

Europäischer Rat

Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels

Noch stärker als in den Jahren zuvor ist der Europäische Rat zur zentralen Arena europäischer Politik geworden. Die Staats- und Regierungschef der Europäischen Union haben in ihrer Institution in vier offiziellen und drei informellen Sitzungen bzw. zum Teil in Treffen des so genannten ‚Euro-Gipfel‘¹, bestehend aus den Mitgliedern des Eurowährungsgebiets, Entscheidungen und Abkommen mit erheblicher Langzeitwirkung auf die beteiligten oder betroffenen Staaten und deren Parlamente getroffen.

Die Sitzungen waren teilweise von dramatischen Nachtsitzungen bis 5 Uhr morgens mit tiefen Kontroversen geprägt.² Für einige Gipfelteilnehmer führten die Beschlüsse indirekt zum Verlust ihrer Regierungsverantwortung durch nationale Wahlen – Ausdruck verärgelter Bürgerinnen und Bürger bzw. durch Ablösung im Amt.³ Die Anzahl und Dauer der Sitzungen machen deutlich, dass die Staats- und Regierungschefs erhebliche Schwierigkeiten hatten, einen passenden Weg aus der Eurokrise und für die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu finden. Der „Puls der Finanzmärkte“ erzeugte einen Zeitdruck, der die sonst übliche, längerfristige Aushandlung europäischer Kompromisse unmöglich machte. Grundsätzlich sind die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs damit oft kurzfristige Reaktionen auf die Finanzkrise und insgesamt weiterhin umstritten. Sie zeigen häufig nur eine aufschiebende Wirkung. Dabei gehen jedoch die damit verbundenen institutionellen Neuerungen in Richtung einer „Transformation des Regierens in der Wirtschaftssäule, die sich als Grundgerüst einer Europäischen Wirtschaftsregierung interpretieren lässt.“⁴ Bedeutende Beschlüsse waren die Einigung auf den permanenten Europäischen Rettungsschirm (European Stability Mechanism, ESM), die institutionellen Anpassungen für die Euro-Gruppe sowie die Unterzeichnung des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (SKS-Vertrag, ‚Fiskalpakt‘ oder Fiskalvertrag).⁵

Die Mitglieder des Europäischen Rats gaben Präsident Herman Van Rompuy eine zweite und letzte Amtszeit bis zum 30. November 2014.⁶ Zwar agiert er leise und im Hintergrund, doch ist es ihm gelungen, dem neu geschaffenen Amt eine gewisse Sichtbarkeit zu geben. Als erfolgreicher Vermittler zwischen den Regierungen der 27 EU-Mitgliedstaaten hat er den Europäischen Rat als Institution gestärkt.⁷ Um dem Ziel einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ näher zu kommen, eröffnete Van Rompuy dem Europä-

1 Im Zeitraum 2011/2012 haben zeitnah zu den Sitzungen des Europäischen Rats formelle oder informelle ‚Euro-Gipfel‘ stattgefunden (siehe Tabelle).

2 Beispielsweise auf dem Sommer-Gipfel der Mitglieder des Eurowährungsgebiets am 29. Juni 2012 in Brüssel.

3 So geschehen in der Slowakei, Spanien, Griechenland und Italien.

4 Vgl. Kunstein, Tobias/Wessels, Wolfgang: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *integration* 4/2011, S. 308-322, hier: S. 322.

5 Aufgrund der Weigerung des Vereinigten Königreichs und Tschechiens, sich an dem Fiskalvertrag zu beteiligen, handelt es sich bislang nur um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen 25 der EU-Mitgliedstaaten.

6 Vgl. *Europäischer Rat: Schlussfolgerungen*, 1./2. März 2012, S. 15.

7 Vgl. Schwarzer, Daniela: The euro area crisis, shifting power relations and institutional change in the EU, in: *Global Policy Special Issue: Changing the European debate. Inaugural Dahrendorf Symposium* (im Erscheinen).

ischen Rat seine „Vision einer stabilen und wohlhabenden WWU“⁸, welche in den nächsten 10 Jahren anhand seiner Vorschläge zu verwirklichen sei.

Zudem wurde Van Rompuy zum Präsidenten der ‚Euro-Gipfel‘ ernannt. Die Eurozone einigte sich auf eine neue Arbeitsweise, wonach künftig regelmäßige Sitzungen der 17 beteiligten Regierungen unter Leitung des Präsidenten stattfinden. Dieser soll sich eng mit dem EU-Ratspräsidenten und dem EU-Kommissionspräsidenten abstimmen. Nachhaltig wirkt die Strategie der Eurowährungsgebiet-Mitglieder (Euro-Gruppe)⁹, eine neue institutionelle Struktur um den Euro-Gipfel aufzubauen (siehe Grafik). So gibt es mittlerweile zu jeder Sitzung des Europäischen Rats einen zeitnahen Euro-Gipfel.¹⁰ Zur Besänftigung der Nicht-Euro-Staaten, welche einen Ausschluss von wichtigen Entscheidungsprozessen fürchten könnten, bekräftigte der Europäische Rat, dass „Kohärenz zwischen den Maßnahmen des Euro-Währungsgebiets und denen der Europäischen Union bestehen muss“¹¹.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat sowie „Euro-Gipfel“ in 2011/2012

21. Juni 2011	Sitzung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Eurowährungsgebiets („Euro-Gipfel“)
23. Oktober 2011	Sitzung Europäischer Rat
26. Oktober 2011	Informelles Treffen des Europäischen Rats und „Euro-Gipfel“
9. Dezember 2011	Sitzung Europäischer Rat und „Euro-Gipfel“
30. Januar 2012	Informelles Treffen des Europäischen Rats und Informelles Treffen der Euro-Mitglieder
1./2. März 2012	Sitzung Europäischer Rat und „Euro-Gipfel“
23. Mai 2012	Informelles Treffen des Europäischen Rats
28./29. Juni 2012	Sitzung Europäischer Rat und „Euro-Gipfel“

Quelle: Website des Europäischen Rats, eigene Zusammenstellung.

Die Kritik an den europäischen Institutionen und den Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs wächst mit der zunehmenden Bedeutung ihrer Beschlüsse, welche der frisch gewählte europäische Parlamentspräsident Martin Schulz als „in Brüsseler Kämmerlein getroffene Regierungsverabredungen“ bezeichnete. Das Resultat sei, so warnte Schulz, dass die „parlamentarisch unzureichend legitimierte Politik von den Bürgern als Diktat aus Brüssel empfunden“ werde.¹² Berichtet wird auch, dass Schulz in seiner kurzen Darstellung der Europäischen Parlaments-Positionen zu den Entscheidungen des Europäischen Rats eine intensive Diskussion auslöste, insbesondere zur Frage des mehrjährigen Finanzrahmens.¹³

8 Vgl. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Brüssel 26. Juni 2012, hier: S. 3.

9 Die Gruppe findet erstmals in Protokoll 14 des Vertrags von Lissabon Erwähnung.

10 Dies ist seit Oktober 2011 der Fall (siehe Tabelle). Einzige Ausnahme war die kurzfristig einberufene, informelle Sitzung (im Rahmen eines Abendessens) der Staats- und Regierungschefs im Mai 2012. Grundsätzlich beschloss der Europäische Rat, dass ein Euro-Gipfel mindestens zwei Mal pro Jahr im Anschluss an den Europäischen Rat stattfinden solle (Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs, 26. Oktober 2011, S. 7f.)

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 5.

12 Vgl. Antrittsrede von Martin Schulz nach seiner Wahl zum Präsidenten des Europäischen Parlaments, Straßburg 17. Januar 2012.

