

## Mehr als nur Krisenmanagement

### Der Herbstgipfel der Staats- und Regierungschefs

Auf seiner Herbst-Tagung hat der Europäische Rat nicht nur Wege aus der aktuellen Finanzkrise aufgezeigt und sich entschlossen globale Verantwortung für eine Neubegegründung der internationalen Finanzordnung zu übernehmen. Er hat darüber hinaus, zweitens, auch seinen Führungsanspruch im Kampf gegen Klimawandel bekräftigt, indem er trotz der Wirtschaftskrise an den Zielen seiner Energie- und Klimapolitik wie dem Zeitplan zur Umsetzung des Klimapakets festhält. Drittens hat er mit der Annahme des Europäischen Paktes für Immigration und Asyl die Grundlagen für eine „echte gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik“ gelegt. Des Weiteren erörterten die Staats- und Regierungschefs die Politik der Europäischen Union im Georgienkonflikt und gegenüber Russland ohne Richtungsänderungen vorzunehmen. Die Frage, die bei Beginn der französischen Präsidentschaft das beherrschende Thema dieses Gipfels zu sein schien, blieb in der Sache praktisch unbehandelt: Der Ausweg aus der Ratifikationskrise des Lissabonner Vertrages nach dem Nein der irischen Wähler. Der Bericht des irischen Premiers wurde ohne Aussprache zur Kenntnis genommen. Im Windschatten der Großereignisse konnte die französische Präsidentschaft auch noch ihr Projekt der Reflexionsgruppe weiter vorantreiben, indem über die Besetzung des Gremiums entschieden wurde (siehe Anlage).

#### 1. Bewältigung der Finanzkrise und Neubegründung der Internationalen Finanzordnung

Die Erschütterungen des internationalen Bankensystems, die sich, von den USA ausgehend, wie ein immer stärker werdendes Erdbeben ausbreiteten, haben die Finanzwelt in die schwerste Krise seit Beginn der zwanziger Jahre gebracht und zunehmend auch die Realwirtschaft erfasst. Vor dem Hintergrund der seit einem Jahr erkennbaren Anzeichen der Krise hat die Europäische Union relativ spät reagiert. Unter dem Druck der Ereignisse haben die unterschiedlichen Akteure seit Ende September begonnen eine gemeinsame Haltung zur Bewältigung der Krise zu entwickeln. Die Aufgabe des Gipfels war es einmal, die zunächst im EcofinRat beschlossenen Maßnahmen und die dann auf dem Pariser Gipfel der Regierungschefs der Eurozone unter aktiver Beteiligung des britischen Premiers getroffenen Entscheidungen als gemeinsame Position aller 27 Mitgliedsstaaten der EU zu verankern. Darüber hinaus aber, so hatte Präsident Sarkozy die Marschrichtung vorgegeben, sollten die Übel der Finanzkrise an der Wurzel gepackt werden und Europa die Führung für eine Neugründung der internationalen Finanzordnung, eines neues Bretton Woods, übernehmen.

Der Katalog der Maßnahmen den die Finanzminister in Luxemburg und die Regierungschefs in Paris zur kurz- und mittelfristigen Bewältigung der Finanzkrise vereinbart hatten, setzen den Rahmen für nationale und wo nötig europäische Lösungen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen fanden breite bis einhellige Unterstützung auf dem Gipfel. Neben der Eigenkapitalsicherung gehören dazu strukturelle Reformen bei der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

BARBARA EINHÄUSER

KATHRIN WEISS

16. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

Regulierung und Überwachung der Finanzgeschäfte, wie verbesserte Koordination der Finanzaufsicht, schärfere Regeln für Ratingagenturen und Hedgefonds oder Überlegungen, Managergehälter stärker an die tatsächliche Leistung für das Unternehmen zu koppeln. Weitere Schritte sind der bessere Schutz von Spareinlagen – hier hat die Kommission bereits konkrete Vorschläge auf den Tisch gelegt - und die Lockerung in der Anwendung von Bilanzierungsregelungen für Banken – hier hat das Europäische Parlament innerhalb von 24 Stunden seine Zustimmung gegeben, so dass die Maßnahmen bereits für das dritte Quartal greifen können. Die Kommission ist auch dabei die Anwendungen der Beihilferegulungen im Lichte der Finanzkrise zu überprüfen, nach bisherigem Eindruck nicht ganz unvoreingenommen.

