
„Lage der Union“: Zeit für einen Neustart



Julian Rappold
Senior Fellow, Alfred von
Oppenheim-Zentrum für
europäische Zukunftsfragen

Ursula von der Leyens erste Rede zur „Lage der Union“ ist für sie Gelegenheit, ihre politische Agenda angesichts der Corona-Pandemie zu bekräftigen und den Ton für die verbleibenden vier Jahre ihrer Amtszeit zu setzen. Die Gipfelvereinbarung vom Juli über eine umfassende Wiederaufbaustrategie wurde von vielen als ein Meilenstein für die EU empfunden. Allerdings blieb sie hinter von der Leyens Ambitionen zurück. Die Bruchlinien zwischen den Mitgliedstaaten vertiefen sich und die interinstitutionelle Zusammenarbeit schwindet. Dies ist für die Kommissionspräsidentin ein Moment der Entscheidung.

Zu Beginn ihrer Amtszeit im November 2019 legte Ursula von der Leyen Ziele fest, die aus ihrer Sicht ihre Zeit als Präsidentin der Europäischen Kommission definieren. Jetzt, weniger als zwölf Monate nach diesen ungewöhnlich knappen Anhörungen im Parlament kämpft sie darum, ihre Agenda zu retten. Diese Woche könnte sich als entscheidend erweisen: Am 16. September wird von der Leyen ins Parlament zurückkehren, um ihre erste Rede zur Lage der Union zu halten. Dies wird Gelegenheit für sie sein, ihr politisches Programm wiederzubeleben, die Bedeutung ihres Vorzeigeprojekts des „Europäischen Grünen Deals“

zu betonen und erneut den Ton den Rest ihrer fünfjährigen Amtszeit zu setzen.

Im März diesen Jahres war von der Leyen gezwungen, alle Ressourcen für die Koordinierung einer europäischen Reaktion auf die sich entfaltende Gesundheitskrise und die plötzlich einsetzende Rezession einzusetzen, mit der der größte Produktionseinbruch seit dem Zweiten Weltkrieg einherging. Im Juli fand dann einer der längsten und sicherlich aufreibendsten Gipfel des Europäischen Rates in der Geschichte der EU statt. Dieser führte zur wegweisenden Einigung, beträchtliche Mittel für die wirtschaftliche Erholung der EU nach der Corona-Krise bereitzustellen und der Kommission beispiellose Befugnisse zur Geldbeschaffung auf den internationalen Finanzmärkten zu übertragen. Aber der Deal zwischen den Staats- und Regierungschefs entzog von der Leyens eigener Agenda auch politisches Kapital, so dass die Bruchlinien zwischen den Mitgliedstaaten tiefer denn je verlaufen und die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen in Brüssel auf einem Tiefstand bleibt.

Von der Leyen muss daher einen Gang zulegen und wieder in die Offensive gehen, wenn sie die Zukunft der EU gestalten will. In ihrer Rede wird sie

mit ziemlicher Sicherheit zu ihren drei Hauptprioritäten zurückkehren:

- die Vorreiterrolle in der grünen und digitalen Transformation;
- die Modernisierung der Wirtschaft, die jetzt noch dringender Reformen bedarf;
- und die Stärkung der Rolle Europas in der Welt.

Insbesondere der „Europäische Grüne Deal“, ihr ehrgeiziger Plan für die EU, das wirtschaftliche Wachstum vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln und bis 2050 klimaneutral zu werden, wird ein zentrales Element ihrer Rede sein. Er steht nicht nur im Mittelpunkt einer Modernisierungsagenda, die die europäischen Volkswirtschaften dazu verpflichtet, tiefgreifende Reformen in den kommenden vier Jahren durchzuführen. Das Problem ist, als sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und die Schaffung des Wiederaufbaufonds „Next Generation EU“ zur Ankurbelung der europäischen Volks-

wirtschaften einigten, setzen sie damit effektiv andere Prioritäten, wie sie das Geld bis 2027 ausgeben wollen.

VON DER LEYENS PYRRHUS-SIEG

Die Vereinbarung vom Juli wird weiterhin als entscheidender Schritt für die Wiederbelebung der europäischen Wirtschaft nach der ersten Welle der Corona-Pandemie angesehen. Im Gegensatz zur europäischen Staatsschuldenkrise reagierte die EU rasch und verabschiedete umfassende Maßnahmen. Von der Leyen verdiente sich Anerkennung, da sie mit ihrem Vorschlag die Grundlage für einen Kompromiss zwischen den gegensätzlichen Lagern im Europäischen Rat schuf.

