

Gipfel historischer Weichenstellungen

GIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS VOM 26./27. JUNI

Der Junigipfel der Staats- und Regierungschefs hatte in mehrfacher Hinsicht eine historische Dimension:

1. Der erste Gipfeltag fand nicht in Brüssel, sondern im flämischen Ypern statt. Anlass war das gemeinsame Gedenken an den 100. Jahrestag des Ausbruchs des 1. Weltkriegs. Damit wollte der Europäische Rat auch an die eigentlichen Beweggründe für die europäische Einigung, Frieden und Versöhnung, erinnern.

2. Die Staats- und Regierungschefs schlugen den bei den Europawahlen siegreichen Spitzenkandidaten der Europäischen Volkspartei, Jean-Claude Juncker, dem Europäischen Parlament als Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission vor. Erstmals erarbeiteten die Staats- und Regierungschefs ein offizielles Arbeitsprogramm („strategische Agenda“) für eine Legislaturperiode.

3. Ein weiterer historischer Moment war die Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen mit Georgien, Ukraine und Moldau am Rande des Gipfels.

Des Weiteren sicherten die Staats- und Regierungschefs dem ukrainischen Präsidenten ihre Unterstützung zu und stellten Russland ein Ultimatum: Ohne Schritte zur nachhaltigen Deeskalation des Konfliktes drohen neue Sanktionen.

Daneben legten die Staats- und Regierungschefs in anderen Politikbereichen Leitlinien für die kommenden Monate und Jahre vor, etwa in der Justiz- und Innenpolitik und im Bereich Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Albanien erhielt den Status eines EU-Beitrittskandidaten.

1. Gegen die Stimmen Großbritanniens und Ungarns: Die Nominierung Jean-Claude Junckers - Europäischer Rat beschließt eine strategische Agenda

Hintergrund: In den Wochen nach dem Sondergipfel im Mai hatten sowohl Ratspräsident van Rompuy als auch Kanzlerin Merkel Gespräche geführt, um noch bis zum Junigipfel einen Konsens über die Nominierung des Kommissionspräsidenten zu erzielen. Die Bundeskanzlerin hatte den Kontakt mit Skeptikern der Nominierung Junckers gesucht und sich im schwedischen Harpsund mit Mark Rutte (Niederlande), Frederik Reinfeldt (Schweden) und David Cameron getroffen. Es gelang ihr dabei, Reinfeldt und Rutte mit programmatischen Zugeständnissen umzustimmen. David Cameron hingegen lehnte die Wahl Jean-Claude Junckers zum Kommissionspräsidenten bis zuletzt kategorisch ab.

Ein Scheitern Juncker's im Rat hätte eine schwere institutionelle Krise heraufbeschwören können, die die Handlungsfähigkeit der EU für die kommenden Monate massiv eingeschränkt hätte.

Vor dem Gipfel hatten auch die sozialistischen Staats- und Regierungschefs ihre Unterstützung für Jean-Claude Juncker angekündigt. Dafür fordern sie aber programmatisches Entgegenkommen, eine Aufweichung der Konsolidierungspolitik zugunsten schuldenfinanzierter Wachstumsprogramme.

Parallel dazu hatte Herman van Rompuy seit dem letzten Ratsgipfel eine „strategische Agenda“ der EU für die kommende Legislaturperiode vorbereitet, um den programmatischen Forderungen der verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

Nominierung des Kommissionspräsidenten

Am Freitag schlugen die Staats- und Regierungschefs den Spitzenkandidaten der EVP, Jean-Claude Juncker dem Europäischen Par-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

lament als Kandidat zum Präsidenten der Europäischen Kommission vor.

Erstmals nominierten die Staats- und Regierungschefs einen Kandidaten für den Kommissionspräsidenten mit „nur“ qualifizierter Mehrheit: David Cameron hatte ein Votum beantragt. Letztlich stimmte außer Cameron aber nur der ungarische Regierungschef Viktor Orban gegen Juncker, 26 Regierungschefs unterstützten hingegen dessen Nominierung – mithin auch Mark Rutte und Frederik Reinfeldt. Orbans Opposition war noch während des EVP-Gipfels Thema. Beobachter werten dies als Niederlage der EVP-Versuche, Orban für die Personalie Juncker zu gewinnen.

Die Nominierung des EVP-Spitzenkandidaten berücksichtigt das Ergebnis der Europawahlen. Viele Staats- und Regierungschefs sind mit dem Prozess allerdings unzufrieden und fühlten sich jeglichen Handlungsspielraums beraubt. Sobald die neue Europäische Kommission im Amt ist, werden sie über das künftige Verfahren zur Ernennung des Kommissionspräsidenten beraten.

