

Ein Anfang ist gemacht Die Tagung des Europäischen Rates vom 15./16. Dezember 2005

Das Treffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union vom 15.-16. Dezember 2005 in Brüssel war der erste reguläre Gipfel nach Ausbruch der europäischen Krise im Sommer diesen Jahres. Er war auch das erste Treffen unter Teilnahme der neuen deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel. Es sollte am Ende ihr Gipfel werden, mit dem eine Umkehr aus der Krise eingeleitet werden könnte.

Die Tagung der Europäischen Rates (ER) wurde dominiert von der Debatte über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013. Die Entscheidung in dieser Frage sollte nicht nur die Erfolgsbilanz der britischen Präsidentschaft bestimmen. Sie sollte vor allem auch Aufschluss darüber geben, in wie weit der von Premierminister Blair zu Beginn seiner Präsidentschaft so vollmundig angekündigte Paradigmenwechsel in der europapolitischen Debatte überhaupt gegriffen hat.

Eine Änderung war bereits insofern eingetreten als die öffentliche Auseinandersetzung über die Zukunft des europäischen Verfassungsvertrages auf sehr niedrigem Profil gehalten wurde, was der Idee der Denkpause entsprach und seinen Chancen sicherlich nützlich ist. Der Gipfel blieb auf dieser Linie.

Auch die mit vielen Kautelen versehene Entscheidung, Mazedonien den Status eines Kandidatenlandes zu geben ist Reflex auf die europäische Akzeptanzkrise.

Der andere Teil des Paradigmenwechsel - die EU für die Bewältigung der Herausforderungen der Globalisierung fitter zu machen ist nur sehr begrenzt gelungen. Die nach äußerst schwierigen Verhandlungen verabschiedete Finanzielle Vorausschau 2007-2013 reflektiert noch die alten Prioritäten und die Umsteuerung setzt nur langsam ein. Auch die Schlussfolgerungen zu Wachstum und Beschäftigung gehen über die bekannte Substanz nicht hinaus. Doch ein Anfang zur Neuorientierung ist gemacht

Anknüpfend an die informelle Ratstagung von Hampton Court nahm der ER darüber hinaus eine Strategie der EU zur Terrorismusbekämpfung an und unterstrich die Notwendigkeit eines Gesamtansatzes zur Migrationsfrage.

Weiter Themen waren die Verabschiedung einer EU-Strategie für Afrika, sowie nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz. Der traditionelle außen –und sicherheitspolitische Teil der Schlussfolgerungen sollte diesmal bewusst kurz gehalten werden. Der ER verabschiedete eine gesonderte Erklärung zum Nahen Osten.

1. Finanzielle Vorausschau

Der in der Nacht zum Samstag nach stundenlangen bilateralen und multilateralen Verhandlungen und Plenumssitzungen vereinbarte Kompromiss zu den finanziellen Perspektiven entspricht in den drei Kernelementen nichts anderem als dem was meisten Beteiligten und Beobachter schon vor dem Gipfel als notwendige und einzig sinnvolle Lösung erachteten:

1. Der so genannte Britenrabatt war nicht mehr länger zu rechtfertigen. Die von London angebotene Reduzierung galt als unzureichend. Nun willigte Blair ein, statt auf acht Milliarden Euro bis zum Ende der finanziellen Vorausschau auf 10.5 Mrd. zu verzichten. Ab 2009 werden die Briten sich an der Finanzierung der Ostweiterung beteiligen. Grundsätzlich ist der Rabatt aber nicht abgeschafft.
2. Dass die EU bis in das nächste Jahrzehnt fast die Hälfte ihres Etats für die Finanzierung der Landwirtschaft ausgeben wird entspricht nicht mehr den richtigen Prioritäten angesichts knapper Haushaltskassen und den Herausforderungen der Globalisierung. Insbesondere Paris müsse sich dieser Einsicht stellen. Nun willigte Chirac ein, die Haushaltsstruktur einschließlich der Agrarmittel in den Jahren 2008/2009 auf der Basis eines Berichts der Kommission zu überprüfen.
3. Das Gesamtvolumen der mehrjährigen Haushaltsvorausschau sollte nicht über das des Luxemburger Kompromisses hinausgehen. Die Entlastung der so genannten Nettozahler müsse bleiben. Hier schaffte die deutsche Bundeskanzlerin mit ihrem Vorschlag den Finanzrahmen gegenüber dem britischen Ansatz um 13 Mrd. Euro zu erhöhen neuen Verhandlungsspielraum, gemäß ihrer Gesamtstrategie sich nicht auf Einzelaspekte zu verbeißen und statt dessen Spielräume offen zu halten oder wo nötig neu zu eröffnen. Insbesondere erlaubte er, den Wünschen der neuen Mitgliedsländer entgegenzukommen. Am Ende liegt nun die Höhe des neuen Ausgabenplafond (unter Einbeziehung der noch beitretenden Staaten Bulgarien und Rumänien) bei 862,363 Mrd. Euro, entsprechend 1.045 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Europäischen Union. Es liegt somit genau in der Mitte der Vorschläge von Juncker und Blair .

Der entscheidende Durchbruch im Haushaltskompromiss ist qualitativer Art. Der Britenrabatt ist zwar nicht grundsätzlich zur Disposition gestellt aber auch nicht mehr sakrosankt. Zum anderen ist der Einstieg in eine neue Prioritätensetzung bei der künftigen Finanzplanung vereinbart.

Die Nettozahler werden entlastet. Der an den Mehrwertsteuereinnahmen bemessene Beitrag Österreichs, der Niederlande, Deutschlands und Schwedens zur EU-Finanzierung wird befristet bis 2013 gekürzt. Statt drei Prozent zahlen sie künftig nur 0.225 respektive 0.15 bzw. 0.10 Prozent. Schweden und die Niederlande erhalten darüber hinaus eine jährliche Bruttoentlastung von 605 Mio. Euro bzw. 150 Mio. Euro.

Zudem hatte die britische Präsidentschaft auf der Basis der vorangegangenen Einzelgespräche und nachdem sie mit ihrem ersten Entwurf auf den Bauch gefallen war, an die anderen Mitgliedsstaaten „Zückerchen“ verteilt, die sie kompromissbereit stimmten. Mit dem Vorschlag Merkels wurde nicht nur den neuen Mitgliedstaaten die Zustimmung erleichtert (vor diesem coup zirkulierte die Aussage einer Vetodrohung des polnischen Präsidenten). Auch die neuen Länder der Bundesrepublik Deutschland werden davon profitieren, was nicht mehr als recht und billig ist, nachdem dem Österreich Sondermittel für seine Grenzregionen zugesagt worden waren. Für die „östlichen Länder“ der Bundesrepublik wurden zusätzliche 300 Mio. Euro festgeschrieben; auch Bayern wird davon profitieren. Die Bundeskanzlerin verzichtete darüber hinaus auf weitere 100 Mio. Euro aus dieser Zusage zugunsten der neuen Mitgliedstaaten, vor allem Polen.

