

integration

Vierteljahrzeitschrift des Instituts für Europäische Politik
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration



50 Jahre Europäischer Rat – Reflektionen über eine Schlüsselinstitution der Europäischen Union
Lucas Schramm und Wolfgang Wessels

**Der Europäische Rat zwischen 1974 und 2024:
Epochen der Veränderung**
Hartmut Kaelble

**50 Jahre Europäischer Rat –
„Intergouvernementalisierung“ der Europäischen Union?**
Christian Calliess

Schalten und walten – der Europäische Rat und die Erweiterung der Europäischen Union
Barbara Lippert

Politische Konsensmaschine mit legislativen Folgen: Der Europäische Rat als unverzichtbare Triebfeder der Haushaltsverhandlungen der Europäischen Union
Peter Becker

**Der Europäische Rat und die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union:
Spagat zwischen Einstimmigkeit und Effizienz**
Mathias Jopp

Der Europäische Rat – Betrachtungen aus der Praxis
Herman Van Rompuy

Tagungen: Interdisziplinäre Perspektiven auf 50 Jahre Europäischer Rat



integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

48. Jahrgang 2025

2/25

INHALT

AUFSÄTZE

Lucas Schramm und Wolfgang Wessels

50 Jahre Europäischer Rat – Reflektionen über eine Schlüsselinstitution der Europäischen Union	102
---	-----

Hartmut Kaelble

Der Europäische Rat zwischen 1974 und 2024: Epochen der Veränderung	113
--	-----

Christian Calliess

50 Jahre Europäischer Rat – „Intergouvernementalisierung“ der Europäischen Union? ...	129
--	-----

Barbara Lippert

Schalten und walten – der Europäische Rat und die Erweiterung der Europäischen Union	144
---	-----

Peter Becker

Politische Konsensmaschine mit legislativen Folgen: Der Europäische Rat als unverzichtbare Triebfeder der Haushaltsverhandlungen der Europäischen Union	158
--	-----

Mathias Jopp

Der Europäische Rat und die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Spagat zwischen Einstimmigkeit und Effizienz	171
---	-----

FORUM

Herman Van Rompuy

Der Europäische Rat – Betrachtungen aus der Praxis	184
---	-----

TAGUNGEN

Tobias Hofelich und Klara Stecker

Interdisziplinäre Perspektiven auf 50 Jahre Europäischer Rat	191
---	-----

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Herausgebergremium

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig (Vorsitz), Zürich	Prof. Dr. Hartmut Marhold, Berlin
Prof. Dr. Thomas Christiansen, Rom	Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
Prof. Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim	Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Mathias Jopp, Berlin	Prof. Dr. Martin Nettesheim, Tübingen
Prof. Dr. Friedemann Kainer, Mannheim	Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
Prof. Dr. Michèle Knodt, Darmstadt	Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln
Dr. Barbara Lippert, Berlin	

Geschäftsführende Redaktion

Prof. Dr. Funda TEKİN, Schriftleitung, V.i.S.d.P.	Marcel VESPER, Redaktionsassistent
Dr. Tobias HOFELICH, Schriftleitung Sabine HOSCISLAWSKI, Redakteurin	Dr. Nico HALKENHÄUSER, Redaktionsassistent für den AEI

integration – Vierteljahreszeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration
ISSN 0720-5120

Schriftleitung:

Prof. Dr. Funda Tekin (V.i.S.d.P.)
Dr. Tobias Hofelich

Einsendungen bitte an:

Institut für Europäische Politik
Bundesallee 23
10171 Berlin
E-Mail: integration@nomos-journals.de
www.integration.nomos.de

Manuskripte und andere Einsendungen:

Alle Einsendungen sind an die o. g. Adresse zu richten. Es besteht keine Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigelegt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss in Textform erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der:die Autor:in der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG an ihrem:seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in § 38 Abs. 4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht der:des Autor:in nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt. Eine eventuelle, dem einzelnen Beitrag oder der jeweiligen Ausgabe beigelegte Creative Commons-Lizenz hat im Zweifel Vorrang. Zum Urheberrecht vgl. auch die allgemeinen Hinweise unter www.nomos.de/urheberrecht.

Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser:innen erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Urheber- und Verlagsrechte:

Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch im Hinblick auf Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes oder über die Grenzen einer eventuellen, für diesen Teil anwendbaren Creative Commons-Lizenz hinaus ohne schriftliche Genehmigung des Verlags in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber:innen/Redaktion wiedergeben.

Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensensionen.

Anzeigen:

Verlag C.H. Beck GmbH & Co. KG
Media Sales
Dr. Jiri Pavelka
Wilhelmstraße 9
80801 München
Tel.: (089) 381 89-687
mediasales@beck.de

Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldeestr. 3-5
76530 Baden-Baden
Telefon: 07221/2104-0
Telefax 07221/2104-27
www.nomos.de

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber
HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau
IBAN DE05662500300005002266
(BIC SOLADES1BAD)

Erscheinungsweise:

vierteljährlich

Preise:

Individualkund:innen: Jahresabo € 95,00 inkl. digitaler Einzelplatzlizenz

Institutionen: Jahresabo € 219,00 inkl. digitaler Mehrplatzlizenz

Der Digitalzugang wird in der Nomos eLibrary bereitgestellt.
Einzelheft: € 29,00

Die Abopreise verstehen sich einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer und zuzüglich Vertriebskostenanteil (Inland € 20,00/Ausland € 36,00) bzw. Direktbeorderungsgebühr € 3,50

Die Rechnungsstellung erfolgt nach Erscheinen des ersten Heftes des Jahrgangs.

Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

Kundenservice:

Telefon: +49-7221-2104-222
Telefax: +49-7221-2104-285
E-Mail: service@nomos.de

Kündigung:

Abbestellungen mit einer Frist von sechs Wochen zum Kalenderjahresende.

Adressenänderungen:

Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an.

Hinweis gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO: Bei Anschriftenänderung kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeauftrag gestellt ist. Hiergegen kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft Widerspruch bei der Post AG eingelegt werden.

Hinweise für Autor:innen:

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens (double-blind peer review) entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, können nur in einer substantiell überarbeiteten Fassung in das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und Analyse von relevanten Problemen europäischer Integration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.
Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts:

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: EconLit, International Political Science Abstracts, Linguistics and Language Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.



Co-funded by
the European Union

Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2025 ISSN 0720-5120

50 Jahre Europäischer Rat – Reflektionen über eine Schlüsselinstitution der Europäischen Union

Lucas Schramm und Wolfgang Wessels*

The European Council is one of, if not, the key institution of the European Union (EU). Founded about 50 years ago, in December 1974, it comprises the Heads of State or Government of the member states, thus linking the national and European levels. In recent years, the European Council has primarily acted as a crisis manager. Furthermore, it takes important decisions in various policy areas and regularly expands the EU's competences. At the same time, due to its internal consensus requirement, the European Council is vulnerable to blockades and relies on other EU institutions for the implementation of its decisions.

Nicht nur das Krisenmanagement der Europäischen Union (EU) über die vergangenen Jahrzehnte, sondern auch Analysen von zentralen Entscheidungen der EU – so zur Erweiterung und Vertiefung sowie zum Haushalt und zur europäischen Rolle im globalen System – lassen den Europäischen Rat als zentrale Entscheidungsinstanz in den Fokus theoretischer und realitätsnaher Studien des europäischen Integrationsprozesses rücken.¹ Gegenüber dem Desiderat einer entsprechenden akademischen und politiknahen Beschäftigung ist jedoch festzustellen, dass ein vertieftes Verständnis und der interdisziplinäre Austausch über die Aktivitäten und die Arbeitsweise des Europäischen Rats recht begrenzt sind.

Geschaffen auf dem Gipfeltreffen in Paris im Dezember 1974 und erstmals unter dem neuen Namen „Europäischer Rat“ zusammengetreten in Dublin im März 1975, hat sich dieser zu *der* Schlüsselinstitution der EU entwickelt. Vor allem durch seine Schlussfolgerungen leistet er regelmäßig wichtige Impulse und Weichenstellungen für den Fortgang der europäischen Integration. Gipfeltreffen des Europäischen Rats haben im Vergleich zur Frühphase nicht nur in ihrer Häufigkeit zugenommen; die Tagungspunkte umfassen heute auch ein wesentlich größeres Portfolio an Politikbereichen.² Es gibt kaum einen Themenbereich, über den die Mitglieder nicht beraten. Somit ist eine Analyse dieses Gremiums sowohl für ein Verständnis der Entwicklungen (West-)Europas in den vergangenen fünf Jahrzehnten wie auch für Pläne einer zukünftigen Gestaltung der EU unverzichtbar geworden.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 umfasst der Europäische Rat neben den Staats- oder Regierungschefs der (aktuell 27) EU-Mitgliedstaaten

* Dr. Lucas Schramm, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Politische Systeme und Europäische Integration, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität, München.
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean-Monnet-Lehrstuhl, Direktor des Centre for Turkey and European Union Studies (CETEUS), Universität zu Köln.

1 Wolfgang Wessels: The European Council, London 2015; Jan Werts: The European Council in the era of crises, London 2021.

2 Vgl. etwa Jim Cloos: Les 50 ans du Conseil européen, acteur central de l'intégration européenne, in: Revue de droit de l'Union européenne 2/2024, S. 99–122; siehe auch die jeweiligen Beiträge zum Europäischen Rat in den Jahrbüchern der Europäischen Integration seit 1982, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration.

seinen eigenen hauptamtlichen Präsidenten, den Präsidenten der Europäischen Kommission sowie, in einer Art Gaststatus, den Hohen Beauftragten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Bei Abstimmungen haben lediglich die Staats- und Regierungschefs Stimmrecht. Außerdem hat der Vertrag von Lissabon die Stellung des Europäischen Rates dahingehend aufgewertet, als dass dieser nun in Art. 15 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und damit neben den drei „klassischen“ Gesetzgebungsinstitutionen – Europäische Kommission, Rat (der nationalen Minister) und Europäisches Parlament – explizit als EU-Organ aufgelistet wird.³

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Staats- und Regierungschefs „ihr“ Organ aktiv genutzt haben und nutzen, um sowohl ihre nationalen Agenden wie auch gesamteuropäische Ziele zu verfolgen.⁴ Der Vertragstext, wonach der Europäische Rat zwar der Union die für sie „erforderlichen Impulse“ geben soll, selbst aber „nicht gesetzgeberisch tätig“ wird (Art. 15 EUV), entspricht dabei nicht immer der politischen Praxis. Ebenso suggerieren das vertraglich meist vorgesehene Einstimmigkeitsgebot und das damit verbundene nationale Vetorecht für jeden Mitgliedstaat politischen Stillstand, während der Europäische Rat aber in der Praxis immer wieder weitreichende und zum Teil überraschend ambitionierte Entscheidungen getroffen hat. Eine Analyse des Wirkens und der Wirkungen des Europäischen Rats kann und sollte daher zwar von den rechtlichen Vorgaben des EU-Vertrags ausgehen, aber sie muss die tatsächlichen Erörterungen und Beschlüsse in fast allen Feldern nationaler und europäischer Politik einschließen.

Das vorliegende Themenheft widmet sich vor dem Hintergrund seines 50-jährigen Bestehens diesen und ähnlichen Paradoxen, Funktionslogiken und Tendenzen in der Arbeit des Europäischen Rats. Ausgewiesene Experten untersuchen das Wirken und die Wirkungen dieses Schlüsselorgans auf andere zentrale EU-Institutionen ebenso wie über verschiedene Politikbereiche hinweg. Dieser einführende Beitrag betrachtet nach einem Überblick über die Rolle und Position des Europäischen Rats im interinstitutionellen Mehrebenensystem der EU einige vermeintliche Paradoxe in seiner Arbeit und seinem Wirken. Er möchte zudem Schwachpunkte in der Arbeit des Europäischen Rats sowie zentrale Herausforderungen bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dieser Schlüsselinstitution herausstellen.

Die nachfolgenden Beiträge liefern eine interdisziplinäre Perspektive auf den Europäischen Rat und untersuchen seine Aktivitäten in zentralen EU-Politikfeldern und Bereichen der europäischen Integration. *Hartmut Kaelble* gibt einen geschichtlichen Überblick über Schaffung, Ausbau und Konsolidierung der Schlüsselinstitution. Seine Periodisierung ermöglicht ein besseres Verständnis der Arbeit des Europäischen Rats in bestimmten zeitlichen Kontexten. *Christian Calliess* stellt in seinem Beitrag den Verfassungstext der Verfassungswirklichkeit gegenüber. Er verweist u. a. auf eine zunehmende, wenn auch informelle, Präsidentialisierung des EU-Systems. *Barbara Lippert* ordnet die Rolle und das Wirken des Europäischen Rats in den Bereichen „Erweiterung“ und „Vertiefung“ ein. Sie zeigt dabei, wie die Staats- und Regierungschefs vor dem Hintergrund

³ Suzana Anghel/Ralf Drachenberg: The European Council under the Lisbon Treaty. How has the institution evolved since 2009?, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 642.806, Dezember 2019.

⁴ Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, in: Journal of European Integration 2/2023, S. 257–273.

einer größeren und heterogener werdenden Union stets die Notwendigkeit interner Reformen erkannten, diese aber zum Teil nur ansatzweise umsetzen. Peter Becker beleuchtet in seinem Beitrag die herausgehobene Bedeutung, welche der Europäische Rat beim Haushaltswesen der Union spielt. Immer wieder waren es die Staats- und Regierungschefs, die in oftmals mühsamen Verhandlungen umfangreiche Finanzpakete schnürten. Mathias Jopp widmet sich der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, welche bereits vor der Schaffung des Europäischen Rats hoch oben auf der Agenda der nationalen Spitzenpolitiker stand. Mehr als 50 Jahre nach der Gründung des Europäischen Rats zeigt sich ein gemischtes Bild: Während die Staats- und Regierungschefs die Kompetenzen der Union auch in diesem Bereich ausbauten, ist es ihnen nicht immer gelungen, zu zentralen Konflikten in der Welt „mit einer Stimme“ zu sprechen. In einem Forumsbeitrag reflektiert der erste hauptamtliche Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, seine Zeit an der Spitzte dieser Schlüsselinstitution und ordnet die Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen des Präsidenten bei der Gestaltung der Treffen und der Entscheidungsfindung im Europäischen Rat ein. Schließlich referieren Tobias Hofelich und Klara Stecker in ihrem Tagungsbericht die zentralen Diskussionspunkte und Erkenntnisse der Fachtagung „50 Jahre Europäischer Rat“, welche die beiden Herausgeber dieses Themenhefts in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Politik im November 2024 in Berlin durchführten.

Der Europäische Rat im interinstitutionellen Mehrebenensystem der Europäischen Union

Die Position und Rolle des Europäischen Rats kann prinzipiell entlang zweier, für das „Governance“-System der EU zentraler Dimensionen untersucht werden.⁵ Die erste, horizontale Dimension betrifft das Verhältnis des Europäischen Rats zu anderen Unionsorganen. Je nach Zusammensetzung, Kompetenzausstattung und genereller Zielsetzung dieser anderen Organe ist dabei das interinstitutionelle Verhältnis zum Europäischen Rat eher von Kooperation oder Rivalität geprägt. Die zweite, vertikale Dimension einer vermeintlichen „Präsidentialisierung“ des EU-Mehrebenensystems⁶ hingegen betrifft die Stellung der nationalen Staats- und Regierungschefs als Mitglieder des Europäischen Rats. Diese tragen eine Art „Doppelhut“, da sie sowohl – und meist gleichzeitig – in der nationalen wie auch in der europäischen Arena agieren. Im Folgenden sollen diese beiden Dimensionen näher betrachtet werden.

Entlang der *horizontalen* Dimension ist insbesondere das Verhältnis des Europäischen Rats zur Europäischen Kommission, zum Rat der EU (ehemals „Ministerrat“ genannt) sowie zum Europäischen Parlament relevant. In Bezug auf die Kommission ist festzuhalten, dass eine Reihe wissenschaftlicher Arbeiten durch das Erstarken des Europäischen Rats die „Agenda Setting“-Funktion der Kommission als bedroht oder gar unterminiert sehen.⁷ Demnach schwächt der Europäische Rat als Impuls- und Taktgeber der europä-

5 Siehe etwa auch Adina Akbik/Mark Dawson: The Role of the European Council in the EU Constitutional Structure, Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, PE 760.125, Februar 2024.

6 Siehe Beitrag von Christian Calliess in diesem Heft.

7 Pierre Bocquillon/Mathias Dobbels: An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting, in: Journal of European Public Policy 1/2014, S. 20–38.

ischen Integration zunehmend das vertraglich verankerte Gesetzgebungsmonopol der Kommission. Demgegenüber lässt sich allerdings anführen, dass eine als konstruktiv verstandene Mitwirkung des Präsidenten der Kommission an den Arbeiten des Europäischen Rats – dessen Mitglied er ja eben auch ist – durchaus von strategischem Vorteil sein kann für die Kommission und für die institutionelle Architektur der EU insgesamt. So etwa kann die Kommission durch ihren Präsidenten Themen im Europäischen Rat mitverhandeln, von deren Umsetzung sie später profitiert.

Zumindest auf den ersten Blick erscheint das Verhältnis zwischen Europäischem Rat und Rat weniger komplex und konfliktreich. Schließlich setzen sich beide Institutionen aus nationalen Vertretern zusammen, welche dann auch (überwiegend) intergouvernementalen Entscheidungsmustern folgen. Die Schaffung des Europäischen Rats zu Beginn der 1970er Jahre war jedoch auch dadurch motiviert, dass die nationalen „Führungsspitzen“ politische Blockaden im zum Teil ineffizienten Ministerrat aufbrechen wollten. Die Staats- und Regierungschefs sahen es als Chefsache, wichtige und kontroverse Themen selbst zu entscheiden, für die es den nationalen Ministern an ausreichend großem Willen und der notwendigen politischen Autorität fehlte. Daher sprechen viele Beobachter heute von einer Prinzipal-Agent-Perspektive, wonach die Mitglieder des Europäischen Rats die ihnen „untergeordneten“ Minister mit der gesetzgeberischen Ausgestaltung und Umsetzung ihrer politischen Entscheidungen beauftragen.⁸

Ein erhebliches Spannungspotenzial hingegen beinhaltet das Verhältnis des Europäischen Rats zum Europäischen Parlament. Letzteres ist durch den Vertrag von Lissabon zum gleichberechtigten Entscheidungsorgan in den meisten Politikbereichen und Verfahren aufgestiegen. Dieses Spannungsverhältnis liegt zum einen daran, dass beide Institutionen verschiedene Wählerschaften repräsentieren und daher auch unterschiedlich legitimiert sind: Während sich der Europäische Rat im Wesentlichen aus den nationalen Staats- und Regierungschefs zusammensetzt und dessen Mitglieder ihre Legitimation aus nationalen Wahlen ziehen, fühlt sich das Europäische Parlament als einzig direkt gewähltes EU-Organ den Bürgern der Union insgesamt verpflichtet.⁹ Eine direkte formelle Beziehung oder gar ein Abhängigkeitsverhältnis besteht nicht, da der Europäische Rat keinem Organ politisch verantwortlich ist und das Parlament daher auch keinerlei Sanktionsgewalt gegenüber dem Europäischen Rat hat. Nicht zuletzt deshalb hat das Europäische Parlament in seinen Resolutionen wiederholt die politische „Unfehlbarkeit“ sowie die „gesetzgeberisch ähnlichen“ Aktivitäten des Europäischen Rats kritisiert.¹⁰ Ein Spannungsverhältnis ist bisher insbesondere dann zutage getreten, wenn eine zentrale EU-Entscheidung der Zustimmung beider Institutionen bedarf. Dies etwa war und ist der Fall bei der Wahl des Präsidenten der Kommission (Stichwort „Spitzenkandidat“) sowie bei Beschlüssen zur Ausgabenseite des mehrjährigen EU-Haushalts. Gleichwohl ist nach teilweise mühsamen Verhandlungen bisher immer eine interinstitutionelle Eini-

8 Daniela Annette Kroll: Manifest and Latent Control on the Council by the European Council, in: Tom Delreux/Johan Adriaensen (Hrsg.): *The Principal Agent Model and the European Union*, Cham 2017, S. 157–180.

9 Desmond Dinan: Relations between the European Council and the European Parliament. Institutional and political dynamics, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 630.288, November 2018.

10 Vgl. Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners: Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, in: *integration* 4/2019, S. 262–279.

gung gelungen, ohne einen Stillstand innerhalb der institutionellen Architektur der EU auszulösen.

Entlang der *vertikalen* Dimension lässt sich beobachten, wie die jeweiligen Staats- und Regierungschefs immer wieder den Europäischen Rat als Forum genutzt haben, um ihre nationale Agenda voranzutreiben. Hat sich der Europäische Rat in seinen Anfangsjahren noch fast ausschließlich mit europäischer Außenpolitik, Wirtschafts- und Wettbewerbsfragen beschäftigt, diskutieren die Staats- und Regierungschefs heute über all jene Bereiche, die auch die politischen Diskussionen in den Mitgliedstaaten prägen. Der Europäische Rat hat daher, im Zeitverlauf gesehen, eine „staatsähnliche Agenda“ der EU geschaffen.¹¹

Eine hervorgehobene Rolle hat der Europäische Rat traditionell im Management von Krisen der EU und vormals der Europäischen Gemeinschaften eingenommen. In der Frühphase der Institution ebenso wie in den vergangenen Jahren betraf dies etwa Fragen der Energieversorgung vor dem Hintergrund internationaler Konflikte.¹² Eine besonders aktive und folgenreiche Rolle hat der Europäische Rat erwartungsgemäß in jenen Krisen gespielt, die die Wirtschaft und Finanzen der Mitgliedstaaten stark in Mitleidenschaft zogen, so etwa die Krise in der Eurozone in den frühen 2010er Jahren sowie die COVID-19-Pandemie zu Beginn der 2020er Jahre.¹³ Dabei hat sich gezeigt, dass die nationalen Chefs oftmals – aber nicht immer – die europäische Ebene als diejenige Ebene ansehen, auf der Entscheidungen und Lösungen für Themen von gemeinsamem Interesse zu treffen sind. Bereiche hingegen, in denen (einige) Mitglieder des Europäischen Rats bevorzugt auf nationale Maßnahmen zurückgriffen, betreffen u. a. die Asyl- und Migrationspolitik.

Interessant zu analysieren ist, wie die Mitglieder des Europäischen Rats die von ihnen getroffenen und meist in den Schlussfolgerungen festgehaltenen Entscheidungen gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten kommunizieren. Mitunter ist der Eindruck zu gewinnen, dass die Mitglieder hier nicht von ein und derselben Entscheidung sprechen, da jedes Mitglied einen Erfolg „zu Hause“ vermelden möchte.¹⁴ Hinsichtlich der Kommunikation und der Rechenschaftspflicht der jeweiligen Mitglieder deutet sich eine hohe Varianz zwischen den Mitgliedstaaten an: Während einige Staats- und Regierungschefs ihren Parlamenten umfassend Bericht erstatten, tun andere dies in deutlich geringerem Maße.

¹¹ Vgl. Wolfgang Wessels: The European Council as a Transformative Force, in: Helen Wallace/Nikos Koutsiaras/George Pagoulatos (Hrsg.): Europe's Transformations: Essays in Honour of Loukas Tsoukalas, Oxford 2021, S. 117–131. Zur größer gewordenen Agenda des Europäischen Rats im Zuge der europäischen Integration siehe auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem „Lissabon-Urteil“, insbesondere die Randnummern 5–28, BVerfG: Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30.6.2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

¹² Siehe Beitrag von Mathias Jopp in diesem Heft.

¹³ Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic, Baden-Baden 2022.

¹⁴ Vgl. Wolfgang Wessels et al.: Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits, Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, PE 474.392, Januar 2013.

Paradoxien in der Arbeit und im Wirken des Europäischen Rats

Der Europäische Rat ist nicht frei von Paradoxen. Als Paradox verstehen wir eine Situation, in der ursprüngliche oder formale Gesichtspunkte über Zeit hinweg und in der politischen Praxis nicht den vermuteten – oder, je nach Lesart, erhofften oder befürchteten – Effekt zeigen. Als ein solches Paradox kann gelten, dass der Europäische Rat zum Zeitpunkt seiner Etablierung von den kleineren Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften – und hier insbesondere von den drei Beneluxstaaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg) – als Bedrohung durch eine „Intergouvernementalisierung“ angesehen wurde sowie als Einfallstor für eine Dominanz der größeren Mitglieder, insbesondere Deutschland und Frankreich.¹⁵ In späteren Jahren hingegen sahen und sehen kleinere Staaten – darunter auch jene mittel- und osteuropäischen Mitglieder, die Anfang der 1990er Jahre ihre nationale Souveränität zurückverlangten und während der 2000er Jahre der EU beitreten – den Europäischen Rat als Bollwerk gegen eine nationale Marginalisierung im Zuge supranationaler Integrationsschritte.¹⁶

Ein zentrales Paradox in der Arbeit des Europäischen Rats betrifft die Tatsache, dass dieses Gremium – trotz erheblicher formeller und informeller Zentrifugalkräfte – überhaupt zu Entscheidungen kommt und zum Teil weitreichende Beschlüsse für die Fortentwicklung der europäischen Integration trifft. Immerhin unterliegen Entscheidungen im Europäischen Rat dem Konsensprinzip, welches vielfältige nationale Vetomöglichkeiten eröffnet. Darüber hinaus haben die in der Regel mit hohem Selbstbewusstsein ausgestatteten Staats- und Regierungschefs große Anreize, strikt national definierte Ansätze zu verfolgen, um sich bei der eigenen Partei oder Wählerschaft zu profilieren. Dennoch gelingt es meist, trotz – oder gerade *wegen* – der erheblichen Unterschiede in Bezug auf nationale Präferenzen und Handlungsspielräume, bei der Gestaltung von EU-Politiken zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.

Zur Erklärung lassen sich verschiedene Ansätze anführen. „Rationalistische“ Perspektiven verweisen zum einen auf das Schnüren von umfangreichen Verhandlungspaketen, welche es jedem Mitglied im Europäischen Rat erlauben, ein besonders wichtiges nationales Anliegen durchzusetzen.¹⁷ Bei hartnäckigen und komplizierten Verhandlungen können zudem einzelne Mitgliedstaaten oder Koalitionen von Mitgliedstaaten, welche über die notwendigen Ressourcen verfügen, Führungsleistungen ausüben, indem sie Lösungen vorbereiten, zur Übernahme hoher Kosten bereit sind oder aber widerspenstige Mitglieder vor vollendete Tatsachen stellen.¹⁸ Wie in Fragen der europäischen Integration insgesamt, so hat sich auch im Europäischen Rat die Rolle des deutsch-französischen Duos, meist in enger Abstimmung mit dem (vormals rotierenden, seit 2009 hauptamtlichen) Präsidenten des Europäischen Rats, als besonders einflussreich erwiesen.¹⁹

¹⁵ Zu Fragen interner Dominanz und des „integrativen Gleichgewichts“ siehe Werner Link: Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neorealistische Theorie, in: Zeitschrift für Politik 3/2001, S. 302–321.

¹⁶ Siehe Beitrag von Hartmut Kaelble in diesem Heft.

¹⁷ Andrew Moravcsik: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca (New York) 1998.

¹⁸ Jonas Tallberg: Bargaining Power in the European Council, in: Journal of Common Market Studies 3/2008, S. 685–708.

¹⁹ Lucas Schramm/Ulrich Krotz: Leadership in European crisis politics: France, Germany, and the difficult quest for regional stabilization and integration, in: Journal of European Public Policy 5/2024, S. 1153–1178.

Eher „konstruktivistische“ Perspektiven hingegen verweisen bei der Erklärung des Konsensparadoxes auf die Bedeutung von Deliberation und Aushandlung.²⁰ Geteilte Normen, die Mitgliedschaft im selben Organ sowie die Erkenntnis, dass bestimmte politische Probleme nur gemeinsam im Europäischen Rat behandelt und gelöst werden können, lassen die Staats- und Regierungschefs regelmäßig von strikt national definierter Positionen abweichen. Diese Erkenntnis kann durch institutionalisierte Praktiken und ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit innerhalb der Institution verstärkt werden.²¹ Der Verweis auf einen stark ausgeprägten „Problemlösungsinstinkt“ seitens der Mitglieder des Europäischen Rats – welcher sowohl dem Erreichen nationaler Ziele wie auch dessen Bedeutung als „Klub der Chefs“ folgt – zeigt zudem, dass rationalistische und konstruktivistische Perspektiven komplementär sein können.²²

Ein weiteres Paradox betrifft das Wirken des Europäischen Rats. Durch seine Zusammensetzung und Entscheidungsregeln folgt dieser grundsätzlich intergouvernementalen Logiken.²³ Kein Mitglied will und kann überstimmt werden – außer bei Personalentscheidungen und der Einberufung von Regierungskonferenzen zur Revision der EU-Verträge. Diese Konstellation kann neben den zum Teil komplexen Verhandlungspaketen (siehe oben) zur „Aufweichung“ ambitionierter Vorschläge der Europäischen Kommission und zu nationalen Übergangsregelungen bis hin zu permanenten „opt-outs“ für einzelne Mitgliedstaaten führen. In der Folge könnte der Europäische Rat als „Integrationsbremse“ betrachtet werden.

Mit Blick auf seine Rolle als institutioneller und auch konstitutioneller Architekt aber hat der Europäische Rat durchaus als Motor einer dynamischen Entwicklung der Union gewirkt. Insbesondere über einen längeren Zeitraum betrachtet haben die Staats- und Regierungschefs immer wieder die Kompetenzen der EU ausgebaut und das Portfolio an Themen, mit denen sie sich selbst befassen, erweitert. Neben den großen Vertragsreformen in den 1990er und 2000er Jahren betrifft dies auch Krisenmaßnahmen wie die Schaffung einer „Aufbau- und Resilienzfazilität“ im Kontext der COVID-19-Pandemie, durch die der Europäische Rat die Kommission mit der Aufnahme und Verteilung gemeinsamer Schulden im Umfang von mittlerweile 650 Milliarden Euro beauftragt hat.²⁴

Wir sehen dieses Paradox sowie dessen Auflösung sowohl in einem zu engen wissenschaftlichen Fokus wie auch in fehlenden Kapazitäten des Europäischen Rats selbst begründet: Anders als der „neue Intergovernmentalismus“ teilen wir gerade nicht die Annahme, dass sich die Staats- und Regierungschefs *prinzipiell* der Aufwertung supranationaler Akteure und Verfahren widersetzen.²⁵ Ein solcher Eindruck mag entstehen, wenn nur gegenwärtige Verhandlungen und (Nicht-)Entscheidungen des Europäischen

20 Uwe Puetter: The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change, Oxford 2014.

21 Paul Pierson: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 2/2000, S. 251–267.

22 Wessels: The European Council, 2015, S. 19.

23 Sergio Fabbrini: Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective, in: Journal of European Public Policy 4/2017, S. 580–597.

24 Lucas Schramm/Ulrich Krotz/Bruno De Witte: Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan, in: Journal of Common Market Studies 51/2022, S. 114–124.

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

Rats betrachtet werden. Mittel- und langfristig gesehen haben diese Entscheidungen hingegen oftmals zu einem „Mehr an Europa“ geführt – durchaus nicht explizit von den Staats- und Regierungschefs als solches befürwortet, aber doch durch sie gebilligt und nicht widerrufen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es dem Europäischen Rat an administrativen Kapazitäten und wohl auch politischem Willen mangelt, um die Umsetzung der von ihm getroffenen Beschlüsse im Detail zu überwachen.²⁶ Den Staats- und Regierungschefs ist dies durchaus bewusst, weshalb sie immer wieder auf supranationale Akteure und Instrumente zurückgreifen (müssen).

Schwachpunkte, Defizite, Herausforderungen: Die Arbeit im und zum Europäischen Rat

Zum Schluss beschreiben wir einige Herausforderungen bei der Arbeit im und zum Europäischen Rat. Deren Kenntnis und die Auseinandersetzung mit ihnen tragen zu einem besseren und dadurch umfangreicheren Verständnis dieser EU-Schlüsselinstitution bei. Wir beginnen mit zwei Problemen im Europäischen Rat selbst, die bei dessen oberflächlicher Betrachtung oft nicht sichtbar oder unterschätzt werden. Wir schließen mit Skizzierungen der Herausforderungen, die bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Europäischen Rat entstehen.

Ein Merkmal vieler EU-Institutionen, welches aber beim Europäischen Rat besonders zutage tritt, ist das fehlende Eingeständnis von Uneinigkeit und Scheitern. Für wissenschaftliche Beobachter und die interessierte Öffentlichkeit ist es in der Regel schwer nachzuvollziehen, wo die politischen Konfliktlinien innerhalb des Europäischen Rats verlaufen und warum dieser in einer bestimmten Situation nicht zu einer Entscheidung gekommen ist. Die Schlussfolgerungen als bekanntestes Ergebnis seiner Sitzungen liefern hier meist ein nur unvollständiges oder gar verzerrtes Bild, da sie lediglich in deskriptiver Form die Diskussionspunkte zusammenfassen und in lobendem Ton die erzielten Ergebnisse auflisten.²⁷ Dies liegt daran, dass auch die Annahme der Schlussfolgerungen dem Konsensprinzip unterliegt. Um Kontroversen ausfindig zu machen, sind ein aufmerksames Lesen derselben und eine gute Kenntnis des jeweiligen zeitlichen und politischen Kontexts notwendig. Dabei können einzelne Formulierungen darauf hindeuten, dass eben keine Einigung erzielt wurde. Anders als vielleicht auf den ersten Blick anzunehmen wäre, deuten Formulierungen, wonach die Mitglieder einen bestimmten Punkt (lediglich) „diskutiert“ oder „erörtert“ haben, darauf hin, dass eben keine Einigung erzielt wurde.

Auf große und für den Moment unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Europäischen Rats kann auch dann geschlossen werden, wenn dieser die Schlussfolgerungen nicht als Kollektiv beschließt. Dies deutet darauf hin, dass mindestens ein Mitglied die Annahme verweigert hat oder aber, dass der Europäische Rat als Ganzes zu dem Entschluss gekommen ist, dass weiterer Beratungsbedarf besteht. In diesen Fällen präsentiert der (hauptamtliche) Präsident oft die Schlussfolgerungen in sei-

26 Sandrino Smeets/Derek Beach: ‘It takes three to tango’: new inter-institutional dynamics in managing major crisis reform, in: Journal of European Public Policy 9/2022, S. 1414–1432.

27 Jim Cloos: European Council Conclusions: A Powerful Tool, Egmont – Royal Institute for International Relations: Egmont Policy Brief 278/2022.

nem Namen. Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit sind die „Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rats“ vom 23. April 2020, in denen Charles Michel u. a. von den noch nicht abgeschlossenen Beratungen über einen europäischen finanziellen „Aufbauplan“ berichtete.²⁸ Mit Blick auf die fortlaufende Unterstützung der EU für die Ukraine in ihrem Abwehrkampf gegen den russischen Angriffskrieg veröffentlichten beim Europäischen Rat im März 2025 lediglich 26 der 27 Staats- und Regierungschefs eine separate Erklärung, da der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán deren Aufnahme in die allgemeinen Schlussfolgerungen verhinderte.²⁹ Ein äußerst seltes Beispiel für einen als gescheitert zu betrachtenden Gipfel stellt der Europäische Rat von Athen im Dezember 1983 dar, in dessen Anschluss der damalige rotierende Ratspräsident Andreas Papandreou explizit über die Nicht-Einigung auf Schlussfolgerungen informierte.³⁰

Ebenfalls sichtbar werden Defizite beim Europäischen Rat in der Umsetzung selbsterklärter Vorhaben und Ziele. Letztere blieben oftmals hinter den Erwartungen zurück, die der Europäische Rat durch frühere Verlautbarungen selbst geweckt hatte. Dies betrifft etwa seine Rolle als „konstitutioneller Architekt“ bei der Erweiterung und Vertiefung. Vorstöße, Überlegungen und zum Teil auch Beschlüsse zu internen Reformen für eine bessere Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaften bzw. EU sind entweder ausgeblieben oder wurden nur teilweise umgesetzt. Neben der angestrebten Verkleinerung des Kollegiums der Kommission und der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat betrifft dies auch die Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren. Daher berühren Diskussionen um eine Erweiterung der aktuellen EU mit 27 Mitgliedstaaten, ebenso wie frühere Erweiterungsrunden, auch die Frage der Aufnahme- und Funktionsfähigkeit der Union selbst.³¹

Die Finanzen der EU, und hier insbesondere der mehrjährige Finanzrahmen, liefern ein weiteres Beispiel, bei dem der Europäische Rat regelmäßig hinter seinen selbsterklärten Absichten zurückbleibt.³² Obwohl der EU-Vertrag eigentlich dem Rat die Verantwortung für zentrale Beschlüsse zuschreibt, agierte und agiert der Europäische Rat in diesem Politikfeld als „Herr des Budgets“. Es ist durchaus überraschend und wenig zufriedenstellend, dass die Verhandlungen und Entscheidungen im Europäischen Rat zum mehrjährigen Finanzrahmen derart zeitintensiv verlaufen, wo doch die meisten nationalen Konfliktlinien recht eindeutig verlaufen und über Zeit konstant geblieben sind. Zudem entsprechen die überschaubaren Summen, über die zum Teil „gefeilscht“ wird, kaum der politischen Energie, welche die Staats- und Regierungschefs in diese Verhandlungen stecken, insbesondere wenn man sie mit dem deutlich größeren Umfang nationaler Haushalte vergleicht. Dennoch ist festzuhalten, dass der Europäische Rat seit der Einigung auf den „Britenrabatt“ zu Beginn der 1980er Jahre nicht gewillt

28 Rat der Europäischen Union: Erklärungen und Bemerkungen. Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz mit den Mitgliedern des Europäischen Rates, 251/20, 23.4.2020.

29 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 20. März 2025. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2025/03/20/> (letzter Zugriff: 3.4.2025).

30 Vgl. Europäische Kommission: The Athens European Council, in: Bulletin of the European Communities 12/1983, S. 7–15.

31 Siehe Beitrag von Barbara Lippert in diesem Heft.

32 Siehe Beitrag von Peter Becker in diesem Heft.

gewesen ist, aus der Logik des „juste retour“ auszubrechen, wonach jeder Mitgliedstaat in etwa die Summe aus dem EU-Haushalt erhalten möchte, die er einbezahlt hat. Am folgenreichsten aber vermutlich ist, dass es dem Europäischen Rat nicht gelungen ist – trotz wiederholter anderslautender Bekundungen – die Union mit umfangreichen Eigenmitteln auszustatten. Auch seine seit 2020 getroffenen Beschlüsse für neue Eigenmittel im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität werden kaum ausreichen, um die aufgenommenen Kredite zurückzuzahlen. In der Summe zeigt sich, dass der Europäische Rat regelmäßig ambitionierte Vorhaben formuliert – nicht selten auf der Grundlage von Expertenberichten, die er zuvor in Auftrag gegeben hat –, dann aber in der Entscheidung und Umsetzung deutlich hinter diesen zurückbleibt.

Schließlich stellt sich die Frage nach der wissenschaftlichen Analyse des Europäischen Rats. Mehr noch als bei anderen EU-Institutionen ist hier die Datengrundlage, insbesondere in Form von Primärdaten, äußerst begrenzt.³³ Auf die anspruchsvolle Auswertung der Schlussfolgerungen wurde bereits verwiesen. Darüber hinaus ist es – wenig überraschend – recht schwierig, aktuelle oder ehemalige Mitglieder des Europäischen Rats für Experteninterviews oder Hintergrundgespräche zu gewinnen. Aber es gibt auch Lichtblitze: So hat die Medienberichterstattung im Vorfeld und während der Gipfeltreffen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Als besonders lohnenswert erscheint die Gegenüberstellung von gemeinsam getroffenen Entscheidungen, wie diese in den Schlussfolgerungen festgehalten werden, mit den jeweiligen Aussagen der Staats- und Regierungschefs in nationalen Pressekonferenzen oder gegenüber ihren nationalen Parlamenten. Eine solche, wenn auch mühsame und aufwändige, Triangulation von Quellen kann einen besseren, weil ausgewogeneren Überblick verschaffen, nicht nur über nationale Positionen vor und nach Gipfeln des Europäischen Rats, sondern auch über europäische Verhandlungsergebnisse insgesamt.

Ausblick

Der Europäische Rat hat in den 50 Jahren seines Bestehens die Geschickte der europäischen Integration maßgeblich mitbestimmt. Seine Geschichte ist daher eng mit den Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften bzw. der EU verbunden.³⁴ Im Vergleich zu seiner Anfangsphase ist die Anzahl der Treffen des Europäischen Rats gerade in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gestiegen. In den vergangenen Jahren haben sich die Staats- und Regierungschefs nicht selten acht- oder neunmal, im „COVID-Jahr“ 2020 gar 13-mal getroffen, obwohl der Vertrag von Lissabon „nur“ vier reguläre Treffen pro Jahr vorsieht. Es gibt offenbar ein großes Bedürfnis, gerade in Krisenzeiten politische Themen von gemeinsamem Interesse zu diskutieren und europäische Handlungsfähigkeit herzustellen.

Damit einhergegangen ist ein stetiger Ausbau von Themen auf der Agenda des Europäischen Rats. Zuletzt hat sich dabei auch immer wieder die Schwierigkeit gezeigt, im Kreise von 27 nationalen Staats- und Regierungschefs Konsens herzustellen. Dies

³³ Wolfgang Wessels/Linda Dieke: The European Council: The Fascination and Frustration of Studying a Key Institution, 24.10.2018, abrufbar unter: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637-e-180> (letzter Zugriff: 3.4.2025).

³⁴ Siehe Beitrag von Herman Van Rompuy in diesem Heft.

betrifft insbesondere das wiederholte Veto des ungarischen Premierministers, Viktor Orbán, bei Entscheidungen über die finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine in ihrem Abwehrkampf gegen den russischen Angriffskrieg. Eine spannende Frage für die kommenden Jahre wird sein, inwiefern die Mehrheit der Staats- und Regierungschefs zum Gebrauch flexibler Instrumente bereit ist, um die Blockade durch einzelne Mitglieder – etwa durch intergouvernementale Maßnahmen im Rahmen einer „Koalition der Willigen“ – zu umgehen.

Der Europäische Rat zwischen 1974 und 2024: Epochen der Veränderung

Hartmut Kaelble*

This article is a proposal to distinguish major periods in the history of the European Council since its founding in 1974: the period before, starting with the European Coal and Steel Community (1951–1974); then its informal incubation period (1974–1986) with the European Council still outside the treaties; thereafter the period of the five treaty reforms (1986–2007), the heyday of the European Council; finally, the period of crisis (2008–2024) in which the competitive cooperation between the European Council and the European Commission has been essential.

Der Europäische Rat ist in den 50 Jahren seines Bestehens eine Art „schwarzes Loch“ der Europäischen Union (EU) geblieben. Keine andere Ländervertretung ist gleichzeitig so mächtig und so intransparent, weder der Senat der USA noch der deutsche Bundesrat noch andere Länderkammern in Europa. Der Europäische Rat ist auch als Objekt wissenschaftlicher Untersuchungen im Schatten geblieben. Weder Politikwissenschaftler noch Juristen noch Historiker schrieben bisher ein Buch über den Europäischen Rat, jedenfalls nicht in den vergangenen 30 Jahren. Ausnahmen sind die vor rund zehn Jahren erschienenen Bücher von Wolfgang Wessels und von Uwe Puetter.¹ Auch in der Erinnerungskultur blieb der Europäische Rat ein schwacher Schatten. Zum 50-jährigen Jubiläum des Europäischen Rats im Jahr 2024 gab es erstaunlich wenig Veranstaltungen.

