

Der Europäische Rat als Schlüsselinstitution – seine Entwicklung und aktuelle Rolle im Rahmen der EU-Institutionen

Kernpunkte zur Diskussion

- *Integrationsoffene Vertragsvorgaben*
- *Konstitutioneller Architekt*
- *Krisenmanager*
- *Prinzipal in der institutionellen Architektur*
- *Letztentscheidungsinstanz*
- *Föderator wider Willen*

Dossier auf der Grundlage von: Wessels, Wolfgang (2016): The European Council, Palgrave Macmillan.

Redaktionelle Bearbeitung: Linda Dieke

Faszination und Frustration: Auf den Spuren der Machtausübung in der Europäischen Union – eine Einführung

Die Auseinandersetzung mit dem Europäischen Rat ist einerseits faszinierend, denn das Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten prägte die Politik- und Systemgestaltung der Europäischen Union (EU) so nachhaltig wie keine andere Institution der EU. Beispiele für seine geschichtsträchtigen Entscheidungen zu Vertragsrevisionen und Erweiterungsrounds sind etwa die Verabschiedung des Vertrags von Lissabon und die Entscheidung zur Aufnahme von zehn weiteren Mitgliedstaaten in den 2000er-Jahren oder die Vertragsänderungen zur Ermöglichung der Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus in der Eurozone. Die Schlussfolgerungen der Sitzungen des Europäischen Rates dokumentieren, dass sich seine Mitglieder regelmäßig mit einem umfassenden Katalog an zentralen innen- und außenpolitischen Herausforderungen befassen – dazu zählen insbesondere auch Krisen unterschiedlicher Ausprägungen.

Auf der anderen Seite ist der Beobachter mit einer beträchtlichen Frustration konfrontiert: Informationen über das Zustandekommen von Entscheidungen und die interne Dynamik im Europäischen Rat sind nur begrenzt zugänglich. Außerdem ist der Zusammenhang zwischen den diplomatisch verfassten Schlussfolgerungen und den tatsächlichen, weitreichenden Auswirkungen der Entscheidungen nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

Es lohnt sich daher, einen Blick auf die vertraglichen und die real wahrgenommenen Funktionen des Europäischen Rates zu werfen.

Der Vertragstext: zurückhaltende und interpretationsoffene Funktionenbeschreibung

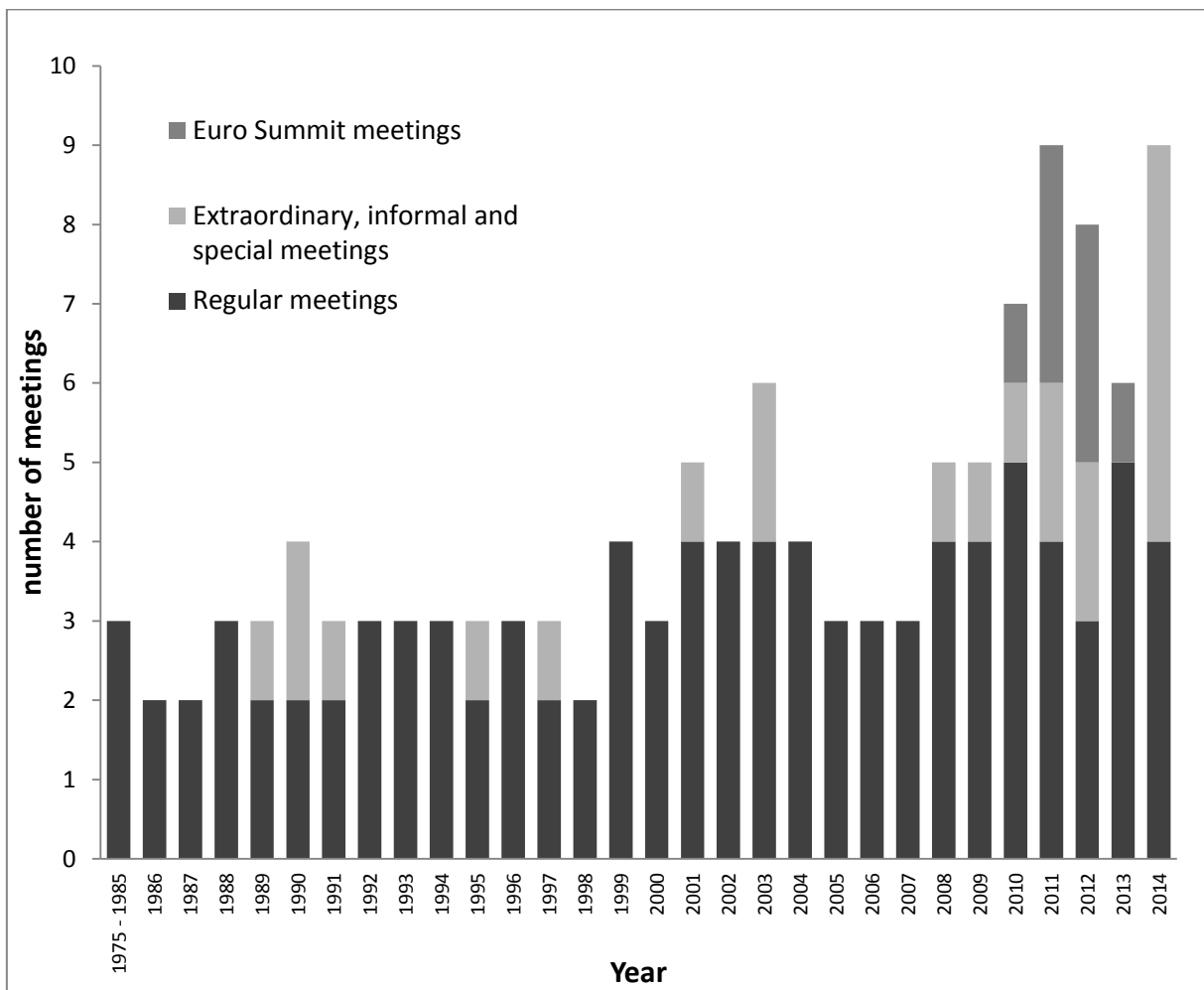
Artikel 15 (Vertrag über die Europäische Union)