Der Europäische Rat verweist ausdrücklich auf die Notwendigkeit und Vorteile einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung mit Kommission und Parlament. In seiner Höhe wie in seiner Struktur bleibt der Beschluss der Staats- und Regierungschefs jedoch hinter den Erwartungen und Vorstellungen der beiden anderen Institutionen zurück. Die roten Linien, die Kommissionspräsident Barroso vor dem Gipfel gezogen hat wurden vom ER ohne Bedenken überschritten. Unsicher ist auch wie das Parlament sich verhalten wird. Parlamentspräsident Borell hatte seine Ausführungen zu Beginn des traditionellen Treffens mit dem ER voll und ganz den Finanzfragen gewidmet und kritisiert dass der britische Entwurf unzureichend sei. Beobachter schließen nicht aus, dass eine Mehrheit im Parlament der Einigung der Staats- und Regierungschefs nicht zustimmt und eine interinstitutionelle Vereinbarung verweigert. Es wäre die Chance einer weiteren Machtdemonstration des Parlamentes, die auch diesmal wieder zu Lasten der Kommission gehen könnte. Der Berichterstatter des EP für die Finanzielle Vorausschau, Reimar Böge, hat seinerseits geäußert, dass man für jedes zehntel Prozentpunkt, mit dem der Beschluss des Europäischen Rates hinter den Empfehlungen des Parlaments zurückbleibe, eine qualitative Reform des Haushaltsrechtes der EU einfordern sollte. Andere sehen die Situation gelassener und verweisen auf die „guten Beziehungen“ der Staats- und Regierungschefs zu ihren nationalen Delegationsleitern im Europäischen Parlament.

2. Kandidatenstatus für Mazedonien und die Zukunft der Erweiterung

Das Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden hatte deutlich gemacht, dass die Europäische Union das bisherige Tempo der Neuaufnahme von neuen Mitgliedern nicht verkraftet und ihre Erweiterungsstrategie neu konzipieren muss. Gleichwohl hatte die britische Präsidentschaft sich stark dafür gemacht die Aufnahme von Verhandlungen mit der Türkei fristgemäß zu beginnen. Gleichzeitig wurden die Vorbehalte gegen den Beginn von Verhandlungen mit Kroatien fallen gelassen. Im November veröffentlichte die Kommission ihre Monitoring - Berichte zu Rumänien und Bulgarien, empfahl Mazedonien den Status eines Kandidatenlandes zu geben. Für die anderen Staaten des Westbalkan wurden weitere Schritte zur Schaffung der Voraussetzungen für eine EU Mitgliedschaft eingeleitet (Ankündigung der Aufnahme von Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierung Abkommen bzw. Eintritt in die Endphase solcher Verhandlungen).

Der ER hat in seinen Schlussfolgerungen nur zur Frage Mazedoniens Stellung genommen und entgegen den insbesondere von Frankreich vorgetragenen Bedenken dem Land den Status eines Kandidaten für eine EU Mitgliedschaft zuerkannt. Die Nennung eines Datums für die Aufnahme von Verhandlungen stand dabei nicht zur Diskussion. Vielmehr weist der ER darauf hin, dass das weitere Vorgehen im Lichte einer grundsätzlichen Überprüfung der Erweiterungsstrategie im Jahre 2006 zu geschehen haben und nimmt ausdrücklich Bezug auf Schlussfolgerungen des Ministerrates vom 12. Dezember. Dort heißt es: Schon heute sei es essentiell, die Öffentlichkeit stärker in diese Strategie einzubeziehen, der Aufnahmekapazität der Union Rechnung zu tragen und den „Grundsatz der wirksamen Konditionalität in fairer und zugleich strenger Weise anzuwenden“.

Die Außenminister halten in diesem Beschluss an der in Thessaloniki gegebenen Europäischen Perspektive für die Länder des westlichen Balkan fest. Die Schrauben werden aber angezogen. Die soliden Fortschritte in Bulgarien und Rumänien werden begrüßt gleichzeitig jedoch werden die beiden Staaten gewarnt, die Beseitigung der Defizite bei der Erfüllung der im Beitrittsvertrag eingegangenen Verpflichtungen unverzüglich anzugehen, wenn der Beitrittstermin (1. Januar 2007) nicht gefährdet werden soll. Auch Kroatien- mit dem die Verhandlungen noch nicht begonnen haben - und die Türkei werden nachdrücklich an die

Erfüllung der Bedingungen aus den Beitrittspartnerschaften als Voraussetzung für jeden weiteren Fortgang der Verhandlungen erinnert.

