



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

TRACK Jahresbericht No.1

***Der Europäische Rat 2019 -
eine Schlüsselinstitution in dynamischem
Betrieb***

Marius Henrik Korte

Wolfgang Wessels

TRACK Teaching and Researching
the European Council

TRACK Jahresbericht¹

Der Europäische Rat 2019

Autoren: Marius Henrik Korte und Wolfgang Wessels



© European Union

¹ Dieser Jahresbericht basiert zum Teil auf den 2019 im Jahrbuch der Europäischen Integration veröffentlichten Artikel „Europäischer Rat“ von Alina Thieme und Wolfgang Wessels, aus welchem Textpassagen und Übersichten mit Erlaubnis der Autor*innen übernommen wurden.



The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Abstract

Im Jahr 2019 hat der Europäische Rat als Wahlgremium, konstitutioneller Architekt, kollektive Stimme der Mitgliedstaaten in der Außenpolitik, sowie durch die weitere Vertiefung des Binnenmarktes als Treiber der wirtschaftlichen Ordnungspolitik eine Schlüsselrolle in der Europäischen Union gespielt. Dieser Jahresbericht bietet einen Überblick über die Gipfeltreffen des Europäischen Rates 2019 und gibt Einblicke für eine tiefergehende Analyse und Bewertung der wichtigsten diskutierten Themen, als Beitrag zu Lehre und Forschung zu dieser Schlüsselinstitution. Dieser zeigt, dass der Europäische Rat durch das Verabschieden des Brexit-Austrittsabkommens, sowie durch die Einigung auf einen Plan hin zu einer klimaneutralen Union, geschichtsträchtige Entscheidungen getroffen hat. Wie in der Geschichte des Europäischen Rates schon zur aus der Sicht von 2020 alten Normalität geworden, verfolgten die Staats- und Regierungschefs eine 'state-like-agenda' (s. Tabelle 2) und nutzten ‚ihre‘ Institution, um im EU System Lösungen für alle relevanten Probleme zu suchen.² Ein Blick hinter die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates lenkt unseren Blick auf verschiedene Muster von Konsens und Konflikten unter verschiedenen Teilnehmergruppen.

² Wessels, Wolfgang (2016): The European Council. Basingstoke: Palgrave, S.19.



Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	5
Gipfeltreffen des Europäischen Rates.....	5
Themen des Europäischen Rates	6
Brexit: Ein Fall für den “konstitutionellen Architekten” und Auswirkungen auf interne Machtverhältnisse.....	7
Der Konflikt um die Spitzenkandidaten – Der Europäische Rat in seiner Funktion als zentrales Wahlorgan.....	10
Klimawandel: Europa als Vorreiter im Klimaschutz	13
Weitere Themen.....	14
Migration.....	14
Eine neue Strategische Agenda 2014-2019: eine umfassende und detaillierte Liste	15
Außenbeziehungen: eine gemeinsame Stimme.....	15
Binnenmarkt.....	17
EU-Erweiterung: Verzögerung der Beitrittsgespräche mit den Westbalkanstaaten	17
Dimensionen und Anregungen für Forschung und Lehre	18
Fazit	21



Einleitung

Der Europäische Rat als Institution der Staats- und Regierungschefs der Union bleibt eine wichtige Institution in Forschung und Lehre, nicht nur im Feld der Europäischen Studien, sondern weit darüber hinaus. Aus diesem Grund ist der Anspruch dieses Jahresberichts, einen analytischen Überblick über die Aktivitäten und Themen des Europäischen Rates zu geben. Dafür werden die Treffen der Staats- und Regierungschefs aufgelistet und die wichtigsten Themen, mit denen sich diese beschäftigt haben, zusammengefasst. Ein besonderes Augenmerk legt dieser Bericht auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit), die Wahl des neuen EU-Spitzenpersonals, sowie der europäischen Antwort auf die Klimakrise.

Gipfeltreffen des Europäischen Rates

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

24./25. Februar 2019	Gipfeltreffen EU und der 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)
08. Juli 2019	Gipfeltreffen EU – Ukraine
17.-18. Juli 2019	Gipfeltreffen EU – Kanada
17. – 18. Oktober 2019	Tagung des Europäischen Rates
17. Oktober 2019	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)
12. – 13. Dezember 2019	Tagung des Europäischen Rates
13. Dezember 2019	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Art. 50 EUV)

Quelle: Sitzungskalender Europäischer Rat³

Obwohl die Vertragsbestimmungen (Art.15(3) EUV) nur zwei Treffen des Europäischen Rates pro Halbjahr vorsehen, sind die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union (EU) im Jahr 2019 ganze 16-mal⁴; der Europäische Rat hielt insgesamt vier Gipfeltreffen ab, dazu kamen vier Sondergipfel

³ Sitzungskalender. <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/calendar/>

⁴ Exklusive Treffen der Eurogruppe



zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union, eins mit Bezug zu den Nominierungen des neuen EU-Spitzenpersonals, zwei informelle Treffen, sowie fünf Gipfel mit Drittstaaten bzw. anderen regionalen Organisationen. Während dieser zahlreichen Gipfel galt es unter den Staats- und Regierungschefs Entscheidungen zu diversen Themen zu treffen. Themen, wie bspw. Migration und der Binnenmarkt, welche bereits in den Vorjahren diskutiert wurden standen auch 2019 wieder auf der Agenda des Europäischen Rates und natürlich blieben die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union eine der größten Herausforderungen, die es zu lösen galt.

