

## Abschlussgipfel eines Krisenjahres: Viele Fragen bleiben offen

EUROPÄISCHER RATSGIPFEL VOM 17./18. DEZEMBER 2015

**Der letzte Ratsgipfel im Jahr 2015 wartete mit einer vollen Agenda auf. Die Hauptthemen: Migration sowie das britische Referendum über die EU-Mitgliedschaft. Daneben diskutierten die Staats- und Regierungschefs über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung sowie weitere Schritte in der Umsetzung des 5-Präsidenten-Berichts zur Wirtschafts- und Währungsunion. Eine kontroverse Aussprache gab es zur North-Stream-Pipeline. Ferner verabschiedete der Europäische Rat Schlussfolgerungen zum Klimagipfel und zu außenpolitischen Themen.**

**Im Bereich Migration verpflichteten sich die Mitgliedstaaten - angesichts eines ernüchternden Umsetzungsstands - zu einer beschleunigten Implementierung bereits getroffener Beschlüsse. Die neuen ehrgeizigen Vorschläge der Europäischen Kommission zum Schutz der EU-Außengrenzen wurden – wie im Vorfeld des Gipfels erwartet – nur diskutiert. Auch zum britischen Referendum gab es noch keinen Abschluss zu vermelden; für die kommenden Monate kündigen sich noch schwierige Gespräche an. Viele noch offene Fragen werden mithin bereits beim nächsten Gipfel im Februar 2016 wieder auf die Agenda rücken.**

### 1. Migration

Die Staats- und Regierungschefs nahmen zum einen eine Bestandsaufnahme der Umsetzung vereinbarter Maßnahmen vor, zum anderen diskutierten sie neue Kommissionsvorschläge zur Sicherung der Außengrenzen:

A) Umsetzung beschlossener Maßnahmen:

Hintergrund: Seit April war die Flüchtlingskrise Dauerthema bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs. Zuletzt setzten sie sich im 3-4 Wochentakt in unterschiedlichen Foren (La Valletta-Gipfel, EU-Türkei-Gipfel, Sondergipfel) mit dem Thema auseinander und trafen dabei regelmäßig weitreichende Beschlüsse. Seit Monaten hakt es jedoch an der Umsetzung der ehrgeizigen Vorhaben durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission zeichnete in einem am 15. Dezember vorgestellten Fortschrittsbericht ein ernüchterndes Bild.

Ungewohnt deutlich bezeichneten die Staats- und Regierungschefs beim Rat den Umsetzungsstand der Maßnahmen als ungenügend und beschlossen eine dringliche Implementierung u.a. folgender Vorhaben:

1. Eine beschleunigte Einrichtung der bereits beschlossenen sog. „Hotspots“ in Griechenland und Italien. Bislang sind nur 2 von 11 geplanten Hotspots operationell. Insbesondere Griechenland hat hier noch Nachholbedarf. Zudem will man sich über einen Zeitrahmen für die Einrichtung weiterer Hotspots verständigen.
2. Daneben wollen die Mitgliedstaaten die trotz mehrfacher Appelle unbefriedigende personelle Ausstattung der Grenzschutzagentur Frontex und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen aufbessern.
3. Zudem beschlossen sie rasche Fortschritte bei der systematischen Identifizierung, Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken von Flüchtlingen – notfalls unter Zwang. Die Kommission hatte am 10.12. ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien, Griechenland und Kroatien eingeleitet, da die drei Länder ihren Verpflichtung nur

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

OLAF WIENTZEK

KAI ZENNER

Dezember 2015

unzureichend nachgekommen waren: Italien hatte die notwendige Registrierung nur bei der Hälfte der angekommenen Flüchtlinge durchgeführt, Griechenland gar nur bei einem Viertel.

4. Umsetzung der Beschlüsse zur Verteilung von Flüchtlingen aus Griechenland und Italien auf der einen sowie von Drittstaaten auf der anderen Seite. Insbesondere bei der im September 2015 beschlossenen Neuansiedlung von 160.000 Flüchtlingen ist der Umsetzungsstand katastrophal: Bislang sind erst 208 Personen davon erfasst.

5. Intensivierung der Rückführungen abgelehnter Asylsuchender und eine stärkere Unterstützung besonders betroffener Mitgliedstaaten bei Rückführungsaktionen.

