

Erste Etappenerfolge auf dem langen Weg zu einer gemeinsamen Migrationspolitik

GIPFEL DER STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS VOM 15. OKTOBER 2015

Wie schon beim Septembertreffen konzentrierten sich die Gespräche dieses Treffens in erster Linie auf das Migrationsthema, vor allem auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, den besseren Schutz der EU-Außengrenzen und Maßnahmen zur Rückführung vor.

Wichtigste (Etappen-)Erfolge: ein gemeinsamer Aktionsplan mit der Türkei zum Management der Flüchtlingsströme; grünes Licht für eine umfassende Stärkung der EU-Grenzagentur Frontex und Zusagen der Mitgliedstaaten, ihren finanziellen Verpflichtungen (u.a. für das Welternährungsprogramm) nachzukommen. Eng damit verbunden waren die Diskussionen über eine Lösung der Krise in Syrien.

Zudem diskutierten die Staats- und Regierungschefs über unverändert strittige Fragen, wie einen gemeinsamen Europäischen Grenzschutz und - besonders kontrovers - einen festen Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge.

Anders als ursprünglich geplant, spielten der Bericht zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion („Fünf-Präsidenten-Bericht“) und das britische Referendum über die EU-Mitgliedschaft nur eine untergeordnete Rolle.

1. Migration

Hintergrund:

Die Staats- und Regierungschefs setzten die beim Sondergipfel am 23. September begonnenen Diskussionen zum Umgang mit den Flüchtlingsbewegungen fort. Bei ihrem letzten Treffen hatten sie sich unter anderem auf eine Reihe kurzfristiger Maßnahmen geeinigt. Der Oktobertreffen hatte nun

zwei Ziele: 1. Eine Bestandaufnahme der Umsetzung der am 23. September beschlossenen Maßnahmen, 2. Diskussion über mittel- und langfristige Vorhaben.

In den vergangenen drei Wochen hat die EU zahlreiche Maßnahmen initiiert. Daneben fanden auch mehrere Treffen mit Drittstaaten statt: u.a. eine hochrangige Konferenz mit Vertretern von Transit- und Aufnahme-ländern am Rande des Innenministertreffens vom 8. Oktober ebenso wie mehrere Treffen mit der türkischen Regierung. Am 14. Oktober legte die Europäische Kommission ihrerseits einen Fortschrittsbericht vor. Die bisherige Bilanz:

1. Innerhalb weniger Wochen gelang es, in Italien erste Zentren für die Registrierung von neu ankommenden Flüchtlingen, sog. „Hotspots“ fertigzustellen; die übrigen Zentren an den EU-Außengrenzen (u.a. auch in Griechenland) sollen bis Ende November die Arbeit aufnehmen. Insbesondere Deutschland hatte auf eine rasche Einrichtung der Hotspots gedrungen.

2. In mehreren Gesprächen, u.a. auch beim Besuch von Präsident Erdogan in Brüssel wurden Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit mit Ankara erörtert. Hintergrund: Die Türkei beherbergt derzeit zwei Millionen syrische Flüchtlinge. Die Route über die Türkei und Griechenland ist zur Hauptflüchtlingsroute geworden. Die Gespräche verliefen durchaus schwierig: Am 5. Oktober verkündete die Kommission eine grundsätzliche Einigung über die Leitlinien eines Aktionsplans. Dies wurde vom türkischen Außenministerium allerdings umgehend dementiert. Durch die Terroranschläge von Ankara an diesem Wochenende verzögerten sich die von den Kommissaren Frans Timmermans (Vizepräsident der Kommission, Sozialdemokrat) und Johannes Hahn

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK
KAI ZENNER

Oktober 2015

www.kas.de/bruessel

(Europäische Nachbarschaft, EVP) geführten Verhandlungen zunächst.

3. Am 28. September werteten die Staats- und Regierungschefs die EU-Marinemission im Mittelmeer auf: Nach dem Ende der Aufklärungsphase soll nun die operative Phase im Kampf gegen Schleuser beginnen.

