

Oktober 2022

Ratsbericht

Europabüro Brüssel

Europäische Einheit im Vordergrund – Kompromisse in Krisenzeiten

Europäischer Rat vom 20. und 21. Oktober 2022

Dr. Hardy Ostry, Livia Gasior, Kai Gläser, Lena Kromm, Lukas Wick, Isabell Wiesner

Im Nachgang zum informellen Treffen in Prag am 7. Oktober trafen die EU-Spitzen erneut in Brüssel zusammen, um Antworten auf die wichtigsten Fragen in der aktuellen Krise zu finden. Neben dem andauernden Krieg in der Ukraine beschäftigten auch die anhaltend hohen Energiepreise und die Beziehungen der EU zu China die Staats- und Regierungschefs. Für den italienischen Ministerpräsidenten Mario Draghi war es das letzte Gipfeltreffen, und er wurde feierlich von seinen Amtskolleginnen und -kollegen verabschiedet. Auf der Suche nach Lösungen konnten trotz Meinungsverschiedenheiten Kompromisse gefunden werden, die die Entschlossenheit der EU signalisieren, sich gemeinsam den Herausforderungen der kommenden Wochen und Monate zu stellen. Es scheint, als habe die EU die Energie, um sich auch in Zukunft solidarisch zu zeigen.

Ukraine

Hintergrund

Vor über sieben Monaten, am 24. Februar 2022, begann die russische Invasion in die Ukraine. Seither dauert der völkerrechtswidrige Krieg mit zunehmender Härte und Brutalität an, der durch die jüngste russische Angriffsserie auf die Ukraine eine neue Dimension erreicht hat. Als Reaktion auf eine Explosion an der für Russland strategisch wichtigen Krim-Brücke, die das russische Festland mit der annektierten Schwarzmeer-Halbinsel verbindet, überzieht der Kreml sein Nachbarland mit Luftschlägen, Drohnen- sowie Raketenangriffen. Schwere Explosionen erschüttern seither immer wieder die Hauptstadt Kiew und weitere Städte des Landes. Der gezielte Beschuss der Energie- und Infrastruktur der Ukraine hat die Stromversorgung in weiten Teilen des Landes lahmgelegt, und das von Moskau

besetzte Atomkraftwerk Saporischschja wurde erneut von der externen Stromversorgung abgeschnitten. Auch zivile Objekte wurden mehrfach getroffen, ukrainischen Angaben zufolge sind zivile Opfer zu beklagen.

Der Westen steht auch weiterhin geschlossen hinter der Ukraine, stockt seine Militärhilfe stetig auf. Die Europäische Union (EU) hat seit Beginn des Krieges ihre uneingeschränkte Solidarität mit dem Land bekundet und weitreichende humanitäre, politische, finanzielle und materielle Unterstützung gewährt. Insgesamt hat die europäische Staatengemeinschaft acht Sanktionspakete gegen Russland erlassen, das jüngste in Reaktion auf die rechtswidrige Annexion der ukrainischen Gebiete Donezk, Luhansk, Saporischschja und Cherson auf der Grundlage von Schein-„Referenden“ im September 2022, der Mobilisierung zusätzlicher Truppen sowie der nuklearen Bedrohung durch den Kreml. Neben der Erweiterung der Sanktionsliste sieht das Paket weitere Ausfuhr- und Einfuhrbeschränkungen, die Umsetzung des G7-Ölpreisdeckels, Sanktionen für Finanz-, IT-Beratungs- und Unternehmensdienstleistungen als auch Einschränkungen staatseigener Unternehmen vor.

Um die Fähigkeiten und die Resilienz der ukrainischen Streitkräfte weiter zu unterstützen, hat der Europäische Rat außerdem zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen in Höhe von 500 Mio. € im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität angenommen. Von der sechsten Tranche sollen 490 Mio. € für militärische Ausrüstung wie Waffen und Munition sowie 10 Mio. € für Hilfslieferungen (Schutzausrüstung, Verbandskästen und Kraftstoff) aufgebracht werden. Zudem haben die Botschafter der EU-Mitgliedsstaaten eine Ausbildungsmission für etwa 15.000 ukrainische

Soldaten auf EU-Gebiet gebilligt, die neue EU Military Assistance Mission (EUMAM) Ukraine. Finanziert wird die Mission aus der EU-Friedensfazilität, die Kosten werden laut EU-Diplomaten auf 50 bis 60 Millionen € jährlich geschätzt.

