

Einigung nach schwieriger Kompromissuche

EUROPÄISCHER RAT VOM 7./8. FEBRUAR 2013

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

Nachdem sie die Verhandlungen beim Sondergipfel im November ergebnislos abgebrochen hatten, mussten sich die 28¹ Staats- und Regierungschefs auf ihrem Februargipfel erneut mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auseinandersetzen. Ursprünglich standen die Handelspolitik und die Südliche Nachbarschaft der EU auf der Tagesordnung des Treffens am 7. und 8. Februar 2013. Nach einem 26-stündigen Verhandlungsmarathon gelang es eine Einigung zum MFR zu erzielen. Erstmals in der Geschichte der EU einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Kürzung des Haushalts und sparten dabei insbesondere bei Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. In den kommenden Monaten stehen nun harte Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (EP) an, welches dem Kompromiss zustimmen muss.

Zur Handelspolitik und zur Südlichen Nachbarschaft verabschiedete der Gipfel politische Leitlinien. Darüber hinaus äußerte sich der Europäische Rat zu aktuellen Entwicklungen in Syrien und Mali.

1. MFR 2014-2020

Rückblick²

Auf ihrem Novembertreffen hatten die Staats- und Regierungschefs keine Einigung zum MFR für 2014-2020 erzielen können. Im Vorfeld des Gipfels hatten die Vorstellungen der Mitgliedstaaten sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite noch

weit auseinander gelegen. Unterschiedliche Positionen gab es hinsichtlich der Höhe des Gesamtbudgets und der Höhe sowie der Verteilung der Mittel für die Agrar- und Kohäsionspolitik. Auf der Einnahmenseite standen die Rabatte für die Nettozahler zur Diskussion.

Nach zweitägigen Verhandlungen wurden signifikante Fortschritte, allerdings keine Einigung erzielt.

Der letzte Vorschlag von EU-Ratspräsident van Rompuy sah für den MFR 973 Milliarden Euro vor. Nach wie vor ging der Löwenanteil der EU-Mittel an die Agrar- (372 Milliarden) und die Kohäsionspolitik (320 Milliarden). Für Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit wurden 140 Milliarden veranschlagt, für den Bereich Sicherheit und Bürgerschaft knapp 17 Milliarden, jeweils 63 Milliarden für „Globales Europa“ sowie die Verwaltungsausgaben. Verglichen mit der Kommissionsvorlage waren insbesondere Wettbewerbsfähigkeit und Globales Europa von den Einschnitten betroffen. Die relativ moderaten Kürzungen bei der Agrar- und Kohäsionspolitik sicherten die weitgehende Zustimmung der mittelost- und südeuropäischen Länder sowie Frankreichs. Deutschland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich forderten hingegen weitere Kürzungen in Höhe von 30 Milliarden. Mithin konnte die Lücke auf der Ausgabenseite deutlich verringert werden, die Frage der Rabatte war jedoch weiterhin sehr umstritten. Daraufhin stellte der Europäische Ratspräsident Hermann van Rompuy die Staats- und Regierungschefs vor die Wahl, entweder bis zu einer möglichen Einigung weiterzuverhandeln oder aber nach einer Reihe bilateraler Konsultationen zu einem späteren Zeitpunkt fortzusetzen. Diese entschieden sich mehrheitlich für eine Vertagung der Gespräche. Vor allem dank der Vermittlung der Bundeskanzlerin gelang

¹ Kroatien nahm als künftiger Mitgliedstaat ebenfalls an den Verhandlungen teil.

