

# Länderbericht

# \* \* \* \* \* \* \* \* \* \*

Juni 2008 Dr. Peter R. Weilemann Barbara Einhäuser

### KAS EUROPABÜRO BRÜSSEL

# Die EU behält kühlen Kopf und debattiert hitzig über Folgen gestiegener Energie- und Nahrungsmittelpreise

Acht Tage nach dem Scheitern des irischen Referendums zum Lissabonner Vertrag haben die europäischen Staats- und Regierungschef auf dem zwar Junigipfel noch keinen Ausweg aus der Krise des Ratifizierungsverfahren gefunden wohl aber die Parameter definiert. Das Votum einer Mehrheit der Iren die am Referendum teilgenommen haben wird respektiert und ernst genommen. Die Tür für Irland bleibt offen, man erwartet aber, dass die irische Regierung selbst eine Lösung vorschlägt. Gleichzeitig wollen die anderen 26 Staaten der EU ihrerseits am Vertrag festhalten und, wo noch nicht geschehen, in nationales Recht umsetzen. Dabei will man weder die Iren unter Zeitdruck noch sich selbst unter Zugzwang setzen. Gleichzeit suchten die Staats- und Regierungschefs unter Beweis zu stellen, dass die EU handlungsfähig ist und Antworten auf drängende politische Fragen sucht. Dies schlägt sich in dem langwierig erarbeiteten Kompromiss zum Umgang mit den steigenden Energie- und Nahrungsmittelpreisen nur bedingt nieder. Nicht zuletzt bekräftigt die EU die europäische Perspektive für die Staaten des Balkan. Entscheidende Regierungschefs, darunter auch die deutsche Kanzlerin machten aber deutlich, dass dies unter einem Nizzavertrag nicht geschehen könne. In den Schlussfolgerungen unterstreichen Staats- und Regierungschefs weiter ihren Anspruch auf eine starke internationale Rolle der EU als führender Geber internationaler Entwicklungshilfe. Die Außenminister hoben unter anderem – ohne Not - die Sanktionen gegenüber Kuba auf. Außerdem wurde dem Beitritt der Slowakei zur Eurozone am 01. Januar 2009 grünes Licht gegeben.

## I. Die Krise des Ratifizierungsprozesses

Das Nein im irischen Referendum droht die notwendigen Reformen zugunsten einer handlungsfähigeren und demokratischeren Union erneut zum Stillstand zu bringen, denn Vorraussetzung für das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ist, dass alle Mitgliedstaaten als Herren der Verträge ihm zustimmen. Selbst wenn es rechtlich möglich wäre, die Iren nun abseits stehen zu lassen wäre dies politisch genauso falsch wie zu behaupten hier habe Volkes Stimme eine klare Botschaft gegeben. Eine erste Analyse der Referendumskampagne zeigt, dass hier ein Konglomerat unterschiedlicher Motive zu einer gemischten Koalition von Neinsagern geführt hat. Manche Aussagen der Vertragsgegner waren schlicht falsch andere sahen in der Abstimmung ein Ventil für Unzufriedenheit mit der ökonomischen Situation oder der politischen Elite im Allgemeinen. Was insbesondere die kritisierten institutionellen Änderungen im Vertrag selbst betrifft so ist schon



#### Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## LÄNDERBERICHT EUROPABÜRO BRÜSSEL JUNI 2008

www.eukas.eu

bemerkenswert, dass der nunmehr fürs erste weiter gültige Nizza-Vertrag, Irland in keiner Weise besser stellt sondern eher schlechter. Das Gewicht der irischen Stimmen im Rat bleibt gleich. Die Anzahl der Abgeordneten im Europaparlament ändert sich nicht, aber die Rolle des Europäischen Parlaments, Hort der Demokratie in der EU, bleibt geschwächt; auch der Einfluss des nationalen Parlaments auf europäische Politik ist unter dem Vertrag von Lissabon größer. Letztlich beklagten die Neinsager in Irland das künftige Fehlen eines irischen Vertreters in der Kommission. Sie nahmen nicht zur Kenntnis, dass mit dem Nizza-Vertrag nach der Europawahl 2009 die Anzahl der Kommissare kleiner sein muss als die der Mitgliedstaaten. Der Lissabon-Vertrag vertagt die Reduzierung der Kommissare auf 2014 und lässt darüber hinaus Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung des Beschlusses offen, die Irland hätte nutzen können – oder noch kann.

