

# Europäischer Rat

David Schäfer / Wolfgang Wessels

Wer die Rolle und die Arbeitsweise des Europäischen Rates zu kennen glaubt, wird von manchen Entwicklungen der letzten Monate überrascht sein, sich aber auch in einer zentralen Einschätzung bestätigt fühlen: Die Staats- und Regierungschefs haben ihr Organ wie seit Jahren intensiv genutzt, dabei aber auch veränderte Formen von Gipfeltreffen entwickelt. Erneut wurde der Europäische Rat zum Schlüsselorgan bei dem Versuch, Krisen unterschiedlicher Art gemeinsam anzugehen. Zum üblichen Muster gehört es nun seit Jahrzehnten, dass die Beschäftigung mit existenziellen Problemen, für die es keine eingefahrenen Verfahren zur Bewältigung gibt, zur Stunde der politischen Führungspersönlichkeiten in den Regierungen wird. Der Europäische Rat agiert als Machtzentrum der Union mit erheblichen Auswirkungen sowohl auf die Gewaltenteilung in der institutionellen Architektur des EU-Systems als auch auf die Machtkonstellationen innerhalb dieser zentralen Institution.

Eine Erschütterung von bisher unbekanntem Ausmaß stellt das Votum der britischen Bevölkerung dar, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu beenden. Da ein derartiges Plaket nie zuvor vorlag, fiel es den Staats- und Regierungschefs zu, eine gemeinsame Reaktion zu finden und den weiteren Prozess festzulegen. Ebenfalls offensichtlich sind die weitreichenden Verschiebungen der internen Balance, die der sogenannte ‚Brexit‘ mit sich bringen wird.

Dennoch war der Brexit keineswegs das einzige Politikfeld, in dem der Europäische Rat als Krisenmanager gefragt war. Im Zuge des Zustroms Geflüchteter in die Europäische Union traten fundamentale Gegensätze unter den Mitgliedstaaten zutage, die auch der Europäische Rat nur unzureichend überbrücken konnte. Die tiefgreifenden Unterschiede im Umgang mit Geflüchteten bestanden in der Linie zwischen den ‚alten‘ auf der einen Seite und den ‚neuen‘ Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa auf der anderen. Es wurde zur Chefsache unter den Staats- und Regierungschefs, in diesem Umfeld auf mehreren sogenannten ‚Flüchtlingsgipfeln‘ Kompromisse zu schmieden.

Neben alledem warf auch die Eurokrise ihre Schatten auf die Tätigkeit des Europäischen Rates. Zwar kann die aktive Phase der Eurokrise als weitgehend überwunden angesehen werden, die Währungsunion kämpft jedoch weiterhin mit dem Erbe der Krise. Die Weigerung der griechischen Regierung, die Sparauflagen der Kreditgeber umzusetzen, führte beinahe zu einem Herausdrängen des Landes aus der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Erst eine Einigung im Europäischen Rat führte zu einem neuen Rettungsprogramm für Griechenland, ohne jedoch Zweifel an der Nachhaltigkeit der getroffenen Entscheidung beseitigen zu können.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat von Juni 2015 bis Juni 2016

22. Juni 2015	Euro-Gipfel
25./26. Juni 2015	Tagung des Europäischen Rates
7. Juli 2015	Euro-Gipfel
12. Juli 2015	Euro-Gipfel
23. September 2015	Informelle Tagung des Europäischen Rates zur Flüchtlingskrise
15. Oktober 2015	Tagung des Europäischen Rates
11./12. November 2015	Informelle Tagung des Europäischen Rates zur Flüchtlingskrise (Valletta-Gipfel)
29. November 2015	EU-Türkei-Gipfel
17./18. Dezember 2015	Tagung des Europäischen Rates
18./19. Februar 2016	Tagung des Europäischen Rates
7. März 2016	EU-Türkei-Gipfel
17./18. März 2016	Tagung des Europäischen Rates (in Verbindung mit EU-Türkei-Gipfel)
28. Juni 2016	Tagung des Europäischen Rates
29. Juni 2016	Informelle Tagung des Europäischen Rates (ohne Vereinigtes Königreich)

Die vierzehn Sitzungen der Staats- und Regierungschefs in 13 Monaten belegen die rege Aktivität des Europäischen Rates im vergangenen Jahr (siehe Tabelle 1). Er kam sowohl für Krisensitzungen – so zu Migration oder der Griechenlandkrise – als auch für reguläre Treffen zusammen. Neben den nahezu monatlichen Treffen unterstreicht auch die vielfältige Themenpalette erneut seine Stellung als thematischer Leitliniengeber der Europäischen Union (siehe Tabelle 2).

### Das Referendum im Vereinigten Königreich: Der Europäische Rat auf unbekanntem Terrain

Angesichts des unerwarteten Ausgangs des Referendums im Vereinigten Königreich war der Europäische Rat als Brexit-Krisenmanager gefragt. In einer ersten Reaktion bedauerten die europäischen Staats- und Regierungschefs das Ergebnis des Referendums. Sie übernahmen zugleich die Rolle als Manager des Austrittsprozesses, der „Leitlinien für die Aushandlung eines Abkommens mit dem Vereinigten Königreich festlegen“<sup>1</sup> wird. Die Europäische Kommission, die selbst auf die Führungsrolle spekuliert hatte, und das Europäische Parlament werden lediglich „ihre Rolle im Einklang mit den Verträgen in vollem Umfang wahrnehmen“<sup>2</sup>.

