

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik

Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Analyse und Bewertung des Centrums
für angewandte Politikforschung (C·A·P)

Inhalt

Einführung von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld	4
<hr/>	
1. Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis: Die Reform nimmt Gestalt an. Analyse und Bewertung des EU-Verfassungsgipfels	6
2. Michael Bauer: Aspekte gesamteuropäischer Terrorismusbekämpfung im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft	15
3. Florian Baumann und Kristina Notz: Erfolgreiche Zusammenarbeit zur (Fort-)Entwicklung einer Europäischen Energie- und Klimapolitik	21
4. Roman Maruhn: Soziales – Wirtschaft – Finanzen. Die europäische Pflicht routiniert absolviert, in der nationalen Kür nicht reüssiert	28
5. Sarah Seeger: Neue Dynamik für Europa. Bilanz des EU-Gipfels am 8. und 9. März 2007	35
6. Franco Algieri: Arbeitspräsidentschaft mit Initiativen: Aspekte europäischer Außen- und Sicherheitspolitik unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft	41
7. Dominik Tolksdorf: Die deutsche Ratspräsidentschaft und Südosteuropa – zwischen Kosovo-Statusentscheidung und Fortführung des Beitrittsprozesses	46
8. Thomas Bauer: Die transatlantischen Beziehungen vor dem Neuanfang? Ergebnisse des EU-USA Gipfeltreffens 2007 in Washington, D.C.	54
9. Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft	59
10. Almut Möller: Bemüht, aber nur bedingt gestaltungsfähig: Europäische Nahostpolitik unter deutscher Führung	65

Bilanz der deutschen EU-Präsidentschaft

Einführung

Von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld

Der deutsche EU-Vorsitz fiel in eine Zeit der Unsicherheit. Dissens und Widersprüchlichkeit bestimmten eine Agenda, die eigentlich Klarheit und Perspektive benötigt. Vor allem die Frage nach der Konstitutionalisierung der Union legte das konzeptionelle Schisma hinsichtlich der finalen Perspektive der Europäischen Union offen. Da sehen die einen in den „Vereinigten Staaten von Europa“ eine Zukunft, während die anderen lediglich den Binnenmarkt pflegen wollen.

Die Dichte der europäischen Integration hat heute ein Niveau erreicht, das die Frage nach ihrer Verfasstheit dringlich aufwirft. Die Europäische Union hat den größten Binnenmarkt der Welt, sie verfügt mit dem Euro über eine der stärksten Währungen, sie ist ein wichtiger Akteur der internationalen Krisenbewältigung, sie bietet ihren Bürgern ein hohes Maß an rechtlicher und sozialer Absicherung. All dies hat die Europäische Union verwirklichen können – ohne politische Handlungsfähigkeit und supranationale Legitimation zu elementaren Kategorien ihres Daseins werden zu lassen. In jeder Situation der Integrationsgeschichte wurden je nach Einzelinteressen und Augenblicksstimmung fast zufällig Kompetenzen übertragen. Vom Binnenmarkt über die Währungspolitik, von der Umweltpolitik bis zur Sicherheit – alles ohne systematischen Zugang.

Die Europäische Verfassung ist der ehrgeizigste Versuch, Antworten auf die architektonischen Grundfragen der Integration zu geben. Dieser Versuch wird überschattet von nationalen Interessen und der Angst vor einem Superstaat Europa. Vordergründig wird um technokratische Bestimmungen gestritten, im Kern geht es um antagonistische Zukunftsvisionen in der EU. Solange dies nicht klar ausgesprochen wird, kann es keine positive Klärung der Problemlage geben.

In der Zeit der Globalisierung wird das Fehlen eines strategischen Rahmens als besonders schmerzlich empfunden. Gefährliche Krisenherde, weltweiter Terrorismus, Wettbewerbsdruck, Klimawandel, Ressourcenengpässe, Migration – Europa ist von den weltpolitischen Risiken extrem gefährdet. Doch komplizierte und langwierige Verfahren lähmen die Entscheidungsfindung. Die nach Europa abgewanderte Politik ist in die Falle des Taktierens, Blockierens und Ausbremsens geraten. Die Folge sind konfus getroffene Entscheidungen, Widerspruch und Ineffizienz. Die Dramatik, mit der Europas Reformfähigkeit gefordert ist, erscheint von historischer Größenordnung.

Eine substantielle Initiative zur Ankurbelung der Integrationsdynamik Europas konnte nur von einem pro-europäischen Mitglied kommen, das voll hinter dem Verfassungsvertrag stand und zugleich das nötige politische Gewicht für die Durchsetzung eines Paradigmenwechsels in der Europäischen Union besitzt. Dass sich die Staats- und Regierungschefs der Union auf ihrem Gipfel im Juni 2007 buchstäblich in letzter Minute doch noch auf einen Fahrplan zur Reform des EU-Primärrechts einigen konnten, ist vor allem auf die Verhandlungsführung der Bundesregierung zurückzuführen. Doch was wurde insgesamt unter deutscher Ratspräsidentschaft erreicht und wie sind diese Ergebnisse zu bewerten? Dieser Frage widmen sich die zehn Beiträge in diesem Sammelband.

Die Ergebnisse des Verfassungsgipfels und das Mandat für die Regierungskonferenz analysieren Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis. Auch wenn die Verfassungsfrage an erster Stelle des deutschen Präsidentschaftsprogramms genannt wurde, standen zahlreiche weitere Politikbereiche auf der Agenda der Bundesregierung. Michael Bauer bewertet die Leistungen des deutschen Vorsitzes im Bereich Justiz und Inneres mit besonderem Fokus auf den Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung in der Europäischen Union. Florian Baumann und Kristina Notz analysieren die Schritte hin zu einer europäischen Energie- und Klimapolitik. Hier konnten vor allem auf dem März-Gipfel bedeutende Fortschritte erzielt werden. Den Frühjahrgipfel selbst und insbesondere dessen Auswirkungen auf die Integrationsdynamik in der EU untersucht Sarah Seeger. Roman Maruhn befasst sich in seinem Beitrag mit der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik im Spannungsfeld zwischen europäischen und deutschen Interessen.

Franco Algeri gibt einen Überblick über die Außenbeziehungen und die Sicherheitspolitik der EU unter deutscher Ratspräsidentschaft. Der Autor beleuchtet insbesondere die EU-Afrika-Beziehungen und die Beziehungen der Union zu Asien. Außerdem werden die Entwicklungen im Bereich der ESVP untersucht. Vor dem Hintergrund der aktuellen Verhandlungen zum künftigen Status des Kosovo nimmt sich der Beitrag von Dominik Tolksdorf der Leistungen des deutschen EU-Vorsitzes im Hinblick auf Südosteuropa an.

Große Hoffnungen wurden in die Fähigkeiten von Bundeskanzlerin Merkel gesetzt, die transatlantischen Beziehungen wieder zu intensivieren. Thomas Bauer geht in seinem Beitrag der Frage nach, welchen Einfluss das EU-USA-Gipfeltreffen auf das transatlantische Verhältnis hat.

Die Bundesregierung hatte sich die Konzipierung einer neuen EU-Ostpolitik als wichtigen Punkt ihrer Präsidentschaft vorgenommen. Doch vor allem die Gestaltung der Beziehungen zu Russland erwies sich als äußerst schwierig. Iris Kempe untersucht in ihrem Beitrag die Ergebnisse des deutschen EU-Vorsitzes mit Blick auf die Europäische Nachbarschaftspolitik, die Russlandpolitik und die Beziehungen zu Zentralasien. Im Hinblick auf den Nahen und Mittleren Osten war die Europäische Union mit einer drastischen Eskalation der dort schwelenden Konflikte konfrontiert. Almut Möller analysiert die Rolle der Europäischen Union und Deutschlands in der Region.

Insgesamt zeigt die deutsche EU-Ratspräsidentschaft eine vielschichtige Bilanz. Im Schatten der medial perfekt inszenierten Verfassungsfrage verbarg sich eine dichte und komplexe Agenda, die in vielen Bereichen unbemerkt von der öffentlichen Wahrnehmung abgearbeitet wurde. Bei vielen Fragen überraschte Angela Merkel die Öffentlichkeit mit ihrem beharrlichen Einsatz für Europa.

In strategischer Hinsicht wäre mit dem In-Kraft-Treten des neuen Vertrags ein großer Fortschritt im Vergleich zum Status Quo erzielt. Europa könnte sein Potenzial als weltpolitische Gestaltungsmacht sehr viel effektiver entfalten. Endet die kommende Regierungskonferenz oder die darauf folgende Ratifikation des Reformvertrags in den Mitgliedstaaten erfolglos, steht Europa am Abgrund. Angesichts der hohen politischen und wirtschaftlichen Kosten eines Zerfalls der Europäischen Union kann dies jedoch nicht im Interesse der Reformgegner liegen. Es geht daher um sehr viel mehr als das übliche taktische Geplänkel. Es geht um die Wiederentdeckung der Strategie- und Gestaltungsfähigkeit Europas.

1. Die Reform nimmt Gestalt an. Analyse und Bewertung des EU-Verfassungsgipfels

Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis

Es war keine leichte Aufgabe, die sich die deutsche Bundesregierung zum Ende ihrer EU-Ratspräsidentschaft vorgenommen hatte. Über zwei Jahre nach dem „Non“ der Franzosen und dem „Nee“ der Niederländer sollte auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2007 die Konstitutionalisierung Europas nachhaltig vorangetrieben werden. Nach ausgiebigen Konsultationen wurde ein 16-seitiges Mandat für eine erneute Regierungskonferenz vorgelegt,¹ das von allen Staats- und Regierungschefs nach schwierigen Verhandlungen angenommen wurde.

Der Auftrag des Gipfels an die anstehende Regierungskonferenz ist klar: Verhandlungsgrundlage ist der Verfassungsvertrag (VVE), dessen Bestimmungen weitgehend übernommen werden sollen.² Statt einer Verfassung soll jedoch in der Tradition von Maastricht, Amsterdam und Nizza ein technischer Reformvertrag erarbeitet und verabschiedet werden. Ob die Regierungskonferenz, die noch im Juli 2007 eröffnet wird, tatsächlich von Erfolg gekrönt sein und das neue Vertragswerk in allen EU-Staaten auch erfolgreich verabschiedet und in Kraft treten wird, ist jedoch keinesfalls sicher.

Ziele der Bundesregierung

Wahrung von Substanz
und Balance

Die Verfassungsfrage stand ganz oben auf dem deutschen Präsidentschaftsprogramm.³ Die Bundesregierung hatte als primäres Ziel angegeben, die Substanz und die institutionelle Balance des Verfassungsvertrags unbedingt zu erhalten. Insbesondere die *doppelte Mehrheit* als eines der Kernstücke der institutionellen Reform müsse im neuen Vertragstext enthalten sein.

Aufgrund der stark divergierenden Interessen in den europäischen Hauptstädten hatte die Kanzlerin jedoch hinsichtlich der Nomenklatur des neuen Primärrechts und besonders bei der Frage der konstitutionellen Symbolik früh Verhandlungsspielraum erkennen lassen. Ihr persönliches Anliegen, einen Gottesbezug in das neue Vertragswerk aufzunehmen, hat sie etwa aus Rücksicht auf die laizistische Tradition Frankreichs zurückgezogen. Ein grundlegender Verzicht auf die Nennung von europäischen Werten kam jedoch für Merkel nicht in Frage, die Etablierung der Europäischen Union als Wertegemeinschaft gehörte zu ihren Prioritäten als Ratspräsidentin.⁴ Nur auf diese Weise, so die Kanzlerin, könne die „Neubegründung“⁵ der Europäischen Union gelingen.

Enger Handlungskorridor

Bundesregierung unter
Erfolgsdruck

Die Erwartungen an das Verhandlungsgeschick der deutschen Kanzlerin waren hoch, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sie bereits andere vorzeigbare Kompromisse wie bei den Themen Energie und Klimaschutz auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007⁶ hatte herbeiführen können. Falls es die deutsche Ratspräsidentschaft nicht schafft, so die oft gestellte Frage, wer sonst könne die EU auf eine neue rechtliche Grundlage einschwören? Die nachfolgenden Präsidentschaften Portugals und Sloweniens hätten – so das Argument – nicht das notwendige politische Gewicht zur Durchsetzung substanzieller Reformen. Sollte es der Bundes-

regierung nicht gelingen, ein umfassendes Mandat zu erteilen, so drohe das Projekt der Vertragsreform auf absehbare Zeit endgültig zu scheitern.⁷

Dem Verhandlungsspielraum Merkels waren jedoch enge Grenzen gesetzt. Erst mit dem Amtsantritt Nicolas Sarkozys am 16. Mai 2007 war Frankreich als wichtiger Partner zurück auf der europapolitischen Bühne. Somit war erst in den letzten sechs Wochen vor dem Gipfel ein wichtiger Aspekt der Verhandlungsgrundlage geklärt: Frankreich würde – wie es der neue französische Staatspräsident bereits im Wahlkampf öffentlich bekundet hatte⁸ – kein neues Referendum abhalten, wenn statt einer Verfassung ein „vereinfachter Vertrag“ verabschiedet würde.

Auch wenn Sarkozy auf dem Verfassungsgipfel mit seiner Forderung nach einer Streichung des Bekenntnisses zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ kurzzeitig für Aufregung sorgte,⁹ erwies er sich als engagierter Mitstreiter in Sachen Verfassung. Weitaus schwieriger verliefen die Verhandlungen mit den Niederlanden, Großbritannien, Tschechien und vor allem Polen.¹⁰ Den Haag forderte angesichts des deutlichen Neins der Bevölkerung zum Verfassungsvertrag im Referendum den Schutz nationaler Kompetenzen in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Renten und Bildung. Zudem sollten die Rechte der nationalen Parlamente durch die Einführung eines Vetorechts gestärkt werden.¹¹ Insbesondere die spanische Regierung hatte sich aufgrund der hohen legalen und illegalen Migration wiederholt für die Aufnahme des Bereichs Einwanderung in das neue Vertragswerk ausgesprochen.¹² London pochte angesichts des starken Gegenwindes aus Opposition und Medien auf die Begrenzung der im Verfassungsvertrag vorgesehenen Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Auch die außenpolitischen Kompetenzen der EU müssten klar begrenzt bleiben. Gleichzeitig sträubte es sich gegen die Aufnahme der Charta der Grundrechte in den neuen Vertrag, da die darin enthaltenen Bestimmungen im Hinblick auf Arbeits- und Streikrechte nach Meinung der Regierung zu weit gingen.¹³ Nur wenn die britischen Forderungen akzeptiert würden, könne im Vereinigten Königreich ein Referendum zum neuen Vertrag vermieden werden. Auch Prag sprach sich offen gegen einen weiteren Kompetenztransfer nach Brüssel aus und forderte einen Mechanismus, der die Möglichkeit zur Rückübertragung von Kompetenzen in die Hauptstädte garantiert.¹⁴ Die polnische Regierung drohte offen, man wolle lieber sterben, als dem im Verfassungsvertrag vorgesehenen Bevölkerungsquorum der doppelten Mehrheit zuzustimmen. Im Gegenzug schlug Warschau ein Quadratwurzel-Modell vor, wonach die Stimmen jedes Landes bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen nicht wie im Verfassungsvertrag vorgesehen nach der Bevölkerungszahl bemessen werden sollen, sondern nach der Quadratwurzel daraus.¹⁵ In diesem Fall wäre Polens relatives Gewicht vor allem gegenüber Deutschland um einiges gestärkt. Die kämpferische Rhetorik Polens verschärfte sich in den letzten Tagen vor dem Gipfel massiv. Vor allem die öffentlichen Bekundungen des polnischen Ministerpräsidenten Jaroslaw Kaczynski, dass die Bevölkerung Polens durch den von Deutschland entfachten Zweiten Weltkrieg erheblich dezimiert wurde und dass diese Tatsache bei der Stimmverteilung im Ministerrat berücksichtigt werden müsse, löste in Brüssel und in anderen EU-Hauptstädten tiefes Unverständnis aus.¹⁶

Interessensdschungel

Die Eckpunkte des Mandats

Die Gipfel-Gespräche verliefen erwartungsgemäß äußerst zäh. Erst in den frühen Morgenstunden des 23. Juni 2007 und nach der Drohung Angela Merkels, das Mandat für die anstehende Regierungskonferenz notfalls auch ohne Polen zu verab-

Verhandlungsgrundlage:
Verfassungsvertrag

schieden, konnten sich die Staats- und Regierungschefs schließlich auf einen Kompromiss einigen. Das Mandat nimmt die Substanz des Verfassungsvertrags und nicht den geltenden Nizza-Vertrag als Ausgangspunkt der Reformüberlegungen.

(1) Was soll vom VVE übernommen werden?

Zu den zentralen Bestimmungen, die aus dem VVE übernommen werden sollen, gehören vor allem die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und die Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, die Reform der Zusammensetzung der Kommission und die Stärkung ihres Präsidenten, die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rates, die Verleihung des Organ-Status an den Europäischen Rat, die flexiblere Ausgestaltung des halbjährlichen Vorsitzes des Ministerrats und die Einführung der 18-monatigen Teampräsidentschaft, die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Einführung der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Ministerrat,¹⁷ die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte, die Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit an die EU, die klarere Kompetenzaufteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Weiterentwicklung des Differenzierungsinstruments der Verstärkten Zusammenarbeit,¹⁸ die Möglichkeit einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Übernahme der Verfahren zur vereinfachten Reform der EU-Verträge (Passerelle-Klauseln), die Einführung einer Austrittsklausel, die Festlegung einer Solidaritätsklausel, die Einführung eines europaweiten Bürgerbegehrens sowie die Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro.

(2) Was ändert sich im Vergleich zum VVE?

Änderungen mit
Schere und Stift

Einige Elemente werden im Vergleich zum VVE gestrichen, präzisiert oder um neue Aspekte ergänzt. Zu den Streichungen gehören insbesondere:

- *Änderungsvertrag statt Verfassungsvertrag*: Die neue Vertragsgrundlage der EU wird keinen Verfassungscharakter aufweisen. Das neue Primärrecht soll auf zwei Verträge verteilt werden: zum einen den *Vertrag über die Europäische Union* und zum anderen den *Vertrag über die Arbeitsweise der Union*, der bisher *Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* hieß.
- *Keine Verfassungssymbolik*: Flagge, Motto und Hymne haben im neuen Vertragswerk keinen Platz – auch wenn sie dadurch aus der gelebten Realität Europas nicht ausgeradiert werden können.
- *Keine Vollintegration der Charta der Grundrechte und Gewährung von Opt-outs*: Die Charta der Grundrechte soll nur noch in Form eines Verweises im neuen Primärrecht bestehen bleiben. In einem Protokoll wird zudem ein Opt-out für Großbritannien festgelegt. Polen und Irland behalten sich das Recht vor, sich diesem Protokoll anzuschließen und damit die Gültigkeit der Charta ebenfalls nicht rechtsgültig anzuerkennen.
- *Streichung der Bezeichnung Außenminister*: Der Titel *Außenminister der Union* wird gestrichen. Stattdessen wird es künftig einen *Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik* geben. Die im VVE für diesen Posten vorgesehenen Kompetenzen (*Doppelhut*) bleiben von dieser Namensänderung jedoch unberührt.
- *Keine vereinfachte Bezeichnung der Gesetzgebungsakte*: Die Rechtsakte der EU werden weiterhin Verordnung, Richtlinie und Entscheidung heißen und nicht wie im Verfassungsvertrag vorgesehen Gesetz, Rahmengesetz und Beschluss. Die Definition der Entscheidung, wie sie in Artikel 249 EGV festgehalten ist, wird an die Definition eines Beschlusses in Artikel 33 VVE angeglichen.

- *Kein Hinweis auf „freien und unverfälschten Wettbewerb“*: Das Bekenntnis zu einem „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb“ wird nicht mehr wie bisher im VVE vorgesehen als Ziel der Europäischen Union genannt. Gestrichen wird das Bekenntnis allerdings nur in Artikel 3 des neuen EU-Vertrags (Artikel 2 des VVE), an anderen Stellen wird dieses Bekenntnis weiterhin genannt werden.

Zu den präzisierten beziehungsweise neu eingefügten Bestimmungen gehören:

- *Einschränkungen beim Verfahren der doppelten Mehrheit*: Die doppelte Mehrheit soll erst am 1. November 2014 in Kraft treten. Bis dahin gelten auch auf der Grundlage der neuen Verträge die Abstimmungsmodalitäten des Nizza-Vertrags. Darüber hinaus wurde vereinbart, dass in einem Übergangszeitraum zwischen 2014 bis zum 31. März 2017 ein Mitgliedstaat jeweils in Einzelfällen beantragen kann, bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit das Nizza-Verfahren anzuwenden. Zudem gilt bei knappen Entscheidungen im Ministerrat bis zum 31. März 2017 der Mechanismus, der als *Ioannina-Verfahren* bekannt ist. Wenn Mitglieder des Rates, die mindestens 75 Prozent der Bevölkerung oder mindestens 75 Prozent der Anzahl der Mitgliedstaaten vertreten, die für die Bildung einer Sperrminorität erforderlich sind, dies beantragen, kann die Annahme eines Beschlusses verzögert werden. Ab 1. April 2017 sollen für eine temporäre Blockade nur noch 55 Prozent der Bevölkerung oder der Anzahl der Mitgliedstaaten erforderlich sein. Das Verfahren kann eine Einigung im Ministerrat jedoch nicht verhindern, sondern nur verzögern.
- *Aufwertung der nationalen Parlamente*: Die Parlamente werden künftig stärker in den Gesetzgebungsprozess der EU einbezogen. Zudem wird die Einspruchsfrist der nationalen Parlamente bei Gesetzesvorhaben von sechs auf acht Wochen ausgeweitet. Ein neuer Artikel soll die gestärkte Rolle der Abgeordnetenkammern verdeutlichen.
- *Sonderregelungen im Bereich Justiz und Inneres*: Das vereinfachte Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres wird künftig bei fehlender Einstimmigkeit auch auf die Bestimmungen zur europäischen Staatsanwaltschaft und zur polizeilichen Zusammenarbeit ausgeweitet. Das Protokoll zum Opt-out für Großbritannien und Irland im Bereich Justiz und Inneres wird für Großbritannien ausgeweitet. Irland behält sich eine Ausweitung seines Opt-outs vor.
- *Nationale Sicherheit*: Künftig soll es nationalen Verwaltungsstellen möglich sein, in diesem Bereich Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln. Damit wird die Koordinierung europäischer Politik über soft-governance-Methoden (wie z.B. die Offene Methode der Koordinierung¹⁹) weiter gestärkt.
- *Besondere Stellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*: Der künftige Vertrag enthält als Ergänzung zu den Bestimmungen des VVE einen Hinweis auf die besonderen Mechanismen und die regulär geltende Einstimmigkeit, die in diesem Bereich zur Anwendung kommen.
- *Soziale Sicherheit*: Im Vergleich zum VVE soll es künftig einfacher sein, nicht konsensfähige Rechtssetzungsvorhaben im Bereich der sozialen Sicherheit wieder aufzugeben.
- *Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb*: Dem neuen Vertrag wird ein Protokoll beigelegt, das die Union ermächtigt, zum Schutz des Binnenmarktes tätig zu werden.
- *Vorrang des Unionsrechts*: Eine Erklärung soll auf die bestehende Rechtstradition und die damit implizit verbundene Höherwertigkeit des Unionsrechts vor nationalem Recht verweisen.
- *Rückführung von Kompetenzen*: Künftig sollen bei einer Vertragsänderung die Kom-

- petenzen der EU nicht nur erweitert, sondern auch verringert werden können.
- *Präzisere Kompetenzabgrenzung*: Der neue Vertrag soll die Systematik der Kompetenzabgrenzung, wie sie im VVE vorgesehen ist, weiter präzisieren.
- *Kriterien zur Erweiterung der EU*: Die vom Europäischen Rat beschlossenen Kriterien zur Erweiterung – die Kopenhagener Kriterien – werden in das neue Vertragswerk aufgenommen. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über den Beitrittsantrag eines Landes unterrichtet.
- *Nennung von Asyl, Einwanderung, Kriminalität*: Der neue EU-Vertrag soll sich explizit auf die Bereiche Asyl, Einwanderung sowie Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität beziehen.
- *Bestimmungen zu Energie*: Die Solidarität der Mitgliedstaaten bei Versorgungsgaps im Energiebereich soll an zwei Stellen des neuen Vertrags betont werden. Zudem wird die Förderung der grenzüberschreitenden Verbindung der Energienetze als gemeinsames Ziel erwähnt.
- *Nennung des Klimawandels*: Der Artikel des VVE zur Umweltpolitik wird um Aspekte der Bekämpfung des Klimawandels ergänzt.

(3) Wie ist der Zeitplan?

Der vorgesehene Fahrplan wird allen Beteiligten eiserne Disziplin abverlangen. Bis spätestens Ende des Jahres sollen die Verhandlungen über den neuen Vertragstext endgültig abgeschlossen sein. Die Regierungskonferenz soll daher bereits im Juli 2007 eröffnet werden.

Erneutes
Ratifikationsprozedere

Sollte eine Einigung über den neuen Vertragstext erzielt werden, wird dieser den Ratifikationsprozess durchlaufen müssen. Spätestens vor den Europawahlen im Jahr 2009 soll das neue Primärrecht rechtskräftig werden. Alle Mitgliedstaaten – auch die 18 Staaten, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben – müssen den Reformvertrag gemäß den nationalen Bestimmungen ratifizieren, damit er in Kraft treten kann. In den meisten Mitgliedstaaten geschieht dies parlamentarisch, zwingend erforderlich ist ein Referendum lediglich in Irland. Noch ist unklar, welche übrigen Mitgliedstaaten ein Referendum abhalten werden. Bislang gilt die Devise, ein Referendum möglichst zu vermeiden. Begründet wird dies damit, dass ein erneutes Scheitern der Vertragsrevision gravierende Folgen für den Integrationsprozess haben könnte. In Großbritannien, den Niederlanden und Tschechien gibt es jedoch bereits Stimmen, die eine Volksbefragung fordern. Kommt es in einem dieser Staaten tatsächlich zu einem Referendum, könnte dies gerade in EU-skeptischen Staaten eine „Referendumslawine“ auslösen.

Deutlich mehr als Nizza, aber weniger als der Verfassungsvertrag

Kosmetische Modifikationen

Der Verfassungsvertrag war zwar kein Patentrezept zur Lösung aller Probleme, doch im Vergleich zur bestehenden Rechtsgrundlage ein bedeutender Fortschritt.²⁰ Das nun formulierte Mandat zur Ausarbeitung eines Reformvertrags übernimmt in vielen Bereichen die Bestimmungen des Verfassungsvertrags. Die Bundesregierung konnte damit ihr Ziel, soviel wie möglich von der Substanz und der Balance des Verfassungsvertrags zu wahren, weitgehend erreichen. Angesichts des engen Handlungskorridors und der vielen Forderungen der Mitgliedstaaten ist das erzielte Ergebnis erstaunlich substanzreich.

Viele der Änderungen und Streichungen tragen die Handschrift diverser nationaler Regierungen und sind als Entgegenkommen für die Zustimmung der Verfassungs-

kritiker zum Mandat zu verstehen. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen nicht um fundamentale, sondern um kosmetische Modifikationen, die lediglich geltendes Recht oder die Bestimmungen im Verfassungsvertrag unterstreichen. Weniger kritisch als in der Öffentlichkeit vermittelt sind auch die vorgesehenen Regelungen zur doppelten Mehrheit zu bewerten. Zum einen stellt die Einführung der doppelten Mehrheit an sich einen großen Fortschritt im Vergleich zur geltenden dreifachen Mehrheit des Nizza-Vertrags dar. Die Einführung der doppelten Mehrheit wird die Bildung von Sperrminoritäten erschweren und die Schaffung von konstruktiven Gestaltungsmehrheiten befördern.²¹ Die Tatsache, dass in einem Übergangszeitraum von 2014 bis 2017 das geltende Nizza-Verfahren herangezogen werden kann, und der Umstand, dass ein Beschluss zeitlich verzögert, aber letztlich nicht verhindert werden kann, sind verkraftbar. Die Hoffnung der polnischen Regierung, Entscheidungen dauerhaft blockieren zu können, hat sich nicht erfüllt.

Vor allem im Bereich Justiz und Inneres zeichnet sich eine neue Kooperationslogik europäischer Politik ab. Dass das vereinfachte Verfahren zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit ausgeweitet werden soll, ist ein Indiz dafür, dass die Chancen für ein gemeinsames Vorgehen aller Staaten in diesem Bereich als wenig realistisch eingeschätzt werden. Die Schere zwischen denjenigen Staaten, die mehr Europa im Bereich Inneres und Justiz wünschen, und denjenigen, die keine weiteren Kompetenzen abgeben wollen, wird weiter auseinander gehen. Der Bereich Justiz und Inneres könnte sich somit als neues Versuchslabor der differenzierten Integration erweisen.

Differenzierungslabor
Justiz und Inneres

Am deutlichsten zeigt sich der Preis, den die Freunde der Verfassung für das Entgegenkommen der Gegner zahlen mussten, in der Form und Struktur des neuen Primärrechts. Ein technischer Änderungsvertrag statt einer Verfassung soll dafür sorgen, dass insbesondere in den Niederlanden und Großbritannien die Skeptiker überzeugt werden und ein (weiteres) Referendum vermieden wird. So rational die Gründe dafür auch sind – das Aufgeben der eigentlichen Antriebsidee des Verfassungsprozesses, nämlich die Schaffung einer konstitutionalisierten Demokratie in Europa, die durch ein einziges Dokument verfasst ist, ist das Opfer der Verfassungsbefürworter. Statt eines einheitlichen, sprachlich vereinfachten Textes wird die Union wieder zwei für die Bürger kaum verständliche Rechtsdokumente erhalten, deren zahlreiche Detailbestimmungen, Protokolle und Erklärungen nur schwer durchschaubar sind. Vor allem hinsichtlich Identifikationspotenzial, Transparenz und Lesbarkeit fällt der Entwurf für den neuen Vertrag daher hinter den Verfassungsvertrag zurück.²²

Transparenz wird geopfert

Keine Erfolgsgarantie

Zentrale Aufgabe der portugiesischen Ratspräsidentschaft wird es im zweiten Halbjahr 2007 sein, das Mandat Schritt für Schritt abzuarbeiten, um bis Ende 2007 einen fertig formulierten EU-Reformvertrag vorzulegen. Dabei wird man aufgrund der klaren Vorgaben des Mandats in vielen Bereichen rasch vorankommen. Dennoch zeigen sich bereits jetzt Knackpunkte, an denen die Reform der EU-Verträge erneut scheitern könnte. Neben den bereits bekannten Streitpunkten könnten im Verlauf der Regierungskonferenz noch weitere Einzelaspekte auf die Agenda gesetzt werden. Die polnische Führung hat bereits kurz nach dem Brüsseler Gipfel angekündigt, weitere Forderungen zu stellen.²³ Daher könnten auch weitere Fragen, die bereits geklärt schienen, wieder Konflikte auslösen.

Halten sich alle
an das Mandat?

Hohe Hürde: die Bürger

Doch auch wenn die Regierungskonferenz erfolgreich abgeschlossen wird, könnte das neue EU-Primärrecht erneut an der Hürde der nationalen Ratifikationsprozesse scheitern. Sollten, wie bereits in mehreren Mitgliedstaaten diskutiert, Referenden abgehalten werden, ist eine erneute Ablehnung durch die Bürger in dem einen oder anderen Mitgliedstaat nicht ausgeschlossen. Die angespannte Stimmung des Gipfels und die lautstark wahrgenommenen Konflikte könnten das Ansehen der EU nachhaltig beschädigt haben.

Auch in einer anderen Perspektive könnte sich das Ergebnis des Verfassungsgipfels negativ auf mögliche Referenden auswirken. Das Mandat für die Regierungskonferenz legt eindeutig den Verfassungsvertrag als Verhandlungsgrundlage fest, aus dem fast alle zentralen Bestimmungen übernommen werden sollen. Ob sich die Bürger in den betreffenden Ländern jedoch über die Tatsache hinweg täuschen lassen werden, dass im neuen Vertragswerk ein Großteil des Verfassungsvertrags steckt, ist fraglich. Das neue Primärrecht könnte als Mogelpackung entlarvt werden, der Druck auf die Regierungen in einigen Mitgliedstaaten zur Durchführung einer Volksbefragung könnte erheblich ansteigen.

Hier sind vor allem die Regierungen der Mitgliedstaaten gefragt, die Bürger von der Notwendigkeit des Reformvertrags und den Vorteilen gegenüber dem Status Quo zu überzeugen. Gelingt dies nicht, ist keinesfalls davon auszugehen, dass der EU-Reformvertrag erfolgreich ratifiziert wird und rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 in Kraft treten kann. Sicher erscheint dagegen, dass der EU-Reformvertrag nur ein weiterer Schritt, aber längst nicht das Ende der Geschichte der Konstitutionalisierung Europas ist.

Übersicht: Vergleich Verfassungsvertrag – Mandat für die Regierungskonferenz

Übernommene Elemente	Streichungen	Ergänzungen und Präzisierungen
<ul style="list-style-type: none"> – Stärkung der Mitentscheidungsrechte des EP – Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens – Verkleinerung der Kommission und Stärkung ihres Präsidenten – Wahl des Kommissionspräsidenten unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen – Gewählter Präsident des Europäischen Rates – Verleihung des Organ-Status an den Europäischen Rat – Flexiblere Ausgestaltung des halbjährlichen Vorsitzes des Ministerrats – Schaffung eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Einführung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes – Einführung der doppelten Mehrheit – Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte – Verleihung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit – Klarere Kompetenzaufteilung – Weiterentwicklung der Verstärkten Zusammenarbeit – Einführung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit – Verfahren zur vereinfachten Reform der EU-Verträge (Passerelle-Klauseln) – Austrittsklausel – Solidaritätsklausel – Einführung eines europaweiten Bürgerbegehrens – Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro 	<ul style="list-style-type: none"> – Änderungsvertrag statt Verfassungsvertrag – Keine Verfassungssymbolik – Keine Vollintegration der Charta der Grundrechte – Streichung der Bezeichnung „Außenminister“ – Keine vereinfachte Bezeichnung der Gesetzgebungsakte – Kein Hinweis auf einen „freien und unverfälschten Wettbewerb“ im Artikel über die Ziele der EU 	<ul style="list-style-type: none"> – Verzögerung der Einführung der doppelten Mehrheit und Senkung der Sperrminoritäten – Aufwertung der nationalen Parlamente – Sonderregelungen im Bereich Justiz und Inneres – Nationale Sicherheit – Besondere Stellung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – Soziale Sicherung – Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb – Rückführung von Kompetenzen – Vorrang des Unionsrechts – Präzisere Kompetenzabgrenzung – Kriterien zur Erweiterung der EU – Nennung von Asyl, Einwanderung, Kriminalität – Bestimmungen zu Energie – Nennung des Klimawandels

Copyright: Sarah Seeger und Janis A. Emmanouilidis, C·A·P, München

Anmerkungen

- 1) Europäischer Rat, 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel 21./22. Juni 2007, S. 15ff.
- 2) Für eine detaillierte Auswertung siehe Seeger, Sarah/Janis A. Emmanouilidis, 2007: Ausweg oder Labyrinth. Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz, C·A·P-Analyse 5/2007, München.
- 3) Bundesregierung, 2007: Europa gelingt gemeinsam. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar - 30. Juni 2007, Berlin, S. 5.
- 4) Riecke, Henning/Jan Techau, 2007: Ist Europa konfliktscheu? Gedanken zur „Berliner Erklärung“, DGAPstandpunkt 2/2007, Berlin; Seeger, Sarah, 2007: Communicating European Values. The German Presidency and the Berlin Declaration, C·A·P-Aktuell 6/2007, München.
- 5) Merkel, Angela, 2006: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin, 11. Mai 2006, Berlin.
- 6) Baumann, Florian, 2007: Klimafreundliches Brüssel? Die neue EU-Energiepolitik, C·A·P-Aktuell 5/2007, München; Glos, Michael, 2007: Energiepolitik während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. In: integration 1/2007, S. 50-53; Notz, Kristina, 2007: EU-Energiepolitik als Herausforderung für die deutsche Ratspräsidentschaft, C·A·P-Aktuell 3/2007, München.
- 7) Weidenfeld, Werner, 2007: Europa auf der Kippe. Warum ein Erfolg des EU-Verfassungsgipfels wichtig ist. In: Die Welt, 16. Juni 2007.
- 8) Sarkozy, Nicolas, 2006: L'Europe de demain – Une nouvelle vision française, Rede bei Friends of Europe und der Fondation Robert Schuman, 8. September 2006, Brüssel; Weske, Simone, 2007: Vive la République, vive la France! Eine Analyse der französischen Präsidentschaftswahlen 2007, C·A·P-Aktuell 8/2007, München.
- 9) Proissl, Wolfgang, 2007: Sarkozy legt sich mit Brüssel an. In: Financial Times Deutschland, 25. Juni 2007.
- 10) Hierlemann, Dominik/Sarah Seeger, 2007: Wer will was und warum? FAQs zum Verfassungsgipfel, spotlight europe 3/2007, Gütersloh/München.
- 11) Timmermans, Frans/Maxime Verhagen, 2007: Kamerbrief inzake EU-verdragswijziging, Brief an das niederländische Parlament, 19. März 2007, abrufbar unter: <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2007/03/Kamerbrief-inzake-EU-verdragswijziging.html>.
- 12) Kubosova, Lucia, 2007: Spain pushes for extended EU constitution. In: EUobserver, 26. Januar 2007.
- 13) Blitz, James, 2007: Brown backs Blair over EU 'red lines'. In: Financial Times, 18. Juni 2007.
- 14) Handl, Vladimír, 2007: Tschechische Europapolitik: schwierige Positionierung während der deutschen Ratspräsidentschaft, FES-Analysen 3/2007, Prag, S. 7.
- 15) Barcz, Jan/Pawel Swieboda, 2007: Opinion on the formula on making decisions in the Council of the European Union by qualified majority, Warschau, abrufbar unter: http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/KOMENTARZE/PSwieboda_Barcz%20150607%20ENG.pdf; Chardon, Matthias/Janis A. Emmanouilidis, 2007: Konsequenzen der Quadratwurzel. Polens Vorschlag zur Reform der Stimmabgabe im Rat, München, abrufbar unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2007/quadratwurzel.php>.
- 16) Greven, Ludwig, 2007: Zurück in die Geschichte, Kommentierte Presseschau, ZEITonline, 22. Juni 2007, abrufbar unter <http://www.zeit.de/online/2007/26/eu-polen-presseschau>.
- 17) Bei Abstimmungen im Ministerrat sind künftig bei Beschlüssen auf der Grundlage einer Kommissionsinitiative 55 Prozent der Anzahl der Mitgliedstaaten (mindestens 15) und 65 Prozent der Bevölkerung für eine Entscheidung nötig.
- 18) Emmanouilidis, Janis A., 2005: Der Weg zu einer neuen Integrationslogik – Elemente flexibler Integration in der Verfassung. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), 2005: Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh, S. 149-173; Emmanouilidis, Janis A., 2007: Institutional Consequences of Differentiated Integration, C·A·P Discussion Paper, February 2007, München.
- 19) Metz, Almut, 2005: Innovation in EU Governance? Six Proposals for Taming Open Co-Ordination, C·A·P Policy Analysis 1/2005, München.
- 20) Vgl. u.a. Emmanouilidis, Janis A., 2004: Historisch einzigartig, im Detail unvollendet – eine Bilanz der Europäischen Verfassung, Reform-Spotlight 3/2004, München; Grevi, Giovanni, 2004: Light and shade of a quasi-Constitution – An assessment, EPC Issue Paper No. 14/2004, Brüssel; Jopp, Mathias/Saskia Matl (Hrsg.), 2005: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden; Pernice, Ingolf/Jiri Zemanek (Hrsg.), 2005: A Constitution for Europe: The IGC, the Ratification Process and Beyond, Baden-Baden; Piris, Jean-Claude, 2006: The Constitution for Europe, Cambridge; Weidenfeld (Anm. 18); Wessels, Wolfgang, 2004: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. In: integration 4/2004, S. 284-300.
- 21) Emmanouilidis, Janis A., 2005: Die institutionellen Reformen in der Verfassung – die neue Machtarchitektur der Europäischen Union, Weidenfeld (Anm. 18, S. 70-104; hier S. 83-86 und S. 101-102).
- 22) Hurrelmann, Achim, 2005: Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie, Frankfurt am Main, S. 137-175.
- 23) Kaczynski will EU-Kompromiss nachverhandeln. In: SpiegelOnline, 29. Juni 2007, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,491398,00.html>.

2. Aspekte gesamteuropäischer Terrorismusbekämpfung im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft

Michael Bauer

Terrorismusbekämpfung und Europäische Union

Als Reaktion auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 erfuhr das Thema Terrorismusbekämpfung eine erhebliche Aufwertung auf der politischen Agenda der Europäischen Union. Dabei ging es zum einen um unmittelbare Solidarität mit den Vereinigten Staaten, darüber hinaus entschlossen sich die Regierungschefs jedoch auch, Terrorismusbekämpfung zu einem nachhaltigen Anliegen europäischer Politik zu machen. Vor diesem Hintergrund wurde ein Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung initiiert, der sowohl innereuropäische als auch außenpolitische Maßnahmen umfasst. Die rudimentäre Fassung dieses Aktionsplans, die noch im September 2001 verabschiedet wurde¹, erfuhr in der Folge eine detaillierte Ausarbeitung in zunächst rund 60, mittlerweile aber über 170 Unterziele, die sich auf nahezu alle Aktivitätsfelder gesamteuropäischer und mitgliedstaatlicher Politik beziehen. Nach den Anschlägen auf Nahverkehrszüge in Madrid am 11. März 2004 wurde der Aktionsplan inhaltlich ausgeweitet und entsprechend einer Konkretisierung der Zielvorgaben restrukturiert.² Als Reaktion auf die Anschläge auf die Londoner U-Bahn vom 7. Juni 2005 beschlossen die Mitgliedstaaten eine beschleunigte Implementierung von Maßnahmen, die der Aktionsplan vor allem im Bereich Inneres und Justiz vorsah. Als Richtschnur diente dabei nicht zuletzt das Haager Programm³, das eine Fortführung vorheriger Aktionspläne zur im Vertrag von Amsterdam avisierten Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts innerhalb der Europäischen Union darstellte.

Entwicklungen seit 9-11

Auch für die nach außen gerichtete Dimension europäischer Politik sieht der Aktionsplan verschiedene Maßnahmen vor. Darüber hinaus wurde die Bekämpfung von internationalem Terrorismus durch die Europäische Sicherheitsstrategie⁴, die vom Hohen Repräsentanten Javier Solana im Verlauf des Jahres 2003 formuliert und von den europäischen Staats- und Regierungschefs im Dezember desselben Jahres verabschiedet wurde, prominent als außen- und sicherheitspolitisches Ziel der EU verankert.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Im November 2005 wurde eine Neufassung der europäischen Strategie zur Terrorismusbekämpfung präsentiert, in der anstelle der sieben Zielmarken, die zuvor den Gliederungsrahmen für die Terrorismusbekämpfung der EU gebildet hatten, nun nur noch vier grundsätzliche Handlungsbereiche unterschieden werden: Prevent, Protect, Pursue, Respond.⁵ Im Februar 2006 wurde ein anhand dieser vier Säulen strukturierter Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet, der an die vorherigen Pläne anschließt und in den auch weitere, in ihrer thematischen Ausrichtung spezifischer gefasste Strategiepapiere von Rat und Kommission einfließen.⁶

Prevent, Protect, Pursue and Respond

Das Programm der deutschen Ratspräsidentschaft

Wenngleich Terrorismus seitens der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten als internationales Problem definiert wird, herrscht auf europäischer Ebene doch ein innereuropäischer Fokus vor. Das Hauptaugenmerk ist auf die Organe der inneren

Schwerpunkt innere Sicherheit

Sicherheit gerichtet. Dies spiegelt sich auch in den umgesetzten bzw. geplanten Maßnahmen der verschiedenen Aktionspläne wider. Es geht dort um die Schaffung einheitlicher gesetzlicher Standards, den Ausbau gemeinsamer Datenbanken, eine verbesserte Zusammenarbeit der nationalen Sicherheitsbehörden, eine Stärkung der Kompetenzen gemeinsamer Institutionen sowie eine verbesserte Kooperation im Bereich Katastrophenschutz und zivile Sicherheit. Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spielen nur eine ergänzende Rolle.⁷ Dieser Umstand prägte auch die Prioritäten, die das Programm der deutschen Präsidentschaft für die Terrorismusbekämpfung benannte. In erster Linie ging es darin um eine verbesserte Vernetzung der nationalen Sicherheitsorgane. Dabei sollten (1) gemeinsame Datenbanken ausgebaut (Schengen-Informationssystem II, Visa-Informationssystem), (2) nationale Informationsressourcen gegenseitig zugänglich gemacht (Überführung des Vertrags von Prüm in EU-Recht) sowie (3) bestehende koordinierende Institutionen (Europol) gestärkt werden.⁸

Außendimension
innerer Sicherheit

Im Bereich der Außenbeziehungen fand sich im Präsidentschaftsprogramm lediglich ein Verweis auf das Thema Terrorismusbekämpfung mit Bezug auf die Europäische Sicherheitsstrategie.⁹ Darüber hinaus formulierte die Triopräsidentschaft aber auch ein Arbeitsprogramm zur außenpolitischen Dimension europäischer Innen- und Justizpolitik, in dem Terrorismusbekämpfung gleichfalls eine Rolle spielte.¹⁰ So sollten die nordafrikanischen Staaten in ihren Kapazitäten zur Terrorismusbekämpfung unterstützt werden. Zudem stand mit den Vereinigten Staaten eine Neuverhandlung des Abkommens über die Übermittlung von Flugpassagierdaten an.

Ergebnisse und Entwicklungen

Datenbanken

Vor dem Hintergrund dieser Prioritäten ist eine gemischte Bilanz der Ratspräsidentschaft zu ziehen. Einige Fortschritte konnten bei den großen Datenbankprojekten, dem *Visa-Informationssystem (VIS)* und *Schengen-Informationssystem II (SIS II)*, bzw. dessen Interimslösung *SISone4all* erzielt werden. So gelang es, die Zustimmung des *Committees on Civil Liberties* im Europäischen Parlament zu den Modalitäten für die Etablierung des VIS zu gewinnen.¹¹ Darin sollen für bis zu fünf Jahre die persönlichen und biometrischen Daten von Personen gespeichert werden, die sich bei Mitgliedstaaten der EU um ein Visum für den Schengenraum bewerben. Der Zugriff auf diese Daten wird über zentrale Zugriffspunkte geregelt und ist für die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungs- und Migrationsbehörden sowie Europol möglich.

Verschiedene Schengen-
Informationssysteme

Beim SIS II handelt es sich um eine erweiterte Version der bestehenden Datenbank der Mitglieder des Schengenraums, in der verschiedene Personendaten (zur Auslieferung gesuchte Personen; Personen, denen die Einreise in ein Schengenland verweigert wird; vermisste Minderjährige oder geistig verwirrte Personen; als Zeuge gesuchte Personen) sowie Daten über bestimmte gestohlene Gegenstände (Kraftfahrzeuge, Banknoten, Blankodokumente etc.) aufgelistet und seitens der Teilnehmerstaaten abrufbar sind. SIS II soll einerseits hinsichtlich der teilnehmenden Staaten ausgebaut werden, so dass auch die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa in den Informationsverbund integriert werden können. Andererseits sollen neue Kategorien von Daten, insbesondere biometrische Angaben, erhoben sowie eine verbesserte Vernetzung der einzelnen Suchkriterien vorgenommen werden. Da sich die letzten beiden Arbeitsschritte über den ursprünglich avisierten Stichtag Ende 2007 hinaus verzögern werden, wurde bereits im Dezember 2006 beschlossen, losgelöst von den neuen technischen Aspekten die Voraussetzungen zu schaffen, den Schengenraum bis Ende 2007 zu erweitern. Die Interimslösung firmiert unter dem

Begriff SISone4all, die Umsetzung wurde unter deutscher Ratspräsidentschaft weitergeführt und soll termingerecht abgeschlossen werden.

Mit Blick auf Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung wesentlich fokussierter ist der Vertrag von Prüm, der unter deutscher Ratspräsidentschaft in weiten Teilen in den EU-Rahmen überführt wurde. Beim Vertrag von Prüm handelt es sich um ein Übereinkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Migration zwischen den Benelux-Staaten, Deutschland, Spanien, Frankreich und Österreich.¹² Darin wurde vereinbart, nationale DNA-Analyse-Datenbanken und daktyloskopische Dateien (Fingerabdruck-Dateien) mittels eines „hit/no hit Verfahrens“ zu vernetzen. Sollte in der Datenbank eines teilnehmenden Staates zur überprüften Person ein entsprechender Eintrag vorhanden sein, so wird dies angezeigt („hit“). Weitere Informationen und personenbezogene Daten können dann auf dem Weg des Rechtshilfesuchs beantragt werden. Zur Verhinderung von terroristischen Straftaten können personenbezogene Daten von Terrorismusverdächtigen übermittelt werden. Gleiches gilt für reisende Gewalttäter wie Hooligans. Darüber hinaus wird ein direkter Zugriff auf Kraftfahrzeugdaten und Halterdaten gewährt. Der Rat der Innen- und Justizminister beschloss eine Übernahme der Teile des Vertrags in EU-Recht, die sich auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit bei Strafsachen beziehen.¹³ Lediglich die Bestimmung zu grenzüberschreitenden Polizeieinsätzen bei gegenwärtiger Gefahr (Artikel 25) wurde abgelehnt.

Der Vertrag von Prüm

Ein weiterer Schritt zur Vernetzung der Sicherheitsbehörden zur Terrorismusbekämpfung ist der Ratsbeschluss zur Etablierung eines Mechanismus der gegenseitigen Information der Mitgliedstaaten über Personen, die ausgewiesen wurden aufgrund von Verhaltensweisen, die mit terroristischen Handlungen zusammenhängen, oder weil sie zu Diskriminierung, Hass oder Gewalt aufgerufen haben.¹⁴ Mit dem Beschluss ging allerdings keine Vereinheitlichung entsprechender Tatbestandsmerkmale einher.

Ausweisung von „Gefährdern“

Während der deutschen Ratspräsidentschaft traten darüber hinaus drei im November 2002 beschlossene Zusatzprotokolle zur Europolkonvention in Kraft. Damit wird die europäische Polizeibehörde mandatiert, an gemeinsamen Ermittlungsteams teilzunehmen, Mitgliedstaaten um die Aufnahme von Ermittlungen zu ersuchen und Untersuchungen zu allen Verbrechen anzustellen, die in Verbindung mit Geldwäsche stehen. Der Rat Justiz und Inneres forderte die Mitgliedstaaten auf, Europol entsprechend dieser neuen Möglichkeiten zu beteiligen.¹⁵ Zudem wurde der Vorschlag gemacht, das Europolübereinkommen in einen Ratsbeschluss zu transferieren, wodurch die Stellung Europol zusätzlich gestärkt würde.¹⁶

Stärkung von Europol

In Anbetracht der großen Bedeutung, die das Internet für Kommunikation sowie die Verbreitung von Ideologie und Know-how innerhalb der Strukturen des transnationalen Terrorismus besitzt, wurden unter der deutschen Ratspräsidentschaft die Kooperationsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten bei der Überwachung entsprechender Websites gestärkt. Unter dem Titel „Check the Web“ wurde ein von Europol verwaltetes Informationsportal ins Leben gerufen. Dorthin sollen alle Mitgliedstaaten ihre Erkenntnisse und Beobachtungen zu diesem Thema weiterleiten. Die Plattform ist den entsprechenden Behörden aller Mitgliedstaaten zugänglich.¹⁷

„Check the Web“

Zudem wurde in dem Vertragskompromiss, der auf dem Europäischen Rat Ende Juni erzielt werden konnte, auch eine Einigung über einen Modus zur Initiierung ver-

Verstärkte Zusammenarbeit im
Bereich Inneres und Justiz

stärkter Zusammenarbeit bei der justiziellen und polizeilichen Kooperation bei Strafsachen erreicht. Sollten sich die Mitgliedstaaten der EU nicht auf eine Verordnung bzw. Maßnahme einigen können, die im Bereich der dritten Säule im Rat beraten wurde, so kann eine Gruppe von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage der beratenen Maßnahme in die Wege leiten. Der entsprechende Schritt muss Parlament, Rat, Kommission und anderen Mitgliedstaaten innerhalb von vier Monaten mitgeteilt werden.¹⁸ Überdies wird den Mitgliedstaaten im neuen Vertrag grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt, nach ihrem Ermessen geeignete Formen der Kooperation zwischen ihren für ihre nationale Sicherheit zuständigen Behörden einzurichten.¹⁹

Nachfolgedokument zum
Haager Programm

Hinsichtlich einer längerfristigen Strategieperspektive zur Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts berief die deutsche Ratspräsidentschaft eine Beratergruppe ein, die Pläne für die Ausgestaltung europäischer Innenpolitik über das Jahr 2009 hinaus, also nach dem Auslaufen des Haager Programms, entwickeln soll. Themen waren dabei Migration, Grenzsicherheit, Terrorismus sowie die Verschmelzung von innerer und äußerer Sicherheit. Diese Arbeitsgruppe wird von den folgenden Ratspräsidentschaften fortgeführt.²⁰

Terrorliste

Problematisch ist nach wie vor die Handhabung der so genannten Terrorliste der EU. Dort werden Individuen und Gruppen verzeichnet, die der Rat der EU als terroristisch einstuft. Dementsprechend werden alle finanziellen Mittel dieser Personen bzw. Gruppen in Europa eingefroren. Im Dezember 2006 waren die iranischen Volksmudschaheddin mit einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erfolgreich, in der sie eine offizielle Begründung dafür forderten, dass die EU sie als Terrororganisation klassifiziert hatte.²¹ In Reaktion darauf beschloss der Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, den Betroffenen in Zukunft eine Begründung für ihre Aufnahme in die Liste zukommen zu lassen und etwaige Einsprüche zu prüfen.²² Im Falle der Volksmudschaheddin wurde in der Folge allerdings auf Beweise verwiesen, die der Geheimhaltung unterliegen.²³

Problemregion Maghreb

Weniger umfangreich als die innenpolitische Agenda waren die außenpolitischen Aspekte der Terrorismusbekämpfung. Die Entwicklungen während der deutschen Ratspräsidentschaft unterstrichen zwar die Notwendigkeit einer Kooperation mit den nordafrikanischen Maghrebstaaten Algerien, Marokko und Tunesien in diesem Thema,²⁴ trotzdem wurde keine Initiative zur Kooperation mit den Maghrebstaaten auf den Weg gebracht. Dabei war die Bedeutung der nordafrikanischen Staaten für die europäische Sicherheit bereits vor den Geschehnissen des letzten halben Jahres gegeben. Die Region befindet sich in unmittelbarer Nachbarschaft der EU, zudem leben in Spanien wie in Frankreich große Diasporagemeinden, die aus dem Maghreb stammen. Für die EU geht es in diesem Zusammenhang zum einen darum, dass die Kooperation zwischen europäischen und nordafrikanischen Sicherheitsbehörden verbessert wird, zum anderen sollte die EU jedoch auch versuchen, auf politische Veränderungen innerhalb der Länder selbst bzw. in den Beziehungen zwischen den Ländern hinzuwirken.

Flugpassagiere und
Bankdaten

Die Verhandlungen mit den USA über die Weitergabe von Bankdaten sowie von Daten europäischer Flugpassagiere bei Flügen in die Vereinigten Staaten verliefen aus Sorge um die Datenschutzstandards in den USA äußerst kontrovers. Kurz vor Ende der Ratspräsidentschaft vereinbarten die EU und die USA jedoch, die bisherige Zwischenlösung durch ein permanentes Übereinkommen zu ersetzen. Washington wird demnach erlaubt, eine Reihe von Passagierdaten bis zu 15 Jahre zu spei-

chern. Dabei handelt es sich nunmehr um 19 persönliche Daten statt der bisherigen 34. In den letzten acht Jahren dürfen die Daten nur noch mit Genehmigung der US-Heimatschutzbehörde abgerufen werden. Inwiefern diese Regelung, die seitens des EU-Datenschutzbeauftragten kritisiert wurde,²⁵ bei einer etwaigen Klage vor dem Europäischen Gerichtshof Bestand haben wird, bleibt allerdings abzuwarten. Darüber hinaus wurde auch eine Einigung zur Weitergabe von Bankdaten durch den belgischen Finanzdienstleister SWIFT an die USA erzielt. Umstritten sind dabei nach wie vor die datenschutzrechtlichen Standards, die in den USA gelten.²⁶

Resümee

Der Beitrag der Europäischen Union für die innere Sicherheit insgesamt und die Terrorismusbekämpfung im Besonderen besteht in erster Linie darin, dass sie einen Rahmen schafft, der den entsprechenden Behörden der Mitgliedstaaten die Kooperation erleichtert. Diesem Rahmen galt auch das Augenmerk der deutschen Ratspräsidentschaft. Vor allem der Vertrag von Prüm ist in diesem Zusammenhang zu nennen, aber auch die Stärkung von Europol. Auf eine Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft, den seit März vakanten Posten des Anti-Terrorbeauftragten der EU neu zu besetzen, wartete man jedoch vergebens.

Innere Sicherheit

Die großen Datenbanken der EU sind indes in einem weiteren Kontext als nur der Terrorismusbekämpfung zu sehen. Das Visa-Informationssystem ist in erster Linie für eine verbesserte Abstimmung im Bereich der Migrationspolitik von Bedeutung. Auch für das SIS II bzw. SISone4all gilt, dass diese Datenbanken im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine wichtige Rolle spielen und nicht nur ein Element der gemeinsamen Terrorismusbekämpfung darstellen.

Daten gegen Terroristen?

Bereits im Vorwort zur Agenda der deutschen Präsidentschaft wurde darüber hinaus auf den potenziellen Zielkonflikt bei der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hingewiesen: „Der deutsche Vorsitz strebt unter Wahrung der bürgerlichen Freiheitsrechte substanzielle Fortschritte bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus an.“²⁷ In Anbetracht der geschilderten Maßnahmen muss allerdings konstatiert werden, dass der Fokus im Wesentlichen auf dem Element der Sicherheit lag. Problematisch ist etwa, dass gerade bei der Terrorismusbekämpfung oftmals mit vagen Begriffen operiert wird – „Gefährder“ oder „Hassprediger“ sind im deutschen Sprachraum bekannte Beispiele hierfür, die jetzt auch auf europäischer Ebene Verwendung finden. Neben der Notwendigkeit einer inhaltlichen Präzisierung stellt sich dabei die Frage, wie Betroffene gegen eine entsprechende Einordnung durch die Europäische Union vorgehen können. Bisherige Klagen von Einzelpersonen sowie der iranischen Volksmudschaheddin wurden bis dato mit Verweis auf Beweise zurückgewiesen, die der Geheimhaltung unterliegen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vereinbarung, die mit den Vereinigten Staaten getroffen wurde, nur schwer zu überprüfen sein dürfte.

Sicherheit vs. Freiheit?

Grundsätzlich zeigte sich auch während der deutschen Ratspräsidentschaft, dass die Europäische Union in der Terrorismusbekämpfung einen Ansatz verfolgt, der der Verbrechensbekämpfung weit ähnlicher ist als einem „Global War on Terror“, wie er von den USA propagiert wird. Wenngleich die EU und ihre Mitgliedstaaten damit einen wesentlich weicherer Ansatz verfolgen als die USA, gilt jedoch auch in Europa, dass Terrorismusbekämpfung nicht nur eine technische Frage ist. Das

Verbrechensbekämpfung statt
Global War on Terror

Ausbalancieren von Maßnahmen zur Steigerung der Sicherheit mit den liberalen Grundsätzen der EU stellt eine politische Aufgabe dar, die nicht unterschätzt werden darf.

Anmerkungen

- 1) Extraordinary Council Meeting, Brüssel 21.09.2001.
- 2) Council of the European Union, Declaration on Combating Terrorism, Brüssel, 25.03.2004.
- 3) Haager Programm zur Stärkung der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union, Amtsblatt (2005/ C53/01), 03.03.2005, S. 1-14.
- 4) Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003.
- 5) Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy, Brüssel, 30.11.2005 (14469/4/05 REV 4).
- 6) Council of the European Union, EU Action Plan on combating terrorism, Brüssel, 13.02.2006 (5771/1/06 REV1). Dieser Aktionsplan wird im Achtzehnmonatsprogramm des Präsidentschaftstrios explizit als Reverenzdokument benannt. Rat der Europäischen Union, Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, Brüssel, 21.12.2006 (17079/06).
- 7) Für eine weitere Diskussion in diesem Zusammenhang siehe beispielsweise: Bauer, Michael/ Franco Algieri, 2006: Viel erreicht, aber noch viel zu tun: Die Vielschichtigkeit europäischer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. In: Müller, Erwin/Patricia Schneider (Hrsg.): Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit? Baden-Baden, S. 163-180.
- 8) Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, S. 17-18. <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>.
- 9) Vgl. ebda, S. 21.
- 10) Ratspräsidentschaft, JHA External Relations Multi-Presidency Work Programme, Brüssel, 03.01.2007 (5003/07), S. 3, 13f.
- 11) BQE No. 9427, 16.05.07, S. 12.
- 12) Der Vertragstext ist abrufbar über die Website des Bundesinnenministeriums unter: http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_175818/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Polizei__und__Bundesgrenzschutz/DatenundFakten/Pruemer__Vertrag,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Pruemer_Vertrag.pdf.
- 13) Rat der Europäischen Union, Inneres und Justiz, Brüssel, 15.02.2007 (5922/07), S. 7f.
- 14) Rat der Europäischen Union, Inneres und Justiz, Brüssel, 19.-20.04.2007 (8364/07), S. 40f.
- 15) Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Rates über die Teilnahme von Europol an gemeinsamen Ermittlungsgruppen, Luxemburg, 12.-13.06.2007 (Pressemitteilung).
- 16) Rat der Europäischen Union, Inneres und Justiz, Brüssel, 19.-20.04.2007 (8364/07), S. 29.
- 17) Rat der Europäischen Union, Inneres und Justiz, Council Conclusions on cooperation to combat terrorist use of the Internet („Check the Web“), Luxemburg, 12./13. Juni 2007 (Pressemitteilung).
- 18) Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 23.06.2007, Anlage 2, 2 c und d.
- 19) Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 23.06.2007, Anlage 2, 2 a.
- 20) Deutsche Ratspräsidentschaft, Pressemitteilung, Hochrangige Arbeitsgruppe zu Beratungen über die künftige Gestaltung europäischer Innenpolitik ab 2010 erstmals zusammengetreten. Berlin, 21.05.2007 (www.eu2007.de, Zugriff am 23.05.2007, 10.45 Uhr).
- 21) Rettman, Andrew: EU keeps Iran opposition group on terror list, EUobserver.com, 29.06.2007 (www.euobserver.com, Zugriff am 29.06.2007, 10.00 Uhr).
- 22) Rat der Europäischen Union, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, 23.-24.04.2007 (8425/07 Presse 80) S. 34f.
- 23) Rettman (Anm. 21).
- 24) So erklärten sich zu Beginn des Jahres lokale Gruppen zur „al-Qaida im islamischen Maghreb“. Ihre Schlagkraft wurde im April durch Anschläge in Algerien belegt, bei denen 24 Menschen ums Leben kamen und über 200 verletzt wurden. Eine umfassendere Diskussion der al-Qaida im Maghreb findet sich bei: Steinberg, Guido / Isabelle Werenfels, 2007: Al-Qaida im Maghreb. Trittbrettfahrer oder neue Bedrohung? SWP-Aktuell 11, Februar 2007.
- 25) Tagesschau.de. EU-Datenschützer kritisiert Schäuble, 29.06.2007 (www.tagesschau.de, Zugriff am 29.06.2007, 12.30 Uhr).
- 26) Goldirove, Renata: EU legitimises US travel and bank data snoops, EUobserver.com, 28.06.2007 (www.euobserver.com, Zugriff am 29.06.2007, 10.00 Uhr).
- 27) Bundesregierung, Europa gelingt gemeinsam. S. 5 (Anm. 8).

3. Erfolgreiche Zusammenarbeit zur (Fort-) Entwicklung einer Europäischen Energie- und Klimapolitik

Florian Baumann und Kristina Notz

In der Energie- und Klimapolitik kann die deutsche Ratspräsidentschaft insgesamt auf positive Resultate blicken. Die Ergebnisse werden – neben dem geglückten Mandat für einen neuen EU-Vertrag – als herausragendes Element des EU-Vorsitzes 2007 in Erinnerung bleiben. Insbesondere durch die Verbindlichkeit in der Festlegung von Klimaschutzzielen hat Deutschland einen grundsätzlichen Fortschritt für die EU erzielen können. In der Gesamtbilanz der deutschen Ratspräsidentschaft ist dies zweifelsohne als respektables Ergebnis zu werten.

1. Energiepolitik und Klimaschutz: Top-Thema in Europa

Trotz teils erheblichen Widerstands seitens der EU-Mitgliedstaaten, welcher bis weit in die Verhandlungen hineinreichte¹, ist es der deutschen Bundesregierung am Ende überraschend gelungen, alle 27 EU-Partner von ihren ambitionierten energie- und klimapolitischen Vorhaben zu überzeugen. Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach von einem „Durchbruch“, der Europa zum Vorreiter in Klimaschutzfragen werden lasse. Mittels entschlossener und geschickter Verhandlungsführung hat sie erreicht, dass die EU in Fragen von Klimaschutz und Energiepolitik innerhalb kurzer Zeit einen großen Schritt nach vorne gemacht hat.

Durchbruch beim Klimaschutz

Vor allem die klimapolitischen Ziele, von denen einige auch zur Erhöhung der Versorgungssicherheit beitragen, können sich sehen lassen:

- Verbesserung der Energieeffizienz um 20 Prozent;
- eine verbindliche Senkung der Treibhausgas-Emissionen der EU bis zum Jahr 2020 um ein Fünftel unter das Niveau von 1990;
- die ebenfalls verbindliche Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch auf 20 Prozent;
- Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen auf 10 Prozent.

Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten zusätzlich einen „nach Prioritäten gestaffelten Aktionsplan“², mit dem die *Energiepolitik für Europa* ins Leben gerufen wurde. Schließlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs kurz vor Ende der deutschen Präsidentschaft im Juni 2007 auch darauf, Klimaschutz und Energiesolidarität ins neu zu verhandelnde EU-Primärrecht aufzunehmen.³

Energie und Klima im neuen EU-Vertrag verankert

Die EU befindet sich damit auf dem richtigen Weg, um auf den Druck von außen aufgrund vielschichtiger Problemlagen im Energiebereich auf akzeptable Weise zu reagieren. In Zeiten der Globalisierung ist Europa als hoch industrialisierte Region gefordert, durch rasches, kohärentes und konsequentes Handeln den bestehenden und künftigen Herausforderungen zu begegnen: die Endlichkeit fossiler Energieträger vor dem Hintergrund weltweit wachsender Nachfrage, die anhaltend hohen Preise für Öl und Gas, die wachsenden Instabilitäten in rohstoffreichen Regionen, die Abhängigkeit Europas vom Import von Energieressourcen aus diesen Regionen und nicht zuletzt die Auswirkungen des Klimawandels. Angesichts dessen sind die Staaten in Europa in der Pflicht, ihre Energieversorgungssicherheit neu zu organi-

EU reagiert auf Druck von außen

sieren und sie mit einer wettbewerbsförderlichen und nachhaltigen Politik in Einklang zu bringen.⁴ Im Zusammenhang mit diesen Faktoren und Entwicklungen rückte die Energie- und Klimapolitik in jüngster Zeit stark in den Fokus europäischer Politik. Besonders seit dem EU-Gipfel im März 2006 ist das Politikfeld Energie – gerade mit Blick auf seine außenpolitische Dimension – zu einem zentralen *euro-päischen* Thema avanciert und damit endgültig dem traditionellen Rahmen nationaler Politik entwachsen.

Weiterentwicklung der
„Energiepolitik für Europa“

Im Frühjahr 2006 hatte der Europäische Rat bereits den Auftakt für eine gemeinsame EU-Energiepolitik gegeben, indem er die Ausarbeitung eines europäischen Aktionsplans Energiepolitik durch die Kommission veranlasste.⁵ Dessen Verabschiedung wurde für den Frühjahrsgipfel 2007 vorgesehen. Im Einklang mit diesem Fahrplan sollten laut Präsidentschaftsprogramm der deutschen Bundesregierung Energiefragen einen Schwerpunkt des Treffens des Europäischen Rats im März 2007 darstellen. Die Konkretisierung und Fortentwicklung einer europäischen Politik in Energie- und Klimafragen prägten somit die ersten drei Monate des deutschen EU-Vorsitzes.

2. Die Schwerpunkte der Bundesregierung

Darüber hinaus hatte die Bundesregierung den Politikbereich „Energie“ in den Prioritätenkanon ihrer Präsidentschaft aufgenommen und neben der Frage nach der Zukunft der Verfassung von Anfang an zu einem ihrer wichtigsten Vorhaben erklärt. Im Mittelpunkt stand dabei das Anliegen, die europäischen Energiemärkte vollständig zu liberalisieren, verbindliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels zu treffen sowie kohärente Energieaußenbeziehungen zu schaffen.

Ehrgeizige Ziele

Konkret werden die energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung im Präsidentschaftsprogramm vorgestellt. Um dem zentralen Interesse der „Gewährleistung einer sicheren, umweltverträglichen und wettbewerbsfähigen Energieversorgung“ gerecht zu werden, waren laut Arbeitsprogramm folgende Aspekte des Aktionsplans von zentraler Bedeutung:⁶

- vollständige Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien für Strom und Gas in allen Mitgliedstaaten;
- Stärkung der Versorgungssicherheit durch interne und externe Maßnahmen;
- Verbesserung der Energieeffizienz und Einsparungen, mit dem Ziel den Energieimportbedarf zu begrenzen;
- Ausbau erneuerbarer Energien, der die Festlegung von klaren verbindlichen Zielvorgaben bis 2020 beinhaltet;
- Energieaußenbeziehungen und engere Zusammenarbeit mit Liefer-, Transit- und Verbraucherländern;
- entwicklungsförderliche Ausgestaltung der Energiepolitik;
- Ausbau der Energieforschung und Technologie und Innovations-Führerschaft der Europäischen Union.

Integrierte Klima-
und Energiepolitik

Besonders hervorzuheben ist schließlich, dass Berlin Klimaschutz und Energieversorgung in engem Zusammenhang begriffen und daher thematisch miteinander verknüpft hat. Die Bundesregierung hatte früh angekündigt, während der Präsidentschaft eine integrierte Debatte über Energie- und Klimaschutzpolitik führen zu wollen, die zusätzlich auch außerhalb der EU im Rahmen der G8 erfolgreich fortgesetzt werden sollte. So wurden auf Basis der EU-Ziele auch auf dem G8-Gipfel im Juni in Heiligendamm Maßnahmen zu Klimaschutz und Energiesicherheit beschlossen.⁷

3. Analyse und Bewertung der wichtigsten Ergebnisse

Die Aussichten auf eine erfolgreiche Einigung beim Frühjahrsgipfel waren zunächst als relativ gering eingeschätzt worden, da bei einigen Aspekten deutliche Differenzen unter den EU-Mitgliedern bestanden. Obwohl sich die EU-Staaten über die allgemeinen Zielsetzungen einig waren, teilten sich die Interessen gegenüber den konkreten Vorgaben aus Berlin. Große Uneinigkeit bestand zum einen über die Rolle der Kernkraft bei der Anrechnung erneuerbarer Energien. Frankreich widersetzte sich so lange dem von Deutschland angestrebten bindenden Ziel bei den erneuerbaren Energien, bis auch die CO₂-neutrale Atomkraft als eine regenerative Energieressource anerkannt wurde. Ebenso stieß bei einigen Mitgliedstaaten die bindende Wirkung der Klimaschutzziele auf große Bedenken, da Länder wie Polen um ihre positive wirtschaftliche Entwicklung fürchteten.

Hart erkämpfter Erfolg

Deutschland selbst hatte eine Doppelrolle eingenommen: als Ratsvorsitz zur Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Positionen aufgerufen, war gleichzeitig aber auch erkennbar, dass Berlin seine eigenen Interessen durchzusetzen vermochte, beispielsweise mit Blick auf die umstrittene geplante Entflechtung der Energiekonzerne.⁸

3.1. Liberalisierung des Binnenmarktes – viel Streit um kleine Details

Als wichtiges Thema im Energiebereich gilt die von der Kommission Mitte der 1990er Jahre angestoßene Liberalisierung der europäischen Gas- und Strommärkte. Die Entflechtung der Energieversorger ist als eine von vielen Maßnahmen zur Beschleunigung der Marktliberalisierung damit eng verbunden. Auf dem März-Gipfel 2007 war zwar eine grundsätzliche Einigung über eine notwendige Trennung von Stromerzeugung und Netzbetrieb gelungen.⁹ Über die konkrete Form der Umsetzung konnte man sich jedoch nicht einigen. Die eigentumsrechtliche Trennung von Netz und Vertrieb, wie von der Kommission favorisiert, lehnen mehrere Mitgliedstaaten – darunter Deutschland und Frankreich – weiterhin ab, da sie um die Spitzenpositionen ihrer heimischen Energiegroßunternehmen im europäischen Energiemarkt fürchten.¹⁰

Liberalisierung des
Energie-sektors

Fortschritte wurden hingegen bei der Schaffung der europäischen Binnenmärkte für Strom und Gas erzielt. Dennoch leitete die Kommission wegen mangelhafter Fortschritte bei der Marktöffnung im vergangenen Jahr 34 Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Mitgliedstaaten ein.¹¹ Die EU-Staats- und Regierungschefs hatten daher auf eine rechtzeitige und uneingeschränkte Umsetzung der diesbezüglichen Richtlinien gedrängt. Gemeinsame Märkte für Elektrizität und Erdgas werden gemeinhin als Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit und der Versorgungssicherheit gesehen. Daher ist es, auch wenn der Termin für die Marktöffnung zum 1. Juli 2007 nicht eingehalten werden konnte¹², zwingend notwendig, dieses Ziel weiterhin zu forcieren.

Unzureichende Marktöffnung

3.2. Energieaußenpolitik – große Töne mit (zu) wenig Klang

Außenpolitische Elemente spielen zur Etablierung einer gemeinsamen EU-Energiepolitik eine große Rolle. Durch die Verabschiedung des Aktionsplans Energie setzte die EU hierbei wichtige Akzente. Inhaltlich entspricht der Aktionsplan weitgehend den Vorschlägen des „Strategic EU Energy Review“ der EU-Kommission.¹³ Beim Europäischen Rat im März 2007 haben sich die EU-Mitgliedstaaten dafür aus-

Neue Außendimension

gesprochen, in Energieaußenfragen künftig mit einer Stimme zu sprechen. Zu den weiteren Komponenten der beschlossenen Energieaußenpolitik gehören zudem: die Aushandlung einer Nachfolgevereinbarung zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit Russland, insbesondere in Bezug auf Energiefragen; die Intensivierung der internationalen Energiebeziehungen zu Zentralasien, zur Kaspischen Region und zum Schwarzmeerraum, um Bezugsquellen und Transportrouten zu diversifizieren; der Ausbau von Partnerschaften und Kooperationen im Rahmen der bilateralen Energiedialoge mit den USA sowie mit China, Indien, Brasilien und anderen Schwellenländern. Auf Drängen Polens wurde zudem beschlossen, Solidaritätsmechanismen im Falle von Versorgungskrisen einzurichten.

Mit diesen Beschlüssen hat die EU sicherlich ihren guten Willen bewiesen, künftig stärker in Energiefragen zusammenarbeiten zu wollen. Konkretere Schritte wären aber nötig gewesen, vor allem mit Blick auf die schwierige Beziehung zum wichtigsten Partner Russland, aus dem die EU den Großteil ihrer Erdöl- und Erdgasimporte bezieht.¹⁴

3.3. Unerwarteter Durchbruch in Klimafragen: „20 Prozent bis 2020“

Der Stern-Report, das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates der Bundesregierung „Globale Umweltveränderungen“ und die IPCC-Teilberichte der UNO hatten schon am Anfang der deutschen Ratspräsidentschaft zu einer Akzentverschiebung geführt. Während nach dem so genannten Gasstreit mit der Ukraine und der russischen Blockade der Druschba-Pipeline zunächst noch die Sicherheit der Energieversorgung an erster Stelle stand, drängte sich die Klimaproblematik immer stärker in den Vordergrund. Beispielhaft dafür war, dass das Frühjahrstreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs – traditionell ein Wirtschaftsgipfel – von der Bundesregierung als *Energiegipfel* geplant war, letztlich als *Klimagipfel* endete.

Kurskorrektur

Nach der einprägsamen Formel „20 Prozent bis 2020“ wurde mit dem Gipfel eine Kurskorrektur in der EU-Klimapolitik eingeleitet. Bis zum Jahr 2020 soll nun nicht nur der CO₂-Ausstoß um 20 Prozent verringert werden, sondern auch der Anteil regenerativer Energieträger am Energiemix auf (mindestens) 20 Prozent erhöht werden. Diese Zahlen waren als Richtwerte schon seit einiger Zeit im Gespräch, die verbindliche Festlegung dieser Ziele ist aber als klarer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft zu werten.

Durch die geplanten Maßnahmen soll eine doppelte Funktion erfüllt werden. Einerseits verspricht sich die EU dadurch, die Sicherheit der Energieversorgung zu erhöhen, gleichzeitig tragen die Zielsetzungen zum Klimaschutz bei. Der EU kommt als einer der größten Verursacher-Regionen von Treibhausgasen auch eine besondere Verantwortung bei der Vermeidung zu. Das während der deutschen Ratspräsidentschaft von der Union verabschiedete verbindliche Ziel der Reduzierung von CO₂-Emissionen um 20 Prozent bzw. 30 Prozent – sollten andere Industrienationen sich dem Vorhaben anschließen – weist daher in eine gute Richtung.

Lastenteilung bleibt offen

Allerdings bleibt klar zu bemängeln, dass die nationale Allokation zur Umsetzung dieses für die gesamte EU gültigen Reduktionszieles vom Europäischen Rat nicht gleich vorgenommen wurde. So sind unter den Mitgliedstaaten Verteilungskämpfe zu erwarten, wenn in der kommenden Zeit über die Frage entschieden werden muss, wer welche Lasten übernimmt, um den angestrebten Durchschnittswert von EU-weiten 20 Prozent zu erreichen. Trotz des unerwarteten Erfolgs beim Frühjahrs-

gipfel bleibt beim Klimaschutz daher abzuwarten, ob und wie in der EU diese Absichtserklärungen tatsächlich verwirklicht werden.

Darüber hinaus stellt sich allgemein die Frage, ob die (unverbindliche) Steigerung der Energieeffizienz sowie die (verbindliche) Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energie ausreichen werden, das gesetzte (verbindliche) CO₂-Ziel einhalten zu können.

4. Ausblick auf eine zukünftige EU-Energiepolitik

Die beschlossenen Maßnahmen der Europäischen Energiepolitik sollen Anfang 2009 von der EU-Kommission evaluiert werden. Auf dieser Grundlage wird die EU im Frühjahr 2010 dann einen neuen energiepolitischen Aktionsplan annehmen.¹⁵ Schon jetzt kann aber ein erster Ausblick auf den zu erwartenden Erfolg hinsichtlich der gesetzten Ziele erfolgen.

Die EU hat Energieeffizienz zum Schlüsselinstrument zur Lösung des Spannungsfeldes von Energie- und Klimaproblematik auserkoren. Effizienzsteigerungen allein – also die Möglichkeit mit weniger Energieaufwand dieselbe Leistung zu erzielen oder mit der gleichen Menge an eingesetzter Energie mehr zu leisten – wird jedoch nicht ausreichen, um die beiden verschränkten Themenbereiche Energie und Klima langfristig sinnvoll miteinander in Einklang zu bringen.

Energieeffizienz als Schlüssel

Zwei weitere Elemente der gemeinsamen Energiepolitik sollten in Ergänzung dazu noch viel stärker berücksichtigt werden:

- eine europäische Energieaußenpolitik (EAP), die über das bisherige Instrument des Dialogs hinausgeht;
- der Anteil der erneuerbaren Energien am Energieträgermix sollte über die beschlossenen Zielsetzungen hinaus deutlich erhöht werden.

Eine ernstzunehmende EAP sollte eine klare Definition von Zielen und Interessen beinhalten. Zusätzlich zur eigenen Versorgungssicherheit gehört zu einer solchen Strategie auch ein Mindestmaß an Nachhaltigkeit. Über die oft genannten Energiedialoge – beispielsweise mit den afrikanischen Staaten oder den USA – kann die EAP aber nur dann Erfolg haben, wenn auch gegenüber schwierigen Partnerstaaten wie Russland oder Iran eine klare, gemeinsame Position bezogen wird.¹⁶

Generell darf die EAP nicht isoliert gesehen, sondern muss in den Gesamtzusammenhang des europäischen Außenhandelns eingebettet werden. Hierzu zählt auch die stärkere Einbeziehung der Energieproblematik in den Kontext der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik: So lässt sich die gegenwärtige Debatte über einen möglichen EU-Beitritt der Türkei auch vor dem Hintergrund der geostrategischen Bedeutung der Türkei als Transitland für Energieimporte nach Westeuropa führen. Ebenfalls könnte in diesem Rahmen über eine Zollerhebung auf Produkte aus Staaten, die sich nicht am Klimaschutz beteiligen, nachgedacht werden. Sollte es langfristig nicht gelingen, einen globalen Konsens zum Klimawandel zu finden, ließe sich so über den Umweg des internationalen Handels gegebenenfalls eine höhere Verhandlungsbereitschaft nicht-europäischer Staaten erzeugen. Letztlich muss auch die Frage gestellt werden, ob und inwieweit im Krisenfall zukünftig mit den Instrumenten der ESVP ein Beitrag zur Versorgungssicherheit geleistet werden kann. Zu denken ist hier beispielsweise an den Schutz von Infrastrukturen oder auch Maßnahmen zur Konfliktnachsorge.¹⁷

Integrierte Außenbeziehungen

Nachholbedarf bei
erneuerbare Energien

Während die erneuerbaren Energien bei der Stromproduktion mit etwa 14 Prozent einen unzureichenden, aber immerhin nennenswerten Beitrag leisten, sinkt dieser Anteil auf 6 Prozent, wenn man ihn auf den gesamten Primärenergieverbrauch umrechnet. Gerade die Bereiche Verkehr, sowie Wärme- und Kälteerzeugung bieten hier ein enormes Potenzial für Verbesserungen. Aus diesem Grund sind in naher Zukunft massive Anstrengungen für eine substanzielle Verbesserung zu unternehmen. Da die nationale Allokation der CO₂-Reduktionsziele aller Voraussicht nach nur in langwierigen Verhandlungsprozessen gelingen wird, kann damit ein weiterer Schritt in Richtung klimaneutraler Energieerzeugung getan werden. Allerdings sind die erneuerbaren Energieträger nicht nur unter dem Gesichtspunkt des Klimaschutzes relevant, sondern bieten auch die Möglichkeit – im Falle heimischer Erzeugung – die Importabhängigkeit zu verringern und damit die Versorgungssicherheit zu erhöhen.

Langwieriger Prozess

Betrachtet man nur den Zeitraum des deutschen Vorsitzes in der Union, fällt die Bilanz einer europäischen Energie- und Klimapolitik sehr positiv aus. Allerdings offenbart ein Blick in die Vergangenheit, dass insbesondere die Frage der Versorgungssicherheit seit den Anfängen der europäischen Integration ein gemeinsames Thema war. Bereits 1957 stellte der Ministerrat fest, dass die steigende Abhängigkeit von Energieimporten ein Problem für die Versorgungssicherheit darstelle.¹⁸ Ökologische Überlegungen spielten damals noch keine Rolle. An diesem langen Zeitraum gemessen ist das jetzige Schaffen einer gemeinsamen Energiepolitik jedoch eher als mäßiger Erfolg einzuordnen.

Gleichwohl zeigt die gerade zu Ende gegangene deutsche Ratspräsidentschaft, dass auf europäischer Ebene die Dringlichkeit der Energie- und Klimaproblematik erkannt worden ist. Angesichts der bestehenden Verbesserungsmöglichkeiten aber von einem historischen Moment zu sprechen, wäre übertrieben. Nichtsdestotrotz ist es dem Verhandlungsgeschick der Bundeskanzlerin und ihrer Mannschaft in Brüssel zu verdanken, dass die ersten, notwendigen Schritte eingeleitet wurden, um das ehrgeizige Ziel zu verwirklichen, die Europäische Union in Klimaschutzfragen zum weltweiten Vorreiter und Vorbild zu machen.

Anmerkungen

- 1) „EU ringt um Klima-Kompromiss – Merkel muss in Nachspielzeit“, Spiegel Online vom 9. März 2007.
- 2) Siehe Anlage 1 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 8./9. März 2007, 7224/1/07 REV1.
- 3) Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 21./22. Juni 2007, 11177/07.
- 4) Für einen Überblick siehe Notz, Kristina, 2006: Energie für Europa – Im Spannungsfeld von Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit. C·A·P Aktuell Nr. 5/2006, München. Erhältlich unter: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2006/cap-aktuell-2006-05.php>.
- 5) Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 23./24. März 2006, 7775/1/06 REV1.
- 6) Vgl. Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“, Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, S. 9ff. Vgl. auch Gloser, Günter, 2006: Energiepolitik für Europa – ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft. In: *integration* 4/2006, S. 315-317.
- 7) Summit Declaration: Growth and Responsibility in the World Economy, Heiligendamm, 7. Juni 2007, S. 13 ff.
- 8) Notz, Kristina, 2007: EU-Energiepolitik als Herausforderung für die deutsche Ratspräsidentschaft, C·A·P Aktuell Nr. 3/2007, München. Erhältlich unter: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2007/cap-aktuell-2007-03.php>.
- 9) Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 8./9. März 2007, 7224/1/07 REV 1, S. 16.
- 10) „EU-Staaten lehnen Entflechtung von Energieunternehmen ab“, EurActiv.com vom 8. Juni 2007, <http://www.euractiv.com/de/energie/eu-staaten-lehnen-entflechtung-energieunternehmen-ab/article-164410>.

- 11) Europäische Kommission: Aussichten für den Erdgas- und den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM(2006) 841 endgültig, S. 6.
- 12) Europäische Kommission: Questions on the opening of the energy markets and the Charter, Brüssel, 5. Juli 2007, MEMO/07/279.
- 13) „Strategic EU Energy Review“, Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, KOM (2007)1 endg, 10. Januar 2007.
- 14) Siehe ausführlich dazu auch Umbach, Frank / Alexander Skiba, 2007: Licht und Schatten auf dem EU-Frühjahrgipfel 2007 – Gemeinsame Energie- und Energieaußenpolitik oder nationale Sonderbeziehungen mit Russland, DGAP-Standpunkt Nr. 3, April 2007.
- 15) Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 8./9. März 2007, 7224/1/07 REV 1, S. 14.
- 16) Als Beispiel für einen Versuch der EU, nach außen einstimmig aufzutreten, kann das informelle EU-Russland-Treffen in Lathi gesehen werden. Siehe auch Florian Baumann, Kristina Notz: Russland und die EU: Natürliche Partner – aber keine Garantien, Informeller EU-Gipfel im finnischen Lahti, C·A·P Position vom 24. Oktober 2006. Erhältlich unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2006/energiepolitik.php>.
- 17) Bereits im vergangenen Jahr stellte der Rat in seiner Schlussfolgerung dazu fest: „Die EU muss sich fortwährend dem globalen Wettbewerb um den Zugang zu immer knapper werdenden Energiequellen stellen; daher ersucht der Europäische Rat den Vorsitz, die Kommission und den Hohen Vertreter, die Arbeiten zur Entwicklung und Durchführung einer externen Energiepolitik unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente einschließlich der GASP und der ESVP voranzubringen und dabei auf Abstimmung und Kohärenz zu achten.“ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 15./16. Juni 2006, 10633/1/06 REV 1, S. 10.
- 18) Amtsblatt der EGKS Nr. 35, vom 7.12.1957.

4. Soziales – Wirtschaft – Finanzen.

Die europäische Pflicht routiniert absolviert, in der nationalen Kür nicht reüssiert

Roman Maruhn

Jenseits dessen, dass unter deutschem EU-Ratsvorsitz ein Großteil des Wesensgehalts des Europäischen Verfassungsvertrags mit einem klaren Mandat in eine neue Regierungskonferenz gerettet wurde, stellt sich die Frage, was unter der Präsidentschaft der ersten Jahreshälfte 2007 tatsächlich geleistet wurde. Die offizielle und schnelle Antwort darauf lautet, dass mit der Deckelung der Roaminggebühren für internationale Mobiltelefongespräche die Verbraucherrechte gestärkt wurden. Und war das dann schon alles?

1. Überblick

Berliner Erklärung

Pathetisch gab sich die Europäische Union am 50. Jahrestag der Römischen Verträge: Was atmosphärisch die Klärung der Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrags vorbereiten sollte, lieferte auch eine wirtschaftliche und soziale Standortbestimmung des vereinigten Europas nach einem halben Jahrhundert Integrationsarbeit. Punkt II der Berliner Erklärung¹ definiert die EU als Antwort auf die Globalisierung. Darüber hinaus sei es nur im europäischen Verbund möglich das europäische Gesellschaftsideal – die Vereinigung von wirtschaftlichem Erfolg und sozialer Verantwortung – zu wahren. Der Gemeinsame Markt und der Euro werden als Stärken und Wettbewerbsvorteile anerkannt, die es den Europäern ermöglichten, die Weltwirtschaft nach ihren Wertvorstellungen nachhaltig zu gestalten.

Die reiche Landschaft an Arbeitsthemen des Ratsvorsitzes und seines Programms „Europa gelingt gemeinsam“² wurde auch in den Politikfeldern Wirtschaft, Finanzen und besonders Soziales von dem Versuch der Realisierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa überschattet. Eine große Zahl an Arbeitspunkten des Programms diente unter anderem auch der Umsetzung dieses Vorhabens.

Dominanz der
Verfassungsfrage

In der Gestaltung der Themen folgte die Bundesregierung der bestehenden europäischen Agenda und trug auch dem Umstand Rechnung, dass sich der Frühjahrsgipfel mit der Evaluation der Lissabon-Strategie beschäftigt. Dennoch war die Bedeutung dieses Europäischen Rats de facto geringer als in anderen Präsidentschaften: Der Termin des Frühjahrstreffens (8./9. März 2007) konkurrierte bereits mit dem Festakt zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge am 25. März 2007 und stand damit unter dem Zeichen der Auseinandersetzungen um Art und Weise der Formulierung und Unterzeichnung der Berliner Erklärung. Zumal erlebte die Europäische Union ein kräftiges Wirtschaftswachstum, was zu einer nicht allzu kritischen Diskussion über den wirtschaftlichen Erfolg und die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas führte.

Wie in den Programmen aller EU-Ratsvorsitze müssen auch die Schwerpunkte der deutschen Präsidentschaft zumindest zweigeteilt betrachtet werden: Einerseits sind da die Themen, die sich *lediglich* aus der Fortführung bereits angelegter europäischer Politikprozesse ergeben. Und andererseits formulierte die deutsche Ratspräsidentschaft – allen Ressorts voran das Bundesministerium der Finanzen – auch eigene, zum Teil ambitionierte Initiativen, die sowohl der nationalen Interessenlage ent-

springen, als sich auch stringent in die aktuelle europapolitische Strategie der Bundesrepublik einbetten lassen.

2. Europäisches Sozialmodell

Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell hat als europapolitisches Großthema Eingang in die Agenda der europäischen Integration gefunden. Im Achtzehnmonatsprogramm der deutschen, portugiesischen und slowenischen EU-Vorsitze³ stellt die Weiterentwicklung des europäischen Sozialmodells eine der zentralen Prioritäten dar. Das Arbeitsprogramm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft⁴ bekräftigt das Prinzip, wonach Sozial-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik nicht in Konkurrenz zueinander stehen, sondern miteinander kompatibel sein sollen.

Als zentraler Akt der Themenschwerpunktsetzung ist aber der selbst gewählte Arbeitsauftrag des deutschen EU-Ratsvorsitzes zu betrachten, die Debatte um das europäische Sozialmodell mit konkreten Inhalten zu füllen. In ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament zum Auftakt der Präsidentschaft am 17. Januar 2007 bezeichnete Bundeskanzlerin Angela Merkel „die Erhaltung und Entwicklung unseres europäischen Sozialstaatsmodells, und zwar unter den Bedingungen der Globalisierung“ neben der Umsetzung der Europäischen Verfassung als Schwerpunkt der Ratspräsidentschaft⁵.

Schwerpunkt Europäisches Sozialmodell

Bis jetzt ist es allerdings in der anhaltenden Diskussion um das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell nicht gelungen, die relevanten Politiken der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten so kohärent miteinander zu verknüpfen, dass der Dachbegriff des Europäischen Sozialmodells tatsächlich eine funktionale und operationale Beschreibung der Realität europäischer Wirtschafts- und Sozialpolitik sein könnte.

Die in das Präsidentschaftsprogramm aufgenommenen Ziele der „Füllung mit konkreten Inhalten“, einer „Ministerkonferenz zur Zukunft des europäischen Sozialmodells“ und der Darstellung positiver Wechselwirkungen der Politikbereiche Wirtschaft, Beschäftigung und Soziales durch das Aufzeigen konkreter Beispiele einer erfolgreichen Verzahnung dieser Politiken auf europäischer Ebene dienten neben der Einführung des *Globalisierungsfonds* am 1. Januar 2007 der publikumswirksamen Demonstration, dass Europäisierung auch die positive Antwort auf negative Globalisierungsfolgen sein kann.

Das Sozialmodell füllen

In der Praxis ist als Resultat festzuhalten, dass der deutsche Vorsitz einen Prozess gestartet hat, der zur Festlegung und einer immer fortschreitenden Präzisierung von Rahmenbedingungen von „guter Arbeit“ führen soll.⁶ Auch die portugiesischen und slowenischen Ratsvorsitze werden nach dem Konzept der Teampräsidentschaft dieses Ziel verfolgen.

Ebenso versuchte die deutsche Ratspräsidentschaft das *Europäische Sozialmodell* an sich zumindest auf halboffizieller Ebene als dauerhaftes europapolitisches Thema zu verankern: Die Konferenz „Kräfte bündeln für ein soziales Europa“ definierte das europäische Sozialmodell und legte den „sozialen Staat“, den „sozialen Markt“ und „soziale Partnerschaften“ als seine drei Hauptcharakteristika fest.⁷ Als konkrete Zielvorgabe wird von der Teampräsidentschaft angestrebt, bereits auf dem Frühjahrsgipfel 2008 die dann neu zu formulierenden integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (*Nationale Reformprogramme* der Lissabon-Strategie)

Definition des Sozialmodells

auch stärker an sozialpolitischen Inhalten auszurichten. Mit der „Europäischen Allianz für Familien“ ist es Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen gelungen, *best practices* der Familienpolitik europaweit in ein neues EU-Berichts- und Austauschsystem aufzunehmen.⁸

3. Finanzen

3.1. Einheitliche Bemessungsgrundlage bei Körperschaftssteuern

Europäischer
Steuerwettbewerb

Mit der angestrebten Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage für die Unternehmensbesteuerung brachte die Bundesregierung ein Thema nationalen Interesses ein, das im Koalitionsvertrag enthalten ist und aus deutscher Sicht unfairen Steuerwettbewerb verhindern soll. Im Hintergrund steht hier die noch weitergehende Forderung nach für die gesamte EU einheitlichen Mindeststeuersätzen. Bereits die Einführung einer gemeinsamen Steuerbemessungsgrundlage würde Transparenz und eine bessere Vergleichbarkeit in der Besteuerung schaffen.

Das Projekt würde nicht nur die Integration vertiefen, sondern könnte deshalb auch in der Methode – möglich ist die Umsetzung im Rahmen einer *verstärkten Zusammenarbeit* – innovativ sein, weil in Richtung einer europaweiten Steuerharmonisierung gehende Schritte von Großbritannien, Irland und einigen neuen Mitgliedstaaten abgelehnt werden.

Mit dem Argument der „Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen und Bekämpfung des Steuerbetrugs im Europäischen Binnenmarkt“⁹ ging das Bundesfinanzministerium in die Auseinandersetzung um das von EU-Steuerkommissar Laszlo Kovacs angestrebte Umsatzsteuerpaket. ECOFIN-Ratspräsident Peer Steinbrück erreichte am Ende der Verhandlungen zumindest die Aufnahme der deutschen Forderungen (Besteuerung im Ursprungsland, Prüfung des Reverse-Charge-Verfahrens) in die Schlussfolgerungen des ECOFIN.¹⁰

3.2. Qualität der öffentlichen Finanzen

Ende des Defizitverfahrens

Die Bundesregierung brachte das Thema stabiler und nachhaltiger Finanzen¹¹ mit einem rechtzeitig zur Präsidentschaft durch konjunkturell begünstigte Steuermehreinnahmen neu erworbenen Glaubwürdigkeitsanspruch auf die europäische Ebene: Der ECOFIN-Rat beendete am 5.6.2007 die Defizitverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, Griechenland und Malta, nachdem er bereits Anfang des Jahres auch das Verfahren gegen Frankreich eingestellt hatte. Aufgrund der Erfahrungen des eigenen Landes bemühte sich die deutsche Ratspräsidentschaft besonders, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu betonen, um prozyklische Wirkungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts weiter abzubauen.

Nicht nur, aber auch aus Anlass der deutschen Ratspräsidentschaft hat der wissenschaftliche Diskurs auch die Berliner Ministerien erreicht: So fanden im Finanzministerium die Konferenzen „Herausforderungen für die Finanzpolitik in Europa“ und „Gesucht: Das Steuersystem der Zukunft“ statt. In beiden Foren vermittelte die Ratspräsidentschaft glaubhaft den Eindruck, sowohl auf deutscher als auch europäischer Ebene eine seriöse Strategie zur Konsolidierung der Staatsfinanzen zu verfolgen. Die Bundesregierung und speziell das Finanzministerium scheint wissenschaftlicher Beratung offener als in den Jahren zuvor gegenüberzustehen.

Der Vorsitzende der Eurogruppe, Luxemburgs Premierminister Jean-Claude Juncker, und Währungskommissar Joaquin Almunia forcierten unter deutscher Präsidentschaft ihre Forderung nach massivem Abbau der Defizitpositionen und ausgeglichenen Haushalten in den Euroländern: Zwar hätten nahezu alle Eurostaaten unerwartete Steuermehreinnahmen auch für den Abbau der staatlichen Gesamtverschuldung verwendet, aber noch nicht in dem bei dem gegenwärtigen Wirtschaftsboom möglichen und notwendigen Ausmaß.

4. Währung

Der Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fiel mit der Erweiterung der Eurozone um Slowenien zusammen. Zypern und Malta folgen nach dem Beschluss des Europäischen Rates am 21. Juni 2007 als Eurostaaten Nr. 14 und 15 am 1. Januar 2008. Dann wird, nachdem die Währungsunion durch die EU-Erweiterungen am 1. Mai 2004 und am 1. Januar 2007 in die numerische Unterzahl geraten war, wieder in der Mehrheit der Staaten der Europäischen Union – 15 von 27 – mit der Gemeinschaftswährung Euro gezahlt werden. Mit dieser Entscheidung wurde beim Brüsseler Gipfel am Vorabend der Diskussion über die Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrags nicht nur ein Zeichen für gleichzeitige Vertiefung und Erweiterung des europäischen Integrationsprojektes gesetzt, sondern auch der Wille zu Fortentwicklung und Zusammenhalt der Union demonstriert.

Eurozone in Überzahl

5. Binnenmarkt, Wettbewerb und Verbraucherschutz

Das in den Vorjahren eher dramatische Vorhaben, „wirtschaftliche Dynamik wieder gewinnen“ zu wollen, hat für den aktuellen Zeitpunkt durch freundliche Aussichten auf kontinuierliches Wirtschaftswachstum viel von seiner Schärfe verloren: Die Europäische Union sieht sich mit ihren vorhandenen Politiken und Instrumenten gegenwärtig auf dem Kurs zu einem nachhaltigem Wirtschaftswachstum.

Die Themen „Vollendung des Binnenmarkts“ und „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ stellten keine Besonderheit in der Agenda der deutschen Präsidentschaft dar, sondern sind mittlerweile als internalisierter Prozess der europäischen Integration zu betrachten. Dennoch muss darauf verwiesen werden, dass das Binnenmarktprojekt besonders aus Verbrauchersicht noch keineswegs überall materiell vorhanden ist und versprochene Wohlstandsgewinne bei den Verbrauchern – und damit europäischen Bürgern – nur sehr indirekt ankommen. Hier wurden sowohl substantielle als auch symbolische Fortschritte erreicht.

5.1. Vereinfachung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs in der EU

Mit dem Beschluss im ECOFIN und der Annahme durch das Europäische Parlament wurde die Zahlungsdienste-Richtlinie verabschiedet. Sie bedeutet sowohl für die Europäische Union einen Meilenstein auf dem Weg zur Vollendung des Binnenmarkts als auch eine Perfektionierung der Währungsunion. Mit dem einheitlichen europäischen Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payment Area – SEPA) wird die Europäische Union und insbesondere die in Währungsfragen stärker integrierte Eurozone weiter zusammenwachsen, weil Zahlungsmittel (z.B. Einzugsermächtigungen und Überweisungen) als Bankprodukte EU-weit gelten sollen. Heute hingegen sind beispielsweise Bankkarten – sofern sie nicht internationalen Verbänden bzw. Standards angehören – als Zahlungsmittel weitgehend nur im nationalen Markt gültig, EU-Überweisungen mit Mehrkosten verbunden oder europaweite

Binnenmarktvollendung durch SEPA

Einzugsermächtigungen schlicht nicht möglich. Grenzüberschreitende Zahlungen werden dadurch einfacher und Inlandszahlungen gleichgestellt. Diese Maßnahme sollte sowohl für Unternehmen als auch Verbraucher den Binnenmarkt mit seinen Vorteilen von größerem Wettbewerb und Angebot weiter öffnen.

5.2. Verbraucherschutz für Kreditnehmer

Ebenso verabschiedete der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ eine neue Verbraucherkredit-Richtlinie, die den Anbietern einheitliche Regeln (so zum Beispiel die Ermittlung des effektiven Jahreszinses eines Kredites) vorschreibt. Einerseits soll dadurch der Verbraucherschutz europaweit gestärkt und andererseits auch das Angebot für die Verbraucher europaweit erschlossen werden. Kunden sollen nach der nationalen Umsetzung der Richtlinie mit realistischer Werbung durch die Anbieter, standardisierten Informationen über den Kredit, einem Widerrufsrecht, Optionen vorzeitiger Rückzahlung und eben einer einheitlichen Berechnung des Jahreszinses rechnen können. Auch diese Maßnahme kommt einerseits dem Verbraucherschutz und andererseits der Vertiefung des Binnenmarkts zu Gute.

5.3. Roaminggebühren

Roaming-Populismus

Das schon fast an die Grenze des Populismus beworbene Vorzeigeprojekt des *Europas der Ergebnisse* hat doch noch unter deutscher Präsidentschaft seinen Abschluss gefunden. Kein anderes Thema sollte seit den negativ beantworteten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden die europäischen Bürger wieder so mit der EU versöhnen wie die Reglementierung und Deckelung der Kosten, die Netzbetreiber von Mobilfunkkunden verlangen, wenn sie mit ihrem Telefon ausländische Netze nutzen.

In der Substanz begrenzt die Europäische Union mit der so genannten Roaming-Verordnung¹² die Kosten von Mobilfunktelefonaten im EU-Ausland: Seit dem 30. Juni 2007 müssen die Mobilfunkbetreiber einen so genannten Eurotarif einführen, der im ersten Gültigkeitsjahr maximal 0,49 Euro in der Minute für einen im EU-Ausland getätigten und 0,24 Euro für einen dort angenommenen Anruf betragen darf. In zwei weiteren Jahresschritten soll dann eine maximale Obergrenze von 0,43 bzw. 0,19 Euro erreicht werden.

Die Begründung für die Verordnung liest sich recht interessant: Einerseits wird festgestellt, dass trotz Konkurrenzsituationen in allen EU-Mitgliedstaaten der Wettbewerb im Roamingmarkt nicht ausreichend ist. Darüber hinaus dient die Verordnung auch der Umsetzung des Binnenmarkts für elektronische Kommunikation und ganz konkret auch dem Konzept eines „Europas für Bürgerinnen und Bürger“.

5.4. Liberalisierung der Postdienstleistungen

Briefmärkte bleiben national

Zwar strebte der deutsche Ratsvorsitz bei der vollständigen Öffnung der Postmärkte der EU-Mitgliedstaaten an, dieses Projekt lediglich voranzutreiben, allerdings ist das Ergebnis ernüchternd: In seiner Bilanz verweist das Wirtschaftsministerium darauf, „dass die Liberalisierung als solche von keinem Mitgliedstaat in Frage gestellt wird“¹³, was unverhohlen Zeugnis vom niedrigen Konsensgrad der EU-Partner ablegt. Die Bundesrepublik, aber auch Großbritannien und die Niederlande haben ein Interesse an einer baldigen vollständigen Öffnung auch der Briefmärkte, während Länder wie Frankreich, Belgien und Polen unter anderem mit Verweis auf die Frage

der Grundversorgung eine schnelle Liberalisierung blockieren bzw. verzögern. Bis jetzt peilt die Europäische Kommission als Termin den Anfang des Jahres 2009 an, aber das von Binnenmarktkommissar Charlie McCreevy zum Testfall für den Willen zum Wettbewerb der EU-Staaten erklärte Unternehmen¹⁴ droht zumindest verspätet umgesetzt zu werden.

5.5. Binnenmarkt für Gas und Strom

Fristgerecht zum 1. Juli 2007 ist der Binnenmarkt für Gas und Strom umgesetzt worden. In der Theorie kann jetzt jeder EU-Bürger seine Versorger selbst auswählen. Dennoch sind eine Reihe praktischer Probleme – wie das Monopol von Leitungssystemen durch den jeweiligen regionalen bzw. auch nationalen Versorger – nicht gelöst, was einen echten Wettbewerb erschwert.¹⁵

6. Bessere Rechtsetzung

Zum Gegenstand der mit Portugal und Slowenien gemeinsamen ersten Teampräsidentschaft machte Berlin auch das bereits bestehende Projekt der *better regulation*¹⁶, im Rahmen dessen auf nationaler Ebene bereits bestehende Instrumente zur Bürokratiefolgekostenabschätzung auf die europäische Ebene angewendet werden sollen und der europäische Rechtsbestand auf unnötige und besonders kostenintensive Regelungen überprüft wird.

Keine nationale Festlegung

Bessere Rechtsetzung in Europa ist als Prozess seit 2004 auf den Agenden der Ratspräsidentschaften und soll einerseits konkrete quantitative Ziele auf nationaler Ebene festlegen und andererseits eben auch ein einheitliches Verfahren auf EU-Ebene erarbeiten. Der Frühjahrsgipfel am 8./9. März 2007 beschloss dazu ein Aktionsprogramm zum Abbau von Bürokratiekosten, die europäischen Unternehmen entstehen. Dabei schätzt die Kommission die möglichen mittelfristigen Wohlstandsgewinne auf 150 Milliarden Euro, wenn ein Abbauziel von 25 Prozent der Bürokratielasten aus EU-Recht bis 2012 erreicht wird. Entsprechend gehen Schätzungen von einem deutlichen Wachstumsimpuls in Höhe von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Europäische Union aus.

Einen Wermutstropfen stellt aber die fehlende Beschlussfassung über verbindliche nationale Ziele zur Senkung von Bürokratiefolgekosten dar: Die Mitgliedstaaten wurden lediglich recht unverbindlich dazu eingeladen, sich bis 2008 eigene nationale Ziele zum Verwaltungsabbau zu setzen.

7. Fazit

Die Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft – medial aufgrund des erreichten Kompromisses für das Mandat zur Regierungskonferenz über die Reform der Europäischen Verträge hoch gelobt – fällt auf den Feldern *Soziales, Wirtschaft und Finanzen* gemischt aus: Feststellen lässt sich, dass ambitionierte, national gesetzte Initiativen in der Mehrzahl der Fälle nicht umgesetzt werden konnten, diese aber zumindest formalen Eingang in den europäischen Integrationsprozess gefunden haben.

Die Europäische Union des Jahres 2007 konnte einmal mehr krisenartige Erscheinungen nicht vollständig überwinden: Für die unmittelbare Zukunft schält sich als Konfliktthema die Frage nach der Vollendung des Binnenmarkts mit freiem Wettbewerb in einer wirtschaftlich wie politisch äußerst heterogenen EU-27 heraus.

Als Protagonist von als Wirtschaftspatriotismus deklarierten protektionistischen Tendenzen zeichnet sich immer deutlicher das Frankreich unter Präsident Nicolas Sarkozy ab.

Europapolitiker Steinbrück?

Herausragende Persönlichkeit der deutschen Ratspräsidentschaft war – unter Berücksichtigung der in dieser Bilanz abgehandelten Themen – neben Bundeskanzlerin Angela Merkel Bundesfinanzminister Peer Steinbrück: Über seine Neigung zur selbstbewussten Eigendarstellung hinaus gelang es ihm, trotz der gebotenen Zurückhaltung des EU-Vorsitzes gemäß dem Verhaltenskodex des *ehrliehen Maklers*, spezifisch deutsche Fragestellungen auf europäischer Ebene zu artikulieren und zumindest ansatzweise auch zu institutionalisieren. Allerdings ist diese Profilierung auch einer nicht nur positiven und kooperativen Grundeinstellung gegenüber der europäischen Integration geschuldet, sondern auch einer kämpferisch vorgetragenen nationalen Interessenpolitik, die – wie der Brüsseler Europäische Rat über den Europäischen Verfassungsvertrag einmal mehr in bedrohlicher Weise gezeigt hat – die Europäische Union in ihrer inneren wie äußeren Handlungsfähigkeit weit hinter die Anforderungen und Interessen in einer tatsächlich globalisierten Welt zurückfallen lässt.

Anmerkungen

- 1) Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin 25. März 2007, auf: http://www.eu2007.de/de/About_the_EU/Constitutional_Treaty/BerlinerErklaerung.html.
- 2) http://www.bundesregierung.de/nn_87716/Content/DE/Artikel/2006/11/2006-11-30-europa-gelingt-gemeinsam.html.
- 3) Rat der Europäischen Union: Vermerk 17079/06 POLGEN 125, S.12, auf: http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/triodeutsch.pdf.
- 4) Die Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, S.13, auf: <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>.
- 5) http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/January/Rede_Bundeskanzlerin2.html.
- 6) Pressemitteilung: Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Beschäftigung und Soziales vom 18. bis 20. Januar 2007 in Berlin, auf: <http://www.eu2007.bmas.de/EU2007/Navigation/Deutsch/aktuelles,did=183430.html>.
- 7) Pressemitteilung: Botschaften aus der Konferenz „Kräfte bündeln für ein soziales Europa“, auf: <http://www.eu2007.bmas.de/EU2007/Navigation/Deutsch/aktuelles,did=187162.html>.
- 8) Europäischer Rat (Brüssel), 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, auf: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=de/ec/&filename=93139.pdf.
- 9) EU2007.de: Koordination der Steuerpolitik, auf: http://www.eu2007.de/de/Policy_Areas/Economic_and_Financial_Affairs/Coordination_of_tax_policy.html.
- 10) Press Release, 2804th Council Meeting Economic and Financial Affairs, Luxembourg 5 June 2007, auf: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/94513.pdf.
- 11) Siehe dazu: Steiniger Weg zum stärksten Wirtschaftsraum – „LiMa“-Benchmark – Schlussfolgerungen aus dem Abschneiden der EU-Mitgliedstaaten bei den Zielen von „Lissabon“ und „Maastricht“, auf: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/meldungen/2007/LiMa.php>.
- 12) vgl. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:171:0032:0040:DE:PDF>.
- 13) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Europas Wirtschaft im Zeichen der Globalisierung. Wirtschaftspolitische Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007, auf: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eu-ratspraesidentschaft-schlussbericht,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>.
- 14) Vgl. Postmarktöffnung entzweit EU-Staaten. In: Financial Times Deutschland, 5. Juni 2007.
- 15) Siehe dazu auch den Artikel von Florian Baumann und Kristina Notz „Erfolgreiche Zusammenarbeit zur (Fort-) Entwicklung einer Europäischen Energie- und Klimapolitik“ in dieser Bilanz.
- 16) Siehe dazu: Paul, Jonas, 2007: Langwieriges Ringen um bessere Gesetze - Die EU-Initiative Better Regulation, C·A·P Analyse 2/2007, auf: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2007/cap-analyse-2007-02.php>.

5. Neue Dynamik für Europa.

Bilanz des EU-Gipfels am 8. und 9. März 2007¹

Sarah Seeger

„Der wichtigste Europäische Rat, an dem ich je teilgenommen habe“² – so kommentierte Kommissionspräsident José Manuel Barroso den EU-Frühjahrgipfel, der am 8. und 9. März 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft stattfand. Anlass für Barrosos euphorische Bilanz waren in erster Linie die energie- und klimapolitischen Ziele, die sich die europäischen Staats- und Regierungschefs erstmals gesetzt haben.

Auch die amtierende EU-Ratspräsidentin Angela Merkel schwärmte von der Atmosphäre der Einigkeit, die den Gipfel getragen habe. Dass die Mitgliedstaaten trotz ihrer unterschiedlichen nationalen Traditionen zu diesem beachtlichen energiepolitischen Konsens fähig sind, könne als klares Zeichen für die Handlungsfähigkeit der Union gewertet werden.³ Und selbst Tony Blair, nicht gerade für öffentliche europapolitische Freudenausbrüche bekannt, sprach von einem „historic summit.“⁴

Nach all den glanz- und ergebnislosen Debatten über eine grundlegende Reformierung der institutionellen Architektur der EU deuteten die Ereignisse des Frühjahrgipfels auf neuen Schwung im europäischen Getriebe hin. Doch die Auseinandersetzungen um die Formulierung der *Berliner Erklärung* legten wiederum offen, dass die EU-Mitgliedstaaten nach wie vor eine tiefe Kluft bei den grundlegenden Fragen des Integrationsprozesses entzweit. Der Frühjahrs-Gipfel zeigt daher eine verhalten positive Bilanz.

Traditionsgemäß beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs hauptsächlich mit wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Fragestellungen. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes⁵ umfassen folgende Themen:

- Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung;
- Bessere Rechtsetzung;
- eine integrierte Klimaschutz- und Energiepolitik;
- internationale Beziehungen.

Die Inhalte der Berliner Erklärung, die kurz nach dem Gipfel anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 2007 verabschiedet wurde, wurden während des gemeinsamen Abendessens diskutiert.

Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung

Nachdem der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 eine ernüchternde Halbzeitbewertung ausgestellt worden war,⁶ hatten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf eine Neuausrichtung des Programms geeinigt. Als zentrale Ziele wurden nunmehr Wachstum und Beschäftigung in den Vordergrund gerückt und konkrete Umsetzungsmechanismen benannt. Unter anderem werden auf der Grundlage von vom Rat angenommenen integrierten Leitlinien nationale Aktionspläne erarbeitet, die die zentralen Reformbereiche der Mitgliedstaaten benennen und deren Umsetzung vorbereiten sollen.

Doch auch wenn derzeit die wichtigen makroökonomischen Indikatoren darauf hindeuten, dass die ergriffenen Maßnahmen in die richtige Richtung weisen – die Wachstumsrate der EU stieg laut Angaben von Eurostat im Jahr 2006 gegenüber dem

Reformbedarf trotz
Aufschwung

Vorjahr um 1,1 Prozent auf 2,9 Prozent, die Arbeitslosigkeit sank im gleichen Zeitraum von 8,7 Prozent auf 7,9 Prozent⁷ –, mahnte der Europäische Rat vor dem Hintergrund der beschleunigten Globalisierung und der stetigen Alterung vieler europäischer Gesellschaften weitere struktur- und haushaltspolitische Reformen an.

Die nationalen Regierungen wurden ersucht, die vorhandenen Mechanismen zum Informationsaustausch weiter zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den mit dem Lissabon-Prozess betrauten „Koordinatoren“ zu verstärken. Zudem unterstreichen die Schlussfolgerungen die Forderungen des Dreigliedrigen Sozialgipfels vom 8. März 2007, die Kooperation aller beteiligten Akteure – Zivilgesellschaft, Sozialpartner, regionale und lokale Gebietskörperschaften – weiter zu intensivieren.

Nationale Umsetzung hinkt

Darüber hinaus forderte der Europäische Rat, die bestehenden Defizite im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt weiter abzubauen. Vor dem Hintergrund der schleppenden Umsetzung von europäischem Recht in nationales Recht nahm der Europäische Rat die nationalen Regierungen in die Pflicht und forderte eine möglichst rasche Umsetzung der nach langwierigen Verhandlungen beschlossene Dienstleistungsrichtlinie, des europäischen Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkts und der europäischen Finanz- und Postmärkte. Darüber hinaus wurde der europaweiten Zusammenarbeit bei Innovations-, Forschungs- und Bildungsanstrengungen hohe Priorität eingeräumt. Die Schlussfolgerungen formulieren das Ziel, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis 2010 auf drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts zu steigern.

Um ein möglichst klares Bild vom Grad der Integration der europäischen Märkte zu bekommen, forderte der Europäische Rat die Kommission auf, im zweiten Halbjahr 2007 einen umfassenden Überblick über die europäische Binnenmarktpolitik vorzulegen. Besonderes Augenmerk soll die Kommission dabei auf Förderungsmöglichkeiten für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) legen.

WTO-Verhandlungen

Mit Blick auf die internationalen Handelsbeziehungen der EU lagen die Schwerpunkte vor allem auf den aktuellen WTO-Verhandlungen. Der Europäische Rat betonte „die Notwendigkeit einer ehrgeizigen, ausgewogenen und umfassenden Einigung über die Entwicklungsagenda von Doha.“ Die Gespräche über eine weitere Liberalisierung der Weltmärkte verlaufen nicht zuletzt aufgrund der wenig kompromissbereiten Haltung der Europäischen Union bei der Frage der Agrarimportzölle mühsam. Erfolge in diesem Bereich werden letztlich nicht nur von der Kompromissbereitschaft der EU abhängen, sondern sich maßgeblich auch an der Verhandlungsposition der USA hinsichtlich der Agrarsubventionen der heimischen Landwirtschaft entscheiden.

Konkurrenz aus
neuen Märkten

Vor dem Hintergrund der „schnell wachsenden aufstrebenden“ Volkswirtschaften ersuchte der Europäische Rat die Kommission, „das multilaterale Regelwerk für staatliche Beihilfen im Kontext der externen Wettbewerbsfähigkeit“ auszubauen. Auch wenn keine Staaten explizit genannt wurden, kann dies als Indiz dafür gewertet werden, die Position der europäischen Volkswirtschaften auf dem Weltmarkt im Hinblick auf die scharfe Konkurrenz aus China, Indien oder Brasilien zu stärken. Die Kommission wurde aufgefordert, Maßnahmen gegen Produktpiraterie und zum Schutz geistigen Eigentums vorzuschlagen.

Als dritte Priorität im Hinblick auf die internationalen Handelsbeziehungen wurden die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen genannt, die in Zukunft weiter ausgebaut werden sollen.⁸ Vor allem im Hinblick auf die durch den rasanten wirtschaft-

lichen Aufstieg Chinas und Indiens hervorgerufenen neuen Konstellationen auf dem Weltmarkt seien die EU-USA-Handelsbeziehungen neu zu überdenken.

Basierend auf der Mitteilung der Kommission zur sozialen Wirklichkeit in Europa⁹ ging der Europäische Rat schließlich auf die Rolle des Europäischen Sozialmodells ein.¹⁰ Insbesondere das *Flexicurity*-Modell¹¹ könne dazu dienen, die nötige Flexibilität der Arbeitsmärkte mit einem angemessenen Sozialschutz zu verbinden. Um der Vielfalt der nationalen Sozialstaatsmodelle Rechnung zu tragen, erarbeitet die Kommission bis Sommer 2007 eine Mitteilung, in der sie Maßnahmen für die spezifische Umsetzung des *Flexicurity*-Modells in jedem Mitgliedstaat vorschlagen möchte. Dies soll es den Mitgliedstaaten erleichtern, den richtigen „Policy-Mix“ für die nötigen Arbeitsmarktreformen zu finden.

Flexicurity als Lösung?

Bessere Rechtsetzung

Nachdem die Europäische Kommission im Jahr 2001 einen Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“¹² erarbeitet hatte, erhielt das Thema *Better Regulation*¹³ vor allem im Zuge der Revitalisierung der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 neue Aufmerksamkeit. Ziel war eine Reduktion der Belastungen, die den Unternehmen in Europa durch langwierige Verwaltungsprozesse entstehen.

Kommission löst *red tape*

Basierend auf einem Aktionsprogramm der Kommission¹⁴ beschloss der Europäische Rat auf dem März-Gipfel eine Verringerung des Verwaltungsaufwands insbesondere mit Blick auf KMU um 25 Prozent bis 2012. Dadurch könne das Bruttoinlandsprodukt der Union um 1,5 Prozent gesteigert werden. Noch in diesem Jahr sollen der Rat und das Europäische Parlament ein Aktionsprogramm mit Sofortmaßnahmen annehmen, die dann von einem unabhängigen Sachverständigenausschuss evaluiert werden.

Auch den nationalen Regierungen empfahl der Europäische Rat, „sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten bis 2008 ähnliche ehrgeizige nationale Ziele zu setzen.“ Aufgrund heftiger Widerstände einzelner Regierungen konnten jedoch keine bindenden Eckpunkte gefunden werden.

Eine integrierte Klimaschutz- und Energiepolitik

Die Themen Klimaschutz und Energiepolitik dominierten alle anderen Fragestellungen des Frühjahrsgipfels. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen einen energiepolitischen Aktionsplan für die Jahre 2007 bis 2009 mit einer Reihe verbindlicher Vorgaben.¹⁵ Bis zum Jahr 2020 sollen die Kohlenstoffemissionen in der Europäischen Union um 20 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden. Zudem soll die Energieeffizienz um 20 Prozent gesteigert werden. Der Europäische Rat einigte sich darüber hinaus darauf, einen Minimalwert von zehn Prozent für den Anteil von Biokraftstoffen am Benzin- und Dieserverbrauch festzulegen und den Anteil der erneuerbaren Energien von derzeit sechs Prozent auf 20 Prozent zu erhöhen. Hier liegt es nun an der Kommission, entsprechende Legislativvorschläge auszuarbeiten und den Rahmen der energiepolitischen Agenda der EU mit konkreten Inhalten zu füllen.

Trendwende in der Energiepolitik

Internationale Beziehungen

Fragen zu den Außenbeziehungen der Europäischen Union wurden aufgrund der traditionellen Fokussierung der EU-Frühjahrsgipfel auf wirtschafts- und beschäftigungspolitische Fragen nur am Rande thematisiert. Zum einen heben die Schluss-

folgerungen die strategische Bedeutung des EU-Afrika-Gipfels hervor, der für das zweite Halbjahr 2007 unter portugiesischer Ratspräsidentschaft geplant ist. Zum anderen thematisierte der Europäische Rat die derzeitige Lage im Nahen Osten.¹⁶ Dabei wurde insbesondere die Rolle des Nahost-Quartetts für die Stabilisierung der gesamten Region betont. Im Hinblick auf die angespannte Lage im Libanon rief der Europäische Rat dazu auf, die Resolution 1701 vollständig umzusetzen.

Die Berliner Erklärung

Europäische
Wertegemeinschaft

Angela Merkel hatte wiederholt betont, das „Europa der Ergebnisse“ mit der europäischen „Wertegemeinschaft“ zu verbinden und die Europäische Union auf ein tragfähiges Wertefundament zu stellen. Nur so könne die Besonderheit Europas symbolisiert werden und die „Neubegründung Europas“¹⁷ gelingen. Um den Bürgern den Mehrwert der europäischen Integration zu verdeutlichen, hat die EU-Ratspräsidentschaft daher am 25. März 2007 zusammen mit den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge die Berliner Erklärung verabschiedet.¹⁸ Die Grundlage dafür bildeten die Gespräche, die während des gemeinsamen Abendessens von den Staats- und Regierungschefs beim März-Gipfel geführt worden waren.

Spezifisch Europäisch?

Der erste Teil der Erklärung verweist auf die großen Erfolge der europäischen Integrationsgeschichte. Genannt werden Frieden, Wohlstand, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents. Als spezifisch europäische Werte, die die Mitgliedstaaten, die Institutionen und die Bürger der EU teilen, werden unter anderem die Würde des Menschen, die Menschenrechte, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, gegenseitiger Respekt, Toleranz, Teilhabe, Gerechtigkeit und Solidarität genannt. Zur Verdeutlichung der Besonderheit Europas werden Vielfalt und Pluralität und das „solidarische Miteinander“ zwischen den Akteuren der EU hervorgehoben.

Als Herausforderungen für die Zukunft nennt die Erklärung wachsenden Wettbewerb, Terrorismus, organisierte Kriminalität, illegale Einwanderung, Armut, die Sicherstellung der Energieversorgung, Klimawandel, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Diese könnten nur gemeinsam bewältigt werden. Um diesen Aufgaben gewachsen zu sein, weist die Erklärung auf die Notwendigkeit hin, „die politische Gestalt Europas immer wieder zeitgemäß [zu] erneuern.“ Daher verpflichten sich die Staats- und Regierungschefs, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“

Geringes
Identifikationspotenzial

Aufgrund der stark divergierenden Interessen und Ansichten zur künftigen Gestalt der EU konnten sich die Staats- und Regierungschefs nicht auf einen Text mit einer umfassenden und substanziellen Erklärung dessen, was das Besondere der Europäischen Union sei, einigen. Damit dürfte die Berliner Erklärung wohl kaum als Ausgangspunkt eines europäischen Gemeinschaftsgefühls oder gar einer europäischen Identität, wie von Angela Merkel angestrebt, dienen können. Die eigentlichen Adressaten, nämlich die Bürger der Europäischen Union, dürfte die Botschaft damit wohl nicht im gewünschten Ausmaß erreicht haben.

Nichtsdestotrotz barg das Dokument einen positiven Nebeneffekt im Hinblick die zweite Adressatengruppe, nämlich des Staats- und Regierungschefs selbst. Auch wenn die Erklärung nur von der deutschen Ratspräsidentschaft und nicht von allen

EU-Regierungen unterzeichnet wurde, spiegelt sie doch einen gemeinsamen Konsens und die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten wieder, die Vertragsgrundlage der Union bis 2009 zu reformieren. Angesichts der Orientierungslosigkeit, die sich nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden offenbart hatte, kann dieses Bekenntnis zur Reform der EU als großer Schritt nach vorn gewertet werden.

Reform bis 2009

Welches Großprojekt für Europa?

Ratspräsidentin Merkel hatte bereits vor dem Gipfeltreffen in einer Regierungserklärung erklärt, dass Wirtschaftswachstum allein kein Wert an sich sei, „sondern es soll den Menschen dienen.“¹⁹ Vor allem nach dem negativen Ausgang des Verfassungsreferendums in Frankreich im Mai 2005 war von verschiedenen Seiten immer wieder gefordert worden, die soziale Dimension der EU zu stärken, um die Akzeptanz europäischer Politik bei den Bürgern und Bürgerinnen zu erhöhen. Der Bereich Sozialpolitik soll in dieser Perspektive als Vehikel dienen, die Akzeptanzkrise der Union durch die indirekte Vermittlung von Werten wie Solidarität, Arbeitnehmerrechte, Chancengleichheit, Gesundheitsschutz etc. abzumildern und das „Europa der Ergebnisse“ voranzubringen.

Doch angesichts der großen Unterschiede hinsichtlich der nationalen Sozialstaatsmodelle einerseits und der fehlenden Kompetenzen auf europäischer Ebene andererseits birgt die Sozialpolitik als europäisches Großprojekt ein enormes Risiko. Durch die exponierte Stellung, die dem Europäischen Sozialmodell derzeit in der öffentlichen Debatte eingeräumt wird, werden auf Seiten der Bürger hohe Erwartungen geweckt, die aufgrund der genannten Probleme leicht enttäuscht werden können. Dadurch könnte sich das Konzept des Europäischen Sozialmodells letztlich als kontraproduktiv erweisen und die Unterstützung der europäischen Politik von Seiten der Bürger weiter schwächen.

Ein Europäisches Sozialmodell?

Neben dem Europäischen Sozialmodell entwickelte sich das Thema Energie zunehmend zu einem zentralen europäischen Projekt, anhand dessen künftig der Mehrwert der Union sichtbar gemacht werden soll. Bei den Bürgern stößt das Thema nicht zuletzt aufgrund der direkten Betroffenheit auf große Zustimmung, ein gemeinsames europäisches Vorgehen wird stark begrüßt. Als Projekt für Europa eignen sich die Themen Klimaschutz und Energie aus verschiedenen Gründen. Zum einen deuten die aktuellen Entwicklungen darauf hin, dass die fehlenden Kompetenzen auf europäischer Ebene in absehbarer Zeit ergänzt werden könnten, die Kommission ist bereits mit der Planung von Legislativvorschlägen für die Umsetzung der auf dem Gipfel beschlossenen Reformen beauftragt. Zum anderen haben vor allem der Energiestreit zwischen Russland und der Ukraine bzw. zwischen Russland und Weißrussland die Erwartungen der Europäer an ein gemeinsames europäisches Handeln steigen lassen. Schließlich verkörpert gerade der klimapolitische Aspekt bestimmte Werte und Prinzipien, die als spezifisch europäisch wahrgenommen werden und damit die Identifikation der Bürger mit der Politik der EU stärken können. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass den beschlossenen Zielvorgaben tatsächlich auch wirksame Maßnahmen zu deren Umsetzung folgen. Erst wenn die Verbindlichkeit der Zusagen der EU-Mitgliedstaaten sowie die Kooperationsbereitschaft weiterer Akteure (USA, China) klar sind, kann letztlich beurteilt werden, ob die Beschlüsse der Gipfel tatsächlich als „historisch“ zu bewerten sind. Scheitert die EU an dieser Aufgabe, könnte sich das „Lissabon-Dilemma“ wiederholen – bei der Lissabon-Strategie hatte die mangelhafte Umsetzung der ambitionierten Zielvorgaben die

Wiederholt sich das Lissabon-Dilemma?

zuvor geweckten Erwartungen bitter enttäuscht und der Glaubwürdigkeit europäischer Politik erheblich geschadet.

Wichtige Impulse für Verfassungsfrage

Insgesamt gelang es Angela Merkel auf dem Frühjahrsgipfel, eine neue europapolitische Dynamik auszulösen. Der Gipfel zeigte, dass die Staats- und Regierungschefs trotz aller Streitigkeiten zu einem gemeinsamen Vorgehen fähig und bereit sind. Auch die schleppenden Gespräche über die Formulierung der Berliner Erklärung konnten schließlich erfolgreich abgeschlossen werden. Und dies wiederum bereitete den Boden für die Verabschiedung des Mandats²⁰ zur Reform des rechtlichen Fundaments der EU beim Juni-Gipfel 2007.

Anmerkungen

- 1) Dieser Beitrag beruht in leicht geänderter Fassung auf Seeger, Sarah, 2007: Europa-Euphorie und Europa-Ernüchterung – Bilanz des Europäischen Rates am 8. und 9. März 2007, C·A·P-Aktuell 4/2007, München.
- 2) Barroso, José Manuel, 2007: Abschluss-Pressekonferenz der EU-Ratspräsidentschaft, 9. März 2007, Berlin, abrufbar unter: <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/03/2007-03-09-merkel-abschlusspk-europaeischer-rat.html>.
- 3) Merkel, Angela, 2007: Abschluss-Pressekonferenz der EU-Ratspräsidentschaft, 9. März 2007, Berlin, abrufbar unter: <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/03/2007-03-09-merkel-abschlusspk-europaeischer-rat.html>.
- 4) Blair, Tony, 2007: EU Council press conference with the Foreign Secretary, 9 März 2007, London, abrufbar unter: <http://www.number-10.gov.uk/output/Page11227.asp>.
- 5) Europäischer Rat, 2007: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./9. März 2007, Brüssel.
- 6) Metz, Almut, 2005: Halbzeit in Brüssel, C·A·P-Position, München, abrufbar unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2005/bruessel1.php>.
- 7) Zu den Zahlen siehe <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- 8) Siehe dazu den Beitrag von Thomas Bauer in diesem Band.
- 9) Europäische Kommission, 2007: Die Soziale Wirklichkeit in Europa - Eine Bestandsaufnahme. Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, 26. Februar 2007, Brüssel, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_de.htm.
- 10) Siehe dazu den Beitrag von Roman Maruhn in diesem Band.
- 11) „Flexicurity“ als Antwort auf die Globalisierung und die Bevölkerungsentwicklung, Informationsseite der Europäischen Kommission, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/flex_meaning_de.htm.
- 12) Europäische Kommission, 2002: Aktionsplan Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds, KOM (2002) 278 endgültig, Brüssel, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:DE:PDF>.
- 13) Paul, Jonas, 2007: Langwieriges Ringen um bessere Gesetze - Die EU-Initiative Better Regulation, C·A·P Analyse 2/2007, München.
- 14) Europäische Kommission, 2007: Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM (2007) 23 endgültig, Brüssel.
- 15) Siehe dazu den Beitrag von Florian Baumann und Kristina Notz in diesem Band.
- 16) Siehe dazu den Beitrag von Almut Möller in diesem Band.
- 17) Merkel, Angela, 2006: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin, 11. Mai 2006, Berlin, abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2006/05/2006-05-11-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html.
- 18) Erklärung anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge, 25. März 2007, Berlin, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/German.pdf; Seeger, Sarah, 2007: Communicating European Values. The German EU Presidency and the Berlin Declaration, C·A·P-Aktuell 6/2007, München.
- 19) Merkel, Angela, 2007: Regierungserklärung der Bundeskanzlerin zum EU-Frühjahrsgipfel, 1. März 2007, abrufbar unter: http://www.bundeskanzlerin.de/nn_4900/Content/DE/Regierungserklaerung/2007/2007-03-01-regierungserklaerung-merkel-eu-fruehjahrsgipfel.html.
- 20) Siehe dazu den Beitrag von Sarah Seeger und Janis A. Emmouilidis in diesem Band.

6. Arbeitspräsidentschaft mit Initiativen: Aspekte europäischer Außen- und Sicherheits- politik unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft

Franco Algieri

1. Thematische Verflechtungen

Bei der Bestimmung ihrer außenpolitischen Interessen werden die Mitgliedstaaten der EU von der Art und der Geschwindigkeit, mit welcher sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und damit verbunden die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der Union fortentwickeln, beeinflusst. Gleichzeitig sind es die Mitgliedstaaten, die den Vertiefungsgrad supranationaler Politik festlegen. In solch einem System der Wechselwirkungen hatte die deutsche Ratspräsidentschaft erstmals eine Achtzehnmonatspräsidentschaft begonnen. Entsprechend eines Ratsbeschlusses vom September 2006 sind ab Januar 2007 die strategischen Leitlinien der EU jeweils zwischen den drei aufeinander folgenden Präsidentschaften abzustimmen.¹ Durch dieses Modell der *Trio-Präsidentschaften* soll nicht nur eine Rationalisierung der Tätigkeit des Rates erreicht werden, sondern auch eine Verbesserung der Kohärenz europäischer Politik.

Dem Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, portugiesischen und slowenischen Vorsitzes folgend, ergeben sich aus der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) weiterhin die Leitlinien für das außen- und sicherheitspolitische Handeln der EU. Der Union steht hierfür eine alle Politikbereiche umfassende Instrumentenvielfalt zur Verfügung, die in „kohärenter und integrierter Weise“² genutzt und eingesetzt werden soll. Außenpolitisches Handeln ist angesichts der unterschiedlichen Herausforderungen, mit denen sich die Union als internationaler Akteur konfrontiert sieht, immer mehr zu einer Form der Gewährleistung von Sicherheit geworden und hat entsprechende Implikationen für das System EU an sich. Im Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung war unmissverständlich formuliert worden: „Gerade in den Außenbeziehungen müssen die Mitgliedstaaten enger zusammenarbeiten, um Wohlstand und Sicherheit zu gewährleisten.“³ Vor diesem Hintergrund war die deutsche Ratspräsidentschaft bestrebt, eine „effizientere und kohärente Außenpolitik und eine vertiefte Zusammenarbeit mit den Partnern“ zu erreichen.⁴

ESS als Rahmen für Leitlinien

Unter der Überschrift „Gestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der Außenwirtschaftspolitik und der Entwicklungspolitik“ konzentrierte sich die Präsidentschaftsarbeit schwerpunktmäßig auf folgende Aspekte:⁵

Schwerpunkte der Präsidentschaft

- Erweiterung der EU und Ausbau des europäischen Raumes der Sicherheit und Stabilität,
- multilaterales Engagement, aktives Krisenmanagement und Nichtverbreitung;
- Stärkung von GASP und ESVP,
- strategische Partnerschaften und aktive Außenwirtschaftspolitik,
- Stärkung von Handel und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Europas,
- Stärkung nachhaltiger Entwicklung.

Einem regionalen Ansatz folgend nehmen einige Bereiche der internationalen Beziehungen einen prioritären Platz auf der außen- und sicherheitspolitischen Tages-

Thematische Bandbreite

ordnung der EU ein. Hierzu zählen die Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik durch den Ausbau der Beziehungen zu und/oder die Stabilisierung von Staaten und Regionen in der Nachbarschaft der EU-27, so insbesondere zum Westlichen Balkan (siehe den Beitrag von Dominik Tolksdorf) und zu Russland (siehe den Beitrag von Iris Kempe). Mit Blick auf den Nahen Osten und die Golfregion sind die andauernde israelisch-palästinensische Auseinandersetzung, die Lage im Irak und die Politik des Irans zu nennen (siehe den Beitrag von Almut Möller). All diese Themen charakterisieren auch die Beziehungen der EU zu den USA mit und schon immer hatten die transatlantischen Beziehungen (siehe den Beitrag von Thomas Bauer) eine besondere Bedeutung für die Formulierung und die Ausgestaltung von GASP und ESVP. Einem Themen orientierten Ansatz folgend, müssen sich alle Präsidenschaften der EU bei der Festlegung ihrer Prioritäten mit Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (siehe den Beitrag von Michael Bauer) sowie der Frage der Energiesicherheit (siehe den Beitrag von Kristina Notz und Florian Baumann) befassen.

All die genannten Bereiche bestimmten die Arbeit der deutschen Ratspräsidentschaft und prägen das außen- und sicherheitspolitische Akteursprofil der EU. Doch darüber hinaus sind zwei weitere Regionen zu beachten, mit denen sich die Bundesregierung beschäftigt hatte und mit denen sich europäische Außenpolitik intensiv auseinandersetzt: Asien und Afrika.

2. Asienpolitik

Fortentwicklung der politischen und wirtschaftlichen Dimension

Die Entwicklungen in Asien als Gesamtregion, der Aufstieg der neuen Großmächte China und Indien wie auch die prekäre sicherheitspolitische Lage auf der koreanischen Halbinsel oder in Pakistan fordern die EU heraus, ihre Asienpolitik kontinuierlich zu stärken. So ist es nur folgerichtig, dass die deutsche EU-Präsidentschaft es sich vorgenommen hatte, „die politische und wirtschaftliche Dimension der Beziehungen zu Asien weiter[zu]entwickeln“⁶. Turnusmäßig war das erste Halbjahr 2007 jedoch nicht die Zeit großer Treffen europäischer und asiatischer Staats- und Regierungschefs, abgesehen vom 16. EU-Japan-Gipfel am 5. Juni in Berlin. Im Rahmen des Letzteren vereinbarten beide Seiten u. a. die Zusammenarbeit hinsichtlich des Schutzes geistigen Eigentums zu verstärken wie auch gemeinsam die Bereiche Forschung und Innovation zu fördern. Im Kontext der Implementierung des 2001 beschlossenen *Action Plan on EU-Japan Cooperation* und als Wegvorgabe für den nächsten EU-Japan-Gipfel wurden Prioritäten bei den gemeinsamen Interessen festgelegt. An hervorgehobener Stelle steht hier der strategische Dialog zwischen der EU und Japan zu Fragen der Sicherheit in Ostasien und zu Zentralasien.

Die Intensität und die Breite europäischer Asienpolitik zeigten sich in den als routinemäßig zu bezeichnenden Diskussionsforen und Kooperationsbeziehungen. So fanden u. a. Troikatreffen mit Afghanistan, China, Indien, Indonesien, Japan, Pakistan und Zentralasien statt. Im Januar 2007 konnten die Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit China begonnen werden. Außerdem konnte China, neben den USA und Russland, für die europäische Initiative E3/EU (d.h. die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien sowie der Hohe Vertreter der EU) gewonnen werden, die sich um eine Lösung des Problems des iranischen Nuklearprogramms bemüht. In diesem erweiterten Rahmen E3/EU+3 wird sich zeigen, inwieweit die Interessen der beteiligten Staaten zusammengeführt werden können und welche Auswirkungen sich in diesem Fall für die europäisch-chinesischen Beziehungen ergeben. Auch mit Indien wurde Ein-

vernehmen darüber erzielt, Erkundungsgespräche über ein neues PKA aufzunehmen. Bei der ersten Wissenschaftsministerkonferenz EU-Indien im Februar 2007 in Neu Delhi konnten Vereinbarungen zur Zusammenarbeit bei der Gesundheitsforschung, dem Umweltschutz und der Energiesicherheit erzielt werden. Erstmals fand im Rahmen des Kooperationsabkommens mit Pakistan ein Treffen der Pakistan-EC Joint Commission im Mai in Islamabad statt, die sich neben handels- und wirtschaftspolitischen Fragen auch mit den hieraus ergebenden gesellschaftlichen Implikationen beschäftigte.

Bemerkenswert war das 8. Treffen der Außenminister des ASEM (Asia Europe Meeting) im Mai 2007 in Hamburg. Dies jedoch weniger wegen der Ergebnisse, sondern aufgrund seiner Größe. In Folge der Erweiterung der EU wie auch der Aufnahme neuer asiatischer Mitglieder hatten insgesamt 46 unterschiedliche Akteure teilgenommen (16 asiatische und 27 europäische Staaten, plus das Generalsekretariat der Gemeinschaft Südostasiatischer Nationen (ASEAN), die Kommission der EU und das Ratssekretariat der EU), sodass es sich hierbei um das größte Treffen während der deutschen Ratspräsidentschaft handelte. Ebenfalls von Symbolik geprägt war das 16. EU-ASEAN Außenministertreffen im März in Nürnberg. 30 Jahre nach Aufnahme der Beziehungen EG-ASEAN wurde in der „Nürnberger Erklärung“ eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der EU und der ASEAN festgehalten; dies betrifft die Bereiche Politik und Sicherheit, Wirtschaft, Energiesicherheit und Klimawandel, Zivilgesellschaft sowie Entwicklung.

Größere Symbolik
europäisch-asiatischer
Treffen

Von besonderem Interesse für die deutsche EU-Präsidentschaft war es, die Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten auszubauen. Diese Region konfrontiert die EU in vielfacher Weise mit Herausforderungen, sei es hinsichtlich ihrer Bedeutung für die europäische Energiepolitik, ihrer unmittelbarer Nähe zu Afghanistan, der organisierten Kriminalität oder wegen umweltpolitischer Probleme. Für die EU geht es „um Stabilität und Abwehr von Gefahren, gleichgewichtig mit ökonomischen und Handelsinteressen“⁷. Die „Strategie für eine neue Partnerschaft“⁸ wird künftig den Rahmen für die Beziehungen der EU zu Zentralasien bilden. Gleichzeitig stellt die Strategie eine Messlatte für die Effizienz, Kohärenz und Glaubwürdigkeit der europäischen Zentralasienpolitik dar.

Zentralasiens
geostrategische Bedeutung

3. Afrika und entwicklungspolitische Zusammenarbeit

In der deutschen Außenpolitik nehmen die Zusammenarbeit mit und die Unterstützung von Entwicklungsländern einen über Jahrzehnte gewachsenen wichtigen Platz ein. Entsprechend unterstützt Deutschland die Entwicklungspolitik der EU. Damit die Effizienz entwicklungspolitischer Maßnahmen verbessert werden kann, wurde während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ein Verhaltenskodex für eine bessere Arbeitsteilung in der EU beschlossen. Dies ist notwendig, da die Union und ihre Mitgliedstaaten im weltweiten Vergleich die meisten öffentlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit aufbringen und europäische Entwicklungspolitik „in vielen Regionen der Welt zu einem bestimmenden Bestandteil der europäischen Außenbeziehungen insgesamt geworden“⁹ ist. Die, aus regionaler Perspektive betrachtet, komplexesten entwicklungspolitischen Herausforderungen an die EU stellt Afrika. Lange Zeit konzentrierte sich die Politik der Union auf einzelne Staaten und Regionen des Kontinents und nur langsam entstand ein inhaltlich und geographisch umfassender Ansatz. Aufbauend auf der vom Europäischen Rat im Dezember 2005 angenommenen Strategie „Die EU und Afrika: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft“¹⁰ widmete sich die deutsche Ratspräsidentschaft neben sektoren-

Herausbildung eines
umfassenden Ansatzes

Unterstützung
regionaler Integration

ralen Themen (z. B. Armutsbekämpfung, HIV/Aids, Klimaschutz) auch der Förderung regionaler Integrationsbemühungen. Aufgrund der eigenen positiven Erfahrungen europäischer Staaten mit Integration, „unterstützt [die europäische Entwicklungspolitik] die Entwicklungsländer daher besonders in ihrer regionalen Integration“¹¹. Deshalb wird die Stärkung der Rolle der Afrikanischen Union (AU) als wichtig für das Krisenmanagement in Afrika erachtet. Konkret sichtbar wurde dies in der europäischen Unterstützung der Vermittlungsbemühungen von AU und der Vereinten Nationen im Sudan.

Langfristige
Energiepartnerschaft

Immer deutlicher zeigt sich, dass die entwicklungspolitischen Maßnahmen der EU enger miteinander verknüpft werden. Folglich können beispielsweise Fragen der Armutsbekämpfung nicht getrennt von der Debatte über den Zugang zu nachhaltigen Energiedienstleistungen behandelt werden. Gerade das Thema Energie ist mit Blick auf die Vertiefung der europäisch-afrikanischen Beziehungen bedeutsamer geworden. Bei den europäisch-afrikanischen Gesprächen während der deutschen Ratspräsidentschaft wurde eine langfristige Energiepartnerschaft Afrika-EU diskutiert. Energiepolitische Überlegungen werden auch die gemeinsame EU-Afrika-Strategie prägen, die im Rahmen des für Dezember 2007 vorgesehenen europäisch-afrikanischen Gipfeltreffens im Dezember 2007 in Lissabon vereinbart werden soll. Unter deutscher Präsidentschaft konnten während des EU-Afrika-Troikatreffens im Mai 2007 in Brüssel in einem „outline paper“ die Umriss dieser Strategie skizziert werden und es liegt nun in Händen der portugiesischen Präsidentschaft, die den Beziehungen der EU zu Afrika oberste Priorität einräumt, dies auszubauen.

4. ESVP

Pragmatische ESVP-Schritte

Bei den meisten der oben erwähnten Themen europäischer Außenpolitik finden sich Berührungspunkte mit der ESVP. Die deutsche Präsidentschaft hatte sich jedoch kein zu ambitioniertes Projekt für diesen Bereich vorgenommen. Vielmehr ging es ihr um die Umsetzung und den Ausbau bestehender Prozesse und um „weitere Schritte der militärischen Zusammenarbeit in der langfristigen Perspektive einer gemeinsamen europäischen Verteidigung“¹². Wichtig hierfür ist die Fähigkeit, zivile und militärische Instrumente zur Vorbeugung und Bewältigung von Krisen aufeinander abgestimmt einsetzen zu können. In diesem Zusammenhang ist die im Rahmen einer militärischen Übung im Juni 2007 erreichte Einsatzbereitschaft des EU-Operationszentrums in Brüssel als deutlicher Erfolg zu werten.

Die ESVP hat in entscheidendem Maße zur Stabilisierung des Westlichen Balkans beigetragen und so konnte unter deutscher EU-Präsidentschaft mit der Reduzierung der militärischen Operation ALTHEA begonnen werden. Einigung konnte auch über die erstmalige Beteiligung der USA an einer zivilen ESVP-Mission im Kosovo erzielt werden. In Afghanistan wurde eine ESVP-Polizei-Mission (EUPOL Afghanistan) eingeleitet, in der Demokratischen Republik Kongo und im Gaza Streifen wurden die zivilen ESVP-Missionen verlängert. Nachdem nunmehr auch die Schaffung eines zivilen Hauptquartiers im Ratssekretariat beschlossen werden konnte, ist mit Effizienzgewinnen bei der Planung und Leitung ziviler ESVP-Missionen zu rechnen. Die zivile Dimension der ESVP ergänzend, konnten auf der Basis des Fortschrittskatalogs zum Streitkräfteplanziel 2010 im militärischen Bereich weitere Schritte unternommen werden. Mit dem Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft konnte die Umsetzung des EU Battlegroups Konzepts vorangebracht werden und nun gilt es, die Entwicklung zur schnellen militärischen Krisenreaktion im Rahmen der Trio-Präsidentschaft zu erreichen.

5. Bewertung im Lichte der Vorgaben für den Reformvertrag

Die umfangreiche und sich erweiternde Themenpalette europäischer Außen- und Sicherheitspolitik stellt immense Anforderungen an die Managementfähigkeiten einer EU-Ratspräsidentschaft. Sowohl von innerhalb der EU wie auch von außerhalb bestehen hohe Erwartungen hinsichtlich eines stetigen Fortentwicklungsprozesses. Für neue und besonders groß angelegte Initiativen bleibt dem EU-Vorsitz deshalb nur ein eingeschränkter Spielraum. In diesem Sinne kann die deutsche EU-Ratspräsidentschaft mit Blick auf die Außen- und Sicherheitspolitik als erfolgreiche Arbeitspräsidentschaft gewertet werden, der es in einzelnen Bereichen möglich war, erkennbare Fortschritte zu erzielen und neue Initiativen einzuleiten. Dass die EU und ihre Mitgliedstaaten angesichts der Spannung zwischen einerseits sicherheitspolitischer Interessenverfolgung und andererseits dem Anspruch an eine wertgeleitete Außenpolitik immer wieder in eine Zwangslage geraten, zeigte sich besonders deutlich am Beispiel der Politik gegenüber Zentralasien. In Zukunft wird eine der zentralen Herausforderung an den Akteur EU und seine Präsidentschaften darin bestehen, die Kohärenz und Effizienz von Außen- und Sicherheitspolitik zu gewährleisten.

Steigende Anforderungen
an Präsidentschaften

Indem es der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gelungen war, mit dem Vorschlag für einen Reformvertrag¹³ einen möglichen Ausweg aus der Verfassungskrise zu eröffnen, werden nun entsprechende Optionen für die Reform des auswärtigen Handelns der EU und der GASP ermöglicht. Diese folgen weitgehend jenen, die bereits im Verfassungsvertrag vorzufinden waren und sind deshalb mit denselben Erwartungen und einschränkenden Argumenten zu bewerten.

Reformvertrag bringt Chancen
und Einschränkungen

Anmerkungen

- 1) Beschluss des Rates vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2006/683/EG, Euratom). In: ABl. Nr. L 285/47 vom 16.10.2006, zuletzt geändert durch Beschluss 2007/4/EG, Euratom des Rates vom 1.1.2007, in: ABl. Nr. L1/9 vom 4.1.2007.
- 2) Vgl. Rat der Europäischen Union, 2006: Achtenmonatsprogramm des deutschen, portugiesischen und slowenischen Vorsitzes, Brüssel, 21. Dezember 2006, S. 59.
- 3) Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam, Präsidentschaftsprogramm, 1. Januar - 30. Juni 2007, S. 21.
- 4) Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam (Anm. 3).
- 5) Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam (Anm. 3).
- 6) Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam (Anm.3, S. 24).
- 7) So Staatsminister Eler im Interview mit der Frankfurter Rundschau, 27.12.2006.
- 8) Rat der Europäischen Union, 2007: Die EU und Zentralasien. Strategie für eine neue Partnerschaft, Brüssel, 31. Mai 2007, 10113/07.
- 9) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2007: Petersberger Kommuniqué zur europäischen Entwicklungspolitik, Bonn, Punkt 1.
- 10) Europäischer Rat, 15./16. Dezember 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, III. 7, Brüssel, 30.01.2006.
- 11) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Anm. 9).
- 12) Bundesregierung: Europa gelingt gemeinsam (Anm. 3, S. 22).
- 13) Vgl. Europäischer Rat, 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage I, Brüssel, 23. Juni 2007.

7. Die deutsche Ratspräsidentschaft und Südosteuropa – zwischen Kosovo-Statusentscheidung und Fortführung des Beitrittsprozesses

Dominik Tolksdorf

Kosovo und Serbien als wichtige Themen der Ratspräsidentschaft

Wie schon während des deutschen EU-Vorsitzes im ersten Halbjahr 1999 zeichnete sich bereits im Vorfeld der Ratspräsidentschaft 2007 ab, dass Südosteuropa zu einem der wichtigen außenpolitischen EU-Themen zählen würde. Dies lag weniger an den Beitritten Rumäniens und Bulgariens im Januar 2007 zur Europäischen Union, sondern vor allem an den Diskussionen über eine anstehende neue Resolution des UN-Sicherheitsrates, die über die Zukunft der Provinz Kosovo entscheiden soll. Eine Herausforderung für den deutschen EU-Vorsitz war es deshalb, eine einheitliche EU-Position auszumachen und dafür zu sorgen, dass diese von allen EU-Mitgliedern im Sicherheitsrat vertreten wird. Grundlage der Diskussionen war der Statusvorschlag des UN-Sondervermittlers Martti Ahtisaari vom Januar 2007, der eine eingeschränkte Unabhängigkeit des Kosovos vorsieht und von den Kosovo-Albanern und den meisten westlichen Staaten begrüßt, von den serbischen und russischen Regierungen aber abgelehnt wird.

In direktem Zusammenhang mit den Kosovo-Statusverhandlungen standen die parallelen Bemühungen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der EU und der neuen serbischen Regierung. Dies sollte vor allem durch die Wiederaufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen erzielt werden, für die von serbischer Seite eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag notwendig war.

Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Parallelen zum Ratsvorsitz 1999

Wie schon 1999, als in die Zeit des deutschen EU-Vorsitzes der Krieg gegen Serbien fiel, sollte der Kosovo auch 2007 zu einem der zentralen außenpolitischen Themen der Ratspräsidentschaft werden. So erklärte Außenminister Frank-Walter Steinmeier:

Wichtigstes Ziel der europäischen Außenpolitik ist, das europäische Modell von Sicherheit und Stabilität auf die Regionen in unserer Nachbarschaft auszuweiten. Deshalb engagieren wir uns auf dem westlichen Balkan. Die weitere Entwicklung des Kosovo wird dabei von besonderer Bedeutung sein.¹

Der Verabschiedung einer neuen Resolution des UN-Sicherheitsrates, die die Resolution 1244 von Juni 1999 ablösen soll, sah man recht zuversichtlich entgegen. Mit dem Widerstand Russlands gegen eine neue Resolution auf der Grundlage des Ahtisaari-Plans vom Januar 2007 wurde zwar gerechnet, nicht aber, dass sie damit drohen würden, von ihrem Vetorecht im Sicherheitsrat tatsächlich Gebrauch zu machen.

Frühzeitig wurde dagegen über den Aufbau der zivilen EU-Mission, die die bisherige UN-Mission im Kosovo ablösen soll, nachgedacht. So beschloss der Rat im April

2006 die Entsendung eines EU-Planungsteams in den Kosovo, das die zukünftige Mission vorbereiten sollte. Nach Staatssekretär Reinhard Silberberg soll die Mission zeigen „wie weit wir bereits auf dem Weg einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik gekommen sind.“² Wie schon 1999, als in Folge des Kosovo-Krieges der Grundstein zur Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) gelegt wurde, stand also auch im Jahr 2007 die Weiterentwicklung der ESVP in Zusammenhang mit dem westlichen Balkan.

Frühe Planung zum Aufbau einer EU-Mission im Kosovo

Neben der Diskussion um die Kosovo-Statusentscheidung sollten die Fortführung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) mit den Ländern des westlichen Balkans ein wichtiges Thema während der deutschen Ratspräsidentschaft werden. Im Vorfeld wurde die Erwartung geweckt, dass die Verhandlungen über Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) der EU mit Serbien, Montenegro und Bosnien-Herzegowina abgeschlossen werden könnten.³

Fortführung des Beitrittsprozesses mit westlichen Balkanstaaten angestrebt

Schwierige Regierungsbildung in Serbien nach den Parlamentswahlen

Nachdem die Verhandlungen zwischen den Delegationen der serbischen Regierung und der Kosovo-Albaner, die der UN-Sondergesandte Martti Ahtisaari seit Februar 2006 in Wien geleitet hatte, zu keinem Ergebnis führten, begann das Team um den finnischen Diplomaten im Jahr 2006 einen Vorschlag zu einem künftigen Statusabkommen für den Kosovo zu erarbeiten. Um der bereits aufgeheizten Stimmung vor den Wahlen zum serbischen Parlament im Januar 2007 nicht zusätzlichen Zündstoff zu geben, wartete Ahtisaari bis nach dem Wahlausgang, um den Vorschlag vorzustellen. Dadurch konnte jedoch nicht verhindert werden, dass die für ihre kompromisslosen Positionen in der Kosovo-Frage berüchtigte Srpska Radikalna Stranka (SRS) wieder zur größten Partei im Parlament und damit zu einem möglichen Koalitionspartner einer der demokratischen Parteien wurde.

Die Frage, welche Parteien die Regierung bilden würden, beschäftigte in den nächsten Wochen nicht nur Serbien, sondern auch die EU. In eine Schlüsselposition rückte dabei die national-konservative Demokratska Stranka Srbije von Ministerpräsident Vojislav Kostunica, ohne die die übrigen demokratischen Parteien keine Mehrheit bilden können, und die mehrfach damit drohte, mit den SRS zu koalieren. Kurz vor Ablauf der verfassungsrechtlich vorgesehenen Frist zur Regierungsbildung half die DSS Anfang Juni 2007 mit, dass der stellvertretende SRS-Vorsitzende Tomislav Nikolic am 8. Mai zum Parlamentspräsidenten gewählt wurde. Dies sollte auch ein Warnzeichen an die Adresse der EU und der USA sein, die daraufhin ihre Bemühungen verstärkten, auf eine Koalition der demokratischen Parteien zu drängen.⁴ Neuwahlen wären vor dem Hintergrund der bereits laufenden Verhandlungen im Sicherheitsrat zum Status des Kosovo brisant gewesen und hätten leicht zu einer weiteren Stärkung der radikalen Parteien führen können.

Kostunicas Schlüsselposition in Koalitionsverhandlungen

In letzter Minute kam es am 15. Mai zu einer Koalition der DSS mit der Demokratischen Partei um Präsident Boris Tadic und der wirtschaftsliberalen G17Plus unter Ministerpräsident Kostunica. Eine der entscheidenden Fragen der Koalitionsverhandlungen war, wie die Spitzenpositionen in Armee, Geheimdiensten und Polizei unter den Parteien verteilt und wer Zugriff auf die Geheimdienste erhalten würde. Letztlich kam es zur Bildung eines Nationalen Sicherheitsrates, der die Arbeit der Geheimdienste bei der Suche nach Kriegsverbrechern koordinieren soll, und dessen Vorsitz der moderate Tadic hat.

Diskussionen um den Zugriff auf die Geheimdienste

Uneinigkeit in der EU zum Ahtisaari-Vorschlag

Der Ahtisaari-Vorschlag, der eine vorerst überwachte Unabhängigkeit mit starken Minderheitenrechten und einer stärkeren EU-Präsenz vorsieht⁵, wurde erwartungsgemäß von den Kosovo-Albanern begrüßt und von der serbischen Regierung als inakzeptabel kommentiert. Fast alle serbischen Parteien und Politiker bezeichneten den Verlust von 15 Prozent des serbischen Territoriums als nicht hinnehmbar. Kompromissvorschläge der serbischen Regierung, der es vor allem um die Bewahrung ihrer Grenzen geht, sehen eine umfangreiche Autonomie für den Kosovo vor, bei der Belgrad Kontrolle über verschiedene Bereiche behält.

Da erneute Verhandlungen zwischen Serben und Kosovo-Albanern auf Grundlage des Ahtisaari-Plans in Wien zu keinem Ergebnis führten, legte Ahtisaari den Vorschlag Ende März dem UN-Sicherheitsrat vor.

EU-Mitglieder mit Vorbehalten
gegen Ahtisaari-Vorschlag

Allerdings ist dieser nicht in allen EU-Mitgliedstaaten unumstritten. Aufgrund eigener starker Minderheiten, die bei einer Abtrennung des Kosovo von Serbien mehr Selbstverwaltung fordern könnten, wurden von den Regierungen Spaniens, Rumäniens und der Slowakei Vorbehalte gegen den Ahtisaari-Vorschlag geäußert. Der slowakische Ministerpräsident Robert Fico stellte sich offen dagegen und berief sich dabei auf einen (nicht bindenden) Beschluss des slowakischen Parlaments, der den Vorschlag ablehnt.

Auch die traditionell eher pro-serbische Regierung Griechenlands und die Regierung Zyperns, die die Abtrennung des türkischen Nordteils befürchtet, haben Bedenken gegen eine faktische Unabhängigkeit des Kosovo eingelegt. Andere Regierungen wie die Bundesregierung sehen zum Ahtisaari-Plan keine Alternative,⁶ unterstützen diesen nachdrücklich⁷ und beharren darauf, dass eine Unabhängigkeit des Kosovo keinen Präzedenzfall mit entsprechenden Auswirkungen auf das internationale System darstelle. So bezeichnet Außenminister Frank-Walter Steinmeier den Kosovo als einen sui generis-Fall, ohne dies allerdings weiter zu begründen.⁸ Der Rat der EU-Außenminister vom Juni 2007 schloss sich dieser Sichtweise an.⁹

Formelkompromiss im
Außenministerrat

Die Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten gegenüber dem Ahtisaari-Plan spiegelte sich auch bei Ratssitzung der Außenminister am 12. Februar 2007 wider, in der man sich nur auf einen Formelkompromiss einigen konnte. Dieser begrüßt zwar einerseits die Bemühungen Ahtisaaris und bezeichnet den Vorschlag als Grundlage für Kosovos nachhaltige wirtschaftliche und politische Entwicklung und zur Stärkung der Stabilität in der gesamten Region, drückt aber andererseits keine eindeutige Unterstützung für die Umsetzung des Vorschlags aus.¹⁰ Hieraus lässt sich vorerst keine gemeinsame Position ableiten, die von der EU im UN-Sicherheitsrat gemeinsam vertreten werden kann.

Schwierige Verhandlungen im UN-Sicherheitsrat

Um im UN-Sicherheitsrat – in dem neben Frankreich und Großbritannien im Jahr 2007 auch die Slowakei, Italien und Belgien als nichtständige Mitglieder vertreten sind – ein gemeinsames Auftreten der EU zu garantieren, galt es für die deutsche Ratspräsidentschaft im Folgenden, alle Regierungen der EU-Mitgliedstaaten vom Ahtisaari-Vorschlag zu überzeugen. Denn eine nicht einheitliche Position der EU-Mitglieder zur Kosovo-Frage würde die Glaubwürdigkeit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Frage stellen. Nicht klar ist, ob bis zum

Ende der Ratspräsidentschaft eine Billigung des Plans aller EU-Mitglieder gelungen ist. Zuletzt richtete sich der Fokus vorerst wieder auf das Abstimmungsverhalten Russlands im Sicherheitsrat.

Mehrfach ließ die russische Regierung verlauten, dass es nur einer Resolution zustimmen werde, mit der alle Beteiligten (und besonders die serbische Regierung) einverstanden seien. So wurde die Statusfrage des Kosovo neben dem Streit um die US-Pläne zum Aufbau eines Raketenabwehrsystems in Osteuropa zu einem Zankapfel zwischen Moskau und Washington. Es ist anzunehmen, dass die russische Position zum Kosovo weniger mit der traditionellen Solidarität mit Serbien zu tun hat, sondern vor allem dazu genutzt wird, die wiedererlangte russische Großmachtrolle zu demonstrieren. Verstärkt wurde dieses Verhalten durch die Haltung der US-Regierung, die ihrerseits damit drohte, im Falle eines ausbleibenden Kompromisses im Sicherheitsrat den Staat Kosovo anzuerkennen, sobald die Albaner einseitig eine Unabhängigkeit ausrufen. Es war nicht auszuschließen, dass auch EU-Mitglieder den USA folgen würden. Bei einem Besuch in Albanien erklärte Präsident Bush, dass Kosovo früher oder später unabhängig werde.

Russland demonstriert
Großmachtrolle

Fraglich ist, inwieweit die offensive US-Erklärung zu einem Kompromiss mit Russland führen und der EU weiterhelfen. Einerseits sollte Russland klar gemacht werden, dass es sich beim Kosovo um ein Gebiet handelt, dessen Zukunft politisch ausschließlich und militärisch maßgeblich eine Angelegenheit der EU bleiben wird.¹¹ Andererseits sollte sich aber auch die US-Regierung stärker um Absprache mit der EU bemühen.

Mittlerweile scheint die US-Regierung von der Drohung einer unilateralen Anerkennung abgekommen zu sein. Dies könnte ein Resultat des G8-Gipfels in Heiligendamm sein. Zwar heißt es in einer Erklärung der EU-Präsidentschaft, dass auch nach dem Gipfel weiter unterschiedliche Auffassungen zur Substanz des Ahtisaari-Vorschlags und dem weiteren Vorgehen bestehen¹², die Vertreter der USA, der EU und Russland kamen aber überein, unilaterale Schritte zu unterlassen.¹³ Die nächsten Monate werden zeigen, ob man zumindest die Stimmenthaltung der Russen durch gewisse Zugeständnisse – z.B. durch die Beseitigung von US-Handelsdiskriminierungen gegen Russland – erzielen kann.

Unterlassung von
unilateralen Schritten

Die Position der Vetomacht China ist indes noch nicht eindeutig. Auch einige afrikanische Staaten und Indonesien, die nicht-ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind, befürchten durch die Zustimmung zur Unabhängigkeit des Kosovos Konflikte an den eigenen Grenzen. Für eine neue UN-Resolution müssen mindestens neun der 15 Mitglieder des Sicherheitsrates stimmen. Sowohl die serbische Regierung als auch Vertreter der Kosovo-Albaner entsandten Delegationen in die entsprechenden Länder, um für ihre Anliegen zu werben.

Zusammenarbeit Serbiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof und Fortführung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses

Im Zuge der Diskussionen um die Zukunft des Kosovos und zur generellen Stabilisierung der Region stand die Verbesserung der Beziehungen zu Serbien im Interesse der EU und der deutschen Ratspräsidentschaft. Eine in diesem Zusammenhang unglückliche Rolle nahm Andreas Zobel ein, deutscher Botschafter in Belgrad, der im April zitiert wurde, dass Serbien „eine bessere politische Elite verdient“ habe. Diese Aussage habe er mit dem Verhalten der Politiker in den Verhandlungen über die

Unglückliche Rolle des
deutschen Botschafters

Zukunft des Kosovos begründet. Der Botschafter ließ anschließend mitteilen, dass seine Äußerungen aus dem Zusammenhang gerissen worden seien, und stellte auch eine in den serbischen Medien zitierte Passage in Abrede, wonach Serbien Probleme mit anderen ethnischen Minderheiten drohten, wenn es weiter seine Zustimmung zu einer eingeschränkten Unabhängigkeit des Kosovos verweigere. So könne zum Beispiel Ungarn „auf der Vojvodina bestehen“, wo eine ungarische Minderheit lebt. In einem Beschluss der serbischen Regierung hieß es, Zobel habe sich „in größter Art und Weise in die inneren Angelegenheiten Serbiens eingemischt.“ Auch Präsident Tadic richtete eine Protestnote an Bundespräsident Köhler.¹⁴

Festnahme Tolimirs stößt
Verhandlungsprozess
wieder an

Während man sich in der Kosovo-Frage nicht annähern konnte, kam es am 13. Juni 2007 zur Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Serbien über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA), die ein Jahr vorher aufgrund von Serbiens mangelnder Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) ausgesetzt worden waren. Grund für diese Entscheidung war die Auslieferung des untergetauchten Kriegsverbrechers Zdravko Tolimir am 31. Mai. Die Festnahme des früheren Vize-Kommandanten von Ratko Mladic im bosnischen Grenzgebiet zu Serbien geschah wenige Tage vor einem Besuch von Carla del Ponte in Belgrad. Die Chefanklägerin des ICTY äußerte sich anschließend überzeugt, dass die neue serbische Regierung die restlichen Angeklagten Den Haag zugänglich machen wolle und sandte dem UN-Sicherheitsrat einen positiven Bericht über die Fortschritte in der Zusammenarbeit Serbiens. Fraglich ist, wie Tolimir, von dem die serbische Regierung stets behauptet hatte, den Aufenthaltsort nicht zu kennen, nach Bosnien gekommen ist. Nicht unwahrscheinlich ist, dass er für die Festnahme von Belgrad nach Bosnien gebracht worden ist.

Serbische Kooperation
setzt sich fort

Positiv zu vermerken ist, dass sich die serbische Zusammenarbeit mit Den Haag auch nach der Wiederaufnahme der Gespräche mit der EU fortsetzte, als man Vlastimir Djordjevic, ehemaliger Polizeichef im Kosovo, Mitte Juni in Montenegro fasste und nach Den Haag auslieferte. Möglicherweise wurde er vorher von Russland nach Montenegro gebracht. Auf diese Weise konnte die russische Regierung den Vorwurf von Carla del Ponte widerlegen, die Arbeit des ICTY zu behindern, indem man Djordjevic in Russland Aufenthalt gewährte. Wie schon im Fall Tolimirs, durch dessen Festnahme die Polizei der bosnischen Republika Srpska einen Erfolg nachweisen konnte, konnte im Fall Djordjevic auch die montenegrinische Polizei einen Erfolg für sich reklamieren. Die serbische Regierung wahrte ihr Gesicht, indem die Festnahmen zeigten, dass serbische Behörden keinen direkten Zugriff auf die Angeklagten hatten und die Ergreifung nur in Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten möglich war. Letztlich profitierten von den Fortschritten in der Ergreifung von Kriegsverbrechern also die serbische Regierung, die deutsche Ratspräsidentschaft, die bosnischen und montenegrinischen Behörden und Carla del Ponte, deren Amtszeit aus Hoffnung auf die baldige Auslieferung Mladic' bis Ende des Jahres verlängert wurde.

EU rückt von früher
Forderung ab

Auf Seiten der EU bleibt aber fraglich, warum man von der früheren Forderung nach der Auslieferung Mladic', neben Radovan Karadzic wichtigster noch flüchtiger Kriegsverbrecher, vor der Wiederaufnahme von SAA-Verhandlungen abgerückt ist. Das schnelle Handeln aus Brüssel kann sicherlich als eine „Gegenleistung“ für das Zustandekommen einer demokratischen Koalitionsregierung in Belgrad verstanden werden. Gleichzeitig kann die ungewöhnlich schnelle Reaktion der EU darauf hindeuten, dass mit Nachdruck versucht wurde, noch während der deutschen Ratspräsidentschaft die anvisierten Fortschritte in den Beziehungen zu Serbien zu erzie-

len. Zu hoffen bleibt deshalb, dass auch die Verhaftung von Mladic, der sich in Serbien aufhalten soll, unmittelbar bevorsteht. Es ist aber anzunehmen, dass es vorher zur Auslieferung des noch flüchtigen Goran Hadzic, ehemaliger Präsident der serbischen Republik Krajina, und des bosnisch-serbischen Polizeifunktionärs Stojan Zupljanin kommt, bevor Serbien, ähnlich wie Kroatien im Fall Ante Gotovinas, erst zu einem späteren Zeitpunkt die „Trumpfkarte“ Mladic aus der Hand gibt.

Während es bei der Fortführung des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses mit Serbien Fortschritte gab und es mit Montenegro im März 2007 zur Unterzeichnung eines SAA kam, blieben Fortschritte mit Bosnien-Herzegowina während der deutschen Ratspräsidentschaft weitgehend aus. Dort scheitert die Unterzeichnung eines SAA seit langem an der ausbleibenden Einigung zwischen den beiden bosnischen Entitäten auf eine gesamtstaatliche Zusammenfassung der Polizei. Aus Mangel an Fortschritten im politischen System Bosniens trat Ende Juni Christian Schwarz-Schilling von seinem Amt als Hoher Repräsentant der internationalen Gemeinschaft zurück. Dies geschah vor allem auf Druck der Amerikaner und Briten, die Schwarz-Schillings Arbeitsstil als zu passiv empfanden. Schwarz-Schilling, der gerne weiter gearbeitet hätte, vermisste in der Diskussion um seine Amtsführung die Unterstützung der deutschen Ratspräsidentschaft.¹⁵

Kaum Fortschritte in Bosnien

Fazit

Trotz einiger hochgesteckter Erwartungen konnte während der deutschen Ratspräsidentschaft keine Einigung im UN-Sicherheitsrat zu einer neuen Kosovo-Resolution erzielt werden. Für viele Beobachter überraschend war sicher das Auftreten der russischen Regierung, die sich in der Frage viel kompromissloser zeigte als man vorher angenommen hatte. Immerhin konnte während des deutschen EU-Vorsitzes verhindert werden, dass es zu einer Lösung außerhalb des Sicherheitsrates gekommen ist, das heißt einer Unabhängigkeitserklärung durch die Kosovo-Albaner und die nachfolgende Anerkennung durch die USA. Zu befürchten war in diesem Fall, dass eine Anerkennung durch einige EU-Mitglieder und die Nichtanerkennung durch andere jegliche Bemühungen zur Stärkung der GASP in der Zeit seit dem Irakkrieg 2003 zunichte machen würden.

Keine Einigung im UN-Sicherheitsrat

Der deutschen Regierung kam während des EU-Vorsitzes deshalb die schwierige Aufgabe zu, eine einheitliche Position der EU-Partner herzustellen. Dies ist bedingt gelungen. In einer Bilanz der deutschen Ratspräsidentschaft erklärte Frank-Walter Steinmeier, dass die EU geschlossen Ahtisaari unterstütze und sich intensiv für ein Zustandekommen einer UN-Resolution einsetze.¹⁶ Zwar kann das als Indiz dafür gesehen werden, dass sich die EU-Mitglieder dazu verpflichtet haben, eine einseitig erklärte Unabhängigkeit des Kosovos nicht anzuerkennen, offen bleibt aber, ob auch der Ahtisaari-Vorschlag genauso geschlossen von den EU-Regierungen unterstützt wird. Obwohl die EU eine baldige Entscheidung vorantreiben möchte,¹⁷ lässt sich auch nach wie vor nicht absehen, wann es zu einer neuen UN-Resolution kommt. Erst auf deren Grundlage kann die EU-Mission im Kosovo als die bisher größte zivile Krisenmanagementoperation eingesetzt werden.

Sicherung einer einheitlichen EU-Position?

Während in der Diskussion um die Zukunft des Kosovos wenige Fortschritte erzielt wurden, konnten unter deutscher Präsidentschaft die Gespräche mit Serbien zu einem SAA wieder aufgenommen werden. Dabei sind beide Seiten aufeinander zugegangen: Die neue serbische Regierung zeigte sich kooperationsbereit und half bei der Festnahme von angeklagten Kriegsverbrechern, während die EU auf frühere

Aufschub der Auslieferung Mladic'?

Forderungen nach der Auslieferung Mladic' vorerst verzichtete. Möglicherweise wird diese nun ähnlich wie im Fall des kroatischen Angeklagten Ante Gotovina aufgeschoben.

Belgrad zu keinem
Kuhhandel bereit

Hinter dem europäischen Entgegenkommen steckt natürlich die Absicht, die starre serbische Haltung in der Kosovofrage aufzuweichen. Auf serbischer Seite erhofft man sich dagegen, durch die verstärkte Zusammenarbeit mit Den Haag mehr Handlungsspielraum in Bezug auf die Zukunft des Kosovos zu erzielen. So erklärten serbische Politiker aller Parteien auch nach Wiederaufnahme der Gespräche, dass sie einen Verzicht des Kosovos im Tausch gegen die EU- und NATO-Perspektive kategorisch ausschließen und Serbien zu keinem Kuhhandel bereit sei. Tatsächlich hat sich Serbien durch die Kooperationsbereitschaft der letzten Wochen in eine günstige Ausgangslage gebracht, in der einige EU-Staaten die Fortschritte in Serbien vorerst nicht dadurch gefährden wollen, indem in der Kosovofrage vorschnell agiert wird.

Serbien zurzeit in
günstiger Ausgangslage

So schlug Nicolas Sarkozy in Heiligendamm ein Moratorium von sechs Monaten für neue Gespräche zwischen Belgrad und Pristina vor. In diesem Sinne wurde während des deutschen EU-Vorsitzes einerseits das Ziel erreicht, die Beziehungen mit dem regionalen Schlüsselspieler Serbien zu verbessern. Obwohl die EU nur bedingten Einfluss auf das Zustandekommen einer neuen UN-Resolution hat, wurde während der deutschen Ratspräsidentschaft andererseits aber möglicherweise die Grundlage dafür geschaffen, um eine baldige Statusentscheidung hinauszuzögern.

Anmerkungen

- 1) Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier über die Schwerpunktthemen der EU, unter: http://www.belgrad.diplo.de/Vertretung/belgrad/de/EU_20Praesidentschaft_2007/EU__steinmeier__seite.html.
- 2) Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft: Stand der Vorbereitungen in der Bundesregierung. Rede von Staatssekretär Silberberg, 04.10.2006, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-SilberbergEuropa.html>.
- 3) Europa gelingt gemeinsam, Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007, S. 22, unter: <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>.
- 4) So erklärte die EU-Präsidentschaft, dass sie die Wahl Nikolic' mit Besorgnis zur Kenntnis genommen habe und appellierte an alle reformorientierten Parteien in Belgrad, eine demokratische Regierung zu bilden, die „die europäische Ausrichtung der serbischen Politik erneuert“, siehe Erklärung der Präsidentschaft der EU zur Wahl des Parlamentspräsidenten in Serbien, unter: www.eu2007.de/de/News/CFSP_Statements/May/0509Serbien.html.
- 5) Zur zukünftigen Struktur der internationalen Präsenz im Kosovo vgl. Tolksdorf, Dominik, 2007: Implementing the Ahtisaari Proposal. The European Union's Future Role in Kosovo, CAP Policy Analysis Nr. 1, Mai 2007.
- 6) EU braucht stabilen Balkan. Gernot Erler (SPD) über Kosovo und europäischen Dissens. In: Frankfurter Rundschau, 31.03.2007, S. 6.
- 7) Vgl. z.B.: Erklärung der Präsidentschaft der EU zur heutigen Übermittlung des Vorschlags zum künftigen Status des Kosovo an den VN-Sicherheitsrat, 26.03.2007, unter: http://www.eu2007.de/de/News/CFSP_Statements/March/0326Kosovo.html.
- 8) Tür für Verhandlungen bleibt offen. Interview mit Frank-Walter Steinmeier. In: Handelsblatt, 19.02. 2007, S. 2-3. Zur Absicherung dieser Sicht erklärte die EU, dass sie die so genannten „Präsidentschaftswahlen“ im März 2007 in Abchasien nicht anerkennt und ihre Unterstützung für die territoriale Integrität Georgiens bekräftigt. Dieser Sichtweise schlossen sich auch die Länder des SAP an. Es wird vermutet, dass Russland nach einer Unabhängigkeit des Kosovos auch die autonome Republik Abchasien in Georgien als souverän anerkennen wird. Vgl. Erklärung der Präsidentschaft im Namen der EU zu den jüngsten so genannten Parlamentswahlen in Abchasien, Georgien, vom 4. März 2007, 05.03.2007, unter: http://www.eu2007.de/de/News/CFSP_Statements/March/0305Abchasien.html.
- 9) Council of the European Union, 2809th Council Meeting General Affairs and External Relations, Luxemburg, 18.06.2007, S. 14, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/94804.pdf.
- 10) Council of the European Union, 2780th Council Meeting General Affairs and External Relations, Brussels, 12.02.2007, S. 13, unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/18&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- 11) Martens, Michael: Putins langer Hebel. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.06.2007, S. 1.
- 12) G8 Summit 2007, Zusammenfassung des Vorsitzes, Heiligendamm, 08.06.2007, unter: <http://www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/GipfelDokumente/gipfel-dokumente.html>.
- 13) Wetzels, Hubert / Fidelius Schmid: Explosive Altlast. Der Streit um die Unabhängigkeit des Kosovo verschärft sich. In: Financial Times Deutschland, 12.06.2007, S. 15.
- 14) Serbien rügt Berlins Botschafter. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.04.2007, S. 2.
- 15) Bosnia Cannot Carry Responsibility on its Own. Interview mit Christian Schwarz-Schilling mit der Deutschen Welle, unter: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2648366,00.html>.
- 16) Bundesminister Steinmeier: Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, Pressemitteilung, 27.06.2007, unter: http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0627AABilanz.html.
- 17) Pristina droht mit einseitig erklärter Unabhängigkeit. In: Der Standard, 3.07.2007, unter: <http://www.derstandard.at/?url=?id=2944484>.

8. Die transatlantischen Beziehungen vor dem Neuanfang? Ergebnisse des EU-USA Gipfeltreffens 2007 in Washington, D.C.

Thomas Bauer

„This is the most important economic relation in the world, the relation between the United States of America and the European Union. And we believe we can achieve more if we look at it in a comprehensive manner. And I hope that now there will be some concrete work so that in our regular institutional summit between the European Union and the United States we can achieve some more complete results.“

(Kommissionspräsident José Manuel Barroso bei seinem Besuch im Weißen Haus, Washington, D.C., 8. Januar 2007)

Ausgangslage

Die transatlantischen Beziehungen befinden sich seit einigen Jahren in einem Prozess der Neujustierung. Derzeit ist noch nicht abzusehen, inwiefern es sich dabei um eine „Rekonstruktion des Westens“¹ handelt, wie der ehemalige Außenminister Joschka Fischer in einem Interview aus dem Jahr 2004 die Bemühungen um eine neue strategische Partnerschaft zwischen Europa und den USA nannte, oder um einen schleichenden Abnutzungsprozess im angesprochenen Verhältnis zwischen den transatlantischen Partnern.

Im Arbeitsprogramm für die deutsche Ratspräsidentschaft wurde der strategischen Partnerschaft der EU mit den USA eine besondere Rolle eingeräumt. Als Themen für die Zusammenarbeit wurden Osteuropa, der Kampf gegen den Terrorismus, Energiesicherheit und der Nahe Osten definiert. Zudem strebte man eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit im zivilen Krisenmanagement an.²

Bundeskanzlerin Angela Merkel scheint im Gegensatz zu ihrem Vorgänger Gerhard Schröder einen besseren Zugang zum amerikanischen Präsidenten George W. Bush zu haben. Bereits bei ihrem Antrittsbesuch in Washington, D.C. im Januar 2006 schienen die Verstimmungen im deutsch-amerikanischen Verhältnis, die sich vor allem anderen in der ablehnenden Haltung der rot-grünen Bundesregierung gegenüber dem Einsatz im Irak manifestiert hatten, wie weggeblasen. Dabei bleibt jedoch die Frage unbeantwortet, inwiefern die angesprochene Position der USA im Irak und in Afghanistan, die immer tiefer sinkenden Umfragewerte des US-Präsidenten und die verstärkt multilateralen Bemühungen der US-Außenministerin Condoleezza Rice zu diesem Klimawechsel mit beigetragen haben. Für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft ergab sich jedenfalls eine besondere Gelegenheit, um die Gesprächsatmosphäre zwischen Europa und den USA wieder aufzubessern. Diese ergibt sich aus der Kombination eines pragmatischen und gleichzeitig persönlichen Verhältnisses zwischen Kanzlerin Merkel und US-Präsident Bush mit der zu erkennenden Nachgiebigkeit der USA in einigen strittigen Fragen der transatlantischen Beziehungen.

Atmosphärische Aufheiterung

EU-USA Gipfel in Washington, D.C.

Im Zentrum der transatlantischen Bemühungen stand der EU-USA Gipfel vom 30. April 2007, der sich oberflächlich betrachtet in seiner Symbolik und in seinem Ergebnis nahtlos in die Abfolge der transatlantischen Gipfeltreffen der letzten Jahre eingefügt hat. Auch unter dem deutschen EU-Ratsvorsitz wurde das Hauptaugenmerk auf den Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen gerichtet. Im Zentrum stehen dabei immer wieder neue Initiativen, Aktionsprogramme und die Einrichtung von Expertengruppen, die auf Arbeitsebene den Wirtschaftsdialog weiter voranbringen sollen. Die jährlichen Gipfeltreffen geben Gelegenheit zu einer regelmäßigen Bestandsaufnahme der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Außerdem bilden sie den Rahmen für transatlantische Fachgruppen, die Möglichkeiten für eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit erörtern sollen. Die 1990 ins Leben gerufenen Gipfel werden abwechselnd in Washington und in Europa abgehalten. Das letzte Treffen fand 2006 unter der österreichischen Ratspräsidentschaft in Wien statt. Damals setzte sich die EU-Delegation zu über 50 Prozent aus anderen Köpfen zusammen. In einem Land wie den Vereinigten Staaten von Amerika, in dem politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in höchstem Maß an Personen und weniger an Positionen gebunden sind, erwecken diese Wechselspiele ein eher befremdliches Gefühl. Dennoch erkennen auch die Vertreter der jeweiligen US-Administration den Vorteil der Gipfeltreffen für das transatlantische Verhältnis. Es gilt dabei eine möglichst gute Figur auf dem transatlantischen Familienfoto zu machen und ansonsten die kritischen Themen durch unverfängliche Tagesordnungen zu umschiffen.

Transatlantisches Familienfoto

Von Seiten der Opposition im Deutschen Bundestag aber auch aus Teilen der SPD war der Kanzlerin ein umfangreiches Arbeitsprogramm mit auf den Weg gegeben worden. So sollte Angela Merkel neben dem Thema US-Raketenabwehr auch Aspekte wie Klimawandel, Energiepolitik, Menschenrechte und die sozialen Belange der Arbeitnehmer beim US-Präsidenten ansprechen.³ Doch die Teilnehmerliste der europäischen Delegation spiegelte den wirtschaftspolitischen Schwerpunkt des Treffens wider. Da beim Gipfel das neue Luftfahrtabkommen zwischen der EU und USA unterzeichnet wurde, waren der deutsche Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee in seiner Position als Vorsitzender des Rats der europäischen Verkehrsminister, Kommissions-Vizepräsident und Verkehrskommissar Jacques Barrot, sowie Kommissions-Präsident José Manuel Barroso anwesend. Zusätzlich nahmen auch der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier, der deutsche Wirtschaftsminister Michael Glos, der Hohe Repräsentant der EU Javier Solana, sowie die EU-Kommissare Peter Mandelson (Handel) und Benita Ferrero-Waldner (Außenbeziehungen) an dem Treffen teil. Sicherheitspolitik wurde dagegen nur im Generellen besprochen, die Pläne der USA zur Einbeziehung Polens und der Tschechischen Republik in ein limitiertes Raketenabwehrsystem nur indirekt im Verweis auf den NATO-Russland-Rat behandelt. Hinsichtlich der prekären Situation im Nahen und Mittleren Osten sowie der weiteren Entwicklung in Afghanistan kam es zu allgemeinen Erklärungen, in denen die weitere Zusammenarbeit zur Beilegung der Konflikte und für den weiteren Aufbau von Frieden und Stabilität unterstrichen wurde.⁴

Europäische Delegation

Die wahre Konstante der transatlantischen Partnerschaft in den letzten Jahren stellen jedoch die guten Handelsbilanzen und gegenseitigen Direktinvestitionen dar. Vierzig Prozent des weltweiten Sozialprodukts fallen auf Europa und die Vereinigten Staaten. Die ausländischen Direktinvestitionen in beide Richtungen summieren sich auf über 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Rund sieben Millionen Arbeiter sind in den USA bei europäischen Firmen beschäftigt, und etwa sechs Millionen Europäer ver-

Größter bilateraler
Wirtschaftsraum

danken ihren Arbeitsplatz einem amerikanischen Investor. Der transatlantische Wirtschaftsraum ist der größte bilaterale Wirtschaftsraum der Welt. Nach Angaben der Kommission aus dem Jahr 2006 stellen die Handelsströme zwischen den USA und Europa vierzig Prozent des weltweiten Handels dar.⁵ Selbst der Disput über das amerikanische Vorgehen gegen den Irak hat diesen Erfolg nicht stoppen können. Auch die in der Öffentlichkeit immer wieder gerne angeführten Verfahren in der Welthandelsorganisation WTO bergen keine Gefahr für den stetig an Volumen zunehmenden transatlantischen Wirtschaftsraum. Der Streitwert des Subventions-Disputs zwischen Boeing und EADS stellt nur einen Bruchteil des Gesamtvolumens dar. Was jedoch ungeachtet der hervorragenden Wirtschaftsdaten bisher fehlte, ist eine politisch qualitative Aufwertung der Beziehungen. Und genau hierfür könnte die von Bundeskanzlerin Merkel im Januar 2007 auf dem *World Economic Forum* wiederbelebte Idee einer transatlantischen Freihandelszone und einer auf hoher politischer Ebene verankerten Wirtschaftspartnerschaft dienlich sein.⁶

Teilerfolge im Wirtschaftssektor

Neues Luftfahrtabkommen

Die Unterzeichnung des Luftfahrtabkommens „Open-Skies“⁷ beim EU-USA Gipfel beendet ein jahrelanges Tauziehen zwischen den beiden Kontinenten, aber auch innerhalb der EU. Das Abkommen war notwendig geworden, nachdem der Europäische Gerichtshof die bilateralen Vereinbarungen einiger europäischer Staaten mit den USA über Start- und Landerechte als Widerspruch zum europäischen Wettbewerbsrecht verurteilt hatte. Das neue Abkommen ermöglicht es nun europäischen Fluggesellschaften aus allen Mitgliedstaaten, Ziele in den USA anzufliegen. Zwar sind noch einige zusätzliche Schritte nötig um auch die Investitions- und Übernahmemöglichkeiten für die Europäer bei ihren amerikanischen Konkurrenten aufzubessern, jedoch stellt das Zustandekommen des Abkommens nach vielen schwierigen Verhandlungen auch die Fähigkeit zur Konsensfindung im transatlantischen Verhältnis zur Schau.

Transatlantische
Wirtschaftsintegration

Viel wichtiger jedoch als das Luftfahrtabkommen ist die Unterzeichnung einer Rahmenvereinbarung zur Vertiefung der transatlantischen Wirtschaftsintegration.⁸ Damit werden die überschaubaren Erfolge der wirtschaftspolitischen Initiativen der letzten Gipfeltreffen, die zumeist auf der Arbeitsgruppenebene stecken geblieben sind, auf ein deutlich höheres politisches Niveau gehoben. Gemeinsame Standards und Sicherheitsvorschriften sind bereits früher gefordert und behandelt worden. Doch die fehlende Unterstützung durch die Politik haben die guten Anfangserfolge zu oft verpuffen lassen. So fand der Austausch meist nur im Dialog der im Rahmen der neuen transatlantischen Agenda von 1995 gegründeten Interessengruppen statt, wie etwa dem *Transatlantic Business Dialogue (TABD)*, oder dem *Transatlantic Environmental Dialogue (TAED)*.

Einrichtung eines
Wirtschaftsrats

In den folgenden Monaten soll nun ein transatlantischer Wirtschaftsrat eingerichtet werden, in dem auf amerikanischer Seite eine Persönlichkeit im Kabinettsrang aus dem *Executive Office* des Präsidenten (derzeit Allan Hubbard) und auf EU-Seite ein Mitglied der Europäischen Kommission (derzeit Vize-Präsident Günter Verheugen) in enger Zusammenarbeit mit der EU-Präsidentschaft den Vorsitz führen. Das gemeinsame Gremium soll die Bemühungen zur Umsetzung und Fortführung des Rahmenabkommens evaluieren und gegebenenfalls beschleunigen. Zudem soll es Jahresberichte diesbezüglich für die Staats- und Regierungschefs der USA und der EU erstellen. Wichtig ist auch die Einbindung der transatlantischen Dialog-Foren zur Weiterentwicklung der Wirtschaftsintegration.

Dass man sich gleich zu Beginn den Abbau der „regulatorischen Lasten“ für den transatlantischen Wirtschaftsraum auf die Fahnen geschrieben hat, ist daher ein rein logischer Schritt. Nicht die Zölle stellen derzeit das Haupthindernis im Handel zwischen Europa und den USA dar, sondern die vielen unterschiedlichen Normen und Standards, die nach Aussage der Rahmenvereinbarung die Handlungsspielräume für die Privatwirtschaft limitieren und zu regulierungsbedingten Zusatzkosten für Hersteller und Verbraucher führen. Die Bundeskanzlerin hält bei einer Beseitigung dieser Handelshemmnisse einen Anstieg des Sozialprodukts in der EU von über drei Prozent für möglich.⁹

Bewertung

Die Bundeskanzlerin hat damit ein für sie persönlich äußerst wichtiges Kooperationsvorhaben mit den USA in ihrer Position als EU-Ratsvorsitzende verwirklichen können. Dabei hatten die USA beim Thema Wirtschaftspartnerschaft mit Europa bisher eher verhalten reagiert. Der Unterschied zu den vergangenen Jahren besteht in der Kombination eines ambitionierten Vorhabens einer deutschen Regierungschefin, die traditionell an guten Beziehungen zu Washington interessiert ist, mit einem gesunden Maß an Pragmatismus hinsichtlich des realen Ist-Zustandes der transatlantischen Beziehungen. Letztere sind derzeit nicht als besonders gut zu bezeichnen, betrachtet man auf der einen Seite die Differenzen in einigen sicherheitspolitisch relevanten Themen und den ausbleibenden strategischen Dialog in ehemals dafür prädestinierten Foren wie etwa der NATO. Doch Angela Merkel versucht nicht die alten Treuschwüre aus den Zeiten des Kalten Krieges wiederzubeleben. Vielmehr gelingt es ihr seit ihrem Regierungsantritt, das angeschlagene Verhältnis zu Washington über eine interessenorientierte Partnerschaft neu zu definieren. Die Ergebnisse des EU-USA Gipfels bleiben zwar hinter den Vorgaben aus dem Arbeitsprogramm für die deutsche Ratspräsidentschaft zurück, sie stellen jedoch gleichwohl greifbare Erfolge dar.

Mehr Pragmatismus

Bezogen auf die Wirtschaftspartnerschaft muss sich erst noch in den kommenden Monaten zeigen, wie ernst es beiden Seiten mit dem Aufbau einer wirklich ambitionierten und hochrangig verankerten Partnerschaft ist. Es bestehen aber durchaus Hoffnungen, dass diese neue Initiative mehr Erfolg haben wird als die vorherigen Aktionsprogramme und Expertengruppen. Dafür wird sich Merkel auch nach dem Ende der deutschen EU-Ratspräsidentschaft ebenso stark machen wie EU-Kommissar Günter Verheugen. Dieser politische Einsatz auf höchstem Niveau war den bisherigen Initiativen verwehrt geblieben. Doch für einen Erfolg müssen sich auch, und vor allem, die USA bewegen, die bisher von Anpassungen an andere als ihre eigenen Standards nichts hören wollen. Setzt sich jedoch auch in Washington die Erkenntnis durch, dass nachhaltiger Erfolg in den internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts mehr von strategischen Arrangements als von absoluten Lösungen abhängig ist, dann ergeben sich hieraus auch Möglichkeiten für weitere Kooperationsvertiefungen. So könnte es im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zu einer neuen Form von transatlantischer Interessen- oder Strategiegemeinschaft kommen, auch wenn die verteidigungspolitische Komponente, auf der die transatlantische Partnerschaft ehemals gegründet wurde, heute an Bedeutung verloren hat und als sinnstiftendes und gestalterisches Element für die Beziehungen nicht mehr von zentraler Bedeutung ist.

Stärkeres politisches Engagement

In der aktuellen Situation ist ein Höchstmaß an Pragmatismus von den verantwortlichen Akteuren auf beiden Seiten des Atlantiks gefordert. Es ist sinnlos, sich um

Neudefinition der
Partnerschaft

eine Restauration der Partnerschaft nach dem Vorbild des letzten Jahrhunderts zu bemühen. Die internationalen Beziehungen haben sich dramatisch verändert, und die transatlantische Partnerschaft muss dieser Entwicklung in Form eines ehrlichen Interessendialogs und praxisorientierter Lösungsansätze Rechnung tragen. Die Partner werden sich in wirtschaftlichen Angelegenheiten zukünftig auch als Rivalen oder Konkurrenten gegenüberstehen. Diese Situation sollte nicht bedauert oder durch falsches Taktieren umschifft, sondern als Tatsache und ehrliches Eingeständnis in die Überlegungen für eine transatlantische Strategiegemeinschaft mit eingearbeitet werden. Wirtschaftlicher Erfolg und technischer Fortschritt resultieren aus Wettbewerb. Daher sollten Konkurrenzsituationen zwischen den USA und Europa in einigen Bereichen als Bestandteil der wirtschafts- und finanzpolitischen Realität einer globalisierten Welt im 21. Jahrhundert akzeptiert und nicht als Prüfsteine für die transatlantischen Beziehungen herangezogen werden.

Transatlantische
Globalisierungsstrategie

Aus dieser Erkenntnis heraus und mit den beim Gipfel in Washington eingeleiteten Prozessen könnte ein transatlantisches Reformprogramm geschaffen werden, welches sich als gestalterische Kraft im Verhältnis zwischen den USA und Europa aber auch für die internationalen Beziehungen etablieren könnte: eine transatlantische Globalisierungsstrategie. Diese muss getragen sein von pragmatischem Realismus und der Einsicht, dass die europäisch-amerikanischen Beziehungen nur ein – wenn auch ein wirtschaftlich mächtiger – Knotenpunkt neben anderen in dem Netzwerk der internationalen Beziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist. In dieser Hinsicht hat die deutsche EU-Ratspräsidentschaft das Mögliche erreicht und Wege für weitere Kooperationsfelder bereitet. Der ebenfalls unter deutschem Vorsitz abgehaltene G8-Gipfel und das den USA abgerungene Zugeständnis, die weiteren Schritte im Bereich des Klimaschutzes unter dem Hut der Vereinten Nationen zu entscheiden, hat dieses Bestreben der Kanzlerin nochmals untermauert. Dennoch gilt es weiter mit Nachdruck an einer Aufwertung der transatlantischen Beziehungen zu arbeiten.

„Good manners have been restored; and there are areas, diplomatic as well as economic, of active and productive co-operation. But the two sides still look at the world through different lenses.“

(Kommentar von Philip Stephens in der Financial Times, Ausgabe vom 27. April 2007, Seite 11)

Anmerkungen

- 1) „Die Rekonstruktion des Westens“, Interview mit Joschka Fischer, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 6. März 2004.
- 2) „Europa gelingt gemeinsam“, Präsidentschaftsprogramm der Bundesregierung für den Zeitraum 1. Januar bis 30. Juni 2007, einzusehen unter: <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>
- 3) „Opposition stachelt Merkel auf“, Meldung auf Focus-Online vom 29. April 2007, http://www.focus.de/politik/deutschland/us-raketenabwehr_aid_54868.html
- 4) „Promoting Peace, Human Rights and Democracy Worldwide“, Erklärung des EU-USA-Gipfels 2007, http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/April/0430-RAA/040-StatementPeaceDemocracy.pdf
- 5) „The European Union and the United States – Global partners, global responsibilities“, http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/23_us_infopack_2006.pdf.
- 6) „Merkel wirbt für transatlantische Initiative“, Handelsblatt, Ausgabe vom 25. Januar 2007, Seite 6.
- 7 <http://eur-lex.europa.eu/JOHtmL.do?uri=OJ:L:2007:134:SOM:EN:HTML>.
- 8) http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/April/0430-RAA/020Framework.pdf.
- 9) „Auf ein altes Pferd gesetzt“, Die Zeit, Ausgabe vom 26. April 2007, Seite 25.

9. Eine neue Ostpolitik? Prioritäten und Realitäten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Iris Kempe

Schon im Juli 2006, lange im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft, gab das Auswärtige Amt unter der Leitung von Minister Frank-Walter Steinmeier (SPD) erste Signale für den ostpolitischen Input der Ratspräsidentschaft. Geplant wurde eine *Neue Ostpolitik* mit drei Schwerpunkten: eine *Europäische Nachbarschaftspolitik Plus*, eine Neujustierung der europäisch-russischen Beziehungen, aufbauend auf der Neuverhandlung des im November 2007 auslaufenden *Partnerschafts- und Kooperationsabkommens* zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union, sowie eine Strategie für Zentralasien.¹

Der Hintergrund, weswegen das Auswärtige Amt für eine *Neue Ostpolitik* plädiert, ist eng verknüpft mit der Geschichte Deutschlands. Es waren die Verpflichtungen des Zweiten Weltkrieges, die für Nachkriegsdeutschland eine historische Verantwortung für die Gestaltung der europäischen Ostpolitik bildeten. Am 7. Dezember 1970 symbolisierte der berühmte Kniefall Willy Brandts am Denkmal des Warschauer Ghettos nicht nur einen wichtigen Schritt zur Versöhnung für Verbrechen des Naziregimes, sondern leitete auch eine Periode des Tauwetters und der Kooperation zwischen Ost- und Westeuropa ein. Ein wichtiges Ziel der Brandtschen Ostpolitik war es, das Verhältnis zwischen den beiden deutschen Staaten durchlässiger zu gestalten, ohne dabei deren Existenz in Frage zu stellen. Mit dem Brandtschen Konzept sollte *Wandel durch Annäherung* erzielt werden. Zu den Bestandteilen der Ostpolitik zählten die Aufgabe der Hallstein-Doktrin, die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als deutsch-polnische Grenze, sowie die Unterzeichnung der Ostverträge.

In der Tradition Willy Brandts

Verknüpft mit der historischen Verantwortung Deutschlands sind die persönlichen und wirtschaftlichen Kontakte mit den osteuropäischen Hauptstädten einschließlich Moskaus seit jeher besonders intensiv entwickelt. Vor diesem Hintergrund waren die Erwartungen aus Osteuropa und unter den neuen EU-Mitgliedern aus Ostmitteleuropa groß, Deutschland würde seine Ratspräsidentschaft für neue ostpolitische Initiativen auf europäischer Ebene nutzen.

Große Erwartungen

Zumindest verbal hatte sich das Auswärtige Amt mit dem Titel einer *Neuen Ostpolitik* auf die Wurzeln der sozialdemokratischen Tradition bezogen, intendierte damit aber gleichzeitig, die Europäische Union mit einem geographisch weit gefassten Ansatz ostpolitisch handlungsfähiger zu machen. Die *Neue Ostpolitik* sollte während der deutschen Ratspräsidentschaft mit den folgenden Schwerpunkten umgesetzt werden.

1. Die Ziele der deutschen Ratspräsidentschaft

Die 2004 verabschiedete *Europäische Nachbarschaftspolitik* soll an die EU grenzende Staaten stärker an die Union binden. Dieser Ansatz litt in der Vergangenheit unter der unzureichenden Differenzierung zwischen den südlichen und östlichen Nachbarn. Strategisches Ziel der ENP Plus sollte es daher sein, eine attraktivere und realistischere Politik zu implementieren, die Sicherheit und Stabilität in den an die EU

Die Europäische
Nachbarschaftspolitik Plus

grenzenden Staaten fördert. Anders als das Konzept der Europäischen Kommission, das sowohl die Nachbarstaaten Osteuropas als auch die Länder des Mittelmeerraumes abdeckt, konzentriert sich das Konzept des Auswärtigen Amtes auf Moldova, die Ukraine und – unter der Prämisse einer künftigen demokratischen Transformation – auf Belarus, sowie auf die Staaten des südlichen Kaukasus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan.

Konzentration auf die
östlichen Nachbarn

Einer der wichtigsten Punkte der neuen Strategie bildet die Frage, wie ein Teil des *Acquis Communautaire* auf die ENP-Staaten übertragen werden kann, insbesondere diejenigen Abschnitte, die überlappende Interessen behandeln, zum Beispiel den Binnenmarkt, Energie, Verkehr, Justiz und Inneres. Darüber hinaus schlägt die Strategie auch eine abgestimmte Ausweitung der institutionellen Kooperation vor. Die ENP-Staaten sollen in ausgewählten Bereichen in die Entscheidungsprozesse der Europäischen Union einbezogen werden. Andere Institutionen der regionalen Kooperation wie beispielsweise die Schwarzmeer-Initiative oder die von der Ukraine und Georgien nach den *Regenbogenrevolutionen* gegründete *Gemeinschaft Demokratischer Wahl* sollen in die ENP Plus integriert werden. Der Entwurf fordert eine neue institutionelle Ausrichtung; die EU-Mitgliedschaft selber bleibt angesichts der internen Schwierigkeiten der europäischen Integration keine Option. Das Auswärtige Amt schlug darüber hinaus vor, die Aufteilung der für die ENP zur Verfügung stehenden Geldmittel, von denen zur Zeit 70 Prozent an die mediterranen und nur 30 Prozent an die osteuropäischen Nachbarstaaten fließen, neu zu justieren.² Sowohl einzelne EU Mitgliedstaaten als auch internationale Finanzorganisationen sollen zusätzliche Beiträge zum Budget der ENP leisten. Darüber hinaus empfiehlt die Strategie eine Modernisierungspartnerschaft für Osteuropa.

Partnerschaft und
Kooperation mit Russland im
europäischen Kontext

Den zweiten Pfeiler der ostpolitischen Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft bildet Russland als strategischer Partner. Anders als die vorherige Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder ist *Russia First* nicht mehr die Priorität der deutschen Ostpolitik. Bundeskanzlerin Angela Merkel verfolgt einen ausgewogenen Ansatz: Auf der einen Seite steht ein guter persönlicher Kontakt mit Russlands Präsident Vladimir Putin, andererseits werden die Interessen und Anliegen der mittel- und osteuropäischen Staaten ernst genommen. Frank-Walter Steinmeier, der während der Amtszeit von Gerhard Schröder Chef des Bundeskanzleramtes war, verfolgt zu einem gewissen Grade noch den Ansatz der ehemaligen Regierung. Für das Auswärtige Amt bleibt Russland ein wichtiger Partner für die gemeinsamen Interessen im Energie- und Sicherheitsbereich. Eine Priorität von Steinmeiers *Neuer Ostpolitik* ist das Prinzip *Wandel durch Verflechtung*.³ Mit dem gezielten Ausbau von wechselseitigen Abhängigkeiten soll Russland langfristig zu einem in der energie- und sicherheitspolitischen Kooperation verlässlichen Partner werden.

Zentralasien: eine neue
strategische Herausforderung

Der Besuch des Außenministers in allen fünf zentralasiatischen Staaten im November 2006 war ein Signal für die Präsenz Europas in Zentralasien. Ziel deutscher Außenpolitik ist es, sich in der Region verstärkt zu engagieren und eine Brücke zwischen Europa und Asien zu bauen. Im Vergleich mit Russland und den USA ist die EU in Zentralasien strategisch unterrepräsentiert. Deutsche und europäische Interessen konvergieren hier stark und beinhalten die Begleitung eines Transformationsprozesses zu Demokratie, die Unterstützung guter Regierungsführung, die Durchsetzung von rechtsstaatlichen Prinzipien und Menschenrechten, Energiesicherheit und ein breites Spektrum an *harten* und *weichen* Sicherheitsrisiken. Zu den einzelnen politischen Schritten, die Außenminister Frank-Walter Steinmeier besonders betont, zählen eine EU-Agentur für Stabilität in Zentralasien, eine europäische

Bildungsinitiative, ein regelmäßiger Menschenrechtsdialog, die Zusammenarbeit bei Umweltproblemen und eine Rechtsstaatsinitiative. Als einziges EU-Mitglied mit diplomatischen Vertretungen in allen fünf zentralasiatischen Staaten befürwortet Deutschland die Stärkung eines europäischen Bewusstseins für Zentralasien, beispielsweise durch die Schaffung eines regelmäßigen politischen Dialoges und die Eröffnung von Delegationen der Europäischen Kommission. Unterstützung für marktwirtschaftliche Strukturen, Freihandel und Investitionen zählen zu den Zielen Deutschlands.

2. Eine kritische Bestandsaufnahme

Die Bilanz der ostpolitischen Erfolge der deutschen Ratspräsidentschaft muss aus unterschiedlichen Perspektiven erfolgen: Erfolge auf europäischer Ebene, Entwicklungen in der Region selbst, sowie die Verteilung innenpolitischer Gewichte in Deutschland.

Unter anderem als Reaktion auf den deutschen Vorschlag einer ENP Plus präsentierte die Europäische Kommission bereits am 4. Dezember 2006 ein Strategiepapier mit dem Titel „Über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“.⁴ Dieser Ansatz greift Ideen des Berliner Vorschlags für die Reform der *Nachbarschaftspolitik* auf, so zum Beispiel Erleichterungen im Reiseverkehr durch vereinfachte Regelungen für Arbeitsmigration und Erteilung von Visa, einen Ausbau des politischen Dialogs, Unterstützung für Kooperation im Schwarzmeerraum und die Akquisition zusätzlicher Finanzmittel durch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten und die internationalen Finanzorganisationen. Nichtsdestotrotz folgt der Kommissionsentwurf nicht dem deutschen Konzept, die ENP stärker nach Osteuropa auszurichten. Er beinhaltet auch kein neues institutionelles Verhältnis mit den Nachbarstaaten. Diese unmittelbare Reaktion der Europäischen Kommission auf die Initiative der deutschen Bundesregierung verdeutlicht einerseits, dass Deutschland als Akteur der europäischen Ostpolitik ernst genommen wird. Zugleich zielte das Papier aber darauf ab, Initiativen während der deutschen Ratspräsidentschaft in einem berechenbaren Rahmen zu halten und sensible Punkte, wie die Gewichtsverlagerung der *Nachbarschaftspolitik* nach Osteuropa, zu vermeiden.

Europäische Reaktion
auf die ENP Plus

Entsprechend kam die EU-Ratspräsidentschaft nicht darüber hinaus, in ihrer letzten Sitzung am 21. Juni das Strategiepapier der Kommission zu begrüßen.⁵ Eine öffentliche, von Deutschland lancierte Initiative hat es entgegen der vorangegangenen Überlegungen im Auswärtigen Amt nicht gegeben. Auch deshalb blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen von Staaten wie Polen und der Ukraine zurück, die deutsche Ratspräsidentschaft würde die östlichen ENP Länder näher an die europäische Integration heranführen und dazu gezielt das interne Gleichgewicht der EU beeinflussen.

Kein neuer Schwerpunkt
im Osten

Dennoch kann insbesondere die Ukraine trotz der stagnierenden Fortschritte ihrer Transformation zufrieden mit der deutschen Ratspräsidentschaft sein. Obwohl weiterhin die Beitrittsperspektive keine Option ist, wurden Verhandlungen zu einem vertieften Kooperationsabkommen begonnen. Die Kommission kündigte eine substantielle Erhöhung der Geldmittel für die Ukraine an, und am 18. Juni unterzeichneten die EU und die Ukraine ein Abkommen zur Vereinfachung der Visaregelungen.⁶ Darüber hinaus bildet die von der Ratspräsidentschaft verhandelte Einigung im Streit um die europäische Verfassung eine wichtige Voraussetzung für eine Wiederkehr der Diskussion um neue Erweiterungsrounden.

Schrittweise Fortschritte
für Ukraine

Verhandlungsblockade
mit Russland

Die europäisch-russischen Beziehungen, der zweite Pfeiler der *Neuen Ostpolitik*, sind – ohne Zutun der Ratspräsidentschaft – in eine komplizierte Phase gelangt. Der Stopp russischer Öllieferungen nach Belarus Anfang 2007, Putins Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz⁷ und der Streit um die Raketenabwehr zwischen Russland, den USA und einzelnen europäischen Staaten prägten direkt und indirekt die russisch-europäischen Beziehungen. Dabei waren an das Gipfeltreffen zwischen der Russischen Föderation und der Europäischen Union am 18. Mai 2007 im russischen Samara hohe Erwartungen geknüpft worden. Weit im Vorfeld signalisierten Moskau und Brüssel ein neues Rahmenabkommen verhandeln zu wollen.⁸ Grundlage sollte das 1997 für den Zeitraum von zehn Jahren unterzeichnete *Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)* sein, das Ende 2007 ausläuft. Wie bei der Reform der *Nachbarschaftspolitik* sollte die deutsche Ratspräsidentschaft der Europäischen Union eine wichtige Rolle spielen. Die Realitäten sahen anders aus. Der größte Erfolg des Gipfels war, dass er überhaupt stattfand. In den Einschätzungen der Medien war von einem offenen Streit zwischen dem russischen Präsidenten Putin und der Bundeskanzlerin Merkel, heftigen Turbulenzen und Schlagabtausch die Rede. Merkel kritisierte Russland für die Festnahme von Demonstranten, Putin konterte mit einem Verweis auf deutsche Razzien gegen G8-Gegner.⁹ Die Teilnehmer des Gipfels konnten sich nicht auf gemeinsame Erklärungen oder gar eine Neuverhandlung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens verständigen.

Hintergrund der offenen Auseinandersetzungen war ein zunehmender Disput über Wertedifferenzen zwischen der Europäischen Union und Russland, zusätzlich angeheizt durch das russische Embargo gegen polnische Fleischexporte, ebenso wie der Konflikt über die Umsetzung des sowjetischen Kriegerdenkmals in Tallinn oder die litauisch-russischen Auseinandersetzungen über die Raffinerie Mazeikiu Nafta.¹⁰ Das russische Embargo gegen die polnischen Fleischlieferungen veranlasste die polnische Regierung dazu, auf dem EU-Russland-Gipfel am 24. November 2006 in Helsinki ein Veto gegen die Neuverhandlungen des PKA einzulegen und seit diesem Zeitpunkt die Beziehungen zu Russland zu blockieren.

Offener Dialog

Die offene Sprache des Gipfels verdeutlichte wie nie zuvor die Herausforderungen und Probleme der europäisch-russischen Beziehungen. Es wäre falsch, von einem Scheitern der europäisch-russischen Beziehungen oder gar der Rückkehr des Kalten Krieges zu sprechen. Dagegen spricht vor allem die intensive Verflechtung zwischen Russland und einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dennoch gelang es der deutschen Ratspräsidentschaft nicht, Verhandlungserfolge in den europäischen Beziehungen mit Russland zu erzielen. Dies lässt sich einerseits auf die innenpolitische Entwicklung Russlands zurückführen, die sich mit Putins Konzept der *souveränen Demokratie* immer weiter von europäischen Wertvorstellungen entfernt. Andererseits gelingt es den EU-Mitgliedstaaten immer weniger, sich auf eine gemeinsame Position in der Russlandpolitik zu verständigen, so dass die Beziehungen zum Kreml interessengeleitet auf der bilateralen Ebene verlaufen.

Erfolge der
Zentralasienstrategie

Der größte ostpolitische Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft ist die Verabschiedung einer europäischen Strategie für Zentralasien auf dem Gipfel am 21. Juni in Brüssel.¹¹ Die Strategie baut sowohl auf bilateraler, als auch auf regionaler Kooperation auf. Neben der Förderung von Menschenrechten und Rechtstaatlichkeit, Wirtschaftsentwicklung und der Hilfe bei der Schaffung eines freien Energiemarktes, spielen vor allem auch Bildungsinitiativen, Wasser- und Ressourcenmanagement, sowie Hilfe beim Ausbau des Grenzmanagements eine wichtige Rolle.¹²

Die Bundesregierung engagierte sich bereits im Vorfeld der Präsidentschaft stark darin, das europäische Interesse an der Region stärker herauszustellen. So besuchte der Außenminister im November 2006 alle fünf zentralasiatischen Staaten und setzte sich für eine Lockerung von Sanktionen gegen Usbekistan, dem bevölkerungsreichsten Land, ein, um die Voraussetzung für einen stärkeren Dialog zu schaffen. Im März 2007 traf die EU-Troika erstmals mit Vertretern aller fünf zentralasiatischen Staaten zusammen. Jenseits der Verabschiedung der Strategie muss allerdings auch kritisch hinterfragt werden, ob es durch die zunehmende Präsenz europäischer Interessen in Zentralasien allein gelingen wird, die Ziele der Strategie mit der einflussreichen Position des Kremls in der Region abzustimmen.¹³

Im Zuge der orangenen Revolution hatte die Ukraine wichtige Fortschritte auf dem Weg zur Annäherung an die Europäische Union gemacht. Dementsprechend groß war der Handlungsdruck der europäischen Institutionen und einzelner Hauptstädte, allen voran Warschau und Berlin, der Ukraine eine Perspektive in die Europäische Union anzubieten. Erfüllten auch die ukrainischen Parlamentswahlen am 26. März 2006 die Kriterien von freien und fairen Wahlen, spitzte sich die innenpolitische Krise des Landes bis an den Rande der Handlungsunfähigkeit zu. Seit der orangenen Revolution ist es weder gelungen, Einigkeit über ein Reformprogramm noch eine mittelfristig handlungsfähige Regierung aufzustellen. Mit den rückläufigen Reformfortschritten hat auch der europäische Handlungsdruck, die ENP weiter zu entwickeln, abgenommen.

Ukraine: stagnierende Transformation

Verändert hat sich auch die innenpolitische Lage Russlands. Eine Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft ist unter Präsident Putin weitaus weniger zu erkennen als noch unter der Präsidentschaft Jelzins. Vor einem Jahrzehnt existierte zumindest die Utopie einer reibungslosen Entwicklung zur marktwirtschaftlichen Demokratie, die in den Wirren des russischen Transformationsalltags jedoch oftmals Chaos und Konzeptlosigkeit wich. Diese Utopie ist weitgehend durch Russland als ein globaler Akteur ersetzt worden, der auf Gas- und Ölvorkommen basiert. Demokratie im westlichen Verständnis ist dem Putinschen Konzept der *souveränen Demokratie* gewichen. Russland ist ein ebenso schwieriger wie wichtiger Partner für Europa.

Russland: autoritärer Kurs

Wie die aktuellen Auseinandersetzungen um eine Europäische Verfassung, aber auch die Blockadesituation bei der Neuverhandlung des PKA mit Russland verdeutlichen, gewinnen nationale Interessen in der Union von 27 Mitgliedern verstärkt an Profil bis hin zum Risiko einer Sackgassensituation. Dies eröffnet allerdings gleichzeitig neue Möglichkeiten zur Bildung von Allianzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und vergrößert die impulsgebende Funktion der Ratspräsidentschaft.¹⁴

Bildung europäischer Allianzen

Die deutsche Ratspräsidentschaft musste aber auch unter den Rahmenbedingungen der Großen Koalition von Sozial- und Christdemokraten agieren. Die Koalitionspartner setzten ausgerechnet in der Ostpolitik unterschiedliche Prioritäten und Signale.¹⁵ Der ursprüngliche Impuls für eine *Neue Ostpolitik* stammte aus dem Auswärtigen Amt und wurde von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in ungewöhnlicher Form direkt an die Presse lanciert.¹⁶ Das Bundeskanzleramt distanzierte sich hingegen vom Auswärtigen Amt, indem es versucht, den Eindruck eines *Russia first* Ansatzes zu umgehen und stattdessen die Prioritäten auf Mittel- und Osteuropa zu lenken. Die Bundesregierung trat nach außen ostpolitisch nicht geschlossen auf und begrenzte damit stellenweise ihre Handlungsfähigkeit.

Herausforderungen der Großen Koalition

3. Fazit

Enttäuschte Erwartungen

Die hohen Erwartungen, die durch Initiativen für eine *Neue Ostpolitik* bereits lange im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft in der Öffentlichkeit, insbesondere aber in der Region selbst, ausgelöst worden waren, konnten während der Ratspräsidentschaft nicht erfüllt werden. Es gelang Berlin beispielsweise nicht, mit einem neuen PKA zwischen Russland und der Europäischen Union ein Denkmal der deutschen Ratspräsidentschaft zu setzen. Der größte Erfolg ist die Verabschiedung der europäischen Zentralasienstrategie. Allerdings hat es sich als richtungsweisend gezeigt, dass die Ostpolitik der Europäischen Union in Zukunft nur unter Einbeziehung der *Allianz der Skeptiker* möglich sein wird. Der Erfolg der weiteren Prioritäten der deutschen Ratspräsidentschaft wie eine europäische Strategie für Zentralasien, dem Schwarzmeerraum, ebenso wie die Europäische Nachbarschaftspolitik, setzen im wohlverstandenen Eigeninteresse der Union eine Kooperation mit Russland voraus. Dabei wird die künftige Entwicklung der europäischen Integration ebenso wie die Etablierung von Demokratie in Russland von Bedeutung sein.

Anmerkungen

- 1) Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.7.2006. Siehe auch: Berlin schlägt in der EU-Russlandpolitik „Annäherung durch Verflechtung“ vor. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.9.2006.
- 2) Annex – MEDA and Tacis Assistance to ENP Partner countries in the period 2000-2003. In: Communication from the Commission „European Neighborhood Policy, Brüssel, COM(2004) 373 final, 12.5.2004, S. 30.
- 3) Münchau, Wolfgang, 2007: Eine neue Ostpolitik. Nach Schröders Schmusereien mit Putin ist es höchste Zeit für eine andere EU-Strategie gegenüber Russland. In: Financial Times Deutschland, 10.1.2007, S. 26.
- 4) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy. Brüssel, COM(2006)726 final, 4.12.2006.
- 5) Council Conclusions, Brüssel, 11177/07, CONCL 2, 23.6.2007, S.13.
- 6) Pressemeldung der Europäischen Kommission, Brüssel, 18.6.2007, zugänglich unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/849&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, Download: 3.7.2007.
- 7) Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy, 10.2.2007, unter http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118135.shtml.
- 8) Arbatova, Nadezhda, 2006: Russia-EU Quandary 2007. In: Russia in Global Affairs, Jg. 2006, Nr. 2. Siehe auch: Kempe, Iris/Hanna Smith, 2006: A Decade of Partnership and Cooperation in Russia-EU relations. Perceptions, Perspectives and Progress – Possibilities for the next Decade. Helsinki.
- 9) Mitschrift der gemeinsamen Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Kommissionspräsident José Manuel Baroso und dem Präsidenten der Russischen Föderation Vladimir Putin. Samara, 18.5.2007, zugänglich unter: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Mai/0518-RAA/PKSamarapdf, Download: 3.7.2007.
- 10) Kempe, Iris, 2007: Schwierige Nachbarschaft: Die EU muss die Streitigkeiten zwischen den baltischen Staaten und Russland als ihre Angelegenheit begreifen. Sonst werden sie zu ihren Problemen. In: Financial Times Deutschland, 9.5.2007, S.26. Siehe auch: Grotzky, Daniel/Iris Kempe, 2007: Neravnostronnij treugol'nik. Kak menjajutsja otnoshenija meshdu Rossiej, Baltiej i ES. In: Russia in Global Affairs, Moscow, Jg. 2007, Nr. 3.
- 11) The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 10113/07, zugänglich unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10113.en07.pdf>, Download: 3.7.2007.
- 12) Steinmeier, Frank-Walter, 2007: Die Seidenstrasse neu beleben. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.6.2007, S.10.
- 13) Matveeva, Anna, 2006: EU stakes in Central Asia, Chaillot Paper Nr. 91.
- 14) Deutsch-finnisches Tandem als Motor für eine neue Ostpolitik der Europäischen Union. Helsinki und Berlin vernetzen ihre Ratspräsidentschaften, zugänglich unter: <http://www.cap-lmu.de/aktuell/events/2006/ostpolitik.php>, Download: 3.7.2007.
- 15) Kreikmeier, Nils/Hubert Wetzels, 2006: Kritik an Steinmeiers Russlandpolitik. In: Financial Times Deutschland, 19.10.2006.
- 16) Berlin schlägt in der EU-Russlandpolitik „Annäherung durch Verflechtung“ vor (Anm. 1).

10. Bemüht, aber nur bedingt gestaltungsfähig: Europäische Nahostpolitik unter deutscher Führung

Almut Möller

Die Bundesregierung sah sich im Vorfeld und während ihrer EU-Präsidentschaft mit einer Zuspitzung der Konfliktlagen und mit neuen Konstellationen im Nahen und Mittleren Osten konfrontiert. Vor allem im Lichte des iranischen Atomprogramms muss die Konfliktlandkarte neu bewertet werden. Die Liste der ineinander verwobenen Krisen, Konflikte und Kriege, die sich in unmittelbarer Nachbarschaft der Europäer abspielen, ist lang: Die Instabilität des Libanon bei einer gleichzeitigen Präsenz europäischer Truppen im Süden des Landes, nahezu tägliche Anschläge im Irak und das immer wahrscheinlicher werdende Szenario von Staatsversagen, ein durch den Libanonkrieg geschwächter israelischer Regierungschef, gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen Fatah und Hamas trotz der zwischenzeitlichen Bildung einer palästinensischen Einheitsregierung, schließlich die Übernahme des Gaza-streifens durch die radikalislamische Hamas im Juni 2007 und eine neue Qualität der Konfrontation zwischen Sunniten und Schiiten in der Region.

Zuspitzung der Konfliktlagen
und neue Konstellationen

Gleichzeitig ist ein langsamer Wandel der Rolle der Europäischen Union und auch Deutschlands im Nahen und Mittleren Osten zu beobachten.¹ Zwar dominiert – durchaus berechtigte – Kritik weiterhin die Debatten über das Engagement der Europäer in der Region. Die Effektivität europäischer Programme wie der Barcelona-Prozess und die Europäische Nachbarschaftspolitik wird kritisch bewertet, und die Erfahrung der Spaltung der EU in der Irak-Frage sowie die Defizite der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden hervorgehoben. Zwei Beispiele aus jüngster Zeit illustrieren jedoch, dass die EU an Profil als Sicherheitsakteur in der Region gewinnt: Die Europäische Union bzw. die EU-3 (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) verfolgen mit Unterstützung des Hohen Beauftragten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, eine klare Position und Verhandlungslinie gegenüber dem Iran und haben etwa im November 2004 das Paris Agreement mit Teheran ausgehandelt. Auf der Grundlage der Resolution 1701 des UN-Sicherheitsrates sind die Europäer darüber hinaus ein zentraler Pfeiler der UNIFIL-PLUS-Mission im Libanon. Kommandeur der UNIFIL ist seit Februar 2007 ein Italiener, und Deutschland hat zum ersten Mal in seiner Geschichte Soldaten in den Nahen Osten entsendet.

Europa gewinnt an Profil

Der Nahe Osten und insbesondere der arabisch-israelische Konflikt standen – trotz einer Vielzahl weiterer Großthemen wie der ungeklärten Verfassungsfrage, dem Gipfel in Heiligendamm und dem angespannten Verhältnis zu Russland – auf den vorderen Plätzen der Agenda der deutschen EU-/G8-Präsidentschaft. In ihrem Präsidenschaftsprogramm, das in das Achtzehnmonatsprogramm Deutschlands und der nachfolgenden Präsidentschaften Portugals und Sloweniens eingebettet wurde, hatte die Bundesregierung folgende Schwerpunkte für die Nahostpolitik formuliert:

Nahost unter den Prioritäten
der Präsidentschaft

- die Stabilisierung der Lage im Libanon,
- verstärktes Engagement im Nahostquartett, um den „Nahostkonflikt einer umfassenden Friedenslösung entgegenzuführen“,
- Bemühungen um eine friedliche Beilegung des Konflikts um das iranische Atomprogramm sowie
- die Unterstützung des Wiederaufbaus im Irak.

Hinzu trat die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Golfkooperationsrat (GCC), vor allem ein Thema für die EU-Kommission, die die jahrelangen Verhandlungen mit dem GCC über ein Freihandelsabkommen im ersten Halbjahr 2007 abschließen sollte, was jedoch erneut nicht gelang.²

Kanzlerin auf Reisen

Bundeskanzlerin Angela Merkel reiste gleich im Januar in die USA, um US-Präsident George W. Bush für eine Reaktivierung des Nahostquartetts zu gewinnen. Auch in der Region war Merkel während ihrer Präsidentschaft präsent. Im Februar 2007 bereiste sie Ägypten, Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Kuwait und im April 2007 Jordanien, Israel, die Palästinensischen Autonomiegebiete und den Libanon. Das Nahostquartett tagte im ersten Halbjahr insgesamt fünf Mal auf der Ebene der „Principals“ (dies sind die Außenminister Russlands und der USA, der UN-Generalsekretär sowie die EU-Troika, bestehend aus dem Außenminister der Präsidentschaft, dem Kommissar für Auswärtige Beziehungen und dem Hohen Vertreter). Bewusst setzte die deutsche Präsidentschaft dabei auf eine Unterstützung der Rolle der arabischen Staaten im Friedensprozess auf der Grundlage der wiederbelebten Arabischen Friedensinitiative, der „Beiruter Erklärung“ der Arabischen Liga aus dem Jahr 2002.

Wiederbelebung des Nahostquartetts

Die Beilegung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern bzw. Israel und seinen arabischen Nachbarn wird von der Mehrzahl der Experten als der zentrale Schritt zur Entspannung in der gesamten Region gesehen. Der Konflikt steht daher auch seit Jahrzehnten im Fokus europäischer Nahostpolitik. Die Bundesregierung setzte in dieser Tradition im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft auf eine Stärkung des Nahostquartetts. Das Quartett hatte im April 2003 eine Roadmap³ zum Frieden zwischen Israel und den Palästinensern vorgelegt, die zwar von allen damaligen Parteien anerkannt worden, aber nie implementiert worden war. Eine Reihe von Faktoren kann dabei als Ursachen identifiziert werden, darunter auch der begrenzte Fokus des Quartetts auf den israelisch-palästinensischen Verhandlungspfad. Diese Einengung verringert die Aussichten auf einen Frieden, der letztlich nur im Paket mit einer Lösung des israelisch-syrischen sowie des israelisch-libanesischen Pfades abzuschließen ist. Es ist fraglich, ob das Quartett ohne Korrekturen an seiner Agenda überhaupt als erfolgreicher Vermittlungsakteur agieren kann. Hier hätte die deutsche Präsidentschaft durch neue Impulse für einen Gesamtansatz punkten können.

Aber im Frühjahr 2006 hatte sich die Europäische Union ohnehin in eine schlechte Verhandlungslage gebracht, als sie im Zuge des Wahlsiegs der Hamas, die als terroristische Vereinigung eingestuft wird, den Kontakt zur neuen Regierung um Ismael Haniya einfro. Damit wurde einer der Konfliktparteien die Verhandlungsfähigkeit abgesprochen und die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und des Quartetts deutlich verringert.

Einbindung der moderaten arabischen Staaten

Mit der durch Vermittlung von Saudi-Arabien ausgehandelten Vereinbarung zur Bildung einer nationalen Einheitsregierung von Fatah und Hamas im Februar 2007 bestand zwischenzeitlich Anlass für vorsichtigen Optimismus. Innerhalb der Europäischen Union wurde in Erwägung gezogen, zumindest zu den unabhängigen Ministern sowie den Fatah-Mitgliedern in der neuen Regierung wieder Kontakte aufzunehmen. Wichtige Ministerposten – wie der des Außen-, Finanz- und Innenministers – waren bewusst mit unabhängigen und international anerkannten Personen besetzt worden. Eine Reaktivierung der Roadmap und die Wiederaufnahme von Verhandlungen schienen wieder in den Bereich des Möglichen zu rücken, zumal auch die moderaten arabischen Nachbarn Willen zur Unterstützung

einer neuen Initiative bekundeten und sich nachdrücklich zur Beirut Erklärung bekannten. Hier ist als ein Erfolg der deutschen Präsidentschaft zu werten, dass sie in ihrer Rolle als EU-Vertreterin im Quartett gezielt auf eine Einbindung der arabischen Nachbarn gesetzt hat. Zum ersten Mal wurden die Arabische Liga und die israelische Außenministerin zum Treffen des Rates der EU-Außenminister eingeladen, um die Arabische Friedensinitiative zu diskutieren.⁴ Da aufgrund der Schwäche der Regierung Olmert und des Boykotts der Hamas-Regierung auf dem israelisch-palästinensischen Verhandlungspfad kaum Spielraum bestand, war es sinnvoll, sich auf die arabischen Nachbarn, allen voran Ägypten, Saudi-Arabien und Jordanien, zu konzentrieren. Ohne die Anerkennung der arabischen Nachbarländer hat kein Verhandlungsergebnis Aussicht auf nachhaltige Umsetzung. Gleichzeitig könnte ein Format „Israel/Palästina und die (zunächst moderaten) arabischen Nachbarn“ ein Schritt hin zu mehr intraregionaler Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen sein. Bisher fehlt es der Region an einer eigenen Sicherheitsarchitektur, was angesichts immer neuer Krisen- und Konfliktherde und dem gleichzeitigen Ansehensverlust der USA durch die Intervention im Irak zunehmend problematisch wird. Zwischenzeitlich wurde auch diskutiert, den israelisch-syrischen Pfad zu verfolgen. Ein Frieden mit Syrien ist zwar politisch schwer umsetzbar, solange die USA sich nicht bewegen, gilt aber als vergleichsweise einfach auszuhandeln und hätte eine hohe Symbolkraft. Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier hatte kurz vor dem Beginn der Präsidentschaft im Dezember 2006 Damaskus besucht, Bundeskanzlerin Merkel zeigte sich in der Frage einer Annäherung an Syrien mit Rücksicht auf den transatlantischen Partner zurückhaltender. Jedoch reiste der Hohe Beauftragte Solana im März nach Damaskus, um mit Präsident Bashar al-Assad die Lage im Libanon zu erörtern.

Mit der gewaltsamen Eskalation zwischen Fatah- und Hamasanhängern, der Übernahme des Gazastreifens durch die Hamas und dem Ende der palästinensischen Einheitsregierung zerstoßen im Juni 2007 alle Hoffnungen auf Bewegungen im Friedensprozess. Für die Europäische Union ist der Zerfall der Autonomiegebiete in eine von Fatah dominierte Westbank und einen von Hamas kontrollierten Gazastreifen ein Rückschlag für ihre Politik, hat sie sich doch in den letzten Jahren besonders für eine Stabilisierung der palästinensischen Institutionen eingesetzt. Mit der Anerkennung der Fatah und des Präsidenten Mahmud Abbas als weiterhin legitimierte Repräsentanten der Palästinenser untermauert die Europäische Union nun die Spaltung der Autonomiegebiete, da ihr aufgrund der Aufrechterhaltung des Boykotts der Hamas der Zugang zum Gazastreifen nun weitestgehend verwehrt bleiben dürfte. Hier rächt sich erneut die Politik gegenüber der Hamas. Die Europäische Union muss sich angesichts der neuen Lage in den Autonomiegebieten unter portugiesischer Präsidentschaft grundsätzlich darüber verständigen, welche Haltung sie gegenüber dem radikalen politischen Islam einnehmen will, um sich nicht selbst die Kommunikationswege abzuschneiden. Denn Hamas ist kein Einzelphänomen, die Hisbollah im Libanon ist ebenso eine potenzielle Boykott-Kandidatin und die USA üben derzeit Druck auf die Europäische Union aus, diese ebenfalls als Terrororganisation einzustufen.

Auch hier zeigt sich, was von vielen Beobachtern als Problem des Quartett-Formats, das eigentlich größtmögliche Inklusion und Legitimität garantieren soll, gesehen wird. Die USA dominieren das Nahostquartett in einem solchen Maß, dass der Handlungsspielraum der Europäer eingeschränkt wird. Jüngstes Beispiel dafür ist die Ernennung des ehemaligen britischen Premierministers Tony Blair zum Sonderbeauftragten des Nahostquartetts. Dieser war von den USA offenbar ohne Rück-

Das Ende der palästinensischen Einheitsregierung

Spannungen zwischen der EU und den USA

sprache mit der Europäischen Union und gegen den Willen Russlands nominiert worden. Berlin als Vertreterin der EU im Nahostquartett zeigte sich verstimmt ob dieses Alleingangs, der auch erneut eine fehlende Kommunikations- und Abstimmungsbereitschaft zwischen London und den anderen europäischen Hauptstädten in außenpolitischen Fragen offenbart hat. Ob es Blair unter diesen Umständen und angesichts der bis dato unscharfen Eingrenzung seines Mandats gelingen wird, positive Akzente zu setzen, bleibt abzuwarten. Fraglich ist auch, wie nachhaltig das Engagement der US-Regierung im Nahostkonflikt sein wird. Die Prioritäten der Regierung Bush liegen derzeit im Irak und strategisch gesehen vor allem im Iran. Aber auch gegenüber dem Iran ist die Position der Europäer eine andere als die der USA. Die EU setzt im Format EU-3 auf eine Verhandlungslösung mit Teheran, die USA lehnen dies trotz einer vorsichtigen Annäherung in den vergangenen Wochen nach wie vor ab. Umgekehrt erwarten die USA von der Europäischen Union ein verstärktes Engagement bei Stabilisierung und Wiederaufbau des Irak. Die Stärken der Europäer liegen vor allem in der Unterstützung beim Aufbau von politischen Institutionen und Verwaltungsstrukturen. Doch die Europäer zögern bzw. planen – sofern Mitgliedstaaten mit Truppen vor Ort sind – eher einen Rückzug, da sich eine Präsenz angesichts der chaotischen Lage im Irak innenpolitisch nicht mehr durchsetzen lässt.⁵

In regionaler Perspektive hat der Sturz des irakischen Diktators Saddam Hussein zu geopolitischen Verschiebungen im Nahen und Mittleren Osten geführt. Die Stellung des Iran als regionale Macht wurde gestärkt, und der Iran selbst hat im Jahr 2005 seine nationale Vision definiert, bis zum Jahr 2025 politisch, wirtschaftlich und kulturell die zentrale asiatische Macht zu werden. Mit seinem Atomprogramm ist der Iran zu einem neuen Dreh- und Angelpunkt regionaler Dynamik geworden. Dies führt bereits heute auch auf den israelisch-arabischen Konfliktebenen zu Konstellationsänderungen, die in ihrer Tragweite bisher kaum absehbar sind. Strategisch-konzeptionell wurden hier keine Impulse von der deutschen Präsidentschaft gesetzt.

Keine politische Initiative
zum Libanon

Auch wenn diese in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde, stellte die Stabilisierung der Lage im Libanon eine besondere Herausforderung für die deutsche EU-Präsidentschaft dar. Nicht nur leisten europäische Soldaten einen wichtigen Beitrag zu den UN-Blauhelmtropfen im Süden des Landes, sondern zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik wurden auch rund 800 deutsche Marine-soldaten in den Nahen Osten entsendet. Diese bilden seit Herbst 2006 die personenstärkste Komponente des maritimen Pfeilers der UNIFIL-PLUS-Mission im israelisch-libanesischen Grenzgebiet, die den Waffenstillstand zwischen Israel und dem Libanon sichern und Waffenlieferungen an die Hamas verhindern soll. Innen- aber auch außenpolitisch – vor allem im Verhältnis zu Israel – birgt ein solcher Einsatz für eine deutsche Regierung erheblichen Konfliktstoff.

Die militärische Präsenz im Libanon – das Mandat der UNIFIL-PLUS ist zunächst begrenzt auf den 31. August 2007 – hätte eine politische Initiative der Europäer im Sinne eines „Wie geht es weiter?“ notwendig gemacht. Eine solche Initiative blieb jedoch bisher aus. Wenige Tage vor dem Ende der deutschen Präsidentschaft erfolgte dann ein erster Anschlag, vermutlich verübt durch die radikalislamische Fatah al-Islam, auf das UNIFIL-Kontingent, bei dem sechs spanische Soldaten getötet wurden. Sollten sich derartige Anschläge wiederholen, wird die Verlängerung des UNIFIL-Mandats, die für den Sommer 2007 ansteht, zu einem schwierigen Unterfangen, vor allem wenn die Truppenpräsenz nicht durch Lösungswege zur politischen Stabilisierung des Libanon ergänzt wird. Ein Schlüssel könnte hier in Gesprächen

mit Syrien liegen, das trotz des formalen Endes der Besatzung weiterhin erheblichen Einfluss auf die Lage im Lande hat. Die Europäer können aber nur sehr begrenzt agieren, solange die USA den Weg für die Aufnahme von Verhandlungen mit Damaskus nicht freimachen.

Obwohl Portugal an den Atlantischen Ozean grenzt, wird es der „Mittelmeerfraktion“ innerhalb der Europäischen Union zugerechnet. Lissabon hat sich in seiner außenpolitischen Schwerpunktsetzung jedoch im Vorfeld der Präsidentschaft zurückhaltend zum Thema Nahostpolitik gezeigt. Vielmehr will man sich dem afrikanischen Kontinent und Brasilien zuwenden. Angesichts der angespannten Lage im Nahen Osten ist dies nachvollziehbar. Ein kleines Land wie Portugal könnte sich an der aktuellen Lage in Nahost leicht verheben. Allerdings ist problematisch, dass diese Zurückhaltung gerade in eine Phase fällt, in der eigentlich eine grundlegende Verständigung zu einer Reihe von Themen dringend notwendig ist. In erster Linie betrifft dies den intra-palästinensischen Konflikt und die faktische Trennung der Autonomiegebiete. Die Europäer müssen hier schnell zu einer gemeinsamen Haltung finden. Die scheidende deutsche Präsidentschaft ist aufgerufen, die „Teampräsidentschaft“ auch über die Weitergabe des Staffeltabs hinaus zu praktizieren und die Regierung in Lissabon zu unterstützen. Vor allem kann sie dies tun, indem sie unter den Mitgliedstaaten einen Dialog über den Umgang mit Hamas und dem Gazastreifen fördert und sich dafür einsetzt, das Mandat des neuen Sonderbeauftragten des Quartetts so auszugestalten, dass Tony Blair tatsächlich auch *politische Verhandlungsmacht* bekommt, um seine Rolle ausfüllen zu können. Ein starker Blair könnte die europäische Rolle im Quartett stärken – ein schwacher die EU im Nahen Osten schwächen. Dies könnte den neuen europäischen Profilierungsansätzen ein schnelles Ende bereiten.

Portugiesische Perspektiven

Anmerkungen

1) Siehe dazu auch Möller, Almut, 2007: The EU has to become a mature actor in its neighborhood, Beitrag für das Online-Journal „bitterlemons-international“, abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2007/eu.php>.

2) Bundesregierung: „Europa gelingt gemeinsam“. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar – 30. Juni 2007; Rat der Europäischen Union: Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, 17079/06, POLGEN 125, 21.12.2006. Das Programm der Bundesregierung und das Achtzehnmonatsprogramm des Rates sind abrufbar unter http://www.eu2007.de/de/The_Council_Presidency/Priorities_Programmes/index.html

3) Der Text der Roadmap ist abrufbar unter <http://www.un.org/apps/news/infocusRel.asp?infocusID=70&Body=Palestin&Body1=>.

4) Pressemitteilung der Bundesregierung zur Bilanz der EU-Ratspräsidentschaft vom 27.06.2007, abrufbar unter http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/June/0627AABilanz.html.

5) Handlungsempfehlungen für die europäische Irak-Politik in Hanelt, Christian-Peter/ Almut Möller, 2007: Sicherheitslage in der Golfregion um die Regionalmächte Iran, Irak und Saudi-Arabien, Diskussionspapier, abrufbar unter <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2007/golf-sicherheit.php>.

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
www.cap-lmu.de
