

Zukunftssicherung für den Euro

DER EUROPÄISCHE RAT VOM 28. UND 29. OKTOBER 2010

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

Auf ihrer Oktober-Tagung haben die Staats- und Regierungschefs weit reichende Reformen zur Sicherung der finanziellen und wirtschaftlichen Stabilität des Euro und der Europäischen Union insgesamt auf die Schiene gesetzt. Mit der Annahme des Berichts der Task Force unter Herman Van Rompuy zur wirtschaftlichen Steuerung legten sie die Kernpunkte für einen verschärften Stabilitäts- und Wachstumspakt fest und öffneten die Tür für eine intensive makroökonomische Steuerung auf europäischer Ebene - die Anfänge einer echten Wirtschaftsregierung. Von großer Bedeutung ist der Grundsatzbeschluss, einen permanenten zwischenstaatlichen Krisenmechanismus auf einer klaren rechtlichen Vertragsgrundlage zu schaffen, der den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein Instrumentarium in die Hand geben soll, staatliche Finanzkrisen, die die Stabilität der Europäischen Währung bedrohen, besser zu bewältigen. Die Kommission und der Präsident des Europäischen Rates sollen bis zum nächsten Dezembergipfel dazu entscheidungsreife Vorschläge erarbeiten. Der Europäische Rat ergänzte, dass die diesen Maßnahmen zugrunde liegende Philosophie fiskalischer Konsolidierung auch Anwendung auf die Haushaltspolitik der EU und ihren künftigen Finanzrahmen finden müsse. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich darüber hinaus auf gemeinsame Positionen, die die Europäische Union bzw. ihre Mitgliedstaaten auf dem G20-Gipfel in Seoul und dem Klimagipfel in Cancún vertreten wollen. Sie sind in einem gemeinsamen offenen Brief der Präsidenten von Kommission und Europäischem Rat festgehalten. Eher am Rande diskutierten die Staats- und Re-

gierungschefs die Eckpunkte europäischer Politik bei den kommenden Gipfeltreffen der EU mit den Vereinigten Staaten, Russland und der Ukraine.

1. Die Reform wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerung

Im Mittelpunkt des Europäischen Rates stand die Reform der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung der Europäischen Union. Die Diskussion fokussierte sich dabei auf zwei zentrale, eng miteinander verknüpfte Reformprojekte: die Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die Einrichtung eines permanenten Krisenmechanismus für die Eurozone.

Strittig war insbesondere, ob die europäischen Verträge geändert werden sollen, um einen permanenten Krisenmechanismus einzurichten und einen Stimmrechtsentzug für notorische Defizitsünder im Primärrecht zu verankern. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich nun auf die Einrichtung eines permanenten Krisenmechanismus für die Eurozone. Ferner wurden die Voraussetzung für einen Beschluss auf dem Dezembergipfel des Europäischen Rates geschaffen. Van Rompuy wurde dazu damit beauftragt, bis Dezember Optionen für eine begrenzte Vertragsänderung zur Einrichtung eines permanenten Krisenmechanismus zu prüfen. Klar ist bereits, dass das Bail-out-Verbot des Artikels 125 AEUV dabei nicht angetastet werden darf. Der Krisenmechanismus soll nur aktiviert werden, wenn die Stabilität der Eurozone als Ganze betroffen ist. Van Rompuy soll insbesondere erörtern, ob eine begrenzte Vertragsänderung mit einem beschleunigten Verfahren zur Änderung der Verträge erreicht werden kann. Zudem wurde die Kommission beauftragt,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

JOSCHA RITZ

OLAF WIENZKE

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

bis Dezember Vorschläge zur Ausgestaltung eines Krisenmechanismus auszuarbeiten. Damit unterstützte der Europäische Rat die Kernforderung der Bundesregierung, die sich – mit Unterstützung von Staatspräsident Sarkozy – entschlossen für die Einrichtung eines robusten Krisenmechanismus einsetzte. Es wurde jedoch auch den Bedenken zahlreicher Mitgliedstaaten Rechnung getragen, die nach den Erfahrungen mit der Ratifikation des Lissabon-Vertrags keinen Appetit auf eine umfassende Vertragsänderung haben. Auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs wird dann über die Ausgestaltung des Krisenmechanismus und eine begrenzte Vertragsänderung entschieden. Diese soll bis spätestens Mitte 2013 ratifiziert werden. Darüber hinaus wird Van Rompuy mittelfristig in Konsultation mit den Mitgliedstaaten erörtern, wie die Stimmrechte eines Eurostaats begrenzt werden können, dessen Finanzpolitik die Stabilität der Eurozone permanent gefährdet. Damit bleibt die Frage auf der Tagesordnung. Sie wird jedoch nicht Teil der jetzt anvisierten Vertragsänderung sein.

