

### Und nun Blick nach vorn! Bilanz des Lissabon-Gipfels am 18./19. Oktober 2007

Seeger, Sarah; Yüzen, Layla

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Seeger, S., & Yüzen, L. (2007). *Und nun Blick nach vorn! Bilanz des Lissabon-Gipfels am 18./19. Oktober 2007*. (CAP Aktuell, 13/2007). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-196167>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sarah Seeger und Layla Yüzen

## Und nun Blick nach vorn!

Bilanz des Lissabon-Gipfels am 18./19. Oktober 2007

Nach über sechs Jahren hat die Reformdebatte in der Europäischen Union auf dem informellen Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs am 18./19. Oktober 2007 in Lissabon eine entscheidende Hürde genommen: die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einigten sich unter portugiesischem Vorsitz auf ein neues Vertragswerk, mit dem die Europäische Union fit gemacht werden soll für die künftigen internen und externen Herausforderungen. Die Erleichterung darüber, dass die Kämpfe um Abstimmungsregeln, Abgeordnetensitze und Ausstiegsklauseln endlich beendet werden konnten, war allen Beteiligten, insbesondere dem amtierenden EU-Ratspräsidenten José Sócrates, sichtlich anzumerken.

Bereits die Dramaturgie des Gipfels sollte ein Ende der Nabelschau und die Hinwendung zu drängenderen Aufgaben symbolisieren: innerhalb weniger Stunden hatte man am Abend des ersten Gipfeltages das leidige Thema Reformvertrag abgehakt – und dies trotz der erneuten Forderungspakete, die verschiedene Mitgliedstaaten in letzter Minute auf den Tisch gelegt hatten. Der gesamte zweite Sitzungstag wandte sich dann den aktuellen Herausforderungen europäischer Politik und den Folgen der Globalisierung zu, für die die EU mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags besser gerüstet wäre als mit der bestehenden Rechtsgrundlage des Vertrags von Nizza.

Auf der Tagesordnung, die Premier Sócrates seinen Kollegen vorab in einem [Einladungsschreiben](#) übermittelt hatte, standen folgende Punkte:

- Einigung auf den Reformvertrag;
- Entwicklung einer externen Dimension der Lissabon-Strategie, insbesondere mit Blick auf die internationalen Finanz- und Hypothekenmärkte und den Klimaschutz.

Die Ergebnisse des Gipfels wurden im Anschluss daran in einer [Pressekonferenz](#) vorgestellt. Die bei Europäischen Räten üblicherweise verabschiedeten Schlussfolgerungen wurden aufgrund des informellen Charakters des Gipfels nicht verfasst.

### 1. Die vorletzte Reformetappe ist geschafft

Nachdem die [deutsche Ratspräsidentschaft](#) beim EU-Gipfel im Juni 2007 ein [Mandat](#) zur Einberufung einer für Vertragsreformen nötigen [Regierungskonferenz](#) verabschieden konnte, lag es nun am portugiesischen Vorsitz, dessen Inhalte in einen rechtsgültigen Vertrag zu gießen. Premier José Sócrates konnte dabei auf klare und präzise Vorgaben zurückgreifen: Das Mandat legte eindeutig den gescheiterten Verfassungsvertrag als [Verhandlungsgrundlage](#) für einen neuen EU-Vertrag fest, die darin enthaltenen Bestimmungen sollten weitestgehend übernommen werden. Das Verfassungskonzept an sich, einschließlich der damit verbundenen Symbolik wie Flagge, Hymne oder die Bezeichnung „EU-Außenminister“,

Mandat als Grundlage

wurde jedoch aufgegeben. Die bestehende Rechtsgrundlage sollte stattdessen in Form eines Änderungsvertrags in der Tradition der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza reformiert werden. Dies bedeutet, dass sich die Europäische Union auch künftig auf zwei Verträge gründet, den *Vertrag über die Europäische Union (EUV)* und den *Vertrag über die Europäischen Gemeinschaften (EGV)*, der in *Vertrag über die Arbeitsweise der Union (VAU)* umbenannt wird.

