

Europäischer Rat

David Schäfer / Wolfgang Wessels

Der Europäische Rat war im vergangenen Jahr mit der gesamten Bandbreite der möglichen Szenarien zur Zukunft der Union konfrontiert: Einerseits die Stärkung populistischer und antieuropäischer Kräfte, die zeitweise sogar eine realistische Chance auf das Präsidentenamt in Paris hatten, andererseits eine Dynamik hin zu einem neuen Aufbruch mit einer zunehmend an Fahrt gewinnenden Integrationsdynamik. Der Beginn des Jahres war zunächst geprägt von einem sich zunehmend verdunkelndem Ausblick. Das Brexit-Referendum vom Juni 2016 traf eine weitgehend unvorbereitete Union.¹ Der Europäische Rat füllte das Vakuum und gab im Folgenden die prozessuale und politische Linie vor. Infolge der offiziellen Austrittserklärung Großbritanniens definierte er die strategischen Leitlinien für die Verhandlungen und setzte sich als effektiver Projektmanager in Szene.

Die Brexit-Entscheidung war nicht zuletzt deswegen ein harter Schlag, da sie eine ohnehin geschwächte Union traf. Die Migrationskrise – und die mit ihr einhergehenden Konflikte um die Verteilung von Flüchtlingen – prägten auch im vergangenen Jahr die Arbeit des Europäischen Rates. Gezeichnet war dessen Aktivität in diesem Gebiet von einem graduellen Wechsel weg vom aktiven Krisenmanagement hin zu einer Strategie des ernüchterten Pragmatismus. Nach dem vorläufigen Scheitern ambitionierter Lösungen, die eine Verteilungen von Flüchtlingen auf die EU-Mitgliedstaaten vorsahen, justierte der Europäische Rat nach und widmete sich in erster Linie dem Grenzschutz – allerdings mit weniger ehrgeizigen Zielen. Die zuvor offensichtlichen Konflikte zwischen einigen vorwiegend mittel- und osteuropäischen Staaten, welche eine liberale Flüchtlingspolitik entschieden ablehnen, und aufnahmebereiteren Staaten blieb im Kern ungelöst. Hinzu kommt als dritte Krise die weiterhin fehlende institutionelle Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). In diesem Bereich ließ im vergangenen Jahr jeglicher Fortschritt auf sich warten.

Somit zeigen die großen Linien des Krisenmanagements – vom Brexit über die Migrationskrise bis zur WWU – der vergangenen Jahre die Fähigkeit des Europäischen Rates, Krisenentwicklungen zu entschärfen. Er verhinderte mit einem geschlossenen und entschlossenen Auftreten bisher, dass der Brexit zu einer Spaltung der Union führte. Auch die Migrationskrise ist zumindest entschärft und das Dublin-System zur Aufnahme ankommender Flüchtlinge weitgehend wieder in Kraft. Die Beruhigung der Märkte in der Eurozone hat die Sorgen um die Höhe der Staatsschulden zunächst verdrängt.

Den Erfolgen bei der Eindämmung der Krisen stehen jedoch auch zunehmende Belege für die fehlende Lösung der Krisen gegenüber, die auf die Beschränkungen und Limitierungen der intergouvernementalen Politikgestaltung durch den Europäischen Rat schließen lassen. Der überwiegend national organisierte Grenzschutz in der Europäischen Union verbleibt ineffizient und der Mangel an Solidarität innerhalb der Union bei der Flücht-

1 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

lingsverteilung ist nicht überwunden. Ebenso wenig wurden die institutionellen Mängel in der Eurozone adressiert, sodass die Währungsunion krisenanfällig bleibt.