13 Im Vertrag von Lissabon lautet es dazu: der Rat „beschließt einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird.“ (Artikel 312 (2) AEUV).

Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rats (Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Oktober 2011 bis Juni 2012)¹⁴

- **Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt**

Strategie Europa 2020: Fortführung bereits beschlossener Maßnahmen

Europäisches Semester: Fortsetzung unter Kontrolle der Europäischen Kommission

Euro-Plus-Pakt: Prüfung der nationalen Anstrengungen zur Erreichung des Pakts

ESM: Der Europäische Stabilitätsmechanismus wird als Teil des ständigen Rettungsschirms langfristig den Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ablösen; Änderung Art. 136 AEUV.

Bankensektor und Finanzmarktregulierung: Forderung der Annahme weiterer Gesetzgebungsvorschläge (Verschärfung der Vorschriften im Finanzsektor, Einlagensicherungssysteme etc.) sowie einer Umsetzung des Bankenpakets und Basel III

Pakt für Wachstum und Beschäftigung: Festlegung der Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten und des notwendigen „Beitrags der Europäischen Politik“

Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung („Fiskalpakt“ oder Fiskalvertrag): Unterzeichnung durch 25 EU-Mitgliedstaaten, darunter 10 Nicht-Euro-Staaten

Externe Wirtschaftspolitik und G-20: Beschluss über Zielsetzungen, die weiter greifen sollen als die Doha-Runde, sowie über eine umfassende Investitionspolitik in EU-Nachbarschaft; Formulierung der EU-Prioritäten für das G-20 Treffen

- **Erweiterung**

Kroatien: Unterzeichnung des Beitrittsvertrags, Beitritt zum 1. Juli 2013

Serbien und Montenegro: Beitrittsverhandlungen eröffnet

Mazedonien: Entscheidung vertagt

- **Klima- und Energiepolitik**

Klimakonferenz in Durban und Rio+20 Konferenz der VN: Vorbereitung

Energiebinnenmarkt: Vollendung bis 2015 geplant

Sicherheit von Kernkraftwerken: mehr Fortschritte angemahnt

- **Auswärtiges**

Östliche Partnerschaft: Begrüßung der Ergebnisse der zweiten Sitzung in Warschau

Südliche Nachbarschaft: Festlegung stärkerer Konditionalität; Ersuch an Europäische Kommission und Hohe Vertreterin, einen Fahrplan zur Umsetzung der EU-Politik gegenüber Ländern des südlichen Mittelmeerraumes zu erstellen

Libyen, Ägypten, Tunesien: Reaktion auf Ereignisse, Unterstützung der Demokratisierungs- und Transformationsprozesse

Syrien: Besorgnis über Lage; Verurteilung der „Menschenrechtsverletzungen“; Rücktrittsforderung an Präsident Assad; Forderung an VN-Sicherheitsrat zur Übernahme von Verantwortung; Begrüßung restriktiver Maßnahmen gegen das syrische Regime

Iran: Besorgnis über mangelnde Zusammenarbeit mit IAEO; Begrüßung restriktiver Maßnahmen; Unterstützung der E3+3 Gespräche

- **Raum für Freiheit Sicherheit und Recht**

Dublin II-Verordnung: Begrüßung der Annahme

Gemeinsames Europäisches Asylsystem: Vollendung bis Ende 2012 geplant

Schengenraum: Anerkennung der kontinuierlichen Bemühungen von Bulgarien und Rumänien, Beitritt dieser beiden EU-Staaten möglich

Dossier zu Asylpolitik und „Kampf gegen illegale Einwanderung“: Behandlung vertagt

- **Sonstiges**

Innovation und Forschung: Vollendung des Europäischen Forschungsraumes bis 2014 geplant

Mehrfähriger Finanzrahmen: Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2012 geplant

14 Folgende Sitzungen des Europäischen Rats sind berücksichtigt: Schlussfolgerungen vom 23. Oktober 2011, 9. Dezember 2011, 1./2. März 2012, 28./29. Juni 2012; eigene Zusammenstellung.

Nach den Buchstaben der Verträge soll der Präsident zu zwei Treffen pro Halbjahr einladen, doch „wenn es die Lage erfordert, beruft der Präsident eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein“ (Artikel 15 (3) EUV). Van Rompuy selbst hatte zu Beginn seiner Amtszeit angekündigt, die Sitzungshäufigkeit des Europäischen Rats deutlich zu erhöhen. Dies ist aufgrund der Krisenzeiten erneut mehrfach geschehen. Während der in der Tabelle 1 genannten vier offiziellen Tagungen und drei informellen Treffen hat der Europäische Rat neben Entscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik, als erneut dominierendes Thema, weitere Vereinbarungen getroffen – so zu Erweiterungsfragen (hier unter anderem den Beitritt Kroatiens), zur Klima- und Energiepolitik sowie zur EU-Außenpolitik (hier insbesondere als Reaktion auf die Ereignisse im Nahen Osten und der Golfregion). Andere, nicht wirtschaftspolitische Themen gerieten erneut in den Hintergrund (siehe Übersicht). Die Vielfalt der Beschlüsse des Europäischen Rats insgesamt reicht von der Vorbereitung internationaler Konferenzen (G-20, Klimakonferenz, Rio+20-Konferenz) bis hin zu einer Vielzahl außenpolitischer Themen. Insbesondere der sich verschärfende, fortdauernde Konflikt in Syrien und das Dauerthema Atomprogramm des Iran machten Erklärungen des Europäischen Rats notwendig.

Daneben verweisen die Schlussfolgerungen im Juni 2012 auf die Eigenmittelhöhe und den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020. Auf Basis der Vorbereitungen durch die dänische Präsidentschaft sollten die Beratungen unter zyprischem Vorsitz bis Ende 2012 abgeschlossen werden. Dabei lag der Fokus erneut auch hier auf wirtschaftspolitischen Elementen. So betonte beispielsweise die zyprische EU-Ratspräsidentschaft, dass in erster Linie ein effizienteres Budget entscheidend sei, das nachhaltiges Wirtschaftswachstum, eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und gesteigerte Beschäftigungszahlen innerhalb der Union unterstützen solle.¹⁵

Fokus auf Eurokrise sowie Institutionen und Verfahren zum Regieren in der Eurozone

Die aus der Finanz- und Wirtschaftskrise folgende, nunmehr seit 2009 andauernde Staatsschuldenkrise hat die EU-Mitgliedstaaten vor erhebliche Probleme gestellt. Die daraus resultierende, notwendige Sitzungshäufigkeit des Europäischen Rats hat wiederum dessen Rolle als zentraler Akteur im EU-Institutionengefüge gestärkt. Die von den Staats- und Regierungschefs seitdem gefassten Beschlüsse lassen zudem eine bedeutende Neugestaltung der WWU erkennen, welche entscheidende Auswirkungen auf alle Institutionen der Europäischen Union haben wird.¹⁶

Die zahlreichen Treffen der Staats- und Regierungschefs wurden wie gewohnt in Einzelgesprächen des Präsidenten Van Rompuy mit den EU-Regierungen vorbereitet, verstärkt durch ergänzende Treffen – so etwa von den Regierungen Deutschlands und Frankreichs, seit Mai 2012 unter Führung des neuen Staatspräsidenten François Hollande,¹⁷ oder durch bi- bzw. trilaterale Gespräche (beispielsweise mit dem ehemaligen griechischen Premierminister Giorgos Papandreou und seinem Nachfolger Lucas Papademos oder dem neuen italienischen Premierminister Mario Monti). Zudem hat die Gruppe der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets im Rahmen ihrer Sitzungen erneut entscheidende Weichenstel-

15 Vgl. Programm der Zyprischen EU-Ratspräsidentschaft für den 1. Juli bis 31. Dezember 2012 (nur in Englisch verfügbar), S. 1.

