

Entscheidungen mit vielen Unwägbarkeiten

DER GIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS VOM 18. UND 19. JUNI 2009

Im Medieninteresse des ersten Gipfels der Staats- und Regierungschefs nach den siebten Direktwahlen zum Europäischen Parlament stand die Frage nach dem künftigen Kommissionspräsidenten. Der Europäische Rat hat grünes Licht für den bisherigen Amtsinhaber José Manuel Barroso gegeben. Die Absichtserklärung ist aber rechtlich noch nicht verbindlich und ihre Umsetzung hängt vom politischen Willen des neuen Europäischen Parlamentes ab. Die Frage war nicht zuletzt deshalb so bedeutsam, weil sie verknüpft war mit Ungewissheiten über die rechtlichen Grundlagen der künftigen Kommission und der EU generell. Die Staats- und Regierungschefs räumten deshalb weitere Steine aus dem Weg des Ratifizierungsprozesses des Vertrages von Lissabon, indem Sie Irland verbindliche Zusagen machten, die den Sorgen der Iren entgegenkommen und Voraussetzungen für ein zweites, diesmal erfolgreiches Referendum, schaffen sollen.

Im Kontext der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise und Schaffung einer stabileren internationalen Finanzordnung beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine Neuordnung der Finanzaufsicht in Europa. Mit Blick auf interne Differenzen und weitere Internationale Verhandlungen hielten sie sich Optionen für die Finanzierung der Politik zur Erreichung der Klimaziele offen, verständigten sich aber auf Grundprinzipien der Bemessung der Lastenverteilung. Dritter Tagesordnungspunkt waren Fragen der Umsetzung des unter französischer Präsi-

dentchaft verabschiedeten Paktes für Immigration und Asyl. Hier bekräftigte der Europäische Rat bei bestehenden Differenzen die Grundsätze und gab seine Zustimmung zur Errichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

Unter dem Druck der Straße beschlossen die Staats- und Regierungschefs auch, die Milchpolitik der EU zu überprüfen.

Langfristig von Bedeutung ist auch die Entscheidung zur Umsetzung einer reduzierten Ostseestrategie. Darüber hinaus gaben die Staats- und Regierungschefs einige außenpolitische Erklärungen, unter anderem zu Afghanistan und Pakistan ab.

I Das Barroso-Dossier

Zur Debatte standen der Name des künftigen Kommissionspräsidenten wie das Verfahren seiner Ernennung. Während die Mehrheit der Staats- und Regierungschefs, angeführt von Stimmen aus der EVP-Familie sich seit längeren schon für eine Wiederernennung des bisherigen Amtsinhabers ausgesprochen hatten, verdichteten sich Signale aus dem Europäischen Parlaments, insbesondere von Seiten der Sozialisten und der erstarkten Grünen, dass man diesem Vorschlag nicht zustimmen wolle. Die EVP-Fraktion ist zwar auch im neuen Europaparlament die stärkste Gruppierung, doch hat sie allein keine Mehrheit, die Zustimmung zu sichern. Die Ausgangslage der Staats- und Regierungschefs ist auch insofern ge-



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

OLAF WIENTZEK

Juni 2009

www.kas.de

www.eukas.eu

schwächt, als sie die Benennung der neuen Kommission schon gerne nach dem noch nicht ratifizierten Lissabon-Vertrag vornehmen würde. Das würde nicht nur erlauben, dass jedes Mitgliedsland einen Kommissar stellt. Man könnte auch ein personelles Gesamtpaket schnüren, in dem der neue ständige Präsident des Europäischen Rates wie auch der Hohe Beauftragte und stellvertretenden Vizekommissar benannt würden. Die Lissabonvariante bedeutet aber auch, dass das Parlament den Kommissionspräsidenten wählt.

Die Entscheidung des Gipfels sieht nun folgendermaßen aus: Die Staats- und Regierungschefs beschließen einvernehmlich, dass sie vorhaben, den bisherigen Amtsinhaber als neuen Kandidaten vorzuschlagen. Bevor dies aber rechtlich verbindlich geschieht, unternimmt die Ratspräsidentschaft nach Konstituierung der Fraktionen am 23. Juni Sondierungsgespräche mit dem Parlament, in der Absicht, eine Mehrheit zu sichern. Sollte diese sich als möglich herausstellen, kommt es zu einem formellen Beschluss wahrscheinlich mittels eines Umlaufverfahrens oder eventuell durch einen Sondergipfel. Das Parlament würde dann wie geplant am 15. Juli, nach seiner konstituierenden Sitzung, dem Kommissionspräsidenten seine Zustimmung geben. Noch nicht geregelt ist damit, wie das Benennungsverfahren der Kommissionsmitglieder ablaufen soll, wie und wann die neue Gesamtkommission bestätigt oder gewählt werden soll und wann sie ihr Amt antritt.