Themen des Europäischen Rates

Tabelle 2: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rates

<p>Brexit: Der Europäische Rat in der Rolle des „konstitutionellen Architekten“ <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>Institutionelle Fragen und Personalentscheidungen <i>Kommissionspräsidentin:</i> Nominierung von Ursula von der Leyen <i>Präsident Europäischer Rat:</i> Wahl von Charles Michel <i>Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik:</i> Nominierung von Josep Borrell Fontelles <i>Präsident der Europäischen Zentralbank:</i> Nominierung von Christine Lagarde</p>
<p>Klimawandel Bekenntnis zu den Zielen des Pariser Klimaabkommens/1,5°C Ziel Ziel: Klimaneutrale EU bis 2050 (außer Polen) Bedeutung, dass EU eine ehrgeizige Langzeitstrategie vorlegt → European Green Deal</p>
<p>Migration: Tiefe Spaltungen Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die mit den größten Herausforderungen hinsichtlich der Migrationsströme konfrontiert sind</p>
<p>Auswärtiges: eine gemeinsame Stimme <i>Russland/Ukraine:</i> Sorge über und das Dekret des russischen Präsidenten vom 24. April 2019, Forderung nach der Freilassung aller inhaftierten ukrainischen Seeleute, Nichtanerkennung der Annexion der Krim <i>Türkei:</i> Verurteilung der unilateralen militärischen Aktionen der Türkei in Nordsyrien und Stopp von Waffenexporten, Kritik an rechtswidrigen Bohrungen der Türkei in der ausschließlichen Wirtschaftszone Zyperns <i>Afrika:</i> Betonung der Bedeutung der strategischen Partnerschaft der EU mit Afrika</p>
<p>Binnenmarkt: Ein Schlüsselement des „Besitzstandes der EU“ voranbringen Vertiefung und Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion und des Binnenmarktes, Betonung auf digitale Wirtschaft und global wettbewerbsfähige Wirtschaft in Schlüsseltechnologien und strategischen Wertschöpfungsketten</p>
<p>EU-Haushalt Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027: Erster Vorschlag der finnischen Ratspräsidentschaft</p>
<p>Die Zukunft europäischer Demokratie Hand in Hand mit der Zivilgesellschaft gestalten <i>Konferenz zur Zukunft Europas 2020-2022:</i> Kroatische Ratspräsidentschaft soll gemeinsam mit Parlament und Kommission an einer solchen Konferenz arbeiten</p>



Strategische Agenda 2019-2024*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***Quelle: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates 2019**

Brexit: Ein Fall für den “konstitutionellen Architekten” und Auswirkungen auf interne Machtverhältnisse

Hoch auf der Tagesordnung der Staat- und Regierungschefs stand ein konstitutionelles Problem von fundamentaler Bedeutung und erheblicher Reichweite: der Brexit. Die politischen Führungspersönlichkeiten mussten sich in vier Sondergipfeln mit konkreten Details des Austritts beschäftigen. Nach Ersuchen von Theresa May und später auch Boris Johnson, einigten sich die Staats- und Regierungschef der 27 verbleibenden EU-Mitgliedsstaaten darauf, die „Deadline“ für den Austritt des Landes aus der EU (Art. 50 EUV) dreimal zu verschieben. Insbesondere der Backstop für die Republik Irland⁵ war kontroverses Thema der Verhandlungen. Angesichts der Bedeutung des Austritts Großbritanniens und der ansonsten üblichen Kontroversen Konflikte gewann der Beobachter den Eindruck von großer Geschlossenheit. Wie in kaum einem Konfliktfall zuvor, von denen es bereits viele in der Geschichte des Europäischen Rates seit 1975 gab⁶, konnten die nationalen Spitzenpolitiker mehrfach derartig zügig zum Konsens gelangen. Auch wenn sie manchmal leicht divergierende Positionen über den Zeitpunkt des Brexit erkennen ließen, haben der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, und der Präsident der Kommission, Jean-Claude Juncker, im Zusammenwirken mit den Chefunterhändler Michel Barnier eine einheitliche Position der EU-27 ermöglicht – trotz mehrfacher Bemühungen der britischen Premierministerin in Berlin und Paris mehr Verständnis zu finden. In der überarbeiteten Fassung der Politischen Erklärung, die im Oktober 2019 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde und die erste Politische Erklärung⁷ aus dem Jahr 2018 ersetzte, wurden zu den zukünftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich Optionen skizziert.

⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Artikel 50), 13. Dezember 2018.

⁶ Dinan, Desmond (2006): The Hystography of European Integration. In: Desmond Dinan (ed.), Origins and Evolution of the European Union. New York: Oxford University Press; Van Middelaar, Luuk (2013): Passage to Europe. How a Continent Became a Union. New Haven/London: Yale University Press.

⁷ Politische Erklärung



Die Union und das Vereinigte Königreich sind entschlossen zusammenzuarbeiten, um die regelbasierte internationale Ordnung, die Rechtsstaatlichkeit und die Förderung der Demokratie, ferner hohe Standards für freien und fairen Handel und Arbeitnehmerrechte, den Verbraucher- und den Umweltschutz sowie die Zusammenarbeit gegen interne und externe Bedrohungen ihrer Werte und Interessen zu sichern.