Entwicklung

Friede und Sicherheit sind in Europa und weltweit durch den eskalierenden Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine gefährdet. Die internationale Bedeutung des Krieges ist groß, die jüngsten Entwicklungen erschreckend - darüber waren sich auch die Staats- und Regierungschefs der EU-27 auf dem Ratsgipfel in Brüssel einig. Seit Beginn der russischen Invasion setzt die europäische Staatengemeinschaft zur Unterstützung der Ukraine daher auf eine Kombination aus allgemeinen wirtschaftlichen, militärischen, sozialen und finanziellen Hilfeleistungen und scharfen Wirtschaftssanktionen gegen Russland. Letztere wurden mit dem achten Sanktionspaket vom 5. Oktober zuletzt weiter verschärft, der Europäische Rat forderte in seiner Abschlusserklärung alle Länder auf, sich den EU-Sanktionen anzuschließen, um den kollektiven Druck auf den Kreml zu erhöhen und den Aggressor damit zur Beendigung seines Angriffskrieges zu bewegen. Im Einklang mit der Resolution der UN-Generalversammlung vom 12. Oktober 2022 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs in der Abschlusserklärung, dass sie die rechtswidrige Annexion der ukrainischen Regionen Donezk, Luhansk, Saporischschja und Cherson durch Russland unmissverständlich verurteilen und entschieden ablehnen. Wie im Falle der Krim und Sewastopols werde die Europäische Union die illegale und völkerrechtswidrige Annexion nicht anerkennen, vielmehr habe die Ukraine das Recht, alle besetzten Gebiete innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen zu befreien und die vollständige Kontrolle darüber wiederzuerlangen.

Vor diesem Hintergrund wurden die wahllosen russischen Raketenangriffe auf Zivilpersonen, zivile Objekte sowie auf die kritische ukrainische Infrastruktur von den EU-27 scharf verurteilt. Der ukrainische Präsident Selenskyi, der sich in einer Videoansprache beim EU-Gipfel an die Staats- und Regierungschefs gewandt hatte, berichtete, die Energie-Infrastruktur seines Landes gleiche nunmehr einem „Schlachtfeld“. Moskau verfolge mit der Zerstörung das Ziel, das Land angesichts der kommenden Herbst- und Wintermonate von der Strom- und Heizversorgung trennen zu wollen. Auch international stürzt Russlands Krieg die Energiemärkte in ein Chaos. Der Kreml führt einen Gaskrieg gegen Europa, wie Sabotageakte

gegen kritische Infrastrukturen, wie die gegen die Ostseepipelines Nord-Stream, zeigten. Angesichts dieser hybriden Angriffe ruft der Rat in seiner Abschlusserklärung die Mitgliedstaaten auf, dringende und wirksame Maßnahmen in multilateraler Zusammenarbeit sowie mit der Kommission und anderen einschlägigen Akteuren zu ergreifen, um die Resilienz kritischer Infrastrukturen zu verbessern.

Der Krieg in der Ukraine erschwert seit längerem auch die weltweite Lebensmittelversorgung. Nach der Invasion russischer Truppen in das Land herrscht auf den globalen Agrarmärkten Unsicherheit, vor allem bei Weizen, Getreide und Speiseöl. Dass Russland Lebensmittel als Waffe einsetzt, indem es beispielsweise eigene Lebensmittelexporte hortet, Getreidevorräte beschlagnahmt und Getreidelager bombardiert, verurteilten die europäischen Staats- und Regierungschefs zutiefst. Russlands Angriffskrieg hat zu Unterbrechungen der landwirtschaftlichen Produktion, der Versorgungsketten und des Handels geführt, die die Weltmarktpreise für Lebensmittel und Düngemittel auf ein noch nie dagewesenes Niveau getrieben haben. Die EU-Ukraine-Solidaritätsrouten haben die Ausfuhr beträchtlicher Mengen ukrainischer Feldfrüchte, landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Düngemittel in die bedürftigsten Länder ermöglicht. Die EU-27 bestätigten, dass sie sich auch weiterhin um eine Verbesserung der Effizienz aller Solidaritätsrouten bemühen. Der Europäische Rat unterstützt daher die Forderung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen nach einer Verlängerung der Schwarzmeer-Getreide-Initiative der Vereinten Nationen über ihren derzeitigen, im November auslaufenden Zeitraum hinaus.

Zugleich forderten die Staats- und Regierungschefs die belarussische Regierung auf, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und den russischen Angriffskrieg nicht länger zu unterstützen, indem sie den russischen Streitkräften die Nutzung belarussischen Hoheitsgebiets gestattet und das russische Militär unterstützt.

Kommentar

Bereits im Jahr 2014 wurde nach der gewaltsamen russischen Annexion der Krim vielfach von einem Völkerrechtsverbrechen gesprochen. Mit der Invasion russischer Truppen in die Ukraine und den zutage getretenen Gewaltverbrechen wie dem Massaker von Butscha oder der Bombardierung von Schulen, Kranken- und Wohnhäusern war eine neue Eskalationsstufe erreicht. Der lettische Ministerpräsident Krišjānis Kariņš sprach sich am zweiten Tag des EU-

Ratsgipfels in Brüssel für die Schaffung eines Tribunals aus, um die russische Staatsführung wegen der Verbrechen in der Ukraine zur Rechenschaft zu ziehen. Politisch betrachtet wird sich die Einsetzung eines solchen Tribunals etwa vergleichbar zum Jugoslawien- (JStGH) oder Ruanda-Tribunal (RStGH) jedoch schwierig gestalten, da mit Russland ein von einem derartigen Tribunal selbst betroffener Staat im UN-Sicherheitsrat sitzt, ausgestattet mit Vetorecht. Ein Tribunal könnte hingegen auf multilateraler-vertraglicher Grundlage eingerichtet werden, auch wäre die Schaffung eines international-ukrainischen Gerichts denkbar. Die EU-27 bekräftigten in ihrer Abschlusserklärung ihren Willen, Russland und alle Täter und Mittäter zur Rechenschaft zu ziehen und würdigten die Bemühungen der Ukraine, die Rechenschaftspflicht, auch für das Verbrechen der Aggression gegen die Ukraine, sicherzustellen. Welches Ergebnis das Ersuchen des Rates an die Hohe Vertreterin und die Kommission hat, Optionen zu prüfen, damit ein faires und wirksames Verfahren gegen die Täter gewährleistet werden kann, bleibt abzuwarten.

