

Europäischer Rat

Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels

Seit seiner Gründung im Jahre 1974 hat der Europäische Rat zentrale Bausteine des EU-Systems und wesentliche Politikfelder der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union nachhaltig geprägt. Die Mitglieder des Europäischen Rates, die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten, haben im Rahmen ihrer in der Regel vier Mal im Jahr abgehaltenen Gipfeltreffen zentrale Beschlüsse für Vertragsrevisionen und Erweiterungsrunden getroffen, sowie zu globalen wirtschaftlichen und politischen Fragen Stellung bezogen und Initiativen zu neuen Unionspolitiken angestoßen. Bei internationalen Problemstellungen wie der globalen Finanzkrise oder wie jüngst in der Verschuldungskrise Griechenlands wird der Europäische Rat zum Führungsgremium der EU.

Nach einer 35-jährigen Geschichte dieses vertragsrechtlich bisher schwer fassbaren Gremiums hat der Vertrag von Lissabon nun eine grundsätzliche, vertragsrechtliche Aufwertung des Europäischen Rates vorgenommen. Mit dem 1. Dezember 2009 hat der Club der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Kommission, dem nun auch der Präsident des Europäischen Rates selbst angehört, eine entscheidende Neuerung erfahren: Der Europäische Rat ist mit dem Vertrag von Lissabon in das institutionelle Gefüge der Europäischen Union vertraglich integriert worden (Artikel 13 und 15 EUV). Das erste Treffen der Staats- und Regierungschefs im Jahre 2010 fand zudem unter neuem Vorsitz statt: Der zunächst auf zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates Herman Van Rompuy übernahm die Vorbereitung und Leitung der Sitzungen (Artikel 15(6) EUV).

Diese zwei entscheidenden Neuerungen des Vertrag von Lissabon hatten direkten Einfluss auf die Arbeit des Europäischen Rates in 2010. Beherrschende Themen (vgl. auch die tabellarische Übersicht auf der folgenden Seite) waren noch in der zweiten Jahreshälfte 2009 die Vorbereitung des Klimagipfels von Kopenhagen sowie dann durchgängig, auch in der ersten Jahreshälfte 2010, die Wirtschafts- und Finanzkrise inklusive der Eurokrise nach dem Verschuldungsdisaster in Griechenland.

Gewohnte Themenvielfalt im Europäischen Rat 2009 und 2010

Die Tagesordnungen der vier offiziellen Sitzungen des Europäischen Rates (29./30.10.2009, 10./11.12.2009, 25./26.03.2010, 17.06.2010) und der drei inoffiziellen Treffen (17.09.2009, 19.11.2009, 11.02.2010) sowie eines Sondertreffens der Staats- und Regierungschefs der Eurozone am 25.03.2010 dokumentieren im Untersuchungszeitraum von September 2009 bis August 2010 erneut die fast alle Politikbereiche umfassende Bandbreite der Aktivitäten, die die nationalen Spitzenpolitiker – ihrem Problemlösungsinstinkt folgend – in ihrem „Club“ angehen wollten. Die schwedische EU-Ratspräsidentschaft hatte die informellen Treffen aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise in 2009 einberufen. Die Krisentreffen zur Situation in Griechenland in 2010 berief dann EU-Präsident Van Rompuy ein.

Die Übersicht zeigt, dass die Mitglieder des Europäischen Rates Themen aus allen Bereichen öffentlicher Politik, insbesondere Wirtschafts- und Finanzpolitik, Auswärtiges Handeln der Union, den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie institutionelle und konstitutionelle Fragen behandelten.

Wichtigste Themen der Sitzungen des Europäischen Rates in 2009 und 2010

Europäischer Rat, 29./30. Oktober 2009
<ul style="list-style-type: none"> – Institutionell Ratifikation des Vertrag von Lissabon in Deutschland, Irland und Polen Protokoll für Tschechien zu den Benes-Dekreten Zügiger Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (Zielsetzung: bis 04/2010) – Klimawandel: Vorbereitung Kopenhagener UN-Klima-Gipfel – Wirtschaft, Finanzen, Beschäftigung Ausstiegsstrategie für Konjunkturmaßnahmen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts Beratungen über Lissabon-Nachfolgestrategie – Annahme der Strategie für den Ostseeraum – Einwanderung und Asyl: Vorbereitung Abschluss Stockholmer Programm – Auswärtiges Handeln: Aktionspläne für Afghanistan und Pakistan Erklärung zu Iran
Europäischer Rat, 10./11. Dezember 2009
<ul style="list-style-type: none"> – Institutionell Annahme des Vorschlags zur Organisation des EAD (vorzulegen von HV Ashton bis Ende 04/2010) Ersuch an die Kommission zur Vorlage eines Gesetzesvorschlages zur Bürgerinitiative – Wirtschaft, Finanzen, Beschäftigung Maßnahmenpaket zur Reformierung der Finanzaufsicht Aufforderung an IWF u. a. globale Finanztransaktionssteuer einzuführen Strategie „Europa 2020“: Ausarbeitung bis Frühjahrsgipfel geplant – Einwanderung und Asyl: Stockholmer Programm Weiterentwicklung des Raums für Freiheit, Sicherheit und Recht 2010-2014 – Klimawandel: Kopenhagener Klimakonferenz der Vereinten Nationen – Auswärtiges Handeln Beginn der Umsetzung der Östlichen Partnerschaft Verstärkte Partnerschaft mit Mittelmeerraum (Union für das Mittelmeer)
Europäischer Rat, 25./26. März 2010
<ul style="list-style-type: none"> – Wirtschaft, Finanzen, Beschäftigung Vorbereitung „Europa 2020“: Strategie für Beschäftigung und Wachstum Einsetzung „Taskforce“ unter Führung Van Rompuy, aus Vertretern der Mitgliedstaaten, des Vorsitzes und der EZB Verschärfung der Finanzmarktvorschriften gefordert (etwa globale Finanztransaktionssteuer) – Klimawandel EU stellt 2,2 Mrd Euro pro Jahr (2010-2012) als Anschubfinanzierung bereit Bis 2020: 100 Mrd US-Dollar pro Jahr für Entwicklungsländer durch EU und andere Staaten Verstärkte Einbeziehung von Drittländern geplant Verpflichtung zu Biodiversitätskonzepten (2020 und 2050)
Europäischer Rat, 17. Juni 2010
<ul style="list-style-type: none"> – „Europa 2020“: Strategie für Beschäftigung und Wachstum Haushaltskonsolidierung der Mitgliedstaaten (insbesondere durch Sparkurs) Neue Strategie für den Binnenmarkt (für Dez 2010 geplant) Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung („economic governance“) als dringende Priorität – Vorbereitung G20 Gipfel in Toronto – Zielsetzung für Millenniums-Entwicklungsziele (UN-Plenartagung) – Klimawandel – Weitere Themen: Island: Aufnahme der Beitrittsverhandlungen Estland: Einführung des Euro 2011

