

Europäischer Rat

David Schäfer / Wolfgang Wessels

Der Europäische Rat, das Organ der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, war 2013 an maßgeblichen Entscheidungen in nahezu allen Bereichen der Europäischen Politik beteiligt. Von besonderer Bedeutung waren die Ukraine-Krise, die Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion um eine Bankenunion sowie die Wahl des neuen Kommissionspräsidenten.

Nimmt man die Zahl der Treffen und die Dramatik der Sitzungen, so kann man die Rückkehr zu einer Normalität feststellen. Nach den Krisenjahren 2010 bis 2012 bietet sich das Bild eines „business as usual“ mit üblichen Tagesordnungspunkten zu externen und internen Herausforderungen. Ein markantes Zeichen für diese Normalisierung ist das Fehlen von Treffen des Eurogipfels, an dem nur die Spitzenpolitiker der Eurostaaten teilnahmen und der in den Krisenjahren gravierende Entscheidungen zu zentralen Fragen nationaler Fiskalpolitik getroffen hatte.

Für Historiker der Zukunft kann rückblickend vielleicht eine institutionelle Weichenstellung des Europäischen Rats herausragen: die Auseinandersetzung mit dem Europäischen Parlament um die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission. Der von dem Parlament gewonnene Machtkampf signalisiert eine Machtverschiebung hin zu einem neuartigen Zweikammersystem, bei dem der Europäische Rat und das Europäische Parlament nach der Kompetenzerweiterung durch den Lissabonner Vertrag die Pole eines neuartigen Systems von Gewaltenteilung, von „checks and balances“ darstellen. Folgt man diesem Modell, würde die Kommission zunehmend zu einem parlamentarisch gelenkten (Ausführungs-)Organ des Europäischen Parlaments werden.

Mit den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 wurde die Neubesetzung der Führungspositionen der EU-Institutionen eingeläutet. Die Nominierung europaweiter Spitzenkandidaten der Parteienfamilien für das Amt des Kommissionspräsidenten schränkte de facto den Entscheidungsspielraum des Europäischen Rates bei der Nominierung eines Kandidaten weitgehend ein. In dieser Auseinandersetzung zwischen beiden Institutionen waren innerhalb des Europäischen Rates Konflikte erkennbar, die in Gegenstimmen von dem Vereinigten Königreich und Ungarn gipfelten. Diese Art von offenem und medienwirksam ausgetragenen Wahlvorgang mit einer (Kampf-)Abstimmung gegen die Präferenzen von zwei Regierungschefs war bisher unüblich. Sie kann das Ende einer politischen Kultur bedeuten, die bei allen Interessenunterschieden zwischen den Führungspersonlichkeiten von einem „Club spirit“ mit einer ausgeprägten Suche nach Konsens geprägt war.

Der Europäische Rat wählte im August auch seinen eigenen Präsidenten und den Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik. Wie bereits 2009 wurde um eine Besetzung nach parteipolitischen, Gender und geographischen Kriterien gerungen, die Frage nach der persönlichen Qualifikation geriet dabei in den Hintergrund. Der polnische Ministerpräsident und Konservative Donald Tusk wurde zum Präsidenten des Europäischen Rates gewählt. Mit der italienischen Außenministerin Federica Mogherini stellt

die Parteienfamilie der Sozialdemokraten und Sozialisten die zukünftige Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik.

Den Hintergrund der Aktivitäten des Europäischen Rates bildete auch im vergangenen Jahr die fortdauernde Wirtschaftskrise in vielen Mitgliedstaaten. Die hohe (Jugend-) Arbeitslosigkeit, die langsam einsetzende, aber doch sehr schwache wirtschaftliche Erholung sowie die unverändert hohe Verschuldung der öffentlichen Haushalte standen hoch auf der Tagesordnung des Europäischen Rates. Wenngleich die akute Krise des Euroraums vorüber zu sein scheint, sind die institutionellen Mängel des gemeinsamen Währungsraums nicht behoben. Mit der Verabschiedung der Bankenunion wurde jedoch ein weiteres ambitioniertes Vorhaben vom Europäischen Rat abgesegnet, der damit erneut als konstitutioneller Architekt der Wirtschafts- und Währungsunion agierte.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat von Juni 2013 bis August 2014

27./28. Juni 2013	Sitzung Europäischer Rat
24./25. Oktober 2013	Sitzung Europäischer Rat
19./20. Dezember 2013	Sitzung Europäischer Rat
06. März 2014	Außerordentliche Tagung zur Ukraine-Krise
20. März 2014	Sitzung Europäischer Rat
27. Mai 2014	Informelles Abendessen der Staats- und Regierungschefs zur Analyse der Wahlen zum Europäischen Parlament
26./27. Juni 2014	Sitzung Europäischer Rat
16. Juli 2014	Sondertagung Europäischer Rat
30. August 2014	Sondertagung Europäischer Rat

Quelle: Europäischer Rat, <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings?lang=de>.

