

Konrad
-Adenauer-
Stiftung



Europabüro · European Office · Bureau Européen


Wie nutzt Europa die Reflexionsphase?


Eine erste Bilanz seit dem Gipfeltreffen im Juni 2005

Barbara Einhäuser

Oktober 2005

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

 +32-2-743.07.43

 +32-2-743.07.49

 sekretariat@eukas.be

 <http://www.kas.de>

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juni 2005 stand im Zeichen der Krise. Ursprünglich als positives Signal in Folge des französischen und niederländischen Neins zum Europäischen Verfassungsvertrag gedacht, scheiterten die Staats- und Regierungschefs in der Frage, sich auf einen Finanzrahmen für die Jahre 2007-2013 zu einigen. Schuldzuweisungen und Vorwürfe folgten dem Gipfeltreffen.

Wenigstens hatte das Gipfeltreffen eine wesentliche Entscheidung zum Auslöser der Krise gebracht: Der europäische Verfassungsvertrag sollte nicht aufgegeben werden. Der ursprünglich vorgesehene Termin für den Abschluss des Ratifizierungsverfahrens, der 1. November 2006, wurde auf unbestimmte Zeit verschoben. Die Staats- und Regierungschefs forderten nun eine „Reflexionsphase“, die dazu genutzt werden sollte, in der Bevölkerung eine breite Debatte über die EU anzustoßen. Dieser Plan D – für Demokratie, Dialog und Diskussion – richtete sich sowohl an die europäischen Institutionen, wie auch die einzelnen Mitgliedstaaten. Der Stand der Diskussionen sollte unter österreichischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2006 überprüft werden.

Der kommende informelle Gipfel der Staats- und Regierungschefs in London am 27. Oktober 2005 ist Anlass, eine erste Bilanz der bisherigen Diskussionen im Rahmen der Reflexionsphase zu ziehen.

Die Europäische Kommission

Im Anschluss an ein Seminar zur Zukunft Europas am 21. September 05, erläuterte Präsident Barroso zum ersten Mal die Haltung der Kommission. Demnach werde es bedauerlicherweise in der nahen Zukunft keine Europäische Verfassung geben. Die EU sollte deshalb nun, anstatt alle Energie auf die Erarbeitung institutioneller Szenarien zu konzentrieren, bei der Lösung drängender Probleme in die Offensive gehen. Die etwas missverständlichen Äußerungen Barrosos implizierten jedoch nicht, dass die Kommission damit den Verfassungsvertrag aufgegeben hat. Der beste Weg aus der Krise sei es jedoch, so der Kommissionspräsident, konkrete Maßnahmen zu ergreifen und eine notwendige, moderne Vision Europas zu entwickeln.

Vor diesem Hintergrund forderte die Kommission die britische Ratspräsidentschaft auf, die Lösung des Haushaltsstreites zur Priorität zu machen. Die Kommission selbst werde dazu in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament einen neuen Vorschlag unterbreiten. Des Weiteren startete die Kommission ihre Initiative für eine bessere Rechtsetzung. Sie hat zum Ziel unnötige Vorschriften und Bürokratie abzubauen, die Wirtschaftswachstum und die

Schaffung von Arbeitsplätzen verhindern.¹ Neben dieser Initiative wolle man, so Barroso, in Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Institutionen Fortschritte bei der Dienstleistungsrichtlinie und der Verordnung zur Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe (REACH) erzielen.

Am 20. Oktober präsentierte Barroso fünf Vorschläge zur Neubelebung der Verhandlungen über den Finanzrahmen 2007-2013 und konkretisierte damit auch die wirtschaftspolitische Position der Kommission: Sie fordert die Aufstockung der Mittel für Wachstum und Beschäftigung durch Kohäsionspolitik, neue Krisenmechanismen zur Abfederung der mit der Globalisierung einhergehenden Erschütterungen (durch einen „Globalisation Adjustment Fund“, der Kosten für Ausbildung, Umzug von Arbeitnehmern und outplacement abdecken könnte), Umschichtung der Agrarausgaben zugunsten der ländlichen Entwicklung, Überprüfung der EU-Ausgaben ab 2009 im Hinblick auf die Modernisierung des Haushalts und eine stärkere demokratische Kontrolle und Kohärenz der externen Maßnahmen der Union. Zwar sind die Vorschläge nicht als Diskussionsvorlage für die informelle Tagung am 27.10.05 gedacht, sondern für den Dezenbergipfel des Europäischen Rates. Mit der jetzigen Veröffentlichung der Vorschläge unterstreicht die Kommission jedoch ihre Priorität, die festgefahrene Situation bei den Haushaltsverhandlungen zu überwinden.

