

Europäischer Rat

Alina Thieme/Wolfgang Wessels

Der Europäische Rat stand auch 2017/2018 hoch in der Aufmerksamkeit der politischen Führungsspitzen der Europäischen Union. Die Zahl regulärer Sitzungen des Europäischen Rats, der Tagungen des Euro-Gipfels und der Zusammenkünfte der informellen Gipfel ohne das Vereinigte Königreich manifestierte das hohe Interesse der Staats- und Regierungschefs, gemeinsam an Lösungen von Problemen in und für die EU zu arbeiten (siehe Tabelle 1). Diese hohe Sitzungsfrequenz dokumentiert gleichzeitig die ‚nervöse‘ Sensibilität der nationalen Führungspersönlichkeiten, die ‚gefühlten‘ Krisensymptome der Europäischen Union anzugehen.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat von Juni 2017 bis Juni 2018

22./23.06.2017	Tagung des Europäischen Rats
22.06.2017	Tagung des Europäischen Rats (Art. 50 EUV)
29.09.2017	Digitales Gipfeltreffen (Tallinn)
18.10.2017	Dreigliedriger Sozialgipfel (Göteborg)
19./20.10.2017	Tagung des Europäischen Rats
20.10.2017	Tagung des Europäischen Rats (Art. 50 EUV)
17.11.2017	Informelle Tagung des Europäischen Rats
14./15.12.2017	Tagung des Europäischen Rats
15.12.2017	Tagung des Europäischen Rats (Art. 50 EUV)
15.12.2017	Euro-Gipfel
23.02.2018	Informelle Tagung der EU-27 Staats- und Regierungschefs
22./23.03.2018	Tagung des Europäischen Rats
23.03.2018	Tagung des Europäischen Rats (Art. 50 EUV)
23.03.2018	Euro-Gipfel
26.03.2018	Gipfeltreffen EU-Türkei (Varna)
17.05.2018	Treffen EU-Westbalkan (Sofia)
24.06.2018	Informelle Tagung des Europäischen Rats: „Mini-Gipfel“ zur Migration
28./29.06.2018	Tagung des Europäischen Rats
29.06.2018	Tagung des Europäischen Rats (Art. 50 EUV)
29.06.2018	Euro-Gipfel

Deutlich wurde der Selbstanspruch des Europäischen Rats in der von Präsident Donald Tusk im Oktober 2017 verkündeten „Agenda der EU-Führungsspitzen“:¹ Diese Formulierung und ihre Umsetzung unterstreicht den Anspruch der Staats- und Regierungschefs und der Präsidenten des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission, die Aktivitäten der EU als Gipfel zu lenken. Im Einklang mit den Vertragsbuchstaben will die Agenda politische Zielvorstellungen und Prioritäten bestimmen und die Richtung der EU in wesentlichen Bereichen der öffentlichen Politik festlegen.² Doch bereits einige Monate nach Festlegung der Agenda verblasste der neu entstandene Optimismus: die mühsame Bildung einer neuen Regierungskoalition in Deutschland, die zunehmende Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten in zentralen Fragen der Migrationspolitik sowie die zurückhaltende Reaktion der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel auf die Reformvorschläge ihres französischen Kollegen Emmanuel Macron ließen den Anschein erwecken, die Staats- und Regierungschefs seien nicht in der Lage, Reformen gemeinsam zu entwickeln und umzusetzen. Gleichzeitig wurde viel Hoffnung in das Gipfeltreffen im Juni 2018 gesteckt, welches sich drei kritischen Zukunftsthemen Europas widmete: Reform der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Migration sowie Sicherheit und Verteidigung.³ Die Staats- und Regierungschefs schafften es jedoch nicht, sich auf wichtige Reformbeschlüsse zu einigen, um den Weg in Richtung ‚Mehr‘ Europa zu bereiten.