Als zentrale Herausforderung für den Europäischen Rat als Krisenmanager für internationale Konflikte erwies sich die Eskalation der Lage in der Ukraine. Die Annexion der Krim und Sewastopols durch Russland sowie die Sezessionsbestrebungen in Teilen der Ukraine beschäftigten den Europäischen Rat mehrfach – so auch auf einem explizit dafür einberufenen Krisengipfel am 6. März 2014. Die Staats- und Regierungschefs sahen sich mit dem Dilemma konfrontiert, Entschlossenheit gegenüber Russland zu demonstrieren, ohne durch Sanktionen eine für beide Seiten abträgliche Wirtschaftskrise herbeizuführen, die es zudem Mitgliedern mit abweichenden Interessen erschwerte hätte, weiterhin mit einer Stimme zu sprechen. Der Europäische Rat konnte sich auf die Kompromissstrategie einigen, abgestufte Sanktionen einzuleiten, ohne die diplomatischen Kanäle zu schließen.

Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rats (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Juni 2013 bis Juni 2014)

Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt

Strategie Europa 2020: Beratungen über Umsetzung

Europäisches Semester: Fortsetzung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

EFSF/ESM: Fortführung und teilweise Einstellung der jeweiligen Unterstützungsprogramme

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

Bankenunion: Verhandlungen zu Einheitlichem Aufsichtsmechanismus und Einheitlichem Abwicklungsmechanismus erfolgreich beendet

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

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

Wirtschafts- und Industriepolitik: Stärkung der industriellen Basis angestrebt

Wettbewerbsfähigkeit: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit Maßnahmenkatalog

Binnenmarkt: Förderung des digitalen Binnenmarktes; Bürokratieabbau durch REFIT Programm

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

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

Erweiterung

Kroatien: Beitritt zum 01. Juli 2013

Serbien: Eröffnung der Beitrittsverhandlungen

Albanien: Ernennung zum Beitrittskandidaten

Georgien & Republik Moldau: Vorziehen der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens

Kosovo: Aufnahme von Verhandlungen zu Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

Klima- und Energiepolitik

Klima: Aussprache über Klima- und Energiepolitik 2020-2030

Energie: Verstärkte Koordinierung zur Diversifizierung der Energie-Zulieferer

Auswärtiges

GSVP: Diskussion des Evaluationsberichts

Ukraine: Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens; Verurteilung der Annexion von Krim und Sewastopol; Sanktionen gegenüber Russland

Syrien: finanzielle Hilfe und Bemühungen um Befriedung

Zypern: Begrüßung der Aufnahme von Wiedervereinigungsgesprächen

Afrika: Bestärkung Partnerschaft

Besetzung Spitzenämter

Kommissionspräsident: Jean-Claude Juncker nominiert; gekoppelt an politische Agenda für Amtsperiode

Präsident Europäischer Rat: Wahl von Donald Tusk

Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik: Wahl von Federica Mogherini

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Migration: Erörterung des Berichts der Task Force Mittelmeerraum; verstärkter Dialog mit Drittländern & höhere Aktivität von Frontex

Strategische Leitlinien: Festlegung eines Arbeitsprogramms 2015-2020 für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Sonstiges

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

NSA: Besorgnis über Informationsgewinnung der USA

Wissenschaft: Stärkung der Forschung zu Schlüsseltechnologien

Die Ukraine-Krise: Das Krisenmanagement im Spagat zwischen Diplomatie und Sanktionen

Die Koordinierung des auswärtigen Handelns der Union nahm im vergangenen Jahr breiten Raum im Europäischen Rat ein. Maßgebliche Themen waren die Gestaltung der östlichen Partnerschaft, bei der insbesondere die Eskalation der Konflikte in und um die Ukraine im Vordergrund stand, als auch die Evaluierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

Die Entwicklungen, die der unerwarteten Ablehnung durch die Ukraine des bereits ausgehandelten Assoziierungsabkommens mit der EU folgten, setzten eine Entwicklung in Gang, die auf mehreren Sondersitzungen den Einsatz der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat als zentrale Krisenmanagement- und Koordinierungsinstanz erforderte. Die Besetzung der Krim und Sewastopols durch Russland sowie die Sezessionsbestrebungen in Teilen der Ost-Ukraine gefährdeten die Stabilität in unmittelbarer Nachbarschaft der östlichen EU-Mitgliedstaaten. Insbesondere das aus Deutschland, Frankreich und Polen bestehende „Weimarer Dreieck“ trat als Schrittmacher im Europäischen Rat in Erscheinung.

