

Wegweisende Beschlüsse in Zeiten europäischer und internationaler Krisen

EUROPÄISCHER RAT VOM 24./25. MÄRZ 2011

Der Europäische Rat vom 24./25. März 2011 befasste sich mit der Bewältigung der Libyen-Krise und zog wichtige Lehren aus der Eurozonenkrise und dem Atomunglück in Japan.

Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten die bis dato umfassendste Reform des Euroraums. Die Vertragsänderung zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus wurde verabschiedet und seine Ausgestaltung festgelegt; 23 Mitgliedstaaten unterzeichneten den Euro-Plus-Pakt für Wettbewerbsfähigkeit und die Weichen für eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie für ein Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte wurden gestellt. Damit ist es der Europäischen Union gelungen, rund ein Jahr nach Ausbruch der Eurozonenkrise weitgehende Lehren zu ziehen und künftigen Krisen besser vorzubeugen.

Gegenüber Libyen einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf wichtige Schritte zur zivilen Umsetzung der Resolution des UN-Sicherheitsrates, unter anderem auf ein umfassendes Öl- und Gasembargo. Zudem wurden erste wirtschaftliche und finanzielle Maßnahmen zur Umsetzung der neuen Partnerschaft mit den südlichen Mittelmeerländern in die Wege geleitet.

Schließlich zogen die Staats- und Regierungschefs erste Lehren aus dem Atomunglück in Japan. Nukleare Sicherheit soll künftig verstärkt auf europäischer Ebene behandelt werden. Entsprechend einigte sich der Europäische Rat auf einheitliche Stresstests für europäische Atomkraftwerke.

1. Ein umfassendes Paket für die Eurozone

Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten ein umfassendes Paket zur Reform der Eurozone. Ziel ist die Förderung solider Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten vor allem durch eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Zudem sollen wirtschaftliche Ungleichgewichte künftig dadurch vermieden werden, dass die Wettbewerbsfähigkeit aller Eurostaaten im Rahmen eines Euro-Plus-Pakts gestärkt und ein Mechanismus zur Korrektur wirtschaftlicher Ungleichgewichte eingerichtet wird. Schließlich enthält das Paket einen Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und eine Ertüchtigung des aktuellen Krisenfonds, der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF), um die Stabilität der Eurozone im Krisenfall sicherzustellen. Diese bis dato umfassendste Reform der Eurozone soll dazu dienen, Krisen künftig besser vorzubeugen und zu bewältigen und damit die wirtschaftliche Stabilität in Europa langfristig zu stärken.

Zwischen den Staats- und Regierungschefs bestand grundsätzlich Einigkeit über die Komponenten des Reformpakets. Die politischen Eckpfeiler waren bereits auf dem Sondergipfel der 17 Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 11. März eingeschlagen worden. Offene Detailfragen konnten seitdem weitgehend durch die Finanzminister geklärt werden. Strittig waren ausschließlich Details der finanziellen Ausstattung des aktuellen und des künftigen Krisenfonds. Zum einen stand zur Diskussion, wie und wann die Aufstockung der effektiven Darlehenskapazität der EFSF erfolgen soll. Die Staats- und Regierungschefs

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

setzten sich nun ein Zeitlimit: Bis Ende Juni 2011 soll die Änderung der EFSF-Vereinbarung unterzeichnet sein. Zum anderen war die Staffelung der Einzahlung von Bareinlagen für den ESM strittig. Der Europäische Rat beschloss, dass die Überweisung in fünf gleichen Jahresraten, beginnend im Juli 2013, erfolgen soll und kam damit Bundeskanzlerin Merkel entgegen. Zudem wurde im Europäischen Rat diskutiert, welchen Beitrag eine Weiterentwicklung des Europäischen Binnenmarkts für Wachstum in der EU leisten kann. Dabei ging es auch um die politische Balance zwischen vertiefter wirtschaftspolitischer Koordination der 17 Eurostaaten einerseits und der EU-Wirtschaftspolitik aller 27 Mitgliedstaaten andererseits.

Das vom Europäischen Rat beschlossene Gesamtpaket zur Reform der Eurozone spiegelt einerseits Solidarität finanzstarker mit finanzschwachen Eurostaaten. So wird die EFSF aufgestockt und ein robuster ESM eingerichtet. Andererseits verstärkt das Paket den Druck auf finanzschwache Eurostaaten, ihre Haushalte zu konsolidieren und Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen. Dazu wird der Euro-Plus-Pakt geschlossen, der Stabilitäts- und Wachstumspakt verschärft, und ein Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte geschaffen. Vor allem aber trägt das Reformpaket den engen wirtschaftlichen und politischen Verflechtungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten Rechnung, deren Ausdruck die gemeinsame Währung ist.

Ausgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus

Die Staats- und Regierungschefs legten die Ausgestaltung des Europäischen Stabilitätsmechanismus fest. Der ESM soll als Krisenfonds der Eurozone ab Juni 2013 die EFSF ablösen. Sein Volumen wird 700 Milliarden Euro betragen. Damit soll sichergestellt werden, dass auch effektiv 500 Milliarden Euro als Darlehen an finanzschwache Staaten vergeben werden können. Die restlichen 200 Milliarden Euro müssen als Sicherheiten einbehalten werden, um das gute AAA-Rating an den Finanzmärkten zu gewährleisten. Die Angemessenheit der

Darlehenskapazität soll mindestens alle fünf Jahre überprüft werden. Das Kapital wird sich dabei aus Garantien und abrufbarem Kapital in Höhe von 620 Milliarden Euro sowie aus 80 Milliarden Euro Bareinlagen zusammensetzen. Letztere sollen gestaffelt eingezahlt werden. Die Finanzminister der Eurostaaten hatten diesbezüglich vereinbart, dass die eine Hälfte bereits 2013, die andere in drei gleichen Jahresraten bis 2016 überwiesen wird. Dies hätte 2013 eine erhebliche Belastung für die nationalen Haushalte bedeutet. Die Koalitionsfraktion im Bundestag hatte eine geringere Belastung für den Bundeshaushalt 2013, d.h. am Ende der Legislaturperiode, gefordert: Ihre Unterstützung wird noch sowohl für die Ausweitung deutscher Garantien für die EFSF als auch für die Vertragsänderung zur Einrichtung des ESM benötigt. Vor diesem Hintergrund setzte sich Bundeskanzlerin Merkel dafür ein, das Einzahlungsprofil zu glätten, d.h. den Beitrag in gleichen Tranchen über fünf Jahre gestreckt, beginnend im Juli 2013, zu überweisen. Der Europäische Rat entsprach dem Anliegen der Bundeskanzlerin. Nur im Notfall soll beschleunigt gehandelt werden. Die Verteilung der Lasten zwischen den Eurostaaten wird sich weitgehend am Kapitalanteilsschlüssel der EZB orientieren. Vor allem die Slowakei und Estland hatten im Vorfeld des Finanzministertreffens eine ausgewogenere Lastenteilung gefordert und dazu eine verstärkte Orientierung an der Wirtschaftskraft vorgeschlagen. Der Forderung konnte schließlich durch einen auf zwölf Jahre begrenzten, geringfügigen Ausgleich für schwächere Eurostaaten entsprochen werden. Die Beschlüsse zur Kapitalstruktur, die in Abstimmung mit den Rating-Agenturen getroffen wurden, sollen die Finanzmärkte von der Entschlossenheit der Eurostaaten überzeugen, im Ernstfall für die Stabilität der Eurozone einzustehen.

Entscheidungen über Finanzhilfen des ESM können nur einstimmig durch die Euro-Finanzminister im Verwaltungsrat getroffen werden. Dies gilt auch für den Ausnahmefall, dass der ESM Staatsanleihen finanzschwacher Eurostaaten am Primärmarkt, d.h. direkt von den Staaten, kauft. Dem Leitungsgremium gehören - neben den stimmberechtigten Euro-Finanzministern - der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Wirtschafts- und Währungskommissar und der EZB-Präsident mit Beobachterstatus an. Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist, dass die Stabilität der Eurozone als Ganze gefährdet ist: Ein präventiver Einsatz ist damit ausgeschlossen. Zudem können Finanzhilfen nur unter strengen Auflagen gewährt werden. Das Zinsniveau wird bei Krediten mit dreijähriger Laufzeit die Beschaffungskosten um 200 Basispunkte übersteigen. Können Darlehen während dreier Jahre nicht zurückgezahlt werden, kommen noch einmal 100 Basispunkte dazu. Damit ist sichergestellt, dass keine Entscheidung über Finanzmittel des Krisenfonds ohne Zustimmung Deutschlands getroffen werden kann. Zudem sind die Anreize gegeben, dass Staaten nur im Krisenfall, gegen umfassende Reform- und Sparprogramme und zeitlich befristet unter den Rettungsschirm schlüpfen. Das Credo der Bundesregierung, dass Solidarität nicht ohne Eigenanstrengung finanzschwacher Staaten geübt werden kann, ist – im Gegensatz zum Beginn der Reformdiskussion – mittlerweile unstrittig.

