

# Europäischer Rat

Claus Giering / Florian Neuhaus

Krisenmanagement: Unter diesem Leitmotiv standen die Gipfeltreffen des Europäischen Rats im vergangenen Jahr unter französischer und tschechischer Ratspräsidentschaft – und zwar gleich in mehrfacher Hinsicht. Da war zum einen die globale Finanzkrise und ihr Übergreifen auf die Realwirtschaft, dann die fortwährende innereuropäische Lähmung auf Grund des noch nicht von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Lissabon-Vertrags, schließlich auch außenpolitische Krisen wie der Konflikt zwischen Russland und Georgien im August 2008. Die Arbeitsprogramme der Präsidentschaft sowie die routinemäßig abzuwickelnden Tagesordnungspunkte – sei es etwa die Lissabon-Strategie oder die Fortentwicklung einer europäischen Migrationspolitik – gerieten darüber verständlicherweise etwas in den Hintergrund. Dennoch gelang es vor allem der französischen Ratspräsidentschaft unter dem ehrgeizigen Staatspräsidenten Sarkozy, eigene Akzente zu setzen (wenn auch nicht immer in enger Absprache mit den anderen Mitgliedstaaten), während die tschechische Ratspräsidentschaft zusehends von innenpolitischen Problemen in Beschlag genommen wurde.

Mit einem Sondergipfel zum Georgienkonflikt nahm der Europäische Rat seinen Auftakt am 1. September 2008. Erst am 15./16. Oktober 2008 widmete sich die französische Ratspräsidentschaft voll und ganz der Wirtschafts- und Finanzlage – wengleich auch noch die Themen Energiesicherheit und Einwanderung auf der Tagesordnung standen. Schon am 11./12. Dezember 2008 präsentierten die Staats- und Regierungschefs ein Europäisches Konjunkturprogramm in Höhe von etwa 1,5% des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union. Weitere wichtige Themen des Dezembergipfels waren der Vertrag von Lissabon, das Klimapakett und außenpolitische Fragen.

Der Frühjahrsgipfel stand in den letzten Jahren für gewöhnlich im Zeichen der längerfristigen Lissabon-Strategie – nicht so in diesem Jahr. Unter tschechischer Präsidentschaft am 19./20. März 2009 lag der Fokus auf den kurzfristigeren Maßnahmen der Krisenbewältigung: fiskalische Anreize, Ankurbelung der Kreditvergabe und die bessere Kontrolle des Finanzsektors in Europa und auf globaler Ebene standen im Zentrum. Der Junigipfel 2009 zeigte sich bereits etwas optimistischer in Bezug auf die Wachstumsaussichten, auch wenn die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt mit zunehmender Sorge diskutiert wurde. Zudem wurde eine Reihe von Entscheidungen zur Schaffung einer neuen Finanzaufsichtsarchitektur getroffen. An erster Stelle in den Schlussfolgerungen des Rates findet sich jedoch ein Kapitel zu institutionellen Fragen. Der Europäische Rat hatte den Weg für ein erneutes Referendum in Irland geebnet, indem er eine Reihe von Zugeständnissen und Klarstellungen vorgenommen hat. Auch Klimawandel, Einwanderung und außenpolitische Fragen wurden wieder in einem umfassenderen Maße behandelt.

## **Lissabon-Strategie: Überschattet von der Krise**

Von der so genannten Lissabon-Strategie war seit Juli 2008 nur wenig die Rede. Die Krise an den Finanzmärkten und ihre drastischen Auswirkungen auf die Realwirtschaft erforderten die volle Aufmerksamkeit der Mitgliedstaaten und ein eher kurzfristig ausgerichtetes

Krisenmanagement. Die Gipfel unter portugiesischer und slowenischer Ratspräsidentschaft hatten sich bereits mit der seit Frühsommer 2007 virulenten Finanzkrise beschäftigt. Allerdings wurde diese Krise noch geraume Zeit primär als Problem der Vereinigten Staaten angesehen. Daher standen selbst noch auf dem Junigipfel 2008 eher die anhaltend hohen Energie- und Lebensmittelpreise sowie eine stärkere Überwachung der rohstoffbezogenen Finanzmärkte im Mittelpunkt des Interesses.<sup>1</sup>

Erst ab September 2008 schlug die Krise voll auf Europa und die europäische Politik durch: Am 15. September 2008, dem „schwarzen Montag“, mussten drei große US-Finanzkonzerne aufgeben – Lehman Brothers meldete Bankrott an, Merrill Lynch wurde aufgekauft und dem Versicherungsriesen AIG ein Kapitalzuschuss verweigert. Eine Woche zuvor gingen bereits die harmlos klingenden, aber systemrelevanten Finanzinstitute Fannie Mae und Freddie Mac in die Insolvenz. Vor allem das Ende von Lehman Brothers schlug hohe Wellen in Europa. Um ihre Banken und die Sparguthaben ihrer Bürger zu schützen, trafen die Mitgliedstaaten rasch eine Reihe von separaten Rettungsmaßnahmen. Vor allem das irische Rettungspaket hatte direkt negative Folgen für die britischen Banken – das Risiko war groß, dass weitere Alleingänge zu einer drastischen Destabilisierung in Europa führen würden.

