

Der „Bratislava-Prozess“ – Eine erste Weichenstellung für eine EU-27

INFORMELLER EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 16. SEPTEMBER 2016

Das Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs ohne Großbritannien auf dem Schloss von Bratislava stand unter dem Stern der Reflexion nach dem britischen Referendum über den Verbleib in der EU im Juni.

Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Ratspräsident Donald Tusk stellten ihre Ideen zur Handhabung der gegenwärtigen Krisen und Herausforderungen vor.

Am 16. September 2016 trafen sich die 27 Staats- und Regierungschefs in Bratislava zu einem informellen Ratsgipfel. Das Treffen umfasste zwei Arbeitssitzungen. Morgens informierte Ratspräsident Tusk die Teilnehmer über sein Gespräch mit der britischen Premierministerin Theresa May vom 8. September. Eine Diskussion erfolgte nicht. Dies steht im Einklang mit der Linie der EU vor der Auslösung des Art. 50 EUV (Mitteilung des Austrittsvohabens seitens des austrittswilligen Staates) offiziell keine Erwägungen über den Austritt und seine Modalitäten anzustellen.

Die zweite Sitzung befasste sich mit der Lage der Union. Die Teilnehmer ließen vorab bereits verlauten, dass von diesem Zusammentreffen keine konkreten Schlussfolgerungen, sprich Beschlüsse, zu erwarten wären. Dennoch geht von diesem Zusammentreffen eine politische Botschaft aus: Es geht um die Lage und Zukunft der EU; vor allem um die EU ohne Großbritannien und nicht um Großbritannien und die EU alleine, so der Ratspräsident.

Das Treffen in Bratislava ist der Beginn – nicht das Ende – eines Reflexionsprozesses. Im Rat spricht man vom „Bratislava-Prozess“.

1. Zwischen „Brexit“ und Bratislava

In den letzten sechs Wochen vor dem Gipfel trafen sich Staats- und Regierungschefs in kleineren Gruppen. Angela Merkel und Donald Tusk konsultierten sich mit allen übrigen Staats- und Regierungschefs. Bei diesen Treffen ging es vorrangig um die zukünftige Ausgestaltung der EU und die Migrationspolitik. Die Fülle der Treffen soll am Ende des Reflexionsprozesses dazu beitragen, „dass das, worauf man sich einigt, möglichst breite Akzeptanz in den Mitgliedsstaaten [...] findet.“, so die Bundeskanzlerin.

Hintergrund: Das Verhältnis zwischen Merkel und Tusk, der seit seinem Amtsantritt 2014 eine zunehmend stärkere Rolle spielt, wird allgemein als gut und konstruktiv beschrieben. Daher erscheint es nur logisch, dass das erste der vielen Treffen zwischen Merkel und Tusk (am 18. August) stattfand. Gemeinsame Intention: der informelle Gipfel in Bratislava sollte nicht als hektische Reaktion auf den Ausgang des britischen Referendums wahrgenommen werden. Vielmehr steht das Treffen im Lichte der langfristigen EU-Strategie des ehemaligen Ratspräsidenten Herman Van Rompuy, die er auf dem Gipfel im Juni 2014 vorstellte.

Beabsichtigt war ferner ein Interessenausgleich, insbesondere in den Gesprächen mit den Visegradstaaten (V4). Man wollte sich nicht nur auf Fragen der Flüchtlingspolitik konzentrieren (gemeinsamer Verteilungsmechanismus). Gemeinsamkeiten sollten gefunden werden, z.B. zur Verbesserung der Geheimdienstkommunikation oder des EU-Außengrenzschutzes. Die Visegradstaaten vertreten zudem in der Frage der Verhandlungsstrategie mit Großbritannien die gleiche Position wie Deutschland: kein „bloody Brexit“.

Die roadmap von Bratislava

Im sog. „Bratislava Letter“ spricht der Ratspräsident in leicht „dunklem“ Ton über die Lage der Europäischen Union und ihrer Zukunft. Kommissionspräsident Juncker nahm die Inhalte seiner Rede zur Lage der Union vom Mittwoch auf und präsentierte den Staats- und Regierungschefs eine roadmap während der ersten Arbeitssitzung. Dies geschah nicht unbedingt zur Freude Tusks, der seine eigene Agenda verfolgte. Juncker listet in seiner roadmap nicht nur die anzuwendenden Initiativen auf, sondern versieht diese mit einer Deadline. Die roadmap gliedert sich in fünf Punkte:

1. Investment (Bestandteile u.a.: „Juncker Plan“ / Beschleunigung der Umsetzung der Kapitalmarktunion).

Vorgeschlagen: September 2016 – anzunehmen: März 2017.

