

BERICHT

“The European Order”

Lissabon, 04.-05. Dezember 2017



Carolin Marx und Janny Schulz¹

Deutschland und Portugal pflegen gute politische Beziehungen miteinander und blicken auf eine lange Tradition der Zusammenarbeit zurück. Um die Freundschaft und den Austausch zwischen beiden Ländern weiterhin zu fördern, leistete das Deutsch-Portugiesische Expertenmeeting unter dem Titel „The European Order“, das vom Institut für Europäische Politik (IEP) Berlin und dem Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) Lissabon koordiniert und ausgerichtet wurde, einen wichtigen Beitrag. Ziel des deutsch-portugiesischen Austausches ist es, aktuelle Probleme der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beider Länder im offenen Dialog zu diskutieren und gemeinsame Antworten zu finden, die den Erfordernissen der europäischen Integration Rechnung tragen. Ca. 35 ExpertInnen beider Länder kamen am 04.-05. Dezember 2017 in Lissabon zusammen, um sich über Themen wie die Reform der Eurozone, den Reforminitiativen in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unter Berücksichtigung der transatlantischen Beziehungen sowie den EU-Afrika-Beziehungen auszutauschen.

¹ Carolin Marx, Research Advisor, Institut für Europäische Politik, Berlin; Janny Schulz, Research Associate, Institut für Europäische Politik, Berlin

Aktuelle Herausforderungen und Errungenschaften

In den Eröffnungsreden des Expertentreffens gingen die Redner auf die aktuellen Herausforderungen der EU ein. Derzeit müsse sie sowohl mit außenpolitischen Unsicherheiten sowie innenpolitischen Konflikten umgehen. Zu den aktuell dringendsten außenpolitischen Herausforderungen zählen die anhaltende kritische Situation in Syrien, das Machtvakuum in Libyen, Jihadismus und Terrorismus, und die Beziehungen zu Russland und zur US-Regierung unter Donald Trump. Die Redner hoben hervor, dass es besonders im Bereich der Migration langfristige Strategien brauche, um Menschen sichere Lebensumstände in ihren Heimatländern zu ermöglichen und so größere Migrationsbewegungen vorzubeugen. Innenpolitisch stehe die Union vor allem schwierigen ökonomischen Herausforderungen, dem Austritt Großbritanniens aus der EU und nicht zuletzt dem steigenden Vertrauensverlust und der zunehmenden Europaskepsis der europäischen Bevölkerung gegenüber. Letztere sei die größte aller Herausforderungen seit ihrer Gründung. Dennoch hätte die Europäische Union in den letzten sechs Jahrzehnten ebenso große Erfolge erzielt. Allen voran sei der Frieden innerhalb Europas zu nennen, die digitale Entwicklung, die Wahrung von Menschenrechten, der Beschäftigungshöchststand innerhalb der EU und die Standards beim EU-weiten Verbraucherschutz. Auch die Fortschritte auf dem Gebiet der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ)² wurden in den Eröffnungsreden als positiv bewertet.

Tiefgreifende Reformvorschläge

Im Fokus des ersten Panels standen die Reformvorschläge aus Paris und Brüssel. Ein starker Euro als gemeinsame Währung der Europäischen Union sei in der Lage, für Stabilität in Europa, besonders in Südeuropa, zu sorgen. Mehr Stabilität in Südeuropa bedeute ebenso größeren Wohlstand in Nordeuropa. Der Euro als gemeinsame Währung könne zudem den Zusammenhalt und die soziale Stabilität in den Mitgliedstaaten stärken. Um neuen Finanzkrisen präventiv entgegenzuwirken, müssten sich die Mitgliedsstaaten allerdings noch vor 2019 über wirtschaftliche Reformen einigen, denn der Rahmen dafür sei das Europäische Semester und der jährlich stattfindende Euro-Gipfel, oder es müsse über neue Stabilitätsmechanismen nachgedacht werden.

