

Politische Signale für den Junigipfel

EUROPÄISCHER RAT VOM 14./15. MÄRZ 2013

Der Frühjahrgipfel des Europäischen Rats beschäftigt sich traditionell mit Wirtschaftspolitik: So standen Wege zur Vereinbarkeit von Haushaltskonsolidierung und Wachstum sowie zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit im Mittelpunkt. Angesichts einer alarmierend hohen Jugendarbeitslosigkeit in der Eurozone fokussierten sich die Diskussionen auch auf deren Bekämpfung. Auf dem Gipfel selbst standen keine einschneidenden Entscheidungen an, vielmehr ging es um einen offenen Austausch und das Aussenden politischer Signale für die kommenden Monate: Im Zuge des Europäischen Semesters gaben die Staats- und Regierungschefs Leitlinien für die wichtigsten wirtschaftspolitischen Herausforderungen vor. Insgesamt sandte der Gipfel ein zwispältiges Signal: Zwar betonten die Staats- und Regierungschefs deutlich die Notwendigkeit von Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen, betonten aber auch mehrfach die „Flexibilität“ des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Weiterhin wurde auf die Notwendigkeit einer raschen Implementierung des Paktes für Wachstum und Beschäftigung hingewiesen.

Auf dem zeitgleich stattfindenden Euro-Gipfel verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe Leitprinzipien für künftige Treffen. Wichtigste Neuerung war die Schaffung des Präsidentenpostens. Zwar ohne schriftliches Ergebnis, aber dennoch von großer Wichtigkeit war die Aussprache über eine mögliche Hilfe für Zypern.

Darüber hinaus diskutierten die Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Gipfels auch außenpolitische Themen: Eine informelle Diskussion über Russland war bereits seit langem geplant, kurzfristig wurde aber auch die aktuel-

le Lage in Syrien und eine Aufhebung des Waffenembargos gegenüber der syrischen Opposition diskutiert.

1. Wirtschafts- und Sozialpolitik

Zu Beginn des Europäischen Semesters legten die Staats- und Regierungschefs auf Grundlage des Jahreswachstumsberichts der Europäischen Kommission die Empfehlungen für die nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme fest: Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung, Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft, Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und die Modernisierung der Verwaltungen.

Im Vorfeld, ebenso wie während des Gipfels, war die Balance zwischen Haushaltskonsolidierung und (kurzfristigen) Wachstumsimpulsen umstritten. So verlangten mehrere Länder eine Aufweichung des harten Konsolidierungskurses: Insbesondere Frankreich, aber auch Italien, forderten eine Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und damit mehr Raum für kurzfristige Wachstumsprogramme oder einen Aufschub bei der Reduzierung der Haushaltsdefizite. In einem Brief an den Europäischen Rat hatte der scheidende italienische Premier Mario Monti für mehr Spielraum geworben, um unter anderem die Steuerlast für Berufsanfänger mindern zu können. Frankreich hatte erst Anfang der Woche mitgeteilt, dass es anstatt 3 Prozent Neuverschuldung vermutlich ein Defizit von 3,7 Prozent des BIP 2013 haben wird.

Auch andere Länder wie Großbritannien hatten zuletzt Zweifel an der Effizienz eines harten Spar- und Reformkurses geäußert. Unmittelbar vor dem Gipfel erhielten sie Unterstützung durch den sozialdemokratischen Präsidenten des Europäischen Parlaments

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

März 2013

www.kas.de/bruessel

(EP), Martin Schulz, der sich klar gegen einen zu harten Konsolidierungskurs aussprach. Die Bundesregierung, unterstützt durch weitere nord- und mittelosteuropäische Länder, bestand hingegen auf einer Beibehaltung des Konsolidierungskurses und der Durchführung nationaler Strukturreformen. Die Schwerpunkte sollten auf der Umsetzung und Implementierung bestehender Instrumente, wie des Fiskal- und des Wachstumspaktes, liegen.