Das Mandat enthält neben dem Verweis auf die Bestimmungen des Verfassungsvertrags zusätzlich bestimmte Änderungen und Neuerungen, die verschiedene Mitgliedstaaten als Preis für ihr Entgegenkommen zu neuen Vertragsverhandlungen ausgehandelt hatten. Sowohl Bundeskanzlerin Merkel als auch Premier Sócrates betonten dabei immer wieder, dass weitere Änderungswünsche im Laufe der Regierungskonferenz, die am 23. Juli 2007 eröffnet wurde, nicht mehr berücksichtigt werden könnten.

### 1.1. Nach dem Juni-Gipfel – das Mandat wird zum Vertrag

Der am Tag der Eröffnung der Regierungskonferenz vorgelegte erste Entwurf des Änderungsvertrags hielt sich daher strikt an die Mandatsvorgaben. Auf dieser Grundlage erfolgte die Feinarbeit am Vertragstext, die mit Ausnahme der Außenministertreffen am 7./8. September und am 15. Oktober auf der Ebene von Rechtsexperten der EU ausgeführt wurde.

Korrekturen im Institutionengefüge der EU

Welcher Status für welche Institution?

Einige strittige Punkte, wie beispielsweise die Stellung der Europäischen Zentralbank (EZB), wurden bereits mit der Vorstellung des rund 280 Seiten starken zweiten Vertragsentwurfs am 5. Oktober 2007 geklärt. Die EZB hatte gefordert, einen institutionellen Sonderstatus zu erhalten, um die ihr gebotene Neutralität wahren zu können. Diesem Wunsch wurde jedoch nicht entsprochen, die EZB wird künftig zusammen mit den anderen EU-Organen (Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Rat, Kommission, Europäischer Gerichtshof, Rechnungshof) in Artikel 9 des neuen EUV genannt. Diese Regelung erhält vor allem vor dem Hintergrund der **Forderung** des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy nach einer politischen Mitsprache in EZB-Angelegenheiten besondere Brisanz.

Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen hatten um eine Korrektur des ersten Vertragsentwurfs gebeten. Sie hatten gefordert, nicht wie vorgesehen nur im VAU genannt zu werden, sondern ebenso wie im Verfassungsvertrag als „beratende Einrichtungen“ auch im EUV. Dieser Forderung wurde im zweiten Entwurf des Änderungsvertrags entsprochen, sodass beide Einrichtungen nun in Artikel 9 des EUV erwähnt werden.

„Red lines“ im Bereich Justiz und Inneres

Opt-ins, Opt-outs und Notbremsen

Wesentlich problematischer gestaltete sich die Suche nach einer Einigung bezüglich der vom Vereinigten Königreich vorgebrachten „red lines“. Premier Gordon Brown, innenpolitisch aufgrund der Forderung nach einem Referendum über den neuen Vertrag enorm unter Druck, hatte sich mit kämpferischer Rhetorik lautstark gegen eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich Justiz und Inneres gewehrt. Mit Blick auf die Reformskeptiker hatte Brown immer wieder argumentiert, dass die Konsequenzen der Vertragsreform weitaus geringer seien

als bei früheren Vertragsrevisionen, unter anderem mit dem Verweis darauf, dass es den Mitgliedstaaten im neuen Vertrag möglich sein werde, im Bereich Justiz und Inneres eine „Notbremse“ gegen unerwünschte Vorschriften aus Brüssel ziehen zu können. Den Forderungen Browns wurde bereits im Vertragsentwurf vom 5. Oktober entsprochen, indem zahlreiche Bestimmungen aufgenommen wurden, mit denen sich London die Hintertür aus einer Vergemeinschaftung in diesem Politikfeld offen hält.

So behält sich das Vereinigte Königreich – ebenso wie Irland – wie bereits im Nizza-Vertrag das Recht vor, sich Maßnahmen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von Fall zu Fall anzuschließen (*Opt-in*). Dies gilt auch für den Schengen-Besitzstand. Entscheiden sich die beiden Länder für einen Antrag auf Teilnahme an einer Schengen-Maßnahme, eröffnet ihnen der Vertrag von Lissabon nun zusätzlich in Form eines Protokolls die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten nach einem solchen Antrag selbigen wieder zurückzuziehen, sofern die geplante Maßnahme dadurch nicht ernsthaft beeinträchtigt wird.