4. Finanzielle Hilfen für diverse Fonds (Treuhandfonds für Syrien und für Afrika, Welternährungsprogramm) für Drittstaaten zum Management der Flüchtlingsströme: Die Europäische Kommission veranschlagte aus dem EU-Haushalt 2015 und 2016 zusätzliche 1,7 Milliarden. Von Seiten der Mitgliedstaaten fehlen jedoch noch insgesamt 2,3 Milliarden. Die meisten Mitgliedstaaten (klare Ausnahmen: u.a. Deutschland, Italien, Österreich) blieben hiermit finanziell oftmals hinter ihren Zusagen vom 23.9. zurück. Sowohl die Bundeskanzlerin als auch der Ratspräsident Tusk forderten mithin unmittelbar vor dem Beginn des Gipfels eine Einlösung der Zahlungsverprechen.

5. Umsetzung bestehender Asylgesetzgebung: Bislang hat die Kommission noch keine Antwort auf die 40 an Mitgliedstaaten versandten Warnbriefe über die mangelnde Umsetzung der Asylgesetzgebung erhalten.

Der Gipfel:

Prioritäten im Vorfeld des Gipfels waren mithin eine Einigung auf einen gemeinsamen Aktionsplan mit der Türkei sowie glaubwürdige Zusagen zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen durch die betroffenen Mitgliedstaaten. Insgesamt konzentrierten sich die Diskussionen auf drei Schwerpunktthemen:

A) Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Kurz vor dem Gipfel gelang ein wichtiger Durchbruch bei den Gesprächen über einen gemeinsamen Aktionsplan mit der Türkei. Inhalt der vorläufigen Vereinbarung: Die Türkei sichert ihre Unterstützung bei der Registrierung von Flüchtlingen und bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber sowie eine bessere gesundheitliche Versorgung der Flüchtlinge in der Türkei zu. Zu-

dem werden beide Seiten den Kampf gegen Schmuggler intensivieren.

Die EU wird die Türkei hierbei im Gegenzug finanziell unterstützen. Die Höhe der Summe ist noch unklar: Ankara fordert drei Milliarden – den Mitgliedstaaten ist der Betrag deutlich zu hoch wengleich die Bundeskanzlerin Verständnis für die türkischen Forderungen zeigte. Dennoch ist davon auszugehen, dass die Summe geringer ausfallen wird. Sofern der Aktionsplan zu einer Absenkung der Flüchtlingszahl führt, wird die EU den Prozess zur Visaliberalisierung für türkische Bürger beschleunigen. Die Kommission will im Frühjahr 2016 einen Fortschrittsbericht veröffentlichen. Im Vorfeld hatten einige Regierungschefs, darunter auch der französische Staatspräsident Francois Hollande vor zu weitem Entgegenkommen gewarnt. Daher betonte Kommissionspräsident Juncker, dass die Türkei unverändert die formalen Kriterien erfüllen müsse – eines davon die Umsetzung des 2013 abgeschlossenen Rückführungsabkommens. Gleichzeitig will die EU die stagnierenden Erweiterungsverhandlungen wiederaufnehmen. Auch hier gilt jedoch das Primat der formellen Beitrittskriterien: Ein aktueller Kommissionsbericht stellte der Türkei gerade im Bereich Rechtsstaatsentwicklung, Demokratie und Menschenrechte ein schwaches Zeugnis aus. Mithin sind eher kleine Schritte, wie eine Eröffnung einiger neuer Verhandlungskapitel, zu erwarten.

Zudem verpflichtete sich die EU zur Umsetzung der Beschlüsse der hochrangigen Konferenzen mit den Transit- und Aufnahme-ländern vom 8. Oktober.

Beim Gipfel zur Zuwanderungspolitik in La Valetta (11.-12. November), will die EU auf konkrete Vorhaben zur besseren Zusammenarbeit mit den afrikanischen Ländern drängen. Schwerpunkte: Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern, Zerschlagung krimineller Netzwerke und Kampf gegen illegale Zuwanderung. Daneben will die EU die Ursachen der Flüchtlingsströme durch Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung angehen.

Abermals verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, die vereinbarten Zahlungen an die diversen Fonds, den UNHCR und das Welternährungsprogramm zu tätigen. Eine Frist findet sich in den Schlussfolgerungen nicht,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

KAI ZENNER

Oktober 2015

www.kas.de/bruessel

Kommissionspräsident Juncker sprach nach dem Gipfel von „einigen Wochen“. Wichtig: Die entsprechenden Zahlungen insbesondere in den Afrika-Treuhandfonds sollen noch vor dem Gipfel in La Valletta erfolgen. Grund: Andernfalls seien Forderungen nach mehr Kooperationsbereitschaft von afrikanischer Seite unglaubwürdig.