2. Digitaler Binnenmarkt (u.a. Modernisierung Leistungsschutzrecht / Bereitstellung der 5-G-Technologie).

Vorgeschlagen: September 2016 – anzunehmen: Juni 2017.

3. Sicherheit (Europäischer Küsten- und Grenzschutz / Entry-Exit-System / ETIAS).

Vorgeschlagen/vorzuschlagen: Dezember 2015/April 2016/November 2016 – anzunehmen: September 2016/Dezember 2016/Juni 2017.

4. Verteidigung (u.a. gemeinsamer Verteidigungsfonds / Schaffung dauerhafter strukturierter militärischer Kooperation).

Vorzuschlagen: Dezember 2016 – anzunehmen: Juni 2017.

5. Jugend (Schaffung eines europäischen Solidaritätscorps für freiwillige Hilfe; 100.000 Teilnehmer bis 2020).

Vorzuschlagen: Dezember 2016 – anzunehmen: Juni 2017.

Tusk, blieb abstrakt und sprach von der Balance zwischen Sicherheit und Freiheit. Im Kern dreht sich der Brief, wie auch seine Agenda, um das Sicherheitsgefühl der Bürger.

Schlussendlich einigte man sich auf drei Themen:

1. Zuwanderung und Außengrenzen
2. Innere und äußere Sicherheit
3. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, mit besonderem Augenmerk auf die Jugend.

Kommentar und Ausblick: Der Ansatz des Ratspräsidenten spricht für sich. Ein „Weiter-so“ schien nach dem britischen Referendum keine Option. Grundlegende Vertragsänderungen sind derzeit politisch ebenfalls nicht durchsetzbar. Dennoch musste die EU demonstrieren, dass sie (gemeinsam!) handlungsfähig ist. Es war also nichts Anderes zu bewerkstelligen als die Quadratur des Kreises. Die Menschen sollten davon überzeugt werden, dass Europa zusammen stärker, sicherer und wohlförderungsfördernder ist, als es die einzelnen Mitgliedsstaaten sein können. Die von Tusk aufgeworfenen Kernpunkte: Zuwanderung, Terrorismus und (ökonomische und soziale) Sicherheit treffen den Kern des derzeitigen Unbehagens innerhalb der Bevölkerung. Hierzu bedarf es nicht nur kühner Visionen, sondern auch handfester Umsetzungen. Hierfür liefert Juncker eine erste Grundlage. Mehr ist dies allerdings noch nicht. Es wird jetzt darauf ankommen, dass der Zeitplan zum einen eingehalten wird und die angenommenen Beschlüsse sodann auch Einzug in die nationale Gesetzgebung erhalten. Ein besseres Zusammenspiel von Mitgliedsstaaten und Institutionen ist hierfür unerlässlich.

Das Dilemma bleibt allerdings: Die EU gleicht einem Unternehmen, das zu klein ist um zu wachsen. Eine Fortsetzung der bestehenden Politik könnte das Projekt den „Tod der Tausend Qualen“ sterben lassen, ein Zurück führt zur Einstellung des Projekts, faktisch sofort. Und so bleibt nur die „Flucht nach vorn“, es sei denn man möchte die Integration beenden. Für eine durchgreifende Vertiefung der Integration fehlt es jedoch am politischen Willen, in der Politik und in der Bevölkerung. Dramatisch. Denn so wird es dann doch wieder ein „Weiterwursteln“, das niemanden zufriedenstellt und den Herausforderungen nicht gerecht wird.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLIVER MORWINSKY