Nach Aussagen des Kremls handle es sich bei den breit angelegten Luftangriffen auf die Ukraine um eine Vergeltungsaktion für die Explosion auf der Krim-Brücke, laut des ukrainischen Militärdienstes soll die Angriffsserie jedoch schon vor der Detonation auf der Brücke beschlossen worden sein. Die Folgen der Bombardierung könnten, nach dieser Lesart, eine neue Flüchtlingsbewegung in Richtung der EU auslösen. Letztere hat auf die Angriffsserie mit einer Verlängerung des Schutzstatus von Kriegsgeflüchteten aus der Ukraine um ein weiteres Jahr reagiert.

Der Ukraine-Krieg lässt weltweit nicht nur die Energie-, sondern auch die Lebensmittelpreise rasant ansteigen. Die Ukraine und Russland gehören zu den wichtigsten Getreideproduzenten der Welt, sind verantwortlich für knapp ein Drittel des globalen Bedarfs. Da die ukrainische Landwirtschaft von dem Krieg unmittelbar betroffen ist, fallen Getreideexporte deutlich geringer aus, was zu Lieferengpässen und Lebensmittelknappheit führt. Der Westen ist sich sicher, der Kreml setzt Lebensmittel als mächtiges Druckmittel ein. Moskau weist die Anschuldigung zurück und führt die geltenden Sanktionen als Grund dafür an. Tatsächlich verbieten die EU-Sanktionen gegen Russland nicht die Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder Lebensmitteln zwischen Drittländern und Russland, ungewiss bleibt, in welchem Umfang

Russland seine Agrargüter jedoch weiter exportieren kann, darf und will.

Energie

Hintergrund

Aufgrund explodierender Energiepreise lautet das übergeordnete Ziel der Staats- und Regierungschefs nach wie vor, schnellstmöglich einen gemeinsamen Ansatz zur Senkung der Strom- und Gaspreise zu finden. Viele EU-Länder drängen daher seit Wochen auf einen Preisdeckel für die Einfuhr von Gas. In den Hauptstädten herrscht jedoch Uneinigkeit darüber, wie eine solche Obergrenze umgesetzt werden soll, während einige Länder diese Maßnahme gänzlich ablehnen, darunter Deutschland, Dänemark und die Niederlande. Es bestehe die Befürchtung, dass eine Preisobergrenze den Kauf von Gas auf den angespannten globalen Märkten erschweren sowie die Anreize zur Senkung des Verbrauchs verringern könnte. Die Kommission teilt diese Bedenken und steht der Maßnahme ebenfalls skeptisch gegenüber. Neben Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Umsetzung eines Gaspreisdeckels sorgte auch das von Deutschland angekündigte und von Kanzler Scholz als „Doppel-Wumms“ bezeichnete, massive 200-Milliarden-Euro-Paket kürzlich für Unmut. Auf der einen Seite blockiere Berlin auf EU-Ebene eine Obergrenze für die Gaspreise, gebe auf der anderen Seite aber im eigenen Land 200 Milliarden Euro für die Subventionierung von Gas für Industrie und Haushalte aus, lautete die Kritik einiger Mitgliedstaaten. Insbesondere Polen, Lettland und Luxemburg warfen Deutschland einen unsolidarischen Alleingang vor, der den Binnenmarkt verzerre, da nicht alle Länder finanziell in der Lage seien, eine solche Summe an Subventionen freizusetzen. Scholz verteidigte dennoch das Paket und verwies auf andere Länder, die ähnliche Maßnahmen ergriffen, um ihren Bürgerinnen und Bürgern durch die Krise zu helfen, darunter Frankreich mit einem Subventionspaket in Höhe von 95 Milliarden Euro.

Durch die andauernde Pattsituation waren alle Augen auf den offiziellen EU-Gipfel in Brüssel gerichtet. Die Kommission hatte zuvor versichert, vor dem Treffen weitere Vorschläge vorzulegen und präsentierte am 18. Oktober nach langer Debatte einen neuen Verordnungsvorschlag zur Stärkung der Solidarität durch bessere Koordinierung des Gasmarktes. Das Notfallpaket zielt darauf ab, den gemeinsamen Gaseinkauf der EU zu stärken, indem die Mitgliedsstaaten 15 Prozent ihres Gasbedarfs für das nächste Jahr gebündelt bei Drittanbietern beschaffen sollen, um so den Wettbewerb um Gas zwischen den

Hauptstädten zu vermeiden. Dies hatte in den letzten Wochen die Preise zusätzlich in die Höhe getrieben. Die Kommission beabsichtigt außerdem, bis April 2023 eine neue Benchmark für den Handel mit Flüssigerdgas (LNG) zu entwickeln, um sicherzustellen, dass die EU genügend Gas zur Befüllung ihrer Speicher beschafft, um somit eine weitere Energiekrise im nächsten Winter zu verhindern. Außerdem sollen solidarische Gaslieferungen zwischen den Mitgliedstaaten klar geregelt werden. Der Vorschlag einer verpflichtenden Gas-Solidarität kommt insbesondere Deutschland entgegen, da die Bundesrepublik einen hohen Gasbedarf hat und somit im Falle eines Engpasses auf die Solidarität seiner Nachbarn angewiesen ist. Bisher hatte es lediglich mit Dänemark und Österreich entsprechende Vereinbarungen gegeben.

