

Juni 2019

Ratsbericht

Europabüro Brüssel



Vertagung statt Entscheidung – Das Personalkarussell dreht sich weiter

Europäischer Ratsgipfel am 20. und 21. Juni 2019

Dr. Hardy Ostry, Johanna Fleger, Mathias Koch, Kai Gläser, Ludger Bruckwilder

„Heute wird noch nichts entschieden“ – mit dieser Aussage sollte der aus dem Amt scheidende Kommissionspräsident Juncker Recht behalten. Der Gipfel der Europäischen Staats- und Regierungschefs endete nach einer langen Nacht der Beratungen weitgehend ergebnislos: Knapp vier Wochen nach der Europawahl im Mai konnte sich der Rat nicht auf die Nominierung eines Kandidaten für den Posten des Europäischen Kommissionspräsidenten einigen und vertagte die Entscheidung auf Ende Juni. Ein Sondergipfel soll nun helfen, den gordischen Personalknoten zu lösen. Neben der Personaldebatte herrschte auch zum Thema Klimapolitik Uneinigkeit zwischen den Vertretern der Mitgliedsstaaten. Das angestrebte Ziel der Klimaneutralität bis 2050 wurde lediglich in die Fußnote der Beschlüsse aufgenommen. Verhandlungserfolge erzielten die Mitglieder des Rates jedoch in Form einer Verlängerung der Sanktionen gegen Russland sowie durch die Verabschiedung einer neuen Strategischen Agenda, die mit fünf Prioritäten einen Leitfaden für die zukünftige Arbeit der EU-Institutionen bieten soll.

Personelle Aufstellung der Institutionen

Hintergrund

Bereits bei ihrer Ankunft im Europagebäude des Rates hatten sich mehrere Staats- und Regierungschefs skeptisch gezeigt, ob eine Einigung bei den anstehenden Personalfragen gelingen könne. Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte, dass in Deutschland zwar

sowohl die Union als auch die Sozialdemokraten hinter dem Spitzenkandidatenmodell stehen, dies jedoch bei anderen Mitgliedern des Europäischen Rates nicht der Fall sei. Daher werde man auf Grundlage des Berichts von Ratspräsident Donald Tusk, der beim informellen Abendessen des Rates am 28. Mai den Auftrag zu Konsolidierungsgesprächen bekommen hatte, einen offenen Austausch zwischen den Staats- und Regierungschefs anstreben und gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Schritt für Schritt nach einer für alle Beteiligten akzeptablen Lösung suchen. Eine mögliche ausbleibende Einigung bezeichnete sie als „nicht bedrohlich“, da bis zum ersten Zusammentreten des Europäischen Parlaments am Dienstag, dem 2. Juli noch einige Tage Zeit wären. Auch Irlands Premierminister Leo Varadkar rechnete bei seinem Eintreffen nicht mit einer Einigung und erklärte mit einem Augenzwinkern, dass dies innerhalb der EU schon einmal vorkomme, und es zeitweise einfacher erscheine, einen Papst zu wählen, als die höchsten Ämter der Union zu besetzen. Grundsätzlich stehe er hinter dem Spitzenkandidatenmodell und Manfred Weber als Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP). Dieser Sichtweise schloss sich auch EU-Parlamentspräsident Antonio Tajani an. Die liberalen Regierungschefs aus Frankreich und den Niederlanden, Emmanuel Macron und Mark Rutte, machten dagegen weiterhin ihre Ablehnung deutlich und sprachen sich für Margrethe Vestager als Kommissionspräsidentin aus. Diese Meinungsverschiedenheiten hatten sich bereits beim informellen Gipfel der