Quelle: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, eigene Zusammenstellung.

Der Europäische Rat als Organ und mit neuem Vorsitz: Von der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft zum Vollzeitpräsidenten

Die relevanten Artikel des Vertrag von Lissabon (Artikel 13 und 15 EUV) zum Europäischen Rat beinhalten Änderungen wie den neuen rechtlichen Status als Organ der EU, die eindeutige Einbettung in die institutionelle Architektur der Union, Regelungen zu den Entscheidungsverfahren, eine begrenzte Ausweitung der vertraglich fixierten Aufgaben und Funktionen für die Entwicklung des EU-Systems und zentrale Bereiche der Politikgestaltung. Der Vertrag hat bisher schon ausgeübte Funktionen in rechtliche Bestimmungen gegossen. Jedoch decken die allgemeinen Vorgaben des Artikel 15(1) EUV und weitere Artikel die bisherige Aufgabenwahrnehmung nicht vollständig ab. Zu erwarten ist, dass die Staats- und Regierungschefs auch weiterhin die zentralen politischen Beschlüsse zum EU-Beitritt weiterer Staaten, sowie zu den Eigenmitteln der Union und zum mehrjährigen Finanzrahmen treffen werden, auch wenn der Europäische Rat in den einschlägigen Artikeln nicht als Entscheidungsorgan aufgeführt wird.

Auch der ständige Vorsitz durch einen zunächst auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten des Europäischen Rates findet sich in den relevanten Vertragsartikeln und stellt eine der zentralen Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon dar. Die neuen Vertragsartikel geben ihm eine Rolle, die sich auf das bisherige Gleichgewicht der institutionellen Architektur auswirken wird.

Der Europäische Rat wählt seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit. Im Unterschied zu der Wahlperiode des Präsidenten der Europäischen Kommission und zum Hohen Beauftragten der Europäischen Union für die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik steht der Amtsinhaber bereits nach zweieinhalb Jahren zur Wiederwahl. Der Zielsetzung nach mehr Kontinuität stand hier die Sorge der Staats- und Regierungschefs nach einer zu starken Rolle des Vollzeit-Präsidenten entgegen. Dieses Amt war bereits in den Debatten des Europäischen Konvents zum Verfassungsvertrag, dessen Formulierungen im Vertrag von Lissabon letztlich aufgegriffen sind, umstritten. Gemäß Artikel 15(6) EUV und der Geschäftsordnung des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 übernimmt der Präsident mehrere Aufgaben. Eine wesentliche Verantwortung liegt in der Sitzungsleitung: Der Präsident übernimmt den „Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates und gibt ihnen Impulse“ (Artikel 15(6a) EUV). Dieses Recht ermöglicht ihm, den Ablauf der Sitzung zu organisieren und je nach Verhandlungskonstellation zu dynamisieren.

Die Vorbereitung der Sitzungen soll „in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates ‚Allgemeine Angelegenheiten‘“ (Artikel 15(6b) EUV) erfolgen. Damit werden Van Rompuy enge Grenzen für ein eigenständiges Arbeiten gesetzt, da eine kontinuierliche Absprache mit dem Kommissionspräsidenten Barroso und dem nach wie vor rotierenden Ratsvorsitz notwendig ist. Außerdem soll Van Rompuy als „ehrlicher Makler“ darauf hinwirken, „dass der Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden“ (Artikel 15(6c) EUV). Ohne eigene nationale Interessen soll er als integrativer Moderator bzw. Mediator bei Interessensdivergenzen und Konflikten vermitteln. Erwartet wird, dass er umfassende Verhandlungspakete vorbereitet und durchsetzt, die für eine Beschlussfassung im Europäischen Rat bei wichtigen Fragen notwendig sind. Die Rolle als Sprecher seiner Institution sieht der Vertrag insbesondere gegenüber dem Europäischen Parlament vor, dem er „im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht“ vorlegt (Artikel 15(6d) EUV).