Dieser Artikel ist ein Vorschlag zur Periodisierung der Geschichte des Europäischen Rats, wobei in diesem Format nur die gröbsten Linien nachgezeichnet werden können. Periodisierungen hängen von den Fragen ab, die aufgeworfen werden.

Hinter diesem Vorschlag stehen vier historische Fragen an die Geschichte des Europäischen Rats:

- (1) *Beziehungen des Europäischen Rats zu den europäischen Verträgen:* Der Europäische Rat wurde 1974 von den damals neun Regierungschefs außerhalb der europäischen Verträge und formell ohne Beschlüsse der Entscheidungsorgane der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), also des Europäischen Parlaments oder der Europäischen Kommission, gegründet. Mit Blick auf seine Geschichte stellt sich als erstes die Frage, ob der Europäische Rat ein außerhalb und über den europäischen Verträgen stehendes Organ blieb oder in welchen Epochen er in die Verträge integriert und ein Entscheidungsorgan unter anderen wurde.

* Prof. Dr. Hartmut Kaelble, Historiker, Humboldt-Universität zu Berlin.

1 Wolfgang Wessels: *The European Council*, Basingstoke 2015; Hauke Pahre: *Das Recht des Europäischen Rates: Eine Untersuchung im Lichte aktueller Entwicklungen der Europäischen Union*, Frankfurt am Main 2008; Uwe Puetter: *The European Council & the Council. New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford 2014; ältere Arbeiten: Simon Bulmer/Wolfgang Wessels: *The European Council: Decision-making in European politics*, Basingstoke 1987; Béatrice Taulègne: *Le conseil européen*, Paris 1993; Mary Troy Johnston: *The European Council: Gatekeeper of the European Community*, Boulder (Colorado) 1994; eine journalistische Arbeit zu den letzten Jahren: Jan Werts: *The European Council in the era of crises*, London 2021.

- (2) *Entscheidungsformen des Europäischen Rats:* Die Mitglieder des Europäischen Rats entschieden nach seiner Gründung erst einmal wie bei bisherigen Gipfeltreffen: intergouvernemental, gleichrangig, konsensual, einstimmig. Die Staats- und Regierungschefs trafen sich regelmäßig mindestens zweimal im Jahr im Beisein der Außenminister und dokumentierten damit auch, dass es für sie um Außenpolitik ging und noch nicht um europäische Innenpolitik. Die zweite Frage an die Geschichte des Europäischen Rats ist daher, ob er die besonderen Entscheidungsformen der Gipfel weiter beibehielt oder ob er allmählich neue Entscheidungsformen entwickelte.
- (3) *Die deutsch-französische Zusammenarbeit im Europäischen Rat:* Der Vorschlag an die Mitglieder der EWG zur Gründung des Europäischen Rats 1974 ging auf eine deutsch-französische Initiative, angestoßen vom französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing und in enger Absprache mit dem deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt, zurück. Die Frage an die Geschichte des Europäischen Rats ist, ob die deutsch-französische Zusammenarbeit im Europäischen Rat so prägend blieb oder sich im Laufe der Geschichte veränderte. Dabei ist auch zu bedenken, dass der Europäische Rat die entscheidende Plattform für die europäische Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland war und nicht das Europäische Parlament, die Europäische Kommission oder gar der Europäische Gerichtshof (EuGH). Man kann zugesetzt sagen: Ohne Europäischen Rat (und die Ministerräte) gäbe es wenig deutsch-französische Zusammenarbeit in der Europapolitik.
- (4) *Initiativen durch den Europäischen Rat:* Ein Paradox der EWG war, dass die Gipfel der Regierungschefs außerhalb der Verträge stattfanden, sie gleichzeitig aber die großen Entscheidungen über die EWG trafen. Die Frage an die Geschichte des Europäischen Rats ist, ob es auch in den späteren Epochen bei diesem Paradox blieb oder ob grundlegende Initiativen auch von der Europäischen Kommission oder aus dem Europäischen Parlament kamen, ob also der Europäische Rat der politische Taktgeber blieb oder eher zum Kontrollgremium der Mitgliedstaaten gegenüber supranationalen Entscheidungen wurde.

Die Geschichte des Europäischen Rats schlage ich vor, in vier Epochen einzuteilen, die sich in allen diesen vier Fragen unterschieden: erstens die Epoche von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion) 1951 bis zur Einrichtung des Europäischen Rats 1974 als wichtiger Maßstab für die späteren Entwicklungen; zweitens die „Inkubationszeit“ des Europäischen Rats von der Gründung 1974 bis zu seiner erstmaligen Erwähnung in einem europäischen Vertrag 1986; drittens die Epoche der Vertragsreformen von der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 bis zum Vertrag von Lissabon 2007, eine Glanzzeit für den Europäischen Rat, da er für die großen Entwicklungen und für Vertragsreformen und Erweiterungen zuständig war; viertens die Epoche der Krisen der EU von der Finanzkrise ab 2008 bis zur krisenhaften Gegenwart, eine Epoche der schwierigen Herausforderungen für den Europäischen Rat, der für rasche Reaktionen auf Krisen nicht unbedingt konstruiert ist. Ich werde für jede dieser vier Epochen eine Antwort auf die genannten Fragen zu geben versuchen und zudem am Anfang jedes Abschnitts in wenigen Worten den Kontext der Epoche nachzeichnen.

1951–1974: Die Epoche vor der Gründung des Europäischen Rats

Zuerst ganz knapp skizziert der Kontext, der auch für die Entscheidungen der europäischen Gipfel bedeutsam war: Es war die Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg mit Wachstumsraten von über 5 Prozent in der EWG, mit enormem Zuwachs der Steuern, der Staatshaushalte und günstigen Bedingungen für die in der europäischen Integration erforderlichen Kompromisse zwischen nationalen Regierungen. In zwei wichtigen Mitgliedstaaten, in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien, etablierten sich Demokratien, eine entscheidende Voraussetzung für die europäische Integration. Weitere prägende Entwicklungen waren der Kalte Krieg mit seinem bipolaren internationalen System (ein Faktor für den westeuropäischen Zusammenschluss), die Entkolonialisierung und damit die Rückorientierung auf Europa für vier wichtige Mitglieder der EWG (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Belgien und die Niederlande) und der dramatische europäische Wertewandel, der sich in europäischen Protestbewegungen mit dem Höhepunkt im Mai 1968 in Frankreich zeigte. Diese Umbrüche waren auch Herausforderungen für die europäischen Gipfel.

Die Gipfel außerhalb der europäischen Verträge

In dieser Epoche fanden die Gipfel der Staats- und Regierungschefs der sechs Mitgliedstaaten der EWG noch außerhalb der Verträge abwechselnd in verschiedenen europäischen Hauptstädten statt. Sie waren weder im Vertrag über die Montanunion noch im Vertrag zur Gründung der EWG (EWG-Vertrag) vorgesehen. Diese Gipfeltreffen hatten allerdings eine begrenzte Bedeutung, weil die EWG die kleinste internationale Organisation in Europa war und weniger Mitglieder besaß als der Europarat, die NATO und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Regierungschefs bzw. ihre Vertreter trafen in den anderen internationalen Organisationen einen erheblich größeren Teil des westlichen Europas als in der EWG. In dieser Zeit war noch nicht entschieden, welche dieser internationalen Organisationen eine vorrangige Bedeutung für den Westen Europas bekommen würde. Die ganz auf die Schaffung eines Wirtschaftsmarktes konzentrierte EWG war nur eine der Möglichkeiten.

Gleichzeitig waren diese Gipfel das unbestrittene Entscheidungszentrum in der EWG. Das Europäische Parlament, das damals noch aus Vertretern der nationalen Parlamente bestand, besaß kaum Kompetenzen. Es konnte zwar die Europäische Kommission durch ein Misstrauensvotum stürzen, besaß aber erst seit 1970 Rechte bei Entscheidungen über den Haushalt und bei der Gesetzgebung nur Beratungsrechte.² Die Europäische Kommission war eher eine ausführende Behörde, hatte allerdings durch Art. 189 EWG-Vertrag die Kompetenz, Verordnungen und Richtlinien zu erlassen. Kommissionspräsident Walter Hallstein (1958–1967) versuchte in seiner Amtszeit ihre Kompetenzen zu stärken. Dabei geriet er allerdings vor allem mit dem französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle in Konflikt, der in die „Krise des leeren Stuhls“ 1965/1966 mündete, und war seit-

2 Vgl. Mechthild Roos: The Parliamentary Roots of European Social Policy. Turning Talk into Power, Cham 2021, S. 67 ff.; Doris Dialer/Andreas Maurer/Margarethe Richter: Handbuch zum Europäischen Parlament, Baden-Baden 2015, S. 32 ff., 60 ff.

dem geschwächt.³ Der EuGH war noch im Aufbau, hatte noch um 1970 nur rund 80 Verfahren zu entscheiden (zum Vergleich 2023: über 2000 neue Verfahren). Er begann erst seit den 1960er Jahren, mit seiner Rechtsprechung die europäische Integration zu beeinflussen, darunter mit dem besonders bedeutsamen Urteil über den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht 1964.⁴ Der Europäische Rat, nicht die Europäische Kommission, wurde daher im Europäischen Parlament als das eigentliche Machtzentrum der EWG angesehen.⁵

Entscheidungsformen des Europäischen Rats

Für die Entscheidungsformen des späteren Europäischen Rats fiel in dieser Epoche eine wichtige Entscheidung: In der „Krise des leeren Stuhls“, in der Frankreich 1965/1966 mehrere Monate lang seine Teilnahme an den Sitzungen der Organe der EWG aussetzte, einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den „Luxemburger Kompromiss“. Danach sollten auf den Gipfeln keine Mehrheitsbeschlüsse gefällt werden, sobald ein Mitglied sich in seinen nationalen Interessen tangiert sah und ein informelles Veto einlegte. Als Folge dieses Kompromisses, der 1997 im Vertrag von Amsterdam kodifiziert wurde, handelte der Europäische Rat auch in späteren Epochen Entscheidungen meist aus und fasste selten Mehrheitsbeschlüsse.⁶

Die Gipfel wurden in dieser Zeit nicht ausschließlich unter den Staats- und Regierungschefs abgehalten. Zumindest die Außenminister und Berater der nationalen Regierungen waren bei den Gipfeltreffen zu den Sitzungen zugelassen. Auf Fotos des Gipfels in Den Haag 1969 sind neben den Staats- und Regierungschefs die Außenminister und auch Spitzenbeamte zu sehen. Ein Foto vom Gipfel von Paris 1972 zeigt die Staats- und Regierungschefs am Verhandlungstisch neben ihren Außen- und Finanzministern und einem Spitzenbeamten. Die heutige Entscheidungsform des Europäischen Rats, die geschlossenen Sitzungen von Staats- und Regierungschefs, ist daher keine Fortschreibung der Entscheidungsformen auf den Gipfeln vor der Gründung des Europäischen Rats.⁷

Europäische Zusammenarbeit Frankreichs und der Bundesrepublik

Die europäische Zusammenarbeit Frankreichs und der Bundesrepublik schwankte in dieser Epoche noch zwischen zwei extrem unterschiedlichen Entscheidungen: dem

3 Vgl. Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt am Main/New York 2020, S. 75 ff.; Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2022, S. 315 ff.

4 Vgl. Wessels: System der Europäischen Union, 2022, S. 268 ff.; Sabine Saurugger/Fabien Terpan: The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law, London 2016, S. 10 ff.; Hartmut Kaelble: Der verkannte Bürger. Eine andere Geschichte der europäischen Integration seit 1950, Frankfurt am Main 2019, S. 143–144; Gerichtshof der Europäischen Union: Jahresbericht 2023. Rechtsprechungsstatistiken des Gerichts, März 2024, abrufbar unter: <https://curia.europa.eu> (letzter Zugriff: 4.3.2025).

5 Richard Steinberg: Das Europäische Parlament in der Krise? Krisenwahrnehmungen und Krisendiskurse im Europäischen Parlament in den langen 1970er Jahren (1969–1986), Stuttgart 2024, S. 89 ff.

6 Wessels: System der Europäischen Union, 2022, S. 75 ff.; Loth: Europas Einigung, 2020, S. 134 ff.

7 Vgl. Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: 'Fazit des Pariser Gipfels' von Roger Priouret (RTL, 21. Oktober 1972), abrufbar unter: https://www.cvce.eu/de/obj/fazit_des_pariser_gipfels_von_roger_priouret rtl_21_oktober_1972-de-30fd2dc7-6356-453c-bdfa-c89230bbf2b6.html (letzter Zugriff: 6.3.2025); Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe: Walter Scheel, Willy Brandt und Katharina Focke auf dem Haager Gipfel (Den Haag, 1. Dezember 1969), abrufbar unter: https://www.cvce.eu/de/obj/walter_scheel_willy_brandt_und_katharina_focke_auf_dem_haager_gipfel_den_haag_1_dezember_1969-de-259eeb30-2099-493f-9d01-cdbec5e4878f.html (letzter Zugriff: 6.3.2025).

außergewöhnlich mutigen Vorschlag Robert Schumans 1950 zu einer engen europäischen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern in der Montanunion nur wenige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg und dem gegenüber das Aussteigen Frankreichs aus der europäischen Zusammenarbeit während der Politik des leeren Stuhls. Am Ende setzte sich in dieser Phase die europäische Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern durch. Dahinter standen einerseits wachsende Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern: Demokratie, gemeinsame Positionen im Kalten Krieg, das gemeinsame hohe Wirtschaftswachstum, zunehmend enge wirtschaftliche Verflechtungen, auch gemeinsame soziale Bewegungen wie die Studentenproteste, vor allem der Versöhnungswille der Regierungen beider Länder – nicht zu vergessen – und auch das später nie wieder erreichte, große gemeinsame wirtschaftliche und demografische Gewicht der beiden Länder in der EWG. Andererseits trennte die beiden Länder viel: das anhaltende Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber dem einstigen Feind jenseits des Rheins, die Beziehung zur NATO und zu den USA (Distanz in Frankreich, enge Bindung in der Bundesrepublik), der Aufbau einer Atommacht in Frankreich, der Wiederaufbau von konventionellen Streitkräften in der Bundesrepublik, die inneren Konflikte um Dekolonialisierung und die Unabhängigkeit Algeriens für Frankreich, die Teilung Deutschlands und die Frage der Anerkennung der Ostgrenze, die Wirtschaftsmodelle (Dirigismus in Frankreich, Liberalismus in der Bundesrepublik), Unterstützung des europäischen Agrarmarkts in Frankreich, Kritik am dirigistischen Agrarmarkt in der Bundesrepublik, Präsidialregime in Frankreich ab 1958, parlamentarische Demokratie in der Bundesrepublik. Gerade weil Frankreich und die Bundesrepublik in ihren Kompromissen zur Europapolitik so große Interessengegensätze überbrücken mussten, wurden diese Kompromisse auch für die anderen Mitgliedstaaten akzeptabel.⁸

Initiativen auf Gipfeltreffen

In dieser Epoche kamen die wichtigen Initiativen zur Weiterentwicklung der EWG ausschließlich von den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Vor allem in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren nahmen solche Initiativen zu. Der schon erwähnte Luxemburger Kompromiss von 1966, die Initiativen des Gipfels von Den Haag 1969 zur Norderweiterung (Vereinigtes Königreich, Irland, Dänemark und Norwegen), zur Wirtschafts- und Währungsunion (Einrichtung einer Expertenkommission unter Leitung von Pierre Werner) und zur außenpolitischen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), der Pariser Gipfel 1974 zur Sozialpolitik und zur Direktwahl des Europäischen Parlaments stechen besonders heraus. Von der Europäischen Kommission kamen dagegen in der Phase nach der gescheiterten Initiative Hallsteins keine weiteren, ähnlich wichtigen Vorschläge. Die europäischen Gipfeltreffen waren für grundlegende Impulse eindeutig in der Vorhand, obwohl ein späteres, äußerst wichtiges Feld von

⁸ Vgl. Hélène Miard-Delacroix/Andreas Wirsching: Von Erbfeinden zu guten Nachbarn. Ein deutsch-französischer Dialog, Ditzingen 2019; Henrik Uterwedde: Die deutsch-französischen Beziehungen. Eine Einführung, Opladen/Berlin/Toronto 2019; Corine Defrance/Ulrich Pfeil: Eine Nachkriegsgeschichte in Europa 1945 bis 1963, Darmstadt 2011; Hélène Miard-Delacroix: Im Zeichen der europäischen Einigung 1963 bis heute, Darmstadt 2011; Ulrich Krotz/Joachim Schild: Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, Oxford 2013, S. 114 ff.

Initiativen des Europäischen Rats, die Reformen der europäischen Verträge, in dieser Epoche noch gar nicht eröffnet wurde.

1974–1986: Die „Inkubationszeit“ des Europäischen Rats

In der Epoche ab 1974 sah der historische Kontext völlig anders aus als in den zwei Jahrzehnten zuvor. Die EWG stand vielfältigen Krisen gegenüber: der Rückzug der USA aus dem internationalen Währungssystem von Bretton Woods, die beiden Ölkrisen 1973 und 1979/1980, die sinkenden wirtschaftlichen Wachstumsraten, die Inflation und die steigende Staatsverschuldung, die politische Gewalt, die Entspannung und am Ende dieser Epoche die Wiederverschärfung des Kalten Kriegs und die anhaltende Dominanz des bipolaren internationalen Systems. Wie sich der Charakter dieser Zeit auf die europäische Integration ausgewirkt hat, ist umstritten. Diese Phase wird teilweise als eine Epoche des Stillstands, der Eurosklerose nach dem Misserfolg der großen Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion und für eine Politische Union betrachtet. Teilweise sieht man sie aber auch als eine Phase wichtiger Reformentscheidungen an: in der europäischen Außenpolitik mit dem Ausbau der EPZ 1973, in der europäischen Währungspolitik mit der Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS) 1979, in der Geschichte des Europäischen Parlaments mit der ersten Direktwahl 1979. Zu diesen Reformen gehörte auch die Einrichtung des Europäischen Rats.

Der Europäische Rat außerhalb der Verträge

Auf Vorschlag des französischen Präsidenten Giscard d’Estaing wurde in enger Absprache mit dem deutschen Bundeskanzler Schmidt und einem Vorschlag Jean Monnerts folgend 1974 der Europäische Rat eingerichtet, um die Handlungsfähigkeit der EWG angesichts der Ölkrise, der Wirtschaftsflaute und der angespannten Beziehungen zu den USA zu stärken. Der Europäische Rat sollte sich von den bisherigen Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs dadurch unterscheiden, dass er sich regelmäßig wenigstens zweimal im Jahr treffen und zu *dem* Entscheidungszentrum der EWG werden sollte.⁹ Der Europäische Rat war eine Eigengründung der Staats- und Regierungschefs der EWG ohne formelle Zustimmung der anderen Organe und auch ohne den Gedanken an ein Referendum.

Die Macht des Europäischen Rats war in dieser Epoche am größten, traf er doch auf geringeren Widerstand und seltener auf abweichende Positionen als später. Allerdings steigerten auch schon in dieser Epoche zwei andere Organe der Europäischen Gemeinschaften ihre Aktivitäten: Das Europäische Parlament versuchte, das klassische Recht von Parlamenten auf Budgetbewilligung durchzusetzen und seinen Einfluss auf die Gesetzgebung auszudehnen.¹⁰ Auch der EuGH weitete schon seit den 1960er Jahren seine Rechtsprechung aus und fällte Urteile von großer Bedeutung für die europäische

⁹ Vgl. Loth: Europas Einigung, 2020, S. 206 ff.; Kiran Klaus Patel: Projekt Europa. Eine kritische Geschichte, München 2018, S. 92–93.

¹⁰ Vgl. Roos: Parliamentary Roots of European Social Policy, 2021, S. 67 ff.; Ines Soldwisch: Das Europäische Parlament 1979–2004. Inszenierung, Selbst(er)findung und politisches Handeln von Abgeordneten, Stuttgart 2021, S. 35 ff.

Integration.¹¹ Darüber hinaus setzten nationale Regierungen am Ende dieser Periode die ersten Referenden über Entscheidungen des Europäischen Rats an. So wurde 1972 über die Norderweiterung der EWG in Frankreich, im Vereinigten Königreich, in Dänemark, in Irland und in Norwegen abgestimmt. Diese Referenden bestätigten die Entscheidungen des Europäischen Rats, mit Ausnahme des Referendums in Norwegen, über die Mitgliedschaft in der EWG. Allerdings interpretiert man die Geschichte des Europäischen Rats nicht richtig, wenn man sie nur als Kampf um Macht mit den anderen Organen der Europäischen Gemeinschaften ansieht. Aus dem Europäischen Rat kamen schon in den 1980er Jahren Vorschläge zur Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, später auch zur Einordnung des Europäischen Rats selbst in die Verträge und damit zur Begrenzung seiner Autonomie.

Entscheidungsformen des Europäischen Rats

Die Entscheidungsformen des Europäischen Rats blieben nach dem Luxemburger Kompromiss von 1966 intergouvernemental, mit gleicher Stimme für jeden Mitgliedstaat, auf das Aushandeln der Beschlüsse statt auf Mehrheitsentscheidungen ausgerichtet. Umso bemerkenswerter war das Abstimmungsverhalten bei der Vorbereitung der ersten Vertragsreform 1985. Auf der Sitzung des Europäischen Rats in Mailand stimmten die Staats- und Regierungschefs per Mehrheitsentscheidung ab und nicht einstimmig. Die Außenminister nahmen weiterhin an den Sitzungen des Europäischen Rats teil. Die Entscheidungen des Europäischen Rats waren in den frühen 1980er Jahren einem Stress test ausgesetzt, da die britische Regierungschefin Margaret Thatcher sie erschwerte, solange ihre besonderen britischen Forderungen nicht durchgesetzt wurden. Allerdings kam es nicht zu einer völligen Blockade der Entscheidungen wie in der Epoche zuvor.¹²

Europäische Zusammenarbeit Frankreichs und Deutschlands

Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Europapolitik war auch in dieser Epoche eine besonders wichtige, treibende Kraft für die Entscheidungen des Europäischen Rats. Ein ähnlich tiefgehender Konflikt wie die Krise des leeren Stuhls entstand in dieser Epoche nicht mehr. Besonders eng war die Zusammenarbeit zwischen Präsident Giscard d'Estaing und Bundeskanzler Schmidt in der europäischen Währungspolitik. Trotz der großen deutsch-französischen Divergenzen in der Wirtschaftspolitik gelang es den beiden Politikern, 1979 das EWS zu begründen, dem nicht nur die kontinentalen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, sondern später auch das Vereinigte Königreich beitrat. Darüber hinaus war die deutsch-französische Zusammenarbeit ausschlaggebend für die Weiterentwicklung des europäischen Agrarmarktes, auch für die Einrichtung des Europäischen Rats, ebenso wie für die Auflösung der Blockade in wichtigen Themen (neben dem Agrarmarkt etwa der britische Beitrag zum gemeinsamen Haushalt oder Umweltschutz) auf der Sitzung des Europäischen Rats in Fontainebleau 1984, mit der die Periode der Vertragsreformen vorbereitet wurde.

11 Vgl. Saurugger/Terpan: The Court of Justice, 2016, S. 10 ff.

12 Loth: Europas Einigung, 2020, S. 208, 248 ff.; Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen, Berlin 1995, S. 359 ff.

Allerdings waren wichtige Initiativen zur ersten Reform der Verträge, zur EEA, nicht deutsch-französisch: die italienisch-deutsche Colombo-Genscher-Initiative 1981, die Spinelli-Initiative im Europäischen Parlament 1984 und die Empfehlungen des Dooge-Ausschusses 1985 zur Vorbereitung der ersten Vertragsreform. Auch in der Entscheidung über die Süderweiterung spielte die deutsch-französische Zusammenarbeit keine erkennbar führende Rolle. Trotzdem war diese Epoche eine „Glanzzeit“ der europäischen Zusammenarbeit Frankreichs und Deutschlands.¹³

Initiativen des Europäischen Rats

Der Europäische Rat blieb der wichtigste Initiator der europäischen Projekte und alle bedeutenden Initiativen dieser Epoche kamen von ihm: die Initiativen für die Direktwahl des Europäischen Parlaments ebenso wie für die Einrichtung des EWS, für die Ausweitung der außenpolitischen EPZ im London-Bericht 1981 und auch die Einsetzung des Dooge-Ausschusses.¹⁴

1986–2007: Die Zeit der Vertragsreformen

Auch in dieser Epoche agierte der Europäische Rat in einem völlig anderen Kontext als in der Periode zuvor. Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 und der Auflösung des sowjetischen Imperiums bis 1991 durchlebte der Europäische Rat eine Art „Belle Époque“, eine Epoche ohne Kalten Krieg und fast ohne heißen Krieg, eine Epoche des Wirtschaftswachstums, der Verbesserung des Lebensstandards, des Rückgangs der Arbeitslosigkeit und des Aufholens der europäischen Wirtschaftsleistung gegenüber den USA, auch die unerwartete Vitalität der EU in dem unipolaren internationalen System nach dem Kalten Krieg. Die EU war außergewöhnlich attraktiv: Sie wuchs von zehn auf 27 Mitgliedstaaten an, zuerst in der Süderweiterung 1986 durch Spanien und Portugal, danach durch den Beitritt 1995 der „neutralen“ Länder Finnland, Schweden und Österreich, dann in der Osterweiterung durch den Beitritt von zehn weiteren Mitgliedstaaten sowie Malta und Zypern 2004/2007. Der Europäische Rat hatte sich allerdings in den 1990er Jahren auch mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien, mit der schweren, jahrelangen Transitionsskrise im östlichen Teil Europas und mit dem Rückgang des Vertrauens der Bürger in die EU auseinanderzusetzen.

In dieser Epoche entschied sich auch, dass die EWG bzw. die EU die gewichtigste internationale Organisation in Europa wurde, bedeutender als der Europarat oder die OECD, meist auch als die NATO, die in dieser Epoche nur selten herausgefordert war. Entscheidend für den neuen Vorrang der EU war, dass sie nicht eine Wirtschaftsgemeinschaft blieb, sondern eine eigene Außenpolitik, Migrationspolitik, Umweltpolitik, Sozialpolitik, Forschungspolitik, Justizpolitik, Grundrechtesicherung, Regionalpolitik und auch Symbolpolitik (z. B. die Flagge, Hymne oder das europäische Viertel in Brüssel)

13 Vgl. Miard-Delacroix: Im Zeichen der europäischen Einigung, 2011, S. 307 ff.; Krotz/Schild: Shaping Europe, 2013, S. 114 ff., 234 ff.

14 Vgl. Wessels: System der Europäischen Union, 2022, S. 187 ff.; Patel: Projekt Europa, 2018, S. 344–345; Wolfgang Kaiser: Die Gestaltung der Europäischen Union: Das Europäische Parlament und die institutionelle Reform 1979–1989, Brüssel 2018, S. 44 ff.; Rudolf Hrbek: Welches Europa? Zum Zwischenbericht des Ad-Hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen („Dooge-Committee“), in: *Integration* 1/1985, S. 3–10.

neu aufbaute bzw. weiterentwickelte.¹⁵ Mit einem Etat von über 100 Milliarden Euro jährlich am Ende dieser Epoche konnte sie mehr bewirken als die anderen internationalen Organisationen in Europa mit ihren weit schmäleren Budgets, etwa der Europarat mit einem Budget von nur ca. 200 Millionen Euro jährlich. Die Entscheidungen des Europäischen Rats erhielten dadurch eine ganz andere Tragweite.

Der Europäische Rat und die Verträge

In dieser Epoche blieb der Europäische Rat weiterhin „Herr der Verträge“, ohne in diese eingebunden zu sein. Das änderte sich erst in der nächsten Epoche mit dem Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat.¹⁶ Mit der Ausarbeitung der Verträge beauftragte der Europäische Rat zwar Regierungskonferenzen bei vier Vertragsreformen (Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon) und einen breiter zusammengesetzten Konvent beim Verfassungsvertrag, entschied aber am Ende selbst über die Verträge. Allerdings war der Europäische Rat nicht unumschränkter „Herr der Verträge“, weil die Mitgliedstaaten und nationalen Parlamente zustimmen mussten, bevor die Verträge in Kraft treten konnten. In keinem Fall lehnte ein nationales Parlament eine Vertragsreform tatsächlich ab. Auch aus einem außerhalb der Verträge liegenden Grund bestimmte der Europäische Rat nicht allein über die Reformen der Verträge: wegen der zahlreichen Referenden, die ausschließlich national, aber von großer europäischer Tragweite waren. In dieser Epoche wurden sie in der Geschichte des Europäischen Rats am häufigsten durchgeführt. Wie wir weiter oben sahen, gab es vor 1974 nur vier Referenden. Nach 2009 reduzierte sich die Zahl auch wieder (häufiger nun zu Einzelthemen wie dem Europäischen Fiskalpakt oder einem einheitlichen Patentgericht), allerdings mit einer folgenreichen Ausnahme, nämlich dem Referendum über den „Brexit“ 2016. Von den 40 Referenden, die in dieser Epoche fast ausschließlich über die europäischen Verträge und EU-Beitritte stattfanden, endeten nur wenige Referenden mit einer Ablehnung. Die einschneidendste Zurückweisung einer Entscheidung des Europäischen Rats war das „Nein“ zum Europäischen Verfassungsvertrag in den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005.¹⁷

Die Entscheidungsformen des Europäischen Rats

Die Entscheidungsformen des Europäischen Rats änderten sich zwischen 1986 und 2007 nicht grundlegend, obwohl die Zahl der Mitgliedstaaten von zehn auf 27 anstieg. Der Europäische Rat hatte nach wie vor keinen festen Tagungsort und fand jeweils in dem Land statt, das routinemäßig die Präsidentschaft des Rats der EU innehatte. Der Europäische Rat bestand weiterhin aus den Staats- und Regierungschefs und den Außenministern, wie auch noch das Foto zur Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon 2007 zeigt.¹⁸ Weiterhin scheinen Entscheidungen überwiegend ausverhandelt und selten

15 Kiran Klaus Patel: Europäische Integration. Geschichte und Gegenwart, München 2022, S. 37 ff.

16 Wessels: System der Europäischen Union, 2022, S. 179 ff.

17 Micaela Del Monte: Referenden zu EU-Fragen. Förderung der Bürgerbeteiligung, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 729.358, April 2022, S. 8–10.

18 Foto des Europäischen Rats 1987 in Brüssel mit Außenministern, abrufbar unter: https://www.wikiwand.com/de/articles/Europ%C3%A4ischer_Rat#/media/Datei:Bundesarchiv_B_145_Bild-F075760-0015,_Br%C3%BCssel,_Sitzung_des_Europarates.jpg (letzter Zugriff: 10.3.2025); Foto des Europäischen Rats 2007 in

abgestimmt worden zu sein. Trotz der weitreichenden Beschlüsse über Vertragsreformen und trotz außergewöhnlicher Erweiterungen, die die EWG bzw. die EU völlig umgestalteten, kam es nicht zu Blockaden durch Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat war in dieser Epoche entscheidungsfähiger als davor und danach.

Europäische Zusammenarbeit Frankreichs und Deutschlands

Die bedeutendste Leistung der deutsch-französischen Europapolitik war in dieser Epoche die Einbettung der deutschen Einheit in die europäische Integration. Nach anfänglichen deutschen und französischen Alleingängen fanden die Regierungen von François Mitterrand und von Helmut Kohl den entscheidenden Kompromiss, deutsche Einheit und Ausbau der europäischen Integration zu verbinden, die EU mit zusätzlichen Kompetenzen im Vertrag von Maastricht auszustatten, dabei auch die europäische Währung zusammen mit den „Maastrichtkriterien“ gegen die Verschuldung der Mitgliedstaaten und mit einer unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) einzuführen, allerdings ohne eine europäische Fiskalpolitik und ohne eine Banken- und Creditmarktunion. In der Zeit danach entstanden starke deutsch-französische Gegensätze und Spannungen über die Außenpolitik, die Jugoslawienkriege und über den Vorrang des östlichen Europas oder des Mittelmeerraums, über die neue demografische und wirtschaftliche Asymmetrie zwischen beiden Ländern und über ihre Repräsentation im Europäischen Parlament und in der Europäischen Kommission.

Trotzdem spielte die deutsch-französische Zusammenarbeit eine wichtige Rolle bei der Einrichtung des Eurokorps 1992 und der Integration der deutsch-französischen Brigade, bei der Gründung der europäischen Rüstungsorganisation (OCCAR) 1996 zum Management von gemeinsamen Rüstungsvorhaben, beim schrittweisen Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und seit 1999 der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP; ab 2009 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, GSVP), bei der Weiterführung der europäischen Agrarpolitik und beim Ausbau des Schengenraums ohne Grenzkontrollen seit 1995.

Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europäischen Politik wurde in dieser Epoche zudem ergänzt durch das britisch-französisch-deutsche Dreieck (abgekürzt „EU-3“). In diesem Format wurden viele europäische Entscheidungen vorher abgeklärt, modifiziert oder verhindert. Allerdings blieb es eine reine Arbeitsformation und erhielt nie die symbolische Aufladung der deutsch-französischen Zusammenarbeit, auch nicht deren Bedeutung als europäischer Motor.¹⁹

Initiativen aus dem Europäischen Rat

Diese Epoche war die Glanzezeit des Europäischen Rats, da er über die grundlegenden Reformen der Verträge entschied. In diesen rund 20 Jahren wurden sechs Vertragsrefor-

Lissabon mit Außenministern, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon> (letzter Zugriff: 10.3.2025).

¹⁹ Vgl. Miard-Delacroix: Im Zeichen der europäischen Einigung, 2011, S. 317 ff.; Krotz/Schild: Shaping Europe, 2013, S. 114 ff.; Ulrich Krotz/Joachim Schild: Frankreich – unverzichtbarer Partner deutscher Europapolitik, in: Katrin Böttger/Mathias Jopp (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden 2016, S. 435–448, hier S. 440 ff.

men erarbeitet: die EEA 1986, der Vertrag von Maastricht 1992, der Vertrag von Amsterdam 1997, der Vertrag von Nizza 2001, der Verfassungsvertrag 2004 und schließlich der Vertrag von Lissabon 2007. Nur eine dieser Reformen, der Verfassungsvertrag, scheiterte – jedoch nicht am Europäischen Rat. Zudem kamen Anstöße zu wichtigen anderen europäischen Projekten aus dem Europäischen Rat, wie etwa die Weiterentwicklung der Sicherheits- und Außenpolitik 1999 in Köln, das migrationspolitische Programm von Tampere von 1999 und von Den Haag 2004 sowie die wirtschaftspolitische Lissabon-Strategie 2000.²⁰

Allerdings entwickelte die Europäische Kommission in dieser Epoche ebenfalls wichtige Initiativen, da sie schon im EWG-Vertrag Entscheidungen in eigener Zuständigkeit (Art. 155) treffen konnte, durch die EEA mehr Kompetenzen erhielt und mit Jacques Delors (1985–1994) einen der bedeutendsten Präsidenten der Europäischen Kommission besaß. Delors schob vor allem die zentralen wirtschaftlichen Projekte dieser Epoche, die europäische Währung und den Binnenmarkt, an. Oft wird vergessen, dass er auch die Sozialpolitik der EU vorantrieb, den Europäischen Sozialfonds (ESF) reformierte, europäische soziale Grundrechte initiierte und darüber hinaus eine europäische Beschäftigungspolitik einleitete.²¹ Die Initiativen des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission lassen sich dabei oft nicht säuberlich voneinander trennen, da beide – wie in den Verträgen vorgesehen – eng zusammenarbeiteten. Trotz unterschiedlicher Funktionen in diesen beiden Jahrzehnten entstand zwischen ihnen kein erkennbares Machtgefälle.

2008–2024: Die Zeit der Krisen

Die Phase ab 2008 unterscheidet sich wieder grundsätzlich von der vorhergehenden Epoche. Sie war in Europa von Krisen geprägt: zuerst die von den USA ausgehende Finanzkrise zwischen 2008 und 2010, dann die sogenannte Eurokrise von 2010 bis 2012 beschränkt auf die Eurozone, die Griechenlandkrise zwischen 2010 und 2018, seit 2014 die schwelende Ukrainekrise, die Flüchtlingskrise 2015/2016, der Brexit zwischen 2016 und 2020, die COVID-19-Pandemie von 2020 bis 2022 und schließlich die heiße Phase des Ukraine-Konflikts seit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine 2022. Diese Krisen waren nur teilweise Krisen des ganzen Westens, so die Finanzkrise, oder globale Krisen wie die Pandemie. Einige andere Krisen trafen primär Europa und waren daher eine besondere Herausforderung für die EU. Diese Häufung von Krisen ließ keinen Raum mehr für Vertragsreformen wie in der vorhergehenden Epoche. Damit fiel auch eine wichtige Funktion des Europäischen Rats weg. Gleichzeitig verlangten diese Krisen und auch der allmähliche Übergang von einem unipolaren zu einem multipolaren internationalen System mit der Frage der internationalen Position Europas oft grundlegende Entscheidungen.

²⁰ Vgl. Wessels: System der Europäischen Union, 2022, S. 187 ff.

²¹ Vgl. Éric Bussière: L'Europe de Jacques Delors: Gestation et mise en œuvre d'un projet, Paris 2024; Brigitte Favarel-Dapas/Odile Quintin: L'Europe sociale, Paris 2007; Hartmut Kaelble: Das soziale Europa. Europäische Sozialpolitik und nationale Wohlfahrtstaaten, 1883–2020, Frankfurt am Main/New York 2024, S. 238 ff.

Europäischer Rat und Verträge

In dieser Epoche wurde der Europäische Rat Teil der Verträge. Der Europäische Rat legt laut Vertrag von Lissabon „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ fest und gibt die für „ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ (Art. 15 Vertrag über die Europäische Union, EUV). Allerdings erhielt in diesem Vertrag auch die Europäische Kommission allgemeine Aufgaben, da sie die „allgemeinen Interessen der Union“ fördern und „geeignete Initiativen zu diesem Zweck“ ergreifen soll (Art. 17 EUV). Der Europäische Rat blieb der „Herr der Verträge“, bestimmte aber nicht allein, da Änderungen der Verträge nur nach Zustimmung der Mitgliedstaaten in Kraft treten und davor andere europäische Institutionen zumindest gehört werden müssen (Art. 48 EUV).

Der Europäische Rat band sich auch zunehmend in die EU ein: Schon seit 2003 tagt er in der Regel in Brüssel und ist nun kein „wanderndes Entscheidungszentrum“ mehr. Seit 2009 hat er einen eigenen Präsidenten, den er jeweils für zweieinhalb Jahre wählt und der ein Gegengewicht zum Präsidenten der Europäischen Kommission darstellt. Gleichzeitig wurde das Amt des Generalsekretärs des Rats der EU seit 2009 aufgewertet und in der Verwaltung des Rats ein Gegengewicht zu dem großen Apparat der Europäischen Kommission zu bilden versucht. Der Europäische Rat erkennt seit 2007 auch den Trilog an, die Verhandlungen zwischen dem Ministerrat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament zur gemeinsamen Kompromissfindung in der Gesetzgebung. Der Europäische Rat stellte sich in dieser Epoche auch stadtplanerisch als ein Organ der EU dar. 2017 erhielt er ein eigenes Gebäude im Brüsseler Europaviertel direkt gegenüber dem Gebäude der Europäischen Kommission, dem Berlaymont (seit 1967), und in der Nähe des Gebäudes des Europäischen Parlaments (seit 1993). Dem Europäischen Rat gelang es zudem, ein prägendes Bild dieses Gebäudes im Fernsehen zu vermitteln. Für das Parlament ist das prägende Bild der Plenarsaal, für die Kommission die Front des Berlaymonts mit den Europafahnen und für den Europäischen Rat die Eingangshalle für den Auftritt einzelner Staats- und Regierungschefs.²²

Entscheidungsformen des Europäischen Rats

Der Europäische Rat setzte sich in dieser Epoche in seinen Entscheidungsformen noch mehr als zuvor von den anderen Organen der EU ab. Die anderen Organe bemühten sich um mehr Transparenz: Das Parlament und die Kommission entwickelten seit den 1990er Jahren eine eigene Transparenzliste, in der alle Organisationen verzeichnet werden, die Einfluss auf die Entscheidungen nehmen. Dem Europäischen Parlament gelang es zudem, immer häufiger in der Öffentlichkeit zu erscheinen und auch die Beteiligung bei den Europawahlen seit 2014 zu steigern. Dagegen bleiben die Entscheidungsformen des Europäischen Rats so intransparent wie bisher. Medienvertreter werden zu seinen Sitzungen nicht zugelassen. Auch Regierungsberater sind nicht mehr bei den Sitzungen anwesend. Der Europäische Rat wurde in dieser Epoche sogar noch exklusiver: Neben den Staats- und Regierungschefs nehmen nur der Präsident des Europäischen

²² Wessels: System der Europäischen Union, 2022, S. 179 ff., 219 ff.; Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Film: „Von Kamingesprächen zum wesentlichen Entscheidungsorgan“, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/history/> (letzter Zugriff: 6.3.2025); EUR-Lex: Trilog, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/DE/legal-content/glossary/trilogue.html> (letzter Zugriff: 6.3.2025).

Rats und der Generalsekretär des Rats, der Präsident der Europäischen Kommission und der Hohe Vertreter der EU für Außen- und Sicherheitspolitik teil. Außenminister oder andere Minister hingegen sind seit 2010 nicht mehr dabei (Art. 15 Abs. 2 EUV), da die Kompromissfähigkeit der Staats- und Regierungschefs erhalten bleiben soll.²³ Der Beratungsraum des Europäischen Rats, das „Consilium“, bietet daher nur Platz für ca. 30 Personen. Von den Sitzungen werden weiterhin keine Protokolle archiviert. Es gibt nur die Schlussfolgerungen des Präsidenten. Die meisten Entscheidungen des Europäischen Rats fallen weiterhin nach Verhandlungen im Konsens; Mehrheitsentscheidungen werden selten getroffen.

Allerdings sind diese Entscheidungsformen durch den Aufstieg rechtspopulistischer und rechtsextremer Parteien bedroht. Inzwischen werden mindestens sechs EU-Mitgliedstaaten entweder unter der Führung oder unter der Beteiligung solcher Parteien regiert. Blockiert wurden Entscheidungen des Europäischen Rats allerdings bisher nur durch die ungarische Regierung, zeitweise zusammen mit der polnischen Regierung unter Führung der PiS-Partei. Von solchen Entscheidungsblockaden war bisher vor allem der Europäische Rat betroffen, während im Europäischen Parlament weiterhin klare pro-europäische Mehrheiten bestehen und in der hierarchisch organisierten Europäischen Kommission rechtsextreme und rechtspopulistische Kommissare deutlich in der Minderheit sind.

