

Die Mutter aller Gipfel – Ergebnisse des Ratsgipfels

EUROPÄISCHER RATSGIPFEL AM 28./29. JUNI 2018

Von einem Rat mit einer „ungewöhnlich großen Bandbreite an Themen“ sprach die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel im Anschluss an das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 28. und 29. Juni 2018. Für die Europäische Union (EU) sowie für Angela Merkel war die Suche nach einem gesamteuropäischen Ansatz beim Thema Migration von entscheidender Bedeutung. Nach mehrstündigen Verhandlungen konnte man sich auf die Einrichtung von Aufnahmezentren innerhalb und außerhalb der EU sowie die Stärkung des Grenzschutzes einigen. Ein weiteres wichtiges Thema war die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. Hier wurde die Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus beschlossen.

Als die litauische Präsidentin Dalia Grybauskaitė am Morgen nach der langen Gipfelnacht von Donnerstag auf Freitag anmerkte, manche neuen Kollegen müssten sich noch an die Arbeitsweise des Europäischen Rates gewöhnen, war das eine kaum kaschierte Botschaft an den italienischen Premierminister Giuseppe Conte. Der hatte am Vorabend seine Zustimmung zu den ersten gemeinsamen Schlussfolgerungen verweigert, um vor der für ihn entscheidenden Migrationsdebatte den Druck auf die anderen Teilnehmer zu erhöhen. Vergleichbare Schritte hatte es zwar bereits früher gegeben – zuletzt als Polen die Wahl Donald Tusks zum Ratspräsidenten blockieren wollte – doch wird Conte durch seinen ersten Auftritt auf europäischer Bühne einige Sympathien verspielt haben. Wie man es besser macht, zeigte ein zweiter Debütant: Pedro Sánchez, seit einigen Wochen Premierminister Spaniens, der sich bemühte, während der Debatten, eine Vermittlerrolle einzunehmen.

Wie erwartet dominierte das Thema Migration bereits die Aufmerksamkeit der Gipfelteilnehmer und der Beobachter. Von der „Mutter aller Gipfel“ sprachen zahlreiche Medien im Vorfeld doppeldeutig, denn nicht nur für die Europäische Union stand viel auf dem Spiel. Auch Angela Merkels persönliches Schicksal als Bundeskanzlerin wurde zumindest indirekt Verhandlungsgegenstand. Unmittelbar vor dem Gipfel traf sich Merkel mit Conte, während gleichzeitig der französische Präsident Emmanuel Macron mit der Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) sprach. Mehr als acht Stunden dauerte schließlich die Debatte zu diesem Thema, ehe die Teilnehmer am Morgen erschöpft das Gebäude verließen.

Doch für die Staats- und Regierungschefs gab es bei diesem Gipfel weitere Themen mit ebenso, teils langfristigen Auswirkungen zu besprechen. Zum einen ging es im Rahmen eines separaten Euro-Gipfels, zu dem jedoch alle 27 zukünftigen Mitgliedstaaten eingeladen waren, um die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion. Darüber hinaus beschäftigte die Mitgliedstaaten nach wie vor der Handelsstreit mit den USA. Zuletzt stand erneut der Austritt Großbritanniens aus der EU (Brexit) auf der Agenda: Trotz teils dramatischer Appelle im Vorfeld, dass den beiden Seiten die Zeit für eine Einigung davonläuft, scheint bei diesem Thema nahezu völliger Stillstand zu herrschen. Die Beratungen im Artikel-50-Format (alle Mitgliedstaaten außer Großbritannien) über den Brexit dauerten nur rund fünf Minuten.

Hat die Europäische Union letztlich die aktuellen Probleme auf politischer und wirtschaftlicher Ebene gelöst oder vertagt? Im Bereich der Migration sind die groben Differenzen zwischen den Staaten augenscheinlich gelöst, jedoch wurden in den Beschlüssen einige Hintertüren offen gelassen, um

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

weiterhin Handlungsspielraum und eine Zufriedenstellung aller Staaten zu garantieren. Die praktische Umsetzung der Beschlüsse wird in den kommenden Wochen zeigen, ob die Herausforderungen in der Migrationspolitik gemeinsam gemeistert werden können. Im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion einigte man sich zwar auf eine Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus; die Frage nach einem Eurozonen-Haushalt, wie es von Frankreich und Deutschland gefordert wird, bleibt jedoch ungeklärt.