Der Europäische Rat verfolgte auch im vergangenen Jahr eine ‚state-like-agenda‘, die eine Breite an Politikfeldern umfasste (siehe Tabelle 2) und nahm dabei unterschiedliche Rollen ein. Erneut fungierte er als ‚Krisenmanager‘, um aktuelle Herausforderungen – vom Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU über die sogenannte Flüchtlingskrise bis zur WWU – einzudämmen und Lösungen zu finden. Als ‚konstitutioneller Architekt‘ trafen die Staats- und Regierungschefs institutionelle Entscheidungen zur Sitzverteilung des Europäischen Parlaments und beschlossen die Vollendung der Bankenunion. Gleichzeitig war der Europäische Rat erneut das ‚Sprachrohr‘ der EU gegenüber Drittstaaten, so insbesondere gegenüber den USA anlässlich des sich zuspitzenden Handelskonflikts. Zudem zeigten im vergangenen Jahr Gipfeltreffen mehrerer, meistens regionaler Gruppierungen von EU-Mitgliedstaaten, dass die Konsensbildung im Europäischen Rat noch schwieriger geworden ist. Die Mitgliedstaaten kamen im vergangenen Jahr in unterschiedlichen Formationen zusammen, um gemeinsame Standpunkte unter anderem in Asyl- und Migrationsfragen und Fragen zur Weiterentwicklung der Eurozone zu bilden. Diese ‚Koalitionsbildung‘ manifestierte sich insbesondere zwischen den Visegrád-Staaten, die beispielsweise den Sondergipfel zu Migration im Juni 2018 boykottierten. Stattdessen trafen sie sich mit Österreich drei Tage zuvor, um sich in Asylfragen auszutauschen. Durch diese Gruppenbildung wird eine zunehmende Ost-West-Spaltung im Europäischen Rat befürchtet.

1 Donald Tusk: Dokumente von Präsident Donald Tusk für die Mitglieder des Europäischen Rates: Einladungsschreiben, Agenda der EU-Führungsspitzen und Bericht über die Durchführung des Bratislava-Fahrplans, 17. Oktober 2017, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/10/17/tusk-invitation-letter-euco/pdf> (letzter Zugriff: 01.07.2018).

2 Europäischer Rat: Agenda der EU-Führungsspitzen: Unsere Zukunft gemeinsam gestalten, Oktober 2017, abrufbar unter: https://www.consilium.europa.eu/media/35335/leadersagenda_de02.pdf (letzter Zugriff: 01.07.2018).

3 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 28. Juni 2018, Schlussfolgerungen.

*Tabelle 2: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rats
(Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Juni 2017 bis Juni 2018)*

Migration und Flüchtlinge
„Brexit“
Finanzen, Euro, Wirtschaft, Handel und Binnenmarkt
Klima- und Energiepolitik
Sicherheit und Verteidigung
Auswärtiges
Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts
Sozialpolitik, Bildung und Kultur
Institutionelle Fragen
EU-Haushalt

Zudem zeigten im vergangenen Jahr Gipfeltreffen mehrerer, meistens regionaler Gruppierungen von EU-Mitgliedstaaten, dass die Konsensbildung im Europäischen Rat noch schwieriger geworden ist. Die Mitgliedstaaten kamen im vergangenen Jahr in unterschiedlichen Formationen zusammen, um gemeinsame Standpunkte unter anderem in Asyl- und Migrationsfragen und Fragen zur Weiterentwicklung der Eurozone zu bilden. Diese ‚Koalitionsbildung‘ manifestierte sich insbesondere zwischen den Visegrád-Staaten, die beispielsweise den Sondergipfel zu Migration im Juni 2018 boykottierten. Stattdessen trafen sie sich mit Österreich drei Tage zuvor, um sich in Asylfragen auszutauschen. Durch diese Gruppenbildung wird eine zunehmende Ost-West-Spaltung im Europäischen Rat befürchtet.

Zu beobachten waren auch Spannungen zwischen den Präsidenten des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission, wie etwa bei den Verfahren zum informellen Migrationsgipfel von 16 Mitgliedstaaten im Juni 2018. Entgegen den vertraglichen Vorgaben ergriff Jean-Claude Juncker die Initiative und lud offiziell zum Migrationsgipfel ein. Donald Tusks Vorschlag und Verfahren bei der ‚Agenda der EU-Führungsspitzen‘ unterstrichen hingegen implizit seinen Führungsanspruch gegenüber Jean-Claude Juncker, der selbst wiederum durch seine Ansprachen zur Lage der Union⁴ und entsprechende Grundsatzzapfe⁵ konzeptionelle Leitlinien vorgab.

Migration: Auf dem Weg zur ‚Festung Europa‘?

Die Bewältigung der Migration hatte im vergangenen Jahr höchste Priorität für die Staats- und Regierungschefs, war aber auch eines der strittigsten Themen. So konnte weiterhin keine Einigung auf konkrete Vorschläge zur Verteilung von Flüchtlingen innerhalb der EU und der damit einhergehenden Frage nach mehr Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten erzielt werden. Auch in Hinblick auf eine Reform der Dublin-Verordnung und der Erneuerung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems konnte 2018 kein Konsens gefunden werden.⁶

4 Jean-Claude Juncker: Rede von Präsident Juncker zur Lage der Union 2017, Straßburg, 13. September 2017.

5 Europäische Kommission: Europäische Kommission, Weißbuch zur Zukunft Europas, 1. März 2017, KOM(2017)2025.

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2018, S. 4.

