März 2021

Ratsbericht

Europabüro Brüssel

„Wir werden an Tempo zulegen“ – ein optimistischer Ausblick auf den Frühling?

Videokonferenz des Europäischen Rates am 25. März 2021

Dr. Hardy Ostry, Sophia Pena Pereira, Ludger Bruckwilder, Anton Degenfeld

Das erste offizielle Treffen des Europäischen Rates im Jahr 2021 fand nicht wie geplant in Brüssel statt, sondern per Videoschalte aus den europäischen Hauptstädten. Die ansteigenden Infektionszahlen in den meisten europäischen Mitgliedsstaaten ließen ein Gipfeltreffen in Präsenzform nicht zu und überlagerten erneut die Beratungen. Im Zentrum standen die wichtigen Fragen zur Impfstoffbereitstellung und –verteilung. Darüber hinaus stand insbesondere mit dem EU-Türkei-Verhältnis Außenpolitik auf der Agenda, was durch den hohen Besuch von Joe Biden ergänzt wurde. Zum ersten Mal nach elf Jahren nahm ein US-Präsident an einer Sitzung des Europäischen Rates teil. Eigentlich waren für den Gipfel per Videokonferenz zwei Tage vorgesehen. Nach neunstündigem virtuellen Austausch waren die Staats- und Regierungschefs am Donnerstagabend aber bereits zum Abschluss gekommen, sodass ein zweiter Gipfeltag hinfällig war.

COVID-19

Hintergrund

Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach diese Woche bei der Online-Sitzung der Unions-Bundestagsfraktion zum ersten Mal von einer dritten Welle der Pandemie mit Blick auf Deutschland. Angesichts der Inzidenzzahlen in der europäischen Nachbarschaft befinden sich mittlerweile die meisten europäischen Mitgliedsstaaten mit der Ausbreitung der britischen Virusmutante B.1.1.7. in der dritten Welle der Corona-Pandemie. Die in vielen Ländern angekündigten Lockerungen für April und Mai wurden bis auf Weiteres verschoben. Den Bürgerinnen und Bürger stehen nun in einigen EU-Ländern wie zum Beispiel in Frankreich oder Italien wieder harte Lockdowns bevor. Aber nicht nur die Virusmutante, sondern auch die schleppend verlaufende Impfstoffkampagne der EU wird für die hohen Infektionszahlen verantwortlich gemacht. Die Themen Impfstoffverteilung und Impfstoffexporte standen folglich auf der Tagesordnung des Gipfeltreffens.

Das schon in den vergangenen Tagen kontrovers diskutierte Thema „Impfstoffexport“ oder vielmehr der Nicht-Export von Impfstoff stand ganz oben auf der Agenda. Vor dem Hintergrund des Impfstoffmangels in der EU brachte die Kommission in den vergangenen Tagen einen möglichen Exportstopp ins Gespräch. Brüssel begründet diese drastische Maßnahme zum einen damit, dass bisher nur 30 Prozent der vertraglich festgelegten Impfstofflieferungen des schwedisch-britischen Impfstoffherstellers AstraZeneca im ersten Quartal angekommen sind, und zum anderen, dass bereits

über 77 Millionen Impfdosen aus der EU exportiert wurden sind. Im Vergleich dazu haben das Vereinigte Königreich und die USA kaum Impfstoff an andere Länder ausgeliefert. Der britische Premierminister Boris Johnson reagierte schnell auf die angekündigten Verschärfungen der Ausfuhrkontrollen und bemühte sich noch vor dem Gipfeltreffen um Gespräche mit der EU.

Eine weitere Begründung für den Impfstoffmangel kam vergangene Woche aus Österreich. Unter Federführung des österreichischen Bundeskanzlers Sebastian Kurz erhielten Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und Ratspräsident Charles Michel einen Brief mit der Beschwerde über eine ungleiche Verteilung der Impfstoffe in der EU. In den vergangenen Tagen sei entdeckt worden, dass die Impfstoffchargen nicht strikt nach der Bevölkerungsquote aufgeteilt worden seien, so Kurz und seine Kollegen und Mitstreiter – die Ministerpräsidenten der Tschechischen Republik, Kroatiens, Sloweniens, Bulgariens und Estlands. Der Brief sorgte allerdings für große Verwunderung in Brüssel.