Strittig blieb wie man auf das zu erwartende Übergreifen der Finanzkrise auf die Realwirtschaft reagieren sollte. Nach deutscher Auffassung ist die Stützung der Banken und die Sicherstellung der Kreditvergabefähigkeit und Schutz der Sparer schon ein entscheidender Beitrag. Andere hätten lieber ein Konjunkturprogramm gesehen. Die Mehrheit hielt einen solchen Beschluss allerdings für verfrüht. Die Schlussfolgerungen sprechen deshalb auch nicht mehr von einer Stärkung der Industrie, sondern fordern die Kommission auf bis zum Ende des Jahres angemessene Vorschläge zu unterbreiten, wie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Länder gewahrt werden kann.

Eine weitere Formulierung von längerfristiger Bedeutung wird man ebenfalls kritisch im Auge behalten müssen. Die Schlussfolgerungen betonen zwar, dass die nationalen Haushaltspolitiken im Rahmen des revidierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleiben müssen, der aber soll in einer Weise angewendet werden, die die gegenwärtigen außergewöhnlichen Umstände berücksichtigt, so wie es auch in der Regel vorgesehen sei. Bemerkenswerterweise hat die belgische Regierung am Montag vor dem Gipfel sich auf einen ausgeglichenen Haushalt verständigt.

Ein dritter Punkt verdient sorgfältige Beobachtung. Die Beschlüsse des Euro-Plus-Gipfels von Paris sehen vor, dass die Verfahren der Kooperation zwischen den Ländern verbessert werden sollen, namentlich zwischen dem Präsidenten des Rats, dem Präsidenten der Kommission, dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank und dem Vorsitzenden der Eurogruppe. Der Europäische Rat hat den geforderten Mechanismus zur besseren Krisenbewältigung implizit gebilligt. Die Vierergruppe wird sicherlich über die Krise hinaus weiter bestehen. Eine solche Fortentwicklung zu einem Gouvernement économique hat sicherlich gute Gründe auf ihrer Seite, doch darf man Fehlentwicklungen in der Praxis nicht ausschließen.

Mit diesem Reform- und Maßnahmenpaket im Gepäck sollen der Präsident des Europäischen Rates und der Kommissionspräsident noch an diesem Samstag nach Washington fahren um Präsident Bush für die Idee eines internationalen Gipfels zur Neuordnung des Finanzsystems zu gewinnen. Die Schlussfolgerungen erwähnen einen solchen Gipfel nicht, sondern sprechen nur von den notwendigen Arbeiten. Was die Agenda betrifft, so nennen die Schlussfolgerungen einige Ziele wie Herstellung von Transparenz, internationalen Normen, grenzüberschreitende Überwachung und Krisenmanagement. Sarkozy hatte auch angeregt, die Mandate der bestehenden internationalen Organisationen und Regulierungsbehörden wie die Struktur ihrer Zusammenarbeit auf den Prüfstand zu stellen. Ein anderer wichtiger Punkt könnte sein, zukünftig keine Schattenzonen des internationalen Finanzgeschäftes mehr zuzulassen. Wer an diesem Gipfel beteiligt sein sollte ist naturgemäß ebenfalls noch offen. Präsident Sarkozy erklärte, er könne sich mit der Idee einer G 13 anfreunden, was Länder wie Russland, China und Indien mit einschließt. Sicherlich wird man internationale Finanzfragen nicht ohne Beteiligung finanzstarker Plätze wie die Golfstaaten und Singapur regeln können. Nach Vorstellung des französischen Präsidenten soll der Gipfel bereits im November in New York stattfinden.

16. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)  
[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

## 2. Das Energie- und Klimapak

Der Einigkeit in der Begegnung der Finanzkrise standen lange Diskussionen über Inhalt und Zeitplan des Energie- und Klimapakets gegenüber.