Als weiteres Zugeständnis an das Vereinigte Königreich wird für den Bereich polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen in einem Protokoll vereinbart, dass die Kommission und der Europäische Gerichtshof in einem Zeitraum von maximal fünf Jahren nach Inkrafttreten des neuen Primärrechts generell keine Kompetenzen in diesem Bereich haben, sofern die entsprechenden Rechtsakte vor dem Inkrafttreten des neuen Vertrags angenommen wurden. Dies bedeutet, dass die „alten“ Rechtsakte in diesem Bereich weiter intergouvernemental geregelt werden, auch wenn der Vertrag von Lissabon die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen als Teil der Politik zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in das Gemeinschaftsrecht überführt. Sechs Monate vor Ablauf der genannten fünf Jahre muss sich das Vereinigte Königreich entscheiden, ob es die Kompetenzen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs bei Rechtsakten zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedet wurden, nach dem Ablauf der Frist anerkennt. Tut es das nicht, gelten diese Rechtsakte generell nicht mehr für das Land.

Doch trotz der vielen Sonderregelungen steigt der Druck auf London und Dublin, sich einer weiteren Vertiefung im Bereich Justiz und Inneres anzuschließen, beispielsweise dadurch, dass sie etwaige finanzielle Kosten einer Nichtbeteiligung selbst tragen müssten. Gleichzeitig werden mit dem neuen Vertragswerk diejenigen Mechanismen gestärkt, die ein Handeln auch ohne die Teilnahme des Vereinigten Königreichs und Irlands ermöglichen.

Druck zur weiteren  
Integration steigt

Aus Irland kommen bereits erste Signale, die einen Stimmungsumschwung zugunsten einer engeren Anbindung an den Bereich Justiz und Inneres andeuten. Dem Vertrag von Lissabon wurde während des Europäischen Rates eine Erklärung angefügt, die den Willen des Landes bekundet, die Maßnahmen in diesem Politikfeld, vor allem hinsichtlich der polizeilichen Zusammenarbeit, so weit wie möglich zu unterstützen. Dublin entschied sich sogar dafür, aus seinem *Opt-out* zum Bereich Justiz und Inneres teilweise wieder auszusteigen und an Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen nach Art. 67 a VAU teilzunehmen. Die Praxis wird zeigen, ob sich das Vereinigte Königreich künftig seine Sonderrolle leisten können oder ob der Druck zu einem gemeinsamen Vorgehen in diesem Politikbereich schließlich auch London zu einer kooperativeren Haltung bewegen wird.

## Grundrechtecharta

## Eingeschränkte Gültigkeit

Auch die noch offenen Fragen zur Grundrechtecharta ließen sich bereits vor dem Oktober-Gipfel klären. Während sich sowohl Polen als auch Irland die Option offen gehalten hatten, sich der Position des Vereinigten Königreichs anzuschließen und die Charta nicht anzuerkennen beziehungsweise nur in den Bereichen, in denen sie nationalem Recht nicht entgegensteht, hatte sich Irland bereits kurz nach dem Juni-Gipfel doch für die volle Rechtsgültigkeit der Charta entschieden. Polen jedoch folgte der Haltung Londons. Darüber hinaus wurde auf Initiative der polnischen Regierung hin eine Erklärung verabschiedet, in der festgehalten wird, dass die Charta in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten berührt, „in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde und der Achtung der körperlichen und moralischen Unversehrtheit Recht zu setzen“. Gleichzeitig betont Warschau in einer anderen Erklärung, dass es die in der Charta festgehaltenen Sozial- und Arbeitnehmerrechte „in Anbetracht der sozialen Bewegung der ‚Solidarnosc‘ und ihres bedeutenden Beitrags zur Erkämpfung von Sozial- und Arbeitnehmerrechten (...) uneingeschränkt achtet.“

## Wünsche abseits des Reformvertrags

## Euro und Hochschulzugang

Zusätzlich zu den Änderungswünschen hinsichtlich der Ausgestaltung des neuen Vertrags nutzen einige Mitgliedstaaten die Verhandlungslogik der europäischen Gipfeltreffen, um im Mandat nicht erwähnte beziehungsweise nicht direkt mit dem Änderungsvertrag in Verbindung stehende Anliegen auf den Tisch zu legen. So sträubte sich Bulgarien gegen eine von der EZB favorisierte einheitliche Bezeichnung der Gemeinschaftswährung und forderte, neben dem „Euro“ auch die kyrillische Schreibweise „Evro“ zuzulassen – wie es dem Land im Übrigen in seinem Beitrittsvertrag zugesichert worden war. Trotz anders lautender Aussagen im Vorfeld des Gipfels gab der Europäische Rat der Forderung Bulgariens schließlich entgegen der Empfehlung der EZB nach.