Migration

Hintergrund

Auf den ersten Blick schien ein gemeinsamer Ansatz der Mitgliedsstaaten bei der Migrationsfrage in weiter Ferne. Jedoch überdeckten die aufgeheizten Debatten der letzten Tage und der ergebnisarme Mini-Gipfel einiger Staatsoberhäupter vom letzten Sonntag die Fortschritte, die bereits im Bereich der Asylpolitik erzielt worden sind. Unter dem übergreifenden Schirm der allgemeinen Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die zum einen Sekundärbewegungen verhindern und zum anderen angemessene Unterstützung für Mitgliedsstaaten der ersten Einreise schaffen soll, sind bereits fünf von sieben Legislativvorschläge angenommen worden: Über die Harmonisierung von Aufnahmebedingungen und den Standards im Bereich des Flüchtlingsschutzes, den Aufbau einer Europäischen Asyl-Agentur, den Ausbau der EURODAC-Zentraldatenbank sowie einen Gesetzesrahmen zur Umsiedlung von Flüchtlingen besteht bereits Einigkeit innerhalb des Staatenbündnisses. Meinungsverschiedenheiten existieren weiterhin bei der Reform des Dublin-Systems, die eine fairere und effizientere Verteilung von Asylbewerbern in der EU gewährleisten sollte, sowie über eine Angleichung der allgemeinen Asyl-Verfahren.

Fünf von sieben - Während auf der internen Ebene der Migrationspolitik Einigkeit überwiegt, bot die externe Dimension ausreichend kontroversen Gesprächsstoff für das Zusammentreffen der Staats- und Regie-

rungschefs. In einem Versuch, das Spannungsverhältnis zwischen den Verfechtern der strengeren Grenzkontrollen und jenen, die die Aufnahme von Schutzbedürftigen an erster Stelle sehen zu mildern, schlug der Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk die Einrichtung sogenannter „regionaler Ausschiffungsplattformen“ vor. Diese würden erlauben, wie EU-Migrationskommissar Avramopoulos betonte, „auf hoher See Gerettete zunächst zu versorgen, zu registrieren und dann die Schutzbedürftigen ‚direkt nach Europa‘ zu bringen“.

Im Vorfeld des Juni-Gipfels hatten die Staatsoberhäupter ihre Positionen zu einer gemeinsamen Asylpolitik bereits deutlich gemacht. Regierungswechsel in Österreich, Italien und Spanien haben zudem neue Interessensallianzen entstehen lassen. Italien unter Ministerpräsident Conte sprach sich für eine strikte Quotenregelung aus, die eine Weiterverteilung ankommender Flüchtlinge in andere Mitgliedsstaaten garantiert. Gemeinsam mit Österreich setzt Italien zudem auf eine harte Außengrenze und Lager für Asylsuchende außerhalb der Gemeinschaft. Österreichs Kanzler Sebastian Kurz, der sein Land im Vorsitz der nächsten Ratspräsidentschaft als „Brückenbauer“ sieht, findet seine Unterstützer unter den Visegrad-Staaten und befindet sich dadurch in der Vermittlerrolle. Auch Spanien fordert eine stärkere Kontrolle der EU-Außengrenzen, appelliert jedoch dafür, den menschlichen Faktor nicht außer Acht zu lassen. Bundeskanzlerin Merkel schien die Debatte zwischen den Staaten zeitweise stellvertretend in ihrem eigenen Land auszutragen und zeigte damit, wie eng die Einigkeit Europas mit der nationalen Politik verknüpft ist.

Ergebnisse

„*Nothing is agreed until everything is agreed*“: Unüblicher Weise gingen die Gipfelteilnehmer zunächst ohne die gemeinsamen Schlussfolgerungen zum Abendessen über, denn Italiens Premierminister Conte verweigerte jegliche Beschlüsse zu den Themen auf der Agenda. Der Gipfel-Neuling drückte somit seine Unzufriedenheit über die allge-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

meine Debatte über Sekundärbewegungen innerhalb der EU aus, die den Fokus von den eigentlichen Problemen der Grenzstaaten lenkte. Nach stundenlangen Verhandlungen gelang es den Staats- und Regierungschefs letztlich doch, einen Kompromiss zwischen den Ländern an den Außengrenzen Europas, die direkt von Flüchtlingszuströmen betroffen sind, und den Staaten im Inneren der EU, die mit der Sekundärbewegung der Asylsuchenden zu kämpfen haben, zu finden. Die nächtliche Einigung der Gipfelteilnehmer umfasst fünf Hauptpunkte: (1) die Errichtung geschlossener Aufnahmelager in der EU, (2) zusätzliche Sammellager in nordafrikanischen Staaten, (3) eine Stärkung der Grenzschutzagentur Frontex, (4) eine stärkere Abriegelung der EU-Außengrenzen und (5) drei Milliarden Euro für die Türkei zur Versorgung von Flüchtlingen.