Europäische Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland

In dieser Epoche änderte sich die europäische Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland wieder grundlegend, da das britisch-französisch-deutsche Dreieck seit dem Brexit-Referendum 2016 gestört und mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU 2020 beendet war. Ein kontinuierlich arbeitendes neues Dreieck oder Fünfeck mit Polen, Italien und Spanien entstand bisher nicht. Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Europapolitik konnte immerhin auf einige Erfolge verweisen wie etwa auf das Minsker Abkommen von 2015 (auch wenn die Umsetzung misslang), darüber hinaus aber vor allem auf den europäischen Wiederaufbaufonds von 750 Milliarden Euro als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie 2020. Allerdings stand daneben eine ganze Reihe von nicht gelösten deutsch-französischen Konflikten etwa im Bereich der Energieversorgung, der wieder wichtig gewordenen Rüstungsprojekte, der Politik gegenüber der Ukraine, gegenüber China und gegenüber den USA.²⁴

Initiativen aus dem Europäischen Rat

Anders als bei den Vertragsreformen bis 2007 kam es in den Krisen in der EU ab 2008 häufig auf eine rasche Reaktion und profunde Expertise an. Darauf ist die

²³ Foto des Europäischen Rats 2009 mit Außenministern, abrufbar unter: <https://de.euronews.com/my-europe/2024/03/01/was-macht-der-europäische-rat> (letzter Zugriff: 6.3.2025); Foto des Europäischen Rats 2010 mit Staats- und Regierungschefs, ohne Außenminister, in: Europäische Union: Der Europäische Rat 2010, Luxemburg 2011, S. 18.

²⁴ Vgl. Miard-Delacroix/Wirsching: Von Erbfeinden zu guten Nachbarn, 2019, S. 147 ff.; Krotz/Schild: Frankreich, 2016, S. 47 ff.; Stefan Seidendorf: Wozu deutsch-französische Kooperation?, Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg: dfi-aktuell 1/2019, S. 1–3; Lucas Schramm: Bilateral leadership in critical moments: France, Germany, and the management of major European integration crises, in: Comparative European Politics 2/2024, S. 170–191.

Europäische Kommission mit ihrem großen Apparat von versierten Beamten und ihren Expertennetzwerken besser vorbereitet als der Europäische Rat.

In den ersten und schwersten Krisen dieser Epoche, in der Finanzkrise und in der Eurokrise, arbeiteten Europäischer Rat und Europäische Kommission eng zusammen. Die beiden vorläufigen Rettungsschirme, die umfangreiche Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der kleinere Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) von 2010, sowie der endgültige Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) von 2011 wurden vor allem von der Europäischen Kommission konzipiert, aber vom Europäischen Rat auf seine politische Linie gebracht und meist intergouvernemental eingerichtet. In der zweiten, eng damit zusammenhängenden Krise, in der Schuldenkrise Griechenlands von 2010 bis 2018, entschied der Europäische Rat wieder in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission über die Rettungspakete von 2010, 2012 und 2015 und in den ersten Jahren mit dem Internationalen Währungsfonds. Keine Initiativen ergriff der Europäische Rat – und auch nicht die Europäische Kommission – in der dritten Krise, der seit 2014 schwelenden Ukrainekrise. Das Minsker Abkommen von 2015 wurde zwischen der Ukraine, Russland, Frankreich und Deutschland unter Vermittlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ausgehandelt. In der vierten europäischen Krise, in der Flüchtlingskrise 2015/2016, war besonders der Europäische Rat für den Ausgleich unter den zerstrittenen Mitgliedstaaten gefragt. Sehr lange gelang es ihm nicht, einen Kompromiss unter den Mitgliedstaaten der EU herzustellen. Erst mit dem sogenannten Asylkompromiss von 2024 deutete sich eine Lösung an. In der fünften europäischen Krise, der Brexit-Krise zwischen 2016 und 2020, kam es bei den Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich auf den Zusammenhalt der EU der 27 an. Daher lag es am Europäischen Rat, den Verhandlungsrahmen zu setzen. In der sechsten Krise, der COVID-19-Pandemie, die rasches Handeln erforderte, lag die Initiative eher bei der Europäischen Kommission, die rasch in der Entwicklung und im Kauf von Impfstoffen und medizinischen Mitteln aktiv wurde. Auch das Maßnahmenpaket der Finanzminister der EU mit über 500 Milliarden Euro im April 2020 wurde von der Europäischen Kommission vorbereitet. Im Mai 2020, wenige Monate nach Ausbruch der Pandemie, legte die Europäische Kommission nach einer deutsch-französischen Initiative den Vorschlag für den europäischen Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ zur Abfederung der Schäden der Pandemie vor, den der Europäische Rat im Juli 2020 nach langen Beratungen mit einigen Modifikationen übernahm. In der siebten Krise, dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022, war es wiederum die Europäische Kommission, die schneller als der Europäische Rat, aber dann schon am nächsten Tag gemeinsam mit dem Europäischen Rat Vorschläge für Sanktionen gegenüber Russland ausarbeitete und die Koordination von Hilfsprogrammen für die Ukraine auf den Weg brachte.²⁵ In all diesen Krisen arbeiteten der Europäische Rat

²⁵ Als Auswahl zur Finanz- und Griechenlandkrise vgl. Peter Becker: Wirtschaftspolitische Koordinierung: Von der politischen Koordinierung zu einer neuen EU-Politik, in: Raphael Bossong/Nicolai von Ondarza (Hrsg.): Stand der Integration. Zehn zentrale politische Projekte der EU und wie sie die Union verändern, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 11/2024, S. 17–24, hier S. 19 ff.; Alexander Nützenadel: The financial crisis of 2008 – Experience, memory, history, in: Journal of Modern European History 1/2021, S. 3–7; Adam Tooze: Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World, London 2018; vgl. zur Flüchtlingskrise: Stefan Luft: Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München 2017; vgl. zu den

und die Europäische Kommission eng zusammen, wobei je nach Art der Krise die Initiativen eher vom Europäischen Rat oder von der Kommission ausgingen. Sie lagen nicht mehr so durchgehend in der Hand des Europäischen Rats wie bei den Reformen der europäischen Verträge.

Zusammenfassung: Auf dem Weg zu zwei unterschiedlichen Entscheidungszentren

Der Europäische Rat hat sich im Laufe seiner 50-jährigen Geschichte nicht an die Institutionen der Mitgliedstaaten angelehnt. Er ist keine europäische Regierung, da ihm dafür die legislativen Kompetenzen, aber auch das Weisungsrecht gegenüber der Europäischen Kommission fehlen. Er ist gleichzeitig auch keine bloße Länderkammer. Er besteht zwar aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, aber seine Kompetenzen, die großen Linien der Europapolitik zu entscheiden, die EU zusammen mit der Europäischen Kommission nach außen zu vertreten und seine Vorschlagsrechte für zentrale Ämter der EU übersteigen bei Weitem die Aufgaben von Länderkammern.

Allerdings hat sich der Europäische Rat seit seiner Gründung 1974 stark verändert. Er nimmt zwar weiterhin die grundlegenden Weichenstellungen der EU vor, steht aber seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr außerhalb der europäischen Verträge, sondern hat sich zunehmend in die europäischen Verträge integriert. Seine Kompetenzen sind in den Verträgen geregelt. Er wurde damit ein Organ der EU neben anderen. Die Gründung des Europäischen Rats vor 50 Jahren war dagegen eine völlig autonome Entscheidung der Staats- und Regierungschefs gewesen. Inzwischen müssen Vertragsänderungen, die vom Europäischen Rat beschlossen werden, von allen Mitgliedstaaten gebilligt werden. Sie können zudem im Europäischen Rat erst beschlossen werden, wenn eine Vorlage von einer Regierungskonferenz oder einem Konvent vorliegt oder wenn zumindest das Europäische Parlament und die Europäische Kommission angehört wurde. Der Europäische Rat ist für Vertragsreformen verantwortlich, berät und entscheidet aber nicht allein.

Der Europäische Rat wird auch weniger als noch in seinen Anfangsjahren von den beiden größten Mitgliedstaaten, Frankreich und Deutschland, bestimmt. Zwischen den 1990er Jahren und den 2010er Jahren entschied häufig das britisch-französisch-deutsche Dreieck über die wichtigen europäischen Entscheidungen. Der Brexit bedeutet zwar eine Rückkehr zu der direkten deutsch-französischen Zusammenarbeit, die aber unter den weit zahlreicheren Mitgliedstaaten umstrittener ist als in der Frühzeit des Europäischen Rats, erhebliche Interessengegensätze überbrücken muss und seitdem wenige bedeutende, gemeinsame Initiativen hervorgebracht hat.

In seinen Entscheidungsformen unterscheidet sich der Europäische Rat von den anderen Entscheidungsinstitutionen allerdings weiterhin deutlich. Während das Europäische Parlament und die Europäische Kommission über die Jahrzehnte an Transparenz gewonnen haben, ist der Europäische Rat als ein Treffen allein der Staats- und Regierungschefs ohne Minister, ohne Berater, ohne Medien, auch ohne archiviertes Protokoll, eher noch

weiteren Krisen: Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic, Baden-Baden 2022, S. 109 ff.; Hartmut Kaelble: The European Recovery Fund 2020 and the European Recovery and Resilience Facility, im Erscheinen; Nicolai von Ondarza: The Crisis Governance of the European Union. More responsibility requires more democratic legitimacy, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Research Paper 10/2023.

intransparenter geworden. Diese Intransparenz hat aber bisher im Europäischen Rat keine heftigen Debatten ausgelöst, vor allem weil in dieser Entscheidungsform ein entscheidender Grund für einigermaßen reibungslose und lautlose Kompromisse gesehen wird. Die Ausnahmen wurden bisher vom Europäischen Rat nicht als so gravierend angesehen, dass er seine Entscheidungsformen grundlegend reformieren müsste.

Darüber hinaus bleiben zwar dem Europäischen Rat die Entscheidungen über die Grundlinien der Europapolitik vorbehalten, aber in den konkreten Projekten der Europapolitik gingen die Initiativen schon seit den späten 1980er Jahren nicht mehr allein von ihm aus. Sie kamen häufig auch von der Europäischen Kommission, manchmal auch aus dem Europäischen Parlament. Dabei war es oft nicht möglich, messerscharf zu trennen zwischen Initiativen des Europäischen Rats und Initiativen der Kommission, da beide Institutionen nicht allein handeln konnten, sondern sich wechselseitig ins Benehmen setzen mussten und das meist auch taten. Damit besaß die EU zwei Entscheidungszentren, die sich nicht nach dem Prinzip der Gewaltenteilung wechselseitig kontrollierten, sondern kooperierten, auch wenn sie unterschiedliche Funktionen besaßen. Diese kompetitive Zusammenarbeit war für die EU im Ganzen produktiv, freilich kontrolliert durch das Europäische Parlament und den EuGH. Die Entscheidungsfindung in der EU unterscheidet sich damit weiterhin deutlich von den verschiedenen Varianten des Entscheidens in parlamentarischen Demokratien und präsidialen Demokratien der Mitgliedsländer.

50 Jahre Europäischer Rat – „Intergouvernementalisierung“ der Europäischen Union?

Christian Calliess*

With the Treaty of Lisbon, the European Council became an institution of the European Union (EU) that is fully integrated into the institutional framework. In this way, the originally intergovernmental institution was linked to the supranational decision-making centre of the EU. This is associated with shifts in the institutional power structure, which are to be resolved by the legal role ascribed to it as the political governing body of the member states in the EU, which is explicitly not permitted to act as a legislator. Nevertheless, the European Council competes with the Commission as a political driving force for integration and challenges the Council and the European Parliament as a "shadow legislator". In order to reflect on the ambivalent position of the European Council, this article will examine the organisation, decision-making procedure and responsibilities of the European Council.

Der Europäische Rat wurde auf dem Gipfeltreffen in Paris im Jahr 1974 ins Leben gerufen und sollte die seit dem Gipfel von Den Haag 1969 existierende Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs in informeller Weise institutionalisieren, indem die Gipfelkonferenz künftig in regelmäßigen Abständen unter der Bezeichnung „Europäischer Rat“ stattfinden sollte. Erstmals in einem rechtlich verbindlichen Vertrag erwähnt und damit formell bestätigt wurde der Europäische Rat im Jahr 1986 in Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA).

Aber erst mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1992 wurde der Europäische Rat in den Rahmen der europäischen Verträge aufgenommen (Art. D Abs. 2 EUV i. d. F. v. 1992).¹ Dies freilich noch nicht als Organ im institutionellen Gefüge von Europäischer Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament, sondern im Kontext der mit dem Vertrag von Maastricht geschaffenen sogenannten Tempelkonstruktion: Hier wurde der Europäische Rat zum Organ des Tempeldachs der über den drei Säulen thronenden Europäischen Union (EU). Mit den EU-Organen sollte er in kohärenter Weise zusammenarbeiten.² Der Europäische Rat trat hiernach mindestens zweimal jährlich zusammen, wobei in der Praxis oft zwei weitere informelle Treffen hinzukamen.³ Den Vorsitz im Europäischen Rat führte der Staats- oder Regierungschef desjenigen Mitgliedstaats, der auch im Ministerrat den halbjährlichen Vorsitz bekleidete.⁴

* Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Freie Universität Berlin.

1 Vgl. zur Entwicklung des Europäischen Rats Wolfgang Wessels: The Maastricht Treaty and the European Council: The History of an Institutional Evolution, in: Journal of European Integration 7/2012, S. 753–767; Frederic Eggermont: The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union, Cambridge 2012, S. 3–19.

2 Ausführlich zur Überwindung der Säulenstruktur Christian Calliess: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010, S. 80–82.

3 Dies folgt aus Anlage I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Sevilla vom 21. und 22. Juni 2002. Siehe Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung Europäischer Rat (Sevilla) vom 21./22.6.2002, 13463/02, S. 19–21.

4 Zum Vorsitz vgl. Jan Werts: The European Council, London 2008, S. 61–62.

Erst mit dem Vertrag von Lissabon, der mit Inkrafttreten im Jahr 2009 die Tempelkonstruktion endgültig auflöste, wurde der Europäische Rat mit der ausdrücklichen Erwähnung in Art. 13 Vertrag über die Europäische Union (EUV) vollständig in den institutionellen Rahmen der EU mit den anderen Organen eingeordnet.⁵ Fortan wurde der Europäische Rat ausdrücklich als Organ der EU bezeichnet und in Art. 13 EUV an zweiter Stelle hinter dem Europäischen Parlament prominent genannt. Auf diese Weise wird der Europäische Rat aus seinen (ursprünglich) intergouvernementalen Strukturen in das institutionelle Zentrum der EU gerückt, mit der Folge, dass er nunmehr stärker in den politischen Alltag der Union eingebunden ist. Dem entspricht das mit dem Vertrag von Lissabon neu eingerichtete Amt eines hauptamtlichen Präsidenten (Art. 15 Abs. 5 und 6 EUV). All diese Reformen gingen auf den (gescheiterten) Verfassungsvertrag zurück.⁶

Organisation: Aufbau und Einordnung des Europäischen Rats

Der Europäische Rat versammelt die politischen Führungsspitzen der EU-Mitgliedstaaten auf der Basis der Gleichheit und bindet die Regierungen über ihre jeweiligen staatsrechtlichen Strukturen⁷ in den Entscheidungsprozess ein. Für jeden Mitgliedstaat kann, trotz der in der deutschen Fassung des Art. 15 Abs. 2 S. 1 EUV missverständlichen Formulierung „Staats- und Regierungschefs“, nur entweder der Staats- oder der Regierungschef teilnehmen.⁸

Gemäß Art. 15 Abs. 3 EUV soll der Europäische Rat zwingend zweimal halbjährlich und damit mindestens alle drei Monate zusammenkommen. Der Präsident kann – sofern erforderlich – zusätzliche Tagungen einberufen. Nach der dem Vertrag von Nizza beigefügten Erklärung Nr. 22 zum Tagungsort des Europäischen Rats hat dieser seit dem Erreichen der Gesamtzahl von mindestens 18 EU-Mitgliedstaaten de facto seinen ständigen Sitz in Brüssel, was angesichts der Tagungsorte der anderen EU-Organe einer weiteren „Normalisierung“ des Europäischen Rats entspricht.⁹ Der Sitzungsablauf ist in Grundzügen in der Geschäftsordnung des Europäischen Rats geregelt.¹⁰

Art. 15 Abs. 3 EUV sieht im Gegensatz zur früheren Regelung des Art. D Abs. 2 EUV i. d. F. v. 1992 nicht mehr zwingend die Beteiligung der Minister für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedstaaten an den Sitzungen des Europäischen Rats vor. Vielmehr

5 Ausführlich Calliess: Die neue Europäische Union, 2010, S. 118–120.

6 Insbesondere Art. I-21 und Art. I-22 des Entwurfs einer Verfassung für Europa. Vgl. Entwurfvertrag über eine Verfassung für Europa, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 169, 18.7.2003, S. 3–105.

7 In Deutschland im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 des Grundgesetzes.

8 Martin Meisel, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Martin Nettesheim (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, Band 1: EUV/AEUV, München 2024, Art. 15 EUV, Rn. 6; Edgar Lenski, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, Baden-Baden 2015, Art. 15 EUV, Rn. 10; zu Art. 4 EUV alte Fassung Hans-Joachim Glaesner: Der europäische Rat, in: Europarecht 1/1994, S. 22–34, hier S. 25.

9 Diese Regelung des Sitzungsortes wurde bestätigt in Art. 1 Abs. 2 Geschäftsordnung Europäischer Rat (GO ER). Siehe Beschluss (2009/882/EU) des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 315, 2.12.2009, S. 51–55.

10 Vgl. Art. 3 und 4 GO ER; zur bisherigen Praxis Simon Bulmer/Wolfgang Wessels: The European Council: Decision-making in European Politics, Hounds Mills/London 1987, S. 48–58; Lenski, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 15 EUV, Rn. 18–23; Werts: The European Council, 2008, S. 74–77.

„können“ sich die Mitgliedstaaten von „einem“ Minister, also nicht notwendigerweise dem Außenminister, vertreten lassen, wenn dies die Tagesordnung erfordert. Dies trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass der Europäische Rat sich nicht mehr ausschließlich und nicht mal mehr nur vordergründig mit Fragen der Außenpolitik befasst, sondern vielfach ein weites Themenspektrum abdeckt.

Der Europäische Rat ist keine besondere Erscheinungsform des die nationalen Fachminister versammelnden Rats der EU¹¹ oder dessen zweite Instanz, da er sich in Vorsitz, Mitgliedschaft und Kompetenzen klar von diesem unterscheidet. Die vormals kohärenzsichernde Einheit des Vorsitzes von Europäischem Rat und Rat wurde mit der Schaffung des Amtes eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats aufgegeben. Da der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, der in erster Linie die für europäische Angelegenheiten zuständigen Minister aller EU-Mitgliedstaaten umfasst, die Arbeiten des Europäischen Rats vorbereitet (vgl. Art. 2 Abs. 3–5 Geschäftsordnung des Rats, Art. 3 Geschäftsordnung des Europäischen Rats), kann er diese beeinflussen. Da der Europäische Rat über keinen eigenen Verwaltungsunterbau verfügt, bedient er sich insoweit des Generalsekretariats des Rats (Art. 235 Abs. 4 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).

Eine Neuerung erfuhr der Europäische Rat mit dem Vertrag von Lissabon dadurch, dass der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV) an seinen Arbeiten teilnimmt, jedoch kein konstituierendes Mitglied ist und somit kein Stimmrecht hat (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV). Hinzu kommen der Präsident des Europäischen Rats und der Präsident der Kommission, die jedoch beide ebenfalls nicht an den Abstimmungen teilnehmen (Art. 235 Abs. 1 S. 3 AEUV). Der Präsident des Europäischen Parlaments kann nach Art. 235 Abs. 2 AEUV vom Europäischen Rat gehört werden. Seine Einladung ist nicht zwingend, sondern steht im Ermessen, sodass er vor Sitzungen zum Abendessen oder auch in die Sitzungen selbst eingeladen werden kann. Damit hat das Europäische Parlament nur sehr begrenzte Möglichkeiten, auf die Beratungen des Europäischen Rats Einfluss zu nehmen. Zumal weder der Europäische Rat noch sein Präsident dem Parlament verantwortlich sind. Art. 15 Abs. 6 S. 1 lit. d EUV verpflichtet den Präsidenten des Europäischen Rats allerdings, dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht zu erstatten.

Durch die Einbindung der Kommission in den Europäischen Rat wird das dort verkörperte Unionsinteresse in die Beratungen integriert und eine effektive Umsetzung der vom Europäischen Rat getroffenen Grundsatzentscheidungen gewährleistet. Das nach wie vor bei der Kommission konzentrierte Initiativrecht für europäische Gesetzgebung gilt für den Europäischen Rat nicht. Dieser kann allerdings selbst initiativ werden, wenn auch „nur“ politisch im Rahmen der in Art. 15 Abs. 1 EUV genannten Maßnahmen. Da

11 So noch die Feierliche Deklaration zur Europäischen Union der Staats- und Regierungschefs in Stuttgart im Juni 1983, abgedruckt in: Europa-Archiv 15/1983, S. D 414–427, hier S. 422, Ziff. 2.1.3; sowie auch Glaesner: Der europäische Rat, 1994, S. 25–26, 31–32; Thomas Oppermann: Europäischer Rat und Europäische Politische Zusammenarbeit nach der Einheitlichen Europäischen Akte, in: Francesco Capotorti (Hrsg.): *Droit international au droit de l'intégration*. Liber Amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 537–544, hier S. 539; dagegen schon zum Verfassungsvertrag Johannes Christian Wichard, in: Christian Calliess/ Matthias Ruffert (Hrsg.): *Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, München/Wien 2006, Art. I-21, Rn. 11.

darüber hinaus der Kommissionspräsident in die Vorbereitung der Arbeiten des Europäischen Rates eingebunden ist (Art. 15 Abs. 6 S. 1 lit. b EUV), kann er diese bereits im Vorfeld beeinflussen.

Entscheidungsverfahren: Starker Zwang zum Konsens

Nach Art. 15 Abs. 4 EUV entscheidet der Europäische Rat grundsätzlich im Konsens, was kein förmliches Abstimmungsverfahren bezeichnet, sondern eine in internationalen Verhandlungen allgemein übliche Methode, bei der ohne förmliche Abstimmung so lange zu verhandeln ist, bis kein Einspruch mehr erhoben wird.¹² Die Ergebnisse seiner Beratungen werden in „Schlussfolgerungen“ zusammengefasst, die nach der Tagung veröffentlicht werden.¹³

Wo dem Europäischen Rat im Rahmen von Spezialzuweisungen eine Kompetenz zum Erlass bindender europäischer Beschlüsse eingeräumt wird, wird regelmäßig zugleich der Abstimmungsmodus (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit) festgelegt. In der weitaus überwiegenden Zahl der Fälle, in denen die Verträge dem Europäischen Rat eine Befugnis zum Erlass bindender Beschlüsse gewähren, ist Einstimmigkeit erforderlich.¹⁴ Gemäß Art. 235 Abs. 1 AEUV gilt die Definition der qualifizierten Mehrheit auch für seine Mehrheitsbeschlüsse, die jedoch insgesamt äußerst selten sind (vgl. etwa Art. 15 Abs. 5 EUV, Art. 236 AEUV). Da die Beschlüsse des Europäischen Rats aber nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters erfolgen, kommt überdies immer die höhere Schwelle in Art. 238 Abs. 2 AEUV zur Zusammensetzung einer qualifizierten Mehrheit zur Anwendung.

Anders als noch der Vertrag von Nizza¹⁵ – in Konsequenz der Einordnung des Europäischen Rats in den einheitlichen institutionellen Rahmen der EU – unterstellt der Vertrag von Lissabon Maßnahmen des Europäischen Rats der Kontrolle des Gerichtshofs der EU (EuGH), sofern diese Rechtswirkung gegenüber Dritten entfalten.¹⁶ Dies betrifft v. a. Beschlüsse des Europäischen Rats, da ihnen – anders als den Schlussfolgerungen – eine rechtliche Bindungswirkung zukommt.¹⁷ So war Verfahrensgegenstand in der Rechtssache „Pringle“ vom November 2012 die Gültigkeit des im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV) getroffenen Beschlusses des Europäischen Rats

12 Vgl. Stefanie Schmahl: Die Internationalen und Supranationalen Organisationen, in: Wolfgang Graf Vitzthum/Alexander Proelß (Hrsg.): Völkerrecht, 8. Aufl., Berlin/Boston 2019, S. 319–462, Rn. 135–136; Rudolf Streinz/Christoph Ohler/Christoph Herrmann: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, München 2010, S. 51.

13 Ausführlich Lenski, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 15 EUV, Rn. 24.

14 Vgl. die Übersichten bei Lenski, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 15 EUV, Rn. 7; Uwe Puetter: The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change, Oxford 2014, S. 85–88.

15 Vgl. zur alten Rechtslage Art. 46 Vertrag über die Europäische Union, Art. 230 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; EuGH: Beschluss vom 13.1.1995, ECLI:EU:C:1995:4, Roujansky/Rat, I-7, Rn. 11; EuGH: Beschluss vom 13.1.1995, ECLI:EU:C:1995:5, Bonnanny/Rat, I-17, Rn. 11.

16 Ausführlich Nikos Vogiatzis: Exploring the European Council's Legal Accountability: Court of Justice and European Ombudsman, in: German Law Journal 9/2013, S. 1661–1686.

17 Matthias Pechstein, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV, München 2018, Art. 15, Rn. 12.

zur Einführung des neuen Art. 136 Abs. 3 AEUV.¹⁸ Die lediglich anlässlich einer Tagung des Europäischen Rats und im Anschluss an diese abgegebene „Erklärung EU-Türkei“ vom März 2016 stellte nach Ansicht des Gerichts hingegen keine dem Europäischen Rat zurechenbare und damit justiziable Handlung i. S. d. Art. 263 Abs. 1 AEUV dar.¹⁹

Aber selbst in den Fällen, in denen der Europäische Rat aufgrund von Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV „lediglich“ seiner politischen Leitungsrolle gerecht wird, sind jene Rechtsakte, die auf rein politisch-bindenden Beschlüssen basieren, der Kontrolle durch den EuGH unterworfen.²⁰ Auf der Basis von Art. 15 Abs. 1 bis 4 EUV allein erlassene Schlussfolgerungen bleiben somit zwar nur politisch bindend, doch sind deren Vorgaben im Rahmen der teleologischen Auslegung für Rechtsakte, die im Zuge der Schlussfolgerungen erlassen worden sind, von Bedeutung.²¹

Zuständigkeiten: Ist der Europäische Rat mehr als ein politischer Impulsgeber?

Politische Leitungsfunktion

Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV weist dem Europäischen Rat keine klar umrissenen Kompetenzen zu, sondern ordnet ihm eine zentrale Rolle bei der Fortentwicklung der EU zu.²² Er ist berufen, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür zu setzen. Das kann neben den großen Linien der Politik auch Einzelfragen umfassen, die in den regulären legislativen Entscheidungsprozessen der EU nicht lösbar sind. In diesem Sinne kommt dem Europäischen Rat in sensiblen Politikbereichen bei laufenden Gesetzgebungsverfahren auf Antrag eines Mitgliedstaates die Aufgabe einer Art politischer Revisions- bzw. Schlichtungsinstanz²³ zu. Diese Rolle spiegelt sich auf primärrechtlicher Ebene in den Art. 82 Abs. 3, Art. 83 Abs. 3, Art. 86 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 87 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.²⁴ Letztlich ist die Beschreibung der Aufgaben des Europäischen Rats in Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV bewusst offen gehalten und wird letzten Endes nur durch die Ziele, Werte und Kompetenzen der EU selbst begrenzt, auf die ihn Art. 13 Abs. 1 und 2 EUV als Unionsorgan verpflichtet. Eine zusätzliche rote Linie zieht Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV, indem er ausdrücklich klarstellt, dass der Europäische Rat nicht zum Gesetzgeber werden darf.

Indem der Europäische Rat in seinen Mitgliedern, den Staats- und Regierungschefs, die höchste politische Autorität der Mitgliedstaaten (der sogenannten Herren der Verträ-

18 EuGH: Urteil vom 27.12.2012, ECLI:EU:C:2012:756, Pringle/Government of Ireland; dazu Christian Calliess: Der ESM zwischen Luxemburg und Karlsruhe, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 3/2013, S. 97–105.

19 EuG: Beschluss vom 28.2.2017, ECLI:EU:T:2017:128, NF/Europäischer Rat, Rn. 71.

20 So auch zum Verfassungsvertrag Wichard, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union, 2006, Art. I-21, Rn. 14.

21 Siehe zur Rechtslage unter dem EUV z. B. EuGH: Urteil vom 30.4.1996, ECLI:EU:C:1995:409, Niederlande/Rat, I-2169, Rn. 3; EuG: Urteil vom 19.10.1995, ECLI:EU:T:1995:183, Carvel und Guardian Newspapers/Rat, II-2767, Rn. 2.

22 Umfassende empirische Analyse bei Uta Stäsche: Die Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates. Rechtliche und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon, Berlin 2011, S. 130–139.

23 Streinz/Ohler/Herrmann: Der Vertrag von Lissabon, 2010, S. 50.

24 Vgl. ausführlich dazu Calliess: Die neue Europäische Union, 2010, S. 435.

ge) bündelt, wird ihm mit seiner Kompetenz eine Art politische Richtlinienkompetenz im Dienst der europäischen Einigung zugewiesen.

Ohne vom Initiativmonopol der Kommission abhängig zu sein, kann der Europäische Rat im Rahmen der EU-Kompetenzen selbst bestimmen, was er für bedeutsam erachtet.²⁵ Der Europäische Rat ist aber primär als strategischer „Impulsgeber“ des europäischen Integrationsprozesses konzipiert, konkurriert aber insoweit mit der Rolle der Kommission, die aufgrund ihres Initiativmonopols als „Motor der Integration“ nicht nur operativ, sondern aufgrund ihrer besseren Personalausstattung und Expertise auch strategisch tätig wird.²⁶

Über die allgemeine Funktionsbeschreibung in Art. 15 EUV hinaus sind dem Europäischen Rat auch bestimmte grundlegende Entscheidungen vorbehalten. So kommt ihm in einigen Politikbereichen eine rechtlich bindende Richtlinienkompetenz zu. Eine Schlüsselrolle spielt der Europäische Rat nach wie vor in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), wo er die strategischen Interessen und Ziele der EU durch seine allgemeinen Leitlinien festlegt und den Mitgliedstaaten ein hochrangiges Forum zur Abstimmung ihrer außenpolitischen Interessen bietet (Art. 22 Abs. 1, Art. 26 Abs. 1 und 2 S. 1 EUV).

Eine ähnliche Funktion hat der Europäische Rat in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. 121 und Art. 148 AEUV) sowie bei der Verwirklichung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. 68 AEUV). Seine Rolle ist es dabei jeweils, Grundsätze, Leitlinien oder Schlussfolgerungen zu formulieren, die dann vom Rat und den anderen EU-Organen ausgefüllt werden. Die allgemeinen Zielvorgaben des Europäischen Rats sind für die ausführenden Organe bindend, jedoch lassen ihnen die jeweiligen Formulierungen (etwa „im Rahmen“, „auf der Grundlage“, „anhand“) einigen Spielraum.

Beschränkte Kompetenzen zum Erlass verbindlicher Maßnahmen

Eine Rechtsetzungskompetenz des Europäischen Rats fand sich schon in früheren Fassungen der Verträge nicht. Vielmehr legt der Vertrag von Lissabon in Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV wie bereits erwähnt ausdrücklich fest, dass der Europäische Rat nicht gesetzgeberisch tätig wird. Sekundärrechtsetzung bleibt Aufgabe anderer Institutionen, namentlich des Europäischen Parlaments und des Rats (Art. 14 Abs. 1 S. 1 und Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV).

Fraglich ist allerdings, inwieweit Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV, demzufolge der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür festlegt, eine Kompetenznorm für den Erlass von Beschlüssen durch den Europäischen Rat darstellt, die die anderen Organe und auch die Mitgliedstaaten nicht mehr nur politisch, sondern gerade auch rechtlich binden können. Für eine solche Interpretation könnten zunächst die Organstellung des

25 Vgl. Francesco Capotorti: Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique, in: Capotorti: Du droit international au droit de l'intégration, 1987, S. 79–96, hier S. 87; Meisel, in: Grabitz/Hilf/Nettekoven (Hrsg.): Das Recht der EU, 2024, Art. 15 EUV, Rn. 62.

26 Dazu Christian Calliess: Die Organisation der Europäischen Kommission: Zwischen Bewährung und Reformbedarf, in: Wolfgang Kahl/Ute Mager (Hrsg.): Verwaltungsorganisation, Baden-Baden 2023, S. 255–291.

Europäischen Rats sowie die im Vertrag von Lissabon umfänglich vorgesehene Möglichkeit des EuGH sprechen, Handlungen des Europäischen Rats zu überprüfen.²⁷

Gewichtige Argumente sprechen jedoch gegen eine solche auf Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV gestützte rechtsverbindliche Entscheidungskompetenz. Zu nennen ist an dieser Stelle zunächst der Umstand, dass der Vertrag von Lissabon die Materien, in denen der Europäische Rat rechtsverbindliche Beschlüsse verabschieden darf, abschließend aufzählt. Weiterhin deutet die Verwendung der Terminologie des „Konsenses“ eher auf eine politische, denn auf eine rechtlich verbindliche Entscheidungskompetenz hin (Art. 15 Abs. 4 EUV). Der Vertrag spricht im Falle der Rechtsverbindlichkeit immer von Einstimmigkeit.²⁸ Im Ergebnis ist somit festzustellen, dass Art. 15 Abs. 1 EUV keine Kompetenzregelung für den Europäischen Rat enthält, rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen.²⁹

Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Vertrag von Lissabon vielfältige Kompetenzen vorsieht, die den Europäischen Rat zur Regelung institutioneller Fragen berechtigen und diesen dadurch – wie bereits im Verfassungsvertrag angelegt – in wesentlichen Punkten stärkt.³⁰ Zum einen kann der Europäische Rat bestimmte Schlusselentscheidungen mit Verfassungscharakter treffen, die den AEUV ergänzen, ausfüllen oder fortschreiben und auf diese Weise das komplexe völkervertragsrechtliche Verfahren für formelle Änderungen der europäischen Verträge gemäß Art. 48 Abs. 1 bis 5 EUV vermeiden. So hat der Europäische Rat als grundlegende Neuerung den Charakter eines „verfassungsgebenden“ Organs erhalten, das im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren des Art. 48 Abs. 6 EUV nach Anhörung des Parlaments und der Kommission ohne eine entsprechende Regierungskonferenz einstimmig über eine Vertragsänderung beschließen kann, soweit die Vertragsänderung Bestimmungen des dritten Teils des AEUV betrifft, also die internen Politikbereiche der Union. Für das Inkrafttreten der Änderungen bedarf es freilich auch weiterhin der Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Auf diesem Weg hat der Europäische Rat in Art. 136 AEUV den neuen Abs. 3 zur Errichtung eines Stabilitätsmechanismus für die Euro-Mitgliedstaaten eingefügt;³¹ die bislang einzige förmliche Vertragsänderung seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.

In diesem Kontext ist auch die Kompetenz des Europäischen Rats zu sehen, innerhalb eines vorgezeichneten Rahmens selbstständig Vertragsbestimmungen zu modifizieren, welche v. a. das institutionelle Gefüge der Union betreffen (sogenannte Passerelle-Klauseln).³² Zu nennen ist hier zunächst Art. 48 Abs. 7 EUV, wonach der Europäische Rat in Fällen, in denen der Rat nach Maßgabe des AEUV oder des Titels V des EUV in einem Bereich oder einem bestimmten Fall einstimmig beschließt, mit Zustimmung des Parla-

27 Vgl. hierzu insbesondere Art. 263 Abs. 1, Art. 265 Abs. 1, Art. 267, Art. 269 AEUV; Lenski, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 15 EUV, Rn. 29–33.

28 Vgl. nur Art. 22 Abs. 1, Art. 31 Abs. 3 EUV.

29 So auch Andreas Haratsch, in: Matthias Pechstein/Carsten Nowak/Ulrich Häde (Hrsg.): Frankfurter Kommentar zu EUV/GRC/AEUV, Tübingen 2023, Art. 15, Rn. 34.

30 Vgl. hierzu Calliess: Die neue Europäische Union, 2010, S. 124–128; Streinz/Ohler/Herrmann: Der Vertrag von Lissabon, 2010, S. 49–52.

31 Beschluss 2011/199/EU des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 91, 6.4.2011, S. 1–2.

32 Näher dazu Robert Böttner: Brückenklauseln im europäischen Verfassungsrecht, in: Europarecht 3/2017, S. 381–400.

ments entscheiden kann, dass in diesen Fällen nunmehr mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen ist. Ferner kann der Europäische Rat beschließen, dass in Bereichen, in denen der AEUV ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht, zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren übergegangen wird. Eine Ratifikation der Vertragsänderung durch alle Mitgliedstaaten ist in diesen Fällen nicht mehr erforderlich; zum Ausgleich verfügen jedoch alle nationalen Parlamente innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung des Beschlusses des Europäischen Rats über ein Vetorecht. Der deutsche Gesetzgeber muss – in Umsetzung der Vorgaben des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 2009 – gemäß § 4 des Gesetzes über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG) darüberhinausgehend explizit durch Gesetz zustimmen; Schweigen genügt zur Wahrnehmung der geforderten Integrationsverantwortung nicht.³³

Überdies sind dem Europäischen Rat – vormals dem Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs vorbehaltene – besonders wichtige Personalentscheidungen zugewiesen, darunter die Ernennung des Präsidenten der Kommission (Art. 17 Abs. 7 EUV), des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 Abs. 1 EUV) sowie des Präsidenten, des Vizepräsidenten und weiterer Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (EZB) (Art. 283 Abs. 2 AEUV).

Bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten steht der Europäische Rat allerdings in einem vertraglich gewollten und nicht aufgelösten Konkurrenzverhältnis zum Europäischen Parlament.³⁴ Dieses ist per definitionem ein politisches EU-Organ, was dazu führt, dass auch die Kommission über ihren Präsidenten und seine Leitlinienkompetenz insgesamt politischer wird.³⁵ Dazu trägt das rechtlich nach überwiegender Meinung zwar nicht gebotene,³⁶ aber im Lichte des Demokratieprinzips (vgl. Art. 2, 10 EUV) naheliegende und politisch erstmals 2014 praktizierte Konzept der Spitzenkandidaten bei. Hier nach bestimmen die europäischen Parteifamilien für die Wahlen zum Europaparlament einen Spitzenkandidaten für die Position des Kommissionspräsidenten mit der Idee, dass der Europäische Rat den Spitzenkandidaten der in der Wahl erfolgreichsten Partei für den Posten nominiert. Jean-Claude Juncker war für die Wahl 2014 der Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP), die in der Wahl die meisten Stimmen gewann – er wurde dann gemäß Art. 17 Abs. 7 EUV im Lichte der Ergebnisse der Wahlen vom Europäischen Rat für den Posten des Kommissionspräsidenten nominiert und im Zuge dessen durch das Europäische Parlament gewählt. Dass Juncker so offensiv mit dem politischen Charakter seiner Kommission warb, war eng verbunden mit seiner zusätzlichen

³³ Vgl. BVerfG: Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30.6.2009, 2 BvE 2/08, Rn. 267–437, 412; dazu Calliess: Die neue Europäische Union, 2010, S. 253–264, 277–286.

³⁴ Dazu Calliess: Die Organisation des Europäischen Kommissionspräsidenten, 2023.

³⁵ Päivi Leino-Sandberg: The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making, Cambridge 2021, S. 142.

³⁶ Anders Anna Kocherov: Constitutional Complexities of European Democracy in Light of the 2014 European Parliament Elections, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien 4/2014, S. 443–460, die den Spitzenkandidatenprozess für unionsrechtswidrig hält; dagegen wie hier Thomas Holzner: Das Europäische Parlament im Institutionenengelüpf der EU – Verschiebung der Kräfteverhältnisse infolge der Durchsetzung eines „Spitzenkandidaten“ als Kommissionspräsident?, in: Europarecht 5/2015, S. 525–542, hier S. 528–530; sowie Matthias Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV, 2022, Art. 17 EUV, Rn. 47.

Legitimation als Spitzenkandidat.³⁷ Darin sah er ein Mandat, die politischen Prioritäten, mit denen er Wahlkampf gemacht hatte, umzusetzen.³⁸

Über die genannten Personalentscheidungen hinaus hat der Europäische Rat nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV das Recht, auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einstimmig einen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu erlassen. Ihm wird ferner die Kompetenz verliehen, über die Reduzierung der Anzahl der Kommissare und die Details des mit einer verkleinerten Kommission verbundenen Rotationssystems zu beschließen (Art. 17 Abs. 5 EUV). In Bezug auf die Zusammensetzung des Rats sowie die Rotation des Ratsvorsitzes (Art. 16 Abs. 6, Abs. 9 EUV i. V. m. Art. 236 AEUV) kann der Europäische Rat sogar mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Schließlich kann der Europäische Rat im Rahmen der „Unionsaufsicht“ zur Einhaltung der Verfassungswerte des Art. 2 EUV³⁹ nach Art. 7 Abs. 2 EUV feststellen, dass ein Mitgliedstaat die Grundwerte der Union schwerwiegend und anhaltend verletzt, um somit die Voraussetzung für die Aussetzung von Mitgliedschaftsrechten (bis hin zum Stimmrecht der betroffenen Regierung) zu schaffen.

Eine weitere institutionelle Stärkung erfährt der Europäische Rat insbesondere dadurch, dass die einzelnen Abstimmungsmodi für die Fälle, in denen dieser rechtsförmig, also durch Beschluss handelt, dezidiert aufgeführt werden. Der Europäische Rat kann in diesen Fällen einstimmig (z. B. Art. 22 Abs. 1 UAbs. 3 EUV), mit qualifizierter Mehrheit (z. B. Art. 18 EUV) oder mit einfacher Mehrheit beschließen (z. B. Art. 48 Abs. 3 EUV). Bemerkenswert ist, dass in all diesen Fällen der Kommissionspräsident sowie der Präsident des Europäischen Rates – wie bereits erläutert – nicht an der Abstimmung beteiligt sind (Art. 235 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV) und der Europäische Rat damit dem Grunde nach dem Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs gleicht.⁴⁰

Der Europäische Rat als Schattengesetzgeber?

In Beobachtung der politischen Praxis seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist festzustellen, dass der Europäische Rat seine allgemeine politische Leitungsfunktion recht extensiv versteht und zunehmend über konkretere Einzelfragen politisch (vorab-)entscheidet.⁴¹ Obgleich diese Praxis grundsätzlich von dessen Mandat gedeckt ist, wirft sie dennoch Fragen auf, insbesondere in Hinblick auf Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV, wonach der Europäische Rat explizit nicht gesetzgeberisch tätig werden darf.⁴²

Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Zusammenhang die Versuche des Europäischen Rats, mittels der die Klima- und Migrationspolitik betreffenden Schluss-

37 Leino-Sandberg: The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making, 2021, S. 182.

38 Stefan Becker et al.: The Commission: boxed in and constrained, but still an engine of integration, in: West European Politics 5/2016, S. 1011–1031, hier S. 1021.

39 Dazu Christian Calliess: Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?, in: JuristenZeitung 21/2004, S. 1033–1045.

40 Siehe auch Wolfgang Wessels: The European Council, London 2015, S. 17–18.

41 Ausführlich Puetter: The European Council and the Council, 2014, S. 68–73; Wessels: The European Council, 2015, S. 9–10; Sigrid Boysen/Moritz von Unger: Regulating EU Climate and Energy Matters through Conclusions: The Limits of Consensus, in: Journal for European Environmental & Planning Law 2/2015, S. 128–155, hier S. 130.