Österreich wiederum drohte mit einem Veto bei den Vertragsverhandlungen, sollte keine Lösung mit Blick auf den Hochschulzugang im Land gefunden werden. Hier lenkte die Europäische Kommission noch vor dem Gipfel ein, indem sie ein gegen Österreich laufendes Vertragsverletzungsverfahren wegen des beschränkten Hochschulzugangs für fünf Jahre aussetzte.

## 1.2. Die Verhandlungsergebnisse von Lissabon – eine Frage der Interpretation

Bis zum Oktober-Gipfel waren mit Blick auf die Bestimmungen des Mandats damit vor allem noch die Frage nach der rechtlichen Stellung und den zeitlichen Fristen für den Ioannina-Mechanismus hinsichtlich einer temporären Blockade von Entscheidungen im Ministerrat sowie die künftige Anzahl der Sitze pro Mitgliedstaat im Europäischen Parlament offen. Polen signalisierte zwar grundsätzlich Kompromissbereitschaft, machte aber gleichzeitig klar, dass es für eine Primärrechtsverankerung von Ioannina kämpfen werde. Italien, das unter dem **Vorschlag** der Berichterstatter des Europäischen Parlaments, Alain Lamassoure und Adrian Severin, am meisten Sitze verlieren würde, drohte damit, die Vertragsverhandlungen notfalls platzen zu lassen, sollte es tatsächlich wie vorgesehen sechs Mandate verlieren.

Ioannina – im Primärrecht und doch auch wieder nicht

Vor diesem Hintergrund ist es höchst überraschend, dass der portugiesische Ratsvorsitz auf dem Gipfel bereits am Abend des ersten Konferenztages – dieser war erst um 18:00 Uhr eröffnet worden – einen Einigungserfolg vermelden konnte. Die offenen Punkte hatten in bilateralen Gesprächen offensichtlich schnell geklärt werden können, selbst die polnische Regierung, die zuvor aufgrund der anstehenden nationalen Parlamentswahlen als höchst unberechenbarer Akteur galt, lenkte in der Ioannina-Frage rasch ein. Der Mechanismus an sich wird nun nicht, wie von Polen immer wieder gefordert, Teil des Primärrechts der EU sein, sondern nur in Form einer Erklärung festgehalten. Allerdings sind die Bestimmungen zur Änderung dieses Instruments in einem rechtskräftigen Protokoll festgelegt, das nur in einer Regierungskonferenz geändert werden kann. Ratspräsident Sócrates hatte Präsident Lech Kaczyński die Entscheidung nicht zuletzt dadurch erleichtert, dass Polen in Form einer Erklärung ebenso wie Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich künftig ein ständiger Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof zugesagt wird. Damit konnte Kaczyński mit der triumphierenden Parole nach Warschau zurückkehren, Polen habe alles erreicht, was es erreichen wollte.

Ein Generalanwalt für die Zustimmung

Sitzverteilung im Europaparlament

Auch in der Frage zur künftigen Sitzverteilung im Europäischen Parlament ab dem Jahr 2009 konnte schließlich ein Kompromiss gefunden werden. In einer Erklärung wird im neuen Vertrag festgehalten, dass Italien künftig einen Sitz mehr als im Lamassoure/Severin-Bericht vorgesehen erhalten wird. Damit wird es ebenso viele Abgeordnete stellen wie das Vereinigte Königreich. Um die im neuen EUV festgehaltene Obergrenze von insgesamt 750 Abgeordneten einhalten zu können, entzog man dem Präsidenten des Parlaments, derzeit der Deutsche Hans-Gert Pöttering, durch eine Änderung des Artikels 9a des EUV kurzerhand das Stimmrecht. Zwar stimmt der Präsident bei Abstimmungen im Europäischen Parlament üblicherweise nicht mit, doch Pöttering ließ im Anschluss an den Gipfel wissen, dass „der Präsident des Europäischen Parlaments (...) selbstverständlich von seinem Recht Gebrauch machen“ werde. Eine erneute Änderung ist bis zur Unterzeichnung des Vertrags am 13. Dezember 2007 allerdings nicht zu erwarten.