Zudem fordert der Vertrag, private Gläubiger an der Rettung finanzschwacher Eurostaaten zu beteiligen. Für den Fall, dass ein Staat zwar zahlungsfähig, aber kurzfristig illiquide ist, soll der Privatsektor ermutigt werden, seine Engagements aufrecht zu halten. Ist ein Eurostaat zahlungsunfähig, so hängt die Vergabe von Finanzhilfen davon ab, ob „der Mitgliedstaat über einen glaubwürdigen Plan verfügt und ausreichend Einsatz zeigt, um eine angemessene und verhältnismäßige Beteiligung des Privatsektors sicherzustellen“. Ob die Einbeziehung privater Gläubiger damit Voraussetzung für Finanzhilfen ist, müssen die Finanzminister flexibel im Einzelfall unter Berücksichtigung der Finanzstabilität des Euroraums entscheiden. Damit ist im Rahmen des ESM – im Gegensatz zum EFSF – eine Umstrukturierung von Schulden möglich. Zudem sind die Forderungen des ESM gegenüber anderen Gläubigern – mit Ausnahme des IWF – bevorzugt zu behandeln. Insgesamt wurde damit einer zentralen Forderung der Bundesregierung entsprochen, die mit Nachdruck gefordert hatte, private Gläubiger müssten auch die Risiken hoher Renditen

tragen. Mithin wurde das Fundament dafür geschaffen, dass ab Mitte 2013 Finanzinvestoren beim Kauf von Staatsanleihen die Risiken eines Abschlags besser einkalkulieren und damit verfeinerte Signale für finanzpolitische Solidität an die Eurostaaten senden.

Darüber hinaus wird der IWF umfassend einbezogen. So steuert der IWF 250 Milliarden Euro zum Gesamtvolumen des ESM bei; zudem wird auf seine Expertise bei der Bewertung der Schuldentragfähigkeit finanzschwacher Eurostaaten zurückgegriffen.

Der Europäische Rat verabschiedete schließlich die Vertragsänderung zur Einrichtung des ESM. Dazu wird – wie bereits auf der Tagung der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2010 beschlossen – Artikel 136 AEUV um einen Absatz 3 ergänzt. Vorausgegangen war die Zustimmung des Europäischen Parlaments, das im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Artikel 48 Abs. 6 EUV angehört werden musste. Nachdem Van Rompuy, Eurogruppen-Präsident Juncker und Wirtschafts- und Währungskommissar Rehn brieflich zugesagt hatten, dass die Forderungen des Europäischen Parlaments nach Einbeziehung der Kommission und Information des Parlaments weitgehend erfüllt würden, stimmte eine Mehrheit für den unterstützenden Bericht der Europaabgeordneten Elmar Brok (EVP) und Roberto Gualtieri (S&D). Mit dem förmlichen Beschluss des Europäischen Rats wird der ESM auf eine unanfechtbare Rechtsgrundlage gestellt – ein zentrales Anliegen der Bundesregierung. Die Ratifikation in den Mitgliedstaaten ist nun bis Ende 2012 abzuschließen, sodass die Vertragsänderung am 01. Januar 2013 in Kraft treten kann. Der Ratifikationsprozess könnte sich in einigen Mitgliedstaaten wie Finnland oder den Niederlanden noch schwierig gestalten. Insgesamt hat der Europäische Rat mit der Ausgestaltung des ESM nicht nur einen Beitrag zur Beruhigung der Finanzmärkte geleistet, sondern auch langfristig wichtige Anreize für solidere Wirtschafts- und Finanzpolitik innerhalb der Eurozone gesetzt. Die Ausarbeitung des ESM-Vertrags ist bis Ende Juni 2011 abzuschließen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Die Ertüchtigung der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität

Bis zu diesem Zeitpunkt ist auch zu klären, wie und wann die Verstärkung der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) erfolgen soll. Die Staats- und Regierungschefs der Eurozone hatten am 11. März die Ertüchtigung des aktuellen Krisenfonds beschlossen: Durch eine Aufstockung der Kreditkapazität soll sichergestellt werden, dass die EFSF ihr Volumen von 440 Milliarden Euro auch effektiv als Kredite an finanzschwache Eurostaaten vergeben kann, ohne ihr gutes AAA-Rating zu verlieren. Strittig ist, ob dazu alle Mitgliedstaaten oder nur solche mit Top-Rating – Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Finnland, Österreich und Luxemburg – ihre Garantien erhöhen müssen. Zudem ist offen, wann die Aufstockung erfolgen soll – spätester Zeitpunkt wäre Mitte 2013, wenn der ESM in Kraft tritt. Vor allem Finnland lehnt jedoch zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Entscheidung zu diesen Detailfragen ab. Die finnische Regierung fürchtet, weitere finanzielle Zugeständnisse könnten die aufstrebende EU-skeptische Partei „Echte Finnen“ im Vorfeld der Wahlen am 17. April weiter in der Wählergunst heben. Mit Rücksicht auf die Regierung Kiviniemi vertagte der Europäische Rat nun eine Entscheidung. Diese soll jedoch rechtzeitig getroffen werden, sodass die Änderung der EFSF-Vereinbarung noch vor Ende Juni 2011 vorgenommen werden kann. Es bleibt abzuwarten, ob die neue finnische Regierung – ggf. unter Beteiligung der Partei „Echte Finnen“ – zu weiteren finanziellen Zugeständnissen bereit sein wird.

Der Euro-Plus-Pakt: Signal politischen Willens zu vertiefter Zusammenarbeit

Ferner unterzeichneten 23 Staats- und Regierungschefs den Euro-Plus-Pakt. Dieser war auf Initiative der Bundesregierung bereits auf dem Eurozonen-Sondergipfel am 11. März festgelegt worden. Die Benennung „Euro-Plus-Pakt“ soll zwei zentralen Aspekten des Pakts Rechnung tragen – so Van Rompuy am Rande des Gipfels. Zum einen wird unterstrichen, dass die wirtschaftliche Koordination im Rahmen des Pakts nicht neben bereits vereinbarte Reformprojekte

tritt, sondern über diese hinausgeht. Zum anderen bringt die Benennung zum Ausdruck, dass der Pakt auch für EU-Mitgliedstaaten offen ist, deren Währung nicht der Euro ist. Für die Formel 17+ hatten sich vor allem Van Rompuy und die Bundeskanzlerin stark gemacht. Mit Polen, Dänemark, Litauen, Lettland, Bulgarien und Rumänien schlossen sich gleich sechs Nicht-Eurostaaten an. Damit etabliert der Pakt nicht die von Frankreich geforderte Wirtschaftsregierung der Staats- und Regierungschefs der 17 Eurostaaten. Das große Interesse am Pakt verdeutlicht nicht zuletzt die Sorge der Nicht-Eurostaaten, bei einem wichtigen Schritt europäischer Wirtschaftsintegration außen vor zu bleiben. Insbesondere Polen hatte sich im Vorfeld gegen eine Abschottung der 17 Eurostaaten ausgesprochen. Auch die von Großbritannien ausgehende Initiative, den Akzent vom Euro-Plus-Pakt der 17+ auf den EU-Binnenmarkt der 27 zu verschieben, kann als Versuch gewertet werden, wieder Anschluss an die europäische Wirtschaftsintegration zu gewinnen. Auf Initiative Großbritanniens hatten die Staats- und Regierungschefs Großbritanniens, der Niederlande, Schwedens, Dänemarks, Finnlands, Estlands, Polens, Litauens und Lettlands im Vorfeld des Gipfels einen Brief an Van Rompuy gesandt, in dem eine Weiterentwicklung des Binnenmarkts zur Förderung des Wachstums gefordert wird. Der Europäische Rat trug diesem Anliegen insoweit Rechnung, als die Binnenmarktakte der Kommission begrüßt und Fortschritte in den Bereichen Digitaler Binnenmarkt, Bürokratieabbau, Binnenmarkt für Dienstleistungen und der EU-Handelspolitik gefordert werden. Darüber hinaus bleibt der Euro-Plus-Pakt auch weiterhin für alle EU-Mitgliedstaaten offen. Ausschließlich Großbritannien und Schweden haben bis dato signalisiert, dem Pakt nicht beitreten zu wollen. Frankreich, Belgien, Spanien und Deutschland legten bereits konkrete Maßnahmen vor, mit denen die Ziele des Euro-Plus-Pakts erreicht werden sollen. Bis zur Vorlage der haushalts- und strukturpolitischen Programme im April müssen dann alle Mitgliedstaaten konkrete Schritte benannt haben.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Die Reform der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung

Ferner begrüßte der Europäische Rat die Fortschritte bei der Stärkung wirtschafts- und finanzpolitischer Steuerung in der EU. Die Finanzminister hatten sich am 15. März auf eine allgemeine Ausrichtung zu den sechs Gesetzesvorschlägen der Kommission geeinigt. Darin enthalten ist eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Sanktionen sollen künftig früher und gradueller erfolgen. Zudem soll dem öffentlichen Schuldenstand verstärkt Rechnung getragen werden: Übersteigt die öffentliche Verschuldung 60% des BIP, so muss die Differenz zwischen Schuldenstand und Referenzwert um 5% jährlich abgebaut werden. Verstößt ein Mitgliedstaat gegen die Regeln des Pakts, sollen Sanktionen künftig quasi-automatisch verhängt werden. Zuvor sollen die Mitgliedstaaten jedoch 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. Ferner soll es künftig ein Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte geben, das im Falle von Eurostaaten bei wiederholten Verstößen in Sanktionen münden kann. Der Fokus soll dabei auf Staaten liegen, die unter Leistungsbilanzdefiziten und abnehmender Wettbewerbsfähigkeit leiden – eine zentrale Forderung der Bundesregierung, die auch von EZB-Präsident Trichet unterstützt wird. Bis Ende Juni ist nun Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament zu erzielen – so die Forderung der Staats- und Regierungschefs. Im Parlament wird derweil fraktionsübergreifend – mit Unterstützung Trichets – ein stärkerer Automatismus bei der Verhängung von Sanktionen gefordert.

Haushalts- und strukturpolitische Prioritäten für 2011

Ferner legten die Staats- und Regierungschefs die wirtschafts- und finanzpolitischen Prioritäten der EU für 2011 fest. Auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts der Kommission forderte der Europäische Rat zur Konsolidierung nationaler Haushalte und nachhaltiger Finanzpolitik im Rahmen ambitionierter mehrjähriger Konsolidierungspläne auf. Diese Anstrengungen sollen durch strukturpolitische Reformen zur Erreichung der Europa 2020-Kernziele ergänzt werden – u.a. werden eine Reform der Altersversorgungssysteme, die Förderung von Forschung und Innovation sowie kostengünstiger Energieversorgung und Energieeffizienz als prioritär betrachtet. Im weiteren Verlauf des Europäischen Semesters müssen diese Prioritäten in die haushalts- und strukturpolitischen Programme der Mitgliedstaaten einfließen, die bis Ende April vorzulegen sind. Vor dem Europäischen Rat im Juni wird der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten senden, welche die nationalen Haushaltsberatungen um eine europäische Dimension bereichern sollen. Spätestens dann wird sich zeigen, ob sich die strategische Führung des Europäischen Rats auf nationaler Ebene niederschlägt.

Keine weiteren Entscheidungen wurden derweil zu finanziell angeschlagenen Eurostaaten getroffen. Begrüßt wurde die Aussage des portugiesischen Premierministers Sokrates, die künftige Regierung Portugals werde zu den vereinbarten Sparzielen bis 2013 stehen. Zwischen der Regierung und den zentralen Oppositionsparteien besteht jedoch Dissens über die dafür notwendigen Maßnahmen. Bundeskanzlerin Merkel appellierte am Rande des Gipfels an die Oppositionsparteien, Maßnahmen zu nennen, mit denen die mehrjährigen Sparziele erreicht werden sollen. Dies sei unabdingbar, um die Märkte zu beruhigen. Betreffend Irland, erklärte Van Rompuy am Rande des Gipfeltreffens, die Ergebnisse der Banken-Stresstests Ende nächster Woche müssten abgewartet werden, bevor die Finanzminister eine Entscheidung über evtl. Anpassungen des Reformprogramms beschließen könnten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Ob die lancierte Reform der Eurozone langfristig zu mehr wirtschaftlicher Stabilität führen wird, dürfte vor allem vom politischen Willen der Staats- und Regierungschefs abhängen. Der ESM und der Euro-Plus-Pakt haben überwiegend intergouvernementalen Charakter und der Quasi-Automatismus bei Sanktionsverhängungen im Stabilitäts- und Wachstumspakt und im Verfahren zur Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte belässt politischen Entscheidungsspielraum bei den Mitgliedstaaten. Eine strategischere und intensivere Zusammenarbeit der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat nach dem Lissabon-Vertrag sowie eine verstärkte Sensibilisierung der Finanzmärkte für die EU-Politik könnten dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung künftig besser gerecht werden.

2. Libyen und Südliche Nachbarschaft

Libyen

Zudem berieten die Staats- und Regierungschefs über Maßnahmen zur Umsetzung der am 17. März verabschiedeten Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrats. Konkret wurden weitergehende Sanktionen und ein verstärktes humanitäres Engagement diskutiert.