Zur Erinnerung: Die der EU zur Verfügung stehenden Impfdosen werden strikt nach der Bevölkerungsquote verteilt. Jedes Land kann selbst entscheiden, ob es die ihm zustehenden Lieferungen der Impfstoffhersteller annimmt oder nicht. So hat zum Beispiel Bulgarien keine Impfstofflieferungen von dem relativ teuren BioNTech/Pfizer-Impfstoff angenommen. Die übriggebliebenen Chargen werden in einer zweiten Runde wieder nach der Bevölkerungsquote verteilt. Länder, die sich vergangenes Jahr zum größten Teil für den günstigeren und sehr erfolgsversprechenden Impfstoff AstraZeneca entschieden haben, können ihr Impfvorhaben aufgrund der Lieferengpässe nun nicht mehr wie geplant umsetzen. Die unterschiedlichen Impferfolge in der EU lassen sich somit nicht durch die beklagte Ungleichverteilung, sondern viel mehr durch nationale Auswahlkriterien sowie die Lieferengpässe des Herstellers AstraZeneca erklären. Die sechs Verfasser dieses Briefs haben vergangenes Jahr mehrheitlich auf AstraZeneca gesetzt.

Obwohl die Aufhebung der Beschränkungen mit der „dritten Welle“ weiter in die Ferne rücken, stand das Thema „EU-Impfzertifikate“ (Digital Green Certificate) wieder zur Diskussion. Bereits beim letzten informellen Ratsgipfel im Februar diskutierten die Staats- und Regierungschefs über die Einführung eines digitalen Impfnachweises, um die Mobilität in Europa so schnell und sicher wie möglich wiederherzustellen. Die Mitgliedsstaaten wurden bereits aufgefordert, eigene nationale Impfausweise zu entwickeln. Die Kommission arbeitet parallel an einem sogenannten Gateway, das die Kompatibilität und den Datenaustausch zwischen den verschiedenen nationalen Systemen auf europäischer Ebene garantieren soll. Bereits im Februar wurde angekündigt, dass die Entwicklung der Impfzertifikate mindestens drei Monate in Anspruch nehmen wird.

Entwicklung

„Wir werden an Tempo zulegen“, versicherte Ursula von der Leyen bei der abschließenden Pressekonferenz am Donnerstagabend. Für das zweite Quartal werden insgesamt 360 Millionen Impfstoffdosen erwartet - 260 Millionen Dosen mehr als im ersten Quartal. Bis auf AstraZeneca könnten alle Hersteller ihre zugesagten Liefermengen bis Juni einhalten, so die Kommissionspräsidentin. Ein Exportverbot wird es nach von der Leyen grundsätzlich nicht geben, aber der Impfstoffexport wird strenger kontrolliert und einem angepassten Transparenzmechanismus unterzogen. Die Staats- und Regierungschefs stehen mehrheitlich hinter der am Mittwoch vereinbarten Verschärfung der Exportkontrollverordnung, deren Kriterien es erlauben, Impfstoffe zurückzuhalten, wenn die Reziprozität und Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt sind. Sollte ein Bestimmungsland Exporte beschränken, können somit Ausfuhren gestoppt werden. Angela Merkel betonte, dass die EU „keinerlei Störung der internationalen Lieferketten“ beabsichtigt, man aber daran interessiert sei, „dass die Firmen, die mit uns Verträge abgeschlossen haben, auch wirklich vertragstreu sind“.

Sebastian Kurz und seine Mitstreiter setzten sich mit ihrer Forderung, die Impfstoffverteilung neu zu regeln und damit den am stärksten benachteiligten Ländern mehr Impfstoff zukommen zu lassen, nicht durch. Im Sinne der Fairness erfolgt die Verteilung weiterhin auf der Pro-Kopf-Basis. Dennoch wird die schwierige Lage dieser Länder anerkannt und die EU-Botschafter, also der Ausschuss der Ständigen Vertreter, aufgefordert, eine beschleunigte Verteilung der zusätzlichen zehn Millionen Impfdosen von BioNTech/Pfizer zu berücksichtigen.

Zum Thema Reisebeschränkungen heißt es in der Abschlusserklärung, dass der Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb des Binnenmarkts sichergestellt werden muss und die Entwicklung der EU-Impfzertifikate weiterhin Priorität bleibe.

Kommentar

Trotz der weiterhin ernsten Lage gaben sich Ursula von der Leyen und Charles Michel mit Blick auf die Impfkampagne und die bevorstehenden Impfstofflieferungen optimistisch. „Vaccine Nationalism"-Anschuldigungen oder Vorwürfe des Protektionismus, die im Zuge der Diskussionen über den Exportstopp kursierten, versuchten die beiden mit deutlichen Worten entgegenzutreten. Von der Leyen betonte die grundsätzliche Offenheit für Exporte aus der EU, forderte Drittstaaten jedoch gleichzeitig auf, genauso offen zu sein. Ein Impfstoffhandelskrieg würde die Situation nur verschärfen und das Problem der Impfstoffknappheit nicht lösen. Im Gegenteil: Die USA könnten zum Beispiel die Ausfuhr von Produkten für die Herstellung der Impfstoffe ebenfalls beschränken. Ein Exportstopp scheint angesichts dieser Umstände kein sinnvolles Mittel zur Lösung des Problems zu sein. Ökonomen sowie einzelne Politiker empfehlen vielmehr, juristische Schritte gegen AstraZeneca einzuleiten, um die Impfstoffversorgung in der Union zu verbessern.

Außenpolitische Themen

Hintergrund

Neben dem gemeinsamen Handeln im Hinblick auf die Coronavirus-Pandemie, deren Bekämpfung selbstverständlich über die Grenzen der 27 Mitgliedsstaaten hinausreicht, standen auch explizit außenpolitische Themen auf der Tagesordnung des Ratsgipfels. Zum einen wurde anlässlich der kurzfristigen Möglichkeit, den neuen US-Präsidenten Joe Biden als Gast zuzuschalten, über das transatlantische Verhältnis diskutiert, zum anderen waren die Beziehungen zur Türkei wie geplant ein wichtiges Gipfelthema. Darüber hinaus wurden die Beziehungen zu Russland nur am Rande behandelt und eine strategische Debatte hierzu auf einen der kommenden Ratsgipfel vertagt.

Bereits im Februar waren im Rahmen von Videoschalten des Europäischen Rates bzw. des Rates der Europäischen Union zwei Mal hochrangige Gäste vertreten, die sinnbildlich für das wiederbelebte transatlantische Verhältnis standen. Zunächst war US-Außenminister Antony Blinken beim Rat für Auswärtige Angelegenheiten zugeschaltet, dann war NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg beim Videogipfel der Staats- und Regierungschefs zu Gast. Nun war es Ratspräsident Michel kurzfristig gelungen, Joe Biden als neuen US-Präsidenten virtuell am jetzigen Gipfel teilnehmen zu lassen. Diese Überraschung war schon vor Gipfelbeginn als weiteres Zeichen der neuen amerikanischen Wertschätzung gegenüber den europäischen Partnern gewertet worden. Vor elf Jahren war es Barack Obama, der als letzter amerikanischer Präsident an einem Gipfel teilgenommen hatte. Bidens Teilnahme wiederum reiht sich in eine Serie freundschaftlicher Gesten Richtung Europa ein, zu denen beispielsweise auch sein Auftritt bei der virtuellen Münchener Sicherheitskonferenz zählt. Gleichwohl zeigte der Brüssel-Aufenthalt von Außenminister Blinken, ebenfalls in dieser Woche, anlässlich des NATO-Außenministertreffens, einmal mehr, dass die Tonalität zwar wieder partnerschaftlich ist und gegenseitiger Respekt an erster Stelle steht, die Europäer es aber mit einer US-Regierung zu tun haben, die klare strategische Interessen formuliert und damit verbundene Erwartungen an seine Partner knüpft – sie mitunter auch nicht schont.

Beim zweiten großen außenpolitischen Thema dieses Gipfels hatte es im Vorfeld viel Bewegung gegeben. Das Verhältnis der EU zur Türkei ist bereits seit Langem ein Spezielles. Die Spannungen, insbesondere im Verhältnis zu Griechenland und zu Zypern hatten in jüngster Vergangenheit aber enorm zugenommen und waren immer wieder Thema bei Ratsgipfeln gewesen. Die EU hatte sich zu einer Strategie entschlossen, einerseits Anreize für Entspannung zu setzen, andererseits mit scharfen Sanktionen zu drohen. Das Druckmittel Sanktionen war zuletzt beim Gipfel im Dezember sehr glaubwürdig in Stellung gebracht worden, sodass in der Zwischenzeit eine Reaktion der Türkei zu erkennen war. Die Erdgaserkundungen im Mittelmeer, um die es im Kern geht, wurden seitens der Türkei ausgesetzt, und es gab Signale von Gesprächsbereitschaft. Gleichzeitig geriet der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan neuerlich international in die Kritik, da die Türkei mit dem Austritt aus der Istanbul-Konvention unlängst einen höchst umstrittenen Schritt unternahm. Eine weitere Entwicklung im Vorfeld des Gipfels war, dass Josep Borrell, der Hohe Vertreter

der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, seinen Bericht zur Türkei mit dem Titel „State of play of EU-Turkey political, economic and trade relations“ dem Europäischen Rat am 22. März vorlegte. Den Auftrag, einen solchen Bericht zu liefern, hatte Borrell während des Dezembergipfels bekommen.

Entwicklung

Auch wenn es sich erneut nur um einen Videogipfel handelte, ging von diesem Treffen allein durch die Bilder ein klares Signal aus: Die USA melden sind zurück. Präsident Biden unterstrich dies mit seinem Auftritt im Kreis der Staats- und Regierungschefs ein weiteres Mal eindrücklich. Inhaltlich gingen die Beratung über das transatlantische Verhältnis zwar nicht in die Tiefe, dies ist allein schon der Tatsache der kurzen Vorlaufzeit geschuldet, aber die Statements nach dem Treffen verdeutlichten die partnerschaftliche Atmosphäre. Man begegnet sich respektvoll und aufgeschlossen, wohlwissend, an welchen Stellen Positionen und Interessen divergieren. Bundeskanzlerin Angela Merkel brachte es während ihres Pressestatements auf den Punkt. Sie sagte, dass Bidens Besuch „eine Geste, die sehr, sehr wichtig war“ gewesen sei und, dass es „eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten, die wir pflegen und wieder mehr pflegen wollen“ gebe, man aber auf der anderen Seite aber auch jeweils eigene Interessen habe. Merkel äußerte außerdem die Hoffnung, dass man Biden womöglich im Sommer im Europäischen Rat und vielleicht beim NATO-Gipfel in Europa begrüßen könnte.

Im Hinblick auf die Türkei beriet sich der Europäische Rat auf Grundlage des Berichts des Hohen Vertreters und einigte sich auf eine Reihe von Punkten in seinem Statement. Hierbei sind insbesondere drei Dinge hervorzuheben. Erstens werden die Schritte der Türkei zur Deeskalation anerkannt und unter der Voraussetzung, dass der Weg der Deeskalation glaubwürdig und konstruktiv fortgesetzt wird, werden substanzielle Anreize gesetzt. Zu den Anreizen zählt sogar die Aussicht einer Ausweitung der Zollunion - ein Schritt der seit Jahren vom Tisch zu sein schien. Zweitens unterstreichen die Staats- und Regierungschefs in ihrem Statement zugleich, dass die EU im Falle von negativen Entwicklungen, „alle zur Verfügung stehenden Instrumente und Optionen, um seine Interessen zu verteidigen“ bereit wäre zu nutzen. Ein klarer Fingerzeig an Erdoğan, demnach Sanktionen weiterhin Teil eines möglichen Szenarios bleiben. Schließlich reagiert der Europäische Rat auch auf die neusten Geschehnisse in der Türkei. Jene Mitgliedsstaaten, die ohnehin großen Wert auf rechtsstaatliche Werte legen, konnten sich durchsetzen und einen Passus in das Abschlussstatement einbringen, der Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte zum integralen Bestandteil eines Dialogs zwischen der EU und der Türkei erklärt.

Kommentar

Die Beziehungen der EU zur Türkei bleiben ein fragiles Konstrukt. Aktuell kann sich die EU in ihrem Vorgehen bestätigt fühlen, eine Doppelstrategie gefahren zu haben. Die Entschlossenheit, als nächsten Schritt nicht vor Sanktionen gegen Ankara zurückzuschrecken, hat seine Wirkung nicht verfehlt. Präsident Erdoğan hat mit seiner Kurskorrektur ein aus EU-Sicht richtiges Signal gesetzt. Jetzt gilt es, den richtigen Mix aus Druck und weiteren Anreizen aufrecht zu halten, um die Beziehungen zur Türkei in die richtigen Bahnen zu lenken, sodass beim Konflikt im Mittelmeerraum eine konstruktive Basis gefunden werden kann. Trotz dieser begrüßenswerten Entwicklungen bleiben eine Reihe von Themen auf der Tagesordnung, die der EU Sorgen bereiten: Der Austritt aus der Istanbul-Konvention unterstreicht einmal mehr die wachsende Diskrepanz zwischen der Türkei und weiten Teilen der internationalen Staatengemeinschaft sowie die besorgniserregende Grundrechts- und Rechtsstaatlichkeitslage. Das EU-Türkei-Abkommen ist nach seinem anfänglichen Erfolgen immer mehr zu einem Druckmittel Erdoğans geworden, das jener sicher bei nächster Gelegenheit auszuspielen weiß. Und schließlich zeigen die jüngsten inner-türkischen Zerwürfnisse, die unter anderem zu einem Kurssturz der Lira führten, wie fragil die Lage auch innenpolitisch ist, was nichts Gutes für die EU bedeutet.

Immerhin konnten sich die EU-Staats- und Regierungschefs einmal mehr in der Tatsache bestätigt fühlen, dass mit der neuen US-Regierung wieder ein starkes, transatlantisches Partnerschaftsverhältnis entsteht. Der virtuelle Besuch Joe Bidens hatte sicherlich sehr hohen Symbolcharakter und wird in diesem Sinne überwiegend positiv bewertet. Das partnerschaftliche und respektvolle Verhältnis überdeckt allerdings nicht, dass die strategischen Interessen durchaus an einzelnen Stellen divergieren. Auch Kanzlerin Merkel machte

aus diesem Umstand keinen Hehl. Noch konkreter werden sich die gegenläufigen Interessen wohl zeigen, wenn Biden im Sommer nach Europa kommt. Bereits jetzt für eine vertrauensvolle Atmosphäre gesorgt zu haben, in welcher man sich auf Augenhöhe begegnet, wird den bald folgenden schwierigeren politischen Diskussionen zupasskommen. Insbesondere jene EU-Staats- und Regierungschefs, die auch in der NATO vertreten sind, dürften auf diese Diskussionen gefasst sein. Beim anstehenden NATO-Gipfel, der nach jetzigem Stand für die erste Juni-Hälfte vorgesehen ist, wird mit dem Präsidenten der Türkei auch ein anderer, wohlbekannter Staatschef mit von der Partie sein.

Weitere Gipfelthemen

Industrie und Digitales

Bei den aufgrund der Dringlichkeit des Themenbereiches Coronavirus und Impfstoffbeschaffung etwas ins Abseits gedrängten Tagespunkten Industrie und Digitales war "Stärkung" das Wort der Stunde. Sowohl Kommission als auch die Staats- und Regierungschefs waren sich einig, dass der Binnenmarkt, die internationale Rolle des Euros und die Wirtschafts- und Währungsunion gestärkt werden müssen, um weiterhin die wirtschaftliche Wettbewerbs- und Widerstandsfähigkeit Europas gewährleisten zu können. Zudem soll die Bankenunion vollendet werden. Der digitalen Wirtschaft wurde hierbei eine besondere Rolle beigemessen. Die Ratsmitglieder hielten die Kommission daher dazu an, sich für einen stärkeren digitalen Finanzsektor, effizientere Bezahlsysteme sowie eine strengere Durchsetzung der Regeln des gemeinsamen Marktes einzusetzen. Dazu soll die Arbeit an den drei hierfür bedeutendsten Gesetzen, dem *Digital Services Act*, dem *Digital Markets Act* und dem *Digital Governance Act* rasch zu Ende gebracht werden. Der Bedarf nach C*ommon European Data spaces* (gemeinsame europäische Datenräume) wurde ebenso thematisiert wie die Herausforderung, die Digitalisierung der Wirtschaft angemessen zu besteuern. Zu letzterem wurde eine Verpflichtung akzeptiert, bis Mitte 2021 ein im Rahmen der OECD-Leitlinien erstelltes internationales System der Digitalbesteuerung erstellt zu haben. Die Mitglieder hielten aber auch fest, dass die Europäische Union hier auch selbst fortschreiten könne, sofern keine globale Lösung erreichbar sei. Eine entsprechende Digital-Abgabe soll bis spätestens Januar 2023 eingeführt 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://creativecom mons.org/licenses/ by-sa/4.0/legalcode.de)