

Marathonsitzung mit europäischem Ende: Durchbruch und Vertagung

EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 18./19. FEBRUAR 2016

Der erste Ratsgipfel im Jahr 2016 wartete mit zwei brisanten Themen auf: Die Verhandlungen über den Verbleib Großbritanniens in der EU sowie Bewertungen und Fortschritte in der Flüchtlingskrise. Ratspräsident Donald Tusk sprach im Vorhinein von einem „make-or-break-summit“. Nach Verhandlungen bis in den späten Freitagabend hinein einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den 'EU-Reform-Deal' mit Großbritannien. Im Gegenzug für geminderte Sozialleistungen für EU-Zuwanderer, einen stärkeren Schutz für Nichtmitglieder der Eurozone und der expliziten Erwähnung, dass Großbritannien nicht an der fortschreitenden Integration der EU teilnimmt, verpflichtete sich der britische Premierminister, David Cameron, beim kommenden Referendum für einen Verbleib Großbritanniens in der EU zu werben.

Im Zentrum der Verhandlungen über die Flüchtlingsfrage standen der Schutz der EU-Außengrenzen, die Bekämpfung der Fluchtursachen sowie die Koordination des Flüchtlingszuzugs. Konkret ging es um die Bewertung der Maßnahmen auf Grundlage des EU-Türkei Aktionsplans. Neue Schritte blieben Mangelware. Das Fehlen des türkischen Ministerpräsidenten aufgrund der Terroranschläge in Ankara hat eine direkte Entscheidungsfindung erschwert. Daher wurde ein Sondergipfel innerhalb der nächsten zwei Wochen vereinbart. Viele noch offene Fragen werden sodann dort auf die Agenda rücken.

1. Britisches Referendum über die EU-Mitgliedschaft

Hintergrund: Nach intensiven Verhandlungen zwischen Vertretern der britischen Regierung und den europäischen Institutionen

veröffentlichte Ratspräsident Donald Tusk Anfang Februar 2016 einen Kompromissvorschlag, der den Verbleib Großbritanniens in der EU ermöglichen soll. Der britische Premierminister David Cameron sprach im Anschluss von einem wichtigen Durchbruch und zeigte sich optimistisch, dass nun bald eine endgültige Einigung erzielt werden könnte. Diese vermeintlich positive Entwicklung war auf den ersten Blick überraschend. Seit Verkündung der vier britischen Kernforderungen hatte nur wenig auf eine Einigung hingedeutet. Zu weit voneinander entfernt waren die Positionen der britischen Regierung und der restlichen Mitgliedstaaten sowie der europäischen Institutionen. Bei einer genaueren Analyse des vorgestellten Kompromissvorschlages wurde auch deutlich, dass der sogenannte 'Britten-Deal' noch längst nicht in Reichweite war. Insbesondere vier Problemfelder konnten die Unterhändler bis zum Februarratsgipfel nicht lösen:

(1) Freizügigkeit/Sozialleistungen: Zwar war die britische Regierung von einigen ihrer europarechtswidrigen Forderungen in diesem Bereich abgerückt, sie verlangte allerdings weiterhin eine 'Notbremse' bei Sozialleistungen. Ist ein Land einer massiven Zuwanderungswelle ausgesetzt, könnte es demnach geringere staatliche Leistungen an die Zuwanderer auszahlen. Auch transnationale Kindergeldzahlungen dürften eingeschränkt werden bzw. könnten in ihrer Höhe an den Lebensstandard im jeweiligen Land des Kindes angepasst werden. Vor allem die Visegrád-Staaten liefen gegen diese Forderung Sturm, da Kinder osteuropäischer Einwanderer in Großbritannien überproportional betroffen wären. Dänemark und Irland sprachen sich hingegen dafür aus, die Regel gleich für alle Mitgliedstaaten anzuwenden.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

(2) Vertragsänderungen: Insbesondere Frankreich und Deutschland sprachen sich in Zeiten existentieller Krisen gegen eine Neuverhandlung der europäischen Verträge aus. Die im Kompromissvorschlag Tusks anvisierte Lösung führte allerdings zu einem unklaren rechtlichen Status. Würden die Staats- und Regierungschefs den Vorschlag auf dem Ratsgipfel verabschieden, wäre dies eben kein Beschluss des Europäischen Rats oder der Europäischen Union, sondern ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den auf dem Gipfel repräsentierten Staaten. Damit die Einigung auch bindend für die Europäische Union wird, wäre ein ordentliches Gesetzesvorhaben notwendig, welches aber zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde. Der vorgeschlagene rechtliche Hybrid ist indes kein gänzlich neues Konstrukt, sondern gleicht dem so genannten 'Edinburgh Agreement'. Mithilfe dieser Vereinbarung wurden Dänemark 1992 vier Ausnahmen vom Maastrichter Vertrag zugestanden.

(3) Nichtdiskriminierung von Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone: Die britische Regierung fand durchaus Verständnis für ihre Forderung, besser vor den Auswirkungen der Entscheidungen der Eurozone geschützt zu werden. Echte Mitspracherechte oder ein Vetorecht von Nichtmitgliedern lehnte die Eurogruppe aber ab. Die französische Regierung mahnte an, dass Großbritannien nicht einerseits geringere Regulierungen für die City of London fordern, andererseits aber auch die Vorteile des Binnenmarkts in vollem Umfang genießen könnte.

(4) 'Ever-closer-union': Der Wunsch Großbritanniens, den Passus der fortlaufenden Europäischen Integration zu streichen, stieß ebenfalls auf erheblichen Widerstand. Belgien, Frankreich, Spanien, Portugal und Italien warnten davor, dass die Europäische Union nicht zu einem letztlich inhaltsleeren Gebilde verkommen dürfte.

In Großbritannien war nach der Verkündung des Kompromissvorschlages kein bedeutender Meinungsumschwung zu beobachten. Im Gegenteil: Medien bewerteten das Paket als Niederlage Camerons und warfen ihm eine Aufgabe seiner Wahlversprechen vor. Gleichzeitig wurden Studien veröffentlicht,

wonach Großbritannien 2015 einen neuen Rekordwert an EU-Zuwanderern verzeichnete. Die Bevölkerung macht hierfür vor allem die Europäische Union verantwortlich, die Großbritannien die Kontrolle über die eigenen Grenzen genommen habe. Das britische Referendum über die EU-Mitgliedschaft wird in der öffentlichen Wahrnehmung somit immer mehr zu einer Abstimmung über Einwanderung und offene Grenzen. Zwar liegen Befürworter und Gegner eines Austritts in Umfragen noch immer nah beieinander, das OUT-Lager befindet sich aber spürbar im Aufwind. Auch die politischen Parteien setzen sich bisher nur wenig für einen Verbleib Großbritanniens in der EU ein. Premierminister Cameron stellte es seinen Ministern im Januar gar frei, ob sie für oder gegen den sogenannten 'Brexit' werben. Wichtige konservative Parteigrößen wie der Bürgermeister Londons, Boris Johnson, hatten sich bis zum Gipfel noch immer nicht positioniert. Die Parteibasis der Tories ist nach Umfragen mehrheitlich für einen Austritt aus der EU. Selbst innerhalb der proeuropäischen Labour Party formierte sich mit 'Labour Leave' eine europakritische Gruppe von Abgeordneten. So ist es zurzeit vor allem die britische Industrie, die fast geschlossen für einen Verbleib des Landes in der EU wirbt. Viele ausländische Großkonzerne drohten zudem, bei einem 'Brexit' das Land zu verlassen.

Gespräche vor dem Gipfel: Angesichts der vielen offenen Fragen führte David Cameron in den Tagen vor dem Ratsgipfel eine Vielzahl von Einzelgesprächen mit den anderen Staats- und Regierungschefs. So traf er unter anderem am 12. Februar die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und am 15. Februar den französischen Präsidenten François Hollande. Die Staats- und Regierungschefs machten in Pressemitteilungen deutlich, dass sie ein Übereinkommen mit Großbritannien wollten und dieses auf dem Ratsgipfel erzielt werden müsse. Premierminister Cameron müsse den Gipfel als Sieger verlassen, damit er zu Hause erfolgreich für einen Verbleib seines Landes in der EU werben könne. Gleichzeitig sollte die Einigung den derzeitigen status quo in Europa aber auch möglichst wenig tangieren. Inwieweit beide Ziele miteinander vereinbar

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

sind, war vor dem Ratsgipfel noch völlig unklar.

Neben den Staats- und Regierungschefs traf der britische Premierminister David Cameron auch Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker sowie mehrere Vertreter des Europäischen Parlaments. Diese sicherten der britischen Regierung zwar zu, möglichst schnell bei der Umsetzung der Einigung zu helfen, kritisierten aber zugleich den engen Zeitplan. Zudem stellten sie klar, dass man eine Diskriminierung von EU-Arbeitnehmern nicht hinnehmen werde. Ratspräsident Donald Tusk bezeichnete die Verhandlungen mit Großbritannien unmittelbar vor dem Gipfel als äußerst fragil. Er machte noch einmal deutlich, dass eine Einigung die Grundsätze der EU nicht infrage stellen dürfte. Bundeskanzlerin Angela Merkel lobte den Kompromissvorschlag Tusks und bezeichnete ihn als eine gute Verhandlungsbasis. Viele Forderungen der britischen Regierung wären berechtigt und verständlich. Es wären eben nicht nur britische Einzelinteressen, Deutschland hätte in vielen Bereichen ähnliche Überzeugungen.

Ablauf des Ratsgipfels: Laut Teilnehmern herrschte zu Beginn des Gipfels eine 'Make it or break it'-Stimmung. Das britische Referendum über die EU-Mitgliedschaft war am Donnerstag sowohl Gegenstand der ersten Arbeitssitzung (17.45 – 20.00 Uhr) als auch Thema mehrerer bilateraler Krisensitzungen im Anschluss an die sechsstündige Dinner-Sitzung zur Migrationskrise. Die Einzelgespräche zwischen Juncker, Tusk und den Staats- und Regierungschefs dauerten bis 5:30 Uhr am frühen Freitagmorgen an. Die eigentlich geplante Frühstückssitzung um 9.00 Uhr wurde im Laufe des Tages immer weiter nach hinten verschoben und fand schließlich als spätes 'English Dinner' um 21:30 Uhr statt. Auf dieser Sitzung wurde über die Ergebnisse der seit 9:00 Uhr morgens weitergeführten Krisengespräche abgestimmt. Gegen 22:30 Uhr stand schließlich der sogenannte 'EU-Reform-Deal'. Mit der Einigung gingen die Staats- und Regierungschefs auf alle vier Forderungen der britischen Regierung vom 10. November 2015 ein. Nach über 27 Stunden hitziger

Diskussionen konnten auch die vier oben genannten Problemfelder beigelegt werden:

(1) Freizügigkeit/Sozialleistungen: Premierminister Cameron überraschte die anwesenden Staats- und Regierungschefs zu Beginn des Gipfels mit einer Verschärfung seiner Forderungen. Sozialleistungen sollten nun insgesamt für 13 Jahre gestoppt werden können, transnationales Kindergeld gar nicht mehr gezahlt werden. Seinen Vorstoß begründete er mit der seiner Meinung nach stetigen Entschärfung des Anfang Februar vorgestellten Kompromissvorschlags. Bei den Anwesenden löste das Vorgehen Verärgerung aus, Tschechiens Premierminister Sobotka warf Cameron die Diskriminierung von Osteuropäern vor. Nach intensiven Verhandlungen zwischen Juncker, Tusk, Großbritannien und den Visegrád-Staaten einigte man sich schließlich darauf, dass Sozialleistungen bei außergewöhnlichen Umständen für maximal sieben Jahre ausgesetzt werden dürfen. Transnationales Kindergeld kann ab dem 1. Januar 2020 den Lebenskosten im Land des Kindes angepasst werden. Dänemark und eine Reihe anderer Staaten setzten sich mit ihrer Forderung durch, dass diese Regelungen für alle EU-Mitgliedstaaten gelten und nicht nur für Großbritannien.

(2) Vertragsänderungen: Der 'EU-Reform-Deal' ist rechtlich bindend und nicht reversibel. Belgien und Frankreich setzten allerdings eine sogenannte 'Selbsterstörungsklausel' durch. Die getroffenen Regelungen treten nur in Kraft, wenn sich das britische Volk für einen Verbleib innerhalb der EU entscheidet. Zudem wurde immer wieder betont, dass es sich bei der Einigung um eine Ausnahme handelt. Vergleichbare Einigungen mit Nachahmern oder Neuverhandlungen bei einem zweiten britischen Referendum wurden ausgeschlossen.

(3) Nichtdiskriminierung von Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone: Bis zuletzt fanden Krisengespräche über diese britische Forderung zwischen Belgien, Frankreich, Deutschland, Großbritannien, Juncker und Tusk statt. Insbesondere Frankreich sperrte sich gegen eine Sonderbehandlung der City of London und forderte gleiche Wettbewerbs-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

KAI ZENNER

OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

bedingungen für alle. Am Ende einigte man sich auf die Feststellung, dass es innerhalb der EU mehr als nur eine Währung gibt. Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone dürften der weiteren Integration der Wirtschafts- und Währungsunion nicht im Wege stehen, zugleich können sie aber eine Ratssitzung einberufen, wenn sie sich durch Entscheidungen der Eurozone in ihrer finanziellen Stabilität bedroht sehen.

(4) 'Ever-closer-union': Insbesondere zwischen Belgien/Frankreich und Großbritannien wurde diskutiert, welche Bedeutung der entsprechende Passus in den EU-Verträgen hat. Am Ende wurde ein Schlichtungsangebot des Ratspräsidenten Donald Tusk angenommen: der 'EU-Reform-Deal' legte fest, dass die 'Ever-closer-union' nicht auf Großbritannien anwendbar ist, da sich das Land nicht an der fortschreitenden Integration beteiligen möchte. Zudem wurden die nationalen Parlamente gestärkt, welche nun bei Erreichung eines Quorums gegen EU-Verordnungen vorgehen können.

Kommentar und Ausblick: Nach Veröffentlichung der Schlussfolgerungen am späten Freitagabend machte sich große Erleichterung im politischen Brüssel breit. Groß ist die Hoffnung, dass das Thema nun endlich gelöst wurde und das britische Referendum nun doch noch gewonnen werden kann. Möglich war die erfolgreiche Einigung nur, weil am Ende alle Mitgliedstaaten und Vertreter der Europäischen Institutionen von ihren Maximalforderungen abwichen. Das Ergebnis ist ein guter europäischer Kompromiss. Ratspräsident Donald Tusk hob in seiner Pressekonferenz hervor, dass man mit der Einigung auf alle vier britischen Forderungen einginge, ohne dabei aber die Grundwerte der EU zu verletzen. Bundeskanzlerin Merkel zeigte sich nach dem Gipfel erleichtert, betonte aber, dass ihr einige Kompromisse nicht leicht gefallen wären. Für den nun folgenden Wahlkampf wünschte sie David Cameron das Allerbeste. Hervorzuheben ist das Verhalten des britischen Premierministers. Nach Jahren der Ambivalenz scheint er in den letzten Wochen realisiert zu haben, dass eine EU-Mitgliedschaft im Interesse Großbritanniens ist. Nur weil er von seinen europarechtswidrigen Forderungen

abwich, konnte letztlich eine Einigung erzielt werden. Cameron zeigte sich auf seiner Pressekonferenz hochzufrieden mit der Einigung. Großbritannien werde nie ein Teil eines europäischen Superstaats werden und werde nie den Euro als Währung einführen müssen. Er könne dem britischen Volk nun guten Gewissens einen Verbleib in der EU empfehlen. Mit der Einigung sei seinem Land das Beste aus zwei Welten garantiert. Noch am Samstag präsentierte er die Ergebnisse seinem Kabinett und begann mit seinem proeuropäischen Wahlkampf. Das britische Referendum wird am 23. Juni 2016 stattfinden.

Das Ergebnis des britischen Referendums bleibt trotz der Einigung höchst ungewiss. So verkündete am Freitag der britische Justizminister und enger Vertrauter Camerons, Michael Gove, dass er sich für einen Austritt Großbritanniens einsetzen werde. Auch der Bürgermeister Londons, Boris Johnson, wird wohl für einen Austritt werben. Generell bleibt zu hoffen, dass es der britischen Regierung in den nächsten Wochen gelingt, die Debatte zu entemotionalisieren und dem britischen Volk die tatsächlichen Folgen eines 'Brexit' zu verdeutlichen. Neben wirtschaftlichen Einbrüchen ist ein Austritt Großbritanniens aus der EU auch unter geopolitischen Gesichtspunkten schwierig. In Zeiten eines offensiv auftretenden Russlands, internationalem Terrorismus und Verwerfungen im Nahen Osten ist eine nationalstaatliche Rückbesinnung unklug. Ferner stünden bei einem Austritt Großbritanniens aus der EU wohl ein neues schottisches (ggf. auch walisisches) Referendum an sowie eine Wiederverschärfung des Nordirlandkonfliktes. Schließlich sind sich nur wenige Briten der rechtlichen Folgen eines Austritts bewusst. Gemäß Studien der renommierten Think Tanks Carnegie und Bruegel würde der Austritt mindestens fünf bis zehn Jahre in Anspruch nehmen. Neue Verträge zwischen der EU und Großbritannien müssten verhandelt werden, hunderte in Großbritannien geltende EU-Verordnungen müssten überprüft und ggf. ins nationale Recht übertragen werden. Des Weiteren müssten über 200 internationale Verträge von der britischen Regierung neu verhandelt werden. Ob ein Austritt angesichts dieser

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

Folgen wirklich sinnvoll ist, kann angezweifelt werden. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Mehrheit des britischen Volks zufrieden mit dem Sonderstatus Großbritanniens in der EU ist.

Verfechter der europäischen Integration dürften die Einigung mit Großbritannien zwiespältig aufgenommen haben. Einerseits konnte man den 'Brexit' hierdurch eventuell abwenden, andererseits zementierte man mit der Einigung ein Europa der zwei Geschwindigkeiten. Bundeskanzlerin Angela Merkel betonte so auch nach dem Gipfel, dass sie zu denen gehöre, die eine vorschreitende Integration der Europäischen Union befürworte. Wie sich die EU nach einem erfolgreichen Votum der Briten für einen Verbleib weiterentwickelt, bleibt abzuwarten. In den politischen Diskursen in Frankreich fiel zuletzt wieder häufiger der Begriff 'Kerneuropa'. Ein britischer Austritt aus der EU, so der Diskurs, helfe einer beschleunigten europäischen Integration unter Führung Deutschlands und Frankreichs. (GE/ZE)

2. Migration

Die Staats- und Regierungschefs haben auf der sechsstündigen Dinner-Sitzung auf Grundlage umfassender Berichte des Ratsvorsitzes wie auch der Europäischen Kommission, die Entwicklungen beim Thema Migration seit dem letzten Ratsgipfel im Dezember 2015 bewertet. Die Schlussfolgerungen zur Migration folgen im Allgemeinen jenen vom letzten Ratsgipfel im Dezember und dem EU-Türkei-Aktionsplan: Die Errichtung von Hotspots, die Registrierung von Flüchtlingen, der Ausbau von Aufnahmeplätzen und vor allem der Schutz der EU-Außengrenzen. Folgende Schlussfolgerungen hat der Rat getroffen:

1. Die Teilnehmer des Gipfels begrüßen die Unterstützung der NATO bei der Aufklärung, Beobachtung und Überwachung illegaler Überfahrten im Ägäischen Meer (insbesondere auf den griechischen Inseln Lesbos, Chios und Samos). Die Grenzschutzagentur FRONTEX wird zudem ermuntert, durch eine erhöhte Präsenz und mehr Küstenpatrouille-Teams stärker mit der

NATO zu kooperieren. Der Einsatz der NATO beginnt spätestens am 24. Februar 2016.

2. Die Umsetzung des EU-Aktionsplans mit der Türkei bleibt oberste Priorität.

Hintergrund zum EU-Türkei-Aktionsplan:

Auf der Grundlage des EU-Aktionsplans mit der Türkei, welcher auf dem EU-Türkei-Gipfel vom 15. Oktober 2015 beschlossen und am 29. November 2015 aktiviert wurde, hat die Türkei erste Maßnahmen zur Eindämmung der illegalen Weiterreise von Migranten und Flüchtlingen in die EU getroffen. So wurde am 8. Januar 2016 die Visumspflicht für Syrer eingeführt. Dies hat bereits spürbare Effekte erzeugt. So ist die Zahl der Syrer, die aus dem Libanon und aus Jordanien in die Türkei einreisen deutlich zurückgegangen. Eine Woche später, am 15. Januar 2016, hat die Türkei den Arbeitsmarkt für Syrer, die unter vorübergehendem Schutz stehen, geöffnet. Die von der Türkei seit dem Inkrafttreten des EU-Aktionsplans getätigten Maßnahmen zeigen zwar bereits einzelne Erfolge: So ist die Zahl der Menschen, die irregulär über die Türkei in die EU eingereist sind, seit Oktober 2015 kontinuierlich gefallen. Sie bleibt mit ca. 15.000 Menschen pro Woche jedoch nach wie vor hoch. Insgesamt ist die Zahl der EU-Immigranten, die über die türkisch-griechische Grenze kamen von täglichen 6.929 im Oktober 2015 auf 2.186 im Januar 2016 gefallen.

3. Die Mitgliedsstaaten werden angehalten, die umfassenden und maßgeschneiderten Pakete zur Begrenzung von Anreizmaßnahmen zu unterstützen. Diese sind maßgeblicher Bestandteil einer wirksamen Rückkehr bzw. Rückführung und Rückübernahme von Flüchtlingen. Das Kernelement der europäischen Bemühungen ist hierbei der Umverteilungsmechanismus. Die zwei bisher getroffenen Vereinbarungen über die Umsiedlung bzw. Umverteilung von ca. 160.000 Menschen (120.000 sowie 40.000 Flüchtlinge aus Griechenland und Italien) wurden bislang nicht nachhaltig umgesetzt. Mit Stand vom 8. Februar 2016 wurden lediglich 497 Flüchtlinge (218 aus Griechenland und 279 aus Italien) auf dieser Grund-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

lage verteilt. Die Kommission hat Mitte Februar diesbezüglich die Mitgliedsstaaten noch einmal eingehend an diese beiden Beschlüsse erinnert und um beschleunigte Umsetzung gebeten.

Des Weiteren sehen die EU-Staaten vor allem die Türkei und Griechenland in der Pflicht. Die Umsetzung des bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen Griechenland und der Türkei muss verbessert werden. Ebenso wird die Türkei angehalten, ihr Abkommen mit der EU über die Rückübernahme von Drittstaatenangehörigen vom 14. April 2014 umzusetzen.

4. Die Unterstützung Syriens wie auch anderer Krisenländer mittels humanitärer Hilfe soll weitergeführt werden. Hier besteht eine globale Verantwortung, so die Staats- und Regierungschefs. Der Rat begrüßt weiterhin die Ergebnisse der Syrienkonferenz in London vom 4. Februar 2016. Insbesondere die Sicherstellung der Finanzausstattung des Welternährungsprogramms für Syrien und seine Nachbarstaaten.

5. Weiter muss eine bessere Koordination der Flüchtlingsströme gewährleistet sein. Konzentriertes Handeln und ein Ende der „Politik des Durchwinkens“ müssen das Ziel sein. Die Wiedererlangung der Hoheit über die Außengrenzen am östlichen Mittelmeer bzw. der Westbalkanroute ist derzeit das Ziel mit der höchsten Priorität, wenn es um die Koordinierung der Migrationsbewegung geht.

Hintergrund zur Westbalkanroute: Die Westbalkanregion ist seit Herbst 2015 zum zentralen Brennpunkt im Zuge des Flüchtlingsstroms geworden. Im vergangenen Jahr haben knapp 800.000 Menschen die türkisch-griechische Grenze überschritten. Um die Sicherung der Außengrenzen wieder gewährleisten zu können und zugleich eine Wiederherstellung eines funktionierenden Asylsystems zu erreichen, bedarf es einer Rückkehr zu einem geordneten Mechanismus.

Die Kommission hat im Nachgang zum Ratsgipfel im Oktober 2015 einen 17-Punkte-Plan vereinbart, der den Flüchtlings-

strom auf der Westbalkanroute besser koordinieren soll. Kernpunkte sind Grenzkontrollen, Aufnahmekapazitäten und die Steuerung der Migrationsströme zwischen den Ländern. Des Weiteren wurde der Informationsaustausch durch regelmäßige Konsultationen der Polizeichefs zwischen den Ländern verbessert. Am 18. Februar 2016 wurde von den Polizeichefs fünf südosteuropäischer Staaten (Mazedonien, Serbien, Kroatien, Slowenien und Österreich) die Schaffung eines neuen Registrierungs-zentrums für Flüchtlinge an der griechisch-mazedonischen Grenze verkündet. Dass die Staaten des Westbalkan unter besonders schweren Lasten zu leiden haben, verdeutlicht die Tatsache, dass aktuell vier Staaten dieser Region (Serbien, Slowenien, Kroatien und Griechenland) den EU-Zivilschutzmechanismus (Union Civil Protection Mechanism; UCPM) aktiviert haben. Hiernach werden andere Staaten um die Bereitstellung von (vor allem nicht-finanziellen) Mitteln zur Bewältigung einer humanitären Notlage gebeten. 15 Länder haben bereits ihre Hilfe angekündigt bzw. Sachleistungen erbracht.

6. Die Rückkehr zu einem funktionierenden Schengenraum ist ebenfalls ein entscheidender Faktor. Diesbezüglich hat der Rat am 12. Februar 2016 eine Empfehlung der Europäischen Kommission angenommen. Hierin geht es um die Sofortmaßnahmen, die Griechenland treffen muss, um ein funktionierendes Asylsystem (wieder-)herzustellen. Kernpunkte sind Strukturen zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen, Bereitstellung aller 50.000 Aufnahmeplätze und Zugang zu einem geordneten Rechts- und Klagesystem in Asylfragen. Im Zentrum steht hier die Schlussfolgerung, dass der Schengen-Grenzkodex wieder vollständig in allen Mitgliedsstaaten angewandt werden muss. Nicht-EU-Bürgern, die keinen Asylantrag in dem EU-Land gestellt haben, das sie zuerst betreten haben (obwohl sie die Möglichkeit dazu hatten) oder die Einreisevoraussetzungen nicht erfüllen, ist die Einreise zu verweigern.

7. Die Registrierung der Flüchtlinge an den Hotspots ist die Grundvoraussetzung für weitere Schritte und Maßnahmen inner-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

halb der Flüchtlings- und Asylpolitik. Seit dem Beschluss zur Errichtung von Hotspots vor sechs Monaten sind Fortschritte zu beobachten. Durch die nunmehr größtenteils systematische Abnahme von Fingerabdrücken stieg die Quote von registrierten Flüchtlingen in Griechenland von 8% (September 2015) auf 78% (Januar 2016); in Italien im gleichen Zeitraum von 36% auf 87%.

Dennoch ist weniger erreicht worden als erhofft. Derzeit sind nur fünf von elf geplanten Hotspots voll funktionsfähig: Zwei in Italien (Lampedusa und Pozzallo) und drei in Griechenland (Lesbos, Chios und Leros). Der Hotspot in Samos steht kurz vor der Fertigstellung (Ende Februar). Das fünfte griechische Zentrum auf Kos soll Mitte März fertiggestellt werden. Auch die systematischen Sicherheitsüberprüfungen und Abfragen mit europäischen Datenbanken sind noch ausbaufähig. Die Staats- und Regierungschef verdeutlichten, dass Asylsuchende kein Wahlrecht haben, in welchem Mitgliedsstaat sie einen Asylantrag stellen.

8. Des Weiteren wird ein verstärktes Augenmerk auf den bereits Mitte Dezember 2015 beschlossenen Aufbau einer Europäischen Grenz- und Küstenschutzbehörde gelegt. Die Basis hierfür soll FRONTEX bilden. Die Verdoppelung der Belegschaft auf mindestens 1.500 Personen und Ausstattung mit weiteren Befugnissen und eigenen Ressourcen stellt den ersten Schritt dar. Diese Organisation soll spätestens im Sommer 2016 – noch während der niederländischen Ratspräsidentschaft – voll einsatzfähig sein.

9. Die Europäische Investitionsbank wird ersucht, in Kooperation mit der Europäischen Kommission, Vorschläge zur Lösung der Krise zu erarbeiten.

Sondergipfel schon Anfang März

Aufgrund des Fernbleibens des türkischen Ministerpräsidenten, Ahmet Davutoglu, vom Brüsseler Paket, wird es bereits innerhalb der nächsten zwei Wochen einen Sondergipfel mit der Türkei geben. Ursprünglich war für diesen Donnerstag ein Treffen von elf Staats- und Regierungschefs – die „Koalition

der Willigen“ – um Angela Merkel, Alexis Tsipras, und Werner Faymann in der österreichischen Vertretung in Brüssel geplant. Hier wollte die deutsche Bundeskanzlerin Kräfte für ihre Strategie bündeln. Aufgrund des Terroranschlags in Ankara musste der türkische Ministerpräsident seine Reise jedoch absagen.

Die „Koalition der Willigen“ bröckelt

Aus internen Kreisen wird berichtet, dass die deutsche Regierung ein sechsseitiges Zusatzdokument mit Änderungswünschen hinsichtlich der Sicherung der Außengrenzen vorgelegt hat. Merkel erhält hier Rückendeckung von Tusk. Die Fokussierung auf die Zusammenarbeit mit der Türkei wie auch auf eine verstärkte Kooperation mit der NATO, geht Experten zufolge, ebenfalls auf das Duo Merkel-Tusk zurück. Mit dem Bröckeln innerhalb der „Koalition der Willigen“ (vgl. Entwicklungen in Österreich oder Schweden) weiß Merkel, dass sie auf europäischer Bühne starke Partner braucht. Doch diese politische „lïasion“ ist nicht einseitig. Auch der Ratspräsident weiß um seinen begrenzten Einfluss. Diesen kann er nur maximieren, wenn er die deutsche Kanzlerin an bzw. auf seiner Seite weiß. Verstärkt wird dies durch den Umstand, dass die Berlin-Paris-Achse derzeit ebenfalls an Gelungskraft einbüßt.

Auch die nordeuropäischen Staaten, die während der schwierigen Verhandlungen über die Zukunft des Euro auf Seiten der Austeritätsbefürworter (also vor allem Merkel) standen, haben sich von der Politik Merkels entfernt. Die Einführung von flächendeckenden Passkontrollen an der Öresundbrücke zu Dänemark durch Schweden Anfang Januar 2016 hatte zur Folge, dass auch Dänemark stichprobenartige Passkontrollen an der Grenze zu Deutschland einführt. Dies hat politische Spannungen zwischen Schweden und Dänemark hervorgerufen.

Im Südosten der EU gibt es ebenfalls Entwicklungen, die zu einer strikteren Flüchtlings- und Asylpolitik tendieren. Die Staats- und Regierungschefs der sog. Visegrád-Staaten (Polen, Ungarn, Slowakei und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

Tschechische Republik) haben auf ihrem Treffen am 15. Februar, kurz vor dem EU-Ratsgipfel, einen „Plan-B“ zur Diskussion gestellt. Diese „neue europäische Verteidigungslinie“, soll die Grenzen Mazedoniens und Bulgariens zu Griechenland besser schützen. Innerhalb des Visegrád-Verbundes (V-4) besteht allerdings Uneinigkeit über den Umgang mit den anderen Staaten. Der tschechische Ministerpräsident Bohuslav Sobotka versucht eine Isolierung der V-4 zu verhindern, während Viktor Orbán (Ungarn) und Robert Fico (Slowakei) auf einen härteren Kurs setzen. Fico sagte, dass die Bürger der Slowakei sowie deren Sicherheit eine höhere Priorität genießen, als die Rechte der Migranten. Rückendeckung erhält er aus der Bevölkerung. Einer aktuellen Umfrage zufolge, sind 89% der Slowaken gegen die Implementierung des Umverteilungsmechanismus in nationales Recht. Die Äußerungen Ficos sind allerdings im Lichte der nächsten Monat anstehenden Parlamentswahlen zu betrachten.

Kommentar und Ausblick

Die Staats- und Regierungschefs haben noch einmal bekräftigt, dass eine europäische Strategie nur nachhaltige Erfolge aufweisen kann, wenn sie gemeinsam und in umfassender Abstimmung verfolgt wird. Nationale Lösungen, wie die Einführung einer „Obergrenze“ (ÖVP) bzw. eines „Richtwertes“ (SPÖ), wie sie die österreichische Regierung Ende Januar beschlossen hat, werden von der Kommission kritisiert. Ebenso die am 17. Februar angekündigten Tagesskontingente. Es finden sich jedoch auch Befürworter dieser Politik in den Reihen der Staats- und Regierungschefs, wie bspw. der spanische Premierminister Mariano Rajoy. Diese Entwicklungen machen jedoch deutlich, dass die bisherige Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen nicht ausreicht.

Während des Gipfels hat der griechische Premierminister noch einmal für Aufsehen gesorgt. Er hat seine Zustimmung zum Abschluss text (in welchem auch die Verhandlungen mit Großbritannien behandelt werden) unter die Bedingung gestellt, dass bis zum kommenden Sondergipfel keine nationalen Grenzschließungen mehr erfolgen.

Die Europäische Kommission hat bereits einen Tag vor Beginn des Gipfels mitgeteilt, dass sie an einem Entwurf für ein neues System zur Aufnahme von Flüchtlingen in Europa arbeitet. Der Kommissionsentwurf für ein solch neues „Dublin-System“ wird Ende April erwartet. Im Zentrum dessen steht die Begrifflichkeit der „geteilten Solidarität“. Weiteres ist noch nicht bekannt. Dieser Kommissionsentwurf wird eines der Kerndokumente des nächsten Ratsgipfels am 17. und 18. März darstellen. Hier werden explizite Entscheidungen erwartet.

Diese sind auch nötig. Die Maßnahmen Österreichs wie auch der „Plan B“ der Visegrád-Staaten hat gezeigt, dass die von der Flüchtlingskrise besonders stark betroffenen Länder nicht länger auf europäische Signale warten. Sie handeln. Das bedeutet nicht immer, dass hier nationale Alleingänge vorliegen, auch hier existieren Absprachen, die nicht immer öffentlich gemacht werden. Dennoch: Die Umsetzung der EU-Türkei Aktionsplans, welche die Sicherung der Außengrenzen in den Mittelpunkt steht, hat absolute Priorität. Zudem muss die Türkei ihr Abkommen mit Griechenland über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen zügig umsetzen. Bei aller Euphorie über (zum Teil erst kleine) Erfolge, darf nicht über die bislang schleppende Umsetzung der türkisch-griechischen Maßnahmen und die laxen Behandlung von Schleppern im Ägäischen Meer hinweggesehen werden. Ein geschlossenes Auftreten und eine effektive Umsetzung der bereits beschlossenen Maßnahmen, erhöht die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen EU-Flüchtlingspolitik. (MO)

3. Die Lage in Syrien und Libyen

Die Staats- und Regierungschefs begrüßen, dass Anfang Februar durch die internationale Unterstützungsgruppe für Syrien erste Friedensgespräche stattfanden. Die Konfliktparteien – insbesondere die syrische Regierung und ihre Alliierten – werden im Sinne der Sicherheitsratsresolution 2254 vom Dezember 2015 dazu aufgefordert, sofort jegliche militärische Gewalt gegen Zivilisten und zivile Einrichtungen einzustellen. Angriffe dieser Art minimierten die Chance auf Frieden, stärkten Terrorgruppen und

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

KAI ZENNER

OLIVER MORWINSKY

Februar 2016

verschlimmerten die Flüchtlingskrise. Ausgenommen werden alle militärischen Aktivitäten gegen den 'Islamischen Staat' und die Al-Nusra-Front. Der Europäische Rat verurteilt die wiederholte Bombardierung ziviler Ziele und verlangt ihren unverzüglichen Stopp, insbesondere im Gebiet um Aleppo. Ferner werden alle Seiten aufgefordert, humanitäre Hilfe zu ermöglichen und selber zu leisten.

In seinen Schlussfolgerungen rief der Europäische Rat alle Akteure in Libyen dazu auf, den im Dezember unterzeichneten Friedensplan umzusetzen. Die angestrebte Einheitsregierung wäre umgehend zu bilden. Gemeinsam mit der UN würde die EU diese dann beim Wiederaufbau des Landes und beim Kampf gegen den Terrorismus unterstützen. (ZE)

4. Europäisches Semester

Das Thema „Wirtschaftspolitik“ wurde bei diesem Gipfel nur am Rande besprochen. Der Rat hat diesbezüglich Empfehlungen der Kommission zum Europäischen Semester angenommen. Diese umfassen eine Reihe von Reformen der Arbeits-, Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie die Empfehlung haushaltspolitische Maßnahmen unter uneingeschränkter Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts durchzuführen. Die Empfehlungen stehen unter dem übergeordneten Ziel die öffentlichen Schuldenstände im gesamten Währungsgebiet 2017 zu senken. Zudem werden die Risiken von notleidenden Bankkrediten in den Bankbilanzen angesprochen, wie auch eine Verbesserung der Insolvenzverfahren für Unternehmen und Haushalte gefordert. (MO)