16 Vgl. Kunstein/Wessels 2011, S. 308.

lungen 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 hybriden¹⁸ Wirtschaftsregierung für die gesamte EU weiterentwickeln könnte. Wie bei dem Verhältnis des ECOFIN-Rats zu dem der Finanzminister der Eurozone könnte der Europäische Rat damit zumindest in diesem Politikfeld zu einem nachgeordneten Gremium werden. Einen Beleg dafür liefern die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, die mittlerweile häufig nur noch einen Verweis auf die Erklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets enthalten, nicht jedoch die konkreten Inhalte zu fiskalpolitischen Punkten.¹⁹ Da die Gipfel der Euro-Staaten mittlerweile am selben Tag wie jene des Europäischen Rats stattfinden ist größte inhaltliche Synergie und eine direkte Beschlussfassung durch alle 27 Staats- und Regierungschefs möglich.

Der Wunsch der Staats- und Regierungschefs nach einer Wirtschaftsregierung („economic governance“²⁰) ist in diesem Kontext ein bemerkenswerter Aspekt. Denn mittlerweile ist die mögliche Entstehung einer unvollständigen Wirtschaftsregierung, gebildet aus den Mitgliedern der Euro-Mitgliedstaaten, die so genannten ‚Euro-Gipfel‘, zu beobachten. Im Oktober 2011 beschloss der Euro-Gipfel dazu die folgenden Neuerungen. Die Euro-Gipfel sollen zukünftig mindestens zwei Mal jährlich stattfinden, der Kommissionspräsident nimmt daran teil. Der Präsident des Europäischen Parlaments kann zu den Sitzungen eingeladen werden, ist jedoch im Gegensatz zum Kommissionspräsidenten kein festes Mitglied der Euro-Gipfel. Die Gipfel sollen von der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ sowie einer ständigen Unterarbeitsgruppe, die sich aus Stellvertretern und Vertretern der Finanzminister zusammensetzt, vorbereitet werden. Den Vorsitz in der Arbeitsgruppe „Euro-Gruppe“ wird ein Vollzeit-Vorsitzender mit Sitz in Brüssel wahrnehmen. Der Euro-Gipfel selbst verpflichtet sich, „eine eindeutige Abgrenzung der Verantwortungsbereiche und der Berichtspflichten des Euro-Gipfels, der Euro-Gruppe und der Vorbereitungsgruppen“²¹ vorzunehmen. „Die Tagungen des Euro-Gipfels dienen dazu, strategische Orientierungen für die Steuerung der Wirtschaftspolitik und für mehr Wettbewerbsfähigkeit und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet festzulegen.“²² Institutionell bedeuten die Verstärkung der Euro-Gipfel sowie der administrative Unterbau eine bedeutende Reform. Diese Form der differenzierten Integration kann als Einteilung in Richtung eines Kern-europa interpretiert werden.²³

17 In diesem Kontext sei darauf verwiesen, dass anfängliche Differenzen zwischen der deutschen und neuen französischen Regierung weniger stark ausfielen als zunächst angenommen. Hollandes Forderungen während des französischen Präsidentschaftswahlkampfes nach einer Neuverhandlung des Fiskalpakts und Nichteinführung einer Schuldenbremse stießen beim Europäischen Rat „auf Unverständnis“. (Vgl. Demesmay, Claire: Die Kunst des Seiltanzes. François Hollande erprobt einen neuen Regierungsstil in Frankreich. DGAP Analyse kompakt, Nr. 6, August 2012, S. 4.)

18 Zum Europäischen Rat mit „hybrid nature“ siehe: Hoscheit, Jean-Marc und Wessels, Wolfgang: Introduction, in: dies. (Hrsg.): The European Council 1974-1986: Evaluation and Prospects, Maastricht 1988, S. 1-6.

19 Vgl. beispielsweise Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 4 („Der Europäische Rat begrüßt die Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets vom 29. Juni 2012...“).

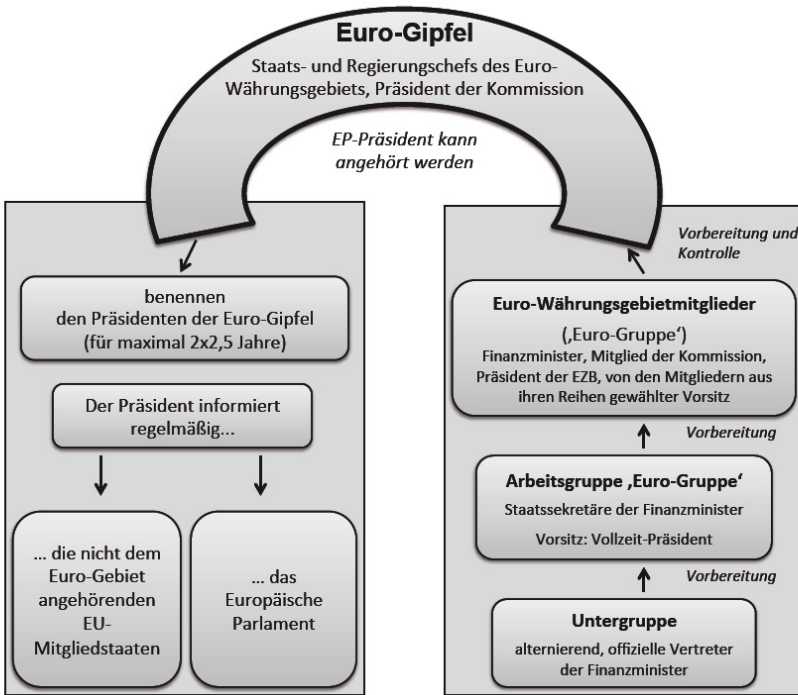
20 Siehe beispielsweise „Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on economic governance“, European Council President Press release, Brüssel, 7. Juni 2010, PCE 118/10.

21 Anlage 1 „Zehn Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet“ zur Erklärung des Euro-Gipfels, Brüssel, 8. November 2011, S. 12.

22 Ebd., S. 11.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich darauf, dass die Präsidenten beider Gremien (Europäischer Rat und Euro-Gipfel) zum gleichen Zeitpunkt und für die gleiche Dauer gewählt werden sollen. Um optimale Kohärenz zu erreichen wurde Van Rompuy für beide Positionen ausgewählt. Als Präsident des Euro-Gipfels ist er zukünftig dazu verpflichtet, alle 27 EU-Staaten über die Ergebnisse dieser Gipfel zu informieren. Die Europäische Kommission wiederum trägt „Verantwortung dafür, dass die EU-Rechtsvorschriften, einschließlich derer zum Binnenmarkt, von allen 27 Mitgliedstaaten eingehalten werden, und dass für alle Mitgliedstaaten, auch für diejenigen, die nicht am Euro teilnehmen, die gleichen Bedingungen gelten“.²⁴ Den Vorsitz der Euro-Gruppe übernahm auf Drängen zahlreicher Staats- und Regierungschefs erneut der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker, voraussichtlich jedoch nicht für die vollen zweieinhalb Jahre der üblichen Amtszeit.

Grafik: Struktur der Euro-Gipfel



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Wolfgang Wessels 2012.²⁵

23 Siehe hierzu auch Piris, Jean Claude: The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?, Cambridge 2012: Cambridge University Press sowie Tekin, Funda: Differentiated Integration at Work. The Institutionalisation and Implementation of Opt-Outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice, Baden-Baden 2012: Nomos.

24 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 5.

