

Mai 2019

Ratsbericht

Europabüro Brüssel



Vorbereitung für eine Zeit der Entscheidungen

Informeller Ratsgipfel am 09. Mai 2019 in Sibiu

Dr. Hardy Ostry, Mathias Koch

Der informelle Europäische Rat am 09. Mai 2019 im rumänischen Sibiu bot den Staats- und Regierungschefs die Möglichkeit, noch vor den Europawahlen erstmals die damit verbundenen wichtigen thematischen und personellen Entscheidungen zu diskutieren. Zunächst ging es um den Entwurf der strategischen Agenda, mit welcher der Europäische Rat auf die Prioritätensetzung der Europäischen Union für die nächsten Jahre Einfluss nehmen möchte. Wenngleich nicht offiziell auf der Tagesordnung ging es zudem um die Besetzung der europäischen Spitzenposten.

Der informelle europäische Rat in Sibiu sollte der förmliche Schlusspunkt der Debatte über die Zukunft Europas werden, einer Phase der Reflexion in der sich die Europäische Union (EU) ihrer Ausrichtung nach dem britischen Austritt vergewissert. Es war Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, der im September 2017 einen informellen Gipfel unmittelbar nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs vorgeschlagen hatte, um eine neue europäische Dynamik in Gang zu setzen. Der ursprünglich von Juncker anvisierte Termin zeigt, wie sehr der Brexit den eigentlichen Hintergrund für das Treffen bildet: Angedacht war, sich am 30. März 2019 zu treffen, am Folgetag des britischen Austritts. Die Idee wurde jedoch bald verworfen, da niemand den Eindruck erwecken wollte, die EU feierte den Austritt der Briten. Als passender Ter-

min wurde sodann der 09. Mai 2019 identifiziert, dem Europatag der EU, an dem jährlich der Schuman-Erklärung gedacht wird.

Bei der Terminfindung im Herbst 2017 werden wohl die wenigsten ernsthaft die Möglichkeit erwogen haben, dass das Vereinigte Königreich im Mai 2019 noch Teil der EU sein könnte. Tatsächlich gelang es der britischen Regierung nicht, das mit der EU in schweren Verhandlungen errungene Austrittsabkommen im eigenen Parlament einer Mehrheit zuzuführen. In einer Mischung aus Konsternation und Apathie sahen sich die EU-27 gezwungen, die Frist für den britischen Austritt in letzter Minute bis Oktober 2019 zu verlängern (siehe KAS-Bericht „Brexit – What Happened?!“). Trotz fortbestehender Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs: Das Treffen in Sibiu war ein Gipfel der 27. Die britische Premierministerin Theresa May war, wie auch bei früheren Treffen über die Zukunft der EU, nicht eingeladen.

Drei Punkte standen auf der Agenda der Teilnehmer: Erstens sollte ein Abschlussdokument angenommen werden, die sogenannte Sibiu Erklärung. Zweitens diente der Gipfel ersten Beratungen über die neue strategische Agenda des Europäischen Rates, also den Prioritäten des Rates für die nächste europäische Legislaturperiode. Drittens hatten die Teilnehmer in Sibiu die Möglichkeit, vor den Europawahlen über die wichtigen Personalentscheidungen der EU

zu diskutieren, die im Jahr 2019 getroffen werden müssen.

1. Die Sibiu-Erklärung

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf eine zehn Punkte umfassende Erklärung. Gemeinsam, so heißt es darin, wollten die Mitgliedstaaten „durch dick und dünn gehen“, „immer nach gemeinsamen Lösungen suchen“, um den „Lebensstil, die Demokratie und die Rechtstaatlichkeit“ Europas zu verteidigen. Die Erklärung betont darüber hinaus die Bedeutung von Gerechtigkeit, vom Schutz der Bürger und von einer starken Rolle Europas in der Welt.

Die maßgeblich von Juncker und dem rumänischen Präsidenten Klaus Johannis verfasste Erklärung wurde beim Treffen der ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten am vorhergehenden Montag in rund einstündiger Diskussion einstimmig angenommen. Dass der sehr allgemein gehaltene Text keinerlei Anlass zu Kontroverse bot, verdeutlichte auch die Dauer seiner Behandlung beim Gipfel selbst: Die Teilnehmer verständigten sich in weniger als einer Minute auf seine Annahme.

