

Europäischer Rat

Alina Thieme/Wolfgang Wessels

Erneut stellte der Europäische Rat in der Schlussphase des zweiten Wahl- und Legislativzyklus nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags 2009 Weichen für die Zukunft der Europäischen Union und damit für Europa. Wiederholt haben die Staats- und Regierungschefs „ihren“ Europäischen Rat genutzt, um ihre Rolle in der institutionellen Architektur der Europäischen Union nachhaltig auszubauen. Die Terminübersicht (siehe Tabelle 1) dokumentiert, dass die nationalen und europäischen Spitzenpolitiker auch in den Jahren 2018 und 2019 den Bedarf sahen, sich – bis auf den Jahreswechsel – monatlich und teilweise mehrfach im Monat zu treffen, während die Vertragsbestimmungen nach Art. 15 (3) EUV nur zwei Treffen pro Halbjahr vorsehen.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat, Juni 2018 bis Juni 2019

28. Juni 2018	Tagung des Europäischen Rates
29. Juni 2018	Tagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
19./20. September 2018	Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs in Salzburg
17. Oktober 2018	Tagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
18. Oktober 2018	Tagung des Europäischen Rates
18. Oktober 2018	Euro-Gipfel
25. November 2018	Sondertagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
13. Dezember 2018	Sondertagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
13./14. Dezember 2018	Tagung des Europäischen Rates
14. Dezember 2018	Euro-Gipfel
24./25. Februar 2019	Gipfeltreffen Europäische Union und Liga der Arabischen Staaten
21. März 2019	Tagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
21./22. März 2019	Tagung des Europäischen Rates
09. April 2019	Gipfeltreffen EU – China
10. April 2019	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
25. April 2019	Gipfeltreffen EU – Japan
09. Mai 2019	Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs in Sibiu
28. Mai 2019	Informelles Abendessen der EU-27-Staats- und Regierungschefs
20./21. Juni 2019	Tagung des Europäischen Rates
21. Juni 2019	Euro-Gipfel
30. Juni 2019	Sondertagung des Europäischen Rates (Besetzung der EU-Spitzenpositionen)

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und des Euro-Gipfels, Juni 2018 bis Juni 2019.

Zentral war die Rolle des Europäischen Rats bei den Verhandlungen über den britischen Austritt aus der Europäischen Union („Brexit“) sowie bei der Besetzung der zentralen Ämter in der institutionellen Architektur der Europäischen Union.¹ Mit Blick auf die Zukunft der Europäischen Union haben die politischen Führungspersonlichkeiten (ohne die britische Premierministerin Theresa May) im Mai 2019 in der Erklärung von Sibiu zehn Verpflichtungen² zur Zukunft der Union abgegeben und selbstbewusst beim Gipfel im Juni eine neue Strategische Agenda der Europäischen Union³ mit vier Prioritäten für die kommenden fünf Jahre verabschiedet.

Wie in der Geschichte des Europäischen Rats schon zur Normalität geworden, verfolgten die Staats- und Regierungschefs eine „state-like-agenda“ (siehe Tabelle 2) und nutzten „ihre“ Institution, um im EU-System Lösungen für relevante Probleme zu suchen.⁴

Tabelle 2: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rats, Juni 2018 bis Juni 2019.

<p>Migration und Flüchtlinge <i>Asylvorschriften:</i> Fortschritt in der Reform der EU-Asylvorschriften <i>Abkommen mit Drittstaaten:</i> Festhalten am EU-Türkei-Abkommen; Verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten <i>Migrantenschleusung:</i> Einrichtung einer gemeinsamen Task Force bei Europol <i>Rückkehrpolitik:</i> Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern</p>
<p>Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt <i>Budget:</i> Mehrjähriger Finanzrahmen für 2021–2027 <i>Binnenmarkt:</i> Fortsetzung und Vertiefung der Binnenmarktagenda <i>Wirtschafts- und Währungsunion:</i> Vertiefung und Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion</p>
<p>„Brexit“ <i>Irland:</i> Betonung, dass es keinen Austritt ohne eine Lösung für Irland geben wird <i>Zeitplan:</i> Festlegung Zeitplan der Verhandlungen und Fristverlängerung</p>
<p>Klima- und Energiepolitik <i>Klimakonferenz:</i> Vorbereitung für die UN-Klimakonferenz <i>Klimawandel:</i> Anerkennung der negativen Auswirkungen des Klimawandels; Anstoß zur Erarbeitung einer langfristigen Strategie bis 2020</p>
<p>Sicherheit und Verteidigung <i>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik:</i> Ausbau der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit; Pakt für die zivile Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP); Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache</p>
<p>Institutionelle Fragen und Personalentscheidungen <i>Kommissionspräsidentin:</i> Ursula von der Leyen <i>Präsident Europäischer Rat:</i> Charles Michel <i>Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik:</i> Josep Borrell Fontelles <i>Präsidentin der Europäischen Zentralbank:</i> Christine Lagarde</p>
<p>Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts <i>Sicherheitspolitik:</i> Strategie gegen Desinformationen, Cyberkriminalität und für mehr Cybersicherheit</p>