Die Staats- und Regierungschefs diskutierten beim Gipfel auch die Besetzung der übrigen hochrangigen Positionen (Präsident des Europäischen Rats, Chef der Eurogruppe, Hoher Vertreter), eine Einigung ist jedoch wohl erst auf einem separaten Gipfel im Juli zu erwarten.

Einigung auf eine „Strategische Agenda“

Am Freitag verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs die „Strategische Agenda in Zeiten des Wandels“. Damit legte der Europäische Rat Mitgliedstaaten und EU-Organen erstmals ein – wenn auch allgemein gehaltenes – Arbeitsprogramm mit den folgenden Schwerpunkten vor:

1. Eine Union der Arbeitsplätze, der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums: Basierend auf dem Stabilitäts- und Wachstumspakt soll die Union „mutige Schritte“ zur Stärkung von Investitionen, Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftsreformen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unternehmen. Der Text spricht zwar von der Nutzung der im Stabilitäts- und Wachstumspakt eingebauten Flexibilität. Anders als von Italiens Premier Renzi gefordert,

findet sich aber keine Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes im Papier. Weitere Maßnahmen: Stärkung des Binnenmarkts, Verbesserung des Zugangs von KMUs zu Finanzmitteln, Investitionen in Telekom-, Transport und Energieinfrastruktur, Abschluss wichtiger Freihandelsabkommen noch 2015), Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung.

2. Eine Union, die alle Bürger befähigt und schützt: Die EU will den Kampf gegen Armut und Jugendarbeitslosigkeit verstärken. Damit kam van Rompuy den Forderungen der Sozialisten entgegen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Verbesserung der Arbeitnehmerfreizügigkeit – bei gleichzeitigem Kampf gegen Missbrauch.

3. Auf dem Weg zu einer Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimapolitik: Verbesserung der Energieeffizienz, Nutzung erneuerbarer Energien, Integration der Energiemärkte, Diversifizierung und Verringerung der Abhängigkeit, insbesondere von russischem Gas.

4. Eine Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Management der Zuwanderungsströme, Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung, bessere Zusammenarbeit in der Justiz zwischen den Mitgliedstaaten unter anderem durch gegenseitige Anerkennung von Gerichtsurteilen.

5. EU als globaler Akteur: Erhöhung der Konsistenz der Außenpolitiken der Mitgliedstaaten, Stärkung des Engagements in der Europäischen Nachbarschaft, engere Zusammenarbeit mit den strategischen Partnern und Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit.

Der Einleitungstext verweist zudem auf die strenge Einhaltung der Verhältnismäßigkeit und des Subsidiaritätsprinzips. Der Europäische Rat fordert von Mitgliedstaaten und EU-Organen diese Prioritäten umzusetzen und kündigt an, die Umsetzung regelmäßig zu überwachen.

Gleichwohl legt der Text meist nur vage Handlungsprioritäten fest, auch weil die konkreten Vorstellungen der Mitgliedstaaten recht unterschiedlich sind. Bemerkenswert ist dennoch, wie klar der Bericht die Wahrung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes betont. Letztlich ist die „strategische Agenda“ ein Konsenspapier, welches die unter-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

schiedlichen Prioritäten der Mitgliedstaaten berücksichtigt.

Interessant ist eine spät in die Schlussfolgerungen eingefügte Passage: Die Staats- und Regierungschefs betonen, dass den Bedenken des Vereinigten Königreichs hinsichtlich der künftigen Entwicklung der EU Rechnung getragen werden muss: Das Konzept einer immer engeren Union ermögliche einigen Ländern weitergehende Integrationsschritte zu tätigen, dabei wären aber die Wünsche derjenigen zu achten, die gegen eine Vertiefung sind.

Ausblick

Nach der Nominierung Jean-Claude Juncker's ist nun das Europäische Parlament am Zug. Es muss den Kommissionspräsidenten mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder (376) wählen. Die Abstimmung wird am wohl am 16. Juli stattfinden. EVP und Sozialdemokraten haben zusammen 412 Stimmen im Europäischen Parlament. Die S&D-Fraktion verlangt für ihre Zustimmung programmatische Zugeständnisse. Eine Einigung zwischen den Fraktionen scheint gleichwohl wahrscheinlich. Zudem gibt es Gespräche mit den Liberalen (ALDE) um eine stabilere Mehrheit zu schaffen. Es ist zwar noch nicht ausgemacht, dass EVP und S&D geschlossen für Juncker stimmen werden. Nachdem sich die Fraktionsvorsitzenden von fünf (!) Fraktionen für die Nominierung Juncker's ausgesprochen hatten, scheint es schwer vorstellbar, dass man das Projekt im EP scheitern lässt.