Die Maßnahmen des Europäischen Rates gegenüber der Ukraine-Krise lassen sich auf drei Schwerpunkte verdichten. Erstens umfassen die getroffenen Maßnahmen politische und finanzielle Unterstützung für die Ukraine. Hierunter fallen sowohl die Unterzeichnung des politischen und wirtschaftlichen Teils des Assoziierungsabkommens, als auch die Erwägung weiterer Visaliberalisierungen. Darüber hinaus sagte der Europäische Rat auf der März-Sitzung finanzielle Unterstützung in Höhe von mindestens 11 Milliarden Euro über die folgenden Jahre zu.¹ Das zweite Kernelement der Strategie der Staats- und Regie-

¹ Janis A. Emmanouilidis: Historic Turning Point or Just Another Chapter? The Results of a Foreign Policy Summit, EPC Post-Summit Analysis, Brüssel 2014, S. 2-3; Europäische Kommission: EU-Kommission unterstützt Ukraine, Memo/14/159, 5. März 2014.

rungschefs bildete das Bemühen, den Druck auf Russland zu erhöhen, damit es die Unterstützung der Separatisten in der Ukraine einstellt. In mehreren Etappen verhängte und verschärfte der Europäische Rat seit Beginn der Krise die gegenüber Russland verhängten Sanktionen. Dies umfasste zunächst „weiche“ Sanktionen wie Visasperren oder den vorübergehenden Ausschluss Russlands aus den G-8. Nach dem Abschuss des Passagierflugzeugs MH-17 über der Ukraine, für den ukrainische Separatisten verantwortlich gemacht wurden, einigten sich die Mitgliedstaaten auf den Einstieg in „harte“ Wirtschaftssanktionen. Drittens beschleunigte der Europäische Rat den Assoziierungsprozess mit anderen Staaten in der Region. So wurden im Juni 2014 Abkommen mit Georgien und der Republik Moldau unterzeichnet.²

Das Handeln des Europäischen Rates wurde in der Öffentlichkeit ausgiebig thematisiert und teilweise als zu zögerlich kritisiert. Angesichts der unter den Mitgliedstaaten heterogenen Beziehungen zu Russland, die sich zwischen teils ausgeprägter Abhängigkeit und Beziehungen mit eher zu vernachlässigendem Stellenwert bewegen, und der oftmals zu beobachtenden Vielstimmigkeit der Mitgliedstaaten bei strittigen außenpolitischen Themen ist das an den Tag gelegte Vorgehen durchaus bemerkenswert. Dies gilt umso mehr im Vergleich mit anderen Krisen in den vergangenen Jahren, so beispielsweise im Falle Libyens. Im Europäischen Rat bildeten sich mehrere Gruppen: eine der östlichen und nördlichen Mitglieder, die sich direkt bedroht fühlen, eine Gruppe von wenig betroffenen südlichen Staaten und eine Gruppe von Mitgliedstaaten, bei denen die ökonomischen Kosten von Sanktionen mit der Notwendigkeit von politischen Signalen kollidierte.

Neben der Ukraine befasste sich der Europäische Rat mehrfach mit den Krisen im Irak und in Libyen. Er verurteilte die Gewalt und appellierte an die Konfliktparteien, die Zivilbevölkerungen zu schützen.

Neben einzelnen Länder- und Regionalschwerpunkten befasste sich der Europäische Rat auch mit einer Evaluierung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) unter Beteiligung des NATO-Generalsekretärs Anders Fogh Rasmussen. Die Grundlage bildete der Evaluationsbericht der Hohen Außenbeauftragten Catherine Ashton.³ Erstens soll die Wirksamkeit und öffentliche Wahrnehmung der GSVP erhöht werden. Dies umfasst ein verstärktes Engagement zur Cyberabwehr, die vermehrte Nutzung von Synergien sowie – gerade angesichts der Ereignisse in der Ukraine – verstärkte Anstrengungen, um die Energiesicherheit zu gewährleisten. Zweitens beschloss der Europäische Rat verschiedene Rüstungsprojekte, um die militärische Entwicklung der Fähigkeiten voranzutreiben. Drittens drücken die Staats- und Regierungschefs ihren Willen aus, die europäische Rüstungsindustrie zu stärken. Dieses Ziel soll durch gemeinsame Forschungsprogramme, gemeinsame Standards sowie einer Reihe weiterer Maßnahmen erreicht werden. Die Fortschritte sollen im Juni 2015 evaluiert werden.⁴ Allerdings erschienen sowohl die Evaluation als auch die beschlossenen Maßnahmen wenig ambitioniert. Angesichts der prekären Haushaltslage in einigen Mitgliedstaaten und des überwiegend kritischen Urteils über die militärischen Fähigkeiten der GSVP-Mitgliedstaaten ist fraglich, ob ein substantieller Fortschritt erreicht wird. Es ist bemerkenswert, dass sich die

2 Europäische Rat: Schlussfolgerungen, 20. März 2014, S. 12-14; siehe auch Emmanouilidis: *Historic Turning Point*, 2014, S. 3.

