

Kurs halten in stürmischen Zeiten

EUROPÄISCHER RAT VOM 23./24. JUNI 2011

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Die Tagung der Staats- und Regierungschefs vom 23./24. Juni 2011 stand unter dem Eindruck zweier Krisen: der Griechenland- und der Schengenkrise. Die Herausforderung bestand darin, laufende Prozesse entschieden zu unterstützen und damit ein Signal der Geschlossenheit auszusenden.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf Grundzüge des weiteren Vorgehens in der Griechenlandkrise. Zudem führten sie den Reformprozess zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten fort, widmeten sich den Fortschritten bei der Reform der Eurozonengovernance und ernannten Mario Draghi zum Nachfolger von Jean-Claude Trichet als EZB-Präsidenten.

Gleichzeitig wurden erste Weichen zur Reform des Schengenraums gestellt: Dabei ging es zum einen um die Stärkung der Evaluierung sowie zum anderen um die im Vorfeld intensiv diskutierte Frage einer Einführung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums in bestimmten Ausnahmefällen. Daneben sollte das Momentum einer engeren Zusammenarbeit in Fragen von Migration und Asyl aufrecht erhalten werden.

Darüber hinaus konnten einige Prestigeprojekte der ungarischen Ratspräsidentschaft ohne größere Kontroversen zum Abschluss gebracht werden: So gaben die Staats- und Regierungschefs grünes Licht für einen Abschluss der Beitrittverhandlungen mit Kroatien. Ebenso wurden die Donau- und die Romastrategie beschlossen.

Zudem wurde eine Erklärung zur Reform der Europäischen Nachbarschaft und aktuellen Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten verabschiedet.

1. Politische Unterstützung für laufende Reformprozesse

Die Diskussion der Staats- und Regierungschefs zur europäischen Wirtschaftspolitik konzentrierte sich auf die Griechenlandkrise. Es gilt, in stürmischen Zeiten Kurs zu halten. Die Staats- und Regierungschefs wurden dieser Herausforderung gerecht, indem sie die eingeleiteten Reformprozesse entschieden unterstützten. Im Einzelnen verabschiedete der Europäische Rat eine Erklärung zur Griechenlandkrise, brachte seine Unterstützung für die haushalts- und strukturpolitische Agenda der EU zum Ausdruck und befasste sich mit der Reform der Eurozonengovernance.

Griechenland

Nach schwierigen Diskussionen zu den Details des zweiten Sanierungsprogramms für Griechenland ging es in Brüssel primär darum, Geschlossenheit und Entschiedenheit zu demonstrieren. Vor diesem Hintergrund einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf Grundsätze des weiteren Krisenmanagements. Im Vorfeld des Gipfels hatte ein Gespräch zwischen Bundeskanzlerin Merkel, Staatspräsident Sarkozy und Premierminister Papandreou mit den Präsidenten von Europäischem Rat, Kommission, Eurogruppe und EZB stattgefunden.

Der Europäische Rat schrieb die Beteiligung privater Gläubiger an der Finanzierung des zweiten Sanierungsprogramms fest – eine Kernforderung der Bundesregierung. Die Staats- und Regierungschefs übernahmen dabei die durch die Eurogruppe am 20. Juni erzielte Vereinbarung. Die Beteiligung des privaten Sektors soll auf freiwilliger Basis in Form eines „Roll-overs“ erfolgen, d.h. Banken und Versicherungen könnten ihre Ein-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

nahmen aus griechischen Staatsanleihen unmittelbar wieder in griechische Bonds investieren. Auf diesem Wege soll der finanzielle Beitrag der Mitgliedstaaten substantiell reduziert werden, ohne dass es zu einer Insolvenz Griechenlands kommt. Im Vorfeld des Gipfels hatten die Ratingagenturen gedroht, die Bonität griechischer Staatsanleihen auf den Status „default“ herabzustufen, sollte die Privatgläubigerbeteiligung nicht absolut freiwillig ausfallen: Ein solcher Schritt würde mit unkalkulierbaren Risiken für die Finanzstabilität der Eurozone einhergehen. Den Weg zur Einigung des Europäischen Rats hatte ein Treffen zwischen Staatspräsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel am 17. Juni in Berlin geebnet. Frankreich und Deutschland verständigten sich dabei auf vier Prinzipien der Einbeziehung privater Gläubiger: Die Beteiligung soll auf freiwilliger Basis erfolgen; sie soll im Einvernehmen mit der Europäischen Zentralbank vollzogen werden; ein Kreditereignis soll vermieden und eine Lösung schnellstmöglich herbeigeführt werden. Bis zum Treffen der Eurofinanzminister am 3. Juli müssen nun die Details ausgearbeitet werden. Zudem sollen bis dahin konkrete Zahlen vorliegen. Die Regierungen sind bereits in Gespräche mit den betroffenen Finanzinstituten eingestiegen. Der Gipfel wurde von der Meldung begleitet, belgische, französische und italienische Institute hätten sich bereits zu einem freiwilligen Zahlungsaufschub bereit erklärt.

