

Europäische Frage

Nr. 565

30. Juni 2020

Frank BAASNER
Stefan SEIDENDORF

Die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union: "... und plötzlich ist alles anders"

Am 1. Juli übernimmt Deutschland für sechs Monate die Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union (EU), gefolgt von Portugal und Slowenien, bevor Frankreich im Januar 2022 den Vorsitz übernimmt. Traditionell entwickelt jede rotierende Präsidentschaft des Ministerrats ein detailliertes Arbeitsprogramm. Dieses muss sich jedoch in den Ablauf des EU-Gesetzgebungsverfahrens einfügen, der maßgeblich durch die Vorschläge und den Kalender der Europäischen Kommission bestimmt wird. Außerdem unterliegt die Präsidentschaft dabei natürlich den internationalen und europäischen Entwicklungen, auf die eine politische Antwort gefunden werden muss. Die Präsidentschaft im Ministerrat ist dann aber auch die Gelegenheit, eigene Prioritäten auf die europäische Agenda zu bringen.

Seit 2007 ist diese rotierende Präsidentschaft zudem durch die geltenden Verträge stark strukturiert und wird maßgeblich durch die laufenden europäischen Gesetzgebungsprozesse vorgegeben: Einerseits haben der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs zusammenkommen, die Eurogruppe (das informelle Gremium der Finanzminister der Eurostaaten) und der Rat "Auswärtige Angelegenheiten" ihren eigenen "ständigen" Präsidenten. Ihnen obliegt es (Charles Michel für den Europäischen Rat, Mário Centeno für die Eurogruppe, Josep Borrell für den Rat Auswärtige Angelegenheiten), die Arbeit dort zu organisieren und zu leiten. Andererseits ist das Land, das die Präsidentschaft innehat, sehr stark auf die Hilfe und Unterstützung des Generalsekretariats des Rates angewiesen, wenn es die Vielzahl der übrigen formellen und informellen Treffen organisiert, von den Ratsarbeitsgruppen über die Tagungen der Ministerräte bis hin zu den internationalen Treffen. Nicht zuletzt wurden im Interesse einer größeren Kohärenz zwischen den Programmen der verschiedenen Präsidentschaften im Jahr 2007 "Triopräsidentschaften" eingeführt, die ein gemeinsames Rahmenprogramm für 18 Monate aufstellen, die Ziele festlegen und die Themen und Hauptfragen definieren, die im Ministerrat behandelt werden sollen. Auf der Grundlage dieses Rahmens definiert dann jedes der drei Länder, die das Trio bilden, sein eigenes Sechsmonatsprogramm.

Angesichts der dramatischen Situation, die durch die Coronapandemie in ganz Europa und darüber hinaus

entstanden war, musste die deutsche Regierung die Prioritäten ihrer Präsidentschaft vollständig überarbeiten. Dabei ging es nicht nur um die politischen Projekte der Präsidentschaft, sondern die notwendigen Veränderungen reichten bis hin zu den Grundlagen der Europapolitik, wie sie Angela Merckels seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 definiert.

DER KONTEXT

Obwohl alle Staaten, die die Präsidentschaft innehaben, den gleichen rechtlichen Status und die gleichen Rechte und Pflichten haben, begünstigt der Umfang der Aufgabe die "großen" Mitgliedsstaaten, die über die notwendigen Mittel und das erforderliche Personal verfügen. Der Vorsitz, die Vorbereitung und die Moderation der Ratstagungen und ihrer mehr als 200 Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die Vertretung der Mitgliedstaaten gegenüber den anderen Organen (Parlament und Europäische Kommission) im Gesetzgebungsprozess und die Vertretung der Union (zusammen mit der Kommission) auf internationaler Ebene erfordern einen enormen Vorbereitungsaufwand und mobilisieren beträchtliche Ressourcen. In der deutschen Verwaltung und Regierung hatten die Vorbereitungen bereits seit längerem begonnen, von der Festlegung der Prioritäten bis zur Sprachschulung für die beteiligten Mitarbeiter. Die Koordinierung des Programms mit den beiden anderen Partnern des Trios, Portugal und Slowenien, hatte ihrerseits bereits vor mehr als einem Jahr begonnen. Die Schwerpunkte

des vorläufigen Programms waren so im Januar 2020 in großen Zügen bekannt, als die rasche Ausbreitung von Covid-19 in der EU und die anschließenden Eindämmungsmaßnahmen die Situation dramatisch und grundlegend veränderten.

Seitdem hat das Virus den Europäern zwei Dinge klar gemacht: (1) die Leichtigkeit, mit der nationale Reaktionen oder sogar nationalistische Reflexe in Europa ein Comeback erleben können, wenn es an einer echten europäischen Handlungsfähigkeit mangelt. (2) Jeder Mitgliedsstaat erlebte außerdem seine grundlegende und asymmetrische Abhängigkeit von externen Ländern, wie die fehlenden Schutzmasken und die Schwierigkeiten bei der Beschaffung medizinischer Geräte und Medikamente verdeutlichten.