6. Rasche Umsetzung der mit Drittstaaten abgehaltenen Gipfelbeschlüsse (Konferenz der Westbalkanländer, EU-Afrika-Gipfel), nicht zuletzt auch des gemeinsamen Aktionsplans bei der Türkei. Entgegen der ursprünglichen Planung gelang es nicht, sich bis zum Dezembergipfel auf die Finanzierung der der Türkei zugesagten Hilfen in Höhe von drei Milliarden Euro zu einigen, obgleich die Europäische Kommission ihren Anteil von ursprünglich 500 Millionen Euro auf eine Milliarde aufgestockt hat. Immerhin sind mittlerweile alle Mitgliedstaaten grundsätzlich bereit, sich finanziell zu beteiligen. Die Innenminister sollen in den kommenden Wochen für die zügige Umsetzung dieser Absichtserklärungen sorgen.

B) Zudem diskutierten die Staats- und Regierungschefs auch ein von der Europäischen Kommission am 15. Dezember vorgelegtes Paket von Legislativvorschlägen:

1. Zentral ist der Verordnungsvorschlag zur Aufwertung von Frontex zu einem „Europäischen Grenz- und Küstenschutzsystem“ („European Border and Coast Guard“). Hauptaufgabe ist die Überprüfung der EU-Außengrenzen auf Schwachstellen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten. Die Befugnisse der neuen Stellen würden gegenüber denen von Frontex deutlich ausgeweitet: Die Behörde kann Mitgliedstaaten verbindliche Maßnahmen zur Behebung von Schwach-

stellen innerhalb einer bestimmten Frist auferlegen und bei Bedarf auch entsprechende Unterstützungsteams entsenden. Kann ein Mitgliedstaat allerdings seinen Verpflichtungen nicht nachkommen und ist dadurch die Funktionsweise des gesamten Schengenraums gefährdet, erhält die Behörde ein Interventionsrecht – auch gegen den Willen des betroffenen Landes. Gleichwohl betonte die Kommission, dass die Behörde eine solche Entscheidung nicht ohne die Einbeziehung der anderen Mitgliedstaaten treffen könnte. Darüber hinaus soll die Behörde auf eine schnelle, innerhalb von drei Tagen verfügbare Eingreiftruppe von 1500 Grenzschützern zurückgreifen können. Die Mitgliedstaaten sollen dafür jährlich ca. 2-3% ihrer nationalen Grenzschutzkräfte zur Verfügung stellen. Zudem soll die aufgewertete Grenzschutzagentur ein eigenes Rückführungsbüro erhalten, um auch eigenständig Rückführungen durchführen zu können. Der Vorschlag sieht zudem eine Stelle vor, bei der Grundrechtsverletzungen im Rahmen der durchgeführten Missionen gemeldet werden können. Bis 2020 soll das Personal der neuen Agentur auf 1000 aufgestockt werden, das Budget parallel von heute 238 Millionen auf 322 Millionen.

Die Mehrheit der Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland und Frankreich, unterstützt den Kommissionsvorschlag. Auch der Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk und die EVP-Fraktion im Europäischen Parlament sprachen sich für die Maßnahme aus. Andere Länder, darunter auch Ungarn, Griechenland, Polen und Spanien, stehen dem Vorschlag grundsätzlich positiv gegenüber, meldeten aber Bedenken an: Insbesondere die Entsendung von Grenzstreitkräften ohne die vorherige Zustimmung eines Mitgliedstaats stieß auf Kritik. Im Laufe des Gipfels gelang es, die Bedenken teilweise abzufedern. Der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans bezeichnete die zwangsweise Entsendung von Grenzschützern als eher theoretische Möglichkeit. Die Innenminister werden die Vorschläge weiter diskutieren. Ziel: Annahme der Verordnung im Rat und im Europäischen Parlament noch während der niederländischen Ratspräsidentschaft, d.h bis Ende Juni 2016.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD  
OLAF WIENTZEK  
KAI ZENNER

Dezember 2015

2. Gleichzeitig legte die Kommission einen weiteren Verordnungsvorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodex' vor: Dieser ermöglicht nun systematische Kontrollen aller Reisender (also auch der „Schengenbürger“) bei der Einreise in den Schengenraum.