Klare Unterstützung für die deutsche Position gab es unmittelbar vor dem Gipfel von der Europäischen Zentralbank (EZB), die die Mitgliedstaaten nochmals deutlich in die Pflicht nahm. In ihrem Monatsbericht mahnte sie zu einer Beibehaltung der Fiskaldisziplin, ohne welche sich die Lage rasch wieder verschlechtern könne. Als Grund für die nur langsame Erholung in einigen Mitgliedstaaten nannte die EZB ein zu zögerliches Durchführen von Strukturreformen. Entsprechend äußerte sich EZB-Präsident Mario Draghi auch im Rahmen des Eurogipfels.

Letztlich trugen die vereinbarten Schlussfolgerungen beiden Positionen Rechnung, was sich auch im Wortlaut („wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierung“) widerspiegelt: So wird die Notwendigkeit von Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen bei gleichzeitigem Ankurbeln des Wirtschaftswachstums beschworen. Aufgenommen wurden „kurzfristige gezielte Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung“ sowie „wachstumsfreundliche Investitionen“ – beides Zugeständnisse vor allem an Frankreich und Italien.

Im Einzelnen wurden insbesondere fünf Punkte angesprochen: 1. Haushaltskonsolidierung mittels reformierter Steuersysteme, 2. Nutzung des Potentials des Paktes für Wachstum und Beschäftigung, 3. Vollendung des Europäischen Binnenmarkts, 4. intelligente Rechtsetzung, 5. Förderung der Jugendbeschäftigung.

Zu 1.: Ziel der Überarbeitung der Steuersysteme ist die Steigerung des Steueraufkommens und damit ein Beitrag zur Konsolidierung der Staatshaushalte. Um Steuerhinterziehung, Mehrwertsteuerbetrug und Gewinnverlagerung zu vermeiden, ist eine Zusammenarbeit mit der OECD und der G20 vorgesehen. Die EU hat sich vorgenommen

noch offene Steuerdossiers abzuschließen: Die Energiebesteuerung und die gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer sind hier an erster Stelle zu nennen. Eine, von Frankreich unterstützte, explizite Forderung nach einer höheren Belastung von Unternehmen wurde letztlich wieder verworfen.

Zu 2.: Der bereits im Juni 2012 auf den Weg gebrachte Pakt für Wachstum und Beschäftigung stellt eine flankierende Maßnahme zur Reform- und Sparpolitik dar. So wurde das Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB) in den vergangenen Monaten um 10 Milliarden Euro aufgestockt. In Kombination mit den Geldern aus dem Europäischen Investitionsfonds erhoffen sich die Staats- und Regierungschefs dadurch eine Folgewirkung von bis zu 180 Milliarden Euro bis 2015. Die am stärksten von der Krise betroffenen Staaten und Frankreich drängen auf ein zügiges Investieren der Gelder. Eine erste Evaluation der Zielerreichung wird auf dem Junigipfel 2013 durchgeführt werden.

Zu 3.: Die Vollendung des Europäischen Binnenmarkts wird als Garant für Wachstum und Beschäftigung genannt. Die Beratungen zu Einzelementen der Binnenmarktakte 1 sollen endlich abgeschlossen werden. Die Frist hierfür ist bereits Ende 2012 abgelaufen. Die Kommission bereitet bereits die Binnenmarktakte 2 vor. Deren Verabschiedung ist noch vor Ende der Legislaturperiode 2014 vorgesehen. Die Anzahl der anhängenden Vertragverletzungsverfahren machen deutlich, dass bei der Umsetzung der Richtlinien erheblicher Verbesserungsbedarf besteht.

Zu 4.: Durch intelligente Rechtsetzung sollen künftig weniger und einfachere Rechtsvorschriften erlassen werden. Die Kommission solle hier die Initiative ergreifen: Noch dieses Jahr sollen Vorschläge zur Entlastung von Verbrauchern und Unternehmen (vor allem klein- und mittelständische Unternehmen) vorgelegt werden. Insbesondere Großbritannien hatte darauf gedrängt.