Angesichts dieser doppelten Bedrohung durch eine geopolitische Situation, die Europa grundlegend unter Druck setzt, und interner Spannungen, die die Existenz der EU bedrohen, war der Gipfel des Europäischen Rats am 26. März durch Differenzen gelähmt. Bereits im April 2020 erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel dann, dass alle bereits geleisteten Vorarbeiten zur Präsidentschaft auf dem Prüfstand stünden. Mit der deutsch-französischen Ankündigung einer Initiative für einen Wiederaufbaufonds am 18. Mai bestätigte sie schließlich, dass es nicht nur darum ging, einige Details des vorläufigen Programms zu überarbeiten. Die mobilisierten Summen und die Organisationsprinzipien, die für diesen Fonds gelten sollen, zeigen, dass wir vor einem Wendepunkt der Europapolitik stehen, wie sie von Angela Merkel und ihren verschiedenen Regierungen seit 2005 in der Europäischen Union vertreten wurde. Dabei sprechen der gegenwärtige Kontext und die Akteurskonstellation durchaus für den Erfolg dieses radikalen Schritts.

Die Entscheidung, einen europäischen Wiederaufbaufonds vorzuschlagen, der durch Anleihen finanziert wird, die von der Europäischen Kommission im Namen der Mitgliedsstaaten ausgegeben werden, wobei die Mitgliedsstaaten jeweils einen Teil des Fonds garantieren, steht durchaus in einer Reihe mit anderen radikalen Kehrtwenden, die die lange Kanzlerschaft Angela Merkels geprägt haben. Vom Ausstieg aus der Kernenergie (2011)

über die Einführung eines Mindestlohns (2014), die Entscheidung, Hunderttausende von Flüchtlingen in Deutschland aufzunehmen (2015) bis hin zur schnellen Schaffung der rechtlichen Grundlagen der "Ehe für alle", haben diese Entscheidungen einige Gemeinsamkeiten. Während Angela Merkel jedes Mal von der inneren Überzeugung angetrieben schien, dass die fraglichen Veränderungen aufgrund der Natur des Problems notwendig waren, hatte sie auch jedes Mal schneller und vor den meisten anderen Akteuren begriffen, dass eine solche Veränderung möglich geworden war; dass die politischen Umstände, zwischen der Entwicklung der öffentlichen Meinung, der politischen Kräftekonstellation (grundlegend in einem parlamentarischen System), der Situation in ihrer eigenen Partei und dem Kräfteverhältnis zwischen der föderalen und der regionalen Ebene, eine solche Entwicklung erlaubten.

Wenn auch ihr jüngster Vorschlag in der Europapolitik vielleicht ihre radikalste Wende ist – viele erinnern sich noch an ihren grundsätzlichen Widerstand gegen die Vorschläge sowohl Nicolas Sarkozys, als auch François Hollandes – so ist der deutsch-französische Vorschlag zum jetzigen Zeitpunkt auch das Ergebnis einer geduldig entwickelten Konstellation. Mit Emmanuel Macron steht Angela Merkel ein französischer Präsident gegenüber, der zwar die deutschen Argumente ernst nimmt und versucht, sie nach und nach in seine Vorschläge zu integrieren, dabei aber seinen ursprünglichen Ehrgeiz und seinen Anspruch deshalb nicht aufgegeben hat. Die gute Zusammenarbeit zwischen den Finanzministern Olaf Scholz und Bruno Le Maire erleichterte dabei zweifelsohne die inhaltliche Ausarbeitung des Merkel-Macron-Vorschlags. Dazu kommt, dass diese deutsch-französische Zusammenarbeit mit Ursula von der Leyen an der Spitze der Kommission auf die europäischen Ebene erweitert wird, in einer Konstellation, die durchaus an Jacques Delors erinnert. Die schwierigen Anfänge Ursula von der Leyens, der Widerstand gegen ihre Nominierung und insbesondere ihre Probleme, eine stabile Mehrheit im Europäischen Parlament zu finden, zeigen dabei jedoch die gewachsene Komplexität der EU der 27. Die deutsch-französische Verständigung reicht nicht mehr aus, um eine Entscheidung in Europa durchzusetzen, aber sie ist immer noch die unverzichtbare Triebkraft, um die Dinge in Bewegung

zu setzen. Zu den Schwierigkeiten bei der Einbeziehung und Integration der neuen Mitgliedstaaten Osteuropas kommt dazu, dass sich die Gräben zwischen den Ländern des Nordens und des Südens seit 2008 zunehmend vertieft haben. Diese Spaltungen haben es nicht nur den antieuropäischen Kräften in Polen und Ungarn ermöglicht, sich zu behaupten und zu konsolidieren. Sie sind auch nicht allein das Ergebnis der makroökonomischen Entwicklungen seit der Finanzkrise von 2007. Die Vertiefung der Spaltungen in Europa ist auch das Ergebnis der politischen Entscheidungen, die seit 2007 insbesondere von Deutschland getroffen worden sind.

