

## Oktobergipfel: Brexit-Sondergipfel vorerst ausgesetzt und Kritik am italienischen Haushaltsentwurf

FORMELLER EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 17./18. OKTOBER 2018

**Vor dem Hintergrund der festgefahrenen Brexit-Verhandlungen kam Theresa May mit dem besonderen Anliegen nach Brüssel, noch einmal verstärkt bei den 27 anderen Staats- und Regierungschefs um ein stärkeres Entgegenkommen zu werben, konnte jedoch nichts substantiell Neues zu den Verhandlungen beitragen. Ihr Auftritt war dementsprechend kurz. Der für November geplante Sondergipfel wurde vorerst ausgesetzt.**

**Erneut wandten sich die Teilnehmer dem Thema Migration zu, erzielten jedoch keine nennenswerten Fortschritte. Hervorgehoben wurde in der Abschlusserklärung die Wichtigkeit von Cybersicherheit. Ebenso betonten die Gipfelteilnehmer die Bedeutung der Kooperation mit Afrika und im Hinblick auf den Klimawandel. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion ging es unter anderem um den italienischen Haushaltsentwurf, der von verschiedenen Seiten aufgrund der vorgesehenen hohen Defizite kritisiert wurde.**

### 1. Brexit

Kurz und knapp, innerhalb von 15 Minuten, schilderte Theresa May am Mittwochabend während des Arbeitssessens der Staats- und Regierungschefs die britische Sicht auf den Stand der Brexit Verhandlungen. In weniger als sechs Monaten soll das Vereinte Königreich die EU bereits verlassen, eine Einigung ist bis jetzt jedoch nicht in Sicht. Die der Premierministerin zugesprochenen 30 Minuten Redezeit wurden von ihr nicht ausgeschöpft. Dies zeigt, wie wenig Neues es zu berichten gab. May bleibt zu Hause wenig politischer Spielraum May, denn sie ist auf die Unterstützung ihrer Kabinettskollegen sowie auf die Unterstützung aus dem Par-

lament angewiesen. Die Premierministerin manövriert somit zwischen Verfechtern eines harten Brexits, den moderaten „Brexiteers“ und der nordirischen DUP. Den spürbaren Stillstand der Verhandlungen versuchte May auf der anschließenden Pressekonferenz mit einem optimistischen Ton zu überdecken: „Letzte Nacht habe ich meine Amtskollegen über die guten Fortschritte, welche seit dem Gipfel in Salzburg erreicht wurden, informiert.“ Die 27 verbleibenden Mitgliedsstaaten sind sich jedoch einig, dass bisher „nicht genügend Fortschritte“ erzielt worden sind. Weiterhin fehle ein klares Signal von britischer Seite in Bezug auf die zukünftigen EU-Außengrenzen und den Vorschlag einer Verlängerung der Übergangszeit. Auch die Option eines Sondergipfels im November halte man sich offen.

#### Hintergrund:

„Es liegt noch viel Arbeit vor uns, und es wird weitere schwierige Momente geben.“ Die Aussage der britischen Premierministerin Theresa May auf der Pressekonferenz am zweiten Tag des Europäischen Ratsgipfels könnte gleichermaßen aus dem Vorjahr stammen, als die Brexit Gespräche zwischen der Europäischen Union (EU) und Großbritannien gerade angelaufen waren. Der Austrittsprozess Großbritanniens steckt bisher noch in der ersten Phase, der Verhandlung des eigentlichen Austrittsabkommens, das bis März 2019 vorliegen soll. Um einen ungeordneten Brexit zu vermeiden sowie den Parlamenten genügend Zeit für die Ratifizierungen zu geben, müsste diese Vereinbarung bis spätestens Dezember stehen. Erst nachdem dies geschehen ist, kann die genaue Form der zukünftigen Beziehung Großbritanniens zur EU verhandelt werden. Die EU-Mitgliedsstaaten zeigen sich bisher