Natürlich ist es erstaunlich, dass solche Fakten in der Kampagne kein Gehör fanden, wenn sie überhaupt eindringlich formuliert wurden. Doch wer jetzt meint, man habe die autoritative Stimme des Volkes gehört geht selbst Demagogen und Populisten auf den Leim. Die Neinsager waren siegreich aber sie dürfen nicht die Gewinner werden. Das ist nicht zuletzt die größte Gefahr für die irische Elite selbst. Es ist deshalb richtig und gut, den Iren Zeit zu geben, die Tragweite des Ausgangs des Referendums zu analysieren und für ihre Rolle in Europa zu erfassen. Dem Respekt vor der Meinung von rund 1.5 Mio. Iren die Nein gesagt haben muss aber auch Respekt vor der auf dem Wege repräsentativer Demokratie in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidung gegenüber stehen, die rund 340 Mio. Millionen Europäer mit einschließt.

Das Ratifizierungsverfahren fortzusetzen macht nicht zuletzt auch deshalb Sinn. Kurz vor dem 12. Juni hatten noch einige Staaten den Vertrag ratifiziert. In Großbritannien gab das Oberhaus wenige Tage später sein Ja. In sieben weiteren Ländern ist der Prozess derzeit noch nicht abgeschlossen, bei einigen aber schon weit fortgeschritten und eher Formalität. Spanien hatte als eines der ersten Länder den Verfassungsvertrag auf der Basis beeindruckenden positiven Votums in einer Volksabstimmung angenommen. Die Gesetzesvorlage zum Lissabonvertrag ist seit dem Frühjahr eingebracht und alle Parteien wollen zustimmen. In Belgien, das den Verfassungsvertrag ebenfalls bereits ratifiziert hatte, müssen noch die regionalen bzw. Gemeinschaftsparlamente zustimmen. Das soll im Juli geschehen; die beiden föderalen Kammern haben dies bereits im Frühjahr getan. In den Niederlanden hat die Tweede Kammer bereits Ja gesagt; das Votum der Senatoren in der ersten gilt als gesichert. Trotz vereinzelter interner Kritik hat der schwedische Ministerpräsident Reinfeldt zugesichert, das Verfahren bis November abzuschließen. Auch die neue polnische Regierung ist fest entschlossen das parlamentarische Verfahren zu Ende zu bringen und wenn nötig, ihre Mehrheit gegen einen zögerlichen Präsidenten zum Tragen zu bringen. Auch aus Italien und Griechenland sind keine negativen Überraschungen zu erwarten. Kritisch bleibt der Ausgang in der Tschechischen Republik. Dort ist das Verfahren anhängig beim

## LÄNDERBERICHT EUROPABÜRO BRÜSSEL

JUNI 2008

www.eukas.eu

Verfassungsgericht. Während der Außenminister vor dem Gipfel Zuversicht verbreitete, sah sich der derzeitige Ministerpräsident Topolanek trotz intensiver bilateraler Gespräche mit einigen seine Kollegen nicht in der Lage eine verbindliche Zusage zu geben. In einer Fußnote zu Schlussfolgerungen wird festgehalten, dass man das Urteil des obersten Gerichts abwarten müsse.

