

Wie setzt die EU ihre Prioritäten?

Der European Green Deal und die Agenda der neuen Europäischen Kommission

Sophie Pornschlegel | Dezember 2024

Spätestens seit der Corona-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ist klar, dass die Europäische Union (EU) unabdingbar ist, um Lösungen für globale Herausforderungen zu finden, die einzelne Mitgliedsländer nicht im Alleingang schaffen können. Allerdings wurden die EU-Institutionen ursprünglich nicht für das Krisenmanagement geschaffen, sondern um sehr spezifische, technische und meist wirtschaftliche Fragen zu behandeln – beispielsweise in den Bereichen Handels- und Wettbewerbspolitik.

Die Aufgaben der EU umfassen zunehmend die Redistribution von Mitteln sowie die Klärung grundsätzlicher politischer Fragen. Um dieser neuen Rolle gerecht zu werden, müssen die EU-Institutionen und die 27 Mitgliedsländer strategischer und langfristiger denken und handeln. Globale Herausforderungen wie die Klimakrise oder ein konstruktiver Umgang mit Künstlicher Intelligenz¹ verlangen strategische Prioritäten, die weit über die Mandatszeiten hinausreichen – und von den Mitgliedsländern unterstützt werden. Sie verlangen auch ein stärkeres Nexus-Denken, denn die Krisen sind zunehmend miteinander verzahnt.²

Angesichts des Beginns der fünfjährigen Legislaturperiode der neuen EU-Kommission am 1. Dezember

2024 blickt dieser Beitrag auf den Entstehungsprozess europäischer Strategien und insbesondere auf eine der Hauptstrategien der vergangenen Legislaturperiode 2019-2024: den *European Green Deal*. Anknüpfend daran werden Vorschläge unterbreitet, wie die EU und ihre Mitgliedsländer in Zukunft stärker strategisch denken und handeln können.

Die Erstellung europapolitischer Leitlinien: Ein relativ transparenter Prozess, der unter mangelnder öffentlicher Wahrnehmung leidet

Der Europäischen Union mangelt es nicht an Strategiefähigkeit: Im institutionellen Gefüge der EU setzt jede der wichtigsten EU-Institutionen – Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der EU – die Prioritäten. Die Europäische Kommission steht dabei für das europäische Interesse; das Europäische Parlament für die Interessen der EU-Bürger:innen; und der Rat der EU sowie der Europäische Rat für die Interessen der 27 Mitgliedsländer und ihrer Regierungen.³ Wenngleich noch viele Akteure mehr in die Festsetzung der europäischen Strategien eingebunden sind, entscheiden am Ende

die 27 nationalen Regierungen und die EU-Kommission. Das europäische Parlament kann zwar Gesetzesvorschläge der EU-Kommission unterbreiten und stimmt über das Kollegium der EU-Kommission ab, hat aber sonst wenig Macht über die grundsätzliche Prioritätensetzung. Die wichtigsten Dokumente, die die politischen Schwerpunkte vorstellen, werden kurz nach den Europawahlen ausgearbeitet. Zunächst veröffentlicht der Europäische Rat seine strategische Agenda – meist in einer Sitzung kurz nach der Europawahl.⁴ Anschließend präsentiert die EU-Kommission das Arbeitsprogramm für das kommende Mandat einschließlich entsprechender Prioritätensetzungen.

In diesem Jahr gab es darüber hinaus drei extern angefragte Berichte, die die Prioritäten der neuen EU-Kommission beeinflusst haben: den Bericht des ehemaligen italienischen Premierministers Enrico Letta zur Vertiefung des EU-Binnenmarkts; den Bericht des ehemaligen Präsidenten der europäischen Zentralbank, Mario Draghi, zur Wettbewerbsfähigkeit der EU; und den Bericht des ehemaligen finnischen Präsidenten Sauli Niinistö zu Krisenvorsorge und Verteidigung. Darüber hinaus hat sich Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Bereich Landwirtschaft Unterstützung des deutschen Professors em. für Germanistische Mediävistik Peter Strohschneider gesucht, der die strategischen Dialoge zum Thema Landwirtschaft führte, um einen Kompromiss zwischen den zahlreichen Akteuren – von Bauernverbänden bis zu NGOs – zu finden in einem besonders polarisierten Politikbereich.

Diese politischen Leitlinien der EU-Kommission, die zu Beginn eines neuen Mandats vorgestellt werden, werden vorab vom Generalsekretariat der EU-Kommission und mit Unterstützung der verschiedenen kommissionsinternen Generaldirektionen zusammengestellt. Und sie beziehen sich auf die strategische Agenda des europäischen Rates, denn ohne die Zustimmung der 27 Mitgliedsländer können in der EU keine politischen Fortschritte erzielt werden. Deshalb ist es besonders wichtig, dass die beiden Institutionen konstruktiv zusammenarbeiten. Aufgabe der EU-Kommission ist es, ein interinstitutionelles Gleichgewicht zu finden: Die Leitlinien müssen

sowohl den Rat als auch das Parlament zufriedenstellen und gleichzeitig das europäische Interesse im Blick behalten. So kann die EU-Kommission kein Arbeitsprogramm erstellen, das sich zu weit wegbeugt von den Prioritäten des Europäischen Rates; gleichzeitig kann die Kommission sich darauf verlassen, Unterstützung von den Mitgliedsstaaten zu erhalten, wenn die politischen Leitlinien mit den Prioritäten der strategischen Agenda übereinstimmen.⁵

Neben der strategischen Agenda des Europäischen Rates und den politischen Leitlinien der EU-Kommission, die jeweils nach den Europawahlen vorgestellt werden, gibt es zwei weitere Formate, die die politischen Strategien der EU unterjährig erörtern: die Rede zur Lage der Union und die Arbeitsprogramme der EU-Kommission.