Zudem nahmen die Staats- und Regierungschefs – wie erwartet – den Abschlussbericht der Task Force unter Leitung von Van Rompuy an. Damit legte der Europäische Rat Leitlinien zur Reform wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerung in folgenden Bereichen fest: Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Einführung eines Mechanismus zur Wirtschaftsüberwachung, wirtschafts- und finanzpolitische Koordination im Rahmen eines Europäischen Semesters und Stärkung finanzpolitischer Institutionen. Diese Leitlinien sind nun im Zusammenspiel zwischen Kommission, Ministerrat und Parlament bis 2011 in Gesetzesakte zu gießen.

Annahme der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts fordert der Europäische Rat eine größere Bandbreite an Sanktionen, die früher und progressiver einsetzen und automatischer verhängt werden sollen. Zudem soll der öffentliche Schuldenstand künftig neben dem Haushaltsdefizit eine

prominentere Rolle in der Haushaltsüberwachung spielen. Neben finanziellen werden politische Strafen wie zusätzliche Berichterstattungserfordernisse und Kontrollmissionen von Kommission und EZB in „sündige“ Mitgliedstaaten angestrebt. Sanktionen sollen künftig nicht mehr ausschließlich am Verfahrensende stehen, sondern bereits präventiv bzw. bei Verfahrenseröffnung in Form verzinslicher bzw. unverzinslicher Einlagen einsetzen. Strafen können dabei in einem ersten Schritt nur in der Eurozone angewandt werden. Spätestens mit Inkrafttreten des mehrjährigen Finanzrahmens 2014 soll das Instrumentarium dann auf die gesamte EU, mit Ausnahme Großbritanniens, ausgeweitet werden. Zu diesem Zeitpunkt soll auch der deutschen Forderung nach Streichung von EU-Fördermitteln für notorische Defizitsünder Rechnung getragen werden.

Strittig war im Rahmen der Task Force, wie automatisch Sanktionen künftig verhängt werden. Während sich insbesondere Deutschland für automatische Sanktionen aussprach, lehnte Frankreich, das traditionell politischen Entscheidungsspielraum einer regel-basierten Wirtschaftspolitik vorzieht, einen zu starken Automatismus strikt ab. Der Durchbruch gelang Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Sarkozy in Deauville. Der deutsch-französische Kompromiss, der in den Abschlussbericht der Task Force eingearbeitet wurde, sieht folgendes Verfahren vor: Bevor Sanktionen quasi-automatisch verhängt werden, sollen die Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit darüber befinden, ob ein Defizitsünder die empfohlenen Maßnahmen zur Korrektur seiner Haushaltsprobleme in einer Gnadenfrist umgesetzt hat. Kommen die Mitgliedstaaten zu dem Ergebnis, dass dies nicht erfolgt ist, wird mit „umgekehrter Mehrheit“ über Sanktionen entschieden, d.h. Sanktionen werden auf Empfehlung der Kommission verhängt, wenn sich nicht eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat in einem begrenzten Zeitraum dagegen ausspricht. Damit unterscheidet sich der Abschlussbericht der Task Force in einem wesentlichen Element vom Kommissionsvorschlag, der keine Entscheidung des Ministerrates vor dem Sanktionsbeschluss vorsieht. Der Kom-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

promiss der Mitgliedstaaten traf auf die Kritik des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) Trichet, der deutlich machte, die EZB unterstütze nicht alle Elemente des Abschlussberichts. Es gilt nunmehr in der Praxis zu verhindern, dass der politische Entscheidungsspielraum im Vorfeld der Sanktionsverhängung im Sinne einer erneuten Aushöhlung des Pakts missbraucht wird.