42 Siehe dazu Nils Meyer-Ohlendorf: Can the European Council impose consensus on EU climate policies?, Ecologic Institut: Discussion Paper 2015, S. 7–9; Boysen/von Unger: Regulating EU Climate and Energy Matters, 2015, S. 130.

folgerungen auf die Modalitäten des Entscheidungsverfahrens im Rat Einfluss zu nehmen. So lassen sich z. B. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats aus dem Oktober 2014⁴³ und Juni 2015⁴⁴ dahingehend interpretieren, dass sie dem Rat zur Beschlussfassung Einstimmigkeit vorschrieben, obwohl dieser gemäß der einschlägigen Abstimmungsregeln eigentlich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden können.⁴⁵

Hierin ist in Einklang mit einer Einschätzung des EuGH⁴⁶ eine (bewusste) Umgehung der von den Verträgen vorgesehenen Entscheidungsverfahren zu sehen, die rechtswidrig ist. Einer solchen einseitigen De-facto-Änderung der Abstimmungsregeln durch den Europäischen Rat stehen insbesondere der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts sowie die Grundregel des Art. 15 Abs. 1 EUV entgegen, die es dem Europäischen Rat verbieten, mit seinen Schlussfolgerungen das organisationsrechtliche Kompetenzgefüge der EU zu unterlaufen und die Gestaltungsspielräume der anderen Unionsorgane vertragswidrig zu beschränken.⁴⁷

Gestützt wird dieser Befund zudem durch die Existenz der Passerelle-Klauseln des Art. 48 Abs. 7 EUV, welche zwar die Möglichkeit einer Änderung des Abstimmungsmodus im Rat hin zu qualifizierter Mehrheitsentscheidung bzw. des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens eröffnet, diese jedoch auf bestimmte Sachbereiche begrenzt und an ein förmliches Verfahren knüpft. Eine Änderung der Abstimmungsregeln außerhalb der eng gezogenen Grenzen des Art. 48 Abs. 7 EUV ist im Umkehrschluss daher nicht möglich. Der EuGH hat hierzu bereits ausgeführt, dass nur die Verträge selbst ein Organ dazu ermächtigen können, ein von ihnen geschaffenes Entscheidungsverfahren zu ändern, da die Grundsätze über die Willensbildung der Unionsorgane nicht zu deren Disposition stehen.⁴⁸

Art. 48 Abs. 7 EUV sieht darüber hinaus nur vor, den Anwendungsbereich der qualifizierten Mehrheit auszuweiten, nicht jedoch diesen zu beschränken.⁴⁹ Letzteres würde zu einer Aushöhlung der auf der qualifizierten Mehrheit fußenden supranationalen Gemeinschaftsmethode führen und die Handlungsfähigkeit der EU erheblich beschneiden, da einzelne Mitgliedstaaten auf diese Weise faktisch ein Vetorecht erhielten.⁵⁰ Der damit verbundene intergouvernementale Rückschritt ließe sich nur schwerlich mit der durch den Vertrag von Lissabon bewirkten Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf diverse neue Politikbereiche in Einklang bringen. An diesem Ergebnis vermag schließlich auch der Umstand nichts ändern, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats nach überwiegender Ansicht keine rechtliche Bindungswirkung entfalten. Die Abweichung der Verfassungspraxis vom Verfassungstext röhrt daher, dass sich der Rat in der Regel

⁴³ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23./24.10.2014, EUCO 169/14, S. 1.

⁴⁴ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 25./26.6.2015, EUCO 22/15, S. 2.

⁴⁵ Vgl. Meyer-Ohlendorf: Can the European Council impose consensus?, 2015, S. 4; Jens Brauneck: Flüchtlingsstrom 2015: EU-Notfall-Unverteilungsmechanismus ohne wirksame Beteiligung von EU-Parlament und EU-Kommission?, in: Europarecht 1/2018, S. 62–86, hier S. 64–65.

⁴⁶ EuGH: Urteil vom 6.9.2017, ECLI:C:2017:631, Slowakei und Ungarn/Rat, Rn. 148–149.

⁴⁷ Pechstein, in: Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV, 2018, Art. 15, Rn. 3.

⁴⁸ EuGH: Urteil vom 10.9.2015, ECLI:EU:C:2015:579, Parlament/Rat, Rn. 43.

⁴⁹ Meyer-Ohlendorf: Can the European Council impose consensus?, 2015, S. 9.

⁵⁰ Ebenda, S. 5.

zumindest de facto verpflichtet sehen wird, den Schlussfolgerungen Folge zu leisten und genau dies vom Europäischen Rat höchstwahrscheinlich auch so beabsichtigt ist.⁵¹

Etwas anders liegt der Sachverhalt in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik im Kontext der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise⁵² wie auch der COVID-19-Pandemie. Der Europäische Rat bildet insoweit den institutionellen Mittelpunkt der von Bundeskanzlerin Angela Merkel so bezeichneten „Unionsmethode“, der zufolge die supranationale Rechtsetzung im Wege der klassischen Gemeinschaftsmethode durch ein koordinierendes Handeln der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat ergänzt wird.⁵³ Eine solche intergouvernementale Ergänzung des supranationalen Handelns der Union mag sich einerseits freilich auf eine gewisse pragmatische Tradition im Verlaufe der europäischen Integration berufen können.⁵⁴ Andererseits etabliert die „Unionsmethode“ eine Art zweistufiges Entscheidungsverfahren, in dem der Europäische Rat die wesentlichen Grundzüge der Sache nach „quasi-legislativ“ politisch vorentscheidet und sogleich über die „passende“ Form der rechtlichen Umsetzung entscheidet: entweder sekundärrechtlich unter Anwendung der Gemeinschaftsmethode (im Fall der Aufbau- und Resilienzfazilität im Jahr 2020 während der COVID-19-Pandemie) oder aber, falls die entsprechenden Kompetenzgrundlagen der Union hierzu fehlen, durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den gewillten Mitgliedstaaten (so während der Finanz- und Staatsschuldenkrise im Fall des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (Fiskalvertrag) von 2012). Wenn auch wissenschaftlich wenig beachtet und diskutiert, so weist die Unionsmethode in der politischen Praxis doch auf ein Zweistufensystem hin, wonach der politischen Vorentscheidung durch den Europäischen Rat die rechtliche Umsetzung durch Rat und Parlament folgen.

Diese Form des politischen Entscheidens entfaltet nicht nur eine Spannungslage zur Initiativfunktion der Kommission sowie dem politischen Entscheidungsspielraum des Rats,⁵⁵ sondern insbesondere auch zum Legitimationsrahmen der dualen Legitimation europäischer Politikentscheidung. Das Europäische Parlament ist entgegen den Vorgaben des Art. 10 Abs. 2 EUV nicht an den Weichen stellenden Vorentscheidungen des Europäischen Rats beteiligt, die später in konkrete Gesetzgebung gegossen werden müssen.

⁵¹ Vgl. Meyer-Ohlendorf: Can the European Council impose consensus?, 2015, S. 6; zur Einordnung der Schlussfolgerungen als „soft law“ siehe Uta Stäsche: Europäischer Klimaschutz und Europäischer Rat – Rechtsnatur und Entwicklung der Treibhausgasminderungsziele auf europäischer Ebene, in: Natur und Recht 4/2014, S. 246–253, hier S. 250–253; sich für eine rechtliche Bindungswirkung aussprechend Boysen/von Unger: Regulating EU Climate and Energy Matters, 2015, S. 145–146.

⁵² Christian Calliess: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtssetzung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2012, S. 113–182, hier S. 163–165; Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Tektonische Machverschiebungen – die Krise als Auslöser und Verstärker des institutionellen Wandels, in: Zeitschrift für Politik 2/2013, S. 220–241; Frank Schorkopf: Krisensymptome supranationaler Leitbilder – zur Notwendigkeit intergouvernementaler Integration, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/2013, S. 189–212.

⁵³ Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge am 2.11.2010, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 111-1, 2.11.2010.

⁵⁴ Calliess: Die neue Europäische Union, 2010, S. 23–26; Hauke Delfs: Komplementäre Integration, Tübingen 2015, S. 115–140.

⁵⁵ Vgl. Sergio Fabbrini/Uwe Puetter: Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics, in: Journal of European Integration 5/2016, S. 481–495, hier S. 490.

sen.⁵⁶ Diese Form der Schattengesetzgebung des Europäischen Rats ist von seiner politischen Impulsfunktion, mit der durchaus auch konkret gestaltende Elemente einhergehen können, zu unterscheiden. Letztere ist jedoch keine operative Gesetzgebung, sondern eher strategische Lückenschließung. Insoweit kann in der politischen Praxis – insbesondere in Zeiten krisenhafter Zusätzungen – die politisch notwendige Handlungsfähigkeit und Akzeptanz unter den Mitgliedstaaten oftmals nur durch das Eingreifen des Europäischen Rats hergestellt werden.⁵⁷ Nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Februar 2022 einigte sich die EU auf umfangreiche interne Maßnahmen wie auch auf Unterstützungspakete für die Ukraine. Dabei war es zwar formell der Rat, der die Entscheidungen im Bereich Sanktionen gegen Russland und Beschlüsse zur europäischen Energiepolitik traf; diese Entscheidungen aber waren meist im Vorfeld vom Europäischen Rat auf höchster politischer Ebene erörtert worden. Hierzu vermittelt Art. 15 Abs. 1 EUV die notwendige europarechtliche Legitimation, die auf mitgliedstaatlicher Ebene durch die Kontrolle der Regierung seitens der nationalen Parlamente (in Deutschland Art. 23 Abs. 3 Grundgesetz) ergänzt wird.⁵⁸

Mit dem sogenannten Euro-Gipfel hat sich im Verlauf der europäischen Finanz- und Staatsschuldenkrise auf Ebene der Staats- und Regierungschefs außerdem ein auf die Eurozone bezogenes funktionales Äquivalent zum Europäischen Rat institutionalisiert.⁵⁹ Dieses informelle Gremium ist im europäischen Primärrecht nicht vorgesehen, hat aber in Art. 12 Fiskalvertrag eine formale Rechtsgrundlage erhalten.⁶⁰ Danach setzt sich der Euro-Gipfel aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Eurozone und dem Kommissionspräsidenten zusammen, wählt einen eigenen Präsidenten⁶¹ und tagt mindestens zweimal jährlich.⁶² Der Euro-Gipfel tagt üblicherweise am Rande der Tagungen des Europäischen Rats und erlässt Erklärungen, die – ähnlich den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats – lediglich politische Verbindlichkeit entfalten.

56 Christian Calliess: Der Kampf um den Euro: Eine „Angelegenheit der Europäischen Union“ zwischen Regierung, Parlament und Volk, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1/2012, S. 1–7; Manuel Sarrazin/Sven-Christian Kindler: „Brügge sehen und sterben“ – Gemeinschaftsmethode versus Unionsmethode, in: *integration* 3/2012, S. 213–222; siehe auch Johannes Müller Goméz/Wulf Reiners: Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, in: *integration* 4/2019, S. 262–279, hier S. 278.

57 Vgl. Fabbrini/Puetter: Integration without supranationalisation, 2016, S. 489.

58 Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel am Europa-Kolleg in Brügge am 2.11.2010; dazu kritisch Calliess: Finanzkrisen als Herausforderung der internationalen, europäischen und nationalen Rechtsetzung, 2012, S. 158–176.

59 Lenski, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 15 EUV, Rn. 42–46; Puetter: The European Council and the Council, 2014, S. 126–133.

60 Näheres regelt die Geschäftsordnung des Euro-Gipfels vom 14. März 2013. Siehe Generalsekretariat des Rates: Regeln für die Organisation der Arbeiten des Euro-Gipfels, Luxemburg 2013.

61 In der Praxis wird der jeweilige Präsident des Europäischen Rats auch zum Präsidenten des Euro-Gipfels gewählt.

62 Außerdem wird der Präsident der EZB zu den Treffen der Euro-Gruppe eingeladen. Der Präsident des Europäischen Parlaments und der Präsident der Euro-Gruppe können ebenfalls eingeladen werden. An bestimmten Treffen (Art. 12 Abs. 3 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion) nehmen außerdem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten teil, deren Währung nicht der Euro ist.

Schlussbetrachtung: Intergouvernementalisierung und interinstitutionelle Konkurrenz

Im Ergebnis kann der Europäische Rat in rechtlicher Perspektive als Leitungsorgan der „Union der Staaten“ bezeichnet werden, das als Gegenstück zum Europäischen Parlament – dem Repräsentationsorgan für die „Union der Bürger“ – fungiert.

Wie der Rat vertritt auch der Europäische Rat die nationale Akteursebene der Mitgliedstaaten im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund.⁶³ Allerdings wird dem Europäischen Rat in einigen Bereichen die Rolle einer den anderen Organen, vor allem aber dem Rat, übergeordneten Unionsinstanz zugewiesen, die strategische Impulse setzt, Leitlinien vorgibt, Prioritäten setzt und Grundentscheidungen trifft.

Der Europäische Rat bindet die politischen Führungsspitzen der Mitgliedstaaten, ohne oder gegen die keine Integrationsfortschritte erzielt werden können, stärker in die EU ein. Er trägt damit – vor allem in Krisensituationen – zu einer Intergouvernementalisierung der EU bei. Insoweit ist als Leitlinie zwischen strategischen und operativen Entscheidungen zu unterscheiden. Wenn der Europäische Rat immer mehr vom Beratungsgremium zum maßgeblichen Entscheidungszentrum der EU und Schattengesetzgeber der EU wird, ist eine rechtlich problematische Grauzone erreicht. Vor allem wenn der Europäische Rat seine allgemeine politische Leitungsfunktion aus Art. 15 Abs. 1 S. 1 EUV extensiv versteht und nicht nur strategisch politische Impulse setzt, sondern operativ über konkrete Einzelfragen im Wege der Einstimmigkeit (vorab-)entscheidet, steht diese Praxis in einem rechtlichen Spannungsverhältnis zur roten Linie des Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV, wonach der Europäische Rat ja gerade nicht gesetzgeberisch tätig werden darf. Dieses rechtliche Spannungsverhältnis wird zu einem Rechtsproblem, das das institutionelle Gleichgewicht der EU⁶⁴ gefährdet, wenn im Zuge dessen vertraglich vorgesehene Mehrheitsentscheidungen im Rat durch einstimmige Vorentscheidungen des Europäischen Rats umgangen werden. Art. 15 Abs. 1 S. 2 EUV ist daher verletzt, wenn der Europäische Rat zum operativ und konkret handelnden Schattengesetzgeber wird.

Zugleich haben die vorstehenden Ausführungen deutlich werden lassen, dass der Europäische Rat im Zuge dieser Entwicklung mit den Gesetzgebungsorganen der Union – und hier v. a. der Kommission und ihrem Initiativrecht – konkurriert. Hinzu kommt: Je politischer die Kommission wird, desto mehr rückt diese institutionelle Konkurrenz in den Blick. Wie schon die Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) war und ist die Kommission notwendigerweise ein (auch) politischer Akteur, eine Tatsache, die unter dem Mantel der „Technokratie“ und „Bürokratie“⁶⁵ lange Zeit verdeckt wurde,⁶⁶ aber im Zuge der europäischen Integration mit der Ausweitung der Zuständigkeiten der EU in politisch sensible Bereiche wie die Wirtschafts- und Währungspolitik oder die Innen- und Justizpolitik immer offensichtlicher wurde. Die stärke-

⁶³ Dazu ausführlich Christian Calliess, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, München 2022, Art. 1 EUV, Rn. 27–49.

⁶⁴ Ebenda, Art. 13 EUV, Rn. 10–18.

⁶⁵ Dazu Enrico Peuker: Bürokratie und Demokratie in Europa. Legitimität im Europäischen Verwaltungsverbund, Tübingen 2011, S. 209–210.

⁶⁶ Instruktiv dazu Frank Schorkopf: Die unentschiedene Macht. Verfassungsgeschichte der Europäischen Union, 1948–2007, Göttingen 2023, S. 40–43.

re politische Rolle ist organisationsrechtlich durch den Vertrag von Lissabon gewollt und kommt in den Änderungen des Art. 17 EUV zum Ausdruck. Die Juncker-Kommission legte diesen Umstand durch ihre internen Umstrukturierungen stärker offen und nutzte politische Spielräume effektiver und öffentlichkeitswirksam aus. Mit dem Ziel, den Ruf der Kommission als einer bürgerfernen technokratischen Institution zu überwinden, beriefen sich Präsident Juncker und seine Kommission auf das erwähnte, in Art. 17 Abs. 7 EUV angelegte Spitzenkandidatensystem und die daraus folgende demokratische Legitimation einer „politischen Kommission“, die sich an ihre im „Wahlkampf“ gegenüber den Bürgern gemachten politischen Versprechen („Prioritäten“) gebunden fühlt und diese während ihrer Amtszeit auch einlöst („promise and delivery“).⁶⁷

Deutlich wurde die zunehmende Konkurrenz mit Blick auf strategische Fragen z. B. nach Vorlage des Weißbuchs zur Zukunft Europas durch die Juncker-Kommission im März 2017.⁶⁸ Angesichts der geringen Reformbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die den im Juni 2015 vorgelegten Fünf-Präsidenten-Bericht zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion⁶⁹ im Europäischen Rat nur „zur Kenntnis“ nahmen,⁷⁰ fehlte es der Kommission – anders als beim Weißbuch der Delors-Kommission zur Vollendung des Binnenmarkts aus dem Jahre 1985,⁷¹ das der Europäische Rat mehrfach von der Kommission explizit erbeten hatte⁷² – an einem Mandat für Reformvorschläge. Nicht zuletzt aus dieser Erfahrung heraus verzichtete die Kommission im Weißbuch zur Zukunft Europas auf konkrete Initiativen und Vorschläge. Mit den vorgestellten fünf Szenarien setzte sie darauf, einen europäischen Reflexionsprozess anzustoßen, im Zuge dessen sich Regierungen, Parlamente und Bürger der Mitgliedstaaten über den einzuschlagenden europäischen Weg Klarheit verschaffen sollten. Dennoch skizzerte Kommissionspräsident Juncker die Perspektive der Kommission in seiner Rede zur Lage der Union am 13. September 2017.⁷³ Konkretisiert wurde diese in einer Absichtserklärung des Kommissionspräsidenten an den Präsidenten des Europäischen Parlaments und den Regierungschef des Landes, das zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz der Ratspräidentschaft innehatte. Diese enthielt einen Fahrplan mit Vorschlägen für erste Reformen, die ohne Vertragsänderung, zum Teil unter Nutzung der sogenannten Passerellen (vgl. z. B. Art. 48 Abs. 7 EUV), umgesetzt hätten werden können. Über diesen sollte der Europäi-

⁶⁷ Ausführlich dazu Calliess: Die Organisation der Europäischen Kommission, 2023.

⁶⁸ Exemplarisch insoweit die „Leaders‘ Agenda“, die 2017 in Konkurrenz zum Weißbuch zur Zukunft Europas und der „Road to Sibiu“-Strategie der Kommission formuliert wurde; dazu Christian Calliess: Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die Europäische Union: vom Weißbuch der Kommission zu einer flexibleren Arbeitsmethode, in: *integration* 2/2019, S. 97–117, hier S. 104–106.

⁶⁹ Vgl. Europäische Kommission: Schritte zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, COM(2015) 600 final, 21.10.2015; skeptisch Frank Schorkopf: Zukunftsortientierung oder Realitätsleugnung? Der Präsidentenbericht zur Reform der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 3/2015, S. 356–373; positiver Wolfram Cremer: Auf dem Weg zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung?, in: Europarecht 3/2016, S. 256–280.

⁷⁰ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2015, S. 8.

⁷¹ Europäische Kommission: Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 endg., 14.6.1985.

⁷² Dazu David R. Cameron: The 1992 Initiative: Causes and Consequences, in: Alberta M. Sbragia (Hrsg.): Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the “New” European Community, Washington, D.C. 1992, S. 23–74.

⁷³ Europäische Kommission: Präsident Jean-Claude Juncker: Rede zur Lage der Union 2017, SPEECH/17/3165, 13.9.2017.

sche Rat auf einem Sondergipfel in Sibiu entscheiden, der dann tatsächlich am 9. Mai 2019 stattfand.⁷⁴ Dieser von der Kommission vorgeschlagene Fahrplan für Reformen, die sogenannte „Roadmap to Sibiu“, wurde vom Europäischen Rat und seinem Präsidenten als Kompetenzanmaßung wahrgenommen und ihr wurde die sogenannte Agenda der EU-Führungsspitzen („Leaders Agenda“) vom 20. Oktober 2017 als mitgliedstaatlicher Impuls gegenübergestellt. Inhaltlich sollten die Staats- und Regierungschefs nach beiden Agenden regelmäßig zu den im Weißbuch und in den Reflexionspapieren angesprochenen Zukunftsherausforderungen tagen, um auf dem Europäischen Rat von Sibiu ein Reformpaket für die EU-27 schnüren zu können. Dieses sollte vor dem Hintergrund des erfolgten Brexits die Handlungsfähigkeit der EU demonstrieren und sodann bis 2025 umgesetzt sein.⁷⁵

Beginnend mit der sogenannten Politischen Kommission unter Präsident Juncker und (in der Öffentlichkeit nicht so explizit) fortgesetzt durch die Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen hat sich das Amt des Kommissionspräsidenten zum politischen Gesicht der EU entwickelt, das neben demjenigen des Präsidenten des Europäischen Rats Sichtbarkeit und Einfluss beansprucht und tatsächlich auch bekommt.⁷⁶ Mit dem Ziel die skizzierte institutionelle Konkurrenz zu vermeiden und die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken, könnten perspektivisch das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission und das Amt des Präsidenten des Europäischen Rats unter einem Doppelhut in einer Person vereint werden.⁷⁷ Würde man diesen Doppelhut im Kontext der Wahlen zum Europäischen Parlament mit dem Spaltenkandidatenprozess sowie den sogenannten transnationalen Listen⁷⁸ kombinieren, so entstünde an der Spitze der EU ein Präsidentenamt, das Handlungsfähigkeit und starke demokratische Legitimation in sich vereint: Auf einer europäischen Liste könnten alle Spaltenkandidaten kandidieren und so ein Europäischer Präsident von den Unionsbürgern direkt gewählt werden. Bei entsprechendem politischem Willen könnte dieser Vorschlag sogar ohne Vertragsänderung realisiert werden.⁷⁹

-
- 74 Europäische Kommission: State of the Union 2017. Letter of Intent to President Antonio Tajani and to Prime Minister Jüri Ratas, 13.9.2017, sowie Europäische Kommission: Rede zur Lage der Union, 2017: „Deshalb appelliere ich an Präsident Tusk und an Rumänien, das in der ersten Jahreshälfte 2019 den Ratsvorsitz innehaben wird, am 30. März 2019 einen Sondergipfel [Hervorhebung im Original] einzuberufen. Mein Wunsch ist, dass dieser Gipfel in der schönen Stadt Sibiu stattfindet, die auch als Hermannstadt bekannt ist. Das wäre der Moment, um gemeinsam die Beschlüsse zu fassen, die für ein enger vereintes, stärkeres und demokratischeres Europa notwendig sind.“
- 75 Zum Weißbuch und dem weiteren Prozess Calliess: Zukunftsszenarien und Reformoptionen für die EU, 2019; sowie Christian Calliess: Erweiterung und Reform der Europäischen Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 17/2023, S. 781–788.
- 76 Calliess: Die Organisation der Europäischen Kommission, 2023.
- 77 Vgl. den offenen Wortlaut von Art. 15 Abs. 6, Art. 17 Abs. 7 EUV sowie den diesbezüglichen Vorschlag in der Rede von Kommissionspräsident Juncker zur Lage der Union vom 13. September 2017.
- 78 Dazu Thomas Giegerich: Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, 16.8.2022, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-verflechtungsfalle-des-europawahlrechts/> (letzter Zugriff: 20.3.2025).
- 79 Europäische Kommission/Europäisches Zentrum für politische Strategie: Building on the Spaltenkandidaten Model. Bolstering Europe's Democratic Dimension, 2018; in Verbindung mit Europäische Kommission/Europäisches Zentrum für politische Strategie: A Double-Hatted President. A New Way of Governing for a Union of 27, 2018; im Kontext Calliess: Erweiterung und Reform der Europäischen Union, 2023, S. 782–783.

Schalten und walten – der Europäische Rat und die Erweiterung der Europäischen Union

Barbara Lippert*

The decision to admit new members to the European Communities or the European Union (EU) has always been a power reserved to the member states. Since its creation in 1974, the European Council has been used by the Heads of State or Government to discuss key political positions on enlargement and to decide on the start and end of accession negotiations. In addition to the involvement of the European Council enshrined in Art. 49 of the Treaty on European Union, the European Council determines the course of enlargement policy through its various roles and functions. At the same time, other EU institutions and the Council's own working methods place limits on the European Council's ability to act. The new threat situation in Europe with the Russian war against Ukraine and the resulting geopolitical challenges for the EU also challenge the European Council as the EU's centre of political power.

Seit jeher haben die Mitgliedstaaten das Sagen, wenn es um die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäischen Gemeinschaften (EG) oder die Europäische Union (EU) geht. Denn am Ende der Beitrittsverhandlungen stehen ein völkerrechtlicher Vertrag der alten Mitglieder mit dem neuen Mitglied und zudem eine Änderung des EU-Primärrechts. Erweiterung ist daher immer ein konstitutioneller Akt.¹ Inzwischen geht diesem allerdings ein langer Heranführungs- und Verhandlungsprozess voraus. Die Staats- und Regierungschefs nutzen den 1974, ein Jahr nach der ersten Erweiterungsrunde gegründeten Europäischen Rat, um über die politischen Weichenstellungen zu beraten und untereinander den Start und das Ende der Verhandlungen zu vereinbaren. Sie begleiten den gesamten Erweiterungsprozess, legen Schrittfolgen und Kriterien für die Aufnahme fest und können insbesondere direkt in die Schlussverhandlungen eingreifen. Beim Europäischen Rat liegt der Schlüssel für alle Reformen der EU-Verträge und der Politiken, die notwendigerweise oder willentlich mit der Aufnahme neuer Mitglieder einhergehen. In der Erweiterungspolitik kommt die politische Zentralität des Europäischen Rats im EU-System in vielen Rollen und Funktionen zur Geltung. Die Vertragsgrundlagen sowie eine Rollen- und Funktionenbilanz sind Gegenstand dieser Analyse.

Die Vertragsgrundlagen

Die EU-Verträge sehen den Europäischen Rat nicht als Hauptakteur der Erweiterung vor. Wie zu zeigen sein wird, ist die Mitwirkung des Europäischen Rats aber deutlich größer als es Art. 49 Vertrag über die Europäische Union (EUV) zunächst vermuten lässt. In einem Artikel zur Aufnahme neuer Mitglieder findet der Europäische Rat erst seit dem Lissabonner Vertrag Erwähnung, und zwar insofern er dafür verantwortlich ist, Kriterien für diese Aufnahme zu vereinbaren. Die Kriterien sind vom Rat (der Minister) dann zu berücksichtigen. Staaten, die der EU beitreten wollen, richten ihren Antrag an den Rat. Der Rat ist auch das Organ, das einstimmig den förmlichen Beschluss über den

* Dr. Barbara Lippert, Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

¹ Wolfgang Wessels: The European Council, London 2015, S. 178–186.

Beginn der Verhandlungen und die Aufnahme fasst. Die jeweils richtungsgebende politische (Vor-)Entscheidung fällt jedoch im *Europäischen Rat*.

Unter den Unionsorganen hat der Rat wegen des intergouvernementalen Charakters des Aufnahmeprozesses eine herausgehobene Rolle. Die Mitgliedstaaten bestimmen als Prinzipale die Verhandlungen mit den Bewerbern im Rahmen von Beitritts- und Regierungskonferenzen. Anders als im Falle des Austrittsabkommens nach Art. 50 EUV, das der Rat im Namen der Union unterzeichnet, sind die Mitgliedstaaten die Vertragsparteien auf EU-Seite. Sie müssen den Beitrittsvertrag nach ihren nationalen Bestimmungen ratifizieren. Zuvor hat der Rat die Europäische Kommission anzuhören und seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Beitrittsvertrag nötig.

Der EU-Vertrag und insbesondere Art. 49 EUV sprechen von der „Aufnahme“ neuer Mitglieder, nirgends explizit von „Erweiterung“. Erweiterung ist ein komplexes politisches Vorhaben, das die „polity“, die „politics“ und alle „policies“ der EU betrifft, weshalb Erweiterung oft in einem Atemzug mit „Reform“ oder gar „Vertiefung“ der EU genannt wird.² Auch im engeren Sinne der Aufnahme eines neuen Mitglieds erfordert Erweiterung zwingend eine Änderung der Verträge nach Art. 48 EUV, und zwar zuvorderst im Bereich der Institutionen. Insofern sind die sprichwörtlichen „Herren der Verträge“, die Mitgliedstaaten, auch Master der Erweiterung.

Eine Rollen- und Funktionenbilanz

Der Europäische Rat tritt an vielen Stellen aus der Kulisse heraus und kann in bestimmten Situationen zum Hauptakteur im Erweiterungsgeschehen werden. In den 50 Jahren seines Bestehens trat er diesbezüglich in unterschiedlichen Rollen und Funktionen auf.³

Gatekeeper und letzte Instanz

Schon vor Einrichtung des Europäischen Rats lag die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und deren Ende bei den Staats- und Regierungschefs. Im Falle des Aufnahmeantrags des Vereinigten Königreichs vom August 1961 bereitete eine Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle im Januar 1963 das Ende der seit Oktober 1961 auf Ministerebene geführten Verhandlungen mit der britischen Regierung. Dies kam einem Veto gleich, sodass die übrigen fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Belgien, Italien, Luxemburg, Niederlande) die Beitrittsverhandlungen nur noch mit einem „Begräbnis erster Klasse“⁴ beenden konnten.

-
- 2 Barbara Lippert: The big easy? Growth, differentiation and dynamics of EU-enlargement policy, in: Udo Diedrichs et al. (Hrsg.): Europe Reloaded: Differentiation or Fusion?, Baden-Baden 2011, S. 238–268; Pierre-Henri Laurent/Marc Marescau (Hrsg.): The State of the European Union, Volume 4: Deepening and Widening, Boulder/London 1998; Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103–116.
- 3 Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: Der Europäische Rat, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, S. 307–331.
- 4 Rolf Steiniger: Großbritannien und de Gaulle. Das Scheitern des britischen EWG-Beitritts im Januar 1963, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1/1996, S. 87–118, hier S. 116. Vgl. ausführlich Wolfram Kaiser: Challenge to the Community: The Creation, Crisis and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958–72, in: Journal of European Integration History 1/1997, S. 7–33. Präsident de Gaulle lehnte umgehend

In der praktischen Umsetzung des damaligen Aufnahmeantrikels 237 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), der wie heute der Art. 49 EUV den Rat ins Zentrum stellte, waren die sechs Gründerstaaten noch ungeübt. Das nutzte die britische Regierung und betrieb eine intensive bilaterale Diplomatie gegenüber den Hauptstädten und versuchte mehrfach, die fünf Staaten gegen Paris, das erweiterungsunwillig blieb, in Stellung zu bringen. Eine Lehre aus dem Debakel der ersten Beitrittsverhandlungen in der Gemeinschaftsgeschichte war der Übergang zu einer kollektiven Verhandlungsführung und die Erkenntnis, keine dauerhaften Ausnahmen zu gewähren. Das bedeutete, dass die Mitgliedstaaten zunächst untereinander einstimmig eine gemeinsame Verhandlungsposition finden mussten, die sie dann in eine Regierungskonferenz mit dem Kandidaten einbringen konnten.

Grundsätzlich fasst der Rat und nicht der Europäische Rat förmliche Beschlüsse zur Aufnahme neuer Mitglieder. Der Rat wirkt am Legislativprozess mit und verfügt – anders als der Europäische Rat – über eine Arbeitsstruktur, die in Gestalt des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) mit der Ausarbeitung des Verhandlungsmandats in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission betraut wird. Die Kommission richtet ihre Stellungnahmen und anderen Berichte an den Rat, der seine Schlussfolgerungen zur Billigung oder zum weiteren Austausch an den Europäischen Rat schickt. Wie auch bei anderen Themen landen bei den Staats- und Regierungschefs die Fragen, die der Rat mangels Einigung, d. h. fehlende Einstimmigkeit oder fehlender Konsens, nicht treffen konnte oder wegen deren Tragweite nicht treffen wollte. Das war z. B. bei der Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine und die Republik Moldau im Juni 2022 der Fall.⁵

In seiner Frühzeit hat der Europäische Rat nicht zwingend in seinen Schlussfolgerungen festgehalten, dass er „grünes Licht“ für Beitrittsverhandlungen gibt. Aber dass sich der Rat über die zwiespältige Stellungnahme der Kommission zum Aufnahmeantrag Griechenlands vom 12. Juni 1975 hinwegsetzen und beschließen konnte, mit der griechischen Regierung Verhandlungen über den Beitritt zu eröffnen, war ohne das Einverständnis der Regierungsspitzen nicht denkbar. Strittig war beim Antrag Griechenlands u. a., ob den Verhandlungen eine „Vorphase“ vorgeschaltet werden sollte, die quasi ein Vorläufer der Heranführungsphase und der finanziellen Unterstützung (PHARE) in den 1990er Jahren im Falle der ost- und mitteleuropäischen Länder gewesen wäre.⁶ Der Rat machte am Ende nicht von seiner Möglichkeit Gebrauch, den Aufnahmeprozess anders zu gestalten. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats bzw. auf den Pressekonferenzen der Regierungsspitzen fanden sich von Verfahrensfragen keine oder kaum Spuren. Inzwischen werden in den Schlussfolgerungen die Eröffnung und der Abschluss von Beitrittsverhandlungen festgehalten. Zuletzt entschied der Europäische Rat im Dezember

auch den zweiten, im Mai 1967 gestellten Aufnahmeantrag des Vereinigten Königreichs ab. Danach ruhte der Antrag.

⁵ Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 45–58, hier S. 51.

⁶ Drahterlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Trumpf, 3.2.1976, in: Horst Möller/Klaus Hildebrand/Gregor Schöllgen (Hrsg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1976, München 2007, S. 108–113; Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels, 11.2.1976, in: Möller/Hildebrand/Schöllgen (Hrsg.): Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1976, 2007, S. 215–216.

2023 bzw. März 2024, dass die Verhandlungen über den Beitritt mit der Ukraine und Moldau bzw. mit Bosnien-Herzegowina eröffnet werden sollen.⁷

„Kriterienschöpfer“, Leitliniengeber und Notar

Für die 1970 beginnenden Verhandlungen über die Aufnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands, Dänemarks und Norwegens gaben die Kriterien und Lehren aus den Assoziierungs- und den gescheiterten Beitragsverhandlungen der 1960er Jahre wichtige Anhaltspunkte, um die wesentlichen Elemente einer „EU-Erweiterungsdoktrin“ festzulegen:⁸ Neue Mitglieder mussten fortan den politischen und rechtlichen Acquis der Europäischen Gemeinschaften vollständig übernehmen. Dazu gehört auch eine kompatible politische und wirtschaftliche Ordnung. Letzteres hatte das Europäische Parlament in seinen Berichten zur Assoziierung mit Griechenland und der Türkei als wesentliches Kriterium für engere Beziehungen bis hin zu einer Mitgliedschaft angemahnt.⁹ Die Verhandlungen betreffen nur befristete Übergangsregelungen zur Anwendung des rechtlichen Besitzstandes. Die Gemeinschaft tritt auf den Regierungskonferenzen mit einem Beitrittsland mit einheitlichen Verhandlungspositionen auf. Der Europäische Rat fasste die Aufnahmekriterien erstmals in Kopenhagen im Juni 1993 in einer politischen Erklärung systematisch zusammen und ergänzte den Kriterienkatalog im Dezember 1995 in den Schlussfolgerungen von Madrid, als auch ausreichende administrative Kapazitäten von neuen Mitgliedern eindeutig gefordert wurden.¹⁰

Der Europäische Rat hatte allerdings schon zuvor im Kontext der Süderweiterung der 1980er Jahre in der „Erklärung zur Demokratie“ die politischen Grundsätze (Achtung und Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte) deklariert,¹¹ die für die Zugehörigkeit zu den EG gelten. Im Zusammenhang mit seinem Ersuchen an den Rat, die Verhandlungen mit Griechenland, Spanien und Portugal aufzunehmen, formulierte er die Erwartung, dies trage zur Festigung der Demokratie in Europa und zur Stärkung der Stellung der EG in der Welt bei.¹² Der Europäische Rat sorgte so mehr und mehr für das politische Framing und die politische Botschaft nach innen und außen, mit der anstehende Aufnahmeprozesse begründet wurden.

Ähnlich greift der Europäische Rat oft auf grundsätzliche Passagen aus Kommissionsmitteilungen und Ratsdokumenten zurück oder fasst die aktuelle Praxis schriftlich zusammen. So wandert derzeit – leicht variiert – die Formel „Die Erweiterungspolitik der EU ist nach wie vor eine strategische Investition in Frieden, Sicherheit, Wohlstand

7 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 14./15.12.2023, EUCO 20/23; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 21./22.3.2024, EUCO 7/24.

8 Barbara Lippert: Beitritt, Austritt und europäische Assoziierung – Vertragsgrundlagen und politische Praxis der Europäischen Union, in: Becker/Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 2020, S. 619–643, hier S. 622.

9 Europäisches Parlament: Willi Birkelbach: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft oder der Assoziierung mit ihr, 15.1.1962, Sitzungsdokumente 1961/62, Dokument 122.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 21./22.6.1993, SN 180/1/93; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 15./16.12.1995.

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 7./8.4.1978.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 5.12.1978.

und Stabilität [Hervorhebung im Original]¹³ durch die Stellungnahmen der EU-Organe. Aber es ist der Europäische Rat, der diese Aussagen in eine politisch verbindliche Sprachregelung überführt, die Kommission und Rat fortan als Standardformulierungen zitieren.

Vor allem nach innen gerichtet haben sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2006 im erneuerten Konsens über die Erweiterung nochmals untereinander vergewissert, dass sie die Kopenhagener Kriterien strikt anwenden wollen, den Kreis der aktuellen Länder mit Beitrittsperspektive nicht erweitern werden und dass die Kommunikation mit der Bevölkerung in der EU und in den Kandidatenländern über Sinn und Zweck von Erweiterung und Beitritt wichtig ist. Damit wollte der Europäische Rat nochmals die Geschäftsgrundlage unter den 25 Mitgliedstaaten klären und ein politisches Signal an die Kandidatenländer geben. Der Europäische Rat bestätigte auch die neue Methodologie für die Beitrittsverhandlungen 2020, die der französische Staatspräsident Emmanuel Macron angestoßen hatte und damit im Rat und Europäischen Rat die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien verzögerte. Die internen Meinungsverschiedenheiten über die Erweiterungsverfahren wurden jedoch nicht durch den Europäischen Rat beigelegt, sondern im Zusammenspiel von Rat und Kommission.¹⁴

Mit Bezug auf den Westbalkan hat der Europäische Rat im Juni 2022 die Kommission, den Hohen Vertreter und den Rat ersucht, „die schrittweise Integration zwischen der Europäischen Union und der Region bereits während des Erweiterungsprozesses auf umkehrbare und leistungsorientierte Weise weiter voranzubringen“.¹⁵ Es ist eine meisterhafte Formulierung, insofern sie Kontinuität (das Zitat „umkehrbar und leistungsorientiert“ greift zentrale Punkte aus der neuen Methodologie auf) mit einer angedeuteten Neuerung („schrittweise Integration“) dynamisiert („weiter voranzubringen“). Was darunter zu verstehen ist, ließ der Europäische Rat allerdings offen und reichte die Frage als „Hausaufgabe“ an Rat und Kommission weiter, was der typischen Arbeitsteilung der EU-Organe entspricht. Seither versuchen Rat, einzelne Mitgliedstaaten¹⁶ und nicht zuletzt die Kommission, aus der Formel „schrittweise Integration“ ein Konzept und einen Umsetzungsplan zu entwickeln. Damit trat der Europäische Rat wieder stärker als politischer Leitliniengeber in Aktion. Mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die passive Phase seit der Osterweiterung 2004/2007 und dem Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei 2005 geendet. In diesen Jahren hatte sich der Europäische Rat kaum mit Erweiterungsfragen befasst und trat vor allem als „Notar des Stillstands“ auf, der die oft seitenlangen Schlussfolgerungen des Rats zu den sich dahinschleppenden Verhandlungsprozessen mit der Türkei und Ländern des Westbalkan billigte und vor sich herschob.

13 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung 2016 über die EU-Erweiterungspolitik, COM(2016) 715 final, 9.11.2016, S. 11; Rat der Europäischen Union: Outcome of the Council Meeting, 15536/16, 13.12.2016; Rat der Europäischen Union: Die Erklärung von Granada, 706/23, 6.10.2023.

14 Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 437–448.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23./24.6.2022, EUCO 24/22.

16 CDU/CSU/SPD: Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, abrufbar unter: <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/Koalitionsvertrag-%E2%80%93-b-arriferefreie-Version.pdf> (letzter Zugriff: 22.4.2025), S. 139, Zeilen 4461–4466.

Historische Entscheidungen und personelle Konstellationen

Unter den EU-Organen hat der Europäische Rat – neben der Kommissionspräsidentschaft – den höchsten Grad an Personalisierung und kann der EU-Politik ein Gesicht verleihen. Mit dem hauptamtlichen Präsidenten an der Spitze des Europäischen Rats seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 hat sich dies nur verstärkt. Im Europäischen Rat kann die Persönlichkeit eines Staats- oder Regierungschefs in Kombination mit der Größe oder Ausstrahlung des jeweiligen Landes einen Unterschied machen und Dinge bewegen. Einzelne können durch ihre Initiativen oder Überzeugungskraft strategische Entscheidungen herbeiführen und damit politische Führung durch den Europäischen Rat ermöglichen. Einzelne können dort aber auch einen Konsens vereiteln und als Vetospieler auftreten.

Für Beobachter erschließt sich die herausgehobene Rolle Einzelner im Europäischen Rat vor allem, wenn dieser Entscheidungen von historischer Tragweite („history making decisions“)¹⁷ fällt. Das trifft auf den Gipfel von Den Haag 1969 zu, weil dort u. a. der Startschuss für die erste Erweiterungsrunde fiel. Die Norderweiterung bezeugte die politische und wirtschaftliche Anziehungskraft der Integrationsgemeinschaft auf Länder Westeuropas und stärkte zugleich deren Potenzial. Hier wirkte sich der Wechsel im Amt des Staatspräsidenten von de Gaulle zu Georges Pompidou in Frankreich positiv aus, ebenso der Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland zur ersten sozial-liberalen Regierung unter Willy Brandt und Walter Scheel. Im Zeichen der friedlichen Neuordnung Europas nach dem Fall der Berliner Mauer standen der Gipfel von Dublin im April 1990 zur Integration der „neuen“ deutschen Bundesländer in die EG durch Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (Erweiterung ohne Beitrittsverhandlungen) und die Gipfel von Kopenhagen im Juni 1993 und im Dezember 2002 zur Weichenstellung bzw. zum Abschluss der ersten Osterweiterung 2004.

Im Vorfeld der deutschen Wiedervereinigung 1990 fand Bundeskanzler Helmut Kohl im Europäischen Rat die Unterstützung von Schlüsselpartnern für die Integration der fünf neuen Länder ohne Beitrittsverfahren. Wichtig waren das politische Kapital und das Vertrauen, das die Bundesrepublik Deutschland bzw. Bundeskanzler Kohl persönlich in die Waagschale warfen und so die Unterstützung der politischen Führungen in Spanien (Felipe González) und Frankreich (François Mitterrand) gewinnen konnte.¹⁸ Die Lösung der deutschen Frage durch die Einbindung der erweiterten Bundesrepublik Deutschland in die EG mit neuer Integrationstiefe (Vertrag von Maastricht, 1993) und die Überwindung der auf der Konferenz von Jalta im Jahr 1945 vorbestimmten Teilung Europas waren geopolitische Ordnungsleistungen der EU.