Ferner stellten die Staats- und Regierungschefs eine Umstrukturierung der für Griechenland bestimmten Mittel aus den EU-Strukturfonds in Aussicht. Über die notwendige Haushaltskonsolidierung und Privatisierung hinaus sollen damit Impulse für Wachstum und Beschäftigung gesetzt werden. Kommissionspräsident Barroso erläuterte am Rande des Gipfels, bis dato seien nur ein Viertel der 20 Milliarden Euro abgerufen worden, die Griechenland in der aktuellen Finanzierungsperiode 2007-2013 aus dem EU-Haushalt zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund plädierte Barroso dafür, der griechischen Verwaltung verstärkt Unterstützung bei der Absorption von EU-Strukturmitteln zukommen zu lassen. Zudem könne die Kofinanzierungsrate ohne

rechtliche Änderungen auf 85% gesteigert werden, d.h. Griechenland müsste weniger eigene öffentliche Mittel zur Umsetzung von Projekten beisteuern. Entsprechend beauftragte der Europäische Rat Kommission und Mitgliedstaaten, ein umfassendes Programm zur technischen Unterstützung Griechenlands auszuarbeiten.

Darüber hinaus appellierte der Europäische Rat an die politischen Parteien Griechenlands, sich geschlossen hinter die notwendigen Spar- und Reformanstrengungen zu stellen. Dieser Aufruf zielte vor allem auf Samaras, den Vorsitzenden der Nea Dimokratia, der größten Oppositionspartei Griechenlands. Bereits auf dem traditionellen Vorgipfel der Europäischen Volkspartei hatten sich die EVP-Staats- und Regierungschefs mit Nachdruck darum bemüht, Samaras zu einer Zustimmung zum Spar- und Privatisierungsprogramm am 28. Juni zu bewegen. Ein positives Votum des griechischen Parlaments ist *conditio sine qua non* für die Auszahlung der fünften, dringend benötigten Tranche in Höhe von 12 Milliarden Euro aus dem laufenden durch die EU, die Mitgliedstaaten und den Internationalen Währungsfonds finanzierten Sanierungsprogramm. Die Zustimmung der Opposition würde insbesondere ein wichtiges Signal an den IWF bedeuten, dass die Reformanstrengungen auch im Falle eines Regierungswechsels fortgeführt würden. Sollte keine breite politische Mehrheit für das Sanierungsprogramm votieren, ist eine Beteiligung des IWF und damit Finanzhilfen für Griechenland insgesamt fraglich. Samaras seinerseits lehnt insbesondere die im Programm enthaltenen Steuererhöhungen als wachstumsschädlich ab. Es bleibt abzuwarten, inwiefern der hohe internationale Druck sowie die Ankündigung zusätzlicher Finanzmittel durch Umstrukturierung europäischer Strukturmittel Samaras doch noch zu dem dringend benötigten Meinungswandel bewegen können.

Die nächste Woche wird für die Zukunft Griechenlands wegweisend sein. Am 28. Juni muss das griechische Parlament dem Sanierungsprogramm mit möglichst breiter Mehrheit zustimmen. Das Programm beinhaltet Maßnahmen zur Haushaltskonsolidie-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

rung in Höhe von 28 Milliarden Euro und zur Privatisierungen mit einem Umfang von 50 Milliarden Euro. Am Rande des Gipfels unterstrich der Präsident des Europäischen Rats nochmals die Notwendigkeit der Sparmaßnahmen, um das Vertrauen von Verbrauchern und Unternehmen zurückzugewinnen und damit mittel- und langfristig wieder Wachstum und Beschäftigung zu generieren. Ein positives Votum ist Voraussetzung für eine Entscheidung der Eurofinanzminister zur Auszahlung der nächsten 12 Milliarden Tranche am 3. Juli.