Ergänzend betonen die gemeinsamen Schlussfolgerungen, dass die Aufnahmelager innerhalb der Gemeinschaft auf freiwilliger Basis entstehen und die zugrundeliegende Dublin-Regelung nicht beeinträchtigen sollen. Dies lässt eine offene Tür für Länder wie Italien, das sich nach wie vor für eine Quotenregelung und Umverteilung einsetzt. Außerdem sollen die Sammelstellen in Nordafrika in gemeinsamer Kooperation mit Partnern wie dem UN-Flüchtlingswerk und der Internationalen Organisation für Migration entstehen: „Ich habe sehr viel Wert darauf gelegt, dass wir gesagt haben: Wir wollen in Partnerschaft mit Afrika arbeiten“, so die Bundeskanzlerin Merkel.

Neben dem starken Fokus auf den Schutz der Aussengrenzen und der primären Migrationsbewegung bekräftigten die Staats- und Regierungschefs, dass Sekundärbewegungen bekämpft werden sollen. Dabei wurde an die Mitgliedsstaaten appelliert, in diesem Zusammenhang eng zu kooperieren und alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das Weiterziehen von registrierten Flüchtlingen innerhalb der EU einzudämmen. Die interne Dimension der Migrationspolitik und die damit verbundene Reform des GEAS betreffend, betonten die Gipfelteilnehmer die bereits bestehende Einigkeit in fünf von sieben Punkten und beschlossen, dass weitere

Fortschritte während des Oktober-Gipfels besprochen werden sollen.

Kommentar

Nach einer langen Verhandlungsnacht sowie einer drohenden Blockade Italiens zeigten sich die Staats- und Regierungschefs erleichtert über die, wie der französische Präsident Emmanuel Macron sie nannte, „europäische Lösung“ in der Migrationspolitik. Der österreichische Kanzler Kurz lobte vor allem die Einigung auf einen verstärkten Schutz der Außengrenzen, und selbst Regierungschef Conte schien seine anfängliche Unzufriedenheit abgelegt zu haben, sprach von der Geburt eines „verantwortungsvollen und solidarischeren Europas“.

Haben die EU-Spitzen ihre anfänglich divergierenden Ansätze überwunden und einen gemeinsamen Kurs gefunden? Es scheint, als sei die Schnittmenge der unterschiedlichen nationalen Standpunkte ausreichend gewesen, um sowohl Küstenstaaten als auch Länder, die von Sekundärbewegungen betroffen sind, zu vereinen. Insbesondere der Fokus auf den Schutz der Außengrenzen scheint die Staaten zusammenzubringen, die aktuellen Beschlüsse lassen jedoch einige Hintertüren offen, um Ansätze wie eine Quotenlösung nicht komplett auszuschließen und somit die abweichenden Positionen von Ländern wie Italien und die der Visegrad-Staaten nicht auszublenden..

Trotz des allgemeinen europäischen Konsenses bleibt abzuwarten, ob die Gipfelsergebnisse ausreichen, die politische Auseinandersetzung zwischen den Koalitionspartnern in Deutschland zu beruhigen und einen nationalen Alleingang der CSU zu verhindern.

Reform der Wirtschafts- und Währungsunion

Hintergrund

Die Sitzungen des Europäischen Rats im Dezember 2017 und März 2018 zeigten anschaulich, wie sich Emmanuel Macron eifrig, aber letztlich erfolglos bemühte, seine weitreichenden Reformideen mit Blick auf die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) schnell in die Tat umzusetzen. Macron geht es insbesondere um die Einführung eines eigenen Haushaltes für die Eurozone sowie um die Möglichkeit eines europäischen Finanzministers. Beim Dezember-Gipfel überraschte er Donald Tusk mit der Forderung nach einem separaten Euro-Gipfel im März. Tusk willigte ein, und Macron akzeptierte im Gegenzug die von Tusk vorgeschlagene Prioritätensetzung. Aufbauend auf den Arbeiten der Eurogruppe sah diese vor, zunächst weitere Maßnahmen im Bereich der Bankenunion zu verabschieden, insbesondere die Letztsicherung (*backstop*) für den einheitlichen Abwicklungsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF). Macron wiederum hoffte, das Treffen im März nutzen zu können, um seinen Initiativen Vor-schub zu leisten.

Anders als von Macron geplant, gelang es jedoch im Vorfeld des März-Treffens nicht, eine gemeinsame deutsch-französische Position zu finden. Zu lange dauerte hierfür die deutsche Regierungsbildung. Obwohl beim März-Treffen Macrons Vorschläge somit erstmals im Kreis der Staats- und Regierungschefs diskutiert wurden, muss Macron über das ausbleibende Momentum ernüchtert gewesen sein. Einen deutlichen Hinweis auf die eingeschlagene Richtung gab jedoch die gemeinsame Pressekonferenz von Angela Merkel und Emmanuel Macron im Anschluss. Merkel sprach hier einerseits von der Wichtigkeit der Vollen-dung der Bankenunion, andererseits seien darüber hinausgehende Maßnahmen notwendig. Macron betonte die Wichtigkeit der deutsch-französischen Zusammenarbeit.

