

März 2019

Ratsbericht

Europabüro Brüssel



Bestimmt, unbestimmter Aufschub – und was die EU sonst beschäftigt

Sitzung des Europäischen Rates am 21./22. März 2019

Dr. Hardy Ostry, Mathias Koch, Livia Puglisi

Von einem "historischem Ereignis" sprach Bundeskanzlerin Angela Merkel vor der Sitzung des Europäischen Rates am 21./22. März 2019. In den Tagen vor der Sitzung wurde klar, dass das Vereinigte Königreich dem Austrittsabkommen nicht rechtzeitig zustimmen würde. Ein ungeordneter Austritt stand unmittelbar bevor. Erneut überschattete somit der Brexit wichtige Diskussionen, beispielsweise über die Zukunft einer Europäischen Industrie-Politik und die Beziehungen zu China. In einer mehrstündigen Verhandlung einigten sich die EU-27 auf eine letzte Verlängerung bis zum 12. April, sollte das britische Parlament - wie erwartet - gegen das Abkommen stimmen. Eine Verlängerung über das Datum der Europawahlen hinaus, wie es die britische Premierministerin gefordert hatte,

**lehnte die EU-27 entschieden ab.
Brexit**

Die Europäische Union, vertreten durch die EU-Kommission, und Großbritannien erreichten am 14. November 2018 eine Einigung über das Austrittsabkommen, das den Austritt Großbritanniens regeln sollte, sowie über eine unverbindliche politische Erklärung über die zukünftigen Beziehungen. Das Austrittsabkommen umfasst eine Vielzahl an Fragestellungen, wobei drei Punkte entscheidend waren: Die Rechte der vom

Austritt betroffenen Bürgern, also Briten in Europa und umgekehrt; die Frage nach einer finanziellen Ausgleichszahlung durch Großbritannien; und die Notwendigkeit, eine harte Grenze in Irland zu vermeiden.

Nachdem die britische Regierung erklärt hatte, nach dem Austritt weder der Zollunion noch dem Binnenmarkt angehören zu wollen, erwies sich besonders die letzte Frage als hochproblematisch. Das Austrittsabkommen sieht einen sogenannten „Back-stop“ vor, der – um eine harte Grenze auf der irischen Insel zu verhindern – vorsieht, dass Großbritannien nach einem harten Brexit weiterhin in der Zollunion und Nordirland zugleich im Binnenmarkt verbleibe,, auch wenn nach der Übergangsphase keine dauerhafte Lösung vereinbart werden konnte. Konkret würde in diesem Fall das gesamte Vereinigte Königreich übergangsweise in der Zollunion verbleiben. Ein einseitiger Austritt des Vereinigten Königreichs ist in dieser Auffanglösung nicht möglich.

Die Staats- und Regierungschefs der EU-27 nahmen am 25. November die beiden Abkommen an. Seitdem wartet die EU auf die Zustimmung des Vereinigten Königreichs, wobei sich das britische Unterhaus hier ein Mitspracherecht erkämpft hat (*meaningful vote*). Seitdem versucht Theresa May, eine Mehrheit der Abgeordneten zu finden, wobei sie sowohl auf die Stimmen ihrer eigenen, tief gespaltenen konservativen Partei

als auch die des nordirischen Koalitionspartners DUP angewiesen ist. Das Problem dabei: Sowohl die konservativen Brexit-Hardliner als auch die DUP sind strikt gegen die aktuelle Backstop-Regelung.

Das britische Parlament lehnte das Austrittsabkommen bei zwei Abstimmungen im Januar und März jeweils mit deutlicher Mehrheit ab. Darüber hinaus beauftragte die Mehrheit der Abgeordneten die Regierungschefin, bei der EU einen Aufschub des Austrittsdatums zu beantragen. Ohne Aufschub würde das Vereinigte Königreich zum 30. März aus der EU ausscheiden, was ohne Austrittsabkommen einem unregulierten Austritt („Hard Brexit“) entspricht.