Italien hatte zu Beginn der Verhandlungen mit einem Veto gedroht, sollten die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Maßnahmen aufrechterhalten werden. Die italienische Industrie könne, gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise, keine weiteren Belastungen schultern. Gleiches galt auch für acht osteuropäische Staaten (Polen, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Rumänien und die Slowakei), die sich unter Führung Polens gegen die ihnen im Paket auferlegten Belastungen wandten. Sie führten neben der Finanzkrise auch an, den von ihnen nach 1990 durchgeführten massiven Reduktionen beim CO<sub>2</sub>-Austausch sei mit der Festlegung des Referenzjahres auf 2005 nicht genügend Rechnung getragen. Sollte keine bessere Lastenverteilung gefunden werden, so die polnische Position, könne man dem Paket und dem Zeitplan, dieses bis Ende 2008 zu verabschieden, nicht zustimmen.

Zwischen Deutschland und der französischen Ratspräsidentschaft strittig war erneut auch die Entlastung energieintensiver Industrien bzw. die Frage zu welchem Zeitpunkt und in welcher Höhe die Entlastungen festgeschrieben werden sollen.

Die französische Ratspräsidentschaft mit Präsident Sarkozy hatte sich gleichwohl mit all ihrem Gewicht für die Verabschiedung des Gesamtpakets ohne größere Veränderungen und noch bis Ende 2008 eingesetzt. Präsident Sarkozy erklärte in der Pressekonferenz nach der ersten Aussprache, die Finanzkrise dürfe die Ambition Europas beim Klimaschutz nicht beeinflussen. Die EU stehe vor historischer Verantwortung. Wenn Europa Gewicht in der Welt haben wolle, müsse es in einem so zentralen Thema nun beispielhaft sein. Er machte deutlich, durch Mechanismen von Flexibilität einen Kompromiss erreichen zu wollen.

Zuletzt waren die Widerstände jedoch zu

groß. Die Staats- und Regierungschefs halten zwar an den grundsätzlichen Zielen und auch am Zeitplan fest. Sie versichern sich dabei in ihrem Ehrgeiz nicht nachzulassen.

Allerdings müsse die französische Ratspräsidentschaft zusammen mit der Kommission auf die betroffenen Länder zugehen und den nationalen Gegebenheiten besser Rechnung tragen und Wege finden, Klimaschutzziele und Wettbewerbsfähigkeit unter einen Hut zu bekommen. Das "Kosten-Nutzen-Verhältnis" müsse „strikt eingehalten“ werden, so die Schlussfolgerungen.

Skepsis ist jedoch angebracht ob nun der festgesetzte Zeitplan wirklich eingehalten werden kann. Abgesehen von den intensiven Verhandlungen, die nun in relativ kurzer Zeit bis zum Dezembergipfel erfolgen müssen, ist noch völlig offen, ob der Zeitplan auch bei den Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament eingehalten werden kann.

Sollte die EU nicht mit einer auf Ebene der Staats- und Regierungschefs beschlossenen Einigung über die eigenen Ziele in die Verhandlungen gehen können, dürfte das ihre Rolle bei den internationalen Klimaverhandlungen, die Mitte Dezember diesen Jahres in Posen und im Dezember 2009 in Kopenhagen stattfinden, schwächen.

## 3. Europäischer Migrationspakt angenommen

Die Annahme des „Pakt zu Einwanderung und Asyl“ erfolgte beinahe nebensächlich, überschattet von dem dominierenden Thema Finanzkrise. Dabei stellt die einvernehmliche Annahme des Papiers doch einen der zentralen Erfolge der Französischen Ratspräsidentschaft dar.

Der Pakt ist rechtlich nicht bindend, aber formuliert allgemeine Leitlinien für eine künftige europäische Migrationspolitik. Dabei wird versucht, einen ausgewogenen Ansatz zwischen einer stärker auf nationale Aufnahmekapazitäten und Arbeitsmärkte ausgerichteten legalen Einwanderung (im Sinne der derzeit von den Innenministern diskutierten „Blue Card“) und Maßnahmen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. PETER R. WEILEMANN

BARBARA EINHÄUSER

KATHRIN WEISS

16. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

zur Bekämpfung illegaler Einwanderung zu formulieren. Die Rückführung illegaler Einwanderer soll durch Rücknahmeabkommen erleichtert werden. Die Legalisierung von illegal eingereisten Flüchtlingen soll „einzel fallabhängig“ und nur aus „humanitären und wirtschaftlichen Gründen“ vorgenommen werden.

