

Oktober 2023

# Ratsbericht

Europabüro Brüssel

## Israel & Ukraine dominieren Ratstreffen

Europäischer Rat am 26. und 27. Oktober 2023

---

*Dr. Hardy Ostry, Tom Körner, Domien te Riele, Lukas Wick, Stanislav Linchevsky*

**Beim Oktober-Ratsgipfel der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union lag der Schwerpunkt vor dem Hintergrund der aktuellen Lage auf der Außen- und Sicherheitspolitik. Obwohl ursprünglich nicht auf der Agenda, stand eindeutig der Nahe Osten im Fokus. Während des ersten Tags des Gipfels gelang es, die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zum Konflikt zwischen Israel und der Hamas auf eine gemeinsame Formulierung zu bringen. Auch der Ukraine-Krieg ist nach wie vor eine Priorität der Europäischen Union und nahm wieder einen großen Teil der Abschlussklärung ein. Die weiteren Tagesordnungspunkte zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027, der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, Migration und Sonstige Themen nahmen die zweite Hälfte der Schlussklärung ein. Dabei wurde die Entscheidung zur Überprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens auf den Dezember-Gipfel vertragen. Bemerkenswert ist, dass Migration als stark politisiertes Thema mit den sonstigen Punkten zusammengefasst wurde.**

### Ukraine

#### Hintergrund

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine vom 24. Februar 2022 setzt sich fort. Im Sommer und Herbst blieben die Fronten weiterhin verhärtet, bis auf minimale Frontverschiebungen änderte sich wenig an der Gesamtsituation. Zum Zeitpunkt des Rats ist eine kostspielige russische Offensive um Awdijiwka im Gange, während die ukrainische militärische Führung verspricht, bald Feuerkapazität über die russisch besetzte Krim zu erlangen. Dies ginge einher mit letzteren Angriffen auf die russische Schwarzmeerflotte, u.a. in Sewastopol, welche die russische Seite in Zugzwang brachte. Diese wiederum kündigte den Bau einer neuen

Marinebasis in der russisch besetzten, georgischen Region Abchasien an, um Abstand zum ukrainischen Festland zu gewinnen, da die Ukraine auf vorrangig land- und luftbasierte Systeme angewiesen ist. Es wird jedoch erwartet, dass der herannahende Winter und die damit einhergehende Schlammperiode größere Offensivversuche bald deutlich erschweren wird. Dementsprechend werden die Kämpfe bis ins nächste Jahr andauern, da momentan keine Aussicht auf baldige Lösungen ersichtlich ist. Die Verschleppung des Konfliktes ist mit einem Risiko von Kriegsermüdung in westlichen Staaten verbunden, auf deren Hilfe die Ukraine weiterhin angewiesen ist. Zusätzlich dazu lenken die jüngsten internationalen Konflikte die Aufmerksamkeit weg vom russischen Angriffskrieg, weshalb einige Vertreter von insbesondere mittel-osteuropäischen Mitgliedsstaaten davor warnten, die Ukraine nicht zu vergessen.

Die jüngsten Wahlen in einigen EU-Staaten könnten ebenfalls eine wichtige Rolle für die künftige Zusammenarbeit zwischen EU und Ukraine spielen. Während die pro-europäische Opposition unter Donald Tusk in Polen die Wahlen gewann und damit eine Abkehr von der jüngsten Spaltung zwischen Polen und der Ukraine über Getreideimporte in Aussicht scheint, positioniert sich der jüngst inaugurierte slowakische Premierminister Robert Fico weniger unterstützend als die Vorgängerregierung: Im Vorfeld der Verhandlungen hatte die Slowakei bereits unilaterale Hilfslieferungen militärischer Art an die Ukraine ausgesetzt. Gleichzeitig hatte Ungarns Premier Viktor Orban angekündigt, die Ukraine müsse künftige Hilfslieferungen besser mit der EU verhandeln, andernfalls werde er weitere Mittel blockieren. Beide stellten sich dementsprechend zunächst auch gegen einen langfristigen Finanzrahmen in Höhe von 50 Milliarden Euro. Orban war zudem unangenehm aufgefallen, als er eine Woche zuvor in China händeschüttelnd mit Vladimir Putin zu sehen war, was heftige negative Reaktionen anderer Staats- und

Regierungschefs hervorrief; der scheidende luxemburgische Premierminister bezeichnete die Geste als einen "Stinkefinger Orbans an die Ukraine".

### Entwicklung

Der Rat betonte seine kontinuierliche Unterstützung der Ukraine in ihrem Kampf gegen Russlands Angriffskrieg, welcher aufs Schärfste verurteilt wurde. An den grundsätzlichen Bekenntnissen und der Verurteilung russischer Kriegsverbrechen änderte sich nicht viel; der Rat steht weiterhin an der Seite der Ukraine. Die weitere Unterstützung der Ukraine erfolge so lange wie notwendig, militärisch konkret durch die europäische Friedensfähigkeit und die militärische Unterstützungsmission, in Form von u.a. Artilleriemunition und Flugabwehrsystemen. Langfristig wird der Aufbau einer Ukraine angestrebt, die in der Lage ist, sich komplett selbst zu verteidigen. Zum Schutz des zivilen Lebens werden zudem humanitäre und zivile Hilfsgüter geliefert, gerade mit Blick auf den nahenden Winter. Ein Globaler Friedensgipfel soll auf den Weg gebracht werden, um internationale Unterstützung für einen langfristigen Friedensplan mit allen Seiten zu besprechen. Neben der Ukraine werden auch Moldau und Georgien auf deren Weg der Reform Richtung EU und der Bewältigung von durch den Krieg verursachten Problemen unterstützt.

In Bezug auf Russland wurde der Druck erhöht, durchschlagende Fortschritte bei dem Versuch zu erringen, eingefrorene russische Gelder der Ukraine zur Verfügung zu stellen. Die russische Regierung solle sich rechtlich für Kriegsverbrechen verantworten müssen. Moskau unterstützende Staaten, vor allem Belarus und der Iran, werden verurteilt, und Nordkorea wird davor gewarnt, Ähnliches zu tun. Die schwere Enttäuschung der EU über den Rückzug Russlands aus dem Kernwaffenteststopp-Vertrag wurde zum Ausdruck gebracht, ebenso wie Russlands Rückzug aus dem Getreideabkommen. Die daraus resultierende Situation wird so bewertet, dass Putin Hunger aktiv als Waffe einsetze, auch vor dem Hintergrund von Lebensmittelkrisen in anderen, bedürftigen Ländern, was ebenfalls verurteilt wurde. Weitere Sanktionen und deren rigorose Umsetzung wurden beschlossen, um Russlands Fähigkeit, Krieg zu führen, zu schwächen. Erst während der laufenden Ratsverhandlungen wurde Georgien mit in den Text aufgenommen, ebenso wie die Zusicherung von Seiten der EU an Georgien und Moldau bei einem zukünftigen EU-Beitritt zu unterstützen.

### Kommentar

Infolge der vorangegangenen Streitigkeiten wurden einige Stellen in finalen Beschlusslage des Rates abgeschwächt, was die Intensität der europäischen Unterstützung für die Ukraine angeht. Es wurde bei manchen Formulierungen mehr als nur kosmetischer Änderungen vorgenommen. Beispielsweise heißt es nun nicht mehr, dass "alle" Möglichkeiten der Unterstützungsverpflichtungen für die Ukraine zu gewährleisten, da das "alle" gestrichen wurde. Dies gibt Staaten mehr Spielraum, die nur auf manchen Ebenen, wie etwa der humanitären, helfen wollen, nicht aber militärische Unterstützung zur Verfügung stellen. Außerdem wurde das zuvor konkret genannte achte Maßnahmenpaket nicht in den Schlussbericht mit aufgenommen. Diese Änderungen können als Erfolg Orbans und Ficos gewertet werden, die vorher mit einer Blockade gedroht hatten, da sie weitere Gelder an die Ukraine nur unter strengeren Bedingungen erlauben wollten. Generell hielten sich die Beschlüsse, was numerische Ziele angeht, sehr in Grenzen. Dafür kam der Abschnitt zum Kernwaffenteststopp-Vertrag im Schlussbericht erstmalig vor, und eine außerordentliche Verurteilung der russischen Deportation von ukrainischen Zivilisten und Kindern wurde auch erst neu verhandelt und hinzugefügt.

Der Europäische Rat konnte sich trotz des Widerstandes einzelner Mitgliedsstaaten im Großen und Ganzen erneut klar pro-ukrainisch positionieren.

Jedoch gelang es den Vertretern nicht, sich auf konkrete Maßnahmenpakete zu einigen, was die Frage nach der Höhe der Weiterfinanzierung der Ukraine offenlässt.

### Nahost

#### Hintergrund

Am 15. Oktober, mehr als eine Woche nach dem Angriff der Terrororganisation „Hamas“ auf Israel veröffentlichte der Europäische Rat eine Erklärung der er die Hamas für ihre Terroranschläge verurteilt und damit die Haltung der Europäischen Union festgelegt hat. Besonders trauere man um den Verlust von Menschenleben, hob gleichzeitig aber vor allem das Recht des Staates Israel auf Selbstverteidigung und den Schutz von Zivilisten nach dem Internationalen Humanitären Recht hervor. Die EU sehe sich weiterhin der Zwei-Staaten-Lösung für einen dauerhaften Frieden verpflichtet und betonte die Notwendigkeit für dringende humanitäre Hilfe in Gaza.

Diese Position ist beileibe keine neue Position und spiegelt wider, was bereits in der Vergangenheit erklärt wurde, wenn der langanhaltende Konflikt in Nahost hochkochte. Ein entscheidender Unterschied zur Vergangenheit sollte den EU-Spitzen aber nicht zum Zeitpunkt dieser Erklärung dämmern, sondern in den Tagen danach: Der Unterschied lag nicht unbedingt bei den politischen Reaktionen auf die Entwicklungen in Nahost, nein er lag in der gesellschaftlichen Reaktion in Hauptstädten der EU-Mitgliedstaaten. Pro-Palästinensische Proteste mit einer ordentlichen Portion Antisemitismus und Terrorismusverherrlichung standen hier auf der Agenda, und plötzlich richtete sich der Blick vieler politischer Verantwortlicher nach innen. Es schien so, als hätte die EU und ihre Mitglieder ein weiteres, potenzielles Problem auf der ohnehin nicht kurzen Liste von möglichen Konsequenzen dieses Konflikts. Neben neuen Migrationsströmen aus Nahost inklusive der bereits bestehenden 2015er Lager im Libanon und Jordanien, die unter Umständen sogar den neuen und hart verhandelten Migrationsdeal gefährden könnten sowie der historischen Verantwortung, die die EU stets gerecht werden muss, tut sich nun eine weitere Problematik auf: soziale Unruhen zuhause. Längst scheint es in EU-Gesellschaften nicht mehr der Fall zu sein, dass die bedingungslose Unterstützung Israels selbstverständlich ist. Wer hier nun mit dem Finger auf jene zeigt, die dem „importierten Antisemitismus aus 2015“ zugebilligt werden, urteilt aus zwei Gründen vorschnell. Erstens ist dies kein Phänomen, das erst seit 2015 in den europäischen Gesellschaften eine Heimat gefunden hat und zweitens auch bei etablierten politischen Parteien innerhalb der EU anzutreffen ist. Kurzum hat man in Westeuropa unterschätzt, wie groß die gesellschaftliche Unterstützung für Palästina ausfallen würde. Insofern war für den Europäischen Rat in Brüssel auch mit Spannung zu erwarten, welche gemeinsame Position angesichts dieser Ausgangslage gefunden werden würde. Spaniens Regierungschef Sanchez, der seinerseits derzeit auf fragwürdigen Pfaden versucht, eine neue Regierung in Spanien zu bilden, reiste nach Brüssel und hatte eine klare Forderung im Gepäck: dieser Konflikt brauche ein Licht am Horizont, einen Friedensgipfel, der die internationalen Bemühungen bündelt und die Zwei-Staaten-Lösung herbeiführt.

Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage gingen alle Blicke in Richtung Brüssel. Wie weit würden die Staats- und Regierungschefs in ihren Forderungen gehen, ohne dabei ein ähnliches Schicksal wie UN-Generalsekretär Guterres zu erleiden, der nun, nachdem er sich kontrovers zur Situation in Nahost geäußert hatte, mit Rücktrittsforderungen aus aller Welt, insbesondere aber aus Israel konfrontiert wird. Insofern steht auch die Frage im

Raum, welche Perspektiven sich in der Erklärung des Rates finden würden. Wie groß wird hierbei die palästinensische bzw. israelische Komponente werden. Welche Seite wird Übergewicht haben? Wird der Rat viel weiter gehen, als humanitäre Korridore zu fordern und dabei auf das internationale Recht zu verweisen? Es sind diese Fragen bzw. deren Antworten, die darüber entscheiden werden, wie beide Konfliktparteien und die Öffentlichkeit auf die Position des Rates reagieren werden.

### Entwicklung

Gerade vor dem Hintergrund der institutionellen Kakophonie der EU-Spitzen wie Ratspräsident Michel und der Hohe Vertreter Borell auf der einen und Kommissionspräsidenten von der Leyen auf der anderen Seite, die eben nicht dazu angetan waren, die Stimme der EU einheitlich und geschweige denn wirksam scheinen zu lassen, war eine einheitliche Positionierung umso wichtiger.

Die abschließende Erklärung lässt eine einerseits klare Haltung in Bezug auf das Selbstverteidigungsrecht Israels erkennen, gleichzeitig geht der Fokus der Erklärung recht schnell auf die humanitäre Situation vor Ort und mögliche Friedensansätze ein.

Bezugnehmend auf seine Erklärung vom 15. Oktober 2023 hat der Rat die Hamas für ihre willkürlichen terroristischen Angriffe in ganz Israel eindeutig und scharf verurteilt. Insbesondere hat der Rat sein Entsetzen über die Verwendung von Zivilisten als menschliche Schutzschilde durch die Hamas zum Ausdruck gebracht und dies als schweres Verbrechen bezeichnet. Der Europäische Rat betont das Recht Israels auf Selbstverteidigung im Einklang mit dem Völkerrecht und humanitären Grundsätzen ausdrücklich und vehement. Darüber hinaus fordert er die Hamas auf, alle Geiseln sofort und ohne jegliche Vorbedingungen freizulassen. Letztere Forderung gewinnt besonders deshalb an Bedeutung, weil im Vorfeld des Ratsgipfels bekannt wurde, dass die Hamas etwa 50 Geiseln getötet habe.

Höchste Priorität für den Europäischen Rat habe der Schutz der Zivilbevölkerung, weshalb in der Erklärung die Bedeutung des Schutzes aller Zivilisten gemäß dem internationalen humanitären Recht unterstrichen und jeder Verlust von Zivilistenleben zutiefst bedauert wird. Der Rat hat auch die aktuelle Lage und die ergriffenen Maßnahmen überprüft, einschließlich der Bemühungen, von dem Konflikt betroffene EU-Bürger zu unterstützen.

Die humanitäre Lage in Gaza bereitet den Staats- und Regierungschefs erhebliche Sorgen, sicherlich auch wegen der beschriebenen Risiken, mit denen

sich die EU konfrontiert sieht. Die sich verschlechternden Bedingungen haben zu einem dringenden Aufruf für einen ungehinderten humanitären Zugang geführt. Der Rat setzt sich für eine schnelle und sichere Lieferung von Hilfsgütern ein und betont die Einrichtung von humanitären Korridoren und Pausen, um dringende Bedürfnisse zu decken. Vor dem Ratsgipfel war noch spekuliert worden, ob sich die Staats- und Regierungschefs auf eine solche Forderung einigen würden, wobei sie nun das Zentrum der Erklärung einnimmt.

Darüber hinaus erklärten die Anwesenden, dass die Europäische Union sich verpflichtet sieht, eng mit regionalen Partnern zusammenzuarbeiten, um den Schutz der Zivilbevölkerung und die Bereitstellung lebenswichtiger Ressourcen, einschließlich Lebensmittel, Wasser, medizinische Versorgung, Treibstoff und Unterkunft, sicherzustellen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass solche Hilfe nicht von terroristischen Gruppen ausgenutzt wird. Damit stellt sich die EU auf eine ähnliche Kommunikationslinie wie die Vereinigten Staaten.

Dies wird auch deutlich, wenn in der Erklärung in einem breiteren Kontext betont wird, dass eine weitere regionale Eskalation zu verhindern sei. Die Zusammenarbeit mit Partnern, einschließlich der Palästinensischen Autonomiebehörde, wird in diesem Zusammenhang als entscheidend erachtet.

Die Europäische Union zeigt sich bereit, eine zentrale Rolle bei der Wiederbelebung des politischen Prozesses in der Region zu spielen. Der Rat unterstützt die Zwei-Staaten-Lösung und ist an Initiativen wie dem „Peace Day Effort“ interessiert. Er begrüßt und unterstützt zudem die Idee, in naher Zukunft eine internationale Friedenskonferenz abzuhalten, die zuvor u.a. vom spanischen Regierungschef Sanchez eingebracht wurde. Schließlich hebt der Europäische Rat das drängende Problem der Desinformation und illegalen Inhaltsverbreitung hervor. Der Rat betont die rechtlichen Verantwortlichkeiten von Plattformen in diesem Zusammenhang und unterstreicht die Notwendigkeit strenger Maßnahmen zur Bekämpfung solcher Herausforderungen.

### **Kommentar**

Bis zuletzt war nicht einmal klar, dass sich die Staats- und Regierungschefs überhaupt auf eine gemeinsame Erklärung einigen würden. Die sowohl heterogene politische Landschaft innerhalb der EU als auch die äußerst diversen gesellschaftlichen Voraussetzungen stellten keine idealen Voraussetzungen für eine Einigung dar. Dass man sich letztlich dann doch auf eine Erklärung einigen konnte, ist zunächst einmal ein Erfolg in letzter Minute. Ob die dadurch zumindest zunächst einheit-

liche Positionierung ausreichen wird, dass sich Europas Stimme auch Gehör verschafft, bleibt abzuwarten. Die Erklärung zeigt aber durchaus sehr deutlich, entlang welcher Linien das Ringen um eine Erklärung stattgefunden haben muss. Einerseits findet sich sehr deutlich das Lager der bedingungslosen Israel-Unterstützer in der Erklärung wieder, dessen Recht auf Selbstverteidigung vor allem durch internationales Recht gerechtfertigt wird. Durch diese Argumentationslinie sollte wohl sichergestellt werden, dass sich Israel einerseits unterstützt fühlt, der Situation gleichzeitig aber auch ein Rahmen gegeben wird (die Grenzen des internationalen Rechts). Dem konnte innerhalb des Rates wohl kaum jemand widersprechen.

Ein ähnliches Wording ist dann bei der Position zur humanitären Lage zu erkennen. Auch hier berufen sich die Staats- und Regierungschefs auf internationales humanitäres Recht und leiten daraus die Notwendigkeit für humanitäre Pausen und Korridore ab, die vor allem jenen helfen sollen, die sich in diesem Konflikt gar nicht zur Wehr setzen können: den Zivilisten. Dabei sicherzustellen, dass von dieser Hilfe keine vor Ort aktive Terrorgruppe profitieren kann, ist dann als selbstverständlich anzusehen. Auch hier ist es fair zu behaupten, dass sich wohl kaum jemand einer solchen Analyse widersetzen kann.

Unterm Strich hat sich der Rat also auf einen Kompromiss geeinigt, der alle Facetten des Konflikts abdeckt und auffällig stark versucht, niemandem - außer der Hamas - auf die Füße zu treten. Das wurde umgehend natürlich von einigen Beobachtern kritisiert und als fehlende Haltung interpretiert; gleichwohl kann man die komplizierte Lage aber auch anerkennen, in der die EU es geschafft hat, eine Position zu erarbeiten, die alle Facetten abdeckt und dabei wohl jeder Kontroverse aus dem Weg gegangen ist. Damit folgt sie der Linie einer ehemaligen Großmacht in Nahost: den USA. Diese versucht seit Beginn der Eskalation auf allen diplomatischen Wegen eine Ausweitung des Konflikts auf die gesamte Region zu vermeiden, zeigt bedingungslose Unterstützung für Israel (auch militärisch), während sie Israel aber wohl auch klar zu verstehen gibt, wo die Grenzen des Möglichen liegen, um eben jene Ausweitung zu vermeiden. Dazu muss auch klar gesagt sein, dass die USA im Vergleich zur EU mit erheblich weniger Risiken zu kämpfen hat. Die EU muss durch ihre geografische Nähe und gesellschaftlichen Voraussetzungen ganz gezielt und diplomatisch agieren, um neue Migrationsströme und interne Unruhen zu vermeiden. Sie stellt sich deshalb zurecht an die Seite der USA und teilt das priorisierte Ziel, eine Ausweitung des Konflikts zu verhindern.

Wie wichtig diese ausgewogene Position der EU nun aber wirklich ist, zeigt der Blick in ein anderes internationales Forum: den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Hier wurden gestern zwei Resolutionsvorschläge abgelehnt, die von den USA bzw. Russland ausgingen. Beide Resolutionen forderten eine "humanitäre Waffenruhe" oder eine "humanitäre Pause", um die sichere Lieferung von Hilfsgütern an Zivilisten zu gewährleisten. Sie verurteilten die Terroranschläge der Hamas auf israelische Zivilisten und hoben die sich verschlechternde humanitäre Krise in Gaza hervor. Der von den USA unterstützte Vorschlag erwähnte speziell das inhärente Recht der Staaten auf Selbstverteidigung, während der von Russland geführte Vorschlag die sofortige Aufhebung des Evakuierungsbefehls für Zivilisten durch die israelischen Streitkräfte forderte.

Insofern lässt sich abschließend sagen, dass es dem Rat sehr gut gelungen ist, eine gemeinsame Position zu finden, diese ausgewogen, aber dennoch nachdrücklich zu gestalten und gleichzeitig auch den Blick nach vorne zu richten, um Wege zu einem nachhaltigen Frieden in der Region zu identifizieren.

## Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027

### Hintergrund

Seit dem letzten Gipfel wurde weiter über eine vorgeschlagene Aktualisierung des EU-Haushalts verhandelt. Darin werden die Mitgliedsländer aufgefordert, zusätzliche 66 Milliarden Euro für eine Reihe von Prioritäten bereitzustellen, diese reichen von der Hilfe für die Ukraine bis zur Deckung der steigenden Zinskosten für die EU-Schulden. Alle 27 Mitgliedstaaten müssen einem neuen oder aktualisierten Haushalt zustimmen. Angesichts der unterschiedlichen Auffassungen der Länder wurde bereits im Vorfeld nicht mit einer Einigung auf diesem Oktober-Gipfel gerechnet.

Vor Beginn des Gipfels betonten EU-Diplomaten, dass es von entscheidender Bedeutung sei, von den Staats- und Regierungschefs mehr politische Unterstützung für den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Haushaltsüberprüfung zu erhalten, um eine Einigung über den Haushalt im Dezember zu ermöglichen.

### Entwicklung

Der Europäische Rat ersuchte nach einem vertieften Austausch über die vorgeschlagene Änderung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 den Rat, die Arbeiten voranzubringen, damit bis zum

Ende des Jahres eine Gesamteinigung erzielt werden kann. Wie zuvor erwartet wurde eine Entscheidung aber auf das Jahresende vertagt.

### Kommentar

Bis Jahresende müssen in den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen noch zwei wichtige Hürden genommen werden. Einerseits braucht es eine Einigung betreffend den Kommissionsvorschlag, der Ukraine ein 50 Milliarden Euro Hilfspaket zur Verfügung zu stellen. Zusätzlich zu dem seit Monaten bekannten Veto Orbáns, hat sich nun der neu gewählte slowakische Premierminister Fico Ungarns Position angeschlossen. Während die EU hofft, Ungarn davon zu überzeugen, sein Veto aufzugeben, indem es einen Teil der EU-Mittel freigibt, die das Land in einem langjährigen Streit über die Rechtsstaatlichkeit blockiert, steht die EU nun vor einem weiteren Problem mit der Slowakei.

Gleichzeitig haben sich mehrere Länder, unter anderem Deutschland, nicht bereit erklärt, der Kommission die zusätzlichen Milliarden zu geben, die sie im restlichen EU-Haushalt fordert. Separat der Ukrainehilfen forderten mehrere Regierungschefs eine Neu-Priorisierung der bestehenden Mittel und stellten sich gegen weitere Finanzmittel für Brüssel. Diese Position wurde besonders durch sogenannte frugale Mitgliedstaaten wie Deutschland und der Niederlande vertreten.

Der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, betonte, das gemeinsame Ziel sei, bis Ende des Jahres eine Einigung über die Überprüfung des EU-Haushalts zu erzielen. Er räumte ein, dass dies eine schwierige Entscheidung sein werde. Abgesehen von den Ukrainemitteln ist aber eine Einigung in der Budgetfrage in diesem Jahr kaum zu erwarten.

## Wirtschaft

### Hintergrund

In den Wochen vor dem Gipfel setzten sich die Diskussionen in der EU über die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie angesichts der umfangreichen Subventionsprogramme der großen Volkswirtschaften aus China und den USA fort. In ihrer Rede zur Lage der Union am 13. September, stellte Kommissionspräsidentin von der Leyen die Wirtschaft und die Industrie neben dem Green Deal erneut in den Fokus. Weitere Maßnahmen der Kommission zur Stärkung des europäischen Standortes wurden angedeutet, im Zuge dessen z.B. mit dem Aktionsplan zum Schutz der Windkraftindustrie oder der Untersuchung zur

chinesischen Subventionierung von Elektrofahrzeugen angestoßen.

Bereits einige Initiativen zur Vereinfachung und zum Bürokratieabbau wurden vorgestellt, während weitere Initiativen nun präsentiert wurden. Das Hauptziel besteht darin, die Berichtspflichten im Einklang mit der Strategie zur Stärkung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der EU um 25 Prozent zu reduzieren und somit eine Entlastung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu schaffen. Die Arbeit an anderen Programmen wie der "Strategic Technologies for Europe Platform" ("STEP") wurde fortgesetzt. Die Industrie- und Haushaltsausschüsse des Europäischen Parlaments haben Anfang Oktober STEP gebilligt und für eine Aufstockung der Mittel um 3 Milliarden Euro gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission gestimmt.

Auf ihrer Tagung im Juni 2023 haben die EU-Führungsspitzen den Rat aufgefordert, die Arbeit an den legislativen Initiativen wie dem NZIA (Net Zero Industry Act) zu beschleunigen, um vor dem Ende der laufenden Legislaturperiode eine Einigung zu erreichen. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag, mit dem die Kapazität der EU zur Herstellung sauberer Energieanlagen bis 2030 gesteigert werden soll, schließt die Kernenergie aus einem engen Kreis sauberer Technologien aus, obwohl einige Mitgliedsländer, wie Frankreich, sie befürwortet haben. Kurz vor dem Gipfel haben die Abgeordneten des Industrieausschusses des Europäischen Parlaments ihre Haltung zum vorgeschlagenen NZIA bekräftigt und die Aufnahme der Kernenergie in eine Liste von Net-Zero-Technologien in einem Kompromiss gefordert.

### Entwicklung

Im Zentrum der Schlussfolgerungen im wirtschaftlichen Bereich standen wieder die Forderung der EU-Regierungschefs nach einer "starken wirtschaftlichen Basis, die ihre langfristige Wettbewerbsfähigkeit und gleiche interne und internationale Wettbewerbsbedingungen" schafft.

Bei der Bewertung der bisher erzielten Fortschritte unterstrich der Europäische Rat die Notwendigkeit, die Arbeit an folgenden Punkten zu beschleunigen: a) Ausbau des Wettbewerbsvorteils der EU im Bereich der digitalen und sauberen Technologien, unter anderem durch Konzentration auf Innovation, Forschung, Bildung und Qualifikationen b) Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung mit sauberer und erschwinglicher Energie; c) Verringerung der wichtigsten kritischen Abhängigkeiten und Diversifizierung der Lieferketten durch strategische Partnerschaften; d) Förderung des Übergangs zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft; und e) Verringerung der regulatorischen Belastung.

Zudem hat der Europäische Rat erneut die Mitgesetzgeber aufgefordert, unverzüglich eine Einigung über das Gesetz über kritische Rohstoffe, das Gesetz über die Netto-Null-Industrie und die Reform des Strommarktdesigns zu erzielen. Auch die weiteren Absätze beschäftigten sich mit den schon bekannten Themen wie die Bekämpfung des Arzneimittelmangels, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen, unter anderem durch einen gemeinsamen, vereinfachten und kohärenten Regelungsrahmen für Unternehmen, die Abmilderung der problematischen und diskriminierenden Elemente des US Inflation Reduction Act (IRA) und die Auswirkungen der derzeitigen Politik im Bereich der staatlichen Beihilfen auf die Integrität des Binnenmarktes. Zuletzt ersuchte der Europäische Rat den Rat der EU, die Arbeit an der Überprüfung der wirtschaftspolitischen Steuerung voranzutreiben, damit die Gesetzgebungsarbeit im Jahr 2023 abgeschlossen werden kann.

### Kommentar

Beim Thema Wirtschaft ging es wie bei den letzten Gipfeln um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Daher ist hier der Europäische Rat auf Themen zurückgekommen, die er schon zu Jahresbeginn angestoßen hatte, ohne aber viele neue oder größere Vorhaben vorzustellen.

Wichtige, daran anknüpfende Themen zur Stärkung der EU-Wettbewerbsfähigkeit waren dieses Mal insbesondere der Bürokratieabbau und die Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Diesen standen auch im Fokus der Diskussionen seit dem letzten Gipfel in Juni zwischen Wirtschaft und Politik sowohl in Berlin als auch in Brüssel. In den letzten Monaten haben Deutsche und Europäische Industrievertreter vor einem Bedeutungsverlust gewarnt und die EU aufgefordert, konkretere Maßnahmen zu ergreifen.

Als Antwort auf diese Forderungen und auch aus Druck aus den eigenen Reihen der EVP-Fraktion hat Kommissionspräsidentin von der Leyen ein großes Entlassungspaket für KMU im Oktober angekündigt. Hierzu gab es zwar schon einige konkretere Vorschläge, allerdings ist noch mehr vor dem Ende der Legislaturperiode zu erwarten. Hier wird sich von der Leyen sicherlich bemühen, ihre Erfolge beim Thema Wirtschaft vor dem Ende ihres Mandates noch einmal genauer zu untermauern. Das Ziel, die drei Schlüsselinitiativen zur Unterstützung des grünen Industriepfandes, das Europäische Gesetz zu kritischen Rohstoffen, das Netto-Null-Industrie-Gesetz, die Reform der Gestaltung des Strommarktes, noch in dieser Legislaturperiode abzuschließen, wird insofern noch mehr an Bedeutung gewinnen. In den ersten Jahren der Amtszeit musste sich die von der Leyen-

Kommission vor allem mit Krisenmanagement in diversen politischen Bereichen beschäftigt. Dadurch ist erst im letzten Jahr deutlich geworden, dass es an einer neuen langfristigen ökonomischen Strategie in der EU fehlt. Darüber hinaus hat der Green Deal auch weitere wichtige wirtschaftliche Themen auf die Tagesordnungen der letzten Jahre gedrängt. Nun ist aber in den letzten Monaten der Ruf nach einem legislativen Moratorium auch von EU-Regierungschefs lauter geworden. Angesichts der Prognosen von anhaltend langsamem Wachstum in der EU und der politischen Forderung nach mehr Industriepolitik ist auch in den kommenden Monaten eine Prioritätenwende, auch in der Wirtschaftspolitik der Kommission, zu erwarten.

## Migration

### Hintergrund

Das kontroverse Thema Migration stand auch während dieses Gipfels wieder einmal auf der Tagesordnung, reiht sich hierbei aber in die Vorgeschichte der Ratsschlussfolgerungen des Juni 2023 und des informellen Treffens des Europäischen Rats Anfang Oktober in Granada ein. In beiden Fällen wurde eine gemeinsame Ratsposition blockiert, und es erfolgte eine unverbindliche Erklärung des Ratspräsidenten Charles Michel.

Wie im [KAS Ratsbericht am 30. Juni 2023](#) berichtet, kam es zwischen den Regierungschefs während des Juni Gipfels zum Eklat, als Polen und Ungarn eine gemeinsame Erklärung zur Migrationspolitik boykottierten. Unmittelbar zuvor hatten sich die Innenminister auf eine gemeinsame Position im Rahmen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) geeinigt, wobei Polen und Ungarn mit qualifizierter Mehrheit überstimmt wurden. Anfang Oktober einigten sich die Innenminister dann auch auf die Verhandlungsposition zur Asyl-Krisenverordnung (4. Oktober). Danach folgte ein weiterer Boykott des Migrationsteils in der Abschlusserklärung des informellen Granada Treffens des Europäischen Rats (6. Oktober) kurz vor den Parlamentswahlen in Polen (15. Oktober).

Unterdessen ist der Trilog zwischen Mitgliedstaaten, Europäischem Parlament und der Kommission zu den verschiedenen asylbezogenen Reformvorhaben angelaufen, um das dysfunktionale Dublin-System abzulösen. Lediglich zur Rückführungsverordnung steht noch die Positionierung des Europäischen Parlaments aus. Kurzfristig versucht sich die EU, weiterhin an einer Kooperation mit Tunesien, um die Mittelmeerroute besser zu kontrollieren. Mittelfristig setzt die EU auf Kooperationsabkommen und die GEAS-Reform. Gemeinsames Ziel der unterschiedlichen

EU-Organen ist es, die Verhandlungen der Asylreform bis Februar 2024 zum Abschluss zu bringen.

Die EU fühlt sich durch zwei Faktoren enormem Druck ausgesetzt, bis Mitte Februar 2024 eine Einigung zu erzielen. Erstens schließt sich das Fenster für einen Kompromiss mit den vielen anstehenden Wahlen in der EU mit der letzten Plenarwoche des Europäischen Parlaments Mitte April 2024. Zudem wird die Ratspräsidentschaft Belgiens im ersten Halbjahr 2024 an Ungarn im zweiten Halbjahr übergeben. Zweitens steigt die Zahl der Geflüchteten über die Mittelmeerroute stark an. Dieser gestiegenen Zahl an Asylsuchenden sehen sich Mitgliedstaaten, zusätzlich zu den nicht unter das Asylsystem fallenden 4,1 Millionen ukrainischen Geflüchteten unter vorübergehendem Schutz der EU (Eurostat), ausgesetzt.

### Entwicklung

Migrationspolitik wurde im Gegensatz zu dominanteren Themen kurz und ganz zum Schluss auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs behandelt. In der Folge der vorherigen Blockaden im Europäischen Rat durch Polen und Ungarn im Juni und Anfang Oktober, fiel bereits in ersten Entwürfen des Dokuments eine auffällig kurze und knappe Formulierung auf. Diese blieb über den Gipfel hinweg ungewöhnlicherweise weitgehend unverändert. Wortwörtlich einigte man sich auf „Der Europäische Rat hielt eine strategische Diskussion zu Migration und nahm Kenntnis des Briefs der Kommissionspräsidentin“ (Absatz 23, S. 8).

Kommissionspräsidenten von der Leyen warb während des Gipfels für den GEAS-Reformprozess, eine Steigerung der Rückkehrquote und Partnerschaften mit Drittstaaten z.B. Tunesien und Ägypten. Angesichts der Bedeutung des Themas Migration für das Projekt Europa und insbesondere den Schengen-Raum muss den Verantwortlichen jedoch mit Blick auf diesen einen ebenso lapidaren wie nichtssagenden Satz klar geworden sein, dass er einer Bankrotterklärung gleichkommen musste.

Vergleicht man vorab durchgestochene Entwürfe mit der Abschlusserklärung fällt deutlich auf, dass am letzten Sitzungstag der Tagesordnungspunkt „Migration“ mit dem Punkt Sonstiges zu „Migration und Sonstiges“ zusammengefasst wurde. In der Schlussfassung findet sich auch ein Verweis auf die jüngsten Terroranschläge in Frankreich und Belgien. Der Europäische Rat verurteilt diese Terroranschläge und ruft die EU dazu auf, die innere und externe Sicherheit zu stärken. Im Inneren soll die Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden und der Informationsaustausch verbessert werden. Nach außen hin sollen Außengrenzen verstärkt, Schläuserkriminalität bekämpft

und Beziehungen zu Drittstaaten intensiviert werden.

Darüber hinaus finden sich Aspekte zur Migrationspolitik auch in den anderen Teilen der Schlussklärung. Hervorzuheben ist die Verlängerung des vorübergehenden Schutzstatus von ukrainischen Vertriebenen in der EU bis 2025 (Absatz 12, S. 4). Durch diesen Krisenmechanismus wird einerseits das Asylsystem vor einer Überlastung der Mitgliedsstaaten bewahrt und andererseits Rechte für ukrainische Vertriebene sichergestellt. Diese erhalten so Zugang zu Arbeitsmärkte, Wohnraum, medizinischer Versorgung, Sozialleistungen und Bildung für Kinder. Die Regelung war im März 2022 erstmals aktiviert worden und kann bei Bedarf jeweils um ein Jahr verlängert werden.

Einige Teilnehmende des Gipfels äußerten sich im Zusammenhang der Überprüfung der Finanzierung des Mehrjährigen Finanzrahmens zur Finanzierung der EU-Migrationsmaßnahmen. Orban setzte sich seitens Ungarn gegen mehr Geld für die EU-Migrationspolitik ein, da er diese nicht unterstütze. Anders sahen es der Niederländer Rutte und der Belgier de Croo, die sich im Rahmen einer Neu-Priorisierung des bestehenden Finanzrahmens für eine starke Priorisierung der Migration einsetzten. Victor Orban sah zudem einen Zusammenhang zwischen Migration und Terrorismus sowie die Gefahr einer Fluchtbewegung, falls es zu einer Eskalation des Konflikts im Mittleren Osten kommen sollte.

### Kommentar

Die im Kern knappen Formulierung zum Tagesordnungspunkt Migrationspolitik der einstimmig beschlossenen Ratsschlussfolgerungen und die Zusammenlegung mit dem Punkt Sonstiges zeigen, wie klein der gemeinsame Nenner in diesem Gremium geworden ist. Die Vorgeschichte der ungarischen und polnischen Blockadehaltung scheint sich hier fortzusetzen. Hinzu kommt, dass sicherheitspolitische Themen die Tagesordnung, zu Lasten des Migrationsthemas, überlagert haben.

Der Prozess der GEAS-Reform wird jedoch den Erwartungen nach fortgeführt, da es hier mit einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung nicht unmittelbar zu einer Blockade kommen kann und der Erwartungsdruck hoch ist. Im Rahmen der Wiener Migrationskonferenz 2023 des ICMPDs (10.-11. Oktober), bekräftigten während einer Paneldiskussion zuletzt die schwedische Ministerin für Migration Stenergard und ihr griechischer Amtskollege Kairidis die Absicht, zu einer zeitnahen Einigung zu kommen. Auch die ab Januar 2024 planmäßig mit der Ratspräsidentschaft für Migration verantwortliche belgische Staatssekretärin für

Asyl Nicole de Moor bereist derzeit die europäischen Hauptstädte, um sich mit ihren Amtskollegen abzustimmen.

Über den aktuellen Gipfel hinaus bleibt es eine Herausforderung für die EU, einen gemeinsamen Weg in der Migrationspolitik zu finden. Selbst wenn die GEAS-Reform gelingen sollte, wird es absehbar weiterer Maßnahmen zur Fluchtursachenbekämpfung sowie funktionierende Kooperationsabkommen mit Drittstaaten bedürfen. Auch mit Blick auf die Blockadehaltung von Polen und Ungarn und generell durch das heterogene Verantwortungsgeflecht bleibt bei der Umsetzung der Migrationspolitik noch viel Arbeit für die Europäische Union, seine Mitgliedstaaten und Ausführungsinstanzen.

### Sonstiges

Klimawandel, COP28 und Naturkatastrophen: Der Europäische Rat bringt in der gemeinsamen Abschlusserklärung Mitgefühl und Solidarität mit den Opfern kürzlicher Naturkatastrophen in den Mitgliedstaaten und Drittstaaten zum Ausdruck (Absatz 25, S. 8). Diese Bekundung steht unweigerlich im Zusammenhang mit den Überflutungen in Slowenien im August 2023 und dem Erdbeben Marokkos im September, ohne diese explizit zu nennen. Mit Blick auf die COP28 Weltklimakonferenz in Dubai (30 November bis 12 Dezember 2023) zog der Europäische Rat eine Bilanz der Vorbereitungen und rief zu einer Steigerung der Klimaambitionen und dessen Umsetzung auf. Die EU möchte sich während der COP28 für die ‚Globale Erneuerbare- Energien- und Effizienz-Absichtserklärung‘ und eine einsetzen.

Kritische Infrastruktur in der Ostsee: Die noch nicht abgeschlossene Untersuchung im Zuge der Beschädigung kritischer Infrastruktur in der Ostsee ergab bisher, dass ein chinesisches Frachtschiff für einige der Schäden verantwortlich sei; allerdings gibt es noch offene Fragen bezüglich weiterer, beschädigter Kabel. Kaja Kallas, die estländische Premierministerin, meldete sich am Rande des Gipfels an die Presse und sah mögliche Verbindungen zwischen den verschiedenen Vorgängen. Die chinesische Regierung kündigte ihre Zusammenarbeit an, nachdem zuvor Russland beschuldigt worden war. Der Europäische Rat bekräftigte die Notwendigkeit, Sicherheit und Resilienz zu stärken und gleichzeitig gemeinsam koordinierte Ansätze zu intensivieren.

Sicherheitslage zwischen Serbien und dem Kosovo: Im Zuge des Gipfels reisten der kosovarische Premierminister Albin Kurti und der serbische Prä-

sident Aleksandar Vučić nach Brüssel, um in bilateralen Gesprächen mit europäischen Staatsoberhäuptern Fortschritte zu erzielen. Diese blieben allerdings ergebnislos, es konnte kein Durchbruch erzielt werden. Vorangegangen war ein gewaltsamer Angriff auf kosovarische Polizeibeamte und eine darauffolgende Eskalation der Situation, die Angst vor weiteren Kämpfen zwischen den beiden Staaten aufflammen ließ. Daraufhin thematisierte der Rat die angespannte Sicherheitslage zwischen beiden Staaten und bekräftigte die Wichtigkeit zur Deeskalation und Normalisierung. Die Attacken gegen die kosovarischen Beamten wurden aufs Schärfste verurteilt und Serbien zur vollständigen Kooperation aufgerufen. Gleichzeitig wurde die Implementierung von serbischen Minderheitskommunen im Kosovo gefordert und eine beidseitige Unterzeichnung des eu-herausgearbeiteten Normalisierungsabkommens, welches bisher von keiner der beiden Seite unterzeichnet wurde. Vučić weigert sich weiterhin, die Unabhängigkeit des Kosovos anzuerkennen und diesem die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen zu gestatten, was immer wieder zu Konflikten führt. Gleichzeitig werden ethnische Serben im Nordkosovo als nicht ausreichend geschützt eingeschätzt, weshalb die EU dort auf bessere Minderheitenrechte pocht.

Westbalkan: Auf die EU-Beitrittsperspektive der Staaten des Westbalkans bezogen äußerte sich der Rat nur bedingt: Es wurde sich dazu verpflichtet, weiterhin eng mit den Staaten des Westbalkans zusammenzuarbeiten und ihre Reformprozesse auf dem Weg in die EU zu unterstützen. In Anbetracht der Aufmerksamkeit auf der Ukraine und den anderen Staaten der Östlichen Partnerschaft war dieser Abschnitt unerwartet kurz, gerade in Anbetracht von Charles Michels Rede beim Mitte Oktober stattgefundenen Gipfel zum Berliner Prozess in Tirana und seiner Ankündigung,

vermehrt den Fokus auf die Region zu legen. Die Verantwortung für Fortschritte in diesem Bereich wurden jedoch auf den EU-Westbalkan Gipfel im Dezember verschoben.

Armenien und Aserbaidschan: Angesichts der erneut eskalierten Situation in Bergkarabach und der Vertreibung von armenischen Anwohnern aus der Region bemühte die EU sich, eine einheitliche Linie zu finden. Während manche Staaten offen Armenien unterstützen und Frankreich Waffenexporte in das Land ankündigte, übten andere sich in mehr Zurückhaltung. Dies liegt u.a. auch daran, dass die EU zur Diversifizierung ihrer Energieimporte umfangreiche Abkommen mit der aserbaidshianischen Regierung abgeschlossen hatte, was von Kritikern als Ausverkauf von Werten kritisiert wurde. Der Rat lud die Kommission und den Hohen Repräsentanten zur Erarbeitung einer Strategie zur Stärkung der Beziehungen zu Armenien ein. Gleichzeitig wurden die Rechte der ethnischen Armenier in Karabach herausgestellt und beide Seiten aufgefordert, die territoriale Integrität des Anderen anzuerkennen.

Situation im Sahel: In einem anderen Punkt hat der Rat wachsende Bedenken über die sich verschlechternde Sicherheitslage in der Sahelzone geäußert, die durch politische Unruhen verschärft wird. Unter Betonung der Bedeutung der Region sowohl für ihre Einwohner als auch für die EU verpflichtet sich der Rat, die ECOWAS und andere wichtige regionale Partner zu unterstützen. Sie haben auch den Hohen Vertreter und die Kommission beauftragt, Strategien zu entwickeln, die auf die aktuellen Herausforderungen der Sahelzone zugeschnitten sind, und haben die sofortige Freilassung von Präsident Bazoum und seiner Familie gefordert.

### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Hardy Ostry  
Leiter  
Europabüro Brüssel  
[www.kas.de/bruessel](http://www.kas.de/bruessel)

[hardy.ostry@kas.de](mailto: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>)