Offensichtlich herrscht in der gesamten Kommission Konsens über die Vorschläge, denn auch der für Entwicklungshilfe zuständige Kommissar Louis Michel bekräftigte in einer Rede die von Barroso angeregten Reformbestrebungen.

Neben der Präsentation der eigenen Vorschläge kritisierte Barroso zuletzt auch die Mitgliedstaaten für die bisher unzureichende Ausgestaltung der vereinbarten Bedenkzeit. Er sei unglücklich über die Art und Weise, wie einige Mitgliedstaaten auf das Scheitern der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden reagiert hätten. Die vereinbarte Reflexionsphase dürfe keine Ausrede dafür sein, nichts Konkretes zu unternehmen.

Margot Wallström, Kommissarin für Institutionelle Beziehungen und Kommunikationsstrategie, präsentierte wenige Wochen später im Einklang mit den Ausführungen Barrosos den „Plan D der Kommission“ („Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“). Der Beitrag Wallströms ist explizit nicht als Rettungsmaßnahme für die Verfassung angelegt. Er hat zum Ziel, eine umfassende Diskussion zwischen den demokratischen Organen der EU und ihren

¹ In einer ersten Überprüfung von 183 vorgeschlagenen EU-Rechtsvorschriften wurden über ein Drittel davon ausgemustert.

Bürgern anzuregen und ist deshalb auch als Ergänzung zum Aktionsplan der Kommission für Kommunikation über Europa sowie zum angekündigten Weißbuch zur Kommunikationsstrategie und Demokratie gedacht. Die Debatte soll „einen neuen Konsens über das europäische Projekt hervorbringen“. Wallström erwartet von den Mitgliedstaaten die nationalen Debatten über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Europas, den freien Personenverkehr, Sicherheit, sowie Europas Grenzen und seine Werte selbständig in Gang zu setzen. Die Kommission könne die Mitgliedstaaten in dieser Rolle unterstützen, jedoch nicht ihre Aufgaben übernehmen.

Um diese Diskussionen voranzubringen schlägt die Kommissarin verschiedene Maßnahmen vor: Regelmäßige Besuche des Kommissionspräsidenten und seiner Vizepräsidenten, sowie anderer Kommissare in den Mitgliedstaaten; die Einrichtung eines Europäischen Rundtisches für Demokratie (zusammengesetzt aus Mitgliedern von Nichtregierungsorganisationen und Vertretern der Zivilgesellschaft); Entsendung sogenannter „Goodwill-Botschafter“ zu regionalen Veranstaltungen und Ereignissen; ein Europäisches Bürgerbegehren; ein Europäischen Bürgerausschuss; verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente (Erörterung politischer Entwicklungen vor nationalen Parlamenten durch die Kommissare); eine spezifische Eurobarometer-Umfrage zur Zukunft Europas; der Einsatz moderner Internet-Technologien zur Förderung von Debatten.

Die dadurch unterstützten Debatten in den Mitgliedstaaten müssten, so heißt es in Wallströms Beitrag, strukturiert sein, damit das Feedback unmittelbare Auswirkungen auf die politische Agenda der Europäischen Union habe. Im April 2006 könnten erste Schlussfolgerungen gezogen werden. Insgesamt hat es sich die Kommission mit ihrem Plan D auf die Fahnen geschrieben, dem Bürger aktiv zuzuhören, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die europäischen Institutionen zurückzugewinnen.

Das Europäische Parlament

Im Europäischen Parlament hatte die Aussage Barrosos, in naher Zukunft werde die Europäische Verfassung nicht in Kraft treten können und man solle sich nun den aktuellen Fragen zuwenden, teils heftige Kritik ausgelöst. Besonders lautstark kritisierten die beiden zuständigen Berichterstatter im Ausschuss für konstitutionelle Fragen Andrew Duff und Johannes Voggenhuber den Kommissionspräsidenten. In seinen Vorschlägen finde sich kein europäischer Geist. Die Kommission spiele nicht ihre traditionelle Rolle eines Mediators in der Krise, sondern habe sich zum Totengräber der Verfassung gemacht.