² Einen ausführlichen Bericht über die Verhandlungen während des Novembertreffens finden Sie [hier](http://www.kas.de/bruessel/de/publications/32874/): <http://www.kas.de/bruessel/de/publications/32874/>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

es aber, Großbritannien eng in den Verhandlungsprozess einzubinden und das Szenario einer Einigung ohne London zu vermeiden. In den folgenden Wochen lotete van Rompuy in enger Zusammenarbeit mit Kommissionspräsident Barroso und der irischen Ratspräsidentschaft in bilateralen Gesprächen mit den Staats- und Regierungschefs den Raum für eine mögliche Einigung aus. Zudem wurde im Vorfeld das EP (insbesondere Parlamentspräsident Martin Schulz) verstärkt in die Verhandlungen eingebunden

Positionen im Vorfeld des Februargipfels

Kein Mitgliedstaat forderte eine Aufstockung der Mittel im Vergleich zum November-Vorschlag. Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Schweden wollten weitere Kürzungen zumindest in Höhe von rund 30 Milliarden und damit eine Senkung des Gesamtansatzes auf 1% des Bruttonationaleinkommens (BNE). Großbritannien forderte sogar eine Kürzung um rund 50 Milliarden. Frankreich und Italien hingegen lehnten jede weitere Kürzung bei Agrar- oder Strukturhilfen ab. Dennoch galt eine Einigung auf den Gesamtumfang als machbar.

Schwieriger wurden die Diskussionen über die Einnahmenseite, insbesondere die Rabatte, eingeschätzt: Großbritannien, Deutschland, die Niederlande und Schweden bestanden auf die Beibehaltung ihrer Rabatte. Ebenso Österreich, dessen Vergünstigungen van Rompuy in seinem ersten Vorschlag gekappt hatte. Dänemark – das zuletzt gemessen am Pro-Kopf-Beitrag größter Nettozahler war – forderte einen eigenen Rabatt. Frankreich und Italien waren hingegen nicht bereit, diese Rabatte im bisherigen Umfang zu finanzieren. Diese Forderung war angesichts der gegenüber 2005 deutlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation in Italien nicht unberechtigt.

Deutlicher als noch im November positionierte sich das EP: Parlamentspräsident Schulz übte im Vorfeld heftige Kritik insbesondere an drohenden Kürzungen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit sowie der mangelnden Flexibilität des Entwurfs und drohte mit einer Ablehnung, sollten die Kernforderungen des EP nicht berücksichtigt werden. Ähnlich – wenn auch diplomati-

scher – äußerte sich das Verhandlungsteam des EP, zu dem die drei EVP-Abgeordneten Jean-Luc Dehaene, Alain Lamassoure und Reimer Böge gehören.

Verhandlungsverlauf

Van Rompuy hatte im Vorfeld des Rates bewusst darauf verzichtet, einen neuen detaillierten Entwurf vorzustellen. Ziel: Die Verhandlungen sollten nicht bereits vor dem eigentlichen Beginn des Gipfels in eine Sackgasse führen. Erst am Morgen des 8. Februar legte er nach einem nächtlichen Verhandlungsmarathon einen überarbeiteten Vorschlag vor, der in enger Abstimmung insbesondere mit der Bundeskanzlerin, dem französischen Staatspräsidenten Hollande und David Cameron erarbeitet worden war. Darin wurde bereits die Gesamobergrenze (960 Milliarden in Verpflichtungsermächtigungen) des Finanzrahmens definiert. Nach einer zweistündigen Pause erfolgten noch einige Änderungen auf der Ausgabenseite sowie bei den Rabatten.

Der MFR 2014-2020 im Einzelnen³

1. Ausgabenseite

Der Gesamtansatz liegt nochmals rund 13 Milliarden Euro unterhalb des Novemberentwurfs. Insgesamt beträgt der MFR damit 960 Milliarden Euro (Verpflichtungsermächtigungen), das entspricht genau 1% des BNE aller EU-Länder. Erstmals überhaupt kürzten die Staats- und Regierungschefs einen MFR im Vergleich zur vorherigen Haushaltsperiode. Legt man die tatsächlichen Zahlungen zugrunde, läge der Gesamtansatz lediglich bei rund 908 Milliarden.