Zu 5.: Die weiterhin steigende Arbeitslosigkeit, insbesondere unter Jugendlichen, hat dazu geführt, dass sich die Bevölkerung europäischer Länder zunehmend vom Reform- und Sparkurs abkehrt. Spätestens seit dem schlechten Abschneiden von Mario Monti bei

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

März 2013

www.kas.de/bruessel

den italienischen Parlamentswahlen haben die Staats- und Regierungschefs diesen Umstand erkannt. Beschäftigungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sollen daher verstärkte Aufmerksamkeit erhalten: Die Bildungssysteme sollen reformiert und stärker an der Nachfrage des Arbeitsmarkts orientiert werden. Übergangsweise werden verstärkt die Strukturfonds zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit genutzt werden. Ab Januar 2014 soll dann die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche einsatzbereit sein. Mit den 6 Milliarden Euro (je 3 Milliarden aus einer eigenen EU-Haushaltlinie und dem Europäischen Sozialfonds) bis 2020 wird die, auf dem Februargipfel beschlossene, Garantie auf Arbeit, Aus- oder Weiterbildung für arbeitslose Menschen bis 25 Jahre aus Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit über 25 Prozent finanziert.

Einzelne Felder des Binnenmarkts sollen auf kommenden Gipfeltreffen schwerpunktmäßig thematisiert werden: Energie (Mai 2013: Vollendung des Energiebinnenmarkts bis Ende 2015), Innovation (Oktober 2013: Evaluierung des Stands der Innovationsunion als Leitinitiative der Europa 2020-Strategie), Digitale Agenda (Oktober 2013: Abschluss digitaler Binnenmarkt bis 2015), Wettbewerbsfähigkeit der Industrie (Juni 2013 und Februar 2014: Neuausrichtung der Industriepolitik um Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern).

Kommentar

Die politische Botschaft dieses Gipfels ist durchaus zwiespältig: Zu begrüßen ist die Bekräftigung des Konsolidierungskurses und der Bedeutung von Strukturreformen. Die Möglichkeit zu „kurzfristigen gezielten Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung“ kann aber als Aufweichung des Konsolidierungskurses und schlimmstenfalls als Legitimierung schuldenfinanzierter Programme verstanden werden. Zwar scheinen nach wie vor eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, sowie weitere Schlüsselspieler wie Draghi und van Rompuy entschlossen, den Konsolidierungs- und Reformkurs fortzusetzen. Einige Staatschefs sehen das Heil aber auch oder gar in erster Linie in kurzfristigen Wachstumsprogram-

men. Die Angst vor einer anhaltenden Rezession und einem Abwürgen des Wirtschaftswachstums mag im Falle von Spanien und Portugal verständlich sein. Im Falle Frankreichs scheinen sich die Vorbehalte gegenüber dem Sparkurs allerdings viel stärker aus einer grundsätzlich fehlenden Bereitschaft zu überfälligen Strukturreformen zu speisen. Beunruhigend ist in diesem Kontext, dass es in einigen Ländern wie den Niederlanden, eigentlich ein Unterstützer der deutschen Linie, bereits erste Stimmen gibt, die eine Kursänderung fordern. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sind Rufe aus der Bundesregierung verständlich, die sich im fiskal- und wirtschaftspolitischen Bereich ein bindendes Instrumentarium wünschen.

Das gerne von Frankreich und anderen Kritikern des Konsolidierungskurses beschworene Spannungsverhältnis von Konsolidierung und Wirtschaftswachstum ist irritierend. Mit ihren umfassenden Reformen haben beispielsweise die baltischen Länder deutlich gemacht, dass beides durchaus vereinbar ist. Das Einsparpotential durch Reformen im öffentlichen Sektor lässt sich am irischen Beispiel ablesen.

Der Fokus auf die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, die in Spanien oder Griechenland bei über 50 Prozent liegt, ist berechtigt. Die zuletzt von Mitgliedstaaten und der Kommission eingebrachten Instrumente, insbesondere die Beschäftigungsgarantie, sind fragwürdig. Als probates Mittel für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit nennt die EZB in erster Linie Reformen an Arbeitsmärkten (mithin einen Abbau der Einstiegshürden in die Arbeitswelt).

Wie ernst das Bekenntnis zu Strukturreformen und Haushaltskonsolidierung noch ist, wird sich in den kommenden Monaten zeigen, wenn die Mitgliedstaaten im April ihre nationalen Reformprogramme vorstellen und im Juni die Empfehlungen des Europäischen Rates verabschiedet werden.

2. Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Neben den Diskussionen zu den Leitlinien für das Europäische Semester verabschiedete der Europäische Rat auch Schlussfolgerungen zur Vertiefung der WWU. Der Fokus

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

März 2013

www.kas.de/bruessel

lag dabei auf der Schaffung eines integrierten Finanzrahmens. Konkrete Entscheidungen zur Umsetzung der Vorschläge des van Rompuy-Berichts wurden auf dem Frühjahrsgipfel nicht getroffen. Diese stehen erst im Juni an. Hintergrund: Der Großteil der Gesetzesvorschläge ist noch in Arbeit und es ist noch nicht abzusehen, ob diese tatsächlich bis Juni fertig sein werden.

Generell mahnten die Staats- und Regierungschefs zu raschen Fortschritten bei der Erarbeitung eines Integrierten Finanzrahmens. Priorität hat in den kommenden Wochen die Schaffung eines einheitlichen Aufsichtsmechanismus. Die Verhandlungen zur Umsetzung verschiedener Elemente der Bankenunion gehen schleppend voran: Eine wichtige Etappe war zwar die beim Rat der Wirtschafts- und Finanzminister am 5./6. März 2013 erzielte Einigung zur Richtlinie für Eigenkapitalanforderungen (CRDIV). Allerdings erfolgte die Einigung ohne Großbritannien, das die in der Richtlinie erfassten neuen Vergütungsregeln für Banker ablehnt. Mithin droht hier eine erstmalige Überstimmung Großbritanniens bei einem EU-Rechtsakt zur Finanzmarkregulierung. Entsprechend äußerte sich der Rat hierzu nur vergleichsweise zurückhaltend. Bis Ende März soll nun eine Einigung mit dem EP erzielt werden. Ob Zugeständnisse gegenüber Großbritannien erfolgen werden, ist fraglich. Strittig war auch der Zeitplan für die weiteren Elemente der „Bankenunion“: Die Schaffung eines einheitlichen Bankenabwicklungsmechanismus sowie der operative Rahmen für eine Rekapitalisierung von Banken. In den Schlussfolgerungen forderten die Staats- und Regierungschefs die rasche Ausarbeitung eines Rechtsrahmens für eine direkte Rekapitalisierung von Banken noch im Sommer. Bis Juni 2013 soll auch eine Einigung über die Richtlinien über Sanierung und Abwicklung von Banken und die Einlagensicherung erfolgen. Wie von mehreren mittelosteuropäischen Staaten gefordert, wurde in den Schlussfolgerungen die Bedeutung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat hervorgehoben. Zudem verpflichtete sich die Kommission noch bis zum Sommer, einen Gesetzesvorschlag für einen einheitlichen Abwicklungsmechanismus vorzulegen. Auf eine rasche Schaffung dieser Instru-

mente und damit auf die Einhaltung des im Dezember 2012 beschlossenen Zeitplans hatten insbesondere Portugal, Italien, Griechenland, Frankreich und Spanien gedrängt.

Die Bundesregierung und Österreich warnen vor einem zu ehrgeizigen Zeitplan hinsichtlich des operativen Rahmens für die Rekapitalisierung. Außerdem verwies Berlin auf die Notwendigkeit der Verabschiedung der Richtlinie über Sanierung und Abwicklung von Banken noch vor der Schaffung eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus. Angesichts der eher mühsamen Fortschritte bei der Schaffung des Integrierten Finanzrahmens scheinen diese Bedenken trotz der gebotenen Eile berechtigt.

Die Diskussionen zum einheitlichen Abwicklungsmechanismus werden voraussichtlich nicht weniger kontrovers verlaufen als diejenigen zur Schaffung einer einheitlichen Bankenaufsicht: Zwischen den Mitgliedstaaten gibt es noch grundsätzliche Differenzen. Während Deutschland, Luxemburg und einige andere Länder lediglich ein Netzwerk nationaler Behörden vorgesehen haben, tendiert die Kommission offenbar zur Einrichtung einer zentralen Behörde. Der Einheitliche Abwicklungsmechanismus soll noch vor Ende der aktuellen Legislaturperiode in Kraft treten.