Darüber hinaus plant die Kommission, bis März 2023 einen neuen Preisindex zu entwickeln, der den bisher als Benchmark verwendeten niederländischen TTF (Title Transfer Facility), an dem sich die Gaslieferungen in die EU orientieren, zumindest teilweise zu ersetzen. Dieser neu entwickelte Index soll sich auf den Preis von LNG stützen, nicht wie bisher auf den von Pipelinegas. Bis dieser neue LNG-Index fertiggestellt ist, soll ein „Marktkorrekturmechanismus“ für Transaktionen am TTF-Hub in Kraft treten, um der Forderung vieler Mitgliedstaaten nach kurzfristig sinkenden Preisen nachzukommen. Dieser Korrekturmechanismus soll den TTF-Preis auf dem Spotmarkt deckeln und dynamisch sein, also auf der Entwicklung des Weltmarktpreises basieren. Damit kommt dieser Vorschlag der von Ländern wie Italien geforderten dynamischen Preisobergrenze für Gasimporte relativ nahe. Allerdings deckt dieser nicht alle Gaslieferungen ab, und es bleibt unklar, wie Brüssel den Deckel einziehen will. Die Details zu den gemachten Vorschlägen will die Kommission in einem separaten Gesetzesvorschlag ausarbeiten, sobald sich die Staats- und Regierungschefs auf diese Grundsätze geeinigt haben.

Entwicklung

Das Hauptaugenmerk der Staats- und Regierungschefs lag somit darauf, die Vorschläge der Kommission zu diskutieren, was bis in die frühen Morgenstunden des Freitags andauerte. Wenngleich eine starke Mehrheit der Länder nach wie vor die Einführung eines Gaspreisdeckels forderte, konnte dieses Szenario am Ende des ersten Gipfeltages nicht verkündet werden. Die Mitgliedstaaten gaben jedoch grünes Licht für die Ausarbeitung weiterer Möglichkeiten zur Deckelung der Energie- und Gaspreise durch die Kommission. Sie fordern eine schnellstmögliche

Ausarbeitung „konkreter Beschlüsse“ hinsichtlich einer neuen Benchmark für den LNG-Handel, eines befristeten dynamischen Preiskorridor für Erdgastransaktionen sowie eines befristeten EU-Rahmen für die Begrenzung des Gaspreises bei der Stromerzeugung, einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse der Gaspreisdeckelung im Energiesektor. Neben diesen zaghaften Fortschritten bei einer Preisobergrenze einigten sich die EU-27 auf das jüngste Maßnahmenpaket der Kommission, darunter einen gemeinsamen Gaseinkauf. Ursula von der Leyen und Charles Michel nannten die Ergebnisse einen „sehr guten und soliden Fahrplan“ für weitere Schritte in der Energiekrise. Auch der belgische Premierminister Alexander de Croo betonte die wichtige Funktion des Treffens in der Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedstaaten. Allerdings war die Stimmung beim Gipfeltreffen nicht durchweg von Einigkeit und Harmonie geprägt. Insbesondere Deutschland wurde für seinen Widerstand gegen den Gaspreisdeckel kritisiert, was in anderen Ländern als Zeichen fehlender Solidarität gewertet wird. Frankreichs Staatspräsident Macron hatte demgemäß bereits vor Beginn des Gipfels medial die Daumenschrauben angezogen, indem er einfach einmal Berlin mit seiner Haltung als isoliert dastehend bezeichnete. Das spürbar angespannte Verhältnis zwischen Berlin und Paris war beim Gipfel daher durchaus spürbar und verurteilte die pressemässig organisierten Lächeleinheiten zum Scheitern. Neben Meinungsverschiedenheiten im Umgang mit der Energiekrise, da Frankreich den geforderten Gaspreisdeckel ebenfalls unterstützt, hatte auch der abgelehnte Bau der MidCat-Pipeline nur einen Tag vor dem Zusammentreffen der EU-Spitzen für Spannungen gesorgt. Scholz befürwortete das Projekt, das Deutschland als Ersatz für russisches Gas über die Pyrenäen mit Erdgas beliefern sollte. Macron hingegen lehnte den Bau der Pipeline ab, da diese die Abhängigkeit der EU von Erdgas aufrechterhalten würde. Stattdessen gaben die Staats- und Regierungschefs Frankreichs, Spaniens und Portugals auf dem Gipfel eine Vereinbarung über den Bau eines „grünen Energiekorridors“ bekannt, der grünen Wasserstoff durchs Mittelmeer transportieren soll. Der Konflikt konnte zum Ende des Gipfels scheinbar zunächst beigelegt werden, denn trotz des Aus für MidCat bezeichnete Scholz den geplanten Bau der Wasserstoff-Pipeline als Fortschritt. Auch Macron verkündete, das doppelte Ziel, „die europäische Einheit zu erhalten“ sowie „die Gaspreise zu senken“, sei erreicht worden. Er verwies darauf, dass die Länder der Kommission ein „klares Mandat“ erteilt hätten, die Arbeit an der Gaspreisobergrenze aufzunehmen.