Die andere auffällige Entwicklung im vergangenen Jahr ist die wiedergewonnene Integrationsdynamik in der Europäischen Union. Den oben bereits erwähnten Rückschlägen stehen Wahlergebnisse in Österreich, den Niederlanden und Frankreich entgegen, die gemeinhin als Stärkung europafreundlicher politischer Kräfte verstanden wurden. Herauszuheben ist insbesondere die Wahl von Emmanuel Macron zum Präsidenten Frankreichs. Sein Sieg in der Stichwahl mit einem ausdrücklich pro-europäischen Programm sorgte nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Alternative – einer Präsidentschaft der rechts-extremen Kandidatin Marine Le Pen – für Erleichterung in den europäischen Hauptstädten. Mit der Wahl von Macron ging eine neue Dynamik einher, die insbesondere von der deutschen Regierung dankbar aufgenommen wurde.² Die bisherigen Reaktionen der Bundesregierung lassen darauf schließen, dass man zu einer Zusammenarbeit auch in traditionell strittigen Bereichen – so der WWU – offen gegenübersteht. Am greifbarsten ist der Fortschritt jedoch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Als Reaktion auf die Wahl von Donald Trump waren ohnehin erste Schritte zu einer verstärkten europäischen Kooperation eingeleitet, die nunmehr neuen Schwung erhielten. Der Europäische Rat hat in diesen Diskussionen die Rolle des prozeduralen Managers übernommen. Während die zuständigen Ratsformationen die Dossiers betreuen, leitet der Europäische Rat durch Zielvorgaben und Zeitpläne die Debatten der Minister. Mit Blick auf das vielfältige Interesse am Aufbau gemeinsamer Strukturen – nicht zuletzt von neutralen Staaten an der Ostsee – ist zu erwarten, dass sich die Staats- und Regierungschefs intensiv mit der Umsetzung der Vertragsvorgabe zu einer „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ beschäftigen werden.

Die nunmehr an Fahrt aufnehmenden Initiativen sind in Teilen auch ein Resultat des schon längeren Bemühens des Europäischen Rates, die Integrationsdynamik wiederzubeleben. Unmittelbar nach dem Brexit-Votum bekräftigten die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat ihr Bekenntnis zur europäischen Integration. Ein Sondergipfel in Bratislava wurde genutzt, um einen Fahrplan zur Weiterentwicklung der Union zu verabschieden. Er enthält konkrete Maßnahmen mitsamt Zeitplan in den Bereichen Migration und Außengrenzen, innere und äußere Sicherheit, Verteidigung sowie soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Darüber hinaus verabschiedete der Europäische Rat anlässlich des 60-jährigen Bestehens der Römischen Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf der Sitzung im März 2017 eine feierliche Erklärung, welche die historische Dimension der europäischen Integration hervorhob.³ Zugleich drückte er das Vorhaben aus, man wolle eine „sichere und geschützte, wohlhabende, wettbewerbsfähige, nachhaltige und verantwortungsvolle Union“ schaffen. Einen konkreten Fahrplan zur Erreichung dieser Ziele blieb der Europäische Rat in diesem Fall jedoch schuldig.⁴ Somit stand ein alles in allem eher durchwachsender Eindruck – zwar bemühten sich die Staats- und Regierungschefs um eine Wiederbelebung, konkreter Fortschritte blieben jedoch aus.

2 Janis A. Emmanouilidis/Herman van Rompuy/Fabian Zuleeg: Europe's reform opportunity, European Policy Centre, 2017.

3 Siehe auch im Folgenden die Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission. Erklärung von Rom, 25. März 2017.

4 Janis A. Emmanouilidis/Fabian Zuleeg: The Rome Declaration – an imperfect display of unity, European Policy Centre, Brüssel 2017.

Verstärkt wurde der eher durchwachsene Eindruck durch die häufigen Misstöne aus einzelnen EU-Staaten – so wiederholt der damalige italienische Ministerpräsident Renzi – die das Bild der Einheit unglaublich wirken ließen. Angesichts dieser Vorgeschichte hat die Wahl von Macron nun das Potenzial, eine tatsächliche Belebung zu erreichen. Ein (bisher nur mental) wiedererstarktes Frankreich trifft nunmehr auf einen außerordentlich kooperationswilligen deutschen Partner, sodass Chancen auf eine stärkere Vertiefung bestehen.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat von Juni 2016 bis Juni 2017

28. Juni 2016	Tagung des Europäischen Rates
29. Juni 2016	Informelle Tagung des Europäischen Rates (ohne Vereinigtes Königreich)
16. September 2016	Informelle Tagung des Europäischen Rates in Bratislava (ohne Vereinigtes Königreich)
20./21. Oktober 2016	Tagung des Europäischen Rates
15. Dezember 2016	Tagung des Europäischen Rates
3. Februar 2017	Informelle Tagung des Europäischen Rates in Malta
9. März 2017	Tagung des Europäischen Rates
10. März 2017	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (ohne Vereinigtes Königreich)
25. März 2017	Informelle Tagung des Europäischen Rates anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Römischen Verträge
29. April 2017	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (ohne Vereinigtes Königreich)
10./11. Juni 2017	Tagung des Europäischen Rates

Die elf Sitzungen des Europäischen Rates und seiner informellen Variationen deuten auf eine rege Tätigkeit hin. Insbesondere der Austrittswunsch des Vereinigten Königreichs sorgte für einen Anstieg der informellen Sitzungen, da nur so Verhandlungen ohne die austrittswillige Regierung möglich sind.

