

Valletta-Gipfel: weitere Weichenstellungen für die Zukunft der Europäischen Union

INFORMELLER EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 3. FEBRUAR 2017

Der eigentlich als zentral vorgesehene Tagesordnungspunkt „Die Zukunft der EU“ rückte beim ersten informellen Ratsgipfel des neuen Jahres am 3. Februar 2017 in Maltas Hauptstadt Valletta auf die zweite Seite der Tagesordnung. Zunächst sprachen die 28 Staats- und Regierungschefs über das Thema Migration und dabei insbesondere über den Schutz der Außengrenzen der Europäischen Union. Im Fokus standen hierbei sofort umzusetzende Maßnahmen zur Stabilisierung Libyens sowie zur Eindämmung der Flüchtlingsströme über die westliche Mittelmeerroute. Anschließend befasste sich der Europäische Rat mit den Herausforderungen – Ratspräsident Tusk nutzte gar den Begriff „Bedrohungen“ – auf dem Feld der internationalen Beziehungen.

Am Nachmittag diskutierten die Staats- und Regierungschefs ohne die britische Premierministerin May über die zukünftige Ausrichtung der EU-27.

Der erste (informelle) Ratsgipfel 2017 schließt thematisch beinahe nahtlos an den Dezembertagungspunkt 2016 an. Ursprünglich war der Gipfel als weiterer Eckpunkt im Rahmen der Beratungen zur Zukunft der EU geplant. Ausgangspunkt war das Ergebnis des britischen Referendums am 23. Juni 2016. Mitte September 2016 hatten die 27 Staats- und Regierungschefs die „Bratislava-Roadmap“ erarbeitet. Diese dient als Orientierungsgrundlage für den politischen Reflexionsprozess, der am 25. März in Rom, anlässlich der Feierlichkeiten des 60. Jahrestages der Römischen Verträge, abgeschlossen werden soll. Aufgrund der instabilen Lage in Libyen war die Migrationskrise allerdings wieder einmal das Hauptthema des Gipfels, an dem auch der frisch gewählte EU-Parlamentspräsident, Antonio Tajani (EVP), teilnahm. Anders als sein Vorgänger, Martin

Schulz (S&D), nahm er davon Abstand eine eigene Pressekonferenz zu geben.

1. Migration

Hintergrund: Nach dem Anfang 2016 das EU-Türkei-Abkommens in Kraft getreten war und die Balkan-Route geschlossen wurde, verlagerte sich die Hauptflüchtlingsrouten in den westlichen Mittelmeerraum. Im Laufe des vergangenen Jahres machten sich hunderte Tausende Menschen insbesondere über Libyen auf die gefährliche Reise nach Europa. Im Gegensatz zur östlichen Route handelte es sich hierbei zumeist nicht um Kriegsflüchtlinge, sondern mehrheitlich um Wirtschaftsflüchtlinge aus zentralafrikanischen Staaten. Zuflucht fand die Mehrzahl derjenigen, die die widrige Überfahrt über das Mittelmeer überlebten, hauptsächlich in Italien. Dies hatte bereits Italiens ehemaligen Regierungschef Matteo Renzi in der Vergangenheit dazu veranlasst, auf die unverhältnismäßig hohe Belastung seines Landes durch Flüchtlinge hinzuweisen. Auch sein Nachfolger Paolo Gentiloni stellte klar, dass Italien die Situation nicht länger alleine stemmen könne. Angesichts einer im Frühjahr bei steigenden Temperaturen zu erwartenden erneuten Zuspitzung der Lage sei eine gesamteuropäische Lösung dringend notwendig, forderte Italiens Premier. Die Staats- und Regierungschefs befassten sich daher schon auf den letzten beiden Ratsgipfeln mit der westlichen Mittelmeerroute. Im Oktober bewilligte der Europäische Rat Partnerschaftsabkommen mit fünf afrikanischen Staaten (Mali, Senegal, Niger, Nigeria, Äthiopien), aus denen ein Großteil der Flüchtlinge stammt. Auf dem Dezemberratsgipfel bekräftigten die Staats- und Regierungschefs diese Partnerabkommen als einen festen Bestandteil der europäischen Gesamtstrategie zur Lösung der Migrations-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2017

krise. Für eine schnelle Verbesserung der Lage vor Ort wurden darüber hinaus finanzielle Mittel afrikanischen Staaten bewilligt, eine Unterstützung bei der Stärkung des afrikanischen Grenzschutzes zugesagt sowie der Europäische Grenz- und Küstenschutz finanziell und personell aufgestockt.