Strafen sollen künftig auch dann verhängt werden, wenn ein Mitgliedstaat mit einem öffentlichen Schuldenstand von über 60% diesen nicht hinreichend schnell zurückführt. Ein Verfahren infolge übermäßiger öffentlicher Schulden soll jedoch nicht automatisch eingeleitet werden werden: Auf Drängen Italiens werden der private Schuldenstand und – auf Initiative zahlreicher mittel- und osteuropäischer Staaten sowie Schwedens – die Auswirkungen von Rentenreformen in die Beurteilung einfließen. Auf dem Dezenbergipfel des Europäischen Rats soll nun erörtert werden, wie Rentenreformen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts berücksichtigt werden können. Es wird darauf zu achten sein, dass der erweiterte Beurteilungsspielraum nicht zur Schwächung des Pakts genutzt wird.

Einigung auf einen Krisenmechanismus für die Eurozone

Zum permanenten Krisenmechanismus für die Eurozone liegen hingegen noch keine konkreten Vorstellungen vor. Klar ist, dass der derzeitige Rettungsschirm für das Euro-Währungsgebiet Ende 2013 ausläuft. Die Bundeskanzlerin hat unmissverständlich erklärt, dass eine Verlängerung über 2013 nicht infrage kommt. Befürchtet wird das Abdriften in eine Transferunion, in der Deutschland für unverantwortliches wirtschaftspolitisches Handeln anderer Eurostaaten aufkommen müsste. Geplant ist ein Krisenmechanismus der Mitgliedstaaten. Dieser soll rechtlich unangreifbar gemacht werden. Dafür wird auch eine Änderung der europäischen Verträge in Kauf genommen. Der Eingriff soll derweil so begrenzt wie möglich ausfallen. Eine Option ist, den Ausnahmekatalog des Artikels 122 AEUV dahingehend zu erweitern, dass Finanzhilfen an einen Eurostaat künftig auch dann mög-

lich werden, wenn die Existenz der Währungsunion gefährdet ist. Voraussetzung ist eine Beteiligung privater Gläubiger - eine Kernforderung der Bundesregierung. Der Krisenmechanismus soll ausschließlich für die Eurostaaten gelten. Van Rompuy muss nun prüfen, ob für eine solch begrenzte Vertragsänderung auf das sog. vereinfachte Änderungsverfahren (Art. 48 EUV) zurückgegriffen werden kann. Voraussetzung ist, dass kein Kompetenztransfer von der nationalen auf die europäische Ebene erfolgt. Ein Kompetenztransfer findet nach deutscher Auffassung nicht statt. Im Rahmen des beschleunigten Verfahrens kommt eine Vertragsänderung mit einstimmigem Beschluss des Europäischen Rats zustande. Die Einberufung eines Konvents und einer Regierungskonferenz - wie im ordentlichen Änderungsverfahren vorgesehen - ist in diesem Verfahren nicht vorgeschrieben. Die Vertragsänderung bedarf jedoch in jedem Fall der Ratifikation. Daher gab es in Teilen der Kommission und in einigen Mitgliedstaaten Sorgen, eine Vertragsänderung lasse sich nicht thematisch begrenzen und impliziere daher komplizierte Verhandlungen. Zudem wird befürchtet, dass eine Diskussion über Wege einer geordneten staatlichen Insolvenz zum jetzigen Zeitpunkt zu einer weiteren Verunsicherung der Märkte mit unkontrollierbaren Folgen führen könne. Kritisch ist ferner, die mögliche Kopplung der Ratifikation der Vertragsänderung an die Ratifikation des Beitrittsvertrages mit Kroatien. Dies könnte zu Verzögerungen und ggf. zu schwierigen Referenden in Mitgliedstaaten wie Irland oder Frankreich führen.

Das Ausmaß der Vertragsänderung wird abhängig sein von der Ausgestaltung des Krisenmechanismus. Im Rahmen der Task Force wurden bis dato ausschließlich Empfehlungen zu Zielen und Prinzipien abgegeben. Demnach soll der Mechanismus keinen Anreiz für unverantwortliche Wirtschafts- und Finanzpolitik im Vertrauen auf Rettung durch die EU enthalten (*Moral-Hazard*). Im Gegenteil, er soll solide Wirtschafts- und Finanzpolitik ebenso fördern wie verantwortliches Handeln privater Investoren. Zudem ist vorgesehen, dass die Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentral-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN
JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