3. Geplant ist ferner ein einheitliches EU-Reise-Dokument für illegale Drittstaatenangehörige, um die Rückführung illegaler Migranten zu erleichtern.

Am Rande des Gipfels fand in der Vertretung Österreichs bei der EU ein separates Treffen von 11 EU-Ländern mit dem türkischen Premier Ahmet Davutoglu über die Umsetzung des am 29. November verabschiedeten EU-Türkei-Aktionsplans sowie ein mögliches freiwilliges Umsiedlungsprogramm von in der Türkei international anerkannten Flüchtlingen statt. Seit dem Abschluss des Aktionsplans ist die Zahl der über die Türkei einreisenden Flüchtlinge leicht zurückgegangen. Die Regierungschefs – besonders deutlich der belgische Premier Charles Michel - forderten eine darüber hinaus gehende Reduzierung der Flüchtlingszahlen durch die Türkei, bevor überhaupt über mögliche Umsiedlungsprogramme diskutiert werden könnte. Der niederländische Ministerpräsident Mark Rutte betonte gar, die Zahl aus der Türkei kommender Flüchtlinge „müsste gegen Null“ tendieren. Noch ist unklar, wie viele Personen von solcher Umsiedlung überhaupt profitieren könnten. Die in der deutschen Presse kolportierten 400.000 sind unrealistisch. Wahrscheinlicher ist die Größenordnung von 40.000-50.000 Menschen. Vor dem nächsten Ratsgipfel im Februar soll erneut ein Treffen mit dem türkischen Premier erfolgen.

#### Ausblick

Darüber hinaus wird die Kommission wie angekündigt im Frühjahr Vorschläge sowohl zur legalen Zuwanderung als auch zur Reform der sog. Dublinregeln vorlegen. Bis dahin sollen aber, so betonten die Staats- und Regierungschefs, die bestehenden Dublin-Regeln implementiert werden.

Der von Deutschland gestützte Vorschlag eines verbindlichen Verteilungsmechanismus ist derzeit nicht auf der Agenda, zunächst haben – wie auch die Bundeskanzlerin betonte – kurzfristige Maßnahmen Priorität, wie etwa die Einrichtung der Hotspots, Rückführungen in Drittstaaten oder auch die Beschleunigung der Neuansiedlungen von Flüchtlingen innerhalb der EU.

#### Kommentar

Die Bilanz ist insgesamt – nach dem Gipfelmarathon der vergangenen Monate – ernüchternd. Nach wie vor vertreten zentrale Akteure im Europäischen Rat unterschiedliche Ansichten über die zu wählenden Strategien zur Bekämpfung der Krise. Gleichwohl zeichnen sich langsame Fortschritte und ein verstärktes Verantwortungsbewusstsein der Mitgliedstaaten ab. Ein positiver Indikator ist das trotz anfänglicher Skepsis wachsende Interesse von Mitgliedstaaten am Vorschlag eines freiwilligen Umsiedlungsprogramms von Flüchtlingen aus der Türkei. Bei aller Kritik sollte sicherlich nicht vergessen werden, dass die EU nun innerhalb weniger Monate eine umfassende Reform ihrer Asyl- und Zuwanderungspolitik vornehmen muss und im Eiltempo Maßnahmen umsetzen soll, die über Jahre nicht mehrheitsfähig waren. Beispiel: die deutliche Aufwertung der Befugnisse von Frontex, der auch Deutschland lange skeptisch gegenüber gestanden hatte.

Die drohende Gefährdung des gesamten Schengenraums durch die Überforderung eines Mitgliedstaats rechtfertigt ein Eingreifen einer Europäischen Grenz- oder Küstenwache – auch ohne Zustimmung des Mitgliedstaates - als ultima ratio. Vielen Regierungen fällt die Abgabe von Souveränität in einem so sensiblen Politikbereich allerdings schwer. Zudem reagieren einige Regierungen auf Erinnerungen an von ihnen selbst eingegangene Verpflichtungen oftmals dünnhäutig, wie beispielsweise der italienische Premier Matteo Renzi.