B) Schutz der EU- Außengrenzen

Darüber hinaus vereinbarten die Staats- und Regierungschefs mehrere Maßnahmen zur Stärkung der Außengrenzen und die Schaffung eines integrierten Grenzmanagements. Wichtigster Aspekt: die Erweiterung der Befugnisse und der finanziellen wie personellen Ausstattung der EU-Grenzagentur Frontex. So soll die EU-Grenzagentur bis zum Ende des Jahres das Mandat erhalten, selbst auch Migranten zurückzuführen. Weitere Maßnahmen: Modernisierung des bestehenden Grenzequipments, möglicher Einsatz von Schnelleingreifteams an den EU-Außengrenzen. Die Kommission soll hier noch vor Dezember ein Maßnahmenpaket zur Stärkung der Außengrenzen vorstellen. Darüber hinaus ist eine Aufstockung des Personals von Frontex und der Europäischen Asylbehörde um über 1000 Personen geplant. Bislang hatten Mitgliedstaaten nur rund 120 zusätzliche Kräfte entsandt.

C) Verteilung der Flüchtlingsströme und Rückführung

In den kommenden Wochen sollen weitere sog. „Hotspots“ zur Registrierung und Identifizierung der Flüchtlinge eingerichtet werden.

Kontroverse Diskussionen gab es beim Rat noch über die genaue Ausgestaltung und Nutzung der Hotspots: Griechenland und Italien wehren sich dagegen, dass diese de facto zu Auffanglagern würden. Andere Mitgliedstaaten, unter anderem auch Deutschland betonten, dass vor Ort nicht nur die Registrierung sondern auch die Verteilung oder Rückführung von Flüchtlingen geregelt werden müsse.

Weiterer Schwerpunkt: schnellere Rückführung von abgelehnten Asylbewerbern in die Heimatländer. Bislang liegt die Rückführungsquote bei unzureichenden 40%. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich zu einer

besseren Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Gegenüber Drittstaaten setzt die EU künftig auf striktere Konditionalität gegenüber Drittländern mit dem Ziel einer besseren Umsetzung von Rückführungsabkommen. Eine Rückführung soll auch ohne ein explizites Abkommen möglich sein: so enthält auch das Cotonou-Abkommen Passagen, auf deren Basis sich Rückführungen begründen lassen. Innerhalb der kommenden sechs Monate sollen die Hohe Vertreterin Mogherini und die Kommission konkrete Vorschläge für entsprechende Anreize und Druckmittel gegenüber Drittstaaten ausarbeiten.

Ferner soll die Ende September beschlossene Verteilung von 160 000 Flüchtlingen beschleunigt werden. Bislang geht diese noch relativ schleppend voran.

Probleme werden insbesondere dann erwartet, wenn Flüchtlinge an als weniger attraktiv eingestufte Mitgliedstaaten zugeteilt werden.

Darüber hinaus diskutierten die Mitgliedstaaten einige mittelfristige Vorhaben, zu denen es noch keinen Konsens gibt:

1. Zukunft des Dublin-Systems: Zahlreiche Länder wie Griechenland, Italien, die Niederlande und Deutschland halten das bestehende System für ungeeignet; unterschiedliche Meinungen gibt es nach wie vor über die Reformierbarkeit des Systems und die Tragweite einer möglichen Reform.

2. Schaffung eines gemeinsamen EU-Grenzschatzes: Einige Mitgliedstaaten wehren sich nach wie vor sehr entschieden gegen die damit verbundene Souveränitätsabgabe. Dennoch stößt der Vorschlag bei einer zunehmenden Anzahl der Staats- und Regierungschefs auf Zustimmung, einer der größten Befürworter ist Frankreich. Auch die EVP-Fraktion im EP und ihr Vorsitzender Manfred Weber haben dies wiederholt gefordert.

