

Auf der Suche nach außenpolitischem Profil

DER EUROPÄISCHE RAT VOM 16. SEPTEMBER 2010

Standen die Gipfel seit Jahresbeginn im Zeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise, so lag der Fokus des informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs am 16. September auf der Koordinierung der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Entsprechend fand der Gipfel ausnahmsweise unter Beteiligung der Außenminister statt. Im Zentrum standen die Beziehungen der EU zu ihren „strategischen Partnern“ sowie die Frage, wie die EU außenpolitisch kohärenter auftreten kann. Der Schwerpunkt der Gespräche lag auf den Beziehungen mit Asien. Darüber hinaus wurde der Zwischenbericht der Task Force zur europäischen Wirtschaftsgovernance vorgestellt und diskutiert. Inwiefern die Tagung der Staats- und Regierungschefs, die überwiegend der Vorbereitung künftiger Gipfel und Berichte galt, als Erfolg bzw. Misserfolg zu werten ist, wird sich in den kommenden Monaten zeigen. Auf Drängen des französischen Staatspräsidenten wurde ferner der Streit zwischen Brüssel und Paris um die Abschiebung der Roma aus Frankreich klar angesprochen: Weitere Gespräche zu dieser Frage wurden auf den Oktober verschoben.

1. Erste Schritte zu einer außenpolitischen Strategie

Schwerpunkt des Gipfels waren Weichenstellungen für die künftige Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, insbesondere gegenüber ihren „strategischen Partnern“. Nicht zuletzt nach den Erfahrungen im Rahmen der gescheiterten Klimakonferenz von Kopenhagen will sich die EU in globalen Foren, bei denen sie sich

zunehmend selbstbewussten Akteuren wie China, Indien und Brasilien gegenüberstellt, kohärenter aufstellen und den Dialog mit diesen Ländern intensivieren. Dazu beitragen soll u.a. eine bessere Vorbereitung der bilateralen Gipfel mit den „strategischen Partnern“. Dabei soll der Austausch insbesondere zum Klimawandel und zu Wirtschafts- und Handelsfragen verstärkt werden.

Gleichwohl gibt es beim Konzept der „strategischen Partnerschaft“ noch umfassenden Klärungsbedarf: Weder besteht Einigkeit über die Zahl strategischer Partner, noch liegt eine klare Definition vor, was eine strategische Partnerschaft bedeutet und welche Konsequenzen sie etwa für die Aufstellung der Delegationen in den jeweiligen Ländern hat. Offiziell wird der Begriff auf so unterschiedliche Länder wie die USA, China, Russland, Indien, Brasilien, Chile, Mexiko, Südafrika und Kanada angewandt. Daneben werden bisweilen weitere Länder genannt. Im Rahmen des Gipfels schlug die Hohe Vertreterin Catherine Ashton zusätzlich Ägypten, Israel, Ukraine, Indonesien, Pakistan und Südkorea vor. Uneinigkeit gibt es offenbar auch zwischen den Mitgliedstaaten, auf welchen Prinzipien eine solche Partnerschaft beruhen soll: Während zahlreiche westliche und nördliche Mitgliedsländer vor allem pragmatische Interessensgemeinschaften fordern, betonen andere in erster Linie die Bedeutung der Wertegemeinschaft mit bestimmten Partnern. Bis zum Dezembergipfel soll die Hohe Vertreterin eine Evaluation der bestehenden strategischen Partnerschaften sowie für jedes Land konkrete Zielsetzungen und Instrumente erarbeiten. Auch das Format, die Ziele sowie die Häufigkeit dieser Gipfel sollen darin erörtert werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

September 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

Immerhin konnten sich die Mitgliedstaaten auf einige Grundprinzipien der künftigen außenpolitischen Zusammenarbeit einigen: So sollen die Mitgliedstaaten untereinander ihre bilateralen Treffen mit den „strategischen Partnern“ stärker koordinieren. Dazu ist ein verstärkter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten aber auch zwischen den EU-Institutionen vorgesehen. Rats- und Kommissionspräsident werden dazu aufgefordert, ihre enge Abstimmung vor globalen Gipfeln fortzuführen. Der Europäische Rat soll zudem vor jedem bilateralen Gipfel klare Leitlinien und Kernpositionen vorgeben. So sollen beim Treffen der Staats- und Regierungschefs im Oktober gemeinsame Positionen für den G20-Gipfel in Seoul und die nächste Runde der Klimaverhandlungen in Cancun vorbereitet werden. Auch der EU-USA-Gipfel wird dann auf der Agenda stehen. Zudem soll die Hohe Vertreterin Ideen zu einer engeren Kooperation von EU und NATO beim Krisenmanagement erarbeiten. Bei diesem Gipfel begonnene Diskussionen zu Ukraine und Russland sollen dann ebenfalls fortgesetzt werden.