Weiterhin schreibt der Vertrag dem Präsidenten eine hervorgehobene Position als Repräsentant der EU vor: „Der Präsident des Europäischen Rates nimmt auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Außervertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.“ (Artikel 15(6) EUV). Eine Lesart dieser Bestimmung erwartet vom Amtsinhaber der ambitionierten Rolle der EU im internationalen System nachhaltig eine ‚Stimme‘ und ein ‚Gesicht‘ zu geben. Einige Beobachter erwarten davon, dass er damit nicht nur zu einem „Präsidenten“ des Europäischen Rates sondern auch der gesamten EU wird. Bei einem zweiten Blick wird eine derartige Aufgabenwahrnehmung jedoch auf das Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschränkt, bei anderen Fragen, so der Finanzierung der globalen Klimapolitik bleibt der Kommissionspräsident verantwortlich.

Krisengespräche: Wirtschaft, Finanzen und Euro

Die Treffen der Staats- und Regierungschefs standen in den Jahren 2009 und 2010 im Zeichen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die mittlerweile ganz Europa erfasst hatte. Während in 2008 die Krise zunächst als Problem der Vereinigten Staaten angesehen wurde, hatten die Regierungen der Mitgliedstaaten unterdessen die unabwendbaren Folgen für den europäischen Finanz- und Wirtschaftsstandort und gleichzeitig die dringende Notwendigkeit für ein gemeinsames Vorgehen erkannt. So beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs mit verschiedenen Lösungsansätzen, die im Sinne eines effizienten Krisenmanagements sukzessive weiter entwickelt wurden. Im Rahmen der regulären Gipfel des Europäischen Rates als auch mehrerer Sondertreffen schlugen die Staats- und Regierungschefs den Aufbau einer neuen globalen Finanzmarktordnung vor und beschlossen die Verbesserung der Kontrolle und Beaufsichtigung der Finanzmarktinstitute innerhalb der Europäischen Union und riefen eine so genannte Task-Force ins Leben. Letztere tagte seit März 2010 unter Leitung von Van Rompuy, der gleich zu Beginn seiner Amtszeit seinen Anspruch auf Übernahme der Koordinierung des Themenblocks Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gemacht hatte.

Die in 2009 vom Europäischen Rat beschlossenen Maßnahmen zur Bewältigung der Folgen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wurden auf den Folgegipfeln des Untersuchungszeitraums bestätigt und fortgeführt. Hierzu gehören neben dem Aufbau einer neuen Finanzmarktordnung, die Weiterführung des Europäischen Konjunkturprogramms aus 2008,¹ die generelle Verbesserung der Beaufsichtigung der Finanzinstitute sowie zu diesem Zweck die Errichtung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems.²

Der Dezembergipfel des Europäischen Rates, noch unter alter Vorsitzregelung von der schwedischen Ratspräsidentschaft in 2009 geleitet, beschäftigte sich maßgeblich mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der globalen Krise in den EU-Mitgliedstaaten. Nachdem bilaterale Initiativen, wie jene zwischen Großbritannien und Frankreich oder Sitzungen anderer Gruppen (z.B. Eurozone, EZB-Sitzung) voraus gegangen waren, einigten sich

1 Das Europäische Konjunkturprogramm vom Dezember 2008 (siehe Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom 26. November 2008 – „Europäisches Konjunkturprogramm“, KOM(2008) 800 endg.) sieht unter anderem ein „intensiveres Zusammengehen“ der Europäischen Union mit ihren internationalen Partnern in den Bereichen Wirtschaft und Klimaschutz vor oder auch eine strengere Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

2 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17. Juni 2009, S. 6

die Staats- und Regierungschefs auf folgende nächste Schritte: die Fortsetzung nationaler Aktionspläne, die zur Erholung der Wirtschaften beitragen sollen, die Verschiebung der geplanten, verstärkten nationalen Defizitüberprüfung auf 2011, die Aushandlung eines Finanzaufsichtssystems in Kooperation mit dem Europäischen Parlament sowie die Begrenzung der Gehälter und Boni von Bankmanagern und eine Steuer auf internationale Finanztransaktionen. Steuerboni, welche Bankvorständen gewährt werden, sollen zudem nach britischem Vorbild (hier 50%) besteuert werden.

In der ersten Jahreshälfte 2010 führte das Verschuldungsdisaster Griechenlands, das erst durch die internationale Krise offengelegt wurde, zu intensiven Debatten zwischen den Staats- und Regierungschefs: Zum einen mit Blick auf ein Hilfspaket für Griechenland, zum anderen zur Frage der zukünftigen Folgen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und damit verbundener, möglicherweise notwendig werdender Anpassungsmaßnahmen. Mit verschärften Kriterien soll der Stabilitäts- und Wachstumspakt gestärkt werden. Mittels der im Frühjahr 2010 verabschiedeten Strategie für Wachstum und Beschäftigung („Europa 2020“) soll außerdem eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten innerhalb der kommenden 10 Jahre erreicht werden. Kritiker bemängeln, dass zwar zahlreiche Maßnahmen ergriffen, doch nicht ausreichend Lehren aus der globalen Krise gezogen werden. Daneben wurde im Kontext der Griechenlandkrise innerhalb der Europäischen Union die Einrichtung eines Europäischen Währungsfonds (EWF) diskutiert, ein abschließendes Konzept wurde jedoch noch nicht gefunden. Mögliche Maßnahmen zur Lösung der griechischen Staatsverschuldung und des internationalen Wettbewerbsfähigkeitsproblems wurden auf mehreren Sondertreffen des Rats (hier: ECOFIN) und in Absprache mit dem Internationalen Währungsfond (IWF), der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Europäischen Kommission erörtert und erst nach langwierigen Gesprächen in dramatischen Sitzungen von den Staats- und Regierungschefs auf ihrem März-Gipfel als Rettungsplan für Griechenland beschlossen. Im Mai 2010 stand dann letztlich der vielfach als ‚beispiellos‘ erachtete finanzielle Rettungsschirm für die Europäische Union in Höhe von 750 Milliarden Euro fest: Unter finanzieller Beteiligung des Internationalen Währungsfonds (IWF) bestand der Streit lange Zeit darin, wer die Kontrolle über die Finanzausgaben erhalten darf, die Kommission oder die Mitgliedstaaten. Der Kompromiss sieht letztlich vor, dass 60 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt einfließen, also von der EU-Kommission per Verordnung verfügt werden, und weiterhin bei Bedarf bis zu insgesamt 440 Milliarden Euro aus bilateralen Garantien der EU-Mitgliedstaaten kommen können.