Der Bundeskanzler und der französische Staatspräsident waren als dezidiert erweiterungsfreundliche bzw. -skeptische Mitglieder im Europäischen Rat diejenigen, auf die es in der Osterweiterung ankam. Der Europäische Rat tagte in Kopenhagen 2002 direkt im Anschluss an die Regierungskonferenzen der zehn Beitrittsländer. Die Staats-

17 John Peterson/Elizabeth Bomberg: Decision-Making in the European Union, Basingstoke 1999, S. 10–16.

18 So u. a. in der Darstellung von Jacques Delors: „Diese Stellungnahme des Europäischen Rates war die notwendige Vorbedingung für die Erweiterung der Gemeinschaft um die Ostdeutschen wie für die Fortführung der europäischen Integration.“ Siehe Jacques Delors: Realist und Visionär. Zur Europapolitik Helmut Kohls, in: Die Politische Meinung, April 2002, S. 71–77, hier S. 75.

und Regierungschefs behielten sich so die Schlussverhandlungen vor, bei denen es vor allem um das „Finanzpaket“ für die Erweiterung ging. Diesem stimmte Polen erst nach Zusicherung von 1 Milliarde Euro aus der von Bundeskanzler Gerhard Schröder vorgeschlagenen sogenannten Cash-Flow-Fazilität zu.¹⁹ Es waren also die Staats- und Regierungschefs, die das Verhandlungspaket unter dänischem Vorsitz schnürten und besiegelten.

In jüngerer Zeit gab es eine historische Entscheidung mit der Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine. Im Juni 2022 beschloss die EU, ein Land aufzunehmen, das sich im Krieg gegen eine aggressive Nuklearmacht befindet. Diese Erweiterung wäre auch insofern eine Zeitenwende, als erstmals der Aufnahmeprozess Teil der Machtbildung der EU gegen Russland sein soll, von dem die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit der EU ausgeht. Bundeskanzler Olaf Scholz und Staatspräsident Macron hatten schon vor dem Europäischen Rat im Juni 2022 ihre ursprünglich zögerliche Haltung bezüglich einer Beitrittsperspektive aufgegeben,²⁰ sodass beim Treffen des Europäischen Rats der Kandidatenstatus für die Ukraine und die Republik Moldau und auch die europäische Perspektive für Georgien nicht mehr strittig waren. Ob, wie und wann die historische Entscheidung zur Aufnahme der Ukraine führen wird, wird in einem erheblichen Maß von externen Faktoren abhängen, d. h. dem Zeitpunkt und den Bedingungen für ein Ende des Kriegs gegen die Ukraine.

Die Frequenz der mindestens vierteljährlichen Treffen des Europäischen Rats trägt dazu bei, dass sich teils über Regierungswechsel hinweg bestimmte Rollen- und Präferenzmuster der Teilnehmenden herausbilden. Auf der Bühne des Europäischen Rats geht es den Mitgliedern, so darf vermutet werden, auch hinter verschlossenen Türen um den performativen Akt, wenn sie ihren „Peers“ – zum wiederholten Male – ihre bekannten Positionen darlegen und damit bekräftigen. In Erweiterungsfragen kam es bislang stets auf die Positionierung deutscher Kanzler im Zusammenwirken (Antrag Griechenlands) oder im Spannungsfeld mit dem französischen Präsidenten (Süd- und Osterweiterung) an. Im Europäischen Rat pochten vor allem die Niederlande (Ministerpräsident Mark Rutte) und bis 2022 auch die nordischen Staaten auf strikte Einhaltung der Beitrittskriterien und verzögerten Beschlüsse über den Status von Bewerbern oder zur Eröffnung von Verhandlungen. Lose Gruppen wie die „Friends of Western Balkans“ (Österreich, Kroatien, Tschechische Republik, Griechenland, Italien, Slowakei, Slowenien) setzen sich für eine rasche Aufnahme der Nachbarländer ein – so wie in der „Göttweig Declaration“, die sie vor der Sitzung des Europäischen Rats im Juni 2023 veröffentlichten.²¹

19 Barbara Lippert: Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1–2/2003, S. 7–15.

20 Agence Europe: Ukraine; France, Germany, Italy, and Romania support granting Kyiv EU candidate status, in: Europe Daily Bulletin Nr. 12973, 17.6.2022.

21 Außenminister von Österreich, Kroatien, Tschechien, Griechenland, Italien, der Slowakei und Slowenien: Göttweig Declaration by the “Friends of the Western Balkans”, 23.6.2023, abrufbar unter: https://mzz.gov.cz/file/5114454/Friends_of_the_Western_Balkans_Gottweig_declaration_signed.pdf (letzter Zugriff: 24.2.2025).

Konstitutioneller Architekt von Erweiterung und Reformen

Der Gipfel in Den Haag von 1969 stand unter dem Motto „Vollendung, Stärkung und Erweiterung“. Die Trias spiegelte wider, dass die Chefs einen Zusammenhang zwischen Erweiterung und Stärkung der Gemeinschaft herstellten. Die Frage der Beitragsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich platzierten sie als Teil einer breit angelegten strategischen Agenda für die Zukunft der Gemeinschaft. Seitdem ist im Europäischen Rat bei jeder größeren bevorstehenden Erweiterungsrunde über den Zusammenhang zwischen Erweiterungs- und möglichen Reformprozessen diskutiert worden. Letztere beziehen sich zumeist auf die Institutionen, Beschlussfassungsverfahren, den Haushalt und die ausgabenintensiven Politiken. Steht die Erweiterung auf der Tagesordnung, dann gibt das allen EU-Akteuren die Chance, ihre jeweilige Agenda zur weiteren Gestaltung der Union voranzutreiben. Deshalb wird die Erweiterung oft als reform- und tendenziell integrationsförderlicher Moment eingestuft.²² Demgegenüber haben dezidiert erweiterungsfreundliche britische Regierungen eher eine Lockerung und Intergouvernementalisierung durch Erweiterung erwartet oder bezweckt. Die Reforminitiative geht zumeist von der Kommission im Zusammenwirken mit interessierten Mitgliedstaaten aus, so bei der Süderweiterung, der Osterweiterung und der Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).

Das „Absorptionskriterium“ von Kopenhagen, also die Fähigkeit der EU neue Mitglieder aufzunehmen, ohne an Integrationskraft zu verlieren, kann in beide Richtungen gelesen werden: als Appell durch Reformen für die weitere Integrationsdynamik zu sorgen, aber auch als Warnung, dass die Aufnahme neuer Mitglieder den Integrationsprozess belasten und bremsen wird. Das Kriterium legten weder der Europäische Rat noch die Kommission so aus, dass es ohne vorhergehende Reformen keine Erweiterung geben könnte. Zeitliche und inhaltliche Vorgaben bleiben implizit und unverbindlich. Das politische Kräftespiel zwischen Befürwortern einer EU-Reform vor der Erweiterung und denen, die die neuen Mitglieder ungeachtet oder auch ohne Reformen der EU aufnehmen möchten, dauert so lange, wie die Beitragsverhandlungen selbst. Im Oktober 2023 wurde auf dem informellen Gipfel von Granada die Figur der doppelten Reife in folgende Formel gebracht: „Mit Blick auf eine erneute Erweiterung der Union müssen sowohl die EU als auch die künftigen Mitgliedstaaten bereit sein.“²³ Da die Fäden für Erweiterung und Reform im Europäischen Rat zusammenlaufen, kann er Aufträge zur schrittweisen Ausarbeitung der Prozesse an Kommission und Rat richten und dafür Leitplanken festlegen.

Sehr explizit geschah das bei der Osterweiterung mit dem von der Kommission erarbeiteten Reformprogramm Agenda 2000.²⁴ Allerdings blieb die EU mit den Vertragsän-

²² Daniel R. Kelemen/Anand Menon/Jonathan Slapin: Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union, in: Journal of European Public Policy 5/2014, S. 647–663; Laurent/Marescau (Hrsg.): The State of the European Union. Deepening and Widening, 1998; Barbara Lippert: Enlargement: the political and constitutional implications, in: Fergus Carr/Andrew Massey (Hrsg.): Public Policy and the New European Agendas, Cheltenham/Northampton (USA) 2006, S. 99–131.

²³ Rat der Europäischen Union: Die Erklärung von Granada, 2023; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2023.

²⁴ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, KOM(97) 2000 endg., 15.7.1997.

derungen von Amsterdam und Nizza zur Vorbereitung auf die sogenannte „Big Bang“-Erweiterung 2004 unterhalb der selbst gesetzten Ziele. Deshalb wurde im Dezember 2001 der Laeken-Prozess zur Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags einberufen, dessen Inkrafttreten an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte.

Die engste Verbindung von Reform und Erweiterung lag wohl bei der Süderweiterung um Spanien und Portugal und bei „enlargement without accession“,²⁵ nämlich der Aufnahme der fünf „neuen“ deutschen Bundesländer, vor. Die Süderweiterung stand im Kontext der ersten größeren Vertragsrevision, der Einheitlichen Europäischen Akte mit dem Binnenmarkt-Programm, der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, der Festschreibung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, zusammengehalten von einer übergreifenden Idee der Deregulierung. Die deutsche Wiedervereinigung wirkte als Katalysator für die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion neben der bereits avisierten Regierungskonferenz für eine Politische Union. Wie auch bei anderen symmetrischen Krisen, deren Effekte alle Mitglieder betreffen, begünstigt dies einen Reform- und Integrationsschub.²⁶

Dass die Reformen nur selten mit der Erweiterung schrifthalten, liegt auch am reaktiven Grundmuster der Erweiterungspolitik. Zuerst sind die Antragsteller am Zuge. Das bringt die EU in die Defensive, andererseits diktiert sie im Sinne der Erweiterungsdoktrin die Spielregeln. So konnten die Mitgliedstaaten in allen Erweiterungsruunden ihre materiellen Interessen und integrationspolitischen Ziele verfolgen. Grundsätzlich ist der Geist der Verträge erweiterungsfreundlich. Die EU-Spitzen haben den normativen Anteil an der Begründung von Erweiterung über die Jahre im Sinne einer politischen Selbstverpflichtung forciert. Daran hat auch der Europäische Rat seinen Anteil. Er erklärte über die vergangenen 50 Jahre immer wieder die Offenheit der EG bzw. der EU für neue Mitglieder und verbindet dies mit unterschiedlichen Erwartungen wie der Festigung der Demokratie in Europa, der Stabilität und Sicherheit sowie des Friedens auf dem Kontinent und der Stärkung der internationalen Position der EG bzw. der EU. Regelmäßigbettet er die jeweils jüngste Erweiterung in die nächste ein. Die Parole lautet: Fortsetzung folgt! Das galt z. B. für die politische Zusicherung an die Westbalkanländer in der Erklärung von Thessaloniki 2003 im Vorfeld der großen Osterweiterung. Das kann jedoch auch zu einem „rhetorical entrapment“²⁷ führen, mit dem die EU selbst den politischen Druck zur Aufnahme neuer Mitglieder erhöht.

Grenzen der Rollen

Zwar kann der Europäische Rat in Fragen der Erweiterung und auch der Reform recht frei schalten und walten, aber ihm werden auch Grenzen gesetzt: durch andere Organe und seine eigene Arbeitsweise.

²⁵ David Spence: Enlargement Without Accession: The EC's Response to German Unification, Royal Institute of International Affairs: RITA Discussion Paper 36/1991.

²⁶ Christopher Preston: Enlargement and Integration in the European Union, London/New York 1997.

²⁷ Frank Schimmelfennig: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 1/2001, S. 47–80, hier S. 72.

Politische Führung im Ratssystem

Die politische Führung im Erweiterungsprozess liegt sowohl beim Europäischen Rat als auch beim Rat. Auf allen Ebenen führt die EU-Ratspräsidentschaft im Namen der Mitgliedstaaten die Verhandlungen mit den Bewerberstaaten, wobei die Mitgliedstaaten durch ihre (Außen-)Minister oder Botschafter vertreten sind. Sie bilden gemeinsam mit den Vertretern des Beitrittslandes eine Beitritts- bzw. Regierungskonferenz, auf der über die einzelnen Beitrittskapitel verhandelt wird. Der Europäische Rat ist *kein* Arbeitsorgan und deshalb nur punktuell in die Verhandlungen und den Erweiterungsprozess einbezogen. Allerdings hat er z. B. bei der Erweiterung um Portugal und Spanien auch sehr detailliert Vorgaben zu Übergangsregelungen im Agrarsektor gemacht.²⁸ Griechenland hatte förmlich einen Vorbehalt erklärt, dass es der Erweiterung nicht zustimmen werde, solange die Gemeinschaft keinen zufriedenstellenden Standpunkt zu den integrierten Mittelmeerprogrammen einnehme.²⁹

Die einflussreiche Kommission

Die politische Führung des Europäischen Rats wird begrenzt durch die starke operative und faktisch politische Rolle der Europäischen Kommission, vor allem im Kontext der Stellungnahmen und laufend im Rahmen der Heranführungsstrategie und ihrer Instrumente. Außerdem schlägt sie den Mitgliedstaaten vor, welche Verhandlungsposition sie gegenüber den Bewerbern einnehmen sollen, bspw. in Bezug auf Übergangsregelungen. Die Kommission lässt sich insbesondere davon leiten, was die Vereinbarungen für die künftige erweiterte EU bedeuten, während die Mitgliedstaaten kalkulieren, wie sich die Erweiterung auf ihren Status, vor allem im Hinblick auf finanzielle und machtpolitische Fragen auf EU-Ebene, auswirkt. Hierbei geht es nicht zuletzt um die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt und das relative Stimmengewicht im Rat.

Die immer stärkere Rolle der Kommission erzeugt auch Gegenwehr: Symptomatisch war der Vorstoß Macrons, der 2020 zur neuen Methodologie führte und das Ziel verfolgte, das Gewicht der Mitgliedstaaten im Verhandlungsprozess zu erhöhen, damit dieser „berechenbarer, glaubwürdiger und dynamischer gestaltet und einer stärkeren politischen Steuerung unterworfen wird“.³⁰ Seitdem haben die Mitgliedstaaten noch mehr Eingriffsmöglichkeiten durch ein kleinteiliges System von Benchmarks, die im Rat und AStV zahlreiche Veto-Optionen schaffen. Die Beitrittskandidaten, die im täglichen Geschäft vor allem mit der Kommission zu tun haben, wissen jedoch um die erhebliche Bedeutung des Europäischen Rats für die strategischen Entscheidungen und suchen privilegierte Zugänge zu ihm. Für sie sind Gipfelsondergespräche auf Augenhöhe mit Blick auf die innenpolitische Arena interessant, weil sie einen Reputationsgewinn darstellen können. Daher agieren sie vorzugsweise bilateral, wie von der Ukraine praktiziert und

28 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes über die Beratungen des Europäischen Rates, Tagung vom 21./22.3.1983.

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 3./4.12.1984.

30 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Albanien und Republik Nordmazedonien, 7002/20, 25.3.2020, S. 3.

von der Türkei angestrebt, oder multilateral, wie es sich mit den EU-Balkan-Gipfeltreffen vor Treffen des Europäischen Rats eingespielt hat.³¹

Kein Streitschlichter und Konfliktbearbeiter

Bei bilateralen Konflikten zwischen Kandidaten und Mitgliedstaaten (z. B. Griechenland und Bulgarien mit Nordmazedonien, Slowenien mit Kroatien) agiert der Europäische Rat schwach oder gar nicht. Er meidet die Rolle des Streitschlichters, die auch nicht vom Präsidenten des Europäischen Rats aktiv gesucht wird. Der Europäische Rat weist diese Aufgabe der Kommission zu. Ähnlich wie beim Verfahren nach Art. 7 EUV, das wegen der Gefahr einer Verletzung der EU-Werte nach Art. 2 EUV ausgerufen werden kann, wird der soziale und politische Druck auf andere Peers nicht gezielt eingesetzt, um ein angemessenes Verhalten zu befördern. So gelang es Mitgliedstaaten immer wieder, Verhandlungsprozesse anzuhalten, um ihre bilateralen Streitigkeiten mit Beitrittskandidatenländern vorzubringen und so zu europäisieren.³² Der Europäische Rat konnte deshalb trotz einiger Neuerungen wie den Gipfeltreffen mit den Staats- und Regierungschefs der sechs Westbalkanländer keine wirksamen Impulse zur Dynamisierung der Beitrittsprozesse setzen.

Der Europäische Rat hatte 1999 in Helsinki eine Verbindung zwischen dem Beitrittsprozess Zyperns und der Lösung des Zypernkonflikts hergestellt, aber dies nicht zur Bedingung für eine Aufnahme gemacht. Griechenland hatte seine Zustimmung zum Abschluss der Verhandlungen mit den acht ostmitteleuropäischen Ländern an die gleichzeitige Aufnahme Zyperns trotz fortbestehender Teilung der Insel geknüpft. Nach der Aufnahme Zyperns hatte die EU noch weniger Einwirkungsmöglichkeiten auf die Konfliktparteien Zypern, Griechenland und Türkei; seitdem behindert und blockiert der Zypernkonflikt den Verhandlungsprozess mit Letzterer.³³ Die von Bundeskanzlerin Angela Merkel geführte Bundesregierung versagte sich ein Veto und hielt an der Zustimmung der rot-grünen Vorgängerregierung zu Beitrittsverhandlungen mit der Türkei fest, obwohl die Unionsparteien CDU/CSU eine Alternative zur Mitgliedschaft präferierten.³⁴

Je länger die Verhandlungen dauern, desto mehr werden sie zu einer Wette auf die Zukunft und verlieren an richtungsweisender Kraft. Nach de Gaulle gab es keinen Fall, in dem die EU den Willen und die Kraft gefunden hätte, ihrerseits aus Verhandlungen auszusteigen und sie für beendet oder gescheitert zu erklären. Gleichfalls hat weder ein Mitgliedsland seine Zustimmung im Rat zu einem Beitrittsvertrag verweigert, noch ist ein Ratifizierungsprozess in einem Mitgliedstaat gescheitert. Es ist fraglich, ob sich diese

31 Vgl. bspw. Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei am 18. März 2016; Gipfeltreffen der EU und der Ukraine am 3. Februar 2023; Gipfeltreffen der EU mit den Führungsspitzen des Westbalkans am 18. Dezember 2024.

32 Christophe Hillion: The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, Swedish Institute for European Policy Studies: SIEPS Report 6/2010.

33 Thanos Dokos et al.: Greek-Turkish Relations and the Cyprus dispute: impact on Turkey-EU scenarios, Center for International Affairs: FEUTURE Online Paper 27/2018, S. 28–31; Hillion: Nationalisation of the EU Enlargement Policy, 2010; Funda Tekin: Differentiated Integration: An Alternative Conceptualization of EU–Turkey Relations, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU–Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 157–181.

34 Barbara Lippert: Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union, in: Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.): Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Baden-Baden 2024, S. 427–443.

positive Bilanz angesichts harter Blockierer und Referenda in Mitgliedstaaten fortschreiben lässt.

Um diese „Bilateralisierungen“ zu minimieren, schlägt etwa Christophe Hillion vor, dass der Europäische Rat bzw. die Mitgliedstaaten nur die Beschlüsse zum Beginn und Abschluss der Verhandlungen einstimmig fassen müssen.³⁵ Die übrigen Beschlüsse zur Eröffnung und Schließung von Kapiteln und Clustern sollten als Implementierung eines Mandats aufgefasst werden und der qualifizierten Mehrheitsentscheidung unterliegen. Damit könnten Blockaden einzelner Mitgliedstaaten weniger Einfluss haben und Verhandlungen kürzer und geradliniger verlaufen. Tatsächlich befasst sich der Europäische Rat gegenwärtig mit vielen Zwischenschritten und fasst dazu Beschlüsse.³⁶

Überforderung durch die Kandidatur der Türkei

Die Türkei stand aus mehreren Gründen relativ häufig auf der Tagesordnung des Europäischen Rats. Zunächst vor allem, weil es bis zur Entscheidung 2005 nationale Regierungen gab, die dagegen waren, Verhandlungen mit der Türkei zu eröffnen und einen positiven Beschluss zumindest hinauszögern wollten. Dazu gehörten damals Frankreich, Österreich, Italien, Deutschland und Zypern. Die erste Hürde wurde 1999 in Helsinki genommen, als unter dem Eindruck des Kosovo-Kriegs der Türkei der Kandidatenstatus angetragen wurde. Folgende Konstellation begünstigte den Durchbruch in der umstrittenen Frage, der Türkei den Kandidatenstatus zu verleihen: die neu gewählte rot-grüne Regierung in Deutschland (Gerhard Schröder/Joschka Fischer), die größere Offenheit Frankreichs unter Präsident Jacques Chirac, Griechenlands Ministerpräsident Konstantinos Simitis sowie die Bewertung der Erweiterung als außen- und sicherheitspolitisches Instrument vor dem Hintergrund des Kosovo-Krieges. Es blieb einmalig, dass der für Erweiterung zuständige Kommissar Günter Verheugen und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, während dieses Gipfeltreffens nach Ankara geschickt wurden, um der Regierung von Mustafa Bülent Ecevit zu versichern, dass sein Land wie die anderen Bewerber behandelt würde und keine zusätzlichen, über die Kopenhagener Kriterien hinausgehenden Forderungen erfüllen müsse.³⁷ Der Konsens unter den EU-Staaten blieb allerdings brüchig. Die Hürde zur Verhandlungseröffnung wurde erst im Oktober 2005 genommen. Dieses Zieldatum hatte der Europäische Rat im Dezember 2004 genannt, als er befand, die Türkei erfülle die politischen Kriterien hinreichend.³⁸ Erst am Ende einer 30-stündigen Marathonsitzung fanden die Außenminister im Oktober 2005 eine Kompromissformel für das Verhandlungsmandat. Danach sei das Ziel der Verhandlungen der Beitritt, auch wenn der Ausgang der Verhandlungen offen

³⁵ Christophe Hillion bei der Konferenz des Swedish Institute for European Policy Studies am 27. September 2024: Making Enlargement Work, Again, Panel 2. Process – The EU's transformational impact on candidate states – is it enough?, abrufbar unter: <https://sieps.se/en/seminars/past-seminars/2024/making-enlargement-work-again/> (letzter Zugriff: 25.2.2025).

³⁶ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2023.

³⁷ Barbara Lippert: Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 267–293.

³⁸ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 16./17.12.2004, 16238/1/04.

bleibe.³⁹ Österreich zog seine Forderungen zurück, auch Alternativen zum Beitritt zu erwähnen. Die österreichische Regierung war dadurch besänftigt worden, dass der Rat gleichzeitig die Verhandlungen mit Kroatien eröffnete. In den laufenden Verhandlungen konnte der Europäische Rat nicht als Problemlöser auftreten, insbesondere nicht mit Blick auf den andauernden Zypernkonflikt.

Seit 2015 wächst dann das Interesse der EU an Absprachen mit der Türkei, weil diese helfen soll, Menschen aus Syrien und anderen Kriegsgebieten davon abzuhalten, über die Türkei weiter nach Europa und in EU-Staaten zu flüchten. Gegenwärtig spielt die Türkei eine eigenständige Rolle in der Kriegs- und Konfliktzone Russland/Ukraine/Südkaukasus und in der Schwarzmeerregion. Dabei handelt es sich vorrangig um außen- und sicherheitspolitische Themen, die der Europäische Rat nicht in einen direkten Zusammenhang mit den seit 2018 eingefrorenen Beitrittsverhandlungen stellt. Mittlerweile fast 40 Jahre – seit 1987 – befasst sich der Europäische Rat mit dem Beitrittsgesuch der Türkei und kommt damit nicht zu Rande. Das liegt nicht nur an den innenpolitischen Verhältnissen in der Türkei, sondern auch daran, dass hier ein souveränitätsbewusster Staat beitreten will, der die Kräfteverhältnisse in der EU (und im Europäischen Rat) beträchtlich verändern würde. Der nächste Kandidat dieser Gewichtsklasse hinsichtlich Größe, Lage und Souveränitätsverständnis ist die Ukraine.

In den Verhandlungsrahmen ist der Rat als das Beschlussorgan ausgewiesen, das Verhandlungen mit Kandidaten suspendieren oder abbrechen kann. Dazu ist Einstimmigkeit erforderlich, was dann auch für die Wiederaufnahme gelten würde. Auch deshalb wurden die Verhandlungen mit der Türkei nicht offiziell suspendiert. Bislang gab es nur politische Übereinkünfte im Rat, Verhandlungen faktisch einzufrieren, also ruhen zu lassen. Das segnete der Europäische Rat dann in seinen Schlussfolgerungen zwar ab, äußerte sich jedoch darüber hinaus nicht dazu. Im Fall von Georgien war das anders. Hier stellte der Europäische Rat offiziell fest, dass der Beitrittsprozess faktisch zum Stillstand gekommen ist.⁴⁰

Ausblick: Europäischer Rat und Gesamteuropa

Der Europäische Rat reflektiert die beiden allgemein von den EU-Organen geteilten Arbeitshypothesen, wonach Erweiterung *erstens* eine Entwicklungsperspektive ist, die für alte und neue Mitgliedstaaten einen Gewinn darstellt, und *zweitens*, dass Erweiterung und Reformen harmonische Prozesse sind, die sich wechselseitig verstärken. In einem sicherheitspolitisch prekären Umfeld, bedingt durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, bekräftigt der Europäische Rat diese Grundüberzeugungen. Dabei nutzt er seine Flexibilität und Gestaltungsspielräume. So reagierte er trotz vieler Vorbehalte in den Mitgliedstaaten konstruktiv auf die Initiative zur Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) 2022. Dieses informelle Diskussionsforum zu den geopolitischen Herausforderungen Europas versammelt angesichts des russischen Angriffs-kriegs gegen die Ukraine die europäischen Staats- und Regierungschefs aus mehr als 40

³⁹ Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen: Negotiation Framework Turkey, 3.10.2005, abrufbar unter: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/0ec64f71-0941-412e-a0d5-acf4b41093b1_en?filename=st20002_05_tr_framedoc_en.pdf (letzter Zugriff: 1.4.2025).

⁴⁰ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 27.6.2024, EUCO 15/24.

Ländern. In seinen Schlussfolgerungen definierte der Europäische Rat die Leitplanken und Bedingungen für die Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten und Organe sowie die inhaltliche Ausrichtung. Demnach spielt bei den halbjährlichen Treffen der jeweilige Ratsvorsitz den Ko-Gastgeber (mit dem Präsidenten des Europäischen Rats) im Wechsel mit einem Nicht-EU-Staat. Im Anschluss an den EPG-Gipfel ruft der Präsident des Europäischen Rats die Staats- und Regierungschefs zu einem informellen Treffen zusammen. Die EPG soll weder einen institutionellen Unterbau erhalten noch ein politisches Gravitationszentrum neben dem Europäischen Rat werden.

Die EPG kann zumindest zeitweise nützlich sein als eine gesamteuropäische geopolitische Plattform für den informellen Austausch. Das ist ein Format, über das die EU nicht verfügt. Vor allem aus Sicht von europäischen Drittstaaten macht es einen Unterschied, ob man als Guest zu Sitzungen des Europäischen Rats eingeladen wird oder „auf Augenhöhe“ in der EPG über dieselben Themen spricht.⁴¹ In den Europäischen Rat wurden gelegentlich und je nach Agenda Regierungschefs von europäischen Drittstaaten eingeladen, so beim informellen Europäischen Rat im Februar 2025 der britische Premierminister Keir Starmer. Nahezu regelmäßig lädt der Präsident des Europäischen Rats den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj ein, zu den Mitgliedern zu sprechen und mit ihnen zur Lage in der Ukraine zu beraten. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat den Stein ins Rollen gebracht.

Diese Praxis ist jedoch eine gänzlich andere Sache als ein ständiger erweitert tagender Europäischer Rat. Ein solcher Erweiterter Europäischer Rat (EER) soll – so der Vorschlag – eingerichtet werden, um die EU-Erweiterung voranzutreiben, das positive Momentum also wachzuhalten.⁴² Daraus ergäben sich aber auch einige Spannungsmomente mit anderen Funktionen und Dossiers des Europäischen Rats, der trotz seiner Besonderheiten ein Organ ist, das rundum in das politische System und die europäischen Verträge eingebettet ist. Aber sowohl die EPG als auch Überlegungen zu einem EER zeigen, dass die neue Bedrohungslage und Blockbildung in Europa den Anstoß geben, bestehende Institutionen, Organe und Formate in ihren Funktionen zu überdenken, ihre Mitgliedschaft zu erweitern oder durch neue Formate zu ergänzen. Der Europäische Rat wird, wie die EU insgesamt, von diesen Veränderungen nicht unberührt bleiben.

41 Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilaterale Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: *integration* 2/2023, S. 180–189.

42 Ulrich Schneckener/Sebastian Schäffer: Russlands Angriff auf Europas Sicherheitsordnung: Zeit für einen „Erweiterten Europäischen Rat“?, in: *integration* 3/2024, S. 263–271.

Politische Konsensmaschine mit legislativen Folgen: Der Europäische Rat als unverzichtbare Triebfeder der Haushaltsverhandlungen der Europäischen Union

Peter Becker*

The European Council has played a prominent role in the negotiations on the multiannual financial framework (MFF) of the European Union (EU) in six rounds so far. The European Council dominates the MFF negotiations and largely determines their outcome. It has become the key dealmaker and the most crucial venue for the MFF negotiations in the EU, as only the Heads of State or Government are in a position to quickly agree on binding, comprehensive and cross-policy solutions for the negotiations. However, this special role of the European Council goes far beyond the role assigned to it by the Lisbon Treaty and creates tensions and friction with the EU's budgetary legislators, the Council and the European Parliament.

Seit Mitte der 1980er Jahre hat sich in der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. in der Europäischen Union (EU) ein einzigartiges Haushaltssystem mit besonderen politischen und rechtlichen Elementen entwickelt. Das zentrale Instrument dieser europäischen Haushaltsverfassung ist der mehrjährige Finanzrahmen (MFR).¹ Er gibt den verbindlichen Rahmen mit einer derzeit siebenjährigen Laufzeit für die maximal zur Verfügung stehenden EU-Budgetmittel vor; er legt deren Verteilung auf die einzelnen Haushaltssubriken und die einzelnen Haushaltsjahre und damit auf die Gemeinschaftspolitiken fest. Die Mittelausstattung der MFR-Haushaltssubriken definieren insoweit zugleich die politischen Prioritätensetzungen der EU. Die Verabschiedung des MFR kann nur im Konsens der Mitgliedstaaten und in Übereinstimmung der EU-Organe getroffen werden. Die Verständigung auf einen MFR ist insofern eine wichtige Grundsatzentscheidung für die Politik in der EU. Mit dieser Entscheidung wird zwar nicht die Grundlage des politischen Systems der EU neugestaltet, aber dennoch werden mittelfristig die finanz- und haushaltspolitischen Eckpunkte für die Möglichkeiten der Politikgestaltung innerhalb des politischen Systems definiert. Es ist die Aufgabe des Europäischen Rats, solche Grundsatzentscheidungen für die EU zu treffen. Insofern bildet die politische Einigung im Europäischen Rat auf einen neuen MFR den Höhepunkt in diesem üblicherweise mindestens zwei Jahre dauernden Prozess der Budgetverhandlungen.

Ursprünglich war dieses Instrument der Festschreibung von Einnahmen und Ausgaben für mehrere Jahre nicht im europäischen Vertragsrecht vorgesehen. Sie wurde lediglich informell im Rahmen einer besonderen Interorganvereinbarung festgelegt (einer Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und Haushaltsführung), also durch eine politische Absprache zwischen drei EU-Organen – dem Europäischen

* Dr. Peter Becker, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Der Autor verwendet durchgängig die Bezeichnung „mehrjähriger Finanzrahmen“ bzw. MFR, auch wenn dieses Budgetinstrument vor der Aufnahme in den Vertrag von Lissabon als „finanzielle Vorausschau“ bezeichnet wurde.

Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission.² Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde dieses Instrument der europäischen Budgetverfassung in das europäische Vertragsrecht übernommen und somit einerseits verbindlich und zugleich auch rechtlich abgesichert.

Nach Art. 312 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vereinbaren der Rat der EU und das Europäische Parlament eine Verordnung zur Festlegung des MFR nach einem besonderen Gesetzgebungsverfahren. Der Rat der EU entscheidet einstimmig nach der Zustimmung der absoluten Mehrheit der Abgeordneten im Europäischen Parlament. Das Prinzip der Einstimmigkeit im Rat kann nur durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats in Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit umgewandelt werden, d. h., dass der Vertrag von Lissabon für dieses spezielle Abstimmungsverfahren über die Verordnung zum MFR eine sogenannte Brücken- oder Passerelle-Klausel zum Übergang zu Mehrheitsvoten vorsieht. Der Finanzrahmen muss eine Mindestlaufzeit von fünf Jahren haben und die Höhe der Einnahmen und Ausgaben der EU festlegen. Die jährlichen Haushalte der Union müssen sich in diesen Rahmen einpassen und die festgeschriebenen Obergrenzen einhalten.

Im Vertrag von Lissabon wird der Europäische Rat in diesem Verfahren zur Verabschiedung des MFR nur einmal, bei der Passerelle-Klausel, explizit erwähnt – ansonsten werden lediglich die Aufgaben der beiden Legislativorgane der EU, Rat und Europäisches Parlament, festgelegt. Dennoch stand der Europäische Rat bislang im Zentrum jeder Verständigung auf einen neuen MFR. Die Staats- und Regierungschefs einigen sich auf die Eckpunkte des neuen MFR, sie legen das maximale Haushaltsvolumen, die Ausgabenprioritäten und die Verteilung der Finanzierungslasten fest. Die politische Verständigung des Europäischen Rats definiert somit Vorgaben und Grenzen für die Rechtsetzung durch Rat und Europäisches Parlament.

Dieser Beitrag versucht, Antworten auf die Frage zu finden, warum der Europäische Rat sich diese dominierende Rolle in den MFR-Verhandlungen erarbeiten konnte, welches die besonderen Merkmale seiner Verhandlungsführung sind und welche Spannungsverhältnisse sich bspw. mit den Haushaltsgesetzgebern der EU in der Folge für den Europäischen Rat eröffnet haben.

Die Haushaltsverhandlungen in der Europäischen Union und die besondere Rolle des Europäischen Rats

In den bisherigen sechs MFR-Verhandlungsrunden hat sich ein besonderer „politischer Haushaltsacquis“³ entwickelt, der sich sowohl in den Verhandlungsthemen, den besonderen Konfliktlinien zwischen den antagonistischen Interessen der beteiligten Akteure, bewährten Strukturen und Instrumenten, dem weitgehend bekannten Verhand-

² Isabella Eiselt/Johannes Pollak/Peter Slominski: Zwischen Konflikt und Kooperation. Zur interinstitutionellen Interaktion im EU-Haushaltsverfahren, in: Daniela Kietz et al. (Hrsg.): Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010, S. 225–249.

³ Siehe Brigid Laffan: The big budgetary bargains: from negotiation to authority, in: Journal of European Public Policy 5/2000, S. 725–743.

lungsverlauf mit einzelnen Verfahrensschritten sowie einer unausgesprochenen Dramaturgie manifestiert.⁴

Die MFR-Verhandlungen der EU umfassen in der Regel zwei wesentliche Komponenten: erstens den eigentlichen MFR und das zu seiner Implementierung entwickelte Verfahren und Instrumentarium. Neben der Verständigung auf das Gesamtvolumen und die Struktur des Haushalts umfasst diese Komponente die Festlegung der Ausgabenprioritäten bzw. die Verteilung der Ressourcen auf die MFR-Rubriken. Teil dieser Verhandlungen ist stets auch eine Anpassung des Eigenmittelsystems, um die Finanzausstattung des neuen EU-Budgets zu sichern. Hinzu kommt, zweitens, die Komponente der Legislativvorschläge, die die Europäische Kommission zur Umsetzung der haushaltspolitisch festgelegten Ausgabenprioritäten in konkrete Programme und Fonds vorlegt. Beide Komponenten werden formal und zeitlich getrennt voneinander verhandelt. Jedoch sind beide Teile eng miteinander verwoben. Den Verhandlungsteilnehmern ist klar, dass es eine Einigung auf einen neuen MFR, also auf die erste Komponente, nur geben kann, wenn auch Kompromisse in den Legislativverhandlungen, also in der anderen Komponente, gefunden werden können. Der Europäische Rat ist lediglich bei den Verhandlungen über den MFR direkt eingebunden. Die politische Einigung des Europäischen Rates auf den Finanzrahmen liefert dann die Grundlage und den Rahmen für die erforderliche Übertragung der politischen Verständigung in die rechtlich vorgegebenen und verbindlichen Verordnungen und Richtlinien.

Der Verhandlungsprozess über den MFR selbst folgt inzwischen einem eingespielten informellen und weitgehend vorhersehbaren Verlauf entlang dreier Streitpunkte:

1. Die Auseinandersetzung über die *Gesamtsumme* des Finanzrahmens wird vom Streit über die nationalen Bilanzen von Einzahlungen in den und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt dominiert, d. h. vom Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern unter den Mitgliedstaaten. Der Nettosaldo bestimmt die jeweiligen nationalen Verhandlungspositionen und somit die Möglichkeiten oder Grenzen der Kompromisssuche.
2. Der Konflikt über die *Verteilung* der Finanzmittel auf die einzelnen Haushaltsrubriken wird dominiert von der Diskussion über die finanzielle Ausstattung der beiden größten Ausgabenblöcke, also der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der europäischen Kohäsionspolitik. Hinzu kommen die Verhandlungen über mögliche Sonderregelungen und Ausnahmen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten.
3. Die Kontroverse über eine gerechte und transparente Finanzierung der Union hat die Frage der *Beitragsgerechtigkeit* im Mittelpunkt.

Die komplexe Verhandlungssituation erfordert stets eine schwierige Koordinierung der verschiedenen Verhandlungsarenen und -gruppen. Sie ermöglicht zugleich nicht nur eine Vielzahl von Blockademöglichkeiten, sondern eröffnet auch die Möglichkeit zu Paketlösungen mit Koppelgeschäften und „side payments“ zwischen einzelnen Verhandlungsthemen und Politikfeldern. Die verschiedenen Verhandlungsstränge laufen im Europäischen Rat zusammen; er übernimmt die politische Führungsrolle für diese schwierige Suche nach einem politischen Gesamtkompromiss.

⁴ Siehe Peter Becker: Der Haushalt der Europäischen Union und die deutsche Europapolitik, Wiesbaden 2022.

Der besondere Verlauf und die Dramaturgie der europäischen Haushaltsverhandlungen haben sich seit der ersten Verhandlungsrunde 1988 zum sogenannten Delors-I-Paket langsam und schrittweise entwickelt. Inzwischen hat die EU insgesamt sechs Haushaltspakete erfolgreich abgeschlossen, zuletzt erfolgte im Juli 2020 nach einem episch langen Verhandlungsmarathon von fünf Tagen die Verständigung im Europäischen Rat auf den MFR 2021–2027 und das begleitende Instrument „NextGenerationEU“ (NGEU) zur Abfederung der sozio-ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie.⁵

Entscheidend für den erfolgreichen Verhandlungsabschluss der Haushaltsverhandlungen war häufig die Tatsache, dass es der Europäischen Kommission gelang, die MFR-Verhandlungen mit einem umfassenderen Projekt zur Integrationsvertiefung oder zur Erweiterung zu verbinden. Die ersten beiden Budgetpakete, das Delors-I-Paket (1988–1992) und der nachfolgende Delors-II-Finanzrahmen (1993–1999), waren verbunden mit den ersten grundlegenden Reformen des europäischen Vertragsrechts und großen Schritten zur Vertiefung der ökonomischen Integration, der Schaffung eines europäischen Binnenmarkts und der Verständigung auf die schrittweise Etablierung der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Der dritte Finanzrahmen, die Agenda 2000 für die Jahre 2000–2006, war mit der bevorstehenden Osterweiterung der EU verknüpft. Der bislang letzte MFR für die Jahre 2021–2027 schließlich war unauflöslich verbunden mit der Verständigung auf die Reaktion der EU auf die COVID-19-Pandemie und der erstmaligen Aufnahme von Krediten durch die EU in Höhe von 750 Milliarden Euro – eine bis zu dieser Entscheidung nicht für möglich gehaltene Summe. Die Verknüpfung von Haushaltspaketen mit Integrationsprojekten hatte das Ziel, die Kompromiss- und Konsensfindung in beiden Verhandlungsarenen zu erleichtern.

Das besondere Verfahren der MFR-Verhandlungen sieht vor, dass der Rat die politische Einigung im Europäischen Rat vorbereitet. Hierfür bilden die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Vielzahl der europäischen Förderpolitiken und -programme sowie für die MFR-Verordnung und den neuen Eigenmittelbeschluss die Verhandlungsgrundlage. Vor der Konsenssuche werden die Staats- und Regierungschefs kontinuierlich über den Fortgang dieser Verhandlungen im Rat informiert. Die einzelnen Verordnungsvorschläge, Verhandlungsthemen und die damit verbundenen nationalen Interessen und Konflikte der Mitgliedstaaten werden zunächst auf der Arbeitsebene des Rats in den verschiedenen Arbeitsgruppen behandelt und diskutiert. In diesem Verhandlungsstadium treten die inhaltlich-materiellen Fragen in den einzelnen Politikbereichen in den Vordergrund. Die fachspezifischen Verhandlungen erhalten dann eine politische Dynamik, wenn die einzelnen Dossiers auf der politischen Ebene des Rats für Allgemeine Angelegenheiten zu einem Gesamtpaket zusammengeschürt werden.⁶ Im

5 Siehe Peter Becker: Die Verhandlungen über den Haushalt der Europäischen Union – zwischen Kontinuität und Pandemie-Zäsur, in: *integration* 4/2020, S. 257–277; Peter Becker: The negotiations about the Multiannual Financial Framework 2021–2027: what happened when with what result?, in: Sybille Münch/Hubert Heinelt (Hrsg.): EU Policymaking at a Crossroads. Negotiating the 2021–2027 Budget, Cheltenham/Northampton (Massachusetts) 2022, S. 30–54.

6 Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedete der Rat im Juni 2011 in Vorbereitung der Verhandlungen über den neuen MFR 2014–2020 Vorgaben zur Organisation seiner Verhandlungen über den MFR. Die bisherige Arbeitsstruktur wurde auch unter den neuen Vorgaben des neuen Vertrags fortgeschrieben. Siehe Rat der Europäischen Union: Multiannual financial framework – organisation of work in the Council, 12184/11, 28.6.2011.

Zentrum dieser Vorgehensweise im Rat der EU steht das Instrument der „Verhandlungsbox“. In diesem kontinuierlich überarbeiteten inoffiziellen Arbeitsdokument versucht die jeweilige Präsidentschaft des Rats im Format möglicher Schlussfolgerungen des Europäischen Rats die Verhandlungen immer stärker auf die verschiedenen Konfliktthemen zusammenzuführen und auf einen Gesamtkompromiss zu fokussieren. Wenn die Liste der offenen und umstrittenen Fragen und Konflikte im Rat auf eine überschaubare Zahl verringert werden konnte, wird das Gesamtpaket dem Europäischen Rat zur abschließenden Verhandlungsrunde präsentiert.

