



Vladimír Handl

Hochschullehrer am Institut für Internationale Studien der Fakultät für Sozialwissenschaften
an der Karlsuniversität, Prag

**Eliška Hrušková, Adam Rendl,
Marie Staňková, Ctirad Ženka¹**

Erfolgreiches Krisenmanagement mit Lücken. Eine Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft*

Die deutsche Ratspräsidentschaft fand in einer der schwersten humanitären und wirtschaftlichen Krisen der jüngeren Zeit statt. Auch das internationale Umfeld war schwierig. Die wachsende Rivalität der Großmächte und die Abschwächung der regelbasierten Weltordnung zeigten, dass die EU entweder ihre mittelfristige Perspektive absichern muss oder zum Spielball großer Mächte wird. Konnte in dieser Situation die deutsche Ratspräsidentschaft die Krisen lösen und darüber hinaus zukunftsorientierte Projekte durchsetzen?

Die Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft waren groß. Wie im Jahre 2007 war es Deutschland, das aufgrund seines politischen Gewichts, des Verhandlungsgeschicks von Angela Merkel, der *institutional capacity* der deutschen Diplomatie und seiner wirtschaftlichen Stärke die besten Chancen hatte, die Agenda der EU in der jetzigen Krise anzupacken und einen Kompromiss beim Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) zu erreichen.

* WeltTrends. Das außenpolitische Journal, Nr. 173, März 2021, 29. Jahrgang, S. 54–58.

¹ Eliška Hrušková, Adam Rendl, Marie Staňková, Ctirad Ženka gehören der Studiengruppe „Deutsche Außenpolitik“ am Lehrstuhl für Deutsche und Österreichische Studien an, die Dr. Handl leitet.

Die Haushaltsfrage

Maßgeblich war die Rolle Deutschlands in der Haushaltsfrage. Eine intensive Abstimmung zwischen Deutschland und Frankreich bezüglich eines Wiederaufbaufonds im Mai stellte einen *game-changer* dar, da dies den Weg zum Kompromiss eröffnete. Die gemeinsame Anstrengung der zwei Pole und der zugleich wichtigsten Partner in der EU hat die anderen Mitglieder zur Einigung bezüglich des MFR sowie des Corona-Pakets zum Wiederaufbau Europas gebracht. Die Frage des Wiederaufbaufonds hat dabei echte Veränderungen in der deutschen Europapolitik gebracht. Die Rolle Deutschlands als *Zahlmeister* des EU-Haushalts stand im Konflikt mit Lösungen für die gegenwärtige Krise. Die Ablehnung der EU als Schuldenunion war tief im EU-Leitbild nicht nur der CDU-CSU verwurzelt: Merkel musste hier alle Register ziehen, um ihre Position durchzusetzen. Es war zwar unumstritten, dass Deutschland am Weiteraufbau der EU als ein starker politischer und wirtschaftlicher Akteur in einer Welt der Großmächte existenziell interessiert ist. Doch zu Hause wie in der EU musste Merkel betonen, dass die gemeinsame Verschuldung beim Wiederaufbaufonds eine Ausnahmeregelung sei. Damit bewegte sie auch die „sparsamen Vier“. Die Vereinbarung des EU-Haushaltplans und *Next Generation EU* am 11. Dezember 2020 im Wert von über 1,8 Billionen EUR war somit ein großer Erfolg. Anders als manche Mächte in der Welt gehofft hatten, überwog (wie so oft) in der ständig streitenden EU in der Krisensituation letztlich das Bestreben, die EU zu einigen und Solidarität wurde ins Zentrum der Lösungsstrategie gestellt. Deutschland war dabei entscheidend.