Für den Kandidaten Barroso stehen noch einige unruhige Wochen bevor. Die Gemengelage im Parlament ist unübersichtlich. Der Parteivorsitzende der Sozialisten, Rasmussen, fährt seit Wochen schweres Geschütz gegen den Amtsinhaber auf. Der Fraktionschef, der bislang eine Doppelstrategie von Ablehnung und Erkaufen von politischen Zusagen verfolgte, hat wenige Tage vor seiner erhofften Wiederwahl, Barroso als „inakzeptabel“ bezeichnet. Der bisher lautstärkste Wortführer der Ablehnungsfront, der Grüne Abgeordnete Cohn-Bendit, hat kurz vor dem Gipfel angedeutet, entscheidend sei, dass das Parlament eine Debatte führe und das Ergebnis müsse man dann akzeptieren. Die

Liberalen haben sich noch nicht festgelegt, aber aus ihren Reihen kommen die Namen mit Alternativen wie Guy Verhofstadt, Mario Monti oder Mary Robinson. Sie verknüpfen die Debatte mit der Forderung, den Parlamentspräsidenten zu stellen. Selbst die EVP verbindet ihre Zustimmung mit politischen Forderungen. Welche Mehrheit sich am Ende herauskristallisiert – die traditionelle Koalition aus EVP und Sozialisten, eine Mehrheit aus Christdemokraten, Liberalen, unter Einschluss der britischen Konservativen oder gar keine – ist zum Zeitpunkt des Gipfels nicht mit Sicherheit vorauszusagen.

In der Wahrnehmung der Bevölkerung wird das Verfahren sicherlich einige Vorurteile gegenüber den undurchsichtigen Verfahren Brüsseler Entscheidungsprozesse bestärken. Die Regierungschefs riskieren aber mit einer Ablehnung ihres Vorschlags durch das Parlament eine Niederlage, die ihnen vor allem zu Hause angerechnet wird. Und sie haben natürlich nicht Unrecht, wenn sie die neuen institutionellen Möglichkeiten des Lissabon-Vertrags im Auge behalten und ausschöpfen möchten.

Bestätigt und konkretisiert wurde der Beschluss des Ratgipfels im Dezember 2008, im Falle einer Ratifizierung des Lissabon-Vertrags die Zahl der Parlamentssitze für die Legislaturperiode 2009-2014 von 736 auf 754 zu erhöhen: Spanien würde 4, Österreich, Schweden und Frankreich je 2 sowie acht weitere Länder je einen Sitz dazugewinnen.

II. Zusagen für Irland

Auf dem Gipfel im Dezember 2008 hatten die Staats- und Regierungschefs zugesagt, für die vier Punkte eine Lösung zu finden, die nach Auffassung der irischen Regierung zum Nein beim Referendum über den Vertrag von Lissabon geführt hatten. Nach intensiven Verhandlungen, bei denen es weniger um die Substanz der irischen Forderungen als um die Form der rechtlichen Verbindlichkeit der Zusagen gegenüber Irland ging, hat der Europäische Rat die fol-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