Zu diesem Zeitpunkt, in Vorbereitung auf den G-20 Gipfel in Toronto, beschloss der Europäische Rat außerdem gemeinsame Linien. Nicht zuletzt wurde der Wunsch bekräftigt, dass die Europäische Union eine Führungsrolle bei der Diskussion um die Einführung von Bankenabgaben und deren Risiko-Bewertung einnehmen müsse.³

Die Inhalte der „Europa 2020“ Strategie der Europäischen Kommission übernahm der Europäische Rat nur in Teilen. Noch in Erwartung der Ergebnisse und Vorschläge der oben genannten Task-Force, die bis Ende 2010 von Van Rompuy vorgelegt werden sollen, beschloss der Europäische Rat vorbehaltlich im Juni 2010 bereits Überwachungsmechanismen: So sollen die Länder der Eurozone künftig stärker im Hinblick auf die Einhaltung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts überwacht und die Haushaltskonsolidierung

3 Europäische Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17. Juni 2010, S. 6-7.

in allen EU-Mitgliedstaaten mittels eines strengen Sparkurses verfolgt werden. Dies soll über eine stärkere institutionelle Zusammenarbeit, einen intensiveren Dialog zwischen Kommission und den Regierungen der Mitgliedstaaten, eine verbesserte Koordinierung innerhalb der Eurozone sowie eine jährliche Gesamtbewertung nationaler und EU-Fortschritte in der wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung erleichtert bzw. erreicht werden. In diese Richtung geht die Schaffung eines so genannten „Europäischen Semester“, ein erster konkreter Vorschlag, den die TaskForce unter Van Rompuy im September 2010 vorgelegt hatte und für den die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Märzgipfel zunächst die Grundlage gelegt hatten: Der erste Zyklus soll bereits 2011 beginnen, wonach die EU-Mitgliedstaaten jeweils im April ihre mittelfristige Haushaltsplanung und wirtschaftspolitische Planung vorlegen müssen, die dann von Kommission und Rat geprüft wird sowie abschließend beim Europäischen Rat in länderspezifische Empfehlungen mündet.

Der Europäische Rat hält fest, dass die „Krise [...] eindeutige Schwächen [der] wirtschaftspolitischen Steuerung offengelegt hat, insbesondere was die haushaltspolitische Überwachung sowie eine umfassendere Überwachung der Wirtschaftspolitik anbelangt. Die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung stellt daher eine wesentliche und dringende Priorität dar“⁴. Nicht zuletzt taucht auch im Kontext der Strategie für Beschäftigung und Wachstum „Europa 2020“ vom März 2010 die Zielsetzung einer „economic governance“, welche die zuvor genannten Vorgehensweisen erleichtern könnte, wiederholt auf.

„The first result is that the European Council becomes something like the ‘gouvernement économique’ of the Union, as some would call it. Or the place for ‘economic governance’, as others prefer. The financial and economic crisis obliges us to take steps on this road.“⁵ Die Schaffung einer Wirtschaftsregierung, wie sie hier unter anderem von Van Rompuy als Ziel vorgegeben wird oder auch im Bericht⁶ der Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2030 unter Leitung von Felipe González Márquez gefordert ist, wird die Staats- und Regierungschefs auch zukünftig intensiv beschäftigen. „Es bedarf dringend einer Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU, wenn wir asymmetrische Schocks, die durch das Nebeneinander von Währungsunion und Binnenmarkt mit unterschiedlichen Wirtschaftspolitiken entstehen, verhindern wollen.“⁷ Es ist zu erwarten, dass strikte Regeln für die nationale Haushaltspolitik vor dem Hintergrund des Stabilitäts- und Wachstumspakt ebenso eingefordert und von einer solchen Wirtschaftsregierung konkretisiert und überwacht werden können wie mehr Kontrollrechte für eine Budgetaufsicht. Zusätzlich, als Lehre aus dem griechischen Fall, wird die Verpflichtung zu stärkerer Offenlegung der nationalen Haushaltszahlen forciert werden. So fordert die Reflexionsgruppe die „Übertragung der Leitung der Wirtschaftskoordination an den Europäischen Rat.“⁸ Diese Variante käme auch der deutschen Bundesregierung entgegen, die sich gegen eine europäische Wirtschaftsregierung, die nach französischem Vorbild nur aus den Mitgliedern der Eurogruppe bestehen würde und nur Einzelfallentscheidungen treffen könnte, wendet. Stattdessen bevorzugt Deutschland, den Leitliniengeber Europäischer Rat, in dem

4 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 17. Juni 2010, S. 4

5 Van Rompuy, Herman: Address to the Collège d'Europe, Bruges, 25. Februar 2010.

6 Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030: Projekt Europa 2030, Herausforderungen und Chancen, Mai 2010.