1 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Europäische Kommission“ in diesem Jahrbuch.

2 Europäischer Rat: Mitteilung an die Presse: Erklärung von Sibiu, 9.5.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

3 Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda, 20.6.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

4 Wolfgang Wessels: The European Council, London 2016, S. 19.

<p>Auswärtiges <i>Afrika:</i> Initiative für eine neue Allianz Afrika-Europa <i>Russland:</i> Verlängerung der Wirtschaftssanktionen; Nichtanerkennung der Annexion der Krim <i>Japan:</i> Inkrafttreten des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens EU-Japan <i>Türkei:</i> Verurteilung des rechtswidrigen Vorgehens der Türkei im östlichen Mittelmeer <i>Östliche Partnerschaft:</i> Zehnjähriges Bestehen der strategischen Partnerschaft</p>
<p>Strategische Agenda 2019-2024 <i>Vier Prioritäten:</i> Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Freiheiten; Entwicklung einer soliden und dynamischen wirtschaftlichen Basis; Verwirklichung eines klimaneutralen, grünen, fairen und sozialen Europas; Förderung der Interessen und Werte Europas in der Welt</p>

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Juni 2018 bis Juni 2019.

Personalentscheidungen: Kontroverse Ausübung der Wahlfunktion

2019 nahm der Europäische Rat wie alle fünf Jahre zentrale Wahlfunktionen für Organe und Vertreter der Europäischen Union wahr: Die Staats- und Regierungschefs mussten zur Wahl des eigenen Präsidenten nach Art. 15 EUV, zum Vorschlag zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission nach Art. 17 EUV sowie zur Nominierung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nach Art. 18 EUV eine Einigung erzielen. Hinzu kam auch die Benennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank nach Art. 283 AEUV.⁵

Insbesondere die Benennung und Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission erzielte hohe politische und mediale Aufmerksamkeit. Von nachhaltiger Bedeutung war die Einstellung der Mitglieder des Europäischen Rats gegenüber dem vom Europäischen Parlament vorgegebenen „Spitzenkandidatenverfahren“. Die Zeittafel, mit der man die Beschäftigung des Europäischen Rats mit diesem Vorgang nachzeichnen kann, zeigt eine längere Vorgeschichte und weist beträchtliche Kontroversen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament auf (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Zeitstrahl des Spitzenkandidatenverfahrens

22.-25.05.2014	<p>Wahlen zum Europäischen Parlament Die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) erhält die relative Mehrheit der Sitze und bildet eine absolute Mehrheit mit der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D)</p>
26.-27.05.2014	<p>Tagung des Europäischen Rats Zustimmung des Europäischen Rats zu Jean-Claude Juncker (EVP-Spitzenkandidat) unter der Bedingung der Kopplung der Wahl an die „Strategische Agenda 2014–2019“</p>
15.07.2014	<p>Europäisches Parlament wählt Jean-Claude Juncker zum Kommissionspräsidenten</p>
07.02.2018	<p>Resolution des Europäischen Parlaments Beschluss, dass in Zukunft nur Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten akzeptiert werden, die zuvor als Spitzenkandidaten ihrer Parteien Europawahlkampf machten</p>
23.02.2018	<p>Informelle Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs Beschluss, dass es im Voraus keine Garantie gibt, dass einer der Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorgeschlagen wird</p>
13.02.2019	<p>Resolution des Europäischen Parlaments</p> <ul style="list-style-type: none"> • Das Spitzenkandidatenverfahren soll auch bei der Europawahl 2019 verfolgt werden • Hervorhebung der Rolle des Europäischen Parlaments (ordnungsgemäße Konsultation) bei der Bestimmung des Kandidaten durch den Europäischen Rat