Der informelle Migrationsgipfel im Juni 2018 machte die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten deutlich und signalisierte, unter welchem (innen-)politischen Druck die Staats- und Regierungschefs standen.

Die Sicherung der EU-Außengrenzen, Fortschritte bei der Rückkehr- und Rückübernahmepolitik sowie die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern hatten für alle Staats- und Regierungschefs weiterhin höchste Priorität, um „eine Wiederholung der unkontrollierten Migrationsbewegungen des Jahres 2015 zu verhindern“. ⁷ Auch das Gipfeltreffen im Juni 2018 zeigte, dass die EU-Führungsspitzen insbesondere in den Ausbau des Außengrenzschatzes weiter intensivieren möchten, um illegale Migration zu verringern. So betonte der Europäische Rat, dass die Rolle der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) durch ein weiteres Mandat und Aufstockung der Mittel ausgebaut und gestärkt werden solle. ⁸ Zudem wurde weiterhin Unterstützung für die libysche Küstenwache und die Sahelzone zugesagt und es wird an der Umsetzung des Abkommens mit der Türkei vom 18. März 2016 festgehalten. Die Staats- und Regierungschefs beschlossen außerdem, die Partnerschaft mit Afrika weiter zu stärken. ⁹

Darüber hinaus diskutierten die Mitglieder des Europäischen Rats zwei neue Instrumente zur Eindämmung illegaler Migration: Die Schaffung von regionalen Ausschiffungsplattformen außerhalb der EU in Kooperation mit betroffenen Drittstaaten, dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen und der Internationalen Organisation für Migration sowie die Einrichtung kontrollierter Zentren auf freiwilliger Basis in den EU-Mitgliedstaaten. ¹⁰ Deutlich wurde, dass die Staats- und Regierungschefs immer mehr versuchen, die Herausforderungen der Migration außerhalb der Europäischen Union zu ‚lösen‘ und damit zur Bildung einer ‚Festung Europa‘ beitragen. Diese Tendenzen sind aus dem zunehmenden Rechtsruck innerhalb der Mitgliedstaaten zu erklären.

Sicherheit und Verteidigung: ‚Mehr‘ Europa in Zeiten globaler Herausforderungen

Ein weiterer Punkt oben auf der Agenda des Europäischen Rats bildete 2017/2018 die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU. Im Zentrum der vertieften Sicherheits- und Verteidigungskooperation standen insbesondere die Gründung und weitere Entwicklung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, im europäischen Sprachgebrauch Permanent Structured Cooperation (PESCO)) – ein Instrument, welches es integrationswilligen und -fähigen Mitgliedstaaten ermöglicht, ihre Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vertiefen –, die Arbeiten zum Europäischen Verteidigungsfonds sowie das Verhältnis zwischen der NATO und der EU. Während im Juni 2017 die Mitglieder des Europäischen Rats beschlossen, dass die Mitgliedstaaten innerhalb von drei Monaten nach der Tagung eine Liste von Kriterien und bindenden Verpflichtungen einreichen sollen, ¹¹ wurde die SSZ im Dezember 2017 formell von 25 Mitgliedstaaten beschlossen. Der Europäische Rat betonte im Dezember 2017, wie wichtig es sei, „die ersten Projekte zügig umzusetzen“ und „fordert die teilnehmenden Mitgliedstaaten auf, ihre nationalen Umsetzungspläne zu erfüllen“. ¹² Ferner betonte er im Juni 2018, die wachsende und strategische Autonomie der europäischen Sicherheits- und

7 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2018, S. 1.

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2018, S. 3.

9 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2018, S. 1 ff.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2018, S. 2.

11 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 22./23. Juni 2017, Schlussfolgerungen, S. 5.

12 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 14. Dezember 2017, Schlussfolgerungen, S. 1.

Verteidigungspolitik solle als Ergänzung zur und Verstärkung der NATO gesehen werden.¹³

Diese Entwicklung hin zu ‚mehr‘ Europa kann als Antwort auf zunehmende globale Herausforderungen gedeutet werden. Zum einen wächst die Unsicherheit, ob und inwieweit die Vereinigten Staaten weiterhin bereit sind, sich für europäische Sicherheit und Verteidigung einzusetzen. Zum anderen ist eine wachsende, sicherheitspolitische Instabilität in der europäischen Nachbarschaft zu beobachten, die ein geeintes Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten notwendig macht.