Präsident Sarkozy lud daher am 5. Oktober 2008 zu einem Sondergipfel in kleinerem Kreis nach Paris ein. Neben den vier europäischen G8-Mitgliedern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) nahmen auch EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, und der Chef der Eurogruppe, Jean-Claude Juncker, teil. Obwohl der Gipfel offiziell nicht in Verbindung mit der Europäischen Union stand, galt er als Vorbereitung des EU-Gipfels am 15./16. Oktober sowie des Weltfinanzgipfels am 15. November, der auf europäische Initiative hin einberufen wurde.

Ursprünglich hatte Sarkozy einen milliardenschweren Europäischen Rettungsfonds einrichten wollen; doch dieser Plan scheiterte bereits im Vorfeld unter anderem am Widerstand der deutschen Bundesregierung. Stattdessen stimmten die Länder der Euro-Zone einen gemeinsamen Aktionsplan ab, der am 12. Oktober 2008 angenommen wurde.<sup>2</sup> Des Weiteren einigten sich die Teilnehmer auch auf eine gemeinsame Linie für den anstehenden Weltfinanzgipfel in Washington und sprachen sich einmütig für eine Stärkung des Internationalen Währungsfonds (IWF) und für eine verschärfte Kontrolle der Märkte aus. Darüber hinaus forderten sie eine konzertierte europäische Antwort auf die drohende Wirtschaftskrise.

Auf dem formellen Gipfel am 15./16. Oktober 2008 brachte der Europäische Rat seine Entschlossenheit zum Ausdruck, „konzentriert und global vorzugehen, um das europäische Finanzsystem und die Sparer zu schützen“. Er forderte umfassende Maßnahmen, um die Stabilität des Finanzsystems zu wahren, die systemrelevanten Finanzinstitute zu stützen, Konkurse zu vermeiden und die Sicherung der Spareinlagen zu gewährleisten. Er begrüßte die Rettungsmaßnahmen der Europäischen Zentralbank und der nationalen Zentralbanken, um das Gesamtsystem zu stabilisieren. In detaillierten Ausführungen werden in den Schlussfolgerungen eine Reihe von Maßnahmen aufgelistet, die zum einen eine flexible und rasche Rettung des Finanzsystems ermöglichen sollen, ohne dabei die Grundsätze des Binnenmarkts oder eine wirksame Koordinierung zu unterlaufen. Dazu sollen unter anderem:

---

1 KOM 2008/321 und KOM 2008/384 endg.

2 Anhang zu den Schlussfolgerungen: Dokument 14239/08.

- ein Krisenstab als informeller Mechanismus zur Frühwarnung, zum Informationsaustausch und zur Evakuierung eingerichtet werden;
- die Aufsicht über den europäischen Finanzsektor, insbesondere über die multinationalen Konzerne verstärkt werden;
- die Beschleunigung der Verschärfung einschlägiger Regeln, insbesondere die Richtlinie über Eigenkapitalanforderungen, die Vorschriften für Rating-Agenturen und der Einlagensicherung erfolgen;
- Manager und Aktionäre stärker in die Pflicht genommen werden, auch was Vergütungen und Abfindungen betrifft.

Allerdings mahnten die Staats- und Regierungschefs auch Maßnahmen außerhalb des Finanzsektors zur Unterstützung von Wachstum und Beschäftigung an. Es sei wichtiger denn je, die Strukturreformen weiterzuführen. Der Europäische Rat begrüßte daher den Beschluss der Europäischen Investitionsbank, 30 Milliarden Euro zur Unterstützung der Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) zur Verfügung zu stellen, sowie ihre Zusicherung, ihre Interventionskapazität für Infrastrukturprojekte zu verstärken.

