

Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung



Europabüro · European Office · Bureau Européen

---

# **„Wenig Greifbares“**


—


## **Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2006**

**Dr. Peter R. Weilemann**  
**Barbara Einhäuser / Melanie Frank / Denis Schrey**  
**Dezember 2006**

---

Konrad-Adenauer-Stiftung, Europabüro, Avenue de l'Yser 11, B-1040 Bruxelles

 +32-2-743.07.43

 +32-2-743.07.49

 [sekretariat@eukas.be](mailto:sekretariat@eukas.be)

 <http://www.kas.de>

## **I. Einleitung**

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vom 14. bis 15. Dezember 2006 in Brüssel verlief ohne Spannungen, aber auch ohne große neue Anstöße. Auf der Tagesordnung standen vor allem vier Themen: Die Diskussion über die künftige Erweiterungsstrategie der Europäischen Union, Fragen der Fortentwicklung des sogenannten Haager Programms, mit einem besonderen Schwerpunkt beim Thema Migration. Im Rahmen der Schlussfolgerungen wurden Fragen zu Innovation, Energie und Klimawandel angesprochen. Der Ratspräsident gab einen Bericht zu den Ergebnissen seiner Konsultationen zum Fortgang des Verfassungsvertrages. Ein letzter Tagesordnungspunkt ist traditionell aktuellen außenpolitischen Themen gewidmet.

Die Ergebnisse sind wenig greifbar, doch lässt sich folgendes festhalten: 1. Die Erweiterungsfrage bleibt strittig. Es gibt Verständigung über Grundelemente der künftigen Erweiterungsstrategie, aber noch keinen neuen Konsens in den Grundfragen. 2. In der Migrationspolitik zeichnet sich ein integriertes Konzept ab; der Union werden bessere Handlungsmöglichkeiten (Verbesserung des Schutzes der EU-Außengrenzen, Dialog mit Dritt- und Transitstaaten, Rücknahmeverhandlungen etc.) an die Hand gegeben. Die von vielen geforderte Reform der Entscheidungsmechanismen aber steht weiter aus. 3. Was die Wirtschaftsthemen anbelangt, bleibt man an den begonnenen Vorhaben wie geistiges Eigentum, Europäisches Technologieinstitut, Vertiefung des Energiebinnenmarkts, Flexicurity etc. dran. Doch viel bewegt wurde nicht. Außenpolitisch stand, verstärkt durch die aktuellen Ereignisse, der Nahe Osten im Vordergrund. Neu war die Befassung mit den Ergebnissen der „EU-Fact-Finding-Mission“ in Afghanistan die zu einer möglichen ESVP-Mission im Bereich Polizeiarbeit (Training) und Rechtsstaat führen kann.

## **II. Erweiterung**

In der Türkei-Frage folgten die Staats- und Regierungschefs dem nach langen Diskussionen gefällten Beschluss ihrer Außenminister wenige Tage zuvor. Die Türkei selbst, so Kommissionspräsident Barroso, war auf dem Gipfel kein Thema mehr. Der anhaltende Verstoß gegen das Ankara-Protokoll wird - wie von der Kommission dann letztendlich vorgeschlagen - mit der Aussetzung von acht der 35 Verhandlungskapitel geahndet. Die weitere Evaluation des Prozesses wird von der Kommission im Rahmen ihres jährlichen Fortschrittsberichtes vorgenommen.

Zwar hat die Türkei-Frage den Gipfel nicht überschattet, doch zeigte auch die Aussprache über die allgemeinen Linien in der Erweiterungsfrage im Europäischen Rat: Noch existiert kein „erneuerter Konsens“ in der Erweiterungsdebatte. Neben dem erneuten Bekenntnis zur Einhaltung bisher eingegangener Verpflichtungen – was sich vor allem in der Bekräftigung einer europäischen Perspektive für die Staaten des Westbalkan widerspiegelt – kann man sich lediglich auf „Schlüsselwörter“ einigen: Diese sind „Konsolidierung“ (der Erweiterungsagenda), „Konditionalität“ (strikte Einhaltung der Kriterien), „Kommunikation“ (und mehr Transparenz) kombiniert mit der „Integrationsfähigkeit der EU“. Letzteren Aspekt unterstreicht der Europäische Rat und betont, die Organe der EU müssten effektiv funktionieren können und die Politik der EU nachhaltig finanziert sein. Begrüßt werden auch die Verbesserungsvorschläge der Kommission hinsichtlich der Qualität des Beitrittsprozesses: Dieser soll zukünftig stärker von Benchmarks geprägt sein und transparenter gestaltet werden, des weiteren sollen systematisch Folgenabschätzungen zu wichtigen Politikbereichen in entscheidenden Phasen des Prozesses erstellt werden. Auch soll die Reform der Administration und Justiz und der Kampf gegen Korruption in Zukunft in einem frühen