- Politische Erklärung

Letztendlich verließ das Vereinigte Königreich die Union am 31. Januar 2020, nach der Ratifizierung des Austrittsabkommens durch den Europäischen Rat am Tag zuvor.⁸ Die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen des Vereinigten Königreichs mit der EU sind allerdings noch nicht final abgeschlossen und die Situation nach Ende des 11-monatigen Übergangszeitraums, der am 31. Dezember 2020 endet, bleibt unklar und wird auch 2020 ein großes Thema sein.

“Things will inevitably change but our friendship will remain. We start a new chapter as partners and allies.”

– Charles Michel, President of the European Council (24 January 2020)



© European Union

⁸ Council of the European Union (2020). Brexit: Council adopts decision to conclude the withdrawal agreement. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/01/30/brexit-council-adopts-decision-to-conclude-the-withdrawal-agreement/>)



The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen (links), EU-Chefunterhändler Michel Barnier (Hintergrund) und Ratspräsident Charles Michel (rechts)

Eine zentrale Frage nach dem Ausscheiden des britischen Regierungschefs aus dem Europäischen Rat wird sein, welche Auswirkungen dieses auf interne Machtkonstellationen haben wird. Ohne das Vereinigte Königreich verlieren die westlichen und nördlichen Staaten in der Zukunft einen Partner bei der Gestaltung einer liberalen Wirtschaftsordnung und einer offenen multilateralen Weltwirtschaftsordnung. Als Konsequenz haben die fiskalkonservativen Mitgliedsstaaten Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande und Schweden bereits die niederländisch-geführte ‚Hanse-Gruppe‘, gegründet.⁹ Bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit könnte auch Deutschland ohne eine blockierende Minderheit zu erreichen überstimmt werden. Auch integrations skeptische Regierungen, so etwas Dänemark und die Visegrád-Staaten, verlieren einen gewissen Rückhalt, wodurch das Französisch-Deutsche Tandem, wenn es gemeinsame Integrationsschritte vorsieht, noch mehr an Gewicht gewinnen könnte. Die Rolle Deutschlands als ‚benevolent or reticent hegemon‘^{10 11} könnte an Bedeutung zunehmen, wenn eine solche Rolle von der Bundesregierung angestrebt wird und historisch bedingte Vorbehalte an Relevanz verlieren. Seit der Gründung des Europäischen Rates haben die deutschen Mitglieder – mit Variationen im Stil und Gewicht – eine maßgebliche Rolle wahrgenommen, die ohne das Vereinigte Königreich angesichts neuer Herausforderungen noch zunehmen könnte. Auch könnte Frankreich als einziges Ständiges Mitglied im UN Sicherheitsrat und als einzige Atommacht wie zu Beginn des Integrationsprozesses eine führende Rolle zumindest in der GASP beanspruchen.

Eine weitere – zunächst unbeabsichtigte – Folge des Brexits könnte insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik zu einer neuen Konstellation außerhalb des Europäischen Rates führen. Folgt man Vorschlägen der deutschen Bundeskanzlerin¹² und des französischen Präsidenten, so könnte die Großen Drei einen europäischen Sicherheitsrat außerhalb des Unionsvertragswerks installieren, der

⁹ Finnish Ministry of Finance (2018). Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU.

(<https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf>)

¹⁰ Bulmer, Simon. "Deutschland in der EU: Europas unverzichtbarer Hegemon?." *integration* 42.1 (2019): 3-20.

¹¹ Bulmer, Simon, & Paterson, William E. (2013). Germany as the EU's reluctant hegemon? Of economic strength and political constraints. *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1387-1405.

¹² Merkel, Angela (2018): Rede von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Europäischen Parlament am 13. November 2018 in Straßburg, 13. November 2018. <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundestkanzlerin-merkel-vor-dem-europaeischen-parlament-am-13-november-2018-in-strassburg-1549538>.



dann in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen Beratungen im Europäischen Rat überlagert bzw. sogar ersetzt.

Doch die Verschiebung des internen Machtgleichgewichts könnte sich auch auf das außenpolitische Auftreten der EU auswirken. So könnte die EU nach dem Ausscheiden Großbritanniens auch an Einfluss in den G7, G20 und UN-Organen verlieren.

Der Konflikt um die Spitzenkandidaten – Der Europäische Rat in seiner Funktion als zentrales Wahlorgan

Im Jahr 2019 musste der Europäische Rat wie alle fünf Jahre auch die zentrale Wahlfunktion für Organe und Vertreter der EU wahrnehmen: die Staats- und Regierungschefs mussten zur Wahl des eigenen Präsidenten (Art. 15 EUV), zum Vorschlag zur Wahl des Präsidenten der Kommission (Art. 17 EUV) sowie zur Nominierung des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV) eine Einigung erzielen. Hinzu kam auch die Benennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (Art. 283 AEUV). Insbesondere die Benennung und Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission erzielte hohe politische und medial Aufmerksamkeit. Von nachhaltiger Bedeutung war die Einstellung der Mitglieder des Europäischen Rates gegenüber dem Verfahren des vom Europäischen Parlaments vorgegebenen Verfahren des Spitzenkandidaten.