Zusammenfassend kann man davon ausgehen, dass die Europäische Union hinsichtlich der Aufnahme neuer Mitglieder in den nächsten Jahren viel zurückhaltender agieren wird. Das erfordert aber, dass der Dialog mit den Ländern des westlichen Balkan auf der Ebene der politischen Führungen wie der Gesellschaften intensiviert werden muss, um in der voraussichtlich langen Phase des Wartens, den nationalistischen Kräften in der krisengeschüttelten Region nicht neuen Nährboden zu verschaffen. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im EP, Brok, hatte in einem Bericht zur Erweiterungsstrategie Zwischenschritte nach dem Modell des Europäischen Wirtschaftsraumes vorgeschlagen. Die Entscheidung darüber wurde zunächst aber einmal vertagt.

3. Zukunft der Union.

So als ginge es bei der Finanziellen Vorausschau oder Wachstum und Beschäftigung um etwas anderes, enthalten die Schlussfolgerungen an erster Stelle eine Passage zur „Zukunft Europas“. Die damit verbundenen Fragen wurden aber nicht richtig erörtert. Man nahm ein fünfzig Seiten starkes Konvolut mit Berichten aus allen Mitgliedsstaaten über die nationalen europapolitischen Debatten („Zwischenberichtzur Reflektionsphase über die Zukunft Europas“) zur Kenntnis und will sich, wie geplant, erst unter der österreichischer Präsidentschaft damit intensiver befassen.

In der Mehrheit der nationalen Zwischenberichte findet die Verfassung keine Erwähnung. Unter den Ländern die den Vertrag noch nicht ratifiziert haben fällt auf, dass Irland die Verfassung als die „beste zur Verfügung stehende Antwort“ bezeichnet. Auch die Regierungen in Prag und Helsinki lassen erkennen, dass auch sie den Vertrag noch nicht abgeschlossen haben. Großbritannien und die Niederlande konnten in den Schlussfolgerungen durchsetzen, dass eine gemeinsam veranstaltete Tagung über „Sharing Power in Europe“ vom ER zur Kenntnis genommen sei und das Thema 2006 weiter vertieft werden soll. Das kann man als Indiz werten, dass die Debatte in eine neue Richtung gelenkt werden soll.

Der Verfassungsausschuss des Europäischen Parlamentes hat am Tag der Eröffnung des Gipfels mit den Stimmen der EVP und der Sozialisten einen Vorstoß der beiden Berichterstatter (Voggenhuber, Grüne und Duff, Liberale) abgeblockt, der den Weg für Neuverhandlungen des Vertrages vorbereitet hätte. Der angenommene Bericht schließt diese Option aber nicht aus, sondern nennt beide Hauptalternativen: Fortführung des Prozesses mit unverändertem Text oder Revision des Vertrages.

4. Konsequenzen aus Hampton Court: Migrationspolitik und Terrorismusbekämpfung

Die Geschehnisse in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla haben der EU die Dringlichkeit der Migrationsfrage erneut und drastisch bewiesen. Auf dem informellen Gipfel in Hampton Court am 27.10.05 forderten die Staats- und Regierungschefs daher neue Anstrengungen zur Steuerung der Migrationsströme und beauftragten die Kommission, unverzüglich praxisbezogene Maßnahmen in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern auszuarbeiten. Diese Maßnahmen präsentierte die Kommission am 30.11.05 in einer „Mitteilung mit vorrangigen Maßnahmen für eine bessere Migrationssteuerung“. Sie wurde von den Kommissaren Frattini (Justiz, Freiheit und Sicherheit), Ferrero-Waldner (Außenbeziehungen und Nachbarschaftspolitik) und Michel (Entwicklung und humanitäre Hilfe) gemeinsam ausgearbeitet.

Die Mitteilung schlägt drei Kategorien von Maßnahmen vor:

Erstens: Verstärkung der Zusammenarbeit und der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich Migration. Konkret wird eine stärkere Vernetzung der bestehenden nationalen Küstenwachen vorgeschlagen, um die illegale Einwanderung einzudämmen und Verluste von Menschenleben durch schnelle Rettungsdienste zu verhindern.