Stadium der Verhandlungen angegangen werden. Außerdem wird die Union anders als bisher erst dann Termine für einen Beitritt festlegen, wenn die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss stehen.

Die Debatten der Außenminister über die Türkei-Frage haben jedoch die bestehenden Differenzen offen gelegt. Diskussionen gab es nicht nur über die Anzahl an auszusetzenden Kapiteln. Auch das weitere Vorgehen – durch wen und wie eine erneute Evaluation zu erfolgen habe – war umstritten. Die Forderung Frankreichs die Kompetenzen des Rates in der Entscheidungsfrage deutlicher hervorzuheben, der Appell Großbritanniens, auf die strategische Bedeutung eines Türkei-Beitritts zu verweisen und die Terminologiedebatte (Integrations- oder Aufnahmefähigkeit) runden das Bild widerstreitender Auffassungen ab. Die Türkei-Frage ist zunächst aufgeschoben und wird spätestens den Europäischen Rat im Dezember 2007 erneut beschäftigen.

Inzwischen wird die Suche nach einem Konsens in der Erweiterungsfrage andauern. Dreh- und Angelpunkt der Diskussionen zwischen Befürwortern und Gegnern zügiger neuer Beitritte wird weiterhin die „Integrationsfähigkeit“ der EU sein. Auch das Europäische Parlament betont, in dem vom Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Elmar Brok, verfassten Bericht, dass jede weitere Zusage in Bezug auf eine Erweiterung eine weit ausführlichere Prüfung der Integrationsfähigkeit der Union als bisher erfordere. Dies betreffe sowohl den institutionellen, finanziellen und auch politischen Aspekt. Integrationsfähigkeit, so der Bericht, basiere auf objektiven Kriterien und betreffe konkrete Probleme. Der Bericht kritisiert daher, die Kommission bleibe in ihrer Definition der Kriterien der Integrationsfähigkeit zu unkonkret.

Wie der Brok-Bericht fordert auch ein weiterer Bericht des EP über die institutionellen Aspekte der Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, dass das Parlament in Zukunft bereits vor Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zustimmen soll und nicht erst nach deren Abschluss befragt wird. Dieser von Alexander Stubb im Ausschuss für konstitutionelle Fragen verfasste Bericht erinnert auch daran, „dass zwar alle bisherigen Erweiterungen der Union zu Veränderungen in ihrem institutionellen, politischen und finanziellen Rahmen geführt haben, diese Veränderungen jedoch nicht ausreichend waren, um die Effizienz der Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der Union aufrecht zu erhalten“. Hier richtet sich der Blick nun auf die deutsche Ratspräsidentschaft und das weitere Vorgehen zum Verfassungsvertrag.

### **III. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

Im Oktober 2005 diskutierten die Staats- und Regierungschefs bereits über die Migrationsthematik, die sie als eine der größten Herausforderungen der Globalisierung bezeichneten. Die Kommission schlug daraufhin in ihrer Mitteilung „Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court“ konkrete Maßnahmen vor. Der vom Europäischen Rat 2005 gebilligte Gesamtansatz zur Migrationsfrage enthält vorrangige Maßnahmen mit dem Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum. Er sieht Politiken und Maßnahmen zur Migrationsthematik vor, die verschiedene migrationspolitische Fragen betreffen und damit in Zusammenhang stehende Politikbereiche berücksichtigen. Deshalb sind nun in den Ratschlussfolgerungen 2006 auch andere, weitere, Politikbereiche, wie legale Migration und Integrationsmaßnahmen, die im Gesamtansatz von 2005 nicht berücksichtigt waren, miteinbezogen worden.