2. Die Strategische Agenda

Für die EU von deutlich größerer Bedeutung dürfte das zweite offizielle Gesprächsthema des Gipfels sein, nämlich die erste Abstimmung über die neue strategische Agenda des Europäischen Rates. Mit diesem Dokument will der Europäische Rat nach der Wahl des Europäischen Parlaments und der Neubesetzung der Kommission Einfluss auf die Ausrichtung der europäischen Politik nehmen.

Wenngleich der formelle Beschluss der neuen strategischen Agenda erst beim Ratsgipfel im Juni erfolgen soll, wurde von der Präsidentschaft bereits ein detaillierter Entwurf veröffentlicht. Dieser umfasste vier zentrale Punkte: Den Schutz der Bürger und

ihrer Freiheiten, mit den besonders strittigen Unterpunkten der Rechtstaatlichkeit und der Reform des gemeinsamen Asylsystems. Die wirtschaftliche Basis, mit stärkeren Investitionen in Zukunftssektoren und einem fairen Wirtschaftssystem. Der Umwelt- und Klimaschutz und der soziale Zusammenhalt. Sowie zuletzt die europäische Position in der Welt, mit einem starken Fokus auf der Durchsetzung der europäischen Werte.

Wie ernst es den Teilnehmern des Europäischen Rates ist, die künftige Ausrichtung der EU unmittelbar mitzubestimmen, verdeutlichte Ratspräsident Donald Tusk während des Gipfels: „Die Staats- und Regierungschefs haben kategorisch demonstriert, dass sie die Verantwortung nicht nur für einzelne Ereignisse und Entscheidungen tragen möchten, sondern für die Europäische Union als Ganze,“ so Tusk. Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach von einer Plattform, auf deren Grundlage der Europäische Rat zusammen mit dem Parlament und der Kommission die gemeinsamen Projekte für die kommenden fünf Jahre definieren wolle.

Besondere Aufmerksamkeit kam dem Klimaschutz zu, nachdem acht Mitgliedstaaten ein Positionspaper einbrachten, das größere Anstrengungen in diesem Punkt vorsieht. Die Unterzeichner, darunter Frankreich, Spanien sowie die Benelux-Länder, fordern die vollständige Treibhausgas-Neutralität bis 2050. Zu diesem Zweck sollen 25 Prozent der Mittel des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens für Projekte des Klimaschutzes verwendet werden. Der Vorschlag spiegelt eine Diskussion im Rat für allgemeine Angelegenheiten vom März 2019 wider, in der sich bereits eine Vielzahl von Staaten diesem 25-Prozent-Ziel angeschlossen hat. Einzig Polen fordert einen Zielwert von lediglich 20 Prozent, Frankreich dagegen möchte 40 Prozent für Klimaschutzmaßnahmen verwenden.

Der französische Präsident bezog sich mehrmals auf das Positionspapier und betonte die Wichtigkeit des Klimaschutzes für sein Land. „Wir brauchen eine neue Ambition im Klimaschutz“, so Macron. Für Deutschland, das sich nicht am Positionspapier beteiligt hatte, erklärte Bundeskanzlerin Merkel ihre Zustimmung. Es sei nötig, noch einmal über eine Schärfung der Ziele bis 2050 nachzudenken, so Merkel. Die Bundesregierung unterstütze große Teile des Positionspapieres. Darüber hinaus forderte Merkel, in den Bereichen Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft, die aktuell noch nicht dem europäischen Zertifikatenhandel unterliegen, gegebenenfalls in einer „Koalitionen der Willigen“ voranzukommen, wenn keine Einigung aller Mitgliedstaaten möglich ist.

Zur Arbeitsweise des Europäischen Rates im Allgemeinen verließ die deutsche Regierungschefin ihrem Wunsch Ausdruck, sich künftig alle zwei Monate zu regulären Ratsgipfeln zusammenzukommen. „Wir haben darüber gesprochen, dass wir in der Entscheidungsfindung schneller werden müssen“, so Merkel. Manche Dossiers lägen bis zu vier Jahren im Rat, während die Kommission und das Parlament bereits verhandlungsbereit wären. Häufigere Treffen könnten dazu dienen, die Inhalte der Ministerräte zu bündeln und aus Perspektive der Staats- und Regierungschefs voranzubringen. Andere Gipfelteilnehmer sollen positiv auf Merckels Vorschlag reagiert haben. Demgegenüber wird aus Diplomatenskreisen berichtet, die Frequenz der Gipfel sei bereits jetzt anspruchsvoll.