(1) Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.

Zur Praxis: Extensive Rolleninterpretation der Schlüsselinstitution – Eine Übersichtsbilanz

Die Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs haben über die Jahre nicht nur an Häufigkeit gewonnen (vgl. Tabelle 1) und beschränken sich nicht auf die vorgesehene Mindestanzahl von zwei Sitzungen pro Halbjahr (vgl. Tabelle 2), sondern decken auch ein breites Themenspektrum ab (vgl. Tabelle 3). Man kann daher von einer „staatsähnlichen Agenda“ sprechen.

Tabelle1: Treffen des Europäischen Rates 1975-2014



Quelle: Wolfgang Wessels (2016) *The European Council*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 4.

Tabelle 2: Termine Europäischer Rat von Juli 2014 bis Juli 2015

16. Juli 2014	Sondertagung des Europäischen Rates zur Ukraine-Krise
30. August 2014	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates zum neuen institutionellen Zyklus
23./24. Oktober 2014	Tagung des Europäischen Rates
18. Dezember 2014	Tagung des Europäischen Rates
12. Februar 2015	Informelle Tagung des Europäischen Rates zu den Pariser Terroranschlägen
19./20. März 2015	Tagung des Europäischen Rates
23. April 2015	Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates zur Flüchtlingskrise im Mittelmeer
22. Juni 2015	Euro-Gipfel
25./26. Juni 2015	Tagung des Europäischen Rates
12. Juli 2015	Euro-Gipfel

Quelle: David Schäfer und Wolfgang Wessels (2015): Europäischer Rat. In: Weidenfeld und Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos. S. 75.

Tabelle 3: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rates (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Juni 2013 bis Juli 2015)

Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt

Strategie Europa 2020: Beratungen über Umsetzung

Europäisches Semester: Wirtschaftspolitische Koordinierung der Mitgliedstaaten

EFSD/ESM: Fortführung und teilweise Einstellung der jeweiligen Unterstützungsprogramme

Reform der WWU: Diskussion des Berichts von van Rompuy: „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“; vertiefte Diskussionen zu „Vertragsmodell“ zur Unterstützung von Strukturreformen

Bankenunion: Verhandlungen zu Einheitlichem Aufsichtsmechanismus und Einheitlichem Abwicklungsmechanismus erfolgreich beendet

Jugendarbeitslosigkeit: Initiative zur Umsetzung der „Jugendgarantie“ (Berufseinstieg für Jugendliche)

Handelspolitik: Verhandlungen mit den USA zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP); Unterstützung für WTO-Ministerkonferenz;