Vor diesem Hintergrund ist angesichts der dringend erforderlichen Stärkung der EU-Maßnahmen in Bezug auf Migration und verwandte Bereiche ein wirksameres Beschlussfassungsverfahren grundlegend. Auch Vertreter der EVP/ED-Fraktion im Europäischen Parlament betonten die Notwendigkeit einer langfristigen Strategie für das

Problem der illegalen Immigration. Gleichzeitig seien jedoch kurzfristige Maßnahmen im Kampf gegen illegale Immigration äußerst entscheidend. Um diese allerdings schnell einleiten zu können, sind die Entscheidungsmechanismen auf europäischer Ebene oft zu behäbig.

### **1. Neue Entscheidungsmechanismen?**

Bereits auf dem Treffen der europäischen Innen- und Justizminister Anfang Dezember 2006 konnte in Hinblick auf eine Vereinfachung der Entscheidungsmechanismen in den Politikbereichen der sog. „zweiten Säule“ keine Einigung erzielt werden. Kernpunkt dieser Diskussion war die Anwendung von Art. 42 EU-Vertrag (Passarelle), durch den der Rat eine Änderung des Abstimmungsverhältnisses bei der Justiz- und Innenpolitik vornehmen kann, ohne den eigentlichen EG-Vertrag zu verändern. Auch wenn mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten für eine Beibehaltung des Vetorechts u.a. bei Fragen des Terrorismus und grenzüberschreitender Kriminalität waren, setzte die finnische Präsidentschaft mit französischer Unterstützung dieses Thema erneut auf die Tagesordnung des Europäischen Rates. Dieser nahm aber keine Änderung des Abstimmungsverhältnisses nach Art. 42 EU-Vertrag vor, wie bereits nach dem Treffen der Innen- und Justizminister vorhersehbar, denn so würde man, nach Meinung einiger Mitgliedstaaten, sich „die besten Rosinen aus dem Verfassungsvertrag herauspicken“. Mit dem Verfassungsvertrag ließen sich die derzeitigen Schwächen des Beschlussfassungsverfahrens überwinden, da er z.B. für den Bereich der legalen Zuwanderung die qualifizierte Mehrheit und das Mitbestimmungsverfahren vorsieht. Der Rat der Europäischen Union ist beauftragt worden, einen Konsens in diesem Punkt zu finden – eine Reform der Entscheidungsmechanismen ist somit also auf unbestimmte Zeit verschoben worden.

### **2. Eine „umfassende“ europäische Migrationspolitik**

**Internationale Zusammenarbeit und Dialog mit Drittstaaten:** Die Partnerschaft der EU mit Afrika und den Mittelmeerstaaten soll durch einen breit angelegten Dialog vertieft werden, nicht zuletzt durch die 2007 statt findende Ministerkonferenz zur Migration. Diese verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern besonders auf dem afrikanischen Kontinent war bereits ein Schwerpunkt der Ende November vorgelegten Mitteilung der Kommission zur europäischen Migrationsstrategie. Dies bezieht intensiviertere Verhandlungen über EG-Rücknahmeabkommen mit ein. Zudem soll mehr Kohärenz zwischen der migrations- und immigrationspolitischen Agenda und den anderen Politiken hergestellt werden: Ein wichtiger Schritt hierbei ist, dass Migrationsfragen in die Außenpolitiken der Union eingebunden werden sollen. Die Kommission soll bis Mitte 2007 insbesondere zur Arbeitsmigration Vorschläge unterbreiten.

Problematisch ist nach wie vor der Begriff „umfassend“. Die Ratsschlussfolgerungen sowie die Mitteilungen der Kommission beziehen sich hauptsächlich auf Afrika. Inwieweit der „umfassende“ Ansatz auch auf andere Regionen, insbesondere diejenigen an den östlichen und südöstlichen EU-Außengrenzen, die als Migrationsrouten Probleme bereiten, angewendet werden sollte, muss noch genauer „geographisch“ definiert werden. Nur so ist den migrationspolitischen Herausforderungen an *allen* Außengrenzen der EU auch sinnvoll zu begegnen.