Die Zukunft des Euro als gemeinsame Währung sei während der Finanzkrise in Gefahr gewesen. Nun müsse mittelfristig über weitgehende Reformen nachgedacht werden. Dennoch seien wichtige Errungenschaften aus der Krise hervorgegangen. Europa verfüge nun über die Bankenaufsichtsbehörde European Banking Authority (EBA), und die Eurozone sei widerstandsfähiger als je zuvor. Auch die Sorgen von 2016 um weitere EU-Austrittsgesuche nach dem Brexit-Referendum blieben bisher unbegründet. Dennoch müssten die verbleibenden Mitgliedstaaten den Austritt Großbritanniens aus der Union finanziell kompensieren. 2018 sei ein Jahr voller wichtiger Entscheidungen und zukunftsweisender Entwicklungen. Das Fehlen einer deutschen Regierung nach den Bundestagswahlen im September 2017 lasse eine belastbare deutsche Position bisher jedoch nur erahnen, da die verschiedenen Parteien divergierende Positionen vertreten. Konkrete Reformen müssten daher vorerst warten, bis die deutsche Regierungsbildung voraussichtlich Mitte 2018 abgeschlossen sei. Fest stehe jedoch bereits, dass Deutschland ein starker Unterstützer des europäischen Projektes bleibe und eng mit dessen

² englisch Permanent Structured Cooperation, PESCO.

Mitgliedstaaten zusammenarbeiten werde. Weitere Herausforderungen stünden mit den anstehenden Parlamentswahlen in Italien im März 2018 und den Regionalwahlen in Hessen und Bayern im Herbst 2018, welche die deutsche Regierung vor eine wichtige Beweisprobe stellen werde, an. Das Frühjahr 2019 wird vor allem vom Brexit geprägt sein, der von allen Anwesenden nicht als eine Hürde, sondern vielmehr als eine Chance für mehr Geschlossenheit der verbleibenden Mitgliedstaaten gesehen wurde. 2019 stünden zudem im Mai die Europaparlamentswahlen sowie im Oktober die Ernennung der neuen Kommissionsmitglieder an, die die Umsetzung von Reformen beeinflussen werden.

Reformvorschläge aus Paris und Brüssel, die eine Transformation der Stabilitätsmechanismen des Europäischen Währungsfonds (EWF) vorsehen, liegen bereits vor. Emmanuel Macrons Vorschlag zur Bildung eines "Kerneuropas" mit flexibleren, effizienteren Strukturen und möglichen schnelleren Änderungen von Verträgen, sowie der Vorschlag zur Schaffung eines Europäischen Finanzministers und eines eigenen Eurozonenbudgets wurden von den ExpertInnen erwähnt. Auch Jean-Claude Junckers Vorschläge, die EU durch eine stärkere Einheit der EU-27 zu konsolidieren und so die Europäische Kommission zu stärken, warten bisher auf eine klare Antwort aus Berlin. Weiterhin sähen Junckers Reformpläne vor, dass Mitgliedstaaten, die nicht nur aus finanziellem Eigeninteresse, sondern auch aus politischem Verantwortungsbewusstsein partizipieren wollen, stärker unterstützt werden. Die europäische Integration solle aus einem Europäischen Budget, anstatt individueller Budgets finanziert werden. Entscheidungsprozesse sollten demokratischer legitimiert werden, und das Europäische Parlament gänzlich involvieren. Zudem müssten, wenn nötig, öffentliche Investitionen getätigt und das Bankenwesen gestärkt werden, so die Forderung der ExpertInnen. Langzeitarbeitslosigkeit müsse aus wirtschaftlichen und technischen Gründen vermieden werden. Wirtschaftliche, finanzielle und Investitionsreformen führten zu widerstandsfähigeren Regierungen.