September 2016

2. Migrationsherausforderung

Das Thema Zuwanderung war eines der zentralen Gesprächsthemen auf dem Gipfel. Die Zahlen der nach Europa kommenden Flüchtlinge befinden sich verglichen mit Zahlen des letzten Sommers auf niedrigem Niveau: Im ersten Quartal 2016 beantragten 287.100 Nicht-EU-Bürger erstmals Asyl in der EU. Dies stellt zwar eine Steigerung von 50% im Vergleich zum ersten Quartal 2015 dar, jedoch einen Rückgang um 33% im Vergleich zum vierten Quartal des letzten Jahres. Um einem ähnlichen „Chaos“ (Tusk) wie in 2015 vorzubeugen, einigten sich die Teilnehmer darauf, mehrere Staaten zu verpflichten, unverzügliche Hilfe zum Grenzschutz der bulgarisch-türkischen Grenze zu leisten. Juncker sagte der bulgarischen Regierung 108 Mio. € hierfür zu. Diese können bei Bedarf auf 160 Mio. € erhöht werden. Der Europäische Grenz- und Küstenschutz soll bis Ende 2016 voll ins Werk gesetzt werden; zudem sollen weitere Abkommen mit Drittländern – ähnlich der EU-Türkei-Vereinbarung – ausgehandelt werden.

Hintergrund: Tusk hat die Punkte Migration und Sicherheit ganz bewusst auf die Tagesordnung gesetzt – ungeachtet der aktuellen Entwicklungen. Eingeweihte berichten, dass der Ratspräsident in den letzten Monaten immer wieder auf zwei Statistiken über Problemwahrnehmung der EU-Bürger des Eurobarometers aufmerksam gemacht hat: Zuwanderung und Terrorismus sowie öffentliches Vertrauen.

Kommentar und Ausblick: Dass die Migrationsherausforderung ein großes Problem darstellt und dringend gelöst werden muss, steht außer Frage. Die Vorschläge von Tusk beinhalten die schon bekannten Ideen. Es mangelt derzeit weniger an solchen, als vielmehr an der Durchsetzung. Die Migrationsproblematik verdeutlicht den Systemfehler: Ein europäisches System (Schengenabkommen) wird national gesichert. Bei Nichtbefolgung der in der Vereinbarung umrissenen Verpflichtung durch Mitgliedstaaten existieren keine Durchgriffsrechte seitens der supranationalen Exekutivebene.

3. Innere und äußere Sicherheit

Im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit wurde betont, dass die Mitgliedsstaaten selbst an erster Stelle stehen. Sowohl als Angriffsziel der Terroristen als auch als agierender Akteur. Die EU sieht sich hier als Unterstützer. Eine solche Unterstützung bedeutet konkret:

- Verabschiedung von Maßnahmen, die sicherstellen, dass alle Personen, die die EU-Außengrenzen überqueren, mithilfe von entsprechenden Datenbanken überprüft werden, inkl. aller EU-Bürger;
- die Etablierung eines Reiseinformations- und Autorisierungssystems (Travel Information and Authorisation System, ETIAS);
- systematische Anstrengungen zur Bekämpfung der Radikalisierung. Vornehmlich über geregelte Abschiebungen und Einreiseverbote.

Die innere und äußere Sicherheit Europas ist mit Fragen der Verteidigung verbunden. Daher bedarf es einer gemeinsamen Erklärung mit der NATO. Ebenso sollen auf dem Dezembergipfel Entscheidungen auf den Gebieten Sicherheit und Verteidigung zur Implementierung der von der EU-Außenbeauftragten, Federica Mogherini, vorgestellten „Global Strategy“ getroffen werden.

Hintergrund: Das Thema Außenbeziehungen bzw. Sicherheit wurde bereits auf dem Ratsgipfel im Juni, kurz nach dem britischen Referendum, besprochen. In ihrem vorgelegten Strategiepapier verfolgt Mogherini fünf Prioritäten:

1. Sicherheit
2. Staatliche und gesellschaftliche Widerstandskraft im Osten und Süden der EU
3. Integrierter Ansatz in der Konfliktbewältigung
4. Kooperative Regionalstrukturen
5. Global Governance des 21. Jahrhunderts.

Im Juni war man so verblieben, dass man die Vorschläge nach einer Reflexionsphase wieder aufnehmen möchte.

Kommentar und Ausblick: Sofern man sich in Brüsseler Kreisen zum Thema „Gemeinsamkeiten“ innerhalb der EU umhört, fällt schnell das Wort „Sicherheit“. Der Weg zu einer europäischen Armee ist zwar noch sehr weit, dennoch ist man sich weitestgehend darüber einig, dass ein gemeinsames Agieren auf diesem Feld mehr Vor- als Nachteile birgt.