Nach der Wahl im EP treffen sich die Staats- und Regierungschefs zu einem Sondergipfel und diskutieren u.a. die Verteilung der übrigen Spitzenpositionen: Derzeit kursieren verschiedene Namen. Als Nachfolger von Herman van Rompuy wird die sozialdemokratische dänische Ministerpräsidentin Helle Thorning-Schmidt gehandelt. Ein anderer Kandidat wäre der vormalige italienische Premier, der Sozialist Enrico Letta. Für das Amt des Hohen Vertreters gilt ungeachtet der Abhöraffaire der polnische Außenminister Radoslaw Sikorski als aussichtsreicher Kandidat. Ein anderer Name auf Seiten der EVP wäre die bulgarische EU-Kommissarin

Kristalina Georgieva. Es wird aber auch erwogen, das Amt des Hohen Vertreters den Sozialisten zu überlassen. Die Sozialisten hatten auf ihrem Vorgipfel die junge und unbekanntere Diplomatin Frederica Mogherini vorgeschlagen. Allerdings hat die EVP bereits ausgeschlossen, dass drei der Top-Jobs (Ratspräsident, Parlamentspräsident und Hoher Vertreter) an die Sozialisten gehen werden. Dies wäre mit dem Ausgang der Europawahlen nicht vereinbar.

Kommentar

Mit der Nominierung Junckers gelang es, eine schwere institutionelle Krise abzuwenden. Die große Mehrheit für Juncker im Rat werten Beobachter als Erfolg der Bundeskanzlerin.

Die Wahl des Spitzenkandidaten einer der europäischen Parteien zum Kommissionspräsidenten ist ein historischer Moment und entspricht dem Geist des EU-Verfassungskonvents. Die für den Herbst geplante Beratung über das künftige Verfahren macht aber das Unbehagen vieler Staats- und Regierungschefs über diesen Prozess deutlich. Es scheint jedoch schwer vorstellbar, dass das Europäische Parlament für die nächsten Parlamentswahlen eine Änderung des Verfahrens akzeptieren würde.

Die Wahl eines EVP-Kommissionspräsidenten wäre zwar ein erster Meilenstein, doch werden die Sozialisten, insbesondere Francois Hollande und Matteo Renzi auf einer Aufweichung des Konsolidierungskurses beharren und fordern, entsprechende Schlüsselressorts in der nächsten Kommission mit Sozialisten zu besetzen. Zahlreiche andere Länder sind aber gegen einen Kurswechsel. Auch Juncker selbst will den bisherigen Weg der Konsolidierung beibehalten. Für die EVP hat die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Priorität.

Bei aller Konzentration auf den Kommissionspräsidenten ist die Besetzung der übrigen Spitzenpositionen ebenfalls von entscheidender Bedeutung für die kommenden fünf Jahre: Herman van Rompuy war als Präsident des Europäischen Rates eine Schlüsselfigur beim Management der Krise. Es ist kaum zu erwarten, dass die Position

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

in Zukunft, von wem auch immer, kompetenter besetzt werden kann.

Angesichts der Krisen in der Ukraine und im Nahen Osten wäre es zudem wichtig, die Position des Hohen Vertreters dieses Mal mit einer hochrangigen, international bekannten Person zu besetzen.

Die Einigung auf eine – wenn auch vage – strategische Agenda vor einer Legislaturperiode ist ebenfalls ein historisches Novum. Aus deutscher Sicht überschreitet die strategische Agenda keine roten Linien. Gerade bei den Themen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Außenpolitik ist sie aber (noch) zu unverbindlich: Kommission und Mitgliedstaaten müssen hier konkretere Vorschläge vorlegen. Dringlich wäre zudem die Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und eine stärkere Verbindlichkeit bestehender Instrumente: die Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters werden bislang von den Mitgliedstaaten nur unzureichend umgesetzt.

Die letzten Wochen und auch die Schlussfolgerungen (s.o.) machen deutlich, wie sehr die Staats- und Regierungschefs versuchen, eine Isolierung Großbritanniens zu vermeiden..