Wirtschafts- und Industriepolitik: Stärkung der industriellen Basis angestrebt

Wettbewerbsfähigkeit: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit Maßnahmenkatalog; Forderung nach Reformen in den Mitgliedstaaten zu Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit

Binnenmarkt: Maßnahmen zu Vertiefung des Binnenmarktes; Förderung des digitalen Binnenmarktes; Bürokratieabbau durch REFIT Programm

Steuerpolitik: Automatischer EU-interner Datenaustausch zu Zinsbesteuerung beschlossen, Verhandlungen mit Drittstaaten andauernd

Erweiterung WWU: Beitritt von Lettland (Januar 2014) und Litauen (Juli 2015)

Reform der WWU: Anforderung und Kenntnisnahme des Berichts der „Fünf Präsidenten“
Investitionsprogramm: Gründung des Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI; „Juncker Plan“)
Rettungsschirme: Verhandlungen über Griechenlandprogramm

Erweiterung

Kroatien: Beitritt zum 01. Juli 2013
Serbien: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen
Albanien: Ernennung zum Beitrittskandidaten
Georgien & Republik Moldau: Vorziehen der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens
Kosovo: Aufnahme von Verhandlungen zu Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

Klima- und Energiepolitik

Klima: Aussprache über Klima- und Energiepolitik 2020-2030; Beschluss der Klima- und Energieziele bis 2030; Festlegung des Mandats für UN-Klimaverhandlungen
Energie: Verstärkte Koordinierung zur Diversifizierung der Energie-Zulieferer; Neue Anstrengungen zur Schaffung einer „Energieunion“

Auswärtiges

GSVP: Diskussion des Evaluationsberichts
Ukraine: Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens; Verurteilung der Annexion von Krim und Sewastopol; Sanktionen gegenüber Russland; Unterstützung der ukrainischen Regierung und des Minsker Abkommens
Syrien: finanzielle Hilfe und Bemühungen um Befriedung; Forderung nach politischem Wandel
Zypern: Begrüßung der Aufnahme von Wiedervereinigungsgesprächen
Afrika: Bestärkung Partnerschaft
Libyen/Irak: IS als Sicherheitsbedrohung; Aufforderung zur Bildung von Regierungen der nationalen Einheit

Besetzung Spitzenämter

Kommissionspräsident: Jean-Claude Juncker nominiert; gekoppelt an politische Agenda für Amtsperiode; Wahl von Jean-Claude Juncker
Präsident Europäischer Rat: Wahl von Donald Tusk
Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik: Wahl von Federica Mogherini

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Migration: Erörterung des Berichts der Task Force Mittelmeerraum; verstärkter Dialog mit Drittländern & höhere Aktivität von Frontex
Strategische Leitlinien: Festlegung eines Arbeitsprogramms 2015-2020 für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Innere Sicherheit: Überarbeitung der Strategie der Inneren Sicherheit auf den Weg gebracht
Terrorismusbekämpfung: Verstärkte Zusammenarbeit der Ermittlungsbehörden; neues Maßnahmenpaket beschlossen
Terroranschläge von Paris: Sondersitzung des Europäischen Rates
Flüchtlinge: Beschluss zur Mittelmeermission; Verdreifachung der Seenotrettungsmittel und Stärkung der Zusammenarbeit mit Transitländern; Einrichtung eines freiwilligen Quotensystems zur Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU

Sonstiges

Wahlen zum Europäischen Parlament: Festlegung der Sitzverteilung im Europäischen Parlament 2014-2019

NSA: Besorgnis über Informationsgewinnung der USA

Wissenschaft: Stärkung der Forschung zu Schlüsseltechnologien

Ebola: Versicherung der Solidarität mit betroffenen Staaten

Ehrenbürgerwürde: Ernennung von Jacques Delors zum Ehrenbürger Europas

Brexit: Vorlage von Referendumsplänen und Zusage von Gesprächen

Quelle: David Schäfer und Wolfgang Wessels (2015): Europäischer Rat. In: Weidenfeld und Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos. S. 76.

Der Europäische Rat als konstitutioneller Architekt: Hüter der nationalen Souveränität oder Förderator wider Willen?