**Legale Immigration und Förderung der Integration:** Legale Migration soll nicht nur mit in die externen Politiken der Union miteinbezogen werden, sondern die EU wird die Mitgliedstaaten auch dahingehend unterstützen, dass die nationalen Migrationspolitiken mit den Bedürfnissen des (europäischen und nationalen) Arbeitsmarktes korrespondieren. Auch hier kommt der Rat dem Vorschlag der Kommission nach, dass im Bereich der legalen

Migration Nachfrage und Angebot von Arbeitskräften besser koordiniert und ausbalanciert werden müsse. Gleichzeitig soll Integration und interkultureller Dialog gefördert werden, wozu unter der deutschen Präsidentschaft eine Ministerkonferenz stattfinden wird. 2007 wird ebenfalls die erste Evaluierungsphase des **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems** beginnen, das bis 2010 realisiert werden soll.

**Finanzierung:** Der Rat betonte, dass die hinreichende Finanzierung für eine übergreifende Migrationspolitik gesichert werden muss. Dies gilt insbesondere für FRONTEX, die europäische Grenzschutzagentur. Die Aufstockung der Finanzierung wurde ebenfalls vom Ausschuss für Justiz und Inneres des Europäischen Parlamentes gefordert. Wie der Direktor der Agentur bei einer Anhörung im Europäischen Parlament betonte, hat FRONTEX 2007 mit einem Budget von 32,2 Millionen Euro nur die Mittel um derzeit andauernde Operationen am Leben zu erhalten, aber keine Finanzierung für die im Rahmen eines Gesamtansatzes zur Migration geplanten neuen Maßnahmen. Der Europäische Rat beschloss nun, zur Finanzierung der Migrationspolitik alle hierfür disponiblen Fonds ins Spiel zu bringen. Dies betrifft die Fonds für Außengrenzen, Integration und Flüchtlinge, aber auch die Finanzierungsinstrumente der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit, so dass etwa 400 Millionen Euro der migrationspolitischen Agenda 2007 zur Verfügung stehen werden. Die ausreichende Finanzierung ist auch grundlegend für eine **Verbesserung des Schutzes der EU-Außengrenzen**, da hier insbesondere die operative Ebene verbessert werden soll.

## **IV. Innovation, Energiepolitik und Klimawandel**

### **1. Innovation**

Die Verbesserung der technischen und legislativen Rahmenbedingungen zu einer effizienteren und kohärenteren europäischen Innovationsförderung waren ein weiteres Thema des Gipfels. Hierzu fordert der Europäische Rat die Kommission auf eine kohärente Strategie zum Schutz geistiger Eigentumsrechte zum Patentschutz, sowie zur Harmonisierung der europäischen Standardisierungsagenturen vorzulegen.

Weiterhin soll die Schaffung eines Europäischen Technologieinstituts 2007 vorangetrieben werden. Die Kommission soll außerdem Vorschläge für gemeinsame Technologieinitiativen unter Führung der Industrie unterbreiten, die auch mittelständischen Unternehmen zur Beteiligung offen stehen.

Allerdings gehen nicht alle Maßnahmen in die richtige Richtung. Fördermittel für Innovationen von Unternehmen haben immer häufiger das Ziel, Kosten zu senken, statt Kerninnovationen anzustreben.

Nach dem Sozialgipfel im Oktober ermahnten die Staats- und Regierungschefs die Mitgliedsstaaten ihre Strukturreformen entschlossen voranzutreiben. Das günstige wirtschaftliche Klima in der Eurozone solle zu nachhaltiger Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Flexicurity als wirtschafts- und sozialpolitisches Konzept bleibt weiter auf der Tagesordnung.

## 2. Energie und Klimaveränderungen

Der Europäische Rat unterstrich und wiederholte die Verpflichtung europäische Energiesicherheit durch spezifische Maßnahmen zur Stärkung externer und interner Kohärenz zu erreichen.

- eine engere Kooperation mit den Liefer-, Transit- und Verbraucherstaaten.
- die Vertiefung und die Integration des Energiebinnenmarktes durch Integration der Nachbarstaaten mit Hilfe des Instruments die Nachbarschaftspolitik oder die Süd-Ost Europäische Energiegemeinschaft
- die Ausweitung der Kooperation zur Krisenprävention, besonders durch die Zusammensetzung von Energiekorrespondenten
- die Ausweitung von Erneuerbaren Energien und von Energiesparmassnahmen, aufgrund der Kommissionsvorschläge.

Der Rat begrüßt die Fortschritte des informellen Lahti-Gipfels. Es mangelt in den Schlussfolgerung allerdings an klaren Stellungnahmen zu Fragen, die von kritischer Bedeutung für die **externe Energiesicherheit** der EU sind, und die besonders in Lahti große Meinungsunterschiede verursacht haben.