Einige Beobachter gehen aber davon aus, dass der gescheiterte Versuch Cameron's, Juncker als Kommissionspräsident zu verhindern, Großbritannien weiter in die Isolation abdriften lässt. Inzwischen fällt es selbst den Briten wohl gesonnenen Ländern immer schwerer, Brücken nach London zu bauen. Das gilt dem Vernehmen nach auch für die Bundeskanzlerin, deren Geduld allmählich aufgebraucht scheint. Sie hatte im vergangenen Jahr erhebliche Klimmzüge veranstalten müssen, um die Briten gegen den Willen Hollandes und selbst van Rompuy's noch zur Abstimmung für den EU-Haushalt (mehrjähriger Finanzrahmen) zu bewegen. Ohne den Einsatz der Bundeskanzlerin wäre bereits damals das Vereinigte Königreich faktisch ausgeschieden.

2. Östliche Partnerschaft: Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen und weiteres Vorgehen in der Ukraine

Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen

Am Rande des Gipfels erfolgte die Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen der EU mit der Republik Moldau und Georgien sowie des wirtschaftlichen Teil des Assoziierungsabkommens mit der Ukraine; den politischen Teil hatten die Staats- und Regierungschefs mit Premierminister Jazeniuk bereits im März signiert. Zur Unterzeichnung waren die Premierminister Iurie Leanca (Moldau), Irakli Garibaschwili (Georgien) und der ukrainische Präsident Petro Poroschenko nach Brüssel gekommen. Ursprünglich war der Abschluss der Assoziierungsabkommen mit Georgien und Moldau erst im Herbst vorgesehen. Vor dem Hintergrund des durch Russland ausgeübten Drucks wurde er aber vorgezogen – nicht zuletzt angesichts der im Herbst anstehenden Parlamentswahlen in der Republik Moldau. Poroschenko bezeichnete den Tag der Unterzeichnung als vielleicht wichtigstes Datum der Ukraine seit der Erklärung der Unabhängigkeit.

Mit den Assoziierungsabkommen, die auch die Schaffung einer umfassenden Freihandelszone (DCFTA = Deep and Comprehensive Free Trade Area) umfassen, erreicht die Zusammenarbeit zwischen der EU und den drei Ländern eine neue Qualität. Die Abkommen ermöglichen einen besseren Marktzugang und mehr Investitionsmöglichkeiten. Daneben wird die EU in den kommenden Jahren wichtige Reformen unterstützen, u.a. im Justizsektor, bei der Bekämpfung der Korruption, der Stärkung von Grundrechten und Institutionen.

Eine wichtige Besonderheit: Die Abkommen treten bereits provisorisch in Kraft, also noch vor der Ratifizierung durch das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten. Zuvor müssen lediglich noch diverse institutionelle Voraussetzungen (u.a. die Schaffung eines Assoziierungsrats und verschiedener Arbeitsgruppen) erfüllt werden.

Nach Berechnungen der Europäischen Kommission wird die Umsetzung der Ver-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

einbarungen die Wirtschaft der drei Länder spürbar beleben und die Zahl der Exporte in die EU erhöhen: In Georgien würde die Wirtschaft um 4,3%, in der Republik Moldau um 5,4% jährlich wachsen. Für die Ukraine Ukraine beziffert die Kommission das Wachstumsplus auf 1,2 Milliarden Euro.

Kommissionspräsident Barroso, aber auch mehrere EVP-Regierungschefs betonten am Rande der Unterzeichnung, dass die Assoziierungsabkommen der „Beginn eines neuen Wegs“ seien und nicht den Endpunkt der Beziehungen zwischen den drei Ländern und der EU darstellten. Die Erweiterungsfrage steht aber nicht auf der Tagesordnung.

Unterstützung der Ukraine – Ultimatum an Russland

Darüber hinaus besprach der Gipfel das weitere Vorgehen zur Stabilisierung der Ukraine. Die Staats- und Regierungschefs unterstützten im Rahmen einer längeren Aussprache mit dem ukrainischen Präsidenten Poroschenko dessen am 20. Juni vorgestellten Friedensplan.

Der russische Präsident Putin hatte den Friedensplan ebenfalls befürwortet und den russischen Föderationsrat die Genehmigung eines militärischen Einsatzes in der Ukraine zurücknehmen lassen. Die EU fordert von Putin nach Wochen des Hinhaltens nun bis Montag weitere de-eskalierende Maßnahmen. Konkret:

- Einigung über einen durch die OSZE beobachteten Überprüfungsmechanismus für die Waffenruhe und wirksame Kontrolle der Grenze
- Rückgabe dreier Grenzkontrollpunkte an die ukrainischen Behörden
- Freilassung der Geiseln einschließlich aller OSZE-Beobachter
- Einleitung substanzieller Verhandlungen über die Umsetzung des Friedensplans

Anderenfalls beschließt die EU weitergehende Sanktionen gegen Russland. Dabei könnte es sich auch um die sog. 3. Sanktionsstufe (Wirtschafts- und Finanzsanktionen) handeln: Der Europäische Auswärtige Dienst und die Europäische Kommission haben die Vorbereitung entsprechender Maßnahmen offenbar abgeschlossen, so dass

Sanktionen unverzüglich in Kraft treten könnten.

