

# Würzburger Jean-Monnet-Papers



Julius-Maximilians-  
**UNIVERSITÄT  
WÜRZBURG**

**JMP 5**

**Gisela Müller-Brandeck-Bocquet  
(Hrsg.)**

**Krisen, Potenziale und  
Perspektiven der EU**

**Die mainEUropa Blogs 2017  
bis 2021**

2024

# Über das Projekt

Die Würzburger Jean-Monnet-Papers (JMP) sind Teil der Arbeiten des Jean-Monnet-Lehrstuhls von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet an der JMU Würzburg unter dem Projekttitel „Die Europäische Union jenseits der Krisen: Neues Vertrauen in die Potenziale der EU schaffen“. Weitere Arbeiten und Informationen können unter [www.maineuropa.eu](http://www.maineuropa.eu) abgerufen werden. Das Projekt wird von der Europäischen Kommission kofinanziert.

Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen geben ausschließlich die Sicht der Autorinnen und Autoren und nicht die der Herausgeberin oder der Europäischen Kommission wider.

Herausgeberin:  
Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet  
Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
Jean-Monnet-Lehrstuhl  
Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen

© Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
Professur für Europaforschung und  
Internationale Beziehungen  
Wittelsbacherplatz 1  
97074 Würzburg  
Tel.: +49 931 - 31-84854  
[ib@uni-wuerzburg.de](mailto:ib@uni-wuerzburg.de)  
<http://politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de>  
Alle Rechte vorbehalten.  
Würzburg 2024.

Dieses Dokument wird bereitgestellt durch  
OPUS Würzburg, ein Publikationsservice der  
Universitätsbibliothek Würzburg.

Universitätsbibliothek Würzburg  
Am Hubland  
D-97074 Würzburg  
Tel.: +49 931 - 31-85906  
[opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de](mailto:opus@bibliothek.uni-wuerzburg.de)  
<https://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de>  
Titelblattgestaltung: UB Würzburg

ISSN: 2625-6193



Zitiervorschlag:

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.) 2024: Krisen, Potenziale und Perspektiven der EU – Die mainEUropa Blogs 2017 bis 2021, in: Würzburger Jean-Monnet-Papers, Nr. 5 (2024). DOI: 10.25972/OPUS-35271

This document is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0): <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0> This CC license does not apply to third party material (attributed to another source) in this publication.

# Krisen, Potenziale und Perspektiven der EU - Die mainEUropa Blogs 2017 bis 2021

---

Online publiziert: 08.04.2024

© Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen

---

Herausgeberin

Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Jean-Monnet-Lehrstuhl

Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen

## Vorwort

Die Europawahlen vom kommenden Juni 2024 sind von herausragender Bedeutung für die Zukunft der Europäischen Union (EU). Denn sie werden zum einen darüber Aufschluss geben, wie stark die extremistischen, vor allem rechtsextremistischen Kräfte in den 27 EU-Mitgliedstaaten inzwischen geworden sind. Können sie im Vergleich zu den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament, die 2019 stattfanden, weitere Zuwächse verzeichnen oder ist ihr Zenit, nicht zuletzt aufgrund sehr großer Massendemonstrationen zur Verteidigung der Demokratie, endlich überschritten? Diese Großdemonstrationen, die in den vergangenen Wochen und Monaten – vor allem, aber nicht nur – in Deutschland stattgefunden haben, adressierten zu Recht die Rechtsextremen als Gegner, als Saboteure, als Totengräber der Demokratie, ja, auch der europäischen Demokratie. All diese Rechtsaußenparteien wollen neben dem Rück- und Abbau demokratischer Grundlagen auch das integrierte Europa rückabwickeln und der einzelstaatlichen, der nationalen Souveränität wieder absoluten Vorrang einräumen. Dabei verkennen sie fundamental die weltpolitischen Entwicklungen, die Mittel-, Klein- oder Kleinststaaten, wenn sie auf sich allein gestellt wären, souveränes, d.h. unabhängiges Agieren überhaupt nicht mehr erlauben. Hier muss man den Ewiggestrigen mal wieder ein Bonmot aus den Anfangsjahren der europäischen Integration in Erinnerung rufen: „In Europa gibt es nur zwei Typen von Staaten: Kleine Staaten und Staaten, die noch nicht verstanden haben, dass sie klein sind.“ Wenn der Belgier Paul Henri Spaak, ein Gründungsvater der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Montanunion) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), diese Wahrheit schon in 1950er Jahren seinen Zeitgenossen mit auf den Weg gab, wie kann es dann sein, dass die Rechtsextremen der 2020er Jahre dies angesichts der radikal veränderten internationalen Lage, die zu einem klaren Bedeutungsverlust der Staaten Europas geführt hat, noch immer nicht kapiert haben? Welche Schlüsse über ihren Kenntnisstand zur heutigen Weltordnung sind daraus zu ziehen?

Herausragend wichtig sind die anstehenden Europawahlen zum zweiten auch, weil das künftige Europäische Parlament dabei mitwirken wird und muss, die EU angesichts der Rückkehr des Krieges mitten nach Europa auf die neuen außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Notwendigkeiten vorzubereiten. Ein geeintes, starkes, demokratisches EU-Europa muss für den Erhalt der internationalen Ordnung, des regelbasierten Multilateralismus und der Demokratie eintreten können. Sollte wegen einer eventuellen Rückkehr Donald Trumps ins Amt des US-Präsidenten der transatlantische Partner erneut vorübergehend ausfallen, so wird eine noch größere Verantwortung auf die EU zukommen. Europa muss dann in einem immer stärker von autoritären, ja totalitären antidemokratischen Mächten beherrschten internationalen Umfeld sich und seine grundlegenden Interessen und Werte erhalten und verteidigen können. Es muss auch Vorreiter beim Kampf gegen den Klimawandel bleiben. Und für all diese überaus wichtigen Aufgaben braucht die EU die demokratische Legitimation durch seine Bürgerinnen und Bürger. Diese werden hoffentlich in sehr großer Zahl wählen gehen, um diejenigen politischen Kräfte zu unterstützen, die eben diese Zielsetzung für das vereinte Europa verwirklichen wollen.

Das vereinte EU-Europa ist also für die Zukunft aller Europäerinnen und Europäern von zentraler Bedeutung. Denn: „Als Europäische Union sind wir wer. Sonst sind wir nichts“, ermahnte uns der neulich verstorbene deutsch-französische Brückenbauer Alfred Grosser.

Heutzutage, nach über 70 Jahren des kontinuierlichen Ringens um die Erschaffung eines geeinten Europas hat die EU die Potenziale, um sich und der demokratischen Ordnung gute Perspektiven zu eröffnen. Das wird auch in Zukunft mit Krisen und Konflikten, mit Meinungsverschiedenheiten, ja mit Streit verbunden sein – wie sollte es in einer demokratischen Union

von 27 europäischen Mitgliedstaaten auch anders sein? Äußerst wichtig ist dabei auch, dass die Europäerinnen und Europäer mehr Vertrauen und Zuversicht in diese Potenziale der EU entwickeln. Dies ist das Gebot der Stunde.

Vertrauen und Zuversicht waren war aber immer schon eine zentrale Voraussetzung für das Voranschreiten der Vereinigung Europas. Und dieses Voranschreiten war schon immer krisenreich, mühsam, anstrengend, aber letztendlich lohnend. Die im Folgenden präsentierte Sammlung von insgesamt 36 Blogs, die im Rahmen meines Jean Monnets Lehrstuhl entstanden sind, soll für den Zeitraum 2017-2021 von diesem unablässigen Ringen um Europas Fortschreiten kurz und leicht verständlich Zeugnis ablegen.

2017 wurde mir als Professorin für Europaforschung und Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Würzburg von der EU-Kommission ein Jean Monnets Lehrstuhl verliehen. Das dieser Auszeichnung zugrunde liegende Projekt trug den Titel: „Die Europäische Union jenseits der Krisen: Neues Vertrauen in die Potenziale der EU schaffen.“ Als eine der Projektaktivitäten beschloss ich zusammen mit meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, unter der für den Standort Würzburg hintersinnigen Bezeichnung mainEUropa künftig Blogs zu schreiben, die online über ausgewählte Aspekte der EU-Politik aktuell und knapp informieren. So haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter meiner Professur, Master-Absolventen, ein Gast und ich selbst die mainEUropa- Blogs verfasst, die dem EU-Geschehen der Jahre 2017 bis 2021 aus jeweils aktuellen Anlässen den Puls genommen haben. Die Blog-Themen sind breit gefächert und bilden somit ausgewählte Ausschnitte aus der jüngeren Integrationsgeschichte ab.

Diese Blogs wurden in recht hohen Zahlen aufgerufen; daher und um eine gewisse Nachhaltigkeit zu schaffen, sollen sie auch nach Auslaufen des Jean Monnet Lehrstuhls im Netz präsent bleiben. Abschließend möchte ich allen mainEUropa-Blog-Verfasserinnen und -Verfassern nochmals sehr herzlich für ihre Beiträge und ihr Engagement danken. Diesem digitalen Sammelband zu den Krisen, Potenzialen und Perspektiven der Europäischen Union wünsche ich nun eine große und interessierte Leserschaft.

Im April 2024

Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

## Verzeichnis der mainEUropa-Blogs

1. Junckers Ideen für die EU post Brexit: Der Kommissionspräsident möchte den Wind in Europas Segeln nutzen - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 19. September 2017 .....	7
2. Guter Rat ist teuer - Eine Vorschau auf den EU-Gipfel in Brüssel: Die Agenda des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs angesichts schwieriger Umstände nach den Wahlen in Deutschland und Österreich - von Manuel Pietzko, M.A., 16. Oktober 2017 ..	9
3. Ein Routine-Gipfel, der Erwartungen schürt: Kritische Bestandsaufnahme zum Europäischen Rat vom 19. und 20. Oktober 2017 - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 2. November 2017 .....	11
4. COP23: Bereit für die Zukunft? Ein Ausblick auf die weltweite Klima-konferenz 2017 und die Rolle der EU – von Anja Zürn, M.A., 6. November 2017 .....	14
5. COP23: Fortschritte zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens - von Anja Zürn, M.A., 21. November 2023 .....	15
6. Ein Wendepunkt für die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Die EU beschließt eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 5. Dezember 2017 .....	18
7. Jahresendspurt in Brüssel: Der Europäische Rat zwischen Brexit und Aufbruch - von Johannes Greubel, M.A., 20. Dezember 2017.....	21
8. Die EU verteidigt ihre Werte Polen gegenüber und zückt dabei ihre schärfste Waffe - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 22. Januar 2018.....	25
9. Deutschland hat wieder eine Regierung – was bedeutet das für die EU? - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 8. März 2018 .....	29
10. Deutschland hat endlich seine Regierung. Ja, aber... – Gastbeitrag von Prof. Dr. Gilbert Casarus (Universität Fribourg, CH), 20. März 2018.....	33
11. Italien zwischen Regierungsbildung und Neuwahl: Wird der Reset-Button gedrückt? - von Manuel Pietzko, M.A., 2. Mai 2018 .....	35
12. Brexit Reloaded: Zum aktuellen Stand der Austrittsverhandlungen. - von Johannes Greubel, M.A., 4. Juni 2018.....	38
13. Komödie oder Tragödie? Der Asylstreit kapert das Gipfeltreffen des Europäischen Rats 28./29.6.2018 - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 10. Juli 2018 .....	43
14. Das Europäische Parlament versus Orbán: Europas Parlament verteidigt die Rechtsstaatlichkeit in der EU – und eröffnet den Wahlkampf für Mai 2019 - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 19. September 2018.....	48

15. Europe's Next Spitzenkandidat: Wird Manfred Weber der neue Kommissionspräsident? - von Dr. Carolin Rüger, 14. November 2018.....	51
16. COP24: Die Grundsteinlegung zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens? - von Anja Zürn, M.A., 17. Januar 2019 .....	55
17. Die Brexit-Uhr tickt weiter: Großbritannien auf dem Weg in den No-Deal? - von Johannes Greubel, M.A., 15. Februar 2019 .....	58
18. 70 Jahre Nordatlantikvertrag – ein Bündnis in schwierigem Fahrwasser - von Marco Zeiss, M.A., 16. April 2019.....	61
19. Die Renaissance der Europäischen Union nach dem Sibiu-Gipfel? Macrons Pläne zum Klima und den EP-Wahlen fordern Merkel heraus. - von Manuel Pietzko, M.A., 20. Mai 2019 .....	65
20. „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen“ – Ein Hoch auf das Grundgesetz und Glückwünsche zum 70. Geburtstag - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 23. Mai 2019 .....	70
21. Die Gewinnerin der Europawahl ist die Demokratie selbst: Eine erste Analyse der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 - von Manuel Pietzko, M.A., 29. Mai 2019.....	72
22. Die Rechtspopulisten in der EU: Vereinte Front oder tief gesplante Kräfte im neuen Europäischen Parlament? - von Christine Fischer, M.A., 11. Juni 2019 .....	76
23. Großbritannien auf der Suche nach einem neuen Premier: Ausweg auf der Brexit-Blockade? - von Johannes Greubel, M.A., 13. Juni 2019 .....	79
24. Ursula ex Machina: Wie das Spitzenkandidatensystem bei dem Kampf um die Macht zu Grabe getragen wurde - von Marco Zeiss, M.A., 17. August 2019 .....	84
25. Endlosdrama Brexit: Es geht in die zweite Verlängerung - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 3. November 2019 .....	90
26. Der Green-Deal – Europas „Mann-auf-dem-Mond-Moment“? - von Christine Fischer, M.A., 8. Januar 2020 .....	96
27. Kann Josep Borrell Europa die Sprache der Macht lehren? Eine Bilanz nach 100 Tagen im Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik - von Dr. Carolin Rüger, 11. März 2020.....	99
28. Europäische Solidarität und Corona-Pandemie: Wie geht das zusammen? - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 24. April 2020 .....	103
29. Geopolitische Macht Europa? Die Europäische Union und Großmächte Wettbewerb im Schatten der globalen COVID-19-Pandemie - von Marco Zeiss, M.A., 13. Mai 2020 .....	108
30. Aus großer Kraft folgt große Verantwortung: Die deutsche Ratspräsidentschaft im Zeichen der Corona-Krise - von Manuel Pietzko, M.A., 7. Juli 2020.....	114

- 
31. Die 1,8-Billionen-Euro-Frage ist gelöst – und jetzt? Zu den historischen Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juli 2020 - von Dr. Carolin Rüger und Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 31. Juli 2020..... 121
  32. Biden und Europa: Ein transatlantischer „New Deal“? - von Marco Zeiss, M.A., 18. November 2020 ..... 126
  33. Keine Ukraine 2.0 – Die Reaktion der Europäischen Union auf die gestohlene Wahl in Belarus - von Dr. Carolin Rüger, 18. Januar 2021 ..... 131
  34. Die Konferenz zur Zukunft Europas – Fest der Demokratie oder zum Scheitern verdammt? - von Johannes Greubel, M.A., 11. Mai 2021..... 134
  35. Zwischen Scheitern und „Jahrhundertchance“ – Die EU nach einem Jahr Corona - Von Oliver Heinemann, M.A., Nils Intraschak, M.A., Michel Salzer, M.A., und Christoph Simon, M.A., 19. Mai 2021 ..... 138
  36. Eine Ampelregierung, die „Fortschritt wagen will“ – Auch in der Europapolitik? - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 8. Dezember 2021 ..... 143



## 1. Junckers Ideen für die EU post Brexit: Der Kommissionspräsident möchte den Wind in Europas Segeln nutzen - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 19. September 2017

Vergleicht man Jean-Claude Junckers diesjährige „Rede zur Lage der Union“ vom 13.9.2017 mit derjenigen des Jahres 2016, so wird der enorme Auftrieb schlagartig begreifbar, der die EU in den letzten 12 Monaten erfasst hat. Hatte der Kommissionspräsident 2016 die EU in einer „existentiellen Krise“ gesehen und von „viel Spaltung“ und „wenig Gemeinsinn in unserer Union“ gesprochen, so verkündete er im September 2017 erleichtert, selbstbewusst und optimistisch: „Europa hat wieder Wind in den Segeln“. Das ist richtig und sehr erfreulich und untermauert die Tatsache: Unter der Wucht von Brexit und Trump, von Flüchtlingskrise und rechtspopulistischer Europafeindlichkeit, von Angriffen auf rechtsstaatliche Normen in einigen Mitgliedstaaten und was der Herausforderungen noch mehr sind, hat die EU sich wieder gefangen und Tritt gefasst. Insofern kann Junckers „Wind in Europas Segeln“ auch verstanden werden als ein: „Hurra, wir leben noch, schaut her, es gibt uns noch“. Dies im Wesentlichen ist Junckers erlösende Botschaft.

Nun will der Kommissionspräsident den Wind in Europas Segeln nutzen, „die Leinen losmachen [...] und jetzt den günstigen Wind nutzen“. Im weiteren Verlauf seiner Rede führt Juncker aus, in welche Richtung es zu arbeiten gilt, damit die Europäerinnen und Europäer am 30. März 2019, einen Tag nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU, in einem „mehr geeinten, stärkeren und demokratischeren Europa“ aufwachen, einer starken Union der 27.

Juncker will und muss die Integrität und das Gemeinwohl der gesamten Union wahren

Die wichtigsten der zahlreichen Vorschläge Junckers sind zweifelsohne der Euro für alle, die Ausweitung des Schengen-Raums auf alle 27 Mitgliedstaaten sowie der institutionelle Vorstoß, „das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission mit dem des Präsidenten des Europäischen Rats [zu] verschmelzen“. Auch wendet er sich gegen die Absicht mancher Akteure, gesonderte Ämter und Gremien für die Eurozone zu schaffen. So soll laut Juncker der für Wirtschaft und Finanzen zuständige Kommissar der künftige Europäische Wirtschafts- und Finanzminister werden und ein gesondertes Parlament für die Eurozone lehnt der Kommissionspräsident ebenfalls ab. „Das Parlament des Euroraums ist das Europäische Parlament“ – eine Selbstverständlichkeit, sobald der Euro „die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes“ sein wird.

Mit diesen auf Einheit und Geschlossenheit der EU fokussierten Vorstößen füllt Juncker den Auftrag der Kommission vollumfänglich aus: Er will und muss die Integrität und das Gemeinwohl der gesamten Union wahren.

Insgesamt sind Junckers Vorschläge für die künftige EU der 27 vor dem Hintergrund der aktuellen Tendenzen zu verstehen, die in Richtung eines „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ weisen. Der Kommissionspräsident stellt somit die Weichen und setzt Duftmarken für die nun anstehende Relance der EU. Diese wird nach der Bildung der nächsten deutschen Bundesregierung zweifelsohne erfolgen, dies hat Frankreichs neuer Präsident Emmanuel

Macron mehrfach angekündigt und dafür die Zusage der amtierenden und mutmaßlich künftigen deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel erhalten.

Gegenentwürfe zu einem intergouvernemental geführten Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten

Junckers Vorschläge nun gehen der absehbaren Ausrichtung künftiger deutsch-französischer Initiativen gewaltig gegen den Strich, die mutmaßlich ein „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“ sowie eine gestärkte Eurozone mit eigenen Institutionen zum Ziel haben werden.

Dagegen wehrt sich Juncker, als Kommissionspräsident muss er das, will er die Einheit und Geschlossenheit der ganzen EU verteidigen. Mit seinen institutionellen Duftmarken kämpft er auch gegen den sehr markanten Trend der letzten Jahre an, den Trend zum überbordenden Intergouvernementalismus, wie das im EU-Jargon so schön heißt. Gemeint ist damit, dass die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs fast alles regeln und entscheiden, vor allem die Staats- und Regierungschefs der großen Mitgliedstaaten, vor allem die Frankreichs und Deutschlands.

Juncker hat also Gegenentwürfe zu einem intergouvernemental geführten Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten auf den Tisch gelegt. Bravo Jean-Claude! Denn nur so funktioniert eine EU, die wieder Wind in den Segeln hat: Es wird kollektiv geführt, von den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen gemeinsam, die in einem komplexen mehrfach rückgekoppelten Entscheidungsverfahren tragfähige Kompromisse für die Zukunft Europas finden. Juncker hat geliefert, nun sind die anderen an der Reihe.

## 2. Guter Rat ist teuer - Eine Vorschau auf den EU-Gipfel in Brüssel: Die Agenda des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs angesichts schwieriger Umstände nach den Wahlen in Deutschland und Österreich - von Manuel Pietzko, M.A., 16. Oktober 2017

Mit dem Wahlsieg der ÖVP unter Sebastian Kurz, dem Aufstieg der FPÖ und der möglichen Rechtsregierung in Österreich wird die Alpenrepublik zu einem weiteren schwierigen Partner neben Ungarn und Polen. Dazu ist Spanien inmitten einer seiner größten innenpolitischen Krisen der jüngeren Geschichte. Die vielleicht-ja-vielleicht-nein-Sezession Kataloniens mit dem von der Zentralregierung gesetzten und dann verlängerten Ultimatum hängt wie ein Damoklesschwert über Madrid. Sollte sich Barcelona tatsächlich abspalten, droht der EU ein neuer, in seiner Dimension noch nicht absehbarer Krisenherd.

Ob sich der Europäische Rat tatsächlich den Zukunftsfragen der EU widmen kann, ist mehr als fraglich

Auch in Deutschland geht seit der Bundestagswahl vor drei Wochen nur wenig voran. Die Landtagswahlen in Niedersachsen haben die ohnehin schwierigen Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU, FDP und Grünen noch weiter nach hinten verschoben. Das schwache Abschneiden der Christdemokraten – ohne starke AfD – hat sicherlich auch nicht dazu beigetragen, dass Kanzlerin Angela Merkel fester im Sattel sitzt. Ob sich der Europäische Rat tatsächlich den Zukunftsfragen der EU widmen kann, ist deshalb mehr als fraglich.

Die Agenda scheint den schwierigen Umständen Rechnung zu tragen. Die anvisierten Themen sind Migration, Digitales Europa, Außenbeziehungen und die Austrittsverhandlungen mit Großbritannien; letzteres allerdings ohne Theresa May in der sogenannten Artikel 50-Formation.

Im Themenfeld Migration wollen sich die Staats- und Regierungschefs vor allem einen Überblick über den Erfolg oder Misserfolg der bisherigen Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Migration verschaffen und voraussichtlich über zusätzliche Maßnahmen entscheiden. So weit so gut.

Ihr drittes Ziel, die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, wird weitaus schwieriger zu realisieren sein. Neben den bekannten schwierigen Partnern in Form der Visegrád-Staaten kommt nun ein wahrscheinlich abgewählter Bundeskanzler Christian Kern nach Brüssel, der Österreichs Position der kommenden Jahre nicht mehr vertreten kann. Auch Merkel kann hier keine Aussagen treffen, ohne ihre potenziellen Koalitionspartner vor den Kopf zu stoßen.

Türkei, Iran, Trump – Konfliktstoff auch in der Außenpolitik

Daran anknüpfend birgt auch das Thema Außenbeziehungen einigen Konfliktstoff. Noch während des deutschen Bundestagswahlkampfes haben sich sowohl Herausforderer Schulz als auch Kanzlerin Merkel mehr oder weniger enthusiastisch für ein Aussetzen der Beitrittsgespräche mit der Türkei ausgesprochen. Postwendend gab es Reaktionen der europäischen Partner, dass dieser Vorstoß auf wenig offene Ohren treffen wird. Auch die Türkei selbst ist

nicht bereit, den EU-Beitritt ad acta zu legen. Hierzu sagte der stellvertretende Ministerpräsident Bekir Bozdağ: „Wir sind entschlossen, den Prozess trotz aller Rückschläge fortzusetzen.“

In Sachen Iran müssen die Gipfelteilnehmer die Frage beantworten, ob sie sich wie schon ihre Außenminister klar für die Fortführung des Atom-Abkommens einsetzen möchten und sich somit klar gegen US-Präsident Donald Trump stellen, der das Abkommen wohl nicht mehr aufkündigen, aber zumindest nachverhandeln möchte.

Beim Thema Digitales Europa möchte der Europäische Rat auf den Beratungen des Digital-Gipfels vom 29. September aufbauen. Streitpunkt dürfte hier weiterhin die Besteuerung von Firmen wie Apple oder Google sein. Ob beispielsweise Irland die Forderung nach einheitlicher Besteuerung von Gewinnen von Digitalfirmen erfüllen möchte, ist mehr als unsicher.

### Brexit-Verhandlungen in der Sackgasse

Nach den Verhandlungen und dem Abendessen am Donnerstag wird die britische Premierministerin Theresa May abreisen, sodass die übrigen 27 Staats- und Regierungschefs im Artikel 50-Format weiter diskutieren können. Noch am vergangenen Freitag resümierte EU-Chefunterhändler Michel Barnier, dass die Verhandlungen beim Thema britischer Zahlungen an die EU „eine Sackgasse erreicht haben, die sehr beunruhigend ist“. Geplant war während des Gipfeltreffens die zweite Verhandlungsphase zwischen der Europäischen Union und Großbritannien einzuläuten, in der neben unendlichen Spezifika der Trennung auch über eine Übergangslösung nach März 2019 gesprochen werden sollte.

Doch neben der EU-Forderung nach bis zu 60 Mrd. Euro gibt es ebenfalls kaum Fortschritte bei der Frage der Rechte von in Großbritannien lebenden EU-Bürgern sowie einer möglichen neuen Grenze zwischen Irland und Nord-Irland, die den fragilen Frieden im Nordosten der Insel gefährden könnte.

Deshalb hat Barnier dem Europäischen Rat empfohlen, noch nicht in die zweite Phase einzutreten. Vielmehr wird erwartet, dass die Staats- und Regierungschefs ihre Hoffnung ausdrücken, mit dem Gipfel im Dezember mit den Verhandlungen fortschreiten zu können.

### Springt der Motor der Integration an?

Neben den offiziellen Tagesordnungspunkten in großer Runde wird vor allem interessant, ob und wie „Mercron“ die Zukunftsthemen der Europäischen Union angehen und ob der deutsch-französische Integrationsmotor nach den überstandenen Wahlen endlich wieder anspringt und konkrete Ergebnisse produziert, oder ob er noch mindestens bis zur Regierungsbildung in Deutschland weiter stottert und außer Bekenntnissen zu weiteren Reformen nichts herunkommt.

Schwierige Umstände und besondere Herausforderungen also für das Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs – da ist guter Rat teuer.

### 3. Ein Routine-Gipfel, der Erwartungen schürt: Kritische Bestandsaufnahme zum Europäischen Rat vom 19. und 20. Oktober 2017 - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 2. November 2017

Der Europäische Rat vom 19. und 20.10.2017 hatte eine komplizierte Agenda unter schwierigen Verhältnissen abzuarbeiten. Denn etliche Teilnehmer waren eben abgewählt worden bzw. stehen vor schwierigen Regierungsbildungen zu Hause. Das trifft auf Deutschland, Österreich und Tschechien zu; oder sie stehen – wie Spanien wegen des ungeklärten katalanischen Unabhängigkeitsstrebens – unter gewaltigem Druck. Hinzu kommt der Brexit-Blues, der derzeit die EU durchflutet.

An diesen Rahmenbedingungen gemessen, hat der Europäische Rat routiniert seine Kompromissfindungs- und Vertagungsarbeit geleistet, was allerdings die Erwartungen an den nächsten Gipfel im Dezember in die Höhe schraubt.

Die zentralen Gipfelergebnisse

Zunächst zu den zentralen Gipfelergebnissen: Der Europäische Rat konnte sich nicht auf einen Abbruch der Beitrittsgespräche mit der Türkei einigen; damit zeigte er deutlich, dass er sich nicht von im deutschen Bundestagswahlkampf geäußerten Position in die Pflicht nehmen lässt. Bekanntlich hatten sich die beiden Kanzlerkandidaten Merkel und Schulz während ihres TV-Duells vom 3.9.2017 völlig unerwartet für einen offiziellen Abbruch der EU-Türkei-Beitrittsgespräche ausgesprochen.

In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats findet sich unter Punkt 17 nun der lapidare Satz: „Der Europäische Rat führte eine Aussprache über die Beziehungen zur Türkei.“ In der Presse wird berichtet, dass Merkel eine Debatte zu den Beitritts-hilfen durchsetzen konnte, die die EU im Umfang von rund vier Milliarden Euro bis 2020 an die Türkei leistet. Diese Gelder könnten nun umgewidmet werden, etwa für Flüchtlingshilfen; sie sollen aber weiterhin der Türkei zugutekommen.

Hier ist bereits die enge Verknüpfung zwischen der Frage des Türkei-Beitritts und dem Thema Migration und Flüchtlinge sichtbar. So gibt der Europäische Rat ein „uneingeschränktes Bekenntnis zu unserer Zusammenarbeit mit der Türkei auf dem Gebiet der Migration und zur Unterstützung für den westlichen Balkan“ ab. Weiterhin bekennt sich der Europäische Rat zum Ziel der „Sicherstellung der vollständigen Kontrolle der Außengrenzen“ und strebt „deutlich verstärkte Rückführungen“ abgelehnter Asylbewerber an.

Mit Blick auf die Zukunft möchte der Europäische Rat „so bald wie möglich ‚Zurück zu Schengen‘“ gelangen und in der ersten Jahreshälfte 2018 einen Konsens zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems erzielen. Das „digitale Europa“ nimmt in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats breiten Raum ein.

Die EU-27 auf dem Weg zu einer Sicherheits- und Verteidigungsunion?

In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dem neuen und großen Zukunftsprojekt der EU, werden „erheblichen Fortschritte“ bei der Realisierung der sog. Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO, Permanent Structured Cooperation, nach Artikel 46 EUV) begrüßt. Da einige Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, hier in den letzten Monaten vorangeprescht sind, stellt der Europäische Rat in Aussicht, dass „die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit noch vor Ende des Jahres eingeleitet werden [könnte], mit dem Ziel [...] der Einleitung erster Projekte.“

Das ist in der Tat beachtlich und scheint zu belegen, dass die EU angesichts von Brexit und Trump tatsächlich ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik vermehrt selbst in die Hand nehmen will, wie unter anderem von Kanzlerin Merkel in ihrer inzwischen berühmten Truderinger Rede vom 28. Mai 2017 gefordert.

Damals hatte Angela Merkel in Reaktion auf zahlreiche Affronts des amtierenden US-Präsidenten gegen die EU und die NATO gesagt: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei und deshalb kann ich nur sagen, wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen“. Ex-Außenminister Joschka Fischer hat diesen Merkel'schen Aufruf trefflich als „Geist von Trudering“ gewürdigt (Süddeutsche Zeitung, 9.6.2017). Zwar wird es noch ein langer, ein sehr langer Weg zu einer vertablen EU- Sicherheits- und Verteidigungsunion sein; dennoch sind hier zweifelsohne Fortschritte und eine neue Entschlossenheit festzustellen.

Brexit-Verhandlungen – keine Lösung in Sicht

Obgleich im Vorfeld der Europäischen Ratstagung viel über Brüsseler Zugeständnisse an die schwer angeschlagene britische Premierministerin Theresa May die Rede war, sind diese nur äußerst dezent ausgefallen. In der „Artikel-50-Formation“ – so heißen die Beratungen der 27 EU-Staats- und Regierungschefs nun, wenn es um den Brexit geht – wurden „Fortschritte“ und „einige Fortschritte“ in Bezug auf den Rechtsschutz von EU-Bürgern im Vereinigten Königreich (und umgekehrt) sowie mit Blick auf die irische Grenzfrage begrüßt.

Da die finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens der EU gegenüber „sich [...] noch nicht in einer festen und konkreten Zusage des Vereinigten Königreichs zur Begleichung all dieser Verpflichtungen niedergeschlagen“ haben, möchte der Europäische Rat derzeit noch nicht in die zweite Phase der Verhandlungen eintreten, die die künftigen Handelsbeziehungen regeln soll. Man konzidiert den Briten lediglich, „interne vorbereitende Beratungen aufzunehmen“.

Im Dezember muss der Europäische Rat mehr liefern als letzte Woche

Einige der wesentlichen Entscheidungen wurden auf den kommenden Dezembertreffen verschoben. Nun ist es eine äußerst gängige Praxis des Europäischen Rats, strittige Themen zu vertragen, um bis zum nächsten Treffen Schnittstellen für gemeinsames Handeln zu identifizieren und an Kompromissen zu feilen. Das macht EU-Politik ja so mühsam, zeitintensiv und kleinteilig. Diesmal jedoch ist diese Strategie hochgradig gerechtfertigt, wegen – wie bereits vermerkt – ungewisser Regierungsbildungen in einigen Mitgliedstaaten.

Auf dem Dezembergipfel aber sollte der Europäische Rat mehr liefern als letzte Woche. Er muss den neuen Pro-EU-Elan nutzen, der sich nach den Wahlen in den Niederlanden und vor allem in Frankreich entwickelt hat. Er muss – um in Jean-Claude Junckers Sprachbildern seiner Rede zur Lage der Union vom vergangenen September zu bleiben – den Wind in Europas Segeln nutzen, die Leinen losmachen und die Segel setzen. Das Fenster der Möglichkeiten werde nicht ewig offenbleiben, warnte er. Wie Recht er hatte angesichts neuer Gefahren wie Separatismus und Rechtsruck in einigen Mitgliedstaaten.

So gilt immer wieder aufs Neue Jean Monnets Diktum: „Europa wird sich in Krisen erschaffen und es wird in den zahlreichen Lösungen bestehen, dies es für diese Krisen findet“. Sinnlos also auf noch günstigere Winde zu warten, um EU-Europa zu festigen und zu stärken. Der richtige Zeitpunkt ist jetzt.

#### 4. COP23: Bereit für die Zukunft? Ein Ausblick auf die weltweite Klimakonferenz 2017 und die Rolle der EU – von Anja Zürn, M.A., 6. November 2017

Heute beginnt die UN-Klimakonferenz, die 23. Conference of the Parties, in Bonn. Ausgerichtet wird sie von den Fidschi-Inseln, einer der am meisten vom Klimawandel betroffenen Staaten. Zwölf Tage wird um die Ausgestaltung des Pariser Klimaabkommens aus dem Jahr 2015 verhandelt, das das Ziel verfolgt, die globale Erderwärmung auf unter 1,5 Grad im Vergleich zum Niveau vor der Industrialisierung zu beschränken. Bei diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass die Folgen des Klimawandels zwar enorm sind, die Folgen des Überschreitens des Ziels jedoch irreversibel seien.

Verhandlungen zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens

Fest steht, dass das Pariser Abkommen viele Mechanismen wie die selbst gesetzten nationalen Klimaziele und deren regelmäßige Verschärfung beinhaltet, jedoch sind die Verfahren zur Messung der Einhaltung der Ziele sowie die Vergleichbarkeit der Resultate und der transparenten Darstellung der Anstrengungen der einzelnen Staaten noch offen. Außerdem gilt es, sich der Ausgestaltung der Hilfe der reichen Industriestaaten für die vom Klimawandel im besonderen Maße betroffenen Entwicklungsländer zu widmen und dafür einen verbindlichen Rahmen festzulegen.

USA wollen aussteigen, können die Verhandlungen aber bis 2019 torpedieren

Begleitet werden die umfassenden sowie komplizierten Aufgaben von grundsätzlichen Fragen wie der Bedeutung des Ausstiegs der USA aus dem Pariser Klimaabkommen. Denn auch wenn der Ausstieg beispielsweise durch die massive Einschränkung der Finanzmittel der US-Umweltbehörde faktisch bereits teilweise vollzogen wurde, ist der offizielle Ausstieg erst am 4. November 2020 möglich – einen Tag nach der nächsten Präsidentschaftswahl. Die USA sind demnach bis November 2019 an den weiteren Klimaverhandlungen beteiligt und könnten in Bonn den Versuch unternehmen, verschiedene Initiativen oder strenge Regelungen zu verhindern.

Auch die EU muss ihrer Rolle als Klima-Vorreiterin wieder besser gerecht werden

Auch für die EU ist diese Weltklimakonferenz zentral. Zum einen wird sie ihrer Vorreiterrolle auf dem internationalen Klimaparkett gerecht werden wollen, nicht zuletzt in Anbetracht des Verhaltens der USA sowie der Rolle aufsteigender Mächte wie China und Indien. Zum anderen sind Fragen der Zielerreichung innerhalb der EU teilweise nicht geklärt und könnten ihrer Glaubwürdigkeit abträglich sein. In Bezug auf den Brexit wird mit Spannung erwartet, ob sich Großbritannien zum Festhalten an den EU-Klimazielen äußert oder eigene Ziele forcieren wird. Mit dem Slogan „Bereit für die Zukunft.“ wirbt aktuell das Bundesumweltministerium für die Conference of the Parties. Ob sie getreu diesem Motto umfassende Beschlüsse fassen wird, zeigen die nächsten zwölf Tage.



## 5. COP23: Fortschritte zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens - von Anja Zürn, M.A., 21. November 2023

Am Samstag, den 19.11.2017, endete der Klimagipfel in Bonn. Nach einer einmaligen Verlängerung konnten etliche Beschlüsse gefasst werden. Was bleibt vom Gipfel, der zum ersten Mal unter der Präsidentschaft eines besonders vulnerablen Staates, Fidschi, stand?

Der große Wurf blieb aus – jedoch stand dieser auch nicht auf der Agenda. Das wichtigste Ziel, die Erarbeitung einer Verhandlungsgrundlage für das sogenannte Regelbuch zur Ausgestaltung des 2020 startenden Pariser Klimaabkommens, wurde durch die Erstellung des Arbeitskatalogs erreicht. Dieser umfasst 260 Seiten und muss nun im Laufe des kommenden Jahres von den Mitgliedsstaaten des Pariser Abkommens weiterverhandelt und verschlankt werden. Denn das Ziel für den Gipfel 2018 im polnischen Kattowitz lautet, das Regelbuch für verbindliche Mechanismen zur Umsetzung, Vergleichbarkeit und Überwachung der freiwilligen nationalen Klimaziele zu schaffen. Zudem sollen die bis dato eingereichten Ziele kritisch evaluiert werden, um deren Verschärfung zu erwirken. Denn aktuell reichen diese nicht aus, um die Erderwärmung deutlich unter 2 Grad zu halten, obwohl das Pariser Klimaabkommen festhält, dass die Erderwärmung idealerweise, nicht über 1,5 Grad im Vergleich zur vorindustriellen Zeit ansteigen soll. Allerdings ist die Weltgemeinschaft davon laut verschiedener Untersuchungen noch sehr weit entfernt. Deutlich ambitioniertere nationale Klimaziele sind daher notwendig.

Bessere Einbindung lokaler und regionaler AkteurInnen: Der Talanoa-Dialog

Den Weg dahin soll unter anderem der Talanoa-Dialog ebnen. „Talanoa“ wird auf den Fidschi-Inseln der Austausch aller Betroffenen genannt, der transparent geführt wird und Lösungen zum Wohle aller Beteiligten entwickelt. Dieses Format wurde bereits im Vorfeld des Bonner Gipfels gestartet und soll nun ein weiteres Jahr lang die Fragen klären, wo die Weltgemeinschaft derzeit in Sachen Klimaschutz steht, wo sie hinmöchte und wie dieser Weg beschritten werden kann. Eines der Dialog-Ziele stellt die gemeinsame Stellungnahme zum IPCC-Bericht dar, der das 1,5 Grad-Ziel als Maßgabe benennt. Dem möglichen Scheitern und den daraus entstehenden Konsequenzen sollte ein wichtiger Stellenwert im Rahmen des Talanoa-Formats beigemessen werden. Dass neben den RegierungsvertreterInnen auch lokale und regionale AkteurInnen bei den Diskussionen eingebunden werden, ist ein Novum. Hier wird die Handschrift des diesjährigen Präsidiums überdeutlich. Im Rahmen des Gipfels betonte es kontinuierlich, dass der Klimawandel alle betrifft – gerade die Menschen vor Ort, die beispielsweise auf den Fidschi-Inseln zunehmend zur Klimaflucht gezwungen werden. Die Staaten konnten sich überdies auf die Ausgestaltung der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen einigen. Somit wird der bereits unter dem Kyoto-Protokoll operierende Fonds im Rahmen des Pariser Abkommens weitergeführt. Keine Einigung hingegen wurde im Bereich des „loss and damage“ gefunden. Die in Warschau 2013 angestoßene Diskussion konnte in Bezug auf die finanzielle Unterstützung der Entwicklungsländer bei Klimaschäden zu keinem einvernehmlichen Ergebnis geführt werden, es bleibt also weiter unklar, wie die benötigten Gelder mobilisiert werden sollen.

Beschlüsse im Umfeld des Bonner Gipfels sorgten für große Aufmerksamkeit

Jedoch zeigen die im Umfeld des Klimagipfels beschlossenen Initiativen und Abkommen eine gewisse Dynamik auf, die Zuversicht entstehen lässt. Zu Beginn des Gipfels hat die EU eine umfassende Reform des Emissionshandels verabschiedet. Dieser hat nicht erst mit dem Einsetzen der Wirtschafts- und Finanzkrise stark an Schlagkraft verloren. Der neu aufgestellte Emissionshandel soll zum Erreichen des Pariser Klimaziels der EU, bis 2030 40% der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Vergleich zum Referenzjahr 1990 einzusparen, beitragen. Daneben hat die inoffizielle US-amerikanische Delegation „Americas Pledge“ Aufsehen erregt. In diesem Bündnis haben sich Städte, Gemeinden, Bundesstaaten, Hochschulen sowie Unternehmen zusammengeschlossen, die nach eigenen Angaben knapp 50% der US-amerikanischen Bevölkerung repräsentieren. Nach dem Motto „We are still in!“ betont die Gruppe, an den 2015 vereinbarten Klimazielen festzuhalten, auch wenn Präsident Trump den Ausstieg bereits beschlossen hat. Entgegen der Befürchtung, dass die US-amerikanische Delegation den Gipfel torpedieren könnte, war es um die Verhandlungsführung aus den USA recht still geworden. Die Entsendung lediglich eines State Secretary zum ranghöchsten Treffen des Gipfels sorgte für Irritationen bei den beteiligten Staaten.

Die Ankündigungen der „Powering Past Coal Alliance“ beleben die Diskussion zum Kohleausstieg

Unter der Führung von Großbritannien und Kanada hat die „Powering Past Coal Alliance“, bestehend aus über 25 Staaten und Städten, wie Portugal, Frankreich, Italien, Mexiko, El Salvador, Alberta sowie Washington D.C. und Vancouver, den Ausstieg aus der Kohleverstromung aller OECD-Staaten bis spätestens 2030 gefordert. Außerdem gaben die Bündnispartner ihre jeweils eigenen, teils ambitionierten Ausstiegsjahre bekannt. Diese Ankündigungen erhöhen den Druck auf Staaten wie Deutschland, das ca. 40 % der Energie aus Kohlekraftwerken bezieht, oder auch Polen, dessen Energiemix noch stärker von der Kohleverstromung abhängig ist. Dass gerade Frankreich und Großbritannien beim Ausstieg vorangehen, ist auf deren enormen Anteil an Atomkraft im Energiemix zurückzuführen. Dies kann künftig für kontroverse Diskussionen sorgen – nicht nur innerhalb der Europäischen Union.

Wie weiter – oder was bleibt?

Die vielfältigen, teils ambitionierten, teils eher enttäuschenden Ergebnisse des Gipfels bestätigen den neuen, durch das Pariser Abkommen etablierten Kurs: Ziele zu vereinbaren, die auf der Initiative der Staaten beruhen und zusätzlich Akteure wie Städte, Bundesstaaten oder Unternehmen einzubinden. Dass mit dem Talanoa-Dialog dieser Kurs nun verstärkt wird, kann die Klimaschutzpolitik auf eine breitere Basis stellen und für zusätzliche Akzeptanz sorgen. Ob und inwieweit diese vorsichtige Dynamik an Fahrt aufnehmen kann, wird sich bereits in einigen Wochen zeigen, wenn Präsident Emmanuel Macron am 12. Dezember anlässlich des zweijährigen Jubiläums des Pariser Klimagipfels nach Paris lädt.

## Die Ergebnisse der COP 23 im Überblick

Ziel	Inhalt der Verhandlungen	Ergebnis
Arbeitskatalog für das Regelbuch zur Umsetzung des Pariser Abkommens erstellen	Diverse Vorschläge zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens wurden gesammelt. Der 260-seitige Katalog wird nun diskutiert, um die finale Fassung auf der COP 24 verabschieden zu können.	+
Talanoa-Dialog: Dialog-Forum zur Diskussion ambitionierter nationaler Klimaschutzziele einrichten	Zur Erhöhung der Klimaschutzziele wird eine Plattform zum Austausch der verschiedenen Akteure etabliert. Die hier diskutierte Bestandsaufnahme soll zu ambitionierteren nationalen Klimaschutzziele führen.	+
Loss and damage: Einen finanziellen Ausgleich der Schäden durch Klimafolgen in den Entwicklungsstaaten schaffen	Entwicklungsstaaten forderten die konkrete Ausgestaltung des in Warschau gestarteten Prozesses zur Finanzierung von Umweltschäden durch die Industrieländer. Ein Arbeitsplan wurde auf den Weg gebracht, von einer Einigung zur konkreten Finanzierung, ist die Gemeinschaft dennoch weit entfernt.	-
Finanzen	Der Anpassungsfonds an den Klimawandel aus dem Kyoto-Protokoll wird auch über 2020 hinaus im Rahmen des Pariser Abkommens weitergeführt.	+
Verpflichtungen bis 2020	Da die Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaabkommen erst 2020 in Kraft treten, sollen die Industrieländer bereits 2018 und 2019 auf den Konferenzen von ihrem Klimaschutzfortschritt berichten. Diese Berichterstattung wurde beschlossen.	+
Frauenförderung	Die Rolle der Frau soll im Zusammenhang mit dem Klimaschutz verstärkt berücksichtigt werden. Der Gender-Aktionsplan wurde verabschiedet und beinhaltet neben der erhöhten Beteiligung von Frauen bei den Klimaverhandlungen auch deren verstärkte Einbindung in Klimaschutzprojekte und gezielte Schulungen.	+
Bessere Einbindung indigener Völker	Indigene Völker sollen stärker in die Klimaverhandlungen eingebunden werden, wie es bereits auf der COP 21 beschlossen wurde. Die Plattform für Indigene Völker und lokale Gemeinden wurde etabliert und soll für den Wissensaustausch zum Klimaschutz dienen. Die Feste Einbindung Indigener Völker wirft ein Schlaglicht auf die künftige Einbindung weiterer Gruppen, die nicht mit am Verhandlungstisch sitzen.	+

## 6. Ein Wendepunkt für die EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Die EU beschließt eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 5. Dezember 2017

Am 13.11.2017 hat die EU einen wohl historischen Schritt in Richtung einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Union unternommen: 23 Mitgliedstaaten sind eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eingegangen. Die Hohe Vertreterin der EU, Federica Mogherini, kommentierte: „Wir haben gerade etwas unterschrieben, das wir, aber auch der Rest der Welt, vor einem Jahr nicht für möglich gehalten hätten“.

Was ist eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit?

Nach Artikel 42.6 des Lissabonner Vertrags können „Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen [...] im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen [...] eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union“ begründen.“ Artikel 46 des EUV beschreibt das genaue Vorgehen im Rahmen einer PESCO (Permanent Structured Cooperation), die im Geiste des Lissabon-Vertrags zweifelsohne die Bildung einer Pioniergruppe, einer Avant Garde, zum Ziel hat.

Konkret haben sich die PESCO-Mitglieder zu 20 Zielen bekannt, wovon Nummer eins lautet, dass sie ihre Verteidigungsausgaben kontinuierlich erhöhen werden. Jeder PESCO-Staat muss außerdem an mindestens einem der derzeit 46 vorliegenden Projekte teilnehmen, die zum einen dem Ausbau der gemeinsamen zivilen Fähigkeiten dienen, beispielsweise beim Schutz der EU-Außengrenzen, und zum anderen die militärischen Fähigkeiten der GSVP sowie die Interoperabilität der europäischen Streitkräfte erhöhen sollen. PESCO verfolgt somit an allererster Stelle das Ziel, den mitunter desolaten Zustand von Europas Streitkräften zu verbessern, Kapazitäten zu bündeln und zu integrieren, Investitionen anzuregen und durch gemeinsame Rüstungsprojekte die Ausgaben für Sicherheit und Verteidigung zu effektivieren, sprich ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen.

Fragen an das PESCO-Abkommen

Die vier wichtigsten Fragen, die sich derzeit an PESCO stellen, lauten: Erstens, wenn 23 EU-Mitgliedstaaten PESCO eingehen und nur das Vereinigte Königreich, Dänemark, Malta, Portugal und Irland außen vor bleiben, was wird dann aus der Zielsetzung, eine Avant Garde zu schaffen, „die anspruchsvollere Kriterien“ und „Missionen mit höchsten Anforderungen“ im Blick hat? (Portugal und Irland planen übrigens, sich bis Jahresende ebenfalls der PESCO anzuschließen). Zwei Antworten bieten sich hier an. Zum einen kann man argumentieren, dass sich Deutschland mit seinem dezidiert inklusiven Ansatz gegenüber Frankreich, das sich sehr stark auf das Avant Garde-Konzept konzentrierte, letztendlich durchgesetzt hat. Frankreich jedoch braucht PESCO dringend, um seinen langjährigen Forderungen nach höheren militärischen Beiträgen der Partner vor allem im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus in Afrika (Mali, ZAR, Sahel) Aussicht auf konkrete Erfolge zu verschaffen. Deutschland wiederum, das sich in den letzten Jahren mehrfach zur Erhöhung seiner Verteidigungsausgaben verpflichtet hat, möchte nach dem Brexit auf gar keinen Fall als dann größte Militärmacht

Europas dastehen, darum drang es auf einen inklusiven Ansatz und darauf, dass PESCO nicht ausschließlich militärische Projekte umfasst.

„Wir haben gerade etwas unterschrieben, das wir, aber auch der Rest der Welt, vor einem Jahr nicht für möglich gehalten hätten“ (F. Mogherini)

Eine zweite Lesart der Tatsache, dass 23 Mitgliedstaaten PESCO wollen, könnte auch sein, dass alle 23 die Zeichen der Zeit erkannt haben: Angesichts wachsender sicherheitspolitischer Herausforderungen – sei es durch Russland, durch den Terror, durch die Lage in der nah- und mittelöstlichen Nachbarschaft oder sei es durch den Migrationsdruck vor allem aus Afrika – müssen sie alle mehr für ihre und Europas Sicherheit tun. Der brutale Druck des US-Präsidenten Donald Trump, die in Wales 2014 zugesagten zwei Prozent des BIP für Sicherheit und Verteidigung auch wirklich auszugeben, hat in dieser Lesart nur ein Übriges getan, um im PESCO-Rahmen diese Herausforderungen anzupacken.

Wem nützt PESCO?

Die zweite Frage lautet: Wem dient PESCO? Stärkt sie die EU und ihre GSVP oder stärkt sie vorrangig die NATO? Hier lautet die Antwort eindeutig: PESCO stärkt gleichermaßen beide sicherheits- und verteidigungspolitischen Akteure. Denn weiterhin gilt die Maxime: one single set of forces, will heißen, dass die Fähigkeiten der EU- und NATO-Mitgliedstaaten sowohl der GSVP als auch der NATO – übrigens auch der UNO – unterstellt werden können, um internationale Missionen durchzuführen. Die Territorial-Verteidigung bleibt eindeutig außen vor. Allein die Arbeitsteilung je nach Anforderungen der Missionen bleibt offen. Wahr ist jedoch, dass das Ambitionsniveau einer PESCO der 23 derzeit vage bleibt. Bis zur konkreten Implementierung von PESCO sind noch etliche Schritte zu gehen. So müssen sich die PESCO-Mitglieder in den nächsten Wochen entscheiden, welchen der 46 Projektvorschläge, die derzeit auf dem Tisch liegen, sie sich anschließen wollen, an mindestens einem müssen sie sich beteiligen. Erst dann lässt sich auch das angestrebte Ambitionsniveau von PESCO präziser umreißen. Alle Projektvorschläge dienen der Fähigkeitsverbesserung durch intensivierete Zusammenarbeit und/oder der Schaffung neuer, gemeinsam aufzubauender Kapazitäten, beispielsweise bei der Cyberabwehr oder der Sattelitenausstattung zur Spionageabwehr und Verbesserung der nachrichtendienstlichen Aufklärung. Auch einige gemeinsame Ausbildungs- und Trainingsprojekte finden sich auf der Liste.

Kann PESCO gelingen?

Seit dem Gipfel von Bratislava vom September 2016 hat sich die EU dem Ziel verschrieben, mehr Sicherheit zu gewährleisten, und zwar sowohl für ihre eigenen, durch Krisen, Terror und ungesteuerte Migration verunsicherten Bürger als auch für Nachbarregionen. Im Rahmen dieser neuen Agenda ist PESCO ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Baustein. So konnte im Juni 2017, nach langjährigen, dem hartnäckigen britischen Widerstand geschuldeten Querelen, ein EU-Hauptquartier für „nicht-exekutive“ GSVP-Missionen eingerichtet werden. Der ebenfalls im Juni 2017 von der Europäischen Kommission vorgestellte Verteidigungsfonds soll jährlich 5 Mrd. € investieren, um Europas Verteidigungsfähigkeiten zu stärken, zwei Prozent dieser Summe sollen in PESCO-Projekte gehen.

Die EU auf dem Weg zu einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Union?

Derzeit ist noch offen, ob all diese wichtigen Projekte konkret und vollumfänglich umgesetzt werden. Sicher aber ist, dass wir einen Wendepunkt in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU beobachten. Dieser ist sowohl dem Brexit geschuldet, der der EU-27 neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet, als auch – mehr noch – der neuen Sicherheitslage, die im Osten und Süden der EU deutlich prekärer geworden ist. Da seit Amtsantritt von Donald Trump größte Verunsicherung über die Verlässlichkeit der US-NATO-Politik (und der US-Außenpolitik insgesamt) herrscht, bleibt den Europäern gar nichts anderes übrig, als sich zu einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Union weiterzuentwickeln. Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte diese Notwendigkeit nach dem desaströsen ersten Europabesuch des neuen US-Präsidenten im Mai 2017 in die vielzitierten Worte gegossen: „Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei und deshalb kann ich nur sagen, wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in die eigene Hand nehmen“.

Erste Schritte sind inzwischen also getan. Nun müssen die PESCO-Staaten, allen voran Deutschland und Frankreich, noch die strategische Frage klären: Was wollen sie wo und mit wem, warum und wozu erreichen? Es könnte gut sein, dass dies die größte Hürde auf dem Weg zu einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Union darstellen wird.

## 7. Jahresendspurt in Brüssel: Der Europäische Rat zwischen Brexit und Aufbruch - von Johannes Greubel, M.A., 20. Dezember 2017

Zum letzten Mal in diesem Jahr trafen sich die EU-Staats- und Regierungschefs am 14. und 15. Dezember zum Europäischen Rat (ER) in Brüssel. Viel geredet wurde im Vorfeld über dieses Treffen, standen mit dem PESCO-Start sowie der Einleitung von Phase 2 der Brexit-Verhandlungen gleich zwei wegweisende Beschlüsse an. Zudem waren mit der Ankündigung des Ratspräsidenten Donald Tusks, sich künftig noch „unmittelbarer mit [...] politisch sensiblen Themen“ befassen zu wollen, Diskussionen über eine umfassende Reform der Eurozone sowie die Neuausrichtung der europäischen Migrationspolitik auf die Agenda gesetzt worden.

Irritiert hat in diesem Zusammenhang dann allerdings Bundeskanzlerin Angela Merkel, die im Vorfeld des ER angekündigt hatte, die traditionelle Regierungserklärung vor solchen Gipfeln ausfallen zu lassen, da schlichtweg nicht mit großen Entscheidungen zu rechnen sei. Hintergrund dieser Zurückhaltung war sicherlich die deutsche Hängepartie in der Regierungsbildung, sodass einmal mehr klar wurde, dass die ambitionierten Reformbemühungen der EU27 ohne die Beteiligung einer vollumfänglich entscheidungsbefugten neuen deutschen Regierung nicht vorankommen können. Die Beratungen des ER lassen sich in vier große Themenbereichen untergliedern.

### Brexit: Startschuss für Phase 2 der Verhandlungen

Die am häufigsten rezipierte Entscheidung des Europäischen Ratstreffens wurde am Freitag unter den EU27 getroffen – ohne Großbritannien. Nach sechsmonatigen Verhandlungen in Phase 1 und der Einigung der Verhandlungsgruppen von Kommission und Vereinigtem Königreich stellte der ER der 27 fest, dass ausreichende Fortschritte in den bereits behandelten Themen vorliegen. Die Verhandlungen über einen geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs sind somit abgeschlossen, sodass im kommenden Jahr die Gespräche über die künftigen Beziehungen zwischen beiden Parteien beginnen können. Auch der Wunsch des Vereinigten Königreichs, für die Zeit nach dem offiziellen Austritt zum 29. März 2019 einen Übergangszeitraum zu verhandeln, wurde von den Staats- und Regierungschefs begrüßt. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass Großbritannien während dieses Zeitraums zwar Zugang zum gesamten Besitzstand der EU gewährt werden soll, es als Drittstaat aber nicht mehr an der Beschlussfassung der europäischen Institutionen beteiligt sein wird.

In Bezug auf Phase 1 einigte man sich auf die folgenden Punkte, die Grundlage jeglicher künftiger Verhandlungen sein werden:

**Bürgerrechte:** Entscheidender Punkt der ersten Phase der Verhandlungen waren die Rechte der EU-Bürger in Großbritannien und die der britischen Bürger in der EU27. Hier einigte man sich darauf, dass für betroffene Bürger, die vor dem Austrittsdatum am 29. März 2019 legal in Großbritannien bzw. der EU27 wohnhaft sein werden, auch weiterhin die gleichen Rechte wie regulär dort wohnhafte Bürger haben werden. Jegliche Diskriminierung dieser Personen aufgrund ihrer Nationalität ist demgemäß verboten. Die gleichen Rechte gelten auch für bestehende sowie künftige Familienmitglieder (durch Geburt oder Heirat). Auch die Forderung der EU, dass sich britische Gerichte weiterhin in Bezug auf die Rechte der EU-Bürger auf Urteile

und Empfehlungen des Europäischen Gerichtshofs berufen sollen, wurde in der Einigung festgehalten.

**Finanzielle Einigung:** Auch in finanziellen Belangen hat sich das Vereinigte Königreich mit den EU-Unterhändlern geeinigt. Dabei verpflichtete sich London nach dem Austritt im März 2019 weiterhin seine bereits zugesicherten Beiträge zum Budget bis 2020 zu leisten. In Projekten wie der EU Facility for Refugees in Turkey oder dem EU Treuhandfonds steht Großbritannien genauso zu seinen Verpflichtungen wie für den Europäischen Entwicklungsfonds. Mit dieser Einigung setzte sich die EU-Seite in nahezu allen Punkten durch. Während sich die britische Regierung und die Kommission mit konkreten Zahlen noch zurückhalten, beziffern Experten die Summe auf ca. 55 Milliarden Euro.

**Irische Insel:** In Bezug auf die schwierige Situation zwischen Irland und Nordirland bekannten sich beide Seiten zur Umsetzung des Good Friday Agreements auch in Zukunft sowie dazu, auch weiterhin die nötigen Anstrengungen zum Erhalt des Friedens auf der Insel zu unternehmen. Von britischer Seite sicherte man zu, dass es auch künftig keine harte Grenze oder regulatorische Hindernisse zwischen der Republik Irland und Nordirland geben werde. Gleichzeitig sollten solche Hemmnisse aber auch zwischen Nordirland und dem restlichen Vereinigten Königreich vermieden werden. Inwieweit diese Zusicherungen bei gleichzeitiger Verfolgung eines harten Brexits, d.h. eines Binnenmarktausstiegs, jedoch umsetzbar sind, bleibt abzuwarten. Der Irland-Teil der Einigung ist zudem als Kompromiss zu sehen; denn ein britischer Vorschlag, eine Sonderregelung inklusive Binnenmarktverbleibs für Nordirland zu schaffen, hatte zuvor zu einem innenpolitischen Erdbeben in Großbritannien geführt. Nicht nur kündigte die DUP, die Mays Regierung stützt, Widerstand gegen diese Klausel an, auch die schottische Regionalregierung sowie der Bürgermeister von London forderten umgehend gleiches Recht für ihre Regionen. Die konkrete Ausgestaltung der künftigen irisch-britischen Beziehungen muss also besonders genau und kritisch verfolgt werden. Trotz dieser Einigung irritierte Brexitminister David Davis mit der Äußerung, die Übereinkunft sei lediglich eine Absichtserklärung und somit mitnichten ein verbindliches Verhandlungsergebnis. Der ER der 27 wies diese Einschätzung in seinen Schlussfolgerungen zum Brexit klar zurück und knüpfte die Empfehlung für den Eintritt in Phase 2 der Verhandlungen an die Bedingung, dass „alle in der ersten Phase eingegangenen Verpflichtungen voll und ganz eingehalten werden und so schnell, wie möglich getreu in Rechtsbestimmungen niedergelegt werden“.

Obwohl zwei Monate später als geplant erzielt, stellt diese Einigung nun endlich den erforderlichen großen Schritt für die weiteren Verhandlungen dar. Dennoch sind diese Ergebnisse, so wichtig sie auch sein mögen, lediglich als Etappensieg zu sehen. Der große Teil der wegweisenden Entscheidungen, die festlegen müssen, wie genau der Brexit vollzogen werden wird (soft oder hard Brexit), folgt erst in den kommenden Jahren. Der Fahrplan sieht folgendermaßen aus: Bereits im Januar 2018 sollen die Verhandlungen über den Übergangszeitraum beginnen. Beim Europäischen Rat im März 2018 werden die Staats- und Regierungschefs dann Leitlinien für das künftige Verhältnis (Phase 2) zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich beschließen; auf dieser Grundlage werden dann die konkreten Verhandlungen beginnen können.



## PESCO: Beginn einer verstärkten Verteidigungszusammenarbeit

In einem Festakt am 14. Dezember läuteten die Staats- und Regierungschefs der beteiligten Mitgliedsstaaten zudem die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, oder: PESCO) in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Im Vergleich zur Unterzeichnung durch die Außen- und Verteidigungsminister am 13. November wuchs die Zahl der teilnehmenden Mitglieder um Irland und Portugal an, sodass lediglich Dänemark, Malta und Großbritannien außen vor bleiben. Aus den 46 Projektvorschlägen wurden nun 17 Anfangsprojekte ausgewählt, die jeweils in verschiedenen Formationen und unter Leitung eines Mitgliedstaats implementiert werden sollen. Jedes PESCO-Mitglied muss sich an einem Projekt beteiligen. Die Projekte reichen von der Schaffung eines europäischen medizinischen Kommandos über ein ‚militärisches Schengen‘ hin zu gemeinsamer Militärausbildung.