Rechtsstaatlichkeit

Die nächste Herausforderung betraf die Durchsetzung des Prinzips der Rechtsstaatlichkeit für jene Mitglieder, die Mittel aus dem EU-Haushalt und dem Wiederaufbaufonds bekommen. Die Blockade von Polen und Ungarn, gegen die derzeit ein Rechtsstaatsverfahren läuft, drohte die Vereinbarung noch zu kippen. Merkel erzielte am Ende einen akzeptablen Kompromiss, wurde jedoch mit Blick auf ihr ambivalentes Verhältnis zu Orbán kritisiert. Ebenfalls kritisiert wurde das Verhältnis der CDU-CSU und der EVP zur Fidesz, was Teil des Problems sei. Die machtpolitische Bedeutung der Fidesz für die CDU-CSU/EVP im Europaparlament ist eindeutig; Merkel hat sogar erfolgreich den Wechsel der Fidesz zur konservativen Fraktion ECR verhindert. Dieses Verhalten der deutschen EU-Ratspräsidentschaft und vor allem Merkels sowie der CDU-CSU wurde im Europaparlament sehr kritisch gesehen: Immerhin zeigte die stärkste Europäische Partei (EVP) sich langfristig unfähig bzw. war nicht willens, die Werte der EU gegen eines ihrer Mitglieder durchzusetzen. Viktor Orbán fühlte sich derweil als Sieger und „lobte“ Merkels Kompromiss als einen „Sieg der Vernunft“.

Auch wenn im Bereich der Gesundheit vor allem die Europäische Kommission am Werk war, hat auch die deutsche Ratspräsidentschaft eine wichtige Rolle gespielt, um die Coronakrise zu lösen. Sie unterstützte die Initiative der Kommission bei der Koordination des Impfstoff-Einkaufs, aber auch bei der Vorstellung des

Kommissionsplans, eine neue europäische Gesundheitsagentur zu gründen und damit die Kooperation weiter zu verbessern.

Unfertige Baustelle

Im Hinblick auf die Umweltpolitik kann man den langfristigen EU-Haushalt für die nächsten sieben Jahre und das Aufbaupaket als einen großen Erfolg der Ratspräsidentschaft betrachten. Es gelang, einen angemessenen Teil des Haushalts und des Aufbaupakets für die Umwelt durchzusetzen. In anderen Bereichen des „Green Deals“ war man allerdings nicht so erfolgreich. Eine Einigung über das Europäische Klimagesetz wurde zwar im Dezember erreicht, jedoch bleiben viele Unklarheiten. Laut des UN-Berichtes ist die Senkung der Emissionen um 55 Prozent unzureichend, um die Erderwärmung innerhalb der 1,5 °C zu halten. Letztlich ist jedoch die Gemeinsame Agrarpolitik, also der von Julia Klöckner ausgehandelte Kompromiss, die größte Enttäuschung. Dabei sind die Umweltambitionen der EU von Lobbyisten und Mitgliedstaaten stark ausgebremst worden. Die vereinbarte Höhe der Zahlungen an Staaten ist bei 20 Prozent nicht nur ungenügend, sondern voller Lücken und Abweichungen. Auch im Bereich der Digitalisierung wurden Teilschritte in Richtung digitale Souveränität unternommen, die aber nur Bestandteile einer langfristigen Strategie sind. Die Cybersicherheit wurde durch die Einrichtung des Europäischen Kompetenzzentrums gestärkt, aber ein Digitaler Kompass, der die konkreten Ziele der EU für die kommenden Jahre bestimmt, ist erst 2021 zu erwarten.

Die Fähigkeit der deutschen Politik, Kompromisse zu gestalten, ist weiterhin stark. Jedoch mangelt es an einer zukunftsorientierten Politik und dem Verständnis der Umweltfrage als Existenzfrage.

Die EU als internationaler Akteur

Wenig Fortschritt wurde in der Asyl- und Migrationspolitik erzielt, obwohl Deutschland dafür nicht allein verantwortlich war. Innenminister Seehofer wollte zwar eine Reform der Asylpolitik in der EU erreichen, aber aufgrund der Coronakrise und Blockaden einiger EU-Mitglieder legte die Kommission ihren Vorschlag erst im September vor. Somit gab es keinen Raum mehr für dessen Fertigstellung.

Gewisse Fortschritte sind im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erzielt worden, obwohl auch hier die Coronakrise die EU belastet. Zum ersten Mal bekommt „Sicherheit und Verteidigung“ mit 13,2 Milliarden Euro eine eigene Haushaltsrubrik; diese ist allerdings um 6,2 Milliarden „schlanker“ als ursprünglich geplant. Die deutsche Präsidentschaft hat sich in dem Bereich die Vertiefung der Zusammenarbeit der EU mit der NATO, die Ausweitung bestehender Verteidigungsinitiativen, das Projekt *European Medical Cooperation 2.0* oder die Schaffung des Strategischen Kompasses als Ziele gesetzt. Diese wurden im Grunde erreicht. Ab 2021 wird die zweite Phase der PESCO eingeleitet. Wichtig ist dabei, dass Drittländer ab dem 5. November 2020 über die PESCO an Verteidigungsprojekten

teilnehmen können, was vor allem für die Zusammenarbeit mit Großbritannien Chancen bietet.