Kommentar

Auch wenn die Einigung auf weitere Prüfung eines Gaspreisdeckels zunächst nach einem Meilenstein in der Debatte klingt, bleibt abzuwarten, ob und vor allem wann dort eine finale Entscheidung getroffen wird. In ihren Abschlusserklärungen haben die Staats- und Regierungschefs keinen Zeitrahmen festgelegt, in dem eine Einigung auf die Preisobergrenzen gefunden werden soll. Kanzler Scholz hatte bereits davor gewarnt, dass eine weitere Tagung des Europäischen Rates im November erforderlich sein könnte, sollte der Rat der EU-Energieminister nicht dazu in der Lage sein, die Angelegenheit endgültig zu klären. Letztlich obliegt nun die konkrete Ausarbeitung der Beschlüsse der Kommission sowie den Energieministern, die kommenden Dienstag erneut tagen werden. Einige Diplomaten warfen den Hauptstädten daher Halbherzigkeit vor, da statt eines Durchbruchs lediglich strategische Leitlinien festgelegt wurden. Das Europäische Parlament kritisiert, dass die Kommission ihre Vorschläge unter Anwendung des Dringlichkeitsartikels 122 umsetzen will, unter dem das Parlament an diesen Entscheidungen nicht beteiligt wird. Jenseits der Beteiligungsfrage bleibt ein weiterer Aspekt bislang weitgehend unbeachtet: Unter Artikel 122 können und sollten nur Notmaßnahmen ergriffen werden, die kurzfristig (sic!) zur Abwendung größeren Schadens notwendig sind. In der Sache mag dies beispielsweise im Falle des gemeinsamen Gaseinkaufs gegeben sein. Das Problem stellt sich jedoch in der Praxis, die die Maßnahme wohl eben nicht kurzfristig zu stemmen sein wird.

Dennoch begrüßen Abgeordnete die Maßnahmen der Kommission, insbesondere den gemeinsamen Gaseinkauf, wenngleich diese als längst überfällig bezeichnet werden. Ein weiterer Kritikpunkt zielt auf den Wirkungszeitraum der Maßnahmen ab. Um sich auf die nächste Füllsaison vorzubereiten, mögen die Maßnahmen sinnvoll sein, allerdings wünschen sich Haushalte und Unternehmen eine sofortige Entlastung aufgrund der hohen Preise, die ihnen bereits in dieser Heizperiode zugutekommt. Stattdessen orientieren sich die Vorschläge der Kommission am Winter 2023/2024. Insgesamt war es ein Gipfel mit einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner im Kampf gegen die Energiekrise, der dennoch Geschlossenheit signalisieren soll und weitere Gespräche voraussetzt.

Wirtschaft

Hintergrund

Im Hinblick auf die vorherigen zwei Jahre der COVID-19-Pandemie, den Angriffskrieg Russlands

gegen die Ukraine und der daraus resultierenden Energiekrise, wurde ein Umfeld geschaffen, das die Wirtschaft wie auch den europäischen Binnenmarkt am Wachstum weiter hemmt und einen makroökonomischen Schock verursacht hat. Die Inflationsrate stieg im August 2022 auf 10,1 Prozent gegenüber dem Vorjahresmonat, die höchste Inflationsrate seit dem Bestehen der EU. Das stellt die EU-Volkswirtschaften vor erhebliche Herausforderungen. Das übergeordnete Ziel der Staats- und Regierungschefs lautet nach wie vor, schnellstmöglich Regelungen und Maßnahmen zu treffen, um die Inflationsrate, Gas- und Strompreise zu senken und damit die Haushalte und Unternehmen wie auch die Industrien in dieser Zeit der Krisen zu unterstützen.

