

# Europäischer Rat

David Schäfer / Wolfgang Wessels

Der Europäische Rat, das Organ der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten, war auch im vergangenen Jahr wieder das Forum wegweisender Debatten und maßgeblicher Beschlüsse zur Zukunft der Europäischen Union. Nachdem das unmittelbare Krisenmanagement der Finanzkrise seit 2008 und vielmehr noch der Schuldenkrise seit 2010 nahezu alle Ressourcen der politischen Führungspersonlichkeiten in Anspruch nahm, verbreiterte sich das Aktivitätenprofil des Europäischen Rates wieder. Wenngleich die Schuldenkrise nach wie vor die Agenda bestimmte, hing von einzelnen Gipfelentscheidungen nicht mehr die Zahlungsunfähigkeit einiger Mitgliedstaaten der Eurozone und somit eventuell sogar das Auseinanderbrechen der Währungsunion binnen weniger Tage ab. Die mittlerweile historische Rede von Mario Draghi, der im Juli 2012 betonte, die Europäische Zentralbank (EZB) werde die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) „um jeden Preis“ („*whatever it takes*“<sup>1</sup>) erhalten und gegebenenfalls im Rahmen des *outright monetary transactions*-Programms unbegrenzt Staatsanleihen aufkaufen, beendete die akute Gefahr des Auseinanderbrechens der Eurozone.

Unklar bleibt, ob es sich nur um die Ruhe vor dem nächsten Sturm handelt oder ob die Krise tatsächlich überwunden ist. Im positiven Szenario wirken die durchgeführten Strukturreformen und fiskalischen Konsolidierungsanstrengungen und stabilisieren die wirtschaftliche und politische Lage. Möglich ist jedoch auch, dass sich die Märkte nicht dauerhaft von der Ankündigung der EZB beruhigen lassen und es rasch zu einem neuen Ausbruch der Krise kommt. Zumindest im vergangenen Jahr verschafften die Maßnahmen der EZB dem Europäischen Rat die Zeit, sich über kurzfristiges Rettungsmanagement hinaus dem in mittelfristiger Perspektive notwendigen institutionellen Umbau der WWU zu widmen. Mit dem gesunkenen Druck seitens der Märkte verringerte sich jedoch der auf den Staats- und Regierungschefs lastende Handlungszwang und somit die Bereitschaft, Souveränitätsrechte abzugeben. Bisher ist kein Konsens über die Eckpunkte eines tiefgreifenden Umbaus zu einer „echten“ WWU erzielt worden. Insbesondere die Bankenunion und die Finanztransaktionssteuer sind zwei prominente Streitpunkte.

Die Chefs der Exekutive nutzten erneut den Europäischen Rat, um – wie seit der Verabschiedung der so genannten Delors-Pakete in den achtziger Jahren – den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 de facto zu verabschieden. Die Haushaltsverhandlungen verdeutlichen den Charakter der Treffen des Europäischen Rates als Letztverhandlungsinstanz für kontroverse und von nationalen Öffentlichkeiten durchaus misstrauisch verfolgte Entscheidungen. Die Gipfelresultate werden medial stets mit der Frage nach Gewinnern und Verlieren verknüpft, was den Verhandlungsdruck auf die Staats- und Regierungschefs erhöht und die Kompromissfindung erschwert.

Im Bereich des auswärtigen Handelns positionierte sich der Europäische Rat zu den internationalen Konfliktherden Iran, Mali und Syrien. Weitere Themen auf der Agenda war der Kampf gegen Steuervermeidung und -betrug, Energie und die Erweiterungspolitik.

---

1 Rede vom Präsidenten der Europäischen Zentralbank: Verbatim of the Remarks made by Mario Draghi, 26. Juli 2012, <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

Tabelle 1: Termine Europäischer Rat sowie „Euro-Gipfel“ von Juni 2012 bis Juni 2013

28./29. Juni 2012	Sitzung Europäischer Rat und Euro-Gipfel
18./19. Oktober 2012	Sitzung Europäischer Rat
22./23. November 2012	Informelles Treffen des Europäischen Rates
13./14. Dezember 2012	Sitzung Europäischer Rat
07./08. Februar 2013	Sitzung Europäischer Rat
14./15. März 2013	Sitzung Europäischer Rat und Euro-Gipfel
22. Mai 2013	Sitzung Europäischer Rat
27./28. Juni 2013	Sitzung Europäischer Rat