Ein wichtiger Schritt im WWU-Reformprozess gelang schließlich im Mai, als sich die Mitgliedstaaten im Rat für Wirtschaft und Finanzen auf eine gemeinsame Position zur Reform des EU-Bankensektors einigten. Eine Verabschiedung dieses Gesetzpakets rückt damit näher. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zur Risikominimierung, eine für Deutschland zentrale Bedingung für weitere Reformschritte.

Im Rahmen der deutsch-französischen Regierungskonsultationen im Schloss Meseburg am 19. Juni wurde die „Meseberger-

Erklärung“ verabschiedet, die unter anderem auch eine detaillierte gemeinsame Positionierung in WWU-Fragen enthält. Gemeinsam fordern Deutschland und Frankreich den Ausbau des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM). Der ESM solle bis zum Jahr 2024 die Aufgabe der Letztsicherung des einheitlichen Abwicklungsfonds SRF in Höhe von bis zu €55 Milliarden übernehmen. Anders als die Vorschläge der Kommission zum ESM ist vorgesehen, diesen weiter intergouvernemental zu führen. Zudem soll der ESM zukünftig eine größere Rolle bei der Überwachung von Reformprogrammen erhalten und langfristig die wirtschaftliche Lage der Mitgliedsstaaten insgesamt bewerten können.

Deutschland und Frankreich einigten sich zudem auf die Einführung eines Budgets für die Eurozone, womit Macrons zentraler Forderung genüge getan wird. Dieses Budget soll Investitionen in Wettbewerbsfähigkeit unterstützen und für makroökonomische Stabilität sorgen, ohne, dass es zu Transfers kommt. Es ist vorgesehen, dass strategische Entscheidungen über den Einsatz des Eurozonen-Budgets von den Mitgliedstaaten getroffen werden, während die operativen Geschäfte von der Europäischen Kommission geführt werden sollen. Das Budget soll ab 2021 eingesetzt werden.

Entwicklungen

Im Rahmen des Euro-Gipfels im inklusiven Format, d.h. mit Beteiligung der übrigen Mitgliedstaaten ohne Großbritannien, wurde eine Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM beschlossen. Der ESM übernimmt zukünftig die Letztsicherung des einheitlichen Abwicklungsfonds SRF. Parallel dazu soll der ESM in Zukunft eine größere Rolle bei der Erstellung und Überwachung von nationalen Reformprogrammen einnehmen. Außerdem soll der ESM künftig die Möglichkeit haben, die makroökonomische Situation der Mitgliedstaaten zu bewerten, um damit besser die Schulden-tragfähigkeit analysieren und Krisen voraussehen zu können.

Die Gipfelteilnehmer betonten, dass diese Weiterentwicklung des ESM auf der weiteren Risikominimierung im Bankensektor beruht.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

Sie fordern eine Verabschiedung der nötigen Gesetzesvorschläge bis Ende des Jahres.

Darüber hinausgehende Reformschritte im Bereich der WWU – gemeint ist die Frage nach einer Stabilisierungsfunktion für die Eurozone, wie von Frankreich und Deutschland gefordert – sollen in den kommenden Monaten von der Eurogruppe besprochen werden. Die Staats- und Regierungschefs wollen sich damit beim Eurogipfel im Dezember befassen.

Kommentar

Lange wurde Emmanuel Macrons Reformeffort durch die politischen Realitäten ausgebremst: Ohne das gemeinsame Auftreten mit Deutschland war es nicht möglich, die zum Teil erheblichen Bedenken gegenüber seinen Vorschlägen auszuräumen. Erst die Einigung auf weitere Reformen des EU-Bankensektors und die intensiven Beratungen mit der deutschen Bundesregierung, die letztlich in einen gemeinsamen Fahrplan zur Reform der WWU mündeten, bildeten die Grundlage für die getroffenen Beschlüsse.

Für Präsident Macron ist die Erweiterung des ESM sicherlich ein wichtiges Zeichen, dass Reformen im Bereich der WWU möglich sind. Seinem wichtigsten Anliegen, der Schaffung eines dezidierten Eurozonen-Haushaltes, ist er jedoch auch bei diesem Gipfel nicht spürbar näher gekommen. Er wird sich dennoch ermutigt sehen, diesen Punkt zumindest indirekt in den Schlussfolgerungen mit einem klaren Handlungsauftrag an die Eurogruppe etabliert zu haben.