Ein erster substanzieller Beitrag der Staats- und Regierungschefs bestand darin, Vorverhandlungen ohne formelle Aktivierung des Austrittsverfahrens nach Art. 50 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) durch die britische Regierung auszuschließen.<sup>3</sup> Durch diesen Schritt verbessert die Europäische Union ihre Verhandlungsposition bei den Austrittsgesprächen signifikant, da die britische Regierung eine Austrittsentscheidung unter großer Ungewissheit treffen muss. Nach Aktivierung des Austrittsverfahrens erlischt die Mitgliedschaft nach zwei Jahren selbst dann, wenn keine Vereinbarung gefunden wurde. Entsprechend wächst der Druck auf die britische Regierung Zugeständnisse anzubieten, um überhaupt ein vorteilhaftes Abkommen verhandeln zu können.

1 Europäischer Rat: Tagung vom 29. Juni 2016, Schlussfolgerungen, S. 1.

2 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 29. Juni 2016, S. 1.

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 29. Juni 2016, S. 1.

Tabelle 2: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rates (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Juni 2015 bis Juni 2016)

<p><b>Migration und Flüchtlinge</b>  <i>Flüchtlingsandrang:</i> Ende der ‚Politik des Durchwinkens‘ angestrebt  <i>EU-Türkei-Abkommen:</i> Zusammenarbeit mit der Türkei zur Bewältigung des Flüchtlingsandrangs  <i>Verteilung von Flüchtlingen:</i> Teilweise Verteilung von Flüchtlingen auf EU-Mitgliedstaaten nach Quotenregelung, jedoch kaum implementiert  <i>Grenzschutz:</i> Stärkung von Frontex zum Schutz der Außengrenzen sowie zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten  <i>Rückführung:</i> Kooperation mit Herkunftsstaaten zur Rückführung abgelehnter Asylbewerber</p>
<p><b>Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt</b>  <i>Europäisches Semester:</i> Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten  <i>Euro-Krisenmanagement:</i> Verhandlungen über Griechenlandprogramm  <i>Reform der WWU:</i> Kenntnisnahme des „Berichts der Fünf Präsidenten“  <i>Handelspolitik:</i> Appell zu erfolgreichem Abschluss des Handelsabkommens mit den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)  <i>Wettbewerbsfähigkeit:</i> Bemühen um Wiederankurbelung der Investitionsfähigkeit sowie Fortsetzung von Strukturreformen  <i>Binnenmarkt:</i> Fahrplan für Umsetzung der Binnenmarktstrategie</p>
<p><b>Britisches EU-Referendum</b>  <i>Britische Neuverhandlungen:</i> Abkommen über Reformen im Falle fortgesetzter britischer Mitgliedschaft  <i>Prozessmanagement:</i> Festlegung des weiteren Vorgehens nach dem Referendum  <i>Koordinierung der EU-Position:</i> Beratungen über Kernpunkte der EU-Position</p>
<p><b>Klima- und Energiepolitik</b>  <i>Klima:</i> Begrüßung der Ergebnisse des UN-Klimagipfels in Paris und der Kommissionsmitteilung „Nach Paris“  <i>Energie:</i> Vervollständigung der Energieunion angestrebt</p>
<p><b>Sicherheit und Verteidigung</b>  <i>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik:</i> Verständigung auf verstärkte Zusammenarbeit im Rüstungswesen  <i>Strategiediskussion:</i> Vorstellung der „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik“ durch die Hohe Vertreterin Federica Mogherini</p>
<p><b>Auswärtiges</b>  <i>Libyen:</i> Aufforderung zur Bildung von Regierungen der nationalen Einheit  <i>Syrien:</i> Bekämpfung von Da’esh und Appell für politische Lösung</p>
<p><b>Besetzung Spitzenämter</b>  <i>Präsident der Eurogruppe (Gremium der Euro-Finanzminister):</i> Wiederwahl des niederländischen Finanzministers Jeroen Dijsselbloem</p>
<p><b>Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</b>  <i>Innere Sicherheit:</i> Überarbeitung der Strategie der Inneren Sicherheit der Europäischen Union  <i>Terrorismusbekämpfung:</i> Vorantreiben des Datenaustauschs innerhalb der Europäischen Union  <i>Terroranschläge in Frankreich:</i> Solidarität mit der französischen Regierung</p>

Die Staats- und Regierungschefs trafen zudem eine erste inhaltliche Festlegung. Sie betonten, ein uneingeschränkter Zugang zum EU-Binnenmarkt sei nur möglich, wenn im Gegenzug die vier Grundfreiheiten akzeptiert würden.<sup>4</sup> Da die neue britische Regierung unter großem innenpolitischen Druck steht, Migration aus der Europäischen Union zu reduzieren, ist der Hauptkonflikt in den Verhandlungen bereits absehbar. Es zeichnet sich ab, dass die britische Regierung eine Einschränkung der Freizügigkeit gegenüber vollumfänglichem Marktzugang priorisiert. Die Regierungen von Frankreich und Italien traten unmit-

4 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 29. Juni 2016, S. 2.

telbar nach dem Votum als ‚Falken‘ auf, die sowohl einen raschen Beginn der Verhandlungen als auch eine harte Verhandlungsführung befürworteten. Die Bundesregierung trat zunächst als ‚Taube‘ in Erscheinung. Erste Reaktionen lassen vermuten, dass die deutsche Regierung eine möglichst weitreichende Vereinbarung anstrebt; das Element der ‚Bestrafung‘, das Nachahmer abschrecken soll, wird weitgehend den Märkten überlassen. Unterdessen ist noch nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt die britische Regierung den Austrittsprozess nach Art. 50 EUV formal beginnt. Zwar kündigte die neugewählte Premierministerin Theresa May ursprünglich an, bis Ende des Jahres den Prozess zu starten, jedoch rückt dieser Termin zunehmend in weite Ferne. Einige Beobachter spekulieren mittlerweile über Ende 2017 als realistisches Datum. Diese Entwicklungen zeigen, dass der Brexit die britische Regierung weitgehend unvorbereitet traf.