Interessant ist die entscheidende Rolle, die der Beziehung zu den Drittländern in der Migrationsfrage zugesprochen wird. Im Rahmen von „Mobilitätsabkommen“ mit Drittstaaten, soll Rückkehr und Wiedereingliederung von Migrantinnen gefördert werden um sie in die Entwicklung der Herkunftsländer einzubinden.

Ein einheitliches Asylverfahren und Asylstatus soll bis 2012 geschaffen werden. Zur Umsetzung dieser Ziele sehen die Schlussfolgerungen vor, dass die Kommission bis Mai 2009 Vorschläge erarbeitet, die unter schwedischer Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden sollen. Die Implementierung des Pakts wird Gegenstand jährlicher Konsultationen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs sein, beginnend mit dem Europäischen Rat im Juni 2010.

#### 4. Georgienkonflikt

Die grundsätzlichen Auffassungsunterschiede in der Beurteilung des Georgienkonflikts wirkten auch bei diesem Gipfel weiter. Die rasche Vertagung des Genfer Gipfels ohne konkrete Ergebnisse hat sicherlich das Stimmungsbild mitgeprägt. Die Staats- und Regierungschefs begrüßen andererseits den Rückzug der russischen Truppen aus georgischem Kerngebiet. Über die Fortsetzung der Verhandlungen zum Partnerschaft- und Kooperationsabkommen mit Russland soll erst später unter dem Lichte der weiteren Umsetzung des Sechs-Punkte-Plans und des Verlaufs des EU-Russland-Gipfels entschieden werden.

#### 5. Ausblick

Der Herbstgipfel 2008 ist nicht nur geprägt von der Finanzkrise, sondern trägt auch

den Stempel des Ehrgeizes der französischen Präsidentschaft. Normalerweise haben diese Gipfel eher informellen Charakter, sollen der Reflexion und dem Finden neuer Wege dienen. Dies war ein „Arbeitsgipfel“. Das Management der Finanzkrise alleine hätte gereicht das Programm zu füllen. Präsident Sarkozy ging – sicherlich auch unter britischem Druck – einen Schritt weiter, indem er vom Gipfel forderte, dass er „die Agenda, die Ziele und Prinzipien dieser großen Reform“ einer Neubegründung der internationalen Finanzordnung beschließen. Gleichzeitig nutzte er den Gipfel um zwei weitere Dossiers seiner Präsidentschaft voranzutreiben.

Im Wissen um die realwirtschaftlichen Konsequenzen der Finanzkrise hält er am ehrgeizigen Zeitplan der europäischen Energie und Klimaschutzpolitik fest und kann dabei auf deutsche Unterstützung zählen. Die Entscheidung liegt in der Philosophie, dass Klimaschutz keinen Aufschub duldet und richtig gestaltet Keim wirtschaftlicher Innovation sein kann. In der Asyl- und Migrationspolitik war der Sack bereits zugebunden, der Gipfel gab dem Pakt aber nun die höchste Legitimation. Selbst die Lieblingsidee einer Reflexionsgruppe sollte auf dem Gipfel vor dem Vergessenwerden bewahrt werden. Man sollte sich von der Fülle angestoßener Projekte nicht verleiten lassen auf mangelnde Hartnäckigkeit des französischen Präsidenten bei Verfolgung seiner Ziele zu setzen. Mit gleicher Intensität wird man allerdings umgekehrt beobachten müssen, ob sich in dieses Mammutpaket nicht eventuell Fehler eingeschlichen haben, die erst bei der Umsetzung erfahrbar werden.