## Migration: Einigkeit zur Uneinigkeit

Auf dem Gipfel in Brüssel sollte, so Donald Tusk, die „Einigkeit in den letzten Monaten“ genutzt werden, um auch bei dem umstrittenen Thema Migration zu grundlegenden Entscheidungen zu kommen. Vor dem Treffen war es dann allerdings Tusk selbst gewesen, der diese Einigkeit stark strapazierte. In seinem Einladungsschreiben an die Staats- und Regierungschefs äußerte er, nur die Mitgliedstaaten könnten effektive Lösungen für die Migrationskrise finden, während die Rolle der EU eine passivere sein müsse, die die Mitgliedstaaten lediglich unterstütze. Der bisherige Ansatz der EU, inklusive der Quoten für die Umverteilung von Flüchtlingen, sei höchst spaltend und vor allem ineffektiv gewesen. Was folgte, war die erneute Spaltung der EU in West und Ost. Während vor allem die Visegrád-Staaten positiv auf Tusks Äußerungen reagierten, kritisierten die westlichen Mitgliedstaaten Tusks Vorstoß scharf. Keineswegs dürfe der Grundsatz der Solidarität in Frage gestellt werden, vor allem nicht in Themen wie Migration, in denen nur gemeinsam eine nachhaltige Lösung gefunden werden kann. Innen- und Migrationskommissar Avramopoulos wurde gar noch deutlicher: „Dieses , das Prinzip der Solidarität. Europa ohne Solidarität kann nicht existieren.“

„Europa ohne Solidarität kann nicht existieren“

Tusks Versuch, die Diskussion durch einen eigenen Vorstoß weiter voranzutreiben, führte also zu einer noch größeren Spaltung der EU. So lieferte man sich am Donnerstag während des Abendessens eine hitzige Diskussion zur künftigen Migrationspolitik, in der eines jedoch nicht erreicht werden konnte: eine Annäherung der Fronten. Es blieb bei denselben Absichtserklärungen, wie sie regelmäßig nach solchen Gipfeln getätigt wurden: durch Aufstockung der bereits existierenden Programme wolle man weiterhin die Unterstützung von Drittstaaten ausbauen. Zudem habe man über eine Entlastung der betroffenen Mitgliedsstaaten diskutiert. Konkrete Entscheidungen blieben jedoch aus – sie sollen erst im Sommer 2018 gefällt werden.

## Auch kein Vorankommen in der Reform der Eurozone

Als besonders ambitioniert hatte im Vorfeld des Gipfels auch die Agenda für eine Reform der Eurozone gegolten. Treibende Kraft ist hier vor allem der französische Staatspräsident Macron, der durch seine Reformrede an der Universität Sorbonne den Prozess erst angestoßen hatte. Dabei standen vor allem Diskussionen zu einem Europäischen Finanzminister, der

Überführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus in die europäischen Verträge sowie eine Verbesserung der Fiskalregeln im Raum. Trotz dieser ambitionierten Agenda blieb der ER auch in diesem Punkt ergebnislos. Am stärksten machte sich hier erneut bemerkbar, dass es ohne eine neue deutsche Bundesregierung wohl nicht weiter gehen kann in Sachen Eurozonen-Reform. Zu weit auseinander liegen zudem bisher die Positionen von Macron und Merkel; vor allem Merkel kann sich aufgrund fehlender neuer Regierung und Mehrheit noch nicht klar positionieren. Immerhin gaben sich beide sich nach dem Gipfel auf einer gemeinsamen Pressekonferenz zumindest symbolisch geschlossen. Gemeinsam verkündeten Merkel und Macron, dass die Zeit die richtige sei, die Eurozone in der aktuell wirtschaftlich guten Lage voranzubringen. Bis März wolle man versuchen, eine gemeinsame Position zu finden.

Alles in allem erwies sich Merkels vorhergehende Skepsis bezüglich des Erfolgs des Gipfels am Ende also nur teilweise als zutreffend. Zwar gab es einerseits in Bezug auf Migration und die Eurozone keine Annäherungen zwischen den Mitgliedsstaaten und unterschiedliche, ja teilweise unvereinbare Positionen wurden noch deutlicher. Bei diesen politisch sensiblen Themen konnte der ER keinen Fortschritt erreichen. In den Bereichen Brexit und PESCO jedoch gelangen durchaus bedeutende Durchbrüche. Zwar waren dies lediglich formelle Beschlüsse zu Entscheidungen, die bereits zuvor von Kommission (Brexit) und Rat (PESCO) vorbereitet worden waren, die Bedeutung dieser Beschlüsse ist aufgrund des wegweisenden Charakters für beide Themen dafür umso größer. So ermöglichten erst die Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs am vergangenen Donnerstag und Freitag, dass das nächste Kapitel der Brexit-Verhandlungen aufgeschlagen bzw. mit der Umsetzung der PESCO-Projekte begonnen werden kann. Der letzte Europäische Rat im Jahre 2017 wird also als entscheidender Moment im Austrittsprozess des Vereinigten Königreichs sowie in der Neuausrichtung der gemeinsamen Verteidigungspolitik in Erinnerung bleiben.

## 8. Die EU verteidigt ihre Werte Polen gegenüber und zückt dabei ihre schärfste Waffe - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 22. Januar 2018

Am 20.12.2017 hat die Europäische Kommission beschlossen, gegen Polen ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags einzuleiten. Damit setzt die EU erstmals in ihrer Geschichte das schärfste der ihr zur Verfügung stehenden Mittel ein, um ihre „fundamentalen Grundsätze“ und Werte zu verteidigen. Der Vorgang ist von herausragender Bedeutung.

Im konkreten polnischen Fall geht es um die Rechtsstaatlichkeit, um die Aufhebung der Unabhängigkeit der Justiz. Seit ihrem Amtsantritt Ende 2015 hat die rechts-konservative/ rechts-nationale PiS-Regierung diesen Kahlschlag systematisch in Angriff genommen und ihn inzwischen auch umgesetzt – mit Zustimmung des Staats-präsidenten Andrej Duda. Insgesamt wurden 13 Gesetze verabschiedet, die die Unabhängigkeit der Justiz aushöhlen.

Diese jedoch gehört inhärent zu jedem Rechtsstaat und die Rechtsstaatlichkeit wiederum wird explizit in Artikel 2 EUV genannt, der die „grundlegenden Werte“ der EU darlegt. Dies sind „die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“. Die Rechtsstaatlichkeit ist dabei das höchste Gut, ohne die die anderen Grundwerte nicht garantiert werden können. Rechtsstaatlichkeit wiederum kann ohne eine unabhängige Justiz nicht funktionieren – beim polnischen Umbau des Justizwesens geht es also ums Ganze; und exakt darum hat sich die Kommission nun entschlossen, ein Verfahren nach Artikel 7 einzuleiten.

Beim Umbau des polnischen Justizwesens geht es ums Ganze; darum hat die Kommission nun scharf reagiert

Artikel 7 wurde erstmals im Vertrag von Amsterdam verankert, und im Vertrag von Nizza, der 2003 in Kraft trat, um einen vorgeschalteten Frühwarnmechanismus erweitert (Art. 7 Abs. 1). Letzteres geschah als Reaktion auf die Beteiligung einer rechtsextremen Partei an der Regierung eines EU-Mitgliedstaates; von 2000 bis 2003 war die FPÖ Teil der Regierung Österreichs. Da der EU damals keine angemessenen Reaktionsmittel gegen eventuelle Gefährdungen der Demokratie durch die Rechtsextremen zur Verfügung standen, reagierten die anderen 14 EU-Mitgliedstaaten mit bilateralen Maßnahmen. Im Vertrag von Nizza schuf man mit dem neuen Frühwarnmechanismus deshalb Vorsorge. In letzter Konsequenz kann mittels dieser Bestimmungen, die auch im geltenden Lissabonner Vertrag – leicht verändert – als Artikel 7 verankert sind, dem betroffenen Mitgliedstaat das Stimmrecht im Rat entzogen werden. Das ist eine sehr schwerwiegende Sanktionierung – deshalb wird der Artikel 7 auch als „Nuklearwaffe der EU“ bezeichnet. Aber ist diese Begrifflichkeit gerechtfertigt? Sie wäre wohl treffender, wenn man mittels dieser Vertragsnorm einen die Grundwerte der EU verletzenden Mitgliedstaat aus der EU ausschließen könnte – und sei es nur vorübergehend. Dies aber ist nicht möglich. Zwar kann, wie jeder angesichts der Brexit-Verhandlungen inzwischen weiß, ein Mitgliedstaat nach Artikel 50 seinen Austritt aus der EU freiwillig und selbstverantwortet vollziehen, „hinausgeworfen“ werden kann jedoch keiner.

So ist der Artikel 7 EUV in der Tat die schärfste Waffe der EU zur Verteidigung ihrer Grundwerte. Genau genommen müsste dieser Artikel ja rundherum überflüssig und unnötig sein, dürfen nach den sog. Kopenhagener Kriterien doch nur solche Staaten der EU beitreten, die anspruchsvolle Anforderungen erfüllen, darunter die „politischen Kriterien“, zu welchen eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit gehört. Artikel 7 ist folglich für den Fall gedacht, den es eigentlich gar nicht geben dürfte: einen die gemeinsamen Grundwerte der EU missachtenden Mitgliedstaat. Die überzogen anmutende Bezeichnung des Artikel 7 als Nuklearwaffe ist wohl dieser Tatsache geschuldet, dass er prinzipiell Udenkbares sanktionieren soll.

Ein vorgeschalteter Rechtsstaatmechanismus blieb erfolglos

Um bei Anzeichen von Verletzungen der gemeinsamen Grundwerte durch einen EU-Mitgliedstaat nicht gleich zur ganz großen Keule des Artikel 7 greifen zu müssen, wurde im März 2014 die sog. Rahmenvorschriften zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union geschaffen, der offizielle Titel lautet: „EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips“. Er wurde insbesondere von der damaligen Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürger-schaft, Viviane Reding, vorangetrieben, die mit Blick auf Ungarn, das seit 2010 ebenfalls wiederholt mit Angriffen auf die EU-Grundwerte auf sich aufmerksam macht, einen praktikablen Dialogmechanismus schaffen wollte. Dieser Rechtsstaatmechanismus begründet ein dreistufiges Verfahren, in welchem der „beschuldigte“ Mitgliedstaat in allen Etappen Gelegenheit hat, eventuelle Missverständnisse auszuräumen und seine Rechtsstaatskonformität vollum-fänglich wiederherzustellen.

Diesen auf Dialog und möglichst partnerschaftlich-einvernehmliche, gesichtswahrende Prob-lemlösung setzenden Mechanismus hat die EU-Kommission im Januar 2016 eingeleitet. Ihren kritischen Kurs gegenüber Polen stützte sie dabei auf die Gutachten der über jeden Zweifel erhabenen Venedig-Kommission, einer unabhängigen Einrichtung des Europarates zur recht-staatlichen Beratung. Zwei ganze Jahre lang hat die Juncker-Kommission mit Warschau ge-rungen – ohne jedes Ergebnis. Weder Polens Regierung unter Beata Szydło, noch das PiS-dominierte Parlament, noch Staatspräsident Andrzej Duda – und schon gar nicht der starke Mann im Hintergrund, Jaroslaw Kaczynski – sind ernsthaft auf die Argumente, Aufforderun-gen, Vorschläge und Fristen der EU-Kommission eingegangen.

Nach all diesen erfolglosen Bemühungen hat die EU-Kommission nun im Dezember 2017 die Reißleine gezogen und die Einleitung des Artikel 7 EUV beantragt. Warschau wurde eine letzte Drei-Monats-Frist eingeräumt, um durch Rückkehr zur vollumfänglichen Rechtsstaat-lichkeit das Verfahren noch abwenden zu können. Obgleich sich Polens neue Regierung unter Ministerpräsident Mateusz Morawiecki etwas umgänglicher gibt als die Vorgängerin, kann wohl kaum damit gerechnet werden, dass in Warschau ein veritabler Kurswechsel erfolgt. Dann wird es im Frühjahr 2018 ernst.

Wie könnte das Verfahren ausgehen?

Das nun beantragte Verfahren nach Artikel 7 ist zweistufig. Zunächst geht es um die Feststel-lung, „dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genann-ten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht“. Diese Feststellung ist vom Rat der Minister der Europäischen Union nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der Mehrheit von

vier Fünfteln seiner Mitglieder vorzunehmen; das sind 22 Mitgliedstaaten. Zuvor aber hört der Rat den betroffenen Mitgliedstaat an.

Derzeit ist davon auszugehen, dass es – sollte Warschau die letzte Chance zur Umkehr erneut nicht nutzen – zu solch einer Feststellung kommen wird. Das Europäische Parlament votierte bereits dafür, Deutschland, Frankreich und weitere 13 Mitgliedstaaten unterstützen ebenfalls die Einleitung des Verfahrens.

Zu einem Stimmrechtsentzug Polens wird es aller Voraussicht nach aber dennoch nicht kommen. Denn die zweite, entscheidende Stufe des Verfahrens nach Artikel 7 verlangt die Einstimmigkeit im Europäischen Rat, der Versammlung der EU-Staats- und Regierungschefs, wenn sie definitiv feststellen, dass „eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt.“ Erst wenn diese Feststellung einstimmig im Europäischen Rat erfolgt ist (der betroffene Staat stimmt hier selbstredend nicht mit), kann der Rat (der Minister) mit (qualifizierter) Mehrheit bestimmte Rechte des betroffenen Mitgliedstaates aussetzen, einschließlich der „Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat“.

Die zu Beginn der zweiten Stufe des Verfahrens erforderliche Einstimmigkeit im Europäischen Rat wird wohl nicht zu Stande kommen; denn Ungarns Regierungschef Victor Orbán hat schon mehrfach sein Nein, sein Veto für solch eine Konstellation angekündigt. Der Kommission und ganz EU-Europa ist dies bekannt.

Welchen Sinn hat dann das Strafverfahren?

Man kann sich daher nun fragen, warum die Kommission mit Unterstützung des Europäischen Parlaments und zahlreicher Mitgliedstaaten dennoch die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 7 ausgelöst hat. Befürchtet sie denn nicht, dass das absehbare Scheitern in der zweiten Stufe im Europäischen Rat sie und den gesamten Grundwerteschutz der EU als düpiertes, machtloser, zahnloser Tiger dastehen lassen wird, als Lachnummer für Europas Gegner und Totengräber?

Doch wer zuletzt lacht, lacht bekanntlich am besten. Zum einen wäre bereits die Feststellung, dass in Polen „die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte [...] durch einen Mitgliedstaat besteht“ – auch ohne das sanktionierende Aussetzen des Stimmrechts – ein sehr klares Signal. Es könnte nicht nur Warschau, sondern auch anderen klarmachen, dass die EU im Kontext der derzeit virulenten (rechts)populistischen Europafeindlichkeit nicht mehr bereit ist, deren Anfeindungen schweigend zuzusehen und tatenlos hinzunehmen. Zum anderen könnten Polen und andere angesprochene Mitgliedstaaten von Ideen, die derzeit im Brüssel und weiteren europäischen Hauptstädten ventiliert werden, schmerzlich betroffen werden. Denn zahlreiche Nettozahler unter den Mitgliedstaaten wollen im nächsten mehrjährigen EU-Finanzrahmen (2020 bis 2026) die Mittel für die Strukturförderung deutlich kürzen. Polen, das derzeit aus Brüssel jährlich rund 7 Milliarden Euro erhält, hätte mit deutlichen geminderten Subventionen zu rechnen. Deutschland und Frankreich erwägen gar, die Vergabe von EU-Mitteln an den Respekt der Rechtsstaatlichkeit zu knüpfen. Dass die polnische Regierung auf die Kürzung von Mitteln bzw. auf die Verhängung von Geldstrafen sehr schnell zu reagieren vermag, hat sich Ende November 2017 gezeigt. Der EuGH hatte in einem Eilverfahren ein Zwangsgeld von 100.000 € pro Tag angedroht, wenn der

polnische Urwald Bialowieza europarechtswidrig weiterhin abgeholzt würde – einen Tag später hatte Polen reagiert und die Abholzung eingestellt.

Die derzeitigen Pläne zur Umstrukturierung des EU-Haushalts sind noch lange nicht schlussreif. Aber sie deuten in eine Richtung, die denjenigen Mitgliedstaaten, die meinen, es mit den Grundwerten der EU nicht allzu ernst nehmen zu müssen, als letzte Warnung begreifen sollten: Bis hierhin und nicht weiter.

## 9. Deutschland hat wieder eine Regierung – was bedeutet das für die EU? - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 8. März 2018

Fast sechs Monate hat es gedauert, bis auf der Grundlage des komplizierten Wahlergebnisses vom 24.9.2017 eine neue deutsche Bundesregierung gebildet werden konnte. Hier zeigt sich, dass unser Verhältniswahlrecht mit der fünf-Prozent-Klausel im momentanen Sieben-Parteien-System zu großen Problemen beim Schmieden tragfähiger Koalitionen führt. Nach dem Scheitern der Verhandlungen zu einer schwarz-gelb-grünen Jamaika-Koalition am 19.11.2017 wird Deutschland nun also erneut von einer großen Koalition aus CDU/CSU und SPD regiert werden, der dritten unter Kanzlerin Angela Merkel. Der Weg dahin war äußerst zeitintensiv und steinig, weil nach Sondierungsgesprächen und Koalitionsverhandlungen noch die Zustimmung von Parteivorstand (CSU) und Parteitag (CDU) sowie – vor allem – das Votum der SPD-Mitglieder abgewartet werden musste. Letzteres ist dann am 4.3.2018 bekannt gegeben worden, mit 66 Prozent fiel die Zustimmung zu dieser erneuten großen Koalition (GroKo) überraschend hoch aus. Doch trotz großen Unbehagens in weiten Teilen der Partei und insbesondere trotz des dezidierten No-GroKo-Kurses der Jusos hat insofern die Vernunft obsiegt, als dass jedes SPD-Mitglied sich wohl bewusst war, dass Neuwahlen die Sozialdemokraten mutmaßlich noch weiter hätten abstürzen lassen, noch unter die miserablen 20,5 Prozent vom 24.9.2017. Ob die Partei mit dieser dritten, Merkel-geführten GroKo ihren Frieden wird schließen können, hängt in großem Maße von der neuen Parteiführung unter Andrea Nahles ab und vom Geschick der SPD-Ministerriege, die sozialdemokratischen Beiträge zur Bundespolitik sichtbarer zu machen. Die entsprechenden verheerenden Defizite der vergangenen Legislaturperiode müssen ja nicht zwangsläufig wiederholt werden.

Nicht zu vergessen ist ebenfalls, dass sich auch im Unions-Lager einiges geändert hat im Verlauf dieser letzten Monate: die Kanzlerin hat viel von ihrem Erfolgsumbus verloren, es rumort auch in der CDU und der Kampf um Merckels Nachfolge hat schon begonnen. Soll heißen, dass die erneute GroKo keineswegs der vergangenen gleichen muss; in allen beteiligten Parteien besteht großer Bedarf nach Profilierung und Neuanfang. Außerdem liegt es nun in Händen der Regierenden, die Bedingungen zu schaffen, dass bei der nächsten Bundestagswahl nicht wieder sieben Parteien Einzug ins Hohe Haus werden halten können. Ein gutes Ende für die neue GroKo und für Deutschland ist bei entsprechend starker Leistung also durchaus möglich.

### Europa im Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag vom 7.2.2018 trägt den Titel: „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“ und veranschaulicht bereits damit den prominenten Stellenwert, den er der deutschen Europapolitik, der Europäischen Union und ihrer Zukunft einräumt. In der Tat betont das vierseitige, einschlägige erste Kapitel „Ein neuer Aufbruch für Europa“ zunächst die Bedeutung der EU für Deutschlands Sicherheit und Wohlstand, um sodann große Sorgen um den Fortbestand dieser Erfolgsgeschichte zu artikulieren.

Die veränderte internationale Lage – „neue Schwerpunktsetzungen in den USA, das Erstarken Chinas und die Politik Russland“ führt zum Bekenntnis: „Europa muss sein Schicksal mehr als bisher in die eigenen Hände nehmen“. Es folgt die Beschreibung dessen, was Deutschland zur Erneuerung der EU und zu deren neuem Aufbruch beitragen möchte. Dies wird recht ausführlich unter vier Zwischenüberschriften ausformuliert: „Wir wollen ein Europa der Demokratie

und Solidarität“, „ein Europa der Wettbewerbsfähigkeit und der Investitionen“, „der Chancen und der Gerechtigkeit“, „des Friedens und der globalen Verantwortung“. Konkret heißt es in diesem Europakapitel: „Um diese Ziele zu erreichen, wollen wir die EU in ihrer Handlungsfähigkeit stärken. [...] Wir wollen die EU finanziell stärken, damit sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen kann. [...] Wir sind zu höheren Beiträgen zum EU-Haushalt bereit.“ Es folgt das Bekenntnis, „in enger Partnerschaft mit Frankreich die Eurozone nachhaltig stärken und reformieren“ zu wollen. Zweifelsohne vorrangig an Paris adressiert sind die Sätze: „Dabei bleibt der Stabilitäts- und Wachstumspakt auch in Zukunft unser Kompass [...] Zugleich muss auch künftig das Prinzip gelten, dass Risiko und Haftungsverantwortung verbunden sind“. Andererseits wird explizit die deutsch-französische Motorenrolle und deren avantgardistische Verpflichtung beschworen: „Die Erneuerung der EU wird nur gelingen, wenn Deutschland und Frankreich mit ganzer Kraft gemeinsam dafür arbeiten. [...] Wir wollen gemeinsame Positionen möglichst zu allen wichtigen Fragen der europäischen und internationalen Politik entwickeln und in den Bereichen, in denen die EU mit 27 Mitgliedstaaten nicht handlungsfähig ist, vorangehen.“ Deutlicher kann man den deutsch-französischen Führungsanspruch, aber auch die gemeinsame Verantwortung für Europa kaum formulieren.

Deutschlands Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Koalitionsvertrag

Weitere zentrale europapolitische Aussagen finden sich im 12. Kapitel des Koalitionsvertrags „Deutschlands Verantwortung für Frieden, Freiheit und Sicherheit in der Welt“. Diese deutsche Verantwortung wird in auffallend hohem Maße mit dem EU-Handeln verknüpft, in den Verantwortungsbereich der EU eingebunden. Mehrfach wird die notwendige Stärkung der Gestaltungsmacht der EU, eine größere Verantwortungsübernahme seitens der EU eingefordert, explizit auch im Bereich der „Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeit“.

Neben dem Bekenntnis zur erst im Dezember 2017 beschlossenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) im Verteidigungsbereich kündigt der Koalitionsvertrag eine vergleichbare Initiative für die zivile Dimension von Kriseninterventionen an. An Deutschlands tradierter, doppelter sicherheits- und verteidigungspolitischer Verankerung sowohl diesseits als auch jenseits des Atlantiks wird sich trotz PESCO wohl aber nichts ändern, heißt es höchst aufschlussreich: „Wir wollen transatlantisch bleiben und europäischer werden.“ In diesem 12. Kapitel erfolgt dann auch die Festlegung, die Verteidigungsausgaben sowie „die Mittel für Krisenprävention, humanitäre Hilfe, auswärtige Kultur- und Bildungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit [...] im Verhältnis von eins zu eins“ zu erhöhen. Damit möchte die künftige Bundesregierung „sowohl dem Zielkorridor der Vereinbarungen in der NATO folgen als auch den internationalen Verpflichtungen zur weiteren Steigerung der ODA-Quote nachkommen“. Deutschlands ODA-Quote (Official Development Assistance), das sei hier angemerkt, lag 2017 erstmals bei den geforderten 0,7 Prozent des BIP, einer Festlegung aus dem Jahr 1972; denn die hohen internen Ausgaben für die Flüchtlingspolitik wurden eingerechnet.

Soweit also zu den wichtigsten europa- und außenpolitischen Festlegungen des Koalitionsvertrags. Auffällig ist, dass dieser Vertrag sehr betont EU-freundlich formuliert ist, mit echtem Herzblut geschrieben und von großem Engagement geprägt – was wohl auch daran liegt, dass der hochangesehene langjährige Präsident des Europäischen Parlaments und überzeugte Europäer, Martin Schulz, mitverhandelt hat.



Brechen nun rosige Zeiten für Brüssel (und Paris) an?

Wie gezeigt werden konnte, ist das Bekenntnis der künftigen GroKo zur EU sehr groß, der skizzierte deutsche Beitrag zu deren als notwendig erachteten neuem Aufbruch beachtlich ehrgeizig und finanziell großzügig. Doch was heißt das für die EU-27? Wird das Ringen um Erhalt, Erneuerung und Stärkung der Union nun leicht wie ein Kinderspiel?

In Brüssel und in weiteren europäischen Hauptstädten überwiegt die Erleichterung, dass es wieder zu einer GroKo kommt, deren Hauptprotagonisten und Grundlinien man gut kennt und mit denen man ja auch in der Vergangenheit, nach dem Schock des Brexit-Votums, viele wichtige Schritte zur Konsolidierung der EU-27 hatte gehen können. Insbesondere Frankreichs Präsident Emmanuel Macron dürfte von der Gro-Ko begeistert sein, hatte er seine eigene Europa-Agenda doch durch eine eventuelle Regierungsbeteiligung der FDP im Rahmen einer Jamaika-Koalition in hohem Maße gefährdet gesehen. Mit Blick auf die harte Haltung der Liberalen in Sache Weiterentwicklung der Eurozone hatte er sich hochgradig alarmiert gezeigt. Sollte Angela Merkel mit den Liberalen koalieren, dann sei er tot, hatte er noch vor der Bundestagswahl orakelt. Dass es nun ganz anders gekommen ist, heißt aber keineswegs, dass die neue GroKo alle Einzelheiten der hochfliegenden Pläne Macrons für die EU mittragen wird. Besonders im Hinblick auf jedwede Entwicklung in Richtung einer Transferunion, einer Vergemeinschaftung von Staatsschulden etc. wird es weiterhin ein deutsches Veto geben. Auch im Bereich der derzeit entstehenden EU-Sicherheits- und Verteidigungsunion wird es bei den altbekannten Gegensätzen zwischen den französischen und den deutschen Positionen bleiben. Und auch die Europäische Kommission hat in den letzten Tagen bereits feststellen müssen, dass die Exportnation Deutschland den freien Handel auch gegen protektionistische Vorhaben aus Washington und entsprechende Retourkutschen aus Brüssel vehement verteidigen wird.

Kurz: Diese und viele andere Aussagen des Koalitionsvertrags belegen, dass die deutsche Europapolitik der neuen GroKo zwar – wie bereits erwähnt – dezidiert EU-freundlich ausbuchstabiert und erfrischend zupackend formuliert ist, dass gleichzeitig aber die Grundfeste eben dieser deutschen Europa- und vor allem Europolitik und damit die deutsche Europa-Orthodoxie gewahrt bleiben. Nichts wirklich positiv Neues aus Berlin also? Auch diese Sichtweise würde zu kurz greifen.

Die neue Bundesregierung verschafft der EU Rückenwind

Vielmehr profitiert die EU in aller erster Linie und in hohem Maße von der schlichten Tatsache, dass Deutschland wieder eine voll handlungsfähige Regierung hat, die sich der aktuellen Gefährdungen der Integrationsgemeinschaft bewusst und die zu deren Erhalt, Erneuerung und Stärkung fest entschlossen ist. Dies schafft eine gute, eine notwendige Voraussetzung, um den Konsolidierungskurs, den die EU-27 seit dem Schock des Brexit-Votums eingeschlagen hat, fortzuführen und zu vollenden. Denn in der Tat: Trotz allem, trotz Brexit und Donald Trump, trotz Flüchtlingskrise, grassierendem Rechtspopulismus und Angriffen auf die rechtsstaatliche Ordnung in einigen EU-Mitgliedstaaten, hat die EU im Verlauf des letzten Jahres wieder Tritt gefasst. Diese Entwicklung gilt es nun unumkehrbar zu machen, um den notwendigen Erneuerungsprozess anzupacken und zum Erfolg zu bringen.

Nach dem Wahlsieg Emmanuel Macrons vom 7.5.2017 und dem Amtsantritt der neuen deutschen Bundesregierung, geplant für den 14.3.2018, ist das Kraftzentrum Europas wieder handlungsfähig. Es wird nicht nur die derzeit unter Führung der Niederlande lautstark artikulierten, leicht Europa- und Euro-skeptischen Vorbehalte aus acht kleinen EU-Mitgliedstaaten aufgreifen, berücksichtigen und einbinden; denn das war schon immer die Aufgabe und das Erfolgsrezept des „deutsch-französischen Motors der Integration“. Das Kraftzentrum wird hoffentlich auch das jüngste Wahldebakel in der EU, den Ausgang der italienischen Wahlen vom 4.3.2018, zu entschärfen wissen. Apropos: Nichts beweist die Unverzichtbarkeit des „deutsch-französischen Motors der Integration“ besser als Italiens jahrzehntelange Unfähigkeit, sich dem Motor verlässlich anzuschließen. Dabei bräuchten wir Euch, liebe Italiener, doch so sehr!

## 10. Deutschland hat endlich seine Regierung. Ja, aber... – Gastbeitrag von Prof. Dr. Gilbert Casarus (Universität Fribourg, CH), 20. März 2018

Deutschland hat endlich wieder eine Regierung. Es bleibt die Frage, wie lange sie halten wird. Darauf ausgelegt, das Land bis 2021 zu führen, könnte sie bereits Ende 2019 auseinanderbrechen. Wie einige ihrer Vorgängerinnen ist diese Regierung vorrangig das Ergebnis eines Kompromisses, der – Regierungsverantwortung verpflichtet – nicht geschlossen werden konnte.

Nur dass diesmal weder CDU/CSU noch SPD am gleichen Kabinetttisch Platz nehmen wollten. Die Christdemokraten hatten eine Regierung mit den Liberalen und den Grünen anvisiert; aber die Liberalen sahen das anders. Was die Sozialdemokraten anbelangt, so hatten sie gehofft, sich auf der Oppositionsbank erholen und erneuern zu können. Jetzt aber sind sie gezwungen, auf der Regierungsbank Platz zu nehmen, an der Seite von Kollegen, von denen sie sich unbedingt hatten trennen wollen.

### Die Situation im konservativen Lager

Und als Krönung des Ganzen ersetzen Dornen jetzt die Lorbeeren, die zu tragen die Kanzlerin in den vergangenen 12 Jahren gewohnt war. Angeschlagen tritt sie nun eine vierte Amtszeit an, die sich als genauso heikel und schwierig erweisen könnte, wie es die vorzeitig beendete bzw. mühsam zu Ende gebrachte vierte Amtszeit von Adenauer und Kohl der Fall war. Ob sie (Angela Merkel) es nun will oder nicht, sie ist heute ein Auslaufmodell. Lange Zeit an der Spitze einer Partei, die heutzutage nach rechts schaut, um verirrte Wähler zurückzugewinnen, muss Angela Merkel der CDU ein neues inneres Gleichgewicht geben. Indem sie die Saarländerin Annegret Kramp-Karrenbauer zu ihrer Nachfolgerin (als CDU-Generalsekretärin) auserkoren hat, versucht sie gegen alle Widerstände ihrem Führungskurs treu zu bleiben. Damit jedoch könnte sie die alte Grundregel verletzen, der zufolge große Politikerpersönlichkeiten gut beraten sind, wenn sie sich niemals in die Suche nach ihren Nachfolgern oder Nachfolgerinnen einmischen. Jedenfalls besteht kein Zweifel daran, dass die „nach-Merkel-Zeit“ faktisch bereits begonnen hat. Ihre Konkurrenten stehen bereits in den Starblöcken; sie werden sich in gespielter Unschuld und mit Nachdruck gegenseitig in dem Wettlauf zu überbieten suchen, der in einem Rechtsruck der Partei enden wird. Daher könnte Deutschland Zeugin eines Transformationsprozesses werden, an dessen Ende das konservative Lager aus den Merkel-Gegnern von CDU/CSU bestehen könnte sowie aus den Nationalliberalen der FDP und einigen reumütigen AfDlern, die nach neuer Anerkennung streben. Dieser Zusammenschluss wäre übrigens weniger disparat als es auf den ersten Blick scheinen mag und er dürfte schon heute mehr als 30 Prozent der deutschen Wähler repräsentieren.

### Herausforderungen für die SPD

Die Lage der SPD ist anders. Nicht unbedingt besser, aber im Gegensatz zur CDU/CSU ist sie weniger vom Schicksal ihres Parteichefs abhängig. Nach ihrer Wahlniederlage im September 2017 und dem internen Putsch gegen Martin Schulz im Februar 2018 ist die SPD zu einer Erneuerung ihrer Führungsriege gezwungen. Nun erneut in der Regierungsverantwortung stehend kann sie dies nicht in der Opposition tun. So muss die SPD sich eine neue Parteispitze suchen und gleichzeitig auch neue Minister benennen, um das Land gemeinsam mit CDU/CSU zu regieren.

Ein erster Blick auf die Namensliste der neuen SPD-Minister bestätigt diesen Eindruck. Olaf Schulz, vormaliger Erster Bürgermeister von Hamburg und neuer Bundesfinanzminister, könnte sehr wohl die Rolle des künftigen sozialdemokratischen Kanzlerkandidaten übernehmen. Der Aufstieg von Heiko Maas in das hochbegehrte Amt des Bundesaußenministers beendet definitiv den Schröder'schen Einfluss auf die auswärtigen Angelegenheiten der Bundesrepublik Deutschland. Gleichwohl bleibt für die SPD die Aufgabe bestehen, sich einen kohärenten politischen Kurs zu geben, was noch längst nicht geschehen ist. Nur die Zukunft kann zeigen, ob dies der neuen Parteichefin Andrea Nahles gelingen wird.

### Europäische Hoffnungen

Wenn es nun auch wieder eine neue deutsche Regierung gibt, so lässt sich noch keineswegs voraussagen, ob sie sich gegen solche internen Spannungen und Probleme wappnen können, deren erstes Opfer ihre Außen- und Europapolitik wäre. Denn während Europa sich zur Ernennung der neuen deutschen Bundesregierung beglückwünscht, bietet eben dieses Deutschland keine Garantie dafür, dass es Europa eine so stabile und starke Regierung anbieten kann wie es sich die EU berechtigterweise erwartet und erhofft.

Beunruhigt von den anti-demokratischen Abgründen, die sich in Ungarn und Polen auftun, in Sorge vor einem Abdriften Österreichs und gelähmt von den italienischen Parlamentswahlen vom 4. März 2018, erwartet die Europäische Union viel von der neuen deutschen Regierung. Diese Erwartungen aber werden möglicherweise gar nicht erfüllt, hat Berlin doch Paris bereits signalisiert, dass die Kanzlerin eine Reform der Eurozone nicht sofort auf die europäische Agenda setzen will. Während Europa also sehr schnell eine Relance der deutsch-französischen Partnerschaft benötigt, um den neuen bedrohlichen Herausforderungen zu begegnen, gibt die neue deutsche große Koalition zu Optimismus kaum Anlass.

Mit der Auffassung, dass es dringlich sei, abzuwarten, weicht Deutschland der Frage aus, die sein französischer Partner sich zu Recht stellt, der Frage nämlich, ob Abwarten nicht der schlimmste Feind der Dringlichkeit ist – und einen dringlichen Handlungsbedarf haben wir in Europa auf jeden Fall!

## 11. Italien zwischen Regierungsbildung und Neuwahl: Wird der Reset-Button gedrückt? - von Manuel Pietzko, M.A., 2. Mai 2018

Auch knapp zwei Monate nach den Parlamentswahlen vom 4. März in Italien lassen Zeichen einer erfolgreichen neuen Regierungsbildung weiter auf sich warten. Nach der krachenden Niederlage der sozialdemokratischen Partito Democratico (PD), von der besonders die rechtsgerichtete Fünf Sterne Bewegung Movimento 5 Stelle (M5S) und die noch rechtere Lega Nord profitieren konnten, stehen sich die beiden Lager bisher unvereinbar gegenüber. Die Hängepartie könnte jedoch bald ein Ende haben – entweder durch die Bildung einer zunächst unerwarteten und überraschenden Koalitionsregierung oder durch Neuwahlen.

### Der Weg zu den Parlamentswahlen 2018

Dass es zu solch einer schwierigen Situation kommen würde, hat sich bereits in den Tagen und Wochen vor der Wahl abgezeichnet. Die Wurzeln liegen jedoch schon in den politisch turbulenten Jahren nach Beginn der Euro- und Staatsschuldenkrise. Mit der Übernahme des Ministerpräsidentenamtes durch den Sozialdemokraten Matteo Renzi Anfang 2014 schien in die seit Beginn der Euro-Krise eher unsteten politischen Verhältnisse Italiens zunächst einmal eine gewisse Kontinuität und neu gewonnenen Stärke einzukehren. Renzi suchte für seinen Kurs gegen die strikte Austeritätspolitik der Europäischen Kommission gerne die Öffentlichkeit und stieg damit zum Posterboy der EU-Staaten auf, die sich gegen den vermeintlich von Deutschland diktierten Sparzwang stellten. Seine Position war klar: Das auferlegte Sparprogramm allein kann die Probleme der italienischen Wirtschaft – v.a. ein geringes Wirtschaftswachstum kombiniert mit hoher Jugendarbeitslosigkeit – nicht lösen. Vielmehr müsse über gezielte Investitionen und Anreizsysteme neuer Schwung in Italiens Wirtschaft kommen.

Nach einer gescheiterten Volksabstimmung zu einer durch Renzi initiierten Verfassungsreform, die unter anderem das Wahlrecht vereinfachen sollte, trat er jedoch Ende 2016 zurück und übergab die Geschäfte an seinen ehemaligen Außenminister Paolo Gentiloni. Dieser führte den eingeschlagenen Weg innerhalb der Europäischen Union konsequent fort, auch wenn er eher die leisen Töne präferierte und die Diskussion zurück in die Runde der Staats- und Regierungschefs trug. Gentiloni führte die Regierung schließlich bis zur Wahl im März und ist heute kommissarischer Ministerpräsident.

### Regierung kann Italiens Probleme scheinbar nicht lösen

Die inneritalienischen Probleme konnten die beiden Ministerpräsidenten Renzi und Gentiloni, trotz deutlicher mahnender Worte aus Brüssel, ebenso wenig lösen wie ihr Vorgänger Enrico Letta. Das Wirtschaftswachstum steigt nur langsam, ist aber mittlerweile wieder bei Vorkrisen-Niveau von ca. 1% angelangt. Die insgesamt hohe Arbeitslosigkeit und insbesondere die exorbitant hohe Jugendarbeitslosigkeit konnte nicht effektiv bekämpft werden und auch wichtige italienische Banken, wie die Monte dei Paschi di Siena oder die Banca Popolare di Vicenza sind alles andere als stabil. Beiden Geldhäusern musste mit italienischen Steuergeldern – gegen europäische Regeln – ausgeholfen werden, um die Einlagen der Kleinsparer nicht zu gefährden.

Die Reaktion der italienischen Bevölkerung auf die zahlreichen Krisen ist ein Rückzug in die eigene Region und eine Abkehr von der nationalen Ebene und gesamtitalienischen Belangen

und Problemen. Dieser neue Regionalismus speist sich aus der Enttäuschung der Bürgerinnen und Bürger über die Politik, gepaart mit einem Gefühl betrogen worden zu sein. Dieses Gefühl richtet sich dabei nicht allein gegen die Regierung, sondern auch gegen die Europäische Union, die über ihre Politik des Sparens die Härten, welche die italienische Gesellschaft aushalten muss, vermeintlich erst ausgelöst hat. Viele Italiener flüchten sich deshalb auch in eine Erinnerung an die italienischen Genossenschaften, die in der weniger globalisierten Welt der Vergangenheit für eine gewisse Stabilität und soziale Gerechtigkeit gesorgt hatten.

Die Flüchtlingskrise wird zur Wahl instrumentalisiert

Hinzu kommt die große Zahl an Flüchtlingen, die Italien über das Mittelmeer erreichen. Schien es 2015/2016 noch so, dass sich an den bestehenden europäischen Regeln etwas ändern könnte und so die hauptsächlich betroffenen Mitglieder Griechenland und Italien entlastet würden, so ist es mittlerweile wieder sehr ruhig geworden um eine Reform des Asylsystems und eine gerechtere Lastenverteilung. Zwar baut Italien seine Aufnahmekapazitäten aus, die weiterhin hohen Flüchtlingszahlen können damit dennoch nicht bedient werden. Der damit einhergehende skeptische Grundtenor Einwanderern gegenüber versuchen die Parteien zu nutzen, um über populistische Parolen möglichst viele Stimmen einzufangen. So wurde das Attentat eines Rechtsextremen in der Stadt Maserata vom 4. Februar 2018 nicht dazu genutzt, die steigende Ausländerfeindlichkeit zu problematisieren. Vielmehr wurde versucht, genau diese Ausländerfeindlichkeit für kurzfristige Erfolge zu instrumentalisieren.

Der Wahlkampf hat ein weiteres Problem der italienischen Politik klar zum Vorschein gebracht: keine der Parteien kann überzeugende Lösungen für die Vielzahl an Problemen präsentieren. Der eigenen Verantwortung für die hohe Staatsverschuldung, die kriselnde Wirtschaft oder die Jugendarbeitslosigkeit stellen sich die Parteien nicht klar genug.

Die Wahlergebnisse liefern kaum Argumente für die gemäßigten Parteien

In dieser Gemengelage kann es nicht überraschen, dass die sozialdemokratische Regierung ihren Kredit in der eigenen Bevölkerung verspielt hat und gleichzeitig die populistischen Bewegungen am rechten Rand starken Zulauf bekommen. Dementsprechend lieferte die Wahl auch ein klares Ergebnis: Die Mitte-Rechts-Koalition mit der Lega Nord und Silvio Berlusconi Forza Italia erreicht in beiden Kammern 37% der Stimmen, während die Mitte-Links-Koalition – in der die sozialdemokratische Partito Democratico als einzig nennenswerte Partei verblieben ist – auf lediglich knapp unter 23% der Stimmen kommt (wobei die PD weiterhin die zweitstärkste Einzelpartei bleibt). Die bei weitem stärkste Einzelpartei ist die schillernde, schwer einzuordnende, aber als rechtspopulistisch und EU-skeptische geltende MoVimento 5 Stelle mit etwas mehr als 32%.

Dabei sind die Stimmverteilungen in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich verteilt. Die MoVimento 5 Stelle hat ihre Hochburgen klar im südlichen Italien mit bis zu 50% in Sardinien, Sizilien oder Kalabrien bis hin nach Kampania. Doch auch in den Regionen, in denen die M5S ihre schwächsten Ergebnisse einfährt, erreicht die Partei noch immer zwischen 15 und 20%, wie beispielsweise in Trentino-Südtirol oder der Toskana. Bei der Lega Nord zeigt sich ein fast entgegengesetztes Bild. Hier liegen die schwachen Wahlergebnisse in den Regionen Kampania (unter 5%), Basilikata oder Apulien, die jeweils im südlichen Teil des Landes liegen. Die Hochburgen der Lega Nord sind hingegen die nördlichen Regionen Venetien und

die Lombardei, in denen die Partei zwischen 25 und 35% erreichen konnte. Ähnliche Zustimmungswerte konnte die sozialdemokratische PD nur in den beiden Regionen Toskana und Emilia-Romagna erreichen. In den meisten anderen Landesteilen konnte die bisherige Regierungspartei die 20%-Grenze nicht überschreiten. Für die Forza Italia sieht das Bild noch etwas deutlicher aus. Die Partei, die sich 2013 so sehr zerstritt, dass sie in zwei Parteien zerbrach, konnte nur in Sizilien und Kalabrien über 20% der Stimmen erobern und muss sich meist mit Werten unterhalb der 15% zufriedengeben. Insgesamt stellt das Wahlergebnis für die etablierten Parteien ein äußerst ernüchterndes, ja niederschmetterndes Ergebnis dar, das das weitgehende Scheitern der Regierungspolitik der letzten Jahre in den Augen der Wähler zum Ausdruck bringt.

### Letzte Chance auf eine neue Regierung

Direkt nach der Wahl gab die Koalition um die Lega Nord sowie die MoVimento 5 Stelle bekannt, Sondierungsgespräche führen zu wollen. Diese sind nicht zuletzt daran gescheitert, dass die M5S eine Beteiligung Silvio Berlusconis an der Regierung strikt ablehnt. Da Lega-Chef Matteo Salvini jedoch an seinem Bündnispartner Berlusconi festhält, landeten die beiden Wahlgewinner in einer Sackgasse. Deshalb steht jetzt die PD wieder in der Pflicht. Wie auch die SPD hatte die PD direkt nach der Wahl eine erneute Regierungsbeteiligung ausgeschlossen, sieht sich nun aber dazu genötigt, in Verhandlungen mit der MoVimento 5 Stelle von Luigi Di Maio einzutreten. Dieser hatte offen angekündigt, dass bei einem Scheitern der Gespräche Neuwahlen angesetzt werden müssten. Daher wird in den kommenden Tagen nun also der voraussichtlich letzte Versuch einer Regierungsbildung unternommen. Gewisse Erfolgchancen bestehen insofern, als Di Maio den zuvor krass EU-skeptischen Kurs der M5S abzumildern beginnt und jüngst eine pro-europäische und pro-atlantische Kehrtwende eingeleitet hat. Sollte dies nicht ausreichen, um die PD ins Boot einer neuen Regierung zu holen, stehen Neuwahlen unmittelbar bevor.

Doch auch wenn der letzte Versuch einer Regierungsbildung gelingt, muss die M5S als stärkste Fraktion zeigen, dass sie in der Lage ist, Lösungen zu erarbeiten, die Italien aus seiner Unsicherheit und Misere herausführen. Auch ist kaum zu erwarten, dass ein Bündnis von PD und M5S stabil und problemlösungsorientiert das Land wird führen können.

Italien steht damit erneut vor einer ungewissen Zukunft und unsteten politischen Verhältnissen. Unter diesen Voraussetzungen wird es sicher nicht einfacher die gravierenden Probleme des Landes zu lösen. Einen noch stärkeren Regionalismus im Inneren und eine dauerhafte Abwendung von der europäischen Idee jedoch können sich das Gründungsmitglied Italien und auch die Europäische Union nicht leisten.

## 12. Brexit Reloaded: Zum aktuellen Stand der Austrittsverhandlungen. - von Johannes Greubel, M.A., 4. Juni 2018

Was bisher geschah

Die Brexit-Verhandlungen befinden sich aktuell in einer entscheidenden Phase. Nach Abschluss der Phase 1 der Verhandlungen, die sich mit den Voraussetzungen eines geregelten Austritts aus der EU beschäftigt hatte (ich berichtete darüber bereits in einem Beitrag im Dezember), begann Anfang 2018 Phase 2 zur Aushandlung des künftigen Verhältnisses der EU zum Vereinigten Königreich (UK). Gestartet wurde dabei mit der Verhandlung eines Übergangszeitraums, dessen Sinn darin liegt, ein sogenanntes cliff-edge-Szenario zu vermeiden, also dass am 30. März 2019 – dem Tag nach dem offiziellen Austritt – jeglicher Waren- und Personenverkehr zwischen der EU und Großbritannien aufgrund fehlender Bestimmungen zum Erliegen kommt. Dadurch soll Zeit geschaffen werden, das künftige Abkommen zu implementieren. In der Tat einigte man sich nach nur sechswöchigen Verhandlungen am 19. März auf einen solchen Übergangszeitraum, der bis zum 31. Dezember 2020 gelten soll. Zwischen März 2019 und Dezember 2020 nimmt das Vereinigte Königreich zwar weiter-hin am Binnenmarkt teil, ist jedoch nicht mehr in den EU-Institutionen vertreten und kann somit nicht mehr an EU-internen Entscheidungen teilnehmen. Großbritannien wird somit für diesen Zeitraum ausschließlicher rule-taker, ohne weiteren Einfluss ausüben und mitentscheiden zu können.

Seit dieser Einigung im März soll nun verhandelt werden, wie das künftige Verhältnis beider Parteien nach Ende des Übergangszeitraums aussehen soll. Viel Zeit bleibt dafür nicht: Denn trotz des Übergangszeitraums muss ein Abkommen bis zum Tag des offiziellen EU-Austritts, dem 29. März 2019, beschlossen sein. Das bedeutet jedoch, dass das Abkommen zwischen beiden Parteien bis dahin nicht nur ausgehandelt, sondern auch von Europäischem Parlament und Mitgliedsstaaten ratifiziert sein muss. Ein Abkommen müsste somit bereits im Oktober 2018 vereinbart sein, damit noch ausreichend Zeit für diese Schritte bleibt, es zu ratifizieren. Noch gerade einmal fünf Monate also, bis eine finale Einigung zwischen den Unterhändlern der Kommission und der britischen Regierung stehen muss.

Doch seit dieser Einigung im März 2018 sind die Verhandlungen festgefahren. Das Problem liegt dabei vor allem am Mangel an konkreten Vorstellungen, wie die künftigen EU-UK-Beziehungen nach Ablauf des Übergangszeitraums aussehen könnten. EU-Chefunterhändler Michel Barnier beklagte vor kurzem den geringen Fortschritt in den Verhandlungen seit März. Das Problem sieht die EU-Seite dabei bei der britischen Regierung. „The reality is, absolutely nothing has happened in the last couple of weeks. We are waiting for something to emerge from London – but we don’t have any great hope“, monierte ein EU-Diplomat gegenüber Politico.

Probleme und Streitigkeiten: May's Brexit mess

Wieso lässt das Vereinigte Königreich aber die so wertvolle Zeit für die Verhandlungen verstreichen? Grund dafür sind innerbritische Streitigkeiten zur Positionierung der Regierung in den Verhandlungen. Konkret geht es um die künftige wirtschaftliche Bindung Großbritanniens an die EU. In dieser Frage hat Theresa May gleich an mehreren Fronten zu kämpfen. Ihr



größtes Problem dabei kommt aus ihrer eigenen Regierung. Nach dem Rücktritt ihrer proeuropäischen Innenministerin und engen Verbündeten Amber Rudd im Zuge des Windrush-Skandals und der Ernennung des EU-skeptischeren Sajid Javid ist sie in ihrem Brexit War Cabinet mit einer Mehrheit der Brexiteers gegen sich konfrontiert. Ihr eigener Vorschlag, nach dem Austritt eine dauerhafte Zollpartnerschaft (Customs Partnership) mit der EU einzugehen, wird von nun sechs der elf Minister im War Cabinet stark abgelehnt. Bei dieser Zollpartnerschaft würde sich Großbritannien stark an die EU-Zollunion binden. Das Vereinigte Königreich würde in diesem Fall den Außenzoll für Waren, die über Großbritannien in die EU gelangen, ‚freiwillig‘ übernehmen, diesen einziehen und direkt an die EU weitergeben. So soll eine möglichst enge Bindung beider Seiten auch nach dem Brexit gewährleistet bleiben. Die Brexiteers in Mays Regierung lehnen diesen Vorschlag jedoch genau wegen dieser weiterhin bestehenden engen Bindung ab. Stattdessen schlagen sie eine andere Lösung, die sogenannte Maximum Facilitation (kurz: max fac), vor. Hier wäre Großbritannien komplett außerhalb der europäischen Zollunion, jedoch sollen Grenzkontrollen durch neue Technologien auf ein Minimum reduziert werden. Aufgrund dieses Streits lag das Kabinett für Wochen lahm; May hatte es mit einem offenen Affront gegen sich in ihrem eigenen Kabinett zu tun, ihre Position war angeschlagen. Der Premierministerin gelang es zudem nicht, einen Kompromissvorschlag auszuarbeiten, dem beide Seiten zustimmen konnten. Stattdessen wurde der kabinettsinterne Kampf zunehmend öffentlich ausgetragen. Anfang Mai meldete sich Außenminister Boris Johnson beispielsweise mit einem aufsehenerregenden Interview zu Wort, in dem er die Pläne der Premierministerin als ‚verrückt‘ bezeichnete und sie beschuldigte, mit der darin vorgeschlagenen engen Bindung an die EU das Ergebnis des Brexit-Referendums zu verraten. Nur wenige Tage später reihte sich Umweltminister Michael Gove in die Kritik ein, indem er öffentlich in Frage stellte, ob Mays System überhaupt funktionieren würde. Die Versuche Mays, einen Kompromiss herzustellen, wurden durch die öffentliche Kritik an ihrer Person zunichtegemacht. Eine Lösung des Streits durch die Premierministerin blieb nach zahlreichen Treffen des War Cabinets bis Mitte Mai aus: „Theresa May needed a compromise. She failed – and now she’s in real trouble“ urteilten Tom McTague und Charlie Cooper mit Berufung auf Informationen aus Regierungskreisen, May könne sich nur als Premierministerin halten, wenn sie innerhalb einer Woche einen Kompromiss herbeiführen könne. Doch nicht nur mit dem eigenen Kabinett hat May dieser Tage zu kämpfen. Auch aus dem weiteren Kreis ihrer Partei – von sogenannten Backbenchers im Unterhaus – kommt Kritik. Da wäre auf der einen Seite eine kleine Gruppe von EU-Befürwortern ihrer Conservative Party, die bereits im April eine Debatte (gegen die eigene Regierung) zum vollständigen Verbleib im Binnenmarkt erwirkt hatten – mit dem Ergebnis, dass eine nicht-bindende Resolution zu eben jenem Verbleib des UK in der Zollunion verabschiedet wurde. Auf der anderen Seite machte eine Gruppe von ca. 30 Hardliner-Brexiteers auf sich aufmerksam, die sich Anfang Mai mit einem geleakten Brief an einzelne Kabinettsmitglieder ebenfalls gegen May stellten, um für einen Komplettausstieg aus dem Binnenmarkt zu plädieren. Mitglieder dieser Gruppierung, vor allem der Abgeordnete Jacob Rees-Mogg, holten dabei regelmäßig zum verbalen Schlag gegen die Pläne der Premierministerin aus. Gerade im Hinblick darauf, dass May aktuell von einer Minderheitenregierung, gestützt von der nordirischen DUP, abhängig ist, ist diese Spaltung ihrer eigenen Partei in drei Lager – die EU-Befürworter, Mays Lager und die Hardliner-Brexiteers – ein beinahe unüberwindbares Hindernis. Denn alle drei Seiten hinter einen Kompromiss zu vereinen, scheint unmöglich.

Jenseits ihrer eigenen Partei war es zudem immer wieder das House of Lords, das Theresa May in Bedrängnis brachte. Dabei ging es vor allem um die Debatte zur EU Withdrawal Bill, die nach dem Austritt die Umwandlung europäischen Rechts in britisches Recht gewährleisten

soll, um ein Rechtsvakuum zu vermeiden. So fanden in den letzten Monaten fünfzehn Abstimmungen zu Ergänzungen des Gesetzes eine Mehrheit gegen Mays Regierung. Besonders aufsehenerregend war dabei die letzte der Ergänzungen, die einen Verbleib Großbritanniens im Binnenmarkt (nicht nur der Zollunion) zur Priorität der Regierung in den Verhandlungen machen will. All diese Vorschläge müssen nun nochmals im Unterhaus beraten und abgestimmt werden. Zwar darf daran gezweifelt werden, dass die Ergänzungen tatsächlich angenommen werden, öffentlicher Widerstand gegen May und eine weitergehende Diskussion zur Art des Brexits hat man damit jedoch sicherlich erreicht.

Schließlich tat sich für May in den letzten Wochen noch ein vierter kritischer Schauplatz auf: die schottischen und nordirischen Regionen. In Nordirland beispielsweise nahm die Zustimmung zu einer Wiedervereinigung mit der Republik Irland in den letzten Wochen immer weiter zu. Gleichzeitig lehnt die überwältigende Mehrheit der Nordiren jegliche Kontrollen an den Grenzen zur Republik Irland ab, wobei viele ebenfalls davon ausgehen, dass solche Kontrollen ein schnelles Wiederaufflammen von Gewalt in Nordirland zur Folge hätten. Ca. zehn Prozent der nordirischen Katholiken würden gewaltsame Ausschreitungen aufgrund einer Wiedereinführung von Grenzkontrollen gar unterstützen. Unterdessen lehnte das Regionalparlament in Schottland in einer weitreichenden Abstimmung am 15. Mai die EU Withdrawal Bill ab, da aus Sicht der schottischen Regierung nach dem Brexit zu viele der von der EU zurückverlagerten Kompetenzen nach London gingen. Schottland erhoffte sich hier eine größere regionale Mitbestimmung. Zwar ist diese Abstimmung nicht bindend und kann von Westminster einfach überstimmt werden, ein solcher Fall wäre aber in der Geschichte des Vereinigten Königreichs einmalig – bisher ging die britische Regierung auf solche Abstimmungen in Regionen immer in Form von Nachverhandlungen mit den entsprechenden regionalen Regierungen ein. Auch hier steckt May also in der Zwickmühle: Geht sie auf die schottische Regierung ein, riskiert sie, den ohnehin schwachen Rückhalt in ihrer Partei weiter zu gefährden und zudem eine Kettenreaktion auszulösen, da es nicht unwahrscheinlich erscheint, dass in diesem Fall auch Wales und Nordirland weitere Autonomierechte einfordern könnten. Überstimmt sie die Abstimmung in Schottland und gibt keinerlei weitere Rechte an Edinburgh ab, riskiert sie, die ohnehin proeuropäische und London-kritische Stimmung in Schottland weiter anzukurbeln und so den Weg für ein weiteres, diesmal erfolgreiches Unabhängigkeitsreferendum zu ebnen. Diese Malaise wurde durch einen Besuch der schottischen First Minister Nicola Sturgeon am 28. Mai in Brüssel gar noch größer. Denn Sturgeon forderte einmal mehr, dass Großbritannien auch nach dem Brexit im Binnenmarkt verbleiben sollte. Zudem betonte sie, dass die schottische Regierung einen Sonderstatus Nordirlands in Bezug auf einen besseren Zugang zum europäischen Markt nur dann billigen würde, wenn für Schottland dieselben Regelungen gelten würden. Mit öffentlicher Kritik und Revolten aus den eigenen Reihen wie auch in Westminster und den Regionen und dem Druck, möglichst schnell einen Kompromiss aller Beteiligten herbeizuführen, ist Theresa May zweifellos in keiner beneidenswerten Lage.

### Die Schwachstellen der britischen Vorschläge

Hinzu kommt, dass die Kritik an Mays Plänen nicht nur innerbritisch ist. Auch von EU-Seite wurden beide Vorschläge zu den künftigen Beziehungen – die Zollpartnerschaft und max fac – rasch zurückgewiesen. Zwar kann dies sicherlich auch mit verhandlungstaktischen Überlegungen der EU zusammenhängen, um die eigene Position zu stärken, in der Tat weisen beide Vorschläge jedoch große Schwächen auf. So wäre die Zollpartnerschaft lediglich eine leicht

abgewertete Form einer Zollunion, allerdings mit enormem zusätzlichen Verwaltungsaufwand – ein undurchführbares Unterfangen, so die Brüsseler Verhandlungskreise. In Bezug auf das maximum facilitation Modell der Brexiteers lässt sich feststellen, dass der aktuelle Stand der Technik die Umsetzung des Vorhabens schlichtweg noch nicht erlaubt. Eine Entwicklung dieser Techniken würde noch einige Jahre dauern. Weiterhin wird das max fac Modell von seinen Unterstützern oft als Lösung für das Problem der irischen Grenze herausgestellt. So ist die von der EU gewährleistete durchlässige Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland einer der Kernpunkte des Good Friday Agreements. Allerdings ist der Erhalt dieser weichen Grenze durch max fac keineswegs gewährleistet, denn auch wenn Grenzkontrollen auf einem Minimum gehalten werden sollten, wären sie, wenn auch in geringer Anzahl, dennoch faktisch vorhanden. Ein sogenannter backstop, also die sichere Gewährleistung einer komplett durchlässigen Grenze wäre also auch hiermit nicht gewährleistet.

May arbeitet daher aktuell daran, Lösungen für diese Probleme zu finden und tut dies mit ungewöhnlichen, von einigen belächelten Mitteln: so teilte sie ihr War Cabinet in zwei Gruppen auf, die beide – sozusagen in Gruppenarbeit – Lösungen für je einen der Vorschläge ausarbeiten und im Anschluss dem gesamten War Cabinet vorstellen sollen. Auch wenn unklar ist, ob genau diese Gruppenbildung dazu beigetragen hat: Mays Regierung präsentierte Mitte Mai in der Tat einen neuen Vorschlag. Dieser sieht vor, dass es nach Ende des offiziellen Übergangszeitraums Ende 2020 einen weiteren Übergangszeitraum geben soll, in dem Großbritannien in der Zollunion verbleibt, bis eine andere Lösung gefunden ist. Auch dieser Vorschlag erntete aber sogleich Kritik – diesmal von beiden Seiten: einerseits warnten die Hardliner-Brexiteers im britischen Parlament davor, eine solche Lösung könnte die Hintertür dafür öffnen, den zweiten Übergangszeitraum zu verstetigen, sodass Großbritannien dauerhaft in der Zollunion verbleiben würde. Die EU kritisierte ihrerseits, dass ein solcher Kompromiss nicht realisierbar sei. So sollte die Mays neuester Vorschlag zwar unter anderem dazu dienen, nach dem Ende des offiziellen Übergangszeitraums 2020 die weiche Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland sicher zu erhalten. Mays Vorschlag trägt dazu jedoch nur bedingt bei: ein backstop, der zeitlich begrenzt ist, sei in der Realität kein solcher, so EU-Offizielle; Mays Vorschlag löst das irische Problem also nur dann, wenn von vorneherein sichergestellt ist, dass er am Ende von einer Lösung ersetzt wird, durch den das irische Grenzproblem nachhaltig gelöst ist. Eine solche fehlt in den Vorschlägen der Premierministerin jedoch noch immer.

Versöhnlicher Neustart?

Trotz der Kritik hat dieser jüngste Vorschlag der britischen Regierung zumindest eines bewirkt: nach wochenlangem Stillstand in den Verhandlungen hat man nun wieder eine Ausgangsposition, auf deren Grundlage Gespräche zwischen EU und Großbritannien stattfinden können.

Spätestens bis zum Europäischen Rat am 28. und 29. Juni sollen beide Seiten eine Lösung für das Nordirland-Problem gefunden haben. In der Tat haben die Verhandlungen in der letzten Woche wieder an Dynamik gewonnen. In dieser Hinsicht ist auch die Ankündigung der britischen Regierung, im Laufe des Junis ein 100-seitiges Weißbuch zu veröffentlichen, als konstruktiver Schritt zu sehen. Dieses soll die britischen Verhandlungspositionen in allen noch offenen Fragen darlegen und dürfte so eine verlässliche Ausgangsposition für weitere Verhandlungen darstellen. Auch David Davis' neuester Vorschlag zur Einrichtung einer Pufferzone entlang der irischen Grenze sorgte, wenngleich auch dessen Umsetzung unrealistisch anmutet, zumindest für eine progressivere Richtung, in die sich die Verhandlungen nun entwickeln

könnten. Dafür scheint es im Hinblick auf die lange Liste der zu verhandelnden Themen auch höchste Zeit. Neben dem größten Block der künftigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und dem Nordirland-Problem ist schließlich noch die juristische Governance des Abkommens ein offener Verhandlungspunkt, also die Frage, wie künftig die rechtmäßige Umsetzung des geschlossenen Abkommens sichergestellt wird (durch EuGH oder eine neue unabhängige Institution). Bereiche wie die künftige Kooperation in der Sicherheitspolitik oder Verfolgung internationaler Kriminalität sind zudem noch nicht einmal tiefergehend thematisiert worden. Weiterhin gilt also: von einer Einigung ist man noch weit entfernt. Und das, obwohl die Zeit bis zu jenem Tag im Oktober, an dem das ausgehandelte Abkommen stehen muss, immer knapper wird. Oder um es mit den Worten Michel Barniers zusammenzufassen: „The clock is ticking“.