Dem Referendum waren lange Verhandlungen im Europäischen Rat über eine Reform der Europäischen Union vorausgegangen, die der britische Premierminister David Cameron initiiert hatte. Bis zur britischen Volksabstimmung kann vielleicht von einem geordneten Krisenmanagement des Europäischen Rates gesprochen werden. Der im Februar gefundene Beschluss nahm das Vereinigte Königreich de facto von dem in den Verträgen enthaltenen Bestreben nach einer „immer engeren Union“ heraus, umfasste eine mögliche Kürzung der Sozialausgaben für EU-Binnenmigranten, eine leichte Stärkung nationaler Parlamente sowie Garantien zur Nicht-Diskriminierung der Nicht-Euro-Staaten.<sup>5</sup> Durch den negativen Ausgang des Referendums ist die Vereinbarung jedoch hinfällig. Für die Zukunft mag jedoch eine Formulierung richtungweisend sein: Die Schlussfolgerungen betonen, dass es „verschiedene Wege der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten [gibt,] und gestatten es denen, die die Integration vertiefen möchten, weiter voranzugehen, wobei sie die Rechte derjenigen achten, die diesen Weg nicht einschlagen möchten“.<sup>6</sup> Diese Episode erlaubt auch exemplarisch Einblicke in die Bedeutung des Europäischen Rates für nationale Öffentlichkeiten. Da Cameron seinen letztendlich vergeblichen Kampf um eine reformierte Europäische Union medial inszenieren musste, um Zustimmung für den EU-Verbleib zu erlangen, kam nur der Europäische Rat als Schauplatz der Verhandlungen in Frage. Nur das Organ der Staats- und Regierungschefs erhält ausreichend Aufmerksamkeit der nationalen Öffentlichkeiten, um die Nachricht harter Verhandlungen für das Wohl des eigenen Landes transportieren zu können.

Der Sieg der Brexit-Anhänger in Großbritannien kommt einer Zäsur in der Geschichte der europäischen Integration gleich. Der erste Fall weitreichender Desintegration stellt grundlegende Fragen nach dem Nutzen der institutionalisierten europäischen Zusammenarbeit und deren Dauerhaftigkeit. Der Europäische Rat reagierte darauf, indem er den Willen der übrigen 27 Mitgliedstaaten versicherte, die europäische Integration fortzuführen. Er rief eine „politische Reflexion“ aus, um „Impulse für weitere Reformen im Einklang mit unserer strategischen Agenda und für die Weiterentwicklung der EU der 27 Mitgliedstaaten zu geben“.<sup>7</sup> Eine informelle Tagung des Europäischen Rates im September in Bratislava soll diese Überlegungen über die Finalität vertiefen. Im Zuge der grundsätzlichen Diskussionen im Europäischen Rat und darüber hinaus wurden jedoch auch die Spaltungen in der Europäischen Union sichtbar. Auf grundsätzlicher Ebene fehlt ein gemeinsames Verständnis, ob die Krise mit ‚mehr‘ oder ‚weniger‘ Europa gelöst werden kann. Zudem sind die zentralen Probleme ungelöst: Weder ist die Eurokrise nachhaltig

---

5 Europäischer Rat: Tagung vom 18./19. Februar 2016, Schlussfolgerungen, S. 11-24.

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Februar 2016, S. 9.

7 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 29. Juni 2016, S. 2.

überwunden und die Währungsunion krisenfest, noch sind überzeugende und solidarische Antworten auf die Flüchtlingskrise gefunden. Auch die Erwartungen an den „Bratislava-Prozess“ sind allgemein niedrig. Zwar wird mit Maßnahmen zu einer verstärkten Sicherheitszusammenarbeit gerechnet, wirklich ambitioniertere Schritte in diesem und anderen Politikfeldern werden jedoch nicht erwartet.<sup>8</sup> Wenngleich der britische Austritt oftmals als Chance für die Europäische Union angesehen wird, ist vor diesem Hintergrund fraglich, ob ein Befreiungsschlag, der die öffentliche Wahrnehmung der Europäischen Union verbessert, gelingen kann.

### **Die Flüchtlingskrise: Mühsame Kompromissuche in einer zerstrittenen Union**

Der stark angestiegene Flüchtlingsstrom in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union war über das gesamte Jahr hinweg das beherrschende Thema im Europäischen Rat. Die Staats- und Regierungschefs rangen sowohl auf ihren regulären Treffen als auch auf verschiedenen ‚Flüchtlingsgipfeln‘ um eine gemeinsame Antwort auf die neue Herausforderung. Ein Fazit fällt jedoch gemischt aus. Zwar konnte der Flüchtlingsdruck in der Tat vermindert werden, diese Entwicklung ist jedoch größtenteils dem unilateralen Schließen der Balkanroute und einem umstrittenen sowie aus der Not geborenen EU-Abkommen mit der Türkei geschuldet. Ambitioniertere und auch dauerhaftere Lösungsversuche scheiterten zuvor im Europäischen Rat.