Entwicklungen

Um einen ungeordneten Austritt zu verhindern, stand somit eine Aufschiebung des Austrittsdatums beim Europäischen Rat zur Diskussion. Von entscheidender Bedeutung bei der Frage nach einem Aufschub war hierbei die Europawahl vom 23. bis 26. Mai. Jedes Mitgliedsland der Europäischen Union ist verfassungsrechtlich dazu verpflichtet, sich an den Wahlen zu beteiligen.

Zwei Varianten eines Aufschubs waren somit denkbar: Einerseits ein kurzer Aufschub (sog. „technischer“ Aufschub) von wenigen Wochen, mit dem Zweck, dem britischen Parlament noch einmal die Möglichkeit zu geben, über das Austrittsabkommen abzustimmen. Eine Beteiligung des Vereinigten Königreichs an den Europawahlen wäre somit nicht notwendig, da der Austritt noch vor dem Wahltag vollzogen werden könnte. Andererseits stand ein deutlich längerer Aufschub über die Europawahlen hinaus im Raum, der einen neuen politischen Prozess im Vereinigten Königreich ermöglichen würde, beispielsweise Neuwahlen oder ein zweites Referendum.

Am 20. März, einen Tag vor dem Gipfel, beantragte Theresa May in einem Schreiben an Ratspräsidenten Donald Tusk eine Verlängerung bis 30. Juni 2019. Sie verfolgte

weiterhin die Absicht, im Parlament eine Mehrheit für das Austrittsabkommen zu erreichen. Zugleich bekräftigte sie noch einmal, dass sie die Beteiligung an den Europawahlen ablehnt. Zwei sich bereits von Beginn an widersprechende Anliegen.

Vor dem Gipfel stellten mehrere Staats- und Regierungschef eine technische Verlängerung in Aussicht. Zu den möglichen Konsequenzen einer dritten negativen Abstimmung im britischen Unterhaus wollte sich niemand äußern. Es zeichnete sich ab, dass der Europäische Rat im Falle einer Ablehnung zu einer weiteren Sitzung zusammentreten müsste.

Während des Gipfels kam es zu einer rund 90-minütigen Anhörung von Theresa May. Dabei stellten die Teilnehmer drei konkrete Fragen: Erstens, warum die Premierministerin davon ausgeht, dass eine dritte Abstimmung über das Abkommen positiv ausfallen würde. Zweitens, welche Konsequenz sie aus einer erneuten Ablehnung ziehen würde. Und drittens, warum sie den 30. Juni als Datum der Verlängerung beantragt hatte.

Dem Vernehmen nach konnte May auf keine dieser Fragen eine überzeugende Antwort geben. Vielmehr setzte sich bei den Teilnehmern die Überzeugung fest, dass May keine Aussichten auf einen Erfolg in der dritten Abstimmung hätte. Es folgte eine Aussprache ohne Theresa May, die sich über mehrere Stunden hinzog. Eine angesetzte Diskussion über das Verhältnis zu China wurde auf den nächsten Tag verschoben.

Letztlich beschlossen die Teilnehmer eine vom Generalsekretär des Rates, Jeppe Tranholm-Mikkelsen, vorgeschlagene Zwei-Schritte-Lösung: Unter der Bedingung, dass das Austrittsabkommen in der nächsten Woche im britischen Unterhaus angenommen wird, wird die Frist für den Austritt bis zum 22. Mai verlängert. In dieser Zeit kann das Abkommen beidseitig ratifiziert werden. Sollte das Austrittsabkommen in der nächsten Woche nicht vom Unterhaus gebilligt

werden, gewährt der Europäische Rat eine Frist bis zum 12. April 2019, bis zu der das Vereinigte Königreich Vorschläge zum weiteren Vorgehen unterbreiten soll. Der 12. April wurde gewählt, da das Vereinigte Königreich zu diesem Zeitpunkt definitiv erklären muss, ob es an der Europawahl teilnimmt.