Eine historische Episode stellte die Wiederwahl von Donald Tusk zum Präsidenten des Europäischen Rates auf der Sitzung am 9. März 2017 dar.⁵ Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union stellte sich die Regierung eines Heimatlandes des Kandidaten – in diesem Fall die polnische Regierung – gegen die Wahl ihres Landsmanns in ein europäisches Spitzenamt. Hier zeigten sich jedoch die erhöhte Effizienz, die Abstimmungen nach der Methode der Qualifizierten Mehrheit erlauben. Einzelnen Staaten wird dadurch die Möglichkeit genommen, ein Vetorecht auszuüben. Zugleich trat erneut die starke Polarisierung der Union zutage. Zwar gelang es der polnischen Regierung nicht, die Unterstützung anderer ost- und mitteleuropäischer Staaten der Visegrád-Gruppe zu gewinnen, trotzdem waren auch in dieser Frage die insbesondere zwischen Ost und West verlaufenden Gegensätze offensichtlich.

Die Migrationskrise: nicht gelöst, aber entschärft⁶

Der Europäische Rat leitete im vergangenen Jahr einen schleichenden Kurswechsel in der Bewältigung der Herausforderungen um Flucht und Asyl ein. Einerseits akzeptierten die Regierungen, die zuvor eine offene Migrationspolitik vertraten – insbesondere Deutschland – dass eine Verteilung der Flüchtlinge auf EU-Mitgliedstaaten keine „große“ Lösung mehr darstellen konnte. Der Europäische Rat appellierte zwar an die Mitgliedstaaten, ihre Anstrengungen zur „Durchführung der bestehenden Umsiedlungsprogramme weiter zu

5 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 9. März 2017, Schlussfolgerungen, S. 7.

6 Siehe auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs-, und Visapolitik“ in diesem Buch.

intensivieren⁷, nahm von weiterreichenden Versuchen jedoch Abstand. Nachdem die Lage durch die (brüchige) Erklärung mit der Türkei⁸ stabilisiert wurde, rückte als zweite Entwicklung die langfristige Perspektive in den Vordergrund.⁹ Der Europäische Rat einigte sich auf der Sitzung im Oktober 2016 auf eine zweigleisige Strategie. Erstes explizites Ziel war die vollständige Kontrolle über die EU-Außengrenzen – schließlich ist deren effektive Überwachung eine Vorbedingung für offene Binnengrenzen. Der Europäische Rat verband daher die Forderung nach sicheren Außengrenzen explizit mit der Formulierung des Ziels „Zurück zu Schengen“¹⁰. Er begrüßte die politische Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat über den Vorschlag für eine Europäische Grenz- und Küstenwache und rief dazu auf, diesen zügig anzunehmen und rasch umzusetzen.¹¹ Zweitens strebte der Europäische Rat die Bewältigung der externen Fluchtursachen an, wie nicht zuletzt durch die Sitzung des Europäischen Rates auf Malta symbolisiert. Auf der Sitzung im Oktober 2016 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration entlang der zentralen und östlichen Mittelmeerroute zu treffen. Hier schreckte der Europäische Rat auch vor unangenehmen Partnern nicht zurück: Während die zentrale Mittelmeerroute mit Hilfe der anerkannten libyschen Regierung geschlossen werden soll, bauen die Mitgliedstaaten für die östliche Route weiterhin auf die Erklärung EU-Türkei. Beide Deals werfen Fragen hinsichtlich der Beachtung von Menschenrechten auf, da in dieser Hinsicht keines der beiden Länder über eine starke Reputation verfügt. Jedoch zeigen sie auch, dass der Europäische Rat hinsichtlich der Problematiken um Flucht und Asyl mittlerweile einen außerordentlich pragmatischen Ansatz verfolgt. Dieser wird unterstützt durch den Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2016, die europäische Entwicklungshilfe auf die Bekämpfung der Fluchtursachen zu fokussieren und Synergien zwischen den Mitgliedstaaten zu schaffen.¹²

Die Migrationskrise zeigt daher sehr deutlich die zuvor angesprochenen Charakteristika des Krisenmanagements des Europäischen Rates. Die akute Krise wurde durch das aktive Management des Europäischen Rates – wenn auch schwerfällig und durch viele Sondergipfel – zunächst erfolgreich eingedämmt. Eine dauerhafte Lösung, die auch die darunterliegenden Kernprobleme – so der Mangel an Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten – löst, wurde jedoch nicht gefunden.