Unverändert ist die mangelhafte Umsetzung von beschlossenen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten ein Kernproblem bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise. Insbeson-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD  
OLAF WIENTZEK  
KAI ZENNER

Dezember 2015

derer Griechenland steht im Fokus der Kritik von Mitgliedstaaten wie von der Kommission. Einige Stimmen drohten zwischenzeitlich informell gar mit einem Ausschluss des Landes aus dem Schengenraum, sofern es nicht fähig wäre, seinen Verpflichtungen beim Schutz der EU-Außengrenzen nachzukommen. Griechenland nutzt die Krise offensichtlich, um sich, wie bereits in der ersten Jahreshälfte angedeutet, für die aus Sicht der Regierung oktroyierten Sparmaßnahmen zu rächen. Zwischenzeitlich behaupteten die griechischen Behörden, sie könnten deshalb nicht registrieren, weil ihnen die Fingerabdruckscanner fehlten. Also kaufte die Bundesregierung die Ausrüstung und schenkte sie den Griechen.

Die Flüchtlingskrise macht insgesamt erneut deutlich, dass die europäische Integration nicht ausreichend vorangeschritten ist. Die Kompetenz liegt eben oftmals nicht bei der Union, sondern bei den Mitgliedsstaaten. Vielen Regelungen können nur intergouvernemental getroffen werden, nämlich durch den Rat. Und in diesem regieren nationale Egoisten.

So sträuben sich einige Mitgliedstaaten, die von den am meisten betroffenen EU-Ländern geforderte Solidarität zu zeigen. Die Visegradstaaten stehen beispielsweise auf dem Standpunkt, dass die Deutschen die Flüchtlinge eingeladen haben, und deshalb auch die Suppe selbst auslöffeln sollen. Die vom österreichischen Premier Faymann im Vorfeld des Gipfels geäußerte Drohung, unkooperativen EU-Mitgliedstaaten notfalls die EU-Gelder zu kürzen, ist gleichwohl wenig hilfreich und fand beim Ratsgipfel auch keine weitere öffentliche Resonanz.

Interessant in diesem Zusammenhang: Die viel gescholtene ungarische Regierung macht im Gegensatz zu einigen anderen ernst mit Europa und fühlt sich dem Schutz der Außengrenzen verpflichtet.

Die Briten weigern sich standhaft, sich des Problems überhaupt anzunehmen. Die Schweden machen die Grenzen wegen Überlastung komplett zu.

Und so hat jedes Land seine eigene Agenda. Daher kann die Union nicht gelingen. Es bedarf der umfassenden Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene. Europäische Herausforderungen erfordern europäische Lösungen.

## 2. Britisches Referendum über die EU-Mitgliedschaft

Hintergrund: Die EU-Task Force unter Leitung des Briten Jonathan Faull fertigte über die letzten sechs Monate eine umfangreiche Liste rechtlich möglicher politischer Zugeständnisse gegenüber Großbritannien an, die dem Land den Verbleib in der EU erleichtern sollen. Während auf der Arbeitsebene wichtige Fortschritte erzielt worden sind, blieben diese auf der politischen Ebene aus. Auch der Brief des britischen Premierministers David Cameron an Ratspräsident Donald Tusk im November brachte nicht die erhoffte Klarheit. Die Forderungen Großbritanniens lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Eurozone: Es müsse sichergestellt werden, dass Vereinbarungen der Eurogruppe nicht die legitimen Interessen der Nichtmitglieder beeinträchtigen. Cameron fordert insb. ein Anhörungs- und Mitspracherecht.
- (2) Wettbewerbsfähigkeit der EU: Die Europäische Union müsse wirtschaftliche Barrieren noch gezielter abbauen und den freien Verkehr von Kapital, Gütern und Dienstleistungen sicherstellen.
- (3) Souveränität: Die britische Regierung spricht sich gegen eine fortschreitende Integration aus. Nationale Parlamente sollen sich zusammenschließen und gemeinsam gegen Entscheidungen des Europäischen Parlaments vorgehen können. Schließlich müsse das Subsidiaritätsprinzip stärker berücksichtigt werden.
- (4) Freizügigkeit: Großbritannien könne die finanziellen und gesellschaftlichen Auswirkungen durch die massive Migration aus anderen EU-Mitgliedstaaten nicht tragen. In Zukunft soll daher die Rückkehr von kriminellen Ausländern verhindert, transnationale Kindergeldzahlungen aufgehoben sowie die Pflicht zum Nachweis einer min-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD  
OLAF WIENTZEK  
KAI ZENNER

Dezember 2015

destens 4jährigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung des ausländischen EU-Bürgers im Gastland als Voraussetzung für die Gewährung von Sozialleistungen eingeführt werden.