Abschluss des ersten Europäischen Semesters

Über die Beschäftigung mit der Griechenlandkrise hinaus führten die Staats- und Regierungschefs ihre Diskussion zur europäischen Wirtschafts- und Finanzpolitik fort. Im Rahmen einer umfassenden Bestandsaufnahme forderte Barroso verstärkte Anstrengungen bei der Verfolgung der Europa-2020-Ziele zu Innovation, Energieeffizienz, Bildung, Beschäftigung und Armutsbekämpfung. Daraufhin schlossen die Staats- Regierungschefs das erste sechsmonatige Europäische Semester zur wirtschaftspolitischen Koordinierung ab. In diesem Zusammenhang richtete der Europäische Rat länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Diese waren nach Prüfung der nationalen haushalts- und strukturpolitischen Programme durch die Kommission ausgearbeitet und mit marginalen Änderungen durch den Ministerrat angenommen worden. Dabei sei es nicht zur Verwässerung der Kommissionsvorschläge gekommen – wie Van Rompuy und Barroso am Rande des Gipfels versicherten. Die Empfehlungen enthalten konkrete Reformvorschläge zur Umsetzung in den kommenden 12-18 Monaten. In diesem Zusammenhang wird Deutschland u.a. zu einer Reform der Landesbanken aufgefordert. Es wird nunmehr darauf ankommen, dass in der zweiten Jahreshälfte auf das europäische ein nationales Semester folgt, die Empfehlungen Eingang in die nationale haushaltspolitische Diskussion finden und damit den Interdependenzen – insbesondere in der Eurozone – Rechnung getragen wird.

Besonders ambitioniert zeigten sich die Staats- und Regierungschefs bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des Euro-Plus-Pakts. In deutlicher Sprache forderten sie verstärkte Anstrengungen zur Umsetzung des Pakts. Auf der Frühjahrstagung des Europäischen Rats hatten sich die 17 Eurostaaten sowie Polen, Dänemark, Litauen, Lettland, Bulgarien und Rumänien darauf verständigt, ihre wirtschaftspolitische Koordinierung – über laufende EU-Reformprojekte hinaus – zu vertiefen. Daraufhin verpflichteten sich die Mitgliedstaaten zu insgesamt mehr als 100 nationalen Maßnahmen u. a. zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Nachhaltigkeit der Finanzen. Die Kommission kritisiert jedoch, Ehrgeiz und Präzision der Verpflichtungen seien uneinheitlich – u. a. die Verpflichtungen Frankreichs und Spaniens gelten als unzureichend. Vor diesem Hintergrund betonten die Staats- und Regierungschefs, Verpflichtungen müssten künftig spezifischer und messbarer ausgestaltet werden. Zudem sei verstärkt auf einen Bezug zum Pakt zu achten. Es gilt zu vermeiden, dass bereits eingeleitete Reformvorhaben als Verpflichtungen im Rahmen des Pakts umdeklariert werden. Ferner sind die Mitgliedstaaten gehalten, bis zum Europäischen Rat im Dezember über Fortschritte in der Diskussion zur Steuerpolitik zu berichten. Dabei soll es auch um die Vermeidung schädlicher Maßnahmen gehen. Insbesondere Frankreich und Spanien betonten die Bedeutung vertiefter steuerpolitischer Koordinierung. Andere Mitgliedstaaten – darunter Irland – vertraten hingegen die Auffassung, der Europäische Rat gehe mit seinen Forderungen über den Euro-Plus-Pakt hinaus. Die Kommission begleitete die Diskussion zum Euro-Plus-Pakt kritisch: In Kommissionsschritten wird befürchtet, der intergouvernementale Pakt könne die Aufmerksamkeit vom Europäischen Semester ablenken. Zudem werden fehlende Bezüge zur EU-Reformstrategie Europa 2020 moniert. Inwiefern der Euro-Plus-Pakt in seinem ersten Jahr zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz in der Eurozone und darüber hinaus beigetragen hat, wird sich derweil erst Anfang 2012 zeigen. Erst dann wird die Kommission über Fortschritte bei der Umsetzung des Pakts Bericht erstatten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Die Diskussion zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit wurde allgemein als besonders fruchtbar bewertet. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich darauf, künftig zweimal jährlich eine entsprechende Debatte zu führen.

Gesamtpaket zur Eurozonengovernance

Schließlich befassten sich die Staats- und Regierungschefs mit der Reform der Eurozonengovernance. Sie begrüßten die Einigung des Rates zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und zur Ertüchtigung des temporären Rettungsschirms – der Europäischen Finanzstabilitätsfazilität (EFSF) – auf eine Darlehenskapazität von 440 Milliarden Euro. Die Eurofinanzminister hatten sich am 20. Juni in einem Grundsatzbeschluss auf einen Vertrag zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus geeinigt. Damit soll sichergestellt werden, dass Strukturen und Verfahren zur Verfügung stehen, um die Finanzstabilität der Eurozone im Krisenfall zu wahren. Durch die Verankerung der Privatgläubigerbeteiligung im Rechtstext – eine Kernforderung der Bundesregierung – ist sichergestellt, dass private Investoren ab 2013 in die Rettung insolventer Eurostaaten involviert werden müssen. Damit wurde sichergestellt, dass die langfristige Eurozonengovernance ordnungspolitischen Prinzipien Rechnung trägt und die richtigen Anreize für verantwortungsvollere Investitionsentscheidungen und Haushaltspolitik gesetzt werden. Der Europäische Rat forderte die Mitgliedstaaten zum Abschluss nationaler Ratifikationsverfahren bis Ende 2012 auf, so dass der ESM 2013 in Kraft treten kann.