Das bestehende Programm der Kommission REpowerEU soll mit Hilfe von grünen, erneuerbaren Energien rasch die EU von fossilen Brennstoffen autonomisieren, was auch die Unabhängigkeit vom Aggressor Russland bedeuten würde. Dieses Vorhaben würde durch ein gemeinsames, widerstandsfähiges und ganzheitlich europäisches System unterstützt werden. In der Zeit der Pandemie kam auch das Finanzinstrument namens SURE zu tragen, das die EU-27 vorübergehend finanziell dabei unterstützen soll, Arbeitslosigkeit zu mindern, deren steigende Raten im Zusammenhang mit dem Covid-19-Ausbruch stehen. Besonders die Themen rund um die Kreislaufwirtschaft, die Grundlage für eine zeitgemäße und nachhaltige Wirtschaft in der EU sein soll, und auch Vorschläge wie die EU-Taxonomie oder das Lieferkettengesetz waren in den letzten Monaten allgegenwärtige Themen in Brüssel. Besonders in den Fokus rückte zuletzt aber die inmitten der Krise erstmals angewandte Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts. So konnten die EU-27 finanziell entlastet werden, da gewisse Stabilitäts- und Schuldenregeln zeitlich befristet ausgesetzt wurden. Problematisch ist und bleibt aber die Zukunft des Stabilitäts- und Wachstumspakts, die in den Wochen vor dem Europäischen Rat doch teils sehr intensiv diskutiert wurden. Derzeit sieht zwar alles danach aus, dass die neuen Stabilitäts- und Schuldenregeln, sprich die Überarbeitung des Stabilitäts- und Wachstumspakts erst im neuen Jahr vorgestellt werden können, da keine Einigungen erzielt werden konnten. Trotzdem sind einige wichtige Eckpunkte des Pakts bereits im Vorfeld des Europäischen Rates in dieser Woche an die Öffentlichkeit gelangt, was wiederum darauf schließen lässt, dass dieses Thema wohl auch von den Staats- und Regierungschefs heiß diskutiert werden wird. Besonders die Frage nach neuen Schulden, und ob diese gemeinsam auf EU-Ebene aufgenommen werden sollen (Next

Generation EU 2.0) steht hier besonders im Fokus der Aufmerksamkeit.

Entwicklung

Im Zentrum der Gespräche beim EU-Ratsgipfel stand die Erarbeitung einer Preisobergrenze für Gas und Energie. Ebenso haben die Staats- und Regierungschefs sich darauf geeinigt, am Vorschlag einer gemeinsamen Gasplattform zum Gaskauf für die EU-27 zu arbeiten. Fraglich ist jedoch, welche Auswirkungen ein solches Kartell auf die europäischen Wettbewerbsprinzipien und den Binnenmarkt hätte, da der zu zahlende Preis abhängig von der Zahlungsbereitschaft der EU wäre. In Betracht gezogen wird auch der Einsatz eines „IT-Tools“, das extern verwaltet wird und den Unternehmen den erforderlichen Gasbedarf gewährleistet. Sein letztes Plädoyer an diesem Abend sprach der italienische Staatschef Mario Draghi mit der Aufforderung, einen gemeinsamen Fonds zur Senkung der Energiepreise zu verabschieden, ähnlich dem bereits vorhandenen Programm SURE. Dies würde seiner Ansicht nach eine große Unterstützung der finanziellen Last der Energiekrise darstellen. Olaf Scholz versicherte, dass die EU die vorhandenen Möglichkeiten prüfen werde und voraussichtlich auch neue Schulden aufnehmen werde, um ein Finanzinstrument ähnlich dem COVID-Programm SURE zu erstellen, das den EU-Ländern ermöglicht, Kredite aufzunehmen, um die finanzielle und wirtschaftliche Situation abzumildern, die der Krieg in der Ukraine hervorgerufen hat. Allerdings gibt es auch Überlegungen des Bundeskanzlers, bestehende Fonds, wie den NextGenerationEU Wiederaufbaufonds zu nutzen, um die wirtschaftlichen Folgen der Krise abzufedern. EU-Rechtler stellten allerdings umgehend in Frage, ob und wie die Umwidmung solcher Gelder zu bewerkstelligen sei.

Der niederländische Ministerpräsident Mark Rutte widersprach dem Vorschlag, neue Finanzinstrumente zu erarbeiten, da es bereits Instrumente gebe, die der EU zur Verfügung stünden und mit denen man in dieser Krise auch arbeiten könne und solle. Gleichzeitig zeigte er sich aber auch bereit dazu, über eine Gaspreisobergrenze zu sprechen, sofern diese mit ausreichenden Garantien hinsichtlich eines Lieferausfalls versehen würde.

Kommentar

Eine gemeinsame Plattform zum Einkauf von Gas kam in dieser Ratssitzung zwar noch zu keinem Ergebnis, jedoch näherten sich die Beteiligten erheblich an. Hier ist in den nächsten Wochen mit weiteren Verhandlungen zu rechnen. Derzeit treten hier vor allem noch die Bundesregierung

oder auch die Niederlande als bremsendes Element auf. Es bleibt abzuwarten, zu welchen Ergebnissen die EU-27 hier gelangen. Der Druck auf Deutschland und seine wenigen Verbündeten in dieser Frage steigt jedoch immens. Die steigenden Energiepreise und die damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen für die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die übrigen Mitgliedstaaten immer direkter eine EU-weite Lösung fordern. Es bleibt abzuwarten, wie lange Deutschland diesem Druck standhalten kann. Wie zu erwarten, hat der Stabilitäts- und Wachstumspakt in den Debatten beim Europäischen Rat keine zentrale Rolle eingenommen. Die „neue“ Version des Pakts, die eigentlich in den nächsten Wochen veröffentlicht werden sollte, wird nun erst im nächsten Jahr erwartet - wohl auch weil die Verhandlungen darüber weiterhin zäh verlaufen. Die EU scheint in dieser Frage zweigeteilt zu sein. Während der europäische Süden argumentiert, dass die Ausweichklausel auch weiterhin aktiv bleiben sollte und damit alle vereinbarten Stabilitäts- und Schuldenregeln in der Eurozone ausgesetzt bleiben, möchten die Mitgliedstaaten rund um Deutschland, der Niederlande oder auch die skandinavischen Mitgliedstaaten eine Rückkehr zu den Stabilitätsregeln. Zwar erkenne letztere Gruppe an, welche wirtschaftlichen Folgen zunächst die Corona-Pandemie und der Krieg in der Ukraine nun haben, jedoch können neue gemeinsame Schulden keine Lösung dieses Problems darstellen, da den Generationen der Zukunft keine solche Last zugemutet werden sollte. Hier bleibt abzuwarten, welche neuen Stabilitätsregeln die Aktualisierung des Pakts dann schlussendlich begleiten werden.