banken unangetastet bleibt. Der Mechanismus soll aktiviert werden, wenn einem Eurostaat der Zugang zu den internationalen Finanzmärkten nicht mehr offen steht. Damit bedürfen noch zahlreiche politisch sensible Detailfragen der Klärung: Wer entscheidet auf Grundlage welcher Kriterien darüber, ob ein Eurostaat bankrott ist? In welcher Form soll der Privatsektor an der Restrukturierung der Finanzen insolventer Eurostaaten beteiligt werden? Mit welchen Auflagen werden Finanzhilfen künftig vergeben? Welche Rolle wird der Internationale Währungsfonds (IWF) spielen? Die Klärung dieser und weiterer Fragen muss nun auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags im Dezember vorangetrieben werden. Dabei kann teilweise an Diskussionen zur Einrichtung des Rettungsschirms für die Eurozone angeknüpft werden.

Weitere Beschlüsse zur Governance

Darüber hinaus nahm der Europäische Rat weitere Vorschläge zur Reform wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerung an. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt soll durch einen zweistufigen Mechanismus zur Wirtschaftsüberwachung ergänzt werden: gemäß Van Rompuy die wichtigste Neuerung des Reformpakets. Die Griechenlandkrise hat das Bewusstsein für die Gefahren makroökonomischer Ungleichgewichte und Wettbewerbsunterschiede in der Eurozone geschärft. In diesem Zusammenhang kam auch Deutschland, das hohe Leistungsbilanzüberschüsse aufweist, unter Druck. Um makroökonomischen Ungleichgewichten und Wettbewerbsunterschieden künftig rechtzeitig zu begegnen, wird folgendes Verfahren vorgeschlagen: Auf Grundlage haushalts- und strukturpolitischer Programme sowie einer Anzeigetafel sollen Risiken frühzeitig identifiziert werden. Entsprechende Indikatoren und Alarmschwellen sollen von der Kommission vorgeschlagen werden. Im Falle potentieller Risiken wäre die Kommission gehalten, qualitative Analysen betroffener Volkswirtschaften durchzuführen. Werden in einem Mitgliedstaat makroökonomische Ungleichgewichte festgestellt, so gilt es, politische Empfehlungen auszusprechen. Um deren Befolgung durchzusetzen, sind Kontrollmissionen von Kommission und EZB mit

anschließendem Bericht an den Europäischen Rat bzw. – im Falle von Eurostaaten – Sanktionen vorgesehen. Das Verfahren der Sanktionsverhängung ist dabei vergleichbar mit dem Verfahren im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Schwerpunkt wird auf der Überwachung von Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten liegen. Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen wie die Bundesrepublik werden hingegen zu Reformen u.a. zur Stärkung der Binnen- nachfrage aufgefordert. Ferner empfiehlt die Task Force die Stärkung nationaler Fiskalrahmen und fiskalpolitischer Institutionen in den Mitgliedstaaten. Bereits beschlossen ist die Einführung eines „Europäischen Semesters“: Beginnend 2011, werden die Mitgliedstaaten ihre haushalts- und strukturpolitischen Programme auf europäischer Ebene erörtern, bevor nationale Budgetentwürfe von den nationalen Parlamenten verabschiedet werden.

EU-Budget im Zeichen der Haushaltskonsolidierung

Kurzfristig wurde auch die für Dezember vorgesehene Diskussion um das EU-Budget für 2011 an den Rat herangetragen: So nutzte der Präsident des Europäischen Parlaments Jerzy Buzek die traditionelle Rede an die Staats- und Regierungschefs vor dem Gipfel dazu, die Forderung des Parlaments nach einer 5,9%-Erhöhung des EU-Budgets für 2011 zu erneuern und vor den Kosten von „non-europe“ zu warnen. Der im August formulierte Vorschlag der belgischen Ratspräsidentschaft sieht demgegenüber eine Erhöhung von lediglich 2,9% vor. Die Äußerungen Buzeks riefen heftigen Widerstand einiger Regierungschefs hervor, insbesondere jener, die in ihrem eigenen Land heftige Einschnitte im Haushalt angekündigt haben. Mit seinen Ausführungen wollte Buzek offenbar das EP einen Tag nach Beginn der Budgetverhandlungen mit dem Rat in Stellung bringen. Zudem reagierte er nicht zuletzt auf die Bemühungen des britischen Premiers Cameron im Vorfeld des Gipfels, Verbündete für eine Nullrunde oder deutlich geringere Erhöhung zu finden. Dies war zwar nur von mäßigem Erfolg gekrönt; immerhin erhielt Cameron aber die Unterstützung zehn weiterer Mitgliedstaaten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN
JOSCHA RITZ
OLAF WIENZKE

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

(Deutschland, Frankreich, Niederlande, Tschechien, Österreich, Dänemark, Finnland, Schweden, Slowenien und Estland) gegen eine Budget-Erhöhung jenseits der vereinbarten 2,9%. Darüber hinaus herrscht aber ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten, dass beim mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 ein Sparkurs gefahren werden soll. Das Budget und der Finanzrahmen werden beim kommenden Gipfel im Dezember erörtert werden.