OLAF WIENTZEK

Juni 2009

www.kas.de

www.eukas.eu

gunde Lösung gefunden. Grundsätzlich hält er fest, dass mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auch künftig alle Mitgliedsländer einen Kommissar werden stellen können. In einer "Entscheidung" wird klargestellt, dass der Vertrag Irlands Souveränität in Fragen der Abtreibung, des Schutzes der Familie wie der Bildungspolitik nicht berührt. Auch die Hoheit in Steuerfragen wird nicht angetastet. Während diese irischen Bedenken im Vertrag selbst nicht substantiiert und somit leicht zu regeln waren, erforderte der dritte Punkt der Entscheidung - Anerkennung der irischen Neutralität - ausführlichere Formulierungen. Die Staats- und Regierungschefs halten fest, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik integraler Bestandteil der Politik der Europäischen Union ist. Der Vertrag selbst aber berühre die Neutralität Irlands nicht. Er gebe den Mitgliedsstaaten generell keine Vorgaben für die nationale Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Engagement im Konfliktfalle (Solidaritätsklausel) bleibe Sache des einzelnen Staates. Entscheidungen zur gemeinsamen Verteidigung erforderten Einstimmigkeit. Es gäbe keine Verpflichtung, an der Europäischen Verteidigungsagentur mitzuarbeiten. Der Vertrag sehe auch keine Europäische Armee vor oder mache Vorgaben zur Höhe der Verteidigungsausgaben. Die Beteiligung an militärischen Operationen sei nicht zwingend sondern erfolge nur nach Maßgabe nationaler Entscheidungen. Diese Klarstellungen des Vertrages betreffen alle Mitgliedsstaaten. Sie zeigen also auch nochmals deutlich die Grenzen zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union auf. In einer nationalen Erklärung Irlands greift die irische Regierung diese Vorbehalte nochmals auf, bekräftigt gleichzeitig aber ihre Verpflichtung gegenüber der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Erklärung wird Teil des nationalen Ratifikationsgesetzes. Das vierte Gravamen der Iren, der Schutz der Rechte der Arbeiter und der Sozialpolitik, spricht der Europäische Rat in einer feierlichen Erklärung an. Über die rechtliche Verbindlichkeit der Zusagen hatte es schwierige Verhandlungen gegeben. Irland hätte sie gerne in einem Protokoll zum Vertrag gesehen. Das hätte

aber die Gefahr einer Wiedereröffnung des Ratifikationsprozesses mit sich gebracht. In den Schlussfolgerungen bekräftigen die Staats- und Regierungschef deshalb nochmals den Charakter einer rechtlichen Garantie ihrer "Entscheidung", die mit Inkrafttreten des Vertrages Rechtswirksamkeit erlangte. Aber so, als traue man sich selbst nicht, legen sie fest, dass im Zuge der Ratifizierung des nächsten Beitrittsvertrages, diese Entscheidung dann als Protokoll zum geänderten Vertrag hinzugefügt wird. Wie sich das ganze Verfahren auf die Stimmung der irischen Bevölkerung auswirken wird, muss offenbleiben. Der Zeitpunkt des Referendums ist nach wie vor nicht definitiv festgelegt; es gibt Überlegungen den anvisierten Oktobertermin noch einmal vorzuziehen. Die Zeit drängt nicht nur im Hinblick auf die Benennung der neuen Kommission. Solange nicht alle Ratifikationsurkunden hinterlegt sind - es fehlen neben Irland noch Deutschland, Polen und die Tschechische Republik - sehen die britischen Konservativen die Möglichkeit, den Vertrag zu Hause noch einmal einem Volksentscheid vorzulegen, sollen sie bei der spätestens im Mai 2010 anzuberaumenden Wahl an die Macht kommen. Die Chancen dafür stehen nicht schlecht.

III Neue Regelungen für die Überwachung der Finanzmärkte in Europa

Erneut wurden die Konsequenzen der Wirtschafts- und Finanzkrise erörtert und trotz einiger strittiger Punkte konnten sowohl ein gemeinsames Krisenwarn- als auch ein europäisches Finanzaufsichtssystem verabschiedet werden. Die im informellen Prager Beschäftigungsgipfel erwähnten Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission sowie der Aufruf zur Haushaltskonsolidierung wurden bestätigt. Der Hauptaugenmerk lag auf der Schaffung neuer europäischer Institutionen zur Finanzaufsicht: Gestützt auf den Larosièrereport wurde zum einen die Schaffung eines Krisenwarnsystems (European Systemic Risk Board; ESRB) vereinbart: Dieses soll in Zukunft potentielle Risiken für die finanzielle Stabilität der EU vorab erkennen, analysie-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

OLAF WIENTZEK

Juni 2009

www.kas.de

www.eukas.eu

ren und entsprechende Handlungsempfehlungen geben können. Der Vorsitzende soll durch die Mitglieder des Erweiterten Rates der EZB bestimmt werden. Diese Bestimmung war von den nicht der Eurozone angehörenden Mitgliedstaaten, angeführt von Großbritannien, anfänglich mit Skepsis gesehen worden.