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Währungspolitik“ und „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

09.05.2019	Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs Geografisches Gleichgewicht wird als Kriterium für die Wahl der EU-Spitzenämter festgelegt
24.–26.05.2019	Wahlen zum Europäischen Parlament EVP erhält relative Mehrheit der Sitze, aber keine Mehrheitsbildung mit anderen proeuropäischen Fraktionen möglich
28.05.2019	Informelles Abendessen der Staats- und Regierungschefs Einleitung des Nominierungsverfahren für die Spitzenpositionen in den EU-Institutionen
20.06.2019	Tagung des Europäischen Rats <ul style="list-style-type: none"> • Keine Mehrheit für Manfred Weber (EVP-Spitzenkandidat) • Andere Spitzenkandidaten werden aufgrund einer fehlenden Mehrheit für Weber ausgeschlossen
28.–29.06.2019	G20-Treffen in Osaka Kompromiss zwischen Angela Merkel, Emmanuel Macron, Pedro Sánchez und Mark Rutte: <ul style="list-style-type: none"> • Kommissionspräsident: Frans Timmermans (S&D-Spitzenkandidat) • Präsidentin des Europäischen Rats: Kristalina Georgieva (EVP) • Präsidenten des Europäischen Parlaments: Manfred Weber (EVP) (erste Hälfte) und Guy Verhofstadt (Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, ALDE) (zweite Hälfte) • Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Margrethe Vestager (ALDE) Ablehnung Timmermans seitens der Visegrád-Staaten, da dieser für das Rechtsstaatsverfahren gegen Polen und Ungarn in der Kommission zuständig ist
30.06.–02.07.2019	Sondertagung der Staats- und Regierungschefs <ul style="list-style-type: none"> • Verhandlungen über die Besetzung der EU-Spitzenämter und Intensivierung der bilateralen Gespräche zwischen Donald Tusk und den Staats- und Regierungschefs • Kommissionspräsidentin: Ursula von der Leyen (EVP) (auf Vorschlag Frankreichs) • Präsident des Europäischen Rats: Charles Michel (ALDE) • Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Josep Borell Fontelles (S&D) • EZB-Präsidentin: Christine Lagarde
16.07.2019	Europäisches Parlament wählt Ursula von der Leyen zur Präsidentin der Europäischen Kommission

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Dokumenten des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments und medialer Berichterstattung 2014–2019.

Während einige Staats- und Regierungschefs das Spitzenkandidatenverfahren strikt ablehnten (so der französische Staatspräsident Emmanuel Macron), bemühten sich andere (so die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel) dem Anliegen des Europäischen Parlaments gerecht zu werden. Trotz teils erheblicher Differenzen über den Kandidaten des neuen Kommissionspräsidenten nahmen die Mitglieder des Europäischen Rats ihren Machtverlust gegenüber dem Europäischen Parlament nicht hin und betonten nach der Europawahl, dass es „keinen Automatismus“⁶ zur Benennung eines Spitzenkandidaten geben könne.

Wie in der Geschichte des Europäischen Rats üblich, suchten die Staats- und Regierungschefs trotz interner Spannungen einen möglichst umfassenden Konsens, auch wenn nach Art. 7 (7) EUV eine qualifizierte Mehrheit ausreichend gewesen wären. Wie in der Erklärung 6 zum Lissaboner Vertrag festgelegt, haben die Mitglieder des Europäischen

6 Donald Tusk: Ausführungen von Präsident Donald Tusk auf der Pressekonferenz nach dem informellen Abendessen der Staats- und Regierungschefs der EU, 28.5.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/05/28/remarks-by-president-donald-tusk-at-the-press-conference-of-the-informal-summit-of-eu-heads-of-state-or-government/> (letzter Zugriff: 30.9.2019).

