

Oktober 2020

Ratsbericht

Europabüro Brüssel



Kein Brexit-Deal um jeden Preis – zentrale Entscheidungen auf Wiedervorlage

Europäischer Rat am 15. und 16. Oktober 2020

Dr. Hardy Ostry, Kai Gläser, Ludger Bruckwilder, Sophia Pena Pereira, Isabell Wiesner

Das Treffen des Europäischen Rates vom 15. und 16. Oktober widmete sich einer Reihe von strategisch wichtigen Themen. Zum einen standen die nach dem Brexit zu regelnden Beziehungen zum Vereinigten Königreich auf der Agenda. Die Zeit drängt, und ein No-Deal-Szenario wird wahrscheinlicher. Die EU demonstrierte Geschlossenheit und verdeutlichte, einen Deal nicht um jeden Preis zu wollen. Zum anderen diskutierte der Rat die EU-Klimaziele. Hierbei zeigte sich, dass die Akzeptanz für ambitionierteren Klimaschutz insgesamt zunimmt. Dennoch wird es in den nächsten Verhandlungsrunden eine große Herausforderung bleiben, verschiedene Positionen in Einklang zu bringen. Da das jetzige Treffen zudem inhaltlich und buchstäblich im Zeichen von Corona stand, dürfte hinter einem nächsten Gipfel in Präsenzform aber ein Fragezeichen stehen. Nichtsdestotrotz werfen nächste Treffen bereits ihre Schatten voraus. Abgesehen vom Thema strategische Partnerschaft mit Afrika diskutierte der Rat nämlich in außenpolitischer Hinsicht erneut die sich verschärfenden Spannungen mit der Türkei. Mögliche Entscheidungen hierzu wurden allerdings vertagt, vorerst.

Nachdem es noch vor lediglich zwei Wochen einen Sondergipfel gegeben hatte, trafen sich die Staats- und Regierungschefs nun erneut in Präsenzform in Brüssel, dieses Mal zu einem regulär angesetzten Ratsgipfel. Die Corona-Infektionszahlen waren seit dem letzten Treffen in fast allen Mitgliedsstaaten stark gestiegen. Einige Länder überschreiten bereits die Höchstwerte vom Frühjahr und führen wieder verstärkt Maßnah-

men zur Eindämmung der Pandemie ein. Auch der Gipfel selbst blieb vom Infektionsgeschehen nicht verschont. Ratspräsident Charles Michel begrüßte ein dezimiertes Plenum und verabschiedete ein noch dezimierteres. Der sich in Quarantäne befindende polnische Premierminister Mateusz Morawiecki wurde von vorne herein von seinem tschechischen Kollegen Andrej Babiš vertreten, Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen musste bereits am ersten Gipfeltag die Runde verlassen, da ein Mitarbeiter in ihrem näheren Umfeld positiv getestet wurde. Die finnische Premierministerin Sanna Marin wandte ihren Kollegen am zweiten Tag ebenfalls den Rücken zu und begab sich vorsorglich in Quarantäne. Angesichts dieser Umstände musste sich Michel kritische Fragen gefallen lassen, ob ein Treffen in Präsenzform nötig gewesen ist, besonders, da es nur zwei Wochen zuvor einen Sondergipfel gegeben hatte. Inhaltlich verständigte man sich zum Thema Corona jedenfalls erneut auf eine engere Zusammenarbeit und bessere Koordination. Dies betrifft insbesondere die Quarantänenvorschriften, die Test- und Impfstrategien sowie die Reisbeschränkungen. Michel betonte ausdrücklich, dass sich die EU und die Mitgliedsstaaten bemühen, besser und effektiver zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig unterstrich er, dass die Kompetenzen jedoch in diesem Politikfeld nahezu ausschließlich bei den einzelnen Mitgliedsstaaten liegen.