Dass ein Gipfel ohne Großbritannien, welches in der Vergangenheit dem Thema eher reserviert gegenüberstand, dieses nun konkret aufgreift, überrascht daher nicht. Jedoch ist dies auch den aktuellen Entwicklungen und den vermehrten Anschlägen oder Anschlagsversuchen innerhalb der EU zuzuschreiben.

Des Weiteren ist die Erkenntnis gewachsen, dass die bereits erwähnte Legitimation – vor allem in der „Flüchtlingsfrage“ – nur mithilfe des Themas Sicherheit zu lösen ist.

4. Wirtschaft

Hierbei geht es um wirtschaftliche und soziale Sicherheit.

In Bratislava kam man überein, dass

- auf dem nächsten Gipfel im Oktober Rahmenbedingungen für eine widerstandsfähige Handelspolitik geschaffen werden müssen. Diese soll jedoch besonderes Augenmerk auf die Bedürfnisse und Befürchtungen der Bürger nehmen;
- im Dezember Entscheidungen sowohl zur Ausweitung des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) als auch zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit getroffen werden sollen; und
- es im Frühling 2017 eine Überprüfung der Digitalagenda geben soll.

Kommentar und Ausblick: Gerade die Jugendarbeitslosigkeit ist ein wichtiges Feld: Der von Juncker bereits mehrfach propagierte Fonds kann hierzu seinen Beitrag leisten. Jedoch müssen die Nationalstaaten

selbst aktiv werden und die Bedingungen für Investitionen schaffen.

5. Der weitere Weg

Konkrete Beschlüsse soll es auf den Gipfeln im Oktober (20./21.) und Dezember (15./16.) geben. Im letzteren vor allem zum Thema Wirtschaft und Jugend(arbeitslosigkeit). Zudem will man sich auf den kommenden zwei Gipfeln sowohl mit Russland als auch mit der Bankenunion und der Wirtschafts- und Währungsunion befassen.

Hintergrund: Wie Tusk das Verhältnis zwischen nationalen Regierungen und Europäischem Parlament sieht, macht er mit folgendem Satz deutlich: „Die Institutionen sollten die Prioritäten unterstützen, auf die sich die Mitgliedsstaaten geeinigt haben und nicht ihre eigenen durchsetzen wollen.“ Ein erwähnenswerter Nebenaspekt ist die Tatsache, dass der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, für Freitag nicht offiziell eingeladen wurde. Er nahm zwar am Abend des Vortages an einem Abendessen mit dem Kommissions-, Ratspräsidenten sowie dem slowakischen Gastgeber teil. Die übliche Ansprache zu Beginn eines Gipfels durch den Parlamentspräsidenten entfiel jedoch ersatzlos. Schulz war unzufrieden: „[...] dies ist sowohl der Qualität der Debatte als auch der inter-institutionellen Zusammenarbeit abträglich“, so ein Sprecher.

„Weniger versprechen, mehr liefern“

Konkrete Aussagen zum Ausgang der (ersten) Reflexionsphase:

1. Verbesserung der Kontrollmechanismen zur Umsetzung von Gesetzesvorhaben.
2. Verbesserung der Kooperation zwischen Mitgliedsstaaten und Institutionen
3. Im Februar 2017 wird es einen weiteren informellen EU-27-Gipfel in Malta geben. Der Reflexionsprozess soll sodann mit dem Treffen im März 2017 in Rom abgeschlossen werden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLIVER MORWINSKY

September 2016

Diese drei Punkte können unter dem Slogan: „Weniger versprechen, mehr liefern.“ zusammengefasst werden.

Die Visegradstaaten veröffentlichten noch während der ersten Arbeitssitzung allerdings eine separate Erklärung:

- Stärkung der nationalen Parlamente und Wahren der Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität;
- Die Einbeziehung aller Mitgliedsstaaten in den Prozess der Europäischen Integration;
- Betonung der Bedeutung der Stärkung des Grenzschutzes und Bekämpfung des Terrorismus;
- Die Migrationspolitik sollte auf dem Konzept der „flexiblen Solidarität“ fußen. Länder sollen selbst entscheiden können, welchen Beitrag sie zur Lösung der Krise beitragen können. Ein verpflichtender Verteilungsmechanismus wird grundlegend abgelehnt;
- Bessere Kommunikation der positiven Eigenschaften des Binnenmarktes