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

Ein zentraler Punkt der Analyse ist die Frage der Binnendynamik und damit der Machtkonstellationen zwischen den Mitgliedstaaten, die jedoch für den außenstehenden Beobachter schwierig nachzuvollziehen sind. Allgemein konstatiert wird ein dominanter Einfluss der Bundeskanzlerin als Ausdruck einer widerwillig wahrgenommenen Rolle Deutschlands als Hegemonialmacht.<sup>2</sup> Nach Bewältigung der Kosten für die Wiedervereinigung zeigte sich in der Eurokrise die große Machtfülle des wiedervereinigten Deutschlands. Die wirtschaftliche Stärke Deutschlands findet vor dem Hintergrund der lahmen Wirtschaftsleistung Frankreichs statt, was die deutsche Überlegenheit noch massiver erscheinen lässt. Ob es sich um eine nur zeitweise Abstufung Frankreichs zum Juniorpartner handelt, hängt nicht zuletzt vom weiteren Verlauf der Schuldenkrise ab. Derzeit zeigt sich, dass das deutsch-französische Tandem im Europäischen Rat zwar weiterhin Zugkraft und für die Kompromissfindung fundamentale Bedeutung besitzt,<sup>3</sup> zugleich scheint Deutschland bildlich gesprochen klarer denn je zuvor den vorderen Sitz des Tandems eingenommen zu haben und dort fest im Sattel zu sitzen.<sup>4</sup> Der insbesondere bei der Sitzung des Europäischen Rates am 28./29. Juni 2012 beobachtete Versuch des neuen französischen Präsidenten Hollande, das Gleichgewicht durch eine Koalition der südeuropäischen Mitgliedstaaten der Eurozone wieder herzustellen, gilt als wenig erfolgversprechend. Zwar gelang es Frankreich, Italien und Spanien zunächst den Eindruck zu erwecken, Deutschland Zugeständnisse abgerungen zu haben. Doch spätestens die bis heute schleppend verlaufenden Detailverhandlungen zu den damals getroffenen Grundsatzentscheidungen wie dem Aufbau einer Bankenunion haben den vermeintlichen Verhandlungserfolg wieder relativiert. Erstens sind die auch parteipolitisch heterogenen südeuropäischen Regierungen in ihren Interessenlagen zu unterschiedlich, um eine effektive Koalition zu bilden. Zweitens liegt der Status-quo-Vorteil bei Deutschland und den nördlichen Mitgliedstaaten; der aus den Interessengegensätzen resultierende Stillstand schadet somit eher den südlichen Mitgliedstaaten, da sie es sind, die Unterstützungsmaßnahmen benötigen. Hinzu kommen wirtschaftliche Schwierigkeiten, die gerade im Politikfeld der Wirtschafts- und Währungsunion einschlägig sind und die Durchsetzungsfähigkeit limitieren.

2 Schäfer, David: Der Fiskalvertrag – ein Ausdruck deutscher Hegemonie in der Europäischen Union?, in: *Integration* 2/2013, S. 107-123; *The Economist*: The Reluctant Hegemon: Special Report Germany, 15. Juni 2013, S. 3-16.

3 Krotz, Ulrich/Schild, Joachim: *Shaping Europe: France, Germany, and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford 2013, S. 201-202.

4 Schäfer: *Der Fiskalvertrag*, 2013, S. 121-122.

Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rats (Schlussfolgerungen des Europäischen Rat, Juni 2012 bis Juni 2013)