Angela Merkels Wende angesichts einer Gesundheitskatastrophe, die solche weitgehenden Entscheidungen ohne Zweifel erfordert, kann man also nur begrüßen. Gleichzeitig bleibt festzuhalten, dass die deutsche Politik ihren Teil der Verantwortung für den fragilen Zustand hat, in dem die Europäische Union versucht, auf die Epidemie zu reagieren. Die von der deutschen Regierung angekündigten neuen politischen Prioritäten scheinen deshalb nicht nur eine Akzentverschiebung zu sein. Sie stellen Fragen an das Selbstverständnis und das Vorgehen, das die deutsche Politik in der EU in den letzten Jahren geprägt hat. Welche Rolle spielt die deutsch-französische Partnerschaft noch, und unter welchen Bedingungen kann sie einen strukturierenden Einfluss auf die EU-Politik ausüben? Und welche Rolle spielen die anderen Mitgliedsländer bei der deutsch-französischen Kooperation, auf welche Weise können sie in die Entwicklung europäischer Initiativen einbezogen und integriert werden?

DIE METHODE

Generell hat die deutsche Außenpolitik in den letzten Jahren versucht, einen "multilateralen" Ansatz in den internationalen Beziehungen zu fördern, mit einer Weltordnung, die auf starken Institutionen und verbindlichen Regeln beruht. Von Berlin aus gesehen ist dies der beste Schutz, um nicht zum Spielball einseitiger Entscheidungen der Großmächte zu werden. Für eine Mittelmacht wie Deutschland ist es aber auch das ideale Format, um die eigenen Interessen durchzusetzen: Zu klein, um in den internationalen Beziehungen zu

dominieren, fühlt sich Deutschland heute groß genug, um in einem multilateralen Bündnis oder einer Koalition entscheidenden Einfluss zu nehmen.

Für die deutsche Europapolitik bedeutet dies zweierlei: Mit Emmanuel Macron hat Deutschland das Potenzial der deutsch-französischen Kooperation wiederentdeckt. Seit der Rede des französischen Präsidenten an der Sorbonne 2017 bestand die deutsche "Antwort" dabei mehr in Taten, in der mühsamen Aushandlung deutsch-französischer Kompromisse, die aber durchaus zu wichtigen Vereinbarungen führten. Auf dem Gipfel von Meseberg 2018 wurde das Prinzip eines Eurozonen-Haushalts, eine Steuer auf Finanztransaktionen, die Schaffung eines Rechtsrahmens für die Aktivitäten von Großunternehmen in der digitalen Welt usw. vereinbart. Der Vertrag von Aachen enthält seinerseits die grundsätzliche Vereinbarung, eine kohärentere und stärker integrierte Wirtschaftszone zu entwickeln und gleichzeitig Sozialdumping zu vermeiden. All diese Initiativen führten aber zu eher lauwarmen Reaktionen der anderen Europäer, in einigen Fällen sogar zu echter Opposition. Es ist also klar, dass das deutsch-französische Paar und seine Kompromisse alleine nicht mehr ausreichen, um Europa voran zu bringen. Im Rahmen der deutsch-französischen Kooperation ist eine ständige und nachhaltige Anstrengung erforderlich, um insbesondere jene Staatengruppen einzubinden, die sich öffentlich gegen deutsch-französische Initiativen stellen. Die Sitzung der Eurogruppe vom 9. April 2020 ist dabei ein gutes Beispiel dafür, wie Deutschland und Frankreich Einfluss auf Europa nehmen können: Die Zusammenarbeit der beiden Finanzminister Olaf Scholz und Bruno Le Maire, die wie so oft von entgegengesetzten Positionen ausging, brachte die Dinge in Bewegung. Deutschland näherte sich dabei der französischen Position an, auf Kosten der Niederlande. Und Frankreich gab seine bedingungslose Unterstützung für Italien auf. Stattdessen verhandelte es mit Deutschland. Ohne die deutsch-französischen Kooperationsinstrumente wäre der Erfolg indes nicht möglich gewesen. Die Annäherung der beiden Positionen war bereits lange im Vorfeld von den Beamten beider Finanzministerien vorbereitet worden. Die Berücksichtigung der Prioritäten der anderen Mitgliedstaaten konnte dieser Annäherung letztlich zum Durchbruch verhelfen, zum "europäischen Kompromiss".

