

Europäischer Rat

Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels

Die Institution Europäischer Rat hat in den letzten Jahren eine entscheidende vertragsrechtliche Aufwertung erfahren. Er ist nun nicht mehr ein Gremium außerhalb der Gemeinschaftsarchitektur, sondern in den institutionellen Rahmen (Art. 13 EUV) überführt worden. Dieser Schritt auf dem Weg zu einem neuen System von ‚checks‘ und ‚balances‘ kann kontrovers bewertet werden: Durch die Überführung kann der ‚Club‘ nationaler Führungspersonlichkeiten nun als ein Rat auf oberster Ebene ‚vergemeinschaftet‘ werden oder, in einer alternativen Sicht, können die Staats- und Regierungschefs stattdessen ihre neue Position nutzen, um die intergouvernementale Methode zu stärken und auf diese Weise das institutionelle Dreieck zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat zu unterlaufen. Diese Diskussion hat Bundeskanzlerin Merkel mit ihrer Propagierung einer „Unionsmethode“ in Abgrenzung bzw. Ergänzung zur konventionellen Gemeinschaftsmethode angeregt. Ihr Kernsatz führte zu einer Kontroverse mit Vertretern der Gemeinschaftorthodoxie: „Auch der Europäische Rat [ist] ein Teil der Europäischen Union; er ist ein Organ der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten sind konstitutive Teile der Europäischen Union und nicht ihre Kontrahenten [...]. Lasst [sie] uns gemeinsam als Europa verstehen – die Mitgliedstaaten genauso wie die Vertreter des Europäischen Parlaments“¹.

Auch in 2010/2011 hat der Europäische Rat zentrale Bausteine des EU-Systems und wesentlicher Politikfelder der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union (EU) nachhaltig geprägt. Die Mitglieder des Europäischen Rates, die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten sowie die Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates selbst haben im Rahmen ihrer sieben Gipfeltreffen bedeutsame Beschlüsse getroffen. Ein charakteristisches Merkmal war erneut eine Fokussierung auf Maßnahmen, die der Überwindung der Euro-Krise galten. Eine besondere Rolle spielte dabei das französisch-deutsche Tandem. Zwar hat der Europäische Rat seinen Anspruch auf Führung der Union in Krisensituationen erneut bestätigt, doch über die wirtschaftspolitische Wirksamkeit seiner teilweise weitreichenden Entscheidungen wird umfassend und kontrovers diskutiert.

Übersicht: Ausgewählte Termine des Europäischen Rates in 2010/2011

I. Offizielle Sitzungen des Europäischen Rates

16. September 2010, 28./29. Oktober 2010, 16./17. Dezember 2010, 4. Februar 2011, 24./25. März 2011, 23./24. Juni 2011

II. Sondertreffen des Europäischen Rates

11. März 2011

III. Ausgewählte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone

11. März 2011, 16. Mai 2011, 20. Juni 2011

Quelle: Website des Europäischen Rates, eigene Zusammenstellung.

1 Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, Brügge, 2. November 2010.

Neben der Eurokrise als beherrschendes Thema hat der Europäische Rat weitere Vereinbarungen getroffen – so beispielsweise zu den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien, zu den Ereignissen nach dem Erdbeben in Japan wie auch zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Zentralbank. Keine Führungskraft hat der Europäische Rat bei den europäischen Reaktionen auf die Revolution in den arabischen Staaten des Mittelmeerraums und insbesondere bei den militärischen Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten gegen Libyen entwickeln können.

Fokussierung auf die Eurokrise in 2010 und 2011

Im Zentrum ihrer Aktivitäten haben die Staats- und Regierungschefs erneut kontinuierlich wirtschaftspolitische Fragen behandelt, ausgelöst durch deren Dringlichkeit und der anhaltenden Eurokrise. Ein bemerkenswerter Aspekt in diesem Kontext ist eine noch stärkere Entwicklung des Europäischen Rates hin zu einer „economic governance“², deren Lenkung der Präsident Van Rompuy übernommen hat. Die thematische Schwerpunktlegung der Gipfeltreffen im Untersuchungszeitraum legt diese Entwicklung erneut nahe. Allerdings ist mittlerweile auch eine mögliche Entstehung einer ausschließlichen Wirtschaftsregierung der Euro-Mitgliedstaaten ebenso zu beobachten.

Andere Themen gerieten demgegenüber im Untersuchungszeitraum zunehmend in den Hintergrund. Der Energiegipfel in der ersten Jahreshälfte ist zwar zu einer festen Institution geworden. Die Beschäftigung des Europäischen Rates mit Energiepolitik, insbesondere Energieeffizienz und Versorgungssicherheit ist damit garantiert, doch weitere anvisierte Themen wie Migration und Asyl wurden nur grundlegend diskutiert, einige Reformen vertagt. Die Ereignisse in Japan und Pakistan überschatteten die Gipfeltreffen, die EU organisierte humanitäre Unterstützung.