Zum anderen wurde die Schaffung des „European System of financial supervision“ (ESFS) beschlossen, eines europäischen Finanzaufsichtssystems, welches aus drei Agenturen (European Supervisory Authorities, ESA) besteht: Konkret sind die Einrichtung einer Bankenaufsicht (European Banking Authority), einer Versicherungsaufsicht (European Insurance and Occupational Pension Authority) sowie einer europäischen Wertpapierbehörde (European Security Authorities) vorgesehen. Entsprechende Komitees bestanden bereits, wurden hiermit aber deutlich aufgewertet und unter einen gemeinsamen Schirm gestellt. Umstritten war im Vorfeld der Umfang der Kompetenzen jener Behörden: So hatten sich einige Mitgliedsstaaten mit Großbritannien an der Spitze gegen zu weite Befugnisse ausgesprochen. Letztlich einigte man sich auf einen Kompromiss. Die ESFS soll wie von der Kommission und insbesondere Frankreich und Belgien gefordert, bindende Entscheidungen treffen können, falls Uneinigkeit zwischen nationalen Aufsichtsbehörden besteht. Ausdrücklich wurde auch die im Vorfeld nicht unumstrittene Aufsichtsbefugnis über Rating-Agenturen bestätigt, wogegen sich ebenfalls Großbritannien verwahrt hatte. Im Gegenzug für das britische Einlenken in den oben genannten Punkten wurde festgelegt, dass Entscheidungen der ESA keine Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten haben dürfen. Somit werden Bankenrettungen auch in Zukunft nur auf der nationalen Ebene erfolgen.

Der Vorschlag der Kommission für die Schaffung dieser Aufsichtsgremien soll spätestens im Frühherbst vorliegen, damit das Aufsichtssystem ab 2010 voll funktionsfähig ist. Das Europäische Parlament hatte in den letzten Monaten mehrfach auf eine Vorlage zu einem früheren Zeitpunkt gedrängt.

Darüber hinaus wurde die Kommission aufgefordert, Vorschläge für einen umfassenden grenzüberschreitenden Rahmen für die Prävention und das Management finanzieller Krisen sowie zusammen mit dem Rat die EU-Position für den G-20 Gipfel zu erarbeiten.

IV Finanzierung der Klimapolitik

Finanzielles stand auch bei der Diskussion um die globale und europäische Klimapolitik im Vordergrund: So unterstützen die Staats- und Regierungschefs die Einführung eines globalen nach Finanzkraft und Emissionen zu errechnenden Beitragsschlüssels für alle Staaten (mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder) zur Finanzierung von Maßnahmen gegen den Klimawandel, ohne aber eine konkrete Summe zu nennen. In Erwartung harter Verhandlungen mit den Schwellenländern aber auch mit anderen Industrienationen, will man es offenbar vermeiden, sich zu schnell auf konkrete Zahlen festzulegen. Allerdings scheinen einige Mitgliedstaaten, wie die Niederlande und Spanien, mit dieser Strategie nicht glücklich zu sein und drängen darauf, dass die am G8-Gipfel in zwei Wochen teilnehmenden Staats- und Regierungschefs eine Zusage über eine Art Vorschusshilfe durch die EU geben. Ebenfalls offen gelassen wurde die Festsetzung des EU-internen Beitragsschlüssels: Auf das Drängen Polens wurde eigens eine Fußnote eingefügt, die besagt, dass der interne Verteilungsschlüssel erst bei der Kopenhagener Konferenz im Dezember festgelegt werden wird. Damit blockierte Warschau nicht zum ersten Mal eine Einigung; Polen versucht, die Emissionen im Vergleich zum Kriterium der Finanzkraft nicht zu stark gewichten zu lassen, um die andernfalls drohenden hohen Kosten zu vermeiden. Der Verzicht, konkrete Zahlen zu nennen, war offenbar notwendig, um Polen überhaupt erst für eine gemeinsame Abschlusserklärung zu gewinnen.

Die schwedische Ratspräsidentschaft und die Kommission wurden aufgefordert, bis zum nächsten Europäischen Rat im Oktober ein Arbeitsprogramm für die Kopenhagener

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

OLAF WIENTZEK

Juni 2009

www.kas.de

www.eukas.eu

Konferenz im Dezember 2009 sowie Vorschläge für die finanziellen Modalitäten erarbeiten.