Übersicht 1: Zeitstrahl des Spitzenkandidatenverfahrens seit 2009

Wahlen 2019	24. – 26. Mai 2019	<i>Wahlen zum Europäischen Parlament</i> <ul style="list-style-type: none"> - EVP erhält die relative Mehrheit der Sitze, aber kann keine Mehrheit mit anderen pro-europäischen Fraktionen im EP schmieden - Spitzenkandidat der EVP: Manfred Weber
	28. Mai 2019	<i>Informelles Abendessen der Staats- und Regierungschefs</i> <ul style="list-style-type: none"> - Bilanz über die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament und Einleitung des Nominierungsverfahren für die Spitzenpositionen in den EU-Institutionen
	20. Juni 2019	<i>Treffen der Staats- und Regierungschefs</i> <ul style="list-style-type: none"> - Keine Mehrheit für Weber - Andere Spitzenkandidaten werden aufgrund einer fehlenden Mehrheit für Weber ausgeschlossen - Vertagung der Verhandlungen auf den 30. Juni
	28. – 29. Juni 2019	<i>G20 Treffen in Osaka</i>



		<ul style="list-style-type: none"> - Die dort anwesenden Staats- und Regierungschefs schließen Weber als Kommissionspräsident aus - Möglicher Kompromiss zwischen Angela Merkel, Emmanuel Macron, Pedro Sánchez und Mark Rutte: <ul style="list-style-type: none"> o Timmermans (S&D) als Kommissionspräsident o Kristalina Georgieva (EVP) als Präsidentin des Europäischen Rates o Manfred Weber (EVP) als Präsident des Europäischen Parlaments (erste Hälfte, zweite Hälfte Guy Verhofstadt (Renew Europe)) o Margrethe Vestager als Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik - Ablehnung Timmermans vor Allem von Seiten der Visegrád-Staaten, aber auch von EVP Regierungen, da dieser für das Rechtsstaatsverfahren gegen Polen und Ungarn in der Kommission zuständig ist
	30. Juni – 02. Juli 2019	<p><i>Sondertagung der Staats- und Regierungschefs</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Verhandlungen über die Besetzung der Position des Kommissionspräsidenten unter Achtung der geografischen, demografischen und Geschlechtervielfalt - Visegrad-Staaten und Italien lehnen Timmermans weiterhin ab - Intensivierung der bilateralen Gespräche zwischen Tusk und den Staats- und Regierungschefs („Beichtstuhlverfahren“) - Nominierung von Ursula von der Leyen für das Amt des Kommissionspräsidenten (auf Vorschlag Frankreichs) - Wahl von Charles Michel zum Präsidenten des Europäischen Rates - Nominierung von Josep Borell Fontelles als Kandidaten für das Amt des Hohen Vertreters der EU für Außen- und Sicherheitspolitik - Nominierung von Christine Lagarde als Kandidatin für das Amt des Präsidenten der Europäischen Zentralbank
	16. Juli 2019	<p><i>Europäisches Parlament wählt Ursula von der Leyen zur Präsidentin der Europäischen Kommission</i></p>

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Thieme, Alina, & Wessels, Wolfgang (2019). *Europäischer Rat*.



The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Während einige Staats- und Regierungschefs das Spitzenkandidaten-Verfahren strikt ablehnten (so etwa der französische Staatspräsident Emmanuel Macron), welches der Europäische Rat 2014 mit der Wahl von Jean-Claude Juncker, damaliger Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei, noch zur Zufriedenheit des Europäischen Parlaments praktizierte, 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 Kommissionpräsidenten schienen die Mitglieder des Europäischen Rates ihren Machtverlust gegenüber dem Europäischen Parlament nicht hinzunehmen und betonten nach der Europawahl, dass es „keinen Automatismus“¹³ zur Benennung eines Spitzenkandidaten geben könne.

Wie in der Geschichte des Europäischen Rates üblich, suchten die Staats- und Regierungschefs trotz interner Spannungen einen möglichst umfassenden Konsens - auch wenn nach den Vertragsartikeln eine qualifizierte Mehrheit ausreichend gewesen wären (Art. 7 (7) EUV). Wie im Vertrag festgelegt, wurde um eine nach Parteifamilie, Herkunftsland und Geschlecht ausgewogenes Personaltableau gerungen. Das Bemühen um einen Konsens führt in vielen Fällen dazu, dass der Kompromiss unter den Staats- und Regierungschefs Kandidaten vorsehen, die vorweg nicht polarisiert hatten. So lehnten die Visegrad-Staaten und andere konservative Regierungen augenscheinlich den Spitzenkandidaten der Sozialdemokraten Frans Timmermans ab, da dieser für das Artikel 7 Verfahren gegen Ungarn und Polen in der Europäischen Kommission verantwortlich war. Wie schon zuvor führt der Konsens zu 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.¹⁴ Keiner der gewählten Kandidaten verfügt über ein strittiges oder zu ambitioniertes Profil. 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 ohne Transparenz geschmiedet wird und dessen Komplexität nicht einfach nachzuvollziehen ist.¹⁵ Entsprechend hart war die Kritik am Verfahren, wie sie insbesondere von Abgeordneten des Europäischen Parlaments geäußert wurde.

¹³ Tusk, Donald (2019): Ausführungen von Präsident Donald Tusk auf der Pressekonferenz nach dem informellen Abendessen der Staats- und Regierungschefs der EU, 28. Mai 2019, <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/>.