2. Weichenstellung für den G20-Gipfel in Seoul

Der Europäische Rat legte ferner die Position der Europäischen Union für die Tagung der G20-Staats- und Regierungschefs in Seoul (11.-12. November) fest. Vorrangig will die EU in Seoul auf wirtschafts- und finanzpolitische Reformen dringen. Das Basel-Abkommen zu strengeren Eigenkapital- und Liquiditätsregeln für Banken soll auf höchster Ebene abgesegnet werden. Zudem sollen die Umsetzung von Haushaltsanierung, Reformen der Finanzmarktregulierung und Strukturreformen in den G20-Staaten vorangetrieben werden. Die EU verfügt diesbezüglich insbesondere mit der Einigung über eine Reform europäischer Finanzmarktaufsicht über eine solide Verhandlungsposition. Schließlich wird die Europäische Union darauf dringen, die Arbeiten zu Finanztransaktions- und Finanzaktivitätssteuer fortzusetzen.

Ziel ist es, auf G20-Ebene eine umfassende Reform des IWF zu unterstützen. Dazu soll der IWF dahingehend gestärkt werden, dass die Schwellenländer, entsprechend ihrem tatsächlichen Gewicht in der Weltwirtschaft, mehr Einfluss und Verantwortung erhalten. Die G20-Finanzminister und Zentralbanker konnten auf ihrem Vorbereitungstreffen am 23. Oktober in Gyeongju bereits Einigkeit über Grundzüge der Reform erzielen. Zum einen sollen über 6% der IWF-Anteile von den Industrie- auf die Schwellenländer übergehen. Zum anderen traten die Europäer zwei Sitze im IWF-Direktorium an die Schwellenländer ab. Der Europäische Rat will die Reform der Stimmgewichtung und

der Führungsstruktur in einem Paket behandeln. Es ist nunmehr zu klären, welche europäischen Staaten ihren Sitz aufgeben müssen. Fest steht bereits, dass die großen Staaten – darunter Deutschland – ihren Sitz behalten werden. Vorstellbar wäre, dass zwischen Belgien, den Niederlanden, Dänemark und der Schweiz eine Rotation eingeführt wird. Die Klärung dieser Frage drängt derzeit nicht, da die Ratifikation der Reform in den über 180 Mitgliedstaaten Zeit beansprucht wird.

Ferner will sich die EU in Seoul dezidiert gegen alle Formen des Protektionismus und insbesondere gegen Wechselkursmanipulationen aussprechen. In den letzten Monaten hatten immer mehr Staaten versucht, durch Wechselkursmanipulationen kurzfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern: Es drohte ein Abwertungswettlauf mit verheerenden Folgen für die Weltwirtschaft. In Gyeongju konnte nun eine gemeinsame Sprachregelung gefunden werden: Im Abschlusscommuniqué wird versichert, man wolle zu verstärkt markt-basierten Wechselkurssystemen übergehen. Diesen Worten müssen nun Taten folgen. Im Rahmen der französischen G20-Präsidentschaft, die nach Seoul beginnt, wird es sodann darum gehen, das internationale Währungssystem auf ein neues Fundament zu stellen.