3 Europäische Rat: Schlussfolgerungen, 13./14. Dezember 2012, S. 9.

4 Europäische Rat: Schlussfolgerungen, 19./20. Dezember 2014, S. 4-10.

Staats- und Regierungschef erst vier Jahre nach Inkrafttreten des Lissaboner Regelwerks zur „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ intensiver mit diesen Fragen beschäftigt. Aus den veröffentlichten Schlussfolgerungen wird deutlich, dass sich die europäischen Spitzenpolitiker erneut nicht mit den zentralen „harten“ Fragen einer wirklichen europäischen Verteidigungspolitik beschäftigen wollten.

Nach der Krise: Weitere Schritte auf dem Weg zur einer Wirtschaftsregierung

Nach dem unmittelbaren Krisenmanagement in den vorangegangenen Jahren beschäftigte sich der Europäische Rat 2013 maßgeblich mit der Behebung der im Zuge der Eurokrise offen zu Tage getretenen institutionellen Mängel der Wirtschafts- und Währungsunion. Zugleich wurden die Bemühungen um eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung fortgesetzt. Wie Herman Van Rompuy in dem vom Europäischen Rat in Auftrag gegebenen Bericht zur Weiterentwicklung hin zu einer „echten Wirtschafts- und Währungsunion“ vorgeschlagen hatte,⁵ befasste sich der Europäische Rat im vergangenen Jahr mehrfach mit den Verhandlungen zur Bankenunion. Das ökonomische Rational zum Aufbau einer Bankenunion liegt in der Absicht begründet, den Teufelskreis zwischen steigenden Staatsschulden und insolventen oder zumindest von der Insolvenz bedrohten Banken zu brechen. Führende Banken gelten als „too big to fail“, aber auch „too big to be saved“ von einzelnen Mitgliedstaaten. Nach fast zwei Jahren Verhandlungen gab der Europäische Rat im März 2014 grünes Licht für den zwischen Rat und Europäischem Parlament ausgehandelten Kompromiss zur Bankenunion,⁶ der im April vom Europäischen Parlament bestätigt wurde und nunmehr rechtskräftig beschlossen ist. Die Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten wurden zu großen Teilen im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister geführt, aufgrund der Bedeutung des Verhandlungsgegenstands allerdings eng mit den Staats- und Regierungschefs abgestimmt. Hierbei unterstrich der Europäische Rat einmal mehr seine Rolle als institutioneller Architekt zur Gestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion. Mit ihren Beschlüssen zur Bankenunion haben die obersten Repräsentanten der „Herren der Verträge“⁷ erneut Teile nationaler Souveränität an EU-Organe abgetreten und hierbei insbesondere die Position der Europäischen Zentralbank gestärkt.

Die Bemühungen des Europäischen Rates um wirtschaftspolitische Koordinierung waren gekennzeichnet von andauernden Auseinandersetzungen um die richtige Strategie für Wachstum und Beschäftigung, ohne dafür das Ziel der Haushaltskonsolidierung aufzugeben. Zwar sahen die überwiegend „nordeuropäischen“ Staaten um Deutschland Haushaltskonsolidierung als primäres Ziel und Vorbedingung für nachhaltiges Wachstum an, stießen damit jedoch auf Widerstand aus der „südeuropäischen“ Koalition. Insbesondere Frankreichs Präsident Hollande und der neu gewählte, energische italienische Ministerpräsident Renzi betonten die Notwendigkeit größerer Flexibilität bei der Auslegung der Fiskalregeln und stellten diese teilweise gänzlich in Frage. Diese fortdauernde Auseinandersetzung führte zu verhärteten Fronten; sie lähmte insbesondere den so bedeutsamen deutsch-französischen Motor, der auch im vergangenen Jahr stotterte und kaum gemeinsame Initiativen auf den Weg brachte.

5 Europäischer Rat: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 27./28. Juni 2013, S. 4-8.

6 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 20. März 2014, S. 3.

7 Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 30.6.2009, 2 BvE 2/08 Rn. 233, 239.

Fernab der „großen Debatten“ gab der Europäische Rat Stellungnahmen zu nationalen Wirtschaftspolitiken ab, die nach dem Verfahren des „Europäischen Semesters“ anstanden, ein im Zuge der Eurokrise vereinbarter wirtschaftspolitischer Koordinierungsrahmen. Die Empfehlungen, die der Europäische Rat im Juni 2014 billigte, zielen länderübergreifend auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Strukturreformen sowie Schritte zur Haushaltskonsolidierung ab.⁸

Das erneuerte Bekenntnis zu den Zielen des Europäischen Semesters kann jedoch nur schwerlich über dessen Schwächen hinwegtäuschen. Als problematisch erweist sich insbesondere die – de facto – Unverbindlichkeit der Empfehlungen. Einer Studie des Europäischen Parlaments zufolge haben die Mitgliedstaaten weniger als zehn Prozent der empfohlenen Reformen umgesetzt. Von den insgesamt 141 Reformen, die die Europäische Kommission 2013 vorschlug, wurden lediglich zwölf in nennenswertem Umfang und nur eine vollumfänglich implementiert.⁹ Angesichts dessen ist es wahrscheinlich, dass die Diskussionen um die Schaffung effektiverer wirtschaftspolitischer Koordinierungsinstrumente den Europäischen Rat auch im folgenden Jahr begleiten werden.

Einen weiteren Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Europäischen Rat stellte der Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit dar. Insbesondere in den südeuropäischen Mitgliedstaaten hat diese im Zuge der Wirtschaftskrise dramatische Ausmaße erreicht. Griechenland wies die höchste Jugendarbeitslosigkeit mit 57,7% im März 2013 auf.¹⁰ Der Europäische Rat beschloss im Juni 2013 ein Aktionsprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit. Zentrale Zielmarke ist die Erfüllung der „Jugendgarantie“, wonach ein Jugendlicher bis 25 Jahre spätestens vier Monate, nachdem er die Ausbildung abschloss oder arbeitslos wurde, einen Arbeits- bzw. Praktikumsplatz oder die Möglichkeit zu weiterführender Bildung erhalten soll.¹¹ Hierfür werden noch zur Verfügung stehende Mittel des Europäischen Sozialfonds mobilisiert, zusätzliche 6 Mrd. Euro stehen für Beschäftigungsinitiativen in Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit über 25% zur Verfügung. Die Europäische Investitionsbank ist aufgefordert, zusätzliche Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit durchzuführen. Zudem appellierte der Europäische Rat an die Mitgliedstaaten, durch nationale Maßnahmen die Leistungsfähigkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu erhöhen und den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten.¹²

Verlierer nach Punkten gegenüber dem Europäischen Parlament: Der Europäische Rat bei der Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission

Nach den vom 22.-25. Mai 2014 stattfindenden Wahlen zum Europäischen Parlament entwickelte sich eine medial ausgetragene Auseinandersetzung zwischen Mitgliedern des Europäischen Rats und den Mehrheitsfraktionen im Europäischen Parlament um die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission. Hierbei ging es deutlich nicht nur um die

8 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26./27. Juni 2014, S. 7-8.

9 Europäisches Parlament: Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014. A comparison and an overview of implementation, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528743/IPOL-ECON_ET%282014%29528743_EN.pdf.

10 Eurostat: Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Altersgruppe, Daten für März 2014.

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 14./15. März 2013, S. 5.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 1-4; siehe auch: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. Oktober 2013, S. 9.

Personalie, sondern die grundsätzliche Kompetenzverteilung zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat. Die getroffenen Entscheidungen können zu zukunftsprägenden Weichenstellungen in der institutionellen Architektur des EU-Systems führen.

Art. 17(7) des im Dezember 2009 in Kraft getretenen und erstmals zur Anwendung kommenden Vertrags über die Europäische Union schreibt vor, dass der Europäische Rat „nach entsprechenden Konsultationen“ dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten „vorschlägt“. Dabei ist er verpflichtet, das Wahlergebnis zu „berücksichtigen“. Diese weiche Formulierung stand im Zentrum der Diskussionen; sie ist aber letztlich weniger ausschlaggebend als die harte Regelung, dass das Europäische Parlament den vom Europäischen Rat nominierten Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder „wählt“.

Die Vertragsartikel sehen so die notwendige Mitwirkung der beiden „Kammern“ vor. Diese Rechtsvorgaben einer gemeinsam geteilten Verantwortung lassen – wie angesichts vielfätiger Erfahrungen aus bekannten Zweikammersystemen zu erwarten – einen erheblichen und unterschiedlich gesehenen Interpretationsspielraum hinsichtlich der genauen Ausgestaltung der Kompetenzen von Europäischem Parlament und Europäischem Rat bei dieser Wahl zu.

Einige Mitglieder des Europäischen Rates neigten zu der Interpretation, dass der Berücksichtigung des Wahlergebnisses Genüge getan sei, wenn der Präsident der politischen Parteienfamilie mit dem höchsten Stimmenanteil zurechenbar wäre. Im Europäischen Parlament wurde diese Einschätzung nicht geteilt. Die meisten Parteienfamilien hatten sich vor der Wahl auf die Nominierung von „Spitzenkandidaten“ verständigt. Der Kandidat mit dem besten Wahlergebnis sollte quasi-automatisch Kommissionspräsident werden. Diese Auffassung bekräftigte das Parlament unmittelbar nach der Wahl, als die Vorsitzenden der Mehrheitsfraktionen die Anwartschaft von Jean-Claude Juncker aus der siegreichen Europäischen Volkspartei auf das Amt des Kommissionspräsidenten untermauerten.