Dazu zählen, wie die EU die Beziehungen zu Russland fortsetzen will, und besonders die Energiezusammenarbeit im Hinblick auf die Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Die entscheidenden Herausforderungen bestehen darin, Russland zur Ratifizierung des Transitprotokolls der Energiecharter zu bewegen, sowie die Notwendigkeit, den Sicherheitsrahmen für ausländische Investitionen bei der Förderung von Öl und Gas in Russland zu stärken.

Neben den strittigen Fragen zur Energieaußenpolitik begrüßt der Europäische Rat den Aktionsplan der Kommission zur Energieeffizienz. Das Parlament hatte am Vortag einen Bericht zum Grünbuch der Kommission zur Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie vorgelegt. Dabei wurde gefordert, die europäische Energieeffizienz um 20% zu steigern. Weiterer Druck wird von der Kommission auf die Mitgliedsstaaten ausgeübt, die bis zum 30. Juni 2007 ihre nationalen Energieeffizienzpläne bei der Kommission einreichen sollen.

In der europäischen Klimapolitik zur Erreichung der im Kyoto Protokoll gesetzten Ziele herrscht weiterhin hohes Problembewusstsein. Die Schlussfolgerungen widmen der Darstellung des Problems fünf Artikel. Eine dringend notwendige Übereinkunft über ambitioniertere Reduktionsziele oder Fortschritte bei der Revision der Richtlinie zum Handel mit Emissionszertifikaten werden mit dem Hinweis versehen, es werde auf dem Frühjahrsgipfel 2007 eine Aussprache geben, bei denen alle Fragen zusammenhängend behandelt würden. Dort soll auch geprüft werden, ob eine globale Übereinkunft für den Zeitraum nach 2012 möglich ist, den Anstieg der globalen Temperatur auf höchstens 2 Grad über vorindustriellem Niveau zu begrenzen. Das Parlament fordert im oben genannten Bericht zum Grünbuch erneut mit Nachdruck klare Zielvorgaben und eine Reduzierung von Treibhausgasen von insgesamt 30 % bis zum Jahre 2020.

## **V. Außenbeziehungen**

In der schon traditionellen Erklärung zum Nahost-Friedensprozess fordert der Europäische Rat auf, die Waffenruhe im Gazastreifen einzuhalten und sie auf das Westjordanland auszuweiten. Die Staats- und Regierungschefs verlängern darüber hinaus den Vorläufigen Internationalen Mechanismus als wichtige Hilfsmaßnahme für einen großen Teil der palästinensischen Bevölkerung um weitere drei Monate bis März 2007.

Zum Thema Afghanistan ist hervorzuheben, dass die Möglichkeiten und Voraussetzungen für eine potenzielle zivile ESVP-Mission im Bereich der Polizeiarbeit geprüft werden. Genaueres zu diesem möglichen Einsatz einer Polizeitrainingsmission wird nach Auswertung des Berichtes der gerade zurückgekehrten EU-Fact-Finding-Mission folgen.

Eine gemeinsame EU-Strategie zu Afrika soll in der zweiten Jahreshälfte 2007 angenommen werden und fällt somit unter die portugiesische Ratspräsidentschaft. Der Europäische Rat bekräftigt die Absicht, die EU-Hilfe bis 2010 auf 0,56% des BNE und 2015 auf 0,7% zu erhöhen. Es soll sichergestellt werden, dass 50% der zusätzlichen Hilfe Afrika zukommt.

Für die deutsche Ratspräsidentschaft relevant ist neben der Aufforderung, die Europäische Nachbarschaftspolitik weiter voranzubringen auch das Ersuchen an den deutschen Vorsitz, eine EU-Strategie in Bezug auf Mittelasien zu entwerfen, damit diese auf dem Juni-Gipfel 2007 angenommen werden kann.