In der Zukunft seien die Fragen nach Funktionen und Struktur des Eurozonenbudgets und des Europäischen Währungsfonds zu klären. Auch die Kompetenzen und rechtlichen Grundlagen für die Etablierung eines Europäischen Finanzministers müssten vorab gründlich erörtert werden. Ebenso seien die Risiken und Chancen einer Europäischen Bankenunion zu analysieren, so die ExpertInnen. Als ein Referenzmodell könnte Portugal dienen, da das Land bewiesen hat, dass es möglich ist, auch aus schwierigen Zeiten gestärkt hervorzugehen. 80% der portugiesischen Bevölkerung sei, trotz der harten finanziellen Einschnitte, pro-europäisch eingestellt. Dennoch müsse bedacht werden, dass EU-Bürger in der Vergangenheit das Gefühl hatten, ihre Interessen müssten hinter denen der Banken zurücktreten. Für die kommenden Jahre müsse dies bedacht werden, und die Vorteile, die sich für die Bürger ergeben, verstärkt in den Vordergrund gestellt werden. Wichtig sei dabei, dass alle Mitgliedstaaten beim Thema Migration, das Europa auch in Zukunft begleiten wird, solidarisch zusammenstehen.

Mehr Zusammenarbeit angesichts internationaler Krisen

Zu Beginn des Panels wurden von den ExpertInnen die aktuell größten Herausforderungen für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik skizziert. Vor allem müssten die Entwicklungen nach der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten, die Entwicklungen in Russland, der Ukraine, Libyen und Syrien, Kim Jong Uns Verhalten gegenüber der Europäischen Union, Iran, sowie

Terrorismus und internationale Migration berücksichtigt werden. Auch innereuropäische Themen wie die Entwicklung der GSVP, Außengrenzschutz und die anstehenden Veränderungen der Machtbalance durch den Brexit wurden diskutiert. Obwohl die EU hauptsächlich eine nach innen gerichtete Politik zur Förderung von Wohlstand und Frieden seiner Mitgliedstaaten betreibt, müsse sie sich ebenso nach Außen richten, um den inneren Frieden und Wohlstand zu erhalten. Besonders an den Außengrenzen und im Bereich Terrorismus käme es zu Überschneidungen zwischen internen und externen EU-Angelegenheiten. Durch die komplexe Sicherheitslage außerhalb der Europäischen Union hätte diese nun ihre Rolle als Garant für internationale Ordnung und Stabilität, als Friedenswahrer und deeskalierende Kraft zu beweisen.

Portugal wolle seine Ausgewogenheit zwischen der kontinentalen und atlantischen Dimension weiterhin beibehalten. Es vertraue nach wie vor auf die atlantische Dimension im Bereich der Verteidigung, und verfüge gleichzeitig über eine global weit ausgebreitete Streitkraft. Die anfängliche Zurückhaltung Portugals beim Unterzeichnen der SSZ erklärten die ExpertInnen mit den Erfahrungen der Portugiesen während der Finanzkrise, wodurch Abwägungsprozesse mehr Zeit in Anspruch nehmen würden. Das Vertrauen Portugals und der portugiesischen Bürger in die GSVP stehe jedoch außer Frage. Des Weiteren wurde Portugals vergleichsweise geringe finanzielle Beteiligung an der SSZ angesprochen. Die portugiesischen ExpertInnen erklärten, das Portugal zwar ein stabiles, jedoch vergleichsweise nur geringes Bruttoinlandsprodukt³ und keine signifikante Verteidigungsindustrie aufweisen könne. Daher wären es vor allem die Mitgliedstaaten mit einem höheren BIP wie Frankreich, Deutschland, Spanien und Italien, die die Rolle von Großbritannien in der Verteidigungspolitik übernehmen müssten. Finanzielle Förderung seitens der Kommission für die Entwicklung von Prototypen und Verteidigungsausrüstung, die innerhalb und außerhalb Europas eingesetzt würden, sei laut den ExpertInnen zwingend notwendig.