Darüber hinaus forderte der Europäische Rat eine bessere Abstimmung mit den internationalen Partnern, um auf eine umfassende Reform des internationalen Finanzsystems hinzuwirken. Ziel war es, rasch Beschlüsse über die Transparenz, über weltweite Regulierungsstandards und die Schaffung eines Frühwarnsystems zu fassen. Die Gipfelteilnehmer waren mit dem Ergebnis durchaus zufrieden, auch wenn sich noch keine ganz kohärente europäische Linie abzeichnete.<sup>3</sup>

War der Vorschlag eines „europäischen Konjunkturprogramms“ noch im Oktober am Veto einiger Staaten wie Luxemburg, Schweden und Deutschland gescheitert, konnten sich die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel vom 11./12. Dezember 2008 dann doch auf ein solches Programm in Höhe von 1,5% des BIP der EU einigen (dies entsprach etwa 200 Milliarden Euro). Hauptanliegen war es, trotz unterschiedlicher Interessenlage einen kohärenten Rahmen für die von den einzelnen Mitgliedstaaten beschlossenen Maßnahmen zu bieten.<sup>4</sup> Diese einzelstaatlichen Maßnahmen sollten, so der Beschluss des Europäischen Rats, zeitlich begrenzt sein und sich auf besonders betroffene Sektoren konzentrieren. Zudem dürften die Mitgliedstaaten öffentliche Ausgaben erhöhen sowie Steuern und Soziallasten senken, allerdings ohne den Stabilitäts- und Wachstumspakt und die europäischen Wettbewerbsregeln auszuhebeln. Darüber hinaus forderten die Staats- und Regierungschefs die Banken angesichts des fortbestehenden Problems der Kreditklemme nachdrücklich auf, die massiv von staatlicher Seite zur Verfügung gestellten Finanzmittel per Kreditvergabe – inklusive der Senkung der Leitzinsen – an die Wirtschaft weiterzureichen.

Am 22. Februar fand ein weiterer Gipfel im kleinen Kreise statt. Das Ziel war eine gemeinsame Strategie zur stärkeren Kontrolle des Weltfinanzsystems für den Weltfinanzgipfel am 2. April in London vorzubereiten. Zu den Teilnehmern des Treffens im Bundeskanzleramt gehörten neben Frau Merkel und Herrn Steinbrück die Staats- und Regierungschefs sowie die Finanzminister von Großbritannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Spanien und Luxemburg. Auch die tschechische EU-Ratspräsidentschaft, EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso, der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB),

3 So auch das Fazit von Nikolaus Busse: „Selbstzufriedene Europäer“, <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807FDoc~E568E0ED0718B4D3BB06FF85FEE5DDDF~ATp1~Ecommon~Scontent.html>.

4 Siehe etwa: <http://www.zeit.de/online/2008/51/eu-gipfel-konjunktur-klima-merkel-kommentar>.

Jean-Claude Trichet, und der Chef der Bank of England, Mervyn King, waren nach Berlin gekommen.<sup>5</sup>

Auch der EU-Gipfel am 19./20. März in Brüssel stand fast ausschließlich im Zeichen der Krisenbewältigung. Die Staats- und Regierungschefs zeigten sich erstmals wieder zuversichtlich, dass Europa die Finanz- und Wirtschaftskrise meistern könne. Allerdings bleibe die Kreditvergabe an Unternehmen und Haushalte ein zentrales Problem. Der Europäische Rat setzte dazu fünf Schwerpunkte:

1. Vertrauen und Stabilität schaffen: Der Europäische Rat unterstrich, dass durch die umfassenden Bürgschaften und die frühzeitigen Rekapitalisierungsmaßnahmen ein Zusammenbruch der Finanzmärkte abgewendet werden konnte.

2. Realwirtschaft wieder in Schwung bringen: Der Gipfel betonte, dass bei der Durchführung des Europäischen Konjunkturprogramms gute Fortschritte erzielt wurden, das einen Umfang von etwa 3,3% des BIP erreicht hat.

3. Lissabon-Strategie voll nutzen: Diese stellt weiterhin den geeigneten Rahmen für die Förderung langfristig tragfähigen Wachstums und dauerhafter Beschäftigung dar.

4. Soziale Auswirkungen bewältigen: Zentrales Ziel bleibt es, Verlust von Arbeitsplätzen sowie negative soziale Folgen zu verhindern. Im Mai 2009 wurde daher ein Beschäftigungsgipfel mit den Sozialpartnern anberaumt.

5. Zusammenarbeit auf globaler Ebene: „Eine globale Krise verlangt globale Antworten“ – so das Credo der Staats- und Regierungschefs. Daher haben sie die entscheidende Rolle des Gipfels der G20 in London bei der Neugestaltung des globalen Finanzsystems und der Wiederherstellung des Vertrauens der Wirtschaftsteilnehmer in der ganzen Welt betont.