Die Kürzungen betreffen in erster Linie den Posten Wettbewerbsfähigkeit, der im Vergleich zum Novemberentwurf von 139 Milliarden auf 125,7 Milliarden schrumpft (Kommissionsvorschlag: 164 Milliarden). Besonders betroffen davon ist die Connecting Europe Facility (CEF), die von 41,2 Milliarden im Novemberentwurf (Kommissionsvorschlag: 50 Milliarden) auf 29,3 Milliarden fällt. Der Posten Sicherheit und Bürger-

³ Übersicht über verschiedene Budgetansätze siehe Anhang.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

schaft fällt von 16,7 auf 15,7 Milliarden, „Globales Europa“ von 60,6 auf 58,8 Milliarden. Die Verwaltungskosten sinken, schwächer als erwartet, nur um eine Milliarde (von 62,6 auf 61,6). Bis 2017 sollen die EU-Institutionen ihr Personal um 5% reduzieren, die kommenden 2 Jahre soll es keine Gehaltserhöhungen geben. Den deutlich weitergehenden britischen und niederländischen Kürzungsforderungen wurde damit eine Absage erteilt.

Überraschend erfolgte eine leichte Erhöhung der Mittel für die Kohäsionspolitik (von 320 auf 325 Milliarden) und die Agrarpolitik (von 372 auf 373 Milliarden). Im Bereich der Kohäsionspolitik gab es zudem das ein oder andere Zugeständnis für strukturschwache Staaten (u.a. für Griechenland, Portugal und Spanien) sowie für Regionen, die im kommenden MFR massiv Hilfen verlieren würden. Dadurch erhält beispielsweise Deutschland einen zusätzlichen Beitrag von 710 Millionen Euro (davon 200 Millionen Euro für Leipzig).

Die Großprojekte ITER (2,7 Milliarden), GALILEO (6,3 Milliarden) und GMES (3,8 Milliarden) werden außerhalb des MFR finanziert.

Neu eingeführt wurde ein sechs Milliarden schweres Unterstützungsprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa. Von dieser Initiative können alle Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25% profitieren.

2. Einnahmenseite

Rabatte: Beibehaltung des Britenrabatts und des deutschen Abschlags. Kürzung des niederländischen (auf 695 Millionen) und des schwedischen Rabatts (auf 185 Millionen), Einführung eines dänischen Rabatts in Höhe von 130 Millionen. Österreich konnte letztlich einen Teil seines Rabatts (60 Millionen über drei Jahre verteilt) behalten. Zudem wird Italien bei der Finanzierung der Rabatte um 700 Millionen entlastet, bleibt aber Nettozahler.

3. Sonstiges

Verschiedene Elemente zur Modernisierung des MFR wurden beibehalten: Mindestens 20% der Finanzmittel sind für klimarelevante Ziele vorgesehen, die Konditionalität der Kohäsionspolitik wird gestärkt. Darüber hin-

aus ist bei der Zuteilung der Kohäsionsmittel ab 2016 eine Umschichtung möglich. Zudem soll nicht verwendetes Geld später leichter umgewidmet werden können – ein Zugeständnis gegenüber dem EP.

Aus Sicht der Bundesregierung ist das Verhandlungsergebnis ein Erfolg, deutsche Kernforderungen wurden erfüllt: Der MFR liegt bei 1% des BNE, die Reduzierung der Hilfen für die neuen Bundesländer fällt erträglich aus. Zudem gelang eine Einigung aller Mitgliedstaaten.

Auch den Forderungen des britischen Premiers wurde in vielen Elementen Rechnung getragen: Beibehaltung des Britenrabatts, Annäherung an die von ihm geforderten 900 Milliarden bei den tatsächlichen Zahlungen, Kürzung gegenüber dem letzten MFR.

Ausblick

Trotz der Einigung zwischen den Mitgliedstaaten ist der MFR noch lange nicht in trockenen Tüchern. Nun ist das EP am Zug: Die Ratsschlussfolgerungen stießen bei den größten Fraktionen auf Ablehnung und würden so wohl keine Zustimmung finden. Die Kritik entzündet sich vor allem an der enormen Lücke zwischen Verpflichtungsermächtigungen und Zahlungsermächtigungen. Diese könne in eine strukturelle Verschuldung der EU führen. Das wäre für das Europäische Parlament inakzeptabel.