25 Die Grafik basiert auf den Inhalten der Erklärung des Euro-Gipfels vom 26. Oktober 2011.

Auf dem Weg zu einer ‚echten‘ Wirtschafts- und Währungsunion?

Krisenbewältigung

Die Frage, wie dem hoch verschuldeten Griechenland kurzfristig zu helfen sei, beschäftigte den Europäischen Rat erneut maßgeblich. Weitere Sorgenländer mit ebenfalls defizitären Haushalten wurden Portugal, Spanien, Italien und Zypern. Dennoch, in zum Teil ‚ad-hoc‘ Sitzungen, diskutierten die Staats- und Regierungschefs neben kurzfristigen Maßnahmen zur Bekämpfung der Symptome (Bereitstellung von Krediten, Schuldenschnitt in Griechenland)²⁶ zunehmend auch Schritte zur längerfristigen Stabilisierung und Reform der Haushalts- und Wirtschaftspolitiken in der Eurozone. Sie beschlossen, dass Griechenlands Staatshaushalt fortan von der EU-Kommission und den Euro-Länder überwacht werde. Dazu hat die ‚Task-Force für Griechenland‘ der EU-Kommission weitere Kompetenzen erhalten.²⁷

„Nachhaltig“ und „effizient“, mit diesen Schlagworten kann die Zielsetzung der Staats- und Regierungschefs für zukünftige Maßnahmen, welche die EU aus der Eurokrise führen sollen, umschrieben werden.²⁸ Als frisch wieder ernannter Präsident des Europäischen Rats bemühte sich auch Van Rompuy weiter intensiv um Lösungen zur Überwindung der Krise. Nach der Einreichung des Abschlussberichts der ‚Task-Force Wirtschaftspolitische Steuerung‘, deren Vorschläge der Europäische Rat mittels einiger Maßnahmen (so beispielsweise das ‚Six Pack‘ in 2010) berücksichtigen würde, war Van Rompuy nun vom Europäischen Rat beauftragt, „zur Wahrung der Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt [...] mit den Mitgliedern des Europäischen Rates Konsultationen über eine begrenzte Vertragsänderung zu führen, die hierzu erforderlich ist, wobei Artikel 125 AEUV (Nichtbeistandsklausel/„no bail out“-Klausel) nicht geändert würde.“²⁹ Ziel sollte es sein, den Problemen der aktuellen Krise in Europa nicht mehr nur mit brandlöschenden Maßnahmen, sondern mit dauerhaft wirkenden Schritten und Reformen zu begegnen.³⁰ Erste Vorschläge veröffentlichte Van Rompuy im Rahmen seines Jahresberichts im Juni 2012 mit dem Titel „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“³¹.

Für die in dem Bericht genannten vier Bausteine³² hin zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ fand sich noch keine zustimmende Mehrheit. Stattdessen folgte der Europäische Rat dem hier enthaltenen Vorschlag, bis Dezember 2012 auf den „spezifischen, zeitgebundenen Fahrplan“ zur Realisierung der WWU zu warten. Ein

26 Im Untersuchungszeitraum gehörten dazu unter anderem ein zweites Hilfspaket für Griechenland in Höhe von 130 Milliarden Euro. Zudem erklärten private Gläubiger (Banken und Versicherungen) einem Schuldenschnitt von 53,3 Prozent zuzustimmen. Der EFSF wurde damit leicht entlastet.

27 Vgl. Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Euro-Währungsgebiets, Brüssel, 2. März, S. 2.

28 Die zyprische Regierung ergänzte diese zwei Adjektive in ihrem Motto für die EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2012 („für ein besseres Europa“; „ein effizienteres und nachhaltigeres Europa“, vgl. Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union 1 July – 31 December 2012).

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Oktober 2010, S. 2.

30 Für eine Darstellung der Überlegungen zur ‚economic governance‘ siehe auch Henrik Enderlein: Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2011, S. 37-44.

31 Europäischer Rat der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion. Bericht des Präsidenten des Europäischen Rats Herman Van Rompuy, Brüssel, 26. Juni 2012.

32 Diese vier Bausteine sind: ein integrierter Finanz-, Haushalts- und wirtschaftspolitischer Rahmen sowie die „Gewährleistung der erforderlichen demokratischen Legitimität und Rechenschaftspflicht bei der Beschlussfassung im Rahmen der WWU“.

Zwischenbericht erschien im September 2012. Die detaillierteren Berichte Van Rompuy sollen die Erklärungen der Euro-Gipfel sowie die erwarteten Vorschläge der Kommission berücksichtigen.³³

Binnenmarkt

Neben den Themenkomplexen Haushaltssanierung und Abbau der Staatsverschuldung gewann der Fokus auf den Binnenmarkt und Beschäftigungswachstum aufgrund des im Oktober 2012 bevorstehenden 20-jährigen Jubiläums zum Europäischen Binnenmarkt an Bedeutung.³⁴ So wird der Europäische Rat „bis Ende 2012 überprüfen“, welche Fortschritte bei der „Vertiefung des Binnenmarkts durch Beseitigung verbleibender Hemmnisse“ erzielt wurden.³⁵ Die „Vollendung eines gut funktionierenden digitalen Binnenmarkts [...], der der europäischen Wirtschaft neue Dynamik verleihen wird“³⁶ soll bis 2015 erzielt werden.

Wachstumsimpulse

„Wir müssen mehr tun, um Europa aus der Krise zu führen.“³⁷ Mit diesen Worten unterstrich der Europäische Rat seine Bestrebung, Lösungen zur Überwindung der Eurokrise um nationale Anstrengungen zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu ergänzen. Verstärkt sollen Anreize für mehr Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten geschaffen werden und damit Strukturreformen, insbesondere jene der nationalen Arbeitsmärkte, befördern. Nicht zuletzt sollte mittels einer Vertragsänderung ein dauerhafter Mechanismus zur Rettung zahlungsunfähiger EU-Mitgliedsländer geschaffen werden. Die Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs mündeten dann nach einem Jahr zahlreicher formeller wie informeller Gipfelgespräche im Juni 2012 in der Einigung auf den ‚Pakt für Wachstum und Beschäftigung‘ sowie auf den ‚Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion‘ (SKS-Vertrag oder ‚Fiskalpakt‘ bzw. Fiskalvertrag). Die klare Priorität des „zweigliedrigen Ansatzes“³⁸ ist in beiden Dokumenten erkennbar. Dieser beschreibt die Verbindung von Maßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise auf der einen, mit jenen zur Erreichung eines „nachhaltigen und beschäftigungswirksamen Wachstums“ auf der anderen Seite. Der Wachstumspakt³⁹ fasst die Diskussionen des vorangehenden Jahres sowie die einzelnen Absichtserklärungen in einem Dokument zusammen. Er gliedert sich in zwei Teile, jenen mit Schritten, die auf Ebene der Mitgliedstaaten zu erledigen sind und jenen, die als Beitrag von der Europäischen Union zur Erlangung von Wachstum und Beschäftigung zu leisten sind. Neben Kontrollinstrumenten zur Haushaltssanierung (wie dem Europäischen Semester) sollte nun mittels des Wachstumspakts ein erhöhter Gruppendruck zu mehr Eigenverantwortung und Verantwor-

33 Neben der Kommission und dem Euro-Gipfel befasste sich ein weiteres Gremium mit einer Debatte zur ‚Zukunft der EU‘. Auf Initiative des deutschen Außenminister Guido Westerwelle haben sich insgesamt 11 EU-Außenminister zu einer Zukunftsgruppe zusammengeschlossen. Nach mehreren Sitzungen wurden die Ergebnisse der Gruppe im Herbst 2012 präsentiert.

34 Der neue Oberbegriff in den Schlussfolgerungen lautet nicht mehr „Wirtschaftspolitik“ sondern „Wachstum, Investitionen und Beschäftigung“ (vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 2ff).

35 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 9.

36 Ebd., S. 10.

37 Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rats, 30. Januar 2012, S. 1.

38 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 1.

39 Siehe Anlage „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“, Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 28./29. Juni 2012.

tungsbewusstsein in den EU-Mitgliedstaaten beitragen. Trotz der zu tätigen Konsolidierungsanstrengungen seien zudem die Bereiche Bildung, Forschung und Innovation bevorzugt in den nationalen Haushalten zu bedenken. Weiterhin wurde eine Überprüfung der nationalen Steuersysteme sowie „die Förderung der Beschäftigung – von Frauen wie Männern –, insbesondere von jungen Menschen und Langzeitarbeitslosen (als) eine eindeutige Priorität“⁴⁰ vom Europäischen Rat angemahnt.

Zentrales Thema im Kontext Arbeitsmarktpolitik waren die in vielen Staaten der EU gravierend hohen Arbeitslosenquoten bei jungen Menschen. Dementsprechend sollten zukünftig alle Strukturreformen in Einklang mit gezielten Maßnahmen zur Förderung der schwächsten Bevölkerungsgruppen sein und die Bildungs- und Ausbildungssystemen an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes angepasst werden. Die stärkere Überwachung der nationalen Beschäftigungspläne würde zudem im Rahmen des Europäischen Semesters erfolgen. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollte auch die Union Maßnahmen zur Verbesserung der Situation junger Arbeitnehmer ergreifen (u.a. mittels des Programms Leonardo da Vinci, der Nutzung des ESF sowie im Rahmen der Strategie Europa 2020).⁴¹

Wirtschaftspolitische Koordinierung und Steuerung

Bemerkenswert ist, dass die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs keine Trennlinien entlang der Euro-Staaten oder der Verschuldungsstaaten bilden, sondern dass vielmehr großer Zuspruch der Nicht-Euro-Staaten zu den Empfehlungen der Euro-Gipfel besteht. Auch der SKS-Vertrag, ein völkerrechtlicher Vertrag, bindet unter den 25 Unterzeichnerstaaten auch 10 Nicht-Euro-Staaten. Trennlinien taten sich hingegen an anderen Stellen auf. So hatte sich beispielsweise Großbritannien durch seine Enthaltung vom Fiskalpakt innerhalb der EU isoliert. Gleichermaßen Tschechien, dessen Regierung sich kurz vor Vertragsabschluss ebenfalls weigerte, das neue Vertragswerk zu unterzeichnen.

Der eigentliche ‚Fiskalpakt‘, im Vorfeld maßgeblich diskutiert, ist nur ein Teil des Gesamtvertrags. Er beschreibt die Verpflichtung der Unterzeichner-Staaten auf einen ausgeglichenen Haushalt (wie im geänderten Stabilitäts- und Wachstumspakt genannt mit einer Obergrenze für das strukturelle Defizit von 0,5% des BIP). Weiterhin beinhaltet der SKS-Vertrag Bestimmungen zur wirtschaftspolitischen Koordinierung und Konvergenz inklusive der Überprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union sowie Regelungen zur Steuerung im Euro-Währungsgebiet.⁴² Die Euro-Gipfel wurden damit, wie oben beschrieben, vertraglich institutionalisiert.

40 Europäischer Rat: Pakt für Wachstum und Beschäftigung, in: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni, hier: S. 13.

41 Vgl. Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rats, 30. Januar 2012, S. 2.

42 Mit Blick auf die Zielsetzungen ‚Stärkung wirtschaftlicher Konvergenz‘ sowie ‚stärkere Überprüfung der Haushaltsdisziplin‘ hatten die Staats- und Regierungschefs bereits im Oktober 2011 die Möglichkeit einer Vertragsänderung diskutiert. Der SKS-Vertrag selbst entstand dann innerhalb weniger Monate zwischen Dezember 2011 und März 2012. Die rasche Unterzeichnung ist umso mehr bemerkenswert. In der Gesamtschau sind die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag erhebliche Verpflichtungen eingegangen; in wie weit diese jedoch umgesetzt und angewandt werden, ist noch unklar. Der Vertrag hält explizit fest, dass Konflikte mit EU-Recht vermieden werden sollen, doch sehen Juristen bereits die Problematik eines ‚Vorrang des EU-Rechts‘ im Ernstfall. Dieser Konflikt würde sich aufheben, wenn die Zielsetzung gelingt, den Inhalt des SKS-Vertrags innerhalb von fünf Jahren in die Unions-Verträge zu überführen. Zunächst soll der Vertrag zum 1. Januar 2013 in Kraft treten (Voraussetzung ist die Ratifizierung durch 12 der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets).

Von den bereits im Vorjahr vom Europäischen Rat beschlossenen Maßnahmen hatte die Wachstumsstrategie 2020 der Europäischen Union mittlerweile Eingang in die nationalen Programme der Mitgliedstaaten gefunden. Die ehrgeizigen Ziele waren in den fünf Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration sowie Klima und Energie bis 2020 zu verwirklichen. Das mit dem Märzgipfel 2011 ins Leben gerufene Instrument des Europäischen Semesters war ebenfalls fester Bestandteil der Europäischen Ratsarbeit geworden, doch waren die positiven Auswirkungen für die nationalen Politiken noch umstritten.⁴³ Eine jährliche Gesamtbewertung der nationalen und der EU-Fortschritte sollte die wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung sowie deren Koordinierung erleichtern. Beobachter berichteten jedoch, dass die Länderempfehlungen der Kommission auf dem Juni-Gipfel 2012 erstmals in Teilen strittig diskutiert wurden, da die Umsetzung für manche Mitgliedstaaten gravierende haushaltspolitische Implikationen hätte.

Ein weiterer Beschluss des Europäischen Rats zur wirtschaftspolitischen Steuerung war der Euro-Plus-Pakt.⁴⁴ Er verbindet die Ziele der Strategie 2020 ebenfalls mit einer Selbstverpflichtung der EU-Mitgliedstaaten. Die Ziele des Paktes sind die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie eine Stabilisierung des Finanzsektors. Die Staats- und Regierungschefs der teilnehmenden Staaten müssen jährlich in Form von (unverbindlichen) Selbstverpflichtungen nationale Ziele und Maßnahmen in den genannten Bereichen benennen. Die Wahl der Ziele und Maßnahmen ist in nationaler Verantwortung. Als Staaten außerhalb des Euro-Währungsgebietes sind Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien dem Pakt beigetreten.

Konsolidierung

Weiterhin beschloss der Europäische Rat, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ab Juli 2012 die beiden zuvor beschlossenen, temporären Stabilisierungsinstrumente EFSF und EFSM ablösen sollte.⁴⁵ Der ESM soll alle verschuldeten EU-Krisenstaaten bei ihrer Haushaltskonsolidierung unterstützen. Der Europäische Rat hat dazu im März 2011 folgende Ergänzung zum Artikel 136 AEU-Vertrag beschlossen: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“⁴⁶

Eine weitere Forderung des Europäischen Rats in Wirtschafts- und Finanzfragen war außerdem die Verschärfung der Vorschriften im Finanz- und Bankensektor. Die Vielzahl der Entscheidungen wurde hier jedoch auf den Euro-Gipfeln getroffen. Die Rolle des Europäischen Rats bestand weitestgehend darin, die Erklärungen der Euro-Gipfel bzw. des

43 Vgl. z. B. Schwarzer, Daniela 2012.

44 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2012, S. 2.

45 Zwar hatten Bundestag und Bundesrat am selben Tag der Europäischen Ratssitzung in Brüssel am 29. Juli 2012 dem Fiskalvertrag und dem ESM zugestimmt doch verzögerte sich die Ratifizierung durch Deutschland aufgrund einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. Die positive Urteilsverkündung über die Verfassungsmäßigkeit des neuen Hilfsfond ESM wurde am 12. September 2012 mit großmedialer Aufmerksamkeit aufgenommen.

46 Siehe Beschluss des Europäischen Rats 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 (2011/199/EU).

ECOFIN-Rats zu begrüßen und zu bekräftigen (so unter anderem eine Einigung auf Leerkäufe, weitere Gesetzgebungsvorschläge zu den Einlagesicherungssystemen oder das Bankenpaket vom Oktober 2011). Der Vorschlag der Europäischen Kommission zu einer Bankensteuer konnte sich im Europäischen Rat nicht durchsetzen. Es ist demgegenüber jedoch davon auszugehen, dass die Diskussion rund die Ausgestaltung einer Bankenunion auch zukünftig ein Thema sein wird.⁴⁷

Weitere Themen

Erweiterung

Die Erweiterung der Union um die Staaten des westlichen Balkans beschäftigte den Europäischen Rat weiterhin kontinuierlich. Wie erwartet wurde der Beitrittsvertrag mit Kroatien im Dezember 2011 unterzeichnet. Der Europäische Rat rechnete mit einem Beitritt dieses dann 28. Mitgliedstaats für Juli 2013. Die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit den weiteren Staaten des westlichen Balkans verzögerte sich. Mazedonien musste aufgrund des Namenstreits mit Griechenland weiter darauf warten. Die Verzögerungen entstanden im Falle Serbiens aufgrund der belasteten Beziehungen zwischen Serbien und dem Kosovo und der mangelnden Bereitschaft der serbischen Führung die von der EU genannten Bedingungen zu erfüllen (unter anderem die Unterstützung der EU-Mission EULEX, der NATO-Mission KFOR sowie die Verbesserung des Grenzmanagements zum Kosovo). Montenegro, so kritisierte der Europäische Rat, müsse Fortschritte erzielen in den Bereichen „Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte und insbesondere [zur] Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität“⁴⁸. Es ist erkennbar, dass die neue Erweiterungspolitik der Europäischen Union Wert auf einen stärker auf Konditionalität basierenden Ansatz legt. In den Kommissionsberichten wurden, anders als noch bei Rumänien und Bulgarien, die Einhaltung von Unions-Grundsätze durch die künftigen Mitglieder stärker überprüft. Die beiden letztgenannten EU-Staaten sind indes dem Schengen Raum noch nicht beigetreten, obwohl alle rechtlichen Bedingungen hierzu erfüllt waren.⁴⁹

Justiz und Inneres

Einige der insgesamt wenigen Beschlüsse im Bereich Justiz und Inneres fassten die Staats- und Regierungschefs im Juni 2012. Die Bedeutung des Dossiers „Zusammenarbeit beim Schutz der Außengrenzen, in der Asylpolitik und beim Kampf gegen illegale Einwanderung“⁵⁰ wurde zwar betont, doch dessen weitere Bearbeitung auf unbestimmte Zeit vertagt. Demgegenüber zeigte sich der Europäische Rat entschlossen, das Gemeinsame Europäische Asylsystem bis Ende 2012 fertig zu stellen, eine Priorität, die auch im Interesse der zyprischen EU-Ratspräsidentschaft lag. Auch die Reform der Dublin-II Verordnung wurde

47 Eine Reaktion des Europäischen Rats zur Initiative der Kommission wurde für Herbst 2012 erwartet. Kommissionspräsident Barroso hat in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. Juni 2012 eine „Europäische Bankenunion“ gefordert: “The main building blocks [of the economic and monetary union] include moving towards a banking union and a fiscal union. The timing and nature of the process will vary for each building block.” (José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission: Joint European Parliament Debate on the forthcoming European Council meeting and the Multiannual financial framework, European Parliament /Strasbourg, 13 June 2012, nur in englischer Sprache verfügbar).

48 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 5.

49 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 6 sowie Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 14.

50 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 4.

begrüßt. Sie befasste sich mit den sensiblen, umstrittenen Themen Aufnahme-Richtlinie, Asylverfahrens-Richtlinie und Frage der Neuansiedlung.⁵¹

Internationale Konferenzen

Weiterhin traf der Europäische Rat Vorbereitungen zu internationalen Konferenzen (G-20 Gipfel in Cannes, Klimakonferenz in Durban und Rio+20 Konferenz der Vereinten Nationen (VN) über Nachhaltige Entwicklung). So forderte der Europäische Rat „ehrgeizige Schritte hin zu einem globalen und umfassenden rechtsverbindlichen Rahmen für den Zeitraum nach 2012“⁵², insbesondere für die Zeit nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls. Um den Klimazielen der Union (u.a. „Bekämpfung des Klimawandels“⁵³ mittels des 2-Grad-Ziels) nahe zu kommen, sei ein klarer Zeitplan und ein rechtlich bindender Rahmen notwendig. Der Europäische Rat begrüßte zudem die Einsetzung der Gruppe „Globale Nachhaltigkeit“ durch die VN. Als Ergebnis der Rio+20 Konferenz wünschte sich der Europäische Rat ebenfalls ein ehrgeiziges Ergebnis, welches klare operative Ziele und konkrete Maßnahmen beinhalten solle. Der weltweite Übergang hin zu einer „grünen Wirtschaft“ sei mittels der Beseitigung von Armut sowie über die Förderung von „CO₂-armen und ressourceneffizienten Wachstum“ möglich.⁵⁴

Energiepolitik

Die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs im Bereich Energiepolitik lassen sich in zwei Bereiche aufteilen. Zum einen beziehen sie sich auf notwendige Schritte hin zur Vollendung des Energiebinnenmarktes bis 2014,⁵⁵ zum anderen auf den Bereich Nukleare Sicherheit und die Empfehlungen der gleichnamigen ‚Ad-hoc-Arbeitsgruppe‘ (ENSREG)⁵⁶ als Reaktion auf die Atomkatastrophe in Japan. So müssten nicht nur die Anstrengungen in den Nachbarstaaten verstärkt werden, um die Sicherheit von Kernkraftwerken sicherzustellen.⁵⁷ Vielmehr gelte es zunächst in allen EU-Mitgliedstaaten weiterhin Fortschritte in der nuklearen Sicherheit zu erzielen. Wiederholt enthalten die Schlussfolgerungen den Hinweis, dass die Überprüfung im Rahmen der sogenannten ‚Stresstest‘ und die Weiterentwicklung der Maßnahmen notwendig sei um mehr Glaubwürdigkeit über die tatsächliche Bereitschaft zur nuklearen Sicherheit zu erlangen.⁵⁸

Mit Blick auf die für 2014 anvisierte Vollendung des Energiebinnenmarktes nennen die Schlussfolgerungen neben der notwendigen Steigerung der Energieeffizienz und dem Ausbau der Energieinfrastrukturen eine ganze Liste notwendiger Aktivitäten, die noch zu ergreifen seien.⁵⁹ Hierunter fallen die vollständige und rasche Umsetzung der Rechtsvor-

51 Vgl. Ebd., S. 4.

52 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober, S. 1.

53 Siehe Strategie der Europäischen Kommission „Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels bis 2020“.

54 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 10.

55 Vgl. Ebd., S. 7.

56 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 5.

57 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 4.

58 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen vom 9. Dezember 2011 (S. 3-4), 1./2. März 2012 (S. 7) und 28./29. Juni 2012 (S. 5). In diesem Kontext ist erwähnenswert, dass Fragen, wie beispielsweise jene des deutschen Ausstiegs aus der Kernenergie sowie die Zusammenstellung der neuen Energiemixe, zwar in nationaler Zuständigkeit bleiben, doch regt die Europäische Kommission mit ihrem Grünbuch zu erneuerbaren Energien die Festlegung von allgemeinen, europäischen Standards in diesem Bereich an.

59 Im Vergleich zu den Vorjahren beinhalten die Schlussfolgerungen der Europäischen Rats im Untersuchungszeitraum insgesamt nur wenig Inhalte zur Energiepolitik.

schriften über den Energiebinnenmarkt durch die Mitgliedstaaten, die Einhaltung aller Fristen, die Anbindung und Sicherheit im Gas- und Stromnetzbereich für alle Mitgliedstaaten ab 2015, die Einigung auf einen Energie-Fahrplan bis 2050 sowie auf die Strategie 2050 für eine CO₂-arme Wirtschaft, und eine Verbindung der Energienetze über die Grenzen hinweg.⁶⁰

Auswärtiges Handeln im Zeichen politischer Krisenbewältigung

Der Europäische Rat befasste sich neben Syrien und dem Iran mit der weiteren Ausgestaltung der Südlichen sowie der Östlichen Partnerschaft. Er begrüßte die Annahme des ‚Strategischen Rahmens für Menschenrechte und Demokratie‘ und unterstrich, die bereits in 2005 vereinbarte Zielquote für öffentliche Entwicklungshilfe bis 2015 erfüllen zu wollen.⁶¹

Östliche Partnerschaft

Der Europäische Rat begrüßte die Ergebnisse der zweiten Sitzung der Teilnehmer der Östlichen Partnerschaft im September 2011 in Warschau und zeigte sich in positiver Erwartung des nächsten Gipfels in zwei Jahren. Bis dahin soll die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine konkrete Roadmap erstellt haben. Dieses Prestigeprojekt der polnischen Präsidentschaft ist in seiner Ausgestaltung nicht unumstritten. So betonten die Staats- und Regierungschefs, „Tempo und Grad der politischen Assoziierung und wirtschaftlichen Verflechtung der betreffenden Länder mit der EU werden davon abhängen, inwieweit sie die demokratischen Grundsätze und die Rechtsstaatlichkeit als Grundlage der Partnerschaft wahren.“⁶² Besorgnis erregte zudem die Lage in Weißrussland, dessen Vertreter seine Sitzungsteilnahme kurzfristig absagte.

Südliche Partnerschaft und Mittelmeerunion

Für die Umsetzung der EU-Politik gegenüber dem südlichen Mittelmeerraum sollten die Hohe Vertreterin sowie die Kommission einen konkreten Fahrplan erstellen.⁶³ Die Förderung von Demokratie, wirtschaftlicher Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit sowie die Einhaltung der Bürger- und Menschenrechten sollten dabei weiterhin leitend sein. Vor dem Eindruck der andauernden Unruhen und Konflikte in der Region sollten zukünftig konkretere Grundsätze als „Richtschnur für das weitere Engagement“⁶⁴ der EU gelten. Hierzu gehören unter anderem umfangreiche politische Reformen, die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie ein Erstarren der Zivilgesellschaft. Die Unterstützung einzelner Länder soll zukünftig differenzierter und entsprechend ihres Demokratisierungsgrades erfolgen.

Krisenregionen

Der Europäische Rat befürwortete die Transformationsprozesse in der südeuropäischen Nachbarschaft, insbesondere das Abhalten von Wahlen in Tunesien. Eine Task-Force „EU/Tunesien“ wurde eigens eingerichtet. Er zeigte sich besorgt über die erneuten Zusammenstöße zwischen Anhängern unterschiedlicher Religionsgruppen in Ägypten, mahnte den „Schutz der Religions- und Weltanschauungsfreiheit“ an und äußerte die Hoffnung auf

60 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 4.

61 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 6.

62 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 11.

63 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 11.

64 Ebd., S. 10.

„erste demokratische und transparente Wahlen“ durch die Übergangsregierung.⁶⁵ Nach dem Tod Muammar Gaddafis sicherte der Europäische Rat Unterstützung für einen demokratischen Aufbau in Libyen zu.

Gegenüber Iran und Syrien kündigte der Europäische Rat auf jeder seiner Sitzungen ein härteres Vorgehen an. Im Verlauf des sich verschlimmernden Bürgerkriegs in Syrien forderten die Staats- und Regierungschefs wiederholt einen Rückzug des Präsidenten Assad und erhöhten den Druck auf die syrische Regierung – jedoch ohne sichtbaren Erfolg. Da sich Russland und China einem konzertierten Vorgehen des VN-Sicherheitsrats verweigerten, appellierte der Europäische Rat wiederholt für dessen vereintes Handeln.⁶⁶ Zudem stellte die Union humanitäre Hilfen zur Verfügung. Der Europäische Rat hielt durchgängig an einer zivilen Vorgehensweise fest. Im Juni 2012 drängte die Institution auf Einhaltung der Waffenruhe und Annahme des 6-Punkte-Plans⁶⁷ des Sondergesandten Kofi Annan und begrüßte die vom Rat beschlossenen restriktiven Maßnahmen gegen das syrische Regime.⁶⁸

Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich im gesamten Verlauf klar zu einer politischen Lösung, unterstützten in diesem Kontext die Einsetzung der „Gruppe der Freunde des syrischen Volkes“⁶⁹, die Arabische Liga und die Bemühungen der VN. In den Schlussfolgerungen heißt es dazu: „Der Europäische Rat unterstützt die syrische Opposition in ihrem Kampf um Freiheit, Würde und Demokratie (...). Die Europäische Union ruft alle Parteien auf, einen zu einer politischen Lösung führenden Prozess zu fördern.“⁷⁰ Eine Bewaffnung der Opposition oder jegliche militärische Intervention wurde abgelehnt. Die zyprische EU-Ratspräsidentschaft benannte die Notwendigkeit, eine Lösung für die syrische Krise zu finden, nicht zuletzt aufgrund seiner geopolitischen Lage, als eine der Prioritäten in ihrem Programm für die zweite Hälfte 2012.

Die Ereignisse im Iran erforderten ebenfalls zahlreiche Stellungnahmen des Europäischen Rats. Die Fortsetzung des iranischen Nuklear- und Raketenprogramms⁷¹, die mangelnde Zusammenarbeit Irans mit der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA), ein Angriff auf die britische Botschaft in Teheran im November 2011 sowie andauernde Menschenrechtsverletzungen nötigten die Union, respektive den Rat der Außenminister, restriktivere Maßnahmen zu fordern, welche vom Europäischen Rat befürwortet wurden. Wie-

65 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23. Oktober 2011, S. 10.

66 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 23. Oktober 2011 (S. 10), vom 1./2. März 2012 (S. 13) sowie vom 28./29. Juni 2012 (S. 5).

67 Der ehemalige VN-Generalsekretär Kofi Annan war von Februar bis August 2012 Sondergesandter der Vereinten Nationen (VN) und der Arabischen Liga für Syrien. Im März 2012 hatte er den sogenannten Sechspunkte-Plan in Damaskus vorgelegt. Dieser war Grundlage für den Einsatz von Beobachtern der VN in Syrien. Zwar hatten syrische Regierung und Opposition dem Plan zunächst zugestimmt, eine konkrete Umsetzung blieb jedoch aus (u.a. in Fragen der Zusammenarbeit aller Beteiligten, der geforderten Waffenruhe oder Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit in ganz Syrien). Kofi Annan trat als Sondergesandter zurück.

68 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 5.

69 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 1./2. März 2012, S. 12.

70 Ebd., S. 13.

71 Beobachter analysierten, dass der im November 2011 veröffentlichte jüngste Bericht der IAEA über die nuklearen Aktivitäten im Iran „deutlicher ausgefallen (sei) als je zuvor“. Anlass ist der seit 2003 bestehende Streit über die dortigen nuklearen Aktivitäten (vgl. Schmidt, Oliver: Wenn die Diplomatie scheitert – Folgen einer Atommacht Iran, dgap Analyse, Januar 2012, S. 1).

derholt brachte das Gremium seine „ernsten und wachsenden Bedenken“⁷² zum Ausdruck und begrüßte zudem das neue Verhandlungsformat der E3+3⁷³ Gespräche mit dem Iran.

Die Rolle des Europäischen Rats: Zögerlicher Förderer der Gemeinschaftsmethode?

Die Aktivitäten und Beschlüsse des Europäischen Rats in Krisenzeiten lassen Fragen nach seiner grundsätzlichen Rolle im europäischen Integrationsgefüge erneut und vertieft stellen. Konventionell ist eine intergouvernementale Argumentation: In der Krise treffen die höchsten politischen Repräsentanten im Europäischen Rat die Entscheidungen. Das Bundesverfassungsgericht schreibt hierzu in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon: „die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (bleiben) auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge“⁷⁴. Supranationale Organe werden an diesen Entscheidungsprozessen nur nach- beziehungsweise untergeordnet beteiligt. Im Notfall und im Ausnahmestand folgen demnach die Staats- und Regierungschefs dem tief verwurzelten Reflex, Souveränität zum Schutze des (Verfassungs-)Staats auszuüben. Der Europäische Rat wird dann zum Hüter der gewachsenen souveränen Staaten Europas und zum Symbol eines ‚Europa der Vaterländer‘. Existenzkrisen der Union dokumentieren also die Handlungs- und Legitimitätsschwäche supranationaler Organe. Deutlicher als zuvor erweist sich der Europäische Rat in dieser Situation als ‚Prinzipal‘, dem andere Institutionen als ‚Agenten‘ zuarbeiten.⁷⁵

Entgegen dieser intuitiven Vermutung steht eine unkonventionelle Argumentation, welche eine andere Rollenwahrnehmung beschreibt: Angesichts der Krise trifft der Europäische Rat demnach zur Stabilisierung des Erreichten Entscheidungen, die in ihrer Wirkung einer eingebauten, fast schon automatisch wirkenden Sachlogik hin zu einer föderal geprägten Vergemeinschaftung folgen. Die supranationalen Organe werden hierbei nachhaltig gestärkt (so beispielsweise die Europäische Kommission als ‚Hüterin der wirtschaftlichen Stabilität‘ oder als Kontrolleurin der nationalen Haushaltsdisziplin im Kontext des Europäischen Semesters). Der Europäische Rat übernimmt in dieser Sichtweise die vielleicht ungewollte oder doch zumindest nicht von allen Mitgliedern beabsichtigte Rolle als zögerlicher, aber doch nachhaltig wirkender Förderer der Gemeinschaftsmethode. In diese Richtung weisen zudem die Plädoyers für ‚mehr Europa‘, die beispielsweise in Deutschland öffentlichkeitswirksam eingebracht oder von der Zukunftsgruppe⁷⁶ bestehend aus 11 EU-Außenministern gefordert wurden.⁷⁷ Der Wunsch nach langfristigen Antworten, welche ein Gegengewicht zu den in den letzten Jahren zahlreich getroffenen, eher brandlöschenden, kurzfristigen Antworten auf die Finanzkrise bilden sollen, wird hier deutlich. Daneben, ebenfalls auf eher lange Sicht, weist die Institutionalisierung der Euro-Gipfel auf

72 Europäischer Rat. Schlussfolgerungen, 9. Dezember 2011, S. 6 und vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Juni 2012, S. 6.

73 Die Delegation E3+3 setzt sich zusammen aus Vertretern der Staaten Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich sowie aus China, Russland und den USA.

74 Siehe Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06, Punkt C I.

75 Für mehr Details siehe Kassim, Hussein und Menon, Anand (2003) *The Principal-Agent Approach and the Study of the EU: Promise Unfulfilled?*, in: *Journal of European Public Policy*, 10(1), S. 121-139 sowie Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas: *Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?*, in: *integration* 4/2010, S. 297-311.

76 Siehe auch Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas der Außenminister Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Österreichs, Polens, Portugals und Spaniens vom 17. September 2012.

eine Verstärkung der differenzierten Integration hin, welche Ansätze eines Kerneuropas erkennen lässt. Den Euro-Staaten ist es gelungen, ihre Governance-Strukturen den aktuellen Notwendigkeiten zunächst ohne Vertragsänderungen anzupassen. Es ist jedoch zu vermuten, dass längerfristig eine fundierte Reform zwecks Erreichung einer ausreichenden Legitimität notwendig sein wird.

Es scheint also vielmehr so zu sein, dass sich beide Sichtweisen, die intergouvernementale und die gemeinschaftliche, in dynamischer Sicht sogar ergänzen könnten: Intergouvernemental in der Zusammensetzung und im Verfahren trifft der Europäische Rat Entscheidungen, die den föderalen Aufbau der Union stärken. Der Europäische Rat bleibt damit ein zentraler Akteur in einem komplexen Mehrebenensystem.⁷⁸ Das Gremium geht aus der Lissabonner Vertragsreform – und noch vielmehr aus der Eurokrise – mit einer gestärkten Rolle im Institutionengefüge der Europäischen Union hervor. Deutlicher denn je oszillieren die Staats- und Regierungschefs damit in Krisenzeiten zwischen Souveränitätsreflexen und der Notwendigkeit zu gemeinsamen Handeln.

Weiterführende Literatur

- De Schoutheete, Philippe: The European Council, in: Peterson, John/Shakleton, Michael (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, New York 2006, S. 37-59.
- Monar, Jörg: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: *European Commission (Hrsg.), The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Brüssel 2011, S. 60-89.
- Piris, Jean Claude: *The Future of Europe. Towards a Two-Speed EU?*, Cambridge 2012.
- Von Ondarza, Nicolai: *Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union*, SWP-Studie, S 8, Berlin April 2011.
- Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?, in: *integration 4/2010*, S. 297-311.
- Wessels, Wolfgang/Schäfer, Maria: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, Baden-Baden 2011, S. 198-204.
- Wessels, Wolfgang: *The European Council*, Palgrave Macmillan, 2013 (im Erscheinen).

77 Vgl. Reden deutscher Politiker, welche sich mit der Zukunft der institutionellen Gesamtstruktur der EU befassen. Der europäische Kommissar Günter Oettinger fordert beispielsweise den Ausbau der Europäischen Kommission zu einer echten Regierung sowie die weitere Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments („Merkel nach Brüssel? Warum nicht!“, Günther Oettinger im Gespräch mit der Zeit, 8. September 2012). Siehe auch Reden von Bundeskanzlerin Angela Merkel (vgl. Grußwort zum Auftakt der Kampagne „Ich will Europa“, 23.8.2012), von Außenminister Guido Westerwelle (vgl. Rede zur Eröffnung der Konferenz „Der Wert Europas“, 18.9.2012) oder von Frank-Walter Steinmeier (Rede in der Debatte zur Regierungserklärung zum Europäischen Rat, „Die Schuldenkrise schlägt eine Schneise der Verwüstung durch Europa“, 27.6.2012).

78 Vgl. Wessels, Wolfgang: *The European Council*, 2013 (im Erscheinen).