Kurz nach dem Gipfel verkündete Angela Merkel außerdem, dass der geplante informelle Gipfel zu China im November in Berlin abgesagt wird. Ob der nächste Ratsgipfel in acht Wochen wieder in Brüssel stattfinden wird oder man sich, wie zu Beginn der Pandemie,

wieder virtuell treffen wird, wird in den kommenden Wochen entschieden.

Brexit

Hintergrund

Im zähen Ringen um die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich standen die Zeichen vor dem Ratsgipfel auf Konfrontation und ließen die Möglichkeit eines Austritts ohne Abkommen wahrscheinlicher werden. Ende September hatten sich die beiden Chefunterhändler Michel Barnier (EU) und David Frost (Vereinigtes Königreich) zur neunten – und formal letzten – Verhandlungsrunde der Brexit-Gespräche getroffen und versucht, die größten Meinungsverschiedenheiten aus dem Weg zu räumen.

Die anfängliche (zumindest öffentlich kundgetane) Zuversicht Barniers wich jedoch nur einen Tag später, als das britische Unterhaus dem von der Regierung Boris Johnson eingebrachten Binnenmarktgesetz mehrheitlich zustimmte. Dieses selbst innerhalb der britischen Politik umstrittene „Internal Market Bill“ sieht einseitige Veränderungen des mit der Europäischen Union ausgehandelten Austrittsabkommens vor. So sollen etwa die darin festgeschriebenen Zollregelungen und Ausfuhrkontrollen im Warenhandel zwischen dem zum Vereinigten Königreich gehörenden Nordirland und Großbritannien sowie EU-Vorgaben im Bereich der Staatshilfen für britische Unternehmen ausgesetzt werden. Mit diesen Änderungen verspricht sich die britische Regierung eine bessere Ausgangssituation für den Fall, dass kein Abkommen mit Brüssel erzielt werden kann. Auf Seiten der EU stieß dieses Vorgehen erwartungsgemäß auf wenig Gegenliebe. Die Union leitete am 1. Oktober ein Vertragsverletzungsverfahren wegen einseitiger Verstöße gegen das Austrittsabkommen ein. Mit Blick auf das angestrebte Handelsabkommen galt fortan die Marschroute, dass man zwar an einem Deal mit dem ehemaligen Mitgliedsstaat interessiert sei, diesen jedoch nicht um jeden Preis zu erreichen versuche.

Bei den Verhandlungen zum Handelsabkommen und damit zu den zukünftigen Beziehungen zwischen Brüssel und London liegen die größten Differenzen in den Bereichen Fischerei, einheitliche Regelungen zu Staatshilfen im Wirtschaftsbereich (Level Playing Field) und Streitschlichtung, die vor allem auf gegenseitiges Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern abzielt. War der Gipfel bis vor wenigen Monaten noch als Endpunkt der Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen angesehen worden, wich diese Hoffnung im Laufe der vergangenen Wochen der Gewissheit, dass (bislang) keine Einigung erzielt werden

konnte und ein No-Deal-Szenario damit immer wahrscheinlicher wird.

Entwicklung

Bei der Ankunft zum Gipfel unterstrichen zahlreiche Staats- und Regierungschefs den Willen zur Einigung, betonten jedoch, dass ein Abkommen nicht um jeden Preis angestrebt werde. Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärte bei ihrer Ankunft im Europa-Gebäude, es müsse „ein faires Abkommen sein, von dem beide Seiten profitieren können“. Diesem Tenor schlossen sich sowohl mehrere Amtskollegen als auch Ratspräsident Charles Michel an. Insgesamt wurde deutlich, dass der Europäische Rat den Ball nach den jüngsten Entwicklungen im britischen Feld sieht und erwartet, dass London Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen bringt. Irlands Premierminister Micheál Martin betonte vor der Abreise nach Brüssel, dass sich das Nachbarland in den noch offenen Fragen bewegen müsse, da die Zeit für eine Einigung immer knapper werde. Beim Eintreffen in der belgischen Hauptstadt unterstrich er nochmals die roten Linien der Verhandlungen. Während sich die Vertreter der baltischen Staaten, die traditionell enge Beziehungen mit Großbritannien pflegen, dafür stark machten, die Differenzen zu überbrücken und gemeinsam an einem Kompromiss zu arbeiten, erklärte Frankreichs Präsident Emmanuel Macron, dass die EU für einen Austritt ohne Abkommen bereit sei.

