

Frohe Botschaften, hehre Ziele, außenpolitische Krisenherde

EUROPÄISCHER RAT VOM 19./20. DEZEMBER

Auf dem letzten Europäischen Ratsgipfel 2013 mussten die Staats- und Regierungschefs eine ehrgeizige Agenda kurz- wie langfristiger Themen abarbeiten: Zuvorderst sollten sie der kriselnden Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) einen neuen Schub verleihen. Traditionell erörtert der Ratsgipfel am Jahresende auch Fragen der EU-Erweiterung: Die Beitrittverhandlungen mit Serbien werden im Januar beginnen. Daneben standen auch wirtschaftspolitische Themen auf der Tagesordnung: Am Vorabend hatten die Finanzminister einen Durchbruch zur Bankenabwicklung erzielt. Deutschland trieb mit Unterstützung des Ratspräsidenten die Diskussionen um die Reformverträge voran. Aufgrund der Ereignisse der vergangenen Wochen und Monate rückten darüber hinaus auch der Umgang mit Zuwanderungsströmen, die Entwicklungen in der Ukraine und zwei außenpolitische Krisenherde (Syrien, Zentralafrikanische Republik) auf die Agenda.

Im Vorfeld des Gipfels einigte sich die EVP bei ihrem Treffen über den Prozess der Ernennung ihres Spitzenkandidaten. Die EVP nimmt Nominierungen ab Anfang Februar bis zum Kongress der EVP (6./7. März 2014 in Dublin, Irland) entgegen. Nominieren dürfen nur Vollmitglieder mit Unterstützung zweier Parteien aus zwei verschiedenen Ländern, die nicht Herkunftsland des Kandidaten sind. Genannt werden neben den Ministerpräsidenten Kenny (Irland), Tusk (Polen) und Katainen (Finnland) auch der ehemalige luxemburgische Premier Jean-Claude Juncker. Es existiert keine Zwangsläufigkeit dahingehend, dass der Spitzenkandidat auch Kandidat der EVP für die Kommissi-

onsspitze wird. Allerdings gehen Beobachter davon aus, dass sich die EVP mit der Festlegung auf einen Spitzenkandidaten auch über die Personalfrage Kommissionspräsident geeinigt haben wird. Eine Voraussetzung ist, dass die EVP auch im nächsten Parlament die stärkste Fraktion stellt. Das ist jedoch unsicher.

1. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Erstmals seit Dezember 2008 beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs wieder ausführlich bei einem Europäischen Ratsgipfel mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Hintergrund: In den vergangenen Jahren hat die GSVP eine ernüchternde Entwicklung genommen: In Konflikten mit europäischer Beteiligung spielte sie zuletzt nur eine marginale Rolle. Die verteidigungspolitischen Schwergewichte Frankreich und Großbritannien gingen entweder unilateral vor oder setzten auf bilaterale Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens. Entgegen zahlreichen Prognosen haben auch die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise bedingten Einschnitte in den nationalen Verteidigungshaushalten bislang nicht zum notwendigen politischen Willen für mehr Zusammenarbeit geführt. Seit 2012 gibt es immer wieder Initiativen, der GSVP neues Leben einzuhauchen. Die Gründe: sicherheitspolitische Herausforderungen in der unmittelbaren und erweiterten europäischen Nachbarschaft, Verringerung der Verteidigungsbudgets mit teils dramatischen Folgen für Verteidigungsfähigkeiten, Forschung und die Verteidigungsindustrie. Ein Bericht des Europäischen Parlaments schätzte kürzlich die durch die fehlende Zusammenarbeit in diesem Politikbereich jährlich entstehenden Kosten auf ca. 130 Milliarden EUR. In den vergangenen Monaten hat-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

ten die Verteidigungsminister (Schlussfolgerungen vom 25. November), die Hohe Vertreterin Catherine Ashton (Bericht Mitte Oktober), die Europäische Kommission (Mitteilung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Verteidigungssektors im Juli) und auch das Europäische Parlament (hier spielten auf EVP-Seite die Europaabgeordneten Michael Gahler, Arnaud Danjean und Krzysztof Lisek eine wichtige Rolle) ihre Vorschläge einfließen lassen. Bei der Koordinierung der Arbeiten spielte das Kabinett der EU-Ratspräsidenten van Rompuy eine entscheidende Rolle.

Auf dem Ratsgipfel wollten die Staats- und Regierungschefs ein klares politisches Signal zur Stärkung der GSVP setzen. Konkret formulierten sie drei Ziele: Verbesserung der Effizienz und der Sichtbarkeit der GSVP, Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten und Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie. Zweck war mithin weniger eine großangelegte strategische Debatte, sondern in erster Linie pragmatische Schritte und die Einleitung eines langfristig ausgelegten Prozesses zur Stärkung der GSVP.

Verbesserung der Effizienz und der Sichtbarkeit der GSVP:

Leitprinzipien der GSVP: Die Staats- und Regierungschefs betonten die Bedeutung der Vernetzten Sicherheit („comprehensive approach“) für die Außenpolitik und begrüßten die am 11. Dezember diesbezüglich veröffentlichte gemeinsame Mitteilung der Hohen Vertreterin und der Europäischen Kommission. Diese sieht u. a. konkrete Vorschläge zur besseren Koordination unterschiedlicher EU-Politiken, der Mitgliedstaaten sowie der außenpolitischen Instrumente der EU vor. Weitere Vorhaben: Einbettung der GSVP-Einsätze in langfristige Strategien und Stärkung der Rolle der EU-Delegationen. Darüber hinaus beabsichtigt die EU die Forcierung der Abstimmung mit anderen sicherheitspolitischen Akteuren. Auf Wunsch insbesondere der mittelost- und südosteuropäischen EU-Mitglieder heben die Schlussfolgerungen dabei wiederholt die zentrale Rolle der NATO hervor. Bemerkenswert: Unmittelbar vor dem Beginn des Ratsgipfels fand ein separates Treffen der Gipfelteilnehmer mit NATO-Generalsekretär Rasmussen statt. Dieser begrüßte ausdrück-

lich die geplanten Maßnahmen zur Stärkung der GSVP, forderte eine größere Einsatzfreudigkeit von den EU-Staaten und lobte in diesem Kontext den französischen Einsatz in Mali.

Bessere Nutzung bestehender Instrumente: Die Staats- und Regierungschefs wollen die seit 2007 bestehenden, aber noch nie genutzten EU-Gefechtsverbände (EU Battle Groups) flexibler einsetzbar machen: so könnten etwa, wie von Deutschland vorgeschlagen, nur Komponenten eines Gefechtsverbands zum Einsatz kommen.

Finanzierung der GSVP: Geplant ist eine Reform des Finanzierungsinstruments für die militärischen GSVP-Missionen, des sog. Athena-Mechanismus.

Für längere Diskussionen sorgte ein französischer Vorstoß: Staatspräsident Hollande forderte eine stärkere gemeinsame Finanzierung aller – also auch unilateraler (!) – Militärmissionen. Anlass ist der französische Einsatz in der zentralafrikanischen Republik, den die EU-Mitgliedstaaten zwar begrüßt hatten, der aber nicht unter EU-Flagge steht. Hollandes Forderung war für Großbritannien und Deutschland inakzeptabel, aber auch bei anderen Mitgliedstaaten sehr umstritten und fand sich mithin nicht in den Schlussfolgerungen wieder. Begründung: Der Einsatz sei nicht im Rahmen der GSVP und wie schon die Intervention in Mali ohne ausreichende Absprache mit den europäischen Partnern erfolgt. Die Kanzlerin mahnte in solchen Fällen künftig eine engere Konsultation mit den Mitgliedstaaten und Brüssel an. Entsprechend deutlich hatte sie sich auch im Vorfeld während des EVP-Gipfels geäußert.

Weitere Schritte: Unterstützung von Drittstaaten und regionalen Organisationen durch Ausbildung und Material zur Verbesserung ihrer Krisenreaktionsfähigkeit (sog. „Ausbildung und Ausrüstung“- Initiative). Auch dies war ein deutsches Anliegen.

Keine Erwähnung findet die von Experten und Politikern geforderte Konzeption eines Europäischen Verteidigungsweißbuchs. Der Gipfel forderte lediglich die Ausarbeitung eines politischen Rahmens für Cyberabwehr (2014) und einer EU-Strategie für maritime Sicherheit (Juni 2014). Im Laufe von 2015 soll die Hohe Vertreterin (bzw. ihr(e) Nachfolger(in)) eine Analyse der sicherheitspoli-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

tischen Herausforderungen für die EU ausarbeiten. Offen ist, ob es sich dabei de facto um eine Neufassung der Europäischen Sicherheitsstrategie handeln wird.

Intensivierung der Fähigkeitsentwicklung:

Die Ziele: Effizienzsteigerung und Bündelung knapper nationaler Ressourcen. Die Staats- und Regierungschefs befürworteten eine Reihe konkreter Projekte zum Ausbau von Schlüsselfähigkeiten: Entwicklung von Luftbetankungskapazität, stärkere Synergien und Verringerung der Fragmentierung im Bereich der Luftfahrt, Satellitenkommunikation, Entwicklung einer Cyber-Fahrplans mit konkreten Projekten. Weiteres Leuchtturmprojekt: die Entwicklung ferngesteuerter Flugsysteme (Drohnen) zwischen 2020 und 2025. Sowohl die NATO als auch die Europäische Verteidigungsagentur hatten hier konkrete Projekte gefordert.

Darüber hinaus einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine stärkere Koordinierung der nationalen Verteidigungsplanung. Hier soll die Europäische Verteidigungsagentur in Zusammenarbeit mit der Hohen Vertreterin bis Ende 2014 den Rahmen für eine langfristige Koordinierung ausarbeiten. Dies soll in enger Absprache mit der NATO erfolgen. Des Weiteren sprach sich der Gipfel für eine Ausweitung der Pooling und Sharing-Initiativen aus. Bis Ende 2014 soll die Europäische Verteidigungsagentur einen Vorschlag für eine bessere Zusammenarbeit bei gemeinsamen Beschaffungsprojekten erarbeiten. London, Stockholm und Prag hatten sich gegen die explizite Nennung eines gemeinsamen Mechanismus ausgesprochen. Zudem will die EU die Entwicklung ziviler Fähigkeiten stärken.

Stärkung der Europäischen Verteidigungsindustrie:

Ziele: Stärkung der Europäischen Technologischen und Industriellen Verteidigungsbasis, Schaffung eines Binnenmarktes für Verteidigungsgüter, verbesserter Marktzugang für kleine und mittlere Unternehmen. Ausdrücklich betonen die Schlussfolgerungen die Bedeutung der Verteidigungsindustrie für Innovation, Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit. Dieser Abschnitt war nicht unumstritten: Einige Mitgliedstaaten forder-

ten mehr Marktnähe, andere sind darauf bedacht, ihre nationale Verteidigungsindustrie zu schützen. Im Einzelnen:

- Der Europäische Rat begrüßte die Juli-Mitteilung der Kommission. Die Staats- und Regierungschefs verpflichten sich zur Umsetzung der Beschaffungsrichtlinie.
- Konsens bestand über die Notwendigkeit der Stärkung von Synergien zwischen ziviler und militärischer Forschung. Hier will die Kommission auch die Auswirkungen der Horizont 2020-Strategie auf den Bereich Verteidigung und Sicherheit prüfen.
- Ein Kernaspekt ist die Entwicklung gemeinsamer Normungs- und Zertifizierungsprozeduren. Hier wäre der Mehrwert für die Industrie besonders groß. Die Europäische Verteidigungsagentur wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission bis Mitte 2014 entsprechende Fahrpläne vorlegen.
- Die Staats- und Regierungschefs wollen den Marktzugang für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) verbessern. Die Europäische Kommission soll ausloten, wie Beschaffungsketten für KMUs aller Mitgliedstaaten geöffnet werden können.

Im Juni 2015 will sich der Europäische Rat erneut mit der Verteidigungspolitik auseinandersetzen und die bis dahin erzielten Fortschritte bewerten.

Bei nahezu allen Mitgliedstaaten gibt es einen weitgehenden Konsens zur Stärkung der GSVP. Großbritannien sieht Verteidigungspolitik als Domäne der Mitgliedstaaten und der NATO – obgleich im Vorfeld sowohl die NATO, als auch die USA klar eine Stärkung der GSVP begrüßten. An verschiedenen Stellen sorgte London für eine Abschwächung der Rolle der Kommission.

Kommentar

Auf den ersten Blick mögen die Ergebnisse des „Verteidigungsgipfels“ ernüchternd sein. Der Gipfel liefert keine strategische Vision für die GSVP: So findet sich kein Wort über ein Verteidigungsweißbuch oder auch über die Notwendigkeit der „strategic autonomy“ der EU. Einige seit Jahren geforderte Neuerungen (z.B. die Schaffung eines permanenten Hauptquartiers) finden keine Erwähnung. Gleichwohl enthalten die Schlussfol-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENZKE
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

gerungen wichtige Elemente für die praktische Zusammenarbeit, wie etwa die Koordination nationaler Verteidigungsplanungen oder die konkreten Projekte zur Verbesserung der Verteidigungskapazitäten. Insbesondere die Pläne für die Schaffung eines funktionsfähigen Verteidigungsbinnenmarktes (Beschaffungsrichtlinie, Zertifizierung und Normung, Marktöffnung für KMUs), enthalten einen spürbaren Mehrwert für die kriselnde Europäische Verteidigungsindustrie. Wichtig: Zu zahlreichen Vorhaben gibt es konkrete Arbeitsaufträge an EU-Institutionen und Mitgliedstaaten mit Fristsetzung. Dies ist Ergebnis der Erfahrungen nach dem letzten Verteidigungsgipfel im Dezember 2008. Damals hatte man ehrgeizige Projekte – oftmals ohne konkrete Fristen – beschlossen, die letztlich Wunschdenken blieben. Dieses Mal beschränkten sich die Teilnehmer auf deutlich bescheidenere, aber realistischere Schritte. Der Mehrwert des Gipfels wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen: Gegen einige Vorhaben gibt es noch Widerstände. Die Zukunft wird zeigen, ob es tatsächlich ein nachhaltiges Umdenken zur Bedeutung der GSVP gibt. Letztlich bleibt vieles vom in den letzten Jahren vermissten politischen Willen der Mitgliedstaaten abhängig.

Zeitnah ist auch eine strategische Debatte über thematische und geographische Prioritäten der GSVP und eine mutigere Diskussion zu ihren Instrumenten notwendig. Großbritannien gehen schon die aktuellen Pläne zu weit, andere Stimmen fordern die Schaffung einer europäischen Armee. Angesichts der dramatischen Folgen der Kürzungen für die Verteidigungsetats der Mitgliedstaaten spricht vieles für die Notwendigkeit der letzteren Option. Es bleibt zu hoffen, dass der Bericht, den die Hohe Vertreterin oder ihr(e) Nachfolger(in) bis 2015 zu den globalen Herausforderungen der EU ausarbeiten soll, Antworten auf diese dringlichen Fragen liefern kann.

2. Wirtschafts- und Währungsunion

a) Bankenunion

Die Diskussion beim Ratsgipfel lehnte sich eng an die Beschlüsse des EcoFin-Rates an.

Der Europäische Rat begrüßt die Beschlüsse der Finanz- und Wirtschaftsminister, die sich auf Folgendes verständigt hatten:

(1) Gemeinsamer Abwicklungsmechanismus („Single Resolution Mechanism“, SRM). Damit steht der institutionelle Rahmen aus Abwicklungsgremium („Board“) und gemeinsamen Abwicklungsfonds. Sie kompletieren die Bankenunion mit den verbundenen Elementen der gemeinsamen Bankenaufsicht (erster Pfeiler, der im November 2014 startet) und der Einlagensicherung (Beträge unter EUR 100.000 sind gesichert).

(2) Fahrplan zur stufenweisen Einführung des Abwicklungsfonds („Sicherungsnetzes“). Einführung ab 2016.

(3) Strittig: Zuständigkeit und Prozess der Entscheidungsfindung. Wer entscheidet über die Abwicklung einer Geschäftsbank?

Das Europäische Parlament wendet sich gegen zu großen Spielraum für die Mitgliedstaaten. Es setzt sich für die Einhaltung der Regeln des Abwicklungsmechanismus ein. Das Parlament möchte als Mitgesetzgeber daher gleichberechtigter Partner in den Verhandlungen sein. Vor allem geht es ihm um die Mitbestimmung über die Ausgestaltung des Abwicklungsfonds.

Die Mitgliedstaaten beharren auf die nationale Ausgestaltung der Abwicklung. Die Einlagensicherung soll auf nationaler Ebene als „Reserve“ fungieren.

Bis zum Ende der Legislaturperiode des Parlaments im nächsten Jahr wollen sich nun beide Parteien verständigen und die Regulierung des SRM zumindest in Erster Lesung abschließen. Dies erfordert eine zwischenstaatliche Einigung im Rat bis zum 01. März 2014.

Hintergrund: Die Teilnehmer stritten über das genaue Design des Abwicklungsfonds. Vergleichsweise stabile Länder mit einem intakten Bankensektor sprachen sich gegen eine schnelle Vergemeinschaftung aus. Die sog. Peripheriestaaten forderten eine Beschleunigung der Einrichtung der Systeme. Dabei spielt insbesondere die Frage einer direkten Bankenrekapitalisierung durch den ESM eine wichtige Rolle. Die Einrichtung des SRM und der Aufsicht war im Juni letzten Jahres für die sog. Geberländer die Bedin-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

gung für die Finanzierung maroder Banken direkt mit Rettungsschirmgeldern.

Der Abwicklungsfonds (Aufbau ab 2015) greift, wo eine Rettung aus anderen Mitteln nicht möglich ist. Erster Schritt: dezidiertes und umfängliches Bail-In-Verfahren mit Einbindung von Großanlegern, Anleihenbesitzern und Aktionären. Reicht dies nicht aus, wird der Abwicklungsfonds eingesetzt. Mittel aus dem ESM sollen nur in der Aufbauphase des Fonds herangezogen werden. Die Höhe der durch die Banken einzuzahlenden Beiträge bemisst sich an der Höhe der eingegangenen Risiken. Volumen für den Zeitraum 2016 bis 2025: EUR 55 Milliarden. Dieses soll ausreichen um die Banken im Bedarfsfall abzuwickeln. Sollten systemische Großrisiken die Eurozone aufzubrechen drohen, reichte dies natürlich nicht aus.

Ab 2025 kann der Fonds in Notfällen eigenständig Geld am Markt aufnehmen.

Die EZB übernimmt die Aufsicht über etwa 250 Banken innerhalb der Eurozone.

Im Vorfeld des Gipfels positionierten sich auch die Parteien. Die EVP unterstrich die Bedeutung des Abwicklungsmechanismus und drängte stark auf strikte Einhaltung der Regeln.

Zielsetzung vor dem Gipfel: Für die meisten Staats- und Regierungschefs ist die Finalisierung der Bankenunion Schwerpunkt der Sitzung des Europäischen Rates. Die Bemühungen konzentrieren sich darauf, Vertrauen in die Banken der Europäischen Union zu generieren und den Interbankenmarkt zu beleben.

Schlussfolgerungen: Die Staats- und Regierungschefs bestätigen die Ergebnisse des ECOFIN-Rates. Sie begrüßen die Einigung der Gesetzgeber bezüglich der Einlagensicherung, die abschlagsfrei Einlagen in Höhe von bis zu EUR 100.000,- absichern und die Direktiven zur Abwicklung von Banken. Gleichzeitig forderte der Rat die Gesetzgeber auf, den gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus noch vor dem Ende der Legislaturperiode zu beschließen.

Kommentar

Für Binnenmarktkommissar Barnier stellen die erzielten Einigungen einen Meilenstein dar. Der Beschluss trägt den Bedenken eini-

ger Mitgliedsstaaten (auch Deutschlands) Rechnung. Zwar erfolgt die Errichtung des Mechanismus zeitnah, jedoch begegnen die langen Übergangsfristen verdeckten Bilanzrisiken. Vermutlich wird so noch vor den Europawahlen eine endgültige Einigung zwischen Parlament und Rat erreicht werden können. Die garantierte Einlagensicherung in Höhe von EUR 100.000 begegnet den Sorgen der Bürger, ihr Geld könne „vergemeinschaftet“ werden. Spannend bleiben die Verhandlungen über die Besetzung des Vorstandes des Abwicklungsfonds, denn dieser entscheidet über das Eingreifen des Mechanismus. Der Vorstand muss in der Lage sein, effektive und zeitnahe Entscheidungen treffen zu können. Spekulanten hatten in der Vergangenheit dort Gewinne realisieren können, wo die EU zu langsam war. Gerade für Interventionen am Sekundärmarkt für Staatsanleihen war dies entscheidend. Dies hatte in der Vergangenheit zu Verlusten für die EZB führen können. Nur bei schneller Handlungsfähigkeit des Abwicklungsmechanismus ist gewährleistet, dass die in den Fonds fließende Einlagensicherung zur Begleichung der Forderungen ausreicht. Erforderlich: Rat und Parlament müssen sich auf eine klare Abgrenzung und Eingrenzung ihrer Mitbestimmungsrechte verständigen. Dies entscheidet über den langfristigen Erfolg.

Dem EP muss an einer raschen Einigung gelegen sein. Falls dies bis Ende März nichts gelingt, müsste das kommende Parlament entscheiden. Das aktuelle EP will sich kaum vorwerfen lassen, eine so wichtige Entscheidung verschleppt zu haben.

b) Stärkung wirtschaftspolitischer Koordinierung

Ferner diskutierten die Staats- und Regierungschefs ausführlich Pläne zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, einer zentralen Säule des van Rompuy-Berichts zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Zentrum standen die Pläne zu den sog. „Reformverträgen“ (vertraglichen Vereinbarungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten zur Durchführung von Reformen zur Stärkung der Wett-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

bewerbsfähigkeit). Ein Solidarmechanismus soll deren Umsetzung finanziell unterstützen. In den vergangenen Monaten hatte sich - auch gegen große Widerstände anderer Mitgliedstaaten - die Bundesregierung für solche verbindlichen Instrumente stark gemacht. Hintergrund: Die Mitgliedstaaten setzten nur einen Bruchteil (die Bundesregierung spricht von 10%) der im Rahmen des europäischen Semesters vorgegebenen länderspezifischen Empfehlungen tatsächlich um.

Angesichts der weit auseinander liegenden Vorstellungen ging es beim Dezembergipfel nur um die Vorgabe von Leitlinien für die künftigen Arbeiten. Bemerkenswert: Im Vorfeld des Rates hatte Ratspräsident van Rompuy die Reformverträge als zentralen Pfeiler bezeichnet und damit die deutsche Position klar unterstützt.

Unverändert gehen die Meinungen zwischen den Mitgliedstaaten weit auseinander, eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten sieht entweder die vertraglichen Vereinbarungen an sich oder den damit verbundenen Solidarmechanismus kritisch. Der Großteil steht den Vorschlägen abwartend, aber nicht kategorisch ablehnend gegenüber. Die meisten Mitgliedstaaten forderten eine starke Betonung der nationalen Eigenverantwortung. Griechenland äußerte wiederum die Befürchtung, dass mit den Reformverträgen durch die Hintertür noch striktere Sparvorgaben durchgesetzt werden könnten. Die Niederlande lehnten die Schaffung eines neuen Solidarmechanismus ab. U. a. Finnland, die Slowakei und Lettland sind ebenfalls skeptisch. Die südlichen EU-Länder, Frankreich und Irland hingegen bestanden auf einer engen Verbindung zwischen Reform und Solidarmechanismus.

Letztlich einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf die folgenden Leitlinien für die Reformverträge:

- Mitgliedstaaten und Kommission schließen die vertraglichen Vereinbarungen ab, der Rat muss diese billigen.
- Die Reformverträge sollen auf den nationalen Reformprogrammen und den länderspezifischen Empfehlungen aufbauen. Diese enge Kopplung an das Europäische Semester war eine Kernforderung mehrerer Mitgliedstaaten.

- Der Abschluss der Reformverträge wäre für alle Mitglieder des Euroraums verpflichtend (mit Sonderregelungen für Programmländer), stünde aber auch Nicht-Euro-Ländern offen und wäre mit dem Binnenmarkt vereinbar.

- Mögliche Politikbereiche wären Arbeits- und Produktmärkte, Effizienzsteigerung des öffentlichen Sektors, Forschung und Innovation, Bildung, Beschäftigung und soziale Inklusion.

- Mehrfach betont der Text nationale Eigenverantwortung und die Rolle nationaler Akteure (insbesondere der nationale Parlamente aber auch der Sozialpartner) bei der Erarbeitung der Reformverträge.

- Die Kommission ist für die Überwachung zuständig.

Umstrittener ist die Ausgestaltung der Solidarmechanismen, insbesondere mit Hinblick auf die Finanzierung. Die Leitlinien:

- Mögliche Finanzierung durch Darlehen, Zuschüsse oder Garantien. Hier könnte die EIB eine Rolle spielen.

- Keine finanziellen Folgen für nicht an den Reformverträgen teilnehmende Mitgliedstaaten. Die Solidarmechanismen respektieren Haushaltshoheit der Mitgliedstaaten ohne Korrelation mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen.

Insgesamt wurden die Leitlinien in den vergangenen Wochen aufgrund der oben genannten Widerstände mehrfach aufgeweicht und die nationale Eigenverantwortung betont.

Eine Verabschiedung beider Instrumente ist für Oktober 2014 geplant. Nicht zuletzt angesichts der im Mai anstehenden Europawahlen hatten sich die Gipfelteilnehmer darauf geeinigt, die Frist vom ursprünglichen Junitermin um einige Monate nach hinten zu verschieben.

Kommentar

Verbindliche Mechanismen zur stärkeren Bindungswirkung von Reformen sind notwendig, um den Reformdruck zu erhöhen bzw. aufrechtzuerhalten.

Trotz einiger Fortschritte liegen die Vorstellungen der Mitgliedstaaten noch weit auseinander. Daher ist auch die angestrebte Einigung für Oktober ein ehrgeiziges Vorhaben. Hoffnung macht, dass sowohl van Rompuy als auch Barroso fest entschlossen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

sind, einen Abschluss noch in ihrer Amtszeit zu erreichen. Auch EZB-Präsident Draghi stützte beim Ratsgipfel deutlich die Position der Bundeskanzlerin. Dennoch scheint eine Einigung eher für 2015 und 2016 realistisch. Die Vorstellungen der Bundesregierung und des Ratspräsidenten werden sich aber wohl nur in abgeschwächter Form realisieren lassen. Die Mitgliedstaaten werden die Herren des Verfahrens (und auch der Zielvorgaben) sein. Verschiedene Formulierungen in den Leitlinien bieten Schlupflöcher, um überholte nationale Sondermodelle zu bewahren und sich unbequemen Reformen zu entziehen. Anders ist dieser grundsätzlich sinnvolle Vorschlag vielen Mitgliedstaaten offensichtlich nicht vermittelbar.

Insgesamt kann die Bundesregierung die Entwicklungen beim Gipfel zumindest als Teilerfolg verbuchen. Obschon etliche Mitgliedsstaaten weiterhin skeptisch sind, haben sich die Staats- und Regierungschef verpflichtet, das Thema weiter zu verfolgen.

c) Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Kommission legte den Teilnehmern den Jahreswachstumsbericht 2014 sowie den Warnmechanismus-Bericht vor. Wirtschaftlich erholt sich die EU langsam. Der wachstumsfreundliche Haushaltskonsolidierungskurs zeigt erste Erfolge. Die Reformbemühungen sind förderlich, um der noch hohen Arbeitslosigkeit entgegen zu wirken.

Die vorrangigen Ziele des Jahreswachstumsberichts:

- Inangriffnahme einer differenzierten, wachstumsfreundlichen Haushaltskonsolidierung
- Wiederherstellung einer normalen Kreditvergabe an die Wirtschaft
- Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit für heute und die Zukunft
- Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Bewältigung der sozialen Folgen der Krise
- Modernisierung der Verwaltungen
- Flexibilisierung des Arbeitsmarkts. Unter anderem sollen Anreize geschaffen werden, um den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, die Lohnentwicklung ist an Produktivitätssteigerungen anzupassen und die Lebensarbeitszeit zu verlängern. In diametra-

lem Gegensatz dazu stehen die Rentenreformansätze der Bundesregierung.

Italiens Premierminister Letta forderte regelmäßige Erfolgskontrolle des Umsetzungsstandes beim Pakt für Wachstum und Beschäftigung, den der Europäische Rat als eines der wichtigsten Instrumente zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation Europas sieht. Dabei gälte es auch, die Beschäftigungsinitiative für Jugendliche umzusetzen.

Die Europäische Investitionsbank stockte im Jahr 2013 ihr Eigenkapital auf. Dadurch steigerte sie ihr Kreditvergabevolumen – insbesondere an KMU – um fast 40%. Hoyer, Präsident der EIB wurde in seinen Bemühungen der erleichterten Kreditvergabe an KMU ermutigt.

d) Soziale Dimension der EU

Der Europäische Rat würdigte die Bedeutung des Beschäftigungs- und Sozialbereichs für das Europäische Semester. Ein Fortschrittsanzeiger soll beschäftigungs- und sozialpolitische Indikatoren enthalten, die bereits 2014 Bestandteil des Europäischen Semesters sein sollen. Der Einsatz dieser Indikatoren verfolgt das Ziel, der Bedeutung sozialer Entwicklungen angemessene Rechnung zu tragen. Wichtig: Die Maßnahmen müssen mit den Grundsätzen zur Schaffung des Binnenmarkts vereinbar sein und können auch für Länder herangezogen werden, die nicht Teil des Währungsgebiets sind.

3. EU-Erweiterung

Traditionell beschäftigt sich der Europäische Rat im Dezember mit Fragen der EU-Erweiterung. Dieses Mal standen mögliche Fortschritte für Serbien und Albanien im Fokus. In beiden Fällen folgten die Gipfelteilnehmer den Empfehlungen des Ministerrats vom 17. Dezember.

Albanien: Die Staats- und Regierungschefs werden frühestens im Juni 2014 eine Entscheidung über den Kandidatenstatus Albanien fällen. Die Europäische Kommission hatte in ihrem Erweiterungsbericht im Oktober grünes Licht für die Verleihung gege-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

ben. Gründe: die im Juni im Wesentlichen ruhig und geordnet abgelaufenen Parlamentswahlen mit friedlichem Machtwechsel sowie Fortschritte bei Reformen der öffentlichen Verwaltung, des Justizsektors und der Parlamentsreform. Auch ein Großteil der EU-Mitgliedstaaten befürwortete eine Verleihung des Beitrittsstatus bereits beim Dezenbergipfel. Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Großbritannien hingegen bemängeln die unzureichenden Fortschritte bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption. Insbesondere die Niederlande und Großbritannien drängten darauf, die Entscheidung auf den Juni zu verschieben, um die Implementierung erlassener Beschlüsse prüfen zu können. Zuvor soll die Europäische Kommission einen separaten Bericht über die Fortschritte zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und beim Kampf gegen die organisierte Kriminalität vorlegen. Weitere Bedingung: konstruktive Beziehungen zwischen Regierung und Opposition.

Serbien: Beim Junigipfel hatten die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die Beitrittsverhandlungen mit Serbien zu eröffnen – allerdings nur unter Vorbehalt. So mussten die Staats- und Regierungschefs diese Entscheidung auf Grundlage des Erweiterungsberichts der Europäischen Kommission im Rahmen des Dezenbergipfels noch einmal bestätigen, bevor die erste Regierungskonferenz stattfinden hätte können. Hintergrund: Serbien und das Kosovo hatten sich im April unter der Vermittlung der Hohen Vertreterin Catherine Ashton zu einer Vereinbarung über Grundsätze für eine Normalisierung der Beziehungen durchgerungen. Einige Stimmen hatten daraufhin für einen raschen Beginn von Beitrittsverhandlungen geworben. Deutschland hatte mit niederländischer und britischer Unterstützung hingegen auf einen längerfristigen Nachweis der Dialogbereitschaft gedrängt.

Aufgrund der in den letzten sechs Monaten erzielten Fortschritte beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Ministerrats nun die Abhaltung der ersten Regierungskonferenz am 21. Januar 2014. Dies gilt gemeinhin als Auftakt der Beitrittsverhandlungen. Einige Mitgliedstaaten hatten für einen Beginn der Verhandlungen noch im Dezember geworben. Es ist

davon auszugehen, dass die EU-Mitgliedstaaten auf strenge Konditionalität drängen: Die Erfahrung der vergangenen Monate lehrt, dass der Dialog zwischen Serbien und Kosovo ein mühevoller Prozess ist. Ein inoffizielles deutsch-britisches Papier fordert, dass Fortschritte bei der Normalisierung der beiden Länder und Fortschritten bei den Verhandlungen korrelieren müssen. Die Verbesserung der bilateralen Beziehungen ist *conditio sine qua non* für den Abschluss aller Verhandlungskapitel, welche die Beziehungen zum Kosovo betreffen könnten. Andernfalls droht die Drosselung des Verhandlungstempos oder gar kompletter Stillstand. Weitere Elemente des Papiers: Definition klarer Zwischenziele in den Kapiteln, Schaffung robuster Monitoringmechanismen und eine rechtlich verbindliche Vereinbarung, dass Serbien und Kosovo ihren EU-Beitritt nicht gegenseitig blockieren werden. Zum einen wollen Berlin und London damit den Druck auf Belgrad aufrechterhalten, zum anderen will man nach mehreren schlechten Erfahrungen die Verschleppung von Beitrittsprozessen aufgrund bilateraler Streitigkeiten vermeiden.

5. Entwicklungen in der Östlichen Nachbarschaft

Aus aktuellem Anlass erörterten die Staats- und Regierungschefs die Situation in der Ukraine.

Zum einen bekräftigten sie die Bereitschaft der EU, das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine zu unterzeichnen, sobald die Ukraine dafür bereit ist. Im Vorfeld hatten insbesondere Schweden und Polen auf ein positives Signal an die Ukraine gedrängt. In den Pressekonferenzen nach dem Gipfel äußerten sich einige Gipfelteilnehmer deutlicher: Bislang hätten die ukrainischen Vertreter in den zahlreichen Treffen der letzten Wochen kein eindeutiges Zeichen vermittelt, so Kommissionspräsident Barroso. Die litauische Präsidentin Grybauskaitė sprach von einem Vertrauensverlust.

Gleichzeitig riefen die Staats- und Regierungschefs die ukrainische Regierung zu politischer Zurückhaltung und Respekt für Menschen- und Grundrechte auf. Eine demokratische Lösung müsse zudem den Wil-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Dezember 2013

len des ukrainischen Volkes widerspiegeln, Barroso rief zum Dialog mit der Opposition auf. Mit einem Verweis auf den russischen Druck auf die Länder der Östlichen Partnerschaft im Vorfeld und im Nachgang des Vilnius-Gipfels betonten die Staats- und Regierungschefs das Recht der Ukraine auf eine selbstständige Außenpolitik. Am Montag hatten bereits die EU-Außenminister deutliche Kritik am Vorgehen Russlands geübt. Der EU-Russland-Gipfel im Januar wird auf diese Themen zurückkommen.

Daneben begrüßten die Staats- und Regierungschefs auch die Paraphierung der Assoziierungsabkommen mit Georgien und der Republik Moldau. Der Europäische Rat will nun den Prozess mit beiden Ländern beschleunigen und die Abkommen bis spätestens August 2014 unterzeichnen.

6. Migrationsströme

Am Freitagmorgen tauschten sich die Staats- und Regierungschefs zudem über den Umgang mit Migrationsströmen aus. Hintergrund: Als Reaktion auf das Unglück in Lampedusa hatte die Europäische Kommission im Oktober eine Task Force ins Leben gerufen, die kurzfristige Handlungsoptionen zu einem besseren Umgang mit Flüchtlingsströmen im Mittelmeerraum prüfen sollte. Die am 4. Dezember veröffentlichte Mitteilung der Task Force nennt 38 Maßnahmen. Schwerpunkte: eine bessere Zusammenarbeit mit den Drittstaaten, Stärkung der Möglichkeiten für legale Zuwanderung, Intensivierung des Kampfes gegen Menschenhandel, Schmuggel und organisierte Kriminalität, Stärkung der Grenzüberwachung (u.a. durch die Grenzagentur Frontex), mehr Solidarität mit betroffenen Mitgliedstaaten. Die Staats- und Regierungschefs forderten eine rasche Umsetzung der Maßnahmen und beauftragten den Rat, den Implementierungsstand regelmäßig zu prüfen.

Noch vor dem Junigipfel 2014 soll die Kommission ihrerseits Bericht über den Umsetzungsstand der Mitteilung erstatten. Im Juni 2014 werden sich die Staats- und Regierungschefs dann ausführlich mit Justiz- und Innenthemen befassen.

7. Außenpolitische Krisenherde

Ferner berieten die Gipfelteilnehmer das weitere Vorgehen in zwei außenpolitischen Krisenherden. Im Fokus standen dabei vor allem die Unruhen in der zentralafrikanischen Republik. Die Staats- und Regierungschefs lobten ausdrücklich die französische Intervention, die Schlimmeres verhindert habe. Herman van Rompuy rief zudem andere EU-Mitgliedstaaten auf, den französischen Einsatz zu unterstützen. Deutschland wird sich nicht mit Truppen beteiligen, schloss aber andere Formen der Unterstützung nicht aus. Darüber hinaus diskutierten die Staats- und Regierungschef mögliche Maßnahmen durch die EU, auch in Form einer militärischen oder zivilen GSVP-Mission. Hierzu soll die Hohe Vertreterin rechtzeitig bis zum Treffen der Außenminister im Januar 2014 einen Vorschlag vorlegen.

Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die Initiative zur Syrien-Konferenz am 22. Januar und sagen die Mobilisierung weiterer humanitärer Hilfe zu. Seit Beginn der Krise haben die EU-Länder zusammengenommen rund zwei Milliarden Euro Hilfen bereitgestellt. Bei der Konferenz am 22. Januar wird sich die EU unter anderem für die Einrichtung eines humanitären Korridors einsetzen.