Nicht unstrittig beim Gipfel war, inwieweit man sich Fristen setzen sollte. Der bisherige Zeitplan, den Lissabon-Vertrag zum 1. Januar 2009 in Kraft treten zu lassen war zwar vor dem Referendum in Irland nicht ins Wanken geraten, gleich wohl gab es aber deutliche Stimmen insbesondere auf parlamentarischer Seite, die einem späteren Zeitpunkt das Wort redeten. Dahinter steckte die Hoffnung, Probleme mit vorab nicht bedachten Überschneidungen der Benennungsverfahren der künftigen Spitzenämter – insbes. Kommissionspräsident und Hoher Beauftragter - besser lösen zu können, wenn die Bestimmungen erst nach der Europawahl griffen. Der Termin 1. Januar ist nicht einzuhalten. Gleichwohl spricht vieles für die Überlegung, nicht mit der offenen Wunde des irischen Referendums in den Wahlkampf zu ziehen und unausgesprochen wird diese Einsicht wohl auch von allen mitgetragen. Die Auffassungen allerdings ob man dazu jetzt schon Fahrpläne aufstellen sollte waren geteilt. Der Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, plädierte dafür "spätestens beim Europäischen Rat im Oktober diesen Jahres ein Verfahren fest(zu)legen, das ein Inkrafttreten rechtzeitig vor den Wahlen 2009" ermöglicht. Ähnliche hatten sich der luxemburgische Ministerpräsident Juncker und der dänische Premiers Rasmussen geäußert, der als neuen Stichtag den 1. April nannte. Gegen einen solchen festen Fahrplan sprachen sich vor allen die Iren selbst aus. Man brauche Zeit und selbst der Oktobergipfel sei zu früh. Unterstützt wurden sie dabei von der Kommission wie auch vom Ratspräsidenten. In den Schlussfolgerungen werden außer dem Hinweis auf die Wiederaufnahme des Themas im Oktober keine Termine genannt. Es wird aber auch keine Reflektionsphase geben. Präsident Sarkozy, der im Juli die Präsidentschaft übernimmt, hat angekündigt, dass er rasch nach Irland reisen wolle. Die Bringschuld aber liegt – so kann man die Atmosphäre interpretieren – trotz aller Beteuerungen des Respekts vor den Menschen auf der grünen Insel bei der irischen Regierung selbst.

Schwierig scheint auch die Meinungsbildung in der Frage des Fortgangs der Erweiterung zu sein. Die slowenische Präsidentschaft hatte angekündigt, dass der Gipfel ein klares Signal der Bekräftigung der Thessaloniki-Agenda und damit der Beitrittsperspektive für die Staaten den Balkans geben solle. Die Schlussfolgerungen tun dies auch. Die Kommission hat wenige Tage nach dem Gipfel zwei weitere Kaptitel der Erweiterungsverhandlungen mit Kroatien und - schwer nachvollziehbar - auch der Türkei eröffnet. Aus dem EVP-Gipfel vor dem Europäischen Rat kam die Nachricht man unterstütze insbesondere die Beitrittsverhandlungen Kroatiens. Aber nicht nur die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident haben nach dem Gipfel noch einmal betont, was der Parlamentspräsident bereits zu

## LÄNDERBERICHT EUROPABÜRO BRÜSSEL JUNI 2008

www.eukas.eu

Beginn der Woche gesagt hatte: Ohne einen neuen Vertrag gibt es keine neuen Mitglieder. Der slowenische Ratspräsident Jansa versuchte diese Diskrepanz nicht ganz zu Unrecht mit den Hinweis zu entschärfen, dass zum Zeitpunkt des Beitritts Kroatiens die Krise aus dem Irland Referendum gelöst sei. Und nicht zuletzt kann das Junktim, keine Erweiterung ohne Lisabon, auch ein wenig politischen Druck entfalten.