Im Vorfeld des Gipfels hatte die Streitfrage um die Anwendung militärischer Mittel zur Umsetzung der Resolution für intensive Debatten gesorgt. Mit Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Italien, Spanien, Belgien, Griechenland und den Niederlanden waren insbesondere westeuropäische Staaten an der Umsetzung der in der Resolution vorgesehenen Flugverbotszone beteiligt oder hatten dies zumindest in Aussicht gestellt. Demgegenüber hatten sich neben Deutschland und Polen weitere mittelosteuropäische EU-Länder gegen einen Rückgriff auf militärische Mittel und für die Anwendung ziviler und politischer Druckmittel ausgesprochen. Trotz dieses grundsätzlichen Dissenses konnten sich die Staats- und Regierungschefs sowohl auf eine gemeinsame Sprachregelung wie auf weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution einigen. So werden die bisher ergriffenen Maßnahmen –

und somit auch die Luftschläge - begrüßt, aber gleichzeitig deutlich gemacht, dass das Ziel der Militäroperationen der Schutz der Zivilbevölkerung ist und nicht ein Regimewechsel. Zusätzlich beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Durchsetzung eines Öl- und Gasembargos gegen das Gaddafi-Regime, das auch die Zahlungen für bereits geliefertes Öl miteinschließen soll. Details des Embargos müssen nun noch erarbeitet werden. Damit wurde der deutschen Forderung eines totalen Ölembargos weitgehend entsprochen. Unklar ist noch, ob und wie die Öllieferungen aus den von den Rebellen kontrollierten Gebieten erfolgen können. Die betreffenden Mitgliedstaaten werden sich zudem auch im Rahmen des UN-Sicherheitsrates für ein solches Embargo einsetzen. Zudem begrüßten die Staats- und Regierungschefs die von den Außenministern am Montag beschlossenen Sanktionen: So wurde gegen 11 Personen aus dem Umkreis Gaddafis ein Einreiseverbot verhängt sowie Sanktionen gegen neun weitere staatlichen Firmen beschlossen.

Daneben kündigten die Staats- und Regierungschefs an, weiter humanitäre Hilfe zu gewährleisten. Bislang stammen rund 2/3 der zur Verfügung gestellten Mittel aus der EU. Neben einer Erhöhung der Zahlungen wird dabei auch eine weitergehende Unterstützung humanitärer Einsätze geprüft. Dies würde im Rahmen einer – möglicherweise maritimen - GSVP-Mission geschehen. Ein entsprechendes Krisenmanagementkonzept hatten die Außenminister am Montag beschlossen und die Hohe Vertreterin Catherine Ashton aufgefordert, Details für eine Mission auszuarbeiten. Eine solche zivile GSVP-Mission könnte etwa den Schutz von Flüchtlingen an der tunesischen und ägyptischen Grenze gewährleisten und würde in enger Abstimmung mit der UN erfolgen. Ein französischer Vorschlag, der eine maritime Militärmission zur Durchsetzung des Waffenembargos vorsah, fand hingegen kaum Zustimmung; neben Deutschland hatten auch Polen, das Vereinigte Königreich sowie die skandinavischen Länder dagegen opponiert.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Südliche Nachbarschaft

Nachdem im Rahmen des Sondergipfels am 11. März erste Weichenstellungen hin zu einer umfassenden Kehrtwende in der Politik gegenüber dem Mittelmeerraum unternommen worden waren, ging es nun darum, dass Momentum aufrechtzuerhalten und unterstützende Signale für die Transformationsprozesse in den jeweiligen Ländern zu senden. So begrüßten die Staats- und Regierungschefs den Ablauf des Verfassungsreferendums in Ägypten. Darüber hinaus sollten erste konkrete Schritte zur Umsetzung der am 8. März angekündigten „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ beschlossen werden. Dabei ging es neben der unstrittigen Erhöhung der humanitären Hilfe von Seiten der EU und der Mitgliedstaaten auch um finanzielle Unterstützung sowie um mögliche Zugangserleichterungen für die südlichen Mittelmeeranrainer zum europäischen Markt. Hier vertraten die Mitgliedstaaten unterschiedliche Prioritäten: Während Frankreich und Spanien besonders darauf drängten, den südlichen Mittelmeeranrainern rasch zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, setzen andere Länder, darunter Deutschland, auf eine größere Marktöffnung. Umstritten waren insbesondere die Erhöhung der Mittel der Europäischen Investitionsbank (EIB) sowie die Ausweitung der Tätigkeiten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) auf den Mittelmeerraum. Wie schon auf dem vergangenen Gipfel sprachen sich zahlreiche Staaten, darunter auch Deutschland, gegen eine frühzeitige Nutzung von Mittelrückflüssen der EIB aus. Dieser Vorschlag wurde letztlich von den Staats- und Regierungschefs nicht aufgegriffen. Bewilligt wurde hingegen die von der Kommission vorgeschlagene und besonders von den mediterranen Ländern unterstützte Erhöhung der EIB-Mittel von 5 auf 6 Milliarden Euro, allerdings unter der Einschränkung, dass dies nicht zu einer Reduzierung der EIB-Tätigkeit in Osteuropa führen dürfe. Dies ist als Konzession gegenüber den mittelosteuropäischen Mitgliedstaaten zu interpretieren, die sich, wie Deutschland, gegenüber einer Erhöhung skeptisch gezeigt hatten. Die Mitgliedstaaten werden darüber hinaus aufgerufen, die