Der Europäische Rat hat wesentliche Entscheidungen zu der Systemgestaltung der EU getroffen. Dies zeigt sich in seiner Rolle sowohl bei den Vertragsveränderungen (vgl. Tabelle 4 und 5) als auch bei den Erweiterungsrounds (vgl. Tabelle 6). Dabei haben die Staats- und Regierungschefs durchaus nicht die Bewahrung ihrer nationalstaatlichen Souveränität in den Vordergrund gestellt. Vielmehr hat das intergouvernemental zusammengesetzte Organ häufig supranationale Tendenzen verstärkt, wie etwa durch die Entscheidung für eine Bankenunion oder die Finanzinstitution ESM.

Tabelle 4: Der Europäische Rat und wesentliche Vertragsreformen 1985-2013

Year and Place	Topic and entry into force
December 1985 Luxembourg	1987 Single European Act
February 1992 Maastricht	1993 (Maastricht) Treaty on European Union
October 1997 Amsterdam	1999 (Amsterdam) Treaty on European Union
December 2000 Nice	2003 (Nice) Treaty on European Union
December 2001 Laeken	Treaty Establishing a Constitution for Europe (failed in 2005)
June 2004 Dublin	
October 2004 Rome	
June and December 2007 Brussels	2009 (Lisbon) TEU and TFEU

December 2010 Brussels	Amendment of Art.136 TFEU
February 2012 Brussels	2012 Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM)
March 2012 Brussels	2013 Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)

Quelle: Wolfgang Wessels (2016) *The European Council*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 164.
Zusammengestellt durch den Autor auf der Grundlage von Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und der Ratspräsidentschaft.

Tabelle 5: Der Europäische Rat und die konstitutionelle Dekade 1999-2009

Year	Event
1999	<ul style="list-style-type: none"> – Amsterdam Treaty (coming into force) – ‘Body’ (Convention) for drafting a Charter of Fundamental Rights – Start of Monetary Union
2000	<ul style="list-style-type: none"> – Negotiating and concluding the Treaty of Nice – Declaration 23 (TEU (Nice))
2001	<ul style="list-style-type: none"> – Laeken Declaration
2002	<ul style="list-style-type: none"> – Copenhagen: Concluding negotiations with 12 applicant countries
2002-2003	<ul style="list-style-type: none"> – Convention on the Future of Europe: Drafting the Treaty Establishing a Constitution for Europe
2003	<ul style="list-style-type: none"> – Mandate for an IGC based on the Convention’s draft
2004	<ul style="list-style-type: none"> – Irish Presidency Agreement on the Constitutional Treaty – Solemn signing of ‘Treaty Establishing a Constitution for Europe’ in Rome
2005	<ul style="list-style-type: none"> – Negative Referenda in France and Netherlands – Period of reflection
2006	<ul style="list-style-type: none"> – German Presidency mandated to pursue the treaty reform process
2007	<ul style="list-style-type: none"> – German Presidency: Preparation of the (Reform) Lisbon Treaty – Portuguese Presidency: Signing of the Lisbon Treaty

2008	– Irish Referendum: Rejection of the Lisbon Treaty
2009	– Agreement on legal guarantees to respond to Irish concerns – Irish Referendum: Approval of the Lisbon Treaty – Decision on the application of the Charter of Fundamental Rights to the Czech Republic – Lisbon Treaty (entry into force)

Quelle: Wolfgang Wessels (2016) *The European Council*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 170 (Siehe auch Phinnemore, 2013: 2).

Tabelle 6: Der Europäische Rat und Entscheidungen über EU-Erweiterungen 1969-2014

Year and Place of Statements	Year of accession
December 1969 The Hague Summit	1973 United Kingdom, Ireland and Denmark
July 1976 Brussels	1981 Greece
November 1981 London	1986 Portugal and Spain
April 1990 Dublin	1990 East German Länder (via German re-unification)
November 1992 Edinburgh	1995 Austria, Sweden and Finland
June 1993 Copenhagen	Copenhagen Accession Criteria
December 1999 Helsinki	Candidate states for 'Big Bang' enlargement
December 2002 Copenhagen	2004 Big Bang enlargement: ten Central and Eastern European countries + Cyprus
June 2003 Thessaloniki	Membership perspectives for Balkan countries
June 2004 Brussels	2005 Negotiations with Turkey
June 2005 Luxembourg	2007 Bulgaria and Romania
June 2010 Brussels	Negotiations with Iceland
December 2011 Brussels	2013 Croatia
June 2012 Brussels	Negotiations with Montenegro

June 2013 Brussels	2014 Negotiations with Serbia
-----------------------	----------------------------------

Quelle: Wessels (2016) *The European Council*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 179. Zusammengestellt auf Grundlage von Mitteilungen der Staats- und Regierungschefs, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und der Ratspräsidentschaft.

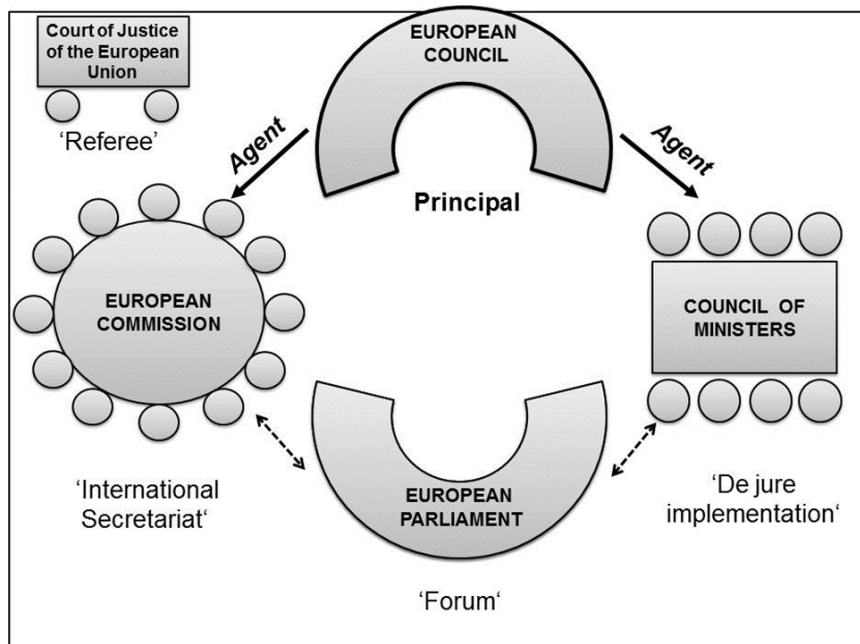
Der Europäische Rat als Herr („Prinzipal“) in der institutionellen Architektur

Im Zusammenspiel mit den anderen Institutionen der EU kann die Rolle des Europäischen Rates aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven betrachtet werden. Im Präsidentschaftsmodell wird der Europäische Rat an der Spitze des EU Systems verortet: nationale Führungspersonlichkeiten entscheiden intergouvernemental über die Entwicklung der EU als Staatenbund (vgl. Abbildung 1).

Im „Ratsmodell“ ist der Europäische Rat die Zusammensetzung des Ministerrates auf höchster Ebene (vgl. Abbildung 2).

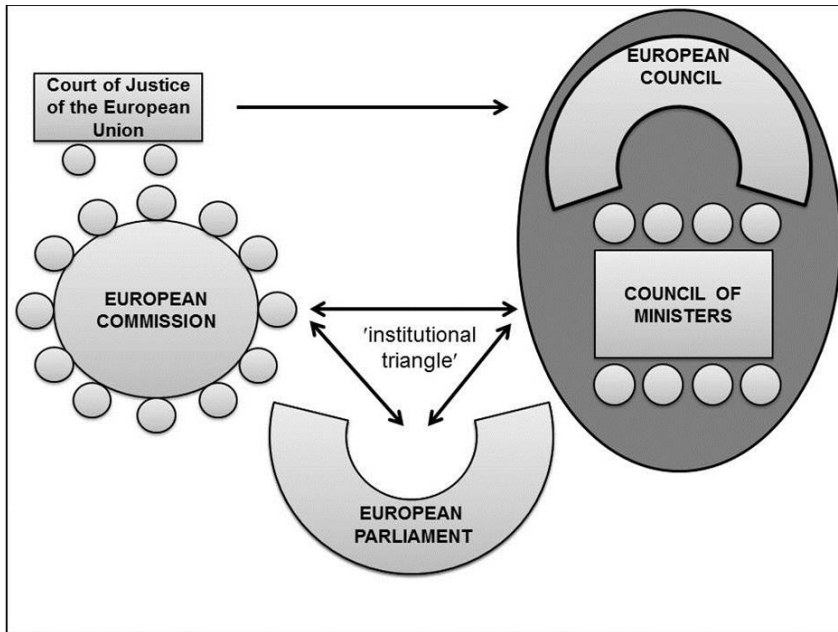
Das Fusionsmodell sieht den Europäischen Rat im Zentrum eines Mehrebenensystems, in dem der Europäische Rat vertikale wie horizontale Fusionsprozesse fördert (vgl. Abbildung 3). Die Mitgliedstaaten stehen in einem Spannungsverhältnis zwischen Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex, der in diesem Prozess berücksichtigt werden kann.