Als EU-Chefunterhändler Barnier mit den Staats- und Regierungschefs zusammentraf, mussten diese ihre Mobiltelefone abgeben, um sicherzustellen, dass die Verhandlungen über mögliche Spielräume im Umgang mit dem Vereinigten Königreich nicht vorschnell nach außen dringen. Barnier betonte, dass er der britischen Seite angeboten habe, in den kommenden Wochen intensiv zu verhandeln, um eine Einigung noch vor Ende des Monats erzielen zu können. Diese Deadline gilt als essentiell, da das größte Handelsabkommen in der Geschichte der Staatengemeinschaft vor Inkrafttreten noch von beiden Seiten beraten und ratifiziert werden muss. Um einem Abkommen und damit einem geregelten Ausscheiden des Vereinigten Königreiches aus der EU einen Schritt näher zu kommen, wolle Barnier bereits am kommenden Montag nach London reisen und mit seinem britischen Pendant weiter verhandeln. An der Grundausrichtung der Mitgliedsstaaten und damit dem – aus britischer Sicht – Hauptgrund des Stillstands änderte sich jedoch auch während dieses Gipfels nichts.

In der Abschlusserklärung sprachen sich die Staats- und Regierungschefs zwar geschlossen für die Fortführung der Verhandlungen aus und betonten, weiterhin

an einer gütlichen Einigung mit dem Vereinigten Königreich interessiert zu sein sowie möglichst enge Beziehungen zwischen beiden Seiten anzustreben. Gleichzeitig machten die Staats- und Regierungschefs jedoch unmissverständlich klar, dass der Schlüssel zur Lösung der ungeklärten Fragen in London liege und sich die britische Regierung in maßgeblichen Punkten auf die Position der EU27 zubewegen müsse. Zugleich erneuerten die Teilnehmer ihre deutliche Kritik am Binnenmarktgesetz und unterstrichen, dass das ausverhandelte Austrittsabkommen vollständig umgesetzt werden müsse. Um für alle Eventualitäten vorbereitet zu sein, verabredeten die Staats- und Regierungschefs jedoch auch, sich verstärkt auf ein No-Deal-Szenario vorzubereiten, um sicherzustellen, dass die ökonomischen Folgen eines ungeordneten Ausscheidens abgedeckt werden könnten.

Die Reaktion aus London ließ nicht lange auf sich warten: Chefunterhändler Frost zeigte sich von den Brexit-Beschlüssen des Europäischen Rats überrascht und enttäuscht. Per Twitter erklärte er, dass von EU-Seite augenscheinlich kein Wille mehr vorhanden sei, intensiv an den zukünftigen Beziehungen zu arbeiten und bezeichnete die Forderung nach ausschließlich britischen Zugeständnissen als „unüblichen Verhandlungsansatz“. Boris Johnson stimmte seine Landsleute am Freitag in einem TV-Interview auf einen harten Brexit ein und konstatierte ebenfalls, dass die EU offensichtlich kein Interesse an einem Freihandelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich habe. Mit Blick auf mögliche weitere Verhandlungen betonte Johnson, dass das Verhandlungsteam der EU willkommen sei, aber nur, wenn es seinen Ansatz „fundamental“ ändere. Kommissionspräsidentin von der Leyen und Ratspräsident Michel äußerten sich anschließend unabhängig voneinander und betonten, man arbeite weiterhin an einem Durchbruch, um die Verhandlungen mit einem Deal abzuschließen. Charles Michel betonte: „Die Beschlüsse des Gipfels haben Bestand. Was gestern richtig war, bleibt auch heute richtig“.

Kommentar

Mit Blick auf ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich haben die Staats- und Regierungschefs im Rahmen dieses Gipfels ihre Verhandlungsposition gegenüber den britischen Partnern unterstrichen. Ein Abkommen wird angestrebt, jedoch nur, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Während einzelne Mitglieder des Rates nach Ende des Gipfels die verbindenden Elemente beider Seiten hervorhoben, erklärte Emmanuel Macron in seiner Pressekonferenz, dass es nicht die Aufgabe der EU sei, Boris Johnson glücklich zu machen und verband damit die erneute Aufforderung an die gegenüberliegende Seite des Ärmelkanals, sich in den Verhandlungen zu bewegen.

Trotz verbaler Aufrüstung aus London kann jedoch konstatiert werden, dass Boris Johnson die Verhandlungen – anders als zuvor mit Blick auf den 15. Oktober angekündigt – trotz aktuell geringer Aussicht auf Erfolg nicht abgebrochen hat. Die aufgrund der Coronapandemie bereits ohnehin erheblichen wirtschaftlichen Einbußen seines Landes dürften dabei eine entscheidende Rolle gespielt haben. Am Ende des Tages kann das Vereinigte Königreich kein Interesse an einem solchen Szenario haben. Doch auch für die EU ist die Liste der negativen Implikationen, die mit einem solchen Schritt einhergehen würden, lang: Zollschranken würden wiederaufgebaut, die Wettbewerbsbedingungen könnten sich auseinanderentwickeln, und der störungsfreie Personen-, Waren- und Dienstleistungsverkehr würde (zumindest zeitweise) unterbrochen werden. Dies betreffe vor allem die Staaten, deren Wirtschaftsbeziehungen zu Großbritannien bislang besonders eng waren (z.B. Irland, die Niederlande, Belgien, Frankreich und Deutschland).

Die kommenden Wochen werden zeigen, ob in letzter Sekunde doch noch eine Lösung am Verhandlungstisch gefunden werden kann, und ob die Briten den Vertrauensbruch, der durch die Verabschiedung des Binnenmarktgesetzes vollzogen wurde, wiedergutmachen können. Mit Blick auf mögliche Zugeständnisse auf Seiten der Europäischen Union wird es vor allem darauf ankommen, die Geschlossenheit der 27 zu bewahren und Staaten, denen diese Kompromisse besonders schwerfallen, mit anderweitigen Entschädigungen entgegenzukommen.

Klimawandel

Hintergrund

Vor einem Jahr wäre die Diskussion um eine Reduktion von 55 Prozent der Treibhausgase bis 2030 im Vergleich zum Niveau des Jahres 1990 womöglich kaum denkbar gewesen. Seitdem hat sich viel getan: Neben der Vorstellung des Green Deals haben sich die Staats- und Regierungschefs beim Dezembergipfel letzten Jahres – mit Ausnahme von Polen – darauf geeinigt, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Dieses Ziel wurde anschließend in den Vorschlag für das erste europäische Klimagesetz (März 2020) aufgenommen. Seitdem wurde das Thema jedoch im Europäischen Rat nicht mehr schwerpunktmäßig behandelt. Die Coronapandemie, die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) sowie zum Recovery Fund beherrschten in der Zwischenzeit die Debatten. Dennoch wurde bei den vorgeschlagenen Plänen zur Krisenbewältigung immer das grüne und digitale Transformationspotential betont. Das Aufbauinstrument „Next Generation EU“ zur Ankurbelung der Konjunktur mit einer Schlagkraft von 750 Milliarden Euro und der MFR sind

darauf ausgelegt, ausdrücklich EU-Programme zu unterstützen, die zur Beschleunigung des ökologischen und digitalen Wandels und damit maßgeblich zum Klimaschutz beitragen sollen.