Staats- und Regierungschefs im März im rumänischen Sibiu sowie beim informellen Abendessen der Staats- und Regierungschefs am 28. Mai in Brüssel manifestiert. Hintergrund der Auseinandersetzung, die sich sowohl innerhalb des Europäischen Parlaments, zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat sowie innerhalb des Rates wiederfindet, ist die unterschiedliche Betrachtung des vor der Europawahl 2014 eingeführten Spitzenkandidatenmodells, das in seiner normativen Form keine Grundlage im Vertragswerk der Europäischen Union hat. Während die Befürworter in Parlament und Rat durch das Modell eine stärkere Wertschätzung des Wahlergebnisses der Europawahl sowie einen höheren Grad der Personalisierung derselben betonen, pochen die Gegner auf den EU-Vertrag. Dort wird eine Beachtung des Wahlergebnisses zwar festgeschrieben, jedoch betont, dass das alleinige Nominierungsrecht bei den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat liegt. Daher gebe es bei der Wahl des Kommissionspräsidenten keinen Automatismus in Zusammenhang mit den europäischen Spitzenkandidaten bei der Wahl zum Europäischen Parlament. Allen verschiedenen Ansichten ist gemein, dass man einen Kompromiss zwischen Europäischem Rat und Parlament herstellen müsse und dies am besten durch die von Ratspräsident Tusk vorgeschlagene „Paket-Lösung“ erreicht werden könne. Diese besagt, dass die Spitzenpositionen der Europäischen Institutionen (Präsident der Kommission, Präsident des Rates, Präsident des Europäischen Parlaments, Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) und Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik) gemeinsam und unter Berücksichtigung der Kriterien politische Zugehörigkeit, Geographie, Größe der Länder sowie Geschlecht der Kandidaten vergeben werden sollen.

Entwicklung

Tatsächlich konnten die Staats- und Regierungschefs wie bereits im Vorfeld erwartet keine Einigung erzielen. Am Sonntag, dem 30. Juni wird deshalb ein weiterer Ratsgipfel

in Brüssel stattfinden, um die Besetzung der europäischen Spitzenpositionen erneut zu beraten. Dieser Sondergipfel wird die letzte Möglichkeit sein, eine angestrebte „Paket-Lösung“ zu finden, bevor das Europäische Parlament am 2. Juli zu seiner konstituierenden Sitzung zusammenkommen wird und seinen Präsidenten wählt.

Um zu einer „Paket-Lösung“ zu gelangen, müsste als erster Schritt ein Kandidat oder eine Kandidatin für das Amt des Kommissionspräsident/in im Europäischen Rat eine Mehrheit haben. Ausgehend von dieser Nominierung würde in weiteren Schritten das Personalpuzzle zusammengesetzt werden. Das aktuelle Gipfeltreffen hat jedoch gezeigt, dass derzeit keiner der drei Spitzenkandidaten (Manfred Weber *EVP*, Frans Timmermans *S&D*, Margrethe Vestager *RE*) für das Amt des Kommissionspräsidenten eine Mehrheit im Rat hinter sich hätte. Angela Merkel, die erklärtermaßen Manfred Weber unterstützt, berichtete nach dem Ende des ersten Gipfeltages, dass es derzeit keine Mehrheit für einen der Spitzenkandidaten der politischen Parteien gebe. Allerdings erklärte sie das Spitzenkandidaten-Konzept auch nicht explizit für gescheitert und ließ den weiteren Prozess offen. Im Gegensatz dazu betonte der französische Präsident Emmanuel Macron, dass die Namen der drei Spitzenkandidaten nun ausgeschlossen werden könnten und der Findungsprozess jetzt neu gestartet werden müsse. Es besteht offenkundig Uneinigkeit darüber, ob die Spitzenkandidaten noch für das Spitzenamt der Kommission in Frage kommen oder nicht. Gipfelbeobachtern zufolge sei die Bundeskanzlerin erbost über den Verlauf der abendlichen Verhandlungen gewesen.