Brexit: Eine geschlossene Haltung der EU-27

Die laufenden Brexit-Verhandlungen beschäftigten die Mitglieder des Europäischen Rats auch im vergangenen Jahr intensiv und in den regelmäßig stattfindenden Treffen ohne das Vereinigte Königreich (Art. 50 EUV) formulierten sie gemeinsame Standpunkte, um den Austrittsprozess zu managen.¹⁴ So legten die Führungsspitzen der EU-27 im Dezember 2017 und März 2018 Leitlinien für die nächsten Verhandlungsphasen vor. Darin bekräftigten sie, dass die EU-27 nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU „eine möglichst enge Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich“¹⁵ anstreben, die insbesondere wirtschaftliche Zusammenarbeit, Handel sowie Kooperationen in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung umfasst.¹⁶ Gleichzeitig betonten die Staats- und Regierungschefs, dass es kein „Rosinenpicken“¹⁷ für das Vereinigte Königreich gäbe. Aufgrund der langsamen Fortschritte bei den Brexit-Verhandlungen forderten die EU-27 jedoch im Juni 2018, die Verhandlungen zu beschleunigen. Insbesondere kritisierten sie, dass immer noch keine „Backstop“-Lösung für Irland/Nordirland erzielt“¹⁸ wurde. Ohne eine Einigung zu Irland bleibt es abzuwarten, ob es zu einem geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU im März 2019 kommt. So scheinen die Mitglieder des Europäischen Rats nun auch andere – wenn auch nicht gewünschte – Austrittsszenarien zu bedenken und appellierten an „die Mitgliedstaaten, die Institutionen der Union und alle Beteiligten, ihre Arbeit zu intensivieren, um auf allen Ebenen und für alle Ergebnisse gerüstet zu sein“.¹⁹

Die Zukunft des EU-Budgets: Traditionelle und neue Konfliktlinien

Deutlich wurden die Konfliktlinien im Europäischen Rat bei den mehrfach andiskutierten Vorhaben zu den Beschlüssen für die nächste Siebenjahresphase der Eigeneinnahmen und des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 des EU-Budgets.²⁰ Während des Gipfels im Februar 2018 wurden Spannungen zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern erneut deutlich. Zwischen den Staats- und Regierungschefs gab es auch unterschiedliche Auffassungen darüber, wie zukünftig die ‚Brexit-Lücke‘ im EU-Haushalt kompensiert werden soll, wenn Großbritannien im Frühjahr 2019 als einer der größten Nettozahler wegfällt und gleichzeitig neue Bereiche und Aufgaben in der Europäischen Union finanziert werden

13 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2018, S. 4.

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

15 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rats (Artikel 50) vom 23. März 2018, Leitlinien, S. 2.

16 Europäischer Rat: Leitlinien (Artikel 50), März 2018, S. 2.

17 Europäischer Rat: Leitlinien (Artikel 50), März 2018, S. 3.

18 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rats (Artikel 50) vom 29. Juni 2018, Schlussfolgerungen, S. 1; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

19 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Artikel 50), Juni 2018, S. 1.

20 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

sollen.²¹ Während sich die Nettoempfänger (meist ost- und südeuropäische Mitgliedstaaten) für eine Ausweitung des EU-Haushalts aussprachen, plädierten die Nettozahler (meist nord- und westeuropäische Mitgliedstaaten) für eine Kürzung des Haushalts. Eine weitere Forderung zu mehr ‚Konditionalität‘ im EU-Haushalt kam unter anderem aus Deutschland und Frankreich, die Zahlungen an Mitgliedstaaten aus den EU-Strukturfonds mit der Einhaltung von Rechtsstaatlichkeit und mehr Solidarität in der Migrations- und Asylpolitik zu verknüpfen. Dieses Anliegen stieß insbesondere bei Polen und Ungarn auf scharfe Kritik und könnte eine weitere Spaltung innerhalb der Europäischen Union vorantreiben.²²

