahr 2007 verabschiedet hat und die im Herbst diesen Jahres eigentlich hätten vorliegen sollen. Neben der obligatorischen Intensivierung der Lissabonstrategie will Ljubljana naturgemäß die EU-Perspektive der Staaten des westlichen Balkan konkreter werden lassen. Aber das politische Klima dafür wird nicht nur durch die Kosovo-Krise bestimmt werden, die in den nächsten sechs Monaten auf einen Höhepunkt hinsteuern dürfte. Gleich zu Beginn des Jahres wird der ehemalige Teilstaat Ex-Jugoslawiens vor eine schwierige Bewährungsprobe in den bilateralen Beziehungen zum Nachbarstaat Kroatien gestellt werden, das die schon lange unilateral beschlossene Ausdehnung seiner Umwelt- und Fischereizone nicht mehr rückgängig machen will und kann. Auch der erste Russlandgipfel nach der Wahl des neuen Präsidenten fällt in die slowenische Präsidentschaft.

Auf der Pflichtagenda steht für Slowenien schließlich das von der EU ausgerufene Jahr der Kulturen. Es soll am 8. Januar von den drei Präsidenten der europäischen Institutionen in Ljubljana eröffnet werden. Die slowenische Präsidentschaft sieht darin vor allem eine Chance des „horizontalen Dialogs“ junger Menschen, die Möglichkeit Künstler über Grenzen hinweg zusammenzubringen und Minderheiten, wie die Roma, zu stärken. Das Parlament scheint den Akzent eher auf das Zusammenleben der Religionen, und entsprechende Kontakte auch über die EU hinaus in den Mittelmeerraum und den Nahen Osten zu legen; im Mai wird der jährliche Gipfel der europäischen religiösen Führer veranstaltet. Die Kommission hat noch kein eigenes markantes Profil entwickelt, wie sie mit dieser Aufgabe umgehen will.

Die slowenische Regierung, die gerade einen Misstrauensantrag überlebt hat nachdem sie ihren eigenen Präsidentschaftskandidaten ins Abseits hat laufen lassen, wird diese Herausforderungen mit der ihr eigenen Selbstgewissheit angehen. Dabei dürfte einerseits zu Gute kommen, dass das Konzept der Triopräsidentschaft sich bislang bewährt hat und andererseits Paris dafür sorgt, dass man heute schon mehr über die französische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr spricht als über die „Jungfernfahrt“ der Slowenen.

d) Wie bei jedem Gipfel in der Union der 27 richtet sich das Augenmerk auch auf die Rückwirkungen nationaler Veränderungen. Für den neuen polnischen Regierungschef Tusk bot das Treffen wenig Gelegenheit eigene Akzente zu setzen, zumal L. Kaczynski nach wie vor als Staatspräsident mit von der Partie war. Auch für den britischen Premier Gordon Brown war es der erste Gipfel in dieser Eigenschaft. Es gibt keine Anzeichen, dass er die Chance genutzt hat sein in den letzten Monaten sich herauschälendes Image als unsicherer Zauderer in Europafragen zu revidieren. Für Präsident Sarkozy war es bereits der zweite Gipfel. Für die Fulminanz mit der er seinen ersten Auftritt im Sommer, kurz nach Amtsantritt zu inszenieren versuchte gab es diesmal reichlich Ansatzpunkte - neben dem Vorschlag der Gruppe der drei Weisen hat er zwischenzeitlich mehr als genügend Initiativen in die europäische Debatte geworfen - aber offensichtlich keine Bereitschaft der anderen mitzuspielen. Mit Aufmerksamkeit wird man zudem verfolgen müssen, dass die Liste der Differenzen in der deutsch-französischen Zusammenarbeit mit den Themen Reflexionsgruppe, Mittelmeerpolitik, Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie um ein paar weitere Punkte angereichert wurde.