Rats um ein ausgewogenes Personaltableau nach geographischer und demographischer Ausgewogenheit, Parteifamilie, Herkunftsland und Geschlecht gerungen. Das Bemühen um einen Konsens führt in vielen Fällen dazu, dass der Kompromiss unter den Staats- und Regierungschefs Kandidaten vorsieht, die vorweg nicht polarisiert hatten. So lehnten die Visegrád-Staaten und andere konservative Regierungen augenscheinlich den Spitzenkandidaten der Sozialdemokraten Frans Timmermans ab, da dieser in der Europäischen Kommission für das Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Art. 7 EUV gegen Ungarn und Polen verantwortlich war. Wie schon zuvor führt der Konsens zur Auswahl eines Personaltableaus, das zumindest auf den ersten Blick keine „Bedrohung“ für nationale Politiker durch die Herausbildung eines *Monsieurs* oder einer *Madame L'Europe* darstellen.⁷ Keiner der gewählten Kandidaten verfügt über ein strittiges oder zu ambitioniertes Profil. Der gewählte Präsident des Europäischen Rats, der belgische Premierminister Charles Michel, kann als Wiederauflage des ersten Präsidenten Herman van Rompuy gelten, der seine Rolle als „facilitator“⁸ beschrieb. Auch Ursula von der Leyen, die der Europäische Rat als Nachfolgerin von Jean-Claude Juncker an der Spitze der Europäischen Kommission vorschlug, gilt im Vergleich zu Frans Timmermans in der Union als unbeschriebenes Blatt.

Diese Form von Konsensbildung beruht üblicherweise auf vielfältigen Kompromissen eines Verhandlungspakets, das mühsam hinter verschlossenen Türen geschmiedet wird und dessen Komplexität nicht einfach nachzuvollziehen ist.⁹

Zu diskutieren sind dabei auch immer wieder Macht- und Einflussverhältnisse in der Gruppe der Staats- und Regierungschefs. Betont wurde eine maßgebliche Rolle des französisch-deutschen Tandems, aber erst nachdem die Repräsentanten beider Staaten zunächst unterschiedliche Positionen vertraten. Andere Mitglieder drängten die beiden zu einer zügigen Kompromissfindung. Gleichzeitig wurde deutlich, dass andere und kleinere Staaten bei der Konsensfindung nachhaltig eine Vetoposition vertreten können – so etwa nachdem eine Gruppe von Vertretern der größeren Mitgliedstaaten vom G20-Gipfel in Osaka den Vorschlag, Frans Timmermans zum Kommissionspräsidenten zu ernennen, nach Brüssel sandten.

Koalitionen und Verhandlungspakete im Innern: Bekannte Muster und neue Variationen

Stärker als in den meisten Phasen der Geschichte des Europäischen Rats¹⁰ zuvor war im Jahr 2019 die Bildung von Gruppierungen zu beobachten, die trotz Divergenzen bei manchen Themen auch zukünftig zu festeren Koalitionen werden und damit die Konsensfindung im Europäischen Rat erschweren könnten. So bildeten kleinere und wohlhabendere nördliche Mitgliedstaaten unter der informellen Führung der Niederlande die „Hansegruppe“, die sich bei einer Reihe von anstehenden Punkten zu Gelegenheitskoalitionen zusammenfanden. Wie mehrfach in der Geschichte der Europäischen Union argumentierten die Niederlande und nun auch weitere Partner gegen eine französisch-deutsche Domi-

7 Yvonne Nasshoven: *The Appointment of the President of the European Commission*, Baden-Baden 2011.

8 Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: *Der Europäische Rat*, in: Peter Becker/Barbara Lippert: *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Belgien“ in diesem Jahrbuch.

9 Wessels: *The European Council*, 2016, S. 139-141.

10 Desmond Dinan: *The Histography of European Integration*, in: Desmond Dinan: *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford 2006.

nanz – etwa bei der Reform der Wirtschafts- und Währungsunion – und für eine sparsame Haushaltspolitik sowie gegen eine Vertiefung der Eurozone.¹¹

Diese Gruppierung sieht nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs die Notwendigkeit, enger zusammenzuarbeiten, da ein gewichtiger Koalitionspartner nicht mehr mit am Tisch sitzen wird. Die Visegrád-Staaten präsentierten erneut das Narrativ eines von den westlichen Mitgliedstaaten benachteiligten Mitteleuropas und verstärkten damit die Ost-West-Spaltung im Europäischen Rat. Eine weitere Gruppierung zeichnet sich durch ein anderes Verständnis von Europa und dessen Weiterentwicklung aus. Nicht nur im Europäischen Parlament, sondern auch im Europäischen Rat sind nationale Spitzenpolitiker vertreten, die mit Anti-EU-Polemik Wahlerfolge erzielen wollen. Politiker aus populistischen Anti-EU-Parteien aus mehreren ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten konnten Koalitionen der „Nein-Sager“ entwickeln, die nationale Souveränität als oberste Handlungsmaxime als Abwehr gegen ein „Brüsseler Diktat“ verfolgen.¹²

Einer derartigen Prognose für zunehmende Schwierigkeiten einer Konsensfindung innerhalb des Europäischen Rats steht jedoch die generelle Analyse gegenüber, dass alle Spitzenpolitiker im Interesse ihrer Staaten und in Erwartung von Belohnung bei Wahlen in und durch die Union auch einige ihrer gravierenden Herausforderungen angegangen sehen wollen. Dieser Problemlösungsinstinkt¹³ kann auch die integrationsfeindlichen Regierungschefs bewegen, sich an umfassenden Verhandlungspaketen zu beteiligen.