Außenbeziehungen

Hintergrund

Einmal mehr sollte der Rat der EU zu Beginn dieser Woche den Anfang machen und den Europäischen Rat in weiten Teilen vorbereiten. Die Außenministerinnen und Außenminister gingen dabei vor allem auf die Beziehungen der EU zu China ein, die einerseits in der Vergangenheit mehrfach diskutiert wurden, nun aber auch durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine einen weiteren Blickwinkel erhalten haben. Vor allem die Lehren aus der strategischen Abhängigkeit von Russland im Energiebereich lassen auch Rückschlüsse auf zukünftige Probleme mit China zu.

Derzeit folgt die EU vor allem einer China-Strategie, die bereits vor der russischen Invasion in der Ukraine etabliert wurde. Wie lange diese noch Gültigkeit haben wird, oder ob die EU

eventuell sogar eine härtere Tonalität an den Tag legen wird, war daher auch Thema des Europäischen Rates. Besonders interessant ist diese Entwicklung auch deshalb, weil das deutsche Auswärtige Amt bereits an einer neuen China-Strategie arbeitet und darin wohl eben jene "neue" Tonalität annehmen wird. Einerseits begründet durch globale Positionsansprüche der EU, andererseits auch durch vorherrschende Abhängigkeiten der Bundesrepublik und der EU im Hinblick auf China bedingt. Insbesondere vor dem Hintergrund der Interessenslage der EU-27 im indopazifischen Raum, nach der die EU dort eine weitaus größere Rolle einnehmen und sich dominanter positionieren soll, werden die EU-China-Beziehungen einer besonderen Probe unterzogen. China jedenfalls wird der EU nicht bloß dabei zuschauen, wie sie versucht, einen Anker der multilateralen Weltordnung (z.B. gemeinsam mit Australien) in der Region zu etablieren. Der Rat wird auch deshalb weitere gleichgesinnte Partner identifizieren und diese beim EU-ASEAN-Gipfel am 14. Dezember in ihre Pläne einbeziehen.

Auch die Entwicklungen im Iran beschäftigten bereits den Ministerrat zu Beginn der Woche. Als Reaktion auf den Mord an der Iranerin Mahsa Amini, die mutmaßlich durch die iranische Sittenpolizei zu Tode kam, einigten sich die Anwesenden auf ein weiteres Sanktionspaket, das sich dieses Mal gegen 11 Individuen und vier Einrichtungen im Iran wendet.

Entwicklung

Wider Erwarten beschäftigte sich der Europäische Rat am zweiten Sitzungstag zwar ausführlich mit dem Thema China, verzichtete in seinen Schlussfolgerungen aber auf eine genauere Erklärung zum Thema. Lediglich eine strategische Diskussion sei geführt worden. Vielmehr sei der Fokus schnell auf den anstehenden EU-ASEAN-Gipfel gelegt worden, der am 14. Dezember stattfinden wird. Der Gipfel sei eine Möglichkeit, die bereits bestehende strategische Partnerschaft noch zu vertiefen und die gemeinsame Überzeugung zum Völkerrecht und internationalen Normen und Standards zu untermauern. Ferner können beim Gipfel auch gemeinsame Interessen besprochen werden, die beide Regionen zu einer langanhaltenden Partnerschaft verbinden könnten.

Der Rat ist dann zu einer Bestandsaufnahme der Vorbereitungen des UN-Klima- und Biodiversitätsgipfels übergegangen. Ersterer (COP27) findet im November in Sharm el-Sheikh statt, während letzterer im Dezember in Montreal stattfindet. Angesichts extremer werdender

Klimabedingungen und Wetterphänomenen, u. a. durch Hitzewellen, Waldbrände oder Überflutungen und dem damit verbundenen Verlust der Biodiversität, betonten die Staats- und Regierungschefs, dass es höchste Zeit sei alle Anstrengungen zu unternehmen, eine globale Reaktion auf diese Entwicklungen herbeizuführen. Um die EU in Reichweite des 1,5-Grad-Ziels zu halten, rufe der Rat alle Parteien, vor allem aber die führenden Wirtschaftsmächte der Welt, dazu auf, ihre nationalen Bemühungen zu verstärken und ihre langfristigen Strategien entsprechend anzupassen. Bereits zum diesjährigen Klimagipfel müsse erkennbar werden, dass genannte Akteure bereit seien, sich dieser Problematik ohne zu zögern anzunehmen. Ferner setze sich der Rat für einen ambitionierten "post-2020 Biodiversitätsplan" ein, der den Verlust der Biodiversität zunächst stoppt und dann schließlich auch umkehrt.