In den letzten 12 Monaten seien innerhalb der GSVP große Fortschritte erlangt worden. Zu den Fortschritten gehörten die Einrichtung des militärischen Hauptquartieres Militärische Planungs- und Führungsfähigkeit in Brüssel (MPCC)⁴ und ein Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (CARD)⁵ sowie die Einrichtung des Europäischen Verteidigungsfonds. Als wichtigste Entwicklung der GSVP der letzten Jahre sei zudem die SSZ⁶ zu nennen. Die Europäische Union könne sich durch die SSZ stärker in zivile Missionen einbringen und strategische Autonomie erlangen, wenn die GSVP nicht länger nur ein Thema der NATO und der transatlantischen Beziehungen sei. Die SSZ als langfristiger rechtlicher und politischer Rahmen verbessere einerseits die militärischen Möglichkeiten, verlange aber auf der anderen Seite, dass finanzielle Verbindlichkeiten von den Beteiligten eingehalten würden. Viele der an der SSZ beteiligten Staaten hätten ein großes Eigeninteresse an der Fortentwicklung der GSVP, und wollten in der Forschung und Entwicklung

³ Laut der Weltbank betrug das BIP Portugals in 2016 204,6 Milliarden USD. Vergleichsweise betrug im selben Jahr das BIP von Deutschland 3,467 Billionen USD, von Spanien 1,232 Billionen USD und 1,85 Billionen USD von Italien.

⁴ Military planning and conduct capability.

⁵ Coordinated Annual Review on Defense.

⁶ Seit dem 13. Dezember 2017 beteiligen sich 25 Mitgliedstaaten: Deutschland, Belgien, Portugal, Bulgarien, Österreich, Estland, Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Lettland, Litauen, Zypern, Luxemburg, Tschechische Republik, Ungarn, die Niederlande, Polen, Rumänien, Griechenland, Slowenien, die Slowakei, Finnland und Schweden.

sowie der bei der Beschaffung von militärischen und militärtechnischen Geräten enger zusammenarbeiten. Die ExpertInnen waren der Meinung, dass dies womöglich weniger aufgrund des politischen Willens hin zu einer Verteidigungsunion zu deuten sei, sondern vielmehr industrielle Interessen dahinter stünden. Auch die unterschiedlichen Standpunkte zwischen Deutschland, der Europäischen Kommission und Frankreich, die die SSZ bisher dominieren würden, wurden thematisiert. Während Deutschland und die Europäische Kommission die Inklusion einer maximalen Anzahl von Mitgliedstaaten anstrebe, läge Frankreichs Fokus vorrangig auf der Effektivität der Zusammenarbeit.

Zudem diskutierten die ExpertInnen die Rolle der GSVP für die europäischen Bürger. 2013, im Nachgang der europäischen Finanzkrise, sei die GSVP wieder mehr in den Fokus der Bürger gerückt. Während in der Finanzkrise innerhalb der EU-Bevölkerung die wirtschaftliche Situation und die Arbeitslosigkeit in der EU thematisiert wurden, stehen heute die verschlechterte Sicherheitssituation in Europa und der Terrorismus im öffentlichen Fokus. Die Europäische Union müsse zudem mehr Bürgernähe aufzeigen, um einem weiteren Legitimitätsverlust und den Anstieg von Europaskepsis entgegen zu wirken. In diesem Zusammenhang wurde vor der Verwendung der SSZ als sogenanntes Buzzword innerhalb des Diskurses gewarnt, zu dessen Inhalt die Bürger womöglich kaum Bezug hätten.

Hin zu einer gleichberechtigteren Zusammenarbeit

Das letzte Panel des Expertenmeetings beschäftigte sich mit den Beziehungen der Europäischen Union zum Afrikanischen Kontinent. Portugal sei hierbei eine treibende Kraft, die afrikanische Themen in die EU einbringe. Auf Portugals politischer Agenda spiele Afrika seit der Demokratisierung Portugals 1974 eine wichtige Rolle, auch aufgrund dessen, dass Afrika bis 2016 der zweitwichtigste Handelspartner Portugals war. Portugals Rolle in Europa sei die einer „geographischen Brücke nach Afrika“. Sie ähneln einem Vermittler zwischen unterschiedlichen Standpunkten der beiden Kontinente, trage zum gegenseitigen Verständnis bei und stehe für eine Beziehung auf Augenhöhe.