3. Besetzung der Spitzenpositionen der EU

Obwohl nicht offiziell Teil der Tagesordnung bot das Treffen der Staats- und Regierungschefs eine erste Gelegenheit, die Besetzung der EU-Spitzenpositionen zu diskutieren, über die in den kommenden Monaten ent-

schieden wird. Neben einem neuen Kommissionspräsidenten (aktuell Jean-Claude Juncker), dem Amt, über das aktuell besonders diskutiert wird, braucht die EU einen neuen Präsidenten des Europäischen Parlamentes (aktuell Antonio Tajani), einen neuen Präsidenten des Europäischen Rates (aktuell Donald Tusk) sowie einen neuen Präsidenten der Europäischen Zentralbank (aktuell Mario Draghi). Auch das Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik (aktuell Federica Mogherini) ist begehrt und wird unter den Mitgliedstaaten Teil der Verhandlungsmasse sein. Zuletzt wird es darum gehen, welche Portfolios die Kommissare der einzelnen Mitgliedstaaten abdecken, wobei sich die Portfolios in ihrer Bedeutung teilweise deutlich unterscheiden.

Ausgangspunkt der Personalwechsel ist die Wahl des Europäischen Parlaments vom 23. bis 26. Mai 2019. Mehrere Parteifamilien haben zur Wahl Spitzenkandidaten nominiert, die im Falle eines Wahlsieges zum Kommissionspräsidenten gewählt werden sollen. Dieser Spitzkandidaten-Prozess ist jedoch umstritten. Nach den EU-Verträgen ist der Europäische Rat dazu berechtigt, einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorzuschlagen. Dabei muss der Rat den Ausgang der Europawahl lediglich berücksichtigen. Zur Wahl als Kommissionspräsident ist jedoch auch eine Mehrheit im Europäischen Parlament nötig, und damit der wichtigsten politischen Gruppen, die klar zu erkennen gegeben haben, dass für sie nur die nominierten Spitzenkandidaten in Frage kommen.

Es gab zwei wesentliche Gründe, warum das Spitzenkandidaten-System bei der zurückliegenden Wahl im Jahr 2014 erstmals erfolgreich eingesetzt wurde: Einerseits bestand eine klare, beinahe tradierte Aufteilung der politischen Macht in Europa zwischen der konservativen Europäischen Volkspartei (EVP) und den Sozialdemokra-

ten (S&D). Andererseits war der Spitzenkandidat der letztlich erfolgreichen EVP mit Jean-Claude Juncker als langjährigem Ministerpräsident Luxemburgs sowie Chef der Eurogruppe jemand, der bei den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat großes Vertrauen und Ansehen gleichermaßen genoss.

Die Situation im Mai 2019 ist nunmehr eine andere: Nach allen bisherigen Prognosen wird es für EVP und S&D allein nicht mehr reichen, eine stabile Mehrheit im Parlament zu garantieren, während mit Emmanuel Macron ein wichtiger unabhängiger Politiker Einfluss auf die europäische Politik nimmt, der zudem das Spitzenkandidaten-Prinzip ablehnt. Der Spitzenkandidat der EVP, der bisherige Fraktionsvorsitzende im europäischen Parlament, Manfred Weber, wird allgemein als kompetent und charismatisch geschätzt. Die Tatsache, dass er bislang kein exekutives Amt inne hatte, wird von einigen Staats- und Regierungschefs jedoch gegen ihn ins Feld geführt.

Während die offizielle Diskussion beim Treffen in Sibiu recht allgemein gehalten war, wurde auf den Gängen offenbar bereits intensiv über konkrete Personalentscheidungen diskutiert. Ratspräsident Tusk kündigte einen Sondergipfel für den 28. Mai an, zwei Tage nach der Wahl. Tusk gab an, eine Konsens-Entscheidung im Europäischen Rat anzustreben. „Wir müssen aber realistisch sein,“ so Tusk weiter. „Ich werde nicht davor zurückschrecken, die Entscheidung zur Wahl zu stellen.“ 2014 war die Entscheidung des Europäischen erstmals nicht einstimmig gefallen: Das Vereinigte Königreich und Ungarn stimmten gegen Jean-Claude Juncker als Kommissionspräsidenten.