## **VI. Bewertung**

Anders als in den Vorjahren – man erinnere sich an die gescheiterten Verhandlungen zum Verfassungsvertrag in 2003, das türkische Theater um die Bedingungen zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen in 2004 oder die zähen Verhandlungen um die finanzielle Vorausschau in 2005 – verlief dieser Gipfel undramatisch. Die wirklich strittigen Fragen wurden ausgeklammert oder vertagt. Von einem richtigen Durchbruch bei einem der behandelten Themen, Erweiterungsstrategie oder Migrations- und Integrationspolitik kann nicht die Rede sein, auch wenn eine Reihe wichtiger Maßnahmen zum besseren Management dieser Herausforderungen vereinbart wurden. Auch beim dritten großen Themenkomplex, der als Vorbereitung auf den Wirtschaftsgipfel im Frühjahr gesehen werden kann, wurden keine großen Steine aus dem Weg geräumt.

Es war der letzte Gipfel einer EU der 25. Ab Januar 2007 werden Bulgarien und Rumänien Vollmitglieder sein. Die beiden neuen Kommissare aus diesen Ländern hat das Parlament am Vorabend des Gipfels mit großer Mehrheit bestätigt. Auch wurde schon festgelegt wann sie die Präsidentschaft übernehmen sollen: Im Jahre 2018 bzw. 2019.

### **1. Erweiterung**

In der Erweiterungsfrage gehen die Meinungen noch weit auseinander. Der von den Außenministern wenige Tage vor dem Gipfel erzielte Kompromiss in der Türkeifrage hat zwar offenen Streit in dieser Frage auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs verhindert, ein neuer Konsens ist aber noch nicht gefunden.

Eigentlich sind es Selbstverständlichkeiten auf die man sich verständigt hat: Die bisherigen Erweiterungen waren ein Erfolg; eingegangene Zusagen müssen eingehalten werden; die Beitrittskandidaten müssen ihre Verpflichtungen erfüllen. Die EU selbst muss nicht nur

handlungsfähig bleiben und die Erweiterung finanziell verkraften, sondern sich auch weiter entwickeln können. Natürlich muss das alles auch den Bürgern vermittelt werden. Die übliche Zauberformel der Kommission heißt diesmal : „3 K’s“: Konsolidierung, Konditionierung und Kommunikation.

Die entscheidenden Fragen aber bleiben offen: Wie verbindlich werden die Kriterien gehandhabt, wie ernst meint man es mit der politischen Durchsetzung. Bislang wurde der Beitrittsprozess nur dann unterbrochen oder verlangsamt, wenn spezifische rechtliche Verpflichtungen – deren Erfüllung eigentlich Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen sind – nicht eingehalten wurden, aber nicht weil die politische Qualität der Reformen in den Beitrittsländern unzureichend war oder weil man glaubt, die EU könne neue Mitglieder (noch) nicht verkraften. In der Vergangenheit war in der Praxis die Kommission die treibende Kraft und hat bei ihren Bewertungen der Reformfortschritte der Beitrittskandidaten auch das eine oder andere Auge zugedrückt. In Zukunft müssen Kommission und Rat stärker gemeinsam in die Verantwortung genommen werden. Das Europäische Parlament hat konsequenterweise gefordert, dass seine Zustimmung zukünftig nicht erst beim Abschluss sondern schon bei der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen erforderlich ist.

In der Grundfrage – wie groß soll die Europäische Union sein - aber stehen sich nach wie vor zwei Schulen gegenüber: Die eine geht davon aus, dass zur Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung die Union noch größer werden muss, die andere hält dagegen, dass Stärke weniger von Größe als von innerer Kohärenz abhängig sei.

## **2. Verfassungsdebatte**

Ratspräsident Vanhanen hatte schon in seinem Einladungsbrief an die Staats- und Regierungschefs verkündet, er gehe nicht davon aus, dass man eine „inhaltliche Aussprache zu diesem Thema führen werde“. Seit dem letzten Gipfel hat sich die Zahl der Staaten (einschließlich Rumänien und Bulgarien), die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben auf 18 erhöht (zuletzt Finnland). Aus Frankreich kommen Ideen, die die Debatte inhaltlich weiter anstoßen. Luxemburg und Spanien wollen im Januar eine große Konferenz aller 18 „Vertragsstaaten“ durchführen. Für die deutsche Ratspräsidentschaft ist die Wiederbelebung des Verfassungsprozesses und ein Fahrplan, der eine Lösung vor den Europawahlen 2009 anstrebt ein zentraler Schwerpunkt. Während Barroso von echten Fortschritten sprach, war Ratspräsident Vanhanen in der summarischen Bewertung der durch Finnland geführten Sondierungsgespräche zurückhaltender. Die Spielräume bei den kritischen Ländern sind nicht größer geworden. Zunehmend spürt man aber einen wachsenden Druck, Bestimmungen des Vertrages in der einen oder anderen Form auch ohne Ratifikation zur Anwendung zu bringen. Es bestand Konsens in der Runde, so Vanhanen, dass eine Vertragsreform notwendig ist, man dabei nicht ganz von vorne beginnen könne und die inhaltliche Substanz des vorliegenden Vertrages beibehalten werden müsse.