Brexit: Volle, aber nicht alleinige Aufmerksamkeit

Der Beschluss des Vereinigten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, forderte die Staats- und Regierungschefs als Manager des Austrittsprozesses. Der Austritt eines Mitgliedstaates ist bisher ein historisch einmaliger Vorgang, entsprechend begrenzt sind die Erfahrungswerte. Da es sich zudem um ein systemerschütterndes Ereignis handelte, trafen sich die Staats- und Regierungschefs bereits am 29. Juni 2016 – nur sechs Tage nach dem Referendum – zu einem informellen Sondergipfel in Brüssel, der ohne das Vereinigte Königreich stattfand. Diese institutionelle Innovation war unumgänglich, um vertrauliche Beratungen zu gewährleisten. Zwei weitere informelle Sitzungen im Kreis der EU-27 folgten im März und April 2017.

7 Europäischer Rat: Tagung vom 15. Dezember 2016, Schlussfolgerungen, EUCO 34/16, S. 2.

8 Siehe auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Buch.

9 Europäischer Rat: Tagung vom 28. Juni 2016, Schlussfolgerungen, S. 1.

10 Europäischer Rat: Tagung vom 20./21. Oktober 2016, Schlussfolgerungen, S. 1.

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2016, S. 3.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2016, S. 1-3.

*Tabelle 2: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rates
(Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Juni 2016 bis Juni 2017)*

<p>Migration und Flüchtlinge <i>Migrationskrise:</i> Beschluss und Umsetzung einer Strategie zur Bewältigung der externen Fluchtursachen <i>Grenzschutz:</i> Schutz der Außengrenzen durch Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Stärkung von Frontex <i>Abkommen mit Drittstaaten:</i> Festhalten an EU-Türkei Abkommen, Intensivierung der Zusammenarbeit mit Libyen und afrikanischen Staaten <i>Rückführung:</i> Kooperation mit Herkunftsstaaten zur Rückführung abgelehnter Asylbewerber <i>Interner Lastenausgleich:</i> Appell zu Implementierung des internen Verteilungsschlüssels von Flüchtlingen</p>
<p>Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt <i>Europäisches Semester:</i> Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten <i>Reform der WWU:</i> Erörterung der Umsetzung des „Berichts der Fünf Präsidenten“ <i>Handelspolitik:</i> Unterstützung der laufenden Handelsgespräche <i>Binnenmarkt:</i> Begleitung der Binnenmarktstrategie, besondere Betonung auf digitalem Binnenmarkt <i>Wettbewerbsfähigkeit:</i> Aufruf zu Umsetzung von Strukturreformen</p>
<p>„Brexit“ <i>Koordinierung der EU-Position:</i> Festlegung der Verhandlungsrichtlinien der EU und Prozessmanagement <i>Institutionelle Anpassungen:</i> Vermehrte Beratungen ohne das Vereinigte Königreich <i>Agenturen:</i> Festlegung des Verfahrens zur Umsiedlung der Bankenaufsichtsbehörde und Arzneimittelbehörde</p>
<p>Klima- und Energiepolitik <i>Klima:</i> Begrüßung der Ergebnisse des UN-Klimagipfels in Paris <i>Umsetzung Pariser Abkommen:</i> Vorgabe von Leitlinien durch Europäischen Rat</p>
<p>Sicherheit und Verteidigung <i>Strategiediskussion:</i> Billigung der „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik“ <i>Sicherheitspolitik:</i> Bestreben um mehr europäische Verantwortung für Sicherheit <i>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik:</i> Verständigung auf verstärkte Zusammenarbeit im Rüstungswesen</p>
<p>Auswärtiges <i>Libyen:</i> Unterstützung für Regierung der nationalen Einheit <i>Syrien:</i> Appell zu politischer Lösung des Konflikts</p>
<p>Besetzung Spitzenämter <i>Präsident des Europäischen Rates (und des Euro-Gipfels):</i> Wiederwahl von Donald Tusk</p>
<p>Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts <i>Innere Sicherheit:</i> Bekenntnis zu Strategie der Inneren Sicherheit <i>Terrorismusbekämpfung:</i> Intensivierung der Kooperation von Ermittlungsbehörden innerhalb der EU</p>