7 Ebd., S. 4f.

8 Ebd., S. 19.

alle 27 Mitgliedstaaten vertreten sind, als solches Gremium zu benennen. So erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel, letztlich sogar gemeinsam auf einer Pressekonferenz mit dem französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy: „Europa, das war damals die Vorgabe der Lissabonner Strategie, soll der dynamischste Kontinent der Welt werden. Leider ist Europa heute in vielen Bereichen davon entfernt. Wir haben das Potenzial. Aber wir müssen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs in einer Wirtschaftsregierung verstärkt darüber beraten.“⁹

Klimapolitik und die Europäische Union von Kopenhagen bis Cancun

Die ehrgeizige Zielsetzung des Europäischen Rates, im Dezember 2009 auf dem UN-Klimagipfel in Kopenhagen ein globales und umfassendes Klimaschutzabkommen zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius zu erreichen, wurde herbe enttäuscht. Das Angebot einer Reduktion der Treibhausgas-Emissionen um sogar 30 Prozent (statt der vereinbarten Zielsetzung von 20 Prozent) im Falle einer ähnlich ehrgeizigen Zusage anderer Industrieländer, fand in Kopenhagen keine mehrheitliche Unterstützung bei anderen Partnerländern. Die EU-Mitgliedstaaten spielten in den entscheidenden Verhandlungen eine untergeordnete Rolle. Der als kostspielig betrachtete Klimaschutz trat in Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Hintergrund. So war es nicht verwunderlich, dass sich die Staats- und Regierungschefs erst im Dezember 2009 auf ihrem Gipfeltreffen, das erst einige Tage nach Beginn der Verhandlungen in Kopenhagen statt fand, auf letzte Punkte wie finanzielle Zusagen an Entwicklungs- und Schwellenländer für den Klimaschutz einigten. Die Kopenhagener Klima-Konferenz nahm am 19. Dezember 2009 „ein kurzes und wenig ehrgeiziges Dokument“¹⁰ nicht formell an, sondern lediglich unverbindlich „zur Kenntnis“¹¹.

Nachdem ein erster Schock über die schwache Verhandlungsposition überwunden war, widmete sich der März-Gipfel 2010 des Europäischen Rates der Frage der Konsequenzen aus Kopenhagen; die Staats- und Regierungschefs legten sich auf folgende Maßnahmen bzw. Zielsetzungen für den UN-Klimafolgegipfel Ende 2010 in Mexiko fest: Die Europäische Union stellt 2,2 Milliarden Euro als Anschubfinanzierung bereit. Bis 2012 sollen sogar, laut Kopenhagener Vereinbarung, insgesamt 7, 2 Milliarden von der Europäischen Union zur Verfügung gestellt werden, die an Entwicklungsländer zur Unterstützung eines Aufbaus klimafreundlicher Technologien transferiert werden. Diese Zusage kann als Erfolg verbucht werden, da in 2009 zwischen den Staats- und Regierungschefs noch keine Einigkeit über die interne Lastenteilung dieser Finanzhilfen erzielt werden konnte. Die Schlussfolgerungen geben die Zielsetzung vor: „Bezüglich des Klimawandels ist der Europäische Rat übereingekommen, dass dem Verhandlungsprozess nun eine neue Dynamik verliehen werden muss“¹². In der Tat ist zu erwarten, dass die Europäische Union noch eine „echte Klimadiplomatie“¹³ entwickeln kann, wenn die Rollenverteilung zwischen der

9 Pressestatements von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy, Berlin, 14.06.2010, abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2010/06/2010-06-14-bkin-sarkozy.html>.

10 Fischer, Severin/Leinen, Jo: Zwischen Führungsrolle und Sprachlosigkeit: Europas Lehren aus dem Klimagipfel Kopenhagen, S. 117-130, hier: S. 117.

11 Originalzitat: “The Conference of the Parties (COP), at its fifteenth session, took note of the Copenhagen Accord of 18 December 2009 by way of decision 2/CP.15.” Quelle: UNFCCC: Copenhagen Accord, abrufbar unter: <http://unfccc.int/home/items/5262.php> (letzter Zugriff: 06.09.2010).

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 25./26. März 2010, S. 2.

Europäischen Kommission (Klimakommissarin und Präsident), sowie Hoher Vertreterin und Präsident des Europäischen Rates als auch, nicht zuletzt, dem Europäischen Parlament sich besser eingespielt haben wird. Die Federführung wird weiterhin gemeinsam durch den Europäischen Rat und die Kommission wahr genommen werden und die internationale Repräsentation durch Barroso oder Van Rompuy für den Einzelfall genau vorab geklärt. Der Europäische Rat selbst unterstreicht, dass der „Vorsitz und die Kommission aktive Konsultationen mit anderen Partnern führen und den Rat zügig darüber unterrichten“ werden und nennt die notwendigen nächsten Schritten, um für die nächsten UN-Klima-Verhandlungen in Cancun besser vorbereitet zu sein: „Die EU wird sich verstärkt um die Einbeziehung von Drittländern bemühen. Dazu wird sie das Thema "Klimawandel" bei allen regionalen und bilateralen Treffen, einschließlich der Gipfeltreffen, sowie in anderen Foren (z.B. im Rahmen der G20) ansprechen.“¹⁴