Jedes Jahr im September stellt die Kommissionspräsidentin in der „Rede zur Lage der Union“ die großen Leitlinien ihrer Politik vor – in der Regel Mitte September, 2024 jedoch bereits im Juli nach der Europawahl. Dabei wird meist auf das vergangene Jahr zurückgeblickt und die Initiativen für das kommende Jahr angekündigt. Theoretisch sollen diese jährlichen Reden der EU-Kommission einem breiteren Publikum die europapolitischen Prioritäten näherbringen. In der Praxis finden sie jedoch wenig Aufmerksamkeit – auch, weil nationale Medien sich kaum dafür interessieren. Aus strategischer Perspektive sind diese Reden allerdings ein wichtiger Meilenstein, um die Arbeit der EU-Kommission transparenter zu machen und die Schwerpunkte der EU-Kommission nachvollziehen zu können.

Ungefähr einen Monat nach der Rede zur Lage der Europäischen Union wird das jährliche Arbeitsprogramm der EU-Kommission veröffentlicht.⁶ Das Dokument detailliert die politischen Prioritäten der EU, indem die verschiedenen Gesetzgebungsvorschläge vorgestellt und nach Quartal eingeordnet werden. Das Arbeitsprogramm erlaubt es einzusehen, welche Arbeitspakete die Kommission vorbereitet und wann diese veröffentlicht werden sollen. Das erlaubt externen Akteuren wie Sozialpartnern, Industrieverbänden und Nichtregierungsorganisationen, aber auch Bürger:innen, die EU-Institutionen zu

beeinflussen. Viele dieser Akteure – beispielsweise zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialpartner, Wirtschaftsverbände und andere internationale Organisationen – werden außerdem in Konsultationsprozesse eingebunden, damit ihre Perspektiven vor der Veröffentlichung der Gesetzgebungsinitiativen besser verstanden und ggf. berücksichtigt werden können. Wie stark bestimmte externe Akteure Einfluss auf die übergeordneten Strategien der EU-Kommission haben, lässt sich nicht verlässlich bestimmen, da etwaige Kausalitäten zwischen Treffen und Inhalt nicht nachvollziehbar sind. Fest steht, dass Akteure mit größeren finanziellen und personellen Ressourcen mehr Kapazitäten haben, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen.⁷

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in der EU eine Reihe institutionalisierter Prozesse zur Festsetzung der strategischen Leitlinien gibt, die einer breiten Öffentlichkeit nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch zugänglich sind. Dennoch gibt es nur eine sehr begrenzte öffentliche Wahrnehmung dieser Strategien – weniger allerdings aufgrund fehlender Transparenz als vielmehr aufgrund eines mangelnden europapolitischen Interesses auf nationaler Ebene.

Übersicht der Strategien der EU

- Strategische Agenda des Rates
- Politische Leitlinien der Kommission
- Rede zur Lage der Union der Kommissionspräsidentin
- Jährliche Arbeitsprogramme der Kommission

Externe Berichte zu den aktuellen EU-Prioritäten

- Letta-Bericht zum EU-Binnenmarkt
- Draghi-Bericht zu EU-Wettbewerbsfähigkeit
- Niinistö-Bericht zu Krisenvorsorge und Verteidigung
- Bericht der Strategischen Dialoge zur Landwirtschaft

Praxisbeispiel Green Deal: Wie sich die EU 2019 ambitionierte Klimaziele setzte

Als die 2019 neu gewählte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ihr Arbeitsprogramm ankündigte, waren viele erstaunt über ihre klimapolitischen Ambitionen: Innerhalb von 100 Tagen wollte Sie den *Green Deal* vorstellen. Erstaunlich war dies vor allem, weil ihre eigene Partei, die CDU, ursprünglich keine ambitionierten Ziele auf europäischer Ebene einführen wollte, bevor die nationalen Ziele zur Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen erreicht sind.⁸

Wie kam es zu von der Leyens ambitioniertem Vorhaben? Zum einen betonten Stimmen aus der internationalen Gemeinschaft und Wissenschaft die Notwendigkeit politischer Antworten auf die Klimakrise. Der Bericht der europäischen Umweltbehörde Ende 2018 gab Anlass zur Sorge: Zwei Drittel der klima- und umweltpolitischen Zielsetzungen würden 2020 nicht erreicht – insbesondere im Bereich des Naturschutzes. Ähnlich unzureichend war der Fortschritt zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs). Schließlich beschrieb der damalige IPCC-Bericht die umfassenden Auswirkungen einer Erderwärmung von 1,5 Grad – und den Bedarf, Treibhausgas-Emissionen drastisch zu reduzieren.⁹

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen auf europäischer Ebene – insbesondere das European Environmental Bureau (EEB), das Climate Action Network Europe (CAN Europe) und das Netzwerk Think2030 – mahnten zu der Zeit von Entscheidungsträger:innen eine ambitioniertere Klimapolitik an. Im Unterschied zum ursprünglichen Konzept des *Green New Deals*, das nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 als globale Strategie für neues Wirtschaftswachstum verstanden wurde, plädierten Nichtregierungsorganisationen bereits vor 2019 für eine strukturellere Transformation der Wirtschaft und Gesellschaft, um diese klimaneutral zu gestalten.