Vertreter der Europäischen Institutionen und der Mitgliedstaaten äußerten im Anschluss enttäuscht, dass kein Kompromiss möglich sei, solange die britischen Forderungen so vage seien. Ratspräsident Donald Tusk kommentierte in seinem Antwortschreiben an David Cameron, dass gerade die vierte Forderung hoch problematisch wäre. Sowohl in Großbritannien als auch im restlichen Europa wurde die Kritik an David Camerons Vorgehen Anfang Dezember immer lauter. Während mehrere Staats- und Regierungschefs kritisieren, dass auf ihre Kommentare zum Forderungskatalog bisher nicht eingegangen worden sei, wirft man Cameron im eigenen Land die Missachtung seiner Wahlversprechen vor.

### Diskussionen auf dem Gipfel:

Premierminister Cameron sagte vor Beginn des Ratsgipfels, dass er sich vom Treffen ein starkes "Momentum" für die restlichen Verhandlungen erhoffte. Zwar würde er auf die Kritiker zugehen, drohte aber zugleich, die OUT-Kampagne zu unterstützen, falls es am Ende kein verbindliches Protokoll gäbe. Bundeskanzlerin Merkel stellte klar, dass die Bundesregierung für einen Verbleib Großbritanniens in der EU kämpfte. Gleichzeitig dürften allerdings keine grundlegenden Erregenschaften der Integration infrage gestellt werden. Ratspräsident Tusk wurde deutlicher. Einige Forderungen Camerons wären nicht akzeptabel. In einem gemeinsamen Statement betonten die Mitglieder der Visegrad-Gruppe (Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei), dass sie keine Vereinbarungen unterstützen würden, die diskriminierend wirkten oder die Freizügigkeit einschränkten.

Die britische Frage war alleiniges Thema der Dinner-Sitzung am Donnerstagabend, die um kurz vor Mitternacht endete. Die Sitzung begann mit einer gut vierzigminütigen Rede Camerons. Anschließend fand eine ausführliche aber recht allgemeine Diskussion der Staats- und Regierungschefs statt. Die

Ratsmitglieder unterstrichen, dass Vertragsveränderungen wenn möglich vermieden werden sollten. In den Schlussfolgerungen bezeichneten die Staats- und Regierungschefs die Debatte als "substantiell und konstruktiv" und beschlossen eng zusammenzuarbeiten, um bis zum Februargipfel beidseitig zufriedenstellende Lösungen zu finden. In der anschließenden Pressekonferenz zeigte sich Premierminister Cameron zufrieden mit dem Ausgang. Hingegen betonte Kommissionpräsident Juncker, dass alle vier Forderungen sehr schwierig umzusetzen wären. Ratspräsident Tusk sprach am späten Donnerstagabend von einem entscheidenden Moment. Man hätte wichtige Fortschritte erzielt. Er unterstrich zugleich, dass es für die Europäische Union rote Linien gäbe, die bei den anstehenden Verhandlungen nicht überschritten werden dürften.

### **Ausblick und Kommentar**

Laut Beobachter präferieren sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten eine Wiederholung der sog. "Dänischen Lösung". Auf dem Europäischen Ratsgipfel 1992 in Edinburgh wurde ein Protokoll verabschiedet, welches Dänemark ein spezielles "opt-out" zusicherte. So wurde dem nördlichen Mitgliedstaat zugestanden, dass die Erfüllung der Kriterien nicht automatisch zum Beitritt zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion führte. Welchen Inhalt ein hiermit vergleichbares Protokoll zur Lösung der britischen Fragen genau haben könnte, ist zurzeit unklar. Die Forderungen im Bereich der Freizügigkeit können Großbritannien in ihrer jetzigen Form jedenfalls nicht zugestanden werden. Der vierjährige Ausschluss von Sozialleistungen für EU-Binnenmigranten verstößt eklatant gegen Europarecht (Diskriminierungsverbot aufgrund der Nationalität) und würde unmittelbar zu einem Verfahren vor dem EuGH führen. Entsprechende Vertragsänderungen, die eine Vereinbarkeit zur Folge hätten, werden von der ganz großen Mehrheit der Mitgliedsstaaten nicht angestrebt. Die Infragestellung des o. g. Prinzips führte faktisch zur Aufgabe des Integrationsprojekts. Das aber will keiner. Außer den Briten. Und daran manifestiert sich die im