## II. Nahrungsmittel- und Energiepreise

Zweites Schwerpunktthema des Gipfeltreffens waren die Preissteigerungen bei Lebensmitteln und Öl. Frankreich hatte sich bereits seit einigen Wochen auch mit Hinblick auf seine Präsidentschaft das Thema zueigen gemacht und eine Reaktion der EU gefordert. Der Streitpunkt mit welchen konkreten kurzfristigen Maßnahmen nun auf die steigenden Kosten reagiert werden soll hatte sich bereits beim EU-Finanzministertreffen Anfang Juni abgezeichnet. Dort hatte man noch alle steuerlichen Gegenmaßnahmen allgemeiner Art als das falsche Signal an ölproduzierende Länder abgelehnt und auf die Manchester-Erklärung über den Umgang mit Erdölpreissteigerungen von 2005 verwiesen, die dazu auffordert "verzerrende fiskal- und sonstige politische Interventionen" zu vermeiden. Damit hatten die EU-Finanzminister dem Ansinnen Sarkozys eine Absage erteilt, die Mehrwertsteuer auf Mineralölprodukte teilweise auszusetzen, um besonders Berufsgruppen, wie Bauern, Fischer und Kraftfahrer zu entlasten. Sarkozy hatte darüber hinaus angekündigt, in Frankreich einen Ausgleichsfonds für Haushalte mit geringen Einkommen schaffen zu wollen, der aus einem Teil der Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer gespeist werden sollte. Sarkozy, der sich in Frankreich mit den Protesten von Fischern in zahlreichen Häfen konfrontiert sieht, steht auch unter dem Druck seinem Wahlversprechen von mehr Kaufkraft nachzukommen.

Österreichs Kanzler Gusenbauer hatte sich in der Folge des Finanzministerttreffens dem Vorschlag Sarkozys angeschlossen und auch eine EU-weite Spekulationssteuer ins Spiel gebracht. Dann hatte auch Italien kurz vor dem Gipfel beschlossen, eine Sondersteuer für Ölgesellschaften zu erheben um damit Hauhalte mit niedrigem Einkommen zu entlasten ("Robin-Hood-Steuer"). Diese Vorschläge waren von Deutschland, aber auch anderen Staaten wie Schweden und Finnland zurückgewiesen worden.

Die Staats- und Regierungschefs konnten sich daher im Rahmen ihrer ersten Sitzung am Donnerstag nicht auf die kurzfristigen Maßnahmen einigen und mussten die Beratungen am Freitag fortsetzen.

Was die mittel- und langfristigen Maßnahmen angeht, hatte die Europäische Kommission bereits mit zwei Mitteilungen den Grundtenor der Debatte vorgegeben. Dieser spiegelt sich auch in den Schlussfolgerungen wieder: Die Kommission war darin zunächst von der Annahme ausgegangen, dass die Preise langfristig auf hohem Niveau bleiben werden. Sie warnte zudem vor übereilten Maßnahmen und unterstrich, dass alle getroffenen Maßnahmen temporär, gezielt und nicht wettbewerbsverzerrend sein dürften. Die langfristige Lösung für die vielfältigen Ursachen des Preisanstiegs und seine

## LÄNDERBERICHT EUROPABÜRO BRÜSSEL JUNI 2008

www.eukas.eu

globalen Auswirkungen sieht die Kommission im Beharren auf dem bisher eingeschlagenen Weg:

- 1. Umsetzung des Energie- und Klimapakets und damit Diversifizierung der Energieversorgung, mehr Energieeffizienz, mehr Wettbewerb im Energiesektor sowie die Senkung der Treibhausgasemissionen.
- 2. Im Rahmen des sogenannten "Health Check" die Überprüfung der Agrarreform.
- 3. Und mit Hinblick auf die Auswirkungen in Entwicklungsländern: Nachhaltigkeit bei der Bioenergieerzeugung, Erhöhung der Soforthilfen, Maßnahmen, die die Produktivität in der Landwirtschaft der Entwicklungsländer steigern, sowie Abschluss der Welthandelsrunde.

In der Pressekonferenz nach Ende der ersten Sitzung am Donnerstag hatte Barroso dann jedoch auch betont, dass die Kommission sich kurzfristigen sozialen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung der am stärksten betroffenen Haushalte keineswegs in den Weg stelle. Wie der Energiekommissar Piebalgs zuvor äußerte er dort auch, ohne sie direkt zu erwähnen, Sympathie für die von Italien angeregte Sondersteuer für die hohen Gewinne der Energiekonzerne.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates spiegeln die Debatten der Staats- und Regierungschefs wieder. Sie halten fest, dass sich einige Mitgliedstaaten dazu entschlossen haben Maßnahmen zur Erleichterung der Auswirkungen auf Haushalte mit geringen Einkommen zu ergreifen. Es wird gleichzeitig jedoch darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen kurzfristig und gezielt durchgeführt werden sollen.