Für die deutsche Verwaltung liegt der Schlüssel dafür, dass aus der deutsch-französischen Kooperation ein dynamischer Einfluss auf die EU entstehen kann, in der engen und frühzeitigen Einbindung der anderen Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung von Kompromissen - nicht unbedingt, um in ihre Richtung zu gehen, sondern vielmehr, um sich in ihre Lage zu versetzen, ihre Prioritäten anzuhören und sich am Ende des Verhandlungsprozesses ihre Unterstützung im Moment der abschließenden Entscheidungsfindung zu sichern. Als Konsequenz dieses Paradigmas legt die deutsche Ratspräsidentschaft im Vorfeld ihr besonderes Augenmerk auf die Betonung der Trio-Präsidentschaft. In den ersten Stellungnahmen vergaß keiner der politisch Verantwortlichen, an das erste „Trio“ zu erinnern, das 2007 erstmals drei Präsidentschaften über achtzehn Monate in einem Rahmenprogramm verband. Bei den beteiligten Ländern handelte es sich ebenfalls um Deutschland, Portugal und Slowenien.

Heute legen diese drei Länder ein gemeinsames Programm mit dem Titel "Ein stärkeres, gerechteres und nachhaltigeres Europa" vor. Auch wenn es vage genug bleibt, um jedem der drei Länder eigene Schwerpunkte zu ermöglichen, so enthält es doch im Wesentlichen ein Bekenntnis zu den Prioritäten, auf die sich die Europäer seit der komplizierten Wahl Ursula von der Leyens in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 geeinigt haben. Ein "nachhaltigeres" Europa bezieht sich auf die Prioritäten des "New Green Deal", den die Kommission vor Ausbruch der Pandemie formuliert hatte. Ein "gerechteres" Europa bezeichnet die Notwendigkeit einer größeren Kohärenz zwischen den Mitgliedsländern, ohne dass klar ist, ob dies notwendigerweise ein "sozialeres" Europa bedeutet. Das Ziel eines "stärkeren" Europas kann als eine direkte Reaktion auf die unbefriedigende Rolle gelesen werden, die die Union während der Covid-19-Krise spielen konnte.

HERAUSFORDERUNGEN UND PRIORITÄTEN

Diese sechs Monate der Trio-Präsidentschaft unter deutscher Verantwortung, die unter dem Motto "Gemeinsam. Europa wieder stark machen" stehen, werden in erster Linie der Krisenbewältigung gewidmet sein, sowohl in den direkten Reaktionen auf die andauernde Pandemie,

als auch in der Entwicklung europäischer Antworten auf die großen Herausforderungen, vor denen die EU jetzt sowohl im Hinblick auf die geopolitische und internationale Lage, als auch auf im Hinblick auf ihre internen Spannungen steht. Konkreter gesagt versucht das umgestaltete Programm in erster Linie, gemeinsame Antworten auf die aktuelle Gesundheitssituation und die sozioökonomischen Folgen der Krise zu geben. Darüber hinaus gibt es aus deutscher Sicht aber auch eine Reihe von eigenen Prioritäten, die im Rahmen einer Ratspräsidentschaft natürlich ebenfalls die aktuelle politische und gesellschaftliche Situation in Europa widerspiegeln.

DAS PFLICHTPROGRAMM: AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION

Deutschland und die EU stehen vor einer dreifachen Herausforderung: finanziell, politisch und institutionell. Die erste große Aufgabe betrifft den mehrjährigen Finanzrahmen der Union - den europäischen Haushalt für die nächsten sieben Jahre, 2021-2027 -, der die Voraussetzung für das politische Handeln der EU ist. Sobald die finanziellen Möglichkeiten geklärt sind, wird es politisch darum gehen, die europäische Wirtschaft erfolgreich wieder anzukurbeln und die entsprechenden Impulse dabei gleichzeitig mit den vor der Krise gemeinsam definierten Prioritäten zu verbinden. Dazu gehören insbesondere die Klimaziele und die Modernisierung der Wirtschaft (Digitalisierung). Drittens wird die Einrichtung des Wiederaufbaufonds das vorrangige Instrument zur Organisation dieser wirtschaftlichen Erholung sein. Dabei wird es maßgeblich auch von der institutionellen Ausgestaltung des Fonds abhängen, ob die Entwicklung hin zu einer kohärenteren EU gelingt, die die gegenwärtigen existentiellen Spaltungen zwischen den Mitgliedstaaten überwinden oder zumindest abmildern kann.