Im März verabschiedeten die Umweltministerinnen und -minister der EU die langfristige Klimastrategie der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen, die bis Ende 2020 gemäß dem Übereinkommen von Paris dem UNFCCC vorgelegt werden muss. Jeder Mitgliedsstaat muss nun bis Ende des Jahres seinen nationalen Plan (NDCs; Nationally determined contributions) einreichen.

Im September folgte dann die Vorstellung des „2030 Climate Target Plan“. Dieser Vorschlag der Kommission sieht vor, das Europäische Klimagesetz zu verschärfen, indem das 55-Prozent-Ziel für 2030 in das Europäische Klimagesetz als Zwischenziel eingebaut werden soll. Laut der Folgeabschätzung (Impact Assessment) kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Reduktion um 50 bis 55 Prozent aus volkswirtschaftlicher Sicht möglich ist. Bisher liegt die Zielvorgabe bei 40 Prozent. Das 55-Prozent-Ziel soll außerdem als NDC aufgenommen und dem UNFCCC-Sekretariat mitgeteilt werden.

Anfang Oktober stimmte das Parlament mit knapper Mehrheit für ein noch ambitionierteres Klimaziel: 60 Prozent weniger Emissionen bis 2030! Trotz des erhöhten Drucks seitens des Parlaments sollte es bei diesem Ratsgipfel hauptsächlich um eine erste Grundsatzdebatte über das Klimaziel 2030 gehen. Eine finale Entscheidung wird erst beim nächsten Ratsgipfel im Dezember erwartet. Mit der Verabschiedung des Klimagesetzes im Dezember würde die deutsche Bundesregierung damit auch im Zeitplan ihrer eigenen Agenda für die Ratspräsidentschaft bleiben.

Entwicklungen

Kurz vor dem Gipfel haben sich elf Mitgliedsstaaten (Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und Schweden) mit einer gemeinsamen Erklärung ausdrücklich hinter den Kommissionsvorschlag gestellt, den Ausstoß der Treibhausgase bis 2030 um mindestens 55 Prozent zu reduzieren. Bundeskanzlerin Merkel signalisierte ebenfalls die Unterstützung Deutschlands und betonte, dass sich alle EU-Mitgliedsstaaten bis Dezember gemeinsam zu diesem Ziel bekennen sollten. Bulgarien und Tschechien lehnen die neuen EU-Klimaziele jedoch nach wie vor ab. Beide halten an dem bestehenden 40-Prozent-Ziel fest, welches laut Regierungschef Bojko Borissow für Bulgarien die „absolute Obergrenze“ darstellt. Das stark von der Kohle abhängige Polen vertritt ähnliche Ansichten und befürchtet, erhebliche wirtschaftliche Einschnitte. Österreich zählt ebenfalls zu den Kritikern. Bundeskanzler

Sebastian Kurz hält den Vorschlag für grundsätzlich sinnvoll, fordert jedoch weitere Maßnahmen, um die Ziele besser mit der Wirtschaft zu vereinbaren.

Insgesamt wächst jedoch die Zustimmung für das neue Ziel, eine Entwicklung, die auch Merkel in der anschließenden Pressekonferenz herausstellte. Weitere Länder wie Griechenland und Italien, Belgien unter der neuen De Croo-Regierung sowie die zwei südosteuropäischen Mitglieder Rumänien und Kroatien haben die Unterstützung der Klimaziele zum Teil verkündet oder zumindest angedeutet. Zu den ehrgeizigsten Kandidaten zählt wohl Estland. „Wir [Estland] streben sogar 70 Prozent weniger an“, sagte der estnische Ministerpräsident Jüri Ratas zu Beginn des Gipfels.

