

Vorlage für die 32. Sitzung des  
Ausschusses für Integration, Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale  
Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit der Bremischen Bürgerschaft  
am 8. Juli 2014

## **TOP I.11.1 Die Ergebnisse des Europäischen Rates (ER) am 26. und 27. Juni 2014<sup>1</sup>**

Der Europäische Rat (ER) am 26. und 27. Juni wurde mit einer bewegenden Zeremonie zum Gedenken an die Opfer des Ersten Weltkriegs in Ypern eröffnet, die die Stimmung unter den Staats- und Regierungschefs nachhaltig prägte und eindrucksvoll die verheerenden Folgen eines einseitig nationalistisch geprägten Europas vor Augen führte.

Auch inhaltlich brachte der Juni-ER Bewegung; so wurden entscheidende Weichen für die Zukunft der EU gestellt: Die Staats- und Regierungschefs nominierten *Jean-Claude Juncker* als Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission (KOM) und legten für die kommenden Jahre strategische Leitlinien für den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts fest. Weitere Themen waren die Klima- und Energiepolitik, speziell die Versorgungssicherheit, sowie das Europäische Semester 2014, das der ER mit der allgemeinen Billigung der länderspezifischen Empfehlungen nunmehr abgeschlossen hat. Die Staats- und Regierungschefs entschieden außerdem das zukünftige Vorgehen gegenüber Russland und der Ukraine und begrüßten die Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen mit Georgien, der Ukraine und der Republik Moldau.

Ein weiterer Schwerpunkt findet sich außerhalb der eigentlichen Schlussfolgerungen des ER, in deren Anhang I: Dort haben die Staats- und Regierungschefs eine strategische Agenda für die EU mit den politischen Prioritäten für die kommenden fünf Jahre festgelegt. Diese bindet die zukünftige KOM (wenn auch nicht rechtlich, so doch zumindest politisch) und sendet ein starkes Signal in Richtung des Europäischen Parlaments (EP).

### **I) Im Einzelnen:**

#### **1) Nominierung von Jean-Claude Juncker als Präsident der KOM**

Der ER hat den ehemaligen luxemburgischen Regierungschef *Jean-Claude Juncker* gegen die Stimmen des Vereinigten Königreichs und Ungarns für die Position des Kommissionspräsidenten benannt. Erstmals musste im ER hierüber formell abgestimmt werden, da sich der

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27. Juni 2014 liegen bei und sind abrufbar unter:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/143498.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/143498.pdf).

britische Premierminister *David Cameron* einer Nominierung *Junckers* entschieden widersetzt hatte.

*Der Präsident der KOM wird auf Vorschlag des ER vom EP gewählt und benötigt hierfür mindestens 376 der insgesamt 751 Stimmen. Jean-Claude Juncker war bei den Wahlen zum EP Ende Mai als Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) angetreten, die in der kommenden Legislaturperiode mit 221 Abgeordneten die größte Fraktion stellt. Da auch die Sozialdemokraten als zweitstärkste Fraktion (mit 191 Abgeordneten) bereits signalisiert haben, ihn unterstützen zu wollen, gilt seine Wahl nunmehr als sicher. Diese ist für den 16. Juli geplant.*

## **2) Strategische Leitlinien für den Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts**

Der ER hat außerdem strategische Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung für die kommenden Jahre im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgelegt. Anders als bei den Vorgängerprogrammen liegt der Fokus weniger auf einzelnen Gesetzgebungsvorhaben, stattdessen sollen die vorhandenen Instrumente und politischen Maßnahmen einheitlich umgesetzt, wirksam angewendet und konsolidiert sowie die operative Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten gestärkt werden. Daneben verlangen die Staats- und Regierungschefs eine bessere Abstimmung der internen und auswärtigen Politik der EU, insbesondere im Bereich Migration.

Im Schwerpunkt befassen sich die strategischen Leitlinien mit den Themen **Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik**. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem soll vollständig umgesetzt und wirksam angewendet, Neuansiedlungsbemühungen (Resettlement) intensiviert sowie Strategien zur Maximierung der Möglichkeiten legaler Zuwanderung entwickelt werden. Daneben wollen die Staats- und Regierungschefs regionale Schutzprogramme in der Nähe der Herkunftsregionen stärken, aber auch das EU-Grenzmanagement verbessern und eine wirksame gemeinsame Rückkehrpolitik einrichten.