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD  
OLAF WIENTZEK  
KAI ZENNER

Dezember 2015

Grunde unüberwindbare Kluft zwischen den Positionen. Das Vereinigte Königreich strebt eine Aufgabe der EU als staatliches Integrationsprojekt an. Es soll eben keine „ever closer union“ (Kommissionspräsident Juncker) geben, sondern die Rückkehr in einen lockeren Staatenverbund mit Kooperation in Teilbereichen, z. B. Handel. Und damit stellt sich dann die Frage, die in Brüssel kaum noch verhohlen diskutiert wird: Wäre eine EU ohne die „Bremser“ nicht die bessere EU?

David Camerons Zeitplan zur Neuverhandlung der EU-Mitgliedschaft von Großbritannien hat sich weiter verzögert. Eine Einigung kann nun frühestens beim Ratsgipfel im Februar erzielt werden, einige Beobachter rechnen gar mit weiteren Sondergipfeln bis zum Sommer. Auf der anderen Seite steht die Verkündung des Termins für das britische Referendum wohl unmittelbar bevor. Das britische Unterhaus konnte in der vergangenen Woche letzte strittige Punkte klären und wird das Wahlgesetz bald verabschieden. Das Referendum wird nach Informationen aus britischen Regierungskreisen dann im Juni oder September stattfinden. Wie angesichts dieses engen Zeitfensters eine angemessene und ausgewogene Debatte der europäischen Reformpläne im britischen Wahlkampf stattfinden soll, ist fraglich.

Premierminister David Cameron versucht sich weiterhin an der Quadratur des Kreises. Durch noch mehr Sonderregelungen für Großbritannien soll das Land in der Europäischen Union bleiben und gleichzeitig das antieuropäische Lager im eigenen Land besänftigt werden. Letzteres bezeichnet Camerons Verhandlungsbemühungen allerdings schon jetzt als gescheitert. Überhaupt kann stark angezweifelt werden, ob die Verfechter eines Austritts Großbritanniens aus der EU durch Zugeständnisse umgestimmt werden können. Bei den EU-Institutionen und den anderen EU-Mitgliedstaaten löst das ambivalente Vorgehen der Regierung Camerons ebenfalls zunehmend Verärgerung aus. Insbesondere wurde die Drohung bei einer Ablehnung der vier Forderungen einen Austritt zu unterstützen, sehr negativ aufgenommen. Die Institutionen und die

meisten Mitgliedstaaten haben noch einmal deutlich gemacht, dass sie eine Aufweichung der Grundprinzipien der EU nicht zulassen werden. Realistisch sind daher allenfalls kleine Zugeständnisse, beispielsweise bei der finanziellen Unterstützung ausländischer Studenten oder eine Senkung der Unterhaltszahlungen bei ausländischen Kindern. Die Regierung Cameron muss daher endlich eine Entscheidung treffen: Wenn sie den Verbleib in der EU unterstützt, muss sie sich klar positionieren, kompromissbereit in einen Dialog mit den Partnern gehen und dabei nicht an den Grundprinzipien der EU rütteln wollen. Erst wenn dies geschieht, können die anderen Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen der britischen Regierung dabei helfen, einen positiven Ausgang des EU-Referendums herbeizuführen. Es bleibt daher zu hoffen, dass die positiven Anzeichen nach dem Gipfel von einem Kurswechsel der Regierung Camerons hin zu einem kooperativeren Verhalten zeugen.

### 3. Bekämpfung des Terrorismus

Ferner diskutierten die Staats- und Regierungschefs ausführlich über Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und verpflichteten sich zur Umsetzung der bereits beim Februar-gipfel und beim Treffen der Innenminister am 20. November vereinbarten Prioritäten: besserer Informationsaustausch innerhalb des Schengenraums, u.a. durch stärkere Einspeisung von Daten in das Schengeninformationssystem (SIS), systematischer Austausch der Strafregister von Terrorverdächtigen, bessere Zusammenarbeit nationaler Anti-Terrorismus-Stellen und Geheimdienste, engere Abstimmung nationaler Behörden mit Frontex und Europol.

Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die erzielte Einigung über die Speicherung von Fluggastdaten (sog. PNR-Richtlinie) im Europäischen Parlament. Jahrelang hatte dort eine Koalition aus Sozialisten Liberalen, Grünen und Linken den von der EVP unterstützten Vorschlag blockiert. Nun unterstützen die meisten Liberalen auf Ausschuss-ebene den Vorschlag. Die Sozialisten sind gespalten, während die französischen Sozialisten für den Vorschlag votierten, stimmten deutsche Sozialdemokraten, anders als die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. STEFAN GEHROLD

OLAF WIENTZEK

KAI ZENNER

Dezember 2015

Bundesregierung, dagegen. Die Fluggastdatenspeicherung soll sich auch auf EU-Binnenflüge erstrecken. Die Richtlinie soll nun im Januar 2016 angenommen werden.

Weitere Maßnahmen: Unterstützung von Drittstaaten beim Kampf gegen den Terrorismus systematische und koordinierte Kontrollen an den Grenzen. Darüber hinaus will die EU ihre Bemühungen zur Schließung von Finanzierungsquellen des internationalen Terrorismus' intensivieren, dabei will sie insbesondere Unterstützer der Terrororganisation Islamischer Staat (ISIL) ins Visier nehmen.

#### 4. Beziehungen zu Russland

Am Freitagabend verlängerte die EU die zum 31. Januar 2016 auslaufenden Wirtschaftssanktionen für Russland um weitere sechs Monate. Grund: Russland erfüllt weiterhin elementare Bestandteile des Minsker Abkommens zur Beilegung des Konflikts in der Ukraine nicht. Eine vom italienischen Regierungschef Matteo Renzi erwünschte Diskussion über die Sanktionen auf höchster politischer Ebene fand aufgrund der Weigerung des Ratspräsidenten nicht statt. Renzi Anfrage hatte bei vielen Mitgliedsländern für Verstimmung gesorgt. Grund: Er gilt als Skeptiker einer Verlängerung der Sanktionen. Seine Initiative werteten die anderen Teilnehmer als Versuch, die Sanktionen in Frage zu stellen.

Dennoch spielten die EU-Russland-Beziehungen eine Rolle beim Ratsgipfel: im Kontext des umstrittenen Ausbaus der Ostsee-Pipeline „North Stream“ zwischen Deutschland und Russland. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten – insbesondere die baltischen Länder und Polen aber auch die Kommission und der Europäische Rat - hatten vor, während und nach dem Gipfel Bedenken gegen das Projekt geäußert. Die Gründe: Unvereinbarkeit mit den Zielen der europäischen Energiepolitik (Verringerung der Energieabhängigkeit, Diversifizierung der Lieferanten), Erhöhung der Abhängigkeit von Russland, Schaffung einer dominanten Stellung Gazproms auf dem deutschen Markt, bewusste Umgehung der Ukraine als Transitland und damit Schwächung seiner politischen Verhandlungsposition gegenüber Russland. Ratspräsident Tusk ä-

berte ernste Bedenken und mahnte an, dass die Pipeline nicht als rein bilaterale Frage betrachtet werden könnte. Kritik kam auch von Italien und Bulgarien, beide Leidtragende der Ende 2014 erfolgten Einstellung des sog.- South-Stream Pipeline-Projekts, durch das russisches Erdgas unter Umgehung der Ukraine nach Europa transportiert werden sollte.

Eine abschließende rechtliche Bewertung des Projekts durch die Kommission liegt noch nicht vor. Entsprechend gehen die offiziellen Ratsschlussfolgerungen nur indirekt auf das Projekt ein und mahnen, dass neue Infrastrukturprojekte mit bestehender EU-Gesetzgebung und den Zielen der Energieunion in Einklang gebracht werden müssten.

#### 5. Außenpolitik: Syrien & Libyen

Die Regierungschefs bekräftigten ihr Engagement im Rahmen der Internationalen Unterstützungsgruppe für Syrien und in der Koalition gegen ISIL. Erneut betonten sie, dass eine politische Lösung und ein dauerhafter Friede nur ohne das Assad-Regime möglich wären.