Derweil bestehen weiterhin Differenzen zwischen Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Während das Europäische Parlament geschlossen auf der Anwendung der umgekehrten qualifizierten Mehrheit bei Abstimmungen im präventiven Teil des Pakts beharrt, lehnen die Mitgliedstaaten einen solchen Schritt ab. Bei Anwendung des Verfahrens der umgekehrten Mehrheit würden Sanktionen auf Empfehlung der Kommission verhängt, wenn sich nicht eine qualifizierte Mehrheit im Minister-

rat in einem begrenzten Zeitraum dagegen ausspricht. Damit soll der politische Entscheidungsspielraum der Mitgliedstaaten eingeschränkt und Sanktionen aufgrund laxer Haushaltspolitik erleichtert werden. Die Mitgliedstaaten haben nun zwei Kompromisslösungen ins Spiel gebracht. Für den Fall, dass die EU-Finanzminister gegen eine Empfehlung der Kommission stimmen, könnten sie verpflichtet werden, eine schriftliche Begründung abzugeben. Alternativ wird eine Überarbeitung der Regeln nach drei Jahren angeboten. Die Staats- und Regierungschefs forderten Parlament und Rat nun zur schnellen Einigung in erster Lesung auf, ohne in Details zu gehen. Nachdem das Europäische Parlament die Schlussabstimmung zur Gesetzgebung am 23. Juni verschoben hat, bleibt noch Zeit bis zur Plenarabstimmung am 5. Juli, um einen Kompromiss zu finden.

Ernennung Mario Draghis zum EZB-Präsidenten

Die Staats- und Regierungschefs ernannten den Italiener Mario Draghi zum Nachfolger von EZB-Präsident, Jean-Claude Trichet. Insbesondere die Kommission hatte auf eine schnelle Lösung gedrungen, um weitere Unsicherheiten in der schwelenden Eurozonenkrise zu vermeiden. Zudem sollte der Eindruck vermieden werden, die Unabhängigkeit der EZB werde in Frage gestellt. Frankreich hatte seine Zustimmung von einem Platz im EZB-Direktorium abhängig gemacht. Erst durch die Ankündigung des italienischen Direktoriumsmitglieds, Lorenzo Bini Smaghi, sich bis Ende 2013 aus dem Direktorium zurückzuziehen, wurde der Weg für einen Franzosen und damit für die Ernennung Draghis frei. Nach der Entscheidung des ehemaligen Bundesbankpräsidenten Axel Weber, auf eine Kandidatur zu verzichten, hatte die Bundesregierung Draghi unterstützt, der als pragmatischer, international erfahrener Notenbanker gilt.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

2. Weichenstellungen zur Reform des Schengenraums

Bereits seit einem Jahr war geplant, das sensible Thema Migration beim Junigipfel auf die Tagesordnung zu setzen; lange hatten der Präsident des Europäischen Rates Hermann van Rompuy und sein Kabinett sich akribisch vorbereitet. In Folge des französisch-italienischen Zwists, der Pläne Dänemarks, Grenzkontrollen für den Güterverkehr einzuführen sowie der zunehmenden Schwierigkeiten die griechisch-türkische Grenze zu kontrollieren, wurde dies jedoch von einer Debatte zum Schengenraum überlagert. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich vor diesem Hintergrund auf grobe Linien zur Einführung von Kontrollen an den EU-Binnengrenzen in bestimmten Ausnahmefällen, einer Reform der Schengengovernance, sowie einer Kooperation mit Drittländern bei Migrationsfragen. Darüber hinaus wurde das Ziel, bis Ende 2012 ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu schaffen, trotz mehrerer offener Fragen bekräftigt.

Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich auf eine Verschärfung des Schengen-Evaluationsmechanismus. Damit soll die Nichtbeachtung des Schengenacquis durch die Mitgliedsstaaten auch nach erfolgreichem Beitritt verhindert werden. Eine Einigung zur Verschärfung der Schengenevaluation ist unter anderem für die Niederlande auch Voraussetzung für die Zustimmung zum Schengenbeitritt Rumäniens und Bulgariens. Unklar ist noch, wie weit die Evaluation gehen soll: So forderten im Vorfeld etwa die Niederlande ein stärkeres Monitoring hinsichtlich der Unabhängigkeit der Justiz und der Korruptionsbekämpfung; auf einen entsprechenden Verweis in den Schlussfolgerungen konnten sich die Staats- und Regierungschefs nicht einigen. Die Evaluation soll nun unter Beteiligung der Mitgliedstaaten, der Kommission und den entsprechenden Agenturen erfolgen. Umstritten war noch die genaue Rolle der EU-Kommission: So sprachen sich einige Mitgliedstaaten dafür aus, dass die Evaluation in erster Linie den Mitgliedstaaten obliegen sollte. Dennoch wird die Kommission in Zukunft aufbauend auf die Resultate der Eva-

luierung konkrete Maßnahmen vorschlagen können.