An der symbolischen Bedeutung des Abkommens gibt es kaum Zweifel: Zum ersten Mal kann die EU im Namen der Mitgliedstaaten gemeinsame Schulden aufnehmen. Die Staats- und Regierungschefs forderten die Kommission

auf, im Rahmen von „Next Generation EU“ 750 Milliarden Euro auf den Finanzmärkten einzusammeln – ein Schritt, der noch vor wenigen Monaten undenkbar gewesen wäre. Darüber hinaus ebnet das Abkommen den Weg für eine echte Erhöhung der „Eigenmittel“, die es der Kommission ermöglichen, selbst Einnahmen zu generieren. Dies und die Tatsache, dass die Kommission eine zentrale Rolle bei der Überwachung der nationalen Konjunkturprogramme spielt, wird ihre Befugnisse auf lange Sicht sicherlich stärken.

Dennoch hat das Gipfelabkommen die eigene wirtschaftliche Modernisierungsagenda der Kommissionspräsidentin über den Haufen geworfen. Sie opferte ihre Prioritäten, um widerspenstige Mitgliedstaaten auf Linie zu bekommen. Die Staats- und Regierungschefs stützten den Entwurf des MFR zusammen, den von der Leyen ihnen im Mai vorgeschlagen hatte, und beschlossen, an der veralteten Struktur des vorherigen MFR festzuhalten.

MAI 2020

Europäische Kommission: überarbeiteter Vorschlag für MFR 2014-2020 und 2021-2027

19. Juni: Erster Europäischer Rat scheitert

01. Juli: Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

23. JULI 2020

Europäisches Parlament: Resolution zur Einigung des Europäischen Rates; EP akzeptiert die Einigung in dieser Form nicht

BIS DEZEMBER 2020

Verabschiedung des überarbeiteten MFR 2021-2027 mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments

Verabschiedung der „Eigenmittel“-Entscheidung durch Ratifizierung aller Mitgliedstaaten gemäß verfassungsmäßiger Anforderungen

21. JULI 2020

Europäischer Rat: Politische Einigung über MFR 2014-2020 und 2021-2027 sowie „Eigenmittel“-Entscheidung

BIS OKTOBER 2020

Rat der EU und Europäisches Parlament: angestrebter Abschluss der Verhandlungen zwischen den Co-Gesetzgebern über MFR 2014-2020 und 2021-2027

JANUAR 2021

Implementierung des MFR 2021-2027 beginnt

Die durch den Austritt Großbritanniens entstandene Haushaltslücke wird nicht vollständig geschlossen werden – und das zu einer Zeit, in der die meisten Wähler von der EU erwarten, deutlich mehr Verantwortung zu übernehmen.

EIN TESTFALL FÜR DEN „GREEN DEAL“

Schlimmer noch: Auf der Suche nach einem Kompromiss beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU auch Kürzungen bei mehreren klimafreundlichen Instrumenten, während traditionelle Ausgabenblöcke wie die Kohäsions- oder Agrarpolitik unangestastet blieben. Der neue „Just Transition Fund“, der Regionen, Unternehmen und Arbeitnehmer beim wirtschaftlichen Anpassungsprozess auf dem Weg zur Klimaneutralität unterstützen soll, wurde um mehr als die Hälfte auf 17,5 Milliarden Euro gekürzt. Auch „InvestEU“ und „Horizon Europe“, zwei Programme, die für nachhaltige Investitionen vorgesehen sind, wurden zusammengestrichen. Das von der Kommission vorgeschlagene Solvenzhilfemittel, mit dem ansonsten gesunde Unternehmen, die durch Covid-19 in ernste Probleme der Zahlungsfähigkeit geraten sind, mit Eigenkapital unterstützt werden sollten, wurde genauso wie ein neues EU-Gesundheitsprogramm verworfen.

Dennoch bleiben der Kommissionspräsidentin einige Optionen, um ihre Klimaziele wieder in den Vordergrund zu rücken. Um Unterstützung für ihr Leuchtturm-Projekt des „Europäischen Grünen Deals“ erneut zu entfachen, kann von der Leyen sich die Tatsache zu Nutze machen, dass die meisten Mitgliedstaaten den Ansatz, den wirtschaftlichen Wiederaufbau an die grüne und digitale Transformation zu koppeln, begrüßen (oder zumindest nicht ablehnen). Tatsächlich sind die EU-Klimaziele dieses Mal eng in den MFR eingebettet. Die Mitgliedstaaten

haben 30 Prozent des Gesamtpakets für den Klimaschutz vorgesehen. Nun liegt es an von der Leyen, dafür zu sorgen, dass diese 30 Prozent nicht verwässert werden – und natürlich auch, dass die verbleibenden 70 Prozent ebenfalls tatsächlich nicht der Umwelt schaden.

Aber wird das ausreichen, um ihre ehrgeizigen Ziele zu erreichen? In ihrer Rede zur Lage der Union wird von der Leyen ihre Absicht bekräftigen, die Treibhausgasemissionen um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Immerhin hat sie sich mit dem Green Deal verpflichtet, die EU bis 2050 vollständig klimaneutral zu machen, so dass das derzeitige Ziel einer 40-prozentigen Reduzierung bis 2030 zu bescheiden erscheint. Um diese Transformation zu beschleunigen, werden erhebliche Investitionen notwendig sein, die deutlich über die im MFR vorgesehenen Mittel hinausgehen. Aber die Begeisterung für von der Leyens grüne Agenda könnte in den Mitgliedstaaten in den nächsten Monaten durchaus abkühlen, da nationale Regierungen ihre Bemühungen für eine schnelle wirtschaftliche Erholung intensivieren müssen – insbesondere in traditionellen Industrien.