von der Kommission gewünschte Ausweitung des Mandats der eigentlich für Osteuropa bestimmten EBWE auf die südlichen Mittelmeerländer zu prüfen. Insbesondere die neuen Mitgliedsstaaten der EU wehren sich aber gegen diesen Schritt. Auf der anderen Seite wurden auch Maßnahmen zu einer raschen Marktöffnung für die betroffenen Länder in die Wege geleitet: So soll unverzüglich Einigung zu einheitlichen Ursprungsregeln erfolgen, zudem soll die Kommission Maßnahmen für die Förderung des Handels und die Stärkung ausländischer Direktinvestitionen erarbeiten. Einig waren sich die Mitgliedstaaten über eine rasche Stärkung der humanitären Hilfe sowie eine Abänderung der Schwerpunktsetzung aktueller Hilfsprogramme.

Auch im Hinblick auf den Juni-Gipfel, bei dem auch Justiz- und Innenthemen auf der Tagesordnung stehen werden, wurde die Kommission beauftragt, eine Reihe von Vorschlägen zu erarbeiten: Zum einen soll sie einen Plan für den Ausbau der Kapazitäten zur Steuerung von Migration und Flüchtlingsströmen, zum anderen Vorschläge für einen umfassenden Gesamtansatz zur Migration vorlegen. Daneben soll sie Ideen zur Mobilitätspartnerschaft, einem – zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich seiner Ausgestaltung umstrittenen – Kernelement der „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“, erarbeiten. Ebenfalls bis Juni soll zudem ein neues, stärkeres Mandat für die Grenzsicherungsbehörde FRONTEX erarbeitet werden. Um für eine kurzfristige Zunahme des Flüchtlingsstroms nach Europa gewappnet zu sein, soll die Frontex-Mission Hermes, die vor allem Italien bei der Identifikation von Flüchtlingen hilft, aufgestockt werden. Auf Drängen einiger südlicher Mitgliedstaaten verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs zur Solidarität mit den am meisten von Zuwanderungsströmen betroffenen Ländern.

Entwicklungen in Syrien, Bahrain und im Jemen

Die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten darüber hinaus auch eine Erklärung zu den Unruhen im Jemen, in Bahrain und in Syrien. Darin kritisierten sie die Ge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

waltanwendung gegen friedliche Demonstranten und riefen zum Beginn eines konstruktiven Dialogs auf. Angesichts der mittlerweile unübersichtlichen Lage in den betreffenden Ländern hielt sich die EU mit weitergehenden Schritten noch zurück. Deutlich offensiver hatte sich Frankreich geäußert: So hatte der französische Außenminister Juppé den jemenitischen Präsidenten Saleh als unhaltbar bezeichnet; Sarkozy wiederum erklärte am Rande des Gipfels, dass man übermäßige Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung nicht dulden werde.

3. Die Japankrise: Implikationen für die Atompolitik in Europa

Die schwere Naturkatastrophe und das anschließende Atomunglück in Japan sowie die Reaktion der EU bildeten einen weiteren Schwerpunkt des Europäischen Rats. Primär galt es dabei, gemeinsam Schlussfolgerungen für die nukleare Sicherheit in Europa zu ziehen.