750+1=750

Kompetenzabgrenzung

Die tschechische Republik hatte auf dem Gipfel erneut gefordert, eine präzisere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten vorzunehmen sowie den Rücktransfer von Kompetenzen von der Unionsebene zu den Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Eine entsprechende Bestimmung war aufgrund ähnlicher Forderungen aus Prag bereits im Mandat der deutschen Präsidentschaft vorgesehen, die den derzeit geltenden Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union dahingehend ändert, dass im Falle des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die Zuständigkeiten der EU sowohl *ausgedehnt* als auch *verringert* werden können. Nun wird eine zusätzliche Erklärung darauf verweisen, dass der Rat die Kommission auf Initiative eines oder mehrerer Mitgliedstaaten hin auffordern kann, einen Vorschlag zur Aufhebung eines Rechtsaktes im Bereich der geteilten Zuständigkeiten vorzulegen.



### 1.3. Offene Fragen

Wer wird wahrer Präsident?

Die künftige Rechtsgrundlage der Europäischen Union hat mit dem Gipfel in Lissabon nun eine klare Gestalt angenommen. Einige teils zentrale Fragen bleiben jedoch auch weiterhin offen: so ist derzeit völlig unklar, welche Auswirkungen der neu zu besetzende Posten des **Präsidenten des Europäischen Rates** auf die institutionelle Balance der EU haben wird. Zu fragen wäre, ob die entsprechende Persönlichkeit eher eine ausgleichend-moderierende oder aber eine politisch-führende Rolle spielen sollte. Vor allem mit Blick auf die Rolle des Kommissionspräsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ergeben sich aus dem Charakter des Präsidenten des Europäischen Rates entscheidende Implikationen.

Neuer Vertrag – ab wann?

Darüber hinaus wird in Brüssel über ein geeignetes Datum für das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags spekuliert. Tritt er wie geplant am 1. Januar 2009 in Kraft, stellt sich die Frage nach der Besetzung der Schlüsselpositionen wie dem Präsidenten der Europäischen Kommission oder dem erwähnten Präsidenten des Europäischen Rates. Der Kommissionspräsident muss künftig unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Europawahlen gewählt werden – diese finden allerdings erst im Juni 2009 statt. Denkbar wären verschiedene Varianten: entweder man setzt einen Interimspräsidenten ein, der dann allerdings gegebenenfalls nur für eine kurze Zeit im Amt wäre und damit Unruhe in das System bringen könnte. Oder man einigt sich darauf, die Besetzung des Postens erst nach der Einsetzung der neuen Kommission im Herbst 2009 vorzunehmen – in diesem Fall müssten Teile des neuen Vertrags zeitweilig außer Kraft gesetzt werden.

Ebenso verhält es sich mit dem Präsidenten des Europäischen Rates. Um ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Meinungen und politischen Richtungen in der Europäischen Union zu wahren, sollte eine Person ausgewählt werden, die nicht unbedingt der gleichen Parteifamilie wie der Kommissionspräsident angehört. Zur Besetzung des Postens müsste dann allerdings dessen Besetzung abgewartet werden – die wiederum von der Europawahl im Juni 2009 abhängt. Auch hier wäre eine zeitliche Verschiebung des Inkrafttretens der entsprechenden Vertragsbestimmungen zu bedenken.

Bezüglich des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wurde bereits auf dem jetzigen Gipfel eine Regelung gefunden. So hält eine Erklärung fest, dass der Hohe Vertreter sein Amt bereits mit Inkrafttreten des neuen Vertragswerks antreten wird. Da er als Vizepräsident der Kommission eigentlich der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedürfte, wird seine Ernennung in enger Absprache mit der Volkskammer erfolgen, um unter den gegebenen Umständen eine höchstmögliche Legitimation zu erreichen.