Darüber hinaus bekräftigten die Staats- und Regierungschefs ihre Bereitschaft zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Landes: Am 8. Juli wird in Brüssel eine Geberkonferenz für die Ukraine stattfinden.

Zudem begrüßte der Europäische Rat das kürzlich verhängte EU-Einfuhrverbot für Waren aus der Halbinsel Krim. Die Außenminister hatten ferner zu Wochenbeginn eine zivile GSVP-Mission für die Ukraine beschlossen. Ziel der Mission: Schulung und Ausbildung der ukrainischen zivilen Sicherheitskräfte.

Kommentar

Die Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen ist ein historischer Moment für alle drei Länder. Es ist eine große Chance, Europäisierungsprozesse in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in die Wege zu leiten und – auch ohne EU-Beitritt – die Verflechtung insbesondere mit dem europäischen Markt deutlich zu verstärken. Es ist gleichzeitig ein klares Signal an Russland, dass die EU sich in ihrer Politik gegenüber den Ländern der östlichen Partnerschaft nicht von Drohgebärden beirren lässt. Der Erfolg der Assoziierungsabkommen wird letztendlich aber maßgeblich vom Reformwillen der drei Länder abhängen.

Die Verhängung eines Einfuhrverbots für Waren aus der Krim und die Verhängung eines Ultimatums gegenüber Russland zeigen zudem, dass die EU nicht gewillt ist, Moskau's Politik hinzunehmen und bald zum „business as usual“ zurück zu kehren. Gleichwohl bleibt noch abzuwarten, ob im Ernstfall alle Mitgliedstaaten bereit sein werden, Wirtschafts- und Finanzaktionen wirklich mitzutragen.

3. Der Schatten von Lampedusa - Leitprinzipien für die Rechts- und Innenpolitik

Traditionell diskutieren die Staats- und Regierungschefs beim Junigipfel über Justiz-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENZKE
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

und Innenthemen. Die Diskussionen im Vorfeld des Gipfels waren aber in diesem Jahr ausführlicher als üblich: Zum einen hatten – auch nach der Katastrophe von Lampedusa – die südlichen Mitgliedstaaten wiederholt neue Mechanismen zur Stärkung der Zusammenarbeit und der Solidarität bei Migrations- und Asylpolitik gefordert. Zum anderen läuft in diesem Jahr das 2010 beschlossene innen- und rechtspolitische Maßnahmenpaket der Europäischen Kommission („Stockholmer Programm“) aus.

Anders als in den vergangenen 15 Jahren, verzichtet die EU auf ein mehrjähriges Maßnahmenpaket. Stattdessen verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs einige Leitprinzipien für die kommende Legislaturperiode.

So soll das Augenmerk in den kommenden Jahren vor allem auf der Umsetzung und Konsolidierung bestehender Gesetzgebung liegen. Grund: Sowohl im Rechts- als auch im Innenbereich ist die Umsetzungsquote in vielen Mitgliedstaaten sehr niedrig.

Einige Mitgliedstaaten, insbesondere die Niederlande, sind skeptisch gegenüber neuen EU-Vorschlägen in diesem Politikbereich. Demgegenüber fordern die südlichen Mitgliedstaaten insbesondere beim Umgang mit Zuwanderung und den Asylthemen eine größere Rolle der EU und mehr Solidarität, also die Einführung neuer EU-Instrumente.

Rechtspolitik: Breiter Konsens besteht über die Notwendigkeit, das EU-Datenschutzpaket bis 2015 auf den Weg zu bringen. Umstrittener sind andere Vorhaben. Luxemburg etwa will bei der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen deutlich weiter gehen, die Niederlande nicht. Zurückhaltend ist Den Haag auch gegenüber der Europäischen Staatsanwaltschaft und pocht auf die Beachtung nationaler Zuständigkeiten.

Daneben betonen die Schlussfolgerungen die Bedeutung der Freizügigkeit – allerdings auch den Kampf gegen ihren Missbrauch. Diese Passage war ein Zugeständnis an Deutschland, Großbritannien und die Niederlande.