Zentrale Neuerungen waren die Weichenstellungen für die Schaffung eines Sicherungsmechanismus, der greifen soll, wenn die Schengen-Zusammenarbeit gefährdet ist sowie – im Rahmen dieses Mechanismus – die Einführung temporärer Grenzkontrollen. Dabei galt es sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Kommission, deutlich zu machen, dass dies nicht im Widerspruch zum „Geist“ des Schengener Abkommens steht. Zielsetzung ist die Vermeidung unilateraler Entscheidungen der Mitgliedstaaten in der Zukunft. Insbesondere die Bundesregierung hatte wiederholt die Bedeutung des Schengenraums und das Prinzip der Freizügigkeit betont und sich entsprechend für eine eng auszulegende Regelung eingesetzt. Entsprechend wurde von den Staats- und Regierungschefs betont, dass die Einführung von Grenzkontrollen nur ultima ratio sein könne und lediglich in klar räumlich wie zeitlich eng definierten Ausnahmefällen zum Tragen kommen sollte. Zudem soll der Mechanismus nur greifen, wenn zunächst alle weniger schwer wiegenden Eingriffe ausgeschöpft wurden: dabei kann es sich um Inspektionen, technische oder finanzielle Unterstützung sowie Interventionen der Grenzagentur FRONTEX handeln. Zudem sollen die Rechte von Personen, die nach den Verträgen Freizügigkeit genießen, nicht von den Kontrollen eingeschränkt werden. Einen Vorschlag für den Sicherheitsmechanismus soll die Europäische Kommission nun bis September ausarbeiten.

Bis dahin müssen noch einige kritische Punkte geklärt werden: So gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, in welchen Fällen auf Grenzkontrollen zurückgegriffen werden kann. Schweden, Spanien und Tschechien möchten die Bedingungen eng auslegen und Grenzkontrollen lediglich zum Tragen kommen lassen, wenn ein Mitgliedstaat nicht mehr fähig ist, seinen Kontrollpflichten nachzukommen. Frankreich hingegen möchte auch erhöhten Migrationsdruck als Auslöser für die Einführung temporärer Grenzkontrollen gelten lassen. Unklar ist noch, wer den Mechanismus auslösen kann: Während etwa Österreich für

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

eine rein mitgliedstaatliche Lösung eintritt, andere Länder wie Luxemburg einen Gemeinschaftsmechanismus fordern, schlägt die Bundesregierung vor, einen EU-Mechanismus zu etablieren, der beide Seiten einbinden würde. Insbesondere die süd-europäischen Mittelmeeranrainer möchten zudem die Aktivierung des Sicherheitsmechanismus mit Solidarmaßnahmen für die betroffenen Länder verknüpfen und auch FRONTEX in den Prozess stärker einbeziehen.

Ferner beschlossen die Staats- und Regierungschefs mit Hilfe verschiedener Maßnahmen unter anderem durch die Etablierung eines Europäischen Grenzsicherungssystems bis zum Jahr 2013 die Europäische Grenzsicherung zu stärken. Dabei wird u. a. FRONTEX eine zunehmend gewichtige Rolle einnehmen. Noch am Mittwochabend hatten Kommission, Rat und Parlament sich auf neue Befugnisse für die Grenzschutzbehörde einigen können. So wird die Materialbeschaffung unabhängig von den Beiträgen der Mitgliedstaaten erfolgen können. Personelle Unterstützungszusagen der Mitgliedstaaten sind fortan verbindlicher. Eine zentrale Neuerung ist der Einsatz von Europäischen Grenzschutzteams, die sich aus einem Pool nationaler Grenzschützer zusammensetzen. Dies ist ein erster Schritt hin zu einer Europäischen Grenzschutztruppe. Zudem soll die Agentur eine wichtigere Rolle bei Rückführungsoperationen spielen und kann nun auch Kontakte zu Drittstaaten intensivieren. Die Kommission wird zudem Vorschläge unterbreiten, wie die Zusammenarbeit der nationalen Grenzschutzbehörden weiter gestärkt werden kann.

Wie schon bei den vergangenen Ratsgipfeln bekräftigten die Staats- und Regierungschefs die Notwendigkeit eines engen Dialogs mit den Ländern der südlichen wie östlichen Europäischen Nachbarschaft, zu den Ursachen von Migration. Dazu soll, aufbauend auf den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom 24. Mai mit den betreffenden Ländern ein umfassender Dialog ins Leben gerufen werden, der auf der einen Seite eine enge Zusammenarbeit in Migrationsfragen vorsieht, andererseits den Ländern abhängig von den Fortschritten auch

umfassende Mobilitätspartnerschaften in Aussicht stellt.