Der Europäische Rat übernahm anlässlich des Brexit zwei Rollen. Zunächst strukturierte er den weiteren Prozess. Hierzu gehörte der unmittelbar nach dem Referendum beschlossene Grundsatz, erst nach dem offiziellen Beginn der Austrittsgespräche Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich aufzunehmen. Die Austrittsmodalitäten nach Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union sehen vor, dass die Verhandlungen über das Verlassen der Union innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren abgeschlossen werden müssen. Sollten die Verhandlungen scheitern, fände der Austritt trotzdem statt – jedoch ohne geregeltes Abkommen, sodass das Vereinigte Königreich auf den Status eines Drittlandes zurückfiele. Das Nicht-Verhandlungsgebot der EU-Mitgliedstaaten diente daher dazu, die aus dem Art.-50-Prozess resultierende vorteilhafte Verhandlungsposition zu nutzen. Die Mitgliedstaaten haben sich über das Jahr hinweg diszipliniert gezeigt, sehr zur Verzeufung der britischen Regierung. Darüber hinaus einigte sich der Europäische Rat mit den anderen Institutionen auf die Rollenverteilung während den Verhandlungen. Während die Europäische Kommission die Verhandlungen führt und dem Europäische Parlament das finale Abkommen – sofern es denn zustande kommt – zur Ratifizierung vorlegt, hält der Europäische Rat die Zügel in der Hand. Er gibt Leitlinien vor und instru-

iert die Kommission mit einem Verhandlungsmandat. So bleibt der Europäische Rat Herr des Prozesses; zugleich vermindert die Verhandlungsführung durch die Kommission, dass Risse zwischen den Mitgliedstaaten offen zu Tage treten. Da mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs auch der Umzug der dort angesiedelten EU-Arzneimittelbehörde und der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde einhergeht, legte der Europäische Rat im Juni 2017 die Kriterien für die Vergabe der neuen Standorte fest.¹³

Eine zweite Rolle des Europäischen Rates im Brexit-Prozess bestand in der inhaltlichen Beratung und Beschlussfassung der EU-Position. Formal oblag dies dem Europäischen Rat, bemerkenswerterweise wurden die Verhandlungen jedoch im Vorfeld der Sitzung diskret von den Unterhändlern finalisiert. Der Europäische Rat sendete daher ein Zeichen der Geschlossenheit und verabschiedete die Leitlinien nach nur kurzer Beratung auf dem Gipfel im April 2017. In diesen Leitlinien erteilt der Europäische Rat einem „Rosinenpicken“ durch das Vereinigte Königreich eine Absage. Er betonte, das Abkommen müsse „auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten beruhen“¹⁴. Darüber hinaus einigte sich der Europäische Rat darauf, zunächst substanziellen Fortschritt bezüglich der Austrittsformalitäten erreichen zu wollen, bevor anschließend ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen geschlossen werde. Diese Forderung wurde vom Vereinigten Königreich zwar abgelehnt, jedoch in der ersten Verhandlungsrunde doch rasch akzeptiert.

Sicherheitskooperation: der neue heilige Gral?¹⁵

Das vom Europäische Rat nach dem Brexit gesendete Aufbruchssignal war im Bereich der Sicherheit- und Verteidigung am präzisesten zu erkennen. Den Hintergrund bildete nicht nur die Brexit-Entscheidung, sondern auch die sich verändernde Weltlage. Durch die Wahl von Trump zum amerikanischen Präsidenten steht die transatlantische Zusammenarbeit – und die mit ihr einhergehenden Sicherheitsgarantien – mehr denn je in Frage. Somit konnte der Europäische Rat sich einer Befassung nicht entziehen und forderte, die Europäer müssten „mehr Verantwortung für ihre Sicherheit übernehmen“¹⁶. Hinzu kamen pragmatische Gründe: In Zeiten angespannter öffentlicher Haushalte entstehen durch mehr Kooperation wesentliche Synergieeffekte.