Innenpolitik: Grundsätzlich gibt es Übereinstimmung über die Prioritäten: Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit mit Dritt-

staaten, mehr Kooperation bei der Bekämpfung des Terrorismus – hier wird insbesondere die Rolle des EU-Antiterrorismuskordinators hervorgehoben – Verbesserung der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit, Kampf gegen Schmuggel, Menschenhandel und illegale Zuwanderung, Modernisierung der Visapolitik und die verstärkte Anwerbung gut ausgebildeter Zuwanderer. Zudem will man über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Grenzschutzes nachdenken. Weiterer Schwerpunkt: die Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, welches in der ablaufenden Legislaturperiode nach mühevollen Verhandlungen zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten verabschiedet worden war.

Uneinig sind sich die Mitgliedstaaten über viele Fragen der konkreten Ausgestaltung. Die südlichen Mitgliedstaaten der EU aber auch Bulgarien fordern stärkere Solidarität der EU-Mitgliedstaaten im Asylbereich, etwa in Form eines Lastenteilungsmechanismus oder anderer Solidarinstrumente. Frankreich fordert eine eigene EU-Strategie zum Umgang mit der Flüchtlingssituation. Zudem drängen diese Länder auf gegenseitige Anerkennung von Asylentscheidungen sowie einen konkreten Solidaritätsmechanismus für Notsituationen. Die nördlichen Mitgliedstaaten betonen hingegen, dass Solidarität streng mit gegenseitigem Vertrauen in die Implementierung von EU-Normen verbunden sein müsse. Tatsächlich besteht der überwiegende Teil illegaler Zuwanderer aus denjenigen, die nach legalem Aufenthalt in einem Land der EU über den Zeitraum, für den ein Visum erteilt wurde hinaus illegal in der EU verbleiben. Die Behauptung, illegale Einwanderung belaste insbesondere die südeuropäischen Länder, ist mit der Wirklichkeit nicht vereinbar.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es auch zur europäischen Rolle im Bereich des Grenzmanagements, was auch die zurückhaltenden Formulierungen in den Schlussfolgerungen erklärt: Italien, Luxemburg und mehrere mittelosteuropäische Länder betonen die gemeinsame europäische Verantwortung für den Schutz der Außengrenzen und setzten sich für eine Stärkung der Grenzagentur Frontex und langfristig für die Schaffung eines europäischen Grenzschut-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

zes ein. Andere Mitgliedstaaten, wie die Niederlande, Schweden oder Tschechien betonen hingegen die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Einer weiteren Stärkung von Frontex stehen sie kritisch gegenüber, einen europäischen Grenzschutz lehnen sie ab. Die Stärkung der Zusammenarbeit in Migrations- und Asylfragen ist eine der Prioritäten der am 1. Juli beginnenden italienischen Ratspräsidentschaft. Für die kommenden sechs Monate sind mithin intensive Diskussionen zu erwarten.

Der Europäische Rat wird 2017, also etwa in der Mitte der Legislaturperiode Bilanz über die Fortschritte bei der Umsetzung der Leitprinzipien im Rechts- und Innenpolitik ziehen.

4. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

a. Klima und Energie

Hintergrund: Die Diskussionen im Rat erfolgten vor dem Hintergrund der im Oktober erwarteten Einigung zum Klima- und Energiepaket der EU und vor dem im September geplanten Klimagipfel der Vereinten Nationen. Bereits im März dieses Jahres hatte sich der Europäische Rat mit dem Themenkomplex beschäftigt. Damals stand die energiepolitische Seite der Krise in der Ukraine im Fokus.

Die Standpunkte der einzelnen Staats- und Regierungschefs waren dabei im Vorfeld schon weitestgehend klar: Während Länder wie Frankreich und Italien gemeinsam mit Dänemark und Schweden auf einen spürbaren Impuls für global zu vereinbarende Klimaschutzziele hofften, setzten die Visegrad-Staaten auf aus deren Sicht erforderliche Lastenteilung und Folgeeinschätzung auf europäischer Ebene.

Weitere Diskussionsthemen: Versorgungssicherheit und Vollendung des Energiebinnenmarktes.

Die Staats- und Regierungschefs beauftragten die Kommission mit der Ausarbeitung der Schlüsselaspekte sowie der Überprüfung der Energieeffizienz-Richtlinie.