¹⁴ Nasshoven, Yvonne (2011): *The Appointment of the President of the European Commission*. Baden-Baden: Nomos.

¹⁵ Wessels, Wolfgang (2016): *The European Council*. Basingstoke: Palgrave, S. 139-141



Stärker als üblich spielte die parteipolitische Herkunft eine Rolle. Anders als bei vorherigen Europawahlen verfehlten die beiden größten Fraktionen, die sozialdemokratische Fraktion (S&D) und die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) die absolute Mehrheit der Sitze im Europäischen Parlament. Eine neue Europäische Kommission war somit auch von der Unterstützung der liberalen „Renew Europe“ Fraktion abhängig. Die knappe Mehrheit von nur neun Stimmen, welche Ursula von der Leyen im Europäischen Parlament erhalten hat, zeigt, wie fragil ihre Unterstützerbasis im Parlament ist. Um in Zukunft parlamentarische Mehrheiten für ihre Hauptprojekte zu finden, wird von der Leyen neue Allianzen schmieden müssen, etwa mit den erstarkten Grünen. Generell zeigt die zunehmende Fragmentierung des Europäischen Parlaments, dass es in Zukunft bei Entscheidungen, in denen das Parlament ein Vetorecht hat, für den Europäischen Rat wohl schwerer wird Kompromisse zu schließen, etwa bei der Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens.

Klimawandel: Europa als Vorreiter im Klimaschutz

"Europa will bei der Bekämpfung der aktuellen Bedrohung durch den Klimawandel eine Führungsrolle übernehmen. Die Europäische Union ist daher entschlossener denn je, das Übereinkommen von Paris vollständig und wirksam umzusetzen."

- Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates a.D. (23. September 2019)

Die Klimakrise als eines der bedeutendsten Themen der aktuellen Zeit, war auch regelmäßig Thema bei den Beratungen der Staats- und Regierungschefs und stand bei allen vier regulären Gipfeltreffen auf der Tagesordnung. 2019 bekannten sich die Staats- und Regierungschefs erneut zum „Ziel des Übereinkommens von Paris auch durch die Fortsetzung der Anstrengungen, den Temperaturanstieg auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.“¹⁶ EU-Institutionen werden ersucht „die Beratungen über die zu schaffenden Voraussetzungen, Anreize und günstigen Rahmenbedingungen voranzubringen, um unter Wahrung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten und unter Wahrung ihres Rechts, ihren Energiemix selbst festzulegen, einen gerechten und sozial ausgewogenen Übergang zu einer klimaneutralen EU im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris 1 zu bewerkstelligen“¹⁷

Während des Europäischen Rates im Dezember 2019 einigten sich schließlich alle Mitgliedsstaaten mit Ausnahme Polens darauf, die Klimaschutzbemühungen zu intensivieren und bekannten sich dazu, „bis 2050 im Einklang mit den Zielen des Übereinkommens von Paris eine klimaneutrale Union zu

¹⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 2019.

¹⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 2019.



erreichen.“¹⁸ Die Staats- und Regierungschefs unterstreichen hierbei nicht nur die Notwendigkeit von globalem Klimaschutz, sondern auch die mit Klimaneutralität einhergehenden Chancen und Herausforderungen.

“Als Präsident des Europäischen Rates habe ich ein klares Ziel, nämlich bis 2050 aus Europa den ersten klimaneutralen Kontinent der Erde zu machen. So werden wir Vorreiter des „grünen Übergangs“ sein.”

- Charles Michel, Präsident des Europäischen Rates (2. Dezember 2019)

Vorschläge für den Europäischen Green Deal, die Langzeitstrategie der Union sollen Anfang 2020 von der Europäischen Kommission aufgestellt werden.¹⁹

Weitere Themen

Migration

Die Herausforderungen der Migrationsbewegungen blieben ein wichtiges Thema hoch oben auf der Agenda des Europäischen Rates und machten die Konfliktlinien im Europäischen Rat erneut sichtbar. Das Thema war 2019 allerdings etwas weniger präsent, als in den Vorjahren. Das Ziel, eine Reform der Dublin Verordnung oder des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu erreichen, gelang den Staats- und Regierungschefs auch 2019 nicht.^{20 21} Die Staats- und Regierungschefs haben auch 2019 ihre Entschlossenheit unterstrichen, „weiter auf eine uneingeschränkt funktionierende, umfassende Migrationspolitik hinzuarbeiten“²² und das Thema „im Lichte der sich ergebenden Erfordernisse wirksam anzugehen, unter anderem durch Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die mit den größten Herausforderungen hinsichtlich der Migrationsströme im östlichen Mittelmeerraum konfrontiert sind.“²³

¹⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 12. Dezember 2019

¹⁹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 12. Dezember 2019

²⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 18. Oktober 2018

²¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 13. Dezember 2018

²² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 2019

²³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17. und 18. Oktober 2019



“Die Europäische Union ist weiterhin entschlossen in ihrem Bemühen, die schwere humanitäre Krise und Flüchtlingskrise im Lichte der sich ergebenden Erfordernisse wirksam anzugehen, unter anderem durch Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die mit den größten Herausforderungen hinsichtlich der Migrationsströme im östlichen Mittelmeerraum konfrontiert sind.”

- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17. und 18. Oktober 2019

Eine neue Strategische Agenda 2014-2019: eine umfassende und detaillierte Liste

Auch mit Blick auf den neuen Legislativzyklus nach 2019 und die Nominierungen des EU-Spitzenpersonals, haben die Staats- und Regierungschefs ihre vertraglichen Kompetenzen genutzt, die „erforderlichen Impulse und [...] allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ für die Entwicklung der Europäischen Union festzulegen.²⁴ Während des Gipfeltreffens am 20. Juni 2019 einigte sich der Europäische Rat auf „eine neue Strategische Agenda 2014-2019“²⁵

Im Mittelpunkt stehen dabei vier Hauptprioritäten:

- ***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.***

Mit ihrer strategischen Agenda haben die Staats- und Regierungschefs eine detaillierte Liste mit fast allen Punkten, die 2019 im Blick der Öffentlichkeit standen, erstellt. Jedoch wurden keine Projekte zur Vertiefung der Union, etwa durch Vertragsänderungen, erwähnt. Auch in Hinblick auf eine Erweiterung der Union bleibt das Dokument vage: „[Die EU] wird die europäische Perspektive für Staaten in Europa aufrechterhalten, die willens und in der Lage sind, der EU beizutreten.“²⁶

Außenbeziehungen: eine gemeinsame Stimme

Der Europäische Rat fungiert regelmäßig als ‚Sprachrohr‘ in außenpolitischen Angelegenheiten und hat auch in 2019. So betonten die Staats- und Regierungschefs erneut die Bedeutsamkeit der Beziehungen

²⁴ Art. 15 (1) EUV

²⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 2019

²⁶ Europäischer Rat (2019). Eine neue Strategische Agenda 2019-2024.

(<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>)



zu Afrika.²⁷ Auch die europäisch-arabischen Beziehungen sollen weiter verbessert werden. Die EU-Spitzenvertreter Donald Tusk und Jean-Claude Juncker vereinbarten beim Treffen mit der Liga der Arabischen Staaten (LAS) im Februar 2019 die Stärkung der europäisch-arabischen Partnerschaft, um gemeinsam multilaterale Antworten auf globale Herausforderungen zu finden. Zukünftig sollen regelmäßige Gipfeltreffen zwischen der EU und der Arabischen Liga (LAS) – so etwa wieder 2022 in Brüssel – stattfinden.²⁸



© European Union

Beim Gipfeltreffen der EU mit Japan begrüßten beide Seiten das umfassende Wirtschaftspartnerschaftsankommen sowie das Abkommen über eine strategische Partnerschaft, durch welche Wohlstand und Lebensqualität verbessert und die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen vertieft werden sollen.²⁹ Ferner zeigte der Europäische Rat eine geschlossene Haltung gegenüber Russland. Er warf Russland Völkerrechtsverletzungen vor und bekräftigte „die EU-Politik der Nichtanerkennung der rechtswidrigen Annexion der Krim“³⁰. Mit Blick auf die Beziehungen zur Türkei sicherten die Staats- und Regierungschefs im Juni 2019 der Republik Zypern ihre volle Solidarität

²⁷ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 2019

²⁸ Erklärung zum Gipfeltreffen von Sharm El-Sheikh: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/02/25/sharm-el-sheikh-summit-declaration/>

²⁹ Erklärung zum Gipfeltreffen EU-Japan, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/04/25/joint-statement-of-the-26th-eu-japan-summit/>

³⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 22. März 2019



zu und kritisierten das Vorgehen der türkischen Regierung in der Ägäis und im östlichen Mittelmeer als rechtswidrig.³¹

“Der Europäische Rat bekundet seine große Besorgnis über die unrechtmäßigen Bohrungen, die die Türkei derzeit im östlichen Mittelmeer durchführt, und bedauert, dass die Türkei noch nicht auf die wiederholten Aufforderungen der Europäischen Union zur Einstellung dieser Tätigkeiten reagiert hat.

- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 2019

Binnenmarkt

Der Binnenmarkt sollte weiter vertieft und gestärkt werden [...] noch bestehende ungerechtfertigte Hindernisse müssen [...] beseitigt werden, und es dürfen keine neuen geschaffen werden.

- Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 21. und 22. März 2019

Die Staats- und Regierungschefs bekräftigten ihr Bekenntnis zum Binnenmarkt als „einer der großen Errungenschaften der Union“³² und forderten den Rat und das Europäische Parlament auf, die Binnenmarktagenda weiterzuentwickeln und zukunftsfähig zu machen. Besonderer Fokus soll dabei auf die Schaffung einer Dienstleistungswirtschaft sowie die Vertiefung der Kapitalmarktunion und der Energieunion.^{33 34}

EU-Erweiterung: Verzögerung der Beitrittsgespräche mit den Westbalkanstaaten

Seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 ist die EU kontinuierlich gewachsen, zuletzt 2013 mit dem Beitritt Kroatiens. Viele weitere Länder haben zudem die Absicht ebenfalls EU-Mitglieder zu werden. In den letzten Jahren hat jedoch in vielen Mitgliedsstaaten die Bereitschaft einer weiteren Vergrößerung der Union zuzustimmen, abgenommen. Zu einem Beginn der Beitrittsverhandlungen mit Albanien und Nordmazedonien konnte der Europäische Rat deshalb 2019 keinen Kompromiss finden und einigte sich nur darauf „vor dem Gipfeltreffen EU-Westbalkan in Zagreb im Mai 2020 auf die Frage der Erweiterung“ zurückzukommen.³⁵ Endgültig grünes Licht für die

³¹ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 20. Juni 20

³² Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 13. und 14. Dezember 2018

³³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 22. März 2019

³⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 13. und 14. Dezember 2018

³⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 17. und 18. Oktober 2019.