Die Reform der WWU hat damit Fahrt aufgenommen, ohne dass klar ist, wie weit dieser Prozess kommen wird. Eine Gruppe von Staaten, vor allem die Niederlande, die baltischen und die skandinavischen Staaten, fordern beständig, Reformen der WWU könnten nur im Gegenzug zu nationalen Erfolgen geschehen. Viel wird nun davon abhängen, wie Deutschland und Frankreich auf die Einwände dieser Mitgliedstaaten reagieren und ob bis Dezember noch weitere Fortschritte im Bereich der Risikominimierung erzielt werden.

Wirtschaft und Finanzen

Die anhaltenden Auseinandersetzungen im Handelsbereich zwischen der EU und den USA waren erneut Teil der Gipfelgespräche. Im März dominierte das Thema das Treffen der Staats- und Regierungschefs, als bis zuletzt um eine Ausnahmeregelung von den US-amerikanischen Einfuhrzöllen auf Stahl und Aluminium gerungen wurde. Trotz intensiver Gespräche und Besuchen führender EU-Politiker in Washington traten die Zölle mit Verzögerung am 01. Juni in Kraft. Als Gegenmaßnahme erhebt die EU seit dem 22. Juni Zölle in Höhe von rund €2,8 Milliarden auf Importe aus den USA.

Im Abschlussdokument des Gipfels betonten die EU-Staaten aufs Neue die Wichtigkeit eines Regel-basierten, multilateralen Handelssystems. Zugleich wurden Reformen der Welthandelsorganisation (WHO) angefordert, darunter die Notwendigkeit von neuen Regeln im Bereich von Subventionen, dem Urheberrecht und bei erzwungenen Technologietransfers. Marktverzerrungen durch staatliche Subventionen sind ein wesentlicher Grund für Überkapazitäten im Stahl- und Aluminiumbereich. Zudem werde sich die EU weiter intensiv um bilaterale Handelsabkommen mit strategischen Partnern bemühen.

Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte, es würden nun Gespräche mit den USA geführt, um eine weitere Spirale von Handelsbarrieren zu verhindern. Präsident Macron sprach davon, die europäische Souveränität im Handelsbereich zu verteidigen. EU-Kommissionspräsident Juncker sagte, er wolle noch vor Ende Juli nach Washington reisen, um Donald Trump zu treffen. Dort werde er darauf hinweisen, dass bei Einbeziehung von allen Waren-, Dienstleistungs- und Zahlungsströmen die EU ein Defizit gegenüber den USA aufweise, nicht umgekehrt, von Donald Trump kolportiert.

Im Bereich des Europäischen Semesters unterstützte der Europäische Rat die länderspezifischen Empfehlungen der europäischen Kommission. Diese müssen nun noch vom Rat der EU formell beschlossen werden. Das europäische Semester dient der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten.

Der nächste Mehrjährige Finanzrahmen der EU (MFR), der in den Jahren 2021 bis 2027 gelten soll, wurde nur kurz von den Gipfelteilnehmern diskutiert. Dabei ging es vorrangig um den Zeitplan, also um die Frage, ob der MFR noch vor den Europawahlen im Mai 2019 verabschiedet werden kann. Haushaltskommissar Oettinger plädierte im Vorfeld des Rates noch einmal deutlich dafür, den von der Kommission vorgeschlagenen Zeitplan einzuhalten. Die Meinungen der Mitgliedstaaten gehen jedoch auseinander: Während sich Deutschland zuletzt klar für eine rechtzeitige Verabschiedung des MFR aussprach, rechnen mehrere andere Mitgliedsstaaten mit längeren Verhandlungen. Aufgrund dieser Meinungsverschiedenheiten bleibt das Abschlussdokument des Ratsgipfels vage, indem es nur von einer möglichst schnellen Verabschiedung des MFR spricht. Deutschland hatte gefordert, die Verabschiedung im Jahr 2019 als Zielvorgabe in den Text aufzunehmen.

Zuletzt erneuern die Staats- und Regierungschefs im Abschlussdokument ihre Forderung nach einer Stärkung der europäischen Innovationsfähigkeit. Hervorgehoben wird die Bedeutung einer europäischen Datenwirtschaft und einer europäischen Strategie zur Nutzung von Künstlicher Intelligenz. Bezug genommen wird auch auf die mögliche Gründung von europäischen Universitäten und eines europäischen Innovationsrates. Nicht durchsetzen konnte sich Deutschland mit der Forderung, Aussagen zum Klimaschutz in das Abschlussdokument mit aufzunehmen.