Der künftige Umgang mit globalen Ungleichgewichten war ebenfalls Gegenstand der Diskussion der Staats- und Regierungschefs. Während Staaten wie Deutschland Handelsbilanzüberschüsse verzeichnen, sehen sich Länder wie die Vereinigten Staaten mit wachsenden Handelsbilanzdefiziten konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hatte der amerikanische Finanzminister Geithner im Vorfeld des Vorbereitungstreffens in Gyeongju einen offenen Brief an seine G20-Kollegen gesandt. Darin fordert er, die G20-Staaten sollten ihre Handelsungleichgewichte binnen weniger Jahre unter einen bestimmten BIP-Schwellenwert (im Gespräch war ein Anhaltswert von 4%) zurückführen. Staaten mit Handelsüberschüssen werden in diesem Zusammenhang zu Reformen aufgefordert, welche die nationale und globale Nachfrage stärken. Insbesondere Staaten mit Handelsüberschüssen äußerten deutli-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

che Kritik an Geithners Forderung. Wirtschaftsminister Brüderle warnte vor der Einführung „planwirtschaftlicher Elemente“. G20-Finanzminister und -Zentralbanker einigten sich schließlich auf eine verstärkte makroökonomische Abstimmung. Handelssungleichgewichte sollen künftig auf einem tragfähigen Niveau gehalten werden. Noch auszuarbeitende Leitlinien sollen die Beurteilung erleichtern. Zudem wird der IWF aufgefordert, Fortschritte der G20 in diesem Kontext zu dokumentieren. Auf dem Novembergipfel der G20-Staats- und Regierungschefs ist nun darauf zu achten, dass marktwirtschaftliche Prinzipien im Außenhandel gewahrt und von quantitativen Zielvorgaben abgesehen wird. Der Fokus sollte auf Reformen in Staaten mit Außenhandelsdefiziten liegen.

Im Anschluss an den Europäischen Rat verliehen Van Rompuy und Barroso in einem gemeinsamen offenen Brief diesen Positionen nochmals Nachdruck. Die zentralen Forderungen wurden in einem Annex aufgelistet.

3. Die Klimakonferenz in Cancún – Kursbestimmung der EU

Schließlich wurde der Kurs der Europäischen Union für die UN-Klimaschutzkonferenz in Cancún (29. November - 10. Dezember 2010) von den Staats- und Regierungschefs justiert. Der Europäische Rat unterstützte dazu ein von den EU-Umweltministern ausgearbeitetes Verhandlungsmandat. Damit soll sichergestellt werden, dass die EU-Mitgliedstaaten in Cancún mit einer Stimme sprechen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass seit den Vorbereitungskonferenzen in Bonn und Tianjin keine wesentliche Annäherung zwischen Industrie- und Schwellenländern stattgefunden hat. Umso dringlicher erscheinen konkrete Entscheidungen in Cancún, die den Weg zu einem rechtlich verbindlichen Folgeabkommen des Kyoto-Protokolls 2011 in Südafrika ebnen.

Aufbauend auf der Abschlusserklärung von Kopenhagen, strebt die EU Beschlüsse in folgenden Bereichen an: Anpassung und

Minderung der negativen Folgen des Klimawandels, Entwicklung und Transfer von Umwelttechnologien, Kapazitätsaufbau in Entwicklungsländern, Reduktion von Emissionen aus Entwaldung und Zerstörung von Wäldern, Messung, Berichterstattung und Nachprüfung von Verpflichtungen und Maßnahmen, Finanzierung sowie markt-basierte Mechanismen. Zudem soll mit einem EU-Bericht zur Anschubfinanzierung, dem jährliche Berichte folgen werden, Transparenz bei der Klimaschutzfinanzierung geschaffen und Vertrauen in den Entwicklungsländern generiert werden. Damit in Cancún ein erfolgreiches und ausgewogenes Ergebnis erzielt werden kann, muss eine sehr wesentliche Beschleunigung der Verhandlungsgeschwindigkeit erfolgen – so die eindringliche Mahnung der Staats- und Regierungschefs.

Politisch besonders strittig ist die Frage, ob das Kyoto-Protokoll über 2012 hinaus verlängert werden soll. Da ein Folgeabkommen frühestens 2011verabschiedet werden kann und der Ratifizierung aller Vertragsparteien bedarf, besteht die Befürchtung, die Weltgemeinschaft könne 2013 ohne verbindliches Klimaabkommen dastehen. Für diesen Fall erklärt sich die EU zu einer Verlängerung des Kyoto-Protokolls über 2012 hinaus bereit, vorausgesetzt alle großen Volkswirtschaften gehen Selbstverpflichtungen ein und die Umweltwirksamkeit des Kyoto-Protokolls sichergestellt wird. Jedoch wird weiterhin ein einheitliches, rechtlich verbindliches Abkommen präferiert. Mit diesem Spielzug soll die EU in eine verhandlungstaktisch günstige Ausgangsposition manövriert werden: Der Ball wird in das Feld von Drittstaaten wie den Vereinigten Staaten oder Chinas gespielt. Damit gilt es zu verhindern, dass die EU von den Entwicklungsländern, wie in Kopenhagen geschehen, der „Vernichtung von Kyoto“ beschuldigt wird. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass EU-intern weiterhin keine Einigung darüber besteht, wie nach 2012 mit überschüssigen nationalen Emissionsrechten in Mitteleuropa verfahren wird. Da die ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten ihre Kyoto-Ziele übererfüllt haben, drängen sie darauf, ungenutzte Emissionsrechte auch über 2012 hinaus an andere Staaten verkaufen zu dürfen. Die Kommis-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