Die Staats- und Regierungschefs stimmten im Grundsatz darin überein, Fragen nuklearer Sicherheit künftig verstärkt auf europäischer Ebene zu behandeln. Entsprechend stimmte der Europäische Rat einheitlichen Stresstests für die 143 europäischen Atomkraftwerke zu – wie von Energiekommissar Oettinger vorgeschlagen. Europa-weite Stresstests waren im Vorfeld auch von den beiden stärksten Fraktionen im Europäischen Parlament, der Europäischen Volkspartei (EVP) und den Sozialdemokraten (S&D), gefordert worden. Dabei sollen Risiken wie Erdbeben, Flugzeugabstürze, Terror- oder Cyberangriffe, Flutwellen und Stromausfälle berücksichtigt werden. Die Kommission wurde damit beauftragt, sicherzustellen, dass die Europäische Gruppe der Regulierungsbehörden für nukleare Sicherheit die Details ausarbeitet. Strittig war, ob die Tests durch unabhängige Experten oder nationale Aufsichtsbehörden durchgeführt werden sollen. Vor allem Frankreich, Tschechien und Großbritannien sprachen sich für eine wichtige Rolle nationaler Aufsichtsbehörden aus. Insbesondere Österreich unterstützte hingegen den Vorschlag Oettingers, unabhängige Experten mit dieser Aufgabe zu betrauen, konnte sich damit

jedoch nicht durchsetzen. Nationale Behörden werden die Stresstests vornehmen – so der Beschluss des Europäischen Rats. Die Kommission wurde damit beauftragt, dem Europäischen Rat bis Ende 2011 einen Bericht zu den Testergebnissen vorzulegen. Darüber hinaus soll die Kommission den bestehenden rechtlichen Rahmen zur Nuklearsicherheit überprüfen und ggf. Verbesserungsvorschläge unterbreiten. Damit wird die Rolle der Kommission in diesem Bereich gestärkt – wie Van Rompuy am Rande des Gipfeltreffens betonte. Offen ist, welche Konsequenzen zu ziehen sind, falls ein Atomkraftwerk den Stresstest nicht bestehen sollte.

Darüber hinaus vereinbarte der Europäische Rat, auf Stresstests in Nachbarstaaten und weltweit zu drängen. Vor allem die baltischen Staaten trugen ihre Sorgen hinsichtlich Nuklearanlagen in Russland und Weißrussland vor. Zudem äußerten Griechenland und Zypern Bedenken bezüglich Plänen der Türkei zum Bau eines Atomkraftwerks in einer erdbebengefährdeten Region. Die Kommission soll nun eruieren, wie Nuklearsicherheit in der EU-Nachbarschaft im Rahmen der EU-Politik gefördert werden kann.

Darüber hinaus wurden erneut die divergierenden Ansätze der Mitgliedstaaten zur Atompolitik deutlich. Vor allem Deutschland warb für EU-einheitliche höchste Sicherheitsstandards und forderte dazu auf, die Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienz zu intensivieren. Im Gegensatz dazu sprachen sich vor allem Frankreich, Tschechien und Spanien gegen Schnellschüsse aus: Eine umfassende Analyse der Gründe des japanischen Atomunglücks müsse energiepolitischen Weichenstellungen vorausgehen. Diese Kritik zielte zum einen auf Energiekommissar Oettinger, der in Reaktion auf die Atomkrise die traditionelle Zurückhaltung der Kommission in atompolitischen Fragen aufgegeben hatte. So sprach sich Oettinger beispielsweise für die Durchführung von Studien aus, die untersuchen, ob der Energiebedarf der EU kurz- und mittelfristig auch ohne Kernenergie gedeckt werden kann. Vor allem Frankreich, das in besonderem Maße von Atomenergie abhängig ist, befürchtet daher, ei-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

März 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

nen Eingriff in die Festlegung des nationalen Energiemix. Für diesen sind gemäß Art. 194 Abs. 2 AEUV ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig. Die nationale Zuständigkeit für den Energiemix wurde in den Schlussfolgerungen nochmals hervorgehoben. Zum anderen wird die schnelle Reaktion Deutschlands mit Einrichtung eines Moratoriums zur Atompolitik in zahlreichen Mitgliedstaaten kritisch bewertet.

Darüber hinaus sicherte die EU Japan weitere Katastrophenhilfe zu. Am 15. März hatte die japanische Regierung offiziell um eine koordinierte EU-Hilfe gebeten: Dabei bat sie in erster Linie um grundlegendes Material für die rund eine halbe Million Obdachlosen. Daraufhin hatte die EU am 18. März eine Gruppe von 15 Experten entsandt sowie eine Luftbrücke zwischen der EU und Japan etabliert. Ferner wurde im Hinblick auf den EU-Japan-Gipfel im Mai 2011 eine künftig engere Zusammenarbeit mit Japan angekündigt.