Zudem bekräftigten die Staats- und Regierungschefs ihre Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die unter besonderem Migrationsdruck stehen; eine entsprechende Mitteilung soll die Kommission bis zum Ende des Jahres vorlegen.

Schwierig bleibt die Asyl Diskussion. Hier wurde lediglich ein Minimalkonsens erzielt. So bekräftigten die Mitgliedstaaten ihre Unterstützung für die Vollendung des Gemeinsamen Europäischen Asylraums bis 2012. Dies ist angesichts mehrerer Streitpunkte allerdings ein ehrgeiziges Ziel: Baustellen beim Asylpaket von der EU-Kommissarin für Inneres Cecilia Malmström gibt es noch zuhauf. Die Konfliktlinie verläuft dabei zwischen der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedstaaten (auch der Bundesregierung) sowie der EVP auf der einen Seite; der Kommissarin und einer linksliberalen Koalition im EP auf der anderen Seite. Zwar einigte man sich auf die von der Kommission nach heftiger Kritik abgeänderten Vorschläge zur Asylverfahrensrichtlinie und zur Richtlinie über die Aufnahmebedingungen vom 1. Juni als Verhandlungsbasis. Die Zugeständnisse an Mitgliedstaaten und EVP werteten beide Seiten jedoch als unzureichend. In einem gemeinsamen Brief hatten bereits am 27. Mai die Bundesregierung, Frankreich und Großbritannien grundsätzliche Kritik an den geplanten Richtlinien geäußert: So werden insbesondere die sehr liberalen Passagen zum Arbeitsmarktzugang und sozialen Hilfeleistungen bemängelt. Kritisiert wird zudem, dass die Kommissionsvorschläge zu einer Verkomplizierung und deutlichen Verteuerung des Verfahrens für die Mitgliedstaaten führen würden und Besonderheiten, wie etwa dem einst mühevoll ausgehandelten deutschen Asylkompromiss nur unzureichend Rechnung tragen. Entsprechend fordern die Staats- und Regierungschefs in den Schlussfolgerungen, dass das Asylsystem nicht nur hohe Schutzstandards garantieren, sondern auch Missbrauch verhindern und für zügige Verfahren sorgen soll.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

JOSCHA RITZ

OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Ein weiterer Zankapfel bleibt die von Italien, Griechenland und Zypern und der Kommission angestrebte Einfügung eines Notfallmechanismus zur Dublin-Verordnung, welche die Zuständigkeit für die Durchführung eines Asylverfahrens regelt. Damit könnte der Transfer von Asylsuchenden in das Land des Eintritts ausgesetzt werden. Die Bundesregierung sowie zahlreiche nord- und westeuropäische Staaten lehnten eine solche Revision der Dublin-Verordnung jedoch strikt ab; ein entsprechender Verweis wurde in Folge dessen aus den Schlussfolgerungen entfernt. Insgesamt sind im Asylbereich die jetzigen Vorschläge der Kommission in ihrer Summe weder für die Mitgliedstaaten noch für die EVP-Fraktion akzeptabel. Um das ehrgeizige Ziel der Schaffung des Europäischen Asylraums bis 2012 zu erreichen, liegen die Hoffnungen nun auf der polnischen Ratspräsidentschaft.

3. Grünes Licht für die Beendigung der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien

Zudem beschlossen die Staats- und Regierungschefs den Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien. Die Schließung der verbliebenen Kapitel soll noch Ende Juni im Rahmen einer intergouvernementalen Konferenz erfolgen. Damit folgten die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Kommission, die am 10. Juni die Schließung der letzten noch offenen Beitrittskapitel Justiz, Wettbewerb, Haushalt und Sonstiges empfohlen hatte. Danach soll der Beitrittsvertrag während der polnischen Ratspräsidentschaft ausgehandelt und noch im Herbst unterschrieben werden. Auf ein Referendum in Kroatien würde dann die Ratifizierung in den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten folgen. Als spätmöglichstes Beitrittsdatum hatte die Kommission den 1. Juli 2013 empfohlen. Die Mitgliedstaaten wollten sich hingegen nicht auf einen konkreten Zeitpunkt festlegen, obgleich insbesondere mittelosteuropäische Länder darauf gedrängt hatten.

Damit wird die ungarische Ratspräsidentschaft ihr Ziel, die Verhandlungen noch innerhalb ihrer Ratspräsidentschaft zum Ab-

schluss zu bringen, aller Voraussicht nach erreichen. Danach hatte es im März noch nicht ausgesehen. So hatte in einem Interimbericht die Kommission damals noch zahlreiche Mängel bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität festgestellt. In den Folgemonaten hatte die HDZ-geführte Regierung unter der Regierungschefin Jadranka Kosor ihre Anstrengungen verstärkt und letztlich die Anforderungen der Europäischen Kommission erfüllt. Mit dem Votum der Kommission schwand auch bei den skeptischeren Mitgliedstaaten der Widerstand gegen einen Abschluss der Beitrittsverhandlungen noch im Juni. Strittig waren allerdings die Notwendigkeit und die Form eines Monitoring der Reformfortschritte Kroatiens insbesondere in den Themen Justiz und Grundrechte: Angesichts einiger noch bestehender Mängel in diesen Bereiche drängten unter anderem Frankreich, Dänemark, Großbritannien und auch Belgien auf die Etablierung eines eigenen Monitoringmechanismus' bis zum Beitritt des Landes. Die Niederlande forderten sogar eine Fortsetzung des Monitoring über das Beitrittsdatum hinaus. Dies lehnte die Kommission als auch die große Mehrheit der Mitgliedstaaten ab. Hintergrund: schlechte Erfahrungen mit Rumänien und Bulgarien beim Kooperations- und Kontrollverfahren. Letztlich sprechen die Schlussfolgerungen nur von einem Monitoring bis zum Beitritt des Landes selbst: Die Kommission wird nun in den kommenden Monaten und Jahren alle sechs Monate bis zum Beitritt die Fortschritte Kroatiens insbesondere bei den Themen Justiz und Grundrechte im Rahmen eines Monitoringberichts dokumentieren. Im Fokus: Abbau des Rückstaus noch anhängiger Gerichtsverfahren, die Bekämpfung organisierter Kriminalität und die Aufarbeitung von Korruptionsfällen auf hoher und mittlerer Ebene. Auch die Zusammenarbeit mit dem internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) wird eine wichtige Rolle für die Evaluation spielen. Bei nachlassendem Reformeifer kann auf Vorschlag der Kommission der Rat mit qualifizierter Mehrheit tätig werden.

Das positive Votum der Staats- und Regierungschefs sowie der Kommission ist ein

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

Erfolg für Ministerpräsidentin Kosor. Die Bedeutung ist in Anbetracht der Parlamentswahlen im Oktober erheblich. Von Offiziellen wie von Experten wird immer wieder betont, dass Kroatien deutlich höhere Hürden insbesondere im Justizbereich und bei den politischen Kriterien zu meistern hatte als alle anderen Beitrittskandidaten zuvor. Mithin ist Kroatien nun ein erster Testfall für die neue, deutlich kritischere Erweiterungstaktik der EU. Das Aufrechterhalten der kroatischen Anstrengungen wird daher entscheidende Auswirkungen für die Unterstützung künftiger Erweiterungsprozesse insbesondere im westlichen Balkan haben. Im Vorfeld hatte neben Österreich, Ungarn, Italien, Polen und Slowenien angesichts der Fortschritte des Landes auch die Bundesregierung auf ein positives Signal gedrängt. Auch die EVP-Fraktion hatte sich seit einigen Monaten für einen Abschluss der Verhandlungen eingesetzt.

In den kommenden zwei Jahren wird neben den Monitoringberichten auch der Ratifizierungsprozess in Kroatien und in den nationalen Parlamenten zu beachten sein. Während mit einem positiven Votum der kroatischen Bevölkerung von offizieller Seite gerechnet wird (von 55% bis 2/3 Zustimmung), wird insbesondere die Abstimmung im niederländischen und slowenischen Parlament mit Spannung erwartet. Die Parlamente aller Mitgliedsstaaten müssen dem Beitrittsbegehren zustimmen.

Nicht zu unterschätzen: die Signalwirkung dieser Entscheidung für die anderen Balkanstaaten. Mögliche Beitrittszenarien Montenegros, Mazedoniens und Serbiens diskutieren die Staats- und Regierungschefs beim Dezembergipfel. Eine Hinausschiebung des Abschlusses der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien hätte negative Auswirkungen auf den Reformeifer jener Staaten haben können.