Ergebnisse des Gipfels: Vor dem Ratsgipfel wurden Forderungen laut, mit den nordafrikanischen Staaten ähnliche Vereinbarungen wie mit der Türkei abzuschließen. Während die Europäische Kommission und Mitgliedsstaaten wie Italien und Malta ein solches Vorhaben grundsätzlich befürworteten, zweifelt Ratspräsident Donald Tusk an der genuinen Vergleichbarkeit beider Flüchtlingsrouten. Ein weiteres ungelöstes Problem stellt die Rückführung von in Europa abgelehnten Asylsuchenden in ihre Heimatländer dar. Oft besitzen diese keine Ausweispapiere mehr, weswegen sie von ihren Heimatstaaten nicht ohne weiteres als Staatsbürger anerkannt werden beziehungsweise erst intensive Identifikationsbemühungen den entsprechenden Nachweis erbringen müssen. Auf der Suche nach Lösungen, wie mit den abgelehnten Asylbewerbern umzugehen ist, wird derzeit das Model der "sicheren Drittstaaten" sowie Abschiebungen in den Erstantkunftsstaat außerhalb der EU diskutiert. Die Reform des Dublin-System ist einer der Prioritäten der maltesischen Ratspräsidentschaft und soll bis Juni 2017 abgeschlossen werden. Schließlich gibt es Überlegungen, Auffangzentren in Nordafrika zu errichten. Von Beobachtern war jedoch bereits vor dem Ratsgipfel zu vernehmen, dass die Zeit für alle drei Überlegungen politisch noch zu früh sei. Die Staats- und Regierungschefs würden sich beim informellen Gipfel auf Malta daher mit anderen, akutereren Herausforderungen befassen.

Ratspräsident Donald Tusk hatte bereits in seinem Einladungsbrief zum Gipfel nicht nur die Inhalte, sondern auch die Tonalität vorgegeben: der informelle Gipfel solle der Weiterentwicklung der Europäischen Strategie zur Bekämpfung der Flüchtlingskrise dienen. Dabei verknüpfte Tusk zwei entscheidende Voraussetzungen miteinander, die in der Tat nicht nur über den Erfolg der Europäischen Strategie entscheiden werden,

sondern auch über die Realitätsfähigkeit derjenigen, die sie entwickelt haben. Denn, so Tusk, langfristig werde sich die Lage an der westlichen Mittelmeerroute durch die Partnerschaftsabkommen mit afrikanischen Staaten sowie dem Valletta Aktionsplan verbessern. Ferner (sic!) seien aber Maßnahmen zur schnellen Stabilisierung Libyens notwendig. Und vor allem Letzteres dürfte mit zu den entscheidenden Aufgaben der nächsten Monate zählen, da eben mindestens ebenso viele Akteure Interesse an einer weiteren Fragmentierung des Landes haben wie an seiner Integralität.

Der Europäische Rat bekräftigte am 3. Februar 2017 daher zunächst seinen Willen, dass die Europäische Union bei all ihren Handlungen die Menschenrechte, das internationale Recht und die Europäischen Werten achtet sowie die Vereinbarkeit mit dem UNHCR und IOM sicherstellt. Ferner beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine Reihe von Maßnahmen, die sofort umgesetzt werden, um Libyen zu stabilisieren und die EU-Außengrenzen zu stärken. Drei Kernbereiche sind dabei erkennbar:

- (1) Eindämmung des Flüchtlingsstroms durch das Training, die Aufrüstung und die Unterstützung der libyschen Küstenwache. Bestehende Trainingsprogramme sollen erheblich ausgebaut werden. Ferner soll das Geschäftsmodell von Schmugglern weiter erschwert und die Zusammenarbeit von libyschen Akteuren und Europäischen Agenturen verbessert werden. Schließlich sollen Informationskampagnen vor den Gefahren einer Überfahrt nach Europa warnen.
- (2) Aufbau von besseren Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge in Libyen sowie die Verbesserung der sozialökonomischen Situation von lokalen Gemeinschaften in den Küstenregionen.
- (3) Stärkung der libyschen Regierung durch Unterstützung beim Schutz ihrer Außengrenzen. Zudem befürwortet der Europäische Rat, dass

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY

KAI ZENNER

OLIVER MORWINSKY

Februar 2017

Mitgliedstaaten wie Italien auch direkte Vereinbarungen mit der libyschen Regierung treffen können. Auch der Dialog mit Nachbarstaaten in Afrika soll gestärkt werden.

Das Maßnahmenpaket wird finanziell im Rahmen des Offiziellen Entwicklungshilfeprogramms für Afrika abgesichert. Zudem begrüßt der Europäische Rat die Pläne der Europäischen Kommission, den EU Trustfond für Afrika aufzustocken. Ebenso befürworteten die Staats- und Regierungschefs die Pläne der Kommission, den Aktionsplan über die Rückführung von Flüchtlingen zu verbessern. Auf den Ratsgipfeln im März und Juni werden alle Maßnahmen einer erneuten Prüfung unterzogen.