Kommentar

Die Vertagung der Entscheidung über die Besetzung der Spitzenpositionen der EU-Institutionen war zwar zu erwarten, die Situation wird durch den zeitlichen Aufschub sowie die unklare Lage in Bezug auf die Aussichten der Spitzenkandidaten jedoch noch komplizierter. Die Chancen des EVP-Kandidaten Manfred Weber, nächster

Kommissionspräsident zu werden, sind nur noch gering. Für viele Beobachter ist derzeit schwer vorstellbar, dass es im Europäischen Parlament gelingt, die Fraktionen der Sozialdemokraten und der Liberalen, die bisher an ihren eigenen Spitzenkandidaten festgehalten haben, zu einen und hinter einer gemeinsamen politischen Agenda versammeln zu können. Auch die Fraktion der Grünen müsste in ein solches Bündnis mit einbezogen werden, um eine breite Mehrheit im Parlament zu gewährleisten. Angesichts der drohenden Missachtung der Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament müsste es in einem politischen Zwei-Schritt gelingen, dem Willen des Wählers noch Geltung zu verschaffen, indem man sich handlungsfähig zeigt: Angesichts der Uneinigkeit der Staats- und Regierungschefs müssten und könnten jetzt die Fraktionen des Parlaments Handlungsfähigkeit zeigen, indem sie sich schnell und bald doch noch einigen, um den drohenden Schaden für das Parlament als solches abzuwenden, der schwerer und grundsätzlicher wiegen würde als die Frage nach dem Spitzenkandidaten. Dass bei einer möglichen Einigung die Mehrheitsverhältnisse im Parlament gespiegelt werden müssten, entspricht zumindest der guten demokratischen Übung. Die Lage nach diesem Gipfel lässt allerdings auch den Schluss zu, dass ein Scheitern des Spitzenkandidaten Manfred Weber höchst wahrscheinlich auch ein Scheitern der anderen zwei Spitzenkandidaten bedeuten würde. Es ist kaum vorstellbar, dass die EVP als stärkste Kraft im Europäischen Parlament ihren eigenen Kandidaten zugunsten eines anderen Kandidaten aufgeben würde. Sollte jedoch keiner der Spitzenkandidaten zum Zuge kommen, würde das Europäische Parlament im Institutionengeflecht der EU aufgrund der Entwicklung rund um das Spitzenkandidaten-Modell, einen herben Rückschlag hinnehmen müssen. Doch selbst jenseits rein legalistischer Abhandlungen über dieses Modell ist zumindest fraglich, wie es alle Beteiligten, die keine Gelegenheit ausließen, über die nahezu historische Bedeutung dieser Europawahlen zu predigen, rechtfertigen wollen, wenn sie

sogleich die gezeitigten Ergebnisse ignorieren. Vertrauen – die größte Währung nicht nur in der Politik – wird man vermutlich damit nicht mehren.

Zu fragen ist auch, wie sich das Europäische Parlament im Falle einer Missachtung durch den Rat verhalten wird. Immerhin benötigen Kommissionspräsident wie die Mitglieder der Kommission auch die Zustimmung der Abgeordneten.

Jenseits der üblichen Vermutungen zeichnen sich darüber hinaus bisher keine neuen Kandidaten als eindeutige Favoriten ab. Die Spekulationen um mögliche Namen sind dennoch vielfältig – im Gesamtpaket bleiben die vorgenannten Kriterien für die personelle Besetzung aber bestehen.

Strategische Agenda 2019-2024

Mehr Einigkeit bestand unter den 28 Staats- und Regierungschefs im Hinblick auf die Strategische Agenda 2019-2024, welche gewissermaßen als thematischer Fahrplan für die kommenden fünf Jahre angesehen werden kann. Obwohl dieser ebenfalls von den Personalentscheidungen beeinflusst werden dürfte, betonte Angela Merkel, dass es im Rahmen der Europäischen Rates große Einigkeit zu diesem Thema gebe und aus deutscher Sicht vor allem die Rolle des Klimaschutzes von entscheidender Bedeutung sei. So bekenne man sich als Deutschland ausdrücklich zu den Klimazielen 2030 sowie zur Vision einer klimaneutralen EU im Jahr 2050. Dieses konkrete Ziel wurde anschließend in der Runde der Staats- und Regierungschefs jedoch entkräftet, da vor allem mittel- und osteuropäische Staaten sich nicht auf verbindliche zeitliche Ziele beim Klimaschutz festlegen wollten.