Im Folgenden entwickelte sich eine intensiv geführte Debatte zwischen Mitgliedern des Europäischen Rates und Führungspersonlichkeiten des Europäischen Parlaments. Zwar fand sich unter den Staats- und Regierungschefs bei einer eigens zur Bewertung des Wahlergebnisses einberufenen Sondersitzung am 27. Mai keine Mehrheit für Jean-Claude Juncker, allerdings drehte sich das Blatt in den folgenden Tagen. Eine Schlüsselrolle nahm die deutsche Bundeskanzlerin Merkel ein. Nach zunächst kritischen Worten zu Juncker und dem Spitzenkandidaten-System drehte sich die öffentliche Meinung in Deutschland gegen die Regierungschefin. Die Wahl einer anderen Persönlichkeit als die Spitzenkandidaten war der Öffentlichkeit schwer zu vermitteln,¹³ so dass Merkel nunmehr doch Jean-Claude Juncker unterstützte. Kurz darauf erklärte sich auch der italienische Ministerpräsident Renzi mit Juncker einverstanden, nachdem ihm im Gegenzug signalisiert wurde, die Fiskalregeln flexibel auszulegen. Auch die zweifelnden Regierungschefs aus den Niederlanden und Schweden ließen sich zu einem positiven Votum für Juncker bewegen, so dass letztlich nur Ungarn und das Vereinigte Königreich gegen den Kandidaten stimm-

13 Simon Hix/Stuart Wilks-Heeg: Media coverage in Germany and the UK shows why both countries have radically different views over who should be the next Commission President, LSE Blog, 9. Juni 2014, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/09/media-coverage-in-germany-and-the-uk-shows-why-both-countries-have-radically-different-views-over-who-should-be-the-next-commission-president>.

ten.¹⁴ Im Juli wurde Juncker vom Europäischen Parlament zum Kommissionspräsidenten gewählt. Die „revolutionäre Idee“¹⁵ des Spitzenkandidaten-Systems kann für die „checks and balances“ in der institutionellen Architektur weitreichende Folgen haben: Es bindet die Kommission enger an das Parlament. Damit kann sich der Trend zu einer parlamentarischen Demokratie in Europa verstärken, indem die Exekutive von der Mehrheit des Parlaments getragen wird. Es führt damit zu einer parteipolitischen Politisierung der Europäischen Kommission, was einerseits ihre Glaubwürdigkeit in regulativen Fragen gefährden könnte, andererseits das Wählerinteresse erhöhen könnte.

Verknüpft wurde diese Wahl mit der Verabschiedung einer „strategischen Agenda“.¹⁶ So einigte sich der Europäische Rat darauf, dem Europäischen Parlament Jean-Claude Juncker als Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission vorzuschlagen. Gleichzeitig verständigte er sich auf die strategische Agenda der wichtigsten Prioritäten für die nächsten fünf Jahre und ersuchte die EU-Organe und die Mitgliedstaaten, diese Prioritäten bei ihrer Arbeit vollständig umzusetzen.¹⁷ Nicht nur dem Kommissionspräsidenten, sondern auch dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten will der Europäische Rat quasi als Junktum Leitlinien setzen bzw. ein „Regierungsprogramm“ vorschreiben. Diese Liste der Prioritäten sieht fünf Arbeitsschwerpunkte vor: eine „Union der Arbeitsplätze, des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit“, eine „Union, die alle Bürger befähigt und schützt“, eine „Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimapolitik“, eine „Union der Freiheit, Sicherheit und des Rechts“ sowie die „Union als starker globaler Akteur“.¹⁸ Die Punkte bilden einen sorgfältig austarierten Kompromiss. Auf Druck der Südländer wird zugesagt, den Stabilitäts- und Wachstumspakt flexibel auszulegen. Der Norden verhandelte erfolgreich das Bekenntnis zu Strukturreformen in das Arbeitsprogramm. Wie üblich ist auch zu prüfen, welche Themen nicht angeschnitten wurden: So werden keine Strategien zur Vertiefung mit Vertragsreformen erwähnt. Auch weiteren Schritten zur Erweiterung werden keine Priorität zugeschrieben.