Das französisch-deutsche Tandem, das immer wieder als Motor weiterer Integrations-schritte wirkte, zeigte in den vergangenen zwei Jahren wenig produktive Dynamiken. Die weit gesteckten Vorschläge des französischen Präsidenten Macron fanden in der Bundesregierung wenig Gegenliebe. Jedoch entwickelte das deutsch-französische Tandem bei der Wahl des Personaltableaus 2019 wieder motorische Funktionen.

Brexit: Konsens über den EU-Austritt

Hoch auf der Tagesordnung stand ein Problem von fundamentaler Bedeutung und erheblicher Reichweite: Der britische Austritt aus der Europäischen Union. In drei von fünf Sitzungen mussten die Modalitäten des Austritts und insbesondere ein Datum verhandelt werden. Die politischen Führungspersonlichkeiten mussten sich in drei Sondergipfeln mit konkreten Details, so insbesondere mit dem sogenannten „Backstop“ für die Republik Irland¹⁴, beschäftigen. Angesichts der Bedeutung des Austritts Großbritanniens und der sonst üblichen Kontroversen gewann der Beobachter den Eindruck von großer Geschlossenheit. Wie in kaum einem Konfliktfall zuvor, von denen es bereits viele in der Geschichte des Europäischen Rats seit 1975 gab¹⁵, konnten die nationalen Spitzenpolitiker mehrfach zügig zum Konsens gelangen. Auch wenn sie manchmal leicht divergierende Positionen über den Zeitpunkt des Brexit erkennen ließen, haben der Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk, und der Präsident der Kommission, Jean-Claude Juncker, im Zusammenwirken mit EU-Chefunterhändler Michel Barnier eine einheitliche Position der EU-27 ermöglicht – trotz mehrfacher Bemühungen der britischen Premierministerin

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

12 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Polen“ und „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

13 Wessels: *The European Council*, London 2016, S. 19.

14 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) vom 13. Dezember 2018, Schlussfolgerungen, S. 2; vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

15 Dinan: *The Hystography of European Integration*, 2006.

Theresa May, in Berlin und Paris mehr Verständnis zu finden. In der Politischen Erklärung¹⁶ wurden für die zukünftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich Optionen skizziert, welche im November 2018 vom Europäischen Rat gebilligt wurden.¹⁷ Die Staats- und Regierungschefs der EU-27 betonten regelmäßig, dass sie „eine möglichst enge Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich aufbauen“ möchten, appellierten aber gleichzeitig an alle Akteure, „die Vorsorge im Hinblick auf die Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs auf allen Ebenen zu intensivieren und dabei alle möglichen Ergebnisse in Betracht zu ziehen“¹⁸.

Weitere Themen: Entscheidungen in zentralen Politikfeldern

*Migration*¹⁹

Die Herausforderungen der Migration blieben ein wichtiges Thema und machten die Konfliktlinien im Europäischen Rat erneut sichtbar. Zwar einigten sich die Mitglieder darauf, den restriktiven Kurs einer externen Migrationspolitik fortzusetzen²⁰, doch weitreichende Beschlüsse zur Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Dublin-Systems blieben aus.