Mit Blick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament kann der Gipfel dennoch zu einem wichtigen Damm gegen die europakritischen Strömungen werden. Die Europäische Union zeigt Handlungsstärke und Führungsanspruch in schwierigen Zeiten. Es mag manchen enttäuschen, dass es in der Frage des Lissaboner Vertrages keine Fortschritte auf dem Gipfel gab. Realistisch betrachtet kann das von Vorteil sein. Die Signale aus Irland, nicht unter Druck gesetzt zu werden, waren eindringlich und sollten

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**EUROPABÜRO BRÜSSEL**

DR. PETER R. WEILEMANN  
BARBARA EINHÄUSER  
KATHRIN WEISS

16. Oktober 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

respektiert werden. Das Schicksal des Reformvertrages ist auch dann nicht besiegelt wenn er nach den Wahlen 2009 in Kraft treten sollte. Wie die Institutionen der Europäischen Union von diesem Gipfel profitieren ist nicht ganz klar. Eigenartigerweise dürfte die Kommission durch ihn gestärkt werden, obwohl dem zuständigen Kommissar nachweislich Versäumnisse im Erkennen und im Umgang mit der Krise vorzuwerfen sind. Der Parlamentspräsident hat in seiner Rede auf dem Gipfel eine Fülle von Beispielen aus dieser und der vorangegangenen Legislaturperiode aufführen können, wo die Kommission einschlägigen Aufforderungen nicht nachgekommen ist. Andererseits kann es sich die Union nicht leisten, den Eindruck der Schwäche der Kommission zu verstärken. Vor diesem Hintergrund macht auch die vom Zeitpunkt her überraschend frühe Festlegung der EVP-Staats- und Regierungschefs auf eine zweite Amtszeit von Präsident Barroso Sinn. Wie weit das EP selbst vom Gipfel profitiert steht auf einem anderen Blatt. Es mag zwar für sich in Anspruch nehmen können vorausschauend gewesen zu sein und in der Krise schnell reagiert zu haben. Doch das in den Wahlen maßgebende Stimmungsbild gegenüber der Europäischen Union wird im Wesentlichen davon abhängen, inwieweit die getroffenen Maßnahmen ihren Anspruch, die Instanz zu sein die schützt und nützt, untermauert. Sollten die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft, sprich Wachstum und Beschäftigung noch stärker sein als zu erwarten, dürften links- und rechtspopulistische Europagegner leichtes Spiel haben, während die vielen anderen schwer zu bewegen sind überhaupt zur Wahl zu gehen.

**ANLAGE**

Mitglieder der Reflexionsgruppe

**Felipe González Márquez**, Präsident der Reflexionsgruppe, Spanischer Ministerpräsident von 1982-1996.

**Vaira Vike-Freiberga**, Vizepräsidentin der Reflexionsgruppe, Präsidentin Lettlands von 1999-2007.

**Jorma Ollila**, Vizepräsident der Reflexionsgruppe, Vorsitzender und CEO von Nokia von 1999-2006.

**Lykke Friis**, Mitglied der Reflexionsgruppe, Prorektorin der Universität von Kopenhagen.

**Rem Koolhaas**, Mitglied der Reflexionsgruppe, niederländischer Architekt, Professor der Universität von Harvard.

**Richard Lambert**, Mitglied der Reflexionsgruppe, Generaldirektor der Confederation of British Industry, Kanzler der Universität von Warwick.

**Mario Monti**, Mitglied der Reflexionsgruppe, EU-Kommissar für den Binnenmarkt 1995-1999, EU-Kommissar für Wettbewerb 1999-2004, Aufsichtsratsmitglied von BRUEGEL 2004-2008, Präsident der Wirtschaftsuniversität Luigi Bocconi seit 2004.

**Rainer Münz**, Mitglied der Reflexionsgruppe, Leiter der Forschungsabteilung der "Erste Bank", Wien, Senior Fellow am Hamburgischen Weltwirtschaftsinstitut.

**Kalypso Nicolaïdis**, Mitglied der Reflexionsgruppe, Professorin für Internationale Beziehungen an der Universität von Oxford, Direktorin des European Studies Centre.

**Nicole Notat**, Mitglied der Reflexionsgruppe, Gründerin und Vorsitzende von Vigeo, seit 2005 Mitglied der Hohen Behörde zum Kampf gegen Diskriminierung und für Gleichheit.

**Wolfgang Schuster**, Mitglied der Reflexionsgruppe, seit 1997 Oberbürgermeister von Stuttgart, Vizepräsident des Rats der Gemeinden und Regionen Europas.

**Lech Walesa**, Mitglied der Reflexionsgruppe, Präsident Polens von 1990-1995, erhielt 1983 den Friedensnobelpreis