Konkret hat das EP folgende Forderungen:

- mehr Flexibilität zwischen Haushaltsrubriken und -jahren. Ungenutzte Mittel sollen leichter übertragen werden und nicht an die Mitgliedstaaten zurückfließen. Die Entscheidung darüber soll mit qualifizierter Mehrheit erfolgen
- konkrete Zugeständnisse mit Hinblick auf die Einführung von Eigenmitteln
- eine obligatorische Überprüfungs Klausel, die in zwei oder drei Jahren mit qualifizierter Mehrheit umfassende Korrekturen am MFF ermöglicht
- eine stärkere Ausrichtung auf Wettbewerbsfähigkeit und Forschung

Grundsätzlich gehen die meisten Beobachter – inkl. der Vertreter der meisten Mitgliedstaaten – davon aus, dass das EP trotz aller Kritik einem Kompromiss zustimmen wird. Van Rompuy hat bereits mehrfach ange-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

kündigt, eine enge Abstimmung mit dem EP zu suchen.

Das EP ist gewillt, sein durch den Lissabon-Vertrag erworbenes Zustimmungsrecht tatsächlich zu nutzen. Hinzu kommt, dass das EP an einer Einigung weniger Interesse hat als das Gros der Mitgliedstaaten. Vertreter des EP betonten mehrfach, dass sie mit der Fortführung des aktuellen Finanzrahmens besser leben könnten als mit einem schlechten Deal.

Um möglichem Druck von Mitgliedstaaten auf „ihre“ Europaabgeordneten vorzubeugen, wollen die Fraktionen eine geheime Abstimmung. Ein solcher Antrag muss aber von mindestens 150 Abgeordneten gestützt werden. Die Effektivität dieses Schrittes ist aber zweifelhaft.

Kommentar

Die Einigung auf den MFR kommt gerade noch rechtzeitig – vor dem Beginn des Wahlkampfs in mehreren großen Mitgliedstaaten und nicht zuletzt im EP.

Die enge Einbindung des britischen Premiers Cameron ist ein großer Erfolg, der noch Anfang November kaum möglich erschien. Eine zwischenzeitlich diskutierte Einigung auf einen MFR à 26 wäre weder juristisch noch politisch wünschenswert. Dies wurde vor allem durch die erfolgreichen deutschen Vermittlungsbemühungen ermöglicht. Eine Ausgrenzung Großbritanniens hätte zudem möglicherweise das Abdriften von der EU weiter beschleunigt.

Die Verhandlungen verliefen auf beiden Gipfeln – von einigen wenigen Momenten abgesehen – in guter und zivilisierter Atmosphäre. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der gespannten finanzpolitischen Lage in zahlreichen Mitgliedstaaten beachtlich. Die Verhandlungstaktik von Rompuy's ist aufgegangen – auch dank der Vermittlerrolle der Bundeskanzlerin beim Gipfel selbst.

Politisch ist die Einigung auf den MFR ein Beweis für die Handlungsfähigkeit der EU – unter der Voraussetzung, dass es gelingt, mit dem EP einen Kompromiss zu finden. Ob die bisher von den Mitgliedstaaten angebotenen Zugeständnisse dafür ausreichen, ist fraglich. Möglich scheint eine Einigung hinsichtlich der Flexibilisierung des MFR und der Überprüfungsklausel. Zugeständnisse bei der Erhöhung der Zahlungsobergrenze

werden notwendig sein. Insbesondere da bei den Eigenmitteln wenig Entgegenkommen seitens der Mitgliedstaaten zu erwarten ist.

Der Preis für die Einigung ist gleichwohl hoch: Von den hehren Versprechungen, den MFR als primäres Wachstumsinstrument zu konzipieren, ist nicht mehr viel übrig geblieben. Nationale Erbhöfe im Bereich der Agrar- und Regionalpolitik hatten offenbar Priorität.