Bei ihrem informellen Vorgipfeltreffen der Visegradstaaten kündigten Tschechien, Polen und die Slowakei bereits an, ihrerseits je rund 50-100 Polizisten zur Unterstützung der Kontrollen an der ungarischen Außengrenze zu schicken.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK

KAI ZENNER

Oktober 2015

www.kas.de/bruessel

3. Nach wie vor gibt es keinen Konsens zur Liste sicherer Herkunftsstaaten. Im Vorfeld hatte Kommissionspräsident Juncker gefordert, auch die Türkei als einen solchen zu definieren, andernfalls müsste ein Abbruch der Beitrittsverhandlungen folgen. Andere Stimmen verweisen darauf, dass nicht zuletzt aufgrund der wiederaufflammenden Konflikte mit der kurdischen Minderheit, ein solcher Schritt verfrüht sei.

4. Der Kommissionsvorschlag zur Schaffung eines permanenten Verteilungsmechanismus findet sich nicht explizit in den Schlussfolgerungen wieder. Schweden und Deutschland forderten beim Gipfel, den Vorschlag als langfristiges Ziel explizit zu erwähnen. Aufgrund der klaren Ablehnung nicht nur der Visegrad-Staaten, gibt es in den Schlussfolgerungen nur den sehr impliziten Verweis, dass man bei künftigen Diskussionen auf die Kommissionsvorschläge zurückkommen wolle.

Ausblick:

Noch vor Ende des Jahres will die Kommission einen Vorschlag zur Schaffung eines Europäischen Grenzschutzsystems unterbreiten. Ein Vorschlag zur Reform der Dublin III-Verordnung soll bis Anfang 2016 vorliegen. Im März 2016 will die Kommission ein Legislativpaket zur legalen Zuwanderung präsentieren.

Parallel wird auch eine engere Abstimmung mit den Drittstaaten gesucht: u.a. wird die Bundeskanzlerin am Sonntag den türkischen Premier Davutoglu treffen.

Auf dem EVP-Kongress vom 20.-23. Oktober in Madrid ist der Beschluss einer gemeinsamen Resolution zur Migrationspolitik geplant.

Die Lage an EU-Außengrenzen bleibt sehr ernst: So musste der bulgarische Premier Borissow den Gipfel vorzeitig verlassen, nachdem es an der bulgarisch-türkischen Grenze zu einem Zusammenstoß mit Todesfolge zwischen afghanischen Flüchtlingen und der bulgarischen Polizei kam.

Zunehmend rücken auch die finanziellen Folgen für EU- und nationale Haushalte in den Vordergrund: Noch kann die Kommission die entsprechenden Lasten innerhalb be-

stehender Margen stemmen, allerdings ist dies auch auf Kosten innovativer Programme (Connecting Europe etc.) geschehen.

Die Bundeskanzlerin hatte im Vorfeld bereits deutlich gemacht, dass – falls notwendig – der EU-Haushalt für ein besseres Management der Krise aufgestockt werden sollte. Andere Stimmen (unter anderem der italienische Premier Renzi) fordern wiederum eine Aufweichung der Verpflichtungen des Stabilitätspaktes. Bislang wurden seine Forderungen aber noch nicht aufgegriffen

Die Debatte über das Management der Flüchtlingsbewegungen nach Europa wird auch auf den kommenden Ratsgipfeln eine zentrale Rolle spielen.

In diesem Kontext bewerten langjährige Beobachter des Rates eine enge Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Rat als entscheidend: So sei das gute Zusammenspiel zwischen Kommission und Rat die Voraussetzung dafür gewesen, dass beim letzten Gipfel ein erstes Sofort-Maßnahmen-Paket geschnürt werden konnte. Ebenso wichtig sei aber auch, dass Europäische Kommission, der Europäische Rat und Deutschland an einem Strang ziehen.

Kommentar

In den vergangenen Wochen hat die EU in einem sehr schwierigen Thema einige beachtliche Vorhaben auf den Weg gebracht: Insbesondere die Europäische Kommission hat hier zuletzt Beachtliches geleistet. Eines der Grundprobleme bleibt weiterhin die unzureichende Umsetzung von rechtlichen wie finanziellen Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten. Das betrifft nicht nur die Zahlungen etwa für das Welternährungsprogramm sondern auch die latent unzureichende personelle Ausstattung der EU-Missionen und EU-Agenturen. Selbst auf Ministerebene gibt es wachsenden Unwillen über die (zu) langsame Umsetzung gefasseter Beschlüsse.

Vor diesem Hintergrund ist der – trotz einiger verheißungsvoller Beschlüsse bei diesem Gipfel – sehr verhaltene Optimismus von Ratspräsident Tusk und Kanzlerin Merkel verständlich.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK
KAI ZENNER

Oktober 2015

www.kas.de/bruessel

Priorität hat zunächst die Wiedererlangung der Kontrolle über die EU-Außengrenzen. Dies kann aber nur ein Element der Lösung sein und ist kein Allheilmittel. Die Diskussion über einen verbindlichen permanenten Verteilungsschlüssel bleibt daher wichtig.

Die grundsätzliche Einigung mit der Türkei, die derzeit bemerkenswerte Lasten schultert, kann zu einem sehr wichtigen Baustein beim Management der Flüchtlingsströme werden. Die türkische Regierung hat sich in der Vergangenheit allerdings nicht immer als einfacher Verhandlungspartner erwiesen, wie auch die Verwirrung um den Aktionsplan Anfang Oktober zeigt. Mithin ist die Umsetzung des beim Gipfel begrüßten Aktionsplans noch abzuwarten – zumal einige zentrale Fragen (Höhe der finanziellen Unterstützung) noch offen sind. Vor diesem Hintergrund ist die zurückhaltende Positionierung der Staats- und Regierungschefs etwa mit Hinblick auf eine rasche Visaliberalisierung verständlich.

Trotz nach wie vor weit auseinander liegenden Positionen ist der Ton der Diskussion seit dem letzten Gipfel vom 23. September erheblich moderater geworden. Auch die zumindest in Teilen übertriebene Kritik an die Adresse des ungarischen Premiers Orban hat an Schärfe etwas nachgelassen. Der Antrag der liberalen Fraktion im Europäischen Parlament, Ungarn mit dem Entzug seiner Stimmrechte zu drohen, fand kaum Unterstützung und scheiterte.

Einige Länder sind nach verschiedenen Berichten insgeheim dankbar für Orban's Maßnahmen zum Schutz der EU-Außengrenzen. Einige Beobachter weisen darauf hin, dass Griechenland nie einer ähnlich heftigen Kritik ausgesetzt sah, obwohl es trotz umfassender EU-Hilfen seinen Verpflichtungen zum Schutz der Außengrenzen bereits vor der Zunahme der Flüchtlingszahlen nicht nachkommen konnte.

Der Dialog zwischen den Mitgliedstaaten wird trotz dieser leichten Entspannung in den letzten Wochen eine Herausforderung bleiben, insbesondere wenn es erneut zu kurzfristigen Schließungen innereuropäischer Grenzen kommt.

2. Außenpolitik

Syrien

Eng verbunden mit der Zuwanderungskrise diskutierten die Staats- und Regierungschefs am Rande auch die künftige EU-Strategie gegenüber Syrien. In den vergangenen Jahren war es der EU nicht gelungen, einen gemeinsamen Ansatz zum Syrien-Konflikt zu formulieren.

Schwerpunkt soll nun der Kampf gegen Daesh und der Beginn eines politischen Prozesses zur Beendigung des Konflikts auf Basis des gemeinsamen Communiqués von Genf 2012 sein.

Bemerkenswert: Die Staats- und Regierungschefs schlossen eine politische Zukunft Assads in Syrien kategorisch aus. Sein Regime trage die Hauptverantwortung für die 250 000 Toten und Millionen Vertriebenen des Konflikts. Diese klare Haltung ist im Vergleich zu früheren Positionen einiger Regierungschefs durchaus als Fortschritt zu werten.

Nach wie vor gibt es jedoch keinen Konsens über eine Einbindung Assads in Gespräche zur Lösung des Konflikts: Frankreich lehnt jegliche Einbindung Assad's ab. Andere Länder, wie Großbritannien wollen dies hingegen noch nicht kategorisch ausschließen. Am Rande des Gipfels fand ein trilaterales Treffen des britischen Premiers Cameron, Francois Hollande, und Angela Merkel mit dem Ziel einer engeren Abstimmung statt. Insgesamt, so klagen selbst Diplomaten befindet sich die EU auch nach vier Jahren noch am Anfang der Bemühungen: die Positionen der Mitgliedstaaten zum Syrien-Konflikt liegen nach wie vor weit auseinander.