## **3. Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung**

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und besseres Management der Migration gehören seit längerem zu den Aufgaben, bei denen die Europäische Union in den Augen der Bürger gefordert ist, Schwierigkeiten in der Arbeitsteilung, Rollen- und Kompetenzzuweisung zwischen nationaler und europäischer Ebene aber die Handlungsfähigkeit einschränken. Es war nicht zu erwarten, dass dieser Gipfel hier grundlegende Änderungen beschließen würde. Im Grunde aber hat er nur seit langem diskutierte Projekte und Vorhaben bekräftigt und in einigen Fällen deren Umsetzung ein wenig weiter vorangetrieben.



Positiv bleibt zu vermerken, dass der Frage der inneren Kohärenz und der Verzahnung von internen mit externen Politikbereichen weiter starke Aufmerksamkeit gewidmet wird. Bestätigt wurde dies im Bereich Energiesicherheit. Auch die neue Afrikastrategie wird z.B. in einen engen Bezug zur Migrationspolitik gesetzt.

#### **4. Bilanz der finnischen Ratspräsidentschaft**

Die Bilanz der finnischen Präsidentschaft wird nicht sehr beeindruckend sein. In einem Papier von zwölf eng bedruckten Seiten hat Helsinki am zweiten Gipfeltag versucht, diesen Eindruck etwas zu korrigieren. Anders als bei der letzten Präsidentschaft jedoch wird sich kein Begriff wie „Tampere-Prozess“ mit der jetzigen verbinden. Die Ergebnisse im Bereich Innen- und Justiz sind diesmal bescheiden. Gemessen an den eigenen Vorhaben bleibt die gesamte Präsidentschaft hinter den Erwartungen zurück. Die Verbesserung des Verhältnisses zu Russland sollte ein Schwerpunkt sein, doch weder in der Energiefrage noch bei der Aufnahme von Verhandlungen zum neuen Partnerschaftsabkommen konnte sie etwas erreichen. Das Arrangement in der Türkeifrage geht nicht auf ihr Konto. Das REACH-Dossier wurde zwar verabschiedet, drohte aber durch neue Entwicklungen im Parlament zeitweise ganz aus dem Ruder zu laufen. Immerhin konnten die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die kommenden EU Programme, darunter auch das 7. Forschungsrahmenprogramm, fast alle abgeschlossen werden. Auch galt es die Libanonkrise gleich zu Beginn zu managen und die Kongo-Mission zum guten Ende zu bringen. Insgesamt wurden keine unerwarteten Aufgaben aus der finnischen Präsidentschaft in die deutsche geschoben. Viel weg geräumt wurde aber auch nicht.

#### **5. Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft**

Fairerweise wird man sagen müssen, dass bei einigen Fragen, wie Migrationspolitik, Deutschland mit auf der Bremse stand oder korrigierend eingreifen musste. Generell kann man feststellen, dass die Liste der Differenzpunkte zwischen Kommission und der deutschen Regierung in den letzten Monaten vor Beginn der Präsidentschaft nicht kurz ist. Bei den drei Hauptaufgaben – erfolgreicher Frühjahrsgipfel, Berliner Erklärung und Fahrplan für den Verfassungsvertrag – werden Kommissionspräsident, deutsche Ratspräsidentschaft wie auch der neue Präsident des europäischen Parlaments eng und konstruktiv zusammenarbeiten. Bei den Mitspielern im Rat wird die Sache – aufgrund von Wahlen (z.B. Frankreich), schwieriger Regierungsbildung (z.B. Niederlande, Tschechische Republik), angeschlagener Regierungschefs (z.B. Italien, Großbritannien) oder instabiler und damit schwer berechenbarer Regierung (z.B. Polen) – etwas schwieriger werden; aber das ist fast europäischer Alltag.