Auch fernab der unmittelbaren Folgen für das EU-System liefert der Machtkampf wertvolle Einsichten in die derzeit herrschenden Dynamiken und Führungsstile im Europäischen Rat. Erstens zeigte sich die starke Orientierung Angela Merkels an der öffentlichen Meinung in Deutschland, was zu einer Kehrtwende der Bundeskanzlerin führte und insbesondere im Vereinigten Königreich mit Erstaunen und Enttäuschung zur Kenntnis genommen wurde. Zweitens weist das Wahlergebnis deutlich darauf hin, dass auch nach Beendigung der akuten Eurokrise Deutschland in der EU für viele Mitgliedstaaten weiterhin der wichtigste Referenzpunkt ist. Wenngleich die Niederlande und Schweden Juncker im Grunde weiterhin ablehnten, wogen sie dies doch sorgfältig gegenüber dem politischen Flurschaden ab, der durch die Opposition zu Deutschland entstanden wäre.¹⁹

14 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26./27. Juni 2014, S. 11; Peter Ludlow: Eurocomment. Preliminary Evaluation of the Informal Summit of 27 May 2014, 2014, S. 27-28.

15 Peter Ludlow: Eurocomment. Quarterly Commentary November 2013, 2013, S. 2.

16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26./27. Juni 2014, S. 1.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26./27. Juni 2014, S. 1.

18 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26./27. Juni 2014, S. 14-20.

19 Simon Tilford; John Springford: Why the push to install Juncker is so damaging, Centre for European Reform, 23 Juni 2014, <http://www.cer.org.uk/insights/why-push-install-juncker-so-damaging>.

Weitere Themen

Transatlantische Zusammenarbeit: Verärgerung und pragmatische Zusammenarbeit

In den transatlantischen Beziehungen positionierte sich der Europäische Rat sowohl in der Handelspolitik als auch zur Spionageaffäre um die National Security Agency (NSA). Er begrüßte auf der Sitzung im Juni 2013 die Aufnahme der Verhandlungen zum Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP). Das Freihandelsabkommen gilt als Teil verschiedener Maßnahmen, um das Wirtschaftswachstum in den EU-Mitgliedstaaten zu stimulieren.²⁰ Zu den Spähaktionen des amerikanischen Auslandsgeheimdiensts nahm der Europäische Rat in einer dem Thema gewidmeten Erklärung Stellung. Die Staats- und Regierungschefs beziehen sich darin auf die „große Besorgnis“ in der Bevölkerung und rufen dazu auf, in Gesprächen mit den USA „konstruktive Fortschritte“ in Fragen des Datenschutzes zu erreichen.²¹

Erweiterung und Nachbarschaftspolitik: vorsichtiges Abtasten

Der Europäische Rat eröffnete im vergangenen Jahr die Beitrittsverhandlungen mit Serbien und verlieh den Status des Beitrittskandidaten an Albanien.²² Während die Verhandlungen mit Serbien im Januar 2014 eröffnet wurden, steht die Aufnahme von Verhandlungen im Falle Albanien noch aus.

Migration: Schwächen im Krisenmanagement

Der Schutz der Außengrenzen beschäftigte den Europäischen Rat auch im vergangenen Jahr. Nach mehr als 400 toten Bootsflüchtlingen vor der italienischen Insel Lampedusa diskutierte der Europäische Rat auf der Sitzung im Dezember 2013 die Ergebnisse der „Task Force Mittelmeerraum“. Besonders die an das Mittelmeer angrenzenden und in erster Linie betroffenen Mitgliedstaaten betonten stets, dass es sich um kein nationales, sondern ein europäisches Problem handele. Eine Einigung über einen Verteilungsschlüssel unter den Mitgliedstaaten konnte auch unter dem Eindruck der tragischen Ereignisse nicht erzielt werden. Allerdings beschloss der Europäische Rat, die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern zu intensivieren sowie Frontex, die EU-Agentur zum Schutz der EU-Außengrenzen, zu stärken.²³

Steuerpolitik: ein Durchbruch

Einen Durchbruch konnte der Europäische Rat im Bereich der Steuerpolitik vermelden. Nachdem Luxemburg und Österreich den jahrelangen Widerstand gegen ein Abkommen zum automatischen Datenaustausch der Zinserträge aufgaben, war der Weg für eine Verschärfung des Kampfes gegen Steuerhinterzieher geebnet. Dieser Schritt verstärkt zudem die Glaubwürdigkeit und Verhandlungsmacht der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten, so dass auch in dieser Hinsicht Resultate näher rücken. Derzeit laufen Verhandlungen mit der Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino, die nach Ansicht mancher Beobachter als „Steuerparadiese“ den Steuerwettbewerb unzulässig verschärfen.²⁴

20 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 9.

21 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. Oktober 2013, S. 19.

22 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 12; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26./27. Juni 2014, S. 13.

23 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. Oktober 2013, S. 17-18; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 19./20. Dezember 2013, S. 21.