Tabelle: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rates 2010 und 2011

<p>Europäischer Rat, 16. September 2010 Gipfel in Anwesenheit der 27 Außenminister</p> <p>Auswärtiges</p> <ul style="list-style-type: none"> – außenpolitische Agenda der EU im kommenden Halbjahr – strategische Partnerschaften der EU mit Drittstaaten: Gipfeltreffen mit China, Korea, ASEAM, Ukraine, Russland <p>Wirtschaft, Finanzen, Euro</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ (Task Force unter Leitung von Präsident Van Rompuy) <p>Sonstiges</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ausweisungspraxis von Roma-Gruppen aus Frankreich – Erklärung zu Überschwemmungen: Pakistan – Erklärung zum Nahost-Friedensprozess: Zwei-Staaten-Lösung
<p>Europäischer Rat, 28./29. Oktober 2010</p> <p>Wirtschaft, Finanzen, Euro</p> <ul style="list-style-type: none"> – Europäisches Semester, SWP, WWU: Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ gebilligt – Diskussion zum EU-Haushalt ab 2013 – Nachbereitung G20-Gipfeltreffen in Seoul: Baseler Vereinbarung zur globalen Finanzstabilität <p>Auswärtiges</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorbereitung Klimakonferenz in Cancún – Vorbereitung Gipfeltreffen mit Drittländern

2 Siehe beispielsweise „Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on economic governance“, European Council President Press release, Brüssel, 7. Juni 2010, PCE 118/10.

Europäischer Rat, 16./17. Dezember 2010
Institutionen <ul style="list-style-type: none"> – Vertragsänderung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) – Ergänzung des Artikel 136 EUV Wirtschaft, Finanzen, Euro <ul style="list-style-type: none"> – Modalitäten bei der Ausgestaltung des ESM – Gesetzgebungsvorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung – Europa-2020-Strategie für Beschäftigung und Wachstum: Begrüßung der Fortschritte Sonstiges <ul style="list-style-type: none"> – Sachstandbericht über die Beziehungen der EU zu ihren Partnern von Hoher Vertreterin für die EU-Außenbeziehungen – Montenegro: Status Bewerberland – Klimagipfel in Cancún: positive Bewertung der Ergebnisse
Europäischer Rat, 4. Februar 2011: „Energie-Gipfel“
Energiepolitik <ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen für mehr Energiesicherheit und Energieeffizienz – Integration europäischer Energiemarkt inklusive Modernisierung Energieinfrastruktur – Investitionen in erneuerbare Energiequellen Auswärtiges <ul style="list-style-type: none"> – Außenbeziehungen: mehr Kohärenz in bilateralen EU-Beziehungen zu den wichtigsten Erdgaserzeuger-, Transit und Verbraucherländern; u.a. Partnerschaft zu Russland Wirtschaft, Finanzen, Euro <ul style="list-style-type: none"> – Maßnahmen zur nationalen Haushaltskonsolidierung Sonstiges <ul style="list-style-type: none"> – Europäische Forschungsagenda: Vollendung des Europäischen Forschungsraums bis 2014
Europäischer Rat, 24./25. März 2011: „Frühjahrgipfel“
Wirtschaft, Finanzen, Euro <ul style="list-style-type: none"> – Europäisches Semester: mehr Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, Europa-2020-Strategie-Fortschreibung, Haushaltskonsolidierung und Strukturreform – Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung – Euro-Plus Pakt: Maßnahmenpakete zur Stabilisierung des Euro (Eurozone plus) – Wiederherstellung „eines gesunden Bankensektors“ – Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Euro-Stärkung – ESM: nur als Ultima-Ratio im Krisenfall, mit Einstimmigkeit, mit Beteiligung IWF Auswärtiges <ul style="list-style-type: none"> – Atomkatastrophe in Japan: Stresstests für Atomkraftwerke in EU beschlossen – Nordafrika: Aufstockung finanzieller Hilfen zur Förderung demokratischer Prozesse – Reform der südlichen Partnerschaft
Europäischer Rat, 23./24. Juni 2011
Wirtschaft, Finanzen, Euro <ul style="list-style-type: none"> – Europäisches Semester: Durchführung; Strategie Europa 2020: Konsolidierung – Wirtschaftspolitische Koordinierung: 6 Gesetzgebungsvorschläge verabschiedet – Euro-Plus-Pakt – Regulierung des Bankensektors – Neues Investitionsprogramm für Griechenland – Ernennung neuer EZB-Präsident Mario Draghi Justiz, Inneres <ul style="list-style-type: none"> – Reform des Schengener Abkommens – Überprüfung der Migrationspolitik und Grenzsicherheit geplant Auswärtiges <ul style="list-style-type: none"> – Reform südliche Nachbarschaftspolitik Sonstiges <ul style="list-style-type: none"> – Beschluss über EU-Beitritt Kroatiens für 2012

Quelle: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, eigene Zusammenstellung.