Brexit

Hintergrund

Der aktuelle Status der Brexit-Verhandlungen erinnert sehr an die Ausgangslage der Verhandlungen vor dem letzten Ratsgipfel im März 2018: Die Fertigstellung eines übergreifenden Austrittsabkommens wird weiterhin für Oktober dieses Jahres anvisiert, und während der darauffolgenden Übergangsphase bis zum 31. De-

zember 2018 würde das Vereinigte Königreich Teil des Binnenmarktes bleiben, jedoch ohne das formale Recht auf Mitbestimmung. Auch die Frage nach der Grenze zwischen Irland und Nordirland sowie der damit eng verbundene Lösungsansatz eines „Backstop Agreements“ von Dezember 2017 stand auf dem Frühjahrs-Gipfel bereits im Mittelpunkt der Gespräche. Diese Vereinbarung würde garantieren, dass Nordirland Teil der Zollunion bleibt, wenn keine Einigung zwischen den Partnern erreicht wird. Trotz der bereits verabschiedeten Leitlinien für die zukünftige Beziehung zwischen der EU und Großbritannien, können beide Seiten des Verhandlungstisches die Uneinigkeiten in diesem Punkt nicht überwinden.

Auf britischer Seite steht mit der Ausrichtung des „Backstop Agreements“ die innenpolitische Stabilität auf dem Spiel, denn die konservative Partei von Premierministerin Theresa May ist intern zwischen Verfechtern eines „harten“ und jenen eines „weichen“ Brexits gespalten. Hinzu kommt Mays Abhängigkeit von der Unterstützung der britisches Demokratischen Unionist Party (DUP), die eine „Backstop“-Lösung konsequent ablehnt. Am 07. Juni 2018, in einem Versuch alle involvierten Parteien zu besänftigen, legte die Premierministerin eine britische Version des „Backstop Agreements“ vor. Diese sieht die Errichtung einer temporären Zollunion für ganz Großbritannien bis zum Dezember 2021.

Hier werden von Seiten der EU jedoch klare „rote Linien“ gezogen, denn die Zollunion übergangsweise auf das gesamte Vereinigte Königreich auszuweiten würde unter die zu vermeidende „Rosinenpickerei“ fallen. Das „Backstop Agreement“ ist somit der Knackpunkt der Brexit-Verhandlungen, denn sowohl eine Übergangsphase als auch ein zukünftiges Handelsabkommen wären ohne eine solch grundlegende Regelung und abgeschlossen.

Ergebnisse

Die Schlussfolgerungen der Gipfelteilnehmer spiegeln die offensichtlich festgefahrene Lage der Brexit-Verhandlungen wider. Offene Fragen und ungeklärte Streit-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

punkte überwiegen gegenüber den Aspekten, über die bereits Einigkeit herrscht. Der EU-Chefunterhändler Michael Barnier fasste vor dem Gipfel zusammen, dass „Fortschritte bereits erzielt worden sind, aber es immer noch große Divergenzen über die Irland-Frage gibt“. Er warte nun auf konkrete Vorschläge, wie das nächste Weißbuch der britischen Regierung, mit denen man arbeiten könnte.

Die Staatenlenker auf dem Gipfel zeigten sich ähnlich besorgt. Sie appellierten an die verhandelnden Parteien, ihre Bemühungen zu intensivieren und im Hinblick auf die Arbeit an einem Rahmen für die zukünftige Beziehung zwischen der EU und Großbritannien zu beschleunigen. Das noch alles offen ist, auch ein „no Deal“ Ausgang des Brexit-Prozesses, zeigte der letzte Paragraph der gemeinsamen Erklärung deutlich, der dazu aufrief, auf alle möglichen Szenarien vorbereitet zu sein.

Kommentar

Ein Brexit-Prozess, der in der Warteschleife hängt - die anstehende Frist zur Finalisierung des endgültigen Austrittabkommens in etwa vier Monaten scheint nicht genügend Druck auszuüben, als dass sich das Vereinigte Königreich zu konkreten Stellungnahmen hinreißen könnte. Premierministerin May steht zuhause vor der schwierigen Aufgabe, die unterschiedlichen Positionen innerhalb ihrer Partei zusammenbringen, und muss auf der EU-Bühne klare Signale und konkrete Visionen für die Zeit nach dem Austritt Großbritanniens liefern. Auf dem Ratsgipfel hat sie denn Ball in das Feld der EU gespielt und davor gewarnt, dass die EU-27 Bürger gleichermaßen beeinträchtigt werden könnten, wenn die Kooperation zwischen den beiden Partnern im Bereich der Sicherheit geschwächt werde. Damit lenkte die britische Premierministerin von dem Stillstand in der Lösung der eigentlich wichtigen Irland- und „Backstop“-Fragen ab.