Abbildung 1: Die institutionelle Architektur des Präsidentschaftsmodells



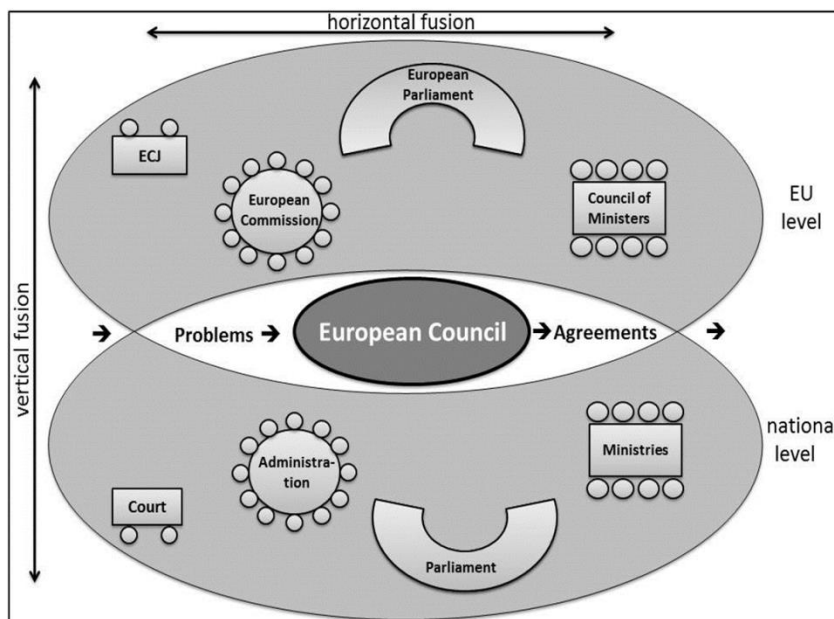
Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Dr. Wessels

Abbildung 2: Die institutionelle Architektur des Ratsmodells



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Dr. Wessels

Abbildung 3: Die institutionelle Architektur des Fusionsmodells



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Prof. Dr. Wessels

Abschließende Bemerkung

Wirken und Wirkungen bleiben ein zentrales Feld integrationstheoretischer Untersuchungen. Die Staats- und Regierungschefs werden die Rolle als Schlüsselinstitution auch in der absehbaren Zukunft beibehalten.

Literatur

François Foret, Yann-Sven Rittelmeyer (Hrsg.) The European Council and European Governance, London 2014.

David Phinnemore (2013) The Treaty of Lisbon. Origins and Negotiation. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Uwe Puetter (2014) The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change. Oxford University Press.

Wulf Reiners und Wolfgang Wessels (2015) Die institutionelle Architektur der Europäischen Union. In: Weidenfeld und Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos.

David Schäfer und Wolfgang Wessels (2015) Europäischer Rat. In: Weidenfeld und Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos.

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.) Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, Baden Baden 2014.

Wolfgang Wessels (2016) The European Council. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Herman Van Rompuy: Europe in the Storm, Leuven, 2014.

Über das SUMMIT- Projekt

Das Jean Monnet Projekt SUMMIT leistet einen Beitrag zu Europastudien, indem es mittels verschiedener Kanäle über die neusten Forschungsergebnisse zum Europäischen Rat informiert. Die SUMMIT Diskussionsrunden-Reihe ermöglicht Debatten mit Forschern, Praktikern und der breiten Öffentlichkeit zu Themen rund um den Europäischen Rat in ausgewählten Städten Europas. SUMMIT beinhaltet weiterhin Online-Lehrmaterial, Konferenzen und Lehrveranstaltungen im Zeitraum von September 2015 bis Februar 2017. Weitere Informationen unter www.summit.uni-koeln.de.

Impressum

Jean Monnet Lehrstuhl

Professor Dr. Wessels

Universität zu Köln

Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Cologne, Germany

www.jeanmonnetchair.uni-koeln.de

Disclaimer: This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views of the author only. The Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

For questions concerning this dossier or the project please contact:

Linda Dieke (linda.dieke@uni-koeln.de)

Johannes Müller Gómez (johannes.mueller-gomez@uni-koeln.de)

Marieke Eckhardt (marieke.eckhardt@uni-koeln.de)