Auch in der Parlamentsdebatte am 26.09.05 war in allen Fraktionen Unbehagen über die Ausführungen Barrosos und Frustration über ein mangelndes Engagement der Kommission in der bisherigen Debatte zu hören. Hans-Gert Pöttering, Vorsitzender der EVP-ED-Fraktion, erklärte sich überzeugt, der einzige Weg auf die Krise zu reagieren sei es, die gemeinsamen Werte, die in der Europäischen Verfassung festgelegt seien, zu bestärken und nicht den Eindruck zu erwecken, die Verfassung stehe nicht länger auf der Agenda. Martin Schulz, Fraktionsvorsitzender der SPE-Fraktion, kritisierte, die Kommission habe in der Debatte über die Verfassung und die Finanzielle Vorausschau zu lange durch Abwesenheit gegläntzt. Die Kommission, so der Chef der ALDE-Fraktion Graham Watson, müsse die europäische Agenda festlegen und dürfe diese Aufgabe nicht den Mitgliedstaaten überlassen.

Der Vorsitzende des Ausschusses für konstitutionelle Fragen Jo Leinen forderte die Kommission auf, keine zweideutigen Signale über das Schicksal der Verfassung auszusenden, sondern ihre Rolle als Antriebskraft des Integrationsprozesses zu spielen. Jede weitere Erweiterung ohne gleichzeitige Vertiefung, wie sie die Kommission vorschlage, werde zum Konflikt mit dem Parlament führen, das jeder Erweiterungsrunde zustimmen muss. Dies werde jedoch nicht geschehen, bis die Verfassung ratifiziert sei.

Die bereits genannten Berichterstatter Duff und Voggenhuber legten selbst ein den Kommissionsvorschlägen völlig entgegengesetztes Konzept vor. Sie fordern eine möglichst schnelle Wiederaufnahme der Diskussion über die Verfassung und ihre Inhalte. Ein europäischer Dialog - unionsweit, thematisch strukturiert und in Etappen geführt - soll demnach die Verfassungskrise überwinden. Ein überarbeiteter Verfassungsvertrag² soll dann im Juni 2009 in einem unionsweiten Referendum, gemeinsam mit den Wahlen zum Europäischen Parlament, angenommen werden. Dieser Vorschlag war jedoch auch im Ausschuss für konstitutionelle Fragen umstritten. Der Schattenberichterstatter der EVP-ED-Fraktion Alexander Stubb rief dazu auf, Details zu vermeiden. Er schlägt einen Plan in fünf Phasen vor: Nach der Reflexion im Jahr 2005 über den Kontext, der zur Krise geführt hat, soll sich im Jahr 2006 eine Analyse (möglicherweise mit einem zweiten Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen) anschließen. 2007, ein Jahr mit vielen anstehenden Wahlen, sollen weitere Vorbereitungen folgen. 2008 ist in Stubbs Plan dann die Revision und 2009 die Ratifikation des Vertrags geplant.

Der Ausschussvorsitzende Leinen hält es hingegen für zu früh, über Neuverhandlungen zu spekulieren. So plädieren daher auch einige Mitglieder des Ausschusses grundsätzlich dafür, das Paket des Verfassungsvertrages nicht wieder auszuschnüren. Eine Revision sei wenn

überhaupt nur eines der möglichen Ergebnisse der Reflexionsphase. Ihr Ergebnis könne jedoch zum jetzigen Zeitpunkt unmöglich vorweggenommen werden.

Einigkeit herrscht im Parlament darin, dass nun dringend Konsens in Fragen des Haushalts, der Gemeinsamen Agrarpolitik und des europäischen Sozialmodells erzielt werden soll. Angesichts dessen fällt es zunächst schwer einen deutlichen Unterschied zum Ansatz der Kommission auszumachen. Parlamentspräsident Borrel kommentierte daher auch die ersten Reaktionen auf die Pressekonferenz Barrosos als „übertrieben“. Barroso habe, was die Zukunft der Verfassung angehe, lediglich eine Tatsache beschrieben. Und der Kommissionspräsident seinerseits war in Folge der Reaktionen aus dem Parlament bemüht zu betonen, er stehe weiterhin zum Verfassungsvertrag. In einem Brief an Borrel bot er dem Europäischen Parlament die enge Zusammenarbeit der Kommission in der Gestaltung der Reflexionsphase an. Das Parlament nehme hier eine Schlüsselrolle ein.