Von Seiten der EU-27 scheint man eine ähnliche Taktik zu verfolgen und rief das Vereinigte Königreich erneut dazu auf, umsetzbare Vorschläge zur Gestaltung einer zukünftigen Beziehung vorzulegen. Wie es Kommis-

sionspräsident Jean-Claude Juncker vor dem irischen Parlament betonte, die „Zeit bis zum läuft Brexit ab“ und somit gilt es nun, rote Linien zu überdenken, die Lösung von Konfliktpunkten nicht erneut zu vertagen und zügig in den Verhandlungen fortzuschreiten, um beim nächsten Gipfel im Oktober konkrete Ergebnisse vorweisen zu können. Ratspräsident Donald Tusk brachte dies in der abschließenden Pressekonferenz auf den Punkt: „... wir müssen die Karten auf den Tisch legen“.

Sicherheit und Verteidigung

Hintergrund

Sicherheit und Verteidigung in Europa können momentan als diejenigen Politikfelder betrachtet werden, die eine integrierende Wirkung auf die Mitgliedsstaaten hat. Die Zusammenarbeit in diesem Bereich konzentriert sich auf vier Kernpunkte: (1) die Koordinierten Jährlichen Überprüfung der Verteidigung, (2) die Ständig Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), (3) die Verbesserung von Krisenbewältigungsstrukturen und (4) die Verstärkung des EU- Krisenreaktionsinstruments.

Die Fortschritte in der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit spiegelten auch die Schlussfolgerungen der Ministerinnen und Minister für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung wider, die wenige Tage vor dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs verabschiedet wurden. Unter anderem einigten sich die Ratsmitglieder auf neue Vorschriften für die Steuerung von Projekten innerhalb der SSZ und legten einen Fortschrittskatalog vor, der eine militärische Beurteilung der Europäischen Fähigkeitslücken enthält. Zudem nahmen die Ministerinnen und Minister den neusten Vorschlag der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, zur Kenntnis. Dieser sieht vor, in Verknüpfung mit dem neuen mehrjährigen Finanzrahmen, eine „Europäische Friedensfazilität“ zu etablieren. Diese umfasst einen Fonds, der anfallende Kosten für militärische Operationen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik abdeckt.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

Neben der Stärkung der der EU eigenen Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen und der damit einhergehenden strategischen Autonomie, ist die Kooperation mit internationalen Partnern wie der NATO weiterhin von großer Bedeutung für die Staatengemeinschaft. Gerade im Hinblick auf die anstehende Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten im Juli 2018 in Brüssel und auf die zunehmend divergierenden Ordnungsvorstellungen der amerikanischen und europäischen Politik, ist die Stabilisierung des NATO-Bündnisses, als Basis der transatlantischen Beziehung, umso bedeutender. Dies betonte auch NATO Generalsekretär Jens Stoltenberg in seinem Eingangs-Statement zum EU-Gipfel: „Wir sollten uns keine Illusionen machen, Europa und Nordamerika brauchen einander, besonders in Zeiten von noch nie zuvor da gewesenen Sicherheitsgefahren“.

Ergebnisse

In Übereinstimmung mit der von Deutschland und Frankreich gemeinsam abgegebenen Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 bekräftigen die Schlussfolgerungen des Gipfels, dass die bestehenden Projekte im Rahmen der SSZ weiterentwickelt werden sollen und dass zusätzliche Initiativen im November 2018 auf den Weg gebracht werden. Darüber hinaus unterstrichen die Staats- und Regierungschef, dass weiterhin am Ausbau der militärischen Mobilität gearbeitet werden soll und riefen die Mitgliedsstaaten dazu auf, relevante Regeln und Verfahren bis 2024 zu standardisieren. Als Pendant zum Ausbau der militärischen Kapazitäten heißt der Rat die bisherige Arbeit im Bereich der zivilen Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) willkommen.

Mit einem Blick auf die kommenden Monate wurde die Hohe Vertreterin und die Kommission dazu aufgerufen, bis Dezember 2018 einen Aktionsplan zu liefern, der detaillierte Vorschläge zu einer koordinierten Antwort der EU auf Desinformation beinhalten soll.

Kommentar

Einigkeit und Fortschrittsgedanken charakterisieren die Zusammenarbeit der Europäischen Staaten in Sachen Sicherheit und Verteidigung. Die gemeinsamen Schlussfolgerungen zeigen, dass dieser Bereich das Aushängeschild einer funktionierenden, europäischen Zusammenarbeit der Gemeinschaft ist. Die bisherigen Fortschritte werden begrüßt und Schritt für Schritt werden beispielsweise im Rahmen der SSZ neue Cluster der Kooperation erschlossen. Somit entsteht langsam eine neue Form der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, die eine flexible Kombination intergouvernementaler und supranationaler Elemente vereint. Besonders der Bereich der Sicherheit und Verteidigung scheint für diese Art von Kooperation, die sowohl die Abgabe von Kompetenzen als auch die nationalen Strukturen basierende Zusammenarbeit umfasst, geeignet.