Die Tagesordnungen der oben genannten, für ein Jahr im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren ungewöhnlich zahlreichen Sitzungen dokumentieren im Untersuchungszeitraum von September 2010 bis August 2011 erneut die fast alle Politikbereiche umfassende Bandbreite der Aktivitäten, welche von den nationalen Spitzenpolitikern angegangen worden sind.

Krisenbewältigung und Entscheidungen zum Euro – Auf dem Weg zur Wirtschaftsregierung?

Die Treffen der Staats- und Regierungschefs standen im Zeichen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die mittlerweile den Zusammenhalt der Eurozone gefährdete. Zahlreiche Gipfel im Untersuchungszeitraum wurden von Treffen zwischen den Regierungen Deutschlands und Frankreichs vorbereitet und durch Gespräche, beispielsweise mit dem griechischen Premierminister Papandreou sowie den Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, ergänzt. Zudem einigte sich der Europäische Rat auf zahlreiche Vorschläge, die vielfach von der Eurogruppe im Vorfeld der Gipfeltreffen vorbereitet worden waren.

Die ‚Van Rompuy-Task Force‘

Darüber hinaus hatten die Staats- und Regierungschefs bereits im März 2010 eine so genannte „Task-Force“ ins Leben gerufen, die unter Leitung von Präsident Van Rompuy tagte und dem Europäischen Rat im Oktober des Jahres seine Vorschläge übermittelte. Van Rompuy hatte bereits zu Beginn seiner Amtszeit einen Anspruch auf Übernahme der Koordinierung des Themenblocks Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gemacht und wurde dann im Sommer 2011 von der französischen Regierung sogar als potentieller Kandidat für das Amt eines Euro-Ratspräsidenten gehandelt;³ ein Amt, das es in dieser Form bislang noch nicht gibt, das jedoch im Kontext einer Euro-Wirtschaftsregierung geschaffen werden müsste.

Die Ergebnisse der Van Rompuy Task-Force, die vom Europäischen Rat in der Folgezeit nach Veröffentlichung diskutiert und teilweise umgesetzt wurden, beinhalten unter anderem die Zielformulierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung oder einfacher der wirtschaftspolitischen Steuerung („economic governance“). Weiterhin werden die bessere Überwachung der nationalen Schuldenstände, strengere fiskalische Disziplin oder ein robusterer Krisenmechanismus gefordert.⁴ So unterstreicht Van Rompuy „balanced budgets are not a goal in themselves. We take these measures because fiscal sustainability creates confidence and lays the basis for economic growth and jobs.“⁵ Mehr Koordinierung insbesondere innerhalb der Eurozone soll über bereits existierende Mechanismen, ihre bessere Nutzung oder Reform erzielt werden, als Beispiel sei der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) genannt. Der Präsident des Europäischen Rates erhofft sich über die Stärkung nationaler und europäischer Institutionen eine tiefgreifendere und unabhängige Analyse der nationalen Fiskalgegebenheiten. Bemerkenswert ist zudem, dass der Bericht die Reform des Artikels nach dem ‚vereinfachten Vertragsänderungsverfahren‘ in die Debatte einbrachte.

Das repräsentativ mit Vertretern aller EU-Regierungen sowie europäischer Institutionen besetzte Gremium erwies sich als sinnvolles Format um den Staats- und Regierungschefs eine Richtschnur vorzugeben. Somit einigten sich diese dann auch in der Folge auf ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Krisenbewältigung.

3 Vgl. Joint letter from Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and Angela Merkel, Chancellor of Germany, to Herman Van Rompuy, President of the European Council, Paris, 17. August 2011.

4 Vgl. Task Force to the European Council: Strengthening Economic Governance in the EU, Final Report, Brüssel, 21. Oktober 2010.

5 Van Rompuy, Herman: Remarks by the President of the European Council, following the last meeting of the Task force on economic governance, PCE 230/10, Luxemburg, 18. Oktober 2010, S. 2.

Das Europäische Semester

Auf seinem Märzgipfel 2011 bekräftigte der Europäische Rat die auch von Van Rompuy bevorzugte Durchführung des Europäischen Semesters mit folgenden Zielsetzungen: Haushaltskonsolidierung und Strukturreform mittels „Wiederherstellung solider Staatshaushalte“, „mehrjährige Konsolidierungspläne“, „Korrektur schädlicher und anhaltender makroökonomischer Ungleichgewichte“ sowie die Reform der Arbeitsmärkte zur Senkung der Arbeitslosigkeit.⁶ Seit 2011 müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre mittelfristige Haushalts- und wirtschaftspolitische Planung vorlegen, die dann von Kommission und Rat geprüft wird sowie abschließend beim Europäischen Rat in länderspezifische Empfehlungen mündet. Eine jährliche Gesamtbewertung nationaler und EU-Fortschritte soll die wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung erleichtern.

Der Euro in der Krise: Griechenland nur der Anfang?

Der Europäische Rat beschäftigte sich weiterhin durchgängig mit der Frage, mittels welcher Maßnahmen das Verschuldungsdesaster Griechenlands, dann jedoch auch die defizitäre Haushaltssituation in Irland, Spanien und Portugal überwunden werden, und die Eurozone insgesamt stabilisiert werden könnte. In intensiven Debatten zwischen den Staats- und Regierungschefs wurden sogar die Kosten- und Nutzen eines Austritts aus der Eurozone für Staaten wie Griechenland debattiert, doch letztlich als keine echte Alternative wieder verworfen. Im Juni 2011 gab es erneut eine Erklärung zur Griechenlandkrise, welche die Unterstützung des Europäischen Rates für die griechische haushalts- und strukturpolitische Agenda zum Ausdruck brachte.⁷ Kommissionspräsident Barroso schlug auf dem Junigipfel zudem vor, Griechenland mehr technische Unterstützung zur richtigen Verwendung der Strukturmittel zu kommen zu lassen und die Co-Finanzierungsrate für das Land zu senken. Abschließend forderte der Europäische Rat die griechische Opposition nachdrücklich auf, dem nationalen Sparpaket, das unter anderem stark umstrittene Steuererhöhungen enthält, zuzustimmen.

Interessant ist in diesem Kontext, dass erneut ein Vorschlag der Finanzminister der Eurogruppe, in diesem Fall für einen ‚Pakt für den Euro‘ übernommen wurde.⁸ Es schlossen sich weitere Mitgliedstaaten an: Dänemark, Rumänien, Bulgarien, Polen, Lettland und Litauen. „In dem Pakt wird der Schwerpunkt vor allem auf die Bereiche gelegt, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung sind.“⁹

Eurogruppe und Wirtschaftsregierung

Der Europäische Rat selbst hatte in 2010 betont, dass „insbesondere was die haushaltspolitische Überwachung sowie eine umfassendere Überwachung der Wirtschaftspolitik angeht [...] die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung [...] eine wesentliche und dringende Priorität“ darstellt.¹⁰ Van Rompuy schlug deshalb vor „the first result is that the European Council becomes something like the ‘gouvernement économique’ of the Union, as some would call it. Or the place for ‚economic governance‘, as others prefer. The financial and economic crisis obliges us to take steps on this road.“¹¹ Die Schaffung einer

6 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. März 2011, S. 2-3.

7 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23./24. Juni 2011, S. 6.

8 Vgl. Schlussfolgerungen der Eurogruppe, 11. März 2011, Anlage I.

9 Ebd., S. 5.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Brüssel 17. Juni 2010, S. 4.

11 Van Rompuy, Herman: Address to the Collège d'Europe, Bruges, 25 February 2010.

Wirtschaftsregierung¹² wie sie hier von Van Rompuy unter dem Dach des Europäischen Rates als Ziel vorgegeben wurde oder auch im Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2030 unter Leitung von Felipe González Márquez gefordert ist,¹³ hat die Staats- und Regierungschefs auch in 2011 weiter intensiv beschäftigt.

Die Variante der Übertragung der Leitung der Wirtschaftskoordinierung an den Europäischen Rat wie hier gefordert¹⁴ käme zwar jenen Staaten entgegen, die nicht der Eurozone angehören, doch mittlerweile wird eine exklusivere Wirtschaftsregierung ebenfalls debattiert. Denn im Untersuchungszeitraum hat die Eurogruppe bei ihren Gipfeltreffen entscheidende Weichenstellungen und Vorschläge erarbeitet, die zahlreich vom Europäischen Rat aufgegriffen wurden. Der Versuch, auch jene EU-Mitgliedstaaten in die Maßnahmen-Pakete einzubeziehen, die nicht der Eurozone angehören, zeigt, dass die Eurogruppe sich zu einer Wirtschaftsregierung weiterentwickeln könnte. Dies manifestiert sich in dem Vorschlag vom August 2011 für eine Euro-Wirtschaftsregierung von Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel.¹⁵ Somit ist Merkel umgeschwenkt und befürwortet inzwischen eine europäische wirtschaftliche Steuerung, die nach französischem Vorschlag nur von den Mitgliedern der Eurogruppe übernommen würde. Wie bei dem Verhältnis des ECOFIN Rates zu dem der Finanzminister der Eurozone könnte der Europäische Rat damit zumindest in diesem Politikfeld zu einem nachgeordneten Gremium werden.

Auswärtiges Handeln der Union

Stellungnahmen des Europäischen Rates zu Ereignissen und Entwicklungen des internationalen Systems gehören zu den üblichen Aktivitäten dieses Gremiums. Eine besondere Initiative war, dass der Präsident für September 2010 „eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates angekündigt (hatte), an der die Minister für auswärtige Angelegenheiten teilnehmen werden, um darüber zu beraten, wie sich die Union mit ihren strategischen Partnern besser über globale Fragen austauschen kann.“¹⁶ Augenscheinlich galt es, Schwächen in der Koordinierung außenpolitischer Aktivitäten zu begegnen.

Vor dem Hintergrund zahlreich bevorstehender EU-Gipfel mit China, den USA, Russland, der Ukraine, der Republik Korea, Indien oder den ASEAN Staaten, wie auch dem G-20 Treffen in Seoul, vereinbarte der Europäische Rat sich zukünftig stärker im Vorfeld zu koordinieren. Mit der Zielsetzung „aktiv ihre strategischen Interessen (zu) verfolgen“¹⁷ soll die Union auf Basis des Vertrags von Lissabon und der Europäischen Sicherheitsstrategie ihre Möglichkeiten besser ausschöpfen. Einmal pro Jahr wird das Gremium folglich eine entsprechende Bestandsaufnahme vornehmen.¹⁸ Die Hoffnung neue Impulse setzen zu können, wurde jedoch schnell durch sich überschlagende Ereignisse in der südlichen Nachbarschaft und Naturkatastrophen in Japan oder Pakistan überschattet. Erneut galt es ad-hoc Krisenmanagement zu betreiben.

12 Vgl. u.a. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung. Zur französisch-deutschen Kontroverse, in: Bodo Knoll / Hans Pitlik (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union. Festschrift für Rolf Caesar, Baden-Baden 2009.

13 Vgl. Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030: Projekt Europa 2030, Herausforderungen und Chancen, Mai 2010.

14 Ebd., S. 19.

15 Vgl. Joint letter from Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and Angela Merkel, Chancellor of Germany, to Herman Van Rompuy, President of the European Council, Paris, 17. August 2011.

16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26. März 2010, S. 10.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16. September 2010, S. 3.

18 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16./17. Dezember 2010, S. 3.

Klima- und Energiepolitik, die Folgen des Erdbebens in Japan

Ausgewählte internationale Ereignisse beschäftigen den Europäischen Rat auf seinen Gipfeltreffen. Im Vorfeld der Klimakonferenz in Cancún unterstrich der Europäische Rat beispielsweise, dass die Union auch weiterhin ihre Vorreiterrolle beibehalten solle. Eine Prüfung der Reduzierung um mehr als die anvisierten 20 Prozent sei ebenso vorgesehen wie die Unterstützung regionaler Initiativen gegen den Klimawandel (z. B. Mittelmeerinitiative).¹⁹ Auf seinem so genannten Energiegipfel im Februar 2011 verabschiedete der Europäische Rat dann zahlreiche Maßnahmen, welche die Investitionen in Energieeffizienz und die Wettbewerbsfähigkeit steigern, die Energieversorgungssicherheit verbessern und Nachhaltigkeit unterstützen sollen. All dies vor der Maßgabe einer Förderung erneuerbarer Energiequellen und CO₂-armer Technologien.²⁰

Unter dem Eindruck der Atomkatastrophe in Japan, vereinbarte der Europäische Rat zusätzlich so genannte „Stresstests“ für in der EU angesiedelten Atomkraftwerke. Die Kommission wurde ersucht, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Sicherheit kerntechnischer Anlagen bis Ende 2011 zu überprüfen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, „die Richtlinie über die Sicherheit kerntechnischer Anlagen vollständig“ umzusetzen.²¹

Späte EU-Reaktionen auf den ‚Arabischen Frühling‘

Obwohl sich die Ereignisse in Nordafrika, beginnend mit Protesten gegen das autoritäre Regime in Tunesien, bereits seit Dezember 2010 überschlugen, nahm der Europäische Rat erst im Februar 2011 eine Erklärung zu Ägypten und der nordafrikanischen Region an. Diese verurteilt die dort vorherrschende Gewalt und begrüßt demgegenüber die Demokratisierungsbestrebungen. Die Hohe Vertreterin wurde zudem ersucht, ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung des Wandels und zur Bereitstellung humanitärer Hilfe zu schnüren. Alle Maßnahmen sollten dabei in Einklang mit den Zielen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Union für den Mittelmeerraum überprüft bzw. angepasst werden.²²

Ausführlicher beschäftigte sich dann erst sehr spät der Märzgipfel 2011 mit den Abläufen im Kontext des ‚Arabischen Frühlings‘, die sich mittlerweile bis nach Jemen und Libyen ausgeweitet hatten. Erneut verurteilen die Staats- und Regierungschefs „die fortwährende gewaltsame und brutale Repression des [(dortigen)] Regimes gegen das eigene Volk“.²³ Sie bekräftigen ihren Willen zur Zusammenarbeit mit den sich vor Ort neu entwickelnden Institutionen sowie den Vereinten Nationen, der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union. Die Vorschläge beziehen sich primär auf die kurzfristige Bereitstellung humanitärer und finanzieller Hilfe, fordern jedoch auch mit Blick auf eine langfristige Perspektive den Gesamtansatz zur Migration und die laufenden Hilfsprogramme für die Länder des Mittelmeerraums entsprechend anzupassen.²⁴

Dann, im Juni 2011, nahm der Europäische Rat eine gesonderte Erklärung zur südlichen Nachbarschaft an. Sie basiert auf einer langfristig anvisierten Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Vor dem Hintergrund der Ereignisse in Nordafrika sind zunächst Mobilitätsmaßnahmen mit Tunesien, Ägypten und Marokko geplant. Die Zivilgesellschaft soll verstärkt in Transformationsprozesse einbezogen werden, nationale

19 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Oktober 2010, S. 4.

20 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 4. Februar 2011, S. 3f.

21 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. März 2010, S. 11.

22 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 4. Februar 2011, Anlage II, S. 15.

23 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. März 2011, S. 7.

24 Vgl. ebd., S. 9.

Aktionspläne künftig klarere Vorgaben erhalten. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die Reformen in Ägypten, Tunesien, Marokko, Jordanien und Algerien. Sie verurteilten demgegenüber die Gewaltmaßnahmen des Gaddafi-Regimes in Libyen. Bis 2013 soll die ENP zusätzlich 1,2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt bekommen, mittels derer die wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozesse unterstützt werden.²⁵

Doch zuletzt ist es dem Gremium dennoch nicht gelungen, eine einheitliche und prominente Position im Kontext der außenpolitisch ausgesprochen relevanten Demokratiebewegungen des ‚Arabischen Frühlings‘ zu entwickeln oder den gewaltsamen Niederschlagungen von Regimegegnern wirkungsvoll zu begegnen. Auch im Rahmen der militärischen Angriffe auf das Gaddafi-Regime in Libyen fehlte eine einheitliche Position.

Erweiterung, Migration und Asyl

Im Juni 2011 begrüßten die Staats- und Regierungschefs einen baldigen EU-Beitritt Kroatiens, wohingegen das Thema eines EU-Beitrittskandidaten, der in den letzten Jahren häufig auf der Tagesordnung stand, nicht behandelt wurde: die Türkei. Die Entwicklung in Island wurde ebenfalls nicht gesondert vom Europäischen Rat erwähnt.

Der Europäische Rat verabschiedete die Donau-Strategie, ein Prestige-Projekt der ungarischen Regierung, die zu diesem Zeitpunkt die EU-Ratspräsidentschaft inne hatte. Wie bereits im Kontext der Östlichen Partnerschaft werden auch bei dieser Initiative die regionalen Akteure verstärkt in die Implementierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, Umwelt, Energiesicherheit und wirtschaftlichen Entwicklung einbezogen.²⁶

Weiterhin hatte Präsident Van Rompuy für den Juni-Gipfel das Thema Migration, insbesondere die Kooperation mit Drittstaaten, auf die Agenda gesetzt, das kurzfristig um eine Diskussion rund um das Schengener Abkommen ergänzt wurde. Alleingänge wie jener von Dänemark, das kurzfristig seine Grenzkontrollen wieder einführte, sollten in Zukunft vermieden werden. Der Schengener Evaluationsmechanismus sollte verschärft und damit auch nach Beitritt Verstöße geahndet werden können,²⁷ eine Regelung, die für Bulgarien und Rumänien greifen könnte. Wie diese Evaluierung statt finden soll, bleibt jedoch noch zu klären.