3. Euro-Gipfel

Direkt im Anschluss an den ersten Teil des Europäischen Rates fand ein Treffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone statt. Ziel war die Verabschiedung von Leitprinzipien, welche die sog. Euro-Gipfel als oberstes Gremium der Euro-Gruppe etablieren. Die wichtigsten Neuerungen, welche auch von den EU27 gebilligt wurden, sind:

- Die Treffen finden mindestens zweimal jährlich statt. Die Euro-Gruppe übernimmt die Vor- und Nachbereitung der Tagungen.
- Die Einführung eines Präsidenten, welcher den Vorsitz der Euro-Gipfel führt, Impulsgeber ist und dem EP Bericht erstattet. Er wird von den Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe mit einfacher Mehrheit zum gleichen Zeitpunkt wie der Präsident des Europäischen Rates gewählt. De facto wird dieser Posten zusätzlich vom Präsidenten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

März 2013

www.kas.de/bruessel

des Europäischen Rates wahrgenommen werden.

- Neben den Staats- und Regierungschefs der Euro-Gruppe und dem Präsident des Euro-Gipfels nehmen der Kommissionspräsident und der Generalsekretär des Rates an den Zusammenkünften teil. Der Präsident der EZB wird, die Präsidenten der Euro-Gruppe und des EP können eingeladen werden.

- Erklärungen der nicht öffentlichen Sitzungen werden einstimmig verabschiedet.

- Monatliche Treffen zwischen den Präsidenten des Euro-Gipfels, der Europäischen Kommission, der Euro-Gruppe und wahlweise der EZB sollen eine enge Abstimmung sicherstellen.

Es wurde weiterhin informell, ohne schriftliches Ergebnis, über die schwierige Lage in Zypern gesprochen. Hintergrund: Das Land hatte bereits im Juni 2012 Finanzhilfen in Höhe von 17 Milliarden Euro (entspricht in etwa dem jährlichen BIP des Landes) beantragt. Rund 10 Milliarden davon werden für die Rekapitalisierung der zyprischen Banken benötigt. Für Schuldentilgung und die Finanzierung von Regierungsgeschäften fehlen ca. 7 Milliarden Euro. Erst mit dem Regierungswechsel Ende Februar kam neuer Schwung in die feststeckenden Verhandlungen: Der christdemokratische Präsident Nikos Anastasiadis (DISY) scheint zu Zugeständnissen bereit. So zeichnet sich ab, dass die Höhe der Gelder, welche von den Eurozonenstaaten und dem IWF bereitgestellt werden sollen, näher bei 10 Milliarden Euro liegen wird. Reformen der zyprischen Regierung sollen den verbleibenden Bedarf decken: Eine Erhöhung der Körperschaftssteuer auf 12,5 Prozent, Privatisierungen, eine Beteiligung des Bankensektors und die Einführung der Finanztransaktionssteuer sind im Gespräch. Eine unabhängige Überprüfung zyprischer Geldgeschäfte auf Steuerrückziehung und Geldwäsche ist für die Zustimmung der Bundesregierung obligatorisch.

Direkt im Anschluss an den Ratsgipfel treffen sich die Finanzminister der Euro-Gruppe und Christine Lagarde, Chefin des IWF, um die konkreten Details der Hilfsmaßnahmen zu besprechen. Michael Sarris, Finanzminister Zyperns, wird kommenden Montag nach

Moskau reisen, um dort über eine Beteiligung Russlands zu verhandeln. Eine Verlängerung der Laufzeit des 2,5 Milliarden Euro Kredits oder die Reduzierung der Zinslast wird diskutiert. Im weiteren Verlauf der Woche ist ein erneutes Treffen der Euro-Finanzminister vorgesehen. Das Hilfsprogramm muss in jedem Fall vom Deutschen Bundestag ratifiziert werden. Dort ist eine Mehrheit zurzeit nicht sicher. Eine Zustimmung vorausgesetzt, könnten die Hilfen noch im März endgültig beschlossen werden.

Kommentar

Die Formalisierung der Euro-Gipfel unterstreicht den Bedeutungszuwachs der Abstimmungsprozesse innerhalb der Euro-Gruppe. Gleichzeitig ist sie ein Indikator dafür, dass die Europäische Integration längst in mehreren Geschwindigkeiten abläuft. Die Forderung der Staaten außerhalb der Euro-Gruppe nach ‚integrativen Methoden‘ macht deutlich, dass diese den Verlust des Anschlusses fürchten. Interessant wird auch die personelle Besetzung des Präsidentenpostens werden: Dieser wird seine Rolle neben Kommissionspräsident Barroso, EZB-Präsident Draghi und Eurogruppenchef Dijsselbloem erst definieren und ausfüllen müssen.

Der neue Schwung, welcher mit dem Regierungswechsel auf Zypern einkehrte, ist begrüßenswert. Die enge Verflechtung mit der griechischen Krise hat Zypern an den Rand einer Staatspleite geführt. Ohne die Solidarität der Eurozone ist eine Besserung nicht in Sicht. Dafür werden zu Recht Gegenleistungen erwartet: Das zyprische Wirtschaftssystem basiert auf niedrigen Steuern und lockt damit Kapital und Unternehmen an. Nicht nur in Deutschland wird daher die Frage gestellt, weshalb deutsche Steuergelder nach Zypern fließen sollen, wenn dort zugleich einer der europaweit niedrigsten Körperschaftssteuersätze von 10 Prozent besteht. Hier und bei Privatisierungen hat Präsident Anastasiadis bereits Verhandlungsspielraum aufgezeigt. Unklar ist, ob eine Beteiligung von Sparern und Anlegern durch eine einmalige Abgabe oder eine Vermögenssteuer durchsetzbar ist. Die enge wirtschaftliche Verknüpfung zu Russland hat

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

März 2013

www.kas.de/bruessel

Vor- und Nachteile: Eine Beteiligung Russlands am Hilfspaket ist wahrscheinlich und sorgt für Entlastung. Gleichzeitig zielen die Forderungen nach schärferem Vorgehen gegen Steuerhinterziehung und Geldwäsche gerade auf russisches Kapital ab, welches im zyprischen Finanzsektor bislang einen sicheren Hafen hatte.

4. Außenpolitische Debatte – Russland und Syrien

Zuletzt tauschten die Staats- und Regierungschefs sich informell über die Beziehungen zwischen der EU und Russland aus. Ziel war eine offene Diskussion unter den Mitgliedstaaten über künftige Leitlinien der Politik gegenüber Moskau. Daher war bereits vorab angekündigt worden, dass keine offiziellen Schlussfolgerungen publiziert würden. Die Gespräche über Russland reiheten sich ein in eine, beim Oktobergipfel 2012 begonnene, Serie informeller Diskussionen über die Beziehungen zu den wichtigsten strategischen Partnern der EU. Damals standen die Beziehungen zu China im Fokus. Beim kommenden Ratsgipfel im Mai werden dann die EU-US-Beziehungen auf der Agenda stehen.

Die Gespräche über Russland erfolgten wenige Tage nachdem die Außenminister sich zu den EU-Russland-Beziehungen ausgetauscht hatten und wenige Tage vor einer gemeinsamen Sitzung der Kommission und der russischen Regierung am 21. März 2013. Die Diskussionen waren breit angelegt und umfassten neben Energie, Handel, Außenpolitik, Terrorismusbekämpfung auch die schwierigen Themen Demokratie, Menschenrechte und die Rolle Russlands in der Östlichen Nachbarschaft und im Nahen Osten. Ziel war es, die traditionell recht unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten gegenüber Moskau besser abzustimmen und schließlich zu einem einheitlicheren Auftreten der EU beizutragen. Die Staats- und Regierungschefs sind sich zunehmend bewusst, dass Geschlossenheit gegenüber Moskau entscheidend für den Erfolg der EU-Politik ist. Gleichzeitig äußerte sich der Großteil der Gipfelteilnehmer (und nicht allein die mittelosteuropäischen Länder) zunehmend skeptisch gegenüber der oft wenig konstruktiven Politik Russlands – insbeson-

dere in der Östlichen Nachbarschaft (Ukraine, Moldova).