Wie zu erwarten, wurde der Beschluss über das neue Klimaziel für 2030 auf den Debergipfel verschoben. Nach dem Gipfel betonte Merkel nochmals, dass im Dezember eine Entscheidung getroffen werden wird und Deutschland mit dem 55-Prozent-Ziel „sehr einverstanden“ ist. Die Entscheidung sei „eine Frage des Ehrgeizes, aber auch eine Frage der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten“, so Michel auf der Pressekonferenz.

Kommentar

Kurz gesagt, die Abschlusserklärung fiel erwartungsgemäß nüchtern und knapp aus. Schon vorab wurde über den Wortlaut der Erklärung debattiert, denn in der Erklärung heißt es nicht, wie so oft, dass die Vorschläge der Kommission begrüßt werden, sondern in diesem Fall wurden sie nur „diskutiert“. Trotzdem lässt sich mittlerweile eine erhöhte Zustimmung zu dem Klimaziel feststellen. Die Klimaambitionen werden grundsätzlich von allen Mitgliedsstaaten unterstützt, nur das vorgeschlagene Tempo wird von einigen Ländern nicht mitgetragen. Es bleibt fraglich, wie und in welcher Form Michel und die Unterstützer der Klimaziele die Gegner Tschechien und Bulgarien bis Dezember überzeugen können. In der abschließenden Pressekonferenz erwähnte er ausdrücklich noch einmal, dass die nationalen Umstände und Ausgangspunkte natürlich berücksichtigt werden. Zur Erinnerung: Nicht jeder Mitgliedsstaat muss gleichermaßen CO₂-Emissionen reduzieren. Im Frühjahr 2021 wird die Kommission eine Lastenverteilung vorschlagen, dabei wird ein jeweiliger Zielwert pro Land definiert.

Im Dezember sind die Staats- und Regierungschefs dann regelrecht gezwungen, eine Entscheidung zu treffen. Zumal einen Tag später, am 12. Dezember, die Folgekonferenz des Madrider Klimagipfel 2019 geplant ist. Konkrete Ergebnisse wären zu diesem Zeitpunkt sicherlich von Vorteil, um auch auf internationaler Bühne die oft betonte Vorreiterrolle in Sachen Klimaschutz wirklich zu übernehmen. Eine gemeinsame Ent-

scheidung zum Klimagesetz ist außerdem Voraussetzung für die dann bevorstehenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament.

Außenpolitik

Hintergrund

Der zweite Tag des Ratsgipfels stand überwiegend im Zeichen von Außenpolitik. Bereits beim Sondergipfel Anfang Oktober waren außenpolitische Themen dominierend gewesen. Bei jenem Treffen vor zwei Wochen hatten sich die Staats- und Regierungschefs ausführlich den Themen Türkei, Belarus und China gewidmet, sowie dem Giftanschlag auf den russischen Oppositionellen Alexei Navalny. Nun standen die Beziehungen der EU zu Afrika prominent auf der Gipfelagenda. Weitere außenpolitische Topthemen spielten allerdings erneut eine wichtige Rolle, wenngleich sie im Vorfeld nicht auf der Agenda des Gipfels zu finden waren.

Die Beziehungen zu Afrika sind seitens der EU bereits seit knapp einem Jahr in der Prioritätenliste nach oben gerückt. Ursula von der Leyen war kurz nach ihrem Amtsantritt Anfang Dezember 2019 ganz bewusst auf ihrer ersten Auslandsreise als Kommissionspräsidentin nach Addis Abeba, dem Sitz der Afrikanischen Union, gereist. Dies war als starkes Symbol aufgenommen worden, eine neue Partnerschaft mit Afrika anzustreben. Die Corona-Pandemie nahm in diesem Jahr jedoch die Dynamik aus diesem Prozess. Eigentlich hätte es in 2020 einen Gipfel zwischen der Europäischen und der Afrikanischen Union geben sollen. Charles Michel musste diesen jedoch auf das nächste Jahr verschieben. Nichtsdestotrotz besuchte der Außenbeauftragte der EU, Joseph Borrell, nun jüngst die Afrikanische Union. Mit diesem Besuch und dem aktuellen Ratsgipfel mit Afrika auf der Agenda versucht die EU offensichtlich, die Erneuerung einer Partnerschaft mit Afrika weiter voranzutreiben.