Am 18./19. Juni äußerte sich der Europäische Rat schließlich deutlich optimistischer: Erstmals bestünden demnach Aussichten auf tatsächliches Wachstum. Für sich selbst nahm der Europäische Rat in Anspruch, eine Reihe von Entscheidungen getroffen zu haben, die zur Schaffung einer neuen Finanzaufsichtsarchitektur führen. Das Europäische Konjunkturprogramm habe zudem bereits einen Umfang von 5% des BIP in den Jahren 2009/10 erreicht. Auch bei der Verbesserung des Regelungsrahmens der EU seien bereits Fortschritte erzielt worden, und zwar in erster Linie mit der Einigung über die Eigenkapitalrichtlinie, die Verordnung über Rating-Agenturen und die Solvabilität-II-Richtlinie. Der Europäische Rat forderte aber weitere Fortschritte bei der Finanzmarktregulierung, vor allem in Bezug auf die Vorschriften für alternative Investmentfonds, die Aufgabe und die Verantwortung von Verwahrstellen sowie die Transparenz und Stabilität der Derivatmärkte.

Der Europäische Rat unterstützte zudem die Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken, der potenzielle Risiken für die Finanzmarktstabilität beobachten und bewerten und erforderlichenfalls Risikowarnungen und Handlungsempfehlungen aussprechen sowie deren Umsetzung überwachen soll. Ferner empfahl er die Einrichtung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems, das drei neue Europäische Finanzaufsichtsbehörden umfassen, sich aber in keiner Weise auf die haushaltspolitische Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auswirken sollte.

Schließlich nahm der Gipfel auch Kenntnis von den Ergebnissen des informellen Beschäftigungsgipfels in Prag. In diesen Beratungen wurden drei prioritäre Bereiche fest-

---

5 Dazu auch: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/finanzmarkt110.html>.

gelegt, denen im Rahmen der Konjunkturprogramme der Mitgliedstaaten und der auf europäischer Ebene eingeleiteten Initiativen besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist: (1) Erhalt von Arbeitsplätzen, Schaffung neuer Arbeitsplätze und Förderung der Mobilität; (2) Verbesserung der Qualifikationen und Anpassung an die Anforderungen des Arbeitsmarkts; (3) besserer Zugang zu Beschäftigung.

Alle vier Hauptgipfel der Europäischen Union sowie die anderen Gipfel auf internationaler Ebene standen also im Zeichen der Krise. Die Staats- und Regierungschefs waren dabei in der Zwickmühle, einerseits Optimismus zu verbreiten und zugleich effizientes Krisenmanagement zu betreiben. Sie mussten die Bedenken der einzelnen Mitgliedstaaten in Betracht ziehen und ein gemeinsames Vorgehen sicherstellen. Sie mussten europäische Interessen organisieren und diese auf der internationalen Ebene vertreten.

### **Lissabon-Vertrag: Hoffen und Bangen**

Auch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon blieb ein Dauerthema des Europäischen Rates. Nach jahrelangem Ringen um eine Vertragsreform hatte am 12. Juni 2008 eine Mehrheit von 53,4 Prozent der Iren gegen den Vertrag gestimmt. Mit dieser heiklen Situation musste der Europäische Rat nun umgehen.

Auf ihrem Dezembertreffen 2008 beschlossen die Staats- und Regierungschefs Zugeständnisse an Irland – mit dem Ziel, dass die irische Bevölkerung in einem zweiten Referendum den Vertrag akzeptieren würde. Eine Kernbestimmung des Lissabonner Vertrags – die Reduzierung der Anzahl der Mitglieder der Kommission – wurde revidiert: Stattdessen soll nach Inkrafttreten des Vertrags weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats der Kommission angehören. Des weiteren erhielten die Iren „rechtliche Garantien“, dass der Vertrag Irland weder bei der Steuerpolitik noch bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und schon gar nicht bei der Abtreibungspolitik in seiner nationalen Eigenständigkeit beschränkt.<sup>6</sup>

Im März 2009 spielte die Ratifizierung des Vertrags nur eine untergeordnete Rolle. Der Europäische Rat nahm die Situation in Irland zur Kenntnis und wurde vom tschechischen Ministerpräsidenten über den Stand der Ratifizierung des Vertrags in der Tschechischen Republik unterrichtet.

Im Juni 2009 jedoch haben sich die Staats- und Regierungschefs dann auf rechtliche Garantien zu den bereits im Dezember 2008 identifizierten Themen verständigt, um den Bedenken des irischen Volkes Rechnung zu tragen und somit den Weg für eine erneute Konsultation der Iren zu dem Vertrag zu ebnen. Zu diesen Themen hat der Gipfel konkrete Beschlüsse gefasst, die eine rechtliche Garantie darstellen. Es wurde zudem betont, dass diese Garantien voll und ganz vereinbar mit dem Vertrag seien und keine erneute Ratifizierung erfordern würden – und sie im Rahmen des nächsten Beitrittsvertrags verfassungsrechtlich festgezurrt werden sollen. Zudem wurde eine feierliche Erklärung zu den Rechten der Arbeitnehmer und zur Sozialpolitik angenommen.<sup>7</sup>

Außerdem einigten sich die Staats- und Regierungschefs einmütig darauf, EU-Kommissionspräsident Barroso für eine zweite Amtszeit von 2009 bis 2014 zu ernennen. Das Europäische Parlament allerdings widersetzte sich dem Drängen der Regierungschefs, der Benennung Barrosos bereits im Juli 2009 zuzustimmen. Die übrigen Kommissionsmitglie-

---

6 Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen.