Unsicherheitsfaktor Ratifikationsprozess

Irland wird abstimmen

Der größte Unsicherheitsfaktor für ein Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bleibt dessen Ratifikationsprozess. Die Europäische Kommission favorisiert ein „koordiniertes Vorgehen“ der Mitgliedstaaten, um die Ratifikation so schnell und so effektiv wie möglich abzuschließen. Dieses soll von einer Kommunikationsstrategie begleitet werden, in den alle relevanten Akteure in Form von „**strategischen Kommunikationspartnerschaften**“ eingebunden werden sollen. Die Akteure in Brüssel machen dabei keinen Hehl aus der Tatsache, dass Referenden möglichst

vermieden werden sollten. Sicher ist, dass Irland aufgrund seiner Verfassungsbestimmungen eine Volksbefragung abhalten wird. Die **generelle Zustimmung** zur Europäischen Union ist derzeit mit 76 Prozent (EU-27: 52 Prozent) relativ hoch. In keinem Land hat die EU ein besseres Image als in Irland: 68 Prozent der Iren haben ein sehr positives oder ziemlich positives Bild von der EU, im Gegensatz zu nur 52 Prozent im Gesamt-EU-Durchschnitt. Eine Ablehnung des Vertragswerks gilt trotz der Tatsache, dass die irische Bevölkerung ihre Zustimmung bereits zum Vertrag von Nizza zunächst verweigerte, damit als unwahrscheinlich.

Das Referendum könnte laut Premierminister Bertie Ahern **Mitte 2008** stattfinden. Dazu möchte Ahern gemeinsam mit der Opposition eine Informationskampagne starten, um die Bürger von der Notwendigkeit einer Reform des bestehenden Primärrechts der EU zu überzeugen. Der Zeitpunkt des Referendums ist taktisch gewählt: bis dahin könnte der Vertrag von Lissabon bereits in einigen Mitgliedstaaten im parlamentarischen Verfahren ratifiziert sein, sodass das Risiko eines negativen Votums verringert wird.

Weitere Referenden sind derzeit nicht geplant. Präsident Sarkozy hatte schon früh – anders als seine Rivalin im Präsidentschaftswahlkampf Ségolène Royale – angekündigt, dass es keine erneute Volksabstimmung in Frankreich geben werde, da der neue Vertrag keinen Verfassungscharakter mehr aufweise. Auch in den Niederlanden wird es voraussichtlich kein erneutes Referendum geben. Die Regierung in Den Haag hatte sich am 21. September 2007 nach einem entsprechenden Votum des Staatsrats gegen ein Plebiszit ausgesprochen, es gilt als unwahrscheinlich, dass das Parlament diese Entscheidung nochmals kippt.

Kein erneutes Referendum in Frankreich und den Niederlanden

Offen war lange Zeit auch die Position Dänemarks und Portugals. Die Regierungen beider Länder hatten wiederholt darauf verwiesen, dass eine endgültige Entscheidung erst dann getroffen werden könne, wenn der neue Vertragstext vorliege. Aus beiden Hauptstädten kamen allerdings immer wieder Signale, dass ein Referendum möglichst vermieden werden sollte, auch wenn gerade in Dänemark die Opposition auf ein Mitspracherecht der Bevölkerung drängt. Es gilt als unwahrscheinlich, dass in einem der beiden Länder doch noch ein Referendum abgehalten wird.

Offen ist nach wie vor die Situation im Vereinigten Königreich. Auch wenn Premier Brown nicht müde wird zu betonen, dass der neue Vertrag der Verfassung kaum mehr gleiche und darüber hinaus durch die Ausnahmeregelungen im Bereich Inneres und Justiz „**the British national interest**“ erfolgreich verteidigt werden konnte, ist der Druck der Opposition, der Medienöffentlichkeit sowie auch aus den eigenen **Reihen** und von Seiten der Gewerkschaften, ein Referendum abzuhalten, ungebrochen hoch. Hier wird es darauf ankommen, ob Brown seine Position halten kann oder ob er aus wahltaktischen Gründen doch noch nachgibt.

Hält Brown dem Druck stand?

## 2. Die Lissabon-Agenda öffnet sich

Der zweite Tag des Gipfeltreffens beschäftigte sich insbesondere mit den Herausforderungen, denen sich die Union mit Blick auf die Globalisierung stellen muss. Damit knüpften die EU-Staats- und Regierungschefs an eine maßgeblich von Tony Blair auf dem **informellen EU-Gipfel** in Hampton Court im Oktober 2005 angestoßene Debatte an. Konkrete und sichtbare Ergebnisse sollten nach den institutionellen Debatten die Bürger vom Mehrwert der Europäischen Union überzeugen.