Die Lage im östlichen Mittelmeer rund um die Erschließung von Gasfeldern und die Spannungen mit der Türkei waren bereits beim vorangegangenen Ratsgipfel ein Thema mit hoher Priorität gewesen. Die Gipfelerklärung hatte verschiedene Beschlüsse umfasst, die von vielen Kommentatoren als eine Strategie mit Zuckerbrot und Peitsche gegenüber Ankara interpretiert worden waren. In der Zwischenzeit hatte die Türkei jedoch erneut ein Erkundungsschiff in das von Griechenland beanspruchte Seegebiet entsandt. Hinzu kommt eine neue Provokation der Türkei, die das seit den 1970er Jahren zur Geisterstadt verfallene Varosha betrifft. Dieser einstige Touristenort liegt im militärischen Sperrgebiet zwischen der Republik Zypern (EU-Mitglied) und der türkischen Republik Nordzypern. Nordzyperns Premierminister Ersin Tatar und der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan kündigten

jüngst gemeinsam an, Varosha wieder zugänglich zu machen, obwohl es de jure zum Gebiet der Republik Zypern gehört.

Entwicklungen

Bereits kurz vor Beginn des Gipfels und am ersten Gipfeltag drängten die Mitgliedsstaaten Griechenland und Zypern, das Thema Türkei erneut auf die Gipfelagenda zu nehmen. Besonders der griechische Ministerpräsident Kyriakos Mitsotakis (Nea Dimokratia, EVP) schlug einen nachdrücklichen Ton an. „Die Türkei ist konsistent hinsichtlich ihres provokativen und aggressiven Handelns. Die EU muss ebenfalls Konsistenz zeigen“, sagte Mitsotakis und forderte Konsequenzen, falls die Türkei ihr Verhalten nicht ändere.

Ratspräsident Michel willigte ein, das Thema Türkei für den zweiten Tag des Gipfels auf die Agenda zu nehmen und in der Tat beinhaltete die Abschlusserklärung erneut diesbezügliche Beschlüsse. Allerdings sind diese nicht substantiell abweichend von den Positionen, auf die man sich schon beim letzten Mal geeinigt hatte. Eher sind sie als unterstreichend zu bewerten und bedeuten, dass das Thema auf Wiedervorlage für den nächsten Gipfel gelegt wird. Der Rat fordert Ankara dazu auf, die zuvor erwähnten Handlungen einzustellen und auf einen Abbau der Spannungen hinzuwirken. Außerdem bekräftigt er seine uneingeschränkte Solidarität mit Griechenland und Zypern.

Die gemeinsamen Beschlüsse zum Thema Afrika sind umfänglich und dürften bei den Staats- und Regierungschefs weitestgehend unstrittig gewesen sein. Die Formulierungen unterstreichen die wichtige Rolle der strategischen Beziehung in vielerlei Hinsicht. Die EU sei Afrikas größter Handels-, Investitions- und Entwicklungspartner. Außerdem wird die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit besonders im aktuellen Kontext der Corona-Pandemie betont.