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY  
OLIVER MORWINSKY  
JOHANNA FLEGER  
MATHIAS KOCH

Oktober 2018

durchgehend geschlossen und bekräftigen das Mandat des Chefunterhändlers Michel Barnier, der im Auftrag der Gemeinschaft das „Rosinenpicken“ des Vereinigten Königreichs verhindert. Zudem fordert Barnier während der letzten Verhandlungsrunden die Aufnahme des sogenannten „Backstops“ in das Austrittsabkommen. Dieser soll, falls es zu einem ungeordneten Brexit kommt, als Notlösung in Kraft treten und verhindern, dass eine harte Grenze zwischen Irland und Nordirland entsteht. Auch May möchte eine solche Grenze unter allen Umständen vermeiden, erfährt hier jedoch Gegenwind aus den eigenen Reihen. Die nordirische „Democratic Unionist Party“ (DUP), auf dessen Unterstützung im Parlament May angewiesen ist, lehnt den „Backstop“ ab, da dieser die nordirische Wirtschaft langfristig schwächen könnte. Anfang Juli legte die britische Premierministerin zunächst ihrem Kabinett einen offiziellen Brexit Leitfadens vor, den sogenannten „Chequers Plan“. Kern dieses Weißbuchs ist eine gemeinsame Freihandelszone für Waren mit der EU, zugleich lässt er jedoch Großbritannien Spielraum für eigene Regelungen in Bezug auf Dienstleistungen und der Freizügigkeit von EU-Bürgern. Genau dies, die Nutzung des Binnenmarkts allein für Güter, schließt die EU bisher geschlossen aus: Es dürfe keine Sonderrolle Großbritanniens im Warenverkehr geben. Auch innenpolitisch stößt der Chequers Plan nicht nur auf Gefallen. Kritiker wie die Brexit-Hardliner Boris Johnson und Jacob Rees-Mogg werfen der Regierung vor, einen konsequenten Bruch mit der Union zu scheuen. Mays Variante des Austritts scheint den Hardlinern somit eine abgemilderte Variante des von ihnen geforderten Brexits, der Großbritannien weiterhin zu stark an die EU binden würde. Bereits auf dem Sondergipfel in Salzburg im September hatten die Staats- und Regierungschefs den britischen Vorschlag kritisch diskutiert und forderten wesentliche Nachbesserungen, da der von May vorgeschlagene Plan den Binnenmarkt „untergrabe“, so Ratspräsident Donald Tusk. Zudem warnte er, dass ein „No-Deal-Szenario“ nach wie vor möglich sei. Im Falle ausreichender Verhandlungsfortschritte in den nächsten Wochen wolle die EU einen Sondergipfel im November einberufen. Trotz der skeptischen Stimmen

aus den Reihen der 27 Staatenlenker verteidigte May ihren Fahrplan auf dem Parteitag der Konservativen Ende September mit Optimismus und betonte, dass die Menschen im Land für einen Wechsel gestimmt hätten, der nun umgesetzt werden solle. Dabei steht die Premierministerin auch innenpolitisch zunehmend unter Druck. Ein finales Austrittsabkommen muss von allen Abgeordneten im britischen Parlament abgesegnet werden, und May bleibt kaum Spielraum, die Positionen der DUP, der Brexit-Hardliner und der moderaten „Brexiteers“ zu vereinen. Am Wochenende vor dem Oktober-Gipfel in Brüssel setzten der EU-Chefunterhändler Barnier und der britische Brexit-Minister Dominic Raab kurzfristige Gespräche an, um über bisher unge löste Probleme der Verhandlungen zu sprechen. Das bilaterale Treffen der Verhandlungsführer brachte keine Fortschritte. Knackpunkt der Verhandlungen scheint weiterhin die Verhinderung einer harten Grenze zwischen Irland und Nordirland. Bisher erklärte sich Großbritannien lediglich bereit, eine temporäre Auffanglösung („Backstop“) zu akzeptieren, die einen zeitlich begrenzten Verbleib Großbritanniens in der Zollunion vorsehen würde.