Die Debatte im Europäischen Rat drehte sich fast ausschließlich um die nationalen Beiträge, nicht um den europäischen Mehrwert des MFR.

Zwar werden die Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zum vergangenen MFR erhöht, dennoch bleibt dieser Posten stark hinter den Erwartungen und hinter dem Kommissionsvorschlag zurück. Enttäuschend sind insbesondere die großen Kürzungen der neu eingeführten CEF, die für die wirtschaftliche Entwicklung lebensnotwendige Infrastrukturprojekte fördern sollte. Außer der Kommission hat letztlich kaum ein Mitgliedstaat diese Initiative noch offensiv unterstützt. Die Wachstumsimpulse dieses MFR dürften daher überschaubar ausfallen.

Bedenklich sind auch die Kürzungen in der Rubrik 4 „Globales Europa“ (EU als globaler Akteur). Das gerne bemühte Bekenntnis zu einer aktiven Rolle der EU in seiner Nachbarschaft und in der Welt wirkt so wenig glaubhaft.

Obgleich der neue MFR nun nicht mehr der erhoffte große Wurf ist, enthält er trotz aller Kürzungen einige wichtige Elemente, wie etwa die verstärkte Konditionalisierung und besseres Monitoring der Kohäsionspolitik oder eine teilweise „Ökologisierung“ der Agrarpolitik. Das langwierige Verhandeln um Beiträge und Rabatte legitimiert allerdings den Ruf des EP nach wirklichen Eigenmitteln.

Wünschenswert wäre auch – wie vom EP verlangt – eine größere Flexibilität zwischen den einzelnen Posten und Haushaltsjahren des Finanzrahmens.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

2. Handelspolitik

Über den MFR hinaus nahmen die Staats- und Regierungschefs zu Fragen der Handelspolitik Stellung. Dies diente der Vergewärtigung des Sachstandes einzelner Freihandelsabkommen (FHA) und der Klärung der strategischen Ausrichtung der Handelspolitik.

Die Mitgliedstaaten sind sich über die Bedeutung des Handels für Wachstum und Beschäftigung einig: Bei einer anspruchsvollen Handelspolitik rechnet die Kommission mit einem Beitrag zum Wirtschaftswachstum von zwei Prozent und der Schaffung von zwei Millionen Arbeitsplätzen. In einem vorab veröffentlichten Schreiben stellte Kommissionspräsident Barroso klar, dass nur mit einer aktiven Handelspolitik, die EU Teil der globalen Wertschöpfungskette bleiben kann. Das bevorzugte Instrument seien bilaterale Beziehungen, wohingegen Fortschritte in multilateralen Handelssystemen lediglich langfristig eine Option darstellen, so Barroso weiter. Grund: keine verwertbaren Ergebnisse der Doha-Runde. Die Erwartungen an den nächsten WTO-Gipfel im Dezember 2013 in Bali sind entsprechend niedrig.

Daher widmeten sich die Staats- und Regierungschefs überwiegend den bilateralen FHA. Entsprechend bisheriger Fortschritte und dem zu erwartenden Nutzen für die europäische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, wurde das weitere Vorgehen skizziert: FHA mit den USA, Japan, Kanada, Russland und China haben Priorität vor den Handelsbeziehungen zu Indien, ASEAN sowie MERCUSOR und denen zu Ländern im Rahmen in der Östlichen und Südlichen Nachbarschaft.