Die Staats- und Regierungschefs einigten sich zur Lösung der Flüchtlingskrise auf eine gemeinsame Strategie, die aus drei Elementen bestand: (1) die Umsiedlung beziehungsweise Neuansiedlung von Flüchtlingen, (2) die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern sowie (3) die Verstärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen.

Eine Gruppe von Mitgliedstaaten unter Führung von Deutschland, den Niederlanden, Schweden und Österreich bemühte sich ein Modell einzurichten, das ankommende Flüchtlinge auf alle EU-Mitgliedstaaten gemäß einer Quote verteilt.<sup>9</sup> Diese Maßnahme hätte in der Folge den Druck auf diejenigen Mitgliedstaaten gemindert, die besonders häufig das Ziel von Flüchtlingen sind. Bereits im Juni 2015 beschloss der Rat die Umverteilung von 60.000 Flüchtlingen.<sup>10</sup> Problematisch erwies sich jedoch die Implementierung des Abkommens. So wurden bis Februar 2016 lediglich 583 Flüchtlinge in andere Mitgliedstaaten umgesiedelt.<sup>11</sup>

Als Resultat des Scheiterns einer effektiven Umverteilung erklärte der Europäische Rat die Zusammenarbeit mit Transitländern zur unmittelbaren „Priorität“, um ein „Ende der ‚Politik des Durchwinkens‘“<sup>12</sup> zu erreichen. Eine Schlüsselstellung nahm hierbei die Türkei als zentrales Transitland ein. Auf maßgebliche Initiative der deutschen Bundesregierung, die in Zusammenarbeit mit der niederländischen Ratspräsidentschaft Vorverhandlungen mit der türkischen Regierung um den damaligen Premierminister Ahmet Davutoğlu führte, einigten sich die Staats- und Regierungschefs im März 2016 nach langem politischen Tauziehen auf ein Abkommen mit der Türkei. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Türkei ihre Grenzen sichert, sodass Überfahrten nach Griechenland weit-

---

8 Eszter Zalan: EU leaders to define new priorities in Bratislava, in: Reuters, 6.9.2016.

9 Janis A. Emmanouilidis: Europe's Reactive and Protective Muddling Through: The Results of a Summit in Fire Fighting Mode, EPC Post-Summit Analysis, Brüssel 2015, S. 6.

10 Europäischer Rat: Tagung vom 25./26. Juni 2015, Schlussfolgerungen, S. 1-3.

11 Anna Reimann/Philipp Wittrock: Flüchtlings-Verteilung in der EU, in: Spiegel Online, 18.2.2016.

12 Europäischer Rat: Tagung vom 17./18. Dezember 2015, Schlussfolgerungen, S. 3; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Februar 2016, S. 4.

gehend unmöglich werden. Sollten doch Flüchtlinge auf den griechischen Inseln ankommen, werden diese von der Türkei zurückgenommen und im Gegenzug ein Flüchtling aus der Türkei nach Europa geschickt, bis die maximale Anzahl von 72.000 Migranten erreicht ist. Nicht betroffen sind die 45.000 Flüchtlinge, die sich zum Zeitpunkt des Abkommens bereits in Griechenland befanden. Sie sollen schrittweise in der Europäischen Union verteilt werden. Im Gegenzug erhält die Türkei eine erhebliche finanzielle Unterstützung in Höhe von 6 Mrd. Euro. Weiter ist vorgesehen, dass weitere EU-Beitrittskapitel mit der Türkei geöffnet und Visumfreiheit für türkische Staatsbürger eingeführt werden. Insbesondere der letzte Punkt ist umstritten, da vielfach ein Zuzug flüchtiger Kurden befürchtet wird. Zugleich ist unklar, ob die Visaliberalisierung überhaupt beschlossen wird, da sie an 72 Bedingungen geknüpft ist, die von der Türkei bisher nur unzureichend umgesetzt wurden.<sup>13</sup> Das 11-Punkte-Programm des EU-Türkei-Gipfels vom November 2015 und März 2016 sieht auch ein regelmäßiges Gipfeltreffen mit der türkischen Regierungsspitze vor. Damit stellt es ein institutionelles Novum dar, das vielleicht auch als ein Ausgangsmodell für zukünftige Gipfelbeziehungen zum Vereinigten Königreich dienen könnte.

Das EU-Türkei-Abkommen flankierte den dritten Schwerpunkt der vom Europäischen Rat beschlossenen Strategie: der Schutz der Außengrenzen. Dem Ziel kommt eine strategische Bedeutung zu, da ein effektiver Schutz der Außengrenzen eine Vorbedingung für Freizügigkeit innerhalb der Union darstellt. Der Europäische Rat appellierte ohne spezifische Nennung an die griechische Regierung, die Registrierung ankommender Flüchtlinge durch die Einrichtung sogenannter ‚Hotspots‘ (Registrierzentren) zu verbessern.<sup>14</sup> Auf der Oktobersitzung visitierte der Europäische Rat die schrittweise Errichtung eines integrierten Grenzmanagements sowie eines verschärften Kampfes gegen Schleuser an. Zudem stärkte er die EU-Grenzschutzagentur Frontex. Daraufhin folgende Vorschläge der Kommission zu einer gemeinsamen Grenzschutzereinheit, die auch gegen den Willen eines EU-Lands auf dessen Territorium operieren darf, trafen jedoch auf den Widerstand zahlreicher Mitgliedstaaten.<sup>15</sup>

