

Februar 2024

Ratsbericht

Europabüro Brüssel

Schnelle Einigung im Sondergipfel: EU-27 geben grünes Licht für Ukrainemittel

Europäischer Rat am 1. Februar 2024

Dr. Olaf Wientzek, Tom Körner, Stanislav Linchevsky, Domien te Riele¹

Im Zentrum des Sondergipfels der EU-Staats- und Regierungschefs am 1. Februar stand die Revision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 (MFR) und damit die Ukraine-Fazilität in Höhe von 50 Milliarden: beim regulären Ratgipfel im Dezember konnte wegen der Blockade des ungarischen Premiers Viktor Orban keine Einigung erzielt werden. Im Vorfeld galt der Ausgang des Gipfels als völlig offen. Am 1. Februar wurden Beobachter dann Zeugen einer für Ratgipfel seltenen Begebenheit: Statt in einer Sitzung in tiefer Nacht, gelang es, den zentralen Streitpunkt gleich zu Beginn abzuräumen. So gaben alle 27 Staats- und Regierungschefs grünes Licht für die Ukrainemittel – inklusive des ungarischen Premiers Viktor Orban. Im Vorfeld hatten sich einige EU-Staats- und Regierungschefs intensiv um Orban bemüht, andere hatten wiederum unmissverständlich harte Konsequenzen im Falle einer Fortführung der Blockade angedroht. Im Zuge der MFR-Revision wurde auch mehr Geld für die Migrationspolitik und Innovationsförderung bereitgestellt. Darüber hinaus sicherten die Staats- und Regierungschefs der Ukraine weitreichende militärische Unterstützung zu. Die parallel in Brüssel stattfindenden massiven Bauernproteste wurden bei den Pressekonferenzen der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und auch von einigen Staats- und Regierungschefs aufgegriffen.

Hintergrund

Beim Dezembertreffen einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) in einem historischen Schritt zwar darauf, Beitritts-

gespräche mit der Ukraine und der Republik Moldau zu beginnen. Gleichzeitig stellte sich Ungarn jedoch gegen die für die Ukraine entscheidenden zusätzlichen 50 Milliarden Euro Haushaltsmittel und verhinderte damit eine Einigung auf die Revision des noch bis 2027 laufenden Mehrjährigen Finanzrahmens. Mithin kamen die Staats- und Regierungschefs am 1. Februar zu einem Sondergipfel zusammen. Ohne weitere Finanzhilfen seitens der Vereinigten Staaten (USA) und der EU droht der Ukraine mittelfristig die Zahlungsunfähigkeit und eine erhebliche Schwächung gegenüber dem russischen Aggressor.

Die EU unterstützte die Ukraine bisher mit 84,88 Mrd. Euro, wovon 5,6 Mrd. Euro militärische Hilfe und 77,1 Mrd. Euro finanzielle Hilfen waren (Ukraine Support Tracker, Kiel WP, 2023). Die USA boten zwar fast das Siebenfache an Militärhilfe (44 Mrd. Euro), aber nur etwa ein Drittel der Finanzhilfen im Vergleich zur EU (25 Mrd. Euro). In absoluten Zahlen gemessen, steht Deutschland an zweiter Stelle bei der militärischen Unterstützung (17 Mrd. Euro) und auf dem sechsten Platz bei den finanziellen Hilfen mit 1,4 Mrd. Euro. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) befindet sich Deutschlands bilaterale Gesamtunterstützung für die Ukraine mit etwa 0,5% des BIP EU-weit auf einem Mittelfeldplatz.

Die Überarbeitung des MFRs stand aus drei Gründen an. Erstens wurde 2020 eine Überarbeitungsklausel dementsprechend verankert. Zweitens haben sich die Prioritäten seit der Festlegung 2020 deutlich verändert. Drittens gäbe es keinen weiteren Spielraum, da ohne eine Überarbeitung bereits alle Mittel entweder verausgabt oder verplant waren. Ungarns Premier Orban nutzte den Hebel der Einstimmigkeit in Budgetfragen, um europäische Ukrainehilfen zu blockieren. Konkret

¹ Julia Uhlitzsch und Nadja Steffens haben bei der Erstellung des Dokuments mitgewirkt.

forderte Ungarn eine jährliche Freigabe für Hilfgelder einzuführen, die Ungarn jedes Jahr ein Veto geben würde. Zweitens wollte Ungarn eine Verlängerung der Frist für die Nutzung der für Ungarn vorgesehenen COVID-19 Rückerstattungsgelder: Diese wurden aufgrund von Sorgen über Rechtsstaatlichkeit und Korruption in Ungarn eingefroren. Die Frist könnte dafür sorgen, dass Ungarn die Gelder nicht mehr zeitgerecht ausgeben kann.

Mit seiner Blockadehaltung stieß der ungarische Premier Viktor Orban unter seinen Ratskollegen jedoch auf keinerlei Verständnis. Gleichzeitig musste aber angesichts der aktuellen Lage in der Ukraine dringlich eine Lösung gefunden werden. Alternativ zur präferierten Einigung der 27 Mitgliedsstaaten wurde daher ein Szenario einer Einigung der 26 ohne Ungarn – und damit dann als intergouvernementale Lösung außerhalb des MFR – vorbereitet. Aus mehreren Gründen gab es jedoch eine klare Präferenz für eine einvernehmliche Lösung innerhalb des Finanzrahmens: ganz abgesehen vom fatalen politischen Signal, das ein fehlender Konsens senden würde, wäre eine zwischenstaatliche Lösung außerhalb des MFR weniger transparent und würde eine zeitlich aufwändige Ratifizierung durch nationale Parlamente notwendig machen. Gleichzeitig brachten Diplomaten verschiedener Mitgliedstaaten aber auch mögliche Druckmittel gegen Ungarn in die Diskussion ein: Kurz vor dem Gipfel wurde durch Medien² ein Arbeitspapier des Ratssekretariats durchgestochen, in dem die Folgen einer de-facto Sanktionierung der ungarischen Wirtschaft skizziert wurden. Selbst eine mögliche Anwendung des berühmten Artikel 7 EU-Vertrag³, der die Einschränkung der Rechte von Mitgliedstaaten, bis hin zu einer Aussetzung der Stimmrechte, vorsieht, wurde von einigen ins Gespräch gebracht. Der Gipfel war somit nicht nur für die Ukraine von elementarer Bedeutung, sondern auch für die Beziehungen der EU zu Ungarn. Entsprechend mehrten sich bis kurz vor dem Gipfel die Appelle aber auch deutliche Kritik der Staats- und Regierungschefs an die Adresse von Viktor Orban⁴, dass man zu einer einvernehmlichen Lösung à 27 kommen müsse. Erfahrene Beobachter merkten an, dass die Aussichten für einen Erfolg nicht unbedingt besser standen als noch im Dezember. Ratspräsident Charles Michel hatte durch seinen Zick-Zack-Kurs über seine Kandidatur für das Europäische Parlament (die er nach heftiger Kritik zurückzog) an Autorität einge-

büßt, die politische Großwetterlage mit den starken Umfragewerten und Wahlergebnissen für Parteien des rechten Randes in mehreren wichtigen EU-Mitgliedstaaten scheint sich zudem eher in Richtung Viktor Orbans zu drehen⁵.

Abgesehen vom 50-Milliarden-Paket war im Vorfeld des Gipfels auch der militärische Support für die Ukraine und das sehr unterschiedlich ausgeprägte Engagement der EU-Mitgliedstaaten ein Thema: So rief Bundeskanzler Olaf Scholz in der Financial Times⁶ gemeinsam mit den Regierungschefs Dänemarks, Tschechiens, Estlands und der Niederlande zu Waffenlieferungen für die Ukraine auf.

Ergebnisse des Europäischen Rats

Einigung auf die Revision des Mehrjährigen Finanzrahmens und die Ukraine-Hilfen

Entgegen den Erwartungen vieler Beobachter gelang eine Einigung über die Überarbeitung des MFR 2021-2027 und damit über die darin enthaltene Ukraine-Fazilität gleich zu Beginn des Treffens. Der Einigung war eine Überzeugungskampagne vorausgegangen, in der offenbar die italienische Regierungschefin Giorgia Meloni eine wichtige Rolle spielte. In der Woche selbst hatte auch der französische Staatspräsident Macron sich nochmal um Orban bemüht. An dem entscheidenden Treffen waren neben Michel auch Kommissionspräsidentin von der Leyen, Scholz und Macron, sowie später die Regierungschefs Italiens, Spaniens, der Niederlande anwesend. Später kamen offenbar auch die Regierungschefs Polens und der baltischen Staaten hinzu.

Der Europäische Rat verständigte sich auf eine "Stärkung neuer Prioritäten" um 64,6 Milliarden Euro, davon 33 Milliarden Euro in Darlehen und 10,6 Milliarden Euro an Umschichtungen⁷. Die Schlussfolgerungen beschreiben detailliert die einzelnen Positionen, wobei die Einzelposten weitestgehend mit der Verhandlungsbox aus dem Dezember 2023 übereinstimmen. Im Vordergrund stehen aber die Finanzhilfen für die Ukraine.

Unterstützung für die Ukraine

Mit der Einigung zu den Finanzhilfen für die Ukraine unterstreicht der Europäische Rat, dass „eine stabile, vorhersehbare und nachhaltige finanzielle Unterstützung für die Ukraine in den Jahren 2024-2027 sichergestellt werden muss.“ Wie schon beim Dezember-Gipfel vereinbart, wird die

² Financial Times (28. January 2024), [Brussels threatens to hit Hungary's economy if Viktor Orbán vetoes Ukraine aid \(ft.com\)](https://dejure.org/gesetze/EUV/7.html)

³ <https://dejure.org/gesetze/EUV/7.html>

⁴ Donald Tusk sprach vor Beginn des Rats von "egoistischem Verhalten" Orbans, das ein Sicherheitsrisiko für die EU darstelle. Orban müsse sich entscheiden, ob er noch zur Gemeinschaft gehöre oder nicht.

⁵ siehe das empfehlenswerte Eurocomment Pre-Summit Briefing 2024/1

⁶ Financial Times (31. Januar 2024), [Letter: Call for a collective effort to arm Ukraine for the long term \(ft.com\)](https://dejure.org/gesetze/EUV/7.html)

⁷ Die gesamten Schlussfolgerungen sind in deutscher Sprache hier einsehbar: [20240201-special-euco-conclusions-de.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/20240201-special-euco-conclusions-de.pdf)

Summe der aus der Fazilität zur Verfügung gestellten Gesamtmittel 50 Milliarden Euro nicht überschritten. So wurden 33 Milliarden Euro in Form von Darlehen garantiert. Zudem wurden 17 Milliarden Euro in Form von nicht rückzahlbarer Unterstützung im Rahmen eines neuen thematischen Instruments, die "Ukrainereserve", die über die Obergrenzen des MFR 2021-27 hinaus eingerichtet wurde. Bemerkenswert: Als Finanzierungsquelle erwähnt das Dokument auch eine mögliche Nutzung der Einnahmen von den gefrorenen Vermögenswerten der Russischen Zentralbank.

Die Schlussfolgerungen nennen jedoch auch Voraussetzungen für die Unterstützung und die Verpflichtungen der Ukraine zu weiteren Reformen und eigener Wiederaufbaupläne. So soll die Ukraine "wirksame demokratische Mechanismen, einschließlich eines parlamentarischen Mehrparteiensystems, und die Rechtsstaatlichkeit" sowie die Achtung der Menschenrechte (inkl. Minderheitenrechte) aufrechterhalten. Dies ist ein klarer Hinweis an die ukrainische Regierung, demokratische Standards nicht erodieren zu lassen. Zudem wird festgehalten, dass der Europäische Rat, auf der Grundlage des Jahresberichts der Kommission über die Umsetzung der Ukraine, jedes Jahr eine Aussprache halten wird. Notfalls kann der Europäische Rat die Kommission auffordern, einen "Vorschlag zur Überprüfung im Rahmen des neuen MFR vorzulegen". Beide Anpassungen stärken im Vergleich zu früheren Entwürfen der Abschlusserklärung das Monitoring und schaffen auch eine Notbremse für die Hilfen, bleiben aber hinter den Forderungen Ungarns deutlich zurück.

Weitere Themen im Rahmen des MFRs

Weitere Umschichtungen des MFR erfolgten zu Migrationsmaßnahmen, der geplanten Strategic Technologies For Europe Platform (STEP), dem Notfall-Flexibilitätsinstrument und den Next Generation-EU Zinszahlungen: zusätzliche 9,6 Milliarden Euro werden für die Migrationspolitik (2 Milliarden Euro für Grenzschutz und die Umsetzung der GEAS-Reform) und migrationspolitische Maßnahmen in der EU-Nachbarschaft (7,6 Milliarden Euro) bereitgestellt. Im Detail sind von den Geldern der EU-Nachbarschaft 2 Mrd. für die „südliche Nachbarschaft“, mit der u.a. der Tunesien-Deal gemeint sein dürfte, und 2 Mrd. für den Westbalkan vorgesehen. Der Europäische Rat weist zudem darauf hin, dass auch Kohäsionsmittel für migrationspolitische Maßnahmen genutzt werden können.

Darüber hinaus sind für die geplante Strategic Technologies For Europe Platform (STEP) zusätzliche 1,5 Milliarden Euro dem Europäischen Verteidigungsfonds (EEF) zugewiesen. STEP soll als In-

vestitionsplattform für diverse kritische Technologien dienen und Synergien zwischen den Finanzierungsinstrumenten schaffen. Aktuell steht eine Einigung zu dem von der Kommission initiierten Gesetzgebungsverfahren zwischen dem Parlament und den Mitgliedstaaten noch aus.

Die EU soll zudem auf die Einführung neuer Eigenmittel hinarbeiten. Demnach sollen diese genutzt werden, um nach 2023 die Darlehen, im Rahmen von Next Generation EU, früher als ursprünglich geplant zurückzuzahlen.

Insgesamt macht die Einigung über die Finanzhilfen für die Ukraine den Weg frei für die Revision des Mittelfristigen Finanzrahmens. Im nächsten Schritt muss eine Haushaltsvereinbarung mit dem Europäischen Parlament nächste Woche in Straßburg erzielt werden. Insgesamt sind die vorgeschlagenen Summen deutlich unter den ursprünglichen Forderungen von Kommission und Parlament. Ende Februar könnte im Rahmen einer Plenarsitzung das EP der Halbzeitrevision dann zustimmen. Damit wäre der Weg frei für die Kommission, der Ukraine im März die erste Tranche neuer Mittel zukommen zu lassen.

Militärische Unterstützung der Ukraine

Jenseits der Finanzhilfen für die Ukraine erörtern die Staats- und Regierungschefs auch die Frage der militärischen Unterstützung. Die bis März 2024 versprochene eine Million Schuss an Artilleriemunition der EU für die Ukraine wird die EU nicht rechtzeitig liefern können. Weitere Anstrengungen wurden jedoch in Aussicht gestellt. Die Staats- und Regierungschefs forderten zudem die Mitgliedstaaten auf, alle Möglichkeiten zu prüfen, um den Bedarf der Ukraine zu decken und die diesbezüglichen Bemühungen zu beschleunigen, "darunter Spenden von Beständen, Umschichtung bestehender Aufträge und Erteilung neuer Aufträge". Im Vorfeld des Gipfels zirkulierte noch ein deutscher Vorschlag zu einer Reform der Friedensfazilität, welcher gemischte Reaktionen und Sorge um eine Verkomplizierung weiterer Ausschüttungen für Militärmittel erzeugte. Berlin will auf eine stärkere Anerkennung bilateraler Hilfen drängen. Der nächste Ratsgipfel im März dieses Jahres soll sich dann mit der Frage eines Unterstützungsfonds für die Ukraine im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität beschäftigen, basierend auf dem Vorschlag des Hohen Repräsentanten Josep Borrell. Der vorliegende Vorschlag beläuft sich auf 5 Mrd. EUR pro Jahr und 20 Mrd. EUR insgesamt. Noch ist aber offen, ob es schlussendlich bei diesen Zahlen bleiben wird.

Lage im Nahen Osten

Erneut zeigten sich die signifikanten Unterschiede in den Positionen der Mitgliedstaaten zum Nahen

Osten: So warb der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell am Rande des Gipfels für eine weitere Finanzierung der umstrittenen UN-Hilfswerks UN-RWA. Ähnlich äußerte sich der irische Regierungschef Varadkar. Zahlreiche EU-Staaten, darunter Deutschland, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Estland, Italien, Schweden und Finnland haben in der Zwischenzeit hingegen ihre Zahlungen an die UNRWA ausgesetzt. Jenseits eines knappen Satzes über die Debatte wurden keine Schlussfolgerungen verabschiedet, EU-Ratspräsident Michel betonte jedoch, dass es einen Konsens für die Bemühungen zur Freilassung der Geiseln, zur Bereitstellung humanitärer Hilfe sowie zur Wiederaufnahme des Verhandlungsprozesses für eine Zwei-staatenlösung gebe.

Agrarpolitik und Mercosur unter dem Eindruck massiver Bauerproteste

In der Abschlusserklärung des Europäischen Rats findet sich entgegen der ursprünglichen Agenda ein kurzer Absatz zu den Bauernprotesten (über 1000 Traktoren sollen sich in Brüssel befunden haben), die sich u.a. gegen als zu weit gehende Umweltauflagen durch die EU aber auch gegen das Mercosur-Abkommen richteten. Nach dem Gipfel sicherte Kommissionspräsidentin von der Leyen zu, noch vor dem nächsten Treffen der EU-Landwirtschaftsminister am 26. Februar Pläne zur Reduzierung bürokratischer Hemmnisse für die Landwirtschaft vorzustellen. Frankreichs Präsident Macron betonte am Rande des Gipfels nochmal seine Ablehnung des aktuellen Mercosur-Abkommens, in eine ähnliche Richtung äußerte sich auch der irische Premier Varadkar. Bundeskanzler Scholz, aber auch der spanische Regierungschef Sanchez bekräftigten wiederum ihre Unterstützung für das Handelsabkommen.

Kommentar

Die (rasche) Einigung auf die Hilfen für die Ukraine ist ein klares und lebensnotwendiges Zeichen der Unterstützung für die kommenden Jahre. Ebenso ist sie ein Beweis für europäische Handlungsfähigkeit. Letztlich hat wohl eine Reihe von Faktoren zur Lösung beigetragen: Dazu gehörte das unmissver-

ständige Signal mehrere Staats- und Regierungschefs im Nachgang des Dezemberrats, dass Orban mit seiner Blockadehaltung vollkommen isoliert war und die Geduld seiner Amtskolleginnen und -Kollegen überstrapaziert hatte. Erfolgreich war auch das "Zeigen der Folterinstrumente" im Vorfeld des Gipfels, also die Diskussion über den (eher unwahrscheinlichen, weil mit sehr hohem politischem Flurschaden verbundenen) Rückgriff auf Artikel 7, vor allem aber der Möglichkeit (indirekter) wirtschaftlicher "Sanktionen". Doch auch die Überzeugungsarbeit u.a. der italienischen Regierungschefin Giorgia Meloni sowie des französischen Präsidenten Emmanuel Macron kurz vor dem Gipfel trugen zur Lösung bei.

Der Kompromiss gelang ohne größere Zugeständnisse an Viktor Orban und enthielt gleichzeitig genug gesichtswahrende Elemente mit denen er die Einigung zu Hause als Erfolg verkaufen konnte. Damit machte die EU klar, dass sie sich – bei aller demonstrierten Kompromissfähigkeit - dieses Mal nicht erpressen lassen wollte. Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht ein Verweis auf die Einhaltung den Rechtsstaatlichkeitsmechanismus im Abschlussdokument, den Orban und sein Umfeld zu Hause wohl als Erfolg verkaufen werden. Dabei handelt es sich aber schlicht um eine politische Erklärung und keine Selbstbeschränkung der EU im Bereich der Rechtsstaatlichkeitsprüfung. Ob sich die Diskussionen zwischen Ungarn und der EU mit Blick auf die Ukraine nun konzilianter gestalten wird, muss abgewartet werden.

Die harten Verhandlungen der letzten Monate dürften der Debatte über die Einführung von Mehrheitsentscheidungen auch in außenpolitischen Fragen zur Sicherstellung europäischer Handlungsfähigkeit zusätzliche Nahrung geben. Der Sondergipfel zeigt allerdings, dass auch ohne Einstimmigkeitsprinzip die EU über Instrumente verfügt, Blockaden zu überwinden. Erneut zeigt sich, dass der Europäische Rat trotz aller Defizite und eines politisch geschwächten Ratspräsidenten ein zentrales Forum bleibt, um strategische Linien vorzugeben und gordische Knoten zu zerschlagen.



Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Olaf Wientzek
Kommissarischer Leiter
Europabüro Brüssel
www.kas.de/bruessel

Olaf.Wientzek@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)