Kommentar: Ratspräsident Tusk sprach im Anschluss von einem wichtigen und produktiven Treffen. Er zeigte sich optimistisch, mit den unverzüglich einzuleitenden operativen Maßnahmen die irregulären Migrationsströme zu verringern und gleichzeitig Menschenleben retten zu können. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel bewertete die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates positiv und unterstrich, dass man die Lehren aus den Erfahrungen der Jahre 2015 und 2016 gezogen hätte. Die Europäische Union habe die große Dimension der Herausforderung in Libyen jetzt richtig eingeordnet. Dennoch sei noch sehr viel Arbeit zu tun, um die illegale Migration über die westliche Mittelmeerroute zu unterbinden und zugleich den Menschen zu helfen, die dringend Hilfe benötigen. Große Änderungen bei der europäischen Migrationspolitik (bspw. Fortschritte bei der Reformierung des Dublin-Systems) sind in den Gipfelergebnissen nicht zu erkennen. In der Tat können die Beschlüsse aber als ein weiterer kleiner Schritt hin zu einer Entspannung der brenzligen Lage im westlichen Mittelmeerraum gesehen werden. Angesichts der zu erwartenden stark steigenden Flüchtlingszahlen im Frühjahr erscheint es umso wichtiger, dass Libyen wie auch die Europäische Union jetzt beginnen, angemessene Kapazitäten aufzubauen und Abläufe installieren. Es bleibt zu hoffen, dass die Maßnahmen – trotz Anlaufschwierigkeiten bei neuen Agenturen und Maßnahmen sowie der politisch

instabilen Lage in Libyen – auch vor Ort rechtzeitig ihre Wirkung entfalten und so eine neue Zuspitzung der Migrationskrise verhindern.

2. Internationale Beziehungen

Während des Mittagessens befasste sich der Gipfel auch mit der grundlegenden außenpolitischen Situation. Thematisch wurde dies bereits am 31. Januar von Ratspräsidenten Tusk eingeleitet. Er verfasste ein zweiseitiges Hintergrundpapier, welches jedem Gipfelteilnehmer zugeht. Für einen informellen Ratsgipfel ist dies mehr als ungewöhnlich. Es unterstreicht die Bedeutung, die Tusk dem Gipfel, seinen Themen exakt zu diesem Zeitpunkt zumisst.

Tusk spricht drei Bedrohungen der EU an:

1. Eine Bedrohung externer Art – ein selbstbewusstes China, ein aggressives Russland und eine neue Regierung in Washington, die die Außenpolitik der letzten 70 Jahre offenbar in Frage stellt;
2. Eine Bedrohung interner Art - europafeindliche und nationalistische Bedrohungen nebst nationalen Egoismen;
3. Das schwindende Vertrauen der Bevölkerungen in die politische Integration bzw. die politische Elite.

Bemerkenswert ist vor allem der Beginn des Papiers, in dem Tusk vermerkt, dass seinen Überlegungen „die meisten von uns beipflichten können“. Vor allem die neue Trump-Regierung stimmt Tusk spürbar nachdenklich. Ebenso, wie sich die neueren anti-europäischen und euroskeptischen Bemerkungen nachhaltig beim Ratspräsidenten verfestigt haben, der entschlossen zu sein scheint, dem etwas Konkretes entgegenzusetzen zu wollen.

Die Stimmung während der Beratungen über die transatlantischen Beziehungen war zwar gelassen, dennoch gab es divergierende Ansichten über die neue amerikanische Administration. Während die britische Premierministerin von ihrem Treffen mit dem neuen US-Präsidenten berichtete und die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Februar 2017

europäischen Staats- und Regierungschefs zu einer ruhigen und konstruktiven Zusammenarbeit mit Trump anspornte, sprach Bundeskanzlerin Merkel vor allem von eigenen Werten und der Besinnung auf die eigene Kraft Europas („Wir haben unser Schicksal selbst in der Hand!“) In dieses Bild passen auch die Äußerungen von Hollande und Merkel, die sich während des Mittagessens für eine konsequente Erhöhung der europäischen Verteidigungshaushalte aussprachen. Der Österreicher Kern gab den Optimisten: Der Fokus sollte auf eine mögliche Bündnispartnerschaft gelenkt werden. Ein allgemeiner „Anti-Amerikanismus“ sei Beobachtern nach während des Gipfels nicht zu spüren gewesen. Aber man könne auch nicht einfach schweigen, so der maltesische Premierminister Joseph Muscat und aktuelle Ratsvorsitzende.

Am vergangenen Donnerstag (02.02) veröffentlichten die Fraktionsvorsitzenden der EVP und ALDE, Manfred Weber und Guy Verhofstadt, einen gemeinsamen, an die Präsidenten des Rates und der Kommission, Tusk und Juncker, adressierten Brief. Weber und Verhofstadt fordern diese hierin auf, dem designierten US-Botschafter zur EU, Ted R. Malloch, die Akkreditierung zu verweigern. Grund: Seine vielen kritischen und zum Teil beleidigenden Äußerungen hinsichtlich der EU und der europäischen Währung. Der französische Staatspräsident unterstützte dies: „Er sollte besser an die Institutionen glauben, mit denen er arbeiten soll.“

Tusk sagte nach dem Treffen, dass er trotz des voraussichtlichen „Brexit“ einen gemeinsamen Geist der 28 gespürt hat. Er bekräftigte am Abend zudem seine Bereitschaft eine weitere Amtszeit als Präsident des Europäischen Rates zu absolvieren. Eine endgültige Entscheidung wird wohl während des nächsten/ersten formellen Ratsgipfels (09./10. März) fallen, so ein Gipfelteilnehmer.

Kommentar: Die Deutlichkeit des Tusk-Papieres, gepaart mit der sprachlichen Klarheit und dem transportierten Selbstvertrauen spricht für eine überzeugte Haltung und Wahrnehmung der aktuellen Problemlage.

Dennoch ist Trump nicht das Zentrum des europäischen Krisenkataloges. Die europäische Einigung wird nicht vom amerikanischen Präsidenten behindert, sondern von einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten. Der „Sacro Egoismo“ dominiert viel zu häufig die Kompromissbereitschaft innerhalb der Union. Die Flüchtlingskrise ist nicht das einzige, sondern lediglich das aktuellste Beispiel hierfür. Hierin liegt das wohl größte Problem der EU: Populismus (von beiden Seiten) führt zu einer EU-kritischen und antielitären Gesinnung. Die Befassung mit Trump und seinem Politikstil ist wichtig, angesichts der Vielzahl der weiteren bedeutender Herausforderungen sollte diese nicht zu sehr ins Zentrum gerückt werden.

3. Die Zukunft der EU

Das Treffen in Valletta stellt den zweiten von drei Schritten auf dem Weg der politischen Reflexionsphase der EU dar. Bratislava (16. September 2016) war der erste. In Rom soll am 25. März der dritte und abschließende Schritt erfolgen. Dort soll die Weiterentwicklung der EU in den nächsten zehn Jahren besprochen werden.

Hintergrund: Als Vorbild der geplanten Erklärung in Rom gilt jene zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge in Berlin vor zehn Jahren. Hier wirkte die deutsche Bundeskanzlerin als maßgebliche Verfechterin des positiven Tons der Erklärung. Diese stand damals aufgrund von Einwänden des polnischen Präsidenten, Lech Kaczynski, kurz vor dem Scheitern. Merkel überzeugte Kaczynski mit einem Gang zu den Überresten der Berliner Mauer und Bemerkungen zur deutschen Teilung und sagte: „Das ist es, worum es wirklich geht.“ Als die beiden zurück im Besprechungssaal waren, ließ Kaczynski seine Bedenken fallen.

Auch die italienische Regierung rechnet sich eine tragende und bestimmende Rolle während des Gipfels aus. Gerade im Hinblick auf die brüchige politische Situation (nebst Bankenrettungen und Probleme bei der Einhaltung der Stabilitätskriterien) scheint dies für sie eine gute Möglichkeit zur Profilierung zu bieten.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
KAI ZENNER
OLIVER MORWINSKY

Die BeNeLux-Staaten plädierten nach Teilnehmerangaben für eine Integration der zwei Geschwindigkeiten. Die individuellen Herausforderungen der einzelnen Mitgliedsstaaten müssten entsprechend berücksichtigt werden. Dennoch wird große Transparenz und Offenheit (der Teilnahme) propagiert.

Februar 2017

Kommissionspräsident Juncker betonte die Wichtigkeit des gemeinsamen Vorgehens im Hinblick auf die zukünftige Ausrichtung der EU-27: „Wir müssen uns mit allen Europäern auf das Wesentliche neu verständigen. Es gibt da einige, die ausbüchsen wollen.“ Bundeskanzlerin Merkel betonte ebenfalls die Einigkeit und öffnete zugleich die Perspektive für die Zukunft: „Wir müssen unsere Rolle in der Welt definieren und darstellen.“ Dies scheint in der Tat den Kern der Herausforderungen darzustellen, denen sich Europa derzeit ausgesetzt sieht.