Was die Frage der steuerlichen Maßnahmen (Mehrwertsteuerdeckelung und "Robin-Hood-Steuer") hinsichtlich Öl und Gas angeht haben die Staats- und Regierungschefs eine endgültige Entscheidung vertagt: Die künftige Ratspräsidentschaft wird aufgefordert gemeinsam mit der Kommission die Möglichkeit und die Auswirkungen solcher Maßnahmen zu prüfen und vor dem Oktobergipfel darüber zu berichten.

Angesichts der zu erwartenden Vorschläge der Kommission (für einen Fonds der speziell die Landwirtschaft in Entwicklungsländern unterstützen soll; Notmaßnahmen zur Unterstützung der Fischer bei gleichzeitiger Reform der Fangquoten; Vorschläge zur Revision von Energiebesteuerung und der Eurovignetten-Richtlinie) sowie der französischen Position, wird dieses Thema in der kommenden Präsidentschaft den Europäischen Rat erneut beschäftigen.

### III. Ausblick

1. Das Nein im Irischen Referendum hat ein Schadenspotential das weit über die Krise des Ratifizierungsprozesses hinausgeht. Wenn die Reformbemühungen der EU tatsächlich zu einer unendlichen Geschichte würden, gäbe das nicht nur Auftrieb für die Europagegner. Das internationale

## LÄNDERBERICHT EUROPABÜRO BRÜSSEL

JUNI 2008

www.eukas.eu

Ansehen, mehr noch das politischen Gewicht der EU würde leiden. Der Umgang mit den Krisen im Balkan würde schwieriger ohne eine klare Perspektive einer Mitgliedschaft, die man auf der Basis des Nizza-Vertrages nicht seriös vertreten kann. Und auch die nationalen Kampagnen zur Europawahl würden unter schwierigen Bedingungen laufen; mit welchem Pfund wollte eine deutsche Kanzlerin wuchern, wenn ihr die Früchte der beeindruckenden deutschen Ratspräsidentschaft aus der Hand geschlagen würden usw. Das entscheidende Ergebnis des Gipfels ist, dass es gelungen ist, dieses Schadenspotential gewissermaßen in Quarantäne zu nehmen.

- 2. Ergänzt wird diese Politik durch das Bemühen Handlungsfähigkeit in zentralen Sachpolitiken zu demonstrieren. Während dieses, schon seit dem Scheitern des Verfassungsvertrages praktizierte Grundmuster generell auf Zustimmung stößt erweist es sich in der Praxis als nicht einfach. Die Debatten, wie mit den hohen Energie- und Nahrungsmittelpreisen umzugehen ist, scheinen auf dem Gipfel intensiver und emotionaler geführt worden zu sein als die Diskussion über die Folgen des Irland-Referendums. Zu Recht. Denn hier ging es um grundsätzliche ordnungspolitische Perspektiven für die Europäische Union wie auch um die Frage, was sie seriös an Problemen lösen kann. Wenn Kommission und französische Präsidentschaft nun nach Wegen suchen sollen wie man den Energie- und Nahrungsmittelpreisen umgehen soll wird man auch auf letzteres achten müssen.
- 3. Klar ist auch, dass die französische Präsidentschaft unter veränderten Bedingungen agieren muss. Das Dossier Implementierung der Vertrags von Lissabon und Vorbereitung bzw. Umsetzung der notwendigen personellen Entscheidungen – Präsident des Europäschen Rates, Hoher Beauftragter – wird auf der Agenda etwas weiter nach unten rutschen. An seine Stelle tritt nun die Suche nach Lösungen mit und für die Iren. Angesichts des Stichwortes Handlungsfähigkeit wird darüber hinaus die Realisierung der vier Prioritäten der französischen Präsidentschaft noch bedeutsamer. Noch ist nicht klar wie sich die Verschiebung des Lissabon-Vertrags auf die Themen Energiepolitik und Klimawandel, den angestrebten Migrations- und Integrationspakt, die Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Kapazitäten und die Reform der Landwirtschaftspolitik (health check) auswirken wird. Die Dossiers können sicherlich auf der jetzigen vertraglichen Grundlage zum Teil abgeschlossen oder auf die Schiene gesetzt werden. Mit der Perspektive aber eines unmittelbar nach dem Ende der Präsidentschaft in Kraft tretenden Lissabon-Vertrages wäre das Entscheidungsklima jedoch ein anderes gewesen als jetzt. In der Energie- wie Migrationspolitik wären die Rechtgrundlagen der EU noch deutlicher. Außen- und Sicherheitspolitik wäre besser auf den künftigen Auswärtigen Dienst und den Hohen Beauftragten zuzuschneiden gewesen. Und in der Agrarpolitik z.B. hätte ein künftig mitentscheidungsberechtigtes Parlament der Regierung noch mehr im Nacken gesessen. Andererseits gibt es keinen zwingenden Grund den Geist dieser Neuregelungen nicht doch schon jetzt wo möglich in die Praxis mit einzubeziehen.
- 4. Die Präsidentschaft der Slowenen die erste aus den Reihen der neuen Mitgliedsländer stand bislang unter einem guten Leitstern, auch wenn die