Abschließend ergibt sich ein durchwachsendes Bild der Problemlösungsfähigkeit des Europäischen Rates in der Flüchtlingskrise. Die Beruhigung der Lage ist zu großen Teilen auf die unilaterale Entscheidung einiger Mitgliedstaaten zurückzuführen, die Balkanroute zu schließen. Der Europäische Rat konnte zwar mit dem EU-Türkei-Abkommen einen Erfolg vorweisen, jedoch steht aufgrund unübersehbarer Spannungen in den Sternen, ob die Vereinbarung von Dauer sein wird. Zudem erscheint die Kritik von Menschenrechtsorganisationen nicht unbegründet. Insbesondere vor dem Hintergrund des normativen Rahmens, der zumeist mit der EU-Außenpolitik assoziiert wird, erscheint der EU-Türkei-Deal fragwürdig. Zwar erwartet die Europäische Union von der Türkei „die Einhaltung höchster Standards in Bezug auf Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der

---

13 Europäischer Rat: Tagung vom 15. Oktober 2015, Schlussfolgerungen, S. 1; Europäischer Rat: Tagung vom 17./18. März 2016, Schlussfolgerungen; European Commission: EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, 19. March 2016; Janis A. Emmanouilidis: Elements of a Complex but still Incomplete Puzzle: An Assessment of the EU (-Turkey) Summit, EPC Post-Summit Analysis, Brüssel 2016, S. 1, 8.

14 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 15. Oktober 2015, S. 2-3; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. Dezember 2015, S. 1; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Februar 2016, S. 5; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. März 2016, S. 1-3.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 15. Oktober 2015, S. 2; Emmanouilidis: Europe's Reactive and Protective Muddling Through, 2015, S. 5.

Grundfreiheiten”<sup>16</sup>, inwiefern dieser Schutz tatsächlich gewährleistet wird, bleibt jedoch im Ungefähren. Manche Beobachter bewerten den Deal daher als eine Notlösung, der teilweise jedoch „mehr Probleme schafft, als er löst“<sup>17</sup>.

Daher stellt sich die Frage, worin die Gründe für die schwierige Entscheidungsfindung des Europäischen Rates liegen. Hier ist zunächst die unterschiedliche Präferenzintensität der Mitgliedstaaten offensichtlich. Da eine überproportionale Menge der Flüchtlinge die nordeuropäischen Staaten als Ziel hat, lastet auf diesen ein höherer Problemdruck als auf weniger betroffenen Mitgliedstaaten. Entsprechend gering ist die Bereitschaft Letzterer zu Zugeständnissen, da sie sich mit dem Status Quo arrangieren können. Hinzu kommen nationale Öffentlichkeiten, die der Zuwanderung generell skeptisch gegenüberstehen. Diese Tatsache fand ihre Entsprechung in der von einigen osteuropäischen Regierungen vertretenen kategorischen Ablehnung, muslimische Flüchtlinge aufzunehmen.<sup>18</sup>

### **Die Wirtschafts- und Währungsunion: Stillstand und Ad-hoc-Krisenmanagement**

Obwohl die akute Krisenphase der Wirtschafts- und Währungsunion vielfach schon als überwunden galt, war der Europäische Rat im Sommer 2015 als Entscheidungsinstanz in der bis dato wohl schwersten Krise der Währungsunion gefragt. In den Verhandlungen über die letzte Tranche des zweiten Sparpaketes weigerte sich die griechische Regierung, die Sparauflagen der Kreditgeber zu akzeptieren. Ein von der Regierung nach langen und ergebnislosen Verhandlungen durchgeführtes Referendum belegte zwar die mangelnde Akzeptanz des Sparpaketes innerhalb der griechischen Bevölkerung, konnte jedoch die ebenfalls unter dem Druck ihrer Wählerschaft stehenden restlichen Eurozonen-Mitglieder nicht zu einer nachgiebigeren Haltung bewegen. Folglich stand Griechenland, das kurz zuvor schon Kapitalverkehrskontrollen eingeführt hatte, Anfang Juli vor dem finanziellen Kollaps.

Die Staats- und Regierungschefs befassten sich auf drei Euro-Gipfeln im Juni und Juli 2015 mit der Situation in Griechenland. In sehr hart geführten Verhandlungen, während derer die deutsche Regierung sogar das Ausscheiden Griechenlands aus dem Euro ins Spiel brachte, verständigten sich Griechenland und die übrigen Eurostaaten auf ein drittes Rettungspaket in Höhe von 86 Mrd. Euro, das mit noch strengeren Spar- und Reformauflagen einhergeht. Das Ziel der griechischen Regierung, Schuldenerleichterungen zu erhalten, wird nur sehr indirekt und vage erwähnt, ein Schuldenschnitt sogar explizit ausgeschlossen.<sup>19</sup>

Wenngleich der Großteil der Verhandlungen im Kreise der Euro-Finanzminister in der Eurogruppe stattfand, verdeutlicht diese vorerst letzte Episode der Griechenlandrettung auch, dass die wahren Meilenstein-Entscheidungen nach wie vor vom Europäischen Rat getroffen werden. Ein Austritt Griechenlands hätte den Charakter der Währungsunion verändert und möglicherweise starke Marktreaktionen hervorgerufen. Derartige Entscheidungen sind nach wie vor ‚Chefsache‘. Die Griechenlandrettung zeigt auch, wie weitreichend der Europäische Rat teilweise in nationale Politiken eingreift. Die Auflagen gleichen einem Mikromanagement der griechischen Regierung, die im Gegenzug für weit-

---

16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. März 2016, S. 2.

17 Yves Pascouau: EU-Turkey Summit on the Refugee Crisis: Law and (Dis)Order?, EPC, Brüssel 2016, S. 1.

18 Christoph Sydow: Asylbewerber aus Syrien: Slowakei lehnt muslimische Flüchtlinge ab, in: Spiegel Online, 20.8.2015.

19 Euro-Gipfel: Schlussfolgerungen, 12. Juli 2015.

reichende Kredite weitgehend in ihrer Souveränität eingeschränkt wird. Dennoch ist auch in diesem Fall fraglich, inwiefern Probleme tatsächlich gelöst und nicht lediglich vertagt wurden. Es spricht nicht viel dafür, dass mit dem dritten Rettungspaket erreicht wird, was schon die ersten beiden nicht zu liefern vermochten. Daher ist davon auszugehen, dass die Spannungen in der Währungsunion fortbestehen und der Europäische Rat auch zukünftig als Krisenmanager gefragt sein wird.

Der Europäische Rat war im Bereich der Währungsunion jedoch nicht ausschließlich mit dem Krisenmanagement beschäftigt. Er befasste sich auch mit möglichen Reformen der institutionellen Architektur der Eurozone. Dahinter steht die kollektive Einsicht, dass die Instabilität und Krisenanfälligkeit der Währungsunion auch auf institutionelle Mängel des ursprünglichen Regelwerks zurückzuführen ist. Weder vermögen es der Stabilitäts- und Wachstumspakt, Verstöße gegen die Schulden- und Defizitregeln zu sanktionieren, noch wurden gemeinsame Instrumente wie ein Eurozonen-Budget geschaffen, um die Resilienz der Eurozone gegenüber wirtschaftlichen Schocks zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund wurde der Präsident der Europäischen Kommission vom Euro-Gipfel im Oktober 2014 mandatiert, in Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Europäischen Rates, der Europäischen Zentralbank, des Europäischen Parlaments und der Eurogruppe Vorschläge zur institutionellen Weiterentwicklung zu unterbreiten.<sup>20</sup> Dieser sogenannte „Bericht der Fünf Präsidenten“ sieht institutionelle Umbauten und Innovationen in den vier Teilgebieten Wirtschaftsunion, Fiskalunion, Finanzunion und politischer Union vor. Die Kernpunkte stellen eine Vollendung der Bankenunion, die Schaffung eines Europäischen Fiskalausschusses sowie langfristig die Schaffung eines europäischen Finanzministers dar. Während ein Teil der Vorschläge bis zum 30. Juni 2017 verwirklicht werden soll, wird für andere Elemente eine Realisierung bis 2025 vorgeschlagen. Die Vorschläge würden die Eurozone in die Richtung einer „wahren“ Wirtschafts- und Währungsunion weiterentwickeln, sind jedoch zugleich betont vorsichtig formuliert, was weitgehend als Zugeständnis an die derzeitige schwierige politische Lage gesehen wird.<sup>21</sup> Tatsächlich vermochten es auch die Reformvorschläge der fünf Präsidenten nicht, die Differenzen zwischen der nördlichen Koalition um Deutschland und der Südlichen mit Frankreich und Italien an der Spitze zu überbrücken. Der Dissens schlägt sich in neutralen Formulierungen des Europäischen Rates nieder. Er zog vorsichtig eine „Bilanz der Beratungen über den Bericht“ der fünf Präsidenten und bekräftigte, dass die Vertiefung der Eurozone fort-schreiten muss, nahm der Bericht jedoch lediglich „zur Kenntnis“.<sup>22</sup> Konkrete Maßnahmen wurden nicht initiiert. Die Staats- und Regierungschefs kamen darüber überein, sich bis Ende 2017 erneut mit dem Thema zu befassen. Dieser Zeitplan kommt einem Einverständnis gleich, dass substanzieller Fortschritt nicht mehr vor den Wahlen in Deutschland und Frankreich zu erwarten ist.<sup>23</sup>

---

20 Euro Gipfel: Schlussfolgerungen, 24. Oktober 2014.

21 Juncker, Jean-Claude: Die Wirtschafts- und Währungsunion vollenden (Bericht der Fünf Präsidenten), 2015, [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_de\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf); Emmanouilidis: Europe's Reactive and Protective Muddling Through, 2015, S. 2.

22 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 15. Oktober 2015, S. 6.

23 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. Dezember 2015, S. 5.



## Weitere Themen

### *Sicherheit und Verteidigung*

Auf seiner Sitzung im Juni 2015 diskutierte der Europäische Rat die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Die Staats- und Regierungschefs formulierten das Vorhaben, die GSVP „wirksamer, besser wahrnehmbar und stärker ergebnisorientiert zu gestalten“<sup>24</sup>, beispielsweise durch eine verstärkte Rüstungszusammenarbeit. Zudem wurden nationale Regierungen aufgefordert, die Verteidigungsausgaben in „ausreichender Höhe“<sup>25</sup> vorzusehen. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten im Juni 2016 die Vorstellung der „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik“ durch die Hohe Vertreterin Mogherini.<sup>26</sup>

### *Terror*

Der Europäische Rat brachte auf seiner Sitzung im Juni 2015 eine Überarbeitung der „Strategie der Inneren Sicherheit der EU“ auf den Weg. Zudem appellierte er an den Rat, neue Maßnahmen zur Terrorbekämpfung schneller zu beschließen. Diese umfassen in erster Linie eine Ausweitung des Datenaustausches zwischen nationalen Strafverfolgungsbehörden sowie Geheimdiensten als auch eine bessere Kontrolle der Außengrenzen zur Gefahrenabwehr. Der Europäische Rat erklärte sich infolge der Pariser Terroranschläge solidarisch mit Frankreich.<sup>27</sup>

### *Binnenmarkt und Handel*

Auf der Dezembersitzung befasste sich der Europäische Rat mit dem Verhandlungsstand zum Transatlantischen Handels- und Investment- und Partnerschaftsabkommen (TTIP) zwischen der Europäischen Union und den USA. Die Verhandlungen waren zuvor sichtlich ins Stocken geraten und insbesondere im deutschsprachigen Raum auf starken politischen Widerstand gestoßen. Der Europäische Rat bekräftigte seinen Willen, die Verhandlungen zügig und ambitioniert abschließen zu wollen. Zudem forderte er eine zielstrebige Durchsetzung des Fahrplans für die Binnenmarktstrategie, um den Binnenmarkt zu vertiefen und auf digitale Wirtschaftsbereiche auszudehnen.<sup>28</sup>

### *Energie und Klima*

Der Europäische Rat begrüßte die ehrgeizigen Ziele des UN-Klimagipfels in Paris im Dezember 2015 sowie die darauffolgende Mitteilung der Kommission „Nach Paris“<sup>29</sup>, die Schritte zur konkreten Umsetzung vorschlägt. Zudem sprach er sich erneut für die Energieunion aus und begrüßte die Vorlage eines Paketes zur Energieversorgungssicherheit durch die Kommission.<sup>30</sup>

---

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25./26. Juni 2015, S. 6.

25 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25./26. Juni 2015, S. 6.

26 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28. Juni 2016, S. 7.

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 25./26. Juni 2015, S. 5; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. Dezember 2015, S. 3-4.

28 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. Dezember 2015, S. 6; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28. Juni 2016, S. 4-5.

29 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Nach Paris: Bewertung der Folgen des Pariser Übereinkommens, Brüssel, 2. März 2016, COM(2016) 110 final.

30 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. Dezember 2015, S. 5-6.

### *Syrien und Libyen*

Der Europäische Rat nahm wiederholt Stellung zur Situation in Syrien und Libyen. Er bekräftigte den Willen der Mitgliedstaaten, den Islamischen Staat zu bekämpfen. Zugleich wies er dem syrischen Präsidenten Baschar al-Assad die Hauptschuld an der katastrophalen humanitären Situation in Syrien zu und appellierte an alle Konfliktparteien, einer politischen Lösung zuzustimmen. Auch an die libysche Regierung erging die Forderung, weitere demokratische Kräfte einzubinden und eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden.<sup>31</sup>

### *Wirtschaftspolitische Koordinierung*

Der Europäische Rat billigte die Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik im Rahmen des Europäischen Semesters auf der Sitzung im Februar 2016. In der darauffolgenden Sitzung im März 2016 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs die Prioritäten des Jahreswachstumsberichts und billigte die länderspezifischen Empfehlungen im Juni 2016.<sup>32</sup>

### **Zum Innenleben: Machtkonstellationen im Europäischen Rat**

Wer den häufig dominierenden Einfluss des Europäischen Rates im EU-System konstatiert, sollte auch die organinternen Machtkonstellationen analysieren.<sup>33</sup> Außenstehende Beobachter verfügen dabei nur über begrenzten Einblick in die Dynamik des Interaktionsgeflechts und der Konsultationen, Gespräche und Abstimmungen vor und während der Sitzungen. Durchgängig wurde in der Geschichte des Europäischen Rates eine französisch-deutsche Führungsrolle konstatiert,<sup>34</sup> bei der in den Eurokrisenjahre der Bundeskanzlerin ein nachhaltiger und zentraler Einfluss zugeschrieben wurde.<sup>35</sup> In der Flüchtlingskrise verschoben sich jedoch die Gewichte: Konnte Merkel in der Eurokrise aufgrund der deutschen Finanzstärke Instrumente zur Bewältigung anbieten, so war sie nun bei der angestrebten Quotenregelung auf die aktive Zustimmung anderer Mitgliedstaaten angewiesen. Diese Politik löste auch weitere Koalitionsbildungen aus. Unter dem Druck, den ihnen zugedachten Anteil von Flüchtlingen aufzunehmen, formierte sich Opposition insbesondere in der osteuropäischen Visegrád-Gruppe, die aus Polen, Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn besteht. Das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs stärkte auch die Position Italiens, das sich nun auf dem Weg in eine kleine Führungsgruppe sieht.<sup>36</sup>

Eine Untersuchung des Innenlebens des Europäischen Rates lässt auch den Einfluss der beiden Präsidenten in den Blick geraten: Nach einigen Schwächen zu Beginn seiner Amtsperiode wurde Donald Tusk als Präsident des Europäischen Rates eine konstruktive Rolle bei den Krisenverhandlungen zugesprochen. Offen ist aber, ob die polnische Regierung einer Wiederwahl des früheren polnischen Regierungschefs und innenpolitischen Gegners 2017 zustimmen wird. Verstärkt kritisiert wurde der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, insbesondere nach der Brexit-Abstimmung. Offen bleibt,

---

31 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 15. Oktober 2015, S. 5; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. Dezember 2015, S. 8; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, S. 7; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28. Juni 2016, S. 7.

32 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Februar 2016, S. 7; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 17./18. März 2016, S. 3; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28. Juni 2016, S. 4.

33 Wolfgang Wessels: *The European Council*, Houndsmills/Basingstoke 2016, S. 132-145.

34 Wessels: *The European Council*, 2016, S. 149.

35 Ryan Heath: *Power Matrix: Ranking Europe's Leaders and Ambassadors*, in: *Politico*, 28.4.2016.

36 Paul Dallison: *Merkel, Hollande, Renzi to hold Brexit summit*, in: *Politico*, 13.7.2016.

inwiefern sich die Kritik tatsächlich an der Person des Amtsinhabers entzündet oder lediglich eine allgemeine Unzufriedenheit der Mitgliedstaaten mit dem gemeinsamen Problemmanagement auf Juncker projiziert wird. Vor dem Hintergrund unversöhnlicher Interessensgegensätze auf Seiten der Mitgliedstaaten ist der Spielraum supranationaler Akteure wie Juncker und Tusk begrenzt. ‚Große Lösungen‘, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen, können zwar von den Gemeinschaftsinstitutionen vorangetrieben und beeinflusst werden, jedoch nicht gegen die nationalen Regierungen durchgesetzt werden.

### **Der Europäische Rat: Der Krisenmanager befindet sich in der Krise**

Der Europäische Rat hat im vergangenen Jahr maßgeblich die wesentlichen Entscheidungen der Europäischen Union vorbereitet und getroffen. Er stellte die Weichen für die anstehenden Verhandlungen zur Beendigung der britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Zugleich befasste er sich über das gesamte Jahr hinweg mit der Flüchtlingskrise. Das Wiederaufflammen der Eurokrise in Griechenland forderte ihn zudem als Krisenmanager in der Eurozone. Vor dem Hintergrund des Krisenmanagements sollte nicht vergessen werden, dass der Europäische Rat gleichermaßen in die Politiksteuerung des Alltagsgeschäfts der Europäischen Union eingebunden ist, für das er die Leitlinien vorgibt. So befasste er sich im Rahmen des Europäischen Semesters mit der Fiskal- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, trug zur Weiterentwicklung der GSVP bei und sprach seine Unterstützung für das Freihandelsabkommen mit den USA aus.

Die vielfältige Befassung des Europäischen Rates mit einer ganzen Reihe an Themen bestätigt seine zentrale Rolle im Institutionengefüge der Europäischen Union. In dieser Hinsicht war das vergangene Jahr keine Ausnahme des nun seit Jahrzehnten anhaltenden Trends zur intergouvernementalen Abstimmung auf EU-Ebene. Einige wesentliche Entscheidungen des Europäischen Rates in der Euro- sowie in der Flüchtlingskrise haben jedoch das supranationale EU-Instrumentarium verstärkt. Intergouvernemental in der Zusammensetzung hat der Europäische Rat erneut den Weg zu ‚mehr Europa‘ und zur Stärkung einiger supranationaler Organe bestritten.

Zugleich zeigt das vergangene Jahr wie vielleicht keines zuvor die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit des Europäischen Rates. Keines der drei wesentlichen Problemfelder – Brexit, Migration, Eurokrise – kann als Beispiel für effektives Krisenmanagement herhalten. In den letzten beiden Fällen gelang es zwar, den unmittelbaren Problemdruck zu bewältigen, eine nachhaltige Lösung ist jedoch weder im Bereich Migration noch bei der Währungsunion gefunden worden. Im Falle des Brexit muss sich im Laufe der Verhandlungen erst noch zeigen, ob der ‚worst case‘ – eine Trennung, die sowohl Großbritannien als auch die Europäische Union destabilisiert – verhindert werden kann. Dennoch lassen auch hier erste Reaktionen vermuten, dass die Regierungen zu keiner gemeinsamen Einschätzung kommen, welche Lehren aus dem jüngsten Schock für die Zukunft der Europäischen Union zu ziehen sind. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass der Europäische Rat auch im nächsten Jahr zuvorderst mit Krisenmanagement befasst sein wird.

Noch in der Eurokrise wurde die Schlüsselrolle des Europäischen Rates damit gerechtfertigt, dass nur die gewählten nationalen Spitzenvertreter über ausreichend Legitimität verfügen, um Schlüsselentscheidungen zu treffen. Mit den Schwächen des Krisenmanagements wird aber auch die Legitimität des Gipfels untergraben. Beschlüsse, die – falls sie überhaupt zustande kommen – nicht über das unbedingt Notwendige hinausgehen, stellen angesichts der Größe der derzeitigen Herausforderungen keine effektive Problemlösung

dar. Wenn die Ergebnisse des Europäischen Rates die Interessen der Unionsbürgerinnen und -bürger nicht mehr ausreichend zufrieden stellen, werden seine intransparenten Entscheidungen hinter verschlossenen Türen zu einem noch größeren Problem. Die gewählten nationalen Spitzenpolitiker können dann nicht zur Verringerung des Demokratiedefizits beitragen.

### **Weiterführende Literatur**

- Uwe Puetter: *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford 2014.
- Wolfgang Wessels: *The European Council*. Houndsmills/Basingstoke 2016.
- Maria Schäfer/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Wolfgang Wessels/Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Europa von A-Z*, 14. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 225-232.
- Marcello Carammia/Sebastian Princen/Arco Timmermans: *From Summitry to EU Government: An Agenda Formation Perspective on the European Council*, in: *Journal of Common Market Studies* 54(4) 2016, S. 809-825.