7 Anlage 1 zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 18./19. Juni 2009.

der sollen zudem erst bestimmt werden, wenn klar ist, ob dies nach den Bestimmungen des noch gültigen Vertrags oder bereits nach den Bestimmungen des Lissabonner Vertrags geschieht.

Die nächsten, entscheidenden Schritte werden also erst unter schwedischer Ratspräsidentschaft erfolgen. Der Ausgang der Ratifizierung des Lissabonner Vertrags wie auch die Größe und Zusammensetzung der Kommission werden also frühestens im zweiten Halbjahr bekannt sein, könnten sich aber auch auf Grund der weiterhin offenen Ratifizierung in Deutschland, der Tschechischen Republik und Polen ins Jahr 2010 verschieben.

Neben den Diskussionen um den Lissabonner Vertrag wurde auch die Zukunft der EU in einer globalisierten Welt nicht aus den Augen verloren. Der Europäische Rat billigte die Zusammensetzung der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ unter dem Vorsitz von Felipe Gonzales und mit Vaira Vike-Freiberga und Jorma Ollila als stellvertretenden Vorsitzenden. Die Gruppe soll dem Europäischen Rat auf seiner Tagung im Juni 2010 ihren Bericht vorlegen.

### **Außenpolitik: Georgien und Nachbarschaft**

Außenpolitisch begann das Jahr für die französische Ratspräsidentschaft mit einer veritablen Krise: dem militärischen Konflikt zwischen Russland und Georgien im August 2008 über die abtrünnigen Republiken Abchasien und Südossetien. Noch vor der turnusgemäßen Tagung des Europäischen Rats im Oktober berief der amtierende EU-Ratspräsident Sarkozy – der sich schon früh in dem Konflikt als Vermittler profiliert hatte – einen Krisengipfel der Staats- und Regierungschefs am 1. September in Brüssel ein. Im Elysée zumindest sah man bereits die Einberufung des Sondergipfels als ein starkes Signal, gar als „Ultimatum“ gegenüber Russland an, das bis dato seine Truppen nicht aus Georgien und dem umkämpften Gebiet abgezogen hatte. Und Frankreichs Außenminister Kouchner ließ im Vorfeld gar verlauten, die EU-Staaten würden Sanktionen gegen Russland ins Auge fassen – eine Aussicht, der der deutsche Außenminister Steinmeier ebenfalls im Vorfeld des Gipfels bereits vehement widersprach.

Angesichts dieser deutlichen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der EU – auch die osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie Großbritannien plädierten für ein härteres Vorgehen gegen Russland, während insbesondere Deutschland auf die Bedeutung guter Beziehungen zwischen der EU und Russland verwies – war vor dem Gipfel nicht unbedingt mit einer schnellen Einigung zu rechnen. Im Gegenteil: Erinnerungen an außenpolitische Krisen der Vergangenheit wurden wach, etwa an die Zerstrittenheit der Europäischen Union im Rahmen des Irak-Kriegs 2003, als es nicht gelang, mit einer außenpolitischen Stimme zu sprechen.

Allen Unkenrufen zum Trotz aber bestanden die Staats- und Regierungschefs diese erneute Bewährungsprobe europäischer Außenpolitik. Zwar verzichteten sie in ihrem Abschlussdokument einhellig auf explizite Sanktionen, verurteilten allerdings das Vorgehen Russlands – und insbesondere die nach den Worten des Europäischen Rats „inakzeptable“ Anerkennung der abtrünnigen Republiken – in seltener Einmütigkeit scharf. Auch verständigten sie sich darauf, die Verhandlungen über das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Russland auf Eis zu legen, solange die russischen Truppen in Georgien sich nicht auf ihre Stellungen von vor dem 7. August zurückgezogen haben. Zudem beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Entsendung einer Beobachtermission nach Georgien und die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Europäischen Rats für die

Krise in Georgien. Wenige Wochen später berief daher der Ministerrat den Sonderbeauftragten der EU für Zentralasien, Pierre Morel, auf diesen Posten und entsandte eine aus 200 Experten bestehende Beobachtermission nach Georgien.