<p><b>Finanzen, Euro, Wirtschaft und Binnenmarkt</b></p> <p><i>Strategie Europa 2020:</i> Aufruf zu Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen und Fortsetzung bereits beschlossener Maßnahmen</p> <p><i>Europäisches Semester:</i> Fortsetzung unter Aufsicht der Europäischen Kommission; Synthesebericht von permanentem Präsidenten über Verbesserungsmöglichkeiten</p> <p><i>ESM:</i> Finanzhilfe an Zypern; prinzipielle Einigung, direkte Bankenrekapitalisierungen zu ermöglichen</p> <p><i>Reform der WWU:</i> Vorlage und Diskussion des Berichts von Van Rompuy: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion</p> <p><i>Institutionelle Architektur der Eurozone:</i> Verfahrensordnung für Euro-Gipfel wird angenommen</p> <p><i>Bankensektor und Finanzmarktregulierung:</i> Verhandlungen zu einer Bankenunion: grundsätzliche Einigung auf einen gemeinsamen Bankenaufsichtsmechanismus</p> <p><i>Pakt für Wachstum und Beschäftigung:</i> Weitere Implementierung durch Erhöhung des Eigenkapitals von Europäischer Investitionsbank und Umwidmung von Strukturfonds-Mitteln</p> <p><i>Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (Fiskalpakt oder Fiskalvertrag):</i> Begrüßung des Inkrafttretens am 1. Januar 2013</p> <p><i>Jugendarbeitslosigkeit:</i> Beschäftigungsinitiative und Unterstützung der Jugendgarantie, um jungen Menschen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern</p> <p><i>Handelspolitik:</i> Aufnahme der Verhandlungen mit den USA zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft; erneutes Bekenntnis zu Handelsabkommen mit Japan, Kanada und Singapur sowie Nachbarschaftsstaaten</p> <p><i>Binnenmarkt:</i> Forderung „weiterer Anstrengungen“ zur Vertiefung des Binnenmarktes; Erneuerung der Zielvorgabe eines digitalen Binnenmarktes bis 2015</p> <p><i>Steuerpolitik:</i> Automatischer Informationsaustausch und vermehrte internationale Kooperation zur Verhinderung von Steuerbetrug und -vermeidung; Diskussion einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer</p>
<p><b>Erweiterung</b></p> <p><i>Kroatien:</i> Beitritt zum 01. Juli 2013</p> <p><i>Serbien und Montenegro:</i> Eröffnung der Beitrittsverhandlungen</p> <p><i>Kosovo:</i> Aufnahme von Verhandlungen zu Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen</p>
<p><b>Klima- und Energiepolitik</b></p> <p><i>Energie:</i> Vollendung des Binnenmarktes bis 2014 und Ausbau der Verbundnetze bis 2015; größere Anstrengungen zu Schutz von Atomkraftwerken</p>
<p><b>Auswärtiges</b></p> <p><i>GSVP:</i> Anfrage an C. Ashton zur Anfertigung eines Evaluationsberichts</p> <p><i>Mali:</i> Begrüßung des französischen Militäreinsatzes</p> <p><i>Syrien:</i> Diskussion um Waffenlieferungen an Rebellen und Sanktionen</p> <p><i>Iran:</i> Besorgnis gegenüber Atomprogramm</p>
<p><b>Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</b></p> <p><i>Gemeinsames Europäisches Asylsystem:</i> Aufforderung zu rascher Beschlussfassung</p> <p><i>Migration:</i> verstärkter Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit mit Staaten im südlichen Mittelmeerraum</p>
<p><b>Sonstiges</b></p> <p><i>Mehrjähriger Finanzrahmen:</i> Abschluss der Verhandlungen für die Haushaltsperiode 2014-2020</p> <p><i>Innovation und Forschung:</i> Vollendung des Europäischen Forschungsraumes bis 2014</p>

## **Der Europäische Rat als konstitutioneller Architekt: eine „echte“ Wirtschafts- und Währungsunion als nächste Etappe auf dem Weg zu einer Politischen Union?**

Die Unzulänglichkeiten im institutionellen Gefüge der Währungsunion traten in der Schuldenkrise offen zu Tage. Dies belebte die Diskussionen über die konstitutionellen Grundlagen der Union. Der Europäische Rat war zentrales Forum dieser Diskussionen, da ihm als konstitutioneller Architekt eine zentrale Rolle bei Änderungen der Vertragsgrundlagen zukommt. Die gemeinsame Währung hat die Interdependenz in der Eurozone und damit einhergehend die Notwendigkeit, kooperative Problemlösungsansätze zu nutzen, noch einmal erhöht. Dies hat Diskussionen über die Fortentwicklung der EU hin zu einer „Politischen Union“ befeuert. Trotz begrifflicher Unklarheiten bezeichnet diese im Kern zumeist die Weiterentwicklung der EU zu einer supranationalen politischen Gemeinschaft mit weitgehender Kompetenzverlagerung von den Nationalstