

teilungen für Querschnittsaufgaben (z.B. Haushalt) umfassen. Die Abteilung für politische Angelegenheiten plant und koordiniert die inhaltliche Arbeit des EAD und wird vom stellvertretenden Generalsekretär für Politische Angelegenheiten geleitet. Das zivil-militärische Krisenmanagement der EU wurde in den EAD integriert, darunter die Direktion Krisenbewältigung und Planung, der Stab für die Planung und Durchführung ziviler Operationen, der EU-Militärstab und das EU-Lagezentrum. Neben der politischen Vertretung verwalten die Delegationen die finanziellen EU-Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern und beschäftigen daher auch 3.500 Kommissionsbeamte.

In der täglichen Arbeit des EAD ergeben sich Spannungen mit der Kommission, da diese weiterhin Kompetenzen im Bereich → Europäische Nachbarschaftspolitik, → Entwicklungszusammenarbeit, → Außenhandels-, → Klima und → Energiepolitik innehat, welche direkte oder indirekte externe Auswirkungen haben. Beobachter und Beteiligte kritisieren bes. in den Anfangsjahren einen eingeschränkten Informationsfluss zwischen EAD und Kommission. Durch ein 2014 neu geschaffenes gemeinsames Sekretariat und engere Koordination zwischen dem HV und den Kommissaren versuchte man die Arbeit der Kommission in Einklang mit den Zielen der europäischen Außenpolitik zu bringen.

2013 hat die HV eine Überprüfung der Organisation und Arbeitsweise des EAD vorgelegt, welche vom Rat bestätigt wurde. In der Folge wurden einige Verbesserungsvorschläge umgesetzt und z.B. die Managementstruktur vereinfacht. Einige Beobachter sehen jedoch weiterhin die restriktive Budget- und Kompetenzpolitik der MS als Hemmschuh für einen schlagkräftigen EAD.

Niklas Helwig

## Europäischer Rat

**Vertragsgrundlage:** Insb. Art. 13, 15 EUV; Art. 235 AEUV.

**Dokumente:** Beschluss des Europäischen Rates vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2009/882/EU), in: Abl. der EU, Nr. L 315, 2.12.2009, S. 51-55.

**Zusammensetzung:** Staats- und Regierungschefs der MS, Präsident des Europäischen Rates, Präsident der Kommission; der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an den Arbeiten teil.

**Vorsitz:** Präsident des Europäischen Rates.

**Gründung:** 10. Dezember 1974.

**Tagungshäufigkeit:** Mind. zweimal pro Halbjahr; weitere Tagungen insb. in Krisensituationen.

**Verfahren:** I.d.R. Konsens, qualifizierte Mehrheit insb. bei Wahlen, einfache Mehrheit bei Verfahrensfragen; „Schnüren von Verhandlungspaketen“.

**Literatur:** Uwe Puetter: *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford 2014 • Philippe de Schoutheete: *The European Council*, in: John Peterson/Michael Shackleton (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, 3. Aufl., Oxford/New York 2012, S. 43-67 • David Schäfer/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2015, Baden-Baden 2015, S. 75-84 • Wolfgang Wessels: *The European Council*, Basingstoke/New York 2015.

**Internet:** <http://www.consilium.europa.eu/>

Keine andere Institution prägte und prägt die Politik- und Systemgestaltung der EU insgesamt so nachhaltig wie das Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (MS). Durch seine geschichtsträchtigen Entscheidungen zu Vertragsrevisionen und Erweiterungsrounden hat der Europäische Rat (ER) die konstitutionellen Grundlagen des EU-Systems nachhaltig und umfassend gestaltet. In europäischen Krisensituationen – so während der → Krise in der Eurozone seit 2010 – nimmt der ER regelmäßig und intensiv Führungsaufgaben wahr. Auch außerhalb der medial meistbeachteten Entscheidungen behandeln die höchsten politischen Vertreter der MS in ihrem „Club“ regelmäßig gemeinsam einen umfassenden Katalog an zentralen innen- und außenpolitischen Problemen.

Der → Vertrag von Lissabon hat die rechtliche Basis dieser Schlüsselinstitution neu geregelt und mit der Einführung des Amtes eines hauptamtlichen → Präsidenten des Europäischen Rates wesentliche Veränderungen für dessen Arbeitseffizienz und Effektivität vorgesehen.

In den Euro-Gipfeln, die im → Fiskalvertrag verankert sind, treffen die Staats- und Regierungschefs der MS der Eurozone Entscheidungen mit weitreichenden politischen und ökonomischen Auswirkungen.

### **Der Vertragstext: zurückhaltende Funktionenbeschreibung**

Bis zum Vertrag von Lissabon war der ER im rechtlichen Sinne kein Unionsorgan. Gestützt auf eine Regierungsvereinbarung der Gipfelkonferenz von Paris 1974 wurde er in Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte

(EEA, 1987) erstmals in einem rechtlich verbindlichen Text erwähnt – aber weiterhin außerhalb des damaligen Gemeinschaftsvertrags. Der Vertrag von Maastricht (1993) siedelte dieses Gremium im Abschnitt „Gemeinsame Bestimmungen“ des EUV an. Der Vertrag von Lissabon hat den ER in den Katalog der Unionsorgane aufgenommen (Art. 13 EUV) und ihm erstmals die vertraglich aus dem Organstatus resultierenden Pflichten übertragen. Entsprechend unterliegen seine Handlungen „mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ (Art. 263 AEUV) der Prüfung der Rechtmäßigkeit durch den → Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH).

Aufgaben, Zusammensetzung, Entscheidungsmodalitäten und wesentliche Teile der internen Organisation regeln Art. 15 EUV und Art. 235 AEUV. Demnach gibt der ER „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest“ (Art. 15(1) EUV). Er wird jedoch ausdrücklich „nicht gesetzgeberisch tätig“ (ebd.). Einige der weiteren Funktionen, die das Gremium der Staats- und Regierungschefs de facto immer wieder ausgeübt hat, sind nun im Primärrecht festgeschrieben.

Das Schlüsselorgan besteht aus den Staats- und Regierungschefs der MS sowie dem Präsidenten des ER und dem Präsidenten der → Europäischen Kommission. Der → Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an den Arbeiten teil (Art. 15(2) EUV). Zudem können sich die Mitglieder, „[w]enn es die Tagesordnung erfordert“ (Art. 15(3) EUV), von einem Minister oder — im Fall des Präsidenten der Kommission — von einem Mitglied der Kommission unterstützen lassen.

Nach den Vertragsbestimmungen lädt der Präsident zu zwei Zusammenreffen pro Halbjahr ein; er kann aber, „[w]enn es die Lage erfordert“ (ebd.), weitere Tagungen einberufen. In vielen Jahren fanden erheblich mehr Sitzungen statt, so bspw. sechs zum Teil zweitägige Sitzungen im Jahr 2014. Mit Ausnahme einiger in den Verträgen festgelegter Fälle trifft der ER seine Beschlüsse im Konsens (Art. 15(4) EUV). Die Möglichkeit einer Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit ist im Vertrag insb. für die Wahlfunktion vorgesehen. Mit einfacher Mehrheit beschließt der ER über Verfahrensfragen sowie über den Erlass seiner Geschäftsordnung (Art. 235(3) AEUV).

In seiner Arbeit wird der ER vom Generalsekretariat des → Rates unterstützt (Art. 235(4) AEUV). Zu Beginn jeder Sitzung hört er den Präsidenten des → Europäischen Parlamentes (Art. 235(2) AEUV).

### **Die Praxis: extensive Rolleninterpretation einer Schlüsselinstitution**

Im Vergleich zum Katalog der (bisher) vertraglich festgelegten Aufgaben sind die tatsächlichen Aktivitäten und Funktionen des ER in der Politik- und Systemgestaltung der EU erheblich differenzierter und gewichtiger. Wie sich bereits im ersten institutionellen Zyklus nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon gezeigt hat, nutzen die Staats- und Regierungschefs auch das erweiterte Lastenheft intensiv und treffen zudem weiterhin Entscheidungen zu zentralen Fragen europäischer Politik, für die der Vertrag dem ER keine explizite Zuständigkeit zuweist.

Mit Blick auf seine Gesamtbedeutung ist zunächst seine Rolle als „konstitutioneller Architekt“ zu nennen. Diese hat er – ohne ausdrückliche Ermächtigung durch die Verträge – de facto immer wieder wahrgenommen, so u.a. hinsichtlich der EEA, der Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon. Die Rolle des ER als Vertragsgestalter und der Ablauf der Vertragsänderungsverfahren sind in Art. 48 EUV ausführlich festgehalten. Die Staats- und Regierungschefs haben in ihrer Institution auch Verträge außerhalb des Primärrechts vereinbart – so den Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) (2012) und den → Fiskalvertrag (2012).

Zu den quasi-konstitutionellen Entscheidungen gehören auch Beschlüsse zur → Erweiterung, bspw. die Festlegung von Beitrittskriterien in Kopenhagen 1993. Auf dem Kopenhagener Gipfel im Jahr 2002 brachte der ER die Beitrittsverhandlungen mit zehn Kandidatenstaaten zum politischen Abschluss; auf dem Gipfel im Dezember 2011 wurde der Beitrittsvertrag Kroatiens unterzeichnet. Verhandlungen mit weiteren Kandidatenstaaten stehen auch immer wieder auf der Tagesordnung.

Im Rahmen seiner vielfach betonten Orientierungs-, Leitlinien- und Lenkungenfunktionen dirigiert der ER regelmäßig das Vorgehen anderer EU-Organe bei der Gestaltung einer breiten, ja staatsähnlichen Agenda. So behandelte der ER in den vorgelegten Schlussfolgerungen und Erklärungen u.a. Themen der:

- → Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- → Beschäftigungs- und → Sozialpolitik;
- Währungspolitik;
- Innen- und Justizpolitik im → Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;
- → Asyl, Einwanderungs- und Visapolitik;
- → Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschl. der → Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik;
- Politik in anderen Bereichen des Auswärtigen Handelns der Union;
- → Umwelt-, → Klima- und → Energiepolitik.

In Zeiten interner Krisen und externer Schocks wurde vom ER wiederholt eine Führungsrolle erwartet, welche dieser in vielen Fällen intensiv wahrnahm. So hat der ER – innerhalb und außerhalb des Vertragsrahmens handelnd – als zentrales Führungsgremium der EU angesichts der Krise in der Eurozone agiert. Auch zu Krisen in der globalen Politik der vergangenen 30 Jahre haben die Staats- und Regierungschefs der europäischen Außenpolitik immer wieder zentrale Orientierungspunkte vorgegeben. Allerdings wurde insb. in jüngster Vergangenheit deutlich, dass divergierende außenpolitische Interessen der Regierungen der MS die Handlungsfähigkeit des ER erheblich einschränken können, so bspw. angesichts des Bürgerkriegs in Libyen seit 2011.

Schon zu Zeiten der halbjährlichen Rotation der Präsidentschaft ist der jeweilige Präsident des ER zu einem Repräsentanten der EU im internationalen System geworden. Der hauptamtliche Präsident soll dem ER nun für eine längere Periode „Gesicht“ und „Stimme“ geben – bislang mit unterschiedlichem Erfolg.

In der öffentlichen Diskussion stehen die Staats- und Regierungschefs auch bei der Ausübung ihrer Wahlfunktion – ob bei der Wahl ihres eigenen Präsidenten (Art. 15(5) EUV), beim Vorschlag zur Wahl des Präsidenten der Kommission (Art. 17(7) EUV), bei der Ernennung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18(1) EUV) und bei der Auswahl und Ernennung des Präsidenten sowie der weiteren Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank (Art. 283(2) AEUV). I.d.R. vereinbaren sie die Besetzung der Spitzenämter in Personalpaketen.

Von Beginn an haben die Staats- und Regierungschefs auch immer wieder Entscheidungen zu strittigen Fragen getroffen, die im Rat nicht ab-

schließlich beraten werden konnten, bspw. hinsichtlich → Haushalt und Finanzen der EU sowie der Ansiedlung von Organen und → Agenturen. Durch die Selbstzuweisung einer Aufgabe als „Appellationsinstanz“ bzw. „Schiedsgericht“ in verschiedenen Politikbereichen ist diese Rolle im Primärrecht auch teilweise festgeschrieben worden.

### **Die interne Dynamik: Entscheidungsfindung durch Verhandlungspakete**

Angesichts dieser umfassenden Rollenwahrnehmung stellt sich die Frage nach den Gründen für die häufig überraschende Beschlussfähigkeit dieses auf Konsens beruhenden Gremiums auch in zentralen Fragen nationalen Interesses. Eine bes. Entscheidungsdynamik des ER geht von der Möglichkeit des „Schnürens von Verhandlungspaketen“ aus: Nur die Staats- und Regierungschefs als „oberste“ Verantwortliche ihrer Staaten können die Forderungen und Angebote der MS aus mehreren Politikbereichen gegeneinander „verrechnen“. Aufgrund derartiger „Kuhhandel“ sind die – häufig nach langen Nachtsitzungen erreichten – Ergebnisse der Beratungen jedoch nicht immer optimal im Sinne angemessener Problemlösungen. Bei dieser mühsamen Arbeit müssen die Regierungschefs entgegen ihrem ursprünglichen Selbstverständnis intensiv auch über konkrete Formulierungen verhandeln.

I.d.R. prägen die Staats- und Regierungschefs der größeren MS die Debatten. So treten gerade in Krisensituationen Machtunterschiede innerhalb des ER deutlich hervor, häufig, wie in der Finanzkrise, in Form eines französisch-deutschen Führungsduos. Beobachtet wird dabei allerdings eine Tendenz zu einer Dominanz Deutschlands auch innerhalb dieses Tandems.

Je nach Thema haben aber auch der Präsident der Kommission oder Staats- und Regierungschefs kleinerer Staaten erheblichen Einfluss auf Verhandlungsprozesse und -ergebnisse. Der Vorsitz übernimmt sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Herbeiführung von Entscheidungen eine zentrale Rolle, nicht zuletzt aufgrund seines Ansehens als „ehrlicher Makler“. Ein übliches Verfahren zur Konsensfindung in festgefahrenen Verhandlungssituationen ist das sog. „Beichtstuhlverfahren“, in welchem der Präsident in einer Reihe vertraulicher Einzelgespräche mit den betroffenen Mitgliedern des ER den Spielraum für einen Kompromiss auslotet. Während das Konsensprinzip in der Entscheidungsfindung des ER weiterhin vorherrscht, gab es um die Nominierung eines Kandidaten für das

Amt des Kommissionspräsidenten 2014 eine medienwirksame Auseinandersetzung, in welcher der britische und der ungarische Regierungschef überstimmt wurden.

### **Auswirkungen auf die institutionelle Architektur: der ER als Motor einer horizontalen und vertikalen Fusion**

Zum Zeitpunkt der Gründung dieses Gipfelgremiums wurde vielfach befürchtet, dass die Staats- und Regierungschefs das Initiativmonopol der Kommission untergraben, den Rat zu einer untergeordneten Kammer „degradieren“ und die ursprünglich geringen Rechte des EP de facto unterlaufen würden. Die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts zeigt demgegenüber eine gemischte Bilanz. Zwar hat der ER jüngst bspw. in Reaktion auf die Krise in der Eurozone seine Funktionen ausgedehnt, aber auch die Zuständigkeiten sowohl der Kommission als auch des EuGH ausgeweitet. Im Rahmen von Regierungskonferenzen hat der ER zudem die Rechte und Handlungsfelder des EP erheblich ausgeweitet. Nach dieser Sichtweise hat ein intergouvernemental zusammengesetztes Gremium supranationale Organe gestärkt und sogar neue supranational ausgerichtete Organe und Mechanismen geschaffen, so die Finanzinstitution ESM (2012) und die Bankenunion (2014). Durch den parallelen Ausbau der eigenen Rolle und derjenigen supranationaler Organe hat der ER – bewusst oder unbewusst – eine horizontale Fusion von Verantwortlichkeiten innerhalb der EU-Architektur beschleunigt. Nationale Regierungen und Verwaltungen bleiben zwar an allen Phasen des Politikzyklus‘ beteiligt, benötigen aber i.d.R. zunehmend die Mitwirkung anderer Institutionen.

Der ER ist somit nicht ein zufälliges Produkt der politischen Laune einiger Staats- und Regierungschefs, sondern Träger einer grundlegenden Entwicklung hin zu einer gemeinsamen Nutzung staatlicher Instrumente und einer damit einhergehenden Tendenz zur vertikalen Fusion nationaler Strukturen mit der EU-Ebene. Da dieser Fusionsprozess von den nationalen Regierungen angetrieben wird und in den MS die Exekutive gegenüber der Legislative stärkt, stellt sich vermehrt die Frage nach der Legitimation des Handelns nationaler Spitzenpolitiker.

Zu erwarten ist, dass die Staats- und Regierungschefs auch in Zukunft im ER sowie in kleineren Gremien wie dem Euro-Gipfel eine Schlüsselrolle in der Politik- und Systemgestaltung der EU spielen werden.

Wolfgang Wessels / Maria Schäfer