PARTNERSCHAFT MIT DEM PARLAMENT

Der MFR ist natürlich immer noch nur ein Vertragsentwurf, der auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) bedarf. Während der größte Schritt zu einer endgültigen Einigung bereits auf dem Gipfel des Europäischen Rates im Juli gemacht wurde, müssen die kleinteiligen und schwierigen Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Rat bis Oktober abgeschlossen werden. Das Parlament hat die politische Einigung in ihrer jetzigen Form in seiner Entschließung vom 23. Juli nicht akzeptiert. Es kritisiert das Fehlen eines glaubhaften Rechtsstaatlich-

keitsmechanismus und die fehlende Einigung auf eine verbindliche Zusage zu neuen Eigenmitteln, die Teile der Kosten des Wiederaufbaufonds decken würden. Die Abgeordneten sind auch besorgt, dass Kürzungen bei zukunftsorientierten Programmen wie Horizon Europe, InvestEU und dem Just Transition Fund die Widerstandsfähigkeit und Nachhaltigkeit des wirtschaftlichen Aufschwungs untergraben werden.

Obwohl von der Leyen in einer Rede vor dem EP kurz nach dem Gipfel die Einigung zwischen den Mitgliedstaaten über den MFR als „enorme Errungenschaft“ preiste, sympathisierte sie gleichzeitig mit einem Großteil dieser Kritik. Daher wird sie empfänglich für Rufe sein, den Dialog zwischen EP und Rat zu nutzen, um auf weitere Zugeständnisse zu drängen. Dabei sollte sie von den guten Arbeitsbeziehungen zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft profitieren können. Vorerst hat das EP jedoch seine Rhetorik verschärft und droht mit einem Veto gegen die Vereinbarung, falls seine Forderungen nicht erfüllt werden.

Der Einsatz ist hoch. Sollte die MFR-Einigung für die die Staats- und Regierungschefs rekordverdächtige fünf Tage benötigten, wieder aufgeschnürt oder sogar verzögert werden, könnten sowohl von der Leyens Agenda als auch der MFR in sich zusammenfallen. Sie wird es sich zweimal überlegen, bevor sie dies versucht. Darüber hinaus läuft das Parlament Gefahr, von Bürgern und Mitgliedstaaten gleichermaßen dafür verantwortlich gemacht zu werden, dass dringend benötigte Finanzhilfen blockiert werden, insbesondere in Mitgliedstaaten, die von der Pandemie stark betroffen sind. Dies schränkt den Spielraum für das EP ein, bei den interinstitutionellen Verhandlungen glaubwürdig mit harten Bandagen zu kämpfen, und lässt von der Leyen wenig Hoffnung, die bestehende Vereinbarung nach ihren persönlichen Vorstellungen zu ändern.

ALLIANZEN AUFBAUEN

Von der Leyens Rede zur Lage der Union wird unter den außergewöhnlichen Umständen der Covid-19-Pandemie stattfinden. Trotz schwieriger Verhandlungen ist eine Einigung über den MFR in Sicht und dürfte damit das finanzielle Fundament der EU in den verbleibenden vier Jahren ihrer Amtszeit bilden. Doch ihr Spielraum, ihre zukunftsorientierten Prioritäten, insbesondere mit Blick auf den „Europäischen Grünen Deal“ voranzutreiben, bleibt begrenzt. Der MFR verharnt in alten Strukturen und ist zerrieben von den Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Institutionen. Selbst dann wird von der Leyen noch mehr von ihrem knappen politischen Kapital investieren müssen, um einen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten und dem EP über den bestehenden MFR zu erreichen.

Und doch wird von der Leyen mit einer gut formulierten Rede versuchen, neue Verbündete zu gewinnen. Dabei sollte sie ihre guten Arbeitsbeziehungen zu Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron nutzen, um gemeinsame Initiativen anzuschließen und die Beziehungen zum Europäischen Parlament zu stärken. Darüber hinaus könnte die Konferenz zur Zukunft Europas, deren Aufbau derzeit in interinstitutionellen Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und Parlament diskutiert wird, für sie ein wichtiges Vehikel sein, um die Reformdebatten zu bestimmten Politikfeldern, die in einer Sackgasse stecken, am Leben zu erhalten.

DGAP

Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin

Tel. +49 30 254231 -0

info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Auswärtige Politik e.V.

ISSN 1864-347

Redaktion Susann Kreuzmann

Layout & Infografik Luise Rombach

Design Konzept: WeDo

Fotos Autorinnen und Autoren © DGAP



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.