JOSCHA RITZ

OLAF WIENZTZEK

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

sion und einige Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, fürchten für diesen Fall jedoch einen Verfall des Preises per Tonne CO₂ auf dem internationalen CO₂-Markt. Der Minimalkonsens sieht vor, dass der künftige Umgang mit überschüssigen zugeteilten Emissionsrechten nicht diskriminierend sein und keinen Unterschied zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten machen darf. Ferner ist fraglich, bis zu welchem Zeitpunkt Kyoto verlängert wird. Würde die zweite Verpflichtungsperiode zu lange angesetzt, würde der Druck auf Staaten sinken, die keine Parteien von Kyoto sind.

Darüber hinaus hält die EU ihr konditioniertes Angebot aufrecht, ihre CO₂-Emissionen bis 2020 um 30% – statt der vereinbarten 20% – gegenüber 1990 zu reduzieren, vorausgesetzt die anderen Industrieländer verpflichten sich zu einem vergleichbaren Emissionsabbau und die Schwellenländer leisten ebenfalls einen angemessenen Beitrag. Die Diskussion, ob die Europäische Union ihr Emissionsziel auch ohne entsprechende Anstrengungen von Drittstaaten anheben sollte, wird weiterhin engagiert geführt. Grundlage der Befürworter dieser Option ist eine Mitteilung der Europäischen Kommission vom 9. März 2010, in der insbesondere vergleichsweise geringe Kosten infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie positive wirtschaftliche Effekte herausgestellt werden. Derweil bleibt die Teilung der Mitgliedstaaten in weitgehend zwei Blöcke bestehen. Auf der einen Seite positionieren sich wirtschaftlich weit entwickelte Staaten wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Diese sprechen sich für die Anhebung des Emissionsziels als Anreiz für Innovation und Maßnahmen auf internationaler Ebene aus – dokumentiert in einem gemeinsamen Zeitungsartikel der Umweltminister Chris Huhne, Jean-Louis Borloo und Norbert Röttgen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15. Juli 2010. Allen voran hat sich Deutschland bereits zu einem Emissionsziel von 40% verpflichtet. Auf der anderen Seite stehen zahlreiche ost- und mitteleuropäische Staaten mit wirtschaftlichem Nachholbedarf sowie Italien, die an einer Konditionalisierung des EU-Angebots festhalten. Aufgrund dieses disparaten Meinungsbildes vertagten die Staats- und Re-

gierungschefs diese Diskussion nun auf ihren Frühjahrsgipfel 2011. Bevor ein Beschluss getroffen wird, soll insbesondere der für Anfang 2011 angekündigte Fahrplan der Europäischen Kommission für eine sichere und nachhaltige CO₂-arme Wirtschaft bis 2050 abgewartet werden.

4. Vorbereitung von Gipfeln mit Drittstaaten

Beim Septembertag hatten die Staats- und Regierungschefs sich zum Ziel gesetzt, in der Außenpolitik künftig kohärenter gegenüber „strategischen Partnern“ aufzutreten. Unter anderem sollten vor Gipfeln gemeinsame Positionen und Kernziele formuliert werden. Während im September noch die Beziehungen zu den asiatischen Ländern im Vordergrund standen, galt nun die Aufmerksamkeit vor allem den Gipfeln mit den „strategischen Partnern“ USA (20. November) und Russland (7. Dezember). Darüber hinaus wurden auch die Leitlinien für den am 22. November anstehenden Gipfel mit der Ukraine erörtert. Des Weiteren standen der EU-Indien (6. November) und der EU-Afrika-Gipfel (29./30. November) auf der Agenda. Die im September formulierten Botschaften blieben weitgehend unverändert. Eine ursprünglich vorgesehene Auflistung der Kernziele für die kommenden Gipfel findet sich in den Schlussfolgerungen allerdings nicht; offenbar konnten bei der Festlegung der Positionen gegenüber diesen Ländern keine weiteren Fortschritte erzielt werden.