Schlussfolgerungen: Die Staats- und Regierungschefs sprachen sich für Maßnahmen aus, die kurzfristig – also noch vor dem Winter 2014/2015 – die Abhängigkeit der EU von Energieimporten verringern:

- Füllung der Speicher und Stärkung der Notfallinfrastruktur, Investitionen in die Energieinfrastruktur, auch mit Beteiligung von Drittländern;
- Diplomatische Bemühungen der EU und ihrer internationalen Partner zur Verringerung des Risikos der Unterbrechung der Energielieferungen
- Stärkung der Energiegemeinschaft mit Kandidaten- und Nachbarländern

Ferner gab der Europäische Rat der Kommission den Auftrag, weiter an mittel- und langfristigen Maßnahmen und Strategien zur Verbesserung der Energieversorgungssicherheit zu arbeiten. Bislang noch abgekoppelte Mitgliedsstaaten sollen bis 2015 an die europäischen Strom- und Gasnetze angebunden werden. Außerdem betonten die Staats- und Regierungschefs die Bedeutung der Verbundziele.

Ausblick

Dänemark, Frankreich, Italien und Schweden wünschen ein gemeinsames Vorgehen der EU bei der Klimakonferenz im September. Dies erklärt deren Einsatz für ambitionierte globale Klimaschutzziele. Dänemark liegt zudem an einem generellen Energieeffizienzziel. Vorsichtiger äußern sich die Länder, die sich bereits jetzt stark herausgefordert fühlen, sei es durch die hohe Belastung ihrer Netze (Slowakei, Tschechien) oder auch die geringe Diversifizierung des Energiemixes. Auf eine Vorgabe, ähnlich der in der Kommission diskutierten möglichen Erhöhung der Mindestspeicherungsdauer von Erdgas von 30 auf 50 Tage, konnten die Staats- und Regierungschefs sich nicht einigen.

Tschechien unterstrich im Vorfeld der Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs, dass der Energiemix in der Zuständigkeit der jeweiligen Nationalstaaten läge. Bulgarien, Italien und die Slowakei hatten bereits im Vorfeld auf die strategische Bedeutung des South Stream Pipeline Projekts und die dadurch notwendige Abstimmung mit Russland verwiesen. Bulgarien, Grie-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

chenland, Italien, Kroatien, Österreich, Slowakei, Ungarn sowie Serbien sind an dem von Gazprom dominierten Projekt beteiligt. Andere Länder verteidigten die Kommission, die den Bau derzeit blockiert und die Konformität mit bestehender EU-Gesetzgebung prüft. Im Juni hatte die Kommission ein Verstoßverfahren gegen Bulgarien eröffnet, da es Zweifel an der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen des Baus von South Stream hat. Weitere Verfahren seitens der Kommission gegen Mitgliedsstaaten sind nicht ausgeschlossen.

Malta und Zypern hatten bei der Vorbereitung des Gipfels den möglichen Bau einer Mittelmeer-Gas-Route angesprochen.

Abstimmungsbedarf besteht bis Oktober zwischen den Mitgliedsstaaten auch in Bezug auf die Energieversorgungssicherheit. Wie von Experten erwartet, verlief die Diskussion entlang der Überlegung, ob Energieversorgungssicherheit und Klimafragen gemeinsam behandelt werden könnten. Unumstritten ist im Rat, dass die Schließung von Energieinfrastrukturlücken höchste Priorität hätte. Polen schlug vor, Gaseinkäufe künftig gemeinsam für alle EU-Mitglieder zu tätigen. Der Rat kam hier aber nicht zu einem Abschluss.

b. Das Europäische Semester

Der Europäische Rat nahm die Einstellung des Defizitverfahrens gegen Belgien, Dänemark, die Niederlande, Österreich, die Slowakei und Tschechien zur Kenntnis. Den Beschluss hatte der ECOFIN-Rat in der Vorwoche so gefasst. Die Entscheidung wurde mit der Aussicht begründet, dass das Nettoverschuldung der genannten Staaten bis mindestens Ende 2015 unter dem Schwellenwert von 3% des BIP des jeweiligen Landes bleiben werde.

Schlussfolgerungen: Die Staats- und Regierungschefs konstatierten, dass die Kombination aus Stabilitätspolitik und wirtschaftspolitischen Reformen sich ausgezahlt hätte. Trotz hoher Arbeitslosigkeit wachse die Wirtschaft. In den Programmstaaten geht die Arbeitslosigkeit aufgrund von arbeitsrechtlicher Deregulierung zurück. Z. B. in Portugal. Die Lage der öffentlichen Haushalte verbessert sich beträchtlich. Der Rat

wandte sich gegen eine Aufweichung der Stabilitätskriterien. Das in den europäischen Investitionsprogrammen enthaltene Wachstumspotential ist auszuschöpfen. Die geltenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthalten hinreichend Flexibilität. Der Rat schloss das Europäische Semester mit seinen länderspezifischen Empfehlungen ab und weist auf die Notwendigkeit der Weiterverfolgung von Strukturreformen hin. Es wäre Aufgabe nationaler Behörden, Abgabenlast auf den Faktor Arbeit zu verringern und die Rahmenbedingungen für Forschung, Entwicklung und Innovation als auch den Zugang zu Kapital erleichtern..