### 13. Komödie oder Tragödie? Der Asylstreit kapert das Gipfeltreffen des Europäischen Rats 28./29.6.2018 - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 10. Juli 2018

In den vergangenen Wochen wurde auf der europäischen, vor allem aber auf der deutschen und bayrischen Bühne ein Schauspiel aufgeführt, von dem man noch nicht sicher weiß, ob es in die Gattung Komödie oder Tragödie fällt. Zweifelsohne aber hat dieses beispielslose Spektakel vielfältige Konsequenzen für die Union von CDU und CSU, für die amtierende deutsche große Koalition, die nachbarschaftlichen Verhältnisse Deutschlands und nicht zuletzt für die Europäische Union als Ganze.

Die Flüchtlingspolitik von Kanzlerin Angela Merkel hat seit dem Herbst 2015 schon für sehr viel Streit und tiefe Zerwürfnisse zwischen CDU und CSU gesorgt. Doch nach dem im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 7.2.2018 gefundenen Kompromiss zur Flüchtlingspolitik muss dieses erneute, sehr heftige und unvorhersehbare Aufwallen des Konflikts doch überraschen.

CSU löst erneuten Asylstreit aus

Seinen Anfang hat das aktuelle Spektakel Mitte Juni mit der angekündigten, dann aber verschobenen Offenlegung des sog. „Masterplans zum Umgang mit Asylbewerbern“ von Bundesinnenminister Horst Seehofer genommen; dieser Masterplan enthält u.a. die Forderung nach Zurückweisung bestimmter Migrantengruppen direkt an den deutschen Grenzen. Da die Kanzlerin dies aus europapolitischen Gründen ablehnt, entbrannte binnen weniger Tage eine hitzige Debatte darüber, was passieren könnte, sollte der Innenminister gegen den Willen der Kanzlerin solche Zurückweisungen qua Amt anordnen. Müsste Merkel ihn dann auf der Grundlage ihrer Richtlinienkompetenz entlassen? Würde damit die Regierung platzen?

Als Bayerns neuer Ministerpräsident Markus Söder zeitgleich das Ende des „geordneten Multilateralismus“ gekommen sah, wurde die europäische Dimension dieses Streits offensichtlich. Angesichts des unmittelbar bevorstehenden Gipfeltreffens des Europäischen Rats gewährte die CSU der Kanzlerin einen zeitlichen Aufschub, damit sie in Brüssel ihren EU-Kollegen „wirkungsgleiche“ Maßnahmen abverlangen könnte, hatte jedoch die Chuzpe bzw. die Unverschämtheit, dies als Ultimatum zu bezeichnen. Angesichts dieser Lage konnte ein großes Rätselraten darüber nicht ausbleiben, was die CSU mit dieser Dramaturgie eigentlich beabsichtigte: Handelte es sich um die Fortsetzung des Machtkampfes zwischen Söder und Seehofer? Oder zwischen Seehofer und Merkel? Oder ging es doch vorrangig um die bayrischen Landtagswahlen im kommenden Herbst, um die Verteidigung der absoluten CSU-Mehrheit und den Versuch, die AfD soweit es geht klein zu halten? Welche Rolle spielte dabei der Versuch, vom Skandal um das Bamf (Bundesamt für Migration), für welches nun Seehofer zuständig ist, abzulenken? Man weiß es nicht.

Der Asylstreit vertieft die Spaltung der EU und hebelt wichtige Vorarbeiten aus

Der reguläre Gipfel des Europäischen Rats war auf den 28./29.6.2018 anberaumt. Doch um der unter dem immensen Druck des Seehofer'schen Ultimatus stehenden Angela Merkel zu helfen, lud Kommissionpräsident Jean-Claude Juncker zu einem sog. Minigipfel ein, der am 24.6.2018 stattfand. Man wollte informell Lösungen in der EU-Asylpolitik vorbereiten. Da die

flüchtlingspolitisch wenig kooperationsbereiten Osteuropäer dem Treffen fernblieben, suchten insgesamt 16 EU-Mitgliedstaaten nach Wegen zu einer rechtskonformen, gleichwohl restriktiveren Migrationspolitik. Denn nicht nur die CSU, sondern auch die neuen Regierungen Österreichs und Italiens drangen auf schärfere Maßnahmen. Besondere Aufmerksamkeit galt der Frage, wie mit den auf See geretteten Migranten umzugehen sei. Italien möchte, das wurde angesichts der mehrtätigen Irrfahrt des NGO-Schiffs Aquarius deutlich, nicht länger diese zu meist vor den libyschen Küsten aus Seenot geretteten Menschen aufnehmen. Italiens Innenminister Salvini hat dieses Anlegeverbot inzwischen auch auf Schiffe von internationalen Rettungs- oder Grenzschutzmissionen ausgeweitet. Der Minigipfel erbrachte keine konkreten Lösungen, einig war man sich unter den 16 Teilnehmerstaaten aber, dass es für die Eindämmung der illegalen Migration europäischer Lösungen bedürfe, notfalls auch im Kreise „williger“ Staaten. Dies würde zu einer erneuten Gruppenbildung innerhalb der EU führen, eine nicht ungefährliche Entwicklung.

Auf das eine Woche später stattfindende Gipfeltreffen des Europäischen Rats hatten sich seit vielen Monaten große Hoffnungen gerichtet. Er sollte den Startschuss geben für das Großprojekt, der EU-27 eine verheißungsvolle Zukunft zu eröffnen. Er sollte die Dynamik aufgreifen und umsetzen, die sich mit Emanuel Macrons hochfliegenden europapolitischen Plänen eröffnet hatte. In der Tat standen die Chancen nicht schlecht, dass es vorangehen könnte, vor allem in Bezug auf eine weitere Konsolidierung der Eurozone und eine Vertiefung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit der EU-Europäer, die ja schon Ende 2017 mit ihrem PESCO-Beschluss geradezu historische Schritte gewagt hatten.

Ende Mai/Anfang Juni 2018 war dann die neue deutsche großkoalitionäre Bundesregierung endlich so weit, Antworten und Gegenvorschläge auf Macrons Forderungen und Pläne zu formulieren, die der Staatspräsident in seiner inzwischen berühmten Europarede an der Pariser Sorbonne am 26.9.2017 erstmals publik gemacht und seither mit großer Hartnäckigkeit verfochten hatte.

Auf der Grundlage dieser deutsch-französischen Vorschläge wurde dann ein deutsch-französisches Ministertreffen anberaumt, das am 19.6.2018 auf Schloss Meseberg stattfand. Obwohl das Treffen bereits von dem erneuten Asylstreit innerhalb der Union überschattet war, konnten erstaunlich weitreichende gemeinsame Initiativen verabredet werden, so insbesondere die Vorschläge, durch eine europäische Interventionsinitiative eine gemeinsame strategische Kultur herauszubilden, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) weiterzuentwickeln, ein Eurozonen-Budget zu schaffen, Forschung, Innovation und Digitalisierung zu forcieren und die EU-Institutionen zu reformieren, v.a. durch Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der Außenpolitik und eine Verkleinerung der Kommission. Auch transnationale Wahllisten soll es bei der Europawahl 2024 geben. Mit Blick auf das Konfliktthema Migration und Asyl schlugen Deutschland und Frankreich in der Meseberg-Erklärung u.a. vor, die Anreize für Sekundärmigration in der künftigen, reformierten Dublin-Verordnung zu reduzieren und längerfristig ein Europäisches Asylbüro einzurichten, das an den EU-Außengrenzen für Asylverfahren zuständig sein wird. Selbstredend betont die Meseberg-Erklärung, wie wichtig es ist, europäische Lösungen zu verfolgen, „einseitige, unkoordinierte Maßnahmen“ würden Europa weiter spalten. Weil die Logik der deutsch-französischen Motorenrolle in der EU es so will, waren damit gute Voraussetzungen geschaffen, dass das Gipfeltreffen vom 28./29.6.2018 in greifbare Fortschritte münden könnte.

## Ein vom Asylstreit gekapertes Gipfeltreffen

Aber es kam anders. Der Europäische Rat wurde gekapert, er wurde weitgehend dominiert vom Streit über die Flüchtlingspolitik. Das hat einige positive sowie gravierende negative Folgen. Zu den positiven Aspekten zählt, dass der seit 2015 in der EU schwelende Streit um eine angemessene Flüchtlingspolitik erneut offen thematisiert wurde. Denn neben all den anderen die EU belastenden Themen wie Brexit, Spannungen in den transatlantischen Beziehungen, wachsende illiberale Tendenzen in einigen, vor allem östlichen EU-Mitgliedstaaten etc. hat insbesondere die Flüchtlings- bzw. Migrationsfrage Europa gespalten. Hier nun erneut Tacheles zu reden, die Absurditäten und Ungerechtigkeiten des Dublin III-Abkommens aufzuzeigen und offenzulegen, dass der ungeheuer große Migrationsdruck, der vor allem aus Afrika kommend auf die EU einwirkt, nicht allein durch Asylregeln zu bewältigen ist, ist daher als positiv zu bewerten.

Denn Angela Merkel, die in großes Ausmaß für das Zुकleistern der wahren Herausforderungen der Migrationsthematik verantwortlich ist, hat ja damit Recht, dass sie in ihrer Regierungserklärung vom 28.6.2018 die Migration als mögliche „Schicksalsfrage der EU“ bezeichnete. Dass sie diese erneute und wohl verschärfte Erkenntnis auch dem Druck der CSU verdankt, hat sie in ihrer verhaltenen Rhetorik mehrfach dadurch zum Ausdruck gebracht, dass sie ihn als Ansporn betrachte, auf europäischer Ebene Lösungen zu suchen. Diese europäischen Lösungen finden sich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28.6.2018 (EUCO 9/18). Der Kampf gegen „das Geschäftsmodell der Schleuser“ sowie der Schutz der Außengrenzen sollen erneut verschärft werden. Mit den Herkunftsländern müssen effektive Abkommen geschlossen werden. Besondere Betonung erfährt – ebenfalls nicht zum ersten Mal in Schlussfolgerungen des Europäischen Rats – die Bekämpfung der Fluchtursachen, insbesondere die Partnerschaft mit Afrika. Neu ist, dass für die aus Seenot geretteten Migranten eine Sonderlösung gefunden wurde; sie sollen bis zur Klärung ihres Status‘ in „kontrollierte Zentren“ auf EU-Boden gebracht werden, die die „Mitgliedstaaten auf rein freiwilliger Basis“ einrichten. Die Kommission wird aufgefordert, das „Konzept regionaler Ausschiffungsplattformen“, außerhalb des EU-Territoriums angedacht, mit den betreffenden Drittländern auszuloten.

Außerdem wird auf die großen Fortschritte bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems hingewiesen. In der Tat könnten bis Ende Juli 2018 fünf weitgehend unstrittige EU-Gesetze beschlossen werden. Dies kann aber nicht vergessen lassen, dass die zwei heftig umstrittenen Gesetzesvorschläge es in sich haben und den Kern des europäischen Asylstreits ausmachen: Bei der Reform der Dublin-Verordnung soll eine solidarische Verteilung von Schutzsuchenden sowie beschleunigte Verfahren zur Rücküberstellungen innerhalb der EU erreicht werden. Doch diese Punkte sind seit Jahren hochgradig umstritten, eine Lösung in Richtung einer gerechteren Lastenverteilung zeichnet sich mitnichten ab. Ebenfalls noch umstritten ist die künftige Asylverfahrensverordnung, die u.a. einheitliche Sanktionen bei Missbrauch wie beispielsweise der unerlaubten Weiterreise verhängen soll. Bis diese Gesetze beschlossen sind, könnten die Mitgliedstaaten – so der Vorschlag der Kommission – die Rücküberstellungen auf dem Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen beschleunigen. Diese Lösung wird dann auch den innerdeutschen Asylstreit prägen. Insgesamt zeigt sich jedoch, dass die innerhalb der EU strittigen und heiklen Punkte exakt jene sind, die auch Anlass des Seehofer'schen Vorstoßes waren. Zentrales Streitthema ist und bleibt folglich die ungerechte Lastenverteilung. Und es zeigt sich weiterhin, dass auch die jüngsten EU-Migrationsbeschlüsse weitgehend auf Sand gebaut sind, sowohl hinsichtlich der geplanten „kontrollierten

Zentren“ (wer möchte die schon haben?) als auch mit Blick auf die Herkunftsländer, von deren Kooperationsbereitschaft man bei Rückführungen abgelehnter Asylsuchender ja abhängig ist. Die „regionalen Ausschiffungsplattformen“ haben Tunesien, Marokko und Libyen inzwischen bereits abgelehnt.

Wichtige Reformprojekte des Gipfeltreffens bleiben auf Halde

Die äußerst negativen Folgen des vom Asylstreit „gekaperten“ EU-Gipfels sind nun darin zu sehen, dass zahlreiche andere, sehr wichtige Reformprojekte liegen geblieben sind, wie insbesondere konkrete Schritte zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und zur effektivierenden Reform der EU-Institutionen. Auch der Vorschlag, für die Eurozone einen eigenen Haushalt einzurichten – wichtiger Bestandteil der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg – wurde vertagt. Das soll nun nicht heißen, dass es allein Zeitmangel während des „gekaperten“ EU-Gipfels war, der solche Beschlüsse verhinderte. Vielmehr besteht innerhalb der Eurozone großer Dissens, ein Eurozonen-Budget stößt auf den Widerstand der von den Niederlanden angeführten sog. Hanseatischen Liga. Aber die Verdrängung wichtiger Reformprojekte durch den Asylstreit lieferte den Vorwand dafür, sich auf später zu vertagen und Entscheidungen hinauszuschieben. Dabei hätte der Juni-Gipfel doch der Gipfel der Entscheidungen werden sollen und müssen, in einem internationalen Kontext, in dem die Demonstration EU-europäischer Entscheidungsfähigkeit hochnotdringlich gewesen wäre.

Der Tragödie letzter Teil

Nach der mehrtägigen Komödie um den Rücktritt von Innenminister Seehofer, die im Rücktritt vom Rücktritt und einem erneuten unionsinternen Asylkompromiss mündete, schaltete sich schließlich auch der Koalitionspartner SPD in die Debatte ein. Letztendlich stimmte sie dem Kompromiss von CDU und CSU zu, dass es an den deutschen Grenzen Schnellverfahren für jene Flüchtlinge geben soll, die bereits in einem anderen EU-Staat einen Asylantrag gestellt haben. Für in einem anderen EU-Staat lediglich registrierte Migranten soll ein gesondertes, aber ebenfalls beschleunigtes Verfahren eingeführt werden. Beides setzt Vereinbarungen mit den europäischen EU-Nachbarn voraus. Erst wenn diese erzielt sind, könne der neue Asylkompromiss in Kraft treten, so SPD-Chefin Andrea Nahles. Für ihre Zustimmung erkämpfte die SPD die Zusage der Unionsparteien, bis Jahresende ein Einwanderungsgesetz zu erarbeiten. Damit wird endlich der Tatsache Rechnung getragen, dass Asylrecht und Flüchtlingsschutz das Problem der massenhaften Armutsmigration nicht lösen können.

Der Tragödie letzter Teil besteht nun darin – und damit optiert die Verfasserin für die Gattung: Tragödie –, dass der ganze Asylstreit der letzten Wochen faktisch wenig bringt. Zum einen sind es laut Bundesinnenminister Seehofer derzeit lediglich fünf Personen pro Tag, die nach dem neuen Kompromiss sofort an den Grenzen zurückgewiesen werden könnten. Hat es sich gelohnt, dafür eine solche Krise auszulösen? Zum anderen ist Seehofer bei seinen ersten Gesprächen mit Österreichs Regierung an der „Wiener Wand abgeprallt“ (Süddeutsche Zeitung, 6.7.2018). Ob es bei den nächsten Gesprächen in Innsbruck mit Österreichern und Italienern besser läuft, darf bezweifelt werden. Viel Lärm um nichts also.

So hat der jüngste Asylstreit zwar das Bewusstsein für all die zahlreichen Unzulänglichkeiten der derzeitigen Regeln befördert; dafür war aber ein hoher Preis zu entrichten: Die große Koalition stand nur wenige Woche nach Amtsantritt direkt am Abgrund, was an ihrer künftigen Stabilität zweifeln lässt; insbesondere zwischen CDU und CSU kann der Konflikt jederzeit und



unvermittelt wieder neu aufbrechen. Dies könnte dann bald schon der Fall sein, wenn mit den Nachbarn keine Rücknahme-Vereinbarungen zustande kämen. Weiterhin hat nun neben Österreich und Italien auch Deutschland dazu beigetragen, weltweit den Eindruck zu erwecken, als gäbe es in Europa kein wichtigeres Thema als die Flüchtlinge. In einem internationalen Kontext, der vom Heraufziehen eines gigantischen Handelskriegs gekennzeichnet, vom Zerfall des Westens und der liberalen Weltordnung geprägt ist – von übergeordneten Gefahren also –, hätte die EU all ihre Kraft sammeln und bündeln müssen, um sich auf diese Herausforderungen einzustellen. Stattdessen lässt sie sich von Populisten aller Art in Geiselschaft nehmen, suhlt sie sich in ihrer Zerrissenheit, zelebriert ihre Spaltung – welch eine Tragödie!

## 14. Das Europäische Parlament versus Orbán: Europas Parlament verteidigt die Rechtsstaatlichkeit in der EU – und eröffnet den Wahlkampf für Mai 2019 - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 19. September 2018

Am 12. September 2018 hat das Europäische Parlament erstmals für ein Sanktionierungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat gestimmt, konkret gegen Ungarn. Grundlage dieses wichtigen Votums ist ein Bericht der niederländischen Grünen-Abgeordneten Judith Sargentini, in dem vielfältige Verstöße Ungarns gegen die demokratischen Grundwerte der EU und Angriffe auf die Rechtsstaatlichkeit belegt werden. Der 79-seitige Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, dessen Berichterstatterin Frau Sargentini ist, liegt bereits seit dem 4. Juli 2018 vor. Er beinhaltet den Vorschlag, wegen der „Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn“ ein Verfahren nach Artikel 7 des EU-Vertrags einzuleiten. Am 12. September 2018 ging es also darum, dass das Plenum des Europäischen Parlaments beschließt, den Rat zur Auslösung eines Strafverfahrens gegen Ungarn aufzufordern.

Mit satter Zweidrittelmehrheit gegen Ungarn

Nachdem im Vorfeld bestimmt worden war, dass Enthaltungen nicht mitgerechnet werden, votierte das Europäische Parlament mit einer satten Zweidrittelmehrheit von 69 Prozent der Stimmen für diesen Antrag: 448 Parlamentarier votierten für den Antrag, bei 197 Gegenstimmen und 48 Enthaltungen. Damit liegt der Ball im Feld des Rats, der nun mit einer Vierfünftelmehrheit feststellen muss, dass „die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht“ – so der Wortlaut des Artikel 7 Abs. 1 EUV. Als die „grundlegenden Werte“ der EU definiert Artikel 2: die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Wer sich nun an die Auslösung eines Artikel-7-Verfahrens im Dezember 2017 gegen Polen erinnert, muss sich vergegenwärtigen, dass damals die Kommission die Initiative ergriffen hatte. Im September 2018 aber wurde das Europäische Parlament aktiv, was dem Vorstoß eine ungleich größere Legitimität verleiht. Damit ist ein starkes Zeichen gesetzt, hart gegen die rechtsstaatswidrigen Machenschaften nationalistischer und/oder rechtspopulistischer Regierungen von EU-Mitgliedstaaten vorzugehen und ihren offenen Angriffen auf das Wertesystem der EU die Stirn zu bieten.

Der jüngste Vorstoß des Europäischen Parlaments steht jedoch vor denselben hohen Hürden wie die Kommissionsinitiative: Bevor es tatsächlich zu einer Sanktionierung des betroffenen Mitgliedstaates kommen kann, nämlich zu einer Aussetzung bestimmter Rechte einschließlich der Stimmrechte dieses Mitgliedstaates im Rat, muss nicht nur zunächst der Rat tätig werden. Sollte der betroffene Mitgliedstaat die Gefährdungen nicht abstellen, muss der Europäischen Rat in einem weiteren Verfahrensschritt einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Werte der EU vorliegt. Erst dann kann es zu Sanktionen kommen – ein langer Weg also. Es ist davon auszugehen, dass im Falle Polens dies Ungarn, im Falle Ungarns dies Polen letztlich verhindern werden.

## Die EVP springt bei der Abstimmung über ihren Schatten

Es ist kein Geheimnis, dass Victor Orbán seit vielen Jahren seinen brandgefährlichen Umbau Ungarns hin zu einer illiberalen Demokratie, wie er das nennt, auch deshalb weitgehend ungestraft vorantreiben kann, weil seine Regierungspartei Fidesz im Europäischen Parlament zur größten und mächtigsten Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) gehört. Die EVP umfasst die gemäßigten bürgerlichen und christsozialen Parteien Europas, so bekanntlich auch Deutschlands CDU und CSU. Unter dem Vorwand, man wolle im Rahmen dieser europäischen Parteiformation so viel mäßigenden Einfluss wie möglich auf Orbán ausüben, hat sich die EVP über Jahre hinweg dem oft zu hörenden Ruf, doch endlich die Fidesz-Abgeordneten und damit Orbán auszuschließen, widersetzt. Noch im Juni 2018, als die EVP-Fraktion in München tagte, hielt man an dieser Linie fest. Nun aber, auch in Reaktion auf einen provokativen, uneinsichtigen Hardliner-Auftritt Victor Orbáns im Europäischen Parlament am 11. September 2018, der keinerlei Zugeständnisse Ungarns an die EU hatte erkennen lassen, wechselte EVP-Fraktionschef Manfred Weber von der CSU seine Position. Er unterstützte den Antrag des Sargentini-Berichts, gab in der Fraktion die Abstimmung jedoch frei, um eine Spaltung zu vermeiden.

Bei der Abstimmung vom 12. September 2018 stimmten von den insgesamt 218 EVP-Abgeordneten 115 dem Antrag zu, 59 lehnten ihn ab, darunter Markus Ferber und Monika Hohlmeier (beide CSU), 29 enthielten sich der Stimme. Bei der 190 Abgeordnete zählenden „Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten“ S&D, zu der die deutschen Sozialdemokraten gehören, lehnten lediglich zwei den Antrag ab, fünf enthielten sich, alle anderen stimmten zu. Erwartungsgemäß lehnten alle Abgeordnete der rechtsextremen/rechtspopulistischen jungen Fraktion „Europa der Nationen und der Freiheiten“ ENF den Antrag geschlossen ab.

## Der Europawahlkampf kündigt sich an

In der Tat lässt sich Manfred Webers Entscheidung, persönlich für den Sargentini-Antrag zu votieren und der Fraktion das Abstimmungsverhalten freizugeben, nur im Lichte der bevorstehenden Europawahl vom Mai 2019 erklären. Manfred Weber, der lange Jahre Victor Orbán in Schutz genommen und gegen einen Ausschluss der Fidesz-Abgeordneten aus der EVP agiert hatte, musste nun endlich Farbe bekennen. Denn Weber möchte bei der kommenden Wahl der Spitzenkandidat der EVP werden. Nach dem 2014 erstmals praktizierten sog. Spitzenkandidatenverfahren wird diejenige/derjenige neue/r Kommissionspräsident/in, die/der Spitzenkandidat/in der siegreichen, stärksten Fraktion ist. So kam Jean-Claude Juncker als Spitzenkandidat der EVP 2014 ins Amt des Kommissionspräsidenten. Ihm möchte Weber nun nachfolgen. Um ein glaubwürdiger und aussichtsreicher Spitzenkandidat seiner Fraktion werden zu können, sah sich Weber zu einer klaren Positionierung in Sache Ungarn und Artikel 7 genötigt. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die kommenden Wahlen zum Europäischen Parlament wesentlich spannender und besser wahrgenommen werden als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dies ist, so lässt sich sarkastisch festhalten, das positive Ergebnis der zahlreichen aktuellen Krisen und Spaltungen Europas, nicht nur in der Migrationsfrage. So ist mit einer deutlich höheren Wahlbeteiligung als 2014 zu rechnen, die EU-weit mit 43 Prozent auf katastrophal niedrigem Niveau lag. Neben den möglichen zusätzlichen Wahlerfolgen rechter, EU-skeptischer oder gar EU-feindlicher Kräfte gibt es einen weiteren Faktor, der 2019 den Wahlausgang mit beeinflussen wird, und dieser Faktor heißt Emmanuel Macron.

## Emmanuel Macrons Pläne für die Europawahl 2019

Der junge französische Staatspräsident könnte auch auf europäischer Ebene das zu erreichen versuchen, was ihm in Frankreich gelungen ist, nämlich die Parteienlandschaft radikal zu verändern. Macrons Partei „La République en marche“ (LRM) ist erst im Kontext seiner Wahl im Mai 2017 entstanden, sie ist folglich noch nicht im Europäischen Parlament vertreten. Doch die künftigen Europaabgeordneten der LRM können nicht zur S&D, denn da sitzen die Widersacher Macrons aus der sozialistischen Partei Frankreichs oder aus dem, was davon noch übrig ist. Macron möchte daher, dass die künftigen LRM-Abgeordneten in Brüssel eine neue Formation bilden und Abgeordnete aus bereits bestehenden Fraktionen für dieses Projekt gewinnen. Bisher hat vor allem Guy Verhofstadt, der Chef der liberalen Fraktion im Europäischen Parlament (Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, ALDE), auf Macrons Avancen reagiert. Die noch näher zu konturierende künftige Fraktion will sich unter maßgeblicher Führung Macrons zum großen Gegenspieler der Extremen und Nationalisten aufschwingen. Im vergangenen Sommer hat sich in der Tat eine Art Lagerbildung Orbán gegen Macron ergeben, als der Ungar, Ende August 2018 zu Besuch bei Italiens rechtsextremen Innenminister Matteo Salvini, den Franzosen als Chef der Partei der Migrationsbefürworter und als seinen größten Gegner bezeichnete. Macron nahm diese herausfordernde Einordnung umgehend an, indem er bestätigte: „Wenn sie [Orbán, Salvini] in meiner Person ihren wichtigsten Widersacher sehen, dann haben sie Recht“ (Le Monde, 7.9.2018). Noch ist nichts beschlossen, jedoch sieht alles danach aus, dass es zu einer neuen Fraktion im Europäischen Parlament kommt. Dort wird sich mit Sicherheit also einiges verändern.

Kommt es zu einem Ausschluss der Orbán-Partei aus der EVP?

Die absehbaren Veränderungen im nächsten Europäischen Parlament – neben der möglichen neuen Formation um Macron und Verhofstadt muss wie erwähnt mit Stimmenzuwächsen für die rechtspopulistischen und EU-feindlichen Parteien gerechnet werden – könnten zu einer neuen Machtverteilung führen. Für die EVP bedeutet dies, dass ihre Stellung als stärkste Fraktion gefährdet werden könnte. Dies macht es derzeit unwahrscheinlich, dass es zu einem Ausschluss der Fidesz-Partei aus der EVP kommt. Denn Weber wird seine Truppen zusammenhalten müssen. Doch auch die Forderungen aus anderen Parteien, Fidesz auszuschließen, basieren auf eben solchen Machtkalküls und wollen die EVP schwächen. Es wird also richtig spannend werden bei der nächsten Europawahl. Hoffentlich verändert sich dadurch einiges zum Guten. Dass dies und der Kampf gegen EU-Verächter möglich ist, hat das Europäische Parlament am 12. September 2018 eindrucksvoll bewiesen – Zeit war es auch.

## 15. Europe's Next Spitzenkandidat: Wird Manfred Weber der neue Kommissionspräsident? - von Dr. Carolin Rüger, 14. November 2018

492 zu 127 – mit diesem satten Stimmenvorsprung wurde Manfred Weber am 8. November zum Spitzenkandidaten der Europäischen Volkspartei (EVP) gewählt. 79 Prozent der Stimmen konnte Weber auf sich vereinen. Er setzte sich damit gegen den ehemaligen finnischen Ministerpräsidenten Alexander Stubb durch, der nur 20 Prozent der Delegierten des Parteikongresses in Helsinki von sich überzeugen konnte.

### Niederbayern gegen Finnland

Das Ergebnis überraschte die wenigsten, erstaunlich war allerdings der massive Vorsprung des Deutschen. Der Abstand zwischen Jean-Claude Juncker und seinem damaligen Konkurrenten Michel Barnier bei der letzten Kür des EVP-Spitzenkandidaten 2014 war deutlicher enger gewesen. Und nach dem sehr engagiert geführten parteiinternen Wahlkampf hatten Beobachter auch diesmal keinen so klaren Sieg erwartet. Stubb, der Politikwissenschaft studiert hat und ein halbes Dutzend Sprachen spricht, versuchte in seinem Wahlkampf, vor allem mit seiner Regierungserfahrung zu punkten: Neben Stationen als Außen-, Finanz- und Europa-minister war Stubb auch finnischer Ministerpräsident. Der Ingenieur, Niederbayer und stellvertretende CSU-Vorsitzende Weber kann keinerlei Regierungserfahrung aufweisen, ist jedoch seit 2014 Fraktionsvorsitzender der EVP im Europäischen Parlament. Als solcher, so hob er in seinem Wahlkampf immer wieder hervor, habe er große Erfahrung als „Brückenbauer“ zwischen höchst unterschiedlichen Positionen innerhalb der recht diversen bürgerlichen und christdemokratischen Parteienfamilie. Sofort denkt man dabei an die aktuelle Gretchenfrage der EVP.

Gretchenfrage: Wie hältst Du es mit Viktor Orbán?

Stubb positionierte sich hier sehr klar und sprach sich für den Ausschluss von Viktor Orbáns Fidesz aus der EVP-Parteifamilie aus, falls die ungarischen Delegierten eine Grundwerte-Resolution nicht unterschreiben würden. „Für Intoleranz habe ich null Toleranz“, so Stubb. Weber fährt in dieser Frage eher einen Schlingerkurs: Nachdem er sich zunächst lange einem Rauswurf der ungarischen Fidesz-Abgeordneten widersetzt hatte, stimmte er vor wenigen Wochen im Europäischen Parlament für den Sargentini-Bericht, der den Rat auffordert, wegen der „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn“ ein Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV einzuleiten. Die Abstimmung innerhalb der Fraktion gab Weber jedoch frei. Auch jetzt setzt er weiterhin auf Dialog mit Ungarn. Außer dem Unterschied im Umgang mit Orbán, der sein Land zu einer „illiberalen Demokratie“ umbauen möchte, gab es im Rennen zwischen Weber und Stubb mehr Gemeinsames als Trennendes.

Inhaltlich mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede

Dies mag überraschen, denn auf den ersten Blick schienen hier Welten aufeinander zu prallen: Auf der einen Seite der hippe, technikaffine, auf dem diplomatischen Parkett gewandte, jugendlich wirkende (tatsächlich aber vier Jahre ältere) Marathonläufer Stubb, auf der anderen der bodenständige Niederbayer Weber, der seine katholischen Wurzeln betont und sich vor allem als erfolgreicher und um Ausgleich bemühter Strippenzieher im Hintergrund betätigte.

Inhaltlich besteht jedoch große Kongruenz ihrer Positionen und Visionen: Beide sind überzeugte Europäer, streben eine starke EU an, allerdings ohne Überregulierung im Kleinen, setzen sich, so beispielsweise im Schuldenstreit mit Italien, für eine strikte Haushaltsdisziplin ein und sehen Migration und schärfere Grenzkontrollen als ein zentrales Thema des kommenden Wahlkampfs an. Bezüglich der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sind beide sehr skeptisch. Während Weber die Verhandlungen komplett abbrechen möchte, plädiert Stubb dafür, die Tür nicht ganz zu schließen. Weber kann sein Wahlprogramm und das Programm der EVP nun im Mai 2019 als Spitzenkandidat zur Wahl stellen. Er wäre der erste Kommissionspräsident aus Deutschland seit Walter Hallstein, der die Kommission von 1958 bis 1967 leitete. Doch bevor Weber die Nachfolge von Jean-Claude Juncker antreten könnte, ist es noch ein langer Weg.

Wer ist noch im Rennen?

Zunächst müsste er sich natürlich gegen die Konkurrenten und Konkurrentinnen aus den anderen politischen Lagern durchsetzen. Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) wird mit Frans Timmermans in den Wahlkampf ziehen. Der Niederländer ist Vizepräsident der Kommission und wurde von seiner Parteifamilie am 5. November für die Spitzenkandidatur vorgesehen. Sein Konkurrent, Kommissionsvizepräsident Maroš Šefčovič, hatte sich zuvor hinter ihn gestellt, so dass die offizielle Wahl von Timmermans zum SPE-Spitzenkandidaten beim Parteikongress im Dezember zum Bedauern von Beobachtern ohne innerparteiliche Debatte erfolgen wird.

Bei der Allianz der Konservativen und Reformer in Europa (AKRE, sie stellt im Europäischen Parlament mit der ECR die derzeit drittgrößte Fraktion) machte Hans-Olaf Henkel den Weg frei für den tschechischen Europaabgeordneten und Skeptiker des Klimawandels, Jan Zahradil. 2014 hatten sich die Konservativen noch komplett gegen die Aufstellung von Spitzenkandidaten verweigert, auch jetzt äußerte Zahradil, dass er zwar Spitzenkandidat der Partei sei, damit jedoch nicht automatisch für das Amt des Kommissionspräsidenten kandidiere.

Die Europäischen Grünen (EGP) werden ihre Tandem-Spitze für die Wahl bei einem Parteikongress vom 23. bis 25. November in Berlin bestimmen. Ska Keller aus Deutschland, Bas Eickhout aus den Niederlanden und Petra de Sutter aus Belgien werden sich hier den Delegierten stellen, wobei Keller, die bereits 2014 als grüne Anwärterin für das Amt der Kommissionspräsidentin angetreten war, die besten Chancen eingeräumt werden. Es wird demnach auch mindestens eine Frau unter den Spitzenkandidaten sein.

Die Europäische Linke, die beim letzten Mal mit Spitzenkandidat Alexis Tsipras angetreten war, befindet sich noch im Auswahlprozess. Gute Chancen werden diesmal offenbar Gregor Gysi bescheinigt, dem aktuellen Präsidenten der linken Parteifamilie. Matteo Salvini, stellvertretender Ministerpräsident Italiens und Politiker der Lega Nord, hat sein Interesse für die Spitzenkandidatur bei der Bewegung für ein Europa der Nationen und der Freiheit bekundet.

Einknicken vor Macron und der Hinterzimmerdiplomatie?

Hochinteressant ist, dass die Liberalen, die aktuell im Rahmen der ALDE die viertstärkste Fraktion im Europäischen Parlament bilden, vor wenigen Tagen beschlossen haben, auf die Nominierung eines Spitzenkandidaten oder einer Spitzenkandidatin zu verzichten. 2014 waren die Liberalen noch mit dem sehr engagierten Wahlkämpfer Guy Verhofstadt vertreten.

Dass sie nun mit einem „Team“ von Kandidaten den Wahlkampf einläuten möchten, ist als Einknicken vor dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron zu werten. Am vergangenen Wochenende kündigte die von Macron gegründete Bewegung „La République en Marche“ an, für die Europawahl ein Bündnis mit den Europäischen Liberalen zu schmieden. Macron ist (wie übrigens auch andere Staats- und Regierungschefs) dezidiert Gegner des Spitzenkandidaten-Modells und präferiert die vor 2014 praktizierte Methode der Hinterzimmer-Diplomatie, wonach der Kandidat für das Amt des Kommissionpräsidenten von den Staats- und Regierungschefs ohne explizite Rückkopplung an das Ergebnis der Europawahl ausgesucht wurde.

Und in der Tat: Das Wort „Spitzenkandidat“ wurde seit der letzten Europawahl zwar in verschiedene europäische Sprachen als Germanismus und oft benutzter Hashtag übernommen, im Lissabonner Vertrag selbst kommt der Begriff jedoch an keiner Stelle vor. Abgeleitet wird der Spitzenkandidaten-Prozess von Artikel 17 Absatz 7 EUV, wonach der Europäische Rat dem Europäischen Parlament „nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor[schlägt]; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Wie bindend diese „Berücksichtigung“ ist, darüber wird seit der letzten Europawahl immer wieder debattiert.

#### Europäisches Parlament als Königsmacher

Der politische Druck für das Spitzenkandidaten-Modell ist hoch. Das Europäische Parlament, das letztendlich durch seine Wahl des Kommissionspräsidenten bzw. der Kommissionspräsidentin als Königsmacher gilt, hat seine Position im Februar 2018 glasklar festgesteckt und warnt, dass es bereit sei, „jeden Kandidaten abzulehnen, der im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament nicht als Spitzenkandidat benannt wurde“. Zurecht wird im Bericht des Parlaments darauf hingewiesen, dass das Spitzenkandidaten-Verfahren das interinstitutionelle Gleichgewicht zwischen Parlament und Europäischem Rat widerspiegele und dass es die parlamentarische Dimension sowie die Transparenz der EU stärke. Die Europaparlamentarier betonten, „dass das Spitzenkandidaten-Verfahren das politische Bewusstsein der europäischen Bürger im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament fördern und die politische Legitimität sowohl des Parlaments als auch der Kommission stärken wird, indem ihre jeweilige Wahl enger mit der Entscheidung der Wähler verbunden wird.“ Dass mit dem Verfahren eine Politisierung der Europäischen Kommission verbunden ist, die keineswegs von allen gewünscht wird, ist nicht von der Hand zu weisen.

#### Bürger und Bürgerinnen wollen Spitzenkandidaten

Auch die Unionsbürger und -bürgerinnen nehmen den Spitzenkandidaten-Prozess laut Umfragen als positiv für die Demokratie in der EU wahr, wobei bei einer Befragung im Mai 2018 fast die Hälfte der Meinung war, dass das Verfahren die Wahlbeteiligung erhöhen werde. Und in der Tat wird die so genannte politikwissenschaftliche Trias aus polity, politics und policy ja oft erst durch die Personalisierung in Form von politicians als interessant wahrgenommen. Bei den Wahlen 2014 war zumindest in Deutschland, der Heimat des SPE-Spitzenkandidaten Martin Schulz, eine leicht höhere Wahlbeteiligung als zuvor zu verzeichnen. Für die gesamte EU lässt sich dieser Trend jedoch nicht konstatieren.

## Angela Merkels Herz schlägt für Weber

Aktuelle Wahlprognosen sehen die EVP weiterhin als stärkste Fraktion im neu zu wählenden Parlament. Dass damit Manfred Weber als wahrscheinlicher Sieger aus der Europawahl hervorgehen wird, macht die Anwendung des Spitzenkandidaten-Verfahrens wahrscheinlicher, denn für diesen Kandidaten schlägt auch Angela Merkels Herz, wie sie jüngst beim Parteikongress in Helsinki bekundete. Somit wird auch die deutsche Kanzlerin, die bisher – gelinde gesagt – nicht als große Fürsprecherin des neuen Verfahrens in Erscheinung getreten war, vermutlich für dessen Anwendung eintreten. Bei einer Fraktionstagung in München im Juni 2018 hatte sich die EVP auch insgesamt für dieses Verfahren ausgesprochen.

## Spannung bei der Schicksalswahl 2019

Fakt ist: Es bleibt spannend in diesen Monaten vor der Europawahl 2019. Zum einen stehen noch nicht alle Bewerber und Bewerberinnen um das Spitzenamt fest. So ist beispielsweise auch noch unklar wie sich die paneuropäischen Wahlbündnisse European Spring, Volt Europa oder Steve Bannons rechtspopulistisches „The Movement“ positionieren und in den Wahlkampf und die Spitzenkandidaturen eingliedern werden.

Spannung besteht zum anderen natürlich auch mit Blick auf das Wahlergebnis und die künftige Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Klar ist, dass das Parlament durch den bevorstehenden Brexit weniger Abgeordnete haben wird. Prognosen erwarten derzeit nicht unbedingt eine neue Anti-EU-Welle im Europäischen Parlament. Auch dies hängt damit zusammen, dass durch den Austritt Großbritanniens ein Gros der EU-Gegner auch das Europäische Parlament verlassen wird. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich das Spektrum der EU-Skeptiker und EU-Gegner ausdifferenzieren und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch neu formieren wird. Bisweilen wird befürchtet, dass sich aus einem Zusammenschluss der EU-Gegner die größte Fraktion bilden könnte. Bis auf eine Ausnahme gab es im Europäischen Parlament seit Jahrzehnten immer eine informelle „große Koalition“ aus EVP und S&D. Sollte diese Koalition diesmal – wegen des zu erwartenden schlechten Abschneidens der Sozialdemokraten – nicht zustande kommen, bleibt abzuwarten, ob dies auch das Aus für Manfred Webers Traum von der Kommissionspräsidentschaft bedeuten wird. In jedem Fall ist die Europawahl 2019 eine Schicksalswahl für die EU, die sich – hoffentlich gestärkt durch die Polykrise der 2010er Jahre – bereit machen sollte für die großen innereuropäischen und globalen Herausforderungen des neuen Jahrzehnts.



## 16. COP24: Die Grundsteinlegung zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens? - von Anja Zürn, M.A., 17. Januar 2019

Wie können die Klimaschutzmaßnahmen von über 190 Staaten verglichen werden? Welche Parameter müssen zu diesem Zweck veröffentlicht und darlegt werden? Drei Jahre nach Verabschiedung des ersten, alle Staaten umfassenden und zugleich verbindlichen Klimavertrages – dem Pariser Abkommen vom Dezember 2015 – standen diese konkreten Umsetzungsfragen im Zentrum der 24. Weltklimakonferenz COP 24 vom 2. bis 15. Dezember 2018. Wie bereits im Rahmen der COP 23 beschlossen, sollte in der für ihren Kohleabbau bekannten polnischen Stadt Kattowitz das verbindliche Regelbuch (Rulebook) erarbeitet und verabschiedet werden. Zur Bewältigung dieser großen und zugleich sehr technischen Aufgabe wandte sich der Generalsekretär der Vereinten Nationen António Guterres mit vier, wie er sagt, einfachen Botschaften an die Teilnehmenden der Konferenz:

- Science demands a significantly more ambitious response. (Die Wissenschaft fordert eine deutlich ambitioniertere Antwort.)
- The Paris Agreement provides the framework for action, so we must operationalize it. (Das Pariser Abkommen stellt den Aktionsrahmen dar, daher müssen wir es operationalisieren.)
- We have a collective responsibility to invest in averting global climate chaos to consolidate the financial commitments made in Paris and to assist the most vulnerable communities and nations. (Wir tragen eine gemeinsame Verantwortung, das globale Klimachaos abzuwenden sowie die in Paris eingegangenen finanziellen Verpflichtungen umzusetzen und somit die am stärksten gefährdeten Gemeinschaften und Nationen zu unterstützen.)
- Climate action offers a compelling path to transform our world for the better. (Klimaschutz bietet einen überzeugenden Weg unsere Welt zum Besseren zu verändern.)

Sind diese Botschaften – im Kontext der Weltklimakonferenz vielleicht besser verstanden als Auftrag – so einfach umzusetzen? Und welche weiteren Anforderungen sowie Erwartungen wurden im Vorfeld der COP 24 diskutiert?

### Erwartungen an die COP24

Der von den letztjährigen Gastgebern auf den Weg gebrachte Talanoa-Dialog sollte final beendet und konstruktiv ausgewertet werden. Dieses Gesprächskonzept hatte ambitioniertere Klimaziele mittels eines Reflexionsprozesses zum Ziel. Eine bereits im Jahr 2013 in Warschau gestartete Debatte zum Komplex „Loss and Damage“ (Verluste und Schäden) sollte zudem weitergeführt werden. Generell ist die Frage der Klimafinanzierung im Rahmen der COPs allgegenwärtig, so sind dem Green Climate Fund 100 Milliarden USD jährlich bis 2020 zugesagt; wie dieser Fonds nach 2020 ausgestaltet und ausgestattet wird, ist noch völlig offen.

Die größte Aufgabe der Klimakonferenz vom Dezember 2018 stellte jedoch die Erarbeitung des Regelbuches zur Umsetzung des Pariser Abkommens dar. Seit Beginn des Jahres 2018 wurde daran intensiv auf Ebene der internationalen Klimadiplomatie gearbeitet. Dass die Kattowitzer-Verhandlungen mit mehr als 300 Seiten und sich durchaus widersprechenden Passa-

gen begannen, zeigt, wie weit die verschiedenen Staaten und Gruppen auseinanderlagen. Wegen der sehr unterschiedlichen Bezugsgrößen innerhalb der nationalen Klimaschutzziele ist ein solches Regelbuch unabdingbar; es soll einerseits eine größtmögliche Transparenz herstellen und andererseits die Vergleichbarkeit der jeweiligen Maßnahmen und deren Resultate sicherstellen. Dies ist eine zentrale Voraussetzung, um dem Pariser Abkommen zur Umsetzung und damit zum Erfolg zu verhelfen.

Welche Themen wurden behandelt – wurden António Guterres Schwerpunkte aufgegriffen?

*“1. Science demands a significantly more ambitious response.”*

Im Vorfeld der COP 24 hatte der Weltklimarat IPCC einen alarmierenden Weltklimabericht veröffentlicht. Dieser zeigt der Welt erneut und drastisch auf, dass die aktuellen Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels bei weitem nicht ausreichend sind, um die Erderwärmung auf 1,5 Grad (wie in Paris als Ziel gesetzt) zu begrenzen. Doch wichtige Staatschefs, die den menschengemachten Klimawandel in Frage stellen, zogen den Bericht in Zweifel.

Nicht überraschend, dennoch gravierend, ist daher der Widerstand von Seiten der Ölexportnationen Saudi-Arabien, Russland, Kuwait und den USA, sich im Rahmen des Klimagipfels der offiziellen „Begrüßung“ des Berichts zu anschließen. Damit sandten diese Staaten das Signal aus, dass sie die Klimaforschung und ihre Erkenntnisse nicht anerkennen. Dies war ein verheerendes Zeichen, weil damit einhergehend die Umsetzung der Pariser Klimaziele in Verfall geraten kann. Im Abschlussdokument ist nun lediglich eine Formulierung zu finden, die das pünktliche Erscheinen des Berichts begrüßt. Die maßgeblich durch die EU geformte Allianz hoch ambitionierter Staaten begrüßte den Bericht hingegen und verhalf ihm somit zu einer angemessenen Würdigung.

*“2. The Paris Agreement provides the framework for action, so we must operationalize it.”*

Die Operationalisierung des Pariser Abkommens, wie Guterres formuliert, stellte das Herzstück der Verhandlungen dar: die Erarbeitung des Regelbuchs. Während im Verlauf der Konferenz der Anschein erweckt wurde, dass es nur schwer möglich sein würde, ein über 300 Seiten umfassendes heterogenes Kompendium in einen einheitlichen technischen Rahmen zur Umsetzung der Pariser Ziele zu gießen, konnte dies am Ende dennoch erreicht werden. Das letztlich über 130 Seiten starke, final verabschiedete Werk regelt beispielsweise eine standardisierte Messung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes. Zudem wurde festgelegt, dass Industrieländer bereits ab 2022 auf Grundlage des Rulebook berichten, während Entwicklungs- und Schwellenländer erst ab 2024 folgen müssen. Dennoch musste auf die bereits im Vorfeld kursierende Idee, die weiteren Verhandlungen zum Regelbuch zu splitten, zurückgegriffen werden: Die COP 25, die 2019 in Chile stattfindet, wird sich daher intensiv dem internationalen Emissionshandel widmen – eine komplizierte Aufgabe, da sich Brasilien bei den aktuellen Verhandlungen den angedachten Prinzipien verwehrt und die neue Regierung unter Präsident Bolsonaro diesen destruktiven Kurs weiterführen dürfte.

*“3. We have a collective responsibility to invest in averting global climate chaos to consolidate the financial commitments made in Paris and to assist the most vulnerable communities and nations.”*

Die gemeinsame Verantwortung für das Weltklima ansprechend, insistiert Guterres bei seiner dritten Botschaft darauf, dass den vulnerablen Staaten, die besonders vom Klimawandel betroffen sind, wie beispielsweise den kleinen Inselstaaten, angemessen und – gerade auch in finanzieller Hinsicht – umfassend geholfen und damit den Vereinbarungen des Pariser Abkommens nachgekommen wird. Dies kann als Aufruf an die Industriestaaten gewertet werden, deren verstärktes finanzielles Engagement unabdingbar ist. Zudem ist im ersten Teil dieses 3. Punktes ein Aufruf an die Entwicklungs- und Schwellenländer zu erkennen: Denn auch diese werden verstärkt in die Verantwortung genommen, das Chaos des Klimawandels abzuwenden. In Kattowitz wurde diese Botschaft erstaunlich präzise aufgegriffen. Zunächst jedoch verweigerten sich die Schwellen- und Entwicklungsländer der geforderten Transparenz bezüglich ihrer Klimaschutzmaßnahmen. Mit Verweis auf ihre Souveränität waren diese Staaten nicht bereit im Sinne des Regelbuches die Erfolge und Misserfolge der eigenen Klimaschutzpolitik offen zu legen. Gleichzeitig verwehrten sich die Industriestaaten umfassend darüber zu berichten, welche finanziellen Mittel zur Unterstützung der Klimaschutzmaßnahmen der Entwicklungs- und Schwellenländer bereitgestellt wurden. Am Ende einigten sich die Parteien darauf, dass sich sowohl die Industrie- als auch die Schwellen- und Entwicklungsstaaten zur Transparenz im jeweiligen Bereich verpflichten. Zum Durchbruch verhalf dieser Formel die Zusammenarbeit von EU und China. Obwohl China zunächst darauf insistierte, als Entwicklungsland nicht an die Berichtspflichten durch das Regelbuch gebunden zu sein, stimmte Peking letztlich der Abmachung zu, dass Schwellen- und Entwicklungsländer erst zwei Jahre nach Beginn der Berichtspflicht für die Industrieländer nachziehen müssen. Die Klimadiplomatie war hier also insofern erfolgreich, als sie die Kompromissformel „Transparenz der einen gegen die Transparenz der anderen“ durchsetzen konnte.

*“4. Climate action offers a compelling path to transform our world for the better.”*

Wenn der UN-Generalsekretär betont, dass der Klimaschutz einen überzeugenden Weg darstellt, um die Welt zum Besseren zu verändern, kann dieser Gedanke in verschiedene Richtungen weisen. Eine davon ist sicher die transnationale Zusammenarbeit verschiedener Akteur\_innen wie Staaten, Regionalorganisationen, NGOs und lokaler Gruppierungen. Nur wenn sich diese Akteur\_innen auf gemeinsame Regeln und Wege einigen können, kann das Pariser Abkommen seine Wirkung entfalten. Überraschenderweise war – wie bereits dargelegt – bei der COP 24 eine fruchtbare Zusammenarbeit Chinas mit der Europäischen Union zu beobachten. Weil die USA derzeit als enger Partner der EU ausfallen, machte China zum ersten Mal auch praktisch deutlich, dass der von Präsident Trump angekündigte Ausstieg aus dem Pariser Abkommen nicht das Ende der Klimadiplomatie bedeutet. Insofern ist die demonstrative Zusammenarbeit zwischen diesen beiden ein Lichtblick in Zeiten des erstarkenden Nationalismus, der durch das Engagement weiterer Gruppen, wie beispielsweise der Initiative „We are still in“ (US-amerikanisches Bündnis) verstärkt wird.

Daher kann für die Konferenz in Kattowitz abschließend festgehalten werden, dass das Ergebnis, ein für alle gültiges Regelbuch, aufatmen lässt. Die Berichtspflichten sowie Bezugsgrößen zur Vergleichbarkeit und Einordnung der Maßnahmen zum Klimaschutz sind nun festgelegt und müssen „nur noch“ angewendet werden. Der tatsächlichen Umsetzung des Pariser Klimaabkommens steht nun nichts mehr im Wege; der Grundstein ist gelegt. Auch wenn die Konferenz keine neuen Dynamiken im Kampf gegen den Klimawandel entfalten konnte, sollte die COP 24 dennoch einen Platz in den Weltklimageschichtsbüchern finden: in der Rubrik „unerwartete Fortschritte“.

## 17. Die Brexit-Uhr tickt weiter: Großbritannien auf dem Weg in den No-Deal? - von Johannes Greubel, M.A., 15. Februar 2019

Wieder eine bedeutende Brexit-Niederlage für Theresa Mays Regierung im britischen Unterhaus: Mit 258:303 Stimmen votierte das Parlament am vergangenen Donnerstag, dem 14. Februar, gegen den aktuellen Brexit-Plan der Regierung. Zwar hat die Abstimmungsniederlage keinerlei rechtlich bindenden Auswirkungen, jedoch ist die symbolische Wirkung umso größer. So wird einmal mehr klar, dass das britische Unterhaus noch immer lediglich dazu im Stande ist, Positionen gegen mögliche Optionen zu fassen, anstatt Entscheidungen für einen Weg nach vorne zu treffen – und das, obwohl der 29. März, der Brexit-Tag, nur noch wenige Wochen entfernt ist.

Doch wo befinden wir uns gerade? Ein kurzer Rückblick: Nach 18-monatigen Verhandlungen hatten sich die Delegationen der EU und Großbritanniens bereits am 14. November auf ein umfassendes Austrittsabkommen geeinigt. Dieses gewährleistet, (1) dass die Rechte der EU-Bürger, die in Großbritannien sowie die Rechte der Briten, die in der Europäischen Union leben, auch nach dem Brexit gewahrt bleiben, (2) dass Großbritannien seinen finanziellen Verpflichtungen, die es vor seinem Austritt eingegangen ist, erfüllt und (3) dass – gewährleistet durch den sogenannten irischen Backstop – die Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland in jedem Fall und in jeglicher Hinsicht offen und das Karfreitagsabkommen, das den jahrzehntelangen irischen Konflikt befriedete, gewahrt bleibt. Dem Abkommen wird zudem eine allgemein gehaltene politische Erklärung zu den Absichten in Bezug auf die künftigen Beziehungen der EU und des Vereinigten Königreichs beigelegt.

### Innerbritische Zerstrittenheit

Einmal mehr verhinderten jedoch innenpolitische Probleme in Großbritannien ein Votum zugunsten des Abkommens (vgl. mein Blogbeitrag vom 4. Juni 2018). So hatten sich in Mays eigener Conservative Party drei Gruppierungen formiert: eine Gruppe, die Mays Deal mit der EU befürwortete und als einzige Chance sah, einen harten Brexit abzuwenden, eine Gruppe, der das Abkommen nicht weit genug ging und die sich eine engere Bindung an die EU wünschten und schließlich die Gruppe der ultra Brexiteers, die das Abkommen strikt ablehnten, da der Deal für sie Großbritannien weiterhin zu stark im Einfluss der EU halten würde.

Im Angesicht einer sicheren Abstimmungsniederlage vertagte May die erste Abstimmung ihres Abkommens am 11. Dezember im Unterhaus, die sogenannte „meaningful vote“, auf Januar 2019. Wieder verstrich also wertvolle Zeit im Brexit Prozess. Wieder gelang es May nicht, ihre Partei und die Öffentlichkeit von ihrem Deal zu überzeugen. Auch Zugeständnisse und Klarstellungen der EU, die versicherte, dass der Backstop nur so lange gelten sollte, bis eine permanente Lösung mit Blick auf die künftigen Beziehungen gefunden sein wird, während gleichzeitig so schnell wie möglich versucht werden sollte, eine solche zu verhandeln, führten zu keiner Verbesserung von Mays Position. Im Gegenteil: Bei der für den 15. Januar angesetzten „meaningful vote“ scheiterte ihr Abkommen mit der EU mit 202:432 Stimmen – der größten Abstimmungsniederlage einer Regierung in der Geschichte Großbritanniens. Mehr noch: Das Parlament verpflichtete May, innerhalb von einer Woche einen Plan B zu präsentieren. Später erteilte das Parlament (der Antrag wurde gar von Mays Regierung unterstützt) May den

Auftrag, nach Brüssel zurückzukehren, um den irischen Backstop neu zu verhandeln. Ein Unterfangen, das von der EU sofort nach der Verabschiedung dieses Antrags entschieden zurückgewiesen wurde.

Im Angesicht ihrer weiteren Niederlage am vergangenen Donnerstag steht May also vor einem Dilemma: das Unterhaus und Mays Partei sind in Bezug auf den Brexit so zerstritten, dass es keinerlei Mehrheit für irgendeines der möglichen Szenarien gibt. So erscheint eine Mehrheit für Mays Deal ohne die Änderungen, die von der EU aber entschieden zurückgewiesen werden, nahezu aussichtslos. Auch für ein oft ins Spiel gebrachtes zweites Referendum gibt es keine Mehrheit im Unterhaus; die Fraktion der Brexiteers hat weder genug Stimmen noch einen Alternativplan.

Die Beziehungen zwischen EU27 und Großbritannien auf einem Tiefpunkt

Hinzu kommt ein Vertrauensverlust und zunehmende Frustration gegenüber May von Seiten der EU27. Trotz schwieriger Verhandlungen und stetigem Auf und Ab in den Beziehungen zwischen May und den übrigen 27 Mitgliedsstaaten unterstützte die EU May vollumfänglich, ihren Deal durch das Parlament zu bringen. Spätestens seit Dezember änderte sich die Stimmung gegenüber May jedoch, als diese die Abstimmung des Abkommens im Unterhaus verschob, die Zeit für die Ratifizierung des Abkommens also weiter verkürzte und damit die Unsicherheit bezüglich des Brexit-Outcomes verlängerte – noch dazu, da May sich vehement für ein außerordentliches Treffen des Europäischen Rates eingesetzt hatte, um das Abkommen schnellstmöglich öffentlichkeitswirksam abzusegnen und so den Weg für ihre Abstimmung zu ebnen, die sie dann aber selbst absagte. Hinzu kam, dass May nie in der Lage war, gegenüber ihren europäischen Amtskollegen zu äußern, was genau sie brauche, um ihren Deal zu retten. Doch nicht nur Vertrauen und Geduld gegenüber May gingen verloren. Auch kann die EU keine weiteren umfassenden Zugeständnisse machen, ohne ihre eigenen roten Linien zu überschreiten. Mays Hauptforderung, die Verhandlungen des Austrittsabkommens wieder zu öffnen, um den irischen Backstop zu verändern, stößt auf strikte Ablehnung in Brüssel. Zwar laufen aktuell wieder Gespräche für eine Nachverhandlung des Abkommens, inhaltliche Durchbrüche gab es dabei jedoch noch nicht. Für die EU geht es dabei vor allem darum, die Republik Irland geschlossen zu unterstützen, für die der aktuelle Backstop die einzige sichere Garantie für die Vermeidung einer harten Grenze und eines Wiederaufflammens des irischen Konflikts ist. Dabei steht es für die EU außer Frage, einen Mitgliedstaat in einer solch essenziellen Frage im Stich zu lassen (vgl. Analyse des EPC), nur um den Weg für einen künftigen Drittstaat zu vereinfachen. Alles in allem gibt es also wenig Handlungsspielraum für weitere Veränderungen des Abkommens. Gleichzeitig erscheint eine Verlängerung des Austrittszeitraums, der nach Artikel 50 EUV durch einstimmigen Beschluss der übrigen 27 Mitgliedstaaten möglich ist, nur dann denkbar, wenn Großbritannien einen aussichtsreichen Plan zum Abschluss des Prozesses präsentieren kann – denn der Appetit auf Seiten der EU27 für eine Verlängerung des Zeitraums scheint aufgrund längerer Unsicherheit und anstehender Europawahlen sehr verhalten.

Welcher Weg aus der Blockade?

Die einzige Möglichkeit, die sowohl für die EU akzeptabel wäre als auch zumindest die Chance auf eine Mehrheit im Unterhaus in Aussicht stellen würde, wäre, die aktuell relativ generell gehaltene politische Erklärung über die künftigen Beziehungen zu konkretisieren. Dazu

müsste May ihre Position erheblich in Richtung eines weicheren Brexits verschieben, sich also auch nach dem Austritt noch stark an die EU und ihre Regulierungen binden. In diese Richtung ging vor kurzem der Vorschlag des Labour-Vorsitzenden Jeremy Corbyn, der in Aussicht stellte, Mays Abkommen zu unterstützen, wenn diese die politische Erklärung in Richtung eines weicheren Brexits konkretisiere. Dabei forderte er unter anderem eine permanente Zollunion mit der EU, eine enge Bindung an den europäischen Binnenmarkt und ambitionierte Abkommen mit der EU in weiteren Bereichen wie beispielsweise der inneren Sicherheit. Dieser Vorschlag wurde von gleich mehreren führenden EU-Offiziellen befürwortet. Ein Kompromiss mit Corbyn gäbe May die Chance, diesen mit den Befürwortern ihres Deals und dem pro-EU-Lager ihrer Partei sowie mit der Labour Partei – also gegen die Hardliner in ihrer eigenen Partei – durch das Unterhaus zu bringen. In anderen Worten: May müsste die Einheit ihrer Partei für einen Kompromiss mit Corbyns Labour Partei opfern. Ein solcher Schritt erscheint im britischen politischen System mehr als fraglich.

Mit der Unfähigkeit des britischen Parlaments, sich auf eine gemeinsame Position für ein Szenario zu einigen, ist die wahrscheinlichste Option aktuell ein No Deal, also ein cliff edge Szenario. Dieser Fall tritt automatisch ein, sollten sich Großbritannien und die EU27 bis zum 29. März auf kein Austrittsabkommen geeinigt haben. Die Folgen eines solchen Szenarios wären für beide Seiten fatal. Für Großbritannien drohen dabei kilometerlange Staus an den großen Umschlagplätzen wie beispielsweise in Dover, die Unterbrechung zahlreicher Lieferketten in Industrie und Wirtschaft, des Flugverkehrs bis hin zu Engpässen bei lebenswichtigen Medikamenten oder gar zu gewalttätigen Ausschreitungen und damit zum Wiederaufflammen des Konflikts an der Grenze zwischen Nordirland und Irland.

Auch für die EU und ihre Mitgliedstaaten hätte ein No Deal Szenario wesentliche Folgen – wenn auch diese für einige Mitgliedsstaaten größer wären (v.a. Irland und Großbritanniens große Handelspartner wie Deutschland und die Niederlande) als für andere. Schließlich hätte ein solcher Ausgang ebenso erhebliche Folgen für Unternehmen und vor allem EU-Bürger in Großbritannien und Briten in der EU. Parallel zu den Nachverhandlungen mit Großbritannien arbeitet eine eigene Arbeitsgruppe in der Europäischen Kommission aktuell daher fieberhaft an einem No Deal Notfallplan, der dessen Folgen abmildern und vor allem ein größtmögliches Maß an Sicherheit für betroffene Bürger und Unternehmen schaffen soll. Ähnliche Arbeitsgruppen existieren im Rat sowie in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Nerven in den jeweiligen Planungsstäben liegen dabei blank, da man weder Ausgang der Verhandlungen noch das volle Ausmaß eines möglichen No Deal Szenarios abschätzen kann.