Auswärtiges Handeln der Union

Außenpolitische Themen, welche den Europäischen Rat beschäftigten, waren unter anderem die Wahlen in Afghanistan und die damit verbundene Frage nach der Rolle der Vereinten Nationen. Die Staats- und Regierungschefs zeigten sich außerdem bereits in 2009 besorgt über die sich verschlechternde Sicherheitslage in Pakistan. Hinzu kam die dortige Flutkatastrophe im Sommer 2010. Nicht zuletzt blieb das Thema Iran auf der Tagesordnung nachdem im September 2009 auf dem G-20 in Pittsburgh öffentlich wurde, dass im Iran erneut eine geheime Nuklearanreicherungsanlage errichtet worden war. So forderte der Europäische Rat die iranische Regierung auf, Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden und, entgegen ihrer Weigerung, nun doch mit der Internationalen Atomenergiebehörde zu kooperieren.¹⁵ Mangels einer Lösung in Fragen des iranischen Nuklearprogramms bekräftigte der Europäische Rat im Juni 2010 allerdings „erneut, dass sich die Europäische Union für eine diplomatische Lösung des Problems des iranischen Nuklearprogramms einsetzt. Er appellierte an Iran, sich bereit zu zeigen, das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft zu stärken und auf die Angebote zur Wiederaufnahme der Verhandlungen einzugehen.“¹⁶ Erst im Juli 2010 zeichnete sich dann ein Einlenken von Seiten der iranischen Regierung ab, nachdem die EU-Außenminister mit weiteren Sanktionen für den iranischen Bankensektor gedroht hatten.

Generell blieben die schwedische und spanische EU-Ratspräsidentschaft und damit die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Untersuchungszeitraum von weiteren außenpolitischen, unvorhergesehenen Krisen und daraus resultierender außenpolitischer Handlungsnotwendigkeit, verschont. So griff die spanische Ratspräsidentschaft beispielsweise nicht in den in 2010 wieder aufkeimenden Konflikt in Kirgisistan zwischen Teilen der Bevölkerung Kirgisistans und der dort lebenden usbekischen Minderheit, der zur dortigen Ausrufung des Ausnahmezustands führte, ein. Die Präsidentschaft überließ die Vermittlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) vor Ort, so dass der Europäische Rat hier nicht aktiv wurde. Einer ohnehin notwendigen Konzentration auf interne, in erster Linie wirtschaftspolitische Problemlagen standen so keine außenpolitische

13 Fischer/Leinen, a.a.O., S. 128.

14 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25./26. März 2010, S. 8.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 29./30. Oktober 2009, Anlage III, S. 22f.

16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17. Juni 2010, Anlage II, S. 13f. hier: S. 14.

Problemlagen entgegen. Für September 2010 hat der Präsident zudem „eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates angekündigt, an der die Minister für auswärtige Angelegenheiten teilnehmen werden, um darüber zu beraten, wie sich die Union mit ihren strategischen Partnern besser über globale Fragen austauschen kann.“¹⁷

Aufbau des EU-Systems: Institutionen, Erweiterung und Nachbarschaft

Die Staats- und Regierungschefs hatten 2007 bei der Unterzeichnung des Reformvertrags erklärt: „Mit dem Vertrag von Lissabon erhält die Union einen stabilen und dauerhaften institutionellen Rahmen. Wir erwarten in absehbarer Zukunft keine weiteren Änderungen; die Union wird somit imstande sein, sich voll und ganz auf die konkreten Herausforderungen zu konzentrieren, die vor ihr liegen, einschließlich der Globalisierung und des Klimawandels“¹⁸. Zwei Jahre später, nachdem der Vertrag von Lissabon nach mehrfachen Ratifizierungshürden in Kraft getreten war, galt es die institutionellen Änderungen zu implementieren. So ist zu erklären, dass institutionelle Fragen auch nach In-Kraft-Treten des Reformvertrags noch viel Raum im Rahmen der Sitzungen des Europäischen Rates einnahmen. Der Europäische Rat, als konstitutioneller Architekt, hat die Implementierung des Vertrag von Lissabon behandelt und abgeschlossen, der nach der erfolgreichen Ratifizierung in Deutschland (Urteil des Bundesverfassungsgerichts), Tschechien (Urteil des Verfassungsgerichtshof), Irland (nach einem zweiten Referendum) und Polen (Unterzeichnung des Vertrag von Lissabon durch den Präsidenten Kaszynski) am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte. Folglich ernannten die Staats- und Regierungschefs auf einer informellen Tagung am 19. November 2009 die Personen für die neuen Positionen des Europäischen Ratspräsidenten und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Bereits im September hatte der Europäische Rat einstimmig den Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso für eine zweite Amtszeit benannt.¹⁹

Noch in 2009 beschlossen die Staats- und Regierungschefs den Beginn der Umsetzung der Inhalte der Östlichen Partnerschaft, die auf dem Gipfeltreffen im Mai 2009 in Prag ins Leben gerufen worden war. Die positiven Effekte für „Förderung politischer und sozioökonomischer Reformen in den Partnerländern“, welche durch die Umsetzung der Östlichen Partnerschaft, zu erreichen sind, begrüßte der Europäische Rat in einem Atemzug mit der Zielsetzung einer Intensivierung der Union für den Mittelmeerraum.²⁰ Zudem „billigte“²¹ der Europäische Rat die Schlussfolgerungen des Rates zur weitreichenden Strategie für den Ostseeraum.²² Da Schweden eine Implementierung der Strategie zu einer seiner Prioritäten für die EU-Ratspräsidentschaft gemacht hatte, unterstrich die Regierung in der EU-Präsidentschaftsagenda die Bedeutung der Maßnahmen für die Bekämpfung von Umweltproblemen im Ostseeraum, für wirtschaftliche Entwicklung und Energieversorgungssicherheit.