## 2.1. Gestaltung von Handels- und Arbeitsmarkt

Öffnung statt Protektionismus

Der Europäische Rat beschloss nun, eine Außendimension für die Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung zu entwickeln. Als weltweit zentraler Exporteur und Importeur von Waren und Dienstleistungen profitiere die EU am meisten von offenen Märkten. Gleichzeitig müsse sie sich ihrer Interessen und ihrer Verantwortung bewusst sein. Die Kommission plädiert daher in ihrem auf dem Gipfel vorgestellten Bericht „Das europäische Interesse. Erfolg im Zeitalter der Globalisierung“ dafür, den Protektionismus und die Handelshemmnisse sowohl innerhalb der EU als auch in der externen Dimension weiter abzubauen. Sie kündigte an, zu Marktöffnung und fairem Wettbewerb in den nächsten Monaten neue Ideen zu präsentieren. Gleichzeitig müssten Lösungen gefunden werden, welche den neuen sozialen Gegebenheiten (Demographie, neue Beschäftigungsmuster, Schwierigkeiten der sozialen Sicherungssysteme) gerecht werden. Auch eine neue Migrationspolitik, welche die Balance von nötiger Anwerbung und gleichzeitigem Schutz der heimischen Arbeitsmärkte ermöglicht, sei unerlässlich. Die Kommission bat den Europäischen Rat, sich beim Gipfel im Frühjahr 2008 mit diesen Themen intensiver zu beschäftigen und die EU zu befähigen, die Globalisierung aktiv zu gestalten.

## 2.2. Finanzmärkte: Transparenz und Kontrolle

Zudem einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, sich künftig verstärkt im Bereich Finanz- und Hypothekensmärkte zu engagieren. Die Initiative ist eine Antwort auf die durch die amerikanische Krise auf dem Hypotheken- und Immobilienmarkt in diesem Sommer ausgelösten Turbulenzen auf den Finanzmärkten und soll dazu dienen, gemeinsame Prinzipien zu finden, eine effektivere Kontrolle besonders der Hedge-Fonds und ein verbessertes Risikomanagement insgesamt zu erreichen. Die Mitgliedstaaten wollen ihren Schwerpunkt dabei auf die Verbesserung der Transparenz, die Formulierung einheitlicher Standards zur Bewertung von Investitionen, die Stärkung der internationalen Zusammenarbeit sowie den Ausbau von Überwachung und Kontrolle legen. Dies bekräftigten die Staats- bzw. Regierungschefs „der großen Drei“, Bundeskanzlerin Merkel, Staatspräsident Sarkozy und Premierminister Barrown, in einer gemeinsamen [Erklärung](#). Der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister ECOFIN soll nun bis zum Frühjahrsgipfel des Rates 2008 Lösungsvorschläge ausarbeiten.

## 2.3. Impulse für globale Klimagespräche

EU als Vorreiter?

Ein weiterer Schwerpunkt soll die Weiterentwicklung der europäischen Klimaschutzagenda sein. Der Europäische Rat bekräftigte nochmals den im [Frühjahr 2007](#) eingeschlagenen Weg, die Treibhausgasemissionen bis 2050 um die Hälfte des Levels von 1990 zu reduzieren. Ziel sei es, beim UN-Klimagipfel im Dezember in Bali verbindliche Vorgaben für einen Post-Kyoto-Rahmen zu vereinbaren. Die EU verpflichtete sich, mit ehrgeizigen Zielvorgaben voranzugehen und die Klimadebatte anzuführen. Die Staats- und Regierungschefs betonten dabei, dass eine ehrgeizige Klimaschutzpolitik nicht zu Lasten der Wirtschaftlichkeit ausfallen dürfe, sondern vielmehr dazu beitragen könne, zum weltweit ersten wettbewerbsfähigen, energievorsorgungssicheren und kohlendioxidarmen Wirtschaftsraum zu werden. Anfang nächsten Jahres wird die Kommission Legislativvorschläge vorlegen, inwiefern die EU auf den Energie- und Klimawandel reagieren kann und wie die Zielvorgaben für 2020 erreicht werden können. Eigentlich hatte die Kom-

mission angekündigt, dies solle noch vor der Bali-Klimakonferenz geschehen. Damit hätte sie bei den Verhandlungen in Bali ein deutliches Zeichen setzen können. Dass der Bericht nun erst auf Basis der UN-Beschlüsse erfolgen wird, steht in Widerspruch zum selbst gesteckten Ziel, Vorreiter der internationalen Klimaschutzdebatte sein zu wollen.