Die Gipfelergebnisse haben zudem durchblicken lassen, dass die transatlantischen Beziehungen im Rahmen des NATO Bündnisses nach wie vor ein Kernstück der Europäischen Sicherheitsstruktur sind. Da die außenpolitischen Gräben zwischen der EU und den USA sich zu vergrößern scheinen, nicht zuletzt durch das vermehrt protektionistische Handeln des US-Präsidenten Donald Trump, kann und sollte die Union nun eine konstruktive Rolle in dem multilateralen NATO Bündnis übernehmen, um sich von dem hegemonialen Verhalten Amerikas abzugrenzen.

Mögliche Beitrittsgespräche mit Mazedonien und Albanien

Die Gipfelteilnehmer begrüßten das Zustandekommen eines Abkommens über den Namensstreit zwischen der Früheren jugoslawische Republik Mazedonien und Griechenland. Gemeinsam mit dem Abkommen über Freundschaft, gutnachbarschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen Bulgarien und Mazedonien (seit 2018 in Kraft), werde hier ein starkes Zeichen zur Stärkung gutnachbarschaftlicher Beziehungen in der Region gesetzt. Die Staats- und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH
OLIVER MORWINSKY

Juni 2018

www.kas.de/bruessel

Regierungschefs befürworteten die Schlussfolgerungen des Rates für „Allgemeine An gelegenheiten“ vom 26. Juni 2018.

Hintergrund

Die EU-Kommission hat in ihrer Mitteilung zum Thema „Westbalkan“ vom 17. April 2018 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Mazedonien sowie Albanien befürwortet und dem Rat empfohlen, die Gespräche zu gegebener Zeit aufzunehmen. Zwischen den Mitgliedsstaaten gab es jedoch erhebliche Differenzen. Insbesondere Frankreich, die Niederlande und Dänemark stemmten sich lange Zeit vehement gegen einen Kompromissvorschlag der EU-Kommission. Dieser sah die Einführung eines Stufenmodells vor und sollte im Anschluss an die Grundsatzentscheidung die Erfüllung bestimmter Bedingungen vor Aufnahme konkreter Gespräche zu ersten Verhandlungsbereichen prüfen. Dies würde vor allem die Bereiche Korruption und organisierte Kriminalität (insbesondere in Albanien) betreffen. Nach zahlreichen Unterbrechungen, vielen Gesprächen am Rande und eines Insistierens von luxemburgischer Seite konnte dem Kompromiss letztlich doch zugestimmt werden. Deutschland gelang es hier zudem, den Parlamentsvorbehalt in den Text zu integrieren, was der deutschen Seite ein wichtiges Anliegen war, so ein Diplommat.

Das Einlenken der Bedenkenräger konnte allerdings nur durch ein Abschwächen des Textes erreicht werden. Hierdurch rückte man von der konkreten Aufnahme der Gespräche ab und vertagte diese auf einen späteren Zeitpunkt. Man möchte erst den Länderbericht der EU-Kommission, der für Juni 2019 geplant ist, abwarten und sodann eine erste Beitrittskonferenz initiieren. Diese soll Ende 2019 stattfinden. Des Weiteren wurde auf ausdrücklichen Wunsch der Niederlande wie auch Frankreichs auf einen Verweis auf den durch die EU-Kommission zu erarbeitenden Verhandlungsrahmen für die Beitrittsgespräche verzichtet.

Kommentar

Das Ergebnis mutet etwas ernüchternd an. So waren die Erwartungen nach dem positiven Signal der EU-Kommission vom April 2018 durchaus hoch. Wenngleich schon damals einige der genannten Länder Vorbehalte gegen eine baldige Aufnahme von Beitrittsgesprächen hegten. Es ist jedoch zu bedenken, dass Mazedonien und Albanien Teil einer kleinen Staatengruppe sind, die von EU-Mitgliedsländern umgeben ist. Dieses „Loch“ innerhalb der EU wird in Brüssel teils kritisch gesehen. Insbesondere im Hinblick auf die ansteigenden Intentionen Russlands, Chinas und anderer Staaten, ihren Einfluss in der Region auszubauen. Ob die Abschwächung des Textes insgesamt zu einer stabilen Grundlage inklusive genügend motivierender Aspekte für die Länder führt, bleibt abzuwarten. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass sich die Mitgliedstaaten schnellstmöglich entscheiden sollten, ob die Beitrittsperspektive nun wirklich gewollt und somit glaubwürdig ist oder nicht. Zudem sollte gerade im Falle Albaniens nicht nur auf die negativen Aspekte, die nach wie vor vorhanden sind, verwiesen werden. Mit gesunder Objektivität sollten auch die bereits erreichten Fortschritte, wie bspw. der Vetting-Prozess – und dessen positive Entwicklung – Berücksichtigung bei der Evaluierung der Gesamtsituation finden.