Beim Septembertreffen sollten die Beziehungen zu den asiatischen Partnern im Vordergrund stehen. In erster Linie war eine Vorbereitung der Anfang Oktober stattfindenden Gipfel mit China, Südkorea und ASEM geplant. Dabei soll generell die Stärkung der Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik, beim Klimawandel, Energie- und Rohstofffragen und Rechtsstandards auf der Tagesordnung stehen. Der Chinagipfel wird jedoch vor allem im Zeichen wirtschaftlicher Themen (Handel, Marktzugang, Wechselkurspolitik, Marktöffnung im Beschaffungswesen) stehen. Die Vorbereitung dieses Gipfels machte jedoch auch den Klärungsbedarf auf europäischer Ebene deutlich: So war es bereits im Vorfeld den Mitgliedstaaten nicht gelungen, zu Bedingungen einer Aufhebung des Waffenembargos gegen China eine gemeinsame Linie zu finden. Ein von den Außenministern diskutierter Entwurf, der eine Aufhebung des Embargos unter bestimmten Bedingungen, wie verbesserten Beziehungen mit Taiwan, vorsah, fand nicht die Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Ein zweiter Kernpunkt der Bezie-

hungen wird die von China angestrebte Anerkennung als Marktwirtschaft sein: Eine Bestandsaufnahme der bisherigen Fortschritte wird die Kommission Anfang 2011 vorlegen, Deutschland fordert bereits jetzt größere Anstrengungen unter anderem bei den Urheberrechten. Erschwert wurden die Vorbereitungen durch interinstitutionelle Dissonanzen zwischen dem Ratspräsidenten und der Hohen Vertreterin: Sie hatten sich weder auf eine gemeinsame Position noch auf ein gemeinsames Papier zur Vorbereitung des China-Gipfels einigen können – ein Hinweis darauf, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure europäischer Außenpolitik sich noch finden muss. Ein Durchbruch konnte hingegen nach langem Tauziehen und mehreren erfolglosen Vermittlungsversuchen beim Freihandelsabkommen mit Südkorea erzielt werden: Bis zuletzt hatte Italien Bedenken bezüglich der weitreichenden Folgen für seine eigene Autoindustrie geäußert. Der Kompromiss sieht vor, dass das Abkommen nun im Juli 2011 in Kraft treten wird und nicht schon, wie ursprünglich geplant, Anfang 2011. Das Abkommen soll 98,7% der Zölle zwischen beiden Parteien abschaffen und - vorbehaltlich der Zustimmung des Europäischen Parlaments – auf dem EU-Südkorea-Gipfel am 6. Oktober unterzeichnet werden.

Angesichts der Folgen der Flutkatastrophe in Pakistan einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf umfassende kurz- wie mittelfristige Hilfen verschiedener Form: So wurden neben zusätzlicher humanitärer Hilfe auch zeitlich begrenzte Zollsenkungen beschlossen. Die Kommission soll bis Oktober entsprechende Vorschläge vorlegen, die allerdings auch auf bestimmte Industriezweige in den Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen müssen. Insbesondere Frankreich, Italien, Polen und Portugal befürchten etwa Konsequenzen für ihren Textilsektor. Darüber hinaus wurde Pakistan, sofern es die Kriterien erfüllen wird, Unterstützung für die Aufnahme in das General System of Preferences (GSP+) System 2014 zugestanden.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

September 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

2. Zwischenbericht der Task Force europäische Wirtschaftsgovernance

In seiner Funktion als Präsident der Task Force zur europäischen Wirtschaftsgovernance stellte Van Rompuy den Staats- und Regierungschefs den Zwischenbericht seiner Arbeitsgruppe vor. Die Task Force, die sich überwiegend aus den EU-Finanzministern zusammensetzt, wurde vom Europäischen Rat am 25./ 26. März 2010 eingesetzt und ist seither viermal zusammengetroffen.

Weitgehende Einigung konnte bis dato über Prinzipien der Reform wirtschaftspolitischer Steuerung erzielt werden. Deren Umsetzung in konkrete Reformschritte erweist sich jedoch als schwierig. Um den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu stärken, wurden bereits bessere wirtschaftspolitische Koordination und Überwachung durch Einführung eines „Europäischen Semesters“ vereinbart. Beginnend 2011, sollen die Mitgliedstaaten ihre haushalts- und strukturpolitischen Programme auf europäischer Ebene erörtern, bevor nationale Budgetentwürfe von den nationalen Parlamenten verabschiedet werden. Ziel ist es, die Mitgliedstaaten verstärkt für die Auswirkungen haushaltspolitischer Entscheidungen auf die Stabilität der gesamten EU zu sensibilisieren. Die Budgethoheit nationaler Parlamente soll dabei jedoch unangetastet bleiben: In Brüssel werden auch künftig keine haushaltspolitischen Detailfragen diskutiert; Entscheidungen über nationale Haushalte obliegen auch weiterhin allein den nationalen Parlamenten. Nunmehr gilt es, die politischen Kalender der Mitgliedstaaten mit dem neuen „Europäischen Semester“ in Einklang zu bringen. Ferner begrüßten die Staats- und Regierungschefs Fortschritte bei der Stärkung nationaler Fiskalrahmen. Die Konsolidierung öffentlicher Haushalte soll künftig u.a. dadurch gefördert werden, dass die Prinzipien des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf nationaler Ebene verankert werden. Eine Herausforderung liegt darin, in föderal strukturierten Mitgliedstaaten wie Italien oder Spanien, alle Regierungsebenen in die Sparanstrengungen einzubeziehen. Weiterer Diskussionsbedarf besteht über Wege, das Sanktionssystem des Pakts zu verschärfen. Zum einen ist strittig, wann Sanktionen

verhängt werden. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass künftig – neben dem Haushaltsdefizit – der öffentliche Schuldenstand verstärkt in die Beurteilung der fiskalpolitischen Lage eingebracht wird. Zahlreiche ost- und mitteleuropäische Staaten und Schweden fordern hingegen, Rentenreformen als langfristigen Beitrag zu fiskalpolitischer Stabilität zu würdigen. Zum anderen wird die Form künftiger Sanktionen kontrovers diskutiert. Die Bundesregierung spricht sich dafür aus, Kürzungen finanzieller Mittel aus den Europäischen Strukturfonds als weiteres Sanktionsmittel einzusetzen. Zahlreiche ost- und mitteleuropäische Mitgliedstaaten fürchten jedoch dadurch finanzielle Einbußen. Zudem ist strittig, ob die Sanktionen auf alle EU-Mitgliedstaaten – eine Forderung der Bundesregierung – oder nur auf die Eurostaaten angewandt werden. Van Rompuy äußerte am Rande des Gipfels die Erwartung, dass finanzielle Sanktionen in einem ersten Schritt für die Eurostaaten gelten, bevor sie in einem zweiten Schritt auf die gesamte EU ausgeweitet werden. Die Verhandlungen dazu sind jedoch noch nicht abgeschlossen. Eine Kompromissformel zeichnet sich hingegen hinsichtlich eines stärkeren Automatismus bei der Verhängung von Strafen gegen Defizitsünder ab. Während die Mitgliedstaaten bisher darüber abgestimmt haben, ob eine Sanktion gegen einen der ihren verhängt wird, könnten sie künftig darüber abstimmen, ob eine Strafe gegen einen Defizitsünder – trotz einer entsprechenden Empfehlung der Europäischen Kommission – nicht verhängt wird. Dieser in Brüssel als „Quasi-Automatismus“ bezeichnete Mechanismus, soll Anreize stärken, Sanktionen gegen Defizitsünder zu verhängen und damit das bestehende Sanktionsinstrumentarium zu nutzen.

Grundsätzliche Einigung konnte ferner über einen dreistufigen makroökonomischen Überwachungsmechanismus erreicht werden. Mit Hilfe eines Anzeigers sollen Wettbewerbsfähigkeit und Ungleichgewichte künftig besser beurteilt, ggf. länderspezifische Beurteilungen vorgenommen und bei Fehlentwicklungen Empfehlungen ausgesprochen werden. Dieser Mechanismus muss nun operationsfähig gemacht werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

September 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

Reformen, die eine Vertragsänderung voraussetzen, wurden bis dato nicht prioritär behandelt. Sie sind jedoch nicht vom Tisch, sondern sollen im Zentrum einer „Phase II“ der Beratungen stehen, wie Bundeskanzlerin Angela Merkel am Rande des Gipfels forderte. Dies betrifft zum einen den von der Bundesregierung ins Spiel gebrachten Entzug von Stimmrechten für Defizitsünder. Zum anderen gilt dies für den von Deutschland geforderten permanenten Krisenmechanismus, der die Möglichkeit geordneter staatlicher Insolvenz enthalten soll. Vor dem Hintergrund der Griechenlandkrise besteht in weiten Teilen Europas die Befürchtung, dass eine entsprechende Diskussion zum jetzigen Zeitpunkt zu einer weiteren Verunsicherung der Märkte mit unkontrollierbaren wirtschaftlichen und politischen Folgen führen könnte. Derweil wird in Brüssel darüber nachgedacht, die Zweckgesellschaft (Europäische Finanzstabilitätsfazilität), über die Hilfen an zahlungsunfähige Eurostaaten abgewickelt werden sollen, über die Laufzeit von drei Jahren hinaus zu einem permanenten Mechanismus auszugestalten.

Bereits für den 29. September 2010 sind erste Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission geplant. Die Task Force hat nun bis zum Gipfel der Staats- und Regierungschefs Ende Oktober Zeit, einen Abschlussbericht auszuarbeiten, der konkrete Schritte zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts auf Grundlage der Kommissionsvorschläge enthalten soll. Die Debatte über die Reform europäischer Wirtschaftsgovernance wird indes mit dem Oktoberbericht nicht zu einem Abschluss gebracht werden. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich darauf, dass es eine Phase II der Arbeit geben wird: Ein entsprechendes Mandat ist bis Oktober auszuarbeiten. In Brüssel haben derweil bereits die Überlegungen begonnen in welchem Rahmen – Task Force, Rat der Wirtschafts- und Finanzminister, Expertengruppe – die Arbeit fortgeführt werden soll.