Bevor die Staats- und Regierungschefs versuchen, einen Gesamtkompromiss zu vereinbaren, tritt regelmäßig eine Phase der Stagnation ein, d. h., dass die Mitgliedstaaten im Rat zunächst keine weiteren Verhandlungsfortschritte erzielen können. Mögliche Zugeständnisse und Kompromisse zu den schwierigen Konfliktpunkten werden mit Blick auf die letzte Verhandlungsrunde im Europäischen Rat aufgeschoben und die Suche nach einer umfassenden Kompromisslösung wird den Staats- und Regierungschefs überlassen. Diesem retardierenden Moment folgt ein erster Einigungsversuch des Europäischen Rats auf einen Gesamtkompromiss, der üblicherweise erfolglos bleibt. Der erste gescheiterte Gipfel des Europäischen Rats zum MFR dient primär der Vorbereitung der nationalen Öffentlichkeiten auf eine Kompromisslösung. Die Krisenstimmung in der EU wird verstärkt und so zugleich der Einigungsdruck auf alle Akteure erhöht. Zugleich liefert das erste Scheitern im Europäischen Rat allen Staats- und Regierungschefs die Möglichkeit, die eigene Verhandlungsposition gegenüber der nationalen Öffentlichkeit und den heimischen Medien besser zu legitimieren und überzeugender begründen zu können.⁷

Die gewachsene öffentliche Aufmerksamkeit an den Verhandlungen im Europäischen Rat haben zu einer Zuspitzung der Verhandlungen geführt. Das mediale Interesse an den komplexen Budgetverhandlungen erhöht den Druck auf die Entscheidungsträger, die jeweiligen nationalen Interessen möglichst weitgehend durchzusetzen und, zumindest so lange wie möglich, öffentlichkeitswirksam an den eigenen Maximalpositionen festzuhalten. Nach dieser krisenhaften Zuspitzung gelingt die Verständigung im Europäischen Rat dann im zweiten Anlauf, oft nach heftigen Streitigkeiten in langen und konfliktreichen bi- und multilateralen Verhandlungsrunden, die sich über mehrere Tage und insbesondere Nächte erstrecken können.⁸

Die MFR-Verhandlungen im Europäischen Rat folgen dem allgemeinen Grundsatz internationaler Paketverhandlungen, nach dem nichts als vereinbart gilt, wenn nicht alles konsentiert ist; eine umfassende Einigung kommt erst zustande, nachdem alle Elemente des Verhandlungspakets vereinbart werden konnten. In langen bilateralen Gesprächen mit dem hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats (vor der Schaffung dieses Amtes mit dem rotierenden Vorsitz des Europäischen Rats) und in Kleingruppen wird versucht, sukzessive Kompromisse zu den einzelnen Verhandlungsstreitpunkten

⁷ Siehe auch Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: *The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic*, Baden-Baden 2022, S. 98–99.

⁸ Diese entscheidende, letzte Phase der Verhandlungen wird häufig als „Nacht der langen Messer“ tituliert. Joschka Fischer schreibt in seinem Bericht über die Agenda-2000-Verhandlungen in Berlin, dass diese Verhandlungen „Nerven und Ausdauer“ voraussetzten. Siehe Joschka Fischer: *Die rot-grünen Jahre. Deutsche Außenpolitik – vom Kosovo bis zum 11. September*, München 2008, S. 295.

auszuhandeln. Dabei werden auch eigentlich nicht zusammenhängende Streitpunkte zu umfassenderen Verhandlungspaketen miteinander verknüpft und mit Koppelgeschäften gelöst. Der Europäische Rat übernimmt die zentrale Rolle für eine Einigung in dieser Grundsatzentscheidung der EU; die konsensuale Verständigung der Staats- und Regierungschefs auf einen neuen MFR bildet den Abschluss der Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten. Er agiert bei diesen MFR-Verhandlungen als „de facto ‚government‘ of the EU where legislation can be pre-negotiated“⁹

Der politische Kompromiss wird in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats fixiert und bildet die Grundlage für die Legislativverhandlungen des Rats mit dem Europäischen Parlament über die erforderlichen Rechtsgrundlagen. Die politische Einigung auf den abschließenden Gesamtkompromiss im Europäischen Rat bildet also den Kulminationspunkt dieser schwierigen Suche nach einem Konsens. Erst im Anschluss an diese politische Verständigung im Konsens und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats verhandeln der Rat und das Europäische Parlament über die erforderliche rechtliche Umsetzung. Dabei achten die Mitgliedstaaten sehr darauf, das fragile Kompromisspaket der Staats- und Regierungschefs möglichst nicht mehr zu öffnen. In der politischen Praxis der Trilogverhandlungen bleibt daher der Verhandlungsspielraum des Europäischen Parlaments für grundsätzliche Modifikationen begrenzt. Die politischen Kosten scheinen zu hoch, einen einmal gefundenen Gesamtkompromiss im Kreis der Mitgliedstaaten aufzulösen und neu zu verhandeln.

Der Europäische Rat als europäischer „Dealmaker“

Mit dem Schnüren dieser großen Verhandlungspakete können die Kompromissfindung im Europäischen Rat erleichtert und gegensätzliche nationale und häufig widersprüchliche sektorale Interessen ausbalanciert werden. Die Möglichkeiten für übergreifende Koppelgeschäfte, also Zugeständnisse in dem einen Verhandlungsprozess mit Verhandlungserfolgen auf einem anderen Gebiet auszugleichen, kann so deutlich erweitert werden. Allerdings ist diese erfolgreiche „Linkage“-Politik nur im Europäischen Rat möglich. Insbesondere die Verknüpfung des MFR mit wichtigen Integrationsprojekten wie der Einigung auf die Gemeinschaftswährung oder die Osterweiterung der EU, die mit der politischen Grundausrichtung und zentralen integrationspolitischen Fragen verbunden waren, rückte den Europäischen Rat ins Zentrum der Kompromisssuche. Die Verständigung auf diese fundamentalen Fragen der Weiterentwicklung der europäischen Integration war und ist die Kernaufgabe und die Funktion des Organs der Staats- und Regierungschefs.

Zwei wichtige Voraussetzungen für den erfolgreichen Abschluss der schwierigen Verhandlungen im Europäischen Rat zeichnen sich dabei ab:

1. Auf der Grundlage eines bereits in den Verhandlungen des Rats und in der Verhandlungsbox angelegten Gesamtkompromisses werden die letzten (und schwierigsten) Konfliktpunkte zu Verhandlungspaketen zusammengebunden. Diese politikfeldübergreifenden Verhandlungen erfordern eine breite Zuständigkeit und Legitimation der

⁹ David Moloney/Sebastiaan Princen: Assessing the role of the European Council and the European Commission during migration and COVID-19 crises, in: West European Politics 7/2024, S. 1556–1587, hier S. 1556.

Verhandlungsführer des jeweiligen Mitgliedstaats, die über ein spezifisches Politikfeld und Einzelfragen der MFR-Verhandlungen hinausreichen. Vielmehr ist eine politische Gesamtverantwortung für die nationale Politik erforderlich, die die Zustimmung zu einem übergreifenden Verhandlungsergebnis gestattet.

- Der Zeitdruck für eine politische Verständigung auf einen Gesamtkompromiss ist insbesondere nach dem regelmäßig gescheiterten ersten Einigungsversuch immens. Dieser Zeitdruck hat insofern auch eine verhandlungstaktische Funktion, erhöht er doch die Einigungsbereitschaft der Staats- und Regierungschefs – vorausgesetzt, alle Akteure teilen das gemeinsame Interesse an einem fristgemäßem Abschluss der MFR-Verhandlungen mit einem Gesamtkompromiss, damit die Haushaltsführung der EU keine Lücke ohne einen MFR riskieren muss und die EU nicht in eine grundsätzliche Krise zu rutschen droht. Für die MFR-Verhandlungen im Europäischen Rat bedeutet dieser Zeitdruck, dass die Akteure über die entsprechende Prokura verfügen müssen, um autonom, schnell und vor Ort einem Verhandlungskompromiss zustimmen zu können.

Nur die Staats- und Regierungschefs verfügen über die erforderliche autonome und politikfeldübergreifende Legitimation und Zuständigkeit, die es ihnen erlaubt, den langen MFR-Verhandlungsprozess mit einem politischen Kompromiss im Europäischen Rat abzuschließen.

In den bisherigen sechs Verhandlungsrunden des Europäischen Rats über den jeweiligen MFR haben sich verschiedene Merkmale herauskristallisiert: Die Rolle und Funktion des jeweiligen Vorsitzes war und ist sehr wesentlich für das Verhandlungsergebnis im Europäischen Rat. Bis zur Schaffung des Amts des Präsidenten des Europäischen Rats durch den Vertrag von Lissabon war es die Aufgabe der halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaften, die Einigung des Europäischen Rats auf einen neuen MFR vorzubereiten, hierfür Kompromissvorschläge für besondere Probleme oder Konfliktfälle vorzulegen und kontinuierlich die Verhandlungsbox fortzuschreiben. Der Präsident des Europäischen Rats hat inzwischen diese Aufgabe und zugleich auch das eingespielte Instrumentarium übernommen. So führt er vor den entscheidenden Treffen des Europäischen Rats zur Verständigung auf einen neuen MFR eine Vielzahl bilateraler Gespräche in den Mitgliedstaaten, um Einigungskorridore für einen Gesamtkompromiss auszuloten.¹⁰ Er legt dann häufig eine aktualisierte Verhandlungsbox vor, mit der er versucht, die Ergebnisse seiner bilateralen Gespräche zusammenzuführen.¹¹ Dies war auch bei der Einigung auf den MFR 2021–2027 der Fall. Präsident Charles Michel präsentierte vor den beiden Treffen des Europäischen Rats jeweils eine eigene Verhandlungsbox und aktualisierte die darin enthaltenen Papiere je nach Verlauf der Verhandlungen. Dabei

¹⁰ Hinzu kommen bilaterale Gespräche zwischen dem Kabinettschef des Präsidenten des Europäischen Rats mit den sogenannten Sherpas der Staats- und Regierungschefs zur Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rats in den nationalen Hauptstädten. Siehe auch Ralf Drachenberg: Briefing. Outcome of the special European Council meeting of 17–21 July 2020, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 654.169, August 2020.

¹¹ Siehe auch Sandrino Smeets/Derek Beach: New institutional leadership goes viral EU crisis reforms and the coming about of the covid recovery fund, in: European Journal of Political Research 2/2023, S. 377–396.

ging er z. T. über die im Rat erzielten Zwischenergebnisse in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten hinaus und schlug neue Elemente vor, wie z. B. eine „Brexit-Reserve“.¹²

Auch für die Suche nach einer Einigung auf einen neuen MFR während des entscheidenden Gipfeltreffens des Europäischen Rats hat sich ein spezielles Verfahren eingespielt. Demnach kommen die Staats- und Regierungschefs als Plenum in der Regel nur zu Beginn der Tagung zusammen. Anschließend wird in bilateralen Treffen mit dem Präsidenten des Europäischen Rats oder in Kleingruppen über einzelne Streitpunkte verhandelt. Das Plenum des Europäischen Rats kommt erst dann wieder zusammen, wenn alle strittigen Punkte gelöst werden konnten und die Zustimmung auf den Gesamtkompromiss im Plenum abgefragt wird.¹³ Die Mitglieder des Europäischen Rats werden kontinuierlich zu den so gefundenen Teillösungen in ihren nationalen Delegationsräumen durch Papiere oder aktualisierte Verhandlungsboxen des Präsidenten informiert.

Kompromisse können auch in der Gewährung nationaler „Sonderwünsche“, von Rabatten oder befristeten Ausnahmeregelungen für einen einzelnen Mitgliedstaat oder eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten bestehen, um sie zur Zustimmung zu dem MFR-Gesamtkompromiss zu bewegen. Insbesondere auf der Einnahmeseite des EU-Budgets wurden immer wieder solche Sonderregelungen und Rabatte eingeführt, die keiner Sachlogik folgten. Die wohl bekannteste Rabattregelung war der britische Beitragsrabatt, der dem Vereinten Königreich die Rückerstattung von zwei Dritteln seiner Nettozahlungen garantierte. Dieser britische Beitragsrabatt löste wiederum weitere Sonderregelungen zugunsten anderer Nettozahler wie Deutschland, die Niederlande oder Österreich und Schweden aus. Auch auf der Ausgabenseite wurden vom Europäischen Rat immer wieder großzügige Sonderregelungen beschlossen, wie Sonderzahlungen an das Vereinigte Königreich und Irland zur Unterstützung des nordirischen Friedensprozesses, Sonderzuweisungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten im MFR 2014–2020¹⁴ oder zusätzliche Zuweisungen für die Entwicklung des ländlichen Raums im MFR 2021–2027.¹⁵ Solche Sonderregelungen sind inzwischen ein fester Bestandteil der MFR-Verhandlungen und der jeweiligen nationalen Verhandlungstaktik. Sie folgen der Logik des „juste retour“ und dienen als „Stellschrauben“, um die Nettosalden einzelner Mitgliedstaaten beeinflussen zu können. Wenn jedoch nach langwierigen Verhandlungen einmal im Europäischen Rat eine solche Sonderregelung vereinbart wurde, dann hat sie die Tendenz, sich zu verfestigen. Jede Veränderung des Status quo wird in der Folge nach den Auswirkungen auf den nationalen Nettosaldo bewertet.

Diese Form der bilateralen Verhandlungen und der Suche nach Lösungen mit Kleingruppen greift auf die Bildung von Interessengemeinschaften im Kreis der Mitgliedstaaten zurück. Die antagonistischen Positionen der Mitgliedstaaten drehen sich im Kern stets um den traditionellen Gegensatz zwischen Nettozählern und Nettoempfängern.

12 Verordnung (EU) 2021/1755 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 zur Einrichtung der Reserve für die Anpassung an den Brexit, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 357, 8.10.2021, S. 1–26.

13 Siehe z. B. Peter Ludlow: Money, politics and power: the European Council and the MFF agreement, 7–8 February 2013, EuroComment: Preliminary Evaluation 1/2013.

14 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Mehrjähriger Finanzrahmen), Tagung vom 7./8.2.2013, EUCO 37/13, Ziff. 50.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, außerordentliche Tagung vom 17.–21.7.2020, EUCO 10/20, Ziff. 94.

Erstere treffen sich regelmäßig als Gruppe gleichgesinnter Staaten („like-minded states“) und Letztere in der Gruppe der „Freunde der Kohäsion“, um ihre jeweiligen nationalen Verhandlungspositionen miteinander abzustimmen. Die Gruppen versuchen, mit Positionspapieren im Vorfeld der MFR-Verhandlungen die Kompromisssuche in ihrem Sinne zu beeinflussen. So hat die Gruppe der Nettozahler regelmäßig, bereits bevor die Europäische Kommission ihre Vorschläge für einen neuen MFR vorgelegt hatte, gemeinsame Briefe an die Kommission geschrieben, in denen sie frühzeitig auf ihre Verhandlungsziele und -forderungen hinwies.¹⁶ Allerdings konnten sich die Nettozahler bei den Verhandlungen zum MFR 2021–2027 nicht auf einen solchen gemeinsamen Brief verständigen. Vielmehr konstituierte sich mit den Niederlanden, Österreich, Dänemark und Schweden eine neue Gruppe, die sich als das Sprachrohr der strikten Nettozahler verstand und sich als die „Sparsamen Vier“ („Frugal Four“) bezeichnete.¹⁷ Die so erzielte Interessenkongruenz in diesen Gruppen erleichtert unter den schwierigen Verhandlungsbedingungen im Europäischen Rat seinem Präsidenten die Verhandlungsführung und Kompromissfindung. Eine Auflösung der festen Gruppenzugehörigkeiten als Folge zurückgehender Interessenkongruenzen birgt die Gefahr, dass die ohnehin langwierige und komplexe Kompromisssuche im Europäischen Rat weiter erschwert wird und die Dauer der Verhandlungen sich weiter verlängern könnte.

Die Komplexität der MFR-Verhandlungen hat ohnedies zugenommen. Dies hängt zweifellos mit den kontinuierlich zunehmenden Verhandlungsinhalten und der Regelungstiefe des politischen und rechtlichen Instrumentariums der europäischen Budgetverfassung sowie mit der wachsenden Zahl an Interessengegensätzen, Konflikten und Streitfragen zusammen. Dies liegt allerdings auch an dem durch die EU-Erweiterungen seit dem MFR von 1988 deutlich gewachsenen Teilnehmerkreis – zumal alle Teilnehmer an den MFR-Verhandlungen im Europäischen Rat über ein Vetorecht verfügen.

Der Europäische Rat war und ist sich seiner entscheidenden Rolle für die Verabschiebung eines neuen Finanzrahmens für die EU stets bewusst. Er beschränkt sich bei seinen MFR-Verhandlungen keineswegs nur auf Leitlinien oder die Vorgabe von Einigungslösungen für die Legislativorgane. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zu einem neuen MFR waren immer sehr konkret und detailliert. So enthielt bereits der erste Finanzrahmen, das Delors-I-Paket, genau definierte Anweisungen und Vorgaben an den Rat und die Europäische Kommission, wie spezifische Elemente des Budgetpakets umzusetzen seien, sowie konkrete Mittelzuweisungen für einzelne Haushaltsposten, exakte Vorgaben und Maßgaben für die nachfolgende Rechtsetzung und sogar eine Frist, bis zu der bspw. der Rat die Gesamtverordnung für die Strukturfonds verabschieden musste.¹⁸

¹⁶ In einem gemeinsamen Brief an den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso vom 18. Dezember 2010 hatten die fünf Staats- und Regierungschefs aus Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Finnland und dem Vereinigten Königreich bspw. darauf hingewiesen, dass sie ein MFR-Volumen von 1 Prozent der Bruttonationaleinkommen anstreben und damit eine reale Kürzung des MFR verlangt.

¹⁷ Sebastian Kurz: The ‘frugal four’ advocate a responsible EU budget, in: Financial Times, 16.2.2020.

¹⁸ Europäischer Rat: Aufzeichnungen des Vorsitzes, 19.2.1988, SN/461/1/88, Kapitel B Strukturfonds, Ziff. 8.

Die Spannungsfelder im Europäischen Rat

Diese Besonderheiten, die sich in den bisherigen Verhandlungsprozessen des Europäischen Rats über einen neuen Finanzrahmen etabliert haben, verstärken die Spannungsfelder, die mit der herausgehobenen Rolle des Europäischen Rats bei den MFR-Verhandlungen verbunden sind.

Das Spannungsfeld zwischen rechtlichen Vorgaben und politischer Realität

Mit der Aufnahme des MFR in den Vertrag von Lissabon wurde das bis dahin politisch-informelle Instrument des MFR und seine zentrale Rolle für die jährlichen Haushalte der EU im europäischen Primärrecht verankert. Der Europäische Rat spielt in diesem Gesetzgebungsverfahren formell keine Rolle; er wird für die Verabschiedung der MFR-Verordnung nach dem Wortlaut von Art. 312 AEUV nicht gebraucht. Es besteht offenkundig ein Spannungsverhältnis zwischen der ausschlaggebenden politischen Einigung im Europäischen Rat und der rechtlichen Umsetzung in den Legislativverhandlungen zwischen Rat und Europäischem Parlament.¹⁹

Der Europäische Rat geht mit seinem Vorgehen insbesondere in zwei Punkten über seine vorgesehene Rolle als „programmatischer Leitliniengeber“²⁰ hinaus. Zum einen reicht die Detailliertheit der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats für einen neuen MFR weit über allgemeine Leitlinien hinaus. Dabei stechen nicht nur die Länge der Schlussfolgerungen hervor, sondern auch die detaillierten Vorgaben zur finanziellen Ausstattung oder der Verteilung von Fonds auf einzelne Politikfelder. Im Ergebnis beschränkt sich der Europäische Rat nicht auf die Festlegung gemeinsamer politischer Ziele, die sich in dem nächsten EU-Finanzrahmen wiederfinden sollten, sondern führt die vereinbarten Prioritäten, Vorgaben und Bedingungen detailliert mit konkreten Haushaltssätzen, Kriterien und Bedingungen aus. Der Europäische Rat wird mit dieser dominierenden Rolle in den MFR-Verhandlungen de facto zu einem Ko-Gesetzgeber.

Zum anderen erfordern das besondere Verhandlungsverfahren zur politischen Kon sensfindung im Europäischen Rat und das Legislativverfahren zur Verabschiedung eines Finanzrahmens auch eine Anpassung der Rolle anderer EU-Organe und deren Einbindung und Zusammenarbeit in diesen Prozess. Die MFR-Verhandlungen im Rat werden nach der Vorlage der Verordnungsentwürfe durch die Europäische Kommission im Rat für Allgemeine Angelegenheiten und in den Arbeitsgruppen geführt. Der Rat dient dabei eher als Vorbereitungsgremium für die politische Einigung im Europäischen Rat. Zugleich wird der Europäische Rat mithilfe von Zwischenberichten der Ratspräsidenschaft kontinuierlich über die Verhandlungsfortschritte informiert. Es ist eine politisch-verhandlungstaktische Entscheidung des Präsidenten des Europäischen Rats,²¹ wann er den ersten Versuch zur Einigung auf den nächsten MFR auf die Tagesordnung des

19 Richard Crowe: The European Council and the Multiannual Financial Framework, in: Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2016, S. 69–92.

20 Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: Der Europäische Rat, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, Band 2, Wiesbaden 2020, S. 307–331, hier S. 320.

21 Donald Tusk entschied sich in seiner Funktion als Präsident des Europäischen Rats zum Ende seiner Mandatsperiode 2019 gegen die Aufnahme des MFR-Dossiers auf die Tagesordnung des Europäischen Rats, obwohl das Europäische Parlament ihn mehrfach mit Entschließungen eindringlich dazu aufgefordert hatte. Diese Entscheidung wurde wahrscheinlich auch von seinen Interessen an einer Rückkehr in die polnische

Europäischen Rats setzen will, die er nur in enger Abstimmung mit dem rotierenden Vorsitz des Rats treffen kann.

Zu diesem Zeitpunkt endet auch die kontinuierliche Information und indirekte Einbindung des Europäischen Parlaments in die MFR-Verhandlungen. Art. 312 Abs. 5 AEUV sieht vor, dass das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission „alle erforderlichen Maßnahmen“ treffen, um während des gesamten Prozesses zur Annahme eines neuen Finanzrahmens „den Erlass des Rechtsakts zu erleichtern“. Zur Umsetzung dieser Kooperationsverpflichtung vereinbarten der Rat und das Europäische Parlament regelmäßige Briefings und Debriefings der Vertreter des Europäischen Parlaments durch den jeweiligen Ratsvorsitz vor und nach jeder Tagung des Rats, bei dem der MFR auf der Tagesordnung steht.²² Sobald der Europäische Rat mit dem MFR-Dossier befasst ist, enden diese regelmäßigen Treffen des Ratsvorsitzes mit der Delegation des Europäischen Parlaments. Zugleich endet an diesem Punkt auch die in Art. 16 Abs. 8 EUV vorgegebene Öffentlichkeit der Beratung von Legislativentwürfen im Rat. Die politische Realität schwieriger Paketverhandlungen in einem abgeschirmten Verhandlungsumfeld dominiert über die rechtliche Vorgabe der Einbindung aller Legislativorgane der EU und der Transparenz europäischer Gesetzgebung.

Das Spannungsfeld zwischen den Legislativorganen der Europäischen Union

Das Budgetrecht wird oft als das „Königsrecht“ der Parlamente bezeichnet. Die Einbindung der europäischen Legislativorgane, Rat der EU und Europäisches Parlament, sollte deshalb bei den europäischen Budgetverhandlungen nicht in der reinen Absegnung der Verhandlungsergebnisse des Europäischen Rats bestehen. Nach dem Wortlaut des Vertrags von Lissabon sollen vielmehr die Verhandlungen über die Rechtsgrundlagen des europäischen Haushalts von den beiden Gesetzgebungsorganen der EU geführt werden. Demzufolge sollte der Europäische Rat allenfalls allgemeine Leitlinien formulieren können.

In der politischen Praxis bereitet der Rat der EU jedoch den Verhandlungsprozess im Europäischen Rat so weitgehend wie möglich vor, ohne eine umfassende Einigung wirklich anzustreben; dieser Konsens wird dem Europäischen Rat überlassen. Die Aufgabe des Rats besteht darin, die Anzahl der Streitpunkte zwischen den Mitgliedstaaten so weit wie möglich zu verringern; er beschränkt sich auf die Vorbereitung der politischen Einigung.

Der Gesamtkompromiss des Europäischen Rats wiederum geht über rein politische Vorgaben oder Leitlinien für die eigentlichen Gesetzgebungsprozesse hinaus und zeichnet weitgehend das Ergebnis der Legislativverhandlungen vor. Der Rat übernimmt anschließend das Verhandlungsergebnis des Europäischen Rats als Ausgangsposition für die Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament zu den erforderlichen Legislativakten zum MFR, der MFR-Verordnung, den Eigenmitteln und den europäischen Ausgabenpolitiken. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zum MFR werden de facto zum gemeinsamen Standpunkt des Rats. Der Rat strebt an, die Schlussfolgerungen weitgehend unverändert in den Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament

Innenpolitik geleitet. Siehe Peter Becker: Ein neuer Haushalt für die EU. Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 14/2019.

²² Crowe: The European Council, 2016, S. 75.

umzusetzen. Er agiert bei den MFR-Verhandlungen insofern nicht als autonomes Gesetzgebungsorgan der EU, vielmehr übernimmt er eine Dienstleistungsfunktion für den Europäischen Rat.

Die hierarchische Aufgabenverteilung zwischen Rat und Europäischem Rat tritt nicht zuletzt dadurch auf, weil die Mitglieder des Rats als Repräsentanten ihrer Mitgliedstaaten zugleich Minister und Teil der nationalen Regierung sind und in dieser Funktion ihrem jeweiligen Regierungschef verantwortlich bleiben. Zugleich haben sie während des gesamten Verhandlungsprozesses stets im Blick, dass die schwierigsten Verhandlungskompromisse, die gegebenenfalls auch weitgehende Zugeständnisse bzw. Abstriche von den nationalen Verhandlungspositionen erfordern, von den Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat vereinbart werden sollten.

Im Ergebnis wird die europäische Haushaltspolitik von Rat und Europäischem Rat sowie den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten dominiert. Das Europäische Parlament wird zwar regelmäßig über die Verhandlungen im Rat zur Vorbereitung der Kompromissfindung im Europäischen Rat informiert; es ist jedoch nicht an der Einigung der Staats- und Regierungschefs aktiv beteiligt und wird auch nicht formell und umfassend über die Vorbereitungen des Präsidenten des Europäischen Rats und die Verhandlungen im Europäischen Rat informiert. Es muss vielmehr die Einigung des Europäischen Rats als Grundlage der Legislativverhandlungen mit dem Rat weitgehend akzeptieren.

Das Spannungsfeld zwischen exekutiver Konsenssuche und parlamentarischer Kontrolle

Auch die nationalen Parlamente werden nicht in diese Verhandlungen im Europäischen Rat einbezogen und allenfalls im Rahmen ihrer parlamentarischen Möglichkeiten der europapolitischen Mitwirkung (zumeist nachträglich) informiert. Die nationalen Parlamente müssen allerdings einem neuen Eigenmittelbeschluss für den MFR, also die Entscheidung über Ausmaß und Form der Finanzierung des EU-Budgets, gemäß der nationalen verfassungsrechtlichen Vorschriften zustimmen. Dieser Ratifizierungsvorbehalt am Ende des gesamten Verhandlungsprozesses eröffnet ihnen einen mittelbaren Einfluss auf das Ergebnis der Verhandlungen.

Sowohl das Europäische Parlament – trotz der anders lautenden Formulierungen im Vertrag von Lissabon – als auch die nationalen Parlamente werden also mit konkreten Vorgaben und einem detaillierten Verhandlungskompromiss nach langen, schwierigen und konfliktreichen Verhandlungen im Europäischen Rat konfrontiert, an dem sie als parlamentarischer Haushaltsgesetzgeber nicht direkt beteiligt wurden und dem sie insofern nur in toto ablehnen oder weitgehend zustimmen können. Die Verhandlungen in der EU über einen neuen Finanzrahmen sind auch nach der Aufnahme des MFR in das europäische Primärrecht eine Domäne der europäischen und der nationalen Exekutiven.

Der Europäische Rat: Impulsgeber der europäischen Integration oder Hüter des Intergouvernementalismus?

Das Verfahren zur Verabschiedung eines MFR in der EU ist zweifellos sehr komplex und vielleicht auch einzigartig. Die besondere und dominierende Rolle, die der Europäische Rat in diesem Verfahren regelmäßig spielt, ist in der hybriden Bedeutung des MFR in der europäischen Budgetpolitik begründet. Der Finanzrahmen ist kein haushaltspoli-

tisches Planungsinstrument, sondern mit den konkreten Festlegungen der Haushaltssätze für einzelne Ausgabenfelder und die Jahre der MFR-Laufzeit sowie der Verpflichtung, dass die jährlichen Haushalte der EU diese Vorgaben einhalten müssen, vielmehr ein wirklicher, mehrjähriger Haushalt. Lediglich innerhalb der derzeit sieben MFR-Rubriken können die Haushaltsgesetzgeber in der EU im Zuge der Verabschiedung der Jahreshaushalte Verschiebungen und Neugewichtungen vornehmen. Der MFR schafft insofern ein festes Korsett konkreter Vorgaben und Festlegungen für die Jahreshaushalte und beschränkt die Entscheidungsautonomie des europäischen Haushaltsgesetzgebers.

Andererseits definiert der Europäische Rat mit seinen Vorgaben zweifellos auch die mittelfristigen politischen Prioritäten der EU; er unterlegt mit dem MFR die politischen Leitlinien für die EU mit konkreten Haushaltssätzen. Der Europäische Rat ist der politische Ort für diese Kompromisse in der EU. Der Modus konsensualer Entscheidungen im Europäischen Rat garantiert allen Mitgliedstaaten bei dieser Einigung auf zentrale politische Prioritäten und die konkreten Budgetansätze, dass alle Mitglieder in diese Konsenssuche einbezogen und ihre Positionen beachtet werden; kein Mitgliedstaat soll sich übergangen fühlen.

Zugleich ist der Europäische Rat der geeignete Ort für weitreichende, politikfeldübergreifende und zugleich verbindliche Entscheidungen. Nur die Staats- und Regierungschefs können offenkundig die MFR-Verhandlungen zu einem großen Verhandlungspaket zusammenbinden und dann mit „package deals“ oder Ausnahme- bzw. Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten oder für spezifische Fragen z. T. überraschende Kompromisse finden. Solche übergreifenden Lösungen wären in den Legislativverhandlungen des Rats zu den spezifischen Rechtsakten nur schwer vorstellbar. Zum einen, weil der Rat sich bei seinen Legislativverhandlungen immer auf den spezifischen Gesetzesgebungsakt konzentrieren und beschränken muss, und zum anderen auch, weil solche Do-not-do-Geschäfte nur sehr schwer in öffentlichen Verhandlungen vorstellbar wären, die jedoch für den Rat bei Legislativverfahren vorgegeben sind.

Ein solcher Gesamtkompromiss muss nicht immer und nicht zwangsläufig zu einer Vertiefung oder Erweiterung der europäischen Integrationsgemeinschaft führen. Das vordringliche und von allen Teilnehmern im Europäischen Rat geteilte Verhandlungsziel ist es, fristgerecht einen Gesamtkonsens über einen neuen MFR zu erzielen. Erwägungen, ob diese Einigung dann eher eine Stärkung der supranationalen oder der intergouvernementalen Ideen in der EU bedeuten könnte, treten hinter diesem Kernanliegen der Staats- und Regierungschefs zurück. Eine erfolgreiche Einigung – unabhängig von den konkreten Kompromisslösungen – verhindert in erster Linie eine Haushaltsskrise in der EU, aus der sehr schnell eine grundsätzliche politische Krise erwachsen könnte.

Solange die Mitgliedstaaten die MFR-Verhandlungen dominieren – und sie tun dies solange sie mit dem Eigenmittelbeschluss autonom über die finanzielle Ausstattung der EU bestimmen können –, müssen ihre politischen Repräsentanten über die für einen fristgerechten und erfolgreichen Abschluss der Paketverhandlungen erforderliche Autorität und Spielräume verfügen. Die zentrale Rolle des Europäischen Rats in den MFR-Verhandlungen erleichtert insofern die politische Einigung und ermöglicht eine belastbare und vertrauenswürdige Verständigung auf z. T. überraschende Verhandlungslösungen und die Umsetzung von Sonderregelungen.

Der Europäische Rat und die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Spagat zwischen Einstimmigkeit und Effizienz

*Mathias Jopp**

This contribution analyses the role of the European Council in the foreign and security policy of the European Union (EU) as both the architect of the system of external action and the provider of guidelines for policies in trade, enlargement, defence or diplomacy. On top of this, it represents the indispensable centre of gravity of all crisis management decisions in response to serious internal and external challenges facing the EU. However, increasing global disorder is revealing growing tensions among member states, which in the future will require a high degree of flexibility and creativity from the European Council in order to maintain Europe's capacity to act while balancing unanimity and efficiency.

Über die Entwicklung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gibt es etliche Publikationen.¹ Auch existieren ausgezeichnete Analysen über die zentrale Rolle des Europäischen Rats in der europäischen Integration.² Ausschließlich politikbereichsspezifische Studien zu seinem Wirken scheinen aber seltener intensiv durchgeführt worden zu sein.³ Im Folgenden wird die Rolle des Europäischen Rats über einen längeren Zeitraum in ausgewählten Fällen und bei der Konstruktion des „auswärtigen Handelns der Union“⁴ – wie es im Vertrag von Lissabon heißt – analysiert, um dann Schlussfolgerungen für die Zukunft zu ziehen.

Der Europäische Rat als Konstrukteur der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahr 1954 und damit auch der Europäischen Politischen Gemeinschaft blieb Sicherheitspolitik eine nationale Angelegenheit bzw. eine der NATO unter Führung der USA. Auch die Außenpolitik der meisten westeuropäischen Staaten orientierte sich an Washington. Erst mit dem Haager Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1969 nahm die Diskussion über eine europäische Außenpolitik wieder etwas Fahrt auf – nicht zuletzt infolge der Verwirklichung der Zollunion und der daraus resultierenden gemeinschaftlichen Handelspolitik (siehe unten), die zusehends auch eine außenpolitische Abstimmung

* Prof. Dr. Mathias Jopp, Senior Advisor International Programmes, Institut für Europäische Politik, Berlin; Honorarprofessor, Eberhard Karls Universität Tübingen und Universität Passau.

- 1 Beispielhaft Annegret Bendiek: Europa verteidigen. Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Stuttgart 2018; Mathias Jopp/Peter Schlotter (Hrsg.): Kollektive Außenpolitik – die Europäische Union als internationaler Akteur, 2. Aufl., Baden-Baden 2008.
- 2 Simon Bulmer/Wolfgang Wessels: The European Council: Decision-making in European Politics, London 1987; Wolfgang Wessels: The European Council, Basingstoke 2015.
- 3 Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic, Baden-Baden 2022.
- 4 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83, 30.3.2010, S. 13–45, hier Titel V, Kapitel 1.

zwischen den Mitgliedstaaten erforderte. Es entwickelte sich deshalb in den 1970er Jahren eine informelle Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ), bis diese durch die Regierungskonferenz zur Einheitlichen Europäischen Akte, die vom Europäischen Rat in Mailand im Juni 1985 per Mehrheitsbescheid einberufen worden war, vertragsrechtlich abgesichert wurde.⁵

Nach Ende des Kalten Kriegs griffen die Staats- und Regierungschefs die Idee einer politischen Gemeinschaft wieder auf. Sie einigten sich im Dezember 1991 im Vertrag von Maastricht auf die Errichtung einer Europäischen Union (EU) mit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).⁶ Es blieb bei den intergouvernementalen Elementen der ehemaligen EPZ, einschließlich einstimmiger Entscheidungen und halbjährlich wechselnder Präsidentschaften. Die Abstimmung in der Sicherheitspolitik wurde nunmehr auf all ihre Aspekte ausgedehnt, da nach der Auflösung des Warschauer Pakts die Abhängigkeit vom Schutz der USA nicht mehr ganz so groß war. Die europäische Verteidigungspolitik sollte aber auf Drängen des Vereinigten Königreichs durch die Westeuropäische Union (WEU) und nicht durch die EU wahrgenommen werden, ohne allerdings auszuschließen, dass dies „zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“.⁷

Im Vertrag von Amsterdam, dessen Aushandlung der Europäische Rat auf seiner Tagung in Turin im März 1996 eröffnet hatte, konkretisierte sich die Möglichkeit, außenpolitische Fragen mit „konstruktiver Enthaltung“ von bis zu einem Drittel der Mitgliedstaaten unter Verzicht auf die Nutzung der nationalen Veto-Option zu entscheiden. Zugleich wurden die Position eines Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen und die Petersberger Aufgaben der WEU für Krisenmanagement auf den damaligen zweiten Pfeiler der EU übertragen, welcher die Außen- und Sicherheitspolitik betraf. Dadurch wie auch aufgrund der britisch-französischen Annäherung in Saint-Malo 1998 kam es auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rats in Köln (3./4. Juni 1999) und in Helsinki (10./11. Dezember 1999) vor dem Hintergrund des europäischen Scheiterns bei allen Versuchen der Eindämmung oder Beendigung der Kriege im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren⁸ zur Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), des Vorläufers der heutigen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Um zudem eine Verfestigung der GASP-Abstimmungen und auch die strategische Leitung von Operationen des Krisenmanagements von Brüssel aus zu ermöglichen, einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Vertrag von Nizza im Dezember 2000 auf die Einrichtung eines Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK).⁹ Dieses Komitee besteht aus eigenen Botschaftern an den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU.

5 Einheitliche Europäische Akte, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 169, 29.6.1987, S. 13–14.

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 11.12.1991, SN/271/1/91, S. 2.

7 Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 191, 29.7.1992, S. 59.

8 Mathias Jopp (Hrsg.): The Implications of the Yugoslav crisis for Western Europe's Foreign Relations, European Union Institute for Security Studies: Chaillot Papers 17/1994.

9 Vertrag von Nizza, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 80, 10.3.2001, Art. 25.

Im Dezember 2007 gelang es auf der vom Europäischen Rat im Juni desselben Jahres mit einem klar umrissenen Mandat einberufenen Regierungskonferenz, den Vertrag von Lissabon zu beschließen. Dieser fußt weitestgehend auf dem gescheiterten Verfassungsvertrag von 2003¹⁰ und beinhaltet die Bestimmungen für das „auswärtige Handeln der Union“ (Titel V Vertrag über die Europäische Union, EUV) mit der heutigen GASP und GSVP. Die Neuerungen bestanden in der Position eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rats, der die Außenpolitik der Union „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft“ (Art. 15 EUV) vertritt, sowie des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der als „Außenminister“ der EU zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission für externe wirtschaftliche Angelegenheiten ist. Hinzu kam ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), um die Arbeit des nunmehr dem Rat der EU (in Zusammensetzung der Außenminister) vorsitzenden Hohen Vertreters zu unterstützen. Am Entscheidungssystem wurde nichts verändert und im Hinblick auf den Europäischen Rat selbst festgehalten, dass dieser die „strategischen Interessen der Union“ (Art. 26 EUV) definieren und vorgeben soll.¹¹

Der Europäische Rat und das weltweite Netzwerk der Außenwirtschaftsbeziehungen

Kaum ein Bereich war und ist so wichtig für die Außenbeziehungen der EU wie die gegenüber GASP und GSVP wesentlich ältere gemeinsame Handelspolitik. Diese wurde für Drittstaaten in dem Maße bedeutsamer, in dem die Kompetenzen zu ihrer Durchführung nach Aufbau der Zollunion von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaftsinstitutionen übergingen. Ab 1970 weitgehend supranational geprägt durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU und eine tragende Rolle der Kommission sowie später mit Zustimmung des Europäischen Parlaments spielte der Europäische Rat als intergouvernementale Institution bei ihrer Durchführung keine große Rolle. Er war aber zentral für die schrittweise Weiterentwicklung der gemeinsamen Handelspolitik, indem er in den Verträgen von Nizza und Lissabon die Unionskompetenzen in der Handelspolitik auf Dienstleistungen und geistiges Eigentum sowie auf ausländische Direktinvestitionen ausdehnte. Gleichzeitig beharrte er aber in diesen Bereichen weitgehend auf Einstimmigkeit (Art. 207 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Über Jahrzehnte hat die Union mit diesen Kompetenzen ein weltumspannendes Netzwerk geknüpft, das sie zur Strukturierung ihrer Außenbeziehungen nutzt und durch spezifische Freihandels- bzw. Assoziierungsabkommen (die im Kern ebenfalls auf Freihandel ausgerichtet sind) und Finanzinstrumente gestaltet. Der Europäische Rat hat diese Politik initiiert und gefördert. Er hat z. B. die Richtung für die weitere Assoziierung mit der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten) gewiesen und nach dem Ost-West-Konflikt in den 1990er Jahren für den Abschluss von Assoziierungsabkommen mit den Beitrittsländern und den Mittelmeieranrainern durch einen Interessenausgleich zwischen Deutschland und Frankreich optiert. Er führte strategische Aussprachen bspw. über die „geopolitischen Aspekte des Handels“¹² im

10 Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 2005.

11 EUV, Amtsblatt der EU, Nr. C 83, 30.3.2010.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23.3.2023, EUCO 4/23, Ziff. 18.

März 2023 oder im Juni des gleichen Jahres über die Beziehungen zu den südlichen Nachbarschaftsstaaten.

Wiederholt hat er auch zum Abschluss oder zur Ratifizierung von Abkommen aufgefordert. Allerdings ist es ihm nicht immer gelungen, einzelstaatliche Hindernisse in der Handelspolitik bei gemischten Abkommen zu überwinden, die einer nationalen Ratifizierung bedürfen. So war lange Zeit das „Mercosur-Abkommen“ zwischen der EU und der südamerikanischen Wirtschaftsunion für einen Wirtschaftsraum mit 715 Millionen Verbrauchern durch vermeintlich zu hohe Umweltanforderungen seitens der EU und vor allem durch die Agrarlobby in Frankreich und einige andere Mitgliedstaaten blockiert. Der Durchbruch für eine politische Einigung gelang erst durch einen Vorstoß der Europäischen Kommission im Dezember 2024 – nach einer Verhandlungszeit von 25 Jahren. Da es unter zahlreichen EU-Mitgliedstaaten weiterhin große Vorbehalte gibt, könnte es bei der Ratifizierung des Abkommens Schwierigkeiten geben, sodass die Kommission schon erwägt, die politischen Teile abzukoppeln und nur einen reinen Handelsvertrag („EU only“-Abkommen) dem Rat und dem Europäischen Parlament vorzulegen. Selbst das „CETA-Abkommen“ mit dem NATO-Partner Kanada wird seit 2017 nur vorläufig und nicht in allen Bereichen angewendet, weil es von zehn Mitgliedstaaten noch immer nicht ratifiziert wurde, darunter große Länder wie Frankreich und Italien. Kurzum: Wenn die handelspolitischen Partialinteressen von einzelnen Mitgliedstaaten zu dominant sind, ist auch der Europäische Rat als Kollegialgremium durchsetzungsschwach.

Seit der COVID-19-Pandemie und dem Überfall Russlands auf die Ukraine lässt sich eine vom Europäischen Rat maßgeblich betriebene und geförderte stärkere Fokussierung auf Resilienz und europäische Autonomie in der Handelspolitik feststellen.¹³ Lieferkettenprobleme, Schwierigkeiten in der medizinischen Versorgung während der Pandemie sowie das Wegbrechen von Rohstoff- und Energielieferungen aus Russland zählen zu den akuten Auslösern, welche die Staats- und Regierungschefs auf ihrer informellen Tagung am 10. und 11. März 2022 in Versailles veranlassten, eine „Verringerung unserer strategischen Abhängigkeiten“ im Hinblick auf u. a. „kritische Rohstoffe“ oder „Halbleiter“ von den Gemeinschaftsinstitutionen zu fordern.¹⁴ Daraufhin kam es zu mehreren Gesetzen wie dem europäischen Chip-Gesetz, um übermäßige Abhängigkeiten von Drittstaaten zu vermeiden, dem Gesetz zu kritischen Rohstoffen und dem Instrument gegen wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen; schon Jahre zuvor war die sogenannte Screening-Verordnung erlassen worden, um vor allem chinesische Direktinvestitionen zu überprüfen.¹⁵

13 Wolfgang Weiß: Außenwirtschaftsbeziehungen, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2024, Baden-Baden 2024, S. 343–348.

14 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs. Erklärung von Versailles, 10./11.3.2022, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/54802/20220311-versailles-declaration-de.pdf> (letzter Zugriff: 4.4.2025), Ziff. 21.

15 Verordnung (EU) 2019/452 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 79 I, 21.3.2019, S. 1–14; Verordnung (EU) 2023/1781 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Halbleiter-Ökosystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/694 (Chip-Gesetz), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 229, 18.9.2023, S. 1–53; Verordnung (EU) 2023/2675 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 7.12.2023, S. 1–23; Verordnung (EU) 2024/1252 des

Wegen der teilweise aggressiven Handelspolitik Chinas, aber auch wegen großer Abhängigkeit vom chinesischen Absatzmarkt und von chinesischen Rohstoffen wie seltenen Erden entwickelte die EU eine Strategie der Risikominimierung („de-risking“), aber nicht des „decoupling“, wie es der ehemalige Präsident des Europäischen Rats, Charles Michel, in einer Rede vor dem Europäischen Parlament unterstrich.¹⁶ Dementsprechend ist China, einer Charakterisierung der Kommission folgend, auch für den Europäischen Rat „ein Partner, ein Konkurrent und ein systemischer Rivale“.¹⁷ Ob dieser Dreiklang durchgehalten werden kann, wenn die USA unter Präsident Donald Trump zunehmend Druck auf die europäischen Verbündeten ausüben, die Wirtschaftsbeziehungen zu China einzuschränken, bleibt fraglich. Jedenfalls ist anzunehmen, dass es für den Europäischen Rat zu einer schwierigen Gratwanderung wird, zumal die Interessen zwischen den kleinen und mittleren Mitgliedstaaten und den großen wie Frankreich und insbesondere Deutschland, das signifikant vom chinesischen Markt abhängt, stark divergieren.¹⁸ Möglicherweise ist es aber gerade Trump mit seinen Handelskonflikten gegenüber der EU und China, der die beiden etwas zusammenrücken lässt.

Das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten ist schon seit Jahren keineswegs unproblematisch. Das war auch zu Zeiten der Biden-Administration in etlichen Bereichen so. Nach der Wiederwahl Trumps 2024 hat sich der Ausblick auf die bilateralen Beziehungen aufgrund der radikalen Zollpolitik gegenüber Handelspartnern und den Forderungen nach Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf bis zu 5 Prozent des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts stark eingetrübzt. Wie sehr Trump den Europäern „im Nacken“ sitzt, zeigte sich beim informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs Anfang Februar 2025 in Brüssel.¹⁹ Sicherheitspolitisch werden die europäischen NATO-Mitglieder kaum um höhere Verteidigungsausgaben herumkommen. Handelspolitisch aber ist die EU durchaus stark genug, notfalls mit Gegenzöllen zu reagieren und ihr Instrument gegen wirtschaftlichen Zwang zu nutzen.

Der Europäische Rat und der geostrategische Wandel²⁰

Im Juni 2003 war der damalige Hohe Vertreter Javier Solana vom Europäischen Rat beauftragt worden, eine EU-Sicherheitsstrategie zu entwickeln. Dies war zu einer Zeit, als der Irak-Krieg die EU in zwei Teile zu spalten drohte zwischen denjenigen, die sich der von den USA angeführten „Koalition der Willigen“ anschlossen, und denjenigen, wie Deutschland und Frankreich, die dies ablehnten. Die Arbeit Solanas mündete nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und Sicherheitsexperten in die Europäische

Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 3.5.2024, S. 1–67.

16 Desmond Dinan: The European Council in 2023. Overview of dynamics, discussions and decisions, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 762.886, Januar 2025, S. 77 sowie insgesamt für China und die USA S. 76–79.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 29./30.6.2023, EUCO 7/23, Ziff. 30.

18 Joachim Schild/Dirk Schmidt: EU and US foreign economic policy responses to China: The end of naivety, London 2024.

19 Timo Lehmann/Steffen Lüdke: Trump im Nacken, in: Der Spiegel, 4.2.2025; Eddy Wax: „Look, President Trump! We're spending loads on defense!“, in: Brussels Playbook (Politico), 4.2.2025.

20 Vgl. Mathias Jopp/Johannes Pollak (Hrsg.): The European Union's Geopolitics. The Lackluster Worldpower, Cham 2024.

Sicherheitsstrategie (ESS), die der Europäische Rat auf seiner regulären Tagung im Dezember 2003 annahm.

Die ESS erfasste praktisch die gleichen Bedrohungen wie die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der USA unter George W. Bush von 2002, kam aber zu anderen Schlussfolgerungen. Sie betonte den Multilateralismus mit den Vereinten Nationen im Zentrum sowie Präventivdiplomatie anstelle von Präventivschlägen. Außerdem bevorzugte sie eine Reihe ziviler Krisenbewältigungsmaßnahmen, bevor als letzte Möglichkeit militärische Mittel eingesetzt werden könnten.²¹ Zum Zeitpunkt der von Optimismus über eine kooperative Weltordnung getragenen ESS steuerte die EU auf einen integrationspolitischen Höhepunkt zu. Dieser konzentrierte sich auf die vom Europäischen Rat beschlossene „Big Bang“-Erweiterung im Jahr 2004 als „Wiedervereinigung“ des im Kalten Krieg gespaltenen Europas und als effektivstes Mittel der europäischen Außenpolitik zur Stabilisierung des kontinentalen Umfelds. Die Erweiterung der EU blieb über zehn Jahre ein tragendes Element der europäischen Friedensordnung, bis diese ab 2014 in der Folge der Annexion der Krim durch Russland Schritt für Schritt unterminiert wurde.

Der Europäische Rat verarbeitete die neue Lage im Juni 2014 in seiner strategischen Agenda für die „Union in Zeiten des Wandels“ und beauftragte genau ein Jahr später die damalige Hohe Vertreterin Federica Mogherini mit einer Reflexion über die veränderte sicherheitspolitische Lage, um bis Juni 2016 eine „globale EU-Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik auszuarbeiten“.²² Die Globale Strategie der EU (EUGS) konnte dann vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 28. Juni 2016 „begrüßt“ werden. Da dies kurz nach dem britischen Referendum über den Austritt des Landes aus der EU geschah, wollten die Staats- und Regierungschefs zudem ein positives Zeichen für eine weiterhin ehrgeizige europäische Integration setzen. Sie verabschiedeten deshalb nach der Sommerpause im September 2016 die Erklärung von Bratislava mit einem Fahrplan zur Stärkung des politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zusammenhalts der EU-27.

Weitere Handlungsschwerpunkte setzte sich der Europäische Rat mit der strategischen Agenda 2019–2024, die langfristige Ziele für zahlreiche Politikbereiche festlegte.²³ Die Agenda spiegelte einen Wandel hin zu einer geopolitischeren Weltsicht und führte die EU in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik etwas näher an Macht- und Balancekonzepte heran. Dies setzt sich in der strategischen Agenda 2024–2029 fort, in welcher der Europäische Rat die EU als „globalen Akteur“ in einem „neuen multipolaren geopolitischen Kontext“ bezeichnet.²⁴ Dementsprechend will die EU die Ukraine gegen den russischen Angriffskrieg weiterhin unterstützen, mit höheren Verteidigungsausgaben zur atlantischen Sicherheit beitragen sowie verstärkt auf Koalitionen und Zusammenarbeit mit Partnerstaaten setzen. Zudem verstehen die Staats- und Regierungschefs nunmehr die Erweiterungspolitik als „geostrategische Investition in Frieden, Sicherheit und Stabilität“.

21 Simon Duke: The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?, in: European Foreign Affairs Review 9/2004, S. 459–481.

22 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 25./26.6.2015, EUCO 22/15, Ziff. 10 b.

23 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 20.6.2019, EUCO 9/19, Anlage: Eine Neue Strategische Agenda 2019–2024.

24 Hier und im Folgenden Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 27.6.2024, EUCO 15/24, Anhang: Strategische Agenda 2024–2029, S. 13–21, hier S. 15.

Anders als im Falle der von Mogherini vorgelegten Globalen Strategie war der Europäische Rat beim Strategischen Kompass aus dem Jahr 2022 von Anfang an stärker involviert.²⁵ Sein damaliger Präsident Michel hatte am 26. Februar 2021 bei einer Videokonferenz des Europäischen Rats die Ergebnisse der ersten Phase des Kompass-Projekts vorgestellt, woraufhin der Hohe Vertreter Josep Borrell mit dem Abschluss der Arbeiten bis 2022 beauftragt wurde. Auf Drängen der französischen Ratspräsidentschaft, der es insbesondere um die Möglichkeiten der Krisenintervention ging, billigten zunächst der Rat und dann auch der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 24. und 25. März 2022 den Strategischen Kompass, in dem der russische Krieg gegen die Ukraine als größte Bedrohung bezeichnet wurde. Der Schwerpunkt lag freilich auf Elementen des Krisenmanagements außerhalb Europas, grundsätzlich höheren Verteidigungsausgaben sowie auf der Festigung von Partnerschaften vor allem mit der NATO, den USA und dem Vereinigten Königreich. Außerdem betonten die Mitgliedstaaten die Komplementarität europäischer Verteidigungspolitik mit der NATO und sprachen sich für den Aufbau einer europäischen Eingreifkapazität von 5.000 Personen bis 2025 aus. Dieser Vorschlag entsprach offensichtlich dem „realitätskonformen Rest“ der ursprünglich vom Europäischen Rat mit den „Helsinki Headline Goals“ von 1999 angestrebten Einsatztruppe von 50.000 bis 60.000 Soldaten.²⁶

Der Europäische Rat als Krisenmanager am Beispiel des Kriegs in der Ukraine

In internationalen Krisenfällen ist die Richtungsvorgabe durch den Europäischen Rat für die Reaktion der EU entscheidend. Als Konsensgremium war er allerdings nicht immer in der Lage, adäquat auf internationale Krisen zu reagieren, wie sich an der Lähmung der EU während des Irak-Kriegs 2003 oder am geringen Einfluss während des Gaza-Kriegs seit 2023 zeigte.²⁷

Ganz anders fiel das Handeln des Europäischen Rats und damit die Reaktion der EU auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine aus.²⁸ Die Staats- und Regierungschefs waren sich noch am Tag des Überfalls am 24. Februar 2022 weitgehend einig hinsichtlich der elementaren Gefahr für die europäische Sicherheit. Sie forderten den vollständigen Abzug russischer Truppen, verhängten sofortige Sanktionen gegen den Aggressor und gaben in der Folge weitere Sanktionspakete in Auftrag, sodass bislang 16 davon verabschiedet werden konnten (Stand: April 2025). Zu Beginn des dritten Kriegsjahrs sprach sich der Europäische Rat sogar „entschlossener denn je [für] die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen“ aus und betonte, dass im gegenwärtigen Stellungskrieg „Russland [...] nicht die Oberhand gewinnen“ dürfe.²⁹ Im Juni 2024 klassifizierte der Eu-

25 Dick Zandee/Adája Stoelman/Bob Deen: The EU's Strategic Compass for Security and Defence. Squaring Ambition with Reality, Netherlands Institute of International Relations: Clingendael Report, Mai 2021.

26 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 10./11. 12.1999, Ziff. 28 und Anlage IV.

27 Siehe auch Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2024, Baden-Baden 2024, S. 97.

28 Vgl. Mathias Jopp: Die EU und der Krieg in der Ukraine, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2024, Baden-Baden 2024, S. 49–60.

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 21./22.3.2024, EUCO 7/24, Ziff. 1.

ropäische Rat die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine schließlich als einen „Angriff auf ein freies und demokratisches Europa“.³⁰

Zusätzlich engagierte sich der Europäische Rat in den Jahren 2022 und 2023 für umfangreiche Wirtschaftshilfe für die Ukraine. Auf seiner Tagung im Dezember 2023 konnte er allerdings ein weiteres großes Hilfspaket zunächst nicht beschließen, weil Ungarn sich verweigerte. Erst sechs Wochen später auf einem Sondergipfel am 1. Februar 2024 gelang den Staats- und Regierungschefs die notwendig gewordene Revision des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) um 64,6 Milliarden Euro, einschließlich der darin enthaltenen Mittelzuweisung von 50 Milliarden Euro an Wirtschaftshilfe für die Ukraine und ohne finanzielle Zugeständnisse an Ungarn, welches diese zu erpressen versucht hatte.

Neuland betrat der Europäische Rat, indem er ein Sicherheitsabkommen mit der Ukraine über verschiedene Formen der Unterstützung abschloss und relativ umfangreiche Militärhilfen für das angegriffene Land absegnete, die so für die Europäische Friedensfazilität (EFF) gar nicht vorgesehen waren. Dies geschah z. B. im März 2024,³¹ nachdem der Rat für Auswärtige Angelegenheiten die Militärhilfe trotz ungarischen Sträubens im Rahmen der EFF um 5 Milliarden Euro auf eine Höhe von bis zu 11,1 Milliarden Euro aufgestockt hatte.³² Auch forderte der Europäische Rat wiederholt eine Nutzung des eingefrorenen russischen Auslandsvermögens zur Finanzierung der Militärhilfen für die Ukraine.³³ Im Rat hatten sich die Verhandlungen jedoch hingezogen, bis er dann im Mai 2024 beschloss, hierfür einen Großteil der Nettoerträge des immobilisierten Vermögens in Höhe von ca. 3 Milliarden Euro jährlich trotz ungarischer Gegenstimme zu verwenden, da es sich nicht um EU-Gelder handelte.

Die Hohe Vetreterin Kaja Kallas hatte ein weiteres großes militärisches Hilfspaket für die Ukraine vorgeschlagen, über das nach Uneinigkeit im Außenministerrat der Europäische Rat entscheiden musste. Dieses scheiterte aber auf einem Sondergipfel am 6. März 2025 an der Gegenstimme Ungarns. Nur 26 Staats- und Regierungschefs konnten einen Text verabschieden, demzufolge die EU der Ukraine 30,6 Milliarden Euro an Wirtschafts- und Militärhilfen aus der Ukraine-Fazilität und unter der ERA-Initiative (engl.: Extraordinary Revenue Acceleration Loans) der G7 zur Verfügung stellen will.³⁴ Die Einstimmigkeit fehlte auch noch zwei Wochen später beim regulären Gipfeltreffen, sodass wiederum nur ein ähnlich lautender Text von 26 Mitgliedstaaten veröffentlicht werden konnte und die Entscheidung erneut bis zum nächsten Treffen des Europäischen Rats im Juni 2025 vertagt werden musste.³⁵ Es ist zweifellos fatal, dass Regierungschefs

30 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 15/24, Anhang: Strategische Agenda 2024–2029, S. 16.

31 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/24, Ziff. 3.

32 Rat der Europäischen Union: Europäische Friedensfazilität, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility> (letzter Zugriff: 23.4.2025).

33 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 7/24, Ziff 4.

34 Europäischer Rat: Text der 26 Staats- und Regierungschefs zur Ukraine vom 6.3.2025, EUCO 10/25. Die Slowakei, die zunächst ebenfalls gegen weitere Hilfen für die Ukraine war, konnte für die Erklärung gewonnen werden, nachdem ihr eine Unterstützung für erneute Gaslieferungen aus Russland durch die Ukraine zugesichert wurde. Die ERA-Initiative der G7 vom 25. Oktober 2024 beinhaltet verbilligte Darlehen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats der außerordentlichen Tagung des 6. März 2025, EUCO 6/25, wird hingegen am Beginn unter Ziff. 2–3 nur darauf hingewiesen, dass es den Text der 26 gibt und erneut auf die Blockade zurückzukommen sein wird.

35 Siehe Europäischer Rat: Tagung vom 20.3.2025 – Ukraine, EUCO 11/25. In den regulären Schlussfolgerungen vom 20. März 2025 (EUCO 1/25) wird ebenfalls wieder zu Beginn nur auf den Text der 26 Staats-

wie Viktor Orbán durch die neue Ukrainepolitik Trumps noch zusätzliche Unterstützung erfahren. Für den Europäischen Rat heißt das, dass es nicht einfacher wird, in der Frage der Ukrainehilfen belastungsfähige Antworten zu finden, und er notfalls auch flexible Lösungen anstreben muss, die nicht für alle Mitgliedstaaten gelten.

Der Europäische Rat und die Schwächen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Der Europäische Rat begann erst drei bis vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, sich intensiver mit der GSVP zu befassen. Bis dahin hatte die Bewältigung der Verschuldungskrise in der Eurozone seine Agenda dominiert. Als eines der ersten Resultate kam es zur EU-Strategie für maritime Sicherheit von 2014, welche die damalige Hohe Vertreterin und die Kommission im Auftrag des Europäischen Rats ausgearbeitet hatten. Hintergrund waren Piratenangriffe auf Seetransporte aus Asien und dem Persischen Golf.³⁶

Nach dem britischen Referendum von 2016 über den Austritt des Landes aus der EU konnten neue Türen für eine verteidigungspolitische Zusammenarbeit geöffnet werden, die jahrelang von den Briten mit dem Argument einer möglichen Rivalität zwischen EU und NATO versperrt worden waren. Zudem war 2017 der französische Präsident Emmanuel Macron ins Amt gekommen, der sich dezidiert für eine europäische Verteidigungspolitik aussprach.³⁷ So entstand kurzfristig eine Dynamik, die sich in den Initiativen des Europäischen Rats für eine Koordinierte Jährliche Überprüfung der Verteidigung (engl.: Coordinated Annual Review on Defence, CARD),³⁸ eine Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) und einen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) niederschlug.³⁹ Im Falle der SSZ hatte der Europäische Rat schon im Juni 2017 gefordert, „innerhalb von drei Monaten“⁴⁰ einen Zeitplan und Bewertungskriterien für den Eintritt in eine vertiefte verteidigungspolitische Zusammenarbeit auszuarbeiten, die dann gegen Ende des gleichen Jahres tatsächlich unter einer Mehrheit von Mitgliedstaaten begann.⁴¹

Auf den darauffolgenden Gipfeln betonten die Staats- und Regierungschefs in Anlehnung an die Globale Strategie regelmäßig die „strategische Autonomie“ der EU, eine verbesserte, vor allem auch sicherheitspolitische „Resilienz“ und einen höheren Schutz der EU-Bürger. Hinsichtlich Letzterem genießt innerhalb der SSZ besonders das Projekt zur militärischen Mobilität im Europäischen Rat Priorität. Beteilt sind hieran mittlerweile alle Mitgliedstaaten außer Irland. Es handelt sich hauptsächlich um ein legislatives Harmonisierungsprojekt für Straßen- und Brückenbauvorschriften, deren Umsetzung für die Verteidigung des NATO-Gebiets zum Transport von Truppen und Waffen an die NATO-Ostgrenze besonders wichtig ist. Durch die Favorisierung von Projekten

und Regierungschefs und eine Weiterbefassung mit der Angelegenheit auf der nächsten Tagung des Europäischen Rats hingewiesen.

36 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 19./20.12.2013, EUCO 217/13, Ziff. 9.

37 Hierfür steht insbesondere seine erste Sorbonne-Rede („Initiative für Europa“) vom 26. September 2017.

38 Daniel Fiott: The CARD on the EU defence table, EU Institute for Security Studies: ISSUE Alert 10/2017.

39 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 15.12.2016, EUCO 34/16, Ziff. 12; siehe auch Mathias Jopp/Jana Schubert: Level-II-GSVP: neue Dynamik durch intergouvernementale Integration?, in: *integration* 1/2019, S. 37–54.

40 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23.6.2017, EUCO 8/17, Ziff. 8.

41 Vgl. Sven Biscop: European Defence: Give PESCO a Chance, in: *Survival* 3/2018, S. 161–180.

dieser Art scheint der Europäische Rat einen gangbaren Weg gewiesen zu haben, um die EU-Verteidigungspolitik ohne allzu starke Spannungen zwischen „Atlantikern“ und „Europäern“ weiterzuentwickeln.

Inwieweit es dem Europäischen Rat wirklich dauerhaft gelingt, durch Appelle an die Mitgliedstaaten in der Verteidigung enger zu kooperieren, um eine „ehrgeizige geopolitische Union“ zu realisieren,⁴² ist mehr als offen. Als Anreiz für mehr Kooperation in Forschung und Entwicklung von Waffensystemen hatte zwar der Europäische Rat bei der Verabschiedung des MFR im Jahr 2020 knapp 8 Milliarden Euro für den EVF vorgesehen und diesen im Februar 2024 um 1,5 Milliarden Euro über die Plattform für strategische Technologien für Europa (STEP) erweitert.⁴³ Einen wirklichen und nachhaltigen Effekt wird dies aber kaum haben, denn dafür müssten ganz andere Größenordnungen zur Verfügung stehen.

Im Jahr 2024 gaben die EU-Mitgliedstaaten immerhin 326 Milliarden Euro für Verteidigung aus.⁴⁴ Damit erreichten sie zwar fast schon 1,9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU. Dies wird aber der Trump-Regierung kaum genügen, die bekanntlich weit über das 2-Prozent-Ziel der NATO hinaus von den Verbündeten einen viel höheren Anteil der Verteidigungsausgaben am BIP fordert. Selbst EU-eigene Ziele ließen sich nicht erreichen. So wurden z. B. im Jahr 2023 nur 18 Prozent aller Verteidigungsinvestitionen von zwei oder mehr Mitgliedstaaten gemeinsam getätigt, während dies eigentlich 35 Prozent sein sollten.⁴⁵ Etliche Mitgliedstaaten beschaffen ganz offensichtlich lieber national und/oder kauften bislang bei den USA neues und rasch verfügbares militärisches Gerät. Schließlich fehlt auch die Bereitschaft, eine „gemeinsame Beschaffung“ vorzunehmen, die der Europäische Rat immer wieder ohne größere Resonanz fordert.⁴⁶

Über lange Zeit führten die verteidigungspolitischen Bemühungen des Europäischen Rats nur zu geringen Erfolgen, weil die meisten Mitgliedstaaten für ihre Sicherheit wie auch die militärische Unterstützung der Ukraine primär auf die USA gesetzt haben.⁴⁷ Zudem hatte die NATO zu Zeiten der Präsidentschaft Joe Bidens eine Renaissance erlebt und war enger mit der EU zusammengerückt.⁴⁸ In dieses Bild passte es, dass die jahrzehntelang nicht-paktgebundenen EU-Mitgliedstaaten Schweden und Finnland der NATO beitreten. Auch dass die NATO-Generalsekretäre Jens Stoltenberg und (seit Oktober 2024) Mark Rutte teilweise zu Tagungen des Europäischen Rats hinzustießen, verdeutlicht das engere Verhältnis zwischen EU und NATO auf organisatorischer Ebene.

42 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 14./15.12.2023, EUCO 20/23, Ziff. 25.

43 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, außerordentliche Tagung vom 1.2.2024, EUCO 2/24, S. 9–10.

44 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Die Verteidigung der EU in Zahlen, 28.2.2025, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/defence-numbers/> (letzter Zugriff: 2.4.2025).

45 Sie auch im Folgenden External Action Service: 2024 Progress Report on the Implementation of the Strategic Compass, Brüssel, März 2024, S. 19.

46 So zuletzt Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, außerordentliche Tagung vom 6.3.2025, EUCO 6/25, Ziff. 6, Abs. 1.

47 Markus Kaim: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), in: Raphael Bossong/Nicolai von Ondarza (Hrsg.): Stand der Integration. Zehn zentrale politische Projekte der EU und wie sie die Union verändern, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Studie 11/2024, S. 93–102.

48 Das wird auch an den drei EU-NATO-Erklärungen von 2016, 2018 und 2023 deutlich. Siehe Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: EU und NATO: Meilensteine der Zusammenarbeit, 10.12.2024, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-nato-cooperation/milestones-in-eu-nato-cooperation/> (letzter Zugriff: 11.4.2025).

Den Schutz der NATO – falls diese nicht gänzlich den Disruptionsmanövern Trumps zum Opfer fällt – wird es aber in Zukunft wegen der enormen amerikanischen Forderungen für die Erhöhung der Verteidigungsausgaben kaum ohne größere Anstrengungen geben. Zum ersten Mal in der Geschichte des Europäischen Rats fand u. a. deshalb am 3. Februar 2025 in Brüssel ein informeller Gipfel exklusiv zum Thema Verteidigung statt. Der Europäische Rat konzentrierte sich auf die Entwicklung militärischer Fähigkeiten sowie internationale Partnerschaften und Fragen der Finanzierung höherer Rüstungsausgaben.⁴⁹ Am 6. März 2025 widmete er sich erneut diesem Thema auf einer außerordentlichen Tagung, nachdem die Trump-Administration Ukrainehilfen vorübergehend eingestellt hatte und es zu einer deutlichen amerikanisch-russischen Annäherung über die Köpfe der Europäer hinweg gekommen war.⁵⁰ Der Europäische Rat beschloss unter Bezug auf einen Kommissionsvorschlag zur Finanzierung der europäischen Aufrüstung (ReArm Europe) und das erwartete Weißbuch der Kommission zur Zukunft der Verteidigung die Flexibilisierung der EU-Verschuldungsregeln, um höhere kreditfinanzierte Verteidigungsausgaben zu ermöglichen. Zudem beauftragte er den Rat, das von der Kommission vorgeschlagene Kreditinstrument in Höhe von 150 Milliarden Euro, abgesichert über den EU-Haushalt, mit Dringlichkeit zu prüfen. Des Weiteren bat er die Kommission, zusätzliche potenzielle Finanzressourcen zu erschließen, und ersuchte die Europäische Investitionsbank (EIB), verbilligte Darlehen auch zur Rüstungsfinanzierung bereitzustellen.

Damit wurde zweifellos ein Durchbruch erzielt, bei dem aber noch ungewiss bleibt, ob wirklich die von der Kommission angestrebten 800 Milliarden Euro für die europäische „Wiederbewaffnung“ erreicht werden können. Hierfür wird der Europäische Rat auf seinen nächsten Tagungen noch einiges an Energie einsetzen müssen. Auch ist die Ausgestaltung der Instrumente noch nicht ganz klar. So wollen Mitgliedstaaten wie Spanien und Frankreich viel höhere EU-Mittel und vorzugsweise Eurobonds, während Deutschland an einer noch stärkeren Flexibilisierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts interessiert und mit den frugalen Mitgliedstaaten gegen ein Instrument für Verteidigung ähnlich „NextGenerationEU“ ist.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Ein großes Problem für das auswärtige Handeln des Europäischen Rats und damit für die Außenpolitik der EU besteht in den häufig stark divergierenden Auffassungen der Mitgliedstaaten. Bei den Außenbeziehungen schneidet noch die gemeinsame Handelspolitik am besten ab, weil sie stark supranational geprägt ist, obwohl selbst hier wegen jahrelanger Verhandlungen und langatmiger Ratifizierungsprozesse die Durchschlagskraft in den internationalen Beziehungen leidet. So könnte es von Vorteil sein, wenn auch der Europäische Rat den Kurs der Europäischen Kommission unterstützen würde, vermehrt einfacher zu erzielende „EU only“-Handelsabkommen zu schließen und Fragen von Umwelt- und Sozialstandards oder Investitionspartnerschaften separat zu verhandeln.

⁴⁹ Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung, Ausführungen von Präsident António Costa auf der Pressekonferenz im Anschluss an das informelle Treffen der EU-Führungsspitzen am 3. Februar 2025, 67/25, 3.2.2025; Lehmann/Lüdke: Trump im Nacken, 2025.

⁵⁰ Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 6/25.

Im intergouvernementalen Bereich der GASP bleibt die Engführung durch das Konsens- oder gar Einstimmigkeitserfordernis. Der Europäische Rat unternahm keinen Versuch, durch Beschlussfassungsreformen oder die Nutzung der „Passerelle-Klausel“ in der GASP das Problem anzugehen und verstärkt zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen, sodass es immer wieder zu Verzögerungen z. B. bei Sanktionen gegen Russland sowie Militär- und Wirtschaftshilfe für die Ukraine kam. Der Europäische Rat war aber in der Vergangenheit kreativ genug darin, durch Verschiebungen von Entscheidungen, kleinere Zugeständnisse und Kompromisslösungen seine grundlegenden Linien in vielen Fällen durchzuhalten und selbst „Quertreiber“ wie Ungarn einzufangen.

Diese Flexibilität wie auch prozedurale Differenzierungen haben es dem Europäischen Rat seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine lange ermöglicht, relativ wirkungsvoll zu agieren. Ob dies auch weiterhin möglich sein wird, ist offen, denn der ungarische Ministerpräsident Orbán ist nicht nur ein Freund Putins, sondern kann sich jetzt auch der Solidarität Trumps in dessen zweiter Amtszeit erfreuen. Dies führt wie oben dargestellt zur Verhärtung bei Orbáns Blockade von Wirtschafts- und Militärhilfe für die Ukraine und wird zumindest den Preis für einen Kompromiss mit den anderen 26 Mitgliedstaaten gewaltig in die Höhe treiben. Der ungarische Ministerpräsident möchte vor allem an die EU-Gelder für sein Land gelangen, von denen die Kommission im Dezember 2024 noch 22,5 Milliarden Euro wegen der Rechtsstaatsverstöße in Ungarn zurückhielt.⁵¹ Möglicherweise spitzt sich der Konflikt mit Ungarn so zu, dass künftig über Ukrainehilfen außerhalb des EU-Rahmens entschieden werden muss, solange auf absehbare Zeit keine Reform der Entscheidungsregeln und auch keine Änderung der Regierungspraxis im Europäischen Rat möglich ist.

Dass die EU trotz allem bislang überhaupt relativ handlungsfähig war, ist umso erstaunlicher, als der deutsch-französische Motor oft keine Zugraft entfaltete. Unstimmigkeiten zwischen den beiden größten EU-Mitgliedern schlugen aber bislang im Europäischen Rat kaum durch, weil es andere „Fahnenträger“ gibt. Dies etwa sind Polen, die baltischen und nordischen Länder sowie die Führungspersonen der EU-Institutionen, vor allem Kommissionspräsidentin von der Leyen, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und zum Teil auch der Präsident des Europäischen Rats. Sie bestimmen den Kurs der EU gegenüber dem Krieg in der Ukraine oder auch bei handelspolitischen Konflikten maßgeblich mit und können ihn teilweise erfolgreich stützen.

Der Europäische Rat ist und bleibt damit das Zentrum des europäischen Krisenmanagements im auswärtigen Handeln der Union. Er ist zugleich Antreiber und Aufseher, ohne den viele Vorhaben wieder im Sande verlaufen würden.⁵² Oft bleibt es aber beim appellativen Charakter seiner Forderungen oder bei Ermahnungen. Direkte Wirkung wird in der Regel nur erzielt, wenn konkrete Aufträge vergeben und Termine gesetzt werden, wie etwa bei der Ausarbeitung der ESS, der Globalen Strategie der EU oder

⁵¹ Daniel Freund: Reformen unzureichend: EU-Gelder an Ungarn bleiben weiter eingefroren, Milliardenbetrag verfällt zum Jahresende, 16.12.2024, abrufbar unter: <https://daniel freund.eu/eu-gelder-an-hu-bleiben-blockiert/> (letzter Zugriff: 29.4.2025).

⁵² Vgl. Suzana Anghel et al.: Key issues in the European Council. State of Play in October 2020, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 654.193, Oktober 2020, S. 74–75; Ralf Drachenberg et al.: Key issues in the European Council. State of play in September 2023, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 747.439, Oktober 2023.

dem Eintritt in die SSZ. Bei großen internationalen Konflikten kann der Europäische Rat Positionen und Reaktionen der EU nur bestimmen, solange die internen Differenzen nicht zu groß sind. Bei weitgehendem Konsens unter den Mitgliedstaaten ist die EU aber handlungsfähig. Der Europäische Rat repräsentiert dann die Stimme Europas und seine Standpunkte wie Entscheidungen sind in veröffentlichten Dokumenten für jedermann nachlesbar.

Etwas problematisch ist die nahezu inflationäre Verwendung von Begriffen wie „geopolitisch“ und „geopolitisch“ durch den Europäischen Rat, was die EU noch keineswegs zu einem wirklich strategischen Akteur macht. Es wird sich deshalb zeigen müssen, ob die große Spannweite zwischen Rhetorik und Praxis überwunden werden kann. Der Europäische Rat hofft jedenfalls, „dass die Kreativität unserer Reaktionen dem Umfang der Herausforderungen entspricht, vor denen wir stehen“.⁵³ Diese Herausforderungen sind klar und wurden schon ansatzweise angegangen, wenn auch nicht ausreichend: Erstens wäre das Netz an Freihandelsabkommen zu revitalisieren und dichter mit vertrauenswürdigen Partnern zu knüpfen. Hierzu gehören z. B. auch Bemühungen, mit Indien und Indonesien die Verhandlungen über ein Handelsabkommen voranzubringen und das Mercosur-Abkommen zumindest für den Warenhandel zu ratifizieren. Außerdem wäre das defensive und das offensive handelspolitische Instrumentarium zu schärfen. Zweitens müsste die Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen und von US-amerikanischen wie chinesischen Tech-Konzernen weiter verringert werden, um Europas wirtschaftliche und digitale Souveränität herzustellen und zu wahren. Drittens bedarf es angesichts der bedrohlichen „Sandwichposition“ Europas zwischen Wladimir Putin und Donald Trump viel intensiverer Bemühungen um strategische Autonomie durch europäische gemeinsame Beschaffungsprogramme, die eine Erhöhung der Stückzahlen von Waffen und Munition mittels Synergieeffekten ermöglichen und die Defizite in der Satellitenaufklärung überwinden helfen. Hierzu gehört es auch, die Ukraine weiterhin mit allen Mitteln zu unterstützen, auf die Notwendigkeit US-amerikanischer Garantien für jedweden Waffenstillstand in der Ukraine zu drängen und gleichzeitig im Rahmen der NATO in die konventionelle Abschreckung Russlands zu investieren.

Vielelleicht müssen sogar alte Vorstellungen über ein tiefer integriertes Europa mit einer stärker föderalen Ordnung und einer Armee der Europäer als europäischem Pfeiler der Atlantischen Allianz reaktiviert werden, um längerfristig die Selbstbehauptung Europas im 21. Jahrhundert sichern zu können.⁵⁴ Vorzugsweise wäre dies jedenfalls eine Aufgabe, die im Rahmen der EU und hier vom Europäischen Rat initiiert und realisiert werden sollte.

53 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 15/24, Anhang: Strategische Agenda 2024–2029, S. 13.

54 Herfried Münkler: Welt in Aufruhr. Die Ordnung der Mächte im 21. Jahrhundert, Berlin 2023.

FORUM

Der Europäische Rat – Betrachtungen aus der Praxis

Herman Van Rompuy*

*The European Council and its President have, in many ways, a *sui generis* character. The President is more than a chairperson during international summits but has less power than a Head of State in a presidential system. His task is to steer the work of the European Council, ensure continuity and forge consensus among national leaders. Reconciling national interests for the sake of common European interests has always been of great importance. It is even more so in times of manifold crises for the European Union. The European Council, as the Union's supreme crisis manager, is where intergovernmental and supranational perspectives must converge. After all, if the European Council fails then the Union fails.*

Die Geschichte des Europäischen Rats stimmt mit der der Europäischen Union (EU) insgesamt überein. Das überrascht nicht, denn laut Vertrag von Lissabon – Art. 15 Vertrag über die Europäische Union (EUV) – ist seine Aufgabe folgendermaßen definiert: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ 2009 wurde der Europäische Rat formell zu einem führenden EU-Organ, hatte diese Funktion faktisch jedoch bereits inne, seit er 1974 ins Leben gerufen wurde. In ihm kommen die politischen Führungsspitzen der Mitgliedstaaten, sein ständiger Präsident sowie der Präsident der Kommission zusammen, der somit ebenfalls Vollmitglied ist.

Als Institution lässt sich der Europäische Rat nicht in die „*trias politica*“ einordnen, denn er hat weder legislative noch exekutive Befugnisse. Er ist gegenüber dem Europäischen Parlament nicht rechenschaftspflichtig. Wenn überhaupt, ließe sich ein Vergleich zur Rolle eines Staatsoberhauptes in einem präsidialen Regierungssystem ziehen. Der Ratspräsident hat laut protokollarischer Rangordnung außerhalb der EU den Status eines Staatsoberhauptes. Innerhalb der EU ist der Präsident des Parlaments die wichtigste Person, rein in Bezug auf „Macht“ und Einfluss ist er es aber nicht. Die gesamte Struktur ist etwas ganz Eigenes.

Der Europäische Rat soll entsprechend seiner Zusammensetzung von nationalen Interessen geleitet werden. Das Interesse Europas ist somit die Summe der nationalen Interessen der Mitgliedstaaten bzw. das Gleichgewicht zwischen den unterschiedlichen nationalen Interessen der Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat verfolgt jedoch auch das Ziel eines eigenen europäischen Interesses, denn dies ist im Interesse der Mitgliedstaaten! Theoretisch haben Europäischer Rat und Europäisches Parlament unmittelbar das Interesse Europas im Sinn. Praktisch berücksichtigen sie jedoch auch nationale Befindlichkeiten, weil die Zustimmung der Mitgliedstaaten für die Gesetzgebung erforderlich ist. Letztendlich braucht es hierfür eine Einigung zwischen Rat der Minister, Kommissi-

* Herman Van Rompuy, ehemaliger Präsident des Europäischen Rats (2009–2014).

on und Parlament. Dabei werden die verschiedenen Sichtweisen miteinander in Einklang gebracht, sie sind also nicht unvereinbar.

Die Europäische Kommission legt unabhängig von den Mitgliedstaaten Vorschläge vor, man kann also sagen, dass sie in dieser Hinsicht unabhängig agiert. Wie bereits erwähnt, nimmt sie in ihren Vorschlägen jedoch vorweg, was die Mitgliedstaaten beschäftigt. Vom Parlament ist die Kommission auf andere Weise abhängig: Ohne dieses kann sie gar nicht überleben. Auch hier muss die Kommission die ideologischen und politischen Befindlichkeiten innerhalb des Parlaments berücksichtigen und schließlich mit ihm im Rahmen des sogenannten Trilogs einen Kompromiss finden. Zwischen den EU-Institutionen findet also ein ständiges Wechselspiel statt. Letztendlich müssen die Sichtweisen der Einzelstaaten und die der Gemeinschaft miteinander in Einklang gebracht werden. Es geht nie nur um eines davon. Und immer versucht man, dem Interesse Europas zu dienen.

Den *einen* Europäischen Rat gibt es nicht – seine Zusammensetzung ändert sich ja mit den Ergebnissen der nationalen Wahlen. Die Kommissare bleiben fünf Jahre lang weitestgehend dieselben. Beim Europäischen Rat ist das anders, was die Entscheidungsfindung weiter erschwert.

Der Europäische Rat als Krisenmanager

Seit seiner ersten offiziellen Tagung im Jahr 1975 hat der Europäische Rat eine große Bedeutung. Seine Rolle ist mit den wachsenden Kompetenzen der EU, aber auch mit zunehmenden Krisen nur noch wichtiger geworden, vor allem seit der Finanzkrise von 2008. Man spricht sogar von einer „Dauerkrise“. Krisen – auf jeden Fall existenzielle – erfordern schnelles Handeln und Entscheidungen, die politisch so solide sind, dass sie später auch umgesetzt werden können. Das ist nur möglich, wenn das Gremium, das die Entscheidungen trifft, über ausreichend politisches Gewicht verfügt. In der Praxis ist das auf EU-Ebene nur beim Europäischen Rat der Fall.

Man sollte auch nicht vergessen, dass für die Bürger die nationalen Entscheidungsträger von besonderer Bedeutung sind. So beträgt z. B. der EU-Haushalt lediglich 1 Prozent des Bruttonationaleinkommens der EU, die Haushalte der Mitgliedstaaten hingegen sind rund fünfzigmal so groß! Die Kommission kann nur Vorschläge unterbreiten. Das Parlament mit seinen 720 Mitgliedern ist kein Krisenbewältiger – ebenso wenig, wie es die nationalen Parlamente sind. Der Europäische Rat schafft es, die Funktion des Krisenmanagers zu übernehmen, obwohl 27 Staats- und Regierungschefs mit am Tisch sitzen, die zumeist auch noch Regierungskoalitionen vertreten. Indirekt sind so mitunter über 70 Parteien an der nationalen Entscheidungsfindung und damit an der Entscheidungsfindung des Europäischen Rats beteiligt.

Der Europäische Rat kann deshalb erfolgreich arbeiten, weil sich unter den Beteiligten eine eigene Dynamik entwickelt hat und weil Krisensituationen zum Handeln zwingen. Daher wird gesagt, dass die EU vor allem in Krisensituationen wirksam agiert. In „normalen“ Zeiten, also ohne Druck durch entsprechende Umstände, besteht eine stärkere Neigung zum Aufschieben oder Zögern. Kurz gesagt: In Notzeiten muss jemand die politische Verantwortung übernehmen. Und in der EU ist das der Europäische Rat. Wenn er

scheitert, dann scheitert auch die EU. Einen Plan B gibt es nicht. Diese faktische Aufgabe des Europäischen Rats steht im Einklang mit Artikel 13 des Vertrags von Lissabon.

Während der Krise der Eurozone wurde ein Euro-Gipfel mit den Staats- und Regierungschefs der 15 Länder der Eurozone (mittlerweile sind es 20) ins Leben gerufen. Vor der Einführung des Euro 1999 gab es bereits die Euro-Gruppe, in der die Finanzminister der Länder vertreten waren. Grund für den separaten Euro-Gipfel war, dass es bei dieser großen Krise ja darum ging, dass die Währung der teilnehmenden Länder und das Geld ihrer Steuerzahler dafür verwendet wurde, einigen Ländern zu helfen bzw. sie zu retten. Mit der Zeit stellten sich die nicht am Euro beteiligten Länder gegen die beiden separaten Gipfel und ihre „zwei Geschwindigkeiten“. Sie waren der Ansicht, der Euro wirke sich auch auf die nicht am Euro beteiligten Länder aus. Darum wollten sie in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbezogen werden, insbesondere außerhalb akuter Krisensituationen. Dies wurde so im europäischen Fiskalpakt verankert, dem „Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“ (SKS-Vertrag, 2013).

In der Eurozone spielen Deutschland und Frankreich, die beiden stärksten Volkswirtschaften, eine sehr wichtige Rolle. Deutschland übernahm während der Krise der Eurozone faktisch die Führung. Aktuell sind beide Länder politisch, wirtschaftlich und in Bezug auf ihren Haushalt geschwächt. Das entstandene Machtvakuum wurde in den vergangenen Jahren oftmals von der Kommission gefüllt, die aber allein nichts entscheiden kann. Allgemein spielen Deutschland und Frankreich mittlerweile eine weniger wichtige Rolle in den Bereichen Zuwanderung, Verteidigung und Außenpolitik, die, nebenbei bemerkt, für Politik und Gesellschaft maßgebliche Bedeutung erlangt haben.

Die besondere Rolle des Vereinigten Königreichs

Die Rolle, die das Vereinigte Königreich bis 2016 in der EU gespielt hat, muss korrekt bewertet werden. Das Land war weder Mitglied der Eurozone noch des Schengenraums, was seine Rolle stark einschränkte. Im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik arbeitete es lieber mit den USA oder innerhalb der NATO zusammen als mit den anderen 27 EU-Mitgliedstaaten. Die Rolle des Vereinigten Königreichs in der EU wurde meiner Erfahrung nach überbewertet. Außerdem war es eine größtenteils negative Rolle, die darauf abzielte, „mehr Europa“ zu verhindern – auf jeden Fall im Bereich von Außenpolitik und Verteidigung. Man muss erwähnen, dass das Vereinigte Königreich sämtlichen Verträgen zustimmte, so auch dem Vertrag von Lissabon – unter der Voraussetzung, dass es jedes Mal eine Ausstiegsklausel für sich aushandelte. Anders ausgedrückt, die Annahme in Bezug auf Vertragsänderungen lautete: „Gut für die 27, für uns eher nicht“.

Da wundert es nicht, dass vonseiten der 27 im Vorfeld des „Brexit“-Referendums vom Juni 2016 wenige Zugeständnisse gemacht wurden und selbige 27 um jeden Preis die Integrität des europäischen Binnenmarktes bewahren wollten – die einzige große Säule der EU übrigens, an der das Vereinigte Königreich beteiligt war. Vier Jahre lang verhandelte Michel Barnier, der Chefunterhändler für den Brexit, im Auftrag einer vereinten EU der 27. Zu keinem Zeitpunkt gelang es der britischen Diplomatie, mit ihrer „Teile und herrsche“-Taktik Erfolg zu haben.

Während meiner Amtszeit als Präsident des Europäischen Rats wurde das Vereinigte Königreich beim europäischen Fiskalpakt und bei der Ernennung Jean-Claude Junckers zum Präsidenten der Kommission an den Rand gedrängt. Das Land war nahezu isoliert, die Entscheidungen fielen ohne es. Natürlich war der Brexit für die EU eine Art Amputation, mehr noch war er jedoch ein tragischer Fehler für das Vereinigte Königreich – und eine Verurteilung zu geopolitischer Zweitrangigkeit. Die besondere Beziehung zu den USA ging bereits während der ersten Amtszeit Donald Trumps verloren.

Die unterschiedlichen Facetten der Tätigkeit des Präsidenten des Europäischen Rats

Der Präsident des Europäischen Rats äußert sich nach außen im Namen der EU zur Außen- und Sicherheitspolitik im engeren Sinne. Er ist Sprecher für die übrigen Politikfelder, mit ähnlichen Befugnissen wie die Kommission. Nach außen besteht also eine doppelköpfige Struktur. Diese Aufteilung der Rollen muss auch bei den bilateralen Gipfeln mit strategischen Partnerländern (China, USA, Mexiko, Japan, Russland, Kanada und weiteren) der G20 und der G7 widergespiegelt werden. Bei der jährlichen Generalversammlung der Vereinten Nationen spricht allein der Präsident des Europäischen Rats für die Gruppe der Staats- und Regierungschefs, obwohl die EU als solche kein Mitglied der Vereinten Nationen ist. Damit diese Rollenaufteilung funktionieren kann, müssen sich die Präsidenten von Europäischem Rat und Kommission intensiv beraten. Das muss ohnehin zur Vorbereitung jeder Tagung des Europäischen Rats geschehen. Während meiner Amtszeit habe ich mich mit meinem Kollegen, Kommissionspräsident José Manuel Barroso, im Rahmen wöchentlicher Besprechungen ausgetauscht und abgestimmt. Das hat ausgezeichnet funktioniert. Schließlich stehen wir alle im Dienste der europäischen Sache, besonders in Krisenzeiten, die seit der Finanzkrise ja fast zum Dauerzustand geworden sind.

Hieran zeigt sich wieder einmal, wie absolut unentbehrlich Dialog und Absprachen sind. Während meiner Amtszeit stand ich mit den europäischen Sozialpartnern, dem Ausschuss der Regionen, Denkfabriken in Brüssel und anderswo sowie weiteren Akteuren auf informelle Weise in Kontakt. In seiner Beziehung zur Presse muss der Präsident des Europäischen Rats Vorsicht walten lassen, schließlich spricht er im Namen der EU-27. Die eigene Meinung ist der der Mitgliedstaaten untergeordnet. Nach jeder Tagung des Europäischen Rats findet übrigens eine gemeinsame Pressekonferenz mit dem Kommissionspräsidenten statt. Ich habe fast nie ein Interview gegeben, hatte jedoch nach jeder Tagung vertraulichen Kontakt zu etwa 25 europäischen Journalisten und habe ihnen Hintergrundinformationen gegeben. Dieser Austausch war recht offen – in fünf Jahren kam es zu keinem einzigen Leak.

Hieran zeigt sich erneut, dass die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rats sich nicht mit der eines „Präsidenten“ im Sinne eines gewählten Staatsoberhauptes vergleichen lässt. Der Präsident des Europäischen Rats ist der Präsident der wichtigsten EU-Institution. Er ist also wichtig, mehr aber auch nicht. Doch natürlich ist er viel mehr als der Leiter einer Tagung. Von Beginn der Amtszeit an müssen die Rolle des Präsidenten und deren mögliche Bedeutung genau bewertet werden.

Möglichkeiten und Grenzen des Präsidenten des Europäischen Rats

Weil der Präsident des Europäischen Rats mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeitet, kann er, in Abstimmung mit ihnen, eine wichtigere Rolle spielen als die des Moderators oder Vollstreckers. So bat mich z. B. im März 2010 der Europäische Rat darum, einen Bericht über die Steuerung der Eurozone zu verfassen. Das habe ich in „enger Zusammenarbeit“ mit der Europäischen Kommission getan. Der Bericht bildete die Grundlage der sechs Gesetzesinitiativen der Kommission, damals besser als „Sixpack“ bekannt.

Im Mai 2012 bat mich der Europäische Rat zudem, Vorschläge zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vorzulegen. Ich schlug selbst vor, dies gemeinsam mit den Präsidenten der Kommission, der Eurogruppe und der Europäischen Zentralbank (EZB) zu tun. So entstand der „Bericht der vier Präsidenten“, der als Grundlage der Einigung auf die europäische Bankenunion im Juni 2012 diente. Und so konnte EZB-Präsident Mario Draghi seinen berühmten Ausspruch machen, die Bank werde den Euro mit allen Mitteln („whatever it takes“) verteidigen. Dass der Präsident des Europäischen Rats diese Berichte erstellen konnte, war außergewöhnlich. In der Vergangenheit war die Kommission mit derartigen Berichten beauftragt worden.

Ein weiteres Beispiel für das Zusammenwirken von Kommission und Europäischem Rat und dessen Präsident ist das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine von Anfang 2014. Die Verhandlungen waren hauptsächlich aus politischen Gründen auf beiden Seiten schwierig. Zusätzlich spielte das Europäische Parlament bei dem Prozess eine Rolle: Es forderte die Freilassung der früheren ukrainischen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko vor der Verabschiedung des Assoziierungsabkommens. Der Druck Russlands, insbesondere auf den ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch, nahm ab September 2013 merklich zu, als deutlich wurde, dass das Assoziierungsabkommen tatsächlich kommen würde. Den Höhepunkt der Krise bildeten der Maidan-Aufstand, der im Herbst 2013 begann, und die Flucht des Präsidenten Janukowitsch nach Russland im Februar 2014.

Einige EU-Mitgliedstaaten zögerten sogar nach der Annexion der Krim durch Russland im März 2014 noch damit, das Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen, weil sie vor einem vollständigen Bruch mit Moskau zurückschreckten. Andere Akteure wollten das Abkommen. Ich gehörte zu Letzteren. Das führte dazu, dass die beiden Teile des Abkommens getrennt bei zwei formellen Sitzungen von allen Mitgliedern des Europäischen Rats unterzeichnet wurden. Man nahm sich noch etwas Zeit, damit alle mit an Bord waren. Der Präsident des Europäischen Rats spielte hierbei innerhalb eines gewissen Rahmens eine Rolle. Rückblickend kann man sagen, dass das Abkommen geopolitisch bedeutend war: Die Ukraine wurde auf den Weg nach Europa gebracht, was Russland sehr frustrierte.

Diese Beispiele verdeutlichen die Möglichkeiten und Grenzen der Rolle, die der Präsident des Europäischen Rats spielen kann. Außerdem ist dies im Vertrag von Lissabon klar ausgeführt. Laut Art. 15 Abs. 6 EUV führt der Präsident den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rats und gibt ihnen Impulse, sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf Grundlage der Arbeiten des Rats „Allgemeine Angelegenheiten“ für die Vorbereitung und Kontinuität der Arbeiten des Europäischen Rats, wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert wer-

den, und legt dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rats einen Bericht vor. Wie diese Aufgaben ausgelegt werden, hängt von der Persönlichkeit des Präsidenten sowie den politischen Umständen ab.

Föderale Sichtweisen und Reformvorschläge

Einige „Föderalisten“ wollen die Rolle des Europäischen Rats und seines Präsidenten beschränken. Dies geschah bereits, als der Europäische Konvent 2002/2003 den Verfassungsvertrag (den späteren, leicht veränderten Vertrag von Lissabon) erarbeitete. Man begrenzte die Amtszeit des Präsidenten auf höchstens 2,5 Jahre (mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl), anders als beim Präsidenten der Kommission, der für fünf Jahre gewählt wird und unbegrenzt wiedergewählt werden kann. In der Praxis wurden die ersten drei Präsidenten des Europäischen Rats problemlos wiedergewählt, die Amtszeit betrug also für alle fünf Jahre.

Deshalb plädieren einige stärker gemeinschaftsorientierte oder föderal eingestellte Gegner des Europäischen Rats dafür, die Ämter von Kommissionspräsident und Präsident des Europäischen Rats zu fusionieren. Der Kommissionspräsident würde dann auch den Europäischen Rat leiten. Dann wäre es jedoch mit der Unabhängigkeit der Kommission vorbei. Oder andersherum, der Präsident des Europäischen Rats würde auch Kommissionspräsident werden, was ebenfalls das Ende einer unabhängigen Kommission bedeuten würde.

Alternativ könnte man den Präsidenten des Europäischen Rats auch direkt wählen lassen, statt seine Befugnisse radikal zu verändern. Dann hätte man innerhalb des Europäischen Rats selbst Mitglieder mit unterschiedlicher demokratischer Legitimation, nämlich mit europäischer bzw. nationaler, was zu erheblichen Spannungen zwischen den Mitgliedern führen könnte. Ein europaweit gewählter Präsident hat ein stärkeres Mandat als seine nationalen Kollegen und könnte versuchen, auch eigene Ziele zu verfolgen, um wiedergewählt zu werden. Vermutlich ist die derzeitige Regelung nach wie vor die klügste. In der EU wird es immer eine doppelte demokratische Legitimation geben, sie wird immer ein Zusammenspiel von Gemeinschaftsorganen und der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch die Mitgliedstaaten sein.

Das Einstimmigkeitsprinzip im Europäischen Rat

Durch eine mögliche Erweiterung der EU wird die Anwendung der Einstimmigkeitsregel weiter erschwert werden, aber auch hier muss man sich die Praxis ansehen. Hätte jemand 1950 oder 1958 gesagt, dass eine Europäische Gemeinschaft bzw. Union mit 15 bzw. 28 Mitgliedstaaten auf Grundlage des Einstimmigkeitsprinzips funktionieren kann, hätte man das sicher nicht für möglich gehalten. Doch es hat funktioniert. Die 27 haben den Brexit mit dem Vereinigten Königreich vier Jahre lang gemeinsam ausgehandelt.

Bis Februar 2025 sind 16 Sanktionspakete gegen Russland einstimmig gebilligt worden. Die EU funktioniert normal, auch mit einer Regierung in Italien, der populistische Parteien angehören. Ungarn und die Slowakei sind Blockierer, mussten jedoch schon zahlreiche Kehrtwenden vollziehen. Der Europäische Rat hat seine eigene Dynamik hin zum Konsens. Niemand möchte isoliert werden. Das Vetorecht der Mitgliedstaaten ist daher recht theoretisch. So oder so entscheidet der Europäische Rat fast alles einstimmig.

Die einzigen Ausnahmen stellen die Ernennung des Präsidenten des Europäischen Rats und die Nominierung des nächsten Kommissionspräsidenten dar, der dem Europäischen Parlament vorgeschlagen wird. Letztere wurde 1994 durch die Abstimmung über die Kandidatur des belgischen Premierministers Jean-Luc Dehaene als Präsident der Kommission ausgelöst. Konsens war nötig und so „unterlag“ er mit 11 zu 1 bei den damaligen EU-12. Damit war das Einstimmigkeitsprinzip an seine Grenzen gestoßen!

Ausblick: Argumente gegen Vertragsänderungen

Eine Vertiefung der EU würde einen Konvent und einen mehrere Jahre dauernden Prozess erfordern. In Zeiten ständiger Krisen und einer steigenden EU-Skepsis ist das ein erhebliches Risiko. Die politischen Entscheidungsträger haben andere Sorgen und die Bürger erst recht! Außerdem könnte eine Debatte über die Institutionen die EU tief spalten – in einer Zeit, in der wir dringend Einigkeit benötigen. Dies allerdings muss niemanden davon abhalten, diese geistige Übung fortzuführen. Man muss sich immer auf die Zukunft vorbereiten. Wenn bei bestimmten Punkten eine Vertragsänderung politisch möglich ist, dann sollte sie auch geschehen können. Meiner Ansicht nach besteht ein Unterschied zwischen Änderungen an den Verträgen und einer grundlegenden Überarbeitung. Letztere erfordert eine umfassende Anstrengung, für die es Verfahren gibt, dazu gehört auch ein Konvent.

Der Europäische Rat ist eine vollwertige Institution geworden. Richtig funktionieren kann er nur mit den Menschen und mit Vertrauen unter den politischen Führungen, insbesondere denen von Deutschland und Frankreich. Denn, wie gesagt, wenn der Europäische Rat scheitert, dann scheitert auch die EU.

Übersetzung aus dem Englischen: Bettina Röhricht

TAGUNG

Interdisziplinäre Perspektiven auf 50 Jahre Europäischer Rat

*Tobias Hofelich und Klara Stecker**

Im Jahr 2024 feierte der Europäische Rat sein 50-jähriges Jubiläum. 1974 gegründet und 1975 zum ersten Mal zusammengetreten, gilt die institutionalisierte Versammlung der Staats- und Regierungschefinnen der Mitgliedstaaten heute als eines der wichtigsten politischen Organe der Europäischen Union (EU). Grund dafür ist nicht nur die 2009 durch den Lissaboner Vertrag zugesicherte Funktion, wegweisende politische Prioritäten zu definieren (Art. 15 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union, EUV), sondern auch die zunehmend wichtige Rolle des Europäischen Rats als Krisenmanager.¹ Seit der globalen Finanzkrise von 2007/2008 befindet sich die EU in einem Zustand der Polykrise, welcher durch die nahezu unmittelbare Abfolge und teilweise Überlappung politisch brisanter Krisen beschrieben wird. Darunter fallen die europäische Staatsschuldenkrise, die Krise der europäischen Migrationspolitik nach 2015, der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, die COVID-19 Pandemie und zuletzt der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine. Trotz unterschiedlicher Erfolge hat der Europäische Rat wiederholt die Bereitschaft gezeigt, seine inzwischen etablierte Rolle in der Krisenbewältigung wahrzunehmen.

Heute steht Europa weiterhin vor einer Vielzahl an komplexen Herausforderungen. Mit der Erosion der globalen Handels- und Sicherheitsordnung, der hohen Bedrohungslage durch Russland sowie dem andauern- den Nahostkonflikt steht Europa vor enor-

Der Europäische Rat wird 50: Reflektionen und Perspektiven einer Schlüsselinstitution

Interdisziplinäre Fachtagung zum Jubiläum des Europäischen Rats, organisiert und durchgeführt vom Institut für Europäische Politik, dem Zentrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS) der Universität zu Köln sowie dem Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (GSI) der Ludwig-Maximilians-Universität München

Unterstützt durch das Auswärtige Amt und den Arbeitskreis Europäische Integration e.V., kofinanziert durch die Europäische Kommission

Bis auf das Europagespräch fanden alle Programmfpunkte unter der Chatham-House-Regel statt

7. und 8. November 2024, Berlin

Panel I „Interdisziplinäre Perspektiven auf den Europäischen Rat“

Beiträge aus der Rechtswissenschaft, der Geschichtswissenschaft sowie der Politikwissenschaft

Panel II „Der Europäische Rat in zentralen EU-Politikfeldern“

Impulsbeitrag eines Praktikers

Beiträge zu den Themen „Erweiterung und Vertiefung“, „Haushalt und Finanzen“ und „Außen- und Sicherheitspolitik“

Panel III „Der Europäische Rat in der interinstitutionellen EU-Architektur“

Beiträge zu den Themen „Europäischer Rat und Gemeinschaftsmethode“, „Europäischer Rat und Rechtsstaatlichkeit“ sowie „Differenzierung und Flexibilisierung“

* Dr. Tobias Hofelich, Wissenschaftlicher Referent der Geschäftsführung, Institut für Europäische Politik, Berlin. Klara Stecker, Studentische Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, in: Journal of European Integration 2/2023, S. 257–273.

men außenpolitischen Herausforderungen. Gleichzeitig sieht sich die EU mit mangelnder Wettbewerbsfähigkeit sowie dem Aufstieg europafeindlicher und rechtsnationaler Parteien konfrontiert. Angesichts dieser Herausforderungen sind nationale Alleingänge kaum zuträglich. Stattdessen bedarf es gemeinsamer Lösungen auf der europäischen Ebene. Der Europäische Rat steht deshalb vor der Aufgabe, angesichts dieser Vielzahl an politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Problemen richtungsweisende Entscheidungen zu treffen.

Vor diesem Hintergrund und anlässlich des 50. Jubiläums des Europäischen Rats organisierte das Institut für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Türkei- und EU-Studien (CETEUS) an der Universität zu Köln sowie dem Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (GSI) der Ludwig-Maximilians-Universität München im November 2024 in Berlin eine zweitägige Fachtagung sowie eine abschließende, öffentliche Veranstaltung. Die Fachtagung versammelte renommierte Wissenschaftler:innen aus unterschiedlichen akademischen Disziplinen sowie Expert:innen aus Think Tanks und der politischen Praxis. Der öffentliche Teil der Veranstaltung fand im Rahmen der IEP-Europagespräche statt.

Struktur und Abläufe der Sitzungen des Europäischen Rats

Seit dem Vertrag von Lissabon (2009) ist die Zusammensetzung des Europäischen Rats präzise definiert: Laut Art. 15 Abs. 2 EUV „setzt sich [der Europäische Rat] aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission [zusammen]. [Auch] der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil.“² Diese Konstellation beeinflusst die Art des

Europagespräch: 50 Jahre Europäischer Rat

Impulsbeitrag von Dr. Uwe Corsepius, ehemaliger Leiter der Abteilung Europapolitik im Bundeskanzleramt und früherer Generalsekretär des Rats der EU

Einführung und Moderation: Prof. Dr. Funda Tekin, Institut für Europäische Politik, Berlin

Austauschs stark. Im Gegensatz zu anderen internationalen Konferenzen oder auch dem Rat der EU wird direkter miteinander gesprochen, anstatt fachspezifische Positions-papiere vorzutragen. Zudem können sich die Staats- und Regierungschef:innen nur horizontal – d. h. durch eine:n Amtskolleg:in eines anderen Mitgliedstaats – vertreten lassen. Darüber hinaus bieten die Pausen sowie die gemeinsamen Abendessen Raum für informelle Gespräche, auch zu Themen, die nicht auf der offiziellen Agenda stehen.

Angesichts der thematischen Breite der Verhandlungen ist es jedoch unwahrscheinlich, dass sämtliche Entscheidungsträger:innen über tiefgreifende Fachkenntnisse in jedem Bereich verfügen. Entgegen Forderungen, Expert:innen mit spezifischer Expertise zu den Sitzungen hinzuzuziehen, wurde auf der Veranstaltung argumentiert, dass die Exklusivität der Teilnehmerstruktur förderlich für die Effizienz des Europäischen Rats ist. Eine stärkere fachliche Expertise aufseiten der Mitgliedstaaten könnte zu mehr Einwänden und Detailfragen führen, was Entscheidungsprozesse verkomplizieren würde. In der aktuellen Struktur hingegen werden mitunter Beschlüsse unterzeichnet, ohne dass die Regierungschef:innen über detaillierte Kenntnisse der zugrunde liegenden Sachverhalte verfügen. Mit Blick auf den vertraglich definierten Zweck des Europäischen Rats, grundlegende politische Richtlinien zu definieren, ist dies zielführend. Die Ausarbeitung konkreter Politiken erfolgt anschließend in Kommission, Rat der EU und Parlament.

2 Siehe Beitrag von Lucas Schramm und Wolfgang Wessels in diesem Heft.

Die Vorbereitung von Sitzungen des Europäischen Rats erfolgt zwischen verschiedenen Institutionen auf nationaler und supranationaler Ebene. Insbesondere der „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten“ (AStV) nimmt eine Schlüsselrolle in der inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen ein. Ebenso wichtig für die Arbeit des Europäischen Rats sind laut einem Bericht aus der Praxis die Berater:innen der Staats- und Regierungschef:innen, die sogenannten Sherpas. Auf dieser Ebene können inoffiziell Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Im Gegensatz zu anderen Institutionen der EU, insbesondere zum Europäischen Parlament, steht auf dieser Ebene keine sogenannte Brandmauer zwischen politischen Trennlinien. Die Gesprächskanäle auch zu Störkräften wie der ungarischen Regierung unter Viktor Orbán stehen weithin offen, was die Kompromissfindung erleichtert.

Ein weiterer zentraler Diskussionspunkt war die begrenzte Transparenz der Sitzungen des Europäischen Rats, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Dies erschwert nicht nur die Forschung, sondern viel mehr auch die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse sowie die demokratische Rückkopplung. Auch das Europäische Parlament äußerte wiederholt Kritik daran, dass der:die Kommissionspräsident:in an Sitzungen des Europäischen Rats teilnehmen darf, dem Parlament der Zugang jedoch verwehrt bleibt. Demgegenüber steht das Argument, dass gerade diese Vertraulichkeit notwendig ist, um tiefgreifendere, über die formellen Beschlüsse hinausgehende Diskussionen zu ermöglichen. Die Entscheidungsfindung auf höchster politischer Ebene profitiert von dem exklusiven Raum des Europäischen Rats, in dem Staats- und Regierungschef:innen ohne den Druck der Öffentlichkeit und Medien interagieren können. Größere Transparenz könnte zwar die Nachvollzieh-

barkeit erhöhen, aber das Prinzip der Entscheidungsfindung im Europäischen Rat und der gesamten EU fundamental verändern. Als Beispiel wurde in diesem Kontext die Haushaltspolitik im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens genannt, bei der der Europäische Rat eine zentrale Rolle spielt.³ Die Finanzgipfel der EU bieten eine der wenigen Einigungsmöglichkeiten zu fiskalpolitischen Fragen auf europäischer Ebene, da alle Staats- und Regierungschef:innen direkt und ohne Zwischenhändler:innen miteinander sprechen. Aufgrund des Konsensprinzips und Vetorechts fühlen sich dabei auch kleinere Mitgliedstaaten nicht nur einbezogen, sondern sind auch in der Lage, Einfluss auszuüben.

Offen diskutiert wurde auch die Frage nach der externen Repräsentation des Europäischen Rats. Zwar nimmt sein:e Präsident:in die höchste protokollarische Position in der EU ein, doch innerhalb dieses Gremiums genießen die Staats- und Regierungschef:innen weiterhin die höhere außenpolitische Strahl- und Durchsetzungskraft. Darüber hinaus sieht die Rolle des:der Kommissionspräsident:in ebenfalls vor, die EU nach außen zu vertreten. Der Disput infolge des Besuchs einer hochrangigen EU-Delegation in der Türkei im Jahr 2021, bei dem der damalige Präsident des Europäischen Rats Charles Michel neben dem türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdogan Platz nehmen durfte, während Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen abseits auf einem Sofa sitzen musste, verdeutlicht die unklare Rollenverteilung der beiden Ämter.

Die Stellung des Europäischen Rats innerhalb der Europäischen Union

Das Verhältnis des Europäischen Rats zu anderen Organen der EU ist vielschichtig. Insbesondere die Beziehung zwischen dem Europäischen Rat und der Europäischen Kommission gilt als ambivalent. Zwar hat

³ Siehe Beitrag von Peter Becker in diesem Heft.

die Teilnahme des:der Kommissionspräsident:in an Sitzungen des Europäischen Rats die institutionelle Nähe verstärkt, gleichzeitig kommt es häufig zu Spannungen – insbesondere dann, wenn persönliche Differenzen zwischen den Präsident:innen bestehen. Auch deshalb gibt es Vorschläge, die beiden Posten zu vereinen. Eine solche Fusion könnte insbesondere vor dem Hintergrund der häufig als schwach wahrgenommenen Rolle des:der Präsident:in des Europäischen Rats zur institutionellen Stärkung beitragen.⁴

Weiterhin wurde eingebracht, dass der Europäische Rat vermehrt in europäische Gesetzgebungsprozesse eingreift, obwohl eine solche Rolle in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen ist. Dies ist der impliziten Hierarchie zwischen den beiden Ratsorganen geschuldet. So kommt es vor, dass Staats- und Regierungschef:innen ihren Vorsitz in nationalen Regierungskonstellationen nutzen und entsprechend ihren Minister:innen verbindliche Vorgaben machen. Dementsprechend formuliert der Europäische Rat Beschlüsse, die zwar formal nicht bindend sind, aber vom Rat der EU trotzdem so aufgefasst werden. Beispiele finden sich in den EU-Gesetzgebungsprozessen zu migrations- und klimapolitischen Themen.

Teilnehmer:innen der Veranstaltung waren sich uneinig, wie diese Entwicklung einzufügen ist. Zum einen wurde hervorgehoben, dass das zunehmende Eingreifen des Europäischen Rats in Gesetzgebungsprozesse eine Schwächung der Gemeinschaftsmethode bedeutet.⁵ Im Gegensatz dazu kann dies auch als Demokratisierungsprozess interpretiert werden, da der Europäische Rat hohe demokratische Legitimation besitzt. Auch gibt es Bereiche, in denen der EU ausreichende Kompetenzen fehlen und wo intergouvernementales Agieren legitim und sogar notwendig ist.

Das Verhältnis zwischen intergouvernemental und supranational geprägter Governance auf der europäischen Ebene ist ein Balanceakt und gespickt von Grauzonen. Naturgemäß stoßen Eingriffe des Europäischen Rats in den Gesetzgebungsprozess auf Widerstand sowohl vonseiten der Kommission, die sich ihres Initiativrechts beraubt sieht, als auch seitens des Parlaments, welches seine über Jahrzehnte erkämpfte Stellung als Mitgesetzgeber bedroht sieht. Einigkeit herrschte, dass die Grenzen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nicht überstrapaziert werden sollten.

Die Handlungsfähigkeit des Europäischen Rats

Die Europäischen Verträge legen fest, dass die Entscheidungsfindung im Europäischen Rat konsensbasiert zu erfolgen hat (Art. 15 Abs. 4 EUV) – bei protokollarischen oder Personalentscheidungen gibt es jedoch Ausnahmen. Die Partikularinteressen der durch die Staats- und Regierungschef:innen vertretenen 27 Mitgliedstaaten verkomplizieren deshalb häufig die Einigung auf Maßnahmen, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. In Bezug auf die Handlungsfähigkeit wurde insbesondere der Entscheidungsmodus dieses Gremiums diskutiert.

Das derzeitige Einstimmigkeitsprinzip führt häufig zu langwierigen Prozessen und Sitzungen bis tief in die Nacht, an deren Ende zum Teil nur Minimalkompromisse erzielt werden. Daher wurde die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in bestimmten Politikbereichen diskutiert, um Effizienz zu steigern und Blockaden zu überwinden. Befürworter:innen argumentierten, dass dies angesichts der aktuellen Krisen notwendig sei, um handlungsfähig zu bleiben. Kritiker:innen wiesen jedoch darauf hin, dass die Einstimmigkeit ein zentrales

4 Siehe Beitrag von Herman Van Rompuy in diesem Heft.

5 Siehe Beitrag von Christian Calliess in diesem Heft.

Element der demokratischen Legitimität des Europäischen Rats darstellt. Denn sie stellt sicher, dass sämtliche der direkt oder indirekt gewählten Staats- und Regierungschef:innen und damit das Gros der Bevölkerung hinter den Entscheidungen stehen. Eine Abkehr von diesem Prinzip könnte den Charakter des Europäischen Rats verändern und die Kohärenz der Union gefährden.

Insbesondere in zwei zentralen Bereichen – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Erweiterungspolitik – steht die Handlungsfähigkeit des Europäischen Rats im Fokus der Debatte. Dies ist einerseits dadurch zu begründen, dass die Mitgliedstaaten der EU in Fragen der sogenannten „high politics“ bislang weniger bereit waren, nationale Kompetenzen zugunsten der Entscheidungsfindung auf der supranationalen Ebene abzugeben.⁶ Gleichzeitig bestehen in vielen außenpolitischen Fragen weiterhin divergierende Interessen. Hinzu kommen strukturelle Schwächen des Europäischen Rats, wie die zunehmende Zersplitterung sowie die langwierigen und komplexen Entscheidungsprozesse.

Dennoch wurde konstatiert, dass der Europäische Rat seine Rolle als richtungsweisende Instanz in den vergangenen Jahren auch in außenpolitischen Angelegenheiten weitgehend erfolgreich wahrgenommen hat.⁷ Vor allem in Krisenzeiten hat er seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, geschlossen und mit Weitsicht zu handeln. Allerdings variiert die Handlungsfähigkeit des Europäischen Rats in unterschiedlichen Krisenszenarien. Auf die russische Invasion der Ukraine folgte eine geschlossene Reaktion. Als ein Grund dafür wurde der breite Konsens zwischen den Staats- und Regierungschef:innen sowie in der Bevölkerung genannt. Hinzu kam er-

heblicher außenpolitischer Druck, insbesondere vonseiten der USA.

Im Gegensatz dazu gestaltete sich die Positionsfindung zum Nahostkonflikt deutlich schwieriger. Wichtige Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich und Spanien waren sich uneinig und auch entlang parteipolitischer Linien innerhalb nationaler Regierungen und Parlamente spalteten sich die Positionen der Mitgliedstaaten. Ähnliches lässt sich in vielen Aspekten der Außenhandelspolitik beobachten, wie die Verhandlungen des Handelsabkommens zwischen der EU und Mercosur jüngst verdeutlichten. Auch in der Erweiterungspolitik treten Spannungen auf. Die Bedrohung durch Russland hat den Erweiterungsprozess an der europäischen Ostgrenze spürbar beschleunigt – im Gegensatz dazu zeigt sich seit Jahrzehnten Stagnation bei den Westbalkanstaaten, auch aufgrund wiederkehrender Uneinigkeit im Europäischen Rat.⁸

Als ein möglicher Lösungsansatz wurde das Prinzip der differenzierten Integration diskutiert, welches für mehr Flexibilität auch in Verhandlungen im Europäischen Rat sorgen könnte.⁹ Die damit verbundenen Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten sind ein erprobtes Mittel, welches insbesondere im Rahmen von Erweiterungsruunden und Vertragsänderungen Anwendung findet. Dennoch gilt zu beachten, dass Differenzierung kein Allheilmittel ist. Schließlich war das Vereinigte Königreich der Mitgliedstaat mit den meisten und weitreichendsten „opt-outs“ und hat dennoch nach dem Referendum im Jahr 2016 die EU verlassen. Auch muss bedacht werden, dass Differenzierung ungewünschte Nebeneffekte wie Trittbrettfahren hervorrufen und ab einem gewissen Grad eine Spaltung innerhalb der Union auf-

6 Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford 2014.

7 Siehe Beitrag von Mathias Jopp in diesem Heft.

8 Siehe Beitrag von Barbara Lippert in diesem Heft.

9 Dirk Leuffen/Berthold Rittberger/Frank Schimmelfennig: *Integration and Differentiation in the European Union. Theory and Policies*, Cham 2022.

treten kann. Mit Blick auf die Herausforderungen der Erweiterungspolitik werden aktuell Optionen diskutiert, wie eine Eingliederung außerhalb einer vollen Mitgliedschaft hinsichtlich der Rechte und Pflichten des betroffenen Staats aussehen könnte.

Machtverschiebungen und Rechtsruck im Europäischen Rat

In den 50 Jahren seit seiner Gründung hat sich der Europäische Rat stark gewandelt.¹⁰ Offensichtlich ist die Erweiterung von ursprünglich neun auf heute 27 Staats- und Regierungschef:innen, die an den Sitzungen teilnehmen. Im Laufe der Jahrzehnte haben zudem die supranationalen EU-Institutionen, vor allem das Europäische Parlament, an Bedeutung gewonnen. Nichtsdestotrotz herrschte Einigkeit unter den Teilnehmer:innen, dass der Europäische Rat als intergouvernementales Forum weiterhin eine essenzielle Rolle innerhalb des institutionellen Gefüges der EU einnimmt. Die Integration des Europäischen Rats in den europäischen Rechtsrahmen durch den Vertrag von Lissabon, die Einführung einer ständigen Präsidentschaft und die Verlegung seiner Sitzungen nach Brüssel unterstreichen diese These.

Ein wesentlicher Aspekt der Diskussionen war die Veränderung der Machtbalance innerhalb des Europäischen Rats. Während das deutsch-französische Tandem lange Zeit als zentrale Triebkraft der Entscheidungsfindung fungierte, galt diese unter Bundeskanzler Olaf Scholz als geschwächt. Ein Beispiel dafür ist die Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine: Während mittel- und osteuropäische Staaten die Initiative ergriffen, blieb die sonst prägende Dynamik des deutsch-französischen Duos weitgehend aus. Andere treibende Koalitionen formieren sich heute ad hoc und je nach Themenbereich. Auch in der Finanzpolitik sind klassische Allianzen innerhalb des Europäischen Rats erodiert und zunehmend Spannungen

zu beobachten, wodurch die Entscheidungsfindung komplexer und langwieriger wird.

Eine weitere Herausforderung stellt der Aufstieg EU-kritischer und rechtspopulistischer Strömungen dar. Mehrere Mitgliedstaaten werden aktuell von derartigen Parteien regiert. Die damit verbundene, zunehmende Fragmentierung sowie die verstärkte Priorisierung nationaler Interessen schwächen die Position und Effizienz des Europäischen Rats. Während einzelne rechtsextreme Regierungen bislang weitgehend isoliert und umgangen werden konnten, waren sich die Teilnehmenden einig, dass ein anhaltender Aufstieg europakritischer, nationalistischer Parteien die institutionellen Prozesse erheblich verkomplizieren würde.

Die Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang zeigen sich im Umgang mit Mitgliedstaaten, die rechtsstaatliche Defizite aufweisen oder sich weiterhin im Prozess des demokratischen Rückschritts befinden. Hier hat der Europäische Rat nur einen beschränkten Handlungsspielraum, da ihm die Europäischen Verträge keine formelle Zuständigkeit verleihen. Zwar eröffnet Art. 7 EUV die Möglichkeit, einem Mitgliedstaat bei schwerwiegenden Verstößen gegen die in Art. 2 EUV verankerten Werte – darunter Rechtsstaatlichkeit – das Stimmrecht im Rat der EU zu entziehen. Diese Maßnahme erfordert jedoch ein einstimmiges Votum im Europäischen Rat und wurde bislang aufgrund fehlender Mehrheiten und der politischen Konsequenzen nicht angewandt. Aus der Sicht eines Praktikers bedarf es eines pragmatischen Umgangs, da der Europäische Rat auf Konsens angewiesen ist. Eine Brandmauer, wie sie zum Teil in mitgliedstaatlichen Parlamenten existiert, ist deshalb nicht denkbar. Zudem bleibt es erforderlich, auf informeller Ebene konstruktive Arbeitsbeziehungen mit sämtlichen Regierungsvertreter:innen und ihren Stäben zu pflegen, damit die Handlungsfähigkeit des Europä-

10 Siehe Beitrag von Hartmut Kaelble in diesem Heft.

ischen Rats trotz großer ideologischer Differenzen aufrechterhalten werden kann.

Aus normativer Perspektive jedoch besteht Kritik an diesem Ansatz, denn die derzeitige Handhabung bedeutet, dass der Europäische Rat Rechtsstaatlichkeit und demokratische Werte als verhandelbar ansieht. Die Bereitschaft zu politischen Kompromissen trägt dazu bei, dass Verstöße einzelner Mitgliedstaaten gegen grundlegende europäische Werte unbehelligt bleiben und somit eine sukzessive Erosion normativer Prinzipien stattfindet. Dies warf Fragen in der Runde auf: Sollten der absolute Schutz der Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Werte oberste Priorität haben oder ist eine pragmatische und effiziente Entscheidungsfindung wichtiger?

Europagespräch: Einblicke aus der Praxis

Zum Abschluss bereicherte Uwe Corsepius, ehemaliger Leiter der Europaabteilung im Bundeskanzleramt und „Sherpa“ von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die zweitägige Veranstaltung mit Einblicken aus der Praxis. Er gewährte dabei spannende Einblicke in die inneren Strukturen und Entscheidungsprozesse des Europäischen Rats aus der Perspektive eines langjährigen Insiders.

Corsepius unterstrich die zuvor erwähnte Bedeutung der „Klub-Atmosphäre“ des Europäischen Rats, wodurch sich eine gewisse Intimität und Vertraulichkeit ergibt, die den Verhandlungen zuträglich ist. Darüber hinaus gewährte er Einblicke hinter die Kulissen, die der Öffentlichkeit verwehrt bleiben. Dabei verwies er u. a. auf die Relevanz von organisatorischen und räumlichen Gegebenheiten, welche die Qualität der Beratungen maßgeblich beeinflussen. Die Gestaltung des Sitzungsraums ist bspw. von entscheidender Bedeutung, indem seine relativ kleine Größe die Interaktion erleichtert und die vertrauliche Atmosphäre weiter begünstigt. Besonders hervorgehoben wurde in dem Zusammenhang die Bedeutung

der gemeinsamen Abendessen der Staats- und Regierungschef:innen. An einem kleineren Tisch zusammengerückt, finden häufig hochpolitische und kontroverse Diskussionen statt. Mit nur noch begrenztem Zugang zu den von ihren Beamten vorbereiteten Notizen treten in diesem informellen Kontext technische Details in den Hintergrund, während der persönliche Austausch in den Vordergrund rückt.

Grundsätzlich spielt laut Corsepius auch die sprachliche Dimension eine Rolle. Zwar existiert ein sogenanntes Vollsprachenregime, welches allen Teilnehmenden das Recht einräumt, in ihrer jeweiligen Muttersprache zu kommunizieren und Übersetzungen in sämtlichen Amtssprachen der EU zu erhalten. In der praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch eine Tendenz zur Verständigung auf Englisch, da die direkte Interaktion häufig als effizienter empfunden wird als die Kommunikation über Dolmetscher:innen. Insbesondere in Pausen oder während des Abendessens wird vorwiegend auf Englisch kommuniziert, weshalb gute Sprachkenntnisse für die anwesenden Staats- und Regierungschef:innen von Vorteil sind.

Eine weitere Funktion des Europäischen Rats, die Corsepius betonte, liegt in der Möglichkeit, politisch besondersbrisante Entscheidungen aus den Ministerräten „nach oben“ in den Europäischen Rat zu verlagern. Auch in Bezug auf die Entscheidungsfindung ist dies zuträglich, denn der Druck, Einigung zu erzielen, ist auf dieser Ebene deutlich höher. Zum einen stellt der Europäische Rat die letzte und höchste Instanz dar, weshalb eine weitere Delegierung der Entscheidung ausgeschlossen wird. Zum anderen besteht ein weitaus größeres öffentliches Interesse an den Gipfeln des Europäischen Rats, weshalb die darin vertretenen Staats- und Regierungsoberhäupter beinahe gezwungen sind, im Anschluss Ergebnisse zu präsentieren.

Hierbei gilt es allerdings zu beachten, dass die öffentliche Darstellung einzelner Mit-

glieder die eigentlichen Ergebnisse der Sitzung des Europäischen Rats nicht immer vollständig widerspiegelt, sondern an die Erwartungen des nationalen Publikums angepasst wird. Des Weiteren besteht zuweilen eine Diskrepanz zwischen den offiziellen Beschlüssen und den tatsächlichen Verhandlungen im Europäischen Rat. Laut Corsepius reflektieren die veröffentlichten Ergebnisse nicht zwangsläufig den Umfang oder die Intensität der vorangegangenen Diskussionen. Es kommt vor, dass ein Thema ausführlich debattiert wird, in der abschließenden Erklärung jedoch lediglich in einem kurzen Satz Erwähnung findet. Zudem spiegeln die offiziellen Dokumente nicht den individuellen Redeanteil der Teilnehmenden wider. Die Staats- und Regierungschef:innen präsentieren Entscheidungen im Nachgang oftmals als eigene Verhandlungserfolge, obwohl sie in der Sitzung selbst möglicherweise nur eine marginale Rolle gespielt haben.

Der Europäische Rat bleibt zentrales Organ der Europäischen Union

Zuletzt plädierte Corsepius dafür, den Europäischen Rat in seiner jetzigen Form beizubehalten. Entgegen der vielseits – auch im Rahmen der Fachtagung – geäußerten Anstöße für Reformen des Beschlussmodus

funktioniert der Europäische Rat in seiner aktuellen Form äußerst gut. Reformbestrebungen sind daher weder erforderlich noch wünschenswert, da strukturelle Veränderungen weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen würden. Die konsensbasierte Entscheidungsfindung ist zudem ein essenzieller Pfeiler der demokratischen Legitimität des Europäischen Rats, weil sie dafür sorgt, dass Beschlüsse von allen Mitgliedstaaten getragen werden. Darüber hinaus ist es mit Blick auf die Forderung nach Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit schlicht unwahrscheinlich, dass Staaten ihr De-facto-Vetorecht aufgeben würden.

Unabhängig davon, wie die Notwendigkeit von Reformen bewertet wird, haben die jüngsten Krisen letztendlich gezeigt, dass der Europäische Rat handlungsfähig ist. Seine Fähigkeit, politische Führung zu übernehmen und konsensfähige Lösungen auf höchster Ebene zu entwickeln, bleibt eine unverzichtbare Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der EU. Die Tagung hat zudem verdeutlicht, dass der Europäische Rat weiterhin eines der wichtigsten und vielleicht sogar das zentrale Organ der EU ist und dementsprechend ein höchst relevantes Forschungsobjekt bleibt.