Weitere Themen

Wirtschafts- und Währungsunion

Insbesondere der französische Staatspräsident Emmanuel Macron prägte 2017/2018 mit seinen Reformvorschlägen zur Eurozone die Debatte um die zukünftige Gestaltung der WWU. Französische Vorschläge wie die Schaffung eines europäischen Finanzministers und eines gemeinsamen Haushalts für die Eurozone stießen jedoch nicht bei allen Mitgliedstaaten auf Unterstützung.²³ Insbesondere eine Koalition nördlicher Staaten warnte vor zu ‚ehrgeizigen‘ Vorhaben auf europäischer Ebene.²⁴ Trotz einer deutsch-französischen Einigung vor dem Juni-Gipfel auf einen Haushalt für die Eurozone ab 2021 und dem gemeinsamen Bekenntnis, die WWU auf europäischer Ebene zu vertiefen,²⁵ konnte der Europäische Rat keine weitreichenden Reformpakete zur weiteren Ausgestaltung der Währungsunion beschließen. Vielmehr haben die Staats- und Regierungschefs bestehende ‚Kriseninstrumente‘ institutionalisiert. So wurden Beschlüsse zur Vollendung der Bankenunion und zur weiteren Entwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus getroffen. Entgegen der „Agenda der EU-Führungsspitzen“ wurden jedoch weitere wichtige Entscheidungen auf das Gipfeltreffen im Dezember 2018 verlegt.²⁶

Außenbeziehungen

Das Verhältnis zur Türkei war auch im vergangenen Jahr angespannt und eine Annäherung blieb weitgehend aus. Auf dem Treffen zwischen dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan und den EU-Spitzenvertretern Donald Tusk und Jean-Claude Juncker im März 2018 äußerten die EU-Präsidenten ihre Sorgen hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit in der Türkei und kritisierten das Vorgehen der Türkei in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer. Gleichzeitig wurde die Türkei aber weiterhin als wichtiger und enger Partner bei der internationalen Terrorismusbekämpfung und der Bewältigung der Migrationsströme gesehen.²⁷

21 Donald Tusk: Bemerkungen von Präsident Donald Tusk nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs vom 23. Februar 2018, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-tusk-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/> (letzter Zugriff: 1.7.2018).

22 Eszter Zalan: Poland, Hungary push back at EU budget ‚conditionality‘, in: euobserver, 14. Mai 2018.

23 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

24 Europäische Finanzminister: Joint Statement on the development of the Economic and Monetary Union, 6. März 2018.

25 Erklärung von Meseberg: Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 19. Juni 2018.

26 Euro-Gipfel: Tagung des Euro-Gipfels vom 29. Juni 2018, Erklärung, S. 1.

27 Donald Tusk: Bemerkungen von Präsident Donald Tusk nach dem Gipfeltreffen EU-Türkei in Varna, 26. März 2018; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Türkei“ in diesem Jahrbuch.

Beim Westbalkan-Gipfel im Mai 2018 sagten die EU-Führungsspitzen den Westbalkanstaaten zu, den Transformationsprozess in allen Bereichen weiter zu fördern und betonten die Notwendigkeit eines kollektiven Vorgehens hinsichtlich aktueller globaler Herausforderungen.²⁸ Die Staats- und Regierungschefs kritisierten zudem die Demokratische Volksrepublik Korea und forderten sie auf, den Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nachzukommen.²⁹ Der Europäische Rat hielt ferner an der Atomvereinbarung mit dem Iran fest, entgegen der Kündigung durch die USA.³⁰

Handel und Binnenmarkt

Die Mitglieder des Europäischen Rats unterstützten die Verhandlungen für Freihandelsabkommen mit Mexiko und dem Gemeinsamen Markt Südamerikas (Mercosur)³¹ und begrüßten die Unterzeichnung der Handelsabkommen mit Japan und Singapur. Allerdings kritisierten sie den Beschluss der USA, Einfuhrzölle auf Aluminium und Stahl zu legen, scharf und verwiesen auf die starken transatlantischen Beziehungen, die durch diese Maßnahmen bedroht würden.³²

Auf der Sitzung im März 2018 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs erneut ihre Absicht, vor Ende der laufenden Legislaturperiode 2019 Ergebnisse in den Bereichen Digitaler Binnenmarkt, Kapitalmarktunion, Energieunion und Binnenmarktstrategie zu erzielen.³³

Soziales, Bildung und Kultur

Anlässlich des Dreigliedrigen Sozialgipfels im Oktober 2018 in Göteborg rückte die soziale Dimension in den Fokus der EU-Führungsspitzen. Bei der Tagung im Dezember 2018 betonten sie zwar einerseits die Souveränität der Mitgliedstaaten in den Bereichen Sozial- und Bildungspolitik sowie Kultur, sprachen sich gleichzeitig aber auch für eine stärkere Zusammenarbeit in diesen Bereichen unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aus.³⁴ Im Bereich Bildung und Kultur sprachen sich die EU-Führungsspitzen zudem für den Ausbau eines inklusiven Erasmus-Plus-Programms und die Bildung Europäischer Hochschulen aus.³⁵