Außerdem zielen sie (unter Nennung von Einzelbereichen und –maßnahmen) auf die **Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus** unter Achtung der Grundrechte sowie auf die **Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit**. Als ein Mittel der Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung wird die Einführung eines EU-weiten Systems der Erfassung der Fluggastdatensätze gefordert. Zur Förderung des Datenschutzes wollen die Staats- und Regierungschefs bis 2015 einen soliden allgemeinen Rahmen verabschieden; das gegenseitige Vertrauen in die jeweiligen Rechtsordnungen soll u.a. durch Stärkung des Opferschutzes, aber auch der Rechte von Beschuldigten und Verdächtigen im Strafverfahren sowie durch eine verstärkte gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen verbessert werden.

*Die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind die ersten Richtlinien für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten, die auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon (genauer: auf der Grundlage von Art. 68 AEUV) verabschiedet wurden. Im Unterschied zu vorherigen Programmen im Bereich Justiz und Inneres (Stockholmer Programm, Haager Programm) haben die nunmehr beschlossenen Leitlinien keinen exakten Geltungszeitraum.*

*Die Fokussierung auf eine wirksame und vollständige Implementierung bereits bestehender Rechtsakte sowie auf deren Evaluierung bei gleichzeitiger Intensivierung der Zusammenarbeit*

*der Mitgliedstaaten untereinander entspricht einer zentralen Forderung der Länder, die sich am sog. Post-Stockholm-Prozess aktiv beteiligt hatten. Nicht durchsetzen konnten sich die von Italien angeführten Mittelmeeranrainerstaaten, die eine Änderung des bisherigen Zuständigkeitssystems für Asylbewerber fordern. Nachdem auf früheren ER keine Terminierung für einen Abschluss der Arbeiten an der Datenschutzgrundverordnung erzielt werden konnte, enthält die strategische Agenda nunmehr erstmalig eine Frist. Allerdings fällt auf, dass der für den polizeilichen Bereich von der KOM vorgelegte Richtlinienvorschlag nicht erwähnt wird. Dies spiegelt die Bedenken zahlreicher Mitgliedstaaten gegenüber diesem Vorschlag wider, während EP und bisherige KOM stets Wert auf eine gemeinsame Verhandlung legten.*

### **3) Europäisches Semester**

Der ER hat sich Forderungen nach einer Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht zu eigen gemacht. Er verlangt aber angesichts der bestehenden Herausforderungen, dass die Haushaltskonsolidierung in wachstumsfreundlicher und differenzierter Weise fortgesetzt wird:

*„...Angesichts der anhaltend hohen Verschuldung und Arbeitslosigkeit und des niedrigen nominalen BIP-Wachstums sowie der Herausforderungen, die sich durch eine alternde Gesellschaft und durch die Unterstützung der Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere für junge Menschen stellen; muss die Haushaltskonsolidierung in wachstumsfreundlicher und differenzierter Weise fortgesetzt werden. Strukturreformen, die das Wachstum steigern und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen verbessern, sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, auch durch eine geeignete Bewertung der fiskalischen Maßnahmen und Strukturreformen unter optimaler Nutzung der in den geltenden Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts enthaltenen Flexibilität...“ (Ziff. 15 der Schlussfolgerungen, vorletzter Satz).*

Die Staats- und Regierungschefs haben außerdem die länderspezifischen Empfehlungen allgemein gebilligt und damit das Europäische Semester 2014 abgeschlossen.

*Frankreich und Italien konnten sich demnach mit ihrer Forderung nach einer Änderung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zwar nicht durchsetzen. Die Staats- und Regierungschefs verlangen aber – auch und insbesondere von der zukünftigen KOM -, dass die bereits existierenden Bewertungsspielräume bei staatlichen Ausgaben für die Schaffung von Arbeitsplätzen und für die Wachstumsförderung maximal genutzt werden. Dies stellt zumindest ein kleines Entgegenkommen gegenüber diesen Mitgliedstaaten dar.*

### **4) Klima und Energie**

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Situation in der Ukraine haben die Staats- und Regierungschefs des Weiteren dazu aufgerufen, sich stärker darum zu bemühen, die bestehende Energieabhängigkeit der EU zu verringern. Hierzu sollen u.a. die bestehenden Notfall- und Solidaritätsmechanismen für den Fall einer kurzfristigen Lieferunterbrechung noch vor dem Winter 2014/2015 gestärkt und das Risiko einer Lieferunterbrechung gemeinsam mit den internationalen Partnern verringert werden. Zur Vollendung des Energiemarktes bis 2014 seien die Verbundnetze auszubauen, auch Erweiterungs- und Nachbarschaftsländer seien in die Energiegemeinschaft miteinzubeziehen. Daneben müssten bislang abgekoppelte Mitgliedstaaten bis 2015 an die europäischen Gas- und Stromnetze angebunden werden.

### **5) Ukraine**

Während des ER fand des Weiteren eine Aussprache mit dem amtierenden Präsidenten der Ukraine statt, in deren Rahmen ihm die Staats- und Regierungschefs ihre Unterstützung seines

Friedensplans zusicherten. An die Russische Föderation bzw. die Separatisten im Osten der Ukraine gewandt wiederholten sie vier Forderungen, deren Umsetzung sie bis zum 30. Juni erwarten:

- Einigung über einen durch die OSZE beobachteten Überprüfungsmechanismus für die Waffenruhe und wirksame Kontrolle der Grenze,
- Rückgabe der drei Grenzkontrollpunkte (Izvarino, Dolschanski, Krasnopartizansk) an die ukrainischen Behörden,
- Freilassung der Geiseln einschließlich aller OSZE-Beobachter,
- Einleitung substantieller Verhandlungen über die Umsetzung des Friedensplans von Präsident *Poroschenko*.

Der ER unterstrich seine Absicht, ad hoc zum Beschluss weit reichender Wirtschaftssanktionen zusammenzukommen, falls seinen Forderungen nicht entsprochen wird.

## II) Sonstiges

Der ER verwies daneben auf die weiterzuführenden Bemühungen um eine effiziente Gesetzgebung (**REFIT**), billigte die **Strategie der Europäischen Union für maritime Sicherheit** und begrüßte die Unterzeichnung der **Assoziierungsabkommen mit Georgien, der Ukraine und der Republik Moldau**.

Er billigte außerdem den Vorschlag der KOM, nach dem **Litauen** am 1. Januar 2015 den Euro einführt, sowie die Verleihung des Status eines offiziellen Beitrittskandidaten an **Albanien**.

## III) Strategische Agenda<sup>2</sup>

Die Staats- und Regierungschefs haben sich außerdem auf fünf übergeordnete Prioritäten für die kommenden fünf Jahre verständigt. Diesen vorangestellt verlangen sie unter Betonung der Bedeutung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eine Konzentration der Union auf Bereiche, in denen sie tatsächlich etwas bewirken kann und verweisen auf den Nutzen einer stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente:

„...Gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sollte die Union nur in den Bereichen tätig werden, in denen sie tatsächlich etwas bewirken kann. Sie sollte Zurückhaltung üben, wenn die Mitgliedstaaten die gleichen Ziele besser erreichen können. Die Glaubwürdigkeit der Union hängt von ihrer Fähigkeit ab, ihren Entscheidungen und Zusagen angemessene Taten folgen zu lassen. Hierfür sind starke und glaubhafte Organe erforderlich, wobei eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente ebenfalls von Nutzen ist...“ (Anlage I der Schlussfolgerungen, S. 15 Satz 1-3).

Die fünf priorisierten Politikfelder sind im Einzelnen:

- a) Unter der Überschrift „Eine **Union der Arbeitsplätze, des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit**“ rufen sie dazu auf, mit den Strukturreformen fortzufahren, um Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Jobs zu fördern. Hierzu sollen die Vollendung des Binnenmarktes sowie Investitionen in den Bereichen Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsinfrastruktur, Forschung, Bildung und Innovation beitragen. Die globale Attraktivität der EU soll u.a. durch den Abschluss internationaler Handelsabkommen (wie TTIP) bis 2015 gestärkt, die Wirtschafts- und Währungsunion durch eine größere wirtschaftspolitische Koordinierung fortentwickelt werden. Insgesamt

---

<sup>2</sup> Siehe Anlage I der Schlussfolgerungen (FN 1).

müsse die im Pakt für Stabilität und Wachstum angelegte Flexibilität bestmöglich genutzt werden.

- b) Der Punkt „Eine **Union, die alle Bürger befähigt und schützt**“ enthält unter ausdrücklichem Verweis auf die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Wohlfahrtssysteme die Aufforderung zur energischen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, durch passgenaue Aus- und Weiterbildung insbesondere von jungen Menschen und durch Sicherung der Freizügigkeit - auch gegen deren Missbrauch. Steuerhinterziehung und -betrug sollen bekämpft, Sozialschutzsysteme effizient, fair und zukunftsfähig ausgestaltet sein.
- c) Die dritte Priorität bildet der Bereich Energie. Unter der Überschrift „Auf dem Weg zu einer **Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimapolitik**“ fordern die Staats- und Regierungschefs die Errichtung einer solchen mit dem Ziel erschwinglicher, sicherer und nachhaltiger Energie. Insbesondere Energieeffizienz, eine stärkere Diversifizierung der Energieversorgung sowie ehrgeizige Zielsetzungen für 2030 im Kampf gegen die globale Erwärmung werden hierfür als Mittel genannt.
- d) Das vierte vorrangige Politikfeld heißt „Eine **Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**“. Im Fokus sollen hier die Themen Migration, Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus unter Achtung der Grundrechte sowie eine Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit stehen.
- e) Die letzte Priorität bildet die Außenpolitik. „Die **Union als starker globaler Akteur**“ soll einerseits für eine stärkere Kohärenz einzelner Themen wie Handel, Energie, Justiz und Inneres, sowie Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik und andererseits für eine verbesserte Koordinierung der EU mit ihren Mitgliedstaaten zu Themen der Außenpolitik sorgen. Dies beinhaltet auch einen Ausbau der Zusammenarbeit mit globalen Partnern, Staaten in der Nachbarschaft sowie eine Intensivierung der innereuropäischen Zusammenarbeit bei Sicherheits- und Verteidigungsfragen.

*Erstmalig haben die Staats- und Regierungschefs die Nominierung des Kandidaten für die Kommissionspräsidentschaft zum Anlass genommen, Prioritäten für dessen fünfjährige Amtszeit aufzustellen. Dies ist einerseits Ausdruck des Wunsches, mehr Kontrolle über die Tätigkeit der künftigen KOM auszuüben. Andererseits kann eine solche Agenda auch als Grundlage für eine höhere Verantwortungsübernahme („Ownership“) der einzelnen Staats- und Regierungschefs gelesen werden: Ein Absetzen der eigenen nationalen Politik gegenüber den Vorschlägen „von denen aus Brüssel“ erscheint schwerer, wenn diese einer Agenda entsprechen, die man selbst mitbestimmt und verabschiedet hat.*

*In den Schlussfolgerungen heißt es zu der Strategischen Agenda, „die Organe sollten ihre Arbeit entsprechend organisieren“ (Ziffer 26 der Schlussfolgerungen). Dies kann als Hinweis auf eine bevorstehende Neuorganisation der KOM interpretiert werden, in der die fünf Prioritäten Wirtschaft/Wachstum, Beschäftigung/Soziales, Energie/Klima, Sicherheit/Recht und Außenpolitik ggf. die Grundlage für den Zuschnitt größerer Zuständigkeitsbereiche für die Vizepräsidenten der KOM bilden.*

*Inhaltlich ist zwar weder hinsichtlich der gewählten Themen noch bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen viel Neues zu erkennen, allerdings scheint die Agenda unter anderem auf Bedenken des Vereinigten Königreichs einzugehen und einige von dessen inhaltlichen Positionen widerzuspiegeln: So haben die Staats- und Regierungschefs vereinbart,*

*über das Verfahren der Ernennung des Kommissionspräsidenten für die Zukunft erneut zu beraten. Auch fordert die Agenda eine Verteidigung des Rechts auf Freizügigkeit gegen dessen Missbrauch sowie einen Abschluss der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) bis Ende 2015. Gleich zu Beginn der Agenda wird nachdrücklich auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verwiesen.*

*Da der ER gemäß Art. 15 Abs. 1 EUV die allgemeinen politischen Zielsetzungen und Prioritäten für die EU festlegt, ist sein Vorgehen konform mit dem Primärrecht. Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Wirkung diese Agenda tatsächlich entfaltet.*

#### **IV) Ausblick**

Der nächste offizielle ER wird am 23. und 24. Oktober 2014 stattfinden. Die Staats- und Regierungschefs werden jedoch bereits vorher, am 16. Juli 2014, erneut zusammenkommen, um nach der Wahl des neuen Kommissionspräsidenten durch das EP mit diesem über die Besetzung von weiteren Positionen wie die des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik, des Präsidenten des ER und eventuell auch des Präsidenten der Eurogruppe zu entscheiden.