## LÄNDERBERICHT EUROPABÜRO BRÜSSEL JUNI 2008

www.eukas.eu

französische Sonne früher aufging als es Lubljana recht sein konnte. Gleichwohl zeigte sich in der kritischen Phase dieser Tage, wie wichtig es ist, einen permanenten Präsidenten des Europäischen Rates zu haben. Allerdings muss man festhalten, dass die Vorstellungen, wie dieses Amt ausgefüllt und ausgestattet sein soll, am Vorabend des irischen Referendums noch relativ weit auseinander lagen.

5. Es war und ist keineswegs selbstverständlich, dass sich in der Frage des Irlandreferendums so rasch eine doch weitgehend geschlossene Haltung herausbildete und alle Institutionen an einem Strang zogen. Selbst wenn die Sozialisten nochmals eine Gelegenheit sahen, das mangelnde soziale Gewissen der EU zu geißeln, so stellten sie sich doch mit EVP, den Liberalen und Grünen hinter die Linie, die der Parlamentspräsident zu Beginn der Sitzungswoche vorgegeben hatte. Natürlich sind die auch die bekannten Auffassungsunterschiede innerhalb der EVP-ED-Fraktion zwischen dem ED-Teil, - d.h. britische Konservative und tschechische ODS - und den Mitgliedsparteien der EVP zum Reformvertrag nicht verschwunden. Doch ist der Eindruck nicht falsch sein, dass die in dieser Woche geführte interne Debatte über die Einfuhr von chloriertem Hühnerfleisch aus den USA die Gemüter weit stärker bewegte als das irische Nein. Einig waren sich auch die Staats- und Regierungschef der EVP-Familie auf dem traditionellen Vorgipfel, dass es nicht zu einer neuen Blockade kommen dürfe sondern man einen Lösungsweg definieren müsse wie er sich letztlich dann in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates findet. Auch die anderen großen Parteifamilien reagierten ähnlich. Richtig und wichtig war auch, dass in der Debatte des Europäischen Parlaments die Fraktionsvorsitzenden offen von einer Vertrauenskrise sprachen. Die Staats- und Regierungschefs dürfen diese Dimension des irischen Signals nicht unterschätzen, auch oder gerade wenn sie den Weg der Ratifizierung so entschlossen weiter gehen wollen. Es mag sein, dass vielleicht ein wenig Überdruss eine Rolle dabei spielte, nach acht Jahren breiter und offner Reformdiskussion nicht noch einmal das Fass neu aufmachen zu wollen. Entscheidend aber ist die gefestigte Überzeugung, dass die politischen Änderungen, die der Vertrag von Lissabon bringt, eine bessere Zukunftsperspektive für die EU bilden als alles Bisherige.