Nur ein Punkt führte zwischen den Staats- und Regierungschefs offenbar zu Diskussionen. Einige Mitgliedsstaaten forderten mit Blick auf den Themenkomplex Migration, dass Rückführungen und ein Rücknahmeabkommen Erwähnung finden sollten. Letztlich heißt es im Abschlussdokument ausführlich, aber umständlich, die EU möchte „zusammenarbeiten, um die Frage der Mobilität und alle Aspekte der Migration, einschließlich der regulären Migration, der Bekämpfung der illegalen Migration, der Rückübernahme sowie der Bekämpfung von Schleusernetzen, auf beiden Kontinenten und zwischen ihnen, zu behandeln.“ Die gewählte Formulierung verdeutlicht die Komplexität des Themas Migration eindrucksvoll, ist gleichwohl in Einklang mit dem jüngst von der Kommission vorgestellten Migrationspakt, der die Migrationspolitik der EU neu zu regeln versucht. Ebenfalls ein Unterfangen mit hoher

Komplexität und ein Thema, welches den Rat bald beschäftigen wird.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Themen Belarus, südliche Partnerschaft und der Abschluss von Flug MH17 ebenfalls Erwähnung im Abschlussdokument des Gipfels fanden.

Kommentar

Die Tatsache, dass der Rat sich der Partnerschaft mit Afrika ausführlich widmete, ist ein wichtiges Zeichen. Besonders unter dem Eindruck aktueller Krisenthemen wie der Corona-Pandemie oder dem drohenden No-Deal-Brexit ist es ein beruhigendes Signal, dass der Rat strategisch wichtige Themen auch im Modus des Krisenmanagements nicht aus den Augen verliert. Dass es ausgerechnet beim Themenkomplex Migration die einzigen wirklichen Diskussionen gab, zeigt jedoch, dass Afrika seitens der EU vornehmlich aus der Migrationsperspektive betrachtet wird. Einerseits ist dies nachvollziehbar, besonders aus der Wahrnehmung der von illegaler Migration am meisten betroffenen Mitgliedsstaaten. Andererseits sollte der Erneuerung der Partnerschaft mit Afrika unabhängig vom Thema Migration auch aus strategischen Gründen hohe Priorität eingeräumt werden. Zurecht stellt der Rat fest, „es gibt nicht nur Herausforderungen, sondern auch Chancen“. Um diese Chancen zu nutzen, sollte die EU den Weg einer Erneuerung der Partnerschaft mit Afrika konsequent fortsetzen und – ohne Migration auszuklammern – alle relevanten Themen in den Blick nehmen.

Der für das nächste Jahr vorgesehene Gipfel von Afrikanischer und Europäischer Union kann hierbei eine wichtige Rolle spielen.

Das Thema Türkei beschäftigte den Rat bei diesem Gipfel unliebsamer Weise erneut. Auch wenn Charles Michel es womöglich gerne nicht auf die Agenda gehoben hätte, so blieb ihm angesichts der neusten türkischen Provokationen keine Wahl. Die beim letzten Ratsgipfel gewählte Zuckerbrot-und-Peitsche-Strategie hat ihr Ziel, die Türkei zur Deeskalation zu bringen, bisher eindeutig verfehlt. Aktuell deutet zudem nichts darauf hin, dass die Strategie in den kommenden Wochen Wirkung entfalten könnte. Dennoch entschied man sich, die Drohkulisse aktuell unverändert zu lassen und vertagte mögliche Verschärfungen. Es ist wahrscheinlich, dass man sich beim nächsten Treffen, ob in Präsenzform oder virtuell, dem Thema Türkei erneut wird zuwenden müssen. Dass sich die Ausgangslage bis dahin maßgeblich geändert haben wird, ist unwahrscheinlich. Immerhin könnte bis dahin ein neuer US-Präsident gewählt worden sein, der wieder einem verstärkt multilateralen Ansatz in der internationalen Politik folgen könnte. Dass Präsident Erdoğan aber auf Deeskalation umschwenkt, ist in jedem Fall unwahrscheinlich. Sicher wird er aber nicht um jeden Preis an seinem Vorgehen festhalten. Sollte der EU keine andere Wahl bleiben, müssen und sollten die Staats- und Regierungschefs beim nächsten Treffen mögliche Sanktionen gegen die Türkei diskutieren.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry

Leiter

Europabüro Brüssel

www.kas.de/bruessel

hardy.ostry@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“,
CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)