Der strategische Prozess, der durch die Bratislava Road Map vom September 2016 angestoßen wurde, soll die thematische Ausrichtung des Europäischen Rates nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs vorgeben. Fünf Themen sind dabei im Besonderen zu nennen: Schutz der Bürger und Freiheiten, Entwicklung der europäischen Wirtschaft, der Aufbau eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Eu-

ropas, die Vertretung der Interessen und Werte der EU sowie die Umsetzung der eigenen Prioritäten. Während bei einigen Themen große Einigkeit zwischen den Staaten besteht, zeigt das Thema der ambitionierten Klimaziele jedoch auch, dass Diskussionen über die konkrete Umsetzung der Ziele auch im Europäischen Rat fortbestehen. Auch die übrigen Institutionen haben entsprechende Strategien erarbeitet, um die Zukunft der Union gestalten zu können. Beim Gipfel nahmen die Staats- und Regierungschefs die Strategische Agenda 2019-2024 in die Abschlusserklärung auf.

Klima

Hintergrund

Bereits vor der Europawahl sind nicht nur Schüler zahlreicher Mitgliedsstaaten regelmäßig für mehr Klimaschutz auf die Straße gegangen. Verstärkt durch den anschließenden Wahlerfolg zahlreicher grüner Parteien in Westeuropa hat die Präsenz der Klimapolitik in den öffentlichen Debatten dort weiter zugenommen. Die im September anstehende Klimakonferenz der Vereinten Nationen erhöht zusätzlich den Druck auf die Europäische Union, den Klima- und Umweltschutz prioritär auf die Agenda zu setzen und verbindliche Ziele für alle Staaten zu stecken. Die EU kann in diesem Bereich an vorangegangene Strategien anknüpfen, ihr Maßnahmenportfolio ausbauen und die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten gegenüber den gemeinsamen Zielvorgaben erneuern.

Das erste EU-Paket mit klima- und energiepolitischen Maßnahmen wurde 2008 angenommen und enthält drei übergreifende Ziele für 2020: Senkung der Treibhausemissionen um 20 Prozent, Erhöhung des Anteil an erneuerbaren Energien auf 20 Prozent und die Verbesserung der Energieeffizienz um 20 Prozent.

Zusätzlich definierte die EU einen integrierten Rahmen der Klima- und Energiepolitik für die Verwirklichung der Ziele bis 2030, der unter anderem die Förderung von Investitionen in umweltfreundliche Technologien umfasst.

Das Emissionshandelssystem (EU-EHS) ist ein Beispiel für ein konkretes Instrument, das im Rahmen der klimapolitischen Strategien der EU entwickelt wurde. EU-EHS ist ein Handelssystem mit festen Obergrenzen, *cap* genannt, die das Gesamtvolumen der Emissionen bestimmter Treibhausgase beschränken und den Handel mit Emissionszertifikaten zwischen Unternehmen vorsehen.

Neu ist, dass kurz vor dem Juni-Gipfel der Staats- und Regierungschefs erstmal der Zeithorizont 2050 für das Erreichen von Klimaneutralität genannt wurde. Bereits im November 2018 präsentierte die Europäische Kommission eine langfristige Strategie für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft bis 2050. Die Strategie ist eine Hinführung der Union zur Klimaneutralität durch gezielte Investitionen, Übertragung von Eigenverantwortung an die Bürger und die Abstimmung von Maßnahmen in Bereichen wie der Industrie, dem Finanzwesen und der Forschung. Klimaneutralität in diesem Kontext bedeutet, dass Emissionen auf ein Minimum reduziert und die verbleibenden, klimaschädlichen Abgase durch Gegenmaßnahmen kompensiert werden.