Zweitens: Zusammenarbeit mit den wichtigsten Herkunftsländern Afrikas, das Schwerpunkt der Strategie ist.

Drittens: Zusammenarbeit mit den Nachbarländern im Rahmen des EU-Mittelmeer Dialogs. Dabei soll die EU die Partner unter anderem durch Training und Ausrüstung unterstützen.

In einem Vortrag im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung Anfang November hatte Frattini diese Maßnahmen als die drei Verteidigungslinien bezeichnet.

Diese Mitteilung der Kommission begrüßt der Europäische Rat und übernimmt sie in den verabschiedeten „Gesamtansatz zur Migrationsfrage: Vorrangige Maßnahmen mit Schwerpunkt Afrika und Mittelmeerraum“. Er soll sowohl Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung umfassen wie den Vorteilen der legalen Migration Rechnung tragen. Wie schon im Haager Programm wird dabei der Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern vor allem im Osten und Südosten der Union, sowie im Mittelmeerraum besondere Bedeutung beigemessen. Die EU will die Entwicklungsanstrengungen der Herkunfts- und Transitländer unterstützen und „bei den eigentlichen Ursachen der Migration“ ansetzen: „Schaffung neuer Existenzmöglichkeiten durch Beseitigung der Armut in den Herkunftsländern und Regionen, durch Öffnung der Märkte und Förderung des Wirtschaftswachstums, durch verantwortungsvolle Staatsführung und Schutz der Menschenrechte“.

Wie üblich wird die Kommission aufgefordert spätestens Ende 2006 Bericht zu erstatten.

In seinen Schlussfolgerungen nimmt der ER weiter eine Strategie zur Terrorismusbekämpfung an. Diese Rahmenvorgaben für die Mitgliedstaaten sollen darauf abzielen die Radikalisierung und Anwerbung für den Terrorismus zu verhindern, die Bürger und die Infrastrukturen zu schützen, die Verfolgung von und Ermittlung gegen Terroristen und die Reaktion auf die Auswirkungen von Anschlägen zu verbessern. Da der Aktionsplan der EU zur Terrorismusbekämpfung derzeit überarbeitet wird, steht die Abstimmung mit der neuen Strategie noch aus. Dies und andere Fortschritte in diesem Bereich wird der Europäische Rat auf der nächsten Tagung, im Juni 2006, überprüfen

5. Bewertung

Der Kompromiss in der Finanziellen Vorausschau verbessert die politischen Chancen der Europäischen Union aus der derzeitigen Krise gestärkt hervorzugehen. Ein weiteres Scheitern wäre für Akzeptanz und Ansehen in der Öffentlichkeit wie auch für das Klima der weiteren Kooperation und das Vertrauen der politischen Führung untereinander mehr als schädlich gewesen. Vor diesem Hintergrund stehen die inhaltlichen Defizite des Haushaltsentwurfes bezogen auf die Mittelverteilung und das ihnen zugrunde liegende politische Programm zurück. Entscheidend ist, dass der Einstieg, diese zu korrigieren geschafft wurde, auch wenn die Formulierung weniger vage hätte ausfallen dürfen.

Die Ergebnisse des Gipfels können die enttäuschende Bilanz der britischen Präsidentschaft nicht mehr korrigieren. Der britische Premierminister hatte bei Übernahme der Präsidentschaft vollmundig einen Paradigmenwechsel für die europapolitische Debatte