Im Abschlussdokument des Sondergipfels heißt es zudem, dass die Beziehungen zwischen Russland und der EU nach der Krise nun „am Scheideweg“ stünden. Allerdings betonten die Staats- und Regierungschefs auch die Notwendigkeit, den Dialog mit Russland „angesichts der gegenseitigen Abhängigkeiten ... sowie in Anbetracht der globalen Probleme, mit denen beide Seiten konfrontiert sind“, fortzuführen. Mit schärferen Maßnahmen und einseitigen Sanktionen, so die einhellige Meinung, hätte Europa sich keinen Gefallen getan – im Bemühen um Sicherheit und Stabilität in Europa sei es schließlich auf Russland angewiesen.

Mit dem Ergebnis des Sondergipfels zeigten sich demnach alle Beteiligten zufrieden. Von Beobachtern wurde die Einigung als Erfolg europäischer Außenpolitik gewertet: Die NZZ etwa sah in dem Abschlussdokument eine „Demonstration europäischer Einheit gegen Russland“<sup>8</sup>, Fidelius Schmidt in der FTD eine „außenpolitisch handlungsfähige EU“<sup>9</sup>. Gerade in einer Zeit, in der etwa die USA so sehr vom eigenen Präsidentschaftswahlkampf in Beschlag genommen werde, habe die EU bewiesen, dass sie durchaus mit einer Stimme sprechen könne.

Auf dem Oktobergipfel 2008 stand der Georgienkonflikt erneut auf der Tagesordnung, wenn auch deutlich weiter hinten. „Mit Befriedigung“ nahm der Europäische Rat den Rückzug der russischen Truppen aus den Südossetien und Abchasien angrenzenden Gebieten zur Kenntnis. Über eine Wiederaufnahme der ausgesetzten Verhandlungen mit Russland zum Partnerschaftsabkommen trafen die Staats- und Regierungschefs noch keine Entscheidung; stattdessen ersuchten sie Kommission und Rat lediglich um eine weitere eingehende Bewertung der nachbarschaftlichen Beziehungen im Hinblick auf das anstehende Gipfeltreffen mit Russland in Nizza.

Direkt mit der Georgien-Krise verbunden war ein zweiter Punkt, der die Staats- und Regierungschefs auf ihren Gipfeltreffen unter französischer und tschechischer Ratspräsidentschaft regelmäßig beschäftigte: der Vorschlag einer östlichen Partnerschaft der Europäischen Union – mit dem Ziel, „Stabilität und Wohlstand unter den östlichen Partnerländern der EU ... (zu) fördern“.<sup>10</sup> Schon auf dem Oktobergipfel 2008 zeigten sich die Staats- und Regierungschefs diesem Vorhaben gegenüber sehr aufgeschlossen und plädierten für eine vertiefte Zusammenarbeit mit ihren östlichen Nachbarstaaten (Ukraine, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland und Moldawien). Am 3. Dezember legte die Kommission einen „Vorschlag für eine neue östliche Partnerschaft der Europäischen Union“ vor<sup>11</sup>, der unter anderem Assoziierungsabkommen, eine verstärkte Integration in die EU-Wirtschaft etwa über Freihandelszonen, Mobilitäts- und Sicherheitspakete einschließlich erleichterter Visumsvergabe sowie eine Zusammenarbeit in der Energieversorgung vorsah.

---

8 NZZ: Erste Schritte einer Russland-Strategie. 3. 9. 2008, S. 3.

9 Fidelius Schmidt: Schöne verkehrte Welt. In: Financial Times Deutschland, 3. 9. 2008, S. 27.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 19./20. März 2009.

11 Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft. KOM(2008) 823 endgültig, Brüssel, 3. 12. 2008, im Internet unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/com08\\_823\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/com08_823_de.pdf).

Die neue Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten sollte dabei die bestehenden Formen der Zusammenarbeit mit Nachbarländern – etwa die Mittelmeerunion – ergänzen.

Endgültig beschlossen wurde die Gründung der „Östlichen Partnerschaft“ unter dem Dach der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rats vom 19./20. März 2009. Auf einem Sondergipfel in Prag wurde sie gemeinsam mit den sechs Nachbarländern am 7. Mai 2009 formell ins Leben gerufen. Allerdings folgten immerhin neun der 27 Staats- und Regierungschefs nicht der Einladung der amtierenden tschechischen Ratspräsidentschaft zu diesem Gründungstreffen. Waren zur feierlichen Gründung der EU-Mittelmeerunion im Sommer 2008 noch alle EU-Mitgliedstaaten nach Paris gekommen, blieben diesmal unter anderem die Regierungschefs aus Großbritannien, Spanien, Italien und Portugal dem Gründungstreffen fern. Auch Frankreichs Präsident Sarkozy nahm trotz aller Bemühungen seitens der deutschen Regierung nicht an dem Treffen teil und schickte lediglich seinen Premierminister Fillon. So war Bundeskanzlerin Merkel die einzige Regierungschefin aus einem großen EU-Mitgliedstaat, die am Gründungstreffen der Östlichen Partnerschaft teilnahm.

Ungeachtet der geringen Teilnahmebereitschaft beinhaltet das Abkommen zur Östlichen Partnerschaft weit reichende Hilfszusagen der Europäischen Union an die Nachbarländer.<sup>12</sup> So verspricht die EU den Partnerländern bis 2013 finanzielle Unterstützung in Höhe von etwa 600 Millionen Euro. Zudem bietet sie Unterstützung bei demokratischen und marktorientierten Reformen an. Ausdrücklich ist jedoch eine Beitrittsperspektive in der Östlichen Partnerschaft nicht enthalten. Alle zwei Jahre sollen sich, so der Beschluss, die Staats- und Regierungschefs der Östlichen Partnerschaft treffen; jedes Jahr ist zusätzlich ein Treffen der Außenminister vorgesehen. Anders als die im vorangegangenen Jahr auf Betreiben Frankreichs gegründete Mittelmeerunion soll die Östliche Partnerschaft jedoch nicht eigene Institutionen – etwa ein Sekretariat oder eine eigene Präsidentschaft – erhalten. Die Gründung der Östlichen Partnerschaft, mit der die EU auch auf den Konflikt in Georgien reagierte, wurde allerdings von starker russischer Kritik begleitet. So warnte der russische Außenminister Sergej Lawrow die EU davor, die sechs Länder vor eine Wahl zwischen der EU und Russland zu stellen.<sup>13</sup>

Doch nicht nur die Beziehungen zu Russland und den östlichen Nachbarstaaten beschäftigten die Staats- und Regierungschefs. Auf dem Dezembertreffen verabschiedete der Europäische Rat – auf Grund der Konzentration auf die Bewältigung der Finanzkrise und den Lissabon-Vertrag von der großen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – die „Erklärung des Europäischen Rates zum Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)“. Darin bekräftigt er das Ziel, die zivilen und militärischen Fähigkeiten Europas zu bündeln und schrittweise zu verbessern, um letztlich „außerhalb ihres Hoheitsgebiets gleichzeitig eine Reihe von zivilen Missionen und militärischen Operationen unterschiedlichen Umfangs“ durchführen zu können.

---

12 Vgl. das Ratsdokument 8435/09: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Brüssel, 7. 5. 2009, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/er/107638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/er/107638.pdf).

13 Vgl. Winter, Martin: Europäische Union gründet Ost-Partnerschaft, in: Süddeutsche Zeitung, 8. 5. 2009, S. 7.



## Energiepolitik und Klimawandel

Auf dem Dezembergipfel 2008 stand der Klimaschutz für die Staats- und Regierungschefs ganz oben auf der Tagesordnung. Nach zähen Verhandlungen verabschiedeten sie schließlich das (von Frankreichs Präsident Sarkozy als „historisch“ gefeierte) Klimapakets der Europäischen Union – und legten damit als erste Industriemacht der Welt substantielle Maßnahmen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen fest. Mit dem Paket will die EU zwei der im März 2007 vereinbarten 20-Prozent-Ziele erreichen. So sollen bis zum Jahr 2020 die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent verglichen mit dem Wert von 1990 verringert werden; zum anderen will die EU den Anteil erneuerbarer Energien auf 20 Prozent erhöhen. Schließlich soll der Energieverbrauch um 20 Prozent gesenkt werden – für dieses Ziel allerdings sollen, so der Gipfelkompromiss, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Beschlüsse gefasst werden.

Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, sagte der Europäische Rat einigen, besonders von den Maßnahmen betroffenen Ländern finanzielle Hilfen zu. Zudem fand man für besonders energieintensive Industrien Übergangsregelungen. Für Kritik unter Umweltschutzverbänden<sup>14</sup> sorgte vor allem die beschlossene Abschwächung des Emissionshandels: Zwar soll die produzierende Industrie – die rund 130 Millionen Tonnen Treibhausgas im Jahr emittiert – vollkommen in den Handel mit Emissionszertifikaten einbezogen werden. Allerdings werden ihr diese Zertifikate, anders als ursprünglich von der Kommission geplant, zu noch festzulegenden Teilen unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Mit dem von den Staats- und Regierungschefs verabschiedetem Klimaschutzpaket bringt sich die Europäische Union für die anstehende Verhandlung auf der Kopenhagener Klimakonferenz in Stellung. Der Europäische Rat bekräftigte sein Ziel, im Dezember 2009 in Kopenhagen ein globales und umfassendes Klimaschutzübereinkommen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius zu erreichen. Sollten sich andere Industrieländer zu vergleichbaren Emissionsreduzierungen verpflichten, werde die EU ihre Emissionen gar um 30 Prozent reduzieren.