Final seien sich alle Anwesenden einig gewesen, dass die unbegründete und inakzeptable Anwendung von Gewalt gegenüber friedlichen Demonstranten im Iran zu verurteilen sei. Speziell die Gewalt gegen Frauen sei ein ausschlaggebender Grund für weitere Sanktionen gegenüber dem Regime und der Sittenpolizei gewesen. Der Rat begrüßte die am 17. Oktober angenommenen Sanktionen gegenüber all jenen, die direkt an der gewaltsamen Niederschlagung der Proteste im Land beteiligt gewesen seien und damit gegen die internationalen Menschenrechtsstandards verstoßen haben. Die Staats- und Regierungschefs haben das bereits beschlossene Sanktionspaket am Donnerstag sogar noch erweitert und weitere drei Personen und eine Organisation auf die Sanktionsliste gesetzt, die beim iranischen Drohnenexport nach Russland beteiligt gewesen sind. Der Rat ruft das Regime im Iran dazu auf, unverzüglich alle Menschenrechtsverletzungen zu beenden und die Gewalt gegenüber der Zivilgesellschaft zu einem Ende zu führen. Politische Gefangene müssen ferner unverzüglich freigelassen werden.

Kommentar

Für den Bereich der Außenpolitik ist positiv zu erwähnen, dass neben dem alles bestimmenden Thema der russischen Invasion der Ukraine auch andere wichtige außenpolitische Themen die Aufmerksamkeit erlangten, die sie verdienen. Vor allem die Lehren aus der energiepolitischen Abhängigkeit von Russland müssen schleunigst gezogen und auch auf China umgemünzt werden. Es ist unter Umständen sogar zu begrüßen, dass der Rat in seinen offiziellen Schlussfolgerungen auf China nicht näher eingegangen ist. Am Rande des Rates waren aber natürlich dennoch einige

Stellungnahmen der EU-27 zu verfolgen. Die finnische Premierministerin Marin begrüßte den verschärften Ton gegenüber China, der eine direkte Konsequenz aus dem Krieg in der Ukraine sei. Sie erwarte eine detaillierte strategische Diskussion über China, die eine sehr wichtige sei, da die EU ihre Abhängigkeiten im Bereich der neuen Technologien und vor allem auch beim Wissenstransfer genau beleuchten müsse, um eine Resilienz gegenüber China aufbauen zu können.

In der Tat sollte die EU ihre Lehren aus den Abhängigkeiten von Russland ziehen und sich entsprechend frühzeitig auf eine mögliche Eskalation in den Beziehungen zu China einstellen. Hier steht besonders die Taiwan-Frage im Fokus, die schlussendlich der Tropfen werden könnte, der das Fass zum Überlaufen bringt. Kommissionspräsidentin von der Leyen äußerte sich am Rande des Rates indes wenig hoffnungsvoll, dass die Beziehungen zu China nochmal in einen Aufwind geraten könnten. Vielmehr müsse die EU damit rechnen, dass es von hier an nur noch schlimmer werden wird. Ein veränderter Ansatz gegenüber China, der in neu gestaltete Beziehungen mündet, müsse erreicht werden.

Sloweniens Premierminister Golob verriet allerdings, dass die Meinungen zu China doch sehr weit auseinander gingen. Einige sehen China im selben Topf mit Russland und fordern entsprechend auch ähnliche Positionen gegenüber der asiatischen Großmacht, andere sehen die China-Problematik aber vollkommen anders gelagert. Sinnbildlich hierfür steht

Bundeskanzler Scholz, der im Rat dazu aufrief, dass sich die EU nicht vollkommen von China lossagen dürfe und solide Beziehungen aufrechterhalten werden müssten. Enge Beziehungen nach Peking müssen demnach immer noch eine große Priorität für die EU bleiben. Der niederländische Premier Mark Rutte hingegen argumentierte, dass es der EU in jedem Fall gelingen müsse, selbstbewusste Haltungen in den Beziehungen zu China, aber auch den USA einzunehmen. Die EU müsse dabei unabhängig und in Eigeninteresse handeln. Die EU dürfe hingegen keine Verlängerung von US-Interessen werden, so Rutte. Trotz der unterschiedlich gelagerten Ansätze innerhalb des Rates sollte die EU dennoch schleunigst zu einer gemeinsamen Position für eine neue China-Strategie gelangen, damit Abhängigkeiten massiv verringert werden können und die EU somit überhaupt erst eine Position erreichen kann, mit der sie selbstbestimmt mit China in Verhandlungen treten kann.

Hinsichtlich der beiden Klimagipfel in Ägypten und Kanada ist es zu begrüßen, dass die Staats- und Regierungschefs das Thema auf der Agenda halten und sich der Dringlichkeit bewusst sind. Lediglich die aktuelle Realpolitik steht diesen Warnungen doch noch sehr stark im Weg. Durch die Energiekrise sind in der EU Kohlekraftwerke wieder "vogue" geworden, Gas wird weiterhin verbrannt, die Atomkraft bleibt fester Bestandteil des Energiemixes, und die erneuerbaren Energien scheinen nur in wenigen EU-Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle spielen zu können.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry

Leiter

Europabüro Brüssel

www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)