Mit den Vereinigten Staaten am 20. November werden voraussichtlich altbekannte Themen besprochen: Zum einen soll die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen des 2007 ins Leben gerufenen transatlantischen Wirtschaftsrats gestärkt werden. Auf dem bislang vor allem für Deregulierung genutzten Forum sollen nun auch verstärkt Fragen zu Wachstum, Beschäftigung und Innovation erörtert werden. Darüber hinaus soll die Kooperation zu neuen Sicherheitsrisiken und entwicklungspolitischen Herausforderungen intensiviert werden. Zudem sollen eine Abstimmung der Positionen für

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

Oktober 2010

www.kas.de

www.eukas.eu

künftige globale Gipfel und Konferenzen (Cancun, Doha) erfolgen. Neu ist hingegen die geplante Zusammenarbeit bei der Einbindung aufstrebender Volkswirtschaften auf globaler Ebene. Beachtenswert ist auch das Ziel engerer Kooperation im Bereich grüner Technologien.

Beim Russland-Gipfel am 7. Dezember sollen weitere Fortschritte zu einem neuen EU-Russland-Abkommen erzielt werden; der Schwerpunkt der Gespräche wird auf der Anfang Juni dieses Jahres beschlossenen „Partnerschaft für Modernisierung“ zur Verbesserung von Investitionsbedingungen und wirtschaftlicher Modernisierung des Landes sowie der Energiezusammenarbeit liegen. Zu den Prioritäten der Partnerschaft für Modernisierung gehören auch darüber hinaus gehende Themen, wie die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft; die Partnerschaft ist somit angesichts der nur schleppend verlaufenden Verhandlungen zum neuen EU-Russland-Abkommen und der mangelhaften Umsetzung der vier „common spaces“ als Versuch der Wiederbelebung der EU-Russland-Beziehungen zu werten. Ferner soll auf dem Gipfel der Visadialog von Neuem aufgenommen werden, nachdem ein konkreter Aktionsplan für Visaerleichterungen von russischer Seite in der ersten Jahreshälfte abgelehnt worden war.

Mit der Ukraine sollen weitere Schritte bei der Verhandlung eines ehrgeizigen neuen Assoziationsabkommens unternommen werden, welches das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1998 ersetzen soll. Ein zentraler Punkt darin ist der Abschluss eines umfassenden Freihandelsabkommens noch in diesem Jahr. Die Verhandlungen waren bereits 2008 von der Vorgängerregierung aufgenommen worden, unter dem neuen Präsidenten Janukowitsch aber zunehmend ins Stocken geraten, nicht zuletzt aufgrund der Vorbehalte der Oligarchen gegen den Abbau von Handelsbeschränkungen. Zwischenzeitlich hatte die neue ukrainische Regierung gefordert, die Aushandlung des Abkommens an eine umfassende Visaliberalisierung zu koppeln. Dazu wird es nicht kommen. Gleichwohl soll am Gipfel ein Aktionsplan für die kommen-

den Schritte hin zu einer Visaliberalisierung vorgestellt werden. Darüber hinaus kündigte die EU Unterstützung für die wirtschaftlichen und demokratischen Reformprozesse in der Ukraine an. Bei Janukowitschs Besuch in Brüssel im September dominierte auf Seiten der EU vor allem der Wunsch nach pragmatischen Beziehungen im Bereich Wirtschaft und Energie. Auch das Europäische Parlament hatte am 21. Oktober mit den Stimmen von euroskeptischen Konservativen, Sozialisten und Kommunisten eine von der EVP unterstützte kritische Resolution zur Verletzung demokratischer Normen im Vorfeld der Kommunalwahlen verschoben. Die Staats- und Regierungschefs gingen nicht explizit auf den zunehmenden Druck gegenüber Medien, Nichtregierungsorganisationen und der Opposition in den vergangenen Monaten ein. Im Rahmen der Pressekonferenz des Präsidenten des Rates wurde aber angekündigt, das Thema Pressefreiheit anzusprechen.