Auch Bereiche der Innen- und Justizpolitik behandelten die Staats- und Regierungschefs erneut. Noch in 2009 beschlossen sie die Festlegung auf neue Maßnahmen in der europäischen Migrations- und Asylpolitik mittels der Verabschiedung des Stockholmer

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25./26. März 2010, S. 10.

18 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 10./11. Dezember 2009, S. 2.

19 Statement by the Heads of State and Government, Brüssel, 17. September 2009.

20 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 10./11. Dezember 2009, S. 14.

21 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 29./30. Oktober 2009, S. 11.

22 Rat der Europäischen Union: Bericht der Gruppe des Vorsitzes (Strategie für den Ostseeraum) an den AstV (2. Teil)/Rat, 13744/09, 28. September 2009.

Programms. Das Stockholmer Programm, das nach dem Haager Programm das nächste Mehrjahresprogramm für die Jahre 2010 bis 2014 im Bereich Justiz und Inneres darstellt, wurde in letzter Minute, im Dezember 2009, von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet und blieb hinter ursprünglich ambitionierteren Erwartungen zurück. Auf Grund der divergenten Interessen in Fragen einer gemeinsamen Asylpolitik oder von Lastenteilung im Bereich Migration, konnte sich der Europäische Rat nur auf Zielvereinbarungen einigen. Diese betreffen Aspekte wie gemeinsame Datenverarbeitung, Überwachungsmaßnahmen oder Vertiefung der Kooperation im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit. Ein Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen bleibt nach In-Kraft-Treten des Programms vom Rat zu erstellen.

Darüber hinaus diskutierten die Mitglieder des Europäischen Rats in 2009 sowie in der ersten Jahreshälfte 2010 die Ausgestaltung des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), der mit dem Vertrag von Lissabon ins Leben gerufen wurde und der neuen Hohen Repräsentantin (Vizepräsidentin der Kommission und Vorsitzende im Rat für Auswärtige Angelegenheiten) unterstellt wird. Nachdem der Europäische Rat im Oktober 2009 die Leitlinien für die Organisation und Arbeitsweise des EAD festgelegt hatte, drehten sich die Gespräche zwischen den Staats- und Regierungschefs insbesondere um die Besetzung des EAD. Während die kleinen EU-Mitgliedstaaten „in einem mit Kompetenzen und Ressourcen gut ausgestatteten Dienst die Chance sehen, ihre eigene Diplomatie zu stärken“, fürchten die größeren Mitgliedstaaten unter anderem, dass die Rolle ihrer nationalen diplomatischen Netzwerke beschnitten werden könnte.²³ Die Beamten des Dienstes werden letztlich aus der Kommission und dem Rat entstammen. Darüber hinaus wird etwa ein Drittel der Mitarbeiter den nationalen Außenministerien ‚entliehen‘. Die politische Einigung erzielte letztlich ein Quadrilog aus Hoher Vertreterin, Vertretern des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates.

Zum Abschluss der spanischen EU-Ratspräsidentschaft nahm der Europäische Rat zudem im Juni 2010 die Beitrittsverhandlungen mit Island auf, das ein Jahr zuvor einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt hatte. Außerdem würdigten die Staats- und Regierungschefs die Arbeit der „Reflexionsgruppe über die Zukunft der Europäischen Union 2030“ und stellten fest, dass ihr Bericht „einen nützlichen Beitrag für die Arbeit der Europäischen Union in der Zukunft leisten“²⁴ wird.

Fazit

Die Institution Europäischer Rat hat im Untersuchungszeitraum eine entscheidende verfassungsrechtliche Aufwertung erfahren. Er ist nun auch offiziell nicht mehr ein Gremium außerhalb der eigentlichen institutionellen Architektur, sondern entsprechend seiner bereits in den Jahren zuvor existierenden Rolle ein Entscheidungsgremium. Damit sind verbindliche Entscheidungen des Europäischen Rats nun durch den Europäischen Gerichtshof überprüfbar geworden; dieses intergouvernementale Gremium hat eine Überführung in das institutionelle Gleichgewicht der Union erfahren. Dieser Schritt kann kontrovers bewertet werden: Durch die Überführung kann der „Club“ nationaler Führungspersönlichkeiten nun „vergemeinschaftet“ werden oder, in einer alternativen Sicht, können die Staats- und Regie-

23 Lieb, Julia und Kremer, Martin: Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: *integration*, 3/10, S. 195-208, hier: S. 200.

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17. Juni 2010, S. 9.

rungschefs stattdessen ihre neue Position nutzen, um die intergouvernementale Methode zu stärken und auf diese Weise das institutionelle Dreieck zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat zu unterlaufen. Eine zentrale Frage der Lissabon-Ära des Europäischen Rates ist zudem die Rollenausübung des neuen Präsidenten.

Insgesamt war die inhaltliche Spannbreite der Europäischen Ratsgipfel im Untersuchungszeitraum erneut ausgesprochen breit. Doch die Öffentlichkeit erfuhr in erster Linie von den Sondertreffen zu Wirtschafts- Finanz- und Griechenlandkrise, die medienwirksam inszeniert wurden. Dies hat mehrere, zum Teil augenscheinliche, Gründe: Erstens machten die Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon eine Konzentration auf Verfahrensfragen notwendig. Auch die Ausgestaltung des EAD war ein wiederkehrendes Thema. Zweitens erforderte die Finanz- und Wirtschaftskrise bis nunmehr ins Jahr Nummer drei nach dem Zusammenbruch amerikanischer Finanzinstitute in 2008, die besondere Aufmerksamkeit der Staats- und Regierungschefs und damit zeitliche Kapazitäten. Drittens gab es im Untersuchungszeitraum keine gravierenden außenpolitischen Krisen, die eine spontane und zeitaufwendige Änderung des Agenda-Settings durch die schwedische oder spanische EU-Ratspräsidentschaft notwendig gemacht hätten.