angekündigt. Er war aber nicht in der Lage sein Plädoyer für ein zukunftsorientiertes Europa politisch zu untermauern. Seine ersten Entwürfe für die Finanzielle Vorausschau enthielten keine Vorgaben für eine echte Kurskorrektur. Sie blieben nach Ansicht von Beobachtern sogar hinter den Luxemburger Vorschlägen zurück. Darüber hinaus arbeitete die Präsidentschaft mit Anreizen zur nationalen Interessenbefriedigung, die den Geist der Gemeinschaft und Solidarität, auf dem die Europäische Union basiert, weitgehend vermissen ließen. Als einer der eifrigsten Befürworter der Erweiterung der EU stieß London den neuen Mitgliedsländern bei den Finanzverhandlungen vor den Kopf. Stil und Engagement der Präsidentschaft blieben für viele hinter den Erwartungen zurück. Der Sondergipfel in Hampton Court blieb ein Fortbildungsseminar für Staats- und Regierungschef ohne Folgen, sieht man ab von den Anstößen zu Migrationspolitik und Terrorismusbekämpfung die unter dem aktuellen Druck der Ereignisse in Spanien und Frankreich standen. Der Schatten des Endes der Ära Blair hat sich schon auf dessen europapolitische Handlungsfreiheit gelegt. In seinen Beiträgen hat Blairs potentieller Nachfolger Brown erkennen lassen, dass Großbritannien in Zukunft noch ein schwierigerer Partner wird. Die konservative Alternative zu Labour macht unter ihrem neuen Vorsitzenden noch weniger Hoffnung.

Die Europäische Kommission hat es unter dem eigenwilligen Kurs Londons schwer. Anfangs sah es so auch, als habe sie einen starken Partner gefunden. Auch Barosso stellte bewusst die Diskussion um den Verfassungsvertrag in den Hintergrund und konzentrierte sich, darauf die Kommission zur Triebkraft wirtschaftlicher Reformen zu machen. Er verbesserte sowohl in programmatischer wie in personeller Hinsicht die Voraussetzungen dafür und leistete Impulse für das informelle Treffen in Hampton Court, die der britischen Präsidentschaft dienlich waren. Je konkreter aber die Londoner Vorschläge zur Finanziellen Vorausschau wurden, umso mehr musste Barosso sich von Blair distanzieren. Sein Brief an den britischen Premier, in dem er die gemeinsame Verantwortung beschwor und die roten Linien markieren wollte blieb ohne große Wirkung. Auch wenn nun zum Beispiel der von ihr vorgeschlagene Globalisierungsfonds übernommen wurde so bleibt die künftige Finanzausstattung hinter den Vorschlägen der Kommission zurück.

Die deutsche Bundeskanzlerin kann den Gipfel sicherlich auf der Habenseite verbuchen. Die Ergebnisse der Finanzverhandlungen sind für die Bundesrepublik Deutschland günstig; sie hat sie im Laufe der Debatte verbessern können. Es war von vornherein nicht zur Diskussion gestanden, ob sie bei ihrem ersten Gipfel Anlaufschwierigkeiten gegenüber ihren Counterparts haben würde. Die Frage war, wie sie dem spürbaren hohen Erwartungsdruck gerecht werde. Diese wurde eindeutig beantwortet. Als Broker in den bilateralen und multilateralen Gesprächen wie als Impulsgeber hatte sie entscheidenden Anteil am Gelingen des Gipfels. Frankreichs Staatspräsident Chirac hatte sich mit seiner harten Haltung in der Agrarfrage vor dem Gipfel selbst in die Ecke manövriert. Die deutsche Kanzlerin half ihm wieder heraus, ohne sich von ihm vereinnahmen zu lassen. Erleichtert wurde es ihm insoweit als die Überprüfung erst nach den Präsidentschaftswahlen im Mai 2007 in Angriff genommen werden dürfte.

Für die österreichische Präsidentschaft ist eine schwere Last genommen. Sie tritt gleichwohl kein leichtes Erbe an. Doch wer Erwartung in ein dem Verfassungsvertrag dienliches Management der Reflektionsphase hegt, auf Fortführung des eines die Wettbewerbsfähigkeit stärkenden wirtschaftlichen Kurses hofft und eine Erweiterungsstrategie will, welche die Aufnahmekapazität der Europäischen Union in den Vordergrund stellt, sollte von Wien nicht enttäuscht werden.