Trotz der beschwichtigenden Worte besteht jedoch in der Tat ein wesentlicher Unterschied zwischen den Ansätzen von Kommission und Parlament. Während die großen Fraktionen die Verfassung im Herzen der Debatte halten wollen, die dort festgelegte institutionelle Umgestaltung der EU und die damit verbundene vertiefte Integration für essentiell halten und darum eine Ratifizierung (2009 hat sich im Konsens als Datum für einen Abschluss der Ratifizierung ergeben) anstreben, setzt die Kommission auf einen rein pragmatischen Ansatz. Die Vorteile Europas müssten dem Bürger demnach erst wieder über erlebbare Fortschritte in den Sachfragen nahe gebracht werden. Der Verfassungsvertrag ist für die Kommission zweitrangig.

Die Mitgliedstaaten

Sind auf europäischer Ebene eine durchaus lebhaft Diskussions sowie erste konkretere Vorschläge festzuhalten, fällt die Analyse der Ausgestaltung der Reflexionsphase in den Mitgliedstaaten gelinde gesagt ernüchternd aus. Die von den Staats- und Regierungschefs selbst geforderte Diskussion findet auf nationalstaatlicher Ebene kaum Umsetzung.

Seit der Rede Tony Blairs vor dem Europäischen Parlament ist von der britischen Ratspräsidentschaft kaum ein Lebenszeichen zu vernehmen. Othmar Karas, Vizepräsident der EVP-ED-Fraktion, hatte in einer, in Form einer Vermisstenanzeige gestalteten Pressemitteilung, das mangelnde britische Engagement kritisiert.

² Diese Revision soll sich nur auf den Teil III des derzeitigen Verfassungsvertrages beschränken.

Blair hat eine Debatte über das europäische Sozialmodell in den Mittelpunkt seiner Präsidentschaft gestellt und ausschließlich dieses Thema auch für den nun kommenden informellen Gipfel gegen viel Widerstand durchgesetzt. So hatte unter anderem die Kommission kritisiert, man müsse sich auch mit den Haushaltsfragen und der Zukunft des Verfassungsvertrages beschäftigen.

In einem Papier zur Zukunft Europas in der globalen Wirtschaft forderte der britische Finanzminister Gordon Brown nun weit reichende Reformen in den meisten Bereichen der Wirtschaft. Er attackierte die Wirtschaften Kontinentaleuropas und erklärt das alte europäische Sozialmodell für gescheitert und nicht geeignet die Arbeitslosigkeit in Europa zu senken. Brown stellt sogar eine immer stärkere Integration der EU-Ökonomien in Frage. Diese, gepaart mit einer Abschottung nach außen durch hohe Zölle, sei in Zeiten des steigenden Wettbewerbs durch China und Indien zu unflexibel und überholt.

Durch diese Positionierung bringt sich die britische Präsidentschaft besonders gegenüber Frankreich in Frontstellung. Einzig aus Frankreich waren seit dem Gipfel im Juni erste Beiträge gekommen, welche die europäische Diskussion wieder beleben sollten. Sowohl Außenminister Philippe Douste-Blazey als auch Ministerpräsident de Villepin hatten in ihren Beiträgen eine vertiefte Integration besonders auch im Bereich der Wirtschafts- und Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefordert. In einem Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am Tag vor dem Gipfel in London erklärt nun auch Präsident Chirac, Frankreich wolle sich gemeinsam mit seinen Partnern nach allen Kräften bemühen, die europäische Krise zu überwinden und hebt dabei besonders auch die Möglichkeiten einer deutsch-französischen Partnerschaft hervor. Auch inhaltlich ist der Beitrag so kurz vor dem Gipfel als deutliche französische Positionierung besonders gegenüber der britischen Ratspräsidentschaft zu verstehen. Frankreich werde nie akzeptieren, so Chirac, dass Europa auf eine einfache Freihandelszone reduziert werde. Man müsse wieder auf ein politisches und soziales Europa hinarbeiten. Angesichts der Globalisierung bilde Europa den unverzichtbaren Handlungsrahmen, um ihre Herausforderungen zu meistern. Konkret spricht sich Chirac wie schon zuvor de Villepin vordringlich für die Stärkung der Bereiche Innovation und Forschung aus. Deutschland und Frankreich hätten in Zukunftsbereichen wie Bio-, Informations- und Nanotechnologie große Programme angestoßen. Er schlage vor, diese auf ganz Europa auszuweiten. Um zusätzliche Handlungsspielräume zu finden und die gemeinschaftlichen Forschungskapazitäten zu verdoppeln, könne die Europäische Investitionsbank mit einbezogen werden. Explizit unterstützt Chirac auch den von Kommissionspräsident Barroso vorgeschlagenen „Globalisierungs-Anpassungs-Fonds. Um die europäische