Der Europäische Rat leitete auf seiner Sitzung im Dezember 2016 eine verstärkte Sicherheits- und Verteidigungskooperation ein. Die Vereinbarung umfasste eine Aufforderung an die Hohe Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union als auch den Rat, Vorschläge zu einer Reihe von sicherheitsrelevanten Punkten vorzulegen. Diese umfassten die Entwicklung verstärkter ziviler und militärischer Fähigkeiten sowie die Einrichtung eines ständigen Stabes für die operative Planung und Durchführung von Maßnahmen.¹⁷ Das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit bietet eine für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik maßgeschneiderte Möglichkeit der intensivierte Zusammenarbeit. Die Teilnahme ist freiwillig, jedoch können auch nicht-teilnehmende Mitgliedstaaten nachträglich dieser Form vertiefter Zusammenarbeit beitreten. Im Juni 2017 beschloss der Europäische Rat die meisten der vorgelegten Vorschläge und ging im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit erste Schritte in Richtung einer Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungskooperation. Die Mitgliedstaaten werden

13 Europäischer Rat: Tagung vom 10./11. Juni 2017, Schlussfolgerungen.

14 Europäischer Rat: Tagung vom 29. April 2017, Schlussfolgerungen.

15 Siehe auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Buch.

16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2016, S. 3.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2016, S. 4-5.

innerhalb von drei Monaten nach dem Gipfel eine Liste von Kriterien und bindenden Verpflichtungen einreichen, sodass die Maßnahmen umgesetzt werden können.¹⁸

Die getroffenen Maßnahmen sind einerseits bemerkenswert, da sie eine Dynamik hin zu „mehr“ Europa erkennen lassen, die angesichts des Zulaufs europaskeptischer politischer Kräfte in den vergangenen Jahren so nicht zu erwarten war. Daher deuten die Beschlüsse daraufhin, dass die Weichen doch wieder in Richtung vertiefter Integration gestellt sein könnten. Ein pessimistischeres Fazit würde andererseits ins Felde führen, dass Sicherheit und Verteidigung nicht mehr als eine Verlegenheitslösung darstellten. Substanzielle Problemlösungen in der WWU sind ebenso außer Reichweite wie eine weitreichende Reform der europäischen Asyl- und Migrationsstruktur. In dieser Interpretation wäre die verstärkte Koordination das Ausweichen auf ein weniger vermintes Gebiet und dadurch in gewisser Weise das Eingeständnis eines Scheiterns bei den drängenderen Problemen.

Weitere Themen

*Handel, Binnenmarkt*¹⁹

Trotz starkem öffentlichem Widerstand in einigen Mitgliedstaaten setzte sich der Europäische Rat weiterhin intensiv für weitere Handelsabkommen ein, unter anderem mit Japan und dem Mercosur. Er begrüßte die Ratifizierung des Handelsabkommens CETA mit Kanada durch das Europäische Parlament.²⁰ Auf der Sitzung im Juni 2016 bekräftigte er die Notwendigkeit, den Binnenmarkt in den vier Bereichen Digitaler Binnenmarkt, Kapitalmarktunion, Energieunion und Binnenmarktagenda zu vertiefen.²¹

*Wirtschafts- und Währungsunion*²²

Der Europäische Rat verabschiedete die jeweiligen länderspezifischen Empfehlungen für das Europäische Semester auf den Sitzungen im Juni 2016 und 2017²³ – ohne die Effizienzprobleme desselben behoben zu haben. Er appellierte an die EU-Staaten weitere Strukturreformen vorzunehmen. Im Juni erörtere er 2016 den „Stand der Arbeiten zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion“, sandte jedoch kein starkes Zeichen zur weiteren Vertiefung aus. Die Bankenunion soll vollendet werden und die Prinzipien der Risikominderung und -teilung parallel verfolgen.²⁴

*Außenbeziehungen*²⁵

Die Staats- und Regierungschefs erneuerten ihre Unterstützung für eine Regierung der nationalen Einheit in Libyen.²⁶ Sie widmeten sich zudem wiederholt dem Krisenherd Syrien mit der Forderung, die Feindseligkeiten zu beenden und einen glaubhaften Friedensprozess unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen aufzunehmen. Zudem verurteilten sie die Angriffe des syrischen Regimes auf Aleppo.²⁷ Die Ukraine Krise war Gegenstand der Beratungen in zweierlei Hinsicht. Der Europäische Rat bekräftigte sein Eintreten für das

18 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2017, S. 1-5.