Zudem soll von der Syrien-Konferenz zur Mobilisierung internationaler Hilfe am 4. Februar 2016 in London ein klares Signal zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Flüchtlinge ausgehen. Immerhin gelang es inzwischen, eine von der UNHCR, dem Welternährungsprogramm und anderen Hilfsagenturen erbetene zusätzliche Summe von einer Milliarde Euro für die dringlichsten Bedürfnisse der Flüchtlinge aufzubringen.

Darüber hinaus begrüßten die Staats- und Regierungschefs die Einigung zur Schaffung einer Regierung der nationalen Einheit in Libyen und versprachen Unterstützung. Rund 100 Millionen Euro an Hilfen wären bereits kurzfristig verfügbar.

#### 6. Reformbestrebungen bei der Wirtschafts- und Währungsunion

Am Freitagmorgen sprachen die Staats- und Regierungschefs mit EZB-Chef Mario Draghi über die angestrebten Reformen bei der Wirtschafts- und Währungsunion. Im Vor-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**EUROPABÜRO BRÜSSEL**

DR. STEFAN GEHROLD  
OLAF WIENTZEK  
KAI ZENNER

**Dezember 2015**

feld des Gipfels wurden wiederholt die geringen Fortschritte in den letzten Monaten kritisiert. Einige Vertreter warfen der deutschen Bundesregierung vor, eine echte Debatte über die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion vor der Bundestagswahl 2017 zu blockieren.

Die Staats- und Regierungschefs beauftragten in ihren Schlussfolgerungen den Rat, die Vorschläge der Kommission auf Grundlage des 5-Präsidenten-Plan zu untersuchen. Insbesondere die Bereiche wirtschaftliche und fiskalische Steuerung, Repräsentation des Euroraums nach Außen und Bankenunion müssten umgehend angegangen werden. Der Rat wird seine Ergebnisse auf dem Junigipfel den Staats- und Regierungschefs vorstellen. Während der Diskussionen traten große Meinungsunterschiede bei der Ausgestaltung der Bankenunion auf. Vor allem die Frage der Vergemeinschaftung der europäischen Einlagensicherung wurde kontrovers diskutiert. Die Bundesregierung bestätigte dabei nochmals ihre Ablehnung.

Des Weiteren diskutierten die Teilnehmer die Binnenmarktstrategie der Europäischen Kommission und das Paket zum digitalen Binnenmarkt. Der Europäische Rat rief dazu auf, beide Maßnahmenpakete ambitioniert umzusetzen. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten zudem die Einigung zum Datenschutzpaket und verlangten die schnelle Umsetzung des Aktionsplans zur Kapitalmarktunion. Schließlich unterstrichen sie die Bedeutung eines schnellen und erfolgreichen Abschlusses der TTIP-Verhandlungen.

Emissionen soll die Erderwärmung auf maximal 2 Grad begrenzt werden. Den Entwicklungsländern wird dabei eine fachliche und finanzielle Unterstützung beim Aufbau von Strukturen zur Erschaffung sauberer Energie zugesichert. Die globalen Fortschritte bei Erreichung des Zieles werden fortan alle fünf Jahre überprüft. Schließlich einigten sich die Teilnehmer auch auf einen Mechanismus zur finanziellen Kompensation von durch den Klimawandel stark betroffener Länder.

## **7. Bewertung der Ergebnisse des UN-Klimagipfels**

Auf dem Ratsgipfel spielte die 21. UN-Klimakonferenz (COP21) nur eine untergeordnete Rolle. In ihren Schlussfolgerungen begrüßten die Staats- und Regierungschefs ausdrücklich die neuen Klimaschutzvereinbarungen. Ferner beauftragten sie die Kommission und den Rat damit, die Ergebnisse bis März 2016 auszuwerten und die nächsten Schritte vorzubereiten. Auf der zweiwöchigen Konferenz Anfang Dezember in Paris hatte sich die Staatengemeinschaft erstmalig verpflichtet, gemeinsam gegen den Klimawandel vorzugehen. Durch eine globale Verringerung der Kohlenstoffdioxid-