Von herausragender Bedeutung sind die Verflechtungen mit Kanada und den USA. Handelskommissar de Gucht besuchte zur Zeit des Europäischen Rats die beiden Länder, um abschließende Gespräche zu führen. Ende Februar wird der Abschlussbericht der hochrangig besetzten Arbeitsgruppe (neben de Gucht hat der US-Handelsbeauftragte Ron Kirk den Vorsitz) zu den Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU erwartet. Der Bericht könnte den Startschuss für Verhandlungen zu einem umfassenden Freihandelsabkommen darstellen. Ein Abschluss hätte enormes Po-

tential: In 2011 waren die USA der wichtigste Warenimporteure der EU. Die Ausfuhr in die USA machten rund 17 Prozent (ca. 264 Milliarden Euro) des EU-Außenhandels aus (zum Vergleich: China auf Platz 2 mit rund 9 Prozent und 136 Milliarden Euro). Die Schaffung einer Freihandelszone könnte nach Berechnung der EU-Kommission zu einem zusätzlichen Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent führen. Zuvor gilt es aber Widerstände zu überwinden: Die Marktzugangsmechanismen (insbesondere im Agrarbereich) und Standards sowie Regulierungsvorschriften sind Streitpunkte. Mit einer Verhandlungsdauer von rund zwei Jahren wird gerechnet.

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten ihre Absicht zu einem baldigen Abschluss der Gespräche mit Kanada, welche bereits vier Jahre andauern. Die Verhandlungen über ein FHA mit Japan sollen in den kommenden Monaten beginnen. Wegen der schlechten Zugangsbedingungen auf den japanischen Märkten, sieht die Kommission Japan in der Pflicht und hat sich deshalb eine Hintertür offen gelassen: Sind nach einem Jahr nicht die gewünschten Ergebnisse zu sehen, ist ein Abbruch der Gespräche geplant. Russland ist im August 2012 der WTO beigetreten, hat aber zuvor und im Anschluss daran protektionistische Maßnahmen verabschiedet. Die Staats- und Regierungschefs der EU machten deutlich, dass die vorherige Erfüllung der WTO-Verpflichtungen die Voraussetzung für eine weitere Vertiefung der Handelsbeziehungen darstellt.

Kommentar

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zur Handelspolitik verdeutlichen den seit längerem bestehenden Trend, den Fokus von multilateralen Verhandlungen hin zu bilateralen Beziehungen zu verschieben. Der Abschluss der Gespräche mit Singapur im Dezember 2012 und der Beschluss zu Verhandlungen mit Japan im November 2012, belegen dies.

Ein FHA mit den USA hätte ein enormes wirtschaftliches Potential. Die Chancen dafür stehen aktuell besser denn je: Auf beiden Seiten des Atlantiks werden Wachstumsanreize dringend benötigt, selbst republikanische Unterstützung ist zu erwarten und die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

Gespräche haben die Unterstützung der höchsten politischen Ebene. Deutlich wird dies dadurch, dass Vizepräsident Biden in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz am 2. Februar 2013, die Vorzüge einer künftigen Freihandelszone hervorhob und einen zügigen Abschluss forderte. Ähnlich äußerten sich zuvor bereits Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Westerwelle. Ob die in Aussicht gestellte, zweijährige Verhandlungsphase ausreichen wird, ist jedoch zweifelhaft. Zum einen gab es bislang kein vergleichbares Abkommen und zum anderen sind die zu behandelnden Themen mitunter kontrovers: von verschiedenen Industrienormen über genmanipulierte Nahrungsmittel hin zu unterschiedlichen Sozial- und Umweltstandards sind einige Stolpersteine aus dem Weg zu räumen.

3. Europäische Nachbarschaft, Syrien, Mali

Rund zwei Jahre nach dem Beginn des Arabischen Frühlings verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine Bestandsaufnahme der EU-Politik gegenüber der Südlichen Nachbarschaft. Hintergrund: Nach heftiger Kritik an ihrer Zusammenarbeit mit den autokratischen Machthabern in der Region hatte die EU eine Kehrtwende in ihrer Nachbarschaftspolitik verkündet. In einer Mitteilung vom Mai 2011 verpflichtete sie sich zur Stärkung der Transformationsprozesse in der Europäischen Nachbarschaft und Konditionierung der Intensität der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ländern von deren Befolgung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards. Instrumente einer verstärkten Zusammenarbeit können beispielsweise der Abschluss umfassender Freihandelsabkommen, so genannter Mobilitätspartnerschaften und auf lange Sicht eine mögliche Teilintegration in den EU-Binnenmarkt sein. Darüber hinaus erfolgte eine Aufstockung der Finanzmittel für die Region, u. a. durch eine verstärkte Aktivität der Europäischen Investitionsbank (EIB). Seit September 2011 rief die EU zudem bilaterale „Task Forces“ mit den jeweiligen Ländern ins Leben, um die sektorübergrei-

fende Kohärenz der EU-Unterstützung zu gewährleisten.