Differenzen gibt es auch zu den Absichten und zur Rolle Russlands im Land: Vereinzelt Stimmen erwägen eine Abschwächung der Sanktionen und eine mögliche „Paketlösung“ zusammen mit der Ukrainefrage. Dies lehnt u.a. Ratspräsident Tusk klar ab.

Die Schlussfolgerungen des Gipfels äußern immerhin Kritik an Russlands Bombardierung von Stellungen der moderaten Opposition und fordern Moskau zu einer Koordination beim Kampf gegen den Islamischen Staat auf. Die Staats- und Regierungschefs befürchten durch die Angriffe Russlands neben einer weiteren Zunahme der Flücht-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK
KAI ZENNER

Oktober 2015

www.kas.de/bruessel

lingsströme auch eine weitere militärische Eskalation.

Libyen

Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die vorläufige Einigung auf eine Regierung der nationalen Einheit und kündigten an, diese ab Amtsantritt sowohl politisch wie auch finanziell umfassend zu unterstützen. Die Europäische Kommission hat bereits angekündigt, ein entsprechendes Hilfspaket in Höhe von 100 Millionen Euro vorzubereiten.

Ukraine /Russland

Am Rande des Gipfels berichteten Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Hollande von ihren Gesprächen mit den Präsidenten Russlands und der Ukraine im sog. Normandie-Format zur Umsetzung des Minsker Abkommens. Seit einigen Wochen zeichnet sich ab, dass dieses nicht wie vorgesehen bis Ende Dezember zu erfüllen ist. Eine Aufhebung der Wirtschaftssanktionen gegen Russland ist eng an eine Implementierung des Abkommens gebunden. Der Europäische Rat nahm zudem den am 13. Oktober veröffentlichten Bericht zum Abschuss des Flugzeugs MH17 über der Ostukraine durch eine russische Buk-Rakete zur Kenntnis und bekräftigte die Notwendigkeit, die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

3. Britisches Referendum über die EU-Mitgliedschaft

Hintergrund: Im Juni 2015 wurde eine Task Force zur technischen und rechtlichen Vorbereitungen von Neuverhandlungen mit Großbritannien eingerichtet. Zwar stellen politische Beobachter ihr ein sehr gutes Zeugnis aus, echte Fortschritte gelangen jedoch bislang nicht. Die Gründe: Erstens sind die Neuverhandlungen ein politischer Prozess, welcher nur von Politikern durchgeführt werden kann. Der Task Force, bestehend aus Vertretern der EU-Institutionen und britischen Regierungsbeamten, fehlt schlicht das Verhandlungsmandat. Sie können die Neuverhandlungen daher allenfalls begleiten. Zweitens hat der britische Premierminister David Cameron seine Forderungen noch immer nicht konkretisiert. Bekannt ist bisher nur, dass die britische Re-

gierung eine fortschreitende Europäische Integration ablehnt, Sozialleistungen an EU-Migranten beschränken will, einen besseren Schutz vor den Auswirkungen von Entscheidungen der Eurozone verlangt und eine stärkere Fokussierung der EU auf Wettbewerbsfähigkeit fordert. Wie dies genau geschehen soll oder ob es weitere Forderungen gibt, ist bislang völlig unklar. Wie aus Kreisen der Task Force zu vernehmen ist, werden die bisherigen Gespräche dadurch erschwert, dass die britischen Vertreter aus Angst vor Indiskretionen jegliche Verschriftlichung der Gespräche ablehnen.

Die fehlenden Fortschritte führten in den Wochen vor dem Oktobergipfel zu wachsendem Unmut in Brüssel und den anderen EU-Mitgliedstaaten. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker sagte in einem Interview vielsagend, dass es für einen Tango zwei Partner brauche. Einige Medien berichteten gar von einer gesetzten Frist der EU an die britische Regierung. Sollte die Regierung Cameron den anderen Staaten nicht bis Anfang November eine schriftliche Liste mit Forderungen vorlegen, könne das britische Referendum nicht auf dem Dezember-Ratsgipfel besprochen werden. Eine adäquate Vorbereitung der Gespräche sei danach zeitlich nicht mehr möglich. Die Berichte wurden allerdings sowohl von Vertretern der EU als auch der britischen Regierung zurückgewiesen.