Der Europäische Rat würdigt die Fortschritte bezüglich der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung: das REFIT-Programm hätte zur Verringerung des Verwaltungsaufwands geführt. Er sieht aber noch Verbesserungsmöglichkeiten. Er fordert die Vereinfachung von Rechtsvorschriften unter verstärkter Berücksichtigung von Folgeabschätzungen und rückblickenden Bewertungen.

Aus dem Erstentwurf der Schlussfolgerungen wurde der Absatz zur wirtschaftspolitischen Koordinierung gestrichen; gegen den Willen Italiens und Frankreichs, die auf eine Aufweichung der Stabilitätskriterien gehofft hatten. Im Vorfeld hatte Rumänien zudem gefordert, dass staatliche Investitionen für wachstumsfördernde Maßnahmen nicht mehr bei der Defizitberechnung berücksichtigt werden. Die Bundeskanzlerin verwies auf den bereits vorhandenen Spielraum und stemmte sich gegen eine Änderung des Paktes. Es gibt aber unterschiedliche Bewertungen in der Auslegung der entsprechenden Passagen in den Schlussfolgerungen.

Kommentar

Von erheblicher Bedeutung ist die Vereinfachung der Rechtsetzung bei der Implementierung der sog. Jugendgarantie. Die Kommission stellte vor einem Jahr für das von den nationalen Regierungen umzusetzende Programm 6 Milliarden € als Zuschuss zur Verfügung. Stoßrichtung ist die Unterstützung der Erfüllung nationaler Verpflichtungen (wenn denn der Mitgliedsstaat dies beschließt) zur Schaffung ausreichender Ausbildungsplätze. Die derzeitige Entwicklung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLAF WIENTZEK
EVA MAJEWSKI

Juni 2014

gibt den Kritikern Recht: Auch ein halbes Jahr nach der Einführung des Programms wurden noch keine Mittel abgerufen.

5. Kandidatenstatus für Albanien

Die Staats- und Regierungschefs verliehen Albanien den Status eines Beitrittskandidaten und bestätigten damit die Entscheidung der Minister vom 24. Juni.

Die Europäische Kommission hatte zwar bereits im Herbst 2013 grünes Licht für diesen Schritt gegeben, beim folgenden Ratsgipfel im Dezember hatten die Staats- und Regierungschefs sich jedoch nicht einigen können und die Entscheidung über den Kandidatenstatus auf Juni 2014 verschoben. Grund: mehrere Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, hatten weiter gehende Anstrengungen bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption sowie der Umsetzung angekündigter Reformen gefordert.

In ihrem am 4. Juni veröffentlichten Sonderbericht empfahl die Europäische Kommission erneut die Verleihung des Kandidatenstatus'. Der Bericht bescheinigt Albanien insbesondere Fortschritte im Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität sowie bei der Reform der Justiz. Zudem bekräftigten die Außenminister von 16 Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Brief ihre Unterstützung für Albanien.

Andere Mitgliedstaaten, wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, die Niederlande und Tschechien äußerten sich vorsichtiger. Angesichts einiger handfester Fortschritte in diesem Jahr entschlossen sie sich dennoch, nun der Verleihung des Kandidatenstatus zuzustimmen. Daraus folgt jedoch kein Automatismus für die baldige Aufnahme von Beitrittsverhandlungen: Im Falle Montenegros und Serbiens vergingen weitere 1,5-2 Jahre, Mazedonien wartet seit bereits neun Jahren vergeblich auf diesen Schritt.

Die EU hat bereits deutlich gemacht, dass Albanien bis zu möglichen Beitrittsverhandlungen noch viel Arbeit bevorsteht, insbesondere bei der Reform von Justiz und Verwaltung, dem Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität, Schutz von Men-

schen- und Minderheitenrechten sowie der Garantie von Eigentumsrechten.

Es wäre durchaus denkbar, dass die Mitgliedstaaten vor dem Beginn von Verhandlungen einen über die Kommissionsberichte hinausgehenden Forderungskatalog aufstellen würden. – ähnlich wie im Falle deutsch-britischen Serbienpapiers.