Darüber hinaus erhöhte sich 2019 auch der öffentliche Druck. Eine Eurobarometer-Umfrage kurz vor der Europawahl 2019 zeigte, dass europäische Bürger:innen sich zunehmend mit dem Klimawandel und Umweltfragen befassen und das Thema neben Migration und Wirtschaftswachstum zu einem der wichtigsten in ihrer Wahrnehmung wurde.¹⁰ Das erklärt, warum die Grünen 2019 im Vergleich zur Europawahl 2014 25 zusätzliche Sitze im europäischen Parlament gewinnen konnten. Auch darum machte von der Leyen den *Green Deal* zu einer der politischen Prioritäten der Kommission.

Welche Faktoren führen zu einer ambitionierten Klimapolitik der EU 2019?

- Wissenschaftliche Erkenntnisse zur Klimakrise
- Erfolgreiche Advocacy der Zivilgesellschaft
- Druck der Öffentlichkeit
- Notwendige Koalition von der Leyens mit den Sozialdemokraten und Grünen, die beide Klimapolitik zu ihren Prioritäten gemacht hatten
- Prominente Politiker:innen wie Frans Timmermans, die den Green Deal umgesetzt haben

Zentral für den Erfolg des *Green Deals* als europäische Strategie allerdings ist der politische Kontext, der zur Wahl von der Leyen als Kommissionspräsidentin geführt hat. Diese brauchte die Stimmen der europäischen Sozialisten, um die notwendige Unterstützung des europäischen Parlaments für ihre Kandidatur zu erhalten, da die Konservativen und Liberalen nach der Europawahl 2019 keine absolute Mehrheit mehr hatten. Die Sozialisten hatten der Wirtschafts- und Sozialpolitik in ihrem politischen Programm 2019 eine starke Umweltdimension gegeben; darüber hinaus unterstützte der niederländische Sozialist Frans Timmermans, der anschließend als Vize-Präsident der EU-Kommission für den *Green Deal* zuständig war, die Kandidatur von der Leyen.

Der *European Green Deal* der EU-Kommission wurde im Januar 2020 in einer Resolution des euro-

päischen Parlaments mit 482 Stimmen verabschiedet.¹¹ Der Europäische Rat nahm diese EU-Strategie im Dezember 2019 lediglich „zur Kenntnis“. Eine offizielle Zustimmung des Rates war aber auch nicht notwendig, da der *European Green Deal* aus juristischer Perspektive lediglich eine Strategie der EU-Kommission war.

Doch die unilaterale Entscheidung der EU-Kommission führte zu einer Schwachstelle: Die EU-Mitgliedsländer wurden vorab kaum in die Strategie-Erstellung eingebunden. Infolge der fehlenden Konsultationen blieb die Verzahnung zwischen EU-Strategie und nationaler Ebene unzureichend. Die Mitgliedsländer hatten sich in vielen Fällen für nationale Klimaschutzpläne entschieden (so auch Deutschland), die mehr oder weniger den Zielsetzungen des *Green Deals* entsprachen. Darüber hinaus waren – und sind weiterhin – viele nationale Beamte schlichtweg nicht mit dieser EU-Strategie vertraut.¹²

In dieser Legislaturperiode liegt der Fokus nun auf der Umsetzung der zuvor verabschiedeten Klima- und Umweltgesetze. In den neuen politischen Leitlinien, die im Juli 2024 vorgestellt wurden, erklärte die wiedergewählte Kommissionspräsidentin von der Leyen, dass sie diesmal innerhalb der ersten 100 Tage einen *Clean Industrial Deal* vorstellen würde, der sowohl die grüne Agenda weiterführen als auch die grüne Transformation mit einem stärkeren wirtschaftlichen und industriellen Fokus verbinden soll. Die zuständigen Kommissar:innen: die Spanierin Teresa Ribera und der Franzose Stéphane Séjourné. Erwartet wird ein großer Wurf, der sich auf die Empfehlungen von Enrico Letta und Mario Draghi stützt und zahlreiche EU-Instrumente - von Handels- bis Wettbewerbspolitik - nutzen wird, um die grüne Transformation wirtschaftlich erfolgreich zu gestalten.

2019-2024: Krisenmanagement trumpft Strategie?

Angesichts der Krisenrealität – mit der Pandemie und dem Krieg in der Ukraine, um nur einige Beispiele zu nennen – hat die EU-Kommission immer größere Schwierigkeiten, die ursprünglich festgelegten Prioritäten wie geplant umzusetzen. Die Kluft zwischen den am Anfang einer Legislaturperiode festgelegten Strategien und der politischen Realität wächst im Zeitverlauf – so auch in Hinblick auf den *Green Deal*. Zahlreiche Gesetzgebungsprozesse wurden bis zur Europawahl im Juni 2024 nicht finalisiert, darunter die *Farm to Fork*-Strategie für die Landwirtschaft, die zu keinem konkreten Gesetzgebungsprozess führte – in erster Linie aufgrund des Widerstands dominierender Bauernverbände, die vom bisherigen System profitieren.

Besonders offensichtlich wurde der Krisenmodus der EU-Institutionen ab 2020, zunächst im Rahmen der Corona-Pandemie und anschließend mit dem Angriffskrieg Russlands in der Ukraine. Richtig ist, dass trotz allem Fortschritte in den ursprünglich geplanten Prioritäten erreicht werden konnten, insbesondere in Hinblick auf den *Green Deal* und die digitale Transformation. Die EU-Kommission stellte mit *Fitfor55* im Sommer 2021 ein ambitioniertes Klimapakete vor. Von 2020 bis 2023 wurden das Gesetz über digitale Dienste (DSA), das Gesetz über digitale Märkte (DMA) und ein europäischer Ansatz zur Regulierung der Künstlichen Intelligenz (European AI Act) vorgestellt; viele Vorhaben wurden verabschiedet und befinden sich bereits in der Umsetzung.

Andere Punkte des ursprünglichen Arbeitsprogramms hingegen wurden vernachlässigt, da sich die europäischen Prioritäten in der Krise verschoben hatten. Die Wirtschaftspolitik fokussierte sich auf die Eindämmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie. In der Migrationspolitik wurde 2024 zwar nach jahrelangen Verhandlungen ein sehr weitreichender *Migrations- und Asylpakt* beschlossen, der, so Kritiker, das europäische Asylrecht aushöhlen und zentrale Menschenrechte teilweise infrage stel-

len würde; dennoch veranlassen Mitgliedsländer zunehmend unilaterale Maßnahmen, um die Migration „einzudämmen“, – so auch Deutschland, das im September 2024 weitgehende Grenzkontrollen einführte.

Auch rückten aufgrund der Pandemie plötzlich gesundheitspolitische Fragestellungen ins Zentrum der Europapolitik, obwohl die EU in diesem Bereich bisher kaum Kompetenzen hatte – und auch weiterhin kaum hat. Die Maßnahmen zur Beschaffung von Impfstoff wurden europaweit koordiniert, um sicherzustellen, dass nicht nur die großen Mitgliedsländer Zugang zu Impfstoff erhalten würden. Nicht zuletzt der Krieg in der Ukraine hat die Prioritäten der EU-Politik auf den Kopf gestellt. Verteidigung- und Sicherheitspolitik rückten in einer Intensität ins Zentrum der Diskussionen, wie es vor Februar 2022 kaum denkbar gewesen wäre. Zwar gab es bisher keine nennenswerten Integrationserfolge in diesen Bereichen, dennoch stellten die EU-Mitgliedsländern – auch durch EU-Instrumente wie den europäischen Verteidigungsfonds – große Summen zur Verfügung, um die Ukraine militärisch zu unterstützen und die gesamteuropäische Sicherheit zu stärken. Aufgrund der erneuten Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten im November 2024 wird dieses Thema in den kommenden Jahren eine hervorgehobene Rolle spielen, da die EU sich im Rahmen der NATO und auch in Hinblick auf die Ukraine-Hilfen nicht mehr auf die Vereinigten Staaten verlassen können.

Darüber hinaus musste sich die EU zunehmend mit geopolitischen Themen beschäftigen, die früher weniger relevant waren: Energieversorgung, kritische Infrastruktur und Lieferketten. Die Gefahr einer Instrumentalisierung der Interdependenzen durch andere Staaten wurde mit dem Angriffskrieg in der Ukraine auf einmal sehr deutlich. EU-Maßnahmen wie dem *EU Chips Act*, dem Mechanismus zur Bekämpfung gegen Zwangsmaßnahmen in der Handelspolitik, oder dem *Critical Raw Materials Act* wurde nun eine deutlich größere Relevanz zugeschrieben, als ursprünglich vorgesehen.

Politische Prioritätensetzung in Zeiten starker gesellschaftlicher Polarisierung: Ein Ding der Unmöglichkeit?

Schließlich sind politische Strategien schwieriger umzusetzen in einer Zeit, in der die öffentliche Meinung volatiler geworden ist.¹³ Viele Prioritäten, die noch vor wenigen Jahren mehrheitsfähig waren, sind es heute nicht mehr. Die öffentliche Meinung, die optimalerweise eine konstruktive Rolle für die Politik einnimmt, wirkt zunehmend spaltend und polarisierend, sodass bestimmte politische Positionen immer extremer und Kompromisse auf politischer Ebene fast unmöglich werden.

Auf europäischer Ebene wiegt diese Entwicklung besonders schwer, da die Kompromissfindung in der Vermittlung zwischen 27 unterschiedlichen Ländern und Öffentlichkeiten der zentrale Modus der EU ist; denn die Staats- und Regierungschefs können nur EU-Entscheidungen zustimmen, die sie ihrer nationalen Wählerschaft erklären können. Wenn allerdings Entscheidungsträger:innen anfangen europäische Werte mit Füßen zu treten, wird es schwieriger, Kompromisse per Einstimmigkeit zu finden, sofern die anderen Mitgliedsländer diese Werte weiter hochhalten. Das schränkt die Handlungsfähigkeit der EU weiter ein. Besonders offensichtlich wurde das in der vergangenen europäischen Legislaturperiode mit Ungarn und Polen (bis zur Wahl Donald Tusks Ende 2023), da diese Regierungen Hardliner-Positionen vertreten, die nicht mehr mit zentralen europäischen Werten vereinbar sind.

Besonders deutlich sind die Auswirkungen dieser zunehmenden Polarisierung auch in der Klimapolitik zu beobachten. In der Debatte rund um die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (*EU Nature Restoration Law*) im Juni 2023 wehrten sich sowohl rechtsextreme als auch konservative Parteien gegen eine „zu schnelle“ Transformation – trotz der klaren wissenschaftlichen Faktenlage, dass wir nur noch sehr wenig Zeit haben, bis die Erderwärmung um 1,5-Grad erreicht ist und die Auswir-

kungen des Klimawandels für die Menschheit kaum mehr kontrollierbar sind.¹⁴ Während die EU-Kommission nur indirekt von der öffentlichen Meinung beeinflusst wird, sind es die nationalen Regierungen im Europäischen Rat sehr stark – und bestimmen maßgeblich, was in der EU als Gesetz verabschiedet wird oder nicht. Die Polarisierung der öffentlichen Meinung hat somit nur einen indirekten Effekt auf das Arbeitsprogramm der EU-Kommission, ist aber dennoch entscheidend dafür, inwiefern Gesetzgebungsinitiativen verwässert oder gar blockiert werden.¹⁵ Deutlich wurde dies zuletzt am Fall zur Entwaldung-Richtlinie (EUDR). Die Europäische Volkspartei versuchte in Zusammenarbeit mit rechtsextremen Kräften im Europäischen Parlament die Umsetzung der Richtlinie maßgeblich zu verwässern.¹⁵

Schließlich ist die Strategie- und Handlungsfähigkeit der EU strukturell eingeschränkt. Die EU kann nur in dem Rahmen handeln, in dem die Mitgliedsländer ihr die notwendigen Kompetenzen dazu geben. Im institutionellen Gefüge, das sich zwischen einem supranationalen und intergouvernementalen System bewegt, spielen die Mitgliedsländer weiterhin eine wichtige Rolle und entscheiden maßgeblich über die Zukunft der EU. Ihre Machtposition wurde in der *Permakrise* weiter gestärkt, da der europäische Rat sich immer häufiger traf, um auf höchster Ebene Antworten auf die Krisenlagen zu finden, während die EU-Kommission mit den Richtungsanweisungen anschließend die Ideen ausarbeitete – so beispielsweise den EU-Wiederaufbaufonds *NextGenerationEU* während der Corona-Krise.¹⁷

Ausblick: Wie kann die EU in Zukunft strategischer handeln?

Aufgrund der *Permakrise* ist die Notwendigkeit langfristigeren und strategischeren Denkens bei gleichzeitigem agileren und schnelleren Handeln gewachsen.¹⁸ Die EU-Kommission muss sicherstellen, dass die Strategien einerseits konsensfähig sind, andererseits aber dabei kohärent bleiben. Dieser Balanceakt ist keine einfache Aufgabe. Regelmäßig wird kri-

tisiert, dass die EU-Kommission bestimmte Akteure nicht ausreichend in ihre Entscheidungsprozesse einbezieht; gleichzeitig wird bemängelt, dass es den Entscheidungen an Kohärenz oder Stärke fehle, weil versucht wurde, alle Positionen unter einen Hut zu bringen. Wie kann also die EU in Zukunft strategischer handeln?

In den vergangenen zwei Mandaten – also seit 2014 – wurden auf europäischer Ebene neue Prozesse und institutionelle Veränderungen eingeführt, um der veränderten Lage gerecht zu werden. In der Kommission von Jean-Claude Juncker von 2014-2019 wurde das *European Political Strategy Centre* geschaffen, ein hausinterner Think-Tank für die EU-Kommission, der u. a. strategische Vorausschau als Teil seiner Aufgaben verstand und die EU-Kommission mit angewandter und evidenzbasierter Recherche und Analysen unterstützen sollte. Diese interne Struktur sollte dazu dienen, die höchste Ebene der Entscheidungsträger:innen in der EU zu beraten. Von der Leyen beschloss nach ihrem Amtsantritt 2019, den hausinternen Think-Tank nicht in seiner bisherigen Form weiterzuführen, behielt jedoch eine Struktur mit dem Namen *IDEA* bei, die das Kabinett intern beraten sollte. Darüber hinaus wurde die Methode der strategischen Vorausschau 2019 Teil des Portfolios des slowakischen Kommissars Maroš Šefčovič. In diesem Rahmen veröffentlichte die EU-Kommission 2020 den ersten jährlichen Foresight-Bericht.¹⁹ Besonders interessant waren hierbei Themen wie Demografie, die bisher nicht im europapolitischen Fokus standen, zunehmend jedoch eine wichtige Rolle einnehmen werden. Wie stark die EU-Kommission auf die Szenarien und die Risikoanalysen dieses Berichts zurückgreifen, ist derzeit jedoch unklar. Die Tatsache, dass strategische Vorausschau ab 2024 nicht mehr in der Aufgabenbeschreibung der neuen Kommissar:innen zu finden ist, deutet darauf hin, dass dies entgegen aller Notwendigkeiten keine prominente Rolle mehr spielen wird. Angesichts der Krisenrealität war das Kabinett der Kommissionspräsidentin nur begrenzt in der Lage, langfristige Themen zu bearbeiten. Trotzdem bleibt es ein beachtenswerter Versuch, polit-strategisches Denken stärker in den Institutionen zu verankern.

Zweitens hat die EU-Kommission in den vergangenen Jahren mit neuen Governance-Strukturen experimentiert, um schneller und agiler handeln zu können. So wurde im Zuge des Austritts Großbritanniens aus der EU unter der Leitung des ehemaligen Kommissars Michel Barnier erstmals eine *Task Force* innerhalb der EU-Kommission eingerichtet. Auf die positiven Erfahrungen dieser *Brexit Task Force* wurde aufgebaut, als nach der Errichtung des EU-Wiederaufbaufonds *NextGenerationEU* eine weitere Task Force eingerichtet wurde, die die nationalen Pläne koordinieren und prüfen sollte.²⁰ In diesen neuen Strukturen wird das bisherige Silo-Denken aufgebrochen. Aufgrund der flexibleren Zusammensetzung kann die Kommission in diesen Formaten schneller und agiler handeln als in den üblichen Generaldirektionen.

Allerdings ist mit 27 Kommissar:innen eine sinnvolle Aufteilung der Arbeitspakete schwierig. Jedes Land versucht, das größte und wichtigste Portfolio für sich in Anspruch zu nehmen. Mit der Einführung von Vize-Kommissionspräsident:innen sollte eine Antwort auf dieses Problem gefunden werden, was in dem Mandat von der Leyens auch seine Früchte getragen hat – wichtige Politikbereiche wurden somit stärker koordiniert. Diese Struktur hat beispielsweise eine ambitionierte Umsetzung der Prioritäten zur digitalen Transformation und zum *Green Deal* ermöglicht. Auch das Budget und die Personalressourcen sollten in den Generaldirektionen effizienter zugeteilt werden, um den strategischen Prioritäten, die festgesetzt werden, auch die notwendigen Arbeitsstrukturen zu geben, diese umzusetzen.²¹

Drittens werden Auswirkungen bestimmter politischer Entscheidungen zu selten ausführlich geprüft – insbesondere wenn diese in Krisenmomenten getroffen werden. Die Kurzfristigkeit des Krisenmanagements muss aber die Strategiefähigkeit nicht notwendigerweise eindämmen, wenn Entscheidungsträger:innen einer klaren Vision folgen. Die Gefahr ist groß, dass die Politik in bestimmten Bereichen agiert, ohne die Konsequenzen des eigenen Handelns ausreichend betrachtet zu haben. Dass politische Dynamiken zu Fortschritt und Wandel beitragen, ist in der EU häufig der Fall; dennoch

sollte sichergestellt werden, dass die Auswirkungen dieser Entscheidungen langfristig tragbar sind. Insbesondere in der Erweiterungspolitik könnte beispielsweise die politische Dynamik, die zum Beitritt neuer Ländern führen soll, zur Folge haben, dass die notwendigen EU-internen Reformen nicht rechtzeitig durchgeführt werden, um die Handlungsfähigkeit der EU beizubehalten. Die EU-Kommission sollte deshalb stärker in Folgenabschätzungen investieren und strategische Vorausschau nutzen, um Zukunftsszenarien zu entwerfen. Angesichts der wachsenden Komplexität der Themen, mit denen die EU konfrontiert wird, müssen die Institutionen noch mehr als zuvor potenzielle Konsequenzen ihrer Entscheidungen beachten und die Komplexität der Problemlage bereits im Prozess mit einbeziehen.

Viertens muss die Handlungsfähigkeit der EU verbessert werden. Auch wenn die EU politische Leitlinien festgesetzt, sind diese nutzlos, wenn sie nicht politisch umgesetzt werden können. Dabei sollte eine zweigleisige Strategie gefahren werden: Neben dem Vertragsreformprozess, der im Juni 2022 vom Europäischen Parlament ausgelöst wurde, sollten alle Optionen genutzt werden, um den entsprechenden Entscheidungsprozess zu vereinfachen.²² Beispielsweise können durch Passerelle-Klauseln bestimmte Initiativen vorangetrieben werden mit den Ländern, die dazu bereit sind, im Sinne eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten oder der differenzierten Integration.²³ Auch wenn eine Inklusion aller Mitgliedsländer optimal wäre, erfordert die politische Realität eine andere Vorgehensweise, denn die Gefahr einer stagnierenden und blockierten EU wächst stetig, während die Dringlichkeit des Handelns aufgrund der gegenwärtigen Verschärfung der Krisen größer wird. So bestimmte Mitgliedsländer nicht mit den Entscheidungen einverstanden sind, werden sie gesamteuropäische Lösungen nicht respektieren und langfristig EU-Recht verletzen. Dieses Szenario wird wahrscheinlicher, falls eine EU-Erweiterung stattfinden sollte und Entscheidungen mit 36 Mitgliedsländern getroffen werden müssen.

Fünftens könnte sich die deutsche Bundesregierung stärker für eine strategie- und handlungsfä-

higere EU einsetzen. Neben Frankreich könnte da insbesondere mit Polen und Spanien mehr vorge schlagen werden; und auch mit Großbritannien im Sicherheits- und Verteidigungsbereich. Europapolitische Strategien werden maßgeblich von den größeren Mitgliedsländern gesteuert, sodass Deutschland eine besonders wichtige Rolle spielt in der Festsetzung der Prioritäten der EU nach den Europawahlen 2024. Nachdem sich die Ampel-Koalition in den vergangenen Jahren wenig europapolitisch engagiert hat, bleibt zu hoffen, dass sich eine neue Bundesregierung nach den Bundestagswahlen im Februar 2025 wieder stärker europapolitische Impulse setzt.

Bisherige Maßnahmen zur Stärkung der Strategie- und Handlungsfähigkeit der EU

- Hausinterner Think Tank der EU-Kommission
- Task Force-Struktur im Generalsekretariat der EU-Kommission
- Vize-Präsident:innen, um Politikbereiche besser miteinander zu vereinen
- Strategische Vorausschau als Teil eines Portfolios für Kommissar:innen
- Stärkere Folgenabschätzung durch Impact Assessments
- Vereinfachung des EU-Entscheidungsprozesses, entweder durch Vertragsreformen oder durch die Nutzung der Passerelle-Klausel
- Unterstützung der EU-Prioritäten durch Mitgliedsländer, insbesondere Deutschland

Fußnoten

- 1 Thomas Ramge bspw. hat die Möglichkeit und Notwendigkeit eines konstruktiven Einsatzes von KI für den Standort Deutschland 2024 in seinem von Das Progressive Zentrum veröffentlichten Paper „[Wie sieht eine gute Zukunft mit KI aus? Eine Fortschrittserzählung](#)“ diskutiert.
- 2 Beispielsweise hat der russische Angriffskrieg in der Ukraine dazu geführt, dass die Nahrungsmittelsicherheit stärker in den Fokus gerückt ist. Doch statt nur die Versorgung von Getreide sicherzustellen, gilt es auch, die Landwirtschaft nachhaltiger zu gestalten – ein Nexus, der angesichts der Dringlichkeit der Krise nicht immer beachtet wird. Ebenso war es für die EU in den vergangenen Jahren schwierig, Energiesicherheit mit Klimazielen zu vereinbaren. Insbesondere während des Winters 2022/2023, als zahlreiche Mitgliedsländer nicht sicher waren, genügend Gasreserven zu haben, um den Winter zu überstehen, rückten die ursprünglichen Ziele der Energiewende in den Hintergrund.
- 3 Europäische Kommission, „[How priorities are set](#)“
- 4 Europäischer Rat, „[A new strategic Agenda](#)“, 2019, abgerufen am 30. September 2023
- 5 Wulf Reiners und Wolfgang Wessels, „[Die institutionelle Architektur der EU](#)“, Jahrbuch der Europäischen Integration 2014
- 6 Europäische Kommission, „[A Union standing firm and united](#)“, Arbeitsprogramm 2023, 18. Oktober 2022, abgerufen am 24. September 2023
- 7 The Economist, „[The power of lobbyists is growing in Brussels and Berlin](#)“, 15. Mai 2021; Virginie Malingre, „[In Brussels, lobbies have a bright future ahead](#)“, Le Monde, 24. April 2023
- 8 Céline Cherveriat, „[The Green Deal: Origins and Evolution](#)“, Groupe d'Etudes Géopolitiques, Januar 2023
- 9 European Environmental Agency, [Environmental indicator report](#), 2018; IPCC-Bericht 2019; Sustainable Development Goals Report 2019
- 10 Europäisches Parlament, „[Closer to the Citizens, Closer to the Ballot](#)“, Eurobarometer, April 2019
- 11 Europäisches Parlament, „[Parliament supports European Green Deal and pushes for even higher ambitions](#)“, 15. Januar 2020
- 12 Institute for European Environmental Policy (IEEP), [European Green Deal Barometer 2021](#)
- 13 Martin Seeliger, Sebastian Seignani, „[A New Structural Transformation of the Public Sphere? An Introduction.](#)“, Theory, Culture & Society, 39(4), 3-16, 2022; Chico Q Camargo, Peter John, Helen Z Margetts, Scott A Hale, „[Measuring the Volatility of the Political agenda in Public Opinion and News Media](#)“, Public Opinion Quarterly, Vol. 85, Ausgabe 2, 2021, S. 493–516
- 14 Ioana Plesea, „[It's European Trumpism: EU nature restoration law fails again in committee vote](#)“, Brussels Times, 27. Juni 2023
- 15 Peter Mair, „[Ruling the Void: The Hollowing out of Western Democracy](#)“, Verso, London, 2013; Europäisches Parlament, „[Europeanising European Public Spheres](#)“, Studie für den AFCO-Ausschuss, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Directorate-General for Internal Policies, Juli 2020
- 16 WWF, „[EPP with support of far right dismantles EU Deforestation Regulation in an attack on forests and climate](#)“, 14.11.2024
- 17 Ulrich Krotz, Lucas Schramm, „[How France and Germany created the EU corona recovery fund](#)“, JCMS, 22. Dezember 2021
- 18 Fabian Zuleeg, Janis Emmanouilidis und Ricardo Borges de Castro, „[Europe in the age of permacrisis](#)“, European Policy Centre, 11. März 2021, abgerufen am 6. April 2023.
- 19 Europäische Kommission, „[Strategic Foresight Report 23 – Sustainability and wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy](#)“, 06. Juli 2023, aufgerufen am 24. September 2023
- 20 Die Task Force hieß offiziell „The Task Force for Relations with the United Kingdom“; die Recovery-Task Force hieß offiziell: „Recovery and Resilience Task Force“.
- 21 Georg Riekes, „[The von der Leyen Commission: Time to reset, regroup and get things done](#)“, Discussion Paper, European Policy Centre, 2021, abgerufen am 30. September 2023
- 22 Europäisches Parlament, „[Parlament löst Verfahren zur Änderung der EU-Verträge aus](#)“, Pressemitteilung, 09. Juni 2022
- 23 Deutscher Bundestag, „[Differenzierte Integration in Europa](#)“, Fachbereich Europa, 27. Oktober 2020

Literaturverzeichnis

Bundesregierung, Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abgerufen am 24. September 2023

Bundesregierung, Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, aufgerufen am 24. September 2023

Europäische Kommission, „European Union priorities 2019-2024“, abgerufen am 24. September 2023

Europäische Kommission, „Eine Union, die mehr erreichen will: meine Agenda für Europa: politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024“, 2019, angerufen am 29. September 2023

Europäische Kommission, „A Union standing firm and united“, Arbeitsprogramm 2023, 18. Oktober 2022, abgerufen am 24. September 2023

Europäische Kommission, „Strategic Foresight Report 23 – Sustainability and wellbeing at the heart of Europe’s Open Strategic Autonomy“, 06. Juli 2023, aufgerufen am 24. September 2023

Europäischer Rat, „A new strategic agenda 2019-2024“, abgerufen am 24. September 2023

Pascal Lamy, „L’Europe selon Jacques Delors“, Institut Jacques Delors, 2019, abgerufen am 30. September 2023

Die Autorin



Sophie Pornschlegel, Jahrgang 1990, ist Stellvertretende Direktorin des Brüsseler Think-Tanks Europe Jacques Delors. Sie forscht zu institutionellen Fragen der EU, Rechtsstaatlichkeit, deutsch-französischen Beziehungen und der europäischen Klimapolitik. Sie lehrt an der Sciences Po Paris und ist Autorin des Sachbuchs "Am Ende der gewohnten Ordnung: Warum wir Macht neu denken müssen" (Droemer, November 2023).



@spornschlegel



Sophie Pornschlegel



@sophiepornschlegel.bsky.social

Das Progressive Zentrum

DAS
PROGRESSIVE
ZENTRUM

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und als gemeinnützig anerkannter Berliner Think-Tank. Seit dem Jahr 2007 setzt die Organisation mit Studien, Publikationen und Veranstaltungen Impulse für den gesellschaftlichen Fortschritt. Ihr Ziel ist es, Orientierung in politischen Debatten zu stiften und mit ihrem Netzwerk eine Plattform für Progressive aus Deutschland, Europa und Nordamerika zu bieten – und so einer zukunftsfähigen Gesellschaft ein Stück näherzukommen, die allen gleiche und gute Lebenschancen ermöglicht.



@DPZ_Berlin



Das Progressive Zentrum



@dpz_berlin



@dpzberlin.bsky.social

www.progressives-zentrum.org

Zitationsvorschlag

Pornschlegel, Sophie (2024). Wie setzt die EU ihre Prioritäten? Der European Green Deal und die Agenda der neuen Europäischen Kommission. Das Progressive Zentrum. www.progressives-zentrum.org

Dieser Aufsatz ist im Rahmen der Schule des Strategischen Denkens des Centrums für angewandte Politikforschung und der Klaus Höchstetter Stiftung (München) entstanden.



Dank

Für die Hintergrundinformationen und Einschätzungen dankt die Autorin folgenden Personen: Ricardo Borges de Castro, Programmleiter Europe in the World am European Policy Centre, Jim Cloos, TEPSA-Generalsekretär und ehemaliger stellvertretender Leiter im Generalsekretariat des Rats der EU und Florian Kommer, Stellvertretender Büroleiter der Staatsministerin für Europa und Klima Anna Lührmann im Auswärtigen Amt. Diese Personen sind in keiner Weise für potenzielle Fehler in diesem Papier verantwortlich.

Impressum

Alle Rechte vorbehalten. Der Abdruck oder eine vergleichbare Verwendung von Arbeiten von Das Progressive Zentrum auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

© Das Progressive Zentrum e. V.
veröffentlicht im Dezember 2024

V.i.S.d.P.

Dominic Schwickert

c / o Das Progressive Zentrum e. V.
Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorstand

Prof. Dr. Wolfgang Schroeder, Judith Siller,
Joachim Knodt

Geschäftsführung

Dominic Schwickert, Paulina Fröhlich

Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats

Prof. Dr. Anke Hassel

Redaktion

Maria Menzel-Meyer, Aaron Remus

Grafikdesign, Layout and Satz

Greta Fleck

www.progressives-zentrum.org
mail@progressives-zentrum.org