Ergebnisse des Gipfels sowie weiterer Zeitplan: Auf dem Ratsgipfel spielte das geplante Referendum nur eine untergeordnete Rolle. Nach einem kurzen Bericht durch Ratspräsident Tusk am Anfang der ersten Sitzung der Staats- und Regierungschefs wiederholte Premierminister Cameron seine recht allgemeinen Forderungen. Ferner sagte er aber zu, dass er dem Ratspräsidenten Anfang November einen Brief mit seinen Forderungen zusenden wird. Dieser soll auch veröffentlicht werden. Im Anschluss sollen umgehend die politischen Neuverhandlungen zwischen Großbritannien, den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten beginnen.

Nach Informationen aus britischen Regierungskreisen räumt Premierminister Cameron derweil ein, dass sein ursprünglicher Zeitplan (Abschluss der Verhandlungen in

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

OLAF WIENTZEK
KAI ZENNER

Oktober 2015

www.kas.de/bruessel

diesem Jahr) nicht mehr umsetzbar ist. Politische Beobachter in Brüssel rechnen frühestens zum Ratsgipfel im März 2016 mit einer Einigung. Da vor dem Referendum gesetzlich mindestens zehn Wochen Wahlkampf geführt werden muss, wird die Abstimmung nun wohl im Sommer bzw. Herbst 2016 durchgeführt.

In Brüssel und in den Mitgliedstaaten wird derzeit fest davon ausgegangen, dass man sich mit der britischen Regierung auf einen Kompromiss einigen kann. Sehr positiv wird beispielsweise bewertet, dass die britische Regierung in den letzten Monaten von vielen ihrer europarechtswidrigen Forderungen abgerückt ist. Nach wie vor sind die Mitgliedstaaten, insbesondere auch die Bundesregierung bereit, sich gegenüber den britischen Forderungen offen und großzügig zu zeigen. Dennoch berichten kundige Beobachter, dass auch in Berlin mit Ernüchterung registriert wird, wie sehr sich die britische Regierung gleichzeitig – mit Verweis auf ihr opt-out – beim Management der Flüchtlingsfrage zurücknimmt. Es ist nicht auszuschließen, dass sich diese Haltung wiederum auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten auswirkt, Großbritannien über die Maßen entgegen zu kommen.

Der Ausgang der britischen Abstimmung bleibt weiterhin unberechenbar: Das starke LEAVE-Lager gewinnt aktuell deutlich an Zustimmung, während – anders als beim letzten Referendum 1975 – keine geschlossene, parteiübergreifende Allianz für den Verbleib des Landes in der EU kämpft.

4. Pläne zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion

Bereits bei der Vorstellung des so genannten „Fünf-Präsidenten-Berichts“ zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion beim Junigipfel vermieden die Staats- und Regierungschefs – wegen der Dringlichkeit der griechischen Schuldenkrise – eine ausführliche Diskussion. Anders als ursprünglich geplant, wurde auch beim aktuellen Gipfel keine längere Debatte über den Bericht geführt. Die Staats- und Regierungschefs wurden vom Ratspräsidenten Tusk lediglich kurz über den aktuellen Stand der interinstitutionellen Diskussionen informiert,

in den Presseerklärungen nach dem Gipfel wurde das Thema nicht einmal mehr erwähnt. Obwohl der 5-Präsidenten-Plan auf dem Gipfel kaum eine Rolle spielte, verdeutlichen die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats die großen Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. War in frühen Versionen noch die Rede davon, dass die Bankenunion dringend vollendet werden müsse, fehlt der Passus in der finalen Version. Laut Anwesenden sprachen sich mehrere kleinere Staaten sowie Deutschland und die Niederlande gegen eine explizite Nennung der Bankenunion aus. Stattdessen folgerten die Staat- und Regierungschefs letztendlich, dass die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion unter voller Berücksichtigung des Einheitlichen Binnenmarkts und in einer offenen und transparenten Weise geschehen muss. Für künftige Gespräche über den Fünf-Präsidenten-Bericht sind mithin kontroverse Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten zu erwarten.

5. UN-Klimakonferenz in Paris 2015

Während der ersten Sitzung des Gipfels wurde auf besonderen Wunsch Frankreichs auch über die im Dezember stattfindende Klimakonferenz gesprochen. Der französische Staatspräsidenten, François Hollande, informierte seine Amtskollegen kurz über den aktuellen Stand der Vorbereitungen und rief zu einem aktiven sowie geschlossenen Auftreten Europas auf.