Unter dem Eindruck der Migrationsschübe aus Afrika, einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die Europäische Grenzsicherung bis 2013 mittels mobiler Grenzschutzteams, einer stärkeren Verbindlichkeit von Unterstützungszusagen anderer Mitgliedstaaten und einem besseren Einbezug von der Grenzschutzagentur FRONTEX zu reformieren. Die Kommission wurde beauftragt, eine Mitteilung zur Solidaritätsbekundung mit jenen Mitgliedstaaten, welche unter besonderem Migrationsdruck stehen, zu entwerfen. Das noch stark umstrittene gemeinsame Europäische Asylsystem soll bis 2012 stehen.²⁸

Fazit: Das institutionelle Gleichgewicht nach Lissabon – Machtverschiebungen durch den Europäischen Rat und den Vollzeitpräsidenten

Die relevanten Artikel des Vertrag von Lissabon (Artikel 13 und 15 EUV) zum Europäischen Rat haben Änderungen des rechtlichen Status herbeigeführt: Als Organ der EU ist er nun in die vertragsrechtliche Architektur der Union eingebettet. Weiterhin formulieren die Lissabonner Verträge Regelungen zu den Entscheidungsverfahren, eine begrenzte Ausweitung der vertraglich fixierten Aufgaben und Funktionen für die Entwicklung des EU-

25 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23./24. Juni 2011, Annex, S. 11f.

26 Vgl. ebd., S. 13.

27 Vgl. ebd., S. 8.

28 Vgl. ebd., S. 9ff.

Systems sowie für zentrale Bereiche der Politikgestaltung. Der Vertrag hat dabei bisher schon ausgeübte Funktionen in rechtliche Bestimmungen gegossen. Jedoch decken die allgemeinen Vorgaben des Artikel 15(1) und weitere Artikel die bisherige reale Aufgabenwahrnehmung dieses Schlüsselorgans nicht vollständig ab. Zu erwarten ist, dass die Staats- und Regierungschefs auch weiterhin die zentralen politischen Beschlüsse zum EU-Beitritt weiterer Staaten sowie zu den Eigenmitteln der Union und zum mehrjährigen Finanzrahmen treffen werden, auch wenn der Europäische Rat in den einschlägigen Vertragsartikeln nicht als Entscheidungsorgan aufgeführt wird.

Mit den neuen Bestimmungen der Lissabonner Verträge ist die Diskussion über die tatsächlich ausgeübte und die wünschenswerte Rolle des Europäischen Rats in der EU-Architektur indes noch nicht beendet. Vielmehr wird die Debatte über seine Position im institutionellen Gleichgewicht – auch im Lichte der währungspolitischen Krisensitzungen – verstärkt geführt. Die Brügger Rede der Bundeskanzlerin hat dieser Debatte einen weiteren Anstoß gegeben: ihre Betonung der Unions-Methode wird von EP-Abgeordneten wie auch Brüsseler Beamten weniger als intergouvernementale Ergänzung, sondern vielmehr als Alternative zur supranationalen Gemeinschaftsmethode verstanden. Die Aktivitäten und Übereinkünfte des Europäischen Rats zur Bewältigung der Finanzkrise können als eine erneute Verschiebung der eigentlichen Entscheidungsinstanz weg von Gemeinschaftsorganen verstanden werden. Die Kommission bzw. deren Präsident ist durch die Übernahme des Mandats für die Arbeitsgruppe „wirtschaftspolitische Steuerung“ durch den Europäischen Ratspräsidenten geschwächt. Diese Entscheidung des Europäischen Rates ist damit anders ausgefallen als jene im Falle der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Währungsunion 1988, die von dem damaligen Kommissionspräsidenten Delors geleitet wurde.

Der „Allgemeine Rat“ ist zwar eine Stufe zur Vorbereitung des Europäischen Rats, behandelt zentrale Konfliktpunkte des Spitzengremiums jedoch häufig nicht. Der ECOFIN Rat wiederum wird zunehmend zur Vollzugskammer für die politischen Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs. Das Europäische Parlament, obwohl grundsätzlich mit den Lissabonner Verträgen in seinen Rechten gestärkt, ist bisher nicht zum Verhandlungspartner des Führungsgremiums geworden. In dieser Sicht nimmt der Europäische Rat, wie schon häufig in der Geschichte der europäischen Integration, nun mit den Vertragsneuerungen sowie dem gezeigten Führungsanspruch in der Eurokrise zunehmend die Stellung eines Präsidenschaftsorgans an der Spitze einer institutionellen Hierarchie ein, und nicht jene eines Rates auf höchster Ebene.

Von besonderem Interesse im Kontext dieser Entwicklung ist, wie der zunächst auf zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates, eine der zentralen Veränderungen des Vertrags, seine zugeschriebenen Aufgaben wahrgenommen hat. Gemäß Artikel 15(6) EUV und der Geschäftsordnung des Europäischen Rats vom 1. Dezember 2009 übernimmt der Präsident mehrere Aufgaben. Eine wesentliche Verantwortung liegt in der Sitzungsleitung: Er übernimmt den „Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rats und gibt ihnen Impulse“ (Art. 15(6a) EUV). Dieses Recht ermöglicht ihm, den Ablauf der Sitzungen zu organisieren und je nach Verhandlungskonstellation zu dynamisieren.