In den vergangenen Wochen wurde Theresa May oftmals die Absicht unterstellt, die Brexit-Uhr so weit herunterlaufen zu lassen, dass am Ende, kurz vor dem Austrittstag, lediglich die Alternative zwischen ihrem Abkommen oder einem No Deal cliff edge besteht. Damit, so ihr Plan, soll ihr Abkommen doch noch die nötige Mehrheit bekommen. Doch ob dieser Plan aufgeht, steht nach den letzten Monaten in den Sternen. Auch sechs Wochen vor dem Brexit bleibt damit vor allem eines: Ungewissheit.

## 18. 70 Jahre Nordatlantikvertrag – ein Bündnis in schwierigem Fahrwasser - von Marco Zeiss, M.A., 16. April 2019

Am 4. April trafen sich die AußenministerInnen der 29 Mitgliedstaaten zum 70. Jahrestag der Gründung der North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Washington, DC. Hier, im Andrew Mullen Auditorium des State Department in der Constitution Avenue, unterzeichneten 1949 die Regierungsvertreter zehn westeuropäischer Staaten, Kanadas und der USA den Nordatlantikpakt und begründeten damit das heute älteste bestehende kollektive Verteidigungsbündnis. Gründe zum Feiern anlässlich ihres 70-jährigen Bestehens hätte die NATO eigentlich genug: Die Allianz hat durch ihre stetige Anpassungsfähigkeit an neue sicherheitspolitische Bedrohungen nicht nur das Ende des Kalten Krieges überlebt, sondern im Zuge von sieben Erweiterungsrunden den Kreis ihrer Mitglieder auf nunmehr 29 Teilnehmerstaaten ausgeweitet – einschließlich mehrerer Staaten, die ehemals dem Warschauer Pakt angehörten. Erst im Februar wurde nach der Beilegung des Namensstreits mit Griechenland das NATO-Beitrittsprotokoll mit Nordmazedonien unterzeichnet, welches noch dieses Jahr als 30. Mitglied der Allianz beitreten soll.

### Jubiläum ohne Feierstimmung

Feierstimmung kam dennoch nicht so richtig auf. Die Fliehkräfte und unterschiedliche Interessenlagen innerhalb des Bündnisses sind heute enorm. Anders als während des Kalten Krieges variieren die Bedrohungspereptionen der Mitgliedstaaten je nach ihrer geographischen Lage erheblich. Besonders die baltischen Staaten und Polen fordern hinsichtlich der empfundenen Bedrohung durch Russland eine Stärkung der NATO-Ostflanke, während die südlichen Alliierten primär an einer Stabilisierung Nordafrikas und der Mittelmeerregion interessiert sind. Die USA befürworten angesichts des Aufstiegs Chinas indes eine globale Ausrichtung der NATO. Im syrischen Bürgerkrieg verfolgen die Türkei und die restlichen Verbündeten sogar gänzlich gegensätzliche Interessen. Besonders seit der Ankündigung Ankaras im Dezember 2017, das russische S-400-Flugabwehrsystem erwerben zu wollen, hat sich der Konflikt mit dem NATO-Mitglied Türkei weiter zugespitzt. Die gegenwärtig größte Herausforderung innerhalb der NATO, so sind sich die Beobachter weitgehend einig, geht jedoch vom Weißen Haus aus. Unter der Trump-Administration fielen die transatlantischen Beziehungen auf einen historischen Tiefpunkt. Insbesondere Trumps ambivalentes Verhältnis zur NATO weckte in Europas Hauptstädten wachsende Zweifel an der Verlässlichkeit der amerikanischen Sicherheitsgarantien.

Doch bei aller berechtigten Kritik an Trumps fragwürdigem Umgang mit seinen Bündnispartnern stellt sich auch die Frage: Ist die gegenwärtige Krise der NATO allein ein Trump-Phänomen oder handelt es sich vielmehr um strukturelle Probleme innerhalb des Bündnisses? Und welche Rolle kann womöglich die Europäische Union (EU) bei der Bewältigung dieser Krise einnehmen?

### Rückblick: 70 Jahre NATO – Ein Bündnis im Wandel

Sieben Jahrzehnte lang schützt die NATO bereits ihre Mitglieder. Historisch gesehen hatten nur wenige Militärbündnisse so lange Bestand. Nach einer Studie von Brookings aus dem Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Lebensdauer von kollektiven Verteidigungsbündnissen in den vergangenen 500 Jahren lediglich 15 Jahre. Dies liegt vor allem daran, dass sich externe

Bedrohungen sowie die Interessen von Bündnisstaaten stetig ändern. Der NATO gelang es hingegen, sich kontinuierlich an das sich verändernde internationale sicherheitspolitische Umfeld anzupassen und somit in den Augen ihrer Mitgliedstaaten relevant zu bleiben.

In der ersten Phase des Bündnisses von 1949 bis 1989 war die NATO eindimensional auf die Landes- und Bündnisverteidigung gegenüber der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt fokussiert. Oder, wie es der erste NATO-Generalsekretär Lord Ismay angeblich formulierte: Die NATO diene dazu, „to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down“.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das damit einhergehende Ende der Blockkonfrontation erzwangen schließlich eine grundlegende Neuausrichtung der Programmatik des Bündnisses. In ihrer zweiten Phase (1990 bis 2014) entwickelte sich die NATO von einem regionalen zu einem globalen Sicherheitsakteur, indem sie sogenannte „Out-of-Area-Einsätze“ (z.B. robuste Friedensmissionen) jenseits des Bündnisgebiets in ihre Agenda aufnahm. Nach den Terroranschlägen am 11. September 2001 in den USA wurde erstmals der berühmte Passus des Nordatlantikvertrages in Artikel 5 angewandt und der Bündnisfall ausgerufen. Dies hatte den bislang längsten NATO-Einsatz in Afghanistan zur Folge, welcher bis heute in Form einer Ausbildungsmission afghanischer Streitkräfte andauert.

Im März 2014 stand das transatlantische Bündnis nach der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und der anhaltenden Destabilisierung der Ostukraine durch Russland erneut vor der Notwendigkeit einer Strategieberücksichtigung. Besonders auf Druck der osteuropäischen Mitgliedstaaten folgte eine Rückbesinnung der Allianz auf das „Kerngeschäft des Kalten Krieges“, die klassische Territorialverteidigung. Zum Schutz der NATO-Ostflanke beschloss das Bündnis daher in den vergangenen Jahren die Aufstellung einer 5000 Mann starken „Speerspitze“ (Very High Readiness Joint Task Force) sowie die Verlegung multinationaler Gefechtsverbände (NATO Enhanced Forward Presence) in die baltischen Staaten und nach Polen. Mit dem Großmanöver „Trident Juncture“ in Skandinavien vollzog die NATO im Herbst 2018 mit rund 50.000 Soldaten ihre größte Übung seit 2002.

Alles in allem befindet sich die NATO gegenwärtig in einer paradoxen Lage: Einerseits ist die Allianz durch das aggressive Agieren Russlands so relevant wie seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr, andererseits aufgrund wachsender Interessensunterschiede intern tief gespalten. Besonders schwer wiegt dabei der enorme Bedeutungsverlust, den die NATO bei ihrem mit Abstand wichtigstem Mitglied hinnehmen muss – den Vereinigten Staaten.

### The Elephant in the Room – President Donald Trump

Seit Donald Trump im Januar 2017 ins Weiße Haus eingezogen ist, schwebt der 45. Präsident der Vereinigten Staaten wie ein Damoklesschwert über dem transatlantischen Bündnis. Wie kein anderer US-Präsident hat Trump in den vergangenen Jahren die NATO immer wieder in Frage gestellt. Einem Bericht der New York Times zufolge soll der amerikanische Präsident im vergangenen Jahr gar einen Austritt der USA aus der Allianz erwogen haben. Allein solche Gedankenspiele treffen die NATO tief ins Mark und nutzen vor allem ihren geostrategischen Rivalen. Schließlich hängt die Glaubwürdigkeit der NATO-Abschreckungsfähigkeit im Wesentlichen von der militärischen Macht der USA ab. In Europa festigt sich unterdessen der Eindruck, dass man sich auf die (ehemalige) Schutzmacht USA nicht mehr verlassen kann –



und zwar nicht nur in Bündnisfragen. Trumps America-First-Doktrin zielt nämlich gleichermaßen auf eine protektionistische Handelspolitik sowie die Aufkündigung des Pariser Klimaschutzabkommens und des Nuklearabkommens mit Iran. Der 45. US-Präsident hat keinen Hehl daraus gemacht, was er von multilateralen Institutionen und Win-win-Lösungen hält, nämlich nichts. Die internationale regelbasierte Ordnung der Nachkriegszeit – sie ist unter Trump zu einem Waisenkind geworden.

Doch zurück zur NATO. Trump wirft seinen NATO-Verbündeten in erster Linie Trittbrettfahrerei vor und verweist dabei auf die asymmetrische Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses. Dieser Vorwurf ist an sich nicht neu und reicht bis in die Präsidentschaft John F. Kennedys zurück. Auch Trumps Vorgänger Barack Obama – in dessen Amtsperiode übrigens das von Trump hochstilisierte Zwei-Prozent-Ziel beschlossen wurde – prangerte die „free-rider“ in der Allianz an. Was Trump jedoch von vorherigen Präsidenten unterscheidet, ist die Kassenwartmentalität, mit der er langjährige Verbündete vor den Kopf stößt und die Einheit der NATO untergräbt.

Dennoch spricht Trump damit prinzipiell ein berechtigtes Anliegen der USA an. Laut einer Studie des International Institute for Strategic Studies (IISS) gaben die Amerikaner im vergangenen Jahr 3,1% des BIP für Verteidigung aus und schulterten mit rund 70% den Löwenanteil der gesamten NATO-Verteidigungsausgaben. Auf europäischer Seite erfüllten hingegen lediglich vier Staaten die NATO-Vorgabe: Estland, Griechenland, Litauen und das Vereinigte Königreich. Zwar sind die europäischen Militäretats seit dem „Defence Investment Pledge“ in Wales 2014 real um 4,2% angestiegen, doch bleiben etliche europäische Mitgliedstaaten hinter dem gemeinsamen Zwei-Prozent-Ziel bis 2024 zurück. Es ist grundsätzlich richtig, dass man die Sinnhaftigkeit und den Mehrwert des Zwei-Prozent-Ziels hinterfragen kann, doch hat Europa durch die ungleiche Kostenverteilung im Bündnis einen wesentlichen Anteil an der derzeitigen Misere der NATO. In den kommenden Jahren werden die Forderungen aus Washington nach einer Erhöhung der europäischen Verteidigungsausgaben noch weiter zunehmen – selbst in der Zeit nach Trump. Der Aufstieg Chinas ändert sukzessive die geostrategische Perspektive der USA in Richtung asiatisch-pazifischen Raum. Daher hat Europa gar keine andere Wahl, als mehr Verantwortung in der eigenen Nachbarschaft zu übernehmen – und letztendlich mehr in die eigene Verteidigung zu investieren.

Rettet PESCO die NATO?

Zur Wahrheit gehört jedoch auch, dass die Umsetzung des berühmten Zwei-Prozent-Ziels wenig an der im Bereich der militärischen Fähigkeiten bestehenden Kluft zwischen den USA und Europa ändern würde. Selbst wenn sich alle europäischen NATO-Staaten an das Zwei-Prozent-Ziel hielten, wären sie weiterhin von den USA militärisch abhängig. Dies gilt im Besonderen für sogenannte „strategic enablers“ (z.B. Luftbetankungsfähigkeiten), die sich einzelne europäische Länder schlichtweg nicht mehr leisten können. Daher, so argumentiert auch Sven Biscop in einem 2018 erschienen Artikel, benötigt es zwingend eine stärkere Bündelung europäischer Streitkräfte. Im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) besitzt die EU, mit der im Dezember 2017 gegründeten Permanent Structured Cooperation (PESCO), bereits einen wirksamen Mechanismus, mit dem genau jene fehlenden strategischen Kapazitäten generiert werden können. PESCO befindet sich zwar derzeit noch im Anfangsstadium, doch langfristig wäre durchaus die Produktion eines einheitlichen Kampf-

flugzeugs oder einer europäischen Drohnenflotte denkbar. Es sind daher vor allem die Europäer, die jetzt handeln und ambitionierte PESCO-Projekte auf den Weg bringen müssen. Dies liegt in erster Linie im Eigeninteresse der EU, um dem in der Globalen Strategie der Europäischen Union von 2016 festgelegten Ziel der strategischen Autonomie gerecht werden zu können. Doch letztlich profitiert auch die NATO von den im Rahmen der PESCO geschaffenen Kapazitäten, da die Mitgliedstaaten auch in Zukunft nur über „one single set of forces“ verfügen. Falls die USA daher ernsthaft an einer ausgewogenen Lastenverteilung im Bündnis interessiert sind, sollten sie ihre alte Skepsis gegenüber der GSVP überwinden und PESCO unterstützen. Eines ist dabei jedoch auch klar: Zwar lässt sich das „burden-sharing“-Problem langfristig nur durch eine vertiefte Integration im Verteidigungsbereich lösen, doch sind viele der Projekte, die im Rahmen von PESCO möglich sind, langfristige Vorhaben und können deshalb die unmittelbare Krise der NATO nicht lösen. Daher besteht das Risiko, dass sich der Streit um die Lastenverteilung innerhalb des Bündnisses in den kommenden Jahren gefährlich zuspitzen wird.

#### NATO 4.0?

Für einen Abgesang auf das westliche Verteidigungsbündnis ist es dennoch zu früh. In der amerikanischen Politik gibt es große Gegengewichte zu Trumps NATO-Politik. So verabschiedete der Kongress im Januar mit überwältigender Mehrheit den „NATO Support Act“, welcher Trump daran hindern soll, im Alleingang die NATO zu verlassen. Zudem hat sich – jenseits von Trumps Rhetorik – das amerikanische Engagement in Europa in den letzten Jahren sogar erhöht. Heute befinden sich etwa mehr US-Truppen auf dem europäischen Kontinent als noch unter seinem Vorgänger Obama. Auch die finanziellen Mittel für die „European Deterrence Initiative“ sind seit 2017 von 3,4 Milliarden US-Dollar auf 6,5 Milliarden im Jahr 2019 angestiegen. Es besteht daher eine große Diskrepanz zwischen der Rhetorik Trumps und dem tatsächlichen Handeln der USA. Dennoch ist es nicht von der Hand zu weisen, dass der alte Kontinent für die Amerikaner heute einen geringeren Stellenwert einnimmt als noch zu Zeiten des Kalten Krieges. Die größte Zukunftsaufgabe der NATO besteht daher darin, auch künftig einen vernünftigen Interessensausgleich zwischen ihren Mitgliedstaaten zu finden. Der Westen muss sich auf eine neue geo-strategische Ordnung einstellen und gleichzeitig eine Antwort auf neue Bedrohungen wie hybride Kriegsführung und Cyberangriffe finden. In den vergangenen 70 Jahren ist es der NATO stets gelungen, sich neu zu erfinden und dadurch relevant zu bleiben. In London, wo sich übrigens auch das erste NATO-Hauptquartier in Belgrave Square befand, soll im Dezember schließlich der Jubiläumsgipfel der NATO mit den Staats- und Regierungschefs stattfinden – vielleicht ist ja dann die Zeit bereits reif für eine „NATO 4.0“.

19. Die Renaissance der Europäischen Union nach dem Sibiu-Gipfel?  
 Macrons Pläne zum Klima und den EP-Wahlen fordern Merkel heraus.  
 - von Manuel Pietzko, M.A., 20. Mai 2019

Der Gipfel des Europäischen Rates von Sibiu am 9. Mai, dem Europatag der Europäischen Union, sollte eigentlich die Ziele der Europäischen Union für die kommende Legislatur vorbereiten. Doch nicht die blumige Gipfel-Erklärung weist den Weg voraus, sondern die Pläne Emmanuel Macrons für eine Renaissance der EU nach den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie seine Klima-Initiative. Ideen, auf die Deutschland eine Antwort finden muss. Die Erklärung der 27 Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union von Sibiu wurde, wie einige andere Erklärungen der jüngeren Vergangenheit des Europäischen Rates, in weniger als einer Minute angenommen. Die Staats- und Regierungschefs beschwören in ihrer Erklärung vor allem ihre Einigkeit:

- „Wir bekräftigen, dass wir in dieser immer unbeständigeren und schwierigeren Welt geeint stärker sind.“
- „Wir werden für ein Europa – von Ost nach West und von Nord nach Süd – eintreten.“
- „Wir werden vereint durch dick und dünn gehen.“
- „Wir werden immer nach gemeinsamen Lösungen suchen [...].“
- „Wir werden vereint durch dick und dünn gehen.“

Der Europäische Rat möchte hier sehr deutlich machen, dass er trotz aller Konflikte zusammensteht und gemeinsam vorangeht. In diesen Chor stimmt auch Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker ein: „Der heutige Europäische Rat war einer der einfachsten, an dem ich je teilgenommen habe.“ Das lag aber auch daran, dass Ratspräsident Donald Tusk die Erwartungen an den Gipfel bereits im Vorfeld gedämpft und eher von „bescheidenen Erwartungen“ für die konkreten Zukunftspläne der EU gesprochen hatte. Wichtiger wäre der Juni-Gipfel nach den Wahlen zum Europäischen Parlament. Der Gipfel von Sibiu, der eigentlich den Aufbruch nach vollzogenem Brexit markieren sollte, erhält damit die Funktion, auf Kommendes einzustimmen: Auf das außerordentliche Treffen am 28. Mai – zwei Tage nach der EP-Wahl und eben auf den Juni-Gipfel. Tusks Ziel ist, spätestens dann die Top-Posten besetzt zu haben, um nicht eine Hängepartie wie 2014 erleben zu müssen. Dazu würde er auch die Möglichkeiten des Qualifizierten Mehrheitsentscheids ausnutzen.

Auch der Rest der Erklärung zeugt von einer gemeinsamen Aufbruchsstimmung, die angesichts der aktuellen politischen Realitäten zumindest verwundert:

- „Wir werden unseren Lebensstil, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit weiterhin schützen.“
- „Wir werden dort für Ergebnisse sorgen, wo es am wichtigsten ist.“
- „Wir werden dem Grundsatz der Gerechtigkeit stets Geltung verschaffen [...].“
- „Wir werden uns die Mittel an die Hand geben, mit denen wir unsere ehrgeizigen Ziele verwirklichen können.“
- „Wir werden den nächsten Generationen von Europäerinnen und Europäern die Zukunft sichern.“
- „Wir werden unsere Bürgerinnen und Bürger schützen und ihre Sicherheit wahren, [...].“
- „Europa wird seine globale Führungsrolle verantwortungsbewusst wahrnehmen.“

Dies sind alles Punkte, die so oder so ähnlich bereits in der Bratislava-Erklärung 2016 angesprochen worden waren und damals, als verheißungsvoller Neustart interpretiert wurden. Heute diese politischen Zielvorstellungen zu wiederholen, deutet daher vor allem darauf hin, dass die Uneinigkeit der 27 Mitgliedstaaten einen tatsächlichen Aufbruch bisher behindert hat. Politico hat die Fortschritte der Europäischen Union seit Bratislava analysiert und kommt zu einem gemischten Bild.

Interessanter als die gemeinsame Gipfel-Erklärung waren – wie so häufig – die Zwischentöne des Gipfels. Während einige Staats- und Regierungschefs für weniger Gipfeltreffen plädierten, brachte z.B. Bundeskanzlerin Angela Merkel den Vorschlag ein, dass sich der Europäische Rat besser alle zwei Monate treffen sollte, um die Entwicklungen der EU zu beschleunigen. Weiterhin forderte der österreichische Kanzler Sebastian Kurz zum einen eine Reform des Vertrags von Lissabon, um auf die heutigen Herausforderungen angemessen eingehen zu können, und zum anderen einen Generationenwechsel in der Führungsriege der Europäischen Union. Besonders die Vorschläge von Kurz hätten in der Vergangenheit zu größeren Diskussionen führen können. Im Umfeld von Sibiu wurden aber andere Vorstöße kontroverser diskutiert, für die vor allem Frankreich Präsident Emmanuel Macron steht.

Macron fordert eine Renaissance (Wiedergeburt) der Europäischen Union

Ziel Macrons für die kommende europäische Legislatur ist die Bildung einer neuen Kraft der politischen Mitte im Europäischen Parlament. Diese solle gemeinsam mit den Mitgliedstaaten an einer Renaissance der Europäischen Union arbeiten. Denn genau dazu forderte Macron seine Kolleginnen und Kollegen in Sibiu erneut auf. Passenderweise wurde auch die europäische Bewegung von La République en Marche auf diesen Namen getauft: Renaissance. Dass diese Kraft nicht an den Fraktionsgrenzen haltmacht, zeigt das Treffen der ALDE-Gruppe in Straßburg kurz nach dem Sibiu-Gipfel. Hier waren neben den klassischen Vertretern, Open VLD (Belgien) um Guy Verhofstadt, FDP und VVD (Niederlande) unter anderem auch die italienische Partito Democratico und die portugiesische Partido Socialista vertreten, die im aktuellen Parlament der sozialdemokratischen Fraktion angehören. Um interessierten Gruppierungen den Fraktionswechsel noch einfacher zu machen, denkt die ALDE rund um Verhofstadt sogar darüber nach, den besonders im südeuropäischen Raum verpönten Begriff „liberal“ aus dem Fraktionsnamen zu streichen.

Zwei Wochen vor den Wahlen zum Europäischen Parlament stellte Macron zudem noch klar: „Ich fühle mich überhaupt nicht an das Spitzenkandidaten-Prinzip gebunden.“ Seine Haltung und die der ALDE-Gruppe lässt sich auch unter dem Slogan „never Weber“ zusammenfassen. Damit stellt sich Macron offen gegen die deutsche Kanzlerin, die in Sibiu verlautbaren ließ: „Ich unterstütze Manfred Weber, damit das ganz klar ist.“ Während Merkel aber auch sagte, dass es keinen Automatismus in der Wahl des Kommissionspräsidenten geben dürfe und ebenso Donald Tusk in dieselbe Richtung denkt („Das ist der Schlüssel. Kein Automatismus, aber guter Wille“), bekräftigte EP-Präsident Antonio Tajani, dass ein Abweichen vom Spitzenkandidaten-Prozesses einem Angriff auf die demokratische Freiheit gleichkäme.

Das Spitzenkandidaten-Verfahren ist auch im Europäischen Parlament umstritten

Die Liberalen aber sehen im Spitzenkandidaten-Prozess eine unfaire Bevorzugung der EVP, da sie auf absehbare Zeit immer die stärkste Fraktion im Europäischen Parlament stellen

werde und damit der konservative Kandidat die Europäische Kommission anführen würde. Es wird damit überdeutlich, dass das Prozedere, das sich das Parlament im Zuge der letzten Europawahlen 2014 hart erkämpft hatte, immer weiter an Zustimmung, auch innerhalb des eigenen Hauses, verliert. Nach den Rechtspopulisten, die schon immer klargemacht haben, dass sie die Entscheidung beim Europäischen Rat sehen, sind für die Wahlen 2019 auch die Liberalen weggebrochen. Ohne die Unterstützung von ALDE und Renaissance wird es aber jeder Kandidat schwer haben, für sich eine Mehrheit im Parlament zu finden – allen voran für Manfred Weber. Aktuelle Wahlumfragen zeigen, dass unter der Voraussetzung, dass das Vereinigte Königreich an den Wahlen teilnehmen wird, EVP und S&D aktuell gemeinsam mit 314 Sitzen rechnen können, womit sie mindestens weitere 62 Stimmen für eine Mehrheit benötigen (Quelle: Politico, Stand: 20. Mai 2019):

- Europäische Volkspartei: 168 Sitze
- Progressive Allianz der Sozialdemokraten: 146 Sitze
- Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa & Renaissance: 105 Sitze
- Europäische Allianz der Völker und Nationen (Zusammenschluss aus ENF und EFDD): 73 Sitze
- Europäische Konservative und Reformer: 57 Sitze
- Grüne/Freie Europäische Allianz: 55 Sitze
- Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke: 51 Sitze
- 5-Sterne-Bewegung und Brexit-Partei: 49 Sitze
- neue Parteien und Fraktionslose: 47 Sitze

Wenn die liberale Fraktion nach den Europawahlen aber den Kandidaten der größten Fraktion nicht unterstützt und sich die beiden großen Gruppen nicht mit den rechtskonservativen bis rechtsradikalen oder anti-Establishment-Kräften zur Mehrheit verhelfen lassen wollen, die aktuell zusammen 179 Sitze erhalten würden, müssten EVP und S&D also auf die Stimmen von Grünen und Linke hoffen. Das gilt bei einem Kandidaten Manfred Weber als unwahrscheinlich. Allerdings ist noch nicht abzusehen, ob und wo sich die bisher große Gruppe neuer und fraktionsloser Parteien einsortieren wird. Ein weiteres düsteres Bild, das aktuell v.a. von Marine Le Pen gezeichnet wird, deren Rassemblement National (RN) aktuell die stärkste Kraft in Frankreich zu sein scheint, ist die Aussicht auf eine mögliche vereinigte euroskeptische „supergroup“, die alle europaskeptischen bis -feindlichen Strömungen im Parlament bündeln und damit aktuell stärkste Kraft werden könnte. Mitentscheidend für das Abschneiden der Europaskeptiker und Europafeinde sind dabei auch die neu gegründete Brexit-Partei mit dem Parteivorsitzenden Nigel Farage, die Umfragen im Vereinigten Königreich deutlich vor allen anderen Parteien sehen. Höchst interessant wird aber auch, ob der Skandal um den mittlerweile zurückgetretenen FPÖ-Chef Heinz-Christian Strache nicht nur die österreichischen, sondern vielleicht auch die europäischen Rechtspopulisten insgesamt schwächen wird.

Barnier oder Vestager als die lachenden Dritten?

Von dieser komplizierten Lage könnten v.a. Brexit Chef-Unterhändler Michael Barnier oder Wettbewerbs-Kommissarin Margrethe Vestager profitieren. Während Vestager von der Gruppe der Liberalen getragen wird, hofft Barnier, dass er die Option sein könne, auf die sich alle verständigen könnten, falls es Manfred Weber nicht gelingt, eine Mehrheit im Parlament zu erzielen. Offiziell aber stellt Barnier die Nominierung Webers nicht in Frage. Helfen könnte ihm nach der Wahl aber seine herausgehobene Rolle während der Brexit-Verhandlungen, in

denen er sich als stets exzellent vorbereiteter Vertreter der Europäischen Union profilieren konnte. Zudem hatte er regelmäßigen Kontakt zu den nationalen Machtzentren, die er auch während des EP-Wahlkampfes systematisch besuchte, um Reden zur Zukunft der Europäischen Union zu halten. Außenseiterchancen werden auch dem spanischen Außenminister Josep Borrell zugeschrieben, für den im Vorfeld des Sibiu-Gipfels Ministerpräsident Pedro Sánchez vehement eine Top-Position in Brüssel einforderte.

Aktuell scheint es so, also würde das Konzept der Spitzenkandidaten, das langfristig zumindest das Potential hatte, die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union mehr für Brüssels Politik zu begeistern, wieder begraben werden müsste. Verantwortlich dafür sind nicht nur die Staats- und Regierungschefs, sondern auch Teile des Europäischen Parlaments.

### Weiteres Zögern der Bundesregierung im Klimaschutz

Der zweite große Macron'sche Vorstoß in Sibiu betrifft die Klimapolitik der Europäischen Union. Frankreich legte gemeinsam mit Belgien, Dänemark, Luxemburg, den Niederlanden, Portugal, Schweden und Spanien ein Papier vor, das die CO<sub>2</sub>-Neutralität der Europäischen Union bis 2050 vorsieht, um die Klimaziele von Paris noch erreichen zu können. Das würde bedeuten, dass die EU ab diesem Zeitpunkt nur noch so viel CO<sub>2</sub> ausstößt, wie sie auch speichern kann (z.B. über Aufforstung oder CO<sub>2</sub>-Speicher). Ein Vorschlag der Europäischen Kommission vom November 2018, der auf das gleiche Ergebnis abzielte, wurde im März 2019 noch vom Europäischen Rat abgelehnt und stattdessen die Ausarbeitung einer langfristigen Strategie bis 2020 ins Auge gefasst.

Deutschland, das lange Zeit von sich behauptete, innerhalb der Europäischen Union Vorreiter in Sachen Klima zu sein, ist allerdings nicht mit von der Partie. Nur Wochen nach der feierlichen Unterzeichnung des Aachener Vertrages, in dem sich der deutsch-französische Motor gegenseitig versicherte, gemeinsam an der Zukunft Europas arbeiten zu wollen, scheint es der französischen Seite dann doch zu langsam zu gehen. Man habe die Bundesrepublik selbstverständlich eingeladen, das Papier mitzugestalten und zu unterzeichnen, allerdings konnte die Unterschrift bis zum Sibiu-Gipfel nicht geleistet werden, weil sich die Bundesregierung intern zu lange habe abstimmen müssen. Da half auch Merkels Erklärung in Sibiu nicht viel. Sie unterstützte ausdrücklich „weite Teile dieser Initiative“ im Besonderen und im Allgemeinen, dass die europäischen Klimaziele ambitionierter ausfallen. Die Bundesrepublik könne aber nicht beitreten, weil sich die deutschen Klimaziele von denen der anderen Partner unterschieden. Merkel konkretisierte ihre Aussage einige Tage später während des Petersberger Klimadialogs, als sie sagte, dass die Klimaneutralität Deutschlands keine Frage des ob, sondern des wie sei. Ein Punkt sei beispielsweise, so Merkel im SZ-Interview vom 16. Mai, die CO<sub>2</sub>-Speicherung über CCS (carbon dioxide capture and storage), die in der Klima-Initiative vorgesehen sei, in Deutschland aber umstritten ist. Fest steht jedoch, dass die fehlende Unterschrift zu seiner Klima-Initiative nun die nächste zögerliche Reaktion der deutschen Bundesregierung auf einen Vorstoß des französischen Präsidenten ist – nach dem langen Warten auf die deutsche Antwort zur Sorbonne-Rede, die dann auch noch enttäuschend ausfiel, und nach der Absage von CDU-Chefin Annegret Kramp-Karrenbauer an viele weitere der ambitionierten Pläne Macrons.

## Die deutsch-französischen Beziehungen vor ihrer nächsten Bewährungsprobe

Selbstverständlich würde es zu weit führen, die deutsch-französische Zusammenarbeit als überholt anzusehen, doch die Bundesregierung muss sich ernsthaft fragen, was sie in Europa noch bewegen möchte. Die Überschrift des aktuellen Koalitionsvertrages „Ein neuer Aufbruch für Europa“ wirkt jedenfalls zunehmend wie eine Farce. Ein wichtiger Aspekt ist sicherlich das Führungsproblem der CDU, in der weder Angela Merkel einen Weg für die Partei vorzeichnen will, der sie nicht mehr vorsteht, noch kann Annegret Kramp-Karrenbauer dem Bundeskabinett Politikvorschläge machen, dem sie nicht angehört. Doch auch die SPD kann sich nicht frei von Schuld sprechen. Die Sozialdemokraten besetzen unter anderem die Ressorts für Finanzen, Auswärtiges, Arbeit und Soziales sowie Umwelt. Ressorts also, die von Macron explizit angesprochen wurden und wo klare Antworten noch ausstehen.

Doch gerade im Bereich Klima und Umwelt wäre ein proaktiveres Vorgehen nicht nur wünschenswert, sondern wird auch von der Bevölkerung gefordert. Neben den anhaltend großen Demonstrationen zu Fridays for Future zeigt eine Umfrage von YouGov, dass die deutschen Befragten den Klimawandel als die größte aktuelle Herausforderung sehen, noch deutlich vor Migration. Zudem gaben 70% der deutschen Befragten an, dass die EU-Mitgliedschaft positiv für Deutschland sei. Die Ideen, Europa nach vorne zu bringen sind vorhanden, die Unterstützung der Bevölkerung – insbesondere im Bereich der Klimapolitik – ebenso. Was fehlt, ist eine Bundesregierung, die den Mut hat, anzupacken und die Weichen in Richtung Zukunft zu stellen.

## 20. „In einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen“ – Ein Hoch auf das Grundgesetz und Glückwünsche zum 70. Geburtstag - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 23. Mai 2019

Am 23. Mai 1949 wurde das Grundgesetz feierlich verkündet und damit die Bundesrepublik Deutschland als westlicher Teilstaat gegründet. Am 23. Mai 2019 gilt es nun, ein Hoch auf diese 70 Jahre Grundgesetz auszubringen, denn das „GG“ hat maßgeblich dazu beigetragen, dass Deutschland ein demokratisches, friedliches, verlässliches, vertrauenswürdigen und stabiles Mitglied der europäischen und der internationalen Völkergemeinschaft werden konnte.

### Vom Provisorium zur gesamtdeutschen Verfassung

Zum 70. Geburtstag des Grundgesetzes ist in diesem Jubiläumjahr sehr viel geschrieben, gesagt und gewürdigt worden, vollkommen zu Recht, denn das Grundgesetz als zunächst nur westdeutsche Verfassung hat diesem Teil Deutschlands nur vier Jahre nach der totalen Katastrophe, dem vom Dritten Reich ausgelösten Zweiten Weltkrieg, dem Holocaust, der bedingungslosen Kapitulation und der Besatzung und Teilung den Aufbruch in eine demokratische Zukunft ermöglicht. Diese westdeutsche Verfassung wurde nicht so genannt, sondern schlicht als Grundgesetz bezeichnet, womit sein Charakter als Provisorium umschrieben werden sollte: Das Grundgesetz würde später, nach der Wiedervereinigung, in einer gesamtdeutschen Verfassung aufgehen. Doch das Provisorium hat sich über alle Maßen hinaus bewährt, es hat Politik und Gesellschaft der BRD geformt; durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde das Grundgesetz kontinuierlich weiterentwickelt und aktualisiert. Auch den Vollzug der deutschen Einheit 1990 wurde vom Grundgesetz geformt, denn die neuen Bundesländer sind – wie von Artikel 23 GG (alte Fassung) ermöglicht – seinem Geltungsbereich beigetreten, so dass das Grundgesetz heutzutage „für das gesamte deutsche Volk“ gilt, wie es in der Präambel nun heißt.

### Das GG prägt Deutschlands europäischen und internationalen Weg

Am Grundgesetz und seiner kontinuierlichen Weiterentwicklung durch das Bundesverfassungsgericht sollen hier vor allem die Bestimmungen kurz gewürdigt werden, die Deutschlands europäischen und internationalen Weg prägten und prägen. So wird bereits in der Präambel der Wille des deutschen Volkes beschworen, „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“. Auch in anderen Bestimmungen wird der neue Staat mehrfach auf die Wahrung des Friedens verpflichtet, und, als dessen Grundlage, auf die Achtung der Menschenrechte. Explizit verbietet das Grundgesetz Angriffskriege als verfassungswidrig und stellt sie unter Strafe (Art. 26 Abs. 1). Und auch die Einbettung der BRD in ein System der kollektiven Sicherheit muss das Ziel verfolgen, eine „friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt“ herbeizuführen und zu sichern (Art. 24 Abs. 3). Stark ist auch das Bekenntnis zur Gültigkeit und dem Vorrang des Völkerrechts (Art. 25 GG).

Sicher darf es als verfassungsgeberisches Meisterstück von großer Symbolik gewertet werden, dass nach dem Vollzug der deutschen Einheit der nun gegenstandslos gewordene Wiederver-



einigungsartikel 1992 in den neuen, inzwischen mehrfach geänderten Europa-Artikel 23 überführt wurde. Sein erster Absatz lautet: "Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderalen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet". Des Weiteren werden in diesem Europa-Artikel 23 die europapolitischen Mitgestaltungsrechte von Bund und Ländern, von Exekutiven und Legislativen geregelt.

Muss Deutschland europapolitisch mehr und Neues wagen?

Das sind die wesentlichen Bestimmungen, die das Grundgesetz Deutschland vorgibt, um sich heute als Mitglied in Europa und in der Welt zu bewähren. Dies sind gute Grundlagen, zu denen man Deutschland am 70. Geburtstag der Staatsgründung gratulieren darf. Dass die Umsetzung in konkrete Außen- und Europapolitik dennoch jeder Bundesregierung und jedem Parlament schwierige Entscheidungen abverlangt, liegt in der Natur des Politischen, das sehr raschen, oft gravierenden Veränderungen unterworfen ist und daher jeweils neue, dem Zeitgeschehen und Kontext angemessene Entscheidungen und Weichenstellungen erfordert. So muss sich auch Deutschland derzeit erneut fragen, ob es in den heutigen Zeiten der Rückkehr von Nationalismus und Autoritarismus, von geopolitischen Machtreflexen kombiniert mit nationalen Egoismen, von Angriffen auf den regelbasierten Multilateralismus nicht mehr und Neues wagen muss, um seinen ihm im Grundgesetz auferlegten Friedens- und Integrationsverpflichtungen gerecht zu werden. Auch in der deutschen Europapolitik – das muss wenige Tage vor der wichtigen Wahl zum Europäischen Parlament klar gesagt werden – könnte mehr und Neues unternommen werden, um „in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen“.

## 21. Die Gewinnerin der Europawahl ist die Demokratie selbst: Eine erste Analyse der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 - von Manuel Pietzko, M.A., 29. Mai 2019

Mit fast 51% lag die Wahlbeteiligung deutlich höher als noch 2014 und so hoch wie seit 1994 nicht mehr. Die Demokratie innerhalb der Europäischen Union scheint noch am Leben zu sein. Das zeigen auch die Ergebnisse. Das Wahlergebnis verspricht eine Politisierung des Europäischen Parlaments, da die große Koalition aus EVP und S&D nicht mehr die absolute Mehrheit erzielen konnte. Dabei wurden auch die Rechtspopulisten gestärkt, aber deutlich weniger als vor den Wahlen befürchtet.

Die Gewinnerin der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 ist die Demokratie selbst. Denn mit 50,95% liegt die Wahlbeteiligung deutlich höher als noch 2014. Seit 1994 gab nicht mehr ein so großer Anteil der Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme ab und tatsächlich stieg die Beteiligung zum ersten Mal seit Einführung der Direktwahlen im Jahr 1979 – damals 62 % – wieder deutlich an. Das ist eine überaus erfreuliche Trendwende! Weitere Gewinner lassen sich nur bedingt feststellen. Die beiden großen politischen Gruppen, die Europäische Volkspartei und die Sozialdemokraten, haben massiv an Stimmen und Sitzen (zusammen minus 80 Abgeordnete) im Europäischen Parlament eingebüßt. Doch auch der Siegeszug EU-skeptischer und -feindlicher Parteien hat nicht in dem Maße stattgefunden, den man vor den Wahlen befürchten musste. Die verloren gegangenen Sitze der beiden großen Fraktionen haben sich nicht auf eine neue Gruppierung konzentriert, sondern verteilten sich über das gesamte politische Spektrum, auch wenn die ALDE-Fraktion den größten Zuwachs verzeichnen konnte (+43 Abgeordnete). Das neue Europäische Parlament wird politisch ausgeglichener besetzt sein, da EVP und S&D nicht mehr die absolute Mehrheit stellen werden. Dies könnte eine große Chance zur Politisierung des Europäischen Parlaments und des Brüsseler Politikbetriebes mit sich bringen.

Die Grünen sind die Gewinner der deutschen Wahl

Im Vergleich zu den Umfragen gab es bei den Wahlen in Deutschland kaum große Überraschungen. Klare Verlierer sind die Volksparteien, während vor allem die Grünen und die Kleinstparteien als Gewinner angesehen werden können. Als desaströs muss das Ergebnis der SPD gedeutet werden. Die Sozialdemokraten erreichen gerade noch 15,8% der Stimmen, was ihnen 16 Sitze im neu gewählten Parlament einbringt. Damit verliert die Partei um Spitzenkandidatin Katharina Barley 11,7 Prozentpunkte (11 Sitze) und ist nach Union und Grünen nur noch drittstärkste Kraft. Doch auch die Union hat herbe Verluste hinnehmen müssen. Nur dank eines stärkeren Ergebnisses der CSU im Vergleich zu 2014 – das sich auch aus der Kandidatur Manfred Webers zum Kommissionspräsidenten erklären lässt – verliert die Union „nur“ 6,4 Prozentpunkte und fünf Sitze im Parlament. Die Grünen hingegen gewinnen 9,8 Punkte und stellen mit 21 Abgeordneten fast ein Drittel der Grünen-Fraktion im Europäischen Parlament. Sie profitieren dabei klar von der Schwäche der deutschen Volksparteien und können vor allem junge Wählerinnen und Wähler mit ihrem klimafreundlichen Programm anziehen.

Eine kleine Überraschung ist das Ergebnis der Alternative für Deutschland. Zwar kann die Partei mit ihren 11% ein Plus von 3,9 Punkten im Vergleich zu 2014 verzeichnen, was ihr insge-

samt elf Sitze einbringt, aber die erwartete Steigerung auf 13% oder 14% konnte nicht realisiert werden. Damit bleibt die AfD auch hinter ihrem Ergebnis der Bundestagswahlen zurück. Dass mit der PARTEI (2 Sitze, 2,4%), den Freien Wählern (2 Sitze, 2,16%), der Tierschutzpartei (1 Sitz, 1,45%), der ÖDP (1 Sitz, 0,99%), der Familienpartei (1 Sitz, 0,73%), der neuen Bewegung Volt (1 Sitz, 0,67%) und der Piratenpartei (1 Sitz, 0,65%) sieben Kleinparteien in das Europäische Parlament einziehen und dabei zum Teil zwei Abgeordnete stellen, ist in dieser Größenordnung ebenfalls nicht erwartet worden. Die Parteien, die sonst nur unter „andere“ zusammengefasst werden, sind neben den Grünen die nächsten Gewinner der deutschen Europawahl.

Doch für die größte Überraschung sorgte die Wahlbeteiligung. Nach dem moderaten Anstieg auf 48,1% während der Wahlen 2014, haben dieses Mal 61,41% der deutschen Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben: ein Wert, der nur in den Wahlen 1979 und 1989 überboten wurde!

Rassemblement National wieder stärkste Kraft in Frankreich

Wenig Überraschendes gab es ebenfalls in Frankreich, wo die Wahlbeteiligung um 8,5 Prozentpunkte auf 50,12% angestiegen ist. Als großer Gewinner darf sich der Rassemblement National (RN) um Marine Le Pen fühlen. Zwar musste Le Pen leichte Verluste im Vergleich zu 2014 hinnehmen (minus 1,55 Prozentpunkte), doch bleibt die Partei mit 22 Mandaten stärkste Kraft. Die unter dem Namen Renaissance firmierende Bewegung Emmanuel Macrons erreicht 22,41% und kann somit 21 Parlamentssitze für sich verbuchen. Damit scheitert die Partei des französischen Präsidenten knapp daran, stärkste Kraft Frankreich zu werden. Dennoch gibt er sich mit dem Ergebnis zufrieden, was wohl auch aufgrund der Gelbwesten-Proteste nicht höher zu erwarten war. Auch die französischen Grünen schnitten mit 13,47 % und 12 Sitzen gut ab. Verlierer der französischen Wahl sind die Republikaner. Sie erreichen nur noch 8,48% der Stimmen, was acht Plätzen im Europäischen Parlament entspricht. Die bereits vorhergesagten hohen Verluste wurden somit nochmals um fünf Prozentpunkte bzw. vier Sitze überboten. Schließlich konnte sich auch die Sozialisten nicht aus ihrem Tief herausarbeiten und verloren 8 Sitze. Mit nur noch fünf Abgeordneten konnten, die sie auch ihr bereits schwaches Ergebnis der Wahlen 2014 nicht mehr bestätigten.

Im Vereinigten Königreich gewinnt die neue gegründete Brexit-Party

Obwohl das Vereinigte Königreich bereits am Donnerstag gewählt hat, musste auf das Ergebnis der Wahl am längsten gewartet werden. Erst spät in der Nacht auf Montag wurden die Wahlergebnisse veröffentlicht. Bei einer Wahlbeteiligung von 36,9% (1,3 Prozentpunkte höher als 2014) gewinnt die erst in diesem Jahr gegründete Brexit-Party um Nigel Farage mit 31,69% erreichten Stimmen 29 Sitze. Zweiter Gewinner der Wahl sind die Liberaldemokraten mit 16 Sitzen (18,53%). Wie erwartet ist sowohl die konservative Partei (-14,63 Punkte, -15 Sitze) als auch Labour (-10,66 Prozentpunkte, -10 Sitze) von den Wählerinnen und Wählern sehr herb abgestraft worden.

Italien mit klarem Rechtsruck: Lega dominiert die Wahl

Das Ergebnis in Italien bestätigt die nationalen Wahlen vom März 2018 dahingehend, dass die Lega und M5S (Fünf-Sterne-Bewegung) gemeinsam ein überaus starkes Ergebnis erzielen konnten, allerdings unter veränderten Vorzeichen. Während die M5S 2018 noch deutlich

stärkste Partei war, kann sie ihr Ergebnis bei den Europawahlen nicht bestätigen. Mit 17,07% der Stimmen und 14 Sitzen erreicht die Partei sogar weniger als 2014. Dahingegen geht die Lega deutlich gestärkt aus den Wahlen hervor. Ihr Ergebnis von 28 Sitzen (+23 Sitze) und 34,33% der Stimmen (+28,18 Prozentpunkte) konnte sie die schwächelnde sozialdemokratische Partei deutlich auf Platz zwei verdrängen. Diese verliert 18,12 Prozentpunkte und 13 Sitze, was zu einer deutlichen Schwächung der S&D-Fraktion beiträgt.

### Größte Gewinne und Verluste: Eine Auslese

Die Regierungskrise in Österreich konnte die ÖVP von Bundeskanzler Kurz ganz offensichtlich für sich nutzen. Während die FPÖ im Vergleich zu den Wahlumfragen mehr als 5 Punkte und damit einen Sitz verliert, kann die ÖVP um diese Werte zulegen. Die Freude darüber währte wohl nur kurz. Denn gemeinsam mit FPÖ und der Initiative Jetzt hat die SPÖ am 27. Mai ein erfolgreiches Misstrauensvotum im österreichischen Parlament durchgesetzt. In Kroatien verliert die konservative Partei 2 Sitze und über 18 Prozentpunkte, während die Konservativen in Griechenland 11,3 Punkte und 3 Sitze hinzugewinnen. Die anhaltende Kritik seitens der EU an der polnischen PiS-Regierung scheint sich eher positiv auf ihr Wahlergebnis ausgewirkt zu haben. Die PiS gewinnt im Vergleich zu 2014 4 Sitze und 10,6 Prozentpunkte, während der gemeinsam agierende Zusammenschluss aus fünf europafreundlichen Parteien 6 Sitze und 9,3 Punkte verliert. Immerhin stieg die Wahlbeteiligung auf 45,6% an, das ist fast eine Verdoppelung im Vergleich zu 2014.

In Rumänien wird die regierende sozialdemokratische Partei abgestraft und verliert fast 12 Prozentpunkte sowie 7 Sitze, während die neu gegründete Allianz 2020 aus dem Stand mit 23,9% der Stimmen zweitstärkste Kraft wird und 9 Sitze erringt. Noch stärker fällt das Ergebnis der neu gegründeten progressiven Allianz in der Slowakei aus. Sie erreicht 8 Sitze und erhält 40% der abgegebenen Stimmen<sup>1</sup>. Die spanische sozialdemokratische Partei gewinnt im Vergleich zu 2014 sechs Sitze und 9,83 Prozentpunkte. Ähnlich große Gewinne konnten die liberalen Ciudadanos und die grüne Partei verzeichnen.

### Überraschende Ergebnisse in den Niederlanden und in der Slowakei

Die Überraschung des ersten Wahltages war der Sieg der niederländischen Sozialdemokraten um den europäischen Spitzenkandidaten Frans Timmermans, die zwei Sitze und 8,7 Punkte im Vergleich zu 2014 zulegen können. Dagegen verliert die PVV um den EU-Feind Geert Wilders 3 ihrer 4 Sitze und 9,2 Prozentpunkte, genauso viel wie die linksliberalen Demokraten66, die 2 Sitze abgeben mussten. Die bereits erwähnte neu gegründete progressive Allianz in der Slowakei ist europaweit die Überraschung. Nach den Wahlumfragen wurden ihr 8% der Stimmen und ein Sitz im Europäischen Parlament vorhergesagt. Nach den Wahlen ist klar, dass sie 8 Sitze bekommen wird, weil sie nicht 8, sondern 40% der Stimmen verbuchen konnte.

### Rechtspopulisten stark, aber nicht übermächtig

Insgesamt konnten die EU-skeptischen bis -feindlichen Parteien zwar 19 Sitze zulegen (2014: 213 Sitze, 2019: 232 Sitze), doch die große Welle rechter Parteien hat das Europaparlament

<sup>1</sup> Update 12. Juni 2019: Mit dem amtlichen Endergebnis in der Slowakei konnten die im Text genannten Werte nicht bestätigt werden. Die progressive Allianz hat demnach 20,11% der Stimmen und 4 Sitze im neuen Europäischen Parlament erhalten.

nicht überrollt. Vor der Wahl stand zu befürchten, dass sie in 17 der 28 Mitgliedstaaten mehr Abgeordnete als noch 2014 stellen, während ihre Zahl nur in fünf Ländern abnehmen sollte. Die Ergebnisse zeigen allerdings, dass die Rechtspopulisten „nur“ in 12 Ländern mehr Abgeordnete stellen als noch bei der letzten Wahl und in 10 Mitgliedstaaten weniger. Weiterhin hat die Idee einer rechten „supergroup“, die Marine Le Pen ins Gespräch gebracht hat, möglicherweise doch nicht das Potenzial, die größte Fraktion im Europäischen Parlament zu stellen.

Erfolge feiern konnten die EU-Skeptiker und -Feinde vor allem in Italien, wo die Lega für den zahlenmäßig größten Aufwuchs an Abgeordneten verantwortlich zeichnet. Besonders starke Ergebnisse erzielten sie außerdem in Frankreich (Rassemblement National), Ungarn (Fidesz), Polen (PiS) und im Vereinigten Königreich (Brexit-Party). In Belgien belegen mit der N-VA und Vlaams Belang sogar zwei rechte Parteien aus Flandern die ersten beiden Plätze.

Neben diesen Erfolgen mussten die rechten Parteien aber auch einige Verluste hinnehmen. So in Österreich, besonders durch die Ibiza-Affäre um den ehemaligen Vize-Kanzler Strache, in Dänemark (Danske Folkeparti) und der Niederlande (Partij voor de Vrijheid). Auch in Deutschland wuchsen die Bäume der AfD nicht in den Himmel. Zwar konnten die Rechtspopulisten mehr Stimmen erreichen als vor fünf Jahren, der Zuwachs fiel aber schwächer aus als erwartet.

Wer wird Kommissionspräsident?

Noch ist nicht hundertprozentig sicher, wie sich die nationalen Parteien in die europäischen politischen Gruppen einsortieren. Auf Grundlage der bisherigen Zuordnungen können aber zumindest vorläufige Zahlen erarbeitet werden. Wie bereits im Vorfeld der Wahlen prognostiziert, können EVP (178 Sitze) und S&D (145 Sitze) ihre absolute Mehrheit (376 Abgeordnete) nicht halten. Gemeinsam stellen sie 323 Abgeordnete, also 53 zu wenig, um gemeinsam einen Vorschlag für den Kommissionspräsidenten durchzusetzen.

Um Manfred Weber, dem Kandidaten der stärksten Fraktion, zu der Position zu verhelfen, benötigen die beiden Gruppen Stimmen der ALDE (112 Sitze), der Grünen (68 Sitze) oder der Linken (38 Sitze). Nachdem bereits all diese Parteien Bedenken gegenüber dem Deutschen geäußert haben, ist seine Wahl allerdings fraglich. Denn Weber hat bereits ausgeschlossen, sich von den rechtspopulistischen bis rechtsextremen Fraktionen (gemeinsam 177 Sitze) in das Amt helfen zu lassen. Damit müssen die Staats- und Regierungschefs eine schwierige Entscheidung treffen, wenn es um die Verteilung der Spitzenpositionen der Europäischen Union geht. Es bleibt spannend in der EU.

## 22. Die Rechtspopulisten in der EU: Vereinte Front oder tief gespaltene Kräfte im neuen Europäischen Parlament? - von Christine Fischer, M.A., 11. Juni 2019

Auf Einladung des Lega-Chefs Matteo Salvini versammelten sich in Mailand eine Woche vor der Europawahl elf rechtspopulistische Parteien. So demonstrierten unter anderem Marine Le Pen vom Rassemblement National (RN), Jörg Meuthen von der AfD und Georg Mayer von der FPÖ erneut ihre Geschlossenheit und warben für eine gemeinsame Allianz, die die EU im Kern verändern soll. Das erklärte Ziel ist die Bildung einer europäischen „Superfraktion“ rechter EU-skeptischer bis EU-feindlicher Parteien. Bereits bei der Europawahl 2014 hatten diese Kräfte aufsehenerregende Wahlergebnisse erreicht; sie blieben seitdem allerdings auf mehrere Fraktionen aufgeteilt und wenig einflussreich. Das soll nach Salvinis Wille nun anders werden. Die geplante „Superfraktion“ soll eine große Schlagkraft entfalten.

Rechtsaußenparteien sind heute in nahezu allen europäischen Staaten als starke Akteure auf der politischen Bühne vorzufinden und auch bei der jüngsten Wahl zum Europäischen Parlament konnten sie ihren Erfolg insgesamt steigern (vgl. den Beitrag von Manuel Pietzko zur Europawahl). In Frankreich, Italien, Großbritannien, Ungarn und Polen haben sie gar die meisten Wählerstimmen auf sich gezogen. Eine intensivere Zusammenarbeit würde ihnen nicht nur symbolische Stärke verleihen, sondern auch zu mehr Gestaltungskraft, finanziellen Mitteln und Rederechten im EU-Parlament verhelfen. Doch was eint die Rechtspopulisten? Ist ein durchsetzungsfähiger Zusammenschluss in Zukunft wirklich zu erwarten?

### Vereinende Merkmale rechtspopulistischer Parteien

Der Begriff „Rechtspopulismus“ muss insofern als Verharmlosung gelten, als etliche der Parteien, die so tituiert werden, sich nicht von rechtsextremen Strömungen abgrenzen lassen. Zumindest vordergründig bekennen sich die meisten jedoch zu demokratischen Vorgängen und haben eine Möglichkeit gefunden, rechten Protest zu schüren und dabei zunehmend salonfähig zu werden. Der populistische Stil, der die Parteien vereint, liegt in der pauschalen Annahme, es existiere ein einheitlicher Volkswille, der von einer korrupten Elite durchweg missachtet werde.

Daneben sind einige gemeinsame Mobilisierungsthemen zu erkennen, die – mehr oder weniger ausgeprägt – auf der Agenda der Rechtsaußenparteien stehen. An erster Stelle ist hier die Migrations- und Sicherheitsthematik zu nennen; ein starker Staat soll das Volk vor allem „Fremden“ schützen. Das Augenmerk liegt dabei auf – vor allem nicht-europäischer – Einwanderung und es werden starke Ressentiments gegen den Islam geschürt. Auf diese Weise soll ein starkes nationales Gemeinschaftsgefühl hervorgerufen werden, das auf Ab- und Ausgrenzung beruht. Mit Blick auf dieses Weltbild verwundert es nicht, dass diese Parteien der EU skeptisch oder in vielen Fällen sogar feindlich gegenüberstehen. Denn während sie sich dem Nationalismus verschreiben, ist die Abgabe bzw. Teilung von Hoheitsrechten als Kernelement des europäischen Projekts zu verstehen; dadurch ist eine neue übergeordnete Entität entstanden. Den Rechtspopulisten dient die EU allgemein als Sündenbock für sämtliche Krisen und wird als Gefahr für die nationale Souveränität angesehen. Die Rufe einiger Rechtsaußenparteien nach einem EU-Austritt nach dem Vorbild der Briten sind vor dem Hintergrund des Brexit-Chaos jedoch leiser geworden und das Hauptziel liegt nun in den meisten Fällen auf einer tiefgreifenden Veränderung des europäischen Projekts von innen heraus. Das Ziel

ist ein „Europa der Nationen“, das als Konzept zwar vage gehalten wird, die europäische Idee und die Errungenschaften der letzten Jahrzehnte jedoch grundsätzlich in Frage stellt.

Die politischen Vorstellungen gehen sehr weit auseinander

Obwohl die rechtspopulistischen Parteien die gleichen Feindbilder pflegen, sind sie sich in Bezug auf konkrete politische Zielsetzungen nur selten einig. Im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik wird die Frage nach europäischer Solidarität in Nord- und Mitteleuropa oft ganz anders beurteilt als in den südlichen Staaten. Parteien wie die FPÖ, die AfD und die „Finnen“ (früher „Wahre Finnen“), die in Mailand allesamt vertreten waren, lehnen die Vergemeinschaftung von Schulden strikt ab und warnen vor einer Transferunion, in der wenige wirtschaftlich starke Staaten reformunwillige und wirtschaftlich weniger erfolgreiche Mitgliedstaaten mitfinanzieren müssten. Diese Herangehensweise unterscheidet sich fundamental von der Forderung der italienischen Koalition zwischen der Lega und dem Movimento 5 Stelle, die mehr europäische Solidarität fordert und trotz immenser Schuldenberge eine starke Neuverschuldung plant. Alice Weidel von der AfD twittert in diesem Zusammenhang „Die spinnen, die Römer“ und fragt: „Warum sollen wir für die reichen Italiener zahlen?“

Sozioökonomische Fragestellungen werden innerhalb der Rechtsaußenparteien ebenfalls unterschiedlich bewertet. Während die einen neoliberale Ansichten vertreten, zeigt sich bei anderen ein deutlicher Trend hin zum Protektionismus, der auch eine traditionell linke Wählerschaft einfangen soll. Insbesondere Marine Le Pen erntet regelmäßig Kritik für ihren „sozialistischen“ Ansatz.

Ein weiterer Faktor, der zur Spaltung beiträgt, liegt in der Tatsache, dass einige der rechten Akteure eine klare Nähe zu Russland aufweisen. So fordern zum Beispiel Victor Orbáns Fidesz oder der RN das Ende der Sanktionen, die die EU im Zusammenhang mit der Krim-Annexion gegen Russland verhängt hat. Ganz anderer Ansicht ist die regierende polnische PiS, die die Sanktionen beibehalten will und in Putins Politik eine starke Bedrohung sieht. Selbst das gemeinsame Grundsatzthema Migration sorgt für Spannungen. Zwar plädieren alle für eine Abschottungspolitik und für eine „Festung Europa“. Gleichzeitig aber hat Italien als Ankunftsland vieler Flüchtlinge ein großes Interesse an der Einhaltung der beschlossenen Umverteilung auf die europäischen Staaten. Es überrascht nicht, dass bei den anderen Rechtspopulisten auch in dieser Hinsicht kein Wille zur Solidarität besteht.

Wenig Gestaltungskraft in der letzten Wahlperiode

Die geschilderten Differenzen haben die rechten Parteien in der letzten Wahlperiode (2014-2019) im Europaparlament weitgehend handlungsunfähig gemacht. Insgesamt hatten sie sich auf vier verschiedene Fraktionen aufgeteilt. Die Fraktion „Europa der Nationen und der Freiheit“ (ENF) muss mit Vertretern der Lega, des RN und der FPÖ dem extrem rechten Lager zugeordnet werden. Als reine Zweckgemeinschaft ist die Fraktion „Europa der Freiheit und der direkten Demokratie“ (EFDD) zu verstehen, die insbesondere aus der britischen UKIP und dem italienischen Movimento 5 Stelle bestand. Mit der Gründung der Brexit-Party durch Nigel Farage im Januar 2019 verließen viele Abgeordnete die UKIP und schlossen sich Farages neuer Partei an. Während die UKIP bei der jüngsten Europawahl in der Bedeutungslosigkeit versank, ergatterte die Brexit-Party aus dem Stand 29 der 73 britischen Sitze. Als etwas gemäßiger gilt die Fraktion „Europäische Konservative und Reformer“ (EKR), die sich unter anderem aus der

PiS-Partei und den Schwedendemokraten zusammensetzt. Mit Orbáns Fidesz reicht der rechtsnationale Einfluss außerdem bis in die EVP. Die Fraktion hat die ungarische Partei im März jedoch vorläufig suspendiert. Auch das Abstimmungsverhalten innerhalb der ENF, der EKR und der EFDD spricht Bände. Die Übereinstimmungsraten waren sehr viel niedriger als bei den anderen Fraktionen und im Falle der EFDD und der ENF konnte von einer effektiven Kooperation mit Fraktionsdisziplin nicht die Rede sein. Demnach hatten die Rechtspopulisten sehr wenig Gestaltungskraft und konnten ihre Agenda nicht effektiv vorantreiben.

Welche Erfolgsaussichten hat eine neue „Superfraktion“ der Rechtsaußenparteien?

Wie die Fraktionen in Zukunft aussehen werden, wird sich erst in den nächsten Wochen abschließend herausstellen und in hohem Maße über das weitere Geschehen im Parlament entscheiden. Salvinis Vision ist eine Sammelfraktion, welche an die Sitzanzahl der EVP oder der S&D herankommen und nach jetzigem Stand „Europäische Allianz der Völker und Nationen“ heißen soll. Anders als bisher wollen die Rechten die EU-Politik aktiv mitgestalten und beeinflussen. Derzeit sollen der Fraktion neben der Lega auch dem RN, die FPÖ, die Dansk Folkeparti aus Dänemark, die „Finnen“, die AfD, der belgische Vlaams Belang, die Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE) aus Estland und die tschechische Svoboda a přímá demokracie (SPD) angehören. Zusammen stellen diese Parteien 73 Abgeordnete im neuen Europäischen Parlament. Da sie in Deutschland, Österreich und Dänemark schlechter abgeschnitten haben, als vor den Wahlen erwartet, ist es für das Bündnis umso wichtiger, weitere Abgeordnete für sich zu gewinnen. Geert Wilders, der sich mit der Partij voor de Vrijheid (PVV) ebenfalls zu der Allianz bekannt hatte, bekam jedoch keinen Sitz im Parlament. Außerdem zeigen sich manche Rechte, die für das Bündnis in Frage kämen, momentan eher ablehnend. So wäre die Fidesz mit 17 Sitzen ein attraktiver Partner und Orbán stand einem Rechtsaußenbündnis lange Zeit positiv gegenüber. In den letzten Tagen scheint er sich jedoch wieder Richtung EVP zu orientieren. Unklar bleibt aber, ob die bürgerlich-konservative EVP bereit ist, erneut mit dem ungarischen Ministerpräsidenten zusammenzuarbeiten. Auch Nigel Farage hat angekündigt, mit der Brexit-Party nicht Teil der Fraktion werden zu wollen. An dieser Stelle handelt es sich ohnehin um einen Sonderfall, denn Farage ist einzig mit dem Ziel angetreten, den Brexit im Oktober tatsächlich durchzuführen. Die jüngsten Aussagen von Jarosław Kaczyński, der mit der PiS 26 Sitze innehat, lassen darauf schließen, dass die Gräben zwischen Polen und dem geplanten Bündnis aufgrund der unterschiedlichen Meinungen zu Russland ebenfalls zu tief sind, um zusammenzukommen. Offen ist, wem sich das Movimento 5 Stelle und die kleineren Parteien wie die rechtsextreme spanische Vox anschließen werden.

Eine „Superfraktion“ im Sinne eines Zusammenschlusses aller rechten EU-Skeptiker ist in naher Zukunft eher nicht zu erwarten. Wahrscheinlicher ist, dass rechts der EVP mindestens zwei Fraktionen gebildet werden. Trotzdem wird Salvinis Allianz weiterhin versuchen, Abgeordnete anzuwerben, denn der politische Wille zu mehr Zusammenarbeit ist bei einigen rechten Vertretern groß. Fraglich bleibt, ob eine funktionsfähige Kooperation zwischen Parteien möglich ist, die auf Grundlage ihrer ideologischen Natur immer nationale Egoismen in den Vordergrund stellen. Doch auch wenn dem Europäischen Parlament eine „Superfraktion“ der Rechtsaußenparteien erspart bleiben sollte, müssen sich alle proeuropäischen Kräfte wappnen: Es wird deutlich härter zugehen als bisher.



## 23. Großbritannien auf der Suche nach einem neuen Premier: Ausweg auf der Brexit-Blockade? - von Johannes Greubel, M.A., 13. Juni 2019

Am Freitag, den 7. Juni 2019, trat Theresa May als Premierministerin des Vereinigten Königreichs zurück – das Ende einer unglücklichen Amtszeit, denn in ihrem Auftrag, das Land aus der EU zu führen, scheiterte sie. Mittlerweile hat das UK die erste Wahlrunde zur Bestimmung ihres Nachfolgers hinter sich. Doch wie kam es dazu? Versprechen diese Entwicklungen mehr Klarheit?

Endloses Chaos – ein knapper Rückblick

Bereits in meinem letzten Blog berichtete ich von Mays schallender Abstimmungsniederlage im Unterhaus, als sie diesem die Zustimmung zu ihrem mit der EU ausgehandelten Austrittsabkommen abringen wollte. Obwohl die Premierministerin das Abkommen in den folgenden Wochen zwei weitere Male zur Abstimmung brachte, gelang es ihr nicht, eine Mehrheit hinter sich zu bringen: noch nie sah sich eine britische Regierung mit so vielen solch klaren Abstimmungsniederlagen hintereinander konfrontiert. Das Parlament stimmte vor diesem Hintergrund für die Durchführung einer Reihe von sogenannten indikativen Abstimmungen, bei denen alle möglichen Szenarien nacheinander abgestimmt wurden, darunter No Deal, ein zweites Referendum, einen Brexit mit Verbleib im Binnenmarkt, mit Verbleib in der Zollunion, ein Freihandelsabkommen, oder ein kompletter Verbleib in der EU. Das Ergebnis war jedoch erschütternd: keine einzige Option bekam eine Mehrheit im Unterhaus. Da May weiterhin keinen Erfolg präsentieren konnte, erbat sie eine Verlängerung des Austrittszeitraums. Der Europäische Rat, der für die Gewährung einer solchen zuständig ist, kam dieser Bitte am 22. März nach und verlängerte die Frist zunächst bis zum 12. April 2019 (bzw. falls das Austrittsabkommen in der auf den Gipfel folgenden Woche doch noch bis zum 22. Mai 2019 ratifiziert würde). Als auch diese Frist zu verstreichen drohte, gewährte man am 10. April eine weitere Verlängerung bis zum 31. Oktober 2019 – mit dem Zusatz, dass Großbritannien zum Anfang jeden Monats austreten könne, wenn bis dahin das Austrittsabkommen ratifiziert würde.

Die gewonnene Zeit bis zum 31. Oktober sollte genutzt werden, um in Gesprächen zwischen May und Jeremy Corbyn, dem Oppositionsführer und Labour-Parteivorsitzenden, einen überparteilichen Kompromiss zu erarbeiten, um so vor allem die politische Erklärung über die künftigen Beziehungen, die dem Austrittsabkommen angehängt ist, anzupassen und somit das Abkommen auf die Zielgerade zu bringen. Wochenlange Verhandlungen scheiterten jedoch – Corbyn zog sich aus den Gesprächen zurück. May wagte einen letzten Versuch am 21. Mai mit der Vorstellung eines neuen Zehnpunkteplans, um den Austritt Großbritanniens aus der EU doch noch geregelt zu gewährleisten. Ihr Versuch, durch neue Zugeständnisse an die Opposition einen Durchbruch zu erreichen, scheiterte jedoch abermals. Zum einen gelang es ihr nicht, Labour-Abgeordnete durch diesen ‚New Deal‘ auf die eigene Seite zu ziehen. Zum anderen verursachte der Plan einen Aufschrei in ihrer eigenen Partei: Andrea Leadsom, May’s Leader of the House of Commons, trat zurück, und auch zahlreiche weitere Kabinettsmitglieder verurteilten den Ansatz – vor allem das Versprechen, eine Abstimmung im Unterhaus über ein zweites Referendum in Aussicht zu stellen. Dieser enorme Gegenwind sowie die Aussicht auf ein weiteres Misstrauensvotum gegen sie, veranlassten die Premierministerin, ihren Rücktritt zum 7. Juni anzukündigen.

## Der neue Premierminister

May bleibt vorerst jedoch Regierungschefin bis ein Nachfolger gefunden ist. Obwohl das Rennen um den Tory Parteivorsitz bereits gestartet ist, wird dies noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Grundsätzlich handelt es sich dabei ‚lediglich‘ um Anwärter auf das Amt des Parteivorsitzenden der Tories, nach britischer Tradition wird der Vorsitzende der Partei mit den meisten Sitzen im Unterhaus jedoch üblicherweise Premierminister – im aktuellen Fall also der Vorsitzende der Tories. Durch eine Reihe von Abstimmungen unter den 313 Tory-Abgeordneten im britischen Parlament wird das Teilnehmerfeld um den Vorsitz, das nach zu Beginn zehn Anwärter umfasste, bis zum 20. Juni auf zwei Finalisten reduziert. Dabei müssen die Kandidaten im ersten Wahlgang jeweils mindestens 17 Stimmen und im zweiten Wahlgang mindestens 33 Stimmen auf sich versammeln, um in die nächste Runde zu kommen. Sollten nach zwei Wahlgängen noch mehr als zwei Kandidaten feststehen, wird in weiteren Wahlgängen jeweils der Kandidat mit den wenigsten Stimmen eliminiert. Erst wenn die beiden Finalisten feststehen, wird die Abstimmung an die ca. 160.000 Parteimitglieder der Tories gegeben, die ihren neuen Parteivorsitzenden in einer Stichwahl bestimmen. Ein neuer Vorsitzender soll so definitiv bis Ende Juli feststehen, der daraufhin von der Queen damit beauftragt werden wird, eine neue Regierung zu bilden. Eine formelle Wahl zum Premierminister ist nicht nötig.

Nach der ersten Abstimmung unter den Abgeordneten am Donnerstag, den 13. Juni sind noch sieben Kandidaten im Rennen, die die erforderliche Anzahl von Stimmen erhalten haben. Während das Rennen an Fahrt aufnimmt, gehören vier Kandidaten zum Favoritenkreis:

- Boris Johnson (114 Stimmen), ehemaliger Außenminister und prominenter Brexit Hardliner. Aus Protest gegenüber Mays Ansatz in den Verhandlungen trat er im letzten Jahr als Außenminister zurück und ist seitdem einer der größten Kritiker Mays. 39 Prozent der Tory-Mitglieder wünschen sich ihn als neuen Premierminister – damit hat er die meisten Unterstützer in der eigenen Partei.
- Jeremy Hunt (43 Stimmen) ist aktuell Außenminister. Zwar trat er während der Referendumskampagne für Remain ein, änderte mittlerweile aber seine Meinung und spricht ebenfalls davon, dass No Deal am Ende ein akzeptables Resultat wäre. Er wird von acht Prozent der Parteimitglieder als erste Wahl genannt.
- Michael Gove (37 Stimmen): Auch der aktuelle Umweltminister gilt als starker Leave-Befürworter. Er war eines der Störfeuer innerhalb Mays eigenem Kabinett. Jedoch ist er nur bei neun Prozent der Parteimitglieder erste Wahl.
- Dominic Raab (27 Stimmen) war bis November 2018 Brexit Minister, trat jedoch aus Protest gegen Mays Abkommen zurück. Er ist gegen eine weitere Verlängerung des Brexit Prozesses und spricht davon, dass auch ein No Deal Szenario ein akzeptables Resultat wäre. Er wird von 13 Prozent der Parteimitglieder favorisiert.
- Weitere Kandidaten im Rennen sind Sajid Javid (23 Stimmen, Innenminister), Matt Hancock (20 Stimmen, aktuell Gesundheitsminister), Rory Stewart (19 Stimmen, Gesundheitsminister)
- Nicht genügend Stimmen haben erreicht: Andrea Leadsom (11), Mark Harper (10), Esther McVey (9)

Es fällt zunächst auf, dass abgesehen von den Außenseitern Rory Stewart und Matt Hancock alle verbliebenen Kandidaten dem Hardliner-Brexitlager zuzuordnen sind. Fest steht nach

diesem ersten Wahlgang nun auch, dass Boris Johnson, sofern er in den kommenden Wahlgängen keine Unterstützer verliert, bereits sicher in die Mitgliederstichwahl einziehen wird. Da dieser auch unter den Tory-Mitgliedern viele Anhänger hat, ist Johnson nun klarer Favorit. Jedoch sollte man vorsichtig sein, den ehemaligen Außenminister bereits vorab zum Sieger zu erklären. Denn sowohl unter den Abgeordneten als auch unter den Mitgliedern wird er aufgrund seiner provokativen, populistischen Art so kritisch gesehen, dass ihn viele unbedingt als Premierminister verhindern wollen – das Ergebnis im Rennen um den Posten als Parteivorsitzender und Premierminister ist also noch immer offen.

### Ein brisanter Sommer

Aufgrund der Suche nach einem neuen Premierminister erwartet das Vereinigte Königreich daher zunächst ein spannender Sommer: selbst wenn dieser das Amt angetreten haben wird, bedeutet dies keineswegs stabile politische Verhältnisse. Da die Tories aktuell keine eigene Mehrheit im britischen Unterhaus besitzen, waren sie bisher gezwungen, eine Minderheitsregierung unter Billigung der nordirischen DUP einzugehen. Diese Zusammenarbeit muss der neue Premierminister erhalten, um Neuwahlen zu vermeiden. Dazu werden neue Gespräche und Zugeständnisse nötig sein, um den Tories auch weiterhin die Unterstützung der DUP zu sichern. Doch nicht nur das: auch die eigene Partei muss der neue Premierminister auf seine Seite bringen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der stark europakritischen Äußerungen der momentan aussichtsreichsten Kandidaten für das Amt des Premierministers zu sehen. So haben bereits einige proeuropäische Abgeordnete der Tories angekündigt, einen stark europaskeptischen Premierminister wie Johnson selbst nach dessen Wahl nicht unterstützen und stattdessen in wichtigen Abstimmungen gegen die neue Regierung stimmen zu wollen. Sollte es diesem nicht gelingen, in den Anfangsmonaten seine gespaltene Partei hinter sich zu vereinen, ist ein von der Labour-Partei initiiertes Misstrauensvotum wahrscheinlich – das mit den Stimmen der proeuropäischen Tories auch gute Erfolgsaussichten hätte und somit wohl ebenfalls Neuwahlen nach sich ziehen würde.

### Könnte es zu Neuverhandlung des Austrittsabkommens kommen?

Laut aktuell gültigem Beschluss zur Verlängerung der Austrittsfrist verlässt Großbritannien die EU am 31. Oktober 2019 – sofern das Unterhaus bis dahin nicht doch noch dem Austrittsabkommen zustimmt. Nach Mays Rücktritt ist dies jedoch unwahrscheinlich. Was erwartet uns also in den nächsten Monaten?

Der neue Premierminister wird in der ersten Zeit vorrangig damit beschäftigt sein, seine innerparteiliche Macht zu festigen. Eine sofortige Rückkehr an den Verhandlungstisch mit der EU scheint also schon aus innerbritischen Gründen nicht wahrscheinlich. Doch auch die EU hat bereits ausgeschlossen, das Austrittsabkommen neu zu verhandeln. Jegliche Ankündigungen der aktuellen Premierminister-Kandidaten, das Abkommen wieder zu öffnen, dürften also bei den übrigen 27 Mitgliedsstaaten auf Ablehnung stoßen. Es sei denn, der neue Premierminister könnte einen Plan präsentieren, mit dem in einem neuverhandelten Abkommen die roten Linien der EU – und vor allem die Backstop-Regelung um die nordirische Grenze – gewährleistet bleiben. In Anbetracht dessen, dass die Kandidaten bisher lediglich Vorschläge vorgebracht haben, die von der EU bereits als ungenügend eingestuft wurden, ist dies jedoch sehr unwahrscheinlich.

Womit die EU allerdings leben könnte, wäre eine Präzisierung der politischen Erklärung über die künftigen Beziehungen, die dem Austrittsabkommen angehängt ist. Dies war bereits Position unter May: durch einen Ausbau der bisher relativ vagen Erklärung könnte Erwartungssicherheit geschaffen werden, um eine Verabschiedung durch das britische Unterhaus zu ermöglichen. Abgesehen von diesen Feinjustierungen wird es nach einstimmiger Aussage der EU27 jedoch beim bereits im November 2018 von EU und der Regierung May ausgehandelten Austrittsabkommen bleiben.

Könnte es zu einer weiteren Verlängerung des Brexit-Termins kommen?

Was aber, wenn bis zum 31. Oktober erneut keine Einigung erreicht werden kann? Könnte es eine weitere Verlängerung des Austrittsprozesses geben, sodass der Brexit endgültig zur Endlosschleife wird? Fest steht, dass die Lust auf eine erneute Verlängerung sich bei beiden Seiten in Grenzen hält – weiterhin ist ein No Deal also das wahrscheinlichste Szenario. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Im UK wird in Kürze wohl ein euroskeptischer Premierminister regieren, der bereits in seiner Kampagne offen für einen No Deal Austritt geworben hat. Ob er diese Position auch beibehalten wird, wenn ein solches Cliff-edge Szenario kurz bevorsteht, wird sich zwar erst noch zeigen müssen. Jedoch wird der neue Premierminister kaum ein weiteres Mal Mays gescheiterten Deal, die einzige verbliebene Alternative, vor das Unterhaus bringen – besonders wenn dieser Boris Johnson oder Dominic Raab heißt, die beide aus Opposition gegen eben diesen Deal von ihren Ministerämtern zurückgetreten sind. Auch auf Seite der EU27 besteht geringe Bereitschaft, den Austrittsprozess ein weiteres Mal zu verlängern. Man hat sich im April für eine abermalige Verlängerung entschieden, um May Zeit zu geben, durch Gespräche mit der Labour Partei einen überparteilichen Kompromiss zu erarbeiten. Dieser Versuch ist durchweg gescheitert: weder wurde ein Kompromiss gefunden, noch wird May das Königreich als Premierministerin weiterführen. Stattdessen wird die britische Politik den Sommer damit verbringen, einen neuen Premierminister zu bestimmen und diesen dann in seinem Amt zu konsolidieren. Die Chance, die die letzte Verlängerung also bringen sollte, wurde nicht genutzt. Es bleibt also zu bezweifeln, dass eine weitere Verlängerung auf einer solchen Basis gewährt wird. Hinzu kommt, dass die Geduld auch bei den Staats- und Regierungschefs stark sinkt. Vor allem der französische Präsident Emmanuel Macron spricht sich gegen eine weitere Verlängerung aus. Es fehlt schlichtweg der Glaube, dass nach monatelangem erfolglosem Ringen um einen innerbritischen Kompromiss mehr Zeit noch ein Durchbruch bewirken könnte. Zu oft wurde die zugestandene zusätzliche Zeit nicht genutzt. Da ist sicherlich auch nicht hilfreich, wenn den Staats- und Regierungschefs der EU27 künftig ein durchweg euroskeptischer Premierminister gegenübersteht, der die EU kontinuierlich verteuert hat oder aktuell gar androht, die Rückzahlung der britischen Schulden bei der EU zurückzuhalten, um einen besseren Deal zu erpressen, wie Boris Johnson als aussichtsreichster Kandidat dies derzeit tut. Der gute Wille, der May während der Verhandlungen oft entgegengebracht wurde, ist gegenüber solch einem Premierminister sicherlich nicht mehr zu erwarten. Die EU- Staats- und Regierungschefs möchten die Unsicherheit und die endlosen Brexit-Diskussionen beenden, um endlich Zeit für die großen Zukunftsfragen der EU27 zu haben.

Schließlich spricht ein dritter Grund gegen eine weitere Verlängerung. Nach den Europawahlen im Mai soll am 1. November die neue Kommission ihre Arbeit aufnehmen. Ein scheidender Mitgliedsstaat Großbritannien, mit dem man sich parallel in Austrittsgesprächen befindet, wäre hier ein schwieriger Partner, der die Arbeit der neuen Kommission und des neuen Parlaments aus verhandlungstaktischen Gründen zusehends behindern könnte. Dabei geht es nicht

nur um die 29 Abgeordneten der Brexit-Partei von Nigel Farage, die im Europäischen Parlament einen Unruhefaktor darstellen würden; es geht vielmehr auch um wichtige Entscheidungen im Rat und im Europäischen Rat. Es wird befürchtet, dass Großbritannien diese Entscheidungen blockieren könnte, um bessere Austrittsbedingungen zu erpressen – beispielsweise den Beschluss eines neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für die kommenden sieben Jahre. Das Interesse, Großbritannien weiterhin als scheidendes Mitglied in der EU zu haben, ist also gering. Eine erneute Verlängerung über Oktober hinaus könnte es aus Sicht der EU27 allenfalls nur dann geben, wenn zwei Bedingungen gleichzeitig erfüllt würden: Großbritannien müsste sich verpflichten, künftige Entscheidungen der EU (wie beispielsweise die Verhandlungen zum MFR sowie die Arbeit der Institutionen nicht zu torpedieren.

Großbritannien müsste einen klaren Ausweg aus der derzeitigen Brexit-Blockade aufzeigen können. Ein solcher Plan könnte entweder einen neuen Ansatz beinhalten, wie das (evtl. adaptierte) Abkommen doch noch vom Unterhaus angenommen werden könnte, oder es müssten sich neue richtungsweisende Entwicklungen im Vereinigten Königreich abzeichnen, wie beispielsweise die Entscheidung für ein zweites Referendum oder für Neuwahlen des Unterhauses. Sollten sich solch neue Perspektiven abzeichnen, dann würde die EU sich einer erneuten Verlängerung des Brexit-Termins über den Oktober 2019 hinaus wahrscheinlich nicht verschließen. Sollten diese beiden Bedingungen nicht erfüllt werden, dann droht definitiv als einzig verbliebenes Szenario ein Brexit unter No Deal-Bedingungen.

## 24. Ursula ex Machina: Wie das Spitzenkandidatensystem bei dem Kampf um die Macht zu Grabe getragen wurde - von Marco Zeiss, M.A., 17. August 2019

Habemus praesidentem! Am 16. Juli wählte das Europäische Parlament in Straßburg Ursula von der Leyen als erste Frau zur Präsidentin der Europäischen Kommission. Bereits zwei Wochen zuvor hatte der Europäische Rat nach einem dreitägigen Marathongipfel die ehemalige Verteidigungsministerin am 2. Juli in einem Überraschungscoup einstimmig als Kandidatin für den Kommissionsvorsitz nominiert – lediglich Deutschland hatte sich aufgrund der Ablehnung durch die SPD bei der Abstimmung enthalten. Von der Leyen steigt damit als erste Deutsche seit Walter Hallstein (1958-1967) an die Spitze der supranationalen EU-Exekutive auf. Die gute Nachricht ist: Der EU bleiben damit eine langwierige Hängepartie sowie eine institutionelle Krise zwischen den Staats- und Regierungschefs und dem Europäischen Parlament erspart. Doch das Spitzenkandidatensystem, welches bei der letzten Europawahl 2014 erstmals angewandt wurde und die Wahl des Kommissionspräsidenten transparenter und demokratischer gestalten sollte, hat am Ende seine zweite Bewährungsprobe nicht bestanden. Von der Leyen war nie als Spitzenkandidatin für die Europawahl (23. bis 26. Mai) angetreten, sondern war Teil eines größeren Personalkonstrukts, ausgehandelt im Justus-Lipsius-Gebäude des Europäischen Rates. Demnach besteht die neue Führungsriege der EU aus dem belgischen Premierminister Charles Michel (Renew Europe) als neuem Präsidenten des Europäischen Rates, der IWF-Chefin Christine Lagarde (EVP) als Präsidentin der Europäischen Zentralbank und dem spanischen Außenminister Josep Borrell (SPE) als Hohem Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Die Machtfrage ist damit entschieden – doch einige Fragen bleiben noch offen: Wer trägt die Schuld am Scheitern des Spitzenkandidatensystems? Wer konnte sich am Ende durchsetzen? Und vor welchen Herausforderungen steht die neue Kommissionspräsidentin?

Keine Mehrheit für Weber, Timmermans oder Vestager

Bereits vor der Europawahl bahnte sich ein wochenlanges Ringen um die Juncker-Nachfolge an. Immerhin geht es bei dem häufig kritisierten „Postengeschacher“ in erster Linie um die politische Ausrichtung der EU für die kommenden fünf Jahre. Gemäß der klassischen Brüsseler Machtarithmetik müssen zudem bei der Ernennung eines neuen EU-Personaltableaus in der Regel eine Reihe von Faktoren in Betracht gezogen werden. Dazu gehört etwa ein Gleichgewicht der neu zu besetzenden Posten in Bezug auf die Größe und Geografie der Mitgliedsländer, die Geschlechter sowie die Parteienfamilien. Die wahre Herkulesaufgabe besteht letzten Endes jedoch darin, einen machtpolitischen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten selbst und den europäischen Institutionen zu finden. Daher ist es auch wenig überraschend, dass einige Staats- und Regierungschefs wie etwa der französische Präsident Macron oder der luxemburgische Premierminister Bettel auf das Nominierungsrecht des Europäischen Rates pochten und das Spitzenkandidatenprinzip sowie einen Automatismus in der Frage des Kommissionschefs strikt ablehnten. Besonders der konservative Spitzenkandidat Manfred Weber, dessen EVP-Fraktion aus den Europawahlen erneut als stärkste Kraft hervorgegangen war, war Macron ein Dorn im Auge. Der französische Präsident beharrte darauf, dass nur ein Kandidat mit ausreichender Regierungserfahrung für das Amt des Kommissionspräsidenten geeignet sei. Darüber hinaus hatte Macron wohl wenig Hoffnung, mit Weber sein ambitioniertes EU-Reformprogramm umsetzen zu können. Neben Macron stellten sich auch andere Mitgliedstaaten wie etwa Spanien, Portugal und die Benelux-Staaten gegen den EVP-Kandidaten

und versuchten stattdessen, die Spitzenkandidaten ihrer eigenen Parteienfamilien durchzusetzen – den sozialdemokratischen Frans Timmermans oder die liberale Margrethe Vestager (wobei Vestager lediglich Teil eines siebenköpfigen Spitzenkandidaten-Teams war und sich erst in der Wahlnacht offiziell als mögliche EU-Kommissionspräsidentin ins Spiel brachte). Auf dem ersten regulären Gipfeltreffen des Europäischen Rates nach der Europawahl konnte am 20. und 21. Juni schließlich keiner der drei Spitzenkandidaten eine ausreichende Mehrheit auf sich vereinen. Stattdessen wurde die Entscheidung auf den Sondergipfel am 30. Juni und 1. und 2. Juli vertragen – nur eine Woche später. Vor allem Merkel und Macron drängten die Staats- und Regierungschefs dazu, noch vor der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments am 2. Juli ein neues Personalpaket zu schnüren – wohl auch mit dem Hintergedanken, damit einen künstlichen Zeitdruck auf das Parlament zu erzeugen. In der Zwischenzeit einigten sich die Staats- und Regierungschefs von Deutschland, Frankreich, Spanien und den Niederlanden am Rande des G20-Gipfels in Japan (28. und 29. Juni) auf einen neuen Kompromiss, demzufolge der Sozialdemokrat Timmermans Kommissionspräsident und Weber Parlamentspräsident hätten werden sollen. Doch der sogenannte „Deal von Osaka“ (oder „Sushi-Deal“) stieß auf dem direkt anschließenden Sondertreffen des Europäischen Rates in den Reihen der EVP und den Visegrád-Staaten („V4“) erneut auf heftigen Gegenwind. Die EVP wollte nicht leichtfertig ihren Machtanspruch auf den Kommissionsvorsitz aufgeben, während die V4 die Personalie Timmermans wohl insbesondere aufgrund der Rolle strikt ablehnten, die er als Vizepräsident der Juncker-Kommission bei den Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Artikel 7 EUV gegen Polen und Ungarn einnahm. Nachdem sich auch Irland, Kroatien und Italien gegen den Osaka-Deal aussprachen und damit keiner der drei Spitzenkandidaten eine Mehrheit hinter sich stellen konnte, drohte auch einer der längsten EU-Gipfel der letzten Jahrzehnte zu scheitern. Doch dann gelang der Überraschungscoup: Ursula von der Leyen. Der Vorstoß soll wohl ursprünglich von Macron stammen – wobei es allerdings unwahrscheinlich ist, dass der französische Präsident ein Kabinettsmitglied Merkels vorschlägt, ohne dies im Vorhinein mit der Kanzlerin abgesprochen zu haben. Mit dem oben bereits genannten Personaltableau gelang es schließlich den 28 Staats- und Regierungschefs am 2. Juli, den gordischen Knoten im Europäischen Rat zu durchtrennen und eine Lösung zu finden, der alle zustimmen konnten (nur die deutsche Kanzlerin enthielt sich wegen der schon erwähnten Ablehnung ihres Koalitionspartners). Dies ist durchaus erstaunlich, insbesondere wenn man bedenkt, wie verhärtet die Fronten im Vorhinein waren. Doch mit dieser Entscheidung suchten die Staats- und Regierungschefs gleichzeitig die Machtprobe mit dem Parlament – denn die pro-europäischen Fraktionen des Parlaments pochten bis dahin auf die Nominierung einer ihrer Spitzenkandidaten.

Kollektives Versagen führte zum Scheitern des Spitzenkandidatenprinzips

Eine Mehrheit im Europäischen Parlament zu finden, gestaltete sich daher für von der Leyen wesentlich schwieriger als im Europäischen Rat. Die Europawahl hinterließ ein deutlich fragmentiertes Parlament. Die informelle große Koalition zwischen der christdemokratisch-konservativen EVP und den Sozialdemokraten S&D, die traditionell das Parlament dominiert hatte, verlor zum ersten Mal seit der ersten Direktwahl 1979 ihre Mehrheit. Folglich bedarf es seit der Wahl mindestens einer Dreier-Koalition, um etwa Gesetze verabschieden zu können – vermutlich mit den Grünen/EFA oder der liberalen Renew Europe.

Wie diese Zersplitterung des Parlaments die zukünftige Mehrheitsfindung erschwerte, wurde spätestens bei der Wahl des Kommissionspräsidenten offenkundig. Denn letztlich scheiterte das Parlament genau daran, was es vom Europäischen Rat stets einforderte – sich gemeinsam

hinter einen der Spitzenkandidaten zu stellen. Zwar bekannten sich fast alle Fraktionen des Parlaments zum Spitzenkandidatensystem, doch – anders als noch 2014 – kündigten die S&D und Renew Europe direkt nach der Wahl an, Weber nicht unterstützen zu wollen. Im Umkehrschluss weigerte sich die EVP lange, Timmermans oder Vestager zu wählen. Mit dieser Selbstblockade verloren die Abgeordneten jedoch ein wesentliches Druckmittel gegen den Europäischen Rat und gaben damit zwangsläufig das Heft des Handelns zurück an die Staats- und Regierungschefs. Am Ende hat das Parlament dadurch seinen Einfluss selbst geschwächt und trägt somit eine wesentliche Mitschuld am Scheitern des Spitzenkandidatensystems.

Nach ihrer Nominierung durch den Europäischen Rat stellte sich von der Leyen mehreren, teils öffentlichen Anhörungen bei allen Fraktionen des Europäischen Parlaments (außer der rechtsextremen Identität und Demokratie). Dabei stellte sie die geplanten politischen Leitlinien ihrer Kommission vor – wie etwa einen europäischen Mindestlohn und ein klimaneutrales Europa. Von der Leyen machte bei ihrem Programm vor allem Zugeständnisse an die S&D sowie die Grünen. Dennoch stand ihre Kandidatur bis zuletzt auf wackeligen Beinen – die Kritik war jedoch hauptsächlich gegen das Verfahren an sich und weniger gegen ihre Person gerichtet.

Am 16. Juli kam es schließlich im Plenum des Europäischen Parlaments zur Abstimmung. Zuvor legte von der Leyen vor den Abgeordneten in einer leidenschaftlichen, sehr pro-europäischen Rede nochmals ihr Programm dar. Bei der anschließenden geheimen Wahl erhielt sie 383 Ja-Stimmen, 327 Nein-Stimmen und 22 Enthaltungen – ein historisch knappes Ergebnis (zum Vergleich: Juncker 2014: 422-250-47; Barroso 2009: 382-219-117; Barroso 2004: 413-251-44; Prodi 1999: 392-72-41). Bereits vorab kündigten die EVP-Fraktion und Renew Europe an, für von der Leyen zu stimmen. Von der S&D-Fraktion erhielt die neue Kommissionspräsidentin wohl rund zwei Drittel der Stimmen – die 16 SPD-Abgeordneten stimmten nach eigenen Angaben dagegen. Da die Grünen ebenfalls gegen von der Leyen votierten, wird vermutet, dass sie auf ca. 40 Stimmen aus dem euroskeptischen Lager angewiesen war (etwa von der polnischen PiS-Partei und dem italienischen Movimento Cinque Stelle). Damit verpasste von der Leyen wohl eine pro-europäische Mehrheit im Parlament, doch ihr Ziel, Kommissionschefin zu werden, hat sie erreicht. Das Spitzenkandidatensystem freilich wurde dadurch – mit Zustimmung des Parlaments – (vorerst) begraben.

Wer sind also die Totengräber des Spitzenkandidatensystems? Kurz gesagt: Alle. Das Spitzenkandidatensystem erlag am Ende einem Machtkampf zwischen Mitgliedstaaten, Institutionen und Parteienfamilien innerhalb der EU. Weder im Europäischen Rat noch im Europäischen Parlament fand sich eine Mehrheit für einen der Spitzenkandidaten. Die Schuld des Parlaments wiegt dabei grundsätzlich schwerer – denn Macht muss erkämpft werden. Dass der Europäische Rat bei dieser Sachlage das Spitzenkandidatensystem umgehen und sich sein alleiniges Nominierungsrecht des Kommissionspräsidenten zurückerobern wollte, hätte den Abgeordneten bei ihrer Selbstblockade bewusst sein müssen. Die Wahl von der Leyens hinterlässt einen bitteren Beigeschmack: Sie ist letztlich ein Schaden für die demokratische Glaubwürdigkeit der EU. Doch welche Lehre lässt sich aus diesen Machtkämpfen ziehen? Falls die EU bis zu den Europawahlen 2024 bei ihren Bürgern wieder Vertrauen zurückgewinnen möchte, muss das Spitzenkandidatensystem dringend reformiert und an klare Regeln gebunden werden. Transnationale Listen wären hierbei ein erster Schritt; denn der/die SpitzenkandidatIn stünde damit künftig in allen Mitgliedstaaten zur Wahl. Von der Leyen hat bereits angekündigt, sich in der kommenden Legislaturperiode dafür einzusetzen zu wollen. Falls dies gelingt, könnte die europäische Demokratie letzten Endes trotzdem gestärkt aus dieser



Wahl hervorgehen. In anderen Worten also: Das Spitzenkandidatensystem ist tot – lang lebe das Spitzenkandidatensystem!

Was ist von einer Präsidentin von der Leyen zu erwarten?

Trotz des unglücklichen Auswahlprozesses bedeutet für von der Leyen persönlich die Wahl zur Kommissionspräsidentin zunächst einmal die (unerwartete) Krönung ihrer politischen Karriere – und einen willkommenen Ausweg aus dem eher undankbaren Verteidigungsministerium. Zugleich ist es für die gebürtige Brüsselerin eine Heimkehr – von der Leyen ist in der (de facto) EU-Hauptstadt aufgewachsen und spricht fließend Französisch (und Englisch), was sicherlich für ihre künftige Rolle ebenfalls von Vorteil sein wird. Ihr Vater – Ernst Albrecht – war der damalige Kabinettschef des damaligen EWG-Kommissars Hans von der Groeben. Als dienstältestes Kabinettsmitglied der Bundesregierung (2005-2019) bringt sie zudem ausreichend Regierungserfahrung mit in ihr neues Amt. Dabei konnte sie vor allem in ihrer langjährigen Funktion als Verteidigungsministerin ihr internationales Profil schärfen. So wurde von der Leyen in der Vergangenheit bereits mehrfach als künftige NATO-Generalsekretärin gehandelt. Insofern ist auch davon auszugehen, dass sie während ihrer Amtszeit als Verteidigungsministerin ein gewisses Gespür für die Notwendigkeit einer genuinen strategischen Autonomie der EU entwickeln konnte – besonders mit Hinblick auf die tiefgreifende Krise in den transatlantischen Beziehungen und die gegenwärtigen globalen geopolitischen Umbrüche. Insgesamt also gute Voraussetzungen für eine künftige Kommissionspräsidentin. Doch welche Vision hat von der Leyen für die EU? Bei ihrer Bewerbungsrede im Parlament stellte von der Leyen ein ambitioniertes Programm vor – inter alia:

- Einen „Green Deal for Europe“: Dieser soll innerhalb der ersten 100 Tage ihrer Amtszeit vorgelegt werden und sieht u.a. eine Senkung der Treibhausgase um bis zu 55 Prozent bis 2030 sowie die Einrichtung einer Klimaförderbank vor. Mit dem „Green Deal for Europe“ soll Europa bis 2050 der weltweit erste klimaneutrale Kontinent werden.
- Einen neuen Migrationspakt mit humanitären Korridoren: Zudem soll die EU-Grenzschutzbehörde Frontex bis zum Jahr 2024 (statt 2027) auf 10.000 Beamte aufgestockt und ein neues Verteilungssystem für Flüchtlinge eingeführt werden.
- Einführung des qualifizierten Mehrheitsentscheids in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).
- Einen europäischen Mindestlohn, sowie
- Geschlechterparität bei der Auswahl der Kommissare (in der Geschichte der EU lag der Anteil an weiblichen Kommissaren bislang bei lediglich 20%).

Die Tatsache, dass ihr Programm en détail noch nicht ausgereift ist, kann man angesichts der kurzen Zeitspanne seit ihrer Nominierung durchaus nachvollziehen. Doch die Frage, ob sie ihre Vorhaben am Ende tatsächlich verwirklichen kann, ist trotzdem berechtigt. Denn für die Umsetzung ihrer Projekte ist sie auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments angewiesen – und dabei sind bei vielen Punkten intra- und interinstitutionelle Grabenkämpfe (wie etwa in der Klima- und Migrationspolitik) bereits vorprogrammiert. Ihr Erfolg wird daher letztlich davon abhängen, ob es ihr gelingt, eine pro-europäische Mehrheit im Parlament, Ministerrat und Europäischen Rat hinter sich zu organisieren. Mit ihrer Ankündigung, künftig jedes Gesetzesvorhaben, welches eine Mehrheit im Parlament findet, aufzugreifen – und damit dem Parlament indirekt ein Initiativrecht einzuräumen – hat sie

bereits angedeutet, dass das Parlament unter ihrer Präsidentschaft eine starke Stellung einnehmen wird. Noch wichtiger wird jedoch die Unterstützung des Europäischen Rates. Zwar hat die Kommission durchaus Einfluss auf das agenda-setting der EU, doch den äußeren Rahmen der Politik setzt immer noch der Europäische Rat als zentrales Lenkungsorgan der Union. Durch ihre einstimmige Nominierung (mit einer Enthaltung) durch die Staats- und Regierungschefs hat von der Leyen bereits ein wichtiges Faustpfand in der Hand. Dennoch wird es ein gewaltiger politischer Kraftakt für die künftige Kommissionspräsidentin, die Interessensunterschiede und Risse, die sich im Laufe von zehn Jahren Krisenmodus herausgebildet haben, zu überwinden und zu einen. Besonders spannend bleibt dabei, wie sich von der Leyen in Fragen der Rechtstaatlichkeit in Bezug auf Polen und Ungarn verhalten wird, da sie wohl im Endeffekt auf deren Stimmen bei ihrer Wahl im Parlament angewiesen war. Bei ihrer Rede kündigte sie an, dass es unter ihrer Führung „keinen Kompromiss“ bei Rechtstaatlichkeit geben werde. Daher bleibt es abzuwarten, wie lange der gegenwärtige Burgfriede zwischen der neuen Kommission und Polen und Ungarn halten wird. Doch letztlich hat selbst Ungarn, anders als noch bei Juncker, bei der Abstimmung für sie votiert. Am Ende kann man also sagen: Von der Leyen war zwar nicht als Spitzenkandidatin bei der Europawahl angetreten – doch vielleicht ist sie, gerade weil sie eine Kompromisskandidatin ist, die richtige Präsidentin zur richtigen Zeit.

Was sind die nächsten Schritte?

- August/September: Die Staats- und Regierungschefs nominieren die übrigen Kommissionsmitglieder. Fest stehen wohl bereits der Niederländer Frans Timmermans und die Dänin Margrethe Vestager „als höchstrangige Vize-Präsidenten der Kommission“ sowie der Spanier Josep Borrell (SPE) als Hoher Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Der britische Premierminister Boris Johnson hat angekündigt, aufgrund des Brexit keinen Kandidaten für die kommende Kommission nominieren zu wollen.
- September bis 8. Oktober: Anhörung der Kandidaten in den zuständigen Ausschüssen des Parlaments („grilling“).
- 17./18. Oktober: Herbstgipfel des Europäischen Rates.
- 21.-24. Oktober: Das Europäische Parlament stimmt über das Kollegium der Kommissare als Ganzes ab. Von der Leyen selbst kann dabei nicht mehr abgelehnt werden, sondern nur das gesamte Kollegium.
- 31. Oktober: Brexit-Termin. Nach aktuellem Stand verlässt das Vereinigte Königreich an diesem Datum die EU. Von der Leyen zeigte sich jedoch bei ihrer Bewerbungsrede im Europäischen Parlament offen, das Austrittsdatum notfalls noch einmal zu verschieben. Das mit London ausgehandelte Austrittsabkommen soll hingegen nicht erneut aufgeschnürt werden.
- 1. November: Die Kommission von der Leyen und die EZB-Chefin Christine Lagarde treten ihre neuen Ämter an.
- 1. Dezember: Charles Michel tritt sein Amt als Präsident des Europäischen Rates an.

Der Machtkampf ist schließlich vorüber und eine institutionelle Krise abgewendet. Die künftige EU-Führungsrige steht nun vor der Mammutaufgabe, neue Trennungslinien innerhalb der EU zu vermeiden und gleichzeitig Europa zukunftsfähig zu machen. Dies gilt im Besonderen mit Hinblick auf die Schlüsselbereiche Digitalisierung und Klima sowie eine tiefgreifende Reform der Eurozone und der damit verbundenen Frage der strategischen Souveränität der EU. Die Welt ist im Umbruch, die Machtverhältnisse verschieben sich gen Fernost – Europa

bleibt letztlich nicht mehr viel Zeit, sich in dieser veränderten Konstellation neu zu positionieren.

## 25. Endlosdrama Brexit: Es geht in die zweite Verlängerung - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 3. November 2019

Der Brexit hält Europa nun schon seit dem Referendum vom 23.6.2016 in Atem und hat sich seit der Aktivierung des Austrittsartikels 50 EUV am 29.3.2017 durch die damalige britische Premierministerin Theresa May immer mehr zu einem wahrhaften Desaster, zu einem Schrecken ohne Ende entwickelt. May war es in drei Abstimmungen im Unterhaus nicht gelungen, für das am 14.11.2018 mit der EU ausverhandelte Austrittsabkommen eine Mehrheit zu erringen. Daher wurde der ursprüngliche Austrittstermin des 31.3.2019 auf den 31.10.2019 verschoben. May trat am 7.6.2019 zurück, ihr Nachfolger wurde Boris Johnson, der als glühender Verfechter eines Halloween-Brexits zum 31.10.2019, notfalls auch ohne Vertrag, also als No-Deal-Brexit, agiert und mit markigen Sprüchen wie „Get Brexit done“ sowie „Do or die“ für seinen Kurs wirbt. Doch wer meinte, dass das politische Chaos, das seit Jahren im Vereinigten Königreich herrscht, nach Theresa Mays unglücklichem und erfolglosem Kurs nicht mehr zu toppen sei, der wurde in den letzten Wochen eines Besseren belehrt. Die Vorgänge um den No-Deal-Brexit oder einen Brexit mit Austrittsabkommen haben inzwischen derart zahlreiche und absurde Volten geschlagen, dass kaum einer mehr mitkommt. Daher soll im Folgenden eine schlichte Chronik der sich fast täglich verändernden Brexit-Ereignisse vorgelegt werden, um zumindest ansatzweise den Überblick in diesem Endlosdrama zu behalten. Diese Chronik beginnt mit dem 3.9.2019, dem ersten Sitzungstag des britischen Unterhauses nach der Sommerpause. Sie stützt sich auf die Presseberichterstattung und geht durchaus mit dem Mut zur Lücke vor.

### Herbe Niederlagen für Boris Johnson

Am Dienstag, 3.9.2019, wurde auf Initiative des Labour-Abgeordneten Hilary Benn in Westminster ein Gesetz eingebracht, das einen No-Deal-Brexit verhindern sollte, des Inhalts, dass der Premier Johnson eine Verschiebung des Austrittsdatums bis Ende Januar 2020 beantragen muss, wenn er nicht bis zum 19.10.2019, dem Tag nach dem Gipfel des Europäischen Rats, einen neuen Deal mit der EU vorlegen kann. Das sog. Benn-Gesetz wurde am Mittwoch, 4.9.2019, mit 327 zu 299 Stimmen angenommen. Daraufhin entzog Johnson denjenigen 21 Tory-Abgeordneten, die diesem Antrag zugestimmt hatten, die Parteizugehörigkeit; seither gehören diese Abgeordneten, darunter der Churchill-Enkel Nicholas Soames, dem Unterhaus als Unabhängige an. Und seither fehlt Boris Johnson eine Mehrheit im Unterhaus. Das Oberhaus stimmte dem Benn-Gesetz am 6.9. zu, damit war – so meinte man zunächst – ein No-Deal-Brexit definitiv vom Tisch. Eine weitere, äußerst herbe Niederlage erlitt der Premier, als das Oberste Gericht des Vereinigten Königreichs am 24.9.2019 die von Johnson beantragte und von der Queen gebilligte Suspendierung („Prorogation“) des Unterhauses für den ungewöhnlich langen Zeitraum 10.9. bis zum 14.10.19 als rechtswidrig und nichtig erklärte.

### Johnsons Suche nach einem neuen Deal

Am 2.10.2019 trafen Johnsons Vorschläge für ein abgeändertes Austrittsabkommen endlich in Brüssel ein, wo man schon lange Zeit auf konkrete Vorschläge und Lösungsansätze aus London gewartet hatte. Im Fokus stand dabei die im ursprünglichen Abkommen vom 17.12.2018 gefundene sog. Backstop-Lösung; diese sollte die Wiedererrichtung einer harten, physischen Grenze zwischen der Republik Irland und dem zum U.K. gehörenden Nordirland dadurch verhindern, dass das ganze Vereinigte Königreich in einer Zollunion mit der EU und

Nordirland de facto im Binnenmarkt verbleiben sollten – solange bis in einem künftigen Abkommen zwischen dem Post-Brexit U.K. und der EU eine andere Lösung für die Grenzfrage gefunden werden würde. Der Backstop war also immer nur eine Übergangslösung; dennoch war Theresa May exakt daran gescheitert. Johnsons war deswegen als ihr Außenminister zurückgetreten. Der Backstop war sein rotes Tuch, gewichtigster Punkt in seinem konfrontativen, beinharten Brexit-Kurs, zu dem allerdings auch die Absicht gehört, die von May ausverhandelte Zollunion zwischen EU und dem U.K. nicht einzugehen.

Anfang Oktober 2019 also schlug Johnson in einer spektakulären Kehrtwende seiner bisherigen Position nun vor, dass Nordirland sich weiterhin an die Regeln des Binnenmarktes für Güter hält, gleichzeitig aber Teil der künftigen britischen Zollunion werden wird. Die Erhebung von Zöllen zwischen dem EU-Gebiet Irland und dem Vereinigten Königreich würde also nicht mehr an der Grenze zwischen den beiden Irlands nötig werden; diese könnte folglich eine offene grüne Grenze bleiben. Vielmehr würde eine Zollgrenze in der irischen See entstehen. Die anfallenden Zölle sollen durch hochkomplexe Verfahren punktuell und außerhalb des Grenzgebiets durch britische Beamte erhoben werden. Außerdem wollte Johnson dem Parlament Nordirlands das Recht zugestanden sehen, darüber zu entscheiden, ob diese Lösung auch nach der Übergangsfrist, die nach derzeitiger Planung bis Ende 2020 dauert, beibehalten werden soll; alle vier Jahre sollte das nordirische Parlament darüber abstimmen.

Kommissionspräsident Juncker wollte in diesen britischen Vorschlägen gewisse Fortschritte erkennen. Jedenfalls wurden auf dieser Grundlage die Verhandlungen über ein verändertes Austrittsabkommen wieder aufgenommen. Das war insofern klug, als Downing Street Nr. 10 angeblich bereits an einer Strategie feilte, der EU die Schuld an einem No-Deal-Brexit zuzuschreiben, sollte sie sich nicht auf Johnsons Vorschläge einlassen.

Sehr nach Schwarzer-Peter-Spiel mutete dann auch die Nachricht aus eben dieser Downing Street Nr. 10 vom 8.10.2019 an, dass Johnson die Brexit-Verhandlungen aufgab, weil mit Brüssel wohl kein neuer Deal möglich sei. Diese Nachricht machte nach einem Telefongespräch zwischen Angela Merkel und Boris Johnson die Runde; London habe die deutsche Kanzlerin so verstanden, dass die EU nicht zu Kompromissen bereit sei. Berlin wies diese Lesart des Gesprächs zurück, hierin von Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rats, unterstützt, der die Schuldzuweisung an Merkel und Brüssel vehement zurückwies.

Halleluja: Es gibt einen neuen Brexit-Deal

Zur allgemeinen Überraschung einigten sich EU-Brexit-Unterhändler Michel Barnier und die britische Seite am 17.10.2019, kurz vor Beginn des wichtigen Treffens des Europäischen Rats, auf ein neues Austrittsabkommen. „Wo ein Wille ist, ist auch ein Deal – wir haben einen“ schrieb Kommissionspräsident Juncker auf Twitter. Juncker, der oftmals schon als das Urgestein des europäischen Einigungsprozesses bezeichnet worden war, zeigte dann auch die ihn auszeichnende Empathie: Zwar begrüßte er das neue Abkommen, bedauerte gleichzeitig aber zutiefst das sich nun konkreter abzeichnende Ausscheiden Großbritanniens aus der EU. Das neue Austrittsabkommen übernimmt mit einigen Abstrichen Johnsons Vorschläge zur Lösung der Irland-Frage. Damit war die EU zu beachtlichen Kompromissen bereit. Ob diese oben skizzierten Regeln zur irischen Grenzfrage wirklich praktikabel sein werden, bleibt fraglich. Zweifel daran lassen sich Angela Merkmals Kommentar entnehmen: „Die Quadratur des Kreises ist jetzt recht gut gelungen“, wird die Kanzlerin zitiert. Seit wann halten Physiker die Quadratur des Kreises für möglich?

In der allgemeinen, allerdings nur kurz anhaltenden Euphorie über das nun gelungene Durchschlagen des gordischen Knotens wurde nicht ausreichend gewürdigt, dass mit dem neuen Deal all die zahlreichen Ergebnisse des ersten Austrittabkommens vom 17.12.2018 ihre Gültigkeit behielten, u.a. und an erster Stelle die Vereinbarungen, die britische Bürger, die in der EU, und EU-Bürger, die im U.K. leben, dauerhaft vor Statusveränderungen schützen. Das Europäische Parlament, das dem Austrittsabkommen ebenfalls zustimmen muss, ließ verlautbaren, dass es seine entsprechenden Arbeiten erst dann finalisieren würde, wenn das britische Parlament dem neuen Vertrag zugestimmt habe. Man könnte an dieser Stelle *en detail* den vom Europäischen Rat noch am 17.10.2019 angenommenen neuen Austrittsvertrag zwischen dem U.K. und der EU analysieren und die Veränderungen zwischen dem ersten und diesem zweiten Abkommen untersuchen und kommentieren. Diese Chronik möchte hierauf aber verzichten.

Kaum war das Abkommen von beiden Seiten akzeptiert, wurde deutlich, dass auch dieser Schritt mitnichten das Ende der Hängepartie Brexit bedeutete. Boris Johnson hielt die Drohkulisse eines No-Deal-Brexits zum 31.10. weiterhin aufrecht; auch verkündete er, dass er niemals in Brüssel eine erneute Verlängerung beantragen werde, „lieber liege ich tot im Graben“ („I’d rather be dead in a ditch“), tönnte der britische Premier auf Pressefragen hin.

Der „not so super Saturday“

Doch dann kam der „not so super Saturday“, der 19.10.2019. In dieser samstäglichen Sondersitzung des Unterhauses, der ersten seit dem Falklandkrieg 1982, sollten die Abgeordneten nach Johnsons Wille seinen neuen großartigen Deal mit einem „meaningful vote“ annehmen und damit das Brexit-Drama fristgerecht zum 31.10.2019 beenden. Doch der Konservative Oliver Letwin brachte einen Antrag ein, der erstens einen „meaningful vote“ zurückwies und zweitens den Premier dazu verpflichtete, zuvor das gesamte Gesetzespaket verabschieden zu lassen, das das neue Austrittsabkommen in britisches Recht überführen wird. Da das Gesamtpaket den Abgeordneten an diesem 19.10. noch nicht bekannt war, sollten sie – so der Antrag – erst dann abstimmen, wenn sie es kennen würden. Das Letwin-Amendement wurde mehrheitlich angenommen und entfaltete zusammen mit dem bereits erwähnten Benn-Gesetz vom 4.9.2019 die Wirkung, dass Johnson gezwungen war, in Brüssel eine Verlängerung des Austrittstermins zu beantragen. Dies tat er noch in der Nacht auf Sonntag, 20.10., allerdings auf spektakuläre, man könnte auch sagen demokratieschädliche Art. Denn er schickte drei Schreiben nach Brüssel, ein erstes, nicht unterschriebenes, das formal die Verlängerung beantragte; damit stellt sich Johnson offen gegen das Unterhaus, ein ungeheurer Vorgang in einer parlamentarischen Demokratie. Ein zweites, persönliches Schreiben richtete Johnson an Donald Tusk, in dem er eine Verlängerung als schädlich sowohl für das Vereinigte Königreich als auch die EU bezeichnete, und schließlich ein drittes, das den Generalsekretär des Europäischen Rats darüber informierte, dass das Brexit-Abkommen nun in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess gegeben wird.

Dies geschah dann auch umgehend; noch am Montag, 21.10.2019, wurde das das Abkommen in britisches Recht übernehmende Gesetz ins Unterhaus eingebracht, was als erste Lesung gilt. Johnson hatte diesen so überaus wichtigen Gesetzgebungsprozess mit einem mehr als straffen, um nicht zu sagen erpresserischen Zeitplan verknüpft. Die Abgeordneten sollten über das Gesetz noch am Montag, 21.10., in einem „meaningful vote“ abstimmen und es bis

Donnerstag, 24.10., endgültig verabschieden. Zu diesem Zeitpunkt schien eine Annahme durch das Unterhaus möglich, die Financial Times vom 22.10. hatte 320 Stimmen für das Abkommen errechnet, 5 mehr als erforderlich. Doch am Montagabend, 21.10., lehnte der Speaker John Bercow es ab, dass das Unterhaus erneut in einem „meaningful vote“ über das Austrittsabkommen abstimmt. Ein solches sei bereits am Super Saturday im Zusammenhang mit dem Letwin-Amendement behandelt und zurückgewiesen worden. Folglich beschäftigte sich das Unterhaus ab Dienstag, 22.10., ohne erneuten „meaningful vote“ mit der Gesetzgebung zum Brexit-Abkommen, und zwar in zweiter Lesung.

Eine Mehrheit für Johnsons Austrittsabkommen – und doch kein Halloween-Brexit

Zu Beginn dieser zweiten Lesung am 22.10.2019 erzielte Boris Johnson unzweifelhaft einen beachtlichen Sieg. Denn zum allerersten Mal kam eine Mehrheit für ein Brexit-Abkommen, dieses Mal für Johnsons Deal, zustande. Mit 329 Ja gegen 299 Nein-Stimmen fiel das Ergebnis wesentlich deutlicher aus als erwartet. Doch diese Abstimmung war jenseits ihres symbolischen Charakters nur von nachgeordneter Bedeutung, da sie lediglich die Zustimmung dafür beinhaltete, dass das Gesetz zur Überführung des Brexit-Abkommens in britisches Recht in die zweite Lesung geht. Dass Sieg und Niederlage sehr eng beieinanderliegen können, musste Boris Johnson an diesem Dienstag, 22.10., ebenfalls erfahren; denn die Abgeordneten wiesen seinen Zeitplan mit 322 gegen 308 Stimmen zurück. Zuvor hatte Johnson der Opposition im Falle eines Scheiterns seines Zeitplans gedroht, dass er dann Neuwahlen erzwingen und die Gesetzgebung zum Brexit abbrechen werde. Letzteres geschah unmittelbar nach der Zurückweisung des Zeitplans. Denn die Regierung befürchtete, dass in einem ausführlichen, zeitintensiven Gesetzgebungsprozess es in der Ausschussphase zu zahlreichen Änderungsanträgen und damit zum Aufschneiden des Pakets kommen würde. In der Tat hatten Abgeordnete der Opposition mehrfach angekündigt, genau dies zu beabsichtigen, bis hin zu dem Labour-Vorschlag, ein zweites Referendum zu verlangen. Nach diesen Entwicklungen war die Lage unübersichtlicher denn je – und dies im von Chaos, Durcheinander, Abgründen, Widersprüchen und immer neuen Volten doch so überaus reichen Brexit-Prozess. Wie war nach diesem Dienstag, 22.10., der Stand der Dinge? Eine grundsätzliche Zustimmung zu Johnsons Deal war erfolgt, aber nicht zu seinen zeitlichen Bedingungen, das Gesetzgebungsverfahren wurde abgebrochen, der Austrittstermin rückte dramatisch näher – wie sollte es nun weitergehen? Fest stand nur eines: Auch der zweite Austrittstermin, der 31.10., war nicht mehr zu halten. Es wird keinen Halloween-Brexit geben. Es muss in eine zweite Verlängerung gehen.

Dies veranlasste den Premier dazu, den Ball ins Feld der EU zu spielen. So meinte Johnson, zuerst müsse Brüssel über die von ihm beantragte Verlängerungsfrist befinden. Diesen Schwarzen Peter ließ Brüssel sich aber nicht zuschieben: Über die Länge der Verlängerung werde man ganz entspannt im sog. Umlaufverfahren – also ohne ein Treffen des Europäischen Rats – beschließen, aber erst, wenn London seinen Zeitplan für das weitere Vorgehen festgelegt habe, ließ Donald Tusk wissen.

Was Boris Johnson eigentlich will: Neuwahlen

Seit längerem wird spekuliert, dass Boris Johnson schon seit seinem Amtsantritt Neuwahlen anstrebt. In der Tat verfügt Johnson lediglich über eine äußerst dürftige Legitimationsbasis;

er konnte nur mittels eines parteiinternen Auswahlverfahrens in das Amt des Premierministers aufsteigen. Im Juli 2019 hatten von 160.000 Tory-Parteimitgliedern rund 92.000 für ihn gestimmt. Außerdem verfügt er seit dem 4.9.2019 in Westminster über keine Mehrheit mehr. Daher war es nur wenig überraschend, dass Johnson am 24.10. offiziell auf das Austrittsdatum des 31.10. verzichtete und gleichzeitig für den 12.12.2019 Neuwahlen forderte. Bereits am Montag, 28.10.2019, sollte das Unterhaus über seinen Antrag auf Neuwahlen abstimmen. Da ein britischer Premier seit Annahme des „Fixed-term-Parliament Act“ 2011 für die Abhaltung von vorgezogenen Neuwahlen die Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten benötigt, musste Johnson dem Parlament „etwas anbieten“. Mit dem angedachten Datum des 12.12.2019 wolle er den Abgeordneten eine vernünftige Zeitspanne lassen, um die Brexit-Gesetzgebung zu behandeln. Danach müssten sich alle Parteien erneut einem Votum der Wähler stellen. Da nach seiner Befürchtung das aktuelle Parlament seinen Brexit-Deal nicht annehmen werde, müsse ein neugewähltes Parlament abschließend über den Austritt Großbritanniens beschließen. „Wir müssen diesen Albtraum beenden“, sagte Johnson in mehreren Fernsehinterviews. Am 28.10. jedoch lehnte das Unterhaus Johnsons Antrag auf vorgezogene Neuwahlen mehrheitlich ab. 299 Abgeordnete votierten gegen den Antrag, 70 dafür. Mindestens 434 Stimmen wären für eine vorgezogene Neuwahl erforderlich gewesen. Labour enthielt sich mehrheitlich mit dem Argument, dass man Neuwahlen erst dann zustimmen könne, wenn ein No-Deal-Brexit definitiv ausgeschlossen ist. Das aber sei nur dann der Fall, wenn die EU eine Verschiebung des (zweiten) Austrittsdatums bewilligt. In der EU-27 war in den letzten Tagen nicht das Prinzip einer Verlängerung, sondern lediglich die Dauer dieser Verlängerung umstritten. Frankreichs Staatspräsident Macron trat für eine eher kurze Verlängerung ein. Doch am Montag, 28.10., beschloss die EU-27, den Briten einen erneuten Aufschub bis spätestens 31.1.2020 zu gewähren. Sollte das Austrittsabkommen vorher unter Dach und Fach sein, können sie auch früher austreten; daher ist die Rede von einer flexiblen Verlängerung (flextion). An dieser entgegenkommenden Entscheidung zeigt sich erneut der eiserne Wille der EU, einen No-Deal-Brexit auf jeden Fall zu vermeiden. Für den Verlängerungszeitraum schließt die EU aber erneute Verhandlungen aus, auch muss London nun einen Kommissarskandidaten benennen. Am Dienstag, 29.10., brachte Johnson einen Gesetzesentwurf ein, der Neuwahlen für den 12.12.2019 vorsieht; für seine Annahme war nur eine einfache Mehrheit nötig. Da mit dem EU-Verlängerungs-Beschluss ein No-Deal-Brexit nun bis zum 31.1.2020 ausgeschlossen war und weil Johnson in einer erneuten Volte versprach, sein Austrittsabkommen dem Parlament vor den Neuwahlen nicht mehr vorzulegen, stimmten 438 MPs dem Entwurf zu, 20 stimmten dagegen; damit wurde – die gar nicht erforderliche – Zweidrittelmehrheit von 434 Stimmen um vier zustimmende Voten übertroffen.

Ende des Brexit-Desasters?

Mit dem Beschluss zu Neuwahlen am 12.12.2019 hat Boris Johnson einen beachtlichen Sieg errungen und seinen Willen durchgesetzt. Ist damit nun ein geregelter Brexit im Rahmen des Austrittsabkommens gesichert? Dies hängt im Wesentlichen von zwei Dingen ab. Erstens vom Ausgang der Wahlen. Darüber soll hier nicht spekuliert werden; zwar sehen Umfragen die Tories derzeit klar in Führung, doch wird der Wahlkampf brutal und grausam werden und kann viele unabsehbare Dynamiken entfalten. Zweitens stellt sich die Frage, ob Johnson – sollte er eine komfortable Mehrheit erzielen – wirklich an „seinem“ Austrittsabkommen vom 17.10.2019 festhalten wird; schließlich hatte er hierin beachtliche Kompromisse mit der EU eingehen müssen. Wird er zu seinem Deal stehen? Das Schreckgespenst eines No-Deal-Brexit, nun zum 31.1.2020, wird uns also weiterverfolgen. Aber selbst wenn sich bis zum 31.1.2020



ein Ende des Endlosdramas Brexit erreichen ließe, bleiben die künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und ihrem dann Ex-Mitglied U.K. noch auszuverhandeln. Doch darüber wurde – abgesehen von der den Brexit-Deal begleitenden politischen Erklärung – noch kein Wort gesprochen. Konkret bedeutet dies: Auch wenn die Scheidung spätestens zum 31.1.2020 vollzogen sein könnte, bleibt das dann auszuhandelnde Abkommen über die künftigen bilateralen Beziehungen ein Minenfeld; denn sollte dieses Abkommen nicht bis zum Ende der Übergangszeit fertig verhandelt sein, dann könnte erneut eine Situation der unregulierten Beziehungen zwischen den beiden eng verknüpften Handelspartnern EU und U.K. entstehen. Schwierig dürften diese künftigen Verhandlungen auch deshalb werden, weil Boris Johnson auf eine möglichst große Distanz zur EU setzt. Die EU könnte sich also mit einem U.K. wiederfinden, das in vielen Bereichen ihre Regeln und Standards unterläuft und damit den Wettbewerb verzerrt. Ein „Singapur an der Themse“ schwebt ja vielen Brexit-Befürwortern als Endziel vor. Keine guten Aussichten.

## 26. Der Green-Deal – Europas „Mann-auf-dem-Mond-Moment“? - von Christine Fischer, M.A., 8. Januar 2020

Nicht einmal zwei Wochen nach Amtsantritt als Kommissionspräsidentin der Europäischen Union legte Ursula von der Leyen den European Green Deal vor, einen umfassenden Plan, der EU-Europa im Jahr 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent der Welt machen soll. Die Vision besteht darin, das gesellschaftliche Wachstum weiter voranzutreiben, ohne dabei mehr Treibhausgase zu produzieren als Ausgleichsmaßnahmen bereitgestellt werden. Von der Leyen vergleicht die Verabschiedung des Deals im Hinblick auf seine Bedeutung für die Menschheit mit der Mondlandung und setzt mit dieser starken Symbolik außergewöhnlich hohe Erwartungen an die europäische Klimapolitik der nächsten Jahrzehnte.

Wie wichtig es ist, dass die EU ihrer traditionellen Vorreiterrolle in der Klimafrage im internationalen Kontext gerecht wird, hat die 25. Weltklimakonferenz COP 25 vom 02. bis 15. Dezember 2019 eindrücklich gezeigt. Nachdem im Rahmen der COP 24 mit einem für alle gültigen Regelbuch ein wichtiger Grundstein gelegt worden war, konnten sich die Staaten trotz zweitägiger Verlängerung nur auf einen sehr schwachen Minimalkompromiss einigen und wichtige Punkte, die für das Erreichen des 1,5-Grad-Ziels erforderlich sind, wurden vertagt. Mit Blick auf die schleppenden Verhandlungen auf globaler Ebene und der Tatsache, dass die USA ihre Austrittserklärung aus dem Pariser Abkommen eingereicht haben, ist es umso bedeutender, dass die EU nun neue Weichen gestellt hat und die Klimafrage zum Schwerpunktthema erklärt.

### Klimaschutz als „Markenzeichen“ der EU

Schon in ihrer Bewerbungsrede vor dem Europäischen Parlament im Juli 2019 hob von der Leyen den Klimaschutz besonders hervor und sah darin die größte Herausforderung der kommenden Jahrzehnte. Damit griff sie die neue Qualität der gesellschaftlichen Debatte rund um den menschengemachten Klimawandel auf. Ständige Verweise vonseiten der Wissenschaft, die die Dringlichkeit des Themas und die Gefahr von Kippelementen, die die Erderwärmung irreversibel vorantreiben könnten, hervorheben, werden von andauernden Alarm-Meldungen über Extremwittersituationen, auftauende Permafrostböden oder schmelzende Gletscher begleitet. Die Fridays-for-Future-Bewegung, auf deren Initiative hin Hunderttausende für Klimademonstrationen mobilisiert werden konnten, hat in hohem Maße dazu beigetragen, das Thema ins Zentrum der Politik zu rücken. Bei den Europawahlen war der Klimaschutz insbesondere für junge Menschen ein zentrales Motiv und die Fraktion Grüne/EFA konnte nicht zuletzt aufgrund der starken Ergebnisse der Grünen in Deutschland 22 Sitze hinzugewinnen. Dementsprechend hat von der Leyen in den letzten Monaten deutlich gemacht, dass die Bekämpfung des Klimawandels als ein Auftrag der Bevölkerung an die Politik zu verstehen ist. Die EU soll mit gutem Beispiel vorangehen und der Klimaschutz zum „Markenzeichen“ des Staatenverbunds werden. Als klare Botschaft an die Kommission, dieses Vorhaben auch tatsächlich konsequent zu verfolgen und ihre Klimapolitik am 1,5-Grad-Ziel auszurichten, hat das Europäische Parlament am 28. November 2019 mit großer Mehrheit den Klimanotstand ausgerufen. Alles in allem scheint damit der richtige Zeitgeist zu herrschen, um tiefgreifende europäische Maßnahmen zu ergreifen.

## Der European Green Deal

Mit dem Green Deal formuliert die Kommission einen Fahrplan, der vorgibt, was erreicht werden soll und wann die entsprechenden Gesetzesvorschläge zu den geplanten Vorhaben eingereicht werden. Frans Timmermans, Exekutiver Vizepräsident der Kommission, wurde im sogenannten Mission Letter damit beauftragt, dass die Gesetze implementiert und die Versprechen des Deals in die Tat umgesetzt werden. So soll der übergeordnete Auftrag der Klimaneutralität bis 2050 im März nächsten Jahres mit dem ersten europäischen Klimagesetz in europäisches Recht verankert werden. Als Zwischenschritt soll das Ziel der Reduktion von Treibhausgas-Emissionen für 2030 von bislang minus 40 Prozent im Vergleich zu 1990 auf minus 50 bis 55 Prozent verschärft werden. Dafür will die Kommission bis zum Sommer 2020 einen ausgereiften Vorschlag vorlegen. Um das neue 2030er-Ziel zu erfüllen, wird außerdem jeder Mitgliedstaat aufgefordert, seine Klimaziele bis 2023 zu aktualisieren. Insgesamt erkennt der Plan an, dass den Herausforderungen des Klimawandels nur begegnet werden kann, wenn alle Bereiche berücksichtigt werden und ein Umdenken erfolgt, das wirtschaftliche Prozesse grundsätzlich verändert. Vor diesem Hintergrund beinhaltet der Deal langfristige Strategien und zahlreiche Einzelmaßnahmen für Industrie, Verkehr und Landwirtschaft. Die Kommission hat sich beispielsweise zum Ziel gesetzt, den europäischen Emissionshandel auch auf den Seeverkehr auszuweiten, dem trotz sehr schlechter Klimabilanz bisher kaum Grenzwerte gesetzt worden waren. Gleichzeitig soll es Luftfahrtunternehmen im Rahmen des Emissionshandels erschwert werden, an kostenlose CO<sub>2</sub>-Zertifikate zu gelangen. Unter dem Motto „Vom Hof auf den Tisch“ strebt die Kommission außerdem an, im Frühjahr 2020 eine neue Landwirtschaftsstrategie vorzulegen, die zum Beispiel erreichen soll, dass der Einsatz von chemischen Pestiziden, Düngemitteln und Antibiotika deutlich reduziert wird. Damit die EU im Rahmen der UN Biodiversity Conference, die im Oktober 2020 in China stattfinden wird, ebenfalls als Vorbild vorangehen kann, kündigt der Plan auch eine neue Biodiversitätsstrategie an.

Um die gesteckten Ziele umsetzen zu können, will die Kommission einen Investitionsplan vorlegen und schätzt den zusätzlichen Finanzbedarf derzeit auf jährlich 260 Milliarden Euro bis 2030. Im Rahmen des Investitionsplans soll ein besonderer Schwerpunkt darauf gelegt werden, dass „niemand auf der Strecke bleibt“ und keine Spaltung zwischen Ost und West entsteht. Um die Staaten zusammenzuführen und faire Bedingungen zu schaffen, sieht der Deal finanzielle Hilfen in Form eines Übergangsfonds für Regionen vor, in denen sich die Umstellung auf eine klimaneutrale Wirtschaft voraussichtlich besonders schwierig gestalten wird, weil sie von fossilen Brennstoffen oder CO<sub>2</sub>-intensiven Prozessen abhängig sind. Hierfür will die EU bis zu 100 Milliarden Euro investieren. Daneben betont der Green Deal eindringlich, dass es sich beim Klimaschutz um eine globale Aufgabe handelt, die Europa nicht allein bewältigen kann. Die EU will in Sachen Klima auch in Zukunft eine Führungsrolle auf der internationalen Weltbühne übernehmen und andere Staaten mobilisieren. In diesem Zusammenhang wird jedoch auch das Risiko thematisiert, dass weniger ambitionierten Staaten durch die Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ein Wettbewerbsvorteil zukommen könnte. Als Vorschlag der Kommission, der dieses Problem eindämmen soll und in der Zukunft zu intensiven Diskussionen führen könnte, ist die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer für Drittstaaten angedacht, in denen niedrigere Standards gelten.

## Der Europäische Rat beschließt Klimaneutralität – jedoch ohne Polen

Kurz nach der Vorstellung des Green Deals konnte beim EU-Gipfeltreffen am 12. und 13. Dezember 2019 ein erster wichtiger Schritt gemacht werden. Weitreichende Weichenstellungen der EU beschließen die Staats- und Regierungschefs in Einstimmigkeit; somit musste auch im Hinblick auf ein gemeinsames europäisches Klimaziel ein Kompromiss gefunden werden. Im Juli 2019 war ein Konsens zum Ziel der Klimaneutralität bis 2050 noch nicht erreichbar, da besonders Polen, Tschechien und Ungarn, aber auch Estland sich dagegen aussprachen. Daraufhin wurde in den Schlussfolgerungen lediglich in einer Fußnote vermerkt, dass eine „große Mehrheit der Mitgliedstaaten“ das 2050-Ziel anstreben würden. Wegen des bevorstehenden Brexits wurde die Frage der Klimaneutralität auf dem jüngsten EU-Gipfel im Dezember 2019 nur im Rahmen der EU-27 verhandelt. Nicht zuletzt aufgrund des im Green Deal vorgesehenen Übergangsfonds ist es diesmal gelungen, dass 26 Staaten sich verpflichtet haben, das 2050-Ziel zu erreichen. Diesem Ergebnis gingen zähe Verhandlungen voraus, denn Tschechien und Ungarn verlangten zunächst, die Kernenergie als klimafreundliche Energiequelle in den Schlussfolgerungen aufzunehmen, was der Atomindustrie im Ergebnis hohe Summen an Fördergeldern in Aussicht gestellt hätte. Besonders die Kernenergiegegner Österreich und Luxemburg, aber auch Deutschland sprachen sich vehement gegen die Forderung aus und so wurde lediglich das bereits bestehende Recht der Mitgliedstaaten betont, ihren Energiemix selbst festzulegen.

Am Ende sah sich ausschließlich Polen angesichts seiner wirtschaftlichen Entwicklung und der Energiegewinnung, die mit 80 Prozent den mit Abstand größten Kohleanteil der EU-Staaten aufweist, nicht in der Lage, die Pflicht zur Klimaneutralität einzugehen. Um das Klimaziel auch ohne Konsens trotzdem als Gipfelergebnis verbuchen zu können, wurde in den Schlussfolgerungen festgeschrieben, dass der Europäische Rat die Klimaneutralität unterstütze, ein Mitgliedstaat sich jedoch noch nicht dazu verpflichten könne. Im Juni 2020 soll das Thema erneut auf der Tagesordnung stehen. Ob Polen sich dann auch zu einer verbindlichen Zusage wird durchringen können, wird stark von den weiteren Verhandlungen über den EU-Haushalt 2021 bis 2027 abhängen, denn der polnische Regierungschef Mateusz Morawiecki fordert hohe Finanzhilfen, die weit über den angekündigten Übergangsfonds hinausgehen.

Kann der Deal halten, was er verspricht?

Mit dem neuen Aktionsplan in Form des Green Deals hat die EU ihr klimapolitisches Engagement demonstriert und strebt im Ergebnis nicht weniger als eine tiefgreifende Neugestaltung der europäischen Volkswirtschaften an, die gleichzeitig als zukunftsfähige Wachstumsstrategie verstanden werden soll. Der Deal wird sich jedoch daran messen lassen müssen, ob der nun ausgearbeitete Wegweiser tatsächlich zu konkreten Maßnahmen führen wird. In einem weiteren Schritt besteht die Herausforderung darin, auch außereuropäische Staaten mitzuziehen. Dies könnte im nächsten Jahr dadurch beeinträchtigt werden, dass der Vorschlag der Kommission für das 2030er-Ziel erst im Sommer vorgelegt werden soll. Mit diesem Zeitplan bleibt es sehr fraglich, ob es den Staats- und Regierungschefs noch vor der Weltklimakonferenz im November 2020 in Glasgow gelingen wird, sich auf verbindliche Maßnahmen zu einigen. Eine straffe Agenda für das nächste Jahrzehnt ist jedoch entscheidend, um die Ambitionen der Weltgemeinschaft zu steigern. Sicherlich wurde mit dem Deal eine sehr bedeutende Grundlage für die Bekämpfung des Klimaproblems gelegt; ob von der Leyens Vergleich mit der Mondlandung angemessen war, wird jedoch erst in Zukunft beurteilt werden können.

## 27. Kann Josep Borrell Europa die Sprache der Macht lehren? Eine Bilanz nach 100 Tagen im Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik - von Dr. Carolin Rüger, 11. März 2020

Am 1. Dezember 2019 trat der bisherige spanische Außenminister Josep Borrell das Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik an und wurde damit gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission. Wegen der um einen Monat verspäteten Einsetzung der Kommission fiel der Amtsantritt zusammen mit dem zehnjährigen Jubiläum des Vertrags von Lissabon. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen beschwor in ihrer Antrittsrede sogleich auch den „Geist von Lissabon“, dessen Hüterin sie und ihre neue Kommission sein wollen.

### Das Lissabonner Upgrade: Vom Hohen Vertreter 1.0 zum Hohen Vertreter 2.0

Gerade für das Amt des Hohen Vertreters und Vizepräsidenten der Kommission (HV/VP) hatte das Lissabonner Vertragswerk gewichtige Änderungen mit sich gebracht. Der Posten, der 1999 als Stimme und Gesicht der EU in der Welt ins Leben gerufen und bis 2009 von „Mr. GASP“, Javier Solana, eingenommen worden war, erfuhr mit Lissabon ein deutliches Upgrade. Der Hohe Vertreter 1.0 wurde zum Hohen Vertreter 2.0, ausgestattet mit dem so genannten Doppelhut von Rat und Kommission: Als Vorsitzender im Rat der AußenministerInnen und Vizepräsident der Kommission soll der Hohe Vertreter die außenpolitischen Sphären von Rat und Kommission verbinden. Dies soll zwar einerseits eine europäische Außenpolitik aus einem Guss garantieren, andererseits bringt die diffizile Konstruktion jedoch einen schwierigen Balanceakt mit sich. Ein Brüsseler Bonmot bringt dies treffend auf den Punkt: „A double-hatted High Representative can soon become double-hated.“ Der Doppelhut ist zudem mit einer großen Aufgabenfülle und mit immensem Einsatz rund um den Globus verbunden, sodass Solana die Lissabonner Konstruktion als „mission impossible“ titulierte.

Solanas Nachfolgerinnen Catherine Ashton und Federica Mogherini hatten folglich auch keinen leichten Stand. Erstere war mit der Herausforderung konfrontiert, den im Vertragswerk nur embryonal angelegten Europäischen Auswärtigen Dienst zu etablieren, während die EU nicht nur intern von Krisen gebeutelt wurde, sondern die EU-Außenpolitik gleichzeitig Antworten finden musste auf massive Umwälzungen in ihrer südlichen (Arabischer Frühling) und östlichen Nachbarschaft (Ukraine und Russland). Ashton verglich diese Aufgabe einmal damit, ein Flugzeug zu fliegen, während die Flügel noch montiert werden. Mogherini konnte nach Ashtons Aufbauarbeiten bei ihrem Amtsantritt 2014 auf eine – trotz nach wie vor bestehender Rivalitäten – funktionierende institutionelle Infrastruktur zurückgreifen.

### Startpunkt: Federica Mogherinis Vermächtnis

In welchem Zustand fand nun Borrell die EU-Außenpolitik vor, als er vor 100 Tagen sein Amt als HV/VP antrat? Was bleibt von fünf Jahren und einem Monat Mogherini? Nach einer kurzen Hochphase des Multilateralismus, in dem 2015 das Pariser Klima-abkommen und der Atomdeal mit dem Iran abgeschlossen werden konnten, war ihre Amtszeit maßgeblich geprägt von Migrationsfragen, den Kriegen und Konflikten in der Ukraine, Syrien, Libyen, dem Endlosdrama Brexit und nicht zuletzt von US-Präsident Donald Trump. Vor allem die unilaterale US-amerikanische Aufkündigung des Atomabkommens mit dem Iran im Mai 2018 war ein herber Schlag für die EU-Außenpolitik, galt doch der Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA),

der unter Leitung der Hohen Vertreterinnen Ashton und Mogherini verhandelt worden war, als ein Meisterwerk europäischer Diplomatie. Die neue Unsicherheit in den transatlantischen Beziehungen befeuerte die Diskussion um die Notwendigkeit strategischer Autonomie Europas und brachte Bewegung in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Brexit wirkte als weiterer Stimulus für das Europa der Verteidigung, denn mit dem Vereinigten Königreich verabschiedete sich zwar einerseits eine große europäische Militärmacht mit Sitz im UN-Sicherheitsrat; andererseits traten die Briten jedoch hartnäckig auf die Bremse, wenn es um autonome Strukturen wie etwa ein militärisches Hauptquartier für die EU ging. Der Brexit setzte hier eindeutig Synergien frei. Das Europa der Verteidigung wurde in Mogherinis Amtszeit deutlich greifbarer. Mit der Einrichtung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, kurz PESCO) nach Artikel 42 (6) EUV, dem Europäischen Verteidigungsfonds und der koordinierten jährlichen Verteidigungsplanung (Coordinated Annual Review on Defence, kurz CARD) wurde die Basis für die Europäische Verteidigungsunion gelegt, in enger Kooperation mit der NATO, wie Mogherini nicht müde wurde zu betonen. Dass Mogherini im Juni 2016 nur wenige Tage nach dem Brexit-Referendum die neue Globale Strategie (EUGS) präsentierte, ist Ausdruck dieser „jetzt erst recht“-Stimmung. Die Staats- und Regierungschefs der EU-27 sandten mit der Annahme der Strategie ein Signal der Einigkeit. Die EUGS, die unter der Federführung von Mogherinis Sonderberaterin Nathalie Tocci ausgearbeitet wurde, ist in jedem Fall als bleibendes Vermächtnis zu sehen. Das Dokument stieß in Wissenschaft und politischer Praxis auf relativ positive Resonanz, nicht zuletzt wegen des dezidiert pragmatischen Ansatzes (principled pragmatism) im Vergleich zur Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 und deren hehren Versprechungen von einem „sicheren Europa in einer besseren Welt“. Als Erfolg gilt auch, dass die Reihen der Mitgliedstaaten bei den Sanktionen gegen Russland geschlossen blieben. Dies ist umso erwähnenswerter als Mogherini bei Amtsantritt eine allzu große Russlandnähe vorgeworfen wurde.

Im institutionellen Gefüge schöpfte Mogherini die Position als Vizepräsidentin der Kommission mehr aus als ihre Vorgängerin, sie führte die Kommission näher an die Kernbereiche der EU-Außenpolitik und damit an die Sphäre der Mitgliedstaaten heran. Unter dem öffentlichen Radar blieb ihr großer Einsatz für die Kulturdiplomatie, für den sie vor wenigen Wochen den Theodor-Wanner-Preis erhielt. In seiner Laudatio hob der deutsche Außenminister Heiko Maas die Fähigkeit der „Maestra Mogherini“ hervor, als Dirigentin aus den vielen europäischen Stimmen, welche sich mitunter zu Solisten berufen fühlen, einen klangvollen Chor geformt zu haben.

Der undiplomatische Diplomat übernimmt den Dirigentenstab

Dieses harmonische Bild darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU-Außenpolitik sich in einem – gelinde gesagt – verbesserungsfähigen Zustand befindet. Bei den internationalen Krisen in Syrien, Libyen oder im Nahen Osten ist sie eher Zaungast als Akteur. Als in Folge der Tötung des iranischen Generals Kassem Soleimani durch die USA das Pulverfass des Nahen und Mittleren Ostens zu explodieren droht, versucht sich die EU in Deeskalation, ohne selbst etwas tun zu können. Sie steht am Rande des Spielfelds, streitet intern über die eigene Strategie (wie etwa Italien und Frankreich über den richtigen Kurs in Libyen) oder riskiert gar, selbst zum Spielfeld für Mächte wie Russland oder China zu werden. Letzteres stellte Borrell in einem Brief an die AußenministerInnen vor dem ersten von ihm geleiteten Ratstreffen fest. Er blickt dabei besonders auf den westlichen Balkan, dessen weiterer Stabilisierung er oberste Priorität einräumt. Die EU dürfe hier kein Vakuum entstehen lassen, das andere Mächte nur zu gerne füllen möchten. Als Ziel seiner ersten offiziellen Reise wählte Borrell Pristina, eine

überraschende Wahl für den bisherigen spanischen Außenminister, denn Spanien gehört zu der Minderheit an EU-Staaten, die Kosovo nicht anerkennen. Borrell ist selbst Katalane, hegt aber keinerlei Sympathie für Sezessionsbewegungen und bewies mit seiner Antrittsreise gleich zu Beginn, dass er vor heiklem Terrain nicht zurückschreckt. Er ist überzeugt davon, dass die EU nur dann glaubwürdig als globaler Akteur handeln könne, wenn sie ihre Probleme auf dem eigenen Kontinent geregelt bekomme. Borrell, Sozialist, Luftfahrtingenieur und Ökonomieprofessor, zählte zu den Kommissionskandidaten und -kandidatinnen, die vor der Anhörung im Europäischen Parlament auf der Abschlusssliste standen. In Spanien war der 72-Jährige wegen Aktien-Insidergeschäften verurteilt worden, sein Amt als Präsident des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz musste er 2012 wegen einer nicht offengelegten Aufsichtsratsmitgliedschaft beim Energiekonzern Abengoa und daraus entstehenden Interessenkonflikten niederlegen. Kritisiert wurde auch seine bisweilen zu temperamentvolle Art, die ihn beispielsweise wegen unliebsamer Fragen ein Interview abrechnen ließ. Er ist berüchtigt für undiplomatische und teils nicht tragbare Aussagen. Sein despektierlicher Satz zur Geschichte der USA („Das einzige, was sie tun mussten, war vier Indianer zu töten.“) wurde ihm umgehend als rassistisch ausgelegt. Anders als seinen Vorgängerinnen gestand man dem bisherigen spanischen Außenminister einiges an außenpolitischer Erfahrung zu. Als Mitglied des Konvents zur Zukunft der EU (2001 bis 2003), früherer Präsident des Europäischen Parlaments (2004 bis 2007) und ehemaliger Vorsitzender des Ausschusses für Entwicklung im Europäischen Parlament (2007 bis 2009) ist Borrell auch mit europäischen Wassern gewaschen und kann Erfahrung auf dem Brüsseler Parkett vorweisen. Das „Grilling“ im Europäischen Parlament konzentrierte sich hauptsächlich auf Fragen zur Außenpolitik. Dieses Kreuzverhör, in das er als ehemaliger Parlamentspräsident wohl auch mit einem Heimvorteil ging, überstand er insgesamt weitgehend unbeschadet und erhielt nach einer Nacht Bedenkzeit grünes Licht von den ParlamentarierInnen.

Ein Doppelhut – und beide Hände voll zu tun

Es ist das Los der Position des HV/VP, dass sie die AmtsinhaberInnen ins kalte Wasser wirft, denn Krisen und Konflikte der Weltpolitik kennen keine Anlaufzeit. So war auch Borrell in den ersten 100 Tagen mehr als gefordert. Auf der To-Do-Liste des HV/VP stehen unter anderem eine europäische Nachbarschaft, die sich – südlich und östlich – nicht zum erwünschten „ring of friends“, sondern zum „ring of fire“ (Economist) entwickelt hat; besonders das Krisentriplemma Türkei-Syrien-Libyen verschärft den Migrationsdruck auf die Außengrenzen der EU; das kaum noch zu rettende Atomabkommen mit dem Iran; die so wichtige Ausgestaltung der künftigen Beziehungen zu Afrika; der Green Deal als Priorität der gesamten Kommission; die Venezuela-Krise; zahlreiche Handelsabkommen, z. B. mit dem Vereinigten Königreich; die immer turbulenteren Beziehungen mit dem transatlantischen Partner USA unter Trump; der Umgang mit dem Systemrivalen China. Die Liste ist lang – und unvollständig. In den ersten 100 Tagen jonglierte Borrell die Aufgabenfülle durchaus mit viel Aktivität. So koordiniert er etwa den Streitschlichtungsmechanismus des JCPOA mit dem Iran, berief ein außerordentliches Treffen der Außenminister zum Umgang mit der Türkei ein, wurde selbst damit beauftragt, zusammen mit dem türkischen Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu die Implementierung des EU-Türkei-Abkommens von 2016 einem Faktencheck zu unterziehen und legte im Rahmen der Kommission ein Papier zur neuen EU-Afrika-Strategie vor. Als Erfolg zu werten ist zweifelsohne die Einigung auf eine neue Mission zur Überwachung des UN-Waffenembargos gegen Libyen. Borrell hatte sich explizit für einen solchen EU-Einsatz ausgesprochen, während sich Österreich, Ungarn, Italien und Griechenland aus Furcht vor einem Pull-Effekt der Mission auf MigrantInnen vehement dagegenstimmten. Seinen Stolz über die gelungene

Kompromisslösung (Beendigung der Operation Sophia, Verschiebung des Einsatzgebietes ins östliche Mittelmeer und Option auf Beendigung der maritimen Komponente, falls ein Sogfaktor entsteht) konnte Borrell bei der Pressekonferenz nach dem Treffen der EU-AußenministerInnen Mitte Februar nur schwer verbergen. Ansonsten nutzte er die ersten 100 Tage für zahlreiche, teils vielversprechende Ankündigungen, die von einer Geberkonferenz für Syrien Ende Juni 2020 über die Europäisierung der von Frankreich initiierten Marinemission in der Straße von Hormus bis hin zu einer europäischen Nahost-Initiative als Antwort und Alternative zu Trumps so genanntem „Friedensplan“ für Palästina und Israel reichen. Bei all dem bleibt abzuwarten, welche Taten den Worten folgen werden.

## Sprache der Macht

Apropos Worte: Zweifelsohne fällt der neue EU-Chefdiplomat durch eine klare und bisweilen undiplomatische Sprache auf. Verbrämungen sind nicht sein Stil, was ihm bereits einen Shitstorm einbrachte, als er die Ernsthaftigkeit der Fridays for Future-Bewegung anzweifelte und sie lakonisch als „Greta-Syndrom“ bezeichnete. Kurz darauf musste er per Twitter zurückrudern und sich entschuldigen. Seine Offenheit und klaren Botschaften können der EU aber auch guttun. Er legt den Finger in die Wunde der EU-Außenpolitik, wenn er den Rat der AußenministerInnen als „Tal der Tränen“ bezeichnet, weil dort alle Leiden der Weltpolitik ankämen, der Rat aber nur Beileid und Besorgnis statt Handlungsfähigkeit anbieten könne. Borrell spricht sich unmissverständlich gegen die Einstimmigkeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus und unterscheidet sich dadurch massiv von Mogherini, die bei einer Pressekonferenz nach fast vier Jahren Amtszeit sagte, dass die Einstimmigkeit bei den Entscheidungen im Rat bisher „niemals“ ein Problem gewesen sei. Borrell ist hier deutlich ehrlicher und sieht die Einstimmigkeit als Relikt der Vergangenheit an. Auf Basis von einstimmigen Entscheidungen zu arbeiten, bedeute Lähmung, das stellte er bei der Münchner Sicherheitskonferenz 2020 fest. Er plädierte ungewöhnlich offen und leidenschaftlich für eine Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip, für Koalitionen der Willigen und für die stärkere Nutzung der bisher quasi irrelevanten Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung. Auffällig ist auch, dass er selbst Position bezieht und diese äußert, so etwa, als er jüngst seine Unterstützung für eine Flugverbotszone in Syrien zum Ausdruck brachte. Obwohl er damit keine gemeinsame EU-Position vertritt, können solche Vorstöße die Debatte voranbringen und untermauern seinen Führungsanspruch nach innen, vor allem den Mitgliedstaaten gegenüber. Eine machtvolle Führungsrolle beansprucht er auch nach außen. Die EU solle die Sprache der Macht lernen, so Borrell in einem seitdem viel zitierten Satz bei seiner Anhörung im Europäischen Parlament im Oktober 2019. Europa solle einen „appetite for power“ entwickeln, dürfe nicht nur kommentieren und in Erklärungen Besorgnis äußern, sondern müsse handeln. In Borrells Augen ist die Sprache der Macht durchaus militärisch zu sehen, aber nicht nur. Wenn ein Akteur die Sprache der Macht spreche, könne er Entscheidungen treffen, die andere einschränken. Diese Zielvorgabe macht der neue HV/VP dem globalen Akteur EU und ergänzt damit das bisherige „Führen durch Vorbild“ (leading by example), das Prinzip, welches das Handeln der EU über Jahrzehnte geprägt hat. Borrell will nicht nur Einfluss für die EU, sondern Macht. Dass seine eigene Macht beschränkt ist, zeigen die Erfahrungen der letzten 20 Jahre, in denen das Amt des Hohen Vertreters prä- und post-Lissabon schon existierte. Es bleibt abzuwarten, wieviel Macht die Mitgliedstaaten Josep Borrell und seinen bedenkenswerten Visionen und Ambitionen in den nächsten 1697 Tagen seines Mandats einräumen werden.



## 28. Europäische Solidarität und Corona-Pandemie: Wie geht das zusammen? - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 24. April 2020

Seit Anfang Februar 2020 breitet sich das neuartige Corona-Virus rasend schnell in Europa aus; zeitlich versetzt und mit unterschiedlichen Infektionsraten und -tempi gerieten alle europäischen Staaten in den Griff der Pandemie. Auch die Anzahl an Infizierten, die sich in Krankenhäuser begeben müssen, schwankt zwischen den Staaten Europas deutlich, ebenso wie die derjenigen, die auf Intensivstation behandelt oder gar beatmet werden müssen. Auch die Zahl der zu beklagenden Toten unterliegt hohen regionalen bzw. nationalen Schwankungen. Jeder weiß, dass das Leid in Italien besonders groß ist und dass dort wiederum vor allem Norditalien auf das Schwerste von der Pandemie getroffen wurde.

Bei der Pandemiebekämpfung stehen die Nationalstaaten an vorderster Front

In Deutschland, wo mehr Zeit für Vorkehrungen blieb und das Gesundheitssystem besser ausgestattet ist, schlug Covid-19 etwas weniger brutal, aber ebenfalls mit großen regionalen Unterschieden zu. Am schwersten betroffen ist Bayern, wiederum mit landesintern sehr ausgeprägten Differenzen – Anlass für viele, das hohe Lied des Föderalismus zu singen, als Bund und vor allem die Länder nach und nach Abstandsregelungen, Kontaktsperrungen und die Schließung der meisten öffentlichen und privaten Einrichtungen beschlossen. Dies führte insgesamt zu einem weitgehenden Stillstand des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft. Unsere föderale Struktur sei in besonderem Maße geeignet, so das Argument, auf die Pandemie mit örtlich bzw. regional angepassten Maßnahmen, flexibel, dezentral und nahe an den Menschen zu reagieren. Erst seit sich in den letzten Tagen der Anstieg der Infektions-, Krankheits- und Sterbezahlen deutschlandweit verlangsamt hat und erste Maßnahmen zur Lockerung der strengen Restriktionen erörtert werden, wird ein föderaler Flickenteppich befürchtet: regional unterschiedliche Erleichterungen, zumal wenn sie zeitlich differenziert umgesetzt werden, könnten die Pandemie wieder befeuern. Dafür hat Bundeskanzlerin Angela Merkel ein neues Wort kreiert, als sie am 20. April 2020 die „Öffnungsdiskussionsorgien“ geißelte, die sich verschiedene Ministerpräsidenten liefern. Auch in den anderen europäischen Ländern haben die besorgten oder verängstigten oder gar infizierten Menschen in ihrer Not zunächst von ihren regionalen und/oder nationalen Regierungen Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie erwartet. Zweifelsohne steht in Corona-Zeiten der Nationalstaat mit seinen zahlreichen Verpflichtungen zur Daseinsfürsorge an vorderster Front, er ist an erster Stelle gefordert und hat – mit deutlichen Unterschieden im EU-weiten Vergleich – ja auch „geliefert“. In Deutschland stieg die Zustimmung zum Regierungshandeln markant an und Bayerns Ministerpräsident Markus Söder erntet für seinen vorsichtig entschiedenen und glaubwürdig kommunizierten Kurs bei der Bekämpfung von Covid-19 gar Werte in schwindelerregender Höhe: Laut BR-Bayern Trend vom 8. April 2020 sind 94 % der wahlberechtigten Bayern mit seinem Krisenmanagement zufrieden.

Die EU wegen mangelnder Solidarität am Pranger – zu Recht?

Obwohl in einer gravierenden Seuchensituation wie der derzeitigen Corona-Krise also an allererster Stelle der einzelne Nationalstaat – und sei er auch EU-Mitgliedstaat – gefordert ist, wird in der Berichterstattung dennoch vor allem die EU des vollkommenen Versagens be-

schuldigt und ihr Ende prognostiziert; sie sei wegen verweigerter Solidarität in akuter Todesgefahr. Dabei verfügt die EU als solche schlichtweg über keinerlei Kompetenzen beim Infektionsschutz. Als Notlösung wäre somit nur eine freiwillige Koordination der Mitgliedstaaten, die ja auch EU sind, im Kampf gegen Covid-19 möglich gewesen. Aber besonders zu Beginn der Pandemie haperte es hier gewaltig; wenn Versagen und mangelnde Solidarität vorliegen, dann hier, bei der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit. Bundeskanzlerin Merkel räumte dies beim per Videokonferenz abgehaltenen Gipfeltreffen des Europäischen Rats am 27. März 2020 ein; die gemeinsame Krisenbekämpfung sei schlecht gestartet, so Merkel. In der Tat könnte man das Verhalten einzelner EU-Mitgliedstaaten als unsolidarisch bezeichnen. Deutschland beispielsweise hat als erster EU-Staat am 3. März 2020 die Ausfuhr von medizinischem Material untersagt, zu einem Zeitpunkt also, als Italien solches schon höchstdringlich benötigte. Frankreich tat es Deutschland gleich. Dabei hatte Italien bereits Ende Februar den seit 2001 bestehenden EU-Katastrophenschutzmechanismus aktiviert und um Hilfe gebeten – aber kein einziger EU-Partner reagierte daraufhin. Der EU-Kommission blieb angesichts der Ausfuhrverbote nur der Verweis, dass beide Länder damit die Binnenmarktregeln verletzen. Am 15. März hat Deutschland dann auch seine Grenzen zu Frankreich, Luxemburg, der Schweiz, Österreich und Dänemark, also Schengenraum-Binnengrenzen, geschlossen. (Ab dem 17. März wurde auf Vorschlag der Kommission von den Mitgliedstaaten die Außengrenzen des Schengenraums für zunächst 30 Tage geschlossen.) Noch am 11. März 2020 hatte die Kanzlerin eine solch gravierende Maßnahme wie die Schließung von Binnengrenzen ausgeschlossen; inzwischen jedoch verdoppelten sich die Infektionsfälle in Deutschland in weniger als drei Tagen, so dass Berlin seine Position revidierte. Beide Maßnahmen brachten Berlin den Vorwurf von Egoismus und mangelnder Solidarität ein, einen Vorwurf, den Außenminister Maas in einem Spiegel-Interview vom 10. April 2020 folgendermaßen abzuwehren versuchte: „Ich halte es für richtig, dass jedes Land zuerst nationale Maßnahmen ergriffen hat. Das ist wie im Flugzeug: Jeder sollte sich im Notfall erst seine Maske aufsetzen, bevor er anderen hilft. Wenn wir unsere nationalen Hausaufgaben nicht gemacht hätten, hätten wir auch niemanden außerhalb unseres Landes unterstützen können. Die Reihenfolge war richtig.“ Der Flugzeugvergleich hinkt jedoch insofern, als dass gewisse Hilfeleistungen an Italien zu einem frühen Zeitpunkt Deutschland keineswegs in Lebensgefahr gebracht hätten. Aber immerhin: Inzwischen liefert Deutschland EU-Partnern wieder medizinische Hilfsgüter und leistet durch die Aufnahme schwersterkrankter Menschen, vor allem aus Italien und Frankreich, wichtige und geschätzte Hilfe. Insgesamt wird einige Wochen nach Ausbruch der Pandemie in Europa gegenseitige Unterstützung wieder praktiziert, man hilft sich bei der medizinischen Ausrüstung und eben auch – so verfügbar – mit Intensivbetten aus.

Wenn Heiko Maas in dem erwähnten Spiegel-Interview dazu aufruft, sich in der Krise gegen negative Propaganda zu wehren und die EU nicht schlecht zu reden, dann hätte er einen ganz persönlichen Beitrag dazu leisten können: Anfang Februar 2020 wurden rund 450 EU-Bürger aus dem chinesischen Wuhan, dem Epizentrum der Pandemie, ausgeflogen; dies lief offiziell unter deutscher und französischer Flagge, wurde aber im Rahmen des EU-Katastrophenschutzmechanismus von der Kommission mitfinanziert. Und am 17. April 2020 gab die Kommission bekannt, dass sie an der Rückholung von insgesamt rund 600.000 EU-Bürgern, die außerhalb der Union festsaßen, beteiligt war. Wäre es nicht angemessen gewesen, wenn Heiko Maas auf diese Hilfen hingewiesen hätte, als er sich für die Heimholung von rund 200.000 im Ausland gestrandeten deutschen Touristen feiern ließ?

Wenn die Stunde der Katastrophen also die Stunde der (Mitglied)Staaten ist, so hat die EU-Kommission gleichwohl zahlreiche, eher unterstützende Maßnahmen ergriffen. Diese Hilfeleistungen wurden jedoch entweder nicht angemessen wahrgenommen oder kommuniziert. Auch deshalb konnten China, aber auch Russland propagandistisch auftrumpfen, als sie Ende März 2020 medienwirksam Italien mit Masken und Test-Kits belieferten. Dies veranlasste Kommissionspräsidentin von der Leyen daran zu erinnern, dass die EU China mit insgesamt 56 Tonnen Hilfsgütern versorgt hatte. Ebenfalls nicht ausreichend wahrgenommen wurde, dass das Europäische Parlament Mitte April 2020 drei Mrd. EUR freigegeben hat, um Masken und Beatmungsgeräte EU-weit zu verteilen und um die grenzüberschreitenden Krankentransporte zu finanzieren. Außerdem hat Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen am 15. März 2020 zusätzliche Initiativen ergriffen, die die Mitgliedstaaten im Kampf gegen Covid-19 unterstützen sollen; so hat die Kommission eine umfangreiche Ausschreibung zum Erwerb von Test-Kits, Masken und Atemgeräte lanciert. Man könnte noch mehr solcher Beispiele anführen.

Das erste Solidaritätspaket beläuft sich auf 540 Mrd. EUR

Ohne jeden Zweifel ist die EU vor allem dann gefordert, wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu helfen. Wegen des wochenlangen lockdowns in nahezu allen EU-Mitgliedstaaten werden diese Folgen gewaltig sein und vor allem die Staaten hart treffen, die vergleichsweise arm sind oder an einer sehr hohen Staatsverschuldung leiden, wie insbesondere Griechenland und Italien. Deshalb hat die Europäische Zentralbank (EZB) bereits am 18./19. März 2020 bekanntgegeben, dass sie für insgesamt 1000 Mrd. EUR Staatsschulden aufkaufen wird. Damit möchte die EZB unter ihrer neuen Chefin Christine Lagarde den in und nach der Covid-19 Krise in die Höhe schießenden öffentlichen Defiziten in vielen Mitgliedstaaten gegensteuern. Am 23. März 2020 billigten dann die EU-Wirtschafts- und Finanzminister den Vorschlag der Kommission, die sogenannte Allgemeine Ausweichklausel des Stabilitäts- und Wachstumspakts anzuwenden; damit können wegen des drohenden schwerwiegenden Konjunkturabschwungs die Verschuldungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts außer Kraft gesetzt werden. Neben den vielen Mrd. EUR, die die meisten Staaten ihren Bürgern und Betrieben auf nationaler Ebene als Hilfe anbieten, hat auch die EU sich frühzeitig auf ein erstes, äußerst umfangreiches Covid-19-Hilfspaket vorbereitet. Nach wochenlangen Beratungen, die naturgemäß nicht konfliktfrei stattfanden, einigten sich die EU-Finanzminister am Gründonnerstag, 9. April 2020, auf ein Hilfspaket in Höhe von 540 Mrd. EUR. Die Presse gefiel sich dabei, diese gigantische Summe in Ziffern darzustellen, als: 540 000 000 000 EUR. Das Co-vid-19-Hilfspaket besteht aus drei Teilen: So soll die Europäische Investitionsbank (EIB) an Mittelständler Darlehen in Höhe von 200 Mrd. EUR vergeben. Die EU-Kommission wird über die Initiative SURE weitere 100 Mrd. EUR bereitstellen, insbesondere um den Staaten die Auszahlung von Kurzarbeitergeld zu ermöglichen. Schließlich wird der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), ein in der Staatsschuldenkrise geschaffener Rettungsschirm, Kredite in Höhe von bis zu 240 Mrd. EUR vergeben können. Alle diese Maßnahmen – das ist hier zu betonen – bedeuten einen vereinfachten Zugang zu Krediten, die aber grundsätzlich zurückgezahlt werden müssen. Ein Vorteil dieses Corona-Hilfspakets ist, dass alle benötigten Instrumente bereits existieren, es keiner Vertragsveränderungen bedarf und es daher sehr zeitnah umgesetzt werden kann. Diesem Hilfspaket hat der Europäische Rat am 23. April zugestimmt, es soll ab Anfang Juni 2020 einsatzbereit sein.

Hat die Stunde der Solidarität in der EU geschlagen?

Dieses erste Covid-19-Hilfspaket wird jedoch nicht ausreichen, um die längerfristigen wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu überwinden, ein riesiges Konjunkturprogramm wird notwendig sein. Daher werden seit Wochen drei Wege diskutiert, wie zusätzliche Finanzmittel für den Post-Corona-Wiederaufbau bereitgestellt werden können. Erstens dreht sich die Debatte um Corona-Bonds. Weil die Staaten der Eurozone wegen deutlich unterschiedlicher Verschuldungsquoten auch unterschiedlich hohe Zinssätze für ihre Staatsschulden zu entrichten haben, ist im Kontext der Covid-19-Krise erneut eine Debatte aufs Heftigste aufgelodert, die schon zu Zeiten der Griechenland-Krise die Gemüter erhitzt und die Mitgliedstaaten in Konfrontationen geführt hatte. Es geht um sog. Euro-Bonds, also gemeinsame Anleihen aller Staaten der Eurozone mit gesamtschuldnerischer Haftung. Euro-Bonds würden vergleichsweise schwachen bzw. hochverschuldeten Staaten den Zugang zu den Finanzmärkten zu recht günstigen Zinsen ermöglichen, während finanziell solide Staaten wie beispielsweise Deutschland etwas höhere Zinsen als bisher zahlen müssten. In den aktuellen Pandemie-Zeiten fordern Italien, Spanien, Frankreich und einige mehr solche gemeinsamen Anleihen, die unter der Bezeichnung Corona-Bonds stark umstritten sind. Insbesondere Italiens Ministerpräsident Giuseppe Conte hat die Einführung von Corona-Bonds zum Lackmustest europäischer Solidarität erklärt. Auch Emmanuel Macron schlägt in die gleiche Kerbe und fordert mehr Solidarität. Damit stehen vor allem Deutschland, Finnland, die Niederlande und Österreich am Pranger, weil sie solche gemeinsamen Anleihen, für die sie im Zweifelfall auch gesamtschuldnerisch eintreten müssten, grundsätzlich ablehnen. Nun ist allen Mitgliedern des Europäischen Rats, also allen EU-Staats- und Regierungschefs, bekannt, dass Deutschlands Handlungsspielraum in Sachen Euro- oder Corona-Bonds vom Bundesverfassungsgericht stark begrenzt wurde; aus seiner Rechtsprechung zum ESM lässt sich ableiten, dass das oberste deutsche Gericht aller Voraussicht nach solche gemeinsame Anleihen, die die No-bail-out-Klausel der EU-Verträge aushebeln, nicht passieren lassen würde. Deshalb zeichnete sich im Vorfeld des Gipfels des Europäischen Rats vom 23. April 2020 ein alternativer Fahrplan dazu ab, wie Deutschland und andere wohlhabende EU-Staaten dem dringlichen Ruf nach mehr europäischer Solidarität, sprich Finanzsolidarität, auch ohne Corona-Bonds nachkommen könnten. So geht es zum einen schlicht um die Erhöhung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die EU (MFR) im Zeitraum 2021-2027; der EMR, also der EU-Haushalt, beläuft sich bisher auf ein Prozent des jeweiligen BIP, das die Mitgliedstaaten zu entrichten haben. Seit vielen Monaten wird in der EU um den MFR gerungen; die sog. „sparsamen Vier“ (frugal four), Deutschland, Schweden, die Niederlande und Österreich wollen diese Messzahl nicht erhöhen, obwohl viele dies angesichts des Wegfalls des Nettozahlers Großbritannien für unabdingbar halten. Nun, in der Corona-Pandemie, könnte dies geschehen. Jedenfalls lässt sich dies einem gemeinsamen Namensbeitrag von Außenminister Heiko Maas und Finanzminister Olaf Scholz entnehmen, der am 6. April 2020 in fünf europäischen Zeitungen unter dem Titel „Eine solidarische Antwort auf die Corona-Krise in Europa“ veröffentlicht wurde. Hier hatten Maas und Scholz zugesagt, erhöhte Finanzbedarfe zur Überwindung der Covid-19-Krise auch bei den Verhandlungen über den nächsten MFR zu berücksichtigen. Verknüpft mit solch einer etwaigen Erhöhung des MFR zeichnet sich ein dritter Weg ab: Die Einrichtung eines Wiederaufbaufonds. Um diesen Fonds zu füllen, könnten die Mitgliedstaaten der Kommission erlauben, im künftigen MFR-Schulden aufzunehmen, was ihr bisher ja nicht gestattet ist. Für diese Schulden würde die Kommission mit ihrem Haushalt haften, also ganz überwiegend mit den Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten. Es gäbe keine gesamtschuldnerische Haftung, jeder Mitgliedstaat würde mit seinem Anteil am EU-Haushalt haften. Frankreich und Spanien fordern aber, dass

der Fonds nicht nur zurückzahlbare Darlehen, sondern auch nichtzurückzahlbare Zuschüsse vergeben soll.

Der Europäische Rat vom 23. April 2020, der erneut per Videoschleife stattfand, einigte sich im Grundsatz auf die Errichtung eines Wiederaufbaufonds nach oben beschriebener Muster. Da sich die Staats- und Regierungschefs in den wichtigen Fragen wie Höhe des Fonds, Verwendungszwecke, Aufteilung zwischen Darlehen und Zuschüssen etc. noch nicht einigen konnten, beauftragten sie die Kommission, einen konkreten Vorschlag für die Ausgestaltung des Fonds auszuarbeiten. Insbesondere gelte es, die genauen Bedürfnisse der Mitgliedstaaten zu ermitteln; denn die genannten Summen schwanken zwischen einer halben und eineinhalb Milliarden EUR. Der Ständige Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, sagte am Ende der Videokonferenz, dass zwar noch schwierige Entscheidungen bevorstünden, sich insgesamt aber der Wille zu einer Einigung gezeigt habe.

Aus deutscher Sicht bleibt festzuhalten, dass Euro- bzw. Corona-Bonds nun erst einmal vom Tisch sind; dass sie solche niemals akzeptieren werde, hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung vom 23. April 2020 erneut bekräftigt. Gleichzeitig jedoch wiederholte Merkel eine Grunderkenntnis deutscher Europapolitik: „Deutschland kann es nur gut gehen, wenn es auch Europa gutgeht.“ Es entspricht sowohl den wirtschaftlichen als auch den politischen Interessen Deutschlands, eine „solidarische Antwort auf die Corona-Krise in Europa“ (Maas/Scholz) zu geben. Dazu wird ausreichend Gelegenheit sein, wenn Deutschland am 1. Juli 2020 die halbjährliche EU-Ratspräsidentschaft übernimmt. Denn in diesen sechs Monaten muss sowohl der Corona-Wiederaufbaufonds als auch der MFR unter Dach und Fach gebracht werden.

## 29. Geopolitische Macht Europa? Die Europäische Union und Großmächte Wettbewerb im Schatten der globalen COVID-19-Pandemie - von Marco Zeiss, M.A., 13. Mai 2020

Ursula von der Leyen hat eine „geopolitische Kommission“ ausgerufen. Das neue Narrativ einer geostrategisch denkenden Europäischen Union muss als eine dringend erforderliche Antwort auf den derzeitigen Wandel von einer regelbasierten zu einer auch machtbasieren Ordnung verstanden werden. Das Jahr 2020 könnte in dieser Entwicklung eine einzigartige historische Zäsur bedeuten. Denn bereits jetzt steht fest: Die Welt, die wir bisher kannten, wird in Folge der immensen gesundheitlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Schäden durch die COVID-19-Pandemie in mehrfacher Hinsicht eine andere sein. Die neue Ära des Großmächte Wettbewerbs und die geopolitischen Folgen der Corona-Krise machen deutlich: Ein strategisch autonomes Europa ist notwendiger denn je.

Die Europäische Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat mit dem Beginn des neuen fünfjährigen institutionellen Zyklus der Europäischen Union (EU) eine „geopolitische Kommission“ ausgerufen. „Europa“, so von der Leyen in ihrer ersten Grundsatzrede am 8. November 2019 in Berlin, „muss auch die Sprache der Macht lernen. Das heißt zum einen, eigene Muskeln aufbauen, wo wir uns lange auf andere stützen konnten – etwa in der Sicherheitspolitik. Zum anderen die vorhandene Kraft gezielter einsetzen, wo es um europäische Interessen geht“. Kurzum: Die Europäische Union soll in ihrem auswärtigen Handeln künftig „strategischer, durchsetzungsfähiger und geeinter“ auftreten. Der neue außenpolitische Ton aus dem Berlaymont in der Rue de la Loi in Brüssel ist in erster Linie Zeugnis unserer veränderten Realität: Europas von Krisen geplagte Nachbarschaft, der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs, die zunehmende Entfremdung in den transatlantischen Beziehungen und die wachsende sino-amerikanische Rivalität um die globale Vorherrschaft haben die strategische Landschaft Europas in den letzten Jahren grundlegend verwandelt.

### Das Ringen um eine neue Weltordnung

Die Grundfesten der weitgehend westlich geprägten liberalen und multilateralen Ordnung geraten derzeit ins Wanken. Ein neuer Wettbewerb der Systeme zeichnet sich immer deutlicher am Horizont ab. Zu den bisher sichtbarsten Auswirkungen dieses neuen Großmächte Wettbewerbs gehören die Rückkehr kruder Machtpolitik und eines aggressiven Nationalismus. Nach Jahrhunderten westlicher Dominanz verschieben sich mit dem Aufstieg der „emerging powers“, allen voran Chinas, die politischen und wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse zunehmend gen Asien. Die Globalisierung wird damit verstärkt von Mächten geprägt, deren Werte sich zum Teil fundamental von denen des Westens unterscheiden. Der Inbegriff dieses epochalen Wandels ist die von dem chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping im Jahr 2013 angestoßene „Belt and Road Initiative“ (BRI). Das unter dem geschichtsträchtigen Namen „Neue Seidenstraße“ bekannte geoökonomische Megaprojekt umfasst nach offiziellen chinesischen Angaben über 100 Länder und zwei Drittel der Weltbevölkerung und soll dem Reich der Mitte bis 2049 (dem 100. Gründungsjahr der Volksrepublik) den Weg zur führenden Weltmacht ebnen. Zwar bekennt sich die chinesische Führung offiziell gebetsmühlenartig zu der berühmten Formel vom „friedlichen Aufstieg“ und zur multilateralen Ordnung, doch darf dies keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass sich die chinesische Lesart von Multilateralismus von der westlichen signifikant unterscheidet. Der EU-Außenbeauftragte Josep Borrell brachte dies jüngst so auf den Punkt: „We Europeans support effective multilateralism with the United Nations

at the centre [...] China, on the other hand, has a selective multilateralism that wants, and is based on, a different understanding of the international order“. In Brüssel zeichnet sich daher inzwischen ein deutlicher Kurswechsel in der China-Politik ab. In einer „Gemeinsamen Mitteilung“ der Kommission vom 12. März 2019 heißt es erstmals: „China ist in verschiedenen Politikbereichen ein Kooperationspartner, mit dem die EU eng abgestimmte Ziele verfolgt, ein Verhandlungspartner, mit dem die EU einen Interessenausgleich finden muss, sowie zugleich ein wirtschaftlicher Konkurrent in Bezug auf technologische Führung und ein Systemrivale, der alternative Governance-Modelle propagiert“. Unterdessen ziehen sich die Vereinigten Staaten sukzessive von ihrer Rolle als weltpolitischer Hegemon und Ordnungsmacht des Westens zurück. Die „Pax Americana“ erodiert unter der isolationistischen und protektionistischen „America First“-Doktrin von Präsident Trump zusehends. Die diesjährigen US-Präsidentschaftswahlen am 3. November 2020 werden folglich für das Fortbestehen der bereits wankenden liberalen Ordnung von eminenter Bedeutung sein. Doch längst wird auch das Rennen ums Weiße Haus von dem neuen Großmächte Wettbewerb überschattet; so liefern sich Republikaner und Demokraten gegenwärtig einen Konkurrenzkampf darum, wer am härtesten gegen Peking auftritt.

Im Umkehrschluss bedeutet dies auch: Ganz gleich, ob Donald Trump oder Joe Biden die 59. US-Präsidentschaftswahl für sich entscheiden wird, die geostrategische Rivalität zwischen China und den USA wird die außenpolitische Strategie im Oval Office weiterhin dominieren. Neben dem politisch-ideologischen Wettstreit zwischen den beiden Weltmächten werden dabei auch Fragen der Technologieentwicklung und der Handelspolitik zunehmend geopolitisiert. Doch während Peking und Washington längst klassische Großmachtspolitik betreiben und um eine neue Weltordnung ringen, ist Europa seit Jahren hauptsächlich mit sich selbst beschäftigt und droht zum Spielball einer globalen Systemkonkurrenz zu werden.

### Die Notwendigkeit eines geopolitischen Europas

Die Ausrufung einer „geopolitischen Kommission“ durch die Kommissionspräsidentin von der Leyen muss daher als eine dringend erforderliche Antwort auf den derzeitigen Wandel von einer regelbasierten zu einer auch machtbasierten Ordnung verstanden werden. Über Jahrzehnte betrachtete sich die Europäische Union vorrangig als eine „Friedensmacht“ (Joschka Fischer) oder „Normative Power“ (Ian Manners); Machtpolitik war ihr weitestgehend fremd. Dabei sollte allerdings nicht vergessen werden, dass sich Europa diese eher komfortable Rolle nur unter dem Schuttschirm der Supermacht USA erlauben konnte, die in den vergangenen 70 Jahren das macht- und geopolitische Handeln für den Westen im Wesentlichen übernommen haben. Auf dem alten Kontinent reift nun die Erkenntnis, dass sich diese Ära dem Ende zuneigt. So warnte neben der Kommission auch der französische Staatspräsident Emmanuel Macron in einem Interview mit dem britischen Economist am 21. Oktober 2019, Europa müsse sich angesichts der sino-amerikanischen Rivalität dringend als „geopolitische Macht“ verstehen – „sonst werden wir die Kontrolle über unser Schicksal nicht mehr lange bewahren“. Doch was kann „Geo-politik“ überhaupt für einen außenpolitisch fragmentierten Akteur wie die EU konkret bedeuten und was müsste sie angesichts der sich abzeichnenden kolossalen Veränderungen umfassen?

In ihrer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 22. Januar 2020 erklärte Kommissionspräsidentin von der Leyen, die Europäische Union stehe für eine „von gemeinsamen Inte-

ressen geleiteten Geopolitik“. Dieser Ansatz erinnert im Kern an das Konzept der „kooperativen Autonomie“ der früheren EU-Außenbeauftragten Federica Mogherini; demnach sind „strategische Autonomie und Zusammenarbeit mit unseren Partnern zwei Seiten derselben Medaille“. Im Grunde genommen geht es daher bei dem neuen Narrativ einer geopolitischen und souveränen Europäischen Union um den Erhalt eines wirksamen multilateralen Systems im Allgemeinen und um die Notwendigkeit einer Stärkung der strategischen Autonomie Europas im Besonderen. Denn damit die EU gegen die USA und China ihre Interessen zur Geltung bringen kann, muss sie die dafür nötige Eigenständigkeit und internationale Handlungsfähigkeit entwickeln. Hierbei besteht die wesentliche strategische Herausforderung für die EU darin, die internen und externen Dimensionen ihrer Politikbereiche in der außenpolitischen Praxis enger zu verknüpfen.

An erster Stelle ist dabei die Notwendigkeit der Vollendung des Binnenmarkts und der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu nennen. Der Binnenmarkt und der Euro sind die Basis für Europas Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Macht. So zeigt der sogenannte „Brussels effect“ (Anu Bradford), dass die EU qua ihrer Marktmacht durchaus in der Lage ist, weltweite Standards zu setzen – wie etwa mit der im Mai 2018 in Kraft getretenen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). Dies darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass Europa trotz seiner globalen Gestaltungskraft als Regulierungsmacht vor allem im technologischen Bereich (z.B. Künstliche Intelligenz oder 5G) nach wie vor hinterherhinkt. So existieren weiterhin keine „europäischen Champions“, die mit US-amerikanischen oder chinesischen digitalen Großkonzernen wie Google, Apple, Huawei oder Alibaba mithalten können. Die EU muss daher in Zukunft dringend mehr in diese Schlüsseltechnologien investieren, um die technologische Souveränität Europas in wichtigen Wertschöpfungsketten zu bewahren. Doch um die von dem ehemaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker beschworene „Weltpolitikfähigkeit“ zu entwickeln, braucht es auch eine engere Koordination in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Makel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sind hinreichend bekannt: Diese reichen von dem oft kritisierten Einstimmigkeitszwang bis hin zu der mangelhaften außenpolitischen Strategiefähigkeit und der fehlenden Hard Power. Vor allem an Letzterem wird sich auch in den nächsten Jahren vermutlich wenig ändern; so wird Europa auf absehbare Zeit im Bereich der Territorialverteidigung von der NATO (und damit auch von den USA) abhängig bleiben. Gleichwohl hat die EU mit der Gründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) im Dezember 2017 bereits eine bedeutsame Weichenstellung für eine eigenständigere EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik vollzogen. Dabei muss allerdings erwähnt werden, dass die bisher insgesamt 47 PESCO-Projekte merklich hinter den Erwartungen der 2016 verabschiedeten globalen Strategie der Europäischen Union zurückbleiben. Nach einer Studie des International Institute for Strategic Studies (IISS) befinden sich die meisten PESCO-Projekte „at the low-end of the capability spectrum and consist mostly of what Member States were ready to develop at the national level“. Eine deutlich ambitionierte Nutzung von PESCO, einschließlich der Lancierung sogenannter „High-End“-Projekte“, ist daher notwendig, um den eigenen Ansprüchen der EU als globaler zivil-militärischer Krisen-manager gerecht zu werden. Dabei kann die strategische Bedeutung einer unabhängigeren EU-Sicherheitspolitik angesichts der äußerst volatilen Nachbarschaft der EU gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Denn das „geopolitische Europa“ steht und fällt mit der Frage, ob es der EU künftig gelingen wird, ihre direkte Nachbarschaft (vom Westbalkan über den Südkaukasus bis hin zur Sahara) zu stabilisieren. Längst liegt auf der Hand, dass Europa in Folge der geostrategischen Neuausrichtung der USA



in Richtung asiatisch-pazifischen Raum in ihrer südlichen und östlichen Nachbarschaft deutlich mehr Verantwortung übernehmen muss. Falls die EU daran scheitert, bleibt ein strategisch autonomes Europa nicht mehr als eine Wunschvorstellung. Eher früher als später muss die EU auch das Einstimmigkeitsprinzip (zumindest) in der GASP überdenken. Bereits in der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg (Juni 2018) heißt es hierzu: „Wir brauchen eine europäische Debatte über neue Formate, zum Beispiel einen EU-Sicherheitsrat, und über Möglichkeiten einer engeren Abstimmung innerhalb der EU und in externen Foren. Ferner sollten wir im Rahmen einer breiteren Debatte über Mehrheitsentscheidungen in EU-Politikfeldern Möglichkeiten der Nutzung von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik prüfen“. Nur allzu oft ist die EU aufgrund des Einstimmigkeitszwangs sowie der häufig divergierenden Bedrohungspereptionen und Interessen ihrer Mitgliedsstaaten außenpolitisch zu langsam oder gar völlig handlungsunfähig – und genau darin liegt auch eine der größten Schwächen der EU-Außenpolitik. Denn Mächte wie Russland und China – und auch die USA – werden stets versuchen, die Union nach dem Prinzip *divide et impera* zu spalten und damit geopolitisch zu schwächen. Daher ist es ebenfalls unbedingt erforderlich, dass die EU ihre gemeinsamen geopolitischen Interessen definiert. Dazu gehört unter anderem eine Schärfung der globalen Strategie der EU; schließlich hat sich die Sicherheitslage Europas seit 2016, als die letzte Globale Strategie veröffentlicht wurde, insbesondere durch den neuen Großmächte Wettbewerb – und jüngst durch die COVID-19-Krise – markant verändert.

#### Die globale COVID-19-Pandemie und ihre geopolitischen Folgen

Das Jahr 2020 könnte in der Geschichte der Menschheit eine einzigartige Zäsur bedeuten. Denn bereits jetzt steht fest: Die Welt, die wir bisher kannten, wird in Folge der immensen gesundheitlichen, politischen, sozialen und ökonomischen Schäden durch die COVID-19-Pandemie in mehrfacher Hinsicht eine andere sein. Der Ausbruch des Coronavirus hat die gravierenden Mängel der bereits seit der Finanzkrise 2007 kriselnden Globalisierung – und insbesondere der Global (Health) Governance – schonungslos offengelegt. Nach der Pandemie müssen folglich einige grundsätzliche Fragen gestellt und beantwortet werden – vor allem mit Hinblick auf die Risiken weltweiter Interdependenzen und die Abhängigkeiten von globalen Lieferketten. Auffallend ist indes auch, welche marginale Rolle internationale Fora wie die G7, G20 oder die UNO bislang bei der Bewältigung dieser Krise einnehmen; so wirkt die COVID-19-Pandemie momentan wie ein Brandbeschleuniger für den relativen Niedergang des regelbasierten Ordnungsmodells. Dies liegt a fortiori an der akuten Führungsschwäche der USA. Die Vereinigten Staaten versuchen derzeit erst gar nicht – wie beispielweise noch während der Finanzkrise oder der Ebola-Pandemie 2014-2016 – eine internationale Führungsrolle einzunehmen. Vielmehr scheinen sich die isolationistischen Tendenzen innerhalb der Trump-Administration noch einmal verstärkt zu haben. Dies zeigte sich unter anderem in der fragwürdigen Entscheidung Trumps, inmitten der Corona-Krise die US-Beitragszahlungen an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) einzustellen. Vor kurzem warnte daher die frühere Sonderberaterin Mogherinis, Nathalie Tocci, die COVID-19-Pandemie „could mark the US’s Suez moment“ – also jene Krise 1956, in der die USA Großbritannien und Frankreich endgültig für alle sichtbar als führende Weltmacht ablösten. Denn längst wird das neue Virus auch im Wettstreit der Großmächte geopolitisch instrumentalisiert. So versucht sich China mit seiner Corona-Diplomatie (also der Lieferung von Medikamenten, Schutzausrüstung, Masken etc.) als globale Führungsmacht zu inszenieren. Zeitgleich läuft die chinesische globale Desinformationskampagne auf Hochtouren. Unter anderem soll Peking jüngst die EU massiv unter

Druck gesetzt haben, um einen am 24. April 2020 dennoch veröffentlichten Bericht des Europäischen Auswärtigen Dienstes über Desinformation in der COVID-19-Krise zu verhindern. Einem Bericht von Reuters zufolge sollen dabei hochrangige chinesische Beamte europäischen Diplomaten damit gedroht haben, dass eine Veröffentlichung des Berichts „sehr schlecht für die Zusammenarbeit“ sei. Nur zwei Wochen später hat das chinesische Außenministerium einen Gastbeitrag der EU-Vertretung und der 27 EU-Botschafter in der Staatszeitung China Daily zensiert. In dem Leitartikel anlässlich des 45. Jahrestags der Gründung diplomatischer Beziehungen zwischen China und der EU wurde demnach ein Halbsatz zum Ursprung des Virus gestrichen. Das offensichtliche Kalkül der chinesischen Führung hinter diesem massiven Druck: Peking möchte bei der „globalen Schlacht der Narrative“ die Deutungshoheit erringen. Die Corona-Krise ist schließlich auch eine Systemfrage. Welches Modell funktioniert effektiver in Krisenzeiten – das chinesische autoritäre oder das demokratisch-freiheitliche westliche? Ob Chinas Propaganda letzten Endes Erfolg haben wird, mag dennoch bezweifelt werden. Denn die Kritik an Chinas Verhalten ist groß, unter anderem auch weil sich Peking nach wie vor einer unabhängigen Untersuchung über den Ausbruch der Pandemie verweigert. Immer mehr wird inzwischen deutlich: Weder die USA noch China taugen derzeit als internationale Führungsmacht.

Und Europa? Nach klassischen nationalstaatlichen Reflexen zu Beginn der Krise scheint die EU langsam zu begreifen, dass sie diese Heimsuchung nur gemeinsam meistern kann; so hat der Europäische Rat am 23. April 2020 das erste 540-Milliarden-Euro-schwere Hilfspaket gebilligt. Gleichzeitig ist indes auch klar, dass diese Summe nicht ausreichen wird. Besonders die sogenannten „frugal four“, also Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich, werden künftig ihren alten fiskalpolitischen Dogmatismus überwinden müssen, der bereits zu Zeiten der Eurokrise wenig hilfreich war.

Zusammenfassend ist es höchste Zeit sich einzugestehen, dass der Erhalt der Europäischen Union, von einem „geopolitischen Europa“ ganz zu schweigen, Geld kosten wird. Dabei ist auch offensichtlich: Die Alternative, nämlich ein geopolitisch irrelevantes Europa, wäre wesentlich teurer. Es würde uns letzten Endes unsere in diesen Tagen oft beschworene europäische Souveränität kosten. Die europäischen Staats- und Regierungschefs sollten daher diese Krise nutzen, um ein Europa zu schaffen, das den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen ist. Denn die Art und Weise wie die EU diese Krise bewältigt, wird maßgeblich entscheidend sein für die Zukunft des europäischen Integrationsprojekts und Europas Rolle in der Welt.

Ein hehrer Anspruch

Einem geopolitischen Europa stehen folglich noch viele Hürden entgegen. In einer Welt der Machtpolitik und der Großmächterivalität zwischen China und den USA ist es allerdings unerlässlich, dass die Europäische Union ihre Stimme erhebt und ihre Werte und Interessen verteidigt. Dabei geht es erstrangig um die Selbstbehauptung Europas. Keineswegs sollte es darum gehen, sich sehenden Auges in einen globalen Machtkampf zu stürzen. Vielmehr sollte Europa seinen Einfluss nutzen, um den Wettbewerb zwischen den Großmächten friedlich zu bewältigen und die Kernprinzipien der liberalen und multilateralen Ordnung zu verteidigen und zu erneuern. Eine regelbasierte Ordnung ist in Europas genuinem Interesse. Bereits seit der ersten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ vom Dezember 2003 ist ein „effektiver Multilateralismus“ eines der prägenden Leitmotive der EU-Außenpolitik. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Schließlich ist die EU selbst

in ihrem Wesenskern „a creature of multilateralism“. Oder wie es der ehemalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso einst formulierte: Der Multilateralismus ist Bestandteil „der DNA“ der Europäischen Union. Zugleich ist ein regelbasiertes System der Garant für Europas Sicherheit und Wohlstand. Viele drängende Fragen unserer Zeit, sei es der Klimawandel oder die gegenwärtige CO-VID-19-Krise, können nur durch mehr internationale Zusammenarbeit gelöst werden. Es ist jedoch ebenso klar, dass die multilaterale Ordnung, allem voran die Welthandelsorganisation (WTO), dringender Reformen bedarf. Es braucht letzten Endes einen Multilateralismus, welcher die veränderten geopolitischen Verhältnisse und neuen Realitäten des 21. Jahrhunderts reflektiert. Die Europäische Union sollte die treibende Kraft hinter einer solchen Reform sein – mit den „United Nations at the centre“, wie der EU-Außenbeauftragte Borrell betonte. In diesem Sinne schwebt der Europäischen Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine Europäische Union vor, „die Hüterin des Multilateralismus ist“. Ein äußerst ambitioniertes Ziel, welches angesichts der weltweiten Umbrüche und Verwerfungen durch den neuen Wettlauf der Großmächte und die COVID-19-Krise wohl noch nie so notwendig war wie heute.

### 30. Aus großer Kraft folgt große Verantwortung: Die deutsche Ratspräsidentschaft im Zeichen der Corona-Krise - von Manuel Pietzko, M.A., 7. Juli 2020

Am 1. Juli hat Deutschland den Vorsitz im Rat der Europäischen Union übernommen, verbunden mit vielen Hoffnungen. Doch die COVID-19-Pandemie hat die Planungen der Bundesregierung durcheinandergeworfen. Neben der Bekämpfung der Corona-Krise und ihrer wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen müssen weitere wichtige Entscheidungen noch in diesem Jahr getroffen werden. Die offiziellen Aufgaben der deutschen Ratspräsidentschaft sind eher zeremonieller Natur: Organisation und Vorsitz der Ratssitzungen, Vermittlung der unterschiedlichen Positionen, um einen Kompromiss zu erreichen, und die Repräsentation des Ministerrats nach innen und außen. Aber gerade wenn große Mitgliedstaaten während einer Krise die Führung übernehmen, wachsen die Hoffnungen auf neue Impulse. Dabei sind die Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft groß, die Liste der Aufgaben ist lang. Internationale Konflikte fordern die Aufmerksamkeit und eine Reaktion der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten. Die EU muss ihre immer wichtiger werdende Rolle als globaler Akteur aktiver ausfüllen, um dem rauerem Ton in den internationalen Beziehungen zu begegnen und multilaterale Kooperationen zu stärken. Doch nicht nur international, auch intern sieht sich die EU wachsenden Problemen gegenüber. Die EU-Skepsis der Bürgerinnen und Bürger ist weiterhin ein großes Problem, gerade hinsichtlich der aktuellen Krise Europas. Deshalb ist es gut und wichtig, dass mit Deutschland ein wichtiges und fähiges Mitgliedsland die Ratspräsidentschaft übernimmt und die Europäische Union hoffentlich wieder auf den richtigen Weg bringt. So könnte man die Ausgangslage der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 knapp analysieren. Beschrieben wurde damit aber die Situation der Europäischen Union 2007, als Deutschland das letzte Mal den Vorsitz im Rat übernommen hat. Es zeigt zum einen, dass von Deutschland schon immer viel erwartet wurde und zum anderen, dass gewisse Probleme auch nach 13 Jahren nicht gelöst werden konnten.

Als CDU/CSU und SPD im März 2018 ihren Koalitionsvertrag vorstellten, gaben sie ihm den Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land“. Auch der Text sprach eine klar europäische Sprache, und vielleicht hatten seine Autorinnen und Autoren dabei schon die Ratspräsidentschaft im Blick. Denn zumindest in den Ministerien hat unmittelbar danach die Arbeit an der Agenda begonnen. Geplant war, den European Green Deal als zentralen Referenzpunkt im Programm der Bundesregierung zu verankern. Am Ende führte die COVID-19-Pandemie dazu, dass viele Vorhaben wieder eingestampft wurden; das Programm musste neu ausgerichtet werden und die Klima-Anstrengungen wurden als Nebenstrang etabliert.

COVID-19 – der Mittelpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft(?)

Nun hat die Bundesregierung eben jene Pandemie zum Mittelpunkt ihres Programms gemacht: „Das Virus muss eingedämmt, die europäische Wirtschaft wieder aufgebaut und der soziale Zusammenhalt in Europa gestärkt werden“. Um die Interessen der Europäischen Union international zu verteidigen und um ihre Verantwortung in der Welt wahrnehmen zu können, wurden sechs Leitgedanken formuliert, die die Europäische Union in den kommenden sechs Monaten und darüber hinaus leiten sollen:

- die dauerhafte Überwindung der COVID-19-Pandemie und die wirtschaftliche Erholung
- ein stärkeres und innovativeres Europa
- ein gerechteres Europa
- ein nachhaltiges Europa
- ein Europa der Sicherheit und der gemeinsamen Werte
- ein starkes Europa in der Welt.

Die politische Wirklichkeit könnte eine andere sein. Denn die noch immer ambitionierten Pläne können zunächst nur die Kirsche auf der Torte der Herausforderungen sein, denen sich die EU und die Ratspräsidentschaft gegenübersehen. Im Fokus stehen zunächst mit der Überwindung der COVID-19-Pandemie inklusive milliarden-schwerem Aufbaufonds, der noch immer ausstehenden Einigung zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und dem Handelsabkommen und damit der endgültigen Loslösung des Vereinigten Königreichs drei Projekte, die die volle Aufmerksamkeit aller Beteiligten benötigen. Idealerweise lassen sich die beiden ersten Punkte mit innovativen Vorstellungen kombinieren. Ziel könnte es z.B. sein, Umweltschutz- und Klimaaspekte sehr viel stärker als bisher zur Voraussetzung von Förder- und Hilfgeldern zu machen. Eine andere Möglichkeit wäre die gezieltere Förderung von Zukunftstechnologien in unterschiedlichsten Wirtschaftsbereichen. Ob die Kompromisse zwischen den 27 EU-Staaten und den Institutionen am Ende in die Zukunft oder doch eher in die Vergangenheit weisen, hängt aber auch von der Verhandlungsführung des Ratsvorsitzes ab.

Die erste Priorität gilt dem Corona-Aufbaufonds

Zunächst gilt es, den Aufbaufonds für die Corona-geplagten Volkswirtschaften Europas auf den Weg zu bringen. Hier müssen die Interessen von vor allem drei Gruppen miteinander in Einklang gebracht werden. Die „Sparsamen Vier“ (Dänemark, Niederlande, Österreich, Schweden) lehnen hohe Zuschüsse ab und wollen sich höchstens auf Kredite einlassen. Dem gegenüber stehen die Befürworterinnen und Befürworter gemeinschaftlicher Schulden vor allem aus dem Süden Europas. Schließlich treten die mittelosteuropäischen Staaten mit einem eigenen Forderungskatalog an, um bei der Verteilung der Milliarden nicht zu kurz kommen und gleichzeitig Souveränitätseinschränkungen mit allen Mitteln zu verhindern. Die Abkehr Deutschlands von einem strikten „Nein“ zu gemeinschaftlichen Verbindlichkeiten hin zu einer – zeitlich und inhaltlich begrenzten – Möglichkeit der Europäischen Kommission zur Aufnahme von Schulden, wurde vor allem international als Zeitenwende interpretiert.

Doch nicht nur die Frage, in welcher Form der Aufbaufonds finanziert werden soll, ist ein Streitpunkt, der unmittelbar angegangen werden muss. Auch die Forderungen für welche Wirtschaftsbereiche und Projekte die Gelder eingesetzt werden dürfen sind in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft höchst unterschiedlich. Während auf der einen Seite die Europäische Kommission und die deutsche Ratspräsidentschaft offensiv dazu aufgefordert werden, ihren Worten zur Unterstützung des European Green Deal und einer nachhaltigen Erneuerung Europas Taten folgen zu lassen, wird auf der anderen Seite ein klarer Fokus auf wirtschaftliche Gesichtspunkte eingefordert. Bereits hier entscheidet sich, ob die deutsche Ratspräsidentschaft dazu in der Lage ist, die zukunftssträchtige Alternative zu vermitteln, die sich an Klimaschutz und innovativen Technologien orientiert und die sie auch in ihrem Programm prominent darstellt, oder ob der Blick doch wieder in Richtung Erhaltung althergebrachter Wege geht. Unmittelbar verwoben mit der Entscheidung zum Aufbaufonds ist die Einigung zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen, der das Budget der Europäischen Union zwischen 2021

und 2027 leiten soll. Ziel war es eigentlich, die neue Vereinbarung noch vor den letzten Europawahlen auszuhandeln. Hiervon war man meilenweit entfernt, sodass eine Einigung nun in letzter Minute erzielt werden muss. Auch hier geht es darum, unterschiedlichste Interessen und Finanzierungswünsche der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments unter einen Hut zu bringen. Das alles unter der Voraussetzung, dass mit dem Vereinigten Königreich einer der größten Nettozahler nicht mehr zum Budget beiträgt und sich viele Regierungen mehr als zieren, ihren Beitrag zu erhöhen. In beiden Fällen drängt die Zeit, damit getroffene Entscheidungen noch rechtzeitig in die Tat umgesetzt werden können. Ziel der Bundesregierung ist es, noch im Juli – vor der Sommerpause – mindestens eine Einigung zwischen den 27 EU-Staaten zu erzielen, wenn nicht sogar schon die Abstimmung mit den EU-Institutionen abzuschließen. Denn je länger die Entscheidungen auf sich warten lassen, desto später können Hilfen ausgezahlt werden und desto unsicherer wird eine tragfähige Finanzierung für die kommenden Jahre.

### Brexit-Verhandlungen als zentraler Stolperstein

Das Endlosdrama Brexit stellt die dritte große Herausforderung für die deutsche Ratspräsidentschaft dar. London möchte unter keinen Umständen die Übergangsfrist über den 31. Dezember 2020 hinaus verlängern und droht – wie schon seit Jahren – mit einem harten Brexit, sollte es zu keiner Einigung auf einen Handelsvertrag kommen. Eigentlich sollte diese bereits im Juni stehen, jetzt hat die britische Regierung September als letzte Möglichkeit ausgegeben. Die Zeit wird also auch hier knapp und die Verhandlungsdauer bereits bestehender Handelsabkommen lässt keinen allzu großen Optimismus zu. Aber die Hoffnung des Vereinigten Königreichs ist immer noch, dass Brüssel mit zunehmendem Druck zentrale Standpunkte aufgibt. Zumindest aktuell scheint es aber so, dass die Verhandlungsgruppe um Michel Barnier auf die bereits ausgehandelten Eckpunkte insistiert, wissend, dass ein no deal-Brexit für das Vereinigte Königreich voraussichtlich folgenreicher sein wird als für die Europäische Union. Die britische Regierung sowie die Brexit-Unterhändlerinnen und -Unterhändler bauen in ihrer Hoffnung auch auf die deutsche Bundesregierung und insbesondere die Kanzlerin. Mit ihrem Ruf, wenn es hart auf hart kommt, pragmatische Lösungen anzustreben, anstatt auf vorher festgelegten Standpunkten zu beharren, sehen sie in Angela Merkel diejenige Regierungschefin, die den Rest Europas auf einen London-freundlicheren Kurs einschwören kann. Doch selbst wichtige Profiteure eines engen Verhältnisses zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union setzen aktuell eher auf den Zusammenhalt der EU-27 statt auf den Ausverkauf des Binnenmarktes. Ist die Pflicht in Form dieser drei Großbaustellen erfüllt, kann an der Kür des Ratsvorsitzes, formuliert in den bereits angesprochenen sechs Leitgedanken, gearbeitet werden, die in den kommenden Absätzen näher betrachtet werden. Diese Zukunftsvisionen sind im Programm der deutschen Ratspräsidentschaft eindeutig an der Überwindung der COVID-19-Pandemie ausgerichtet. Diese wurde von Angela Merkel in ihrer letzten Regierungserklärung als die größte Herausforderung in der Geschichte der EU bezeichnet, auch weil sie alle Staaten gleichermaßen unverschuldet getroffen habe. Dementsprechend steht die Europäische Union für die nächsten sechs Monate unter dem Motto „Gemeinsam. Europa wieder stark machen“, also dem kooperativ angelegten Pendant zu „Make America Great Again“. Es soll zeigen, dass europäische Solidarität auch in schwierigen Zeiten möglich und wichtig ist.

Die Wunschliste der Ratspräsidentschaft ist lang und ambitioniert

Zur dauerhaften Überwindung der COVID-19-Pandemie und der wirtschaftlichen Erholung ist es das Ziel der Bundesregierung, die Gesellschaften, Gesundheits- und Wirtschaftssysteme der Mitgliedstaaten resilienter gegen Pandemien zu machen. In Zukunft müsse man schneller und entschlossener gemeinsam reagieren können. Die Pandemie könne dabei auch eine Chance zur Erreichung eines stärkeren und innovativeren Europas darstellen. Dabei setzt die Ratspräsidentschaft darauf, dass die bereits getroffenen sowie die geplanten Maßnahmen die Transformation der Europäischen Union in Richtung Zukunft voranbringen. Das Programm spricht davon, dass „Europa [...] digital souverän werden [muss], um auch zukünftig aus eigener Kraft handlungsfähig zu bleiben“. Schwerpunkte sollen dabei unter anderem die Entwicklung künstlicher Intelligenz oder Quantentechnologien sein. Doch Europa soll auch gerechter werden. Dabei geht die Bundesregierung davon aus, dass die COVID-19-Pandemie die Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Staaten der Europäischen Union verschärft hat. Bewältigen möchte sie diese Herausforderung unter anderem durch die Entwicklung eines EU-Rahmens für nationale Mindestlöhne. Weiterhin stellt das Papier klar, dass der Weg nach vorne gehen müsse. Für ein nachhaltiges Europa setzt die Bundesregierung auf eine ambitionierte Klima-, Um-welt- und Biodiversitätsschutzpolitik. Sie möchte außerdem den European Green Deal unterstützen und begrüßt den Plan der Kommission, das Pariser Klimaabkommen zu stärken, indem der nationale Klimabeitrag der Europäischen Union für das Jahr 2030 auf 50-55% erhöht und für 2050 die Klimaneutralität der EU angestrebt werden soll.

Hinsichtlich eines Europas der Sicherheit und der gemeinsamen Werte werden unterschiedlichste Projekte angesprochen. Hierunter fallen die geplanten Bemühungen der Ratspräsidentschaft, das Gemeinsame Europäische Asylsystem grundständig zu reformieren, aber auch ein Rechtsstaatsdialog innerhalb der Europäischen Union. In Aussprachen soll die rechtsstaatliche Situation in allen Mitgliedstaaten thematisiert und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Dieses letztgenannte Vorhaben hat die deutsche Ratspräsidentschaft in ihrem Programm ausgesprochen vorsichtig formuliert. Die Hauptadressaten in Sachen Rechtsstaatlichkeit sind sicherlich die Sorgenkinder Polen und Ungarn. Doch über die Versicherung, dass sich alle Mitgliedstaaten dieser Überprüfung stellen sollen, nimmt die Bundesregierung etwas Explosivität aus ihrem Vorschlag. Alleine diese beiden Programmpunkte gleichen aber schon einer „mission impossible“ im fünften Leitgedanken der deutschen Ratspräsidentschaft. Die Interessen der EU-27 liegen in beiden Bereichen derart weit auseinander, dass hinsichtlich einer schnellen Einigung nur wenig Hoffnung bestehen kann – besonders, wenn man die verhärteten Fronten bedenkt, die sich durch die Diskussionen der letzten Jahre entwickelt haben.

Die globale Rolle der EU muss gestärkt werden

Schließlich wird auch im Bereich ein starkes Europa in der Welt ein ambitioniertes Programm entwickelt, das in seiner Umsetzung eng mit dem Hohen Vertreter Josep Borrell abgestimmt werden soll. Übergeordnetes Ziel ist es, der globalen Rolle der EU besser gerecht werden zu können, ohne dabei die wichtigen Partnerschaften zu vernachlässigen. So sollen die Beziehungen zu den Staaten des westlichen Balkans mit ihrer Beitrittsperspektive verbessert werden, die östliche Nachbarschaft gestärkt und die afrikanischen Staaten unter anderem bei der Bewältigung der COVID-19-Pandemie unterstützt werden. Zudem soll über die Europäisch-

Afrikanische Agenda weiterhin an den bekannten Themen Frieden, Sicherheit, Good Governance, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Migration gearbeitet werden. Gleichzeitig ist es das Ziel der Bundesregierung, die Beziehung zu den USA als engstem, aber immer komplizierter werdendem außen- und sicherheitspolitischen Partner zu gestalten und an einer umfassenden Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich festzuhalten. Auch die Beziehungen zu China stellen einen wichtigen Pfeiler der deutschen Pläne für das zweite Halbjahr 2020 dar. Nachdem der EU-China-Gipfel, der für September in Leipzig geplant war, pandemiebedingt nicht stattfinden kann, sucht man nach Alternativen, um die Verhandlungen mit dem wichtigen, aber schwierigen Partner doch noch voranzubringen. Die Crux ist dabei, dass die 27 Mitgliedstaaten mal mehr mal weniger an einer engeren, aufgeschlosseneren Partnerschaft mit China interessiert sind und damit durchaus unterschiedliche Interessen haben. Hierzu sagte Merkel: „Wir teilen Interessen, etwa in der Zusammenarbeit beim Klimaschutz. Wir verhandeln seit Langem ein Investitionsabkommen, kommen aber nicht richtig von der Stelle. Wir sollten uns über unsere Entwicklungspolitik in Afrika austauschen, wo China zum Teil andere Wege geht“. Weitere Punkte umfassen unter anderem die Aufwertung der EU-ASEAN-Beziehungen zu einer Strategischen Partnerschaft sowie die Weiterentwicklung der GSVP in Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter.

Neben den politischen Herausforderungen muss sich die deutsche Ratspräsidentschaft aber auch mit organisatorischen Schwierigkeiten auseinandersetzen. Aktuell können aufgrund der Corona-Kontaktrestriktionen nur etwa 10% der üblichen Meetings im Rat und den untergeordneten Einheiten stattfinden. Die Hoffnung ist, dass man im Verlauf des Jahres diese Zahl zumindest verdreifachen kann. Weitere Kapazitäten können insbesondere durch Videokonferenzen geschaffen werden. Doch kann die „Digital Diplomacy“ bekanntlich (noch) nicht alle Feinheiten der persönlichen Begegnung ersetzen. Die wichtigen Einzel- und Kleingruppengespräche, die Kompromisse in verfahrenen Situationen erst realisierbar machen können nicht ohne weiteres digitalisiert werden. Die Rolle der Ratspräsidentschaft ist dabei insbesondere die persönliche Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Positionen oder auch der direkte Kontakt zu einzelnen Mitgliedern, der über den Bildschirm sehr viel schwerer herzustellen ist. Noch nicht abgedeckt ist dabei die Kommunikation mit der Kommission und dem Europäischen Parlament, die z.B. in Form des Trilogs entscheidend für erfolgreiche Legislativvorhaben ist.

Insgesamt muss sich die deutsche Ratspräsidentschaft daran messen lassen, welchen Beitrag sie zur Auflösung der drei Krisenherde Aufbaufonds, MFR und Brexit liefern kann. Schnelle Erfolge in den Aspekten zum Aufbaufonds und dem Mehrjährigen Finanzrahmen sowie substanzielle Fortschritte beim Handelsabkommen müssen das Mindestziel der Bundesregierung sein, um ein Scheitern der Ratspräsidentschaft zu verhindern. Um ein erfolgreiches Halbjahr gestalten zu können, muss zumindest ein Teil der formulierten Zukunftsvisionen umgesetzt und nicht nur angedacht werden.

Deutschland hat die Chance, verspielten Kredit wiedergutzumachen

Die Erwartungen jedenfalls, die an die deutsche Ratspräsidentschaft herangetragen werden, sind also immens und die Bundesregierung will sie gerne erfüllen. Doch es wäre zu kurz gedacht, ginge man davon aus, dass die Übernahme des Ratsvorsitzes durch Deutschland nur eine Chance für die Europäische Union sei. Auch Deutschland selbst hat damit die Möglich-



keit, wieder eine aktive Führungsrolle zu übernehmen und sich aus einer (zumindest wahrgenommenen) Abseitsposition herauszubewegen. Es liegen Jahre des Zauderns und Zögerns hinter Berlin, in denen Zukunftsdebatten der EU nur sehr zaghaft angegangen wurden. Der geplanten europäischen Aufbruchsstimmung, ausgelöst durch die Pläne des französischen Präsidenten Emmanuel Macron, zeigte die Kanzlerin zunächst die kalte Schulter, bevor sich die beiden Regierungen im Juni 2018 in Meseberg doch noch zu einem gemeinsamen Programm für die Zukunft durchringen konnte. Die von der Europäischen Kommission lancierte Konferenz zur Zukunft der Europäischen Union könnte ein weiterer entscheidender Impuls in die Erneuerung der EU sein. Doch auch hier hat die COVID-19-Pandemie ihre Spuren hinterlassen. Die Auftaktveranstaltung zum Europatag am 9. Mai 2020 musste abgesagt werden und die deutsche Ratspräsidentschaft hat in dieser Hinsicht bisher leider keine weitere Initiative ergriffen. Jetzt hat die Bundesregierung eine weitere Chance, selbst tätig zu werden – dieses Mal als maßgeblich gestaltende Akteurin in enger Abstimmung mit der Europäischen Kommission und insbesondere ihrer in Berlin bestens bekannten Präsidentin Ursula von der Leyen. Dabei hat die Kanzlerin nicht zuletzt während des ersten persönlichen Treffens mit Macron seit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie klargestellt, dass die deutsche Ratspräsidentschaft maßgeblich auf dem deutsch-französischen Tandem aufbauen wird. Eine weitere Chance bietet sich Deutschland in der Hinsicht, dass es die zumindest teilweise perzipierte Loslösung Deutschlands von seinen europäischen Partnerinnen und Partnern vor allem im Süden Europas seit der Eurokrise aufheben kann. Auch hier spielt der größere Bewegungsspielraum, den sich Deutschland durch die Hinwendung zu gemeinschaftlichen Schulden gestattet hat, eine entscheidende Rolle. Dazu haben „Merkel und Finanzminister Olaf Scholz [...] mehrfach betont, dass alte Verhandlungspositionen der Bundesregierung [...] überholt seien. Deutschland werde wesentlich mehr in die EU-Kasse zahlen müssen, um besonders von der Pandemie betroffenen EU-Staaten wie Italien zu helfen“. Diese Erkenntnis ist ein wichtiger Kontrapunkt, gerade im Vergleich zum Beginn der COVID-19-Pandemie, als die EU-Staaten nur sehr wenig gegenseitige Hilfe geleistet und sich vor allem um sich selbst gekümmert haben.

Die Kehrtwende Merkels wurde von einigen Beobachterinnen und Beobachtern als Zeitenwende wahrgenommen. So schrieb Matthew Karnitschnig, dass Deutschland scheinbar nicht mehr der „reluctant hegemon“ der Vergangenheit sei und schloss seinen Artikel mit der Bemerkung, dass die Kanzlerin, so sie es während der deutschen Ratspräsidentschaft schafft, zu zeigen, dass Deutschland die EU führen kann, ohne sie zu dominieren, nach 15 Jahren endlich ihr eigenes Vermächtnis schaffen könne. Paul Taylor ging sogar noch einen Schritt weiter: „In the twilight of her chancellorship, Angela Merkel has secured her place in the pantheon of European statesmanship“, um später noch nachzulegen, dass „she has earned her place in the lineage of post-war leaders from Konrad Adenauer to Willy Brandt, Helmut Schmidt and Helmut Kohl, who understood that securing a vibrant, stable Europe based on a social market economy is Germany’s supreme national interest“. Auch Heribert Prantl reiht sich in diese Phalanx ein. Dass Merkel seit 2006 vom Forbes Magazin 13. Mal zur mächtigsten Frau der Welt ernannt wurde, ist bereits bekannt. Nun hat Prantl sie sogar zur mächtigsten europäischen Frau seit Kaiserin Maria Theresia von Österreich gekürt.

Angela Merkels Vermächtnis?

Dies ist sicher auch Ausdruck einer gewissen Überraschung hinsichtlich der Führungsstärke der deutschen Kanzlerin. Merkel, die sich nach ihrer Absage an eine weitere Amtszeit und nach der Abgabe des CDU-Vorsitzes bereits mehr und mehr zurückzog, ist durch die COVID-

19-Pandemie als Krisenmanagerin wieder in den Fokus europäischer Politik gerückt. Die deutsche Ratspräsidentschaft 2020 wird voraussichtlich ihre vorerst letzte Möglichkeit sein, die Geschicke der Europäischen Union zu prägen und ein positiveres Bild von sich und den von ihr geführten Bundesregierungen – das vor allem wegen des Beharrens auf der Austeritätspolitik seit der Eurokrise in den südlichen Mitgliedstaaten stark gelitten hat – zu zeichnen. Diese zweite Ratspräsidentschaft unter ihrer Führung wird also ihre letzten Schritte auf der europäischen Bühne begleiten, während die erste vor 13 Jahren den Beginn ihrer Kanzlerschaft prägte. Sie ist damit diejenige Staats- oder Regierungschefin mit der größten Zeitspanne zwischen ihren Ratspräsidentschaften. Selbst der „ewige Kanzler“ Helmut Kohl brachte es nur auf elf Jahre. Dass die Bundeskanzlerin tatsächlich daran interessiert ist, einen positiven bleibenden Eindruck hinsichtlich der Europäischen Union zu hinterlassen, kann niemanden überraschen. Bemerkenswert ist jedoch, dass sie das Thema Europa seit einiger Zeit fast emotional angeht, was auch ihre aktuelle Regierungserklärung deutlich macht. Darin legt sie nicht nur die wichtigsten Punkte für die deutsche Ratspräsidentschaft dar, sondern hält auch ein Plädoyer für ein starkes, gemeinschaftliches Europa: „Vielleicht leidet Europa auch daran, dass wir, die wir Europa wollen, zu selten sagen, worauf wir stolz sein können. Vielleicht leidet Europa auch daran, dass wir es zu lange als selbstverständlich wahrgenommen haben, dass wir es zu sehr den Gegnern überlassen haben, über Europa zu sprechen, anstatt dass wir, die wir von Europa überzeugt sind, es zum Kern der politischen Diskussion machen“. Ihre Erklärung begann sie mit einem Satz, der die deutsche Europapolitik und die Vermittlung von der Europäischen Union in Zukunft sehr viel stärker leiten sollte: „Europa braucht uns, so wie wir Europa brauchen: nicht nur als historisches Erbe, das wir geschenkt bekommen haben, sondern als ein Projekt, das uns in die Zukunft führt“. Jetzt liegt es an ihr, die deutsche Ratspräsidentschaft als Ausdruck dieses Plädoyers zu nutzen. Nicht alleine, als dominierende Macht der Europäischen Union, sondern gemeinsam, um Europa wieder stark zu machen.

31. Die 1,8-Billionen-Euro-Frage ist gelöst – und jetzt? Zu den historischen Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juli 2020 - von Dr. Carolin Rüger und Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 31. Juli 2020

25 Minuten hatten noch gefehlt, um das Treffen des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020 zum längsten Gipfel der EU-Geschichte zu machen. Mit 91 Stunden und 45 Minuten hält der legendäre Europäische Rat von Nizza, der im Dezember 2000 die damals nur 15 Mitgliedstaaten an der französischen Mittelmeerküste versammelte, nach wie vor den Rekord des längsten EU-Gipfels aller Zeiten. Einen anderen Superlativ können die Staats- und RegierungschefInnen der nun 27 EU-Mitgliedstaaten jedoch für sich reklamieren: Noch nie zuvor wurde über so viel Geld verhandelt. Und noch nie wurde dieses Geld dringender gebraucht.

Schwerste Wirtschaftskrise seit dem Zweiten Weltkrieg

Es galt, die 1,8-Billionen-Euro-Frage zu lösen und damit eine Antwort zu finden auf die verheerenden soziökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie, die die europäischen Volkswirtschaften massiv in Mitleidenschaft gezogen und in die schwerste Krise seit dem zweiten Weltkrieg gestürzt hat. Aktuelle Konjunkturprognosen sagen für die EU-27 2020 einen Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um 8,3 Prozent voraus. Der Pandemie-Schock hat alle Staaten getroffen, aber nicht alle im gleichen Ausmaß. Die Frage der europäischen Solidarität stellt sich somit erneut und mit größter Brisanz. Turnusgemäß standen die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2021 bis 2027 (Umfang: 1,074 Billionen Euro) an, die beim letzten Gipfel im Februar 2020 noch gescheitert waren. Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen legte zusätzlich 750 Milliarden Euro in Form des Finanzinstruments „Next Generation EU“, vulgo Corona-Rettungsfonds aufs Verhandlungstapet.

Corridor Diplomacy statt Digital Diplomacy

Das erste Treffen des Europäischen Rates unter der aktuellen deutschen Ratspräsidentschaft fand nach Monaten der „Digital Diplomacy“ wieder in Brüssel statt und eröffnete damit auch Möglichkeiten der „Corridor Diplomacy“ mit allen Möglichkeiten informeller Kontakte, die für Entscheidungsfindungen so wichtig sind. Nach dem Verhandlungsmarathon von vier Tagen und vier Nächten (eine minutiöse Begleitung findet sich hier) verkündete Ratspräsident Charles Michel in den Morgenstunden des 21. Juli mit nur einem Wort – „Deal“ – die Einigung. Die Beschlüsse des „Deals“ wurden in den Medien hinlänglich dargestellt und kommentiert. Hauptstreitpunkte waren die Gesamtsumme aus MFR und Corona-Aufbaufonds, das Verhältnis zwischen Krediten und Zuschüssen, Modalitäten und Kontrolle der Auszahlung sowie die Koppelung von Milliardenhilfen und Rechtsstaatlichkeit. In der nationalen Berichterstattung zum „Deal“ steht zumeist die Frage im Zentrum, wer wie viele nationale Schäfchen (vorwiegend in Form von Zuflüssen oder Rabatten) ins Trockene gebracht hat. Demgegenüber soll im Folgenden die EU-Perspektive in den Vordergrund gerückt werden. Was bleibt vom Verhandlungspoker, und wie geht es weiter?

Es kann uns nur gut gehen, wenn es auch den europäischen Nachbarn gut geht

Diese Erkenntnis, die von der deutschen Bundeskanzlerin seit Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft gebetsmühlenartig wiederholt wird, hat sich auch beim Gipfel der Staats- und RegierungschefInnen letztlich durchgesetzt. Auch wenn Österreichs Bundeskanzler Sebastian Kurz im Vorfeld des Gipfels von „Staaten, die in ihren Systemen kaputt sind“, sprach und damit die südlichen Nachbarn meinte, auch wenn der französische Staatspräsident Macron gegen Kurz giftete und mit Abreise drohte, auch wenn der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán nach eigenen Aussagen nicht weiß, warum ihn sein niederländischer Amtskollege Mark Rutte „hasst“ – anders als viele KommentatorInnen vermitteln, war der Ton beim Gipfel nicht viel rauer als üblich. Der Blick in die Integrationsgeschichte zeigt, dass bei früheren Zusammenkünften schon deutlich schwerere Geschütze aufgeföhren wurden. Zu erinnern ist hier nur an den letzten Gipfel unter deutscher Ratspräsidentschaft im Juni 2007, als Polen forderte, die Kriegstoten mitzuzählen, wenn es um die Errechnung der Bevölkerungsgröße für die Stimmgewichtung im Rat gehe. Abgesehen von kleineren Nickligkeiten kann die Gipfelatmosphäre diesmal dagegen als „business as usual“ verbucht werden

Der Europäische Rat fasste Beschlüsse von historischer Bedeutung

Inhaltlich jedoch können die Beschlüsse des Europäischen Rats zu Corona-Aufbaufonds und MFR als historisch gewertet werden, weil sie der Kommission erstmals erlauben, in sehr hohem Umfang Schulden aufzunehmen, die die Mitgliedstaaten gemeinsam begleichen werden, und zwar mit ihren jeweiligen Beiträgen zum EU-Haushalt. Auch die gemeinsame Schuldenaufnahme ist einmalig und kann als kraftvolle gemeinsame Antwort auf die Covid-19-Pandemie bezeichnet werden; all dies ist ein absolutes Novum in der EU-Geschichte. Dazu musste sich vor allem Deutschland von seinem lange Jahre gepflegten Credo verabschieden, dass es auf gar keinen Fall zu einer gemeinsamen Verschuldung kommen dürfe. Diese Kehrwende hat Angela Merkel überraschend in einer „Deutsch-französischen Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise“ vom 18. Mai 2020 vollzogen. Hier hatten Merkel und Macron die Schaffung eines 500 Milliarden Euro schweren Fonds zur wirtschaftlichen Erholung Europas vorgeschlagen, der als Zuschüsse an die von der Pandemie besonders betroffenen EU-Staaten fließen sollte. Diese Initiative vom Mai 2020 wurde dann von der Kommission aufgegriffen und um einen Kreditteil in Höhe von 250 Milliarden Euro ergänzt. Das „Next-Generation-EU“-Paket von Kommissionspräsidentin von der Leyen fußt also auf dieser deutsch-französischen Initiative, die somit den Weg frei gemacht hatte für den bereits zuvor als historisch bezeichneten Schritt, (einmalig) gemeinsam Schulden aufzunehmen. Damit wurde einmal mehr die zentrale Funktion des sog. deutsch-französischen Motors der Integration unter Beweis gestellt: Finden Deutschland und Frankreich den Weg zu einem gemeinsamen Vorschlag in höchst umstrittenen und wichtigen Fragen, dann hat er gute Aussichten, auch im Kreise der gesamten EU angenommen zu werden. Und so ist es in den frühen Morgenstunden des 21. Juli 2020 dann ja auch geschehen.

Frugal four: von Berlin alleingelassen

Dass solch eine Übernahme einer deutsch-französischen Initiative keineswegs ein Kinderspiel ist, hat sich letzthin am Widerstand der sog. Frugal four (der sparsamen Vier, zu denen sich im Gipfelvorfeld auch noch Finnland gesellt hatte) gegen die Höhe des Corona-Aufbaufonds sowie gegen die Aufteilung zwischen Zuschüssen und Krediten gezeigt. Der Widerstand der

sparsamen Vier bzw. Fünf war auch deshalb so stark und gut sichtbar, weil diese Staaten beim Thema Transfers und „Schuldenunion“ sich in der Vergangenheit immer der deutschen Unterstützung sicher sein konnten. Angela Merkels Kehrtwende ließ sie quasi im Regen stehen, so dass sie ihren Widerstand gegen die Mehrheit der EU-Staaten nun alleine und möglichst gut vernehmbar artikulieren mussten – was ihnen zweifelsohne gelungen ist. So konnten sie auf dem Gipfel das Verhältnis von Krediten versus Zuschüsse verändern, so dass es „nur 390“ statt 500 Milliarden Euro an Zuschüssen geben wird. Viel entscheidender aber ist, dass es überhaupt Zuschüsse aus gemeinsam aufgenommenen Schulden geben wird. Interessanterweise hat dieser historische Beschluss zur (einmaligen) gemeinsamen Schuldenaufnahme an den internationalen Finanzmärkten zu einem „run“ auf den Euro geführt: Weil für diese Schuldtitel die gesamte EU gerade steht, gelten sie derzeit als sehr vertrauenswürdig und solide und stärken die Rolle des Euro als internationale Reservewährung – ein sehr erfreulicher Nebenaspekt der Gipfelbeschlüsse.

Rule of Law oder Rule of Orbán?

Der Europäische Rat vom 17. bis 21. Juli 2020 musste sich mit einer Frage von ganz herausragender Bedeutung für die Zukunft der EU befassen: Soll die Vergabe von EU-Geldern künftig an das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gekoppelt werden? Oder anders ausgedrückt: Kann Staaten, die die essenziellen Grundwerte der EU nicht achten, der Geldhahn zugedreht werden? Mit dieser Frage hatten die Staats- und RegierungschefInnen ein weiteres sehr heißes Eisen zu schmieden.

Schon seit einigen Jahren liegen Ungarn und Polen mit der EU über Kreuz. Gegen beide Staaten laufen Sanktionierungsverfahren nach Artikel 7 EUV. Liegt eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Werte der EU vor, könnten die Mitgliedschaftsrechte des betroffenen Staates suspendiert und das Stimmrecht im Rat entzogen werden. Könnten – denn die Entscheidung darüber muss zunächst einstimmig (aber ohne den betroffenen Mitgliedstaat) vom Europäischen Rat getroffen werden. Ungarn und Polen haben bereits angekündigt, dass sie sich, sollte es zum Schwur kommen, gegenseitig per Veto schützen würden. Damit erweisen sich die EU-Instrumente zur Verteidigung der demokratischen Grundwerte und der Rechtsstaatlichkeit als deutlich unzureichend. Folglich ist der Unmut derer groß, die die EU nicht zuvörderst als Melkkuh für Subventionen, sondern als eine Wertegemeinschaft betrachten. Die deutsche Ratspräsidentschaft versprach in ihrem Programm, einen Rechtsstaatsdialog zu etablieren, der explizit alle Mitgliedstaaten umfasst. Mit den Verhandlungen zum MFR eröffnete sich somit die Möglichkeit, dem Prinzip „Geld gegen Grundwerte“ nachhaltig Geltung zu verschaffen. Nach Meinung der meisten KommentatorInnen ist die Rechtsstaatlichkeit beim Gipfelkompromiss unter die Räder geraten. Diesen Eindruck beförderte vor allem ein geleaktes Dokument, das die Verwässerungen des ursprünglichen Entwurfs des Gipfeldokuments zeigt. Seit Bekanntwerden der Einigung gerieren sich Viktor Orbán und sein polnischer Amtskollege Mateusz Morawiecki als Sieger des Gipfels und feiern sich dafür, jegliche Verknüpfung von Rechtsstaatlichkeit und Geldflüssen aus EU-Töpfen abgewehrt zu haben. Eine genauere Analyse des Gipfeldokuments hält dieser Interpretation jedoch keineswegs stand. Stattdessen ist aus zwei Gründen vorsichtiger Optimismus angebracht: Zum einen wurde beschlossen, dass die Reformpläne, die die Mitgliedstaaten vorlegen müssen, um Gelder aus dem Corona-Fonds zu erhalten, mit den länderspezifischen Empfehlungen der Kommission für die einzelnen Mitgliedstaaten abgeglichen werden müssen. Diese länderspezifischen Empfehlungen,

die die Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters abgibt, enthielten im Falle Ungarns oder Maltas beispielsweise immer auch Forderungen nach mehr Rechtsstaatlichkeit (Näheres dazu hier).

Zum zweiten unterstreicht der Europäische Rat im Gipfeldokument klar die „Bedeutung, die dem Schutz der finanziellen Interessen [...] und] der Achtung der Rechtsstaatlichkeit“ zukommt. Des Weiteren heißt es:

*„Es wird eine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts und von ‚Next Generation EU‘ eingeführt. In diesem Zusammenhang wird die Kommission im Fall von Verstößen Maßnahmen vorschlagen, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Der Europäische Rat wird sich rasch mit der Angelegenheit befassen.“*

Mit diesem Konditionalitätsregime wäre die Koppelung von Rechtsstaatlichkeit und Geldflüssen garantiert. Die Formulierung kann sehr konkrete Folgen haben. Dies geht aus Äußerungen von Kommissionspräsidentin von der Leyen hervor: Der im Schlussdokument genannte Kommissionsvorschlag zu einem solchen Konditionalitätsregime liegt bereits seit 2018 vor (aktueller Stand hier). Von der Leyen kündigte nun im Nachgang des Gipfels an, diesen Vorschlag erneut einzubringen. Revolutionär dabei ist, dass dieser Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit im Rat angenommen werden müsste. Der gegenseitige Schutz der rechtsstaatlichen Bad Guys wäre somit – anders als bei der Einstimmigkeit im Europäischen Rat – nicht mehr möglich.

Keine Rechtsstaatlichkeit, kein Geld

Der vermeintliche Sieg von Orbán und Morawiecki könnte sich somit bei genauerem Hinsehen als Pyrrhussieg erweisen. Offen aber ist derzeit, ob der Kommissionsvorschlag von 2018 in seiner ursprünglichen Form eingebracht wird; dann käme es bei Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit quasi-automatisch zu einer Kürzung der Mittel, die nur durch eine qualifizierte Mehrheit im Rat gestoppt werden könnte; man nennt das die umgekehrte qualifizierte Mehrheit. Eine zweite Möglichkeit wäre, dass vor jeder Streichung der Gelder ein Beschluss mit qualifizierter Mehrheit im Rat vonnöten wäre. Doch selbst im letzteren, für die Garantie der Rechtsstaatlichkeit ungünstigeren Fall wäre es für Ungarn und Polen schwierig, eine Blockademinderheit zu organisieren, wie sich im Stimmrechner des Rates mit den üblichen „Verdächtigen“ anschaulich durchspielen lässt. Stutzig machen kann allerdings der Verweis auf den Europäischen Rat („Der Europäische Rat wird sich rasch mit der Angelegenheit befassen.“). Denn damit wäre wieder Einstimmigkeit vonnöten und der Freifahrtschein für Autokraten ausgestellt. Laut Bundeskanzlerin Merkel sollen die Staats- und RegierungschefInnen bei diesem geplanten Konditionalitätsregime jedoch nur ins Spiel kommen, „wenn es dort noch Fragen zu beantworten gibt“. Die mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat vorgesehene Abstimmung können nach dieser Auslegung auch die Staats- und RegierungschefInnen nicht blockieren. Festzuhalten ist, dass in Gipfeldokumenten gerne Nebelkerzen in Form von vagen und interpretationsoffenen Formulierungen geworfen werden, um allen Beteiligten eine gesichtswahrende Verteidigung des Kompromisses zu ermöglichen. Wenn sich der Nebel nach eingehender Analyse jedoch hebt, ist deutlich mehr Licht als Schatten zu sehen, was das Prinzip „keine Rechtsstaatlichkeit, keine Euros“ angeht. Die Auslagerung des Rechtsstaatsmechanismus auf einen späteren Zeitpunkt ist zunächst nicht als Niederlage zu werten. Vor allem die Umgehung des Konsensprinzips im Europäischen Rat durch Auslagerung der Beschlüsse auf den Rat, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, könnte die Chance bieten, einen

funktionierenden und nicht blockadeanfälligen Mechanismus zu etablieren. Denn es gilt nun mal auch bei der Rechtsstaatlichkeit: Turkey's don't vote for Christmas. Oder: Wer einen Sumpf trockenlegen will, soll nicht die Frösche fragen.

Die 1,8 Billionen-Frage ist geklärt – Viele weitere sind noch offen

Wie so oft in der EU konnte auch im Juli 2020 wegen sehr stark divergierenden Ausgangs- und Interessenslagen nicht das Optimum erzielt werden, sondern lediglich das Maximum des Erreichbaren. Nun müssen die Abstriche am Optimum mit den äußerst innovativen Aspekten der Gipfelbeschlüsse abgewogen werden; so sind unter dem Stichwort „Diversifizierung der Eigenmittel“ der EU auch klimapolitisch höchst interessante Maßnahmen geplant wie die Einführung einer Plastikabgabe und einer Carbon Border Tax, die Einfuhren aus Staaten, die die umwelt- und klimapolitischen Standards der EU unterschreiten, verteuern und damit Umweltdumping vermeiden soll. Europapolitik ist keine Soloveranstaltung, sondern ein Mannschaftssport. Keine Institution, auch nicht der Europäische Rat, kann alleine „durchregieren“. Auch das Europäische Parlament (sowie die nationalen Parlamente) müssen dem „Deal“ zustimmen. Unmittelbar nach Gipfelende kündigte das Europäische Parlament bereits Widerstand an und verabschiedete am 23. Juli 2020 eine Resolution, die seine Forderungen auflistet. Heftige Kritik übt das Europäische Parlament vor allem an diversen Kürzungen, die der Europäische Rat im MFR vorgenommen hat; diese Kürzungen bezögen sich vor allem auf Zukunftsthemen. Als „nicht sparsam oder geizig, sondern dumm“ bezeichneten es einige Abgeordnete, dass ausgerechnet bei Zukunftsfeldern wie Forschung, Migration und Gesundheit gekürzt wurde. Außerdem hätte das Europäische Parlament die Rechtsstaatlichkeit gerne stärker und offensiver verankert gesehen. Inwieweit das Europäische Parlament die Gipfelbeschlüsse noch verändern kann, werden erst die Mitte August 2020 beginnenden Verhandlungen zeigen; sie sollen im September 2020 zum Abschluss gebracht werden. Es ist aber kaum vorstellbar, dass die Abgeordneten die historischen neuen Weichenstellungen platzen lassen. Mutmaßlich wird das Europäische Parlament bei den anstehenden Verhandlungen die größte Innovation der Gipfelbeschlüsse vom 21.7.2020 zu würdigen wissen, nämlich dass erstmals in der Geschichte der EU eine gemeinsame Schuldenaufnahme beschlossen wurde, wenn auch nur vorübergehend und mit Blick auf die außerordentlich großen wirtschaftlichen Folgen von Covid-19. Das Europäische Parlament wird den solidarischen Kraftakt, den die Staats- und RegierungschefInnen sich abgerungen haben, wohl kaum grundsätzlich aufs Spiel setzen.

## 32. Biden und Europa: Ein transatlantischer „New Deal“? - von Marco Zeiss, M.A., 18. November 2020

Die Wählerinnen und Wähler in den USA haben entschieden: Joseph Robinette Biden Jr. wird der 46. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika. Der ehemalige Vizepräsident unter Barack Obama (2009-2017) und langjährige Senator des Bundestaates Delaware (1973-2009) konnte sich in einer epochalen (und langwierigen) Wahl gegen den bisherigen Amtsinhaber Donald Trump durchsetzen. Der künftige US-Präsident Biden errang mit über 79 Millionen Wählerinnen und Wähler mehr Stimmen als jeder andere Präsidentschaftskandidat zuvor in der US-Geschichte. Nach 232 Jahren wird mit Kamala Harris zudem erstmals eine Frau Vizepräsidentin. Sie ist zugleich die erste „woman of colour“ mit jamaikanischen und indischen Wurzeln in diesem Amt. Neben der Rückeroberung des Weißen Hauses konnten die Demokraten mit mindestens 219 der 435 Sitze ebenfalls das Repräsentantenhaus halten. Welche Partei künftig die Mehrheit in der Senatskammer innehat, wird sich erst nach zwei Stichwahlen im Bundesstaat Georgia am 5. Januar 2021 entscheiden. Die US-Präsidentschaftswahlen standen ganz im Zeichen der globalen COVID-19-Pandemie: Amerika erlebt gegenwärtig die größte Wirtschafts- und Gesundheitskrise seit der Großen Depression. Daneben befinden sich die USA bereits seit langem in einer schweren politischen und gesellschaftlichen Krise. Das Land ist zutiefst polarisiert. Sowohl Demokraten als auch Republikaner erklärten die Abstimmung letztendlich zu einem „Kampf um die Seele Amerikas“. Es ging fürwahr um Grundsätzliches: Um das amerikanische Selbstverständnis, um die Zukunft des Westens und um die Zukunft der liberalen, regelbasierten Weltordnung. Es war folglich auch eine Schicksalswahl für Europa und das Nordatlantische Verteidigungsbündnis. Nach vier Jahren „America First“ darf der alte Kontinent nun endlich aufatmen und auf „one of the most pro-European American presidents in decades“ hoffen. Im Quartier européen in Brüssel macht man sich indes keine Illusionen: Denn die tektonischen Veränderungen der Geopolitik und die strukturellen Veränderungen in den transatlantischen Beziehungen reichen weit über die Person Donald Trump hinaus. Nüchtern betrachtet muss man schließlich feststellen: Es gibt keine Rückkehr zum Status quo ante. Die transatlantischen Beziehungen werden auch unter einem Präsidenten Biden nicht mehr das sein, was sie einst einmal waren. Und das sollten sie auch nicht.

Trumps Erbe: Transatlantische Beziehungen auf einem historischen Tiefpunkt

Gewiss: Im Laufe ihrer über 70-jährigen Geschichte erlebten die transatlantischen Beziehungen bereits mehrere schwere Krisen und „transatlantic misunderstandings“, wie der ehemalige US Secretary of State Henry Kissinger sie nannte. Sie reichten vom Austritt Frankreichs aus der integrierten Militärstruktur der NATO im Jahr 1966, dem Vietnamkrieg und der Stationierung nuklearer Mittelstreckenraketen in Westeuropa zu Zeiten des Kalten Krieges bis hin zum Irakkrieg und der NSA-Affäre unter den Präsidenten Bush Jr. und Obama. Doch die gegenwärtige Krise ist anders. Sie erfasst letztendlich das, was den Wesenskern der transatlantischen Partnerschaft ausmacht: Politisches Vertrauen und Berechenbarkeit. Vier Jahre lang zündelte Trump an den Grundfesten der NATO und der von den USA gestalteten liberalen Weltordnung. So führte er die USA aus zahlreichen internationalen Abkommen und multilateralen Institutionen heraus, brach mehrere Handelskriege vom Zaun, beschloss ohne Absprache mit den europäischen Verbündeten den Truppenabzug von 12.000 US-Streitkräften aus Deutschland und streute mit seiner transaktionalen Denkweise immer wieder Zweifel an der Glaubwürdigkeit der amerikanischen Sicherheitsgarantien. Im Juli 2018 drohte er gar mit einem Austritt der Vereinigten Staaten aus dem westlichen Verteidigungsbündnis.



In der Europäischen Union (EU), deren Geburtshelfer und Garant die USA einst einmal waren, sah Präsident Trump in erster Linie einen wirtschaftlichen Rivalen. „Worse than China, only smaller“ soll er die EU seinem ehemaligen Nationalen Sicherheitsberater John Bolton zufolge einmal bezeichnet haben. Doch auch in Fragen des Klimawandels, Iran-Atomabkommens (JCPOA), INF-Vertrags, Nahost-Friedensplans oder jüngst in der COVID-19-Krise herrschte in den transatlantischen Beziehungen vor allem eines: Uneinigkeit. Allein die Tatsache, dass all dies möglich war – und auch in Zukunft wieder geschehen könnte – wird in Europa mit Gewissheit noch lange nachwirken. Dennoch: Zu einem völligen Bruch der transatlantischen Beziehungen kam es nicht. Besonders in beiden Kammern des US-Kongresses und innerhalb des administrativen Apparats in Washington wurde dem nordatlantischen Verteidigungsbündnis weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen. So verabschiedete beispielsweise der Kongress im Januar 2019 mit einer großen Mehrheit den sogenannten „NATO Support Act“, welcher den 45. US-Präsidenten daran hindern sollte, die Vereinigten Staaten im Alleingang aus dem Bündnis zu führen. Darüber hinaus nahm im selben Jahr die bislang größte Delegation des US-Kongresses an der 55. Münchner Sicherheitskonferenz teil. Auch dabei: Joe Biden.

### 1.1. Präsident Biden – „We will be back!“

Keine Frage: Wie wohl kein anderer US-Präsident seit Ende des Kalten Krieges steht Joe Biden für die „alte Garde der Transatlantiker“, die an einer engen Bindung mit Europa interessiert war und ist. Bei der bereits erwähnten Münchner Sicherheitskonferenz 2019 nannte er die NATO „the single most significant military alliance in the world“ und versprach: „We will be back“. Eine erste Gelegenheit, um die Beziehungen mit den europäischen Alliierten zu kitten, dürfte es schon bald geben: Einem Reuters-Bericht zufolge hat die NATO angekündigt, im Falle eines Biden-Siegs im März 2021 einen Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs ihrer nunmehr 30 Mitgliedstaaten ausrichten zu wollen. Fest steht daher bereits, dass es unter einer Biden-Administration zu einer raschen Wiederannäherung zwischen den transatlantischen Partnern kommen wird. Dank seiner langjährigen Rolle im United States Senate Committee on Foreign Relations und als langjähriger US-Vizepräsident ist Biden auf dem europäischen Kontinent bereits erstklassig vernetzt. Er gilt zudem als ein bekennender Unterstützer der europäischen Integration. So hielt Biden im Mai 2010 als erster US-Spitzenpolitiker seit Präsident Ronald Reagan im Jahr 1985 eine Rede vor dem Europäischen Parlament. Im Gegensatz zu Trump sieht der künftige US-Präsident in Europa einen „indispensable partner of first resort“. Neben einer größeren Hinwendung zur NATO wird sich Biden daher unmittelbar nach seiner Wahl für eine Erneuerung der EU-US-Beziehungen stark machen. Der Wechsel im Weißen Haus wird sich freilich auch in weiteren wichtigen außenpolitischen Fragen bemerkbar machen: In seinem Beitrag in Foreign Affairs im März 2020 kündigte Biden an, einen „globalen Gipfel der Demokratien“ ausrichten zu wollen. Weiterhin strebt der designierte US-Präsident einen Wiedereintritt der USA in die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Pariser Klimaabkommen an. Biden hat sich zudem für eine Rückkehr zum iranischen Atomabkommen ausgesprochen – allerdings unter der Voraussetzung, dass sich Teheran erneut an die Bestimmungen des JCPOA hält. Der von Trump angedrohte US-Austritt aus der Welthandelsorganisation (WTO) dürfte mit Biden ebenfalls passé sein. Vielleicht ist mit einer neuen US-Administration sogar eine dringend notwendige Reform der GATT-Nachfolgeorganisation in Genf möglich.

Außerdem plant Biden seinem außenpolitischen Berater Antony Blinken zufolge den „künstlichen Handelskrieg“ zwischen Washington und Brüssel zu beenden. In der EU ist daher die Hoffnung groß, dass es bereits im ersten Amtsjahr von Biden zu einer Abschaffung der unter Trump eingeführten Stahl- und Aluminiumzölle sowie zu einer Lösung in dem seit nunmehr 16 Jahren andauernden Airbus-Boeing-Streit kommen könnte. In Reaktion auf die US-Strafzölle vom vergangenen Jahr beschloss die EU allerdings erst am 9. November 2020 nach einem WTO-Urteil zu Boeing-Subventionen, neue EU-Strafzölle im Umfang von 3,4 Milliarden Euro auf US Produkte zu verhängen – trotz des Wahlsiegs Bidens. Dies deutet darauf hin, dass man in Brüssel auch unter einem demokratischen Präsidenten schwierige handelspolitische Beziehungen erwartet.

Kein Zurück zu den „good old days“

Man darf schließlich nicht vergessen, dass am 3. November 2020 über 73 Millionen Amerikaner für den bisherigen Amtsinhaber Trump gestimmt haben. Nach Jahren der Kriege in Afghanistan und im Irak, der Deindustrialisierung der US-Wirtschaft und „culture wars“ hatte Trump offenbar mit seiner „America First“ Agenda einen wunden Punkt in der amerikanischen Gesellschaft getroffen. Wenn Biden im Januar 2021 ins Weiße Haus einzieht, wird er folglich mit mehreren Herkulesaufgaben gleichzeitig konfrontiert sein: Er muss ein zutiefst gespaltenes Land einen, die Folgen der COVID-19 Pandemie bekämpfen und Amerikas Reputation in der Welt wiederherstellen. Sein (außen)politischer Handlungsspielraum hierfür wird allerdings enorm davon abhängen, ob es den Demokraten im Januar 2021 gelingen wird, die Mehrheit im Senat zu erobern. Darüber hinaus zeichnen sich bereits gewisse Konfliktlinien zwischen Europa und einer Biden-Administration ab. Dazu gehören etwa die von der EU geplante Einführung einer Digital- und CO<sub>2</sub>-Grenzsteuer sowie der nie enden wollende Streit um ein gerechteres transatlantisches „burden-sharing“. Angesichts der aggressiven Drohungen Trumps wurde in Europa oft vergessen, dass das NATO Zwei-Prozent-Ziel bereits während des NATO-Gipfeltreffens 2014 in Wales beschlossen wurde – noch unter der Obama-Biden-Administration. Allerdings herrscht in der Frage der transatlantischen Lastenverteilung zwischen beiden Seiten des Atlantiks ein grundsätzlicher Dissens: Europa ist der Auffassung, dass es bereits einen wesentlichen Beitrag zur transatlantischen Sicherheit leistet – etwa durch Entwicklungshilfe oder Militärmissionen und Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Für Washington bedeutet „burden-sharing“ jedoch vor allem eines: Mehr Geld. Sprich: Mehr Investitionen in militärische Kapazitäten und konkrete Ergebnisse im Bereich der mit sehr hohem Bereitschaftsgrad verfügbaren und verlegbaren Fähigkeiten. Aufgrund der verengten finanziellen Handlungsspielräume durch die COVID-19-Krise dürfte sich dieser Konflikt sogar noch weiter verschärfen. Auch die neue US-Administration wird daher keinen Hehl daraus machen, dass sie von Europa künftig erhöhte Verteidigungsausgaben und mehr Verantwortungsübernahme erwartet.

Gleichwohl kann die erneute Annäherung zwischen Brüssel und Washington unter einem Präsidenten Biden nicht über den strukturellen Bedeutungsverlust des europäischen Kontinents im Rahmen der amerikanischen Grand Strategy hinwegtäuschen. Die strategische Achse der US-Außenpolitik hat sich mit dem Aufstieg Chinas in der globalen Machtarchitektur deutlich in Richtung Indopazifik verschoben. Nicht erst seit der COVID-19-Krise ist unverkennbar: Der neue Großmächte Wettbewerb zwischen Peking und Washington ist zum neuen Leitparadigma der globalen Geopolitik und Geoökonomie geworden. Diesem Wandel in den geopolitischen

Prioritäten der US-Außenpolitik werden sich die transatlantischen Beziehungen nicht nur unterordnen müssen – er wird sie auch nachhaltig verändern. So stuft die NATO in der Abschlusserklärung zu ihrem 70. Jubiläumsgipfel im Dezember 2019 China erstmals als eine mögliche Bedrohung ein. Die EU verfolgt bezüglich China seit neuerem eine Strategie, die Peking sowohl als „Partner“, „Wettbewerber“ als auch „systemischen Rivalen“ definiert. Dabei ist allerdings laut Hohem Außenbeauftragten Josep Borrell auch klar: „This does not mean we should be equidistant from the two protagonists“. Denn die USA sind im Gegensatz zu China nach wie vor eine Demokratie und ein langjähriger militärischer Verbündeter Europas. Seit Oktober 2020 unterhalten die EU und USA zudem einen gemeinsamen Dialog über China. Eine Biden-Administration wird vermutlich darauf aufbauen und bei der Eindämmung von Pekings Machtambitionen verstärkt auf Amerikas Allianzen in Asien und Europa setzen. In seinem bereits erwähnten Beitrag in „Foreign Affairs“ kündigte er an: „The most effective way to meet that challenge is to build a united front of U.S. allies and partners to confront China’s abusive behaviors and human rights violations“. Während dies durchaus auch im Interesse Europas ist, dürfte es allerdings gleichzeitig den Druck auf Brüssel erhöhen, sich künftig im Umgang mit China deutlicher hinter ihren Verbündeten in Washington zu stellen. Jedoch tritt mit dem Aufstieg Chinas immer drastischer zu Tage, was sich bereits seit Ende des Kalten Krieges langsam angebahnt hat: Die Zeiten, in denen der atlantische Raum im Zentrum des außenpolitischen Handelns der USA stand, sind vorbei.

Ein Transatlantischer „New Deal“?

Deshalb wäre es auch ein Irrtum anzunehmen, der Status quo ante ließe sich mit einem Präsidenten Biden einfach wiederherstellen. Dies bedeutet nicht, dass das Atlantische Bündnis nun der Vergangenheit angehört – es hat sich schlicht gewandelt. In Brüssel lautet daher bereits seit einigen Jahren das magische Zauberwort: Strategische Autonomie. Besonders in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat die EU seit 2017 mit der Schaffung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO), der koordinierten jährlichen Verteidigungsplanung (CARD) und des Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) wichtige Meilensteine auf dem Weg hin zu mehr Autonomie erreicht. Das jüngste Kind in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist der sogenannte „Strategische Kompass“, welcher erstmals eine gemeinsame Bedrohungsanalyse aller EU-Staaten bis 2022 in einem Grundlagendokument zusammenführen soll. Doch ist auch klar: Strategische Autonomie ist ein langwieriger und kostenintensiver Prozess. Und der Appetit auf mehr strategische Autonomie ist unter den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägt – nicht zuletzt wegen der engen Beziehungen einiger europäischer Hauptstädte zu Washington.

Traditionell stehen die USA der Idee eines unabhängigeren Europas bislang eher skeptisch gegenüber. Doch ein strategisch autonomes Europa, welches zugleich die transatlantische Partnerschaft stärkt, könnte auch in einer Biden-Administration große Unterstützung finden. Denn strategische Autonomie bedeutet keineswegs ein „decoupling“ von den USA, wie manche befürchten. Ganz im Gegenteil: Eine balanciertere Partnerschaft würde einen wichtigen Beitrag zur transatlantischen Aufgabenverteilung leisten und damit das Bündnis sogar stärken. Gemäß dem Grundsatz „one single set of forces“ kommen nämlich die im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geschaffenen Kapazitäten auch der NATO zugute. Weiterhin ist es angesichts der strategischen Neuorientierung der USA in Richtung Indopazifik umso wichtiger, dass ein handlungsfähiges Europa selbst für seine eigene Sicherheit sorgen kann. Besonders in Regionen wie der Sahelzone, dem östlichen Mittelmeer

und dem Nahen Osten, aus denen sich die USA zunehmend zurückziehen, obliegt es schließlich der EU, eine größere Rolle einzunehmen. Gewiss, einige Streitpunkte werden bleiben – wie beispielsweise die Frage des US-Zugangs zum europäischen Verteidigungsmarkt. Doch auch hier dürfte sich der jüngste Ratsbeschluss über die Bedingungen für die Teilnahme von Drittstaaten an PESCO-Projekten eher positiv auswirken. Schlussendlich ist man sich auch in Washington durchaus bewusst, dass sich die Welt seit der Formulierung der berühmten „drei Ds“ (no decoupling, no duplication, no discrimination) der ehemaligen US Secretary of State Madeleine Albright im Jahr 1998 grundlegend gewandelt hat.

Freilich, das größte Hindernis für eine Stärkung der strategischen Autonomie Europas sind nicht die USA, sondern die EU-Mitgliedstaaten selbst. In einigen europäischen Hauptstädten könnte unter einer pro-europäischen Biden-Administration die Versuchung groß sein, sich nun erneut sicherheitspolitisch allein auf den Hegemon USA zu verlassen – und die Idee einer strategisch autonomen EU vorerst wieder zu begraben. Dies wäre allerdings ein Fehler. Abgesehen davon, dass Washington nicht länger bereit ist, maßgeblich für Europas Sicherheit zu sorgen, und damit autonome militärische EU-Kapazitäten unerlässlich für Europas Sicherheit sind, würde mittel- und langfristige auch in den USA die Frustration über ein handlungsunfähiges Europa weiterwachsen – und damit die transatlantischen Beziehungen im Weißen Haus und auf dem Capitol Hill sukzessive an Bedeutung verlieren. Tatsächlich bedarf es einer Neugründung der transatlantischen Partnerschaft – mit einem strategisch autonomen Europa als aktionsfähigem und ebenbürtigem Partner. Nicht um sich von den USA abzukoppeln, sondern um die langjährige Sicherheitspartnerschaft angesichts der veränderten geopolitischen und strukturellen Rahmenbedingungen zu erneuern und zu bewahren. Einen solchen transatlantischen „New Deal“ hat auch jüngst Bundesaußenminister Heiko Maas vorgeschlagen. Doch die Gretchenfrage bleibt: Ist Europa bereit dazu?

### 33. Keine Ukraine 2.0 – Die Reaktion der Europäischen Union auf die gestohlene Wahl in Belarus - von Dr. Carolin Rüger, 18. Januar 2021

„Die Lage in Belarus verschlechtert sich weiter. Die Repression des Staates gegen die Bevölkerung hat nicht aufgehört. Heute haben wir vereinbart, mit den Vorbereitungen für die nächste Sanktionsrunde fortzufahren – als Reaktion auf die Brutalität der Behörden und zur Unterstützung der demokratischen Rechte des belarussischen Volkes.“ So fasste Josep Borrell, Hoher Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Ergebnisse des Rates der AußenministerInnen zusammen, der am 19. November 2020 in einer Videokonferenz die Verschärfung des Sanktionsregimes gegen Belarus in Gang setzte. Mit der Veröffentlichung der Sanktionen im Amtsblatt der EU vom 17. Dezember 2020 wurden die Sanktionen rechtskräftig. Doch welchen Einfluss zeigen Sanktionen bzw. „restriktive Maßnahmen“, wie sie nach Art. 215 AEUV des Vertrags von Lissabon genannt werden? Wie steht es um das Verhältnis zwischen der EU und Belarus? Und was kann die EU zur Lösung der Krise überhaupt beitragen?

#### Belarus – Schlusslicht unter den östlichen Partnern der EU

Die EU und Belarus sind seit 2009 über die so genannte Östliche Partnerschaft (ÖP) miteinander verbunden. Die ÖP ist Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) der EU, die im Jahr 2004 aus der Taufe gehoben worden war. Mit Polen, Litauen und Lettland grenzen drei EU-Staaten als direkte Nachbarn an Belarus. Ziel der ENP ist es – so der ehemalige Kommissionspräsident Romano Prodi –, einen „Ring von Freunden“ um die EU zu generieren. Ebenso wie die Erweiterungspolitik der EU zielt die ENP auf die Transformation der insgesamt 16 Partnerstaaten ab. Sie strebt nach wirtschaftlichen und politischen Reformen, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Stabilität und Wohlfahrt und stellt den Nachbarn dafür nach dem Prinzip der Konditionalität eine stärkere Anbindung an die EU, Finanzhilfen, Handelserleichterungen oder Visaabkommen in Aussicht. Die Erfolgsbilanz bis heute ist mäßig. Im Gegensatz zur sehr erfolgreichen Erweiterungspolitik war die ENP explizit ohne jede Beitrittsperspektive, sondern als Alternative zur EU-Mitgliedschaft, als Beitrittsvermeidungspolitik konzipiert worden. Diese Ausrichtung ist zweifelsohne der Erweiterungsmüdigkeit innerhalb der EU geschuldet, die nach der „Big Bang“-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten im Jahre 2004 um sich griff. Neben der ÖP, die sich an die Nachbarstaaten der EU im Osten richtet (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau, Ukraine) umfasst die ENP des Weiteren eine südliche Flanke. Dass auch hier die Bilanz mehr als zu wünschen übriglässt, verrät ein Blick in die Liste der südlichen Partnerländer: Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Palästina, Syrien, Tunesien. Statt einem „ring of friends“ umgibt die EU aktuell ein „ring of fire“. Seit der gefälschten Präsidentschaftswahl vom 9. August 2020 und den darauffolgenden Protesten der belarussischen Bevölkerung, die der Staatsapparat mit großer Härte und Brutalität niederschlagen versucht, ist dieses Feuer in der europäischen Nachbarschaft an einer weiteren Stelle aufgelodert. Belarus ist von der Erfüllung der Ziele, die mit der ÖP verbunden waren, seit langem weit entfernt. Als „letzte Diktatur Europas“ und einziges europäisches Land, das noch die Todesstrafe vollstreckt, liegt Belarus weit abgeschlagen hinter den anderen östlichen Nachbarn der EU. Im Eastern Partnership Index, der die Fortschritte der ÖP-Staaten nach verschiedenen Indikatoren bewertet, ist der seit 1994 vom autoritären Machthaber Alexander Lukaschenko regierte Staat regelmäßig Schlusslicht.

## Tauwetter und Eiszeit im bilateralen Verhältnis

Die bilateralen Beziehungen zwischen Belarus und der EU hatten sich seit 2015/16 verbessert. Belarus pflegt traditionell eine enge Bindung mit Russland und war 2014 mit Russland und Kasachstan Gründungsmitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion. Als Reaktion auf die Krise in der Ukraine und die russische Annexion der Krim sah Lukaschenko sich jedoch gezwungen, seine Abhängigkeit von Moskau zu reduzieren. Er ließ politische Gefangene frei und läutete damit ein Tauwetter im bilateralen Verhältnis mit dem Westen ein. Die EU hob sodann eine Reihe von Sanktionen auf (ein Waffenembargo blieb weiter bestehen), verstärkte den politischen Dialog und erhöhte ihre finanziellen Unterstützungsleistungen für das Land. Lukaschenko betrieb in der Folge eine Schaukelstuhlpolitik zwischen Russland und der EU. Timothy Garton Ash erinnert sich daran, dass der belarussische Außenminister vor einigen Jahren die Devise ausgab, sein Land solle „a prosperous neutral country between the EU and Russia, „something like Switzerland“ werden. Und in der Tat versuchte sich Lukaschenko in der Folge als Makler zwischen Ost und West. Zwar hatte er die Annexion der Krim als „kein gutes Beispiel“ bezeichnet, bot sich dann jedoch als Vermittler im Ukraine Konflikt an und war 2014/15 Gastgeber des so genannten Minsk-Prozesses für einen nachhaltigen Friedensplan in der Ostukraine. Im Verhältnis zur EU konnte mit dem Abkommen zur Visaerleichterung, welches am 1. Juli 2020 in Kraft trat, eine neue Annäherung im bilateralen Verhältnis erreicht werden.

Die Präsidentschaftswahl am 9. August 2020, die „weder frei noch fair“ ablief, so die EU-AußenministerInnen in ihrer Videokonferenz vom 14. August, sowie die darauffolgende brutale Gewalt von Lukaschenkos Staatsapparat gegen DemonstrantInnen gaben Anlass für einen neuen Tiefpunkt im bilateralen Verhältnis zwischen der EU und Belarus. Beim Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs am 14. August wurden neue „targeted“, also zielgerichtete Sanktionen angekündigt. Es folgte eine Blockade durch Zypern, das den Strafmaßnahmen nur zustimmen wollte, wenn die EU gleichzeitig die Türkei wegen des Gasstreits im östlichen Mittelmeer sanktionieren würde. Nach wochenlanger zyprischer Vetodrohung (der Sanktionsbeschluss muss einstimmig getroffen werden) konnten die restriktiven Maßnahmen mit Wirkung vom 2. Oktober verhängt werden. Sie umfassen ein Einreiseverbot und das Einfrieren von Vermögenswerten für 40 Personen. Am 6. November beschloss der Rat der AußenministerInnen, die restriktiven Maßnahmen auf weitere Mitglieder des belarussischen Staatsapparates auszuweiten, darunter auf Lukaschenko und seinen Sohn, den nationalen Sicherheitsberater Viktor Lukaschenko. Als Reaktion auf den gewaltsamen Tod des Oppositionellen Roman Bondarenko setzte die EU neben den inzwischen knapp 60 sanktionierten Personen nun auch Unternehmen auf die Liste, die mit Lukaschenkos Regime in Verbindung stehen. Dieses dritte Sanktionspaket trat, wie eingangs erwähnt, am 17. Dezember 2020 in Kraft.

Wie effektiv sind Sanktionen?

Oft ist der Vorwurf zu hören, die EU schaue nur zu und beschließe wirkungslose Sanktionen. Schließlich weigere sich Lukaschenko immer noch seine Niederlage einzugestehen und lasse die DemonstrantInnen weiter mit brutaler Gewalt niederknüppeln. Die politik- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung zur Wirksamkeit von Sanktionen ist ein schwieriges Feld, nicht zuletzt wegen des Präventionsparadoxes, das auch aus der Covid-19-Pandemie bekannt ist: Eine zweite Realität, aus der wir wüssten, wie es ohne bestimmte Maßnahmen oder Sank-

tionen gelaufen wäre, gibt es nicht. Grundsätzlich kann man bei der Frage nach der Effektivität von restriktiven Maßnahmen folgende Unterscheidung treffen: Sanktionen können zum einen als Zwangsmaßnahme mit dem Ziel der Verhaltensänderung beim sanktionierten Akteur verhängt werden. Dieses Ziel kann in den seltensten Fällen erreicht werden, wie beispielsweise auch die Erfahrungen im Umgang mit Russland und der Ukraine zeigen. Stärkere Effektivität ist nachweisbar, wenn man Sanktionen als Mittel ansieht, um Schlimmeres zu verhindern bzw. die Kosten für die Handlungen des sanktionierten Akteurs zu erhöhen. Nicht zu unterschätzen ist außerdem die Signalwirkung, dass Regelverstöße und Verletzungen internationaler Normen nicht folgenlos bleiben. In jedem Fall können Sanktionen immer nur Teil einer politischen Gesamtstrategie sein. Wie kann diese im Fall Belarus aussehen?

### Politik mit Samthandschuhen

Wer nach mehr Aktivität der EU in der Krise ruft, muss sich in Erinnerung rufen, dass die externen Einflussmöglichkeiten begrenzt sind und sich zu viel Druck von außen sogar nachteilig auswirken kann. Denn klar ist, dass die restriktiven Maßnahmen auch die Gefahr bergen, Belarus in die Arme Russlands zu treiben. Als Antwort auf das von Moskau und Lukaschenko beförderte Narrativ, die Demokratiebewegung sei eine vom Westen befeuerte „Farbrevolution“, betonte die Oppositionsführerin Swetlana Tichanowskaja im August 2020, dass die belarussische Revolution keine geopolitische sei. „Sie ist weder eine pro-russische noch eine anti-russische Revolution, sie ist weder eine anti-europäische noch eine pro-europäische Revolution. Es ist eine demokratische Revolution.“

Auch die EU, der die geopolitischen Erfahrungen mit der Ukraine und Russland seit 2014 noch in den institutionellen Knochen stecken, hat kein Interesse an einer Ukraine 2.0. Sie muss mit Samthandschuhen vorgehen und bemüht sich darum, die Sanktionen mit einer politischen Strategie und gezielter Unterstützung der Zivilgesellschaft zu flankieren. Die Europäische Kommission hat hierzu ein Hilfspaket von knapp 54 Millionen Euro geschnürt, das zum einen die Folgen der Covid-19-Pandemie in der schwer getroffenen belarussischen Bevölkerung abfedern und zum anderen finanzielle Unterstützungsleistungen für freie Medien, Zivilgesellschaft und Opfer von staatlicher Repression liefern soll. Lukaschenko spielt auf Zeit und vertagte die angekündigte neue Verfassung. Angesichts der Pattsituation im Land und der anhaltenden Gewalt des Regimes wird auch die Stimme der im litauischen Exil agierenden Opposition nach mehr Unterstützung aus dem Westen lauter. Tichanowskaja bezeichnet den Umfang der europäischen Sanktionen inzwischen als zu begrenzt, vor allem im Vergleich zu den Sanktionen von 2010, als der Grad der Gewalt des Regimes deutlich geringer war. Sie fordert weitere Unterstützung demokratischer Staaten und glaubt, „dass wir bis zum Frühjahr gewinnen können“. Die Belarus-Krise wird somit auch 2021 auf dem Tapet der EU-Außenpolitik liegen. Es bleibt zu hoffen, dass der Präsident des Europäischen Parlamentes, David Sassoli, mit seiner Feststellung Recht behält, die er bei der Verleihung des Sacharow-Preises für geistige Freiheit an die demokratische Opposition von Belarus äußerte: „They have on their side something that brute force can never defeat – and this is the truth.“

### 34. Die Konferenz zur Zukunft Europas – Fest der Demokratie oder zum Scheitern verdammt? - von Johannes Greubel, M.A., 11. Mai 2021

Am 9. Mai 2021 startete in Straßburg eines der innovativsten und ambitioniertesten Demokratie-Experimente der europäischen Geschichte. In einem offiziellen Festakt im Europäischen Parlament wurde die Konferenz zur Zukunft Europas eröffnet. Die Idee dazu reicht bereits einige Jahre zurück und wurde zuerst vom französischen Präsidenten Emmanuel Macron vorgeschlagen. Seine Europakonferenz sollte mit Hilfe von sogenannten Bürgerpanels „einen Fahrplan für die Europäische Union festlegen [solle], indem sie die wichtigsten Prioritäten in konkrete Maßnahmen umsetzt“. Macrons Vorschlag wurde später von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen bei ihrem Amtsantritt aufgegriffen. Ziel ist es, eine Möglichkeit zu schaffen, in der Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden können, wie die Europäische Union (EU) in die Zukunft gehen soll – eine weitere Beteiligungsmöglichkeit also, zusätzlich zu europäischen oder nationalen Wahlen.

Innovativ & ambitioniert?

Über die kommenden zwölf Monate hinweg werden EU-weit eine Vielzahl von Veranstaltungen organisiert werden, in denen EU-Bürgerinnen und Bürger in verschiedenen Formaten diskutieren, wie sie sich die Zukunft vorstellen. Den Anfang bietet eine mehrsprachige digitale Plattform, auf der Bürgerinnen und Bürger in allen europäischen Amtssprachen ihre Ideen vorbringen, miteinander diskutieren und verschiedene Vorschläge bewerten können. Dabei wird eine Fülle an Themen auf der Agenda stehen, von Gesundheitspolitik, über Klimawandel, soziale Ungleichheit, Digitalpolitik bis hin zur europäischen Außenpolitik. Das Motto ist: keine Tabus: Bürgerinnen und Bürger sollen offen über die Themen diskutieren können, die sie für wichtig halten. Auf der Grundlage der Online-Diskussionen werden dann zahlreiche Bürgerräte jeweils eines der Politikfelder diskutieren, um konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Diese Bürgerräte reichen von lokalen und nationalen Diskussionen bis hin zu Europäischen Bürgerräten, die parallel in allen europäischen Amtssprachen und unter stetigem Simultandolmetschen diskutieren werden. Teilnehmen sollen Bürgerinnen und Bürgern, die per Zufallsauswahl unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien eingeladen werden; die Räte sollen so einen Querschnitt der europäischen Bevölkerung repräsentieren. Schließlich werden die Ideen aus nationalen und europäischen Bürgerveranstaltungen zusammengetragen und in einer eigens eingerichteten Konferenz-Plenarversammlung diskutiert. Diese setzt sich aus Vertretern des Europaparlaments, der nationalen Parlamente, nationaler Regierungen, der Europäischen Kommission, des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialrates zusammen. Komplettiert wird das Gremium von Vertretern der Bürgerräte – ebenso ein Novum. Die Plenarversammlung verabschiedet zum Ende der Konferenz im Frühjahr 2022 Vorschläge, die von der Konferenzleitung in einem Bericht zusammengefasst werden. Dieser wird, so haben alle Akteure zugesichert, dann in konkrete Reformen fließen, die von den Europäischen Institutionen eingeleitet und umgesetzt werden. Die Zukunftskonferenz soll damit ein europäisches Fest der partizipatorischen Demokratie, ein Ort der strategischen Neuausrichtung Europas werden – so ist zumindest der Plan, der aber aufgrund verschiedener Faktoren bereits jetzt an seine Grenzen stößt.



## Lieber spät als nie?

So sollte die Konferenz eigentlich bereits vor einem Jahr, am 9. Mai 2020 beginnen. Obwohl die Verspätung anfangs durchaus durch den Ausbruch der COVID-19 Pandemie zu erklären ist – man hatte schlichtweg dringendere Herausforderungen zu bestehen – waren vor allem inter-institutionelle Streitigkeiten der Hauptgrund für die einjährige Verspätung. So vertraten vor allem das Europaparlament und Mitgliedstaaten grundlegend unterschiedliche Auffassungen, wie die Konferenz gestaltet und vor allem wie verbindlich Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sein sollten: Während das Europaparlament hier einen sehr ambitionierten und verbindlichen Mechanismus vorschlug, befürworteten die Mitgliedsstaaten eher unverbindliche Konsultationen. Die Vorstellungen der Mitgliedsstaaten bezüglich Bürgerbeteiligung und deren Verbindlichkeit erinnern dabei stark an die Bürgerbeteiligungsformate der Juncker-Kommission. Bereits im Jahr 2018 initiierte der damalige Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker umfassende Bürgerdialoge, wenn auch in weitaus geringerem Umfang und ohne ausgeprägte transnationale Ebene. Jedoch wurde der Bericht dieses Prozesses, abgesehen von einer kurzen Erwähnung in einer Erklärung des Europäischen Rates, weitgehend ignoriert – ein ernüchterndes Zeichen an alle, die an diesem Prozess teilgenommen hatten. Es ist daher keine Überraschung, dass sich die Mitgliedstaaten auch bei der nun eröffneten Konferenz zur Zukunft Europas für einen wenig verbindlichen Mechanismus einsetzten, der – laut eines ersten Positionspapiers des Rates – ebenfalls lediglich in einem Report an den Europäischen Rat münden sollte.

Ein anderer Knackpunkt in den Verhandlungen war die Konferenzleitung. Der vom Europaparlament vorgeschlagene Guy Verhofstadt war den Mitgliedstaaten zu meinungsstark und vor allem zu föderalistisch. Über Monate hinweg konnte man sich hier nicht einigen. Schließlich fand man einen klassischen europäischen Kompromiss: Die Konferenzführung wird aus einem Trio bestehen, nämlich den Präsidenten der Institutionen, die auch am Verhandlungstisch saßen: Ursula von der Leyen, Parlamentspräsident David Sassoli und dem Regierungschef der amtierenden Ratspräsidentschaft, aktuell also Portugal. Eine Ebene darunter, im Exekutivausschuss der Konferenz, fand auch Guy Verhofstadt seinen Platz, der das Gremium gemeinsam mit der zuständigen EU-Kommissarin Dubravka Suica und aktuell der portugiesischen Europaministerin Ana Paula Zacarias leiten wird. Aber auch nach der Einigung auf ein gemeinsames Gründungsdokument nahmen die Streitigkeiten zunächst noch kein Ende: Der Kompromisstext dieser Gemeinsame Erklärung löste nämlich keinesfalls die grundlegend unterschiedlichen Positionen der Institutionen auf, sondern war in den entscheidenden Stellen lediglich vage formuliert, um die vorherrschenden Diskrepanzen zu überbrücken. Die Konsequenz dessen war, dass sich die Institutionen auch weiterhin nicht über die genaue Ausgestaltung der Konferenz, der Arbeitsmethoden und vor allem über die Rolle der Plenarversammlung einigen konnten. Die letzten Dispute wurden erst am 7. Mai gelöst, sodass lange nicht klar war, ob die Konferenz wie geplant am 9. Mai starten kann – das tat sie dann glücklicherweise aber doch.

## Anhaltender Machtkampf

Trotz der Einigung in letzter Minute besteht aber noch immer viel Uneinigkeit zwischen den Akteuren. Aus den anfänglichen unterschiedlichen Positionen ist mittlerweile ein Machtkampf geworden. Es geht darum, wer letztendlich das Sagen hat im Exekutivausschuss der Konferenz: Europaparlament oder Mitgliedsstaaten. Hier tobt weiterhin ein Machtkampf, der

die Konferenz auch in den kommenden Monaten bestimmen könnte. Denn der Kompromiss vom 7. Mai sieht vor, dass Entscheidungen im Exekutivausschuss und in der Plenarversammlung im Konsens getroffen werden – jede Partei wird also die Möglichkeit haben, Entscheidungen zu blockieren – vor allem mit Blick auf die Plenarversammlung mit insgesamt 433 Abgeordneten könnten sich konsensuelle Beschlüsse als ein Ding der Unmöglichkeit erweisen. Aus dem inklusiven Bürgerbeteiligungsprozess droht also eine politische Schlammschlacht zu werden. Im schlimmsten Fall führt der erforderliche Konsens dazu, dass die Konferenz zu einer Art Quasselbude wird, deren Ergebnis auf dem niedrigsten möglichen Kompromisslevel beruht, und so in einer Erklärung ohne jeglichen konkreten Inhalt resultieren wird, Genau das ist die große Gefahr, der sich die Konferenz ausgesetzt sieht: Verspricht man jetzt den Bürgerinnen und Bürgern einen Prozess, bei dem sie tatsächlich mitbestimmen können, wie die EU in die Zukunft geht und erzeugt damit große Erwartungen, ignoriert dann aber deren Vorschläge oder bricht sie aufgrund politischer Blockade so weit herunter, dass sie jeglichen konkreten Inhalt entbehren, dann erreicht man genau das Gegenteil des Erwünschten. Denn anstatt Aufbruch, Zuversicht und Vertrauen zu schaffen, würde ein solch halbherziger Prozess eher Misstrauen gegenüber der EU im Besonderen und Politikverdrossenheit im Allgemeinen befördern. Statt konsensualen Kompromissen auf der niedrigsten Ebene benötigt die Konferenz vielmehr einen konkreten Output, ein Dokument, in dem sich die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger tatsächlich wiederfinden. Vor allem aber benötigt sie ein konsequentes Follow-up der EU-Institutionen. Schließlich kann die Zukunftskonferenz alleine keine Änderungen der Gesetzgebung oder gar der Verträge erwirken – sie kann lediglich der Impulsgeber für diese Änderungen sein. Die Europäische Kommission, Mitgliedstaaten und Parlamente müssen also dafür sorgen, dass die Forderungen der Konferenz in die Tat umgesetzt werden.

Ende gut, alles gut?

All dessen sind sich die EU-Institutionen und Regierungen der Mitgliedstaaten natürlich bewusst. Trotzdem schützt dies nicht vor ungenügender Umsetzung, wie die Erfahrung der Bürgerdialoge im Jahr 2018 zeigte. Im Gegensatz zu den Juncker'schen Bürgerdialogen wird die Zukunftskonferenz nun aber von allen Institutionen und Mitgliedstaaten getragen – jeder sollte also ein Eigeninteresse haben, den Prozess so erfolgreich wie möglich zu gestalten. In der Tat kann die Zukunftskonferenz noch immer ein erfolgreicher Prozess werden – und zwar dann, wenn sie ihrem eigenen Anspruch gerecht wird. Das Gründungsdokument der Konferenz spricht davon, „europäische Bürgerinnen und Bürger aus allen Gesellschaftsschichten und aus allen Ecken der Union“ einzubinden. Und genau das wird der Schlüssel zum Erfolg der Konferenz sein. Schafft man es nämlich wirklich, eine große Anzahl von Bürgern einzubinden, aus allen geographischen und politischen und sozialen Ecken der EU, dann trägt dies nicht nur zu Ergebnissen bei, die tatsächlich repräsentativ für die gesamte Union sind. In diesem Fall würde die Erwartungshaltung und damit auch der politische Druck so groß werden, dass die europäischen Entscheidungsträger gar keine andere Wahl haben, als den Vorschlägen der Bürgerinnen und Bürger die nötige Aufmerksamkeit zu schenken und somit in Reformen zu überführen. Der Weg dahin ist jedoch noch weit, denn aktuell ist die Konferenz vor allem noch ein Brüsseler Projekt, Bürgerinnen und Bürger ist die Zukunftskonferenz noch weitestgehend unbekannt. Stand Mitte Mai 2021 haben sich erst rund 10.000 Menschen konkret eingebracht und es ist vor allem die pro-europäischen Zivilgesellschaft, die hier den Ton angibt. Im Zentrum der aktuellen Anstrengungen muss daher eine große Informationskampagne stehen, um die Beteiligungsmöglichkeiten in Europa bekannt zu machen und so eine größtmögliche Beteiligung zu erreichen. Schließlich machen die Grabenkämpfe zwischen den

Institutionen im Vorfeld der Konferenz eines deutlich: die Europäische Union hat Reformen – und dazu gehört auch eine Reform der Entscheidungsstruktur – bitter nötig.

Am Ende unterstreicht aber vor allem die aktuelle Lage die Wichtigkeit der Konferenz. Die Pandemie hat die EU, Mitgliedstaaten und jeden einzelnen vor neue wirtschaftliche und soziale Herausforderungen gestellt. Herausforderungen, für die man auf europäischer und nationaler Ebene auch weiterhin Antworten finden muss, etwa mit Bezug auf die konkrete Umsetzung von Next Generation EU; weitere Themen von hoher Dringlichkeit sind die soziale Dimension der EU sowie die Gesundheitspolitik. Aber auch jenseits von COVID-19 befindet sich die EU aktuell inmitten eines großen gesellschaftlichen Wandels im Zusammenhang mit der Digitalisierung und dem Green Deal, den beiden Großprojekten der Europäischen Kommission. Dieser umfassende Wandel wird die Zukunft der Union auf Jahrzehnte bestimmen und hat somit einen großen Einfluss auf die Zukunft jedes einzelnen. Daher ist es dringend notwendig, die Antwort auf diese Fragen nicht nur im EU-Legislativprozess zu diskutieren, sondern im Zuge der Zukunftskonferenz europäische Bürger aus allen Ecken und Enden der Union in diese weitreichenden Entscheidungen miteinzubeziehen.

### 35. Zwischen Scheitern und „Jahrhundertchance“ – Die EU nach einem Jahr Corona - Von Oliver Heinemann, M.A., Nils Intrascak, M.A., Michel Salzer, M.A., und Christoph Simon, M.A., 19. Mai 2021

Die durch das Coronavirus ausgelöste Pandemie stellt nach Antonio Guterres „die größte [...] Krise seit dem Zweiten Weltkrieg“ (António Guterres, zitiert nach Tagesschau 2020), dar. Diese Krise traf die EU-Staaten Anfang 2020 hart und unvorbereitet. Es wurden hier Stimmen laut, die der EU eine Unsichtbarkeit, Unsolidarität und sogar ein Scheitern vorwarfen. Im Kontrast dazu stand am Ende desselben Jahres mit „Next Generation EU“ (NGEU) ein deutlich sichtbares und über 750 Mrd. Euro schweres Finanzpaket, das von der Europäischen Union (EU) zusammen mit dem 1,07 Bio. EUR umfassenden Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auf den Weg gebracht wurde. Dieses Paket beinhaltete nicht nur Mittel, um ihren Mitgliedstaaten bei der Krisenbewältigung unter die Arme zu greifen, sondern darüber hinaus die Möglichkeit, die Krise als eine Chance für den grünen und digitalen Wandel zu nutzen. Kommissionspräsidentin von der Leyen sprach in diesem Zusammenhang gar von einer „Jahrhundertchance“ für die EU. Der Zeitraum zwischen diesen beiden Standpunkten, die unterschiedlicher nicht sein könnten, wurde im Rahmen eines Masterforschungsprojekts untersucht, das im Wintersemester 2020/2021 an der Professur für Europaforschung und Internationale Beziehungen (Jean-Monnet-Lehrstuhl) der Universität Würzburg durchgeführt wurde. Folgender Blogbeitrag ist ein Auszug aus diesem Forschungsprojekt und fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Die vollständige Arbeit wird in Kürze als Jean-Monnet-Paper zu lesen sein.

Die Pandemie erreicht Europa – wie reagiert die EU?

Als das Virus das europäische Festland erreichte, sahen sich die europäischen Staaten zunehmend unter dem Druck, eine wirksame Antwort auf die sich immer schneller ausbreitende Pandemie zu finden. Eine erste Anlaufstelle für eine Koordination wäre hierbei die EU gewesen, in der sich ein großer Teil der europäischen Staaten befindet. Doch wurde aufgrund der mangelnden Kompetenzen der EU sowie der geringen Bereitwilligkeit der Mitgliedstaaten, sich an Brüssel zu wenden, nur sehr bedingt auf ihre Angebote zurückgegriffen. Aufgrund des Zusammenspiels dieser beiden Faktoren kam es zu den zu Beginn erwähnten Vorwürfen der Unsichtbarkeit oder gar des Versagens der EU. Verstärkt wurde diese Ausgangslage noch dadurch, dass die Mitgliedstaaten nicht nur die Unterstützungsmöglichkeiten der EU nicht nutzten, sondern in nationalstaatlichen Reflexen gänzlich konträr zu den solidarischen Werten der EU agierten.

Als erste Maßnahmen wurden die Grenzen zu anderen Mitgliedstaaten geschlossen sowie Exportstopps auf medizinische Schutzausrüstung verhängt. Hinzu kam, dass jeder Mitgliedstaat seine eigene Strategie zur Pandemiebekämpfung verfolgte. So wurden beispielsweise die österreichischen Skigebiete erst Mitte März 2020 geschlossen, obwohl es dort schon Ende Februar deutliche Anzeichen für die Existenz eines Corona-Hotspots gab. Auch Schweden ignorierte mit seinem Sonderweg bei der Pandemiebekämpfung die Sorgen der Nachbarstaaten. Hier entstand eindeutig ein Spannungsverhältnis zwischen dem Anspruch der EU als solidarische Union aufzutreten auf der einen Seite, und dem unabgestimmten, unkooperativen und unsolidarischen Handeln der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite. Die EU versuchte zwar dieses Spannungsverhältnis mithilfe ihrer Koordinierungskompetenzen zu lösen, dies gelang aber erst, nachdem die Mitgliedstaaten den ersten Schock des Ausbruchs überwunden hatten

und sich wieder mehr auf die europäische Solidarität besannen. Die nun steigende Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten führte dazu, dass sich die zu Beginn der Pandemie entstandene ungute Konstellation lockerte. Dadurch wurde es der EU möglich, stärker tätig zu werden, insbesondere bei der finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten: Neben dem „Pandemic Emergency Purchase Programme“ der Europäischen Zentralbank wurde Anfang April ein erstes 540 Mrd. EUR schweres Finanzpaket geschnürt, welches den Mitgliedstaaten günstige Kredite ermöglichte, um ihre Wirtschaft zu stabilisieren. Schnell wurde in finanzschwächeren und stark von der Pandemie betroffenen Mitgliedstaaten der Ruf nach noch stärkerer finanzieller Solidarität laut. Statt Krediten wurden Zuschüsse gefordert, die die EU durch sogenannte Corona-Bonds – in Anlehnung an die in der Eurokrise diskutierten Eurobonds – finanzieren sollte. Mit Blick darauf, wie die EU und die Mitgliedstaaten auf die Corona-Krise reagiert haben, lässt sich festhalten: Zu Beginn der Pandemie fielen die Reaktionen seitens der EU und der Mitgliedstaaten äußerst unkoordiniert und unsolidarisch aus. Doch je mehr es jedoch um finanzielle Unterstützung für die Mitgliedstaaten ging, desto stärker kam Brüssel ins Spiel. Um den vermehrt aufkommenden Rufen nach einer stärkeren finanziellen Solidarität nachzukommen und zudem noch sichtbarer aufzutreten, erarbeitete die Europäische Kommission im Sommer 2020, gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, einen Plan, der die Schäden der Corona-Krise nachhaltig abfedern sollte.

Mit Hilfe des deutsch-französischen Motors zur „Stunde Europas“

Einen ersten Anstoß lieferte Mitte Mai – wie so oft in der Geschichte der EU – das deutsch-französische Tandem. Auf dieser Grundlage entwickelte die Kommission einen Entwurf, welcher nach dem Vorbild des Marshall-Plans die Wirtschaft in der EU wiederbeleben sollte. Zentrales Element war der 750 Mrd. Euro schwere Wiederaufbaufonds Next Generation EU (NGEU). 500 Mrd. Euro sollten dabei als rückzahlungsfreie Zuschüsse verteilt werden, während die restlichen 250 Mrd. Euro als Kredite an die Mitgliedstaaten fließen sollten. Der am 27. Mai vorgelegte Vorschlag der Kommission wurde von den Mitgliedstaaten unterschiedlich aufgenommen und es entstanden schon bald Spannungen über die letztendliche Ausgestaltung des Wiederaufbaufonds. Besonders stark getroffene Länder wie Italien hatten einen reinen Fonds aus Zuschüssen schon länger gefordert, während die sogenannten Sparsamen Vier (Niederlande, Dänemark, Schweden, Österreich) vehement auf die Gewährung von Krediten pochten, deren Vergabe an bestimmte Konditionen geknüpft werden sollte. Der vorgelegte Entwurf der Kommission war, trotz aller Streitigkeiten, aber dennoch ein erster Vorstoß in Richtung größerer Solidarität und zudem ein Schritt der EU hin zu mehr Sichtbarkeit, da damit der Grundstein für die weiteren Verhandlungen gelegt wurde. Zum ersten Mal sprach Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hier von der „Stunde Europas“, da „mit dem Aufbauplan [...] die immense Herausforderung in eine Chance [verwandelt wird], weil wir nicht nur den Aufbau unterstützen, sondern auch in unsere Zukunft investieren“ (EK 2020).

In die Zukunft investieren bedeutet konkret die Festsetzung, dass 30 Prozent des EU-Budgets (MFR und NGEU) für den Klimaschutz verwendet werden müssen und zudem im Rahmen einzelner Programme des Wiederaufbaufonds 20 Prozent der Mittel den digitalen Wandel vorantreiben sollen. Auf einem der längsten Gipfeltreffen in der Geschichte des Europäischen Rates wurde dieser Vorschlag im Juli 2020 dann bis ins kleinste Detail ausdiskutiert. Im Sinne der Solidarität und angesichts der massiven Auswirkungen der Corona-Krise wurden hierbei vor allem die finanziellen Streitpunkte aus dem Weg geräumt und alle Beteiligten konnten sich auf eine stärkere finanzielle Risikovergemeinschaftung einigen, indem die Mitgliedstaaten

die EU-Kommission ermächtigt, die Gelder selbstständig aufzunehmen. Das Verhältnis von Krediten und Zuschüssen wurde ebenfalls verändert: von den 750 Mrd. Euro sollen nun 360 Mrd. Euro als Kredite und 390 Mrd. Euro als Zuschüsse an die Mitgliedstaaten fließen. Auch die zentrale Frage der Haftung für die EU-Anleihen konnte gelöst werden: Die Mitgliedstaaten haften für NGEU jeweils maximal mit ihrem Beitrag zum EU-Haushalt. Dadurch konnte die gesamtschuldnerische Haftung einzelner Mitgliedstaaten abgewendet werden, gegen die sich die Sparsamen Vier vehement gewehrt hatten. Es gelang der EU als Gemeinschaft somit, eine politische Einigung zu erzielen und die verschiedenen Positionen der Mitgliedstaaten einzu-arbeiten. Das Ergebnis des Gipfels kann, aufgrund seines finanziellen Umfangs, der Einigung auf eine gemeinsame Schuldenaufnahme sowie der Ankündigung eines Rechtsstaatsmechanismus, zurecht als historisch bezeichnet werden.

Nach der Einigung ist vor der Einigung

Die anfängliche Euphorie über dieses Ergebnis wurde jedoch im weiteren Verlauf des Jahres 2020 getrübt. Dies lag an den zunächst zähen Verhandlungen zwischen Rat und Europäischen Parlament. Hier gelang es dem Parlament in Teilen, seine Forderungen – insbesondere eine Verschärfung des Rechtsstaatsmechanismus – durchzusetzen. Dadurch flammte allerdings ein altes Spannungsfeld erneut auf: Polen und Ungarn kritisierten den veränderten Rechtsstaatlichkeitsmechanismus und drohten, das Finanzpaket bei der finalen Abstimmung platzen zu lassen. Der deutschen Ratspräsidentschaft gelang es jedoch, dieses Problem durch ein hohes Handlungsgeschick und die Erarbeitung einer „interpretativen Erklärung“ zu lösen, womit der MFR samt NGEU schlussendlich am 17. Dezember 2020 durch den Rat verabschiedet werden konnte. Einzig die Ratifizierung steht aktuell noch in sieben Mitgliedstaaten aus.

Die Krise als Reformkatalysator?

Dieses historische Finanzpaket verdeutlicht eindrucksvoll das Vorhaben der EU: Es soll mehr als nur eine Antwort auf die wirtschaftlichen Herausforderungen der Corona-Krise darstellen; denn neben der wirtschaftlichen Wiederbelebung soll der grüne und digitale Wandel in der EU schneller vorangetrieben werden, um so die Krise auch als Chance nutzen zu können. Damit wirkt die Krise unmittelbar als „Reformkatalysator“ (Becker et al. 2020, S. 55). Der MFR bietet mit seinem Umfang von rund 1,07 Bio. Euro dafür die Grundlage, doch auch NGEU liefert mit 750 Mrd. Euro, insbesondere mit seinem Aushängeschild der Resilienz- und Aufbaufähigkeit, die alleine 672,5 Mrd. Euro umfasst, schlagkräftige Argumente dafür. Beide sollen den Wandel ermöglichen, den die EU herbeiführen will – die geplanten Finanzmittel sollen langfristig zu einer Stärkung der EU führen. Die „Stunde Europas“ besteht daher gesamtheitlich betrachtet nicht aus einem einzelnen Zeitpunkt. Vielmehr ist es der gesamte Weg, der gegangen werden musste, um einen gemeinsamen und solidarischen Ausweg aus der Pandemie zu finden und einen Modernisierungskurs einzuschlagen. Mit dem Aufzeigen und Beschreiten dieses neuen Weges war es der EU möglich, deutlich an Sichtbarkeit zu gewinnen beziehungsweise zurückzugewinnen und somit auch eine größere Rolle bei der Pandemiebekämpfung einzunehmen – was nicht zuletzt an der gestiegenen Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten lag. Es kann daher bilanziert werden, dass die EU nicht gescheitert ist, weder an den an sie gestellten Ansprüchen noch in ihrer Rolle bei der Pandemiebekämpfung. Ganz im Gegenteil könnte man sogar behaupten, dass sie die Krise als Chance wahrgenommen hat. Mit NGEU hat sie nicht nur ein herausragendes Paket zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer

Folgen beschlossen, es wurden auch wichtige Weichenstellungen für eine grünere und digitalere EU vollzogen. Damit wird diese Reaktion der EU auf die Pandemie langfristig vermutlich zu einer Stärkung führen.

Weichenstellung für die Zukunft?

Die endgültigen Auswirkungen der beschlossenen Maßnahmen sind jedoch noch nicht abzusehen. Aber bereits jetzt lässt sich darüber spekulieren, welche tiefgreifenden Veränderungen es durch die Krise in der EU geben könnte. Erste Ansätze kann man bereits darin sehen, dass beispielsweise in der Gesundheitspolitik im Sommer 2020 ein Kurswechsel vorgenommen wurde, indem die Mitgliedstaaten der Kommission das Mandat erteilten, eine gemeinsame europäische Impfstoffstrategie zu entwickeln. Dieser Schritt kann als Lehre aus dem Frühjahr 2020 interpretiert werden, um bei der Impfstoffherstellung und -beschaffung gemeinschaftlich und solidarisch zu agieren und nationalen Reflexen entgegenzutreten. Stand Mai 2021 führte die Impfstoffstrategie der Kommission allerdings nach anfänglichem Erfolg eher zu einem Imageverlust. Dieser stellt zumindest aktuell den historischen Schritt mit MFR und NGEU in den Schatten, da die Sichtbarkeit der EU momentan wieder eher negativ konnotiert ist. Sollte sich die Impfstoffstrategie trotz allem mittelfristig als Erfolg erweisen, könnte dies als richtungsweisend in Bezug auf spätere EU-Großprojekte angesehen werden, wenn es darum geht, ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten. Außerdem scheinen die Forderungen nach einer Gesundheitsunion auf fruchtbaren Boden zu stoßen. Insbesondere die fehlende Koordinations- und Kooperationsbereitschaft zu Beginn der Pandemie führte vor Augen, dass es womöglich tiefgreifende Reformen bedarf, um effektiv auf Gesundheitskrisen dieser Dimension reagieren zu können. Bisher wurden einige Maßnahmen und Programme auf den Weg gebracht, die den Spielraum der EU im Krisenfall erweitern und somit die strategische Autonomie im Bereich der kritischen Infrastruktur stärken sollen: „Wucht und Dauer der Pandemie haben Schwächen und Verwundbarkeiten bei kritischen Infrastrukturen [...] offenbart. Corona wird insofern als Weckruf verstanden. Symptomatisch dafür ist, dass Lieferketten überprüft werden und Diversifizierung als erstrebenswert gilt“ (Lippert/Mair 2020, S. 84). Inwieweit dieser Prozess in naher Zukunft zu nennenswerten Kompetenzverschiebungen führen wird, bleibt abzuwarten. Allerdings legte die Corona-Pandemie offen, dass es in diesem Bereich eine Kompetenzverstärkung im bestehenden Rahmen geben muss, wenn man bei zukünftigen gesundheitlichen Krisen angemessen reagieren möchte. Eine Stärkung der Koordinationsmechanismen, wie zum Beispiel des European Centre for Disease Prevention and Control, ist für die Zukunft der EU von großer Bedeutung, weshalb Reformen wohl nur eine Frage der Zeit sein werden. Ebenso im Fokus steht der grüne Wandel der EU, hierbei ergibt sich durch die Krise vor allem die Chance auf einen klimafreundlichen „Restart“. War dieses Thema zu Beginn der Pandemie in den Hintergrund gerückt, wurde es durch die Ausgestaltung des MFR sowie NGEU wieder in den Vordergrund gestellt. Es wird ersichtlich, dass die EU durch die geplanten Finanzmittel einen schnelleren und effektiveren Übergang zur Klimaneutralität erreichen will, um weiterhin ihrer internationalen Vorreiterrolle beim Klimaschutz gerecht zu werden. Den einschlägigen Programmen soll vor allem durch NGEU neuer Schwung verliehen werden, um diese künftig effektiv anwenden zu können.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es der EU gelungen ist, im Verlauf der Pandemie handlungsfähiger und sichtbarer zu werden. Gleichzeitig hat sie die Krise als Chance genutzt und kann durch die Weichenstellungen in MFR und NGEU für die Zukunft als mögliche Gewinnerin aus der Pandemie hervorgehen. Es bewahrheiten sich in der Corona-Pandemie daher

erneut die von Jean Monnet gewählten Worte: „Europa wird aus Krisen geboren, und es wird die Summe der Lösungen sein, die zur Bekämpfung der Krisen gewählt werden“.

### **Literaturverzeichnis**

Becker, Peter/Lang, Kai-Olaf/Lippert, Barbara/Tokarski, Pawel (2020): Die Pandemie und die EU: Integrationsimpuls mit ungewisser Wirkung. In: Lippert, Barbara, Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP-Studie, 26), S. 55–58.

Europäische Kommission (EK) (2020): Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_940).

Lippert, Barbara/Mair, Stefan (2020): Ausblick auf 2021: Das zweite Jahr der Pandemie und Chancen, die multilaterale Zusammenarbeit wiederzubeleben. In: Lippert, Barbara, Mair, Stefan/Perthes, Volker (Hg.): Internationale Politik unter Pandemie-Bedingungen. Tendenzen und Perspektiven für 2021. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin (SWP-Studie, 26), S. 83–86.

Tagesschau (2020): UN zu Corona-Pandemie: „Größte Krise seit Zweitem Weltkrieg“. In: tagesschau.de, 31.03.2020. Online verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/gu-terres-corona-101.html>, zuletzt geprüft am 30.03.2021.



### 36. Eine Ampelregierung, die „Fortschritt wagen will“ – Auch in der Europapolitik? - von Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, 8. Dezember 2021

Seit dem 8.12.2021 hat Deutschland erstmals eine Bundesregierung, die aus den drei Parteien Rot-Gelb-Grün besteht, seit 2005 erstmals wieder einen sozialdemokratischen Kanzler und eine Regierungsbeteiligung von Bündnis 90/Die Grünen. Die FDP, seit 2013 nicht mehr an der Macht, wird nun ebenfalls wieder Teil der Bundesregierung. Nach dem alles in allem überraschend guten Abschneiden der SPD, die mit ihrem Kanzlerkandidaten Olaf Scholz aus den Bundestagswahlen vom 26.9.2021 mit 25,7 Prozent der Stimmen als stärkste Fraktion hervorging, strebte sie sehr zügig Sondierungsgespräche mit Bündnis 90/Die Grünen an, die mit 14,8 Prozent der Stimmen drittstärkste Kraft im Bundestag geworden waren, sowie mit der FDP (11,5 Prozent). Eine rechnerisch mögliche erneute Koalition mit CDU/CSU (24,1 Prozent der Stimmen) wurde ausgeschlossen: Zu sehr hatte die SPD unter den insgesamt drei großen Koalitionen der Ära Merkel gelitten (2005-2009; 2013-2017; 2018-2021), obgleich sie nicht wenige ihrer zentralen Vorhaben hatte verwirklichen können. Doch vermochte es die SPD nicht, diese Erfolge selbstbewusst und öffentlichkeitswirksam genug zu kommunizieren. Nach der Bundestagswahl aber herrschte Aufbruchsstimmung. Recht zügig und unter großer, viel gelobter Diskretion wurde der Koalitionsvertrag einer Ampelregierung ausverhandelt, der am 24.11.2021 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Der Titel des 177 Seiten langen Vertrags lautet „Mehr Fortschritt wagen“, was zweifelsfrei an die erste Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt erinnern sollte, der 1969 bei Amtsantritt der ersten sozial-liberalen Koalition eine zukunftsfrohe Aufbruchsstimmung unter dem legendären Motto: „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ beschworen hatte. Kann die Ampelkoalition nun ein vergleichbares magisches Momentum herbeizaubern für ihr groß angelegtes Transformationsprojekt, das in zahlreichen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mehr Fortschritt wagen und erbringen soll?

Kann zusammen regieren, was nicht zusammengehört?

In Anlehnung an ein zweites berühmtes Diktum von Willy Brandt, der im Kontext des Vollzugs der deutschen Einheit versprochen hatte: „Jetzt wächst zusammen, was zusammengehört“, ist nun zu fragen, ob zusammen regieren kann, was nicht zusammengehört. Trotz der großen Diskretion und Verschwiegenheit der Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen bestätigte sich wie erwartet im Verlauf der Zeit immer deutlicher, dass die drei Koalitionäre in etlichen Politikfeldern und Grundsatzfragen sehr weit auseinanderliegende, ja gegensätzliche Positionen vertreten, so zum Beispiel in der Frage der Steuerbelastung, der Verkehrs-, Klima- und Umweltpolitik, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Europapolitik. Hier ist zunächst einmal zu betonen, dass in jeder Koalition, in einer Dreier- mehr noch als in einer Zweier-Konstellation, jeder der Partner Zugeständnisse machen und schmerzhaft Abstriche an der eigenen Ausrichtung, am eigenen Programm hinnehmen muss, um ein solches Bündnis überhaupt zu ermöglichen. Das ist zweifelsohne richtig. Und dennoch: Mitunter kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die betont motivierend-kämpferische Sprache des Koalitionsvertrags, seine zahlreichen Appelle und politischen Glaubensbekenntnisse diese krassen Gegensätze überspielen, ja übertünchen sollen. In der Tat sind viele gegensätzlichen Grundpositionen, die in den Wahlprogrammen der Ampelparteien schwarz auf weiß nachzulesen sind, im Koalitionsvertrag nicht aufgelöst, ihr mögliches

Konfliktpotenzial nicht ausgeräumt, sondern lediglich entweder übergangen oder „weggeschwurbelt“ worden. Dies soll nun an einigen Beispielen im Bereich der Europapolitik dargelegt werden, wo mancherlei utopische Wünsche die Leerstellen überdecken und zentrale Gegensätze nicht ausgeräumt wurden.

## Europa im Koalitionsvertrag der Ampel

Europapolitische Ankündigungen finden sich de facto über den ganzen Koalitionsvertrag hinweg verstreut. Hier jedoch soll cursorisch nur auf das einschlägige Kapitel VII Deutschlands Verantwortung für Europa und die Welt (S. 130-158) eingegangen werden. Zunächst erfolgt eine klare Ansage: „Eine demokratisch gefestigte, handlungsfähige und strategisch souveräne EU ist die Grundlage für unseren Frieden und Wohlstand. Wir setzen uns für eine EU ein, die ihre Werte und ihre Rechtsstaatlichkeit nach innen wie außen schützt und entschlossen für sie eintritt. Wir werden eine Regierung bilden, die deutsche Interessen im Lichte europäischer Interessen definiert. Als größter Mitgliedstaat werden wir unsere besondere Verantwortung in einem dienenden Verständnis für die EU als Ganzes wahrnehmen.“ Dies ist ein erfreulich eindeutiges und engagiertes Bekenntnis zu Europa, das sich mit den Formulierungen „demokratisch gefestigt, handlungsfähig und strategisch souverän“ auf der Höhe der Zeit befindet und die jüngeren Entwicklungen in der EU sinngemäß aufgreift. Interessanterweise verschmilzt der Koalitionsvertrag die in der derzeitigen Debatte um die internationale Rolle der EU üblichen Begriffe der „strategischen Autonomie“ und „europäischen Souveränität“ zu der Neuschöpfung einer „strategischen Souveränität Europas“. Was darunter zu verstehen ist, wird folgendermaßen ausbuchstabiert: In erster Linie müsse die eigene Handlungsfähigkeit im globalen Kontext hergestellt werden, um „in wichtigen strategischen Bereichen, wie Energieversorgung, Gesundheit, Rohstoffimporte und digitale Technologie, weniger abhängig und verwundbar zu sein, ohne Europa abzuschotten. Wir werden kritische Technologie und Infrastruktur besser schützen, Standards und Beschaffung daran ausrichten und ein europäisches Open Source5/6G-Konsortium initiieren. Europäische Unternehmen schützen wir besser gegen extraterritoriale Sanktionen.“ Bravo, Ampel!

Auch bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit kündigt der Koalitionsvertrag eine eindeutige, im Vergleich zur Vorgängerregierung härtere Gangart an, wenn die Kommission dazu aufgefordert wird, „die bestehenden Rechtsstaatsinstrumente konsequenter und zeitnah zu nutzen und durchzusetzen, auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs“. Ohne Polen und Ungarn beim Namen zu nennen, wird hier klar, dass die Ampel die neuen Möglichkeiten des Rechtsstaatsmechanismus nutzen will, die 2020 im Kontext der Beschlüsse zu Next Generation EU geschaffen wurden (mehr hier und hier). Sehr gut, Ampel!

## Ideenlose Ampel

Im Gegensatz zu diesen eindeutigen und mutigen Aussagen zu europäischer strategischer Souveränität und Wahrung europäischer Werte und Rechtsstaatlichkeit verwundert die Passage, in der die Ampel ihre Ideen zur Weiterentwicklung der EU darlegt. Hier heißt es: „Die Konferenz zur Zukunft Europas nutzen wir für Reformen. Erforderliche Vertragsänderungen unterstützen wir. Die Konferenz sollte in einen verfassungsgebenden Konvent münden und zur Weiterentwicklung zu einem föderalen europäischen Bundesstaat führen, der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat. Wir wollen das Europäische Parlament (EP) stärken,

z.B. beim Initiativrecht; vorzugsweise in den Verträgen, andernfalls interinstitutionell. Wir werden der Gemeinschaftsmethode wieder Vorrang geben, aber wo nötig mit einzelnen Mitgliedstaaten vorangehen. Wir unterstützen ein einheitliches europäisches Wahlrecht mit teils transnationalen Listen und einem verbindlichen Spitzenkandidatensystem.“ Diese lange Passage muss unterschiedlich kommentiert werden. Der zweite Teil, der konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU bereithält, enttäuscht. Denn diese Vorschläge liegen alle seit Jahren auf dem Tisch, sie sind europapolitische Gemeinplätze. Allerdings ist es – da sei explizit betont – gut, dass auch die neue Bundesregierung diese bekannten Reformideen umsetzen will; diese brächten der EU konkrete, beachtliche Fortschritte.

Für große Überraschung hat das Bekenntnis der Ampel zu einem „föderalen europäischen Bundesstaat“ gesorgt. In ihren Wahlprogrammen hatten die Grünen von einer föderalen europäischen Republik, die FDP von einem föderalen und dezentral verfassten europäischen Bundesstaat gesprochen – und nun strebt der Koalitionsvertrag einen „föderalen europäischen Bundesstaat“ an. Ist es nicht großartig, dass die Ampel nun zu dieser früheren Zielsetzung deutscher Europapolitik zurückkehrt, ganz im Sinne eines back to the future? Und dennoch: Diese hehre Passage des Koalitionsvertrags muss kritisiert werden, und zwar als ideenlos und unambitioniert. Denn statt eigene, neue Ideen zu entwickeln, setzt die Ampel anscheinend ausschließlich auf die „Konferenz zur Zukunft Europas“ und hofft, dass Europas Bürger sich einfallsreicher zeigen werden als die neue deutsche Regierung. Denn was taugt eine große Vision, wenn kein einziger beherzter, greifbarer Vorschlag zu ihrer Verwirklichung unterbreitet, keine Wege zum Ziel aufgezeigt werden? Beispielsweise eine Skizze der Institutionen, die künftig einen föderalen europäischen Bundesstaat regieren sollten? Wie würde der Regierungschef gewählt, wie wären die Beziehungen zwischen künftigem Bundesstaat zu Gliedstaaten/Mitgliedstaaten zu gestalten, welche Politikfelder stünden im alleinigen Zuständigkeitsbereich des Bundes etc. Dazu findet sich nicht ein Wort im sonst so wortreichen Koalitionsvertrag – dies zum Stichwort Leerstellen überdecken.

### Uneinige Ampel

Zu der Kategorie „Gegensätze übertünchen“ gehören die Aussagen bzw. Nicht-Festlegungen zur Wirtschafts- und Währungsunion. Hier konnten sich die Koalitionäre nur auf interpretationsoffene Aussagen einigen: „Wir wollen die Wirtschafts- und Währungsunion stärken und vertiefen. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) hat seine Flexibilität bewiesen. Auf seiner Grundlage wollen wir Wachstum sicherstellen, die Schuldentragfähigkeit erhalten und für nachhaltige und klimafreundliche Investitionen sorgen. Die Weiterentwicklung der fiskalpolitischen Regeln sollte sich an diesen Zielen orientieren, um ihre Effektivität angesichts der Herausforderungen der Zeit zu stärken. Der SWP sollte einfacher und transparenter werden, auch um seine Durchsetzung zu stärken.“ Insbesondere bei der Frage der Zukunft des SWP fanden sich in den Wahlprogrammen der Koalitionäre gegensätzliche, nicht vereinbare Aussagen: Bei der FDP waren die Schlagworte: Begrenzung von Haushaltsdefiziten und Schuldenstand nach den Maastricht-Kriterien, Sanktionen für Haushaltssünder, keine Schuldenunion, Einmaligkeit der in der Corona-Krise erlaubten Aufnahme von gemeinsamen Schulden durch die EU-Kommission im Rahmen von Next Generation EU. Demgegenüber hatte sich die SPD in ihrem Wahlprogramm für eine Verstetigung des Wiederaufbaufonds als dauerhaften Integrationsfortschritt stark gemacht. Den SWP wollte sie zu einem Nachhaltigkeitspakt weiterentwickeln. Auch die Grünen wollen den Wiederaufbaufonds Next Generation EU verstetigen,

um in wichtige Zukunftsbereiche zu investieren, den SWP zu einem europäischen Währungsfonds weiterentwickeln. Diese widersprüchlichen und vagen Aussagen konnten im Koalitionsvertrag nicht in kohärenten Zielsetzungen zusammengeführt werden. Und so konnte in der für die Zukunft der Gemeinschaftswährung, der Eurozone und der EU insgesamt so wichtigen Frage lediglich oben zitierte, weitgehend nichtssagende Passage die Zustimmung der hier so uneinigen Koalitionäre finden. Aus diesen Aussagen des Koalitionsvertrags jedoch lässt sich noch keine tragfähige oder gar innovative deutsche Position ableiten, wenn es demnächst um die Reform des SWP gehen wird, die die EU-Kommission derzeit vorbereitet.

Sind steile Lernkurven wiederholbar?

Seit der Konstituierung des neuen Bundestages am 26. 10. 2021 haben die nun ins Amt berufenen Koalitionäre in Sache Bekämpfung der Corona-Pandemie eine sehr steile Lernkurve hingelegt. Vor und unmittelbar nach den Bundestagswahlen vom September 2021 hatte die künftige Ampel – wie die amtierende Bundesregierung auch – allzu viel Nachsichtigkeit mit Impfgegnerinnen und Impfgegnern gezeigt, alle hatten zu lange zugelassen, dass diese Impfgegnerinnen und Impfgegnern Solidarität verweigern, den Freiheitsbegriff missbrauchen und in skandalöser Weise in individuelle Befindlichkeiten umdeuten konnten. Damit nehmen sie die Bevölkerungsmehrheit quasi in Geiselhaft. Denn die vierte Welle der Corona-Pandemie ist vorrangig die der Ungeimpften. Ein erst kürzlich verabschiedetes neues Bundesinfektionsschutz-Gesetz musste bereits zwei Mal nachgebessert werden, noch unter der geschäftsführenden Bundesregierung zusammen mit den Ministerpräsidenten der Länder wurden am 2.12.2021 neue, strengere bundeseinheitliche Regeln beschlossen und eine Impfpflicht angedacht. Denn die neue Bundesregierung ist sich in den letzten Wochen bewusst geworden, dass sie ihr großes Transformationsprojekt, das insbesondere beim Klimaschutz, bei der Digitalisierung, bei einem nachhaltigen Umbau von Industrie, Mobilität, Bau und Landwirtschaft und in vielen weiteren Bereichen „mehr Fortschritt wagen“ will und muss, nur dann erfolgreich wird anpacken können, wenn sie Deutschland zuvor von der Corona-Pandemie befreien kann, die bei ihrem Amtsantritt besonders brutal grassiert. Bei dieser coronabedingten Lernkurve hatte vor allem die FDP viele fundamentale Lernleistungen zu erbringen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Lernkurve tatsächlich zustande kam. Vielleicht wächst also auch in der Ampelkoalition zusammen, was künftig zusammen regieren wird? Vielleicht auch sind Koalitionsverträge das Papier kaum wert, auf dem sie ausgedruckt werden, weil sie von der Realität sehr schnell eingeholt werden. Jedenfalls ist zu hoffen und zu wünschen, dass die neue Bundesregierung eine ähnlich steile, sich an Notwendigkeiten orientierende Lernkurve auch in anderen Politikfeldern wie insbesondere der Europapolitik hinglegen wird. Europa wird es ihr danken. Und es ist zu hoffen und zu wünschen, dass die Ampel nach Überwindung oder zumindest deutlichen Eindämmung der Corona-Pandemie ihr breitangelegtes Transformationsprojekt angehen und erfolgreich umsetzen kann. Deutschland wird es ihr danken.