Die Frage nach dem Spitzenkandidaten-System war eine der meistgestellten am Rande des Gipfels. Österreichs Bundeskanzler Sebastian Kurz erklärte, er halte diese

„demokratische Prozedur für richtig und gut“, und weiter: „Wenn die Bevölkerung bei Wahlen die Möglichkeit hat, Spitzenkandidaten direkt zu unterstützen, wenn es europaweite Auftritte und TV-Diskussionen gibt, wäre es danach falsch im kleinen Kreis anders zu entscheiden.“ Einsilbig blieb Kommissionspräsident Juncker. Auf die die Frage, ob sich der Spitzenkandidaten-Prozess trotz der vielen Gegner durchsetzen würde, antwortete er mit einem Kappen: „Ja.“

Bundeskanzlerin Merkel sagte, sie sei Teil der EVP, die sich in ihren Statuten klar zum Spitzenkandidaten-Prozess bekannt habe. Auf die Frage, ob sie ausschließen könne, andere Personen als die Spitzenkandidaten zum Kommissionspräsidenten zu wählen, sagte Merkel: „Der Europäische Rat muss einen Vorschlag machen, und das Parlament muss den Kommissionspräsidenten mit Mehrheit wählen. Das heißt, wir müssen in Interaktion treten [...] und die Parteien werden natürlich auch miteinander kommunizieren. Und dann werden wir sehen, was passiert.“ Nach einem kurzen Raunen im Saal fügte sie an, um offensichtlich Missverständnisse vermeiden zu wollen: „Ich unterstütze Manfred Weber, damit das ganz klar ist.“

Deutliche Position gegen das Spitzenkandidaten-System bezogen mehrere Politiker, darunter erneut Emmanuel Macron, der an die „Kompetenz des Europäischen Rates“ erinnerte und angab, ein Spitzenkandidaten-System ohne transnationale Listen sei der falsche Ansatz.“ Xavier Bettel, Premierminister Luxemburgs, sprach sich ebenfalls für transnationale Listen aus. Seine Wähler würden die Spitzenkandidaten überhaupt nicht kennen, so Bettel. Die Litauische Präsidentin Dalia Grybauskaitė sagte, der Spitzenkandidaten-Prozess stehe etwas außerhalb von demokratischen Prozeduren und den Verträgen.

Einschätzung

Die Diskussionen zur strategischen Agenda des Europäischen Rates, besonders im Verbund mit den Aussagen des Ratspräsidenten zum Gestaltungswillen der Teilnehmer, sowie die Stellungnahmen zum Spitzenkandidaten-Prozess zeigen, dass die Staats- und Regierungschefs sich weiter als maßgebliche Akteure im politischen Prozess der Europäischen Union sehen. Europa soll Chefsache bleiben, worunter nicht wenige auch eine akzentuierte Verschiebung wieder hin zum Rat sowie eine Absetzung von der bisherigen Kommission verstanden wissen wollten, die sich ja dezidiert als politische Kommission gesehen hat. Eine wichtige Voraussetzung dafür wäre jedoch, dass

die Teilnehmer des Europäischen Rates künftig noch häufiger zusammen kommen, wie es der Vorschlag der Bundeskanzlerin vorsieht. Ein dichter Takt auf höchster Ebene wird auch nötig sein: Wenn die Besetzung der Spitzenpositionen in Europa abgeschlossen ist, geht es um die Ausverhandlung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens – einem Dossier, das traditionell auf Ebene der Regierungschefs verhandelt wird. Außenpolitisch dominiert eine wachsende Verunsicherung im Verhältnis zu den USA, wie beispielhaft am europäischen Umgang mit dem Iran-Abkommen abzulesen ist. Zudem ist davon auszugehen, dass der Brexit noch einmal ein Thema für den Europäischen Rat wird.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry
Leiter
Europabüro Brüssel
www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



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