Die Trias wackelt

Der Gipfel endete mit den üblichen Pressekonferenzen. Es gab jedoch eine Besonderheit: Deutschland und Frankreich hielten eine gemeinsame Pressekonferenz ab. Bereits einen Tag vor dem Gipfel trafen sich Merkel und Hollande um einen gemeinsamen Fahrplan zu erarbeiten. Im Mittelpunkt standen hier Sicherheit und Wohlstand. „Bratislava ist jedoch erst der Anfang, es liegt noch Arbeit vor uns“, so Merkel. Für Hollande steht der Schutz der Außengrenzen im Mittelpunkt.

Der italienische Ministerpräsident, Matteo Renzi, war nicht zufrieden mit den Ergebnissen des Gipfels. Es wäre zwar ein Fortschritt, aber nur ein sehr kleiner: „Ich kann mich nicht neben Merkel und Hollande auf eine Bühne stellen, wenn ich deren Schlussfolgerungen zur Zuwanderung und Wirtschaft nicht teile.“ Er sagte weiter, dass Regeln befolgt werden müssen. Das gelte für die Wahrung der Defizitregeln genauso wie für die Vermeidung von Überschüssen: „[...] und der Hauptverursacher ist Deutschland“

so Renzi. Damit fand er ähnlich kritische Worte wie schon auf dem Ratsgipfel letzten Dezember. Er zollte dem EVP-Fraktionsvorsitzenden, Manfred Weber, jedoch für seinen Vorschlag, jedem 18-Jährigen ein Interrailticket zu schenken um Europa zu erkunden, Respekt: „[...] dass dies von der CDU kommt zeigt, dass [...] auch dort intelligente Leute sitzen.“

Kommentar und Ausblick: Dass der italienische Ministerpräsident Manfred Weber der CDU und nicht der CSU zuordnet, zeigt, wie wenig er die deutsche Politik begreift. Renzis Manöver sind überdies leicht zu durchschauen und zeigen erneut, dass er als Kooperationspartner ausfällt. Anstatt in seinem eigenen Land etwas zu bewegen, Marktmechanismen zu stärken und das Arbeitsrecht zu deregulieren, zeigt er mit dem Finger auf Deutschland. Die Strategie ist offensichtlich: Nachdem angeblich Deutschland die Regeln bricht, muss sein eigenes Land sich auch in Zukunft an nichts halten, kann sich weiter verschulden und dann von Anderen, insbesondere Deutschland, alimentieren lassen. So kann die EU nicht gelingen. Dieser Weg ist für die ordentlich wirtschaftenden Staaten zu gefährlich und führt in der Konsequenz eigentlich zu der Schlussfolgerung, dass die Integrationsbemühungen als gescheitert gelten müssen und einzustellen sind.

In Brüssel heißt es, dass es weniger der Visionen, sondern mehr praktischer Umsetzung von (bereits beschlossenen) Initiativen bedarf. Die Legitimität der EU kann nur über die Lösung von konkreten Problemen wiedererlangt werden, so heißt es.

Dies trifft wohl die Stimmung der gesamten EU-Bevölkerung sehr gut. Gut gemeint ist jedoch nur halb gewonnen. Von daher bedarf es nicht nur kühner Ausrufe, sondern handfester Ergebnisse.

Die Veröffentlichung einer gemeinsamen Erklärung einzelner Staaten noch während des Gipfels überrascht nur wenig. Es passt in die Entwicklung der letzten Monate. Der Schwenk des Ratspräsidenten mit der besonderen Betonung der Stärkung der nationalen Parlamente, scheint in diese Richtung zu gehen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
OLIVER MORWINSKY

September 2016

Dass Deutschland und Frankreich eine gemeinsame Erklärung abgeben, soll das zuletzt etwas lahm gewordene Duo wieder auf Trab bringen. Der deutsch-französische Motor wird jedoch so lange keine Dynamik zeitigen, wie der französische Präsident Francois Hollande und die Bundeskanzlerin in der Wirtschafts- und Sozialpolitik divergierende Vorstellungen haben. Zudem hat Hollande keinerlei politischen Spielraum, da er noch nicht einmal begonnen hat, das von ihm selbst runtergewirtschaftete Land zu reformieren.