Afrika sei aus der europäischen Perspektive vor allem im Hinblick auf Ressourcen, Markt und Sicherheit relevant. Beim Thema der Sicherheit gehe es seitens der EU mehrheitlich um die Sicherheit von EU-Bürgern in Afrika. Zudem sei Afrika aus historischen Gründen, sowie aufgrund globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel, der ohne die Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern nicht aufgehalten werden könne, sehr wichtig. Chinas Engagement in Afrika sei das einer Soft Power, das von der EU laut der PanelistInnen unterschätzt werde. Trotzdem sei der Einfluss Chinas verglichen mit dem der EU eher gering, und die Europäische Union sei weiterhin der wichtigste Partner in humanitären Fragen. Die PanelistInnen ermutigten Europa, ihren Ruf der wertebasierten und rechtstaatlichen Gesellschaft zu überdenken, stärker zu betonen und zu verteidigen, anstatt sich auf Investitionen zu fokussieren. Von afrikanischer Perspektive würde Europa noch immer als die wichtigste Referenz für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wahrgenommen. Das Thema der Migration sei aus afrikanischer Sicht nicht im Fokus der EU-Afrika-Beziehungen, nähme aus EU-Perspektive jedoch einen bedeutend höheren Stellenwert ein. Diese Diskrepanz führe zu Diskussionen zwischen der EU und der Afrikanischen Union (AU). Auch innerhalb der Europäischen Union Sorge die Bewältigung von Migrationsströmen für eine starke Diversität und

Fragmentierung im Bereich des Außengrenzmanagements und der GSVP. Derzeit fußten Migrationsthemen wie auch der Handel auf bilateralen Abkommen. Allerdings fehle dabei bisher ein europäischer und vor allem kooperativer Ansatz. Diese Abkommen bedürfen einer Revision und es müsse ein institutioneller Rahmen zwischen afrikanischen und europäischen Partnern geschaffen werden, der einen kooperativen anstelle eines konfrontativen Ansatzes verfolge. Zusätzlich sei ein institutioneller Rahmen notwendig, um Vertrauen und Wertschätzung zwischen der EU und den afrikanischen Staaten zu schaffen. Im Sicherheitsbereich hoben die ExpertInnen die Afrikanische Friedens- und Sicherheits-Architektur (APSA) zur Konfliktprävention, Konfliktmanagement und Friedensförderung hervor, die das beste bestehende Instrument innerhalb der EU-Afrika-Partnerschaft sei. Diese bedürfe jedoch mehr Regeln und besserer Vorhersehbarkeit. An dieser Stelle müssten die Möglichkeiten bestehender Instrumente diskutiert und reformiert werden. Ebenso sollte die Rolle von Diasporas und deren Einflüsse auf ihre Herkunftsländer besser wissenschaftlich analysiert werden. Die PanelistInnen forderten, dass für die gemeinsame EU-Afrika-Strategie schnellstmöglich verbindliche Ansprechpartner auf beiden Seiten gefunden werden müssten. Als problematisch für die weitere enge Zusammenarbeit nannten die ExpertInnen die Unpopularität von „Good governance“ in einigen afrikanischen Staaten und deren Instabilität sowie die fehlende Bereitschaft, die Zivilgesellschaft partizipieren zu lassen.

Die ExpertInnen nutzten das Panel als Möglichkeit, das EU-Afrika-Gipfeltreffen zu reflektieren, das im November 2017 in Abidjan stattfand. Es war das erste Gipfeltreffen zwischen der EU und der Afrikanischen Union, das in einem subsaharischen Land stattfand. Die hohen Teilnehmerzahlen aus hohen Regierungskreisen zeugten von großem Interesse auf beiden Seiten und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen der EU, der AU und den Vereinten Nationen stand im Fokus des Gipfels. Auf dem Gipfeltreffen wurden vor allem die Migration und Themen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit diskutiert. Sexuelle und reproduktive Gesundheit sei ein Aspekt demographischen Wachstums und indirekt verbunden mit Migration. Weitere Herausforderungen seien die Kontrolle der demographischen Entwicklung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und einer integrativen Gesellschaft, sowie Menschenrechte.

Das dritte Panel beschäftigte sich zudem mit afrikanischen Sichtweisen auf afrikanisch-europäische Themen, die derzeit von Enttäuschung geprägt und auf einem historisch schlechten Level seien. Die Situation in Libyen habe auf afrikanischer Seite für eine große Enttäuschung über das Verhalten der EU gesorgt. Durch sie sollten die europäischen und afrikanischen Staaten ihre gemeinsame Verantwortung erkennen. Weiterhin seien bisherige Strukturen angesichts der aktuellen und zukünftigen Probleme nicht länger funktionstüchtig. Hybridprojekte und neue Wege von Führung und Eigenverantwortung müssten initiiert werden. Auch bisherige Geber-Nehmer-Beziehungen sollten überdacht werden. Traditionelle Partner wie Südafrika hätten in den vergangenen Jahren weniger Aufmerksamkeit seitens der Europäischen Union bekommen. Die bisherige EU-Afrikastrategie würde von afrikanischer Seite als „Dialog der Tauben“ gesehen werden, die es nicht schaffte, bisherige Geber-Nehmer-Beziehungen aufzulösen. Ebenso seien mit China, der Türkei und Russland weitere politische Akteure als Alternativen zur Europäischen Union hinzugekommen, wodurch einige afrikanische Länder wie Südafrika nun Spielraum zu Verhandlungen in einigen Bereichen sähen. Auch im Bereich der Migration habe sich eine Handelsatmosphäre herausgebildet, in der Regime wie der Tschad, Niger und Mali ihre gestärkte Position erkennen und ihre Rolle als

Transitländer für einen „Deal“ ähnlich dem EU-Türkei-Abkommen nutzen wollten. Ebenso wurden die erhöhten Summen angesprochen, die in die Sicherheit und Sicherheitsentwicklung speziell von Ländern in den Regionen Sahel, Westafrika und dem Horn von Afrika, flössen, und die an anderer Stelle eingespart werden würden. Die Frage, ob Investitionen wie diese langfristige Lösungen oder ad hoc-Reaktionen seien, wurde aufgeworfen. Die ExpertInnen waren sich jedoch einig, dass durch Investitionen aktuelle Herausforderungen auf dem afrikanischen Kontinent nur zum Teil gelöst werden könnten. Wichtig für die Zukunft seien eine qualitative substantielle Zusammenarbeit, die Stärkung von kleinen und mittelständigen Unternehmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Stärkung der Zivilgesellschaft.

Schlussbetrachtungen

Zwei wichtige Aspekte machte das Deutsch-Portugiesische Expertenmeeting deutlich. Zum einen könnten die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen nur durch ein gemeinsames solidarisches Engagement und weitere Investitionen in ein geeintes Europa in Angriff genommen werden. Zum anderen bestehe kein Zweifel daran, dass Portugal sich von den tiefen Einschnitten durch die Finanzkrise wieder erholen konnte. Deutschland und Portugal verbinde eine sehr enge Partnerschaft und sie wollten sich gemeinsam stärker in die Gestaltung der Europäischen Ordnung und in die Beziehungen zwischen der EU und Afrika einbringen. Das Expertenmeeting habe einmal mehr verdeutlicht, dass afrikanische Stimmen mehr Beachtung geschenkt werden müsse, und dafür eigene, europäische Kanäle öfter bemüht werden müssten, um einen ganzheitlichen europäischen Ansatz zu finden. Die TeilnehmerInnen begrüßten die Durchführung des Expertenmeetings, das eine wichtige Plattform für den vertieften Dialog zwischen Deutschland und Portugal darstellt. Zusammenhalt und solidarisches Engagement sind die Schlüsselbegriffe, um Europa auf die Herausforderungen der Zukunft besser vorzubereiten und die EU zu stärken. Der Dialog zwischen den Ländern darf nicht abbrechen, weswegen wir uns umso mehr freuen, das kommende Deutsch-Portugiesische Forum im Herbst 2018 gemeinsam ausrichten zu können. Besonderer Fokus soll auf die Digitalisierung, Klein- und mittelständischen Unternehmen, sowie auf die Situation in der MENA Region gelegt werden.