Aufnahme von Beitrittsgesprächen gaben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedsstaaten auf einer Videokonferenz am 26. März 2020.³⁶

Dimensionen und Anregungen für Forschung und Lehre

Neben einem Überblick über die Aktivitäten des Europäischen Rates im Jahr 2019, soll dieser Bericht auch Einblicke und Informationen bieten, die als Grundlage für eine detaillierte Analyse bieten können. Hierfür haben wir fünf Dimensionen gewählt, die wir für unsere akademischen Aktivitäten als sinnvoll erachten: Historische Dimension, praktische Funktionen des Europäischen Rates, interne Entscheidungsfindung, Auswirkungen auf die institutionelle Architektur der EU, sowie Anregungen für Forschung und Lehre.

(1) Historische Dimension: geschichtsträchtige Entscheidungen und Pfadabhängigkeit

Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union kann definitiv als historisch betrachtet werden, da nie zuvor ein Mitgliedsstaat die EU verlassen hat. Aus diesem Grund kann man das Austrittsabkommen als "Geschichte schreibende Entscheidung" bezeichnet werden. Da der Klimawandel eines der drängendsten der kommenden Generationen sein wird, kann die diesbezügliche Einigung des Europäischen Rates zudem ebenfalls als eine wesentliche Entscheidung angesehen werden, die den Rahmen für die zukünftige Steuerung in diesem Politikfeld abstecken könnte. Dass der Europäische Rat zudem als gemeinsame Stimme der EU-Mitgliedsstaaten bei internationalen Ereignissen oder beim Gestalten von Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes aufgetreten ist, zeigt dass sich die Staats- und Regierungschefs hier an Vorgängergenerationen von Staats- und Regierungschefs orientieren.

³⁶ Gemeinsame Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rates, 26. März 2020



(2) Zur Analyse der praktischen Funktionen des Europäischen Rates

Die folgenden Stichworte können für die Lehre genutzt werden:

- **Politische Führung durch das Definieren von allgemeinen Orientierungen und Prioritäten: Eine neue strategische Agenda 2019-2024**
- **Vertiefung: Der konstitutionelle Architekt**
 - **Konferenz zur Zukunft Europas**
 - **Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion und des Binnenmarktes**
- **Erweiterung: The Master of Enlargement:**
 - **Verschiebung des Brexit**
 - **Mitgliedschaftsanträge von Albanien und Nordmazedonien**
- **Wirtschaftspolitische Steuerung: Hinzu einem 'gouvernement économique'**
 - **Digitalisierung der Wirtschaft**
 - **Wettbewerbsfähigkeit in Schlüsseltechnologien und strategischen Wertschöpfungsketten**
 - **Mehrfähriger Finanzrahmen 2021-2027**
- **Außenpolitik: Auf der Suche nach einer kohärenten und effektiven globalen Rolle**
 - **Geschlossenes Auftreten gegenüber russischer Annexion der Krim**
 - **Starke Verurteilung der unilateralen militärischen Aktivitäten der Türkei in Nordsyrien und Bohraktivitäten im Mittelmeer**
- **Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vorkonstitutionelle und vorlegislative Funktionen**
 - **Migration: Unterstützung der am stärksten betroffenen Mitgliedsstaaten**
- **Zukünftige Politik entwerfen:**
 - **Festlegung der "allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten" der Union (Art. 15 (1) EUV)**

(3) Interne Entscheidungsfindung: Muster von Konsens und Dissens

Wichtig bei der Analyse des Europäischen Rates als Schlüsselinstitution ist zu verstehen, ob und warum Staats- und Regierungschefs Konsens finden, wie etwa durch die große Einigkeit bei den Brexit-Verhandlungen oder bei der Kritik an Russlands Handeln in der Ostukraine sichtbar geworden ist. Bei vielen dieser Themen lässt sich eine große Kompromissbereitschaft beobachten. Donald Tusk hat zudem eine wichtige Rolle bei der Konsensfindung gespielt, indem er mit den Staats- und Regierungschefs immer wieder Vieraugengespräche geführt hat.

Jedoch sind nicht alle Politikfelder von einer solchen Kompromissbereitschaft geprägt. Das Scheitern einer gemeinsamen Migrationspolitik und die französische Blockadehaltung bei der Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Albanien und Nordmazedonien zeigt, dass in einigen Bereichen auch Dissens nicht außergewöhnlich ist. Ein weiteres Beispiel ist auch die Klimapolitik, in der Polen auf ein „opt-



out“ beim Erreichen der Klimaziele bestanden hat. Zudem haben die Staats- und Regierungschefs eine Entscheidung zum Haushaltsinstrument für Konvergenz und Wettbewerbsfähigkeit als Teil der Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion weiter verschoben. Hier lässt sich ein typisches Muster erkennen: Um Dissens zu verhindern, delegierte der Europäische Rat das Thema an eine andere Institution (in diesem Falle die Eurogruppe).

Ein weiterer wichtiger Punkt sind in diesem Bereich die stärker werdenden Tendenzen zur Gruppenbildung innerhalb des Europäischen Rates. Neben der Visegrád Gruppe³⁷, ist insbesondere die Hansa Gruppe wichtiger geworden.³⁸ Die deutsch-französische Zusammenarbeit (oder ihre Grenzen und Defizite) bleibt elementar und verdient eine genauere Betrachtung.

(4) Auswirkungen auf die institutionelle Architektur der EU: Unterstreichung der Schlüsselrolle

Die Auswirkungen, die die Entscheidungen des Europäischen Rates auf die institutionelle Architektur hatten, zeigen, dass dieser seine Schlüsselrolle unterstreichen konnte. Die Besetzung der EU-Spitzenposten, insbesondere die neue Präsidentin der Europäischen Kommission haben den Europäischen Rat gegenüber dem Europäischen Parlament gestärkt. Hier gilt es zu beobachten, ob das pluralere (oder fragmentiertere) Europäische Parlament die Fähigkeit hat, „zurückzuschlagen“, etwa indem es eine Entscheidung der Staats- und Regierungschefs zum Mehrjährigem Finanzrahmen blockiert.

(5) Anregungen für Forschung und Lehre

Dieser Bericht zeigt mögliche neue Themen für Forschung und Lehre auf. Insbesondere der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, als erster Mitgliedsstaat in der Geschichte, der die Union verlässt, wird definitiv zu umfangreicher Forschung und einer Reflektion der traditionellen theoretischen Herangehensweisen führen. Das Konzept der *ever closer union*³⁹ wird gegebenenfalls bei einer potenziellen Konferenz zur Zukunft Europas zur Debatte gestellt werden, bei der Fragen zur *finalité* der EU aufkommen könnten. Um die vergangenen und laufenden Verhandlungen zu analysieren können diverse theoretische Herangehensweisen genutzt werden, um typische Muster (internationaler und europäischer) Verhandlungen zu erklären: Es gilt nationale Interessen

³⁷ Göllner, Ralf Thomas. "The Visegrád group—a rising star post-Brexit? Changing distribution of power in the European Council." *Open Political Science* 1.1 (2017): 1-6.

³⁸ Kuusik, Piret, and Kristi Raik. "The Nordic-Baltic region in the EU: A loose club of friends." (2018).

³⁹ Dinan, Desmond (2005). *Ever closer union: an introduction to European integration*. London: Palgrave Macmillan.



(einschließlich der finanziellen Flexibilität jedes Staats- bzw. Regierungschefs), die Rolle der aktuellen Präsidentschaft, Zusammenhalt und Konsens herbeizuführen, die Bildung von Koalitionen und Allianzen, sowie die Macht, die das deutsch-französische Duo als 'hegemon'⁴⁰ ausüben kann, zu beachten. Ein weiteres interessantes Forschungsfeld könnte zudem die Analyse der Narrative, die der Europäische Rat für relevante Politikfelder und die finalité der Union im Allgemeinen formuliert, sein.⁴¹

Drei mögliche Themen für Forschung und Lehre sind:

- ***Theoretische Ansätze zur Analyse der ever closer union (oder finalité) der EU***
- ***Austritt des Vereinigten Königreichs: Ein weiterer Schritt hin zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten.***
- ***“Spitzenkandidatenprinzip” – ein anhaltender Konflikt zwischen dem Europäischen Rat und Parlament?***

Fazit

2019 war für die Entwicklung der EU zweifelsohne ein wichtiges Jahr. Die Aktivitäten des Europäischen Rates sind oben in Schlagwörtern aufgelistet. Diese hatten voraussichtlich langanhaltende Konsequenzen, wie etwa der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU und die Folgen für neue Bündnisse innerhalb der Union (z.B. Hansa Gruppe) oder mögliche Konflikte zwischen Europäischem Rat und Parlament als Konsequenz des Konfliktes um die Spitzenkandidaten. Viele der Themen, die 2019 auf der Agenda des Europäischen Rates standen (und in diesem Bericht diskutiert wurden) werden höchstwahrscheinlich auch 2020 wieder diskutiert werden, wie der Mehrjährige Finanzrahmen, der Europäische Green New Deal und die „never-ending story“ der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. In der Coronakrise hat die Rolle des Europäischen Rates zudem definitiv besondere Aufmerksamkeit für zukünftige Forschung und Lehre verdient.⁴²

⁴⁰ TRACK Policy Brief 1 The European Council at the end of 2019 New faces – traditional patterns?

⁴¹ Vgl. z.B. Wessels, Wolfgang (2020). Narratives Matter: In search of a partnership strategy. IPC-Mercator Policy Brief.

⁴² Vgl. TRACK Policy Brief 3.



Während dieser Bericht als Analyse und Beurteilung der Architektur der Union in Zeiten der „alten Normalität“ charakterisiert werden kann, wird der nächste Bericht diskutieren, ob und wie weit sich der Europäische Rat sich in der sogenannten „neuen Normalität“ verändert hat.

Website: www.track.uni-koeln.de



facebook.com/track.euco



[@TRACK_EUCO](https://twitter.com/TRACK_EUCO)



[Newsletter](#)



The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.