Noch im Mai appellierte der ausscheidende Kommissionspräsident Juncker, die EU solle sich primär auf die Klimapolitik für 2030 konzentrieren und sich nicht in langfristigen Zielen bis 2050 verlieren. Mittlerweile unterstützen jedoch 16 der 28 Mitgliedsstaaten, darunter nach anfänglichem Zögern auch Deutschland, die Netto-Null-Emissionen bis 2050. Einige osteuropäische Länder, bedingt durch einen hohen Kohleanteil an der Energieerzeugung, stellen sich nach wie vor gegen die Festlegung des Ziels. Bis Ende dieses Jahres, ein Jahr vor dem Zeitplan des Pariser Abkommens, nach dem die Vertragspartner bis Ende 2020 ihre Strategie darlegen sollen, wollen die Mitglieder des Europäischen Rates ihr Vorgehen endgültig beschließen. Der schwedische Premierminister Stefan Löfven merkte bereits vor dem Gipfel an, dass sich „weniger und weniger“ Staaten gegen die Auf-

nahme von ehrgeizigen Klimazielen in die Ratsbeschlüsse stellen.

Entwicklung

Trotz der wachsenden Unterstützung für das Ziel der Klimaneutralität bis 2050 unter den Mitgliedsstaaten und des zunehmenden, internationalen Handlungsdrucks konnte auf dem Juni-Gipfel kein Konsens in Klimafragen gefunden werden. Vor allem Länder wie Polen, Ungarn, Tschechien und Estland, deren Energieerzeugung zu einem Großteil auf Kohle basiert, stellten sich gegen die Festlegung eines verbindlichen Zeitrahmens und blockierten somit einen einstimmigen Beschluss. Es kam lediglich zu einer Fußnote im Abschlussdokument, wonach eine „große Anzahl Staaten“ das 2050-Ziel unterstützte. Im Hinblick auf die anstehende Klimakonferenz der Vereinten Nationen im September zeigte sich Bundeskanzlerin Merkel trotz des Widerstands osteuropäischer Staaten optimistisch, dass die EU „damit auch Vorreiter für den internationalen Klimaschutz sein kann“.

Kommentar

Noch vor dem Gipfel schien kein Zweifel an der Dringlichkeit der Klimafragen zu bestehen, um einen Zusammenbruch des Ökosystems für die kommenden Generationen zu verhindern. Getragen von einer Welle „grüner“ Bewegungen in zahlreichen europäischen Hauptstädten erlangten das Klimathema sowie der Schutz der Umwelt höchste Priorität auf der Agenda vieler Bürger. Auch der politische Wille, konkrete und verbindliche Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen, schien kurz nach der Europawahl gestärkt. Die zuletzt geäußerte Unterstützung Deutschlands und Frankreichs ließen hoffen, dass die Vertreter der Mitgliedsstaaten mit der Zielsetzung „Klimaneutralität bis 2050“ ein starkes Zeichen für die Umwelt setzen würden. Dass von diesem ehrgeizigen Vorhaben vorerst nur noch eine Fußnote übrig blieb, dürfte für eine Vielzahl der Bürger Europas eine große Enttäuschung darstellen. Nun muss die EU mit der Unterstützung einer „großen Anzahl“ der Mitgliedstaaten zur UN-

Klimakonferenz im September reisen. Ob dies dem internationalen Anspruch und vor allem den Vorstellungen der Bürger genügt, bleibt abzuwarten. Vorerst müssen sich Klimaschützer wohl damit zufrieden geben, dass alle 28 Mitgliedsstaaten das Pariser Abkommen unterstützen und darauf hoffen, dass bis Anfang 2020 der internationale Druck weiter wächst und einen Beschluss von langfristigen Zielen unumgänglich macht.

Außenpolitik

Die Europäische Außenpolitik stellte einen weiteren Punkt auf der Agenda des Europäischen Rates dar. Dieser Teil der Gespräche ging mit einigen Beschlüssen und Besorgnisbekundungen in Bezug auf die Östliche Partnerschaft, die außenpolitischen Beziehungen zu Russland und auf die Türkei einher.

Zunächst bestätigte der Rat seine Unterstützung der Republik Moldau bei der Umsetzung von Reformen im Rahmen des Assoziierungsabkommens. Damit unterstützten die Staats- und Regierungschefs die unlängst ins Amt gekommene Regierungschefin und den Kampf gegen Korruption in der ehemaligen Sowjetrepublik zwischen Rumänien und der Ukraine.

Darüber hinaus drückten die Staats- und Regierungschefs ihre Besorgnis gegenüber Russland aus, das vor kurzem angekündigt hat, die Ausstellung von russischen Pässen in den ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk zu vereinfachen. Damit verbunden bleibe die Lage in der Ostukraine weiterhin intensiv zu beobachten. Die Schlussfolgerungen sehen zudem vor, dass der Rat Maßnahmen wie die Nichtanerkennung russischer Pässe in Betracht zieht.

Die Türkei, die weiterhin unrechtmäßige Bohrungen im östlichen Mittelmeer durchführt, stellt eine weitere Sorge der Vertreter der Mitgliedsstaaten dar. Die EU sieht die Beziehungen zur Türkei stark gefährdet und fordert das Land auf, die Hoheitsrechte Zyperns zu achten. Falls die Türkei ihr Vorgehen im Streit um die Gasvorkommen mit

Zypern nicht stoppe, werde die EU konkrete Maßnahmen ergreifen.

Weiteres

Eine reine Bestandsaufnahme vollzogen die Gipfelteilnehmer im Bereich des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR). Mehr als ein Jahr ist bereits vergangen, seitdem die Europäische Kommission ihren Vorschlag hierzu veröffentlicht hat. Trotz der erklärten Zielvorgabe, sich im Jahr 2019 zu einigen, und der Einsicht, dass ein späterer Abschluss zu schwerwiegenden Finanzierungsausfällen bei wichtigen EU-Programmen führen könnte, ist man noch nicht in die heiße Phase der Verhandlungen fortgeschritten.

Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen wird die EU-Finzen für die Jahre 2021 bis 2027 regeln und damit ein wesentlicher Bezugspunkt für die Tätigkeiten der EU in diesem Zeitraum sein. Traditionell treffen bei diesem Dossier die grundlegenden finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten aufeinander, im Besonderen die sich widerstrebenden Ziele von Netto-Zahlern und Netto-Empfängern. Durch den erwarteten Austritt des Vereinigten Königreichs und der Notwendigkeit, in den Bereichen Äußeres und Klima neue Aufgaben zu finanzieren, steht eine moderate Erhöhung des EU-Budgets im Raum. Nicht alle Mitgliedsstaaten sind hiermit jedoch einverstanden. Bei

der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion gab es zuletzt auf Ebene der Minister Fortschritte. Auch hier beschränkte sich der Europäische Rat auf eine Bestandsaufnahme, nachdem er im Dezember 2018 das Mandat für die Verhandlungen erteilt hatte. Konkret geht es in den Diskussionen um die Reform des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und um die Ausarbeitung eines Eurozonen-Haushalts. Die politisch bereits vereinbarte Neugestaltung des ESM wurde nun auch auf technischer Ebene geregelt. Deutlich kontroverser bleibt jedoch die Einrichtung des Eurozonen-Haushalts.

Man einigte sich hier zwar auf die Ziele des Instruments, wonach öffentliche Investitionen und Strukturreformen in den Mitgliedsstaaten gefördert werden sollen. Die Art der Finanzierung ist jedoch ein offener Streitpunkt. Mehrere Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland und Frankreich, befürworten die Einführung neuer Einnahmequellen, um das Eurozonen-Budget zu finanzieren. Ob es dazu kommt, und welche Summen insgesamt zur Verfügung gestellt werden, soll gemeinsam mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen verhandelt werden.

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>)