Die Vorbereitung der Sitzungen soll in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates Allgemeine Angelegenheiten erfolgen (Art. 15(6b) EUV). Eine zentrale Rolle soll er als „ehrlicher Makler“ übernehmen, „der Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat“ fördern soll. Ohne eigene nationale Interessen soll er als integrativer Moderator bzw. Mediator bei Interessendivergenzen und Konflikten vermitteln. Eine der zentralen Erwartungen an den Vorsitz des Europäischen Rates

war seit seiner Gründung neben den üblichen Aufgaben der Verfahrenslenkung, insbesondere bei der Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rates, die Wahrnehmung der Rolle eines ‚ehrlichen Maklers‘ im Club der nationalen Spitzenpolitiker sowie deren Führung in Zeiten des Krisenmanagements. Der erste Amtsinhaber Herman Van Rompuy hat sein Rollenverständnis zwischen den Polen eines ‚(aktiven) Präsidenten‘ und ‚eines (reinen) Sitzungsleiters‘ angelegt („the two extreme role models should be discarded: the permanent President is not meant to be a President, nor is he meant to be only a chairman“²⁹). Es ist ein Spannungsverhältnis zwischen ‚Herr‘, ‚Manager‘ und ‚Diener‘³⁰ des Europäischen Rats erkennbar; eine Brüsseler Sprachregelung spricht von ‚neither dictator nor spectator but facilitator‘.

Van Rompuys tatsächliche Rolle ist wesentlich von seinem Geschick abhängig, Herausforderungen an die EU im Kreise nationaler Führungspersönlichkeiten produktiv anzugehen. Er fand sich schnell in die ihm von den Staats- und Regierungschefs zugeordneten Funktion: als Initiator und Lenker der Verhandlungen mit wirtschafts- und finanzpolitischem Schwerpunkt. Verbunden mit dem Wunsch nach mehr Koordinierung der nationalen Problemlösungsansätze berief Van Rompuy Sondertreffen des Europäischen Rates ein. Weder mit Kommissionspräsident Barroso noch mit der rotierenden Präsidentschaft ergaben sich die zum Teil erwarteten, offen ausgetragenen Konflikte, doch hinter den Kulissen existieren auch weiterhin Unklarheiten und Kompetenzrängeleien. Die Außenrepräsentation in Themenfeldern, die laut den Verträgen in die Kompetenz der geteilten Zuständigkeiten fallen, wird zwar nicht synergetisch in sinnvoller Arbeitsteilung, doch pragmatisch von Kommissionspräsident Barroso und EU-Präsident Van Rompuy gemeinsam wahrgenommen.³¹ Dies trägt zwar nicht zur geforderten besseren Sichtbarkeit der EU auf der internationalen Bühne bei und befördert zudem nicht die Idee des ‚Sprechens mit einer Stimme‘, doch kann diese Doppelrepräsentation der EU zumindest Kompetenz-Konflikte zwischen den beiden Präsidenten verhindern (so beispielsweise auf dem Klimagipfel in Kopenhagen 2009 oder dem G-20 Gipfeltreffen in Toronto 2010).

Ein Zwischenbefund weist auf eine Rolle als tatkräftiger Manager bzw. facilitator des Europäischen Rats, der die institutionellen und prozeduralen Möglichkeiten geschickt nutzt, ohne nach zu starken eigenen Profil zu streben. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Van Rompuy hängt von seiner Fähigkeit ab, ob es ihm gelingen wird, das französisch-deutsche Führungsduo zu unterstützen und gleichzeitig diese enge Kooperation, im Kreise der anderen Mitglieder, nicht als Vormacht oder als ein Direktorium der ‚Großen 2‘ erscheinen zu lassen.

Weiterführende Literatur

Monar, Jörg: The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: Commission, European (Hrsg.), *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Brüssel 2011, S. 60-89.

Wessels, Wolfgang: The European Council – Beyond the Traditional View Towards a Fusion, in: *Mélanges en l’honneur de Jean Paul Jacqué*, Paris 2010.

Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?, in: *integration* 4/2010, S. 297-311.

29 Van Rompuy, Herman: Speech at the „Klausurtagung“ of the CSU Landesgruppe Wildbad Kreuth, 7. Januar 2010.

30 Wessels/Traguth, a.a.O..

31 Vgl. u.a. Peadar ó Broin, Daniel Gros, Piotr Maciej Kaczynski: A post-mortem on the European Council, in: *Politics and Institutions*, CEPS Commentaries, 2. November 2010.