4. Südliche Nachbarschaft

Darüber hinaus verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs eine separate Erklärung zur Südlichen Nachbarschaft. Zentral

war hier die Unterstützung der gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin Lady Ashton und der Europäischen Kommission zur Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom 25. Mai 2011 („Eine Neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel“). Es hatte sich bereits bei den vorangegangenen Ratsgipfeln und auch im Rahmen der Mitteilung zur südlichen Nachbarschaft vom 8. März abgezeichnet: Leitprinzipien in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) werden Konditionalität („Mehr für Mehr“) und die Unterstützung von Reform- und Demokratisierungsprozessen sein. Kernelemente sind die Stärkung der Handelsbeziehungen (etwa durch umfassende Freihandelsabkommen), die bis zu einer sektoralen Integration mit dem EU-Markt führen können sowie die Schaffung von Mobilitätspartnerschaften und Visa-Erleichterungen. Erste Mobilitätspartnerschaften mit Tunesien, Ägypten und Marokko sind vorgesehen. Darüber hinaus soll die Einbeziehung der Zivilgesellschaft verstärkt werden, nicht zuletzt durch die Schaffung eines Europäischen Demokratiefonds und eines Mechanismus zur Interaktion mit der Zivilgesellschaft. Die Kommission ist beauftragt dahingehende Vorschläge zu erarbeiten. Beachtenswert ist zudem die zusätzliche Finanzspritze von 1,2 Milliarden Euro für die ENP bis 2013. Das zusätzliche Geld soll für einige wenige Ziele im Sinne der Unterstützung wirtschaftlicher und politischer Transformationsprozesse eingesetzt werden. Eine grundsätzliche Änderung ist auch für die Konzeption nationaler Aktionspläne vorgesehen: So soll diese künftig klarere Vorgaben enthalten. Für den nächsten Finanzrahmen soll zudem auch das Finanzierungsinstrument der Nachbarschaftspolitik, das ENPI, vereinfacht und im Sinne einer Stärkung von Konditionalität umgestellt werden. Die EU wird einen Vertreter (EU Special Representative) für den südlichen Mittelmeerraum ernennen – seit Monaten eine Forderung zahlreicher Nichtregierungsorganisationen.

Darüber hinaus begrüßten die Staats- und Regierungschefs die Reformen in Ägypten und Tunesien sowie entsprechende Schritte in Marokko, Jordanien und Algerien und bekräftigten ihre Unterstützung für den Natio-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
JOSCHA RITZ
OLAF WIENTZEK

Juni 2011

www.kas.de

www.eukas.eu

nalen Übergangsrat Libyens. Sie verbanden dies mit einer erneuten Rücktrittsforderung an den libyschen Staatschef Gaddafi. Der Europäische Rat kritisierte die gewalttätige Reaktion des syrischen Regimes auf die jüngsten Demonstrationen scharf. Am 23. Juni war eine Ausweitung der Sanktionen gegen sieben Personen und vier Firmen beschlossen worden. Besorgnis äußerten die Staats- und Regierungschefs auch hinsichtlich der Situation in Bahrain und im Jemen sowie im Gazastreifen. Zudem riefen sie alle Beteiligten des Nahost-Friedensprozesses zur Wiederaufnahme von Verhandlungen auf und erklärten ihre Unterstützung für den französischen Vorschlag einer Geberkonferenz für die Palästinensergebiete.

zu sein. Als künftige Strategien werden eine Adria- oder eine Ionische Strategie erwogen.

6. Annahme der Roma-Strategie

Nachdem die Roma-Problematik beim Septembergipfel noch für hitzige Diskussionen zwischen einigen Regierungschefs gesorgt hatte, wurde die sog. Roma-Strategie nun weitgehend geräuschlos angenommen. Die Umsetzung der Strategie wird primär in den Händen der Mitgliedstaaten liegen. Zielsetzung: Verbesserungen bei den Themen Wohnsituation, Bildung, Beschäftigung und Gesundheit.

5. Verabschiedung der Donaustrategie

Überdies segneten die Staats- und Regierungschefs die Donaustrategie ab, die am 13. April vom Ministerrat beschlossen worden war und auf einer entsprechenden Mitteilung der Europäischen Kommission vom Dezember 2010 fußte. Die Donaustrategie war ein Prestigeprojekt der ungarischen Ratspräsidentschaft. Nach der 2009 unter der schwedischen Ratspräsidentschaft initiierten Ostseestrategie ist dies nun die zweite regionale Strategie der EU. Ziel ist die Stärkung der Kohärenz der „Makro-Region“ Donau. Schwerpunkte sind Infrastruktur, Umwelt und Energiesicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit. Wie auch im Falle der Ostseestrategie sind nicht nur Staaten, sondern auch die Regionen an der Konzeption sowie an der Implementierung der Strategie beteiligt. Zusätzliche Mittel oder der Erlass weiterer Verordnungen ist nicht vorgesehen. Vielmehr sollen Gelder effizienter genutzt und nationale Projekte besser koordiniert werden. Insgesamt nehmen 14 Staaten teil, darunter die deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern. Neu ist die Teilnahme von 6 Nicht-EU-Staaten an der Strategie. Bei der Koordination der Strategie soll die Kommission eine führende Rolle einnehmen, und von einer high-level group unterstützt werden. Beide EU-Strategien scheinen verheißungsvolle Pilotprojekte makroregionaler Politik