Mehrfach diskutierten die Staats- und Regierungschefs auf ihren Treffen auch den Punkt der Energieversorgungssicherheit, der für die Europäische Union weiterhin oberste Priorität hat. Breiteren Raum nahm die Debatte zu diesem Thema auf dem März-Gipfel 2009 ein. In den Schlussfolgerungen wurden Leitlinien der Politik in puncto Energieversorgung festgehalten: So sollte die Versorgungssicherheit durch eine Steigerung der Energieeffizienz, die Diversifizierung von Energielieferanten, -quellen und -versorgungswegen sowie durch das Eintreten für die energiepolitischen Interessen der Union gegenüber Drittländern erhöht werden. Des Weiteren verlangten die Staats- und Regierungschefs – aufgeschreckt auch durch die jüngste, abermalige Gaskrise zwischen der Ukraine und Russland –, dass die EU dringend einen Krisenreaktionsmechanismus einrichten müsse. Von den Liefer- und Transitpartnern brauche die EU, so die Schlussfolgerungen, „klare Garantien für eine Gasversorgung ohne Unterbrechungen“.

## Fazit

Ein gutes Jahr nach dem Nein der irischen Bürger zum Vertrag von Lissabon ist die Schockstarre des Sommers 2008 passé. Der Europäische Rat hat sich in einigen der Krisen,

---

14 Vgl. etwa Klima-Schutz-Allianz: Mit der Abschwächung des Klimapakets habe „die EU ihre ehemalige Vorreiterrolle im Klimaschutz aufgegeben“, <http://www.die-klima-allianz.de/forderungen/europa>.

die er in den vergangenen zwölf Monaten zu bestehen hatte, bemerkenswert gut bewährt – insbesondere ist hier die europäische Antwort auf das Verhalten Russlands im Georgien-Konflikt hervorzuheben. Auch im großen Bereich der Finanz- und Wirtschaftskrise gelang es insbesondere der französischen Ratspräsidentschaft, sich selbst und die EU als Hauptakteur ins Rampenlicht zu stellen und eine koordinierte Reaktion auf globaler Ebene zu forcieren – gerade angesichts der noch vom Präsidentschaftswahlkampf gelähmten Vereinigten Staaten. So berief der französische Präsident mehrere Krisentreffen außerhalb des regulären EU-Fahrplans ein; der Weltfinanzgipfel im November 2008 etwa fand nur dank europäischer Initiative statt. Dass darüber hinaus die Tagespolitik und gar manche Politikfelder wie etwa die Beschäftigung mit der europäischen Asyl- und Migrationspolitik fast komplett in den Hintergrund gerieten, ist angesichts des enormen Problemdrucks nur verständlich. Insgesamt kann man festhalten, dass es Präsident Sarkozy des öfteren gelungen ist, mit immer neuen eigenen Vorschlägen voranzupreschen, die aber durchaus eine sehr starke europäische Komponente hatten – sei dies im Rahmen der Krisenbewältigung in Georgien oder der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise – und die daher den anderen Mitgliedstaaten immer wieder zu weit gingen.

Dass nach der für manche Mitgliedstaaten daher gar zu umtriebigen französischen Ratspräsidentschaft eine nicht so dynamische Phase unter Führung des EU-Neumitglieds Tschechien zu erwarten war, konnte kaum überraschen. Dazu kam allerdings mitten während der Präsidentschaft eine schwere innenpolitische Krise hinzu: Mit einem Misstrauensvotum stürzten die oppositionellen Sozialdemokraten am 24. März 2009 die Regierung von Premierminister Mirek Topolánek, so dass für die verbleibenden Monate eine Übergangsregierung in Rat und Europäischem Rat kurzfristig den Vorsitz übernahm. Regelmäßige EU-kritische Äußerungen, ob zum Lissabon-Vertrag oder zum Europäischen Parlament, von Staatspräsident Václav Klaus taten ihr übriges, so dass die tschechische Ratspräsidentschaft zumindest in der zweiten Hälfte kaum mehr eigene Akzente setzen konnte.

### Weiterführende Literatur

- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter [http://europa.eu/european\\_council/conclusions/index\\_de.htm](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_de.htm).
- Gros, Daniel & Kurpas, Sebastian: What next? How to save the Treaty of Lisbon. Centre for European Policy Studies (CEPS) Policy Brief, No. 163, June 2008.
- Harrison, David: Time to shake up the European Council. CER bulletin Nr. 52, Februar/März 2007.
- Ludlow, Peter: Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?, in: *integration* 01/2005, S. 3-15.
- Van Grinsven, Peter: The European Council under Construction: EU top level decision making at the beginning of a new century. Den Haag 2003.