

Einig in Sachen Einigkeit - Europa auf dem Weg von großen Visionen zu praktischer Politik

Oktober 2017

EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 19./20. OKTOBER 2017

Der Europäische Ratsgipfel am 19. und 20. Oktober 2017 fand unter dem Eindruck vieler internationaler Krisen statt. Die steigenden Spannungen zwischen den USA und Nordkorea, die ambivalenten Äußerungen des US-Präsidenten zum Iran-Atomabkommen, nicht zuletzt die Ereignisse in Spanien sowie der Brexit sorgten für Abstimmungsbedarf zwischen den europäischen Staats- und Regierungschefs. Obwohl arm an konkreten Ergebnissen, bot der Gipfel die Gelegenheit, sich über eine gemeinsame Richtung abzustimmen. Langfristig bedeutsam sein wird in jedem Fall die beschlossene *Leaders' Agenda*, die die Themen für die kommenden Ratsgipfel vorgibt.

Ob sich der „Geist der Zuversicht“, den Bundeskanzlerin Angela Merkel nach dem Ratsgipfel im Juni 2017 heraufbeschworen hat, über die letzten Monate hinweg halten konnte, zeigte die Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs am 19. und 20. Oktober 2017 in Brüssel. Im Vorfeld des Gipfeltreffens schlug EU-Ratspräsident Donald Tusk in seinem Einladungsschreiben bereits einen zukunftsorientierten und progressiven Ton an. Die von ihm vorgestellte *Leaders' Agenda* knüpft an den in der Bratislava Erklärung enthaltenen Fahrplan von 2016 an. Das Dokument weitet und vertieft die bereits beschlossenen Kernprioritäten in der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten und komplementiert die Diskussionsrunden des Gipfels durch eine thematisch übergreifende und praktisch orientierte Anleitung zur effektiveren Gestaltung der Zusammenarbeit. Das Oktobertreffen der Europäischen Staats- und Regierungschefs umfasst somit sowohl konkreten Austausch über Schwerpunktthemen wie Migration, Digitalisierung,

Sicherheit und Verteidigung, den Brexit und die Außenbeziehungen der Europäischen Union (EU), als auch eine Diskussion über die richtungsweisende Rolle des Rates und die schnellere Umsetzung politischer Entscheidungen. Trotz der momentan stockenden Gespräche in den Verhandlungen mit Großbritannien, der Abspaltungsbestrebungen Kataloniens und der Konfrontation mit externen Konflikte in Nordkorea und dem Iran, wird der Gipfel zeigen, ob die Staatsoberhäupter eine glaubhafte „Botschaft der Einigkeit“ an die Bürger der EU senden können, wie sie der französische Präsident Emmanuel Macron vor dem Gipfel forderte.

Am Rande der Zusammenkunft in Brüssel kam mehrmals der Autobombenanschlag auf die maltesische Journalistin Daphne Caruana Galizia zur Sprache. Die Journalistin und Bloggerin hatte Recherchen zu den Korruptionsvorwürfen in Zusammenhang mit den „Panama Papers“ gegen Vertraute des Regierungschefs Muscat angestellt und ist am Montag vor dem Gipfel ums Leben gekommen. Vor dem Beginn der Gespräche brachte Kanzlerin Merkel ihre Erschütterung über den Anschlag zum Ausdruck. Auch die Abspaltungsbestrebungen Kataloniens und das von der spanischen Zentralregierung nicht anerkannte Unabhängigkeitsreferendum der Region wurden kommentiert. Niemand in der EU erkenne die Unabhängigkeit Kataloniens an, so der Präsident des Europäischen Parlaments Antonio Tajani. Die Gipfelteilnehmer stellten sich geschlossen auf die Seite der spanischen Regierung und unterstrichen, dass eine Lösung nur durch Dialog und nicht durch Gewalt gefunden werden kann. Laut Ratspräsident Donald Tusk gebe es in dem spanischen Konflikt „keinen Raum zur Intervention der EU“, da-

her fand das Thema keinen offiziellen Platz auf der Agenda des Gipfeltreffens.

Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Hintergrund

Die Stärkung der Europäischen Kooperation in Sicherheit und Verteidigung, die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und die Kooperation zwischen der EU und NATO wurden bereits auf der Juni-Tagung des Europäischen Rates thematisiert. Damals plädierten die Staatsoberhäupter an alle EU Mitgliedsstaaten, sich an einer verstärkten Integration im Bereich der Verteidigung zu beteiligen. Im September fanden sich die EU-Verteidigungsminister in Tallinn für ein informelles Treffen zusammen und berieten über den Ausbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion. Basierend auf drei grundlegenden Initiativen, der Global Strategy für Sicherheit und Verteidigung, der EU-NATO Erklärung und des Europäischen Verteidigungs-Aktionsplans, nähert sich die EU schrittweise dem Aufbau einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion an.

Ergebnisse

Auf dem Ratsgipfel am Freitagabend wurden die im Juni gefassten Beschlüsse weitestgehend beibehalten. Die Staats- und Regierungschefs betonten erneut ihre Unterstützung für die Ständig Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) und riefen die Mitgliedsstaaten dazu auf, den Ministerrat und die Hohe Vertreterin über ihre Absichten der Teilnahme an PESCO in Kenntnis zu setzen. Der Rat begrüßte darüber hinaus zwei weitere Initiativen im Bereich der Sicherheit und Verteidigung: den Europäischen Verteidigungsfond und die Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (CARD). PESCO, der Europäische Verteidigungsfond und CARD sollten sich gegenseitig bestärken und miteinander verknüpft werden, um die Verteidigungskooperation der Mitgliedsstaaten auszubauen. Im Dezember 2017 werden äußere Sicherheit und Verteidigung erneut

auf der Agenda der Staatsoberhäupter stehen.

Kommentar

Um zukünftig eine entscheidende Rolle in der militärischen und zivilen Sicherheit spielen zu können, muss die Wahrung der nationalen Souveränität mit einer Stärkung des Bewusstseins der Mitgliedsstaaten für die Notwendigkeit einer gemeinsamen Verteidigungsstrategie einhergehen. Der Oktober-Gipfel schien insofern ein Zwischenschritt zu sein, als er die Staatsoberhäupter auf weitere Entscheidungen und eine konkrete Bewertung der Fortschritte im Bereich Sicherheit und Verteidigung im Dezember 2017 vorbereitet hat. Die Zusammenkunft in Brüssel diente einer allgemeinen Vergewisserung, dass sich alle die Mitgliedsstaaten in dieselbe Richtung bewegen und somit in den kommenden Wochen konkrete Schritte erfolgen müssen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu beweisen.

Außenbeziehungen der EU

Hintergrund

Als globaler Akteur muss sich die EU sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene behaupten. In diesem Zusammenhang stehen momentan die Konflikte in der Türkei, dem Iran und in Nordkorea im Vordergrund der politischen Diskussionen.

Bundeskanzlerin Merkel hat sich im Vorfeld für die Thematisierung des EU-Türkei Verhältnisses eingesetzt, das durch die sich häufenden Fälle von widerrechtlichen Inhaftierungen von Journalisten bereits im deutschen Wahlkampf aufkam. Momentan steht im Raum, dass trotz der aktuellen Entwicklungen im Land, der Türkei für den Zeitraum 2014 bis 2020 EU-Herführungshilfen in Höhe von 4,45 Milliarden Euro zugesprochen wurden. Über einen Abbruch der Beitrittsverhandlungen, für den ein einstimmiger Beschluss der Mitgliedsstaaten erforderlich wäre, wurde bereits im September beim Treffen der Verteidigungsminister in Tallinn diskutiert. Litauen und Finnland sprachen sich jedoch klar gegen einen Abbruch aus, und der französische

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH

Oktober 2017

sche Präsident Macron möchte einen Bruch zwischen der EU und der Türkei ebenso vermeiden. Das Aussetzen der Gespräche mit der Türkei wäre eine denkbare Alternative, denn für diesen Schritt wird keine Einstimmigkeit benötigt. Weitere außenpolitische Schwerpunkte der EU sind die aktuelle Situation in Nordkorea und Iran. Das geopolitische Verhalten beider Länder wurde kurz vor dem Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter vom Rat der EU für Auswärtige Angelegenheiten diskutiert. Die Sitzung resultierte in dem Beschluss, den Druck auf Nordkorea durch verstärkte Sanktionen zu erhöhen, beispielsweise durch ein komplettes Investitionsverbot der EU in Nordkorea.

Bezüglich des Atomabkommens mit dem Iran, dessen Einhaltung zurzeit von den USA in Frage gestellt wird, haben sich die Außenminister deutlich zu dem Abkommen bekannt und somit Trumps Kritik zurückgewiesen. Federica Mogherini, die EU-Außenbeauftragte, betonte, dass eine einseitige Aufkündigung des Abkommens von Seiten der US-Regierung nicht möglich sei und bislang keinerlei Verstöße gegen das Abkommen von Seiten des Irans festgestellt werden konnten.

Ergebnisse

Nach den Gesprächen des ersten Gipfeltages bestätigte Angela Merkel, dass die Staatsoberhäupter sich auf eine Kürzung der Heranführungshilfen für die Türkei entschieden haben. Der niederländische Premierminister Mark Rutte führte weiter aus, dass die Kommission nun untersuche, ob die finanziellen Beitritts Hilfen enger an den Ausbau der Rechtsstaatlichkeit geknüpft werden können, um eine gewisse Konditionalität zu schaffen. Entgegen dieser Äußerungen hieß es in der offiziellen Abschlusserklärung lediglich, dass die Beziehungen zur Türkei diskutiert worden sind. Hinsichtlich Nordkorea und Iran kam es während des Gipfels zu keiner neuen Beschlusslage. In der finalen Erklärung der Gipfelteilnehmer wurde das Verhalten Nordkoreas als unakzeptabel verurteilt und das Land dazu aufgerufen, den Ausbau seiner Nuklear- und Raketenprogramme und die damit einhergehende Gefährdung anderer Länder zu un-

terlassen. In diesem Zusammenhang und auch mit Blick auf den Iran äußerten die Staats- und Regierungschefs ihre Unterstützung für die Beschlüsse des Rates für Außenbeziehungen.

Kommentar

Die angesprochenen Kürzungen der Heranführungshilfen für die Türkei sind ein guter Kompromiss zwischen jenen, die für einen kompletten Abbruch der Gespräche sind und jenen, die den Draht zur Türkei aufrechterhalten möchten. Um eine Verbesserung der Menschenrechtslage zu unterstützen, sollte eine Weiterführung der finanziellen Hilfen an Reformen und die Beachtung der Rechtsstaatlichkeit geknüpft sein. Durch die Beibehaltung einer klaren Linie im Atomstreit zwischen dem Iran und den USA sowie gegenüber Nordkorea kann die EU ihre eigenständige Rolle als globaler Akteur festigen und sich als glaubwürdiger Partner im internationalen Kontext darstellen.

Brexit-Verhandlungen

Hintergrund

Neben geopolitischen Herausforderungen muss sich die EU mit der Zukunft als Staatengemeinschaft der 27 befassen. Zum Zeitpunkt der Rede der britischen Premierministerin Theresa May auf dem letzten Ratsgipfel im Juni war die erste Verhandlungsrunde bereits abgeschlossen. Seitdem sind die Gespräche zwischen den beiden Parteien nur langsam vorangeschritten. Zunächst wurde die Verlagerung der in Großbritannien ansässigen EU-Agenturen beschlossen. Gut 23 Städte haben sich seitdem EU-weit als zukünftige Standorte beworben, noch in diesem Monat sollen die Bewerber besprochen werden und für November ist eine finale Abstimmung im zuständigen Rat der EU geplant. Die zweite Brexit-Verhandlungsrunde folgte im Juli 2017 und resultierte in einem gemeinsamen Vermerk über die Standpunkte der EU und Großbritanniens im Bereich der Bürgerrechte. Dieses Dokument wurde während der dritten Verhandlungsrunde im August hinsichtlich der erreichten Fortschritte aktualisiert. Darüber hinaus sprachen der Chefun-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH

Oktober 2017

terhändler der EU, Michael Barnier, und der zuständige Minister des Vereinigten Königreichs, David Davis, über die finanziellen Aspekte des Brexits, über die Auswirkungen auf Irland und über die allgemeine Abwicklung des Austritts. Bereits im September, nach einem Treffen zwischen EU-Ratspräsident Tusk und der britischen Premierministerin wurde deutlich, dass es bis jetzt keine ausreichenden Fortschritte in den Verhandlungen gebe. Diese ernüchternde Erkenntnis begleitete die Unterhändler in die fünfte Runde im Oktober 2017, in der keine „nennenswerten Fortschritte“ erzielt werden konnten, so dass eine Empfehlung Barniers, die Gespräche über die Ausgestaltung der künftigen Beziehungen zu eröffnen, ausblieb. Auch Theresa Mays Grundsatzrede, die sie 15 Monate nach dem Referendum im September in Florenz hielt, lieferte trotz des angeblichen „Momentums“ keine bahnbrechenden Neuigkeiten.

Ergebnisse

Schon vor dem Beginn des Gipfels am Freitag schien ein inoffizieller Konsens zwischen den Staats- und Regierungschefs zu herrschen, dass Phase 2 der Verhandlungen, über das zukünftige Verhältnis zwischen Großbritannien und der EU, frühestens im Dezember eingeläutet werden kann. Zwar zeigte sich die deutsche Kanzlerin im Vorfeld zum Oktobergipfel zuversichtlich über die bereits erreichten Fortschritte, jedoch seien diese nicht ausreichend um die Gespräche auf die nächste Ebene zu bringen. Auch der belgische Premier Charles Michel äußerte sich pessimistisch über den Fortgang der Verhandlungen und stellte sogar den Beginn der zweiten Verhandlungsphase im Dezember in Frage. Während des Gipfel-Dinners kam der Austritt Großbritanniens auch offiziell zur Sprache. Theresa May betonte, dass beide Parteien in den Verhandlungen eine Einigung finden müssen, die sie vor den Bürgern rechtfertigen können, und bezog sich auf ihre Grundsatzrede in Florenz, in der sie sich für eine Übergangsphase ausgesprochen hatte, jedoch keine konkreten Äußerungen zu den Schuldenanforderungen an Großbritannien machte. Mark Rutte fand nach dem gemeinsamen Abendessen klare Worte, indem er den Brexit als

„sehr schlecht“ für Europa und für England bezeichnete. Falls Großbritannien keine Zahlen in finanziellen Fragen nennen könne, solle das Land zumindest erklären, wie es gemeinsam mit der EU Zahlen erarbeiten möchte. Am Morgen des zweiten Gipfeltages stand der Brexit erneut im Fokus der Gespräche. Die Abschlusserklärung des Rates bestätigte in diesem Zusammenhang die bereits vorherrschenden Einschätzungen der Gipfelteilnehmer und vertagte eine Entscheidung über das Voranschreiten der Verhandlungen auf das nächste Treffen im Dezember. Dann soll erneut evaluiert werden, welche Fortschritte im Bereich der Bürgerrechte, in Bezug auf die Irlandfrage und hinsichtlich der finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens gemacht worden sind.

Kommentar

Der Gipfel machte deutlich, dass die EU und Großbritannien noch einen langen Weg der Verhandlungen vor sich haben. Konkret sprach sich die britische Premierministerin lediglich für eine zweijährige Übergangsphase nach dem offiziellen Austritt im März 2019 aus und vermittelte damit den Eindruck, dass die britische Regierung selbst noch Zeit benötige, um sich über die genaue Umsetzung des Brexits einig zu werden. Die Konfliktpunkte liegen auf dem Tisch, nun müssen deutliche Signale der britischen Regierung folgen. Daran, dass es am Ende eine Einigung zwischen den Parteien geben wird, ließ Kommissionspräsident Juncker keinen Zweifel: „Kein Deal ist keine Option, aber ich will einen fairen Deal.“ Der Prozess könnte sich aus heutiger Sicht jedoch länger und holpriger gestalten als geplant.

Migration

Hintergrund

Nach Abschluss des EU-Türkei-Abkommens im März 2016 fiel die Zahl der illegalen Einreisen über die östliche Mittelmeerroute (zwischen der Türkei und Griechenland) deutlich. Über diesen Weg erreichten im Jahr 2015 fast 900.000 Menschen europäischen Boden, was als Ausdruck einer schweren politischen und humanitären Krise

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH

Oktober 2017

verstanden werden musste.. Im Jahr 2017 kamen dagegen nur 27.000 Menschen über das östliche Mittelmeer nach Europa. Keinen vergleichbaren Rückgang zählt die EU-Grenzschutzagentur dagegen auf der Zentralen Mittelmeerroute (zwischen Libyen und Italien). Dort überqueren seit dem Jahr 2014 jährlich mehr als 150.000 Menschen das Meer, eine Zahl, die voraussichtlich auch im Jahr 2017 überschritten wird, obgleich zuletzt ein Rückgang der Flüchtlingszahlen festzustellen war. Der seit dem Jahr 2014 andauernde libysche Bürgerkrieg und das daraus entstandene Machtvakuum im Land gewähren Menschenhändlern nahezu freie Hand.

Für die EU bleibt Migration deshalb nach wie vor ein aktuelles Problem. Auf ihrem Bratislava-Gipfel im September 2016 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von Zielen und konkreten Maßnahmen, die nun Gegenstand einer Bestandsaufnahme werden sollen. . Dazu zählten der Schutz der EU-Außengrenzen durch die Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), die Reform des gemeinsamen Europäischen Asylsystems („Dublin-System“) sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern sowohl im Bereich der Rückführung als auch mit dem langfristigen Ziel, die Ursachen von Migration und Flucht zu bekämpfen. Während die Grenzschutzagentur Frontex bereits seit dem Oktober 2016 einsatzfähig ist, konnte bei der Reform des Dublin-Systems bisher noch kein Durchbruch erzielt werden. In der Zusammenarbeit mit den Drittstaaten befindet sich die EU in einer Aufbauphase: Im Moment verhandelt die EU mit fünf afrikanischen Staaten (Mali, Senegal, Niger, Nigeria, Äthiopien) über Partnerschaftsabkommen. Rückführungsabkommen wurden bereits mit 17 Staaten ausgehandelt. Zugleich schuf die EU einen neuen Entwicklungsfond für Afrika.

Ergebnisse

Der Europäische Rat forderte weiterhin Wachsamkeit auf allen Migrationsrouten und sprach seine Unterstützung für die von der EU bisher eingeleiteten Maßnahmen aus, insbesondere für die Zusammenarbeit mit

der Türkei, die Rückführungsabkommen mit Herkunftsländern sowie die EU-Grenzschutzagentur. Mit Bezug auf die zentrale Mittelmeerroute sicherte der Rat Italien, dem vorrangig betroffenen Land, weitere Unterstützung zu. Ebenfalls wurde vereinbart, den Entwicklungsfond für Afrika mit mehr Mitteln auszustatten, um insbesondere in Nordafrika dessen Tätigkeit auszubauen. Kommissionspräsident Juncker sagte hierzu in der abschließenden Pressekonferenz, man sei mit den aktuell verfügbaren Mitteln an Grenzen gestoßen, da nicht alle Mitgliedsstaaten ihren Beitragsverpflichtungen nachkämen. Die schwierige Frage der Reform des Dublin-Systems soll im Dezember-Gipfel besprochen werden mit dem Ziel, sich noch in der ersten Jahreshälfte 2018 zu einigen.

Kommentar

Im Bereich der Migration brachte der Gipfel wenig Neues. Es war zu erkennen, dass die Staats- und Regierungschefs zunächst die bisher getroffenen Maßnahmen fortführen und zu Ende bringen möchten, bevor sie neue Beschlüsse fassen. Die Zeit, in der Migration das allein dominierende Thema eines Ratsgipfels war, ist nicht zuletzt dank des Abkommens mit der Türkei und der geschlossenen Balkanroute vorbei. Trotzdem bleiben gerade die Länder Italien und Griechenland weiterhin mit einer schwierigen Situation konfrontiert. Hier fand der Rat anerkennende Worte und sicherte Unterstützung zu, ohne jedoch konkret zu werden. Ermutigend ist dagegen, dass der Rat sich zunehmend langfristigen Lösungen zuwendet, indem er dem afrikanischen Kontinent größere finanzielle Hilfen zusichert. Gespannt darf man sein, ob die Mitgliedsstaaten ihr selbst gestecktes Ziel einhalten können, sich noch in der ersten Jahreshälfte auf eine Reform des Dublin-Systems zu einigen.

Digitalisierung

Hintergrund

Eines der Hauptanliegen der estnischen EU-Ratspräsidentschaft ist das Thema Digitalisierung. Um dieses für die Zukunft wichtige Thema in ausreichender Breite besprechen

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH

Oktober 2017

zu können, fand am 29. September in der estnischen Hauptstadt Tallinn ein Digitalisierungsgipfel statt. Dabei sprachen die Teilnehmer vor allem über die Themen digitale Wirtschaft, die digitalen Fähigkeiten von Arbeitnehmern, den Themenkomplex Cybersicherheit und die Digitalisierung in Verwaltung und Behörden (*e-Government*). Der Tallinn-Gipfel blieb zwar ohne Abschlussdokument, allerdings veröffentlichte der estnische Präsident in der Folgezeit eine Zusammenfassung der besprochenen Punkte.

Ergebnisse

Der Ratsgipfel in Brüssel bot Gelegenheit, die in Tallinn besprochenen Punkte in das offizielle Abschlussdokument mit aufzunehmen. Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich umfassend zur digitalen Agenda und forderten die vollständige Umsetzung der von der Europäischen Kommission unter dem Stichwort „Digitaler Binnenmarkt“ zusammengefassten Initiativen und Gesetzesentwürfe. Darüber hinaus forderte der Rat einen gemeinsamen Ansatz im Bereich Cybersicherheit und bei der Terrorismusbekämpfung im Netz. Zwar fordert das Abschlussdokument ein „effektives und faires“ Steuersystem, enthält aber keine Bezüge zu einer umsatzgebundenen Besteuerung digitaler Unternehmen, wie es viele EU-Staaten, darunter Frankreich, Deutschland, Spanien und Italien, jüngst gefordert haben.

Kommentar

Die Europäischen Staats- und Regierungschefs haben nicht zuletzt dank der estnischen Ratspräsidentschaft die zentrale Bedeutung des Themas erkannt und ihre Unterstützung für die digitale Agenda der Europäischen Kommission zugesagt. Strittig bleibt jedoch nach wie vor das Thema der Besteuerung digitaler Großunternehmen, die häufig ihre europaweiten Umsätze nur in ausgewählten Mitgliedsländern mit niedrigen Steuersätzen abrechnen. Der Vorstoß der größten Mitgliedsländer, fortan die Umsätze der Unternehmen dort zu besteuern, wo sie erzielt werden, fand zwar rund um den Tallinn-Gipfel die Zustimmung einiger anderer Mitgliedsstaaten. Trotzdem muss

hier noch auf eine Einigung gewartet werden.

Tusks Leaders' Agenda

Hintergrund

Der September 2017 brachte zwei visionäre Reden zur Zukunft der EU: Zunächst die *State of the European Union* Rede von Jean-Claude Juncker und weniger als zwei Wochen darauf eine viel beachtete Rede des neuen französischen Präsidenten Emmanuel Macron an der Sorbonne-Universität in Paris. Vor dem Digitalisierungsgipfel in Tallinn Ende September hatten die Staats- und Regierungschefs bei einem informellen Abendessen erstmals Gelegenheit, die gemachten Vorschläge zu diskutieren. Dabei beauftragten sie Donald Tusk, eine thematische Agenda für die kommenden zwei Jahre zu erstellen. In enger Absprache – Tusk sprach mit allen Regierungschefs, teils mehrmals – entwickelte er die *Leaders' Agenda*, welche die bis Juni 2019 geplanten Treffen inhaltlich vorbereitet. Bei einzelnen formellen und informellen Ratsgipfeln sollen dabei jeweils sowohl spezifische Projekte als auch breitere Dossiers besprochen werden. Konkrete Ergebnisse im Bereich Migration und der Reform des gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums datiert die Agenda auf den Gipfel im Juni 2018.

Neben der *Leaders' Agenda* brachte Tusk den Vorschlag ein, Diskussionen auf Rats-ebene zukünftig auf Basis sogenannter *Decision Notes* abzuhalten, das sind Dokumente, die anders als bisher explizit die unterschiedlichen Sichtweisen der Mitgliedsstaaten ausweisen und für eine möglichst zielgerichtete Diskussion sorgen sollen. Tusk verbindet damit die Hoffnung, dass Stillstände in den Ministerräten durch eine politische Diskussion auf Ebene der Staats- und Regierungschefs gelöst werden können. Sollte auch durch diese Methode keine Einigung erzielt werden, müsse über die Möglichkeit einer verstärkten Kooperation einzelner Mitgliedsstaaten nachgedacht werden, so Tusk. Der Ratspräsident äußerte sich damit erstmals aufgeschlossen gegenüber einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, betont aber gleichzeitig,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
JOHANNA FLEGER
MATHIAS KOCH

Oktober 2017

wie wichtig für ihn die europäische Einigkeit ist und bleibt.

Ergebnisse

Die *Leaders' Agenda* fand umfassende Unterstützung der Staats- und Regierungschefs. Ratspräsident Tusk beschrieb die Agenda abschließend als die Zielsetzung, die problematischsten Fragen der EU anzugehen. Konkret nannte er dabei die Wirtschafts- und Währungsunion, Migration, die innere Sicherheit und die europäische Handelspolitik. Zu seiner neuen Methode sagte Tusk, diese sei direkter und weniger formell und sie erlaube es deshalb, die Bereiche konkret anzusprechen, in denen die europäische Einigung noch nicht völlig funktioniert.

Kommentar

Vor dem Hintergrund der vorhergehenden Debatten, ist die Agenda das praktische Gegenstück zu den Reden Junckers und Macrons. Sie ist zugleich ein starkes Zeichen von Donald Tusk, dass der Europäische Rat nach wie vor richtungsweisend in der europäischen Politik ist. Die *Leaders' Agenda* hat somit ihren geistigen Ursprung weit vor dem Tallinn Gipfel in den Ereignissen der Euro- und Flüchtlingskrisen, in denen der Europäische Rat seine Rolle als höchstes Gremium in den EU-Strukturen bekräftigte. Inhaltlich bestätigt die *Leaders' Agenda* die Beschlüsse und Ziele der Bratislava Roadmap vom September 2016. Das Dokument ist daher keine vorschnelle Reaktion auf die Vorschläge Junckers und Macrons, sondern Teil der langfristigen Strategie des Europäischen Rates in den Bereichen Migration, innere und äußere Sicherheit sowie Wirtschafts- und Währungsunion.

Beachtenswert sind auch Tusks Vorschläge zu einer veränderten Arbeitsweise auf Rats-ebene. Dem Ratspräsidenten ist in seinem Einladungsschreiben anzumerken, dass er sich eine zielgerichtete Diskussion und ein offenes Ansprechen der strittigen Punkte wünscht, damit vor allem bei den schwierigen Dossiers wie Migration in absehbarer Zukunft eine Einigung erzielt werden kann. Tusk hat aber auch erkannt, dass ein ge-

meinsames Vorankommen nicht bei allen Themengebieten realistisch ist. Er zeigte sich deshalb erstmals offen für die verstärkte Kooperation einzelner Mitgliedsstaaten, sagte aber zugleich, solange er da sei, werde er „Wächter der europäischen Einheit“ sein.

Fazit

Der Europäische Rat vom 19. und 20. Oktober 2017 war eher ein Gipfel der Abstimmung als ein Gipfel der konkreten Ergebnisse. Gerade im Bereich der Außenpolitik hatten die Staats- und Regierungschefs viel zu besprechen. Wenngleich wenig konkrete Entscheidungen getroffen wurden, kam der Diskussion der Staatsoberhäupter große Bedeutung zu, denn sie zeigten, so auch Tusk, dass die Mitgliedstaaten an Einigkeit festhalten. Langfristig am Bedeutsamsten ist vielleicht die vom Ratspräsidenten vorgestellte und von den Teilnehmern unterstützte *Leaders' Agenda*, die den thematischen und prozeduralen Fahrplan für die kommenden EU-Ratsgipfel vorgibt.