Dank des Programms *European Medical Cooperation 2.0* wurde eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich Gesundheit zwischen der EU und NATO hergestellt. Im Rahmen des Strategischen Kompasses wurde eine erste gemeinsame Bedrohungsanalyse der EU durchgeführt, die die unterschiedlichen, aber auch gemeinsamen Positionen zeigte – eine Vorbedingung für den Abschluss bis 2022.

Auch im Bereich der Krisenprävention wurden Fortschritte erzielt, indem in Berlin das Europäische Kompetenzzentrum für Ziviles Krisenmanagement eingerichtet wurde – eine Organisation, die ihre Mitglieder und EU-Institutionen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem zivilen GSVP-Pakt unterstützen soll. In diesen Punkten war die deutsche Präsidentschaft erfolgreich.

In der Frage der strategischen Souveränität der EU blieb die Situation offen. Die Positionen von Frankreich und Deutschland sind hier unterschiedlich. Die deutsche Politik blieb bei ihrem Top-down-Ansatz (Fokus auf Institutionen und Konzepte). Frankreich präferiert unterdessen ein Bottom-up-Herangehen, d.h. man betont Fähigkeiten und Einsatzpläne. Der aufgeregte „Austausch“ zwischen Macron und Kramp-Karrenbauer zeigte auch, dass Berlin die strategische Souveränität weiterhin als Verstärkung der EU-Partnerschaft mit den USA betrachtet; Paris jedoch eine Emanzipation von den USA anstrebt. Der Biden-Wahlsieg wird in Berlin als Bestätigung wahrgenommen; zugleich wird aber befürchtet, dass dieser auch als Möglichkeit verstanden werden könnte, die Anstrengungen im Verteidigungsbereich wieder zu reduzieren.

Letzter Kraftakt der Ratspräsidentschaft war die Unterschrift unter das Investitionsabkommen mit China, gewissermaßen das „Sahnehäubchen auf dem Kuchen“ der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Dies hat allerdings für einige Mitglieder einen bitteren Beigeschmack, da manche sich fragten, ob sich die EU nicht vorab mit der neuen US-Administration hätte abstimmen sollen.

„Europäische Kanzlerdemokratie“ und offene Fragen

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft fand unter erschwerten Corona-Bedingungen statt. Die üblichen Instrumente der Diplomatie wurden weitgehend ausgesetzt. Trotzdem war sie sehr erfolgreich, indem sie grundlegende Bedingungen für die Bewältigung der Coronakrise und ihrer Folgen schuf. Sie fand auch genug Kraft und Geschick, um die EU als Wertegemeinschaft und als einen verantwortungsbewussten Akteur in Bezug auf den Klimawandel zu stärken. Deutschland hat sich wieder als ein verlässlicher Krisenmanager und Vermittler behauptet. Angela Merkel zeigte dabei erneut Expertise, Ausdauer, Ruhe und ihre Positionierung auf der West-Ost-Achse der EU. Dies alles ermöglichte es ihr, ihre inklusive Problemlösungsstrategie mit Erfolg einzusetzen: eine pragmatische „europäische Kanzlerdemokratie“. Es ist schon brisant, dass sie ihre Europapolitik mit der Rettung der Verhandlungen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2005/2006 angefangen und 2020 abgeschlossen hat. Damals wie auch heute ging es der Merkelschen Europapolitik primär um

Zusammenhalt und *Funktionsfähigkeit* der EU. 2020 hat aber Deutschland die „*comfort zone*“² seiner Europapolitik in der Verschuldungsfrage verlassen und spielte die Rolle einer „*Ermöglichungsmacht*“ (*enabling power*). Bei der Gestaltung der Zukunft der EU war die Rolle Berlins allerdings weniger stark, und in Verteidigungsfragen läuft sie sogar Gefahr, dass sie bei nachlassender Anstrengung wieder als „*Trittbrettfahrer*“ der USA/NATO wahrgenommen wird.

² Parkes, Roderick (2020): *The Problem with Germany's Masterful Presidency*. DGAP Commentary, December 2020. <https://dgap.org/en/research/publications/problem-germanys-masterful-crisis-presidency>.