Der Gipfel evaluierte nicht detailliert die bisherige Politik. Die Verabschiedung der Schlussfolgerungen ist vielmehr als politisches Signal zu verstehen: Trotz der Krise will die EU sich nicht auf Nabelschau beschränken, sondern auch ihrer Verantwortung für die Europäische Nachbarschaft gerecht werden. Die Kooperation erstreckt sich weiterhin auf die Felder Demokratisierung, Migration, Wirtschaft & Handel, Hilfe zum besseren gegenseitigen Verständnis der Bürger (u.a. durch Austauschprogramme) erstrecken. Die EU visiert den Abschluss umfassender Freihandelsabkommen mit Marokko, Tunesien, Ägypten und Libyen an. Auf Drängen Deutschlands und Belgiens wurde vereinbart, sich künftig stärker auf den Dialog mit der Zivilgesellschaft und den Aufbau von Institutionen zu konzentrieren. Die KOM wurde beauftragt, mögliche Synergien mit bestehenden regionalen Initiativen, wie etwa der Mittelmeerunion, zu eruieren. Bis Juni 2013 wird der Rat die bisherige EU-Politik gegenüber der Region detailliert evaluieren.

Strittig ist zwischen den Mitgliedstaaten die Strenge der Konditionalisierung: Neben der Bundesregierung forderten auch Schweden, Großbritannien die Slowakei, Tschechien und die Niederlande eine konsequente Haltung, um die Glaubwürdigkeit des neuen Ansatzes zu wahren. Die südlichen Mittelmeeranrainer, insbesondere Spanien und Malta, äußerten Bedenken; eine strenge Konditionalität könnte die Kontakte zu einigen Ländern erschweren und die EU jeglicher Einflussmöglichkeit berauben. Letztlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine deutliche Sprachregelung: Je intensiver die Bemühungen um demokratische Reformen, desto mehr Unterstützung seitens der EU.

Syrien

Wie bei allen Gipfeln des vergangenen Jahres verurteilten die Staats- und Regierungschefs die anhaltende Gewalt in Syrien und die systematischen Verletzungen internationaler Menschenrechte durch das Assad-Regime.

Neu war hingegen die ausdrückliche Anerkennung des im November 2012 gebildeten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

Bündnisses „Nationale Koalition der syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte“ als „legitimer Vertreter des syrischen Volkes“. Darauf hatten unter anderem auch Deutschland und Frankreich gedrängt. Im vergangenen Jahr hatten die Staats- und Regierungschefs stets eine Vereinigung der verschiedenen Oppositionsgruppen gefordert. Wie bereits während des Dezembergipfels angekündigt, wird der Ministerrat in den kommenden Wochen die gegenüber Syrien beschlossenen Sanktionen überprüfen. Zudem sagten Kommission und Mitgliedstaaten die Aufstockung humanitärer Hilfe zu.

Mali

Die Staats- und Regierungschefs begrüßten das Vorrücken der malischen Armee gegen islamistische Kräfte im Norden des Landes, den Einsatz Frankreichs und die Unterstützung mehrerer EU-Länder. Sie forderten die Regierung auf, als Racheakte begangene Menschenrechtsverletzungen seitens der malischen Armee zu unterbinden. Ferner riefen die Staats- und Regierungschefs zum nationalen politischen Dialog auf. Die EU wird das Land durch folgende Instrumente unterstützen:

1. Logistische und finanzielle Hilfe für die afrikanische Militärmission AFISMA (African-led International Support Mission for Mali).
2. Einrichtung einer Mission zur Soldatenausbildung (EUTM Mali), die Mitte Februar beginnt. Bislang haben bereits 16 EU-Staaten militärisches oder ziviles Personal für die Mission zugesichert, offenbar ist auch eine Beteiligung von Drittländern (Kanada, Norwegen, USA) an der Mission nicht ausgeschlossen.
3. Schrittweise Wiederaufnahme der nach dem Militärputsch im März 2012 ausgesetzten Entwicklungszusammenarbeit. Voraussetzung dafür war die Annahme der Roadmap zum politischen Übergang durch das malische Parlament. Die EU bot in diesem Kontext Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der im Juli anstehenden Wahlen an. Für den Zeitraum 2008-2013 waren ursprünglich 583 Millionen Euro Entwicklungshilfe vorgesehen. Die EU wird sich nun in den kommenden Jahren voraussichtlich mit 300 Millionen Euro (da-

von 50 für AFISMA, 250 Millionen Entwicklungshilfe) im Land engagieren.

Kommentar

Die Begleitung des politischen Umbruchs in der südlichen Europäischen Nachbarschaft ist die zentrale außenpolitische Herausforderung der EU. Sie ist darüber hinaus ein Prüfstein dafür, ob die EU auf globaler Ebene als kohärenter Akteur auftreten kann: Die Diskussionen über die Strenge der Konditionalität machen die Uneinigkeit über die zu wählende Strategie deutlich. Polen und einige weitere mittelost- und südosteuropäische Länder sträuben sich gegen eine harte Haltung gegenüber der Ukraine, die Mittelmeerränder bangen um die Beziehungen zur südlichen Nachbarschaft. Die instabile Entwicklung der Zielländer erschwert es, eine Balance zwischen glaubwürdiger Konditionalität und pragmatischer Zusammenarbeit zu finden. Eine Abkehr vom Prinzip des „more for more“ würde aber die Glaubwürdigkeit der „neuen“ Nachbarschaftspolitik beeinträchtigen. Ebenso gibt es wenig Bereitschaft, sich von ineffizienten Prestigeprojekten zu trennen: Gebetsmühlenartig wird die Rolle der Mittelmeerunion betont – obgleich dieses Instruments den Beweis seines Mehrwerts seit seiner Gründung schuldig geblieben ist und auf auch in den Zielländern auf wenig Akzeptanz stößt.

Am Beispiel Malis zeigt sich wiederum der geringe Stellenwert der militärischen Instrumente der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es gab keinerlei Überlegungen über den Einsatz europäischer militärischer Instrumente, obgleich die battle groups für einen ebensolchen Konfliktfall konzipiert worden waren. Die rasche Entscheidung für die EUTM-Mission ist sicherlich zu begrüßen, gleichwohl verfestigt sich der Trend, dass die EU ihr militärisches Instrumentarium weiterhin nur auf dem Papier besitzt und höchstens unterstützend tätig wird. Bemerkenswert ist hingegen, dass es – im Unterschied etwa zu Syrien oder Libyen – zwischen den Mitgliedstaaten einen breiten Konsens hinsichtlich der Vorgehensweise im Fall Malis gibt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

Februar 2013

www.kas.de/bruessel

Anhang: Eigene Darstellung nach Daten von Europäischer Kommission und Europäischem Rat.

		Budgetansätze in Preisen von 2011			
		<i>2007-2013</i>	<i>KOM</i>	<i>v. Rompuy 22.11.12</i>	<i>2014-2020</i>
Ausgaben- rubriken	<i>1a</i>	91	164	140	126
	<i>1b</i>	355	339	320	325
	<i>2</i>	421	390	372	373
	<i>3</i>	12	19	17	16
	<i>4</i>	59	72	63	59
	<i>5</i>	57	63	63	62
Summe		995	1047	975	960*

* Abweichung zu Summe der Einzelbeträge durch Rundungen bedingt.