Van Rompuy: Ein Vermittler im Europäischen Rat

Mit dem Jahr 2014 geht auch die Amtszeit von Herman Van Rompuy zu Ende, des ersten hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats. Das Ende der Amtszeit ist Anlass, eine erste Bilanz zu ziehen, um die Auswirkungen dieser institutionellen Innovation des Vertrags von Lissabon zu diskutieren. Van Rompuy selbst hat eine lesenswerte Bilanz gezogen, die seine Sicht seines Wirkens in den Krisenjahren wiedergibt und sein Bekenntnis zu Europa dokumentiert.²⁵

Ausgangspunkt dieser Bilanz ist das Konzept, das sich in den Vertragsartikeln niederschlägt. Darin haben die Vertragsarchitekten ihrem Präsidenten nur einen begrenzten Handlungsspielraum eingeräumt.²⁶ Seine Wahlperiode ist im Vergleich zu der des Präsidenten der Kommission zunächst nur auf zweieinhalb Jahre angelegt, d.h. seine Kolleginnen und Kollegen können ihn nach relativ kurzer Zeit nicht mehr erneut wählen. Um eine Führungsrolle aufgrund von Erfahrungen und Erfolgen zu vermeiden, ist auch nur eine Wiederwahl möglich, d.h. nach fünf Jahren geht seine Amtszeit auf jeden Fall zu Ende. Auch im Hinblick auf seine Aufgaben sehen die Vertragsartikel eine enge Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission bei der Vorbereitung und Nachbereitung der Sitzungen des Europäischen Rats und bei der Außenvertretung der Union vor. Van Rompuy selbst verweist auf begrenzte formale Rechte.²⁷ Er selbst sieht seine eigene Rolle nicht als „Präsident von Europa“, sondern als „Brückenbauer“,²⁸ der die Konsenssuche im Europäischen Rat fördern bzw. erleichtern soll. In einer prägnanten Kurzformel: „neither a spectator, nor a dictator, but a facilitator“.²⁹ Mit diesem Rollenverständnis vor Augen haben die Mitglieder des Europäischen Rats 2009 den damals vergleichsweise unbekanntem belgischen Ministerpräsidenten, Van Rompuy, gegenüber den prominenteren in den Medien gehandelten Kandidaten Blair und Juncker vorgezogen.

Soweit außenstehende Beobachter das Geschehen im und um den Europäischen Rat verfolgen können, hat Van Rompuy eine im Sinne dieses Rollenverständnisses positive Bilanz vorzulegen. Er hat in den schwierigen Krisensitzungen der Jahre 2010 bis 2012 die Konsensfindung mit Kompromissformeln und hohem persönlichen Engagement als „ehrlicher Makler“ gefördert. Seine Erfolge im Sinne der Beschlussfassungsproduktivität seines Gremiums sind natürlich auch dem äußeren Druck, Ergebnisse erzielen zu müssen, geschuldet: Sein Nachfolger wird möglicherweise mehr Mühen bei der Konsenssuche haben, wenn die Zwänge zur Krisenbewältigung schwächer werden. Auch wenn Van Rompuy eine Reihe bemerkenswerter Reden gehalten hat, werden wohl keine Vorschläge von ihm in der Öffentlichkeit haften bleiben. Eine charismatische Rolle als „Mister Europe“ ist weder von ihm angestrebt worden, noch ist sie ihm aufgrund der Umstände zugefallen. Einmal mehr zeigte sich in der Amtszeit Van Rompuys, dass der Gestaltungsspielraum europäischer Führungskräfte maßgeblich von der Interessenkonstellation der großen Mit-

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 20. März 2014, S. 3; Emmanouilidis: *Historic Turning Point*, 2014, S. 8; Peter Ludlow: *Eurocomment. Preliminary Evaluation*, 19./20. Dezember 2013, S. 25-28.

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

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

27 Van Rompuy: *Europe in the Storm*, S. 79.

28 Van Rompuy: *Europe in the Storm*, S. 113.

29 Herman Van Rompuy, cit. in Luke Baker: *Europe’s Man in the Middle*, S. 1, <http://graphics.thomsonreuters.com/11/11/EuroVanrompuy.pdf>.

gliedstaaten abhängt. Die anfängliche Distanz zwischen Merkel und Sarkozy, die gravierenderen und anhaltenden Divergenzen zwischen Deutschland und Frankreich nach der Wahl von Hollande sowie die destruktive Rolle des Vereinigten Königreichs in den letzten Jahren beschränkten die Möglichkeiten Van Rompuy, weitreichende Initiativen voranzutreiben. Vor diesem Hintergrund gewann der konsensstiftende Aspekt seines Amtes maßgebliche Bedeutung. Die Wahl des langjährigen polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk im August 2014 folgte zwar den üblichen Kriterien der geographischen Ausgewogenheit – es war angebracht, nun auch den 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas einen Spitzenposten zu geben. Angesichts des Lebenslaufs von Tusk aus der polnischen Widerstandsbewegung ist jedoch offen, ob er nicht ein aktiveres Rollenverständnis anzustreben versucht.

Weiterführende Literatur

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

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

Maria Schäfer/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A-Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, Baden-Baden 2013, S. 233-240.