Dabei war die Arbeit am mehrjährigen Finanzrahmen bereits weit fortgeschritten, als die Gesundheitskrise ausbrach. Ein Konsens zeichnete sich ab, wie mit der durch den Brexit entstandenen Lücke im Haushalt umzugehen sei. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten ist nun außerdem bereit, die Notwendigkeit eines größeren

EU-Haushalts anzuerkennen, um die Umsetzung des von Ursula von der Leyen umrissenen ehrgeizigen Programms zu ermöglichen. Insbesondere die Bereitschaft der deutschen Bundesregierung, ihren Beitrag erheblich zu erhöhen, hatte zu dieser Entwicklung beigetragen. Anhaltender Widerstand kommt derzeit vor allem noch aus den Ländern, die noch von den verschiedenen "Rabatten" auf ihre Beiträge profitieren (eine Praxis, die nach dem Brexit eigentlich abgeschafft werden sollte).

Neben dieser ersten großen und schwierigen Baustelle, die außerdem sehr schnell abgeschlossen werden muss, um den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft einzuleiten, wird das zweite große institutionelle und finanzielle Projekt, die Einrichtung des neuen "Wiederaufbaufonds", die ganze Aufmerksamkeit der Ratspräsidentschaft erfordern. Das außergewöhnliche Volumen von 500 Milliarden Euro (zu dem nach dem jüngsten Vorschlag der Europäischen Kommission noch 250 Milliarden an Vorzugskrediten hinzukommen sollen, sodass ein Gesamtvolumen von 750 Milliarden Euro zur Verfügung stünde) und die völlig neue institutionelle Architektur zeichnen sich dabei schon jetzt als die größten Konfliktpunkte ab. Deutsche Diplomaten hoffen jedoch auf einen bei Brüsseler Verhandlungen wohlbekannten Effekt. Ein "größerer Kuchen", also mehr zu verteilende Mittel, erleichtern häufig einen schwierigen Kompromiss, weil die Partikularinteressen aller Beteiligten besser berücksichtigt werden können.

Was die Ausgestaltung des Recovery-Fonds betrifft, sollte man sehr genau auf die Formulierungen der Bundeskanzlerin achten. Wie so oft bei Angela Merkel, kommt es auf die Nuancen an und jedes Wort zählt. Sowohl in ihrer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem französischen Staatspräsidenten, in einer Rede vor der Adenauer-Stiftung in Anwesenheit der französischen Botschafterin in Berlin, und auch in ihrer Regierungserklärung vor dem Bundestag zur EU-Ratspräsidentschaft, insistierte Angela Merkel auf einigen für sie wichtigen Punkten.

Es handelt sich beim Wiederaufbaufonds aus Sicht der deutschen Bundesregierung um ein einmaliges und einzigartiges Programm in Reaktion auf die Pandemie und die "größte Krise" (Merkel), die die EU

je erlebt hat. Es geht also weder um eine nachhaltige und dauerhafte Umverteilung unter den Europäern (dafür gibt es aus Sicht der Kanzlerin bereits andere Instrumente), noch um den Einstieg durch die Hintertür in einen EU-Haushalt, dessen Mittelzuflüsse unabhängig von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten wären und durch europäische Schulden oder eine EU-Steuer gespeist würden: Erstens soll der im Fonds verfügbare Betrag genau quantifiziert werden; er unterliegt der Zustimmung der nationalen Parlamente, die damit alle ihre Vorrechte in diesem Bereich behalten. Durch die "einmalige" Zustimmung zu den erforderlichen Summen sind nachfolgende Gesetzgeber nicht durch die bestehenden Entscheidungen gebunden. Es wird ihnen freistehen, den Fonds zu verlängern, zu stoppen usw.

Interessant sind weiterhin Merkels Ausführungen zum Funktionsprinzip des Fonds: Für die deutsche Regierung basiert dieser auf Anleihen, die von der Europäischen Kommission (also von Europa) begeben werden, was das große Novum ist. Allerdings werden dabei nicht alle Mitgliedstaaten die Mittel des Fonds gemeinsam garantieren, es gibt also keine unbegrenzte gemeinsame ("gesamtschuldnerische") Haftung eines einzelnen Mitgliedsstaates. Die deutsche Seite interpretiert dies so, dass man sich auf eine begrenzte Garantie jedes Mitgliedsstaates geeinigt hat, die nur einen bestimmten Prozentsatz des Fonds abdeckt, entsprechend etwa dem Anteil des jeweiligen Staates am europäischen Haushalt. Deutschland wird für etwa 27% oder 135 Milliarden der 500 Milliarden Anleihen haften, die die Kommission aufnehmen soll. Der Bundestag wird damit genau definieren können, welches Risiko er eingeht, wenn er den deutschen Beitrag zum Wiederaufbaufonds genehmigt. Dies wird ein wichtiges Element sein, wenn es darum geht, das Bundesverfassungsgerichts von der Rechtmäßigkeit des Programms zu überzeugen.

Angela Merkel hat sehr deutlich gemacht, dass sie die damit verbundenen Arbeiten schnell abschließen will, idealerweise bis zum Ende des Sommers. Damit bliebe dann Zeit für die Umsetzung innovativer Politiken, die dritte große Herausforderung für die EU, die es ermöglichen muss, die Wirtschaft wieder anzukurbeln und gleichzeitig den Umbau des Wirtschaftssystems einzuleiten, um dieses besser an die Anforderungen

Die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union: "... und plötzlich ist alles anders"

unserer Zeit anzupassen, nachhaltiger und besser auf die geopolitische Lage Europas und die Erwartungen seiner Bürger abgestimmt.

In der deutsch-französischen Initiative wurde klar festgelegt, dass die vom Fonds eingesetzten Mittel direkt den bedürftigen Ländern zukommen, diese die betreffenden Gelder also nicht zurückzahlen müssen (keine Kredite). Die am stärksten von Covid-19 betroffenen Länder werden dabei auch "mehr" von der europäischen Solidarität profitieren müssen – ein Novum in Bezug auf das Prinzip des "juste retour", des von Margaret Thatcher geprägten Prinzips „I want my money back“, demzufolge jedes Land mehr oder weniger die gleichen Zahlungen von der Union "erhält", die es zu ihr beiträgt - mit einigen Abstrichen für die "großen" Nettozahler wie Dänemark, Deutschland, Österreich, Schweden oder die Niederlande (in dieser Reihenfolge, wenn man den Beitrag pro "Kopf" der Bevölkerung oder den Anteil am jeweiligen BIP berücksichtigt).

Vor dem Bundestag bestand die Bundeskanzlerin darauf, dass die Überwindung der Coronakrise auch als Chance verstanden werden müsse, um die von Ursula von der Leyen in ihrer strategischen Agenda für 2019-2024 festgelegten Ziele zügig umzusetzen. Sechs Monate nach ihrem Amtsantritt sollte die neue Kommission in der Lage sein, die ersten großen Gesetzespakete in Bezug auf ihr Programm vorzuschlagen. Angela Merkel betonte insbesondere die Notwendigkeit, den Aufschwung mit dem ökologischen Umbau der Wirtschaft zu verknüpfen. Dabei taucht der Abschluss eines verbindlichen Abkommens über die CO₂-Emissionen ab 2030 unter der deutschen Präsidentschaft aber nur noch als Fernziel auf. Für die Bundeskanzlerin sollte das Programm der Kommission auch zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft führen, die nach wie vor Merkels erste Antwort auf die Entwicklung eines sozialeren Europas zu sein scheint.

Dabei hat sich die Position Deutschlands in Bezug auf das Ziel der Modernisierung und Digitalisierung der europäischen Wirtschaft in den letzten Monaten merklich verändert. Zur Digitalstrategie gehören die Definition von europäischen Standards, die Entwicklung von Infrastruktur und die Unterstützung von Forschung

und Unternehmertum. Neben der Unterstützung dieser Politiken zeigt sich die Bundesregierung jetzt aber auch zu politischen Maßnahmen zum besonderen Schutz dieses strategischen Sektors bereit. Das Thema der digitalen Infrastruktur war dabei lange Zeit ein Schlüsselbeispiel für die Schwierigkeiten der Europäer, sich auf eine gemeinsame Industriestrategie zu einigen. Als Folge mangelte es auch in diesem Bereich an "europäischer Souveränität", an eigener Gestaltungsfähigkeit, verbunden mit dem Verlust von technischen Fähigkeiten und wirtschaftlichen Kapazitäten. Deutschland, das lange Zeit für eine globalisierte Weltwirtschaft und einen möglichst unbeschränkten Freihandel eingetreten war, schließt sich nun dem Lager derjenigen an, die wie Frankreich stets den Schutz strategischer Sektoren verteidigt haben. In einer Welt, in der der Zugang zu digitalen Daten und die Verfügbarkeit von Kommunikation zu einem strategischen Kapital geworden sind, ist technologische Autonomie dabei von entscheidender Bedeutung für Unabhängigkeit und Souveränität. Auch die jüngsten deutsch-französischen Initiativen der Wirtschaftsminister zeigen in diese Richtung.

Die Antworten auf diese dreifache Herausforderung - finanziell, institutionell, politisch - werden letztlich über den inneren Zusammenhalt der EU entscheiden. Diese innere Kohärenz wird ihrerseits eine Voraussetzung dafür sein, dass Europa seine Rolle als "Stabilitätsanker" (Merkel) in der Welt wahrnehmen kann. Dies ist der letzte Punkt im Pflichtenheft der deutschen Ratspräsidentschaft:

Zur Außenpolitik gehört nun auch die Aushandlung der künftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich. Die Gespräche, die im Prinzip noch vor Ende des Jahres zu einem Vertrag führen sollten, scheinen allerdings ins Stocken geraten zu sein, seit der britische Premierminister immer offener über die Möglichkeit eines "no deal" spekuliert. Diese Option würde nicht nur für das Vereinigte Königreich erhebliche Risiken mit sich bringen, sondern wäre auch für die Europäische Union höchst problematisch. Der ungelöste Konflikt könnte deshalb am Ende der deutschen Präsidentschaft auf dem Tisch der Staats- und Regierungschefs liegen (wo dann aber Ratspräsident Charles Michel den Vorsitz führt).

Zur EU-Außenpolitik gehören auch das Iran-Dossier und natürlich die Beziehungen zu China, die bereits vor Ausbruch der Covid-Krise auf der ursprünglichen Agenda der deutschen Präsidentschaft ganz oben standen. Wie kann Europa eine gerechte und für beide Seiten profitable Wirtschaftsbeziehung mit der Verteidigung seiner Normen und Werte in Einklang bringen und gleichzeitig die Einheit der EU gewährleisten, die von China systematisch in Frage gestellt wird (neue Seidenstraße, Erwerb von Infrastrukturen in Europa, massive Investitionen in bestimmten Ländern)?

DIE KÜR: DEUTSCHE PRIORITÄTEN

Vor der Pandemie hätte der Höhepunkt der Präsidentschaft, an dessen Vorbereitung Angela Merkel persönlich beteiligt war, ein EU-China-Gipfel sein sollen. Die wäre Ausdruck der Bedeutung gewesen, die die deutsche Regierung dieser Beziehung beimisst und gleichzeitig Gelegenheit und Verpflichtung, sich zunächst unter den Europäern auf eine einheitliche Position zu einigen. Der Gipfel, der ursprünglich für September in Leipzig geplant war, ist vorerst verschoben worden, aber die Kanzlerin bestand im Bundestag darauf, dass die Europäer "die Entschlossenheit verstehen müssen, mit der China eine führende Rolle in den internationalen Strukturen einfordert. Und wir sollten dies nicht nur verstehen, sondern auch mit Entschlossenheit und Zuversicht auf die Herausforderung reagieren, die sich daraus ergibt."

Auch wenn der Gipfel verschoben wird, bleibt das Thema natürlich auf dem Tisch. Es erfordert zuallererst eine Einigung unter den Europäern. Konkret hofft die Bundesregierung außerdem, das bilaterale Investitionsabkommen der EU mit China voranbringen oder sogar abschließen und Fortschritte bei den gegenseitigen Verpflichtungen für den Klima- und Umweltschutz erzielen zu können.

Die Pandemie hat also nicht "alles verändert", aber sie hat die Prioritäten erheblich verschoben. Deutschland setzt sich weiterhin für die Idee ein, dass Europa eine besondere Verantwortung für den Erhalt und die Vertiefung eines internationalen Systems hat, das auf gemeinsamen Regeln, starken Institutionen und einem

Geist der Zusammenarbeit zwischen den Staaten beruht. Die Differenzen, die in jüngster Zeit mit China und Russland, aber auch mit den Vereinigten Staaten von Donald Trump aufgetreten sind, erfordern mehr denn je die Instrumente des Dialogs, der Zusammenarbeit und des gegenseitigen Austauschs. Europa müsse "eine starke Stimme für den Schutz der Menschenwürde, der Demokratie und der Freiheit" zum Ausdruck bringen, und für Angela Merkel ist es die Beziehung zu Afrika, in der Europa sich beweisen muss. In einer weiteren Annäherung an die Prioritäten Frankreichs seit Robert Schuman plant Deutschland derzeit für den Oktober ein Gipfeltreffen zwischen EU und der Afrikanischen Union zu Themen wie Pandemiemanagement, Klima und Migration bis hin zur nachhaltigen Entwicklung, dem Schlüssel zu Frieden und Sicherheit für Afrikaner und Europäer gleichermaßen.

Neben diesem besonderen Interesse an der externen Dimension der europäischen Politik, die Angela Merkel am Herzen liegt, will Deutschland auch die Arbeit an der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik mit einem neuen Anlauf zur Reform der Dubliner (Asyl) und Schengener (Freizügigkeit) Abkommen fortsetzen und vertiefen. Als Reaktion auf die aktuellen Ereignisse und die Erwartungen der Bürger betrifft ein letzter Punkt die Entwicklung eines europäischen Pandemie-Mechanismus.