Energieversorgung zu diversifizieren und modernisieren, werde Frankreich Anfang des Jahres ein Memorandum vorlegen, um auf die notwendige Umkehrung der Lebens- und Produktionsgewohnheiten hinzuwirken. Der Europäische Rat im Dezember, so Chirac in seinem Beitrag weiter, müsse auch zu einer Einigung über den europäischen Haushalt führen. Auch zum Thema Verfassungsvertrag äußert sich Chirac: Der Nizza-Vertrag sei nicht stark genug, um das Europa der 25 voranzubringen. Unter österreichischem Vorsitz werde man den Stand des Ratifizierungsprozesses in allen Mitgliedstaaten überprüfen. Man wolle diesen Termin zusammen mit der neuen deutschen Regierung vorbereiten. Parallel dazu müsse über ein besseres Funktionieren der Institutionen im Rahmen der bestehenden Verträge nachgedacht werden. Wie auch schon sein Außenminister zuvor, spricht sich Chirac auch für die Bildung von Pioniergruppen in der EU aus, die allen, zu einer vertieften Integration willigen Mitgliedstaaten, offen stehen müssten.

Hat sich Frankreich damit vor dem Gipfel klar in Stellung gebracht und mit ersten Vorschlägen die Denkpause der EU bereichert, gab es aus den übrigen Mitgliedstaaten keine Beiträge zur Reflexionsphase. In Deutschland und Polen verhinderten die Wahlen eine Debatte. Europapolitische Themen spielten im Wahlkampf nahezu keine Rolle. Und der scheidende polnische Präsident Kwasniewski beklagte zwar vehement, dass anders als angekündigt nicht über Wege aus der europäischen Verfassungskrise gesprochen werde, gestand selbst jedoch seine Ratlosigkeit ein, wie sich die Kluft zwischen den Wählern und der Europapolitik verringern lasse.

In den Niederlanden hatte Premier Balkenende zwar nach dem gescheiterten Referendum einen Dialog mit der Bevölkerung über Europa angekündigt. Sichtbare Ergebnisse dieser Ankündigung gibt es nicht.

Die mangelnde Konkretisierung der Gestaltung der Denkpause bereitet auch Österreichs Kanzler Schüssel – ab Januar 2006 Ratspräsident der EU – Sorgen. Er hatte wiederholt eine Phase der aktiven Reflexion über das europäische Projekt angemahnt. Die Bürger, so Schüssel, befürchteten eine Überdehnung der EU durch die Aufnahme der Türkei, der Ukraine und noch anderer Staaten. In diesen Punkten müsse eine vorsichtige Linie eingeschlagen werden, dann könne man im Jahre 2007 in Frankreich und den Niederlanden die Verfassung erneut zur Abstimmung stellen. Mit der vorübergehenden Blockierung des Mandats für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei habe Österreich, so Außenministerin Plassnik, die Ergebnisoffenheit der Verhandlungen mit der Türkei im Mandat fest verankert. Damit habe man einen wichtigen Beitrag zur Debatte in Europa geleistet.

Der Gipfel der Staats- und Regierungschefs morgen in London soll sich nun mit der Zukunft Europas im Zeitalter der Globalisierung befassen. Man darf auf das Ergebnis der Tagung gespannt sein. Die etwas diffuse Festlegung der Agenda auf die Frage nach sozialer Gerechtigkeit und Wettbewerbsfähigkeit im Kontext der Globalisierung, Europas Rolle in der Welt und die Sicherheit der Bürger lässt ein ebenso wenig konkretes Ergebnis der Beratungen befürchten. Die britische Ratspräsidentschaft ist nun gefordert ihr bisher schlechtes Abschneiden in der Anregung und Kanalisierung der Debatte über die Zukunft Europas zu revidieren. Und auch die übrigen Staats- und Regierungschef sind angehalten, sich stärker als bisher um eine Diskussion in ihren Staaten zu bemühen. Neben den notwendigen wirtschaftlichen Reformen kann nur eine Debatte auf nationaler Ebene wieder neues Vertrauen in die EU und ihre Institutionen anregen.

Dass diese unbedingt notwendig ist haben auch kürzlich wieder die Umfragen bewiesen. Mehr und mehr Bürger Europas zeigen sich skeptisch, ob die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft überhaupt gegenüber den Nachteilen überwiegen.