V Umsetzung des Einwanderungspaktes

Immer wiederkehrende Themen bei Europäischen Ratsgipfeln sind seit einigen Jahren illegale Einwanderung und die Asylpolitik: Durch zunehmende illegale Zuwanderungsströme stehen in den letzten Monaten die Staaten des Mittelmeerraums, insbesondere Malta vor einem kaum zu bewältigenden Ansturm. Unter der französischen Ratspräsidentschaft war mit dem Pakt für Einwanderung und Asyl ein erster Schritt zu einer europäischen Koordinierung gemacht worden. Allerdings verläuft die Umsetzung des Paktes noch schleppend und unter dem Druck Italiens, Griechenlands, Zyperns und Maltas wurde das Thema bei diesem Gipfel ebenfalls auf die Agenda gesetzt. Italien hatte vorab erfolglos einen separaten Zuwanderungsgipfel gefordert. Beim Gipfel wurde die Kommission aufgerufen, die Koordination von – allerdings freiwilligen – Maßnahmen zu übernehmen. Im Sog der Einwanderungspolitik werden auch gemeinsame Regelungen in der Asylpolitik thematisiert, was auf den starken Widerstand zahlreicher nationaler Regierungen stößt. Gleichwohl riefen die Staats- und Regierungschefs den Ministerrat und das Parlament zu einer raschen Einigung über die Modalitäten der Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen auf. Ein entsprechender Vorschlag der Kommission liegt seit Februar 2009 vor: Die Behörde würde die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich koordinieren und eine Annäherung nationaler Asylpraktiken fördern.

Der Rat forderte zudem stärkere, von der Agentur FRONTEX koordinierte Grenzkontrollen sowie klare Regeln für gemeinsame Patrouillen und eine stärkere Nutzung gemeinsamer Rückführungsflüge. Zudem soll die im Pakt vorgesehene Kooperation mit den Ursprungs- und Transitländern forciert werden, insbesondere durch die Aushandlung von Rückübernahmeabkommen. Da

nicht mit allen Ländern aus den Nachbarregionen solche Abkommen bestehen, sollen übergangsweise bilaterale Abkommen entsprechend interpretiert werden.

VI Vorbereitung der Ostseestrategie

Eine Priorität der schwedischen Ratspräsidentschaft ist die Verabschiedung der Ostseestrategie der Europäischen Union. Diese wurde nun für den nächsten Ratsgipfel im Oktober in Aussicht gestellt. Letztlich ist die vom europäischen Parlament vor zwei Jahren initiierte Strategie auf einige eher technische Kernbereiche reduziert worden: sie wird vor allem auf eine intensiviertere Zusammenarbeit der acht EU-Ostseerainer in den Bereichen Umweltschutz, Infrastruktur und Energiesicherheit hinauslaufen. Anfang Juni hatte die Europäische Kommission eine entsprechende Kommunikation sowie den Aktionsplan zur Strategie veröffentlicht. Die Ostseestrategie ist – etwa im Gegensatz zur Östlichen Partnerschaft – eine EU-interne-Strategie, die die Kohärenz einer so genannten europäischen „Makroregion Ostseeraum“, erhöhen soll. Sie soll weder neue Institutionen kreieren, noch zusätzliche EU-Mittel in Anspruch nehmen. Auch soll eine Redundanz mit dem bereits bestehenden engen Netz an Institutionen und Foren vermieden werden: So sollen etwa die Beziehungen mit Russland in diesem Raum weiterhin in erster Linie über die Nördliche Dimension gepflegt werden. Nach dem Vorbild der Ostseestrategie soll die Kommission bis Ende 2010 auch eine Strategie für die „Makroregion“ des Donauraumes vorschlagen.

VII Symbolische Erklärungen zu den Außenbeziehungen

Die EU-Außenbeziehungen spielten mit weitgehend symbolischen Erklärungen zu Afghanistan und Pakistan, zur erneuten Verhaftung der burmesischen Oppositionsführerin San Suu Kyi, zu Nordkorea und zu den Wahlen im Iran eine marginale Rolle. Die Stellungnahme zu Pakistan und Afghanistan ist in erster Linie wohl als Absichtser-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

OLAF WIENTZEK

Juni 2009

www.kas.de

www.eukas.eu

klärung für ein stärkeres Engagement der EU in beiden Ländern und als entsprechende Geste gegenüber der neuen US-amerikanischen Regierung zu verstehen. Die Staats- und Regierungschefs sichern darin Pakistan unter anderem eine Unterstützung von insgesamt 120 Millionen Euro beim Wiederaufbau der von Kämpfen mit den Taliban am meisten betroffenen Swat-Region zu. In Bezug auf Afghanistan bestärkt die EU ihr Engagement im Sicherheitssektor durch die EUPOL-Mission, die Beobachtung der Wahlen und die mögliche Aussendung der europäischen Gendarmetruppe.