Vor dem Hintergrund all dieser Elemente ist natürlich zu fragen, ob es sich nicht um eine überfrachtete Präsidentschaft handelt. Es ist zweifellos zu erwarten, dass die Verhandlungen um die Großbaustellen Haushalt und Wiederaufbaufonds Kompromisse bei den anderen Prioritäten des deutschen Programms erfordern werden. Konkret leidet die letzte europäische Ratspräsidentschaft Angela Merkels, die durch die Häufung der verschiedenen Notfälle und Krisen (geopolitische, ökologische, institutionelle, soziale und gesundheitliche Krisen) überfrachtet wird, auch unter den verpassten Chancen der Vergangenheit. Obwohl Angela Merkel seit 2008 ihre - beträchtliche - Rolle bei der Bewältigung der verschiedenen Krisen (Finanz-, Euro-, Migrations- und geopolitische Krisen) gespielt

Die deutsche Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union: "... und plötzlich ist alles anders"

hat, haben die gemeinsam gefundenen Antworten es nie ermöglicht, die Europäische Union tiefgreifend zu reformieren, um ihr die Fähigkeit zu eigenem politischem Handeln zu verleihen. Insbesondere wurde das nach den Wahlen in Frankreich und Deutschland 2017 vorhandene Fenster nicht genutzt, um die übrigen Europäer zu einer Reform der Union zu bewegen, die diese effizienter und gleichzeitig bürgernäher gemacht hätte.

Diese deutsche Ratspräsidentschaft in einer Zeit der Polykrise könnte aber auch einen Neustart für die EU und für Deutschland verkörpern. In den nächsten sechs Monaten wird viel von der Methode und dem Stil Deutschlands abhängen: Wird es der deutschen Regierung mit den angekündigten inhaltlichen und methodischen Neuerungen gelingen, ihrer "Verantwortung für Europa" gerecht zu werden, wobei dies nur ein anderer Ausdruck für die von den anderen Ländern geforderte und zugleich gefürchtete politische Führungsrolle Deutschlands in der EU ist?

Es ist sicher, dass der Erfolg nur über eine Einigung mit Frankreich kommen kann, welches mehr denn je der unverzichtbare Partner Deutschlands ist, zu einer Zeit, in der das Vereinigte Königreich sich aus der EU verabschiedet. Der Erfolg wird aber auch von der Einbeziehung der anderen Mitgliedstaaten abhängen, und man kann die Bedeutung, die die Regierung der Organisation ihres Vorsitzes "im Trio" mit Portugal und Slowenien beimisst, nur begrüßen. Doch obwohl kein europäischer Staat für sich in Anspruch nehmen kann, alleine das europäische Gemeinwohl zu verkörpern, müssen einige Staaten größere Anstrengungen

unternehmen, um dazu beizutragen. Deutschland gehört, wie Frankreich, dazu.

Die grundlegende Reform der EU, die immer noch aussteht, betrifft den demokratischen und bürgerschaftlichen Aspekt der EU. Das Europäische Parlament muss, wie die nationalen Parlamente, zweifellos in die Arbeit am Wiederaufbaufonds einbezogen werden. Aufmerksamkeit erregt jedoch der Vorschlag Angela Merkels, auch über eine begrenzte Reform der Verträge nachzudenken. Eine begrenzte Reform, die auf der Grundlage eines klaren Mandats, aber unter Einbeziehung der Akteure der Zivilgesellschaft und insbesondere der Bürgerinnen und Bürger der Union unter der deutschen Präsidentschaft begonnen würde und 2022 unter französischem Mandat enden könnte, könnte zu dem politischen Erbe werden, das Angela Merkel den Europäern hinterlässt. Die geplante „Konferenz zur Zukunft Europas“ wäre ein erster Schritt dazu.

Frank BAASNER

Direktor des Deutsch-Französischen
Instituts Ludwigsburg

Stefan SEIDENDORF

Stellvertretender Direktor des
Deutsch-Französischen Instituts Ludwigsburg

Sie finden alle unsere Publikationen auf unserer Internetseite
www.robert-schuman.eu

Herausgeberin: Pascale JOANNIN

DIE ROBERT-SCHUMAN-STIFTUNG wurde im Jahr 1991 als gemeinnützige Stiftung gegründet und ist nunmehr eines der bedeutendsten Forschungszentren Frankreichs zu Europa und den europäischen Politiken. Sie erstellt zahlreiche Studien zur Politik der Europäischen Union und publiziert diese außer in Frankreich auch im europäischen Ausland. Auch außerhalb Europas informiert die Robert-Schuman-Stiftung regelmäßig über aktuelle politische Entwicklungen in Europa. Mit ihren Recherchen, Veröffentlichungen und Veranstaltungen regt die Robert-Schuman-Stiftung immer wieder zur öffentlichen Debatte europäischer Themen an und bereichert diese zusätzlich durch ihr Engagement und zahlreiche wissenschaftliche Beiträge. Stiftungspräsident : Jean-Dominique Giuliani.