19 Siehe auch die Beiträge „Binnenmarkt“ und „Außenwirtschaftsbeziehungen“ in diesem Buch.

20 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, März 2017, S. 3; Oktober 2016, S. 5.

21 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Oktober 2016, S. 6; auch: Dezember 2016, S. 5.

22 Siehe auch die Beiträge „Wirtschaftspolitik“ und „Währungspolitik“ in diesem Buch.

23 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2016, Juni 2017.

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2016, S. 6.

25 Siehe auch die Beiträge im Kapitel „Die Außenpolitik der Europäischen Union“.

26 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2016, S. 7.

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2016, S. 7-8.

Völkerrecht und die territoriale Unversehrtheit der Ukraine. Darüber hinaus verabschiedete er eine Erklärung mit einer Reihe von Klarstellungen als Reaktion auf das niederländische Referendum gegen das EU-Ukraine Assoziierungsabkommen, was anschließend in Kraft treten konnte.²⁸ Der Europäische Rat begrüßte zudem die Vorstellung der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik durch die Hohe Vertreterin.²⁹

Ausblick: Der Europäische Rat als Wegbereiter föderaler Lösungen

Im vergangenen Jahr zeigten sich sowohl die Stärken des Europäischen Rates in der unmittelbaren Bewältigung von Krisen als auch die Schwächen der intergouvernementalen Politikmethode, die sich häufig am kleinsten gemeinsamen Nenner orientiert. Daher ist schwer zu antizipieren, welche Rolle der Europäische Rat im kommenden Jahr ergreifen wird. Es ist zu erwarten, dass das deutsch-französische Tandem einen Versuch startet, neue Integrationsprojekte zu identifizieren. Der Europäischen Rat wäre dann voraussichtlich zentrale Institution für die deutsch-französische Führung. Es müsste sich jedoch noch zeigen, ob sich die zuvor aufgerissenen Gräben nicht als zu tief erweisen. Manche Positionen Deutschlands und Frankreichs zur WWU sind diametral entgegengesetzt, was ein Scheitern nicht unwahrscheinlich macht. In anderen Politikfeldern sind Regierungen zentral, die vom deutsch-französischen Tandem nicht ausreichend abgebildet werden. Durch die Wahl von Macron hat sich der Ost-West-Konflikt in der Europäischen Union eher verstärkt als abgeschwächt. Daher ist ein Rückfall auf eine „Weiter so“-Politik letztlich nicht unwahrscheinlich. Selbst im Falle einer Einigung auf ein weitreichendes Reformprogramm, ist von zunächst sehr kleinen und inkrementellen Schritten auszugehen. Ein „großer Wurf“ ist nicht zu erwarten; vielmehr bestünde die Veränderung in einer Vielzahl kleiner Schritte, die in ihrer Summe eine wesentliche Veränderung ausmachen. Dies würde einen langsamen und fragilen Prozess bedeuten. Eine historische Betrachtung unterstützt dieses Szenario – schließlich ist kaum einer der großen Integrationschritte ohne Widerstände gelungen. Die Beispiele reichen von der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in der französischen Nationalversammlung (1954) bis hin zu der langen Hängepartie bis zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon.

Eine weitere Kontinuität bestünde hinsichtlich der Rolle des Europäischen Rates, der einmal mehr als intergouvernementale Institution eine Verlagerung der Kompetenzen auf die supranationale Ebene beschlossen hätte. Eine ausschließlich neo-intergouvernementale Analyse wird den realen Entwicklungen nicht gerecht.³⁰ Zugleich treibt er die Entwicklung eines Kerneuropas, das aus einigen aber nicht allen EU-Staaten besteht, voran. Während die WWU ohnehin nur einen Teil der Staaten umfasst, scheint nun auch in der Verteidigungspolitik ein harter Kern zu entstehen. Abzuwarten bleibt, ob sich dieser Trend in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzschutz fortsetzen wird. Somit wird der Europäische Rat ein Wegbereiter eines sich stärker integrierenden Kerneuropas.

Weiterführende Literatur

Wolfgang Wessels: *The European Council*, Houndsmills/Basingstoke 2016.

Edoardo Bressanelli/Nicola Chelotti: *The shadow of the European Council. Understanding legislation on economic governance*, in: *Journal of European Integration* 5/2016, S. 511-526.

28 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2016, S. 6-9.

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2016, S. 7.

30 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter: *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford 2015.