### 3. Die Debatte geht weiter

Mit ihren ambitionierten Aussagen zur Öffnung der Lissabon-Agenda und zur Gestaltung der Globalisierung haben die Staats- und Regierungschefs die Erwartungen an die Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union auf der Grundlage ihres erneuerten Rechtsfundaments überaus hochgesteckt. Damit ist es dem Europäischen Rat gelungen, ein Zeichen des Aufbruchs zu setzen, der die mühselige institutionelle Debatte hinter sich lässt. Dies ist nicht zuletzt das Verdienst des portugiesischen Vorsitzes, dem es gelang, die Debatten um letzte Änderungswünsche am neuen Vertragswerk im Zaum zu halten und dem Vertrag von Lissabon eine von allen Mitgliedstaaten getragene Unterstützung zu sichern. Die Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union ist damit jedoch längst nicht abgehakt, sondern steht gerade erst am Anfang.

Bis zum Europäischen Rat im Dezember will die portugiesische Präsidentschaft einen Bericht zur Globalisierung erarbeiten, der die zentralen Herausforderungen der kommenden Jahre benennen soll. Gleichzeitig möchte der Vorsitz bis zum nächsten EU-Gipfel einen Entwurf für ein Mandat zur Einsetzung eines „Rats der Weisen“ vorlegen. Damit geht die portugiesische Ratspräsidentschaft auf eine Forderung des französischen Präsidenten Sarkozy ein, der die Einsetzung eines solchen Gremiums als Voraussetzung dafür genannt hatte, seinen Widerstand gegen eine Fortsetzung der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei aufzugeben. Der Rat der Weisen soll bis zum Jahr 2009 einen Bericht erarbeiten, der die strategischen Herausforderungen der Europäischen Union bis zum Jahr 2030 benennt und entsprechende Impulse für die Entwicklung der Union geben soll. Der britische Premier Brown stellte jedoch kurz nach der Ankündigung von Premier Sócrates klar, dass der Rat der Weisen in keinem Fall institutionelle Reformen diskutieren werde, auch außen- und sicherheitspolitische Fragen dürften nicht auf der Agenda stehen. In der Tat könnte sich ein Gremium, das solche Fragen diskutiert, mit Blick auf die gegenwärtige Diskussion um ein Referendum zum Vertrag von Lissabon kontraproduktiv auswirken und die Scheu vieler Briten vor weiteren Integrationsschritten weiter anheizen.

Dass jedoch gerade im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik noch erheblicher Abstimmungsbedarf in der Europäischen Union besteht, wird mit Blick auf die aktuelle globale Konfliktlandkarte und anstehende politische Entscheidungen mehr als deutlich. Sowohl im Nahostkonflikt, als auch hinsichtlich des drohenden Einmarsches der Türkei in den Irak ist ein entschlossenes, konzertiertes Vorgehen notwendig. Mit Blick auf Russland ist die EU gefordert, aufgrund der tief greifenden politischen Veränderungen unter der Präsidentschaft Putins eine neue, einheitliche Position zu definieren. Dies ist nicht zuletzt deswegen entscheidend, da sich für Mitte Dezember eine Entscheidung im Kosovo-Statusprozess abzeichnet. Sollte es zu einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung durch den Kosovo kommen, müssten sich die EU-Mitgliedstaaten rasch auf eine gemeinsame Position mit Blick auf die (Nicht-)Anerkennung dieser Erklärung einigen. Eine gespaltene Haltung der EU wäre ein verheerendes Signal mit Blick auf die Glaubwürdigkeit und internationale Akzeptanz der Europäischen Union als globaler Akteur.

Zukunftsagenda durch  
„Rat der Weisen“

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)