*Außenbeziehungen*²¹

Der Europäische Rat betonte erneut die Bedeutsamkeit der Beziehungen zu Afrika²² und vereinbarte beim Treffen mit der Liga der Arabischen Staaten die Stärkung der europäisch-arabischen Partnerschaft im Rahmen regelmäßig stattfindender Treffen.²³ Beim EU-Japan-Gipfel begrüßten beide Seiten das umfassende Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sowie das Abkommen über eine strategische Partnerschaft.²⁴ Ferner zeigte der Europäische Rat eine geschlossene Haltung gegenüber Russland und bekräftigte „die EU-Politik der Nichtanerkennung der rechtswidrigen Annexion der Krim“²⁵. Zudem sicherten die Staats- und Regierungschefs der Republik Zypern ihre volle Solidarität zu und kritisierten das Vorgehen der türkischen Regierung in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer als rechtswidrig.²⁶

*Desinformation und Cyberkriminalität*²⁷

Angesichts der Europawahlen 2019 standen die Themen Desinformation, hybride Bedrohungen und Cybersicherheit weit oben auf der Agenda der EU-Führungsspitzen. Zur Stär-

16 Rat der Europäischen Union: Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom, 22.11.2018.

17 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) vom 25. November 2018, Schlussfolgerungen, S. 2.

18 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Artikel 50), Dezember 2018, S. 2.

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asylpolitik, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

20 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 18. Oktober 2018, Schlussfolgerungen, EUCO 13/18, S. 1.

21 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

22 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Oktober 2018, S. 44; vgl. hierzu auch den Beitrag „Afrikapolitik“ in diesem Jahrbuch.

23 Europäischer Rat: Erklärung zum Gipfeltreffen von Sharm El-Sheikh, 24./25.2.2019.

24 Europäischer Rat: Erklärung zum Gipfeltreffen EU-Japan, 25.4.2019.

25 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 13./14. Dezember 2018, S. 3; vgl. Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 21./22. März 2019, Schlussfolgerungen, S. 44; vgl. hierzu auch die Beiträge „Türkei“ und „Zypern“ in diesem Jahrbuch.

26 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 20. Juni 2019, Schlussfolgerungen, S. 4.

27 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Jahrbuch.

kung der inneren Sicherheit und zum Schutz der Demokratien sollen unter anderem die Standards für Transparenz und Verantwortung im Internet erhöht und der Verhaltenskodex von Online-Betreibern vollständig umgesetzt werden.²⁸

Klimawandel

Der Europäische Rat bekräftigt 2019 erneut die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens und sah vor, dass die EU-Institutionen bis 2020 eine langfristige Strategie zur Einhaltung der darin formulierten Ziele zur Klimaneutralität vorlegen.²⁹

*Binnenmarkt*³⁰

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten ihr Bekenntnis zum Binnenmarkt und forderten den Rat und das Europäische Parlament auf, die Binnenmarktagenda weiterzuentwickeln und zukunftsfähig zu machen.³¹

Ausblick: Nachdenken über die Zukunft

Die Agenda des Europäischen Rats beschäftigte sich 2019 insbesondere mit institutionellen Angelegenheiten hinsichtlich der Personalentscheidung für die EU-Spitzenämter, dem britischen EU-Austritt sowie mit den politischen Prioritäten für den neuen Legislativzyklus 2019-2024. In der Juni-Sitzung kamen die Staats- und Regierungschefs ihrer Lenkungsfunktion als Impulsgeber nach und verabschiedeten eine „strategische Agenda“, die nun der neue Präsident Charles Michel weiter konkretisieren könnte. Ihre Liste von vier Prioritäten umfassen bei näherer Analyse erneut alle Themen der Politikagenda. Nicht zu finden sind jedoch konkrete Vorhaben zur Vertiefung des Systems der Europäischen Union und nur sehr begrenzt zur Erweiterung.³² Abzuwarten bleibt, ob die strategische Agenda lediglich ein rhetorisches Papier mit symbolischem Charakter bleibt oder auch in der politischen Praxis wichtige Impulse für die zukünftige Arbeit der EU-Institutionen geben wird.

Angesichts der steigenden Fragmentierung in den europäischen Institutionen und den Mitgliedstaaten sind auch 2020 keine weitreichenden Reformbeschlüsse im Europäischen Rat zu erwarten. Richtungsweisend für die zukünftige Arbeit wird der Ausgang des britischen EU-Austritts sein. Herausforderungen der Konsensfindung werden im kommenden Jahr insbesondere bei wichtigen Beschlüssen zum mehrjährigen Finanzrahmen und zu Reformen der Migrationspolitik spürbar werden.

Weiterführende Literatur

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

28 Europäischer Rat: Schlussfolgerung, März 2019, S. 5.

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, März 2019, S. 3-4; vgl. hierzu auch Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Juni 2019, S. 1-2.

30 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Binnenmarkt“ in diesem Jahrbuch.

31 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, März 2019, S. 1; gl. hierzu auch Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Dezember 2018, S. 1.

32 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.