Einschätzung

In der EU herrscht zunehmende Fassungslosigkeit über das Verhalten des Vereinigten Königreichs. Kaum einer der Beteiligten gibt sich noch ernsthafte Mühe zu kaschieren, wie gering das Vertrauen in die Führungsrolle von Theresa May ist. Beispielhaft ist hierfür die Äußerung Emmanuel Macrons, der die Wahrscheinlichkeit für eine erfolgreiche Abstimmung bei rund fünf Prozent einordnet.

Zunehmend wird klar, wie sehr die EU den Brexit nun hinter sich lassen möchte. Nachverhandlungen werden kategorisch ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist die Straßburger-Erklärung als letzter Versuch zu werten, Theresa May in einer nahezu hoffnungslosen Situation zu unterstützen. Die zweiwöchige Verschiebung hat somit zum Zweck, das Ergebnis dieses letzten Versuchs noch abzuwarten.

Es scheint klar, dass die Mitgliedstaaten im Falle eines erneuten Scheiterns bereit sind, einen harten Brexit hinzunehmen. Zu sehr werden weitere entscheidende Themen überlagert, wie den Teilnehmern unmittelbar bewusst wurde, als sie ihre wichtige Diskussion zum Verhältnis mit China auf den nächsten Tag verschieben mussten, wo wenig Zeit dafür blieb.

Zukunft der europäischen Industrien

Hintergrund

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten diskutieren aktiv über die Zukunft

der europäischen Industrie und die Notwendigkeit einer europäischen Industriestrategie. Katalysatoren für diese Diskussion waren die Entscheidung der Europäischen Kommission, die Fusion der Zugsparten der Anbieter Siemens und Alstom zu untersagen, sowie ein daraufhin veröffentlichtes deutsch-französisches Positionspapier.

Im Mittelpunkt steht die Frage, wie sich europäische Industrien im globalen Wettbewerb behaupten können, besonders was die zunehmende Marktmacht chinesischer Anbieter in Schlüsselsektoren betrifft. Während China durch die „Made in China 2025“-Strategie in großem Maße die eigene Industrie fördert, gibt es bisher keinen kohärenten europäischen Ansatz.

Drei Bereiche lassen sich in der Diskussion unterscheiden: Erstens die Forderung nach Reziprozität und strengeren Regeln bei öffentlichen Vergaben. Anbieter aus der EU sind bei öffentlichen Vergaben in Drittländern nicht immer vergleichbaren Bedingungen unterworfen. Seit 2016 liegt ein Kommissionsvorschlag vor, nach dem die EU solche Praktiken untersuchen und in der Konsequenz eigene Zugangsbeschränkungen erlassen könnte. Zudem fordert die Kommission in einem jüngsten Strategiepapier die Einführung von verschärften Arbeits- und Umweltstandards bei öffentlichen Vergaben in der EU.

Zweitens die Forderung nach einer Reform des Wettbewerbsrechts. Befürworter argumentieren, dass die europäischen Wettbewerbsregeln bei der Prüfung von Fusionen einseitig die Auswirkungen auf den Binnenmarkt heranziehen, während globale Wettbewerbsverhältnisse nur unzureichend berücksichtigt werden. So würde die Herausbildung von sogenannten europäischen „Champions“ verhindert, die groß genug sind, um auch global wettbewerbsfähig zu sein. Konkret setzen sich Deutschland und Frankreich für eine Reform der Wettbewerbsregeln ein. Die EU-Kommission hält dagegen, dass das europäische Wettbe-

werbsrecht bereits jetzt die Herausbildung von europäischen Großkonzernen ermöglicht. Eine Politisierung des Wettbewerbsrechts wäre ein strategischer Fehler, so die Auffassung der Kommission.

Drittens die Forderung nach höheren Investitionen bei Schlüsseltechnologien wie der Künstlichen Intelligenz, Batterien und Biotechnologie. In diesen Bereichen müsse man bereit sein, die Entwicklungen von der Forschung bis zum ersten industriellen Einsatz staatlich zu begleiten, so die deutsche Position. Die Kommission sieht vor, im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen ca. 15 Prozent der Mittel für Binnenmarkt und Innovation bereitzustellen.

Entwicklungen

Bundeskanzlerin Merkel betonte vor dem Gipfel, dass die EU-27 nun trotz der Ereignisse um den Brexit gemeinsam in die Zukunft blicken müsse. „Wir können nicht einfach zusehen, wenn große Teile der Wertschöpfungskette in Europa überhaupt nicht mehr angesiedelt sind,“ so Merkel in ihrer zuvor vor dem deutschen Bundestag abgegebenen Regierungserklärung. Man müsse deshalb aus dem klassischen Beihilferahmen ausbrechen. Als Beispiele nannte Merkel die Produktion von Computerchips und Batterien. Sie sprach sich zudem für die Einführung von Reziprozität bei öffentlichen Vergaben aus.

Zustimmung erhielt sie in diesem Punkt vom französischen Präsidenten Macron, der forderte, Europa müsse auf globaler Ebene wettbewerbsfähig sein.

In den Schlussfolgerungen forderte der Europäische Rat, die Kommission solle bis Ende 2019 eine langfristige europäische Industriestrategie entwickeln. Die EU müsse risikoreiche Investitionen in der Forschung und Entwicklung von Schlüsseltechnologien und strategischen Wertschöpfungsketten fördern. Besondere hervorgehoben wird der digitale Sektor. Der Europäische Rat

wird sich im März 2020 erneut mit der Zukunft der Industrie befassen.

Konkret beziehen sich die Schlussfolgerungen auf Reziprozität bei öffentlichen Vergaben, wobei der Kommissionsvorschlag hierzu wieder aufgenommen werden soll. Die Anpassung der Wettbewerbsregeln ist in den Schlussfolgerungen aufgenommen, allerdings in einer schwächeren Formulierung, als von Deutschland gefordert. Deutlich und ausführlich nehmen die Schlussfolgerungen Bezug auf die Notwendigkeit, bei Schlüsseltechnologien mehr zu investieren. Hervorgehoben sind hierbei im Besonderen Projekte, die für die Gemeinschaftsinteressen von Bedeutung sind.

Einschätzung

Rund 18 Mitgliedstaaten der EU fordern eine entschlossenerere europäische Industriestrategie. In vielen Bereichen besteht Einstimmigkeit mit den Vorschlägen der EU-Kommission, vor allem im Bereich digitale Innovationen, aber auch bei der Forderung nach einem robusteren Auftreten der EU im Bereich öffentliche Vergabe, Technologietransfers und Subventionen.

Die jüngsten deutsch-französischen Vorschläge gehen hierüber jedoch hinaus, und zielen im Besonderen auf eine Reform des Wettbewerbsrechts ab. In diesem Punkt ist mit heftigem Widerstand der EU-Kommission zu rechnen, aber auch mit der Zurückhaltung anderer Mitgliedsstaaten, die befürchten, eine Politisierung könnte die großen Mitgliedsstaaten bevorzugen. Es ist zu erwarten, dass sich die Anstrengungen deshalb im Weiteren vor allem auf das Erreichen von fairen Wettbewerbsbedingungen richten werden.

Insgesamt werden die meisten Staats- und Regierungschefs froh sein, das Thema Industrie so stark in den Schlussfolgerungen verankert zu haben. Obwohl sich die Außenwahrnehmung des Gipfels vollständig auf den Brexit konzentrierte, ist dies ein für die Zukunft der EU wichtiges Ergebnis, sich

in dieser Deutlichkeit mit dem Komplex Industriepolitik beschäftigt zu haben.

Vorbereitung des EU-China-Gipfels

Die Sitzung des Europäischen Rates bot den Teilnehmern die Möglichkeit, sich mit Blick auf den anstehenden EU-China-Gipfel am 09. April abzustimmen. Neben den bereits thematisierten Fragen des Marktzugangs für europäische Unternehmen bei öffentlichen Ausschreibungen in China geht es dabei auch um andere Fragen zu einem fairen Wettbewerb (*level playing field*). Die europäisch-chinesischen Unterredungen finden in einem Moment statt, zu dem anhaltende Spannungen im Welthandelssystem, insbesondere zwischen den USA und Chinas, zur Tagesordnung gehören.

Wegen der schwierigen Gespräche zum Brexit wurde die für den Abend des ersten Gipfeltages angesetzte Diskussion zu China auf den nächsten Tag verschoben. Es gab wie geplant keine ausführlichen Schlussfolgerungen. Die EU möchte, dass China sich beim Gipfel dazu bereiterklärt, innerhalb des nächsten Jahres konkrete benannte Zugangsbarrieren zum chinesischen Markt abzubauen.

Besonders Emmanuel Macron fordert einen geschlossenen Umgang mit China und beschreibt dies als eine Frage der europäischen Souveränität. Zu einem bereits geplanten Treffen Macrons mit dem chinesischen Präsident Xi Jinping in der kommenden Woche wurden nun von Frankreich auch Bundeskanzlerin Merkel und EU-Kommissionpräsident Juncker eingeladen. Der chinesische Präsident befindet sich aktuell in Europa und wird am Wochenende eine Absichtserklärung mit Italien unterschreiben. Der italienische Hafen Trieste ist in der chinesischen Strategie der „neuen

Seidenstraße“ als Anlandepunkt in Europa vorgesehen.

Klima

Der EU-Frühjahresgipfel hat in der Klimapolitik politische Prioritäten gesetzt und das Pariser Klimaabkommen als wesentlichen Bezugspunkt unterstrichen.

In den Schlussfolgerungen wird das gemeinsame Bemühen festgehalten, auf Basis neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse zu handeln - explizit erwähnt wird der IPCC Report über die Folgen einer globalen Erwärmung bei über 1,5 Grad Celsius.

Die Staats- und Regierungschefs haben sich darauf geeinigt, eine mit dem Pariser Klimaabkommen abgestimmte Langzeitstrategie für Klimaneutralität zu erarbeiten. Diese soll auch der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Industrie gerecht werden. Von Seiten Deutschlands wird von allen Mitgliedstaaten Einsatz gefordert, um die Nicht-ETS-Ziele für 2021-2030 im Emissionsbereich zu erreichen. Gleichzeitig sollen auch nationale Langzeitstrategien ausgearbeitet werden.

Mit Blick auf den nächsten Rat im Juni 2019 soll die Arbeit an einer Langzeitstrategie für den Klimaschutz intensiviert werden.

Desinformation

Neben dem Klimaschutz war auch der Kampf gegen Desinformation regelmäßiger Tagesordnungspunkt des Europäischen Rates im Laufe der letzten Jahre. Der Kampf gegen Desinformation soll insbesondere mit Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene weiterverfolgt werden. Im Vordergrund stand dabei das Ziel, die Bedingungen für faire und freie Wahlen zu schaffen. Als Kernelement wird der Informations- und Datenaustausch angeführt. Sowohl Private als auch Unternehmen sollten höchste Standards im Bereich der

Transparenz anlegen. An einen verantwortungsvollen Umgang mit Informationen und Daten wird appelliert, um das demokratische System der Europäischen Union zu schützen und den Gefahren der Desinformation entgegenzuhalten.

Im Fokus stehen vor diesem Hintergrund die im ersten Halbjahr dieses Jahres zusätzlich zu den Europawahlen stattfindenden nationalen Wahlen in Estland, Finnland, Spanien, Belgien und Dänemark.

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://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)