### Kommentar:

„Wir möchten die Gespräche in einem positiven Geist weiterführen“, so EU-Ratspräsident Donald Tusk nach dem Gipfel. Alle Teilnehmer bemühen sich nach wie vor einen gewissen Optimismus aufrecht zu erhalten, jedoch scheint die Situation auf allen Seiten festgefahren zu sein: Theresa May kann keine weiteren Zugeständnisse eingehen, ohne innenpolitisch ihre Unterstützung wie beispielsweise der DUP zu gefährden. Dies bedingt ein nur schrittweises und sehr vorsichtiges Zugehen auf die EU. Das Resultat: Es bestehen weiterhin noch viele offene Fragen und sehr vage Zugeständnisse, beispielsweise in Bezug auf die Verlängerung der Übergangsphase. Zudem muss auch die EU ihre Position wahren, um glaubwürdig zu bleiben: Sie muss nach Außen unnachgiebig wirken, Großbritannien mit Kompromissvorschlägen jedoch inhaltlich entgegenkommen, um ein no-Deal Szenario zu vermeiden. EVP-Fraktionschef Manfred Weber sagte, dass London die ausgestreckte Hand in

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY  
OLIVER MORWINSKY  
JOHANNA FLEGER  
MATHIAS KOCH

Oktober 2018

Bezug auf Verlängerung der Übergangsphase nicht genommen hat.

Es ist nunmehr ein Wettlauf gegen die Zeit. Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte mit Blick auf die besondere Situation, in der sich alle befinden: „Auch die Art und Weise, wie wir uns einigen, wird über unsere künftigen Beziehungen sehr, sehr viel mitbestimmen“. Der Brexit-Prozess ist mit Abschluss des Austrittsabkommens noch keineswegs abgeschlossen. Vielmehr setzen dann die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen ein: Wieviel Geld muss Großbritannien für (bereits zugesagte) EU-Projekte zahlen? Wie sehen die zukünftigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperationen aus? Diese Fragen und noch viele weitere machen deutlich, dass noch ein langer, steiniger Weg vor den beiden Verhandlungspartnern liegt.

### 2. Migration

Abgesehen vom Brexit beschäftigte den Europäischen Rat im Jahr 2018 kein Thema so intensiv wie Migration. Der Europäische Ratsgipfel im Juni war hierfür ein Schlüsselmoment. Der Gipfel war geprägt vom Regierungswechsel in Italien, wo seit Anfang Juni die populistische Fünf-Sterne-Bewegung mit der rechtsgerichteten Lega regiert, sowie von der innenpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland zwischen CDU und CSU. Für Bundeskanzlerin Merkel ging es beim Juni-Gipfel um den Fortbestand ihrer Koalition, hatte Innenminister Seehofer doch weitreichende Ergebnisse gefordert und mit einem Alleingang gedroht, wenn diese nicht erreicht würden.

In der angespannten Lage kam es zu einer langanhaltenden Diskussion. Italiens neuer Ministerpräsident Giuseppe Conte weigerte sich, die gemeinsamen Schlussfolgerungen in anderen Themenfeldern zu akzeptieren, bis man sich im Bereich der Migration geeinigt hatte. Dies wurde vom französischen Präsidenten Macron scharf kritisiert.

Letztlich einigten sich die Teilnehmer des Juni-Gipfels auf die Einrichtung von „regionalen Ausschiffungsplattformen“ in Drittländern sowie von „kontrollierten Zentren in den Mitgliedsstaaten“. Diese zunächst

vagen Konzepte wurden im Juli von der Kommission präzisiert. Nach wie vor liegt jedoch keine gemeinsame Konzeption dieser Einrichtungen vor. Daran änderte auch nicht, dass die Staats- und Regierungschefs beim informellen Gipfel am 19./20. September in Salzburg noch einmal rund drei Stunden das Thema Migration diskutierten. Der Gipfel in Salzburg hatte keine offiziellen Schlussfolgerungen zum Ziel.

Die Ergebnisse des Oktober-Gipfels beinhalten im Bereich Migration wenig Neues. Es wurde primär eine Umsetzung der bisherigen Beschlusslage gefordert. Wesentliche Teile des Abschlussdokuments beziehen sich auf die informelle Diskussion in Salzburg, wo eine engere Zusammenarbeit mit den Ursprungs- und Transitländern im Fokus stand. In diesem Zusammenhang einigte man sich auf die Ausrichtung eines ersten Gipfeltreffens mit der Arabischen Liga, dem Zusammenschluss der Staaten in Nordafrika, dem Nahen Osten und der Golfregion. Der Gipfel soll am 24./25. Februar 2019 in Ägypten stattfinden. Bundeskanzlerin Merkel betonte in der abschließenden Pressekonferenz die Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten in ihrem Entschluss, stärker mit Afrika zu kooperieren. EU-Ratspräsident Donald Tusk sprach von der Notwendigkeit, die westliche Mittelmeerroute genau zu beobachten und besonders mit Marokko enger zu kooperieren.

### 3. Innere Sicherheit

Auch im Bereich der inneren Sicherheit beziehen sich die Schlussfolgerungen wesentlich auf die beim informellen Gipfel in Salzburg erarbeiteten Elemente. Mit Besorgnis aufgenommen wurde besonders der Cyberangriff auf die in Den Haag ansässige Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW). Vor dem Gipfel beschuldigten EU-Ratspräsident Tusk, Kommissionspräsident Juncker und Außenbeauftragte Mogherini Russland, für diesen Angriff verantwortlich zu sein.

Auch vor diesem Hintergrund beschloss der Europäische Rat, die Minister damit zu beauftragen, ein eigenes Sanktionsregime für Cyberangriffe zu entwickeln. Insgesamt wird ein weitreichender Ausbau der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY  
OLIVER MORWINSKY  
JOHANNA FLEGER  
MATHIAS KOCH

Oktober 2018

Cybersicherheit-Kapazitäten der EU gefordert. Weitere sicherheitsrelevante Punkte flossen in die Schlussfolgerungen ein, darunter die Frage nach der Bewältigung von Desinformationskampagnen sowie die Stärkung der gemeinsamen Sicherheitsorgane wie Europol.

#### 4. Außenbeziehungen und Energie

Abschließend befassten sich die Staats- und Regierungschefs mit den Themenbereichen Außen, Energie und der Wirtschafts- und Währungsunion. Thematisch ging es hier hauptsächlich um zwei Punkte:

1. Beziehungen zwischen der EU und Afrika
2. Agenda 2030 sowie Sonderbericht des Weltklimarates und die anstehende COP24

Zu den Punkten im Einzelnen.

##### 1. Beziehungen zwischen der EU und Afrika

In den Schlussfolgerungen unterstrich der Europäische Rat seine Ansicht, dass in einem sich global ändernden Umfeld die Beziehungen zwischen der EU und Afrika von „allergrößter Bedeutung“ sind. Die Zusammenarbeit solle „auf ein neues Niveau“ gehoben werden, so die Staats- und Regierungschefs. Hierfür sollen die Mittel der europäischen Investitionsoffensive für Drittländer ebenso genutzt werden wie der EU-Treuhandfonds für Afrika. Des Weiteren begrüßten die Teilnehmer die Initiative der Europäischen Kommission vom 12. September 2018, in der diese eine neue Allianz zwischen Afrika und Europa mit besonderem Fokus auf nachhaltige Investitionen und Schaffung von Arbeitsplätzen fordert. Die Gipfelteilnehmer forderten hier insbesondere konkrete Vorschläge für die Beteiligung der Mitgliedsstaaten von der Europäischen Kommission ein.

Hintergrund: In seiner diesjährigen State of the Union-Rede sprach Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bereits von einer Vertiefung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika. In der am gleichen Tag veröffentlichten Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Mitteilung über eine neue Allianz

Afrika–Europa für nachhaltige Investitionen und Arbeitsplätze: Eine neue Stufe unserer Partnerschaft zur Förderung von Investitionen und Arbeitsplätzen“ nennt die Kommission mehrere Handlungsfelder:

- *Investitionen ankurbeln* durch u.a. einen Ausbau der Investitionsförderung durch Mischfinanzierungen und Garantien; im nächsten Haushalt sind bereits spezifische Mittel für Afrika in Höhe von 40 Mrd. Euro vorgesehen (letzter Haushalt: 32,5 Mrd. Euro, Finanzhilfen ohne weitere Mittel);
- *Bildung und Qualifikationsentwicklung* durch u.a. Unterstützung bei der Entwicklung eines afrikanischen kontinentweiten Qualifikationsrahmens;
- *Förderung des Handels und Verbesserung des Geschäftsklimas* durch u.a. Unterstützung der Verhandlungen über die Einrichtung einer afrikanischen kontinentalen Freihandelszone sowie bei der innerafrikanischen Konnektivität als auch bei der strategischen Verbindung zwischen Afrika und der EU.

##### 2. Agenda 2030 sowie Sonderbericht des Weltklimarates und die anstehende COP24

„Es ist ein Europa das schützt und auch ein Europa des Klimas“, so Emmanuel Macron im Nachgang des Gipfels. Der Europäische Rat bekräftigte noch einmal seine Unterstützung in der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und begrüßte die Absicht der Europäischen Kommission noch dieses Jahr, ein Reflexionspapier zu diesem Thema zu veröffentlichen. Auf dessen Grundlage soll sodann eine umfassende Umsetzungsstrategie 2019 veröffentlicht werden.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung umfasst insgesamt 17 Ziele, die im Jahr 2016 beschlossen wurden. Sie beinhalten u.a. die Bekämpfung von Armut, Ungleichheit und des Klimawandels.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY  
OLIVER MORWINSKY  
JOHANNA FLEGER  
MATHIAS KOCH

Oktober 2018

Die Gipfelteilnehmer nahmen zudem vom Sonderbericht des Weltklimarates (IPCC) von Anfang Oktober Kenntnis. Hierin werden die Auswirkungen des Klimawandels und die Notwendigkeit der „unbedingten“ Reduzierung der weltweiten Emissionen in allen Sektoren bekräftigt, um das im Übereinkommen von Paris festgelegte Temperaturziel (von deutlich unter 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten) einhalten zu können. Der Sonderbericht beinhaltet auch konkrete Maßnahmen zur Verstärkung und Beschleunigung des Kampfes gegen den Klimawandel.

Im Hinblick auf die am 2. Dezember 2018 in Katowice stattfindende COP24 billigten die Staats- und Regierungschefs die Schlussfolgerungen des Rates der Umweltminister vom 9. Oktober 2018, in denen die Minister/-innen bekräftigten, dass zum Erreichen der langfristigen Ziele des Pariser Übereinkommens alle Länder ihre Klimaschutzmaßnahmen auch im Einklang mit der nachhaltigen Entwicklung und dem Schutz der biologischen Vielfalt verstärken müssen.

### 5. Wirtschafts- und Währungsunion

Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Ratsgipfel im Juni auf eine Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM geeinigt hatten, folgt nun die Zeit der Umsetzung dieses Vorhabens. Bis Dezember sollen hier die technischen Details ausgearbeitet werden, wobei zuletzt verlautbart wurde, dass die Fortschritte in diesem Bereich zu gering seien. So betonte der französische Präsident Macron, die Finanz- und Wirtschaftsminister sollten ihre Arbeit beschleunigen. Laut Ratspräsident Tusk wurde während der Diskussion zudem kurz über die Frage eines Eurozonen-Haushalts gesprochen. Dieses Vorhaben wird vor allem von Macron vorangetrieben. Der Vorschlag floss in die gemeinsame europapolitische Positionierung von Deutschland und Frankreich beim Gipfel von Meseberg ein. Bundeskanzlerin Merkel nannte die gemeinsame deutsch-französische Position „richtungsgebend“. Alle seien entschlossen, bis Dezember Fortschritte bei der Banken- und

Kapitalmarktunion zu erzielen, auch bei der kontroversen gemeinsamen Einlagensicherung. Jetzt sei die Zeit die Stabilisierung der Eurozone voranzubringen, so Merkel. Der französische Präsident betonte abschließend die Bedeutung der gemeinsamen Währung für die Wahrung der Souveränität der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.

Im Zuge der Diskussion wurde auch über den Haushaltsentwurf der italienischen Regierung gesprochen, der ein hohes Defizit vorsieht. Der Entwurf wurde bereits im Vorfeld von der Europäischen Kommission als „deutliche Abweichung der vom Rat vorgegebenen Vorschläge“ kritisiert. Dies sei vor dem Hintergrund der sehr hohen italienischen Staatsverschuldung von 130 Prozent des BIP nicht wünschenswert, so Kommissionsvizepräsident Valdis Dombrovskis. Laut Medienberichten war es der niederländische Premierminister Mark Rutte, der sich während des Gipfels hierzu äußerte und für die Einhaltung plädierte.