Ein weiterer, bemerkenswerter Aspekt ist die angestrebte Entwicklung des Europäischen Rates hin zu einer „economic governance“. Die thematische Schwerpunktlegung der Gipfeltreffen im Untersuchungszeitraum legt diese Entwicklung nahe. Während der Europäische Rat in außenpolitischen Fragen die Leitlinien europäischer Politik vorgibt, haben die Staats- und Regierungschefs auch erneut wirtschaftspolitische Fragen behandelt, ausgelöst durch die Dringlichkeit einer Beschäftigung mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise und dem Verschuldungsfall Griechenland.

Eine der zentralen Erwartungen an den Vorsitz des Europäischen Rates war seit seiner Gründung neben den üblichen Aufgaben der Verfahrenlenkung, insbesondere bei der Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rates, die Wahrnehmung der Rolle eines „ehrlichen Maklers“ im Club der nationalen Spitzenpolitiker sowie deren Führung in Zeiten des Krisenmanagements. Der erste Amtsinhaber Herman Van Rompuy hat sein Rollenverständnis zwischen den Polen „Präsident“ und „Sitzungsleitung“ angelegt („the two extreme role models should be discarded: the permanent President is not meant to be a President, nor is he meant to be only a chairman.”²⁵). Zusätzlich strebt der Präsident über die verkleinerte Teilnehmerzahl an den Sitzungen des Europäischen Rates (laut Lissabon ohne Außenminister und nur bei Bedarf mit dem jeweiligen Fachminister), wie in Zeiten einer kleineren EG/EU, wieder eine intimere Atmosphäre für die Gespräche an. So verlagerte er den Sondergipfel im Februar 2010, der sich mit der „Europa 2020“ Strategie beschäftigen sollte, sogleich in die Bibliothèque Solvay. Dem positiven Aspekt der leichteren Entscheidungsfindung steht damit jedoch die Verärgerung der Außenminister mehrerer EU-Mitgliedstaaten entgegen, die sich aus dem Entscheidungsprozedere des Europäischen Rates ausgeschlossen fühlen.

Van Rompuys tatsächliche Rolle wird indes von seinem Geschick abhängen, Herausforderungen an die Europäische Union im Kreise nationaler Führungspersönlichkeiten produktiv anzugehen. Er fand sich schnell in die ihm von den Staats- und Regierungschefs zugedachten Funktion: als Lenker, als Initiator und Leiter der Verhandlungen mit wirt-

25 Van Rompuy, Herman: Speech at the „Klausurtagung“ of the CSU Landesgruppe Wildbad Kreuth, Germany, 07. Januar 2010.

schafts- und finanzpolitischem Schwerpunkt. Verbunden mit dem Wunsch nach mehr Koordinierung der nationalen Problemlösungsansätze berief Van Rompuy Sondertreffen des Europäischen Rates im Kontext der Griechenlandkrise ein. Weder mit Kommissionspräsident Barroso noch mit der rotierenden Präsidentschaft ergaben sich dauerhafte Konflikte, doch hinter den Kulissen existierten Unklarheiten bei der Frage von Portfolios oder Vorsitzregelungen. Die Außenrepräsentation in Themenfeldern, die laut den Verträgen in die Kompetenz der geteilten Zuständigkeiten fallen, wird zwar nicht synergetisch in sinnvoller Arbeitsteilung, doch pragmatisch von Kommissionspräsident Barroso und EU-Präsident Van Rompuy gemeinsam wahr genommen. Dies trägt zwar nicht zur geforderten besseren Sichtbarkeit der Europäischen Union auf der internationalen Bühne bei und befördert zudem nicht die Idee des ‚Sprechens mit einer Stimme‘, doch kann diese Doppelrepräsentation der Europäischen Union Kompetenz-Konflikte zwischen den beiden Präsidenten verhindern (so beispielsweise auf dem Klimagipfel in Kopenhagen 2009 oder dem G-20 Gipfeltreffen in Toronto 2010). Insgesamt zeigt die Bilanz, dass der Europäische Rat seine zentrale Rolle auch in der Lissabonner Union behalten und sogar stärken wird.

Weiterführende Literatur

- De Schoutheete, Philippe: The European Council, in: John Peterson/Michael Shackleton: The Institutions of the European Union, 2. Aufl., Oxford 2006, S. 37-59.
- Seeger, Sarah: Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Lissabon in der Analyse, Baden-Baden 2008, S. 63-98.
- Werts, Jan: The European Council, John Harper Publishing, London 2008.
- Wessels, Wolfgang: The European Council – Beyond the Traditional View Towards a Fusion, in: Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué, Paris 2010.
- Wessels, Wolfgang: The European Council: A Bigger Club, a Similar Role?, in Best et al (Hrsg.): The Institutions of the enlarged European Union: Continuity and Change, Cheltenham 2008, S. 16-33.
- Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung. Zur französisch-deutschen Kontroverse, in Bodo Knoll/Hans Pitlik (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union. Festschrift für Rolf Caesar, Baden-Baden 2009.