Kurzfristig setzte Herman van Rompuy auf Drängen Frankreichs und Großbritanniens auch die Politik gegenüber Syrien auf die Agenda. Im Zentrum der Diskussionen, die am Freitagmorgen stattfanden, stand dabei die vorzeitige Aufhebung des Waffenembargos: Kurz nach dem Beginn der Unruhen 2011 hatte die EU umfangreiche Sanktionen gegen das Land verhängt, welche in den Folgemonaten schrittweise auf dem Regime angehörende oder nahestehende Personen erweitert wurden. Nachdem sich die EU-Politik lange auf Verurteilungen des Assad-Regimes, Mahnungen und die Unterstützung humanitärer Bemühungen beschränkt hatte, erkannte sie im Februar 2013 den syrischen Nationalrat offiziell als Vertreterin des syrischen Volkes an. In den vergangenen Wochen hatten die EU-Außenminister die Sanktionen gegenüber Assad weiter verstärkt, gleichzeitig aber die Belieferung der syrischen Opposition mit zivilen Gütern ermöglicht. Das Waffenembargo läuft hingegen erst Ende Mai aus. In den vergangenen Wochen hatten Großbritannien und Frankreich verstärkt auf eine rasche Beendigung des Embargos gedrängt und die Möglichkeit eigener Waffenlieferungen an die Rebellen ins Spiel gebracht. Begründung: Sowohl das Assad-Regime als auch extremistische Gruppen würden von außerhalb, u.a. durch Russland und den Iran, unterstützt. Die legitime Opposition allerdings nicht. Waffenlieferungen an die Rebellen könnten dazu beitragen, das seit 2 Jahren andauernde Blutvergießen mit rund 70.000 Todesopfern zu beenden, so Hollande und Cameron. Zudem machten Frankreich und Großbritannien ihre Bereitschaft deutlich, das Embargo zu umgehen, sollte es auf EU-Ebene hierzu keinen Konsens geben. Der französische Außenminister hatte sich bereits beim Treffen der Außenminister am 11. März 2013 offensiv für diesen Schritt stark gemacht. Hollande wiederholte diese Auffassung und versuchte den anderen Staats- und Regierungschefs eine Unterstützung seines Kurses abzurufen. Cameron wiederum relativierte seine Haltung beim Gipfel etwas und verwies auch auf die Möglichkeit umfassender technischer Hilfe.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

MICHAEL HERRMANN

März 2013

www.kas.de/bruessel

Die Mehrheit der anderen Staats- und Regierungschefs reagierte sehr zurückhaltend auf die Ankündigung Frankreichs und Großbritanniens: Mehrere mittelosteuropäische Staaten ließen durchblicken, sich entsprechenden Plänen von Paris und London nicht in den Weg zu stellen. Skeptischer äußerten sich mehrere westeuropäische und skandinavische Länder ebenso wie die EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton. Die Bundesregierung lehnte die Forderung nicht rundweg ab, verwies aber darauf, dass eine solche Entscheidung im Rahmen des Außenministerrats zu fällen sei und eine eventuelle weitere Eskalation des Konflikts vermieden werden müsse. Die skandinavischen Länder betonten die Notwendigkeit einer politischen Lösung des Konfliktes. Am schärfsten wandten sich Luxemburg und Österreich gegen eine Aufhebung des Waffenembargos: Zum einen sei unklar, welche Gruppen von Waffenlieferungen profitieren würden, zum anderen würde man damit erst recht einem Wettrüsten in Syrien Vorschub leisten. Der österreichische Außenminister Faymann drohte in einem solchen Fall gar mit dem Abzug österreichischer UN-Soldaten aus den Golanhöhen. Letztendlich kam es zu keiner Einigung. Nun werden die Außenminister bei ihrem informellen Treffen in der kommenden Woche diese Frage beraten.

Kommentar

Unabhängig von der Bewertung möglicher Waffenlieferungen an die Vereinigte Opposition ist die selbstbewusst kommunizierte Bereitschaft, sich ohne viel Aufhebens über auf höchster europäischer Ebene getroffene Vereinbarungen hinwegzusetzen, bedenklich. Dies wirft kein gutes Licht auf den aktuellen Zustand der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: Es ist gleichzeitig ein Symbol für den unverändert schwach ausgeprägten politischen Willen zu außenpolitischer Koordinierung der großen Mitgliedstaaten. Der unmittelbar nach dem Gipfel lancierte Appell der Benelux-Länder, sich auf eine gemeinsame EU-Linie zu einigen, ist daher zu begrüßen.