Institutionelle Angelegenheiten

Der Europäische Rat hat erneut seine vertraglich angelegten Aufgaben zur Feinsteuerung und Anpassung der institutionellen Architektur wahrgenommen. So beschäftigte er sich im Februar 2018 mit zwei Fragen des zukünftigen institutionellen Zyklus. Zum einen einigten sich die EU-Führungsspitzen darauf, die Sitze im Europäischen Parlament nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU von 751 auf 705 Sitze zu reduzieren und einigen Mitgliedstaaten mehr Sitze als bisher zuzusprechen. Die Debatte um die Einführung transnationaler Listen wurde zunächst vertagt.³⁶ Skeptisch und zurückhaltend waren

28 Westbalkan-Gipfel: Erklärung von Sofia, 17. Mai 2018; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

29 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 19. Oktober 2017, Schlussfolgerungen, S. 6.

30 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Oktober 2017, S. 6.

31 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Lateinamerikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

32 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 22. März 2018, Schlussfolgerungen, S. 1 f.; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.

33 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, März 2018, S. 1.

34 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Dezember 2017, S. 2.

35 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen, Dezember 2017, S. 3.

36 Tusk: Bemerkungen nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs, Februar 2018.

die Mitglieder des Europäischen Rats zum anderen bezüglich der vom Europäischen Parlament erneut geforderten Spitzenkandidatenprozedur und verwiesen auf ihre „autonome Zuständigkeit“³⁷ bei dieser Personalentscheidung.

Keine Unterstützung fand außerdem der Vorschlag des Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker für eine Doppelspitze in einer Personalunion des Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rats,³⁸ da die Staats- und Regierungschefs dadurch eine geschwächte Rolle der Mitgliedstaaten befürchten.³⁹

Ausblick

Erneut hat der Europäische Rat keine signifikanten Durchbrüche zu einer ‚anderen‘ Union beschlossen: Geht man von den Szenarien aus, die der Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Weißbuch zur Zukunft Europas formulierte, so hat der Europäische Rat auf einen ersten Blick das ‚Weiter wie bisher‘-Szenario⁴⁰ fortgeschrieben. Auf einen zweiten Blick sieht man bei den Beschlüssen zur Außensicherung der Union, zur Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit, sowie bei weiteren Plänen zur WWU eine Umsetzung der Monnet-Strategie,⁴¹ mit ‚begrenzten, aber realen Schritten‘ die Unionsinstrumente auszubauen, in der Erwartung, ein ‚Mehr‘ an Europa und damit auch an Solidarität zu schaffen.

Vor dem Hintergrund zunehmender Fragmentierung innerhalb der EU werden wohl auch im kommenden Jahr weitreichende Reformbeschlüsse im Europäischen Rat eher unwahrscheinlich. Abzuwarten bleibt, ob es dem deutsch-französischen Tandem gelingt, gemeinsam Reformvorschläge zu entwickeln, mit diesen sie auch einer Führungsrolle im Europäischen Rat gerecht werden können.

Die Anforderungen an die politischen Führungsspitzen der EU, konkrete Beschlüsse zu fassen, werden 2019 und 2020 nicht weniger: Der Europäische Rat muss sich auf ein neues Führungspersonal, nämlich den Präsidenten der Europäischen Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rats sowie den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik einigen. Die Schwierigkeiten, Beschlüsse zum zukünftigen EU-Haushalt, zur Reform der Eurozone und zur Migration im Konsens zu treffen werden angesichts populistischer Strömungen nicht weniger. Hinzu kommen unvermeidlich Herausforderungen auf Europa zu, deren Bedeutung 2018 nicht einfach abzuschätzen sind.

Weiterführende Literatur

Journal of European Integration: Integration without supranationalisation: the central role of the European Council in post-Lisbon EU politics, 38(5), 2016.

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

37 Tusk: Bemerkungen nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs, Februar 2018.

38 Jean-Claude Juncker: Rede zur Lage der Union 2017, September 2017.

39 Tusk: Bemerkungen nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs, Februar 2018.

40 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, März 2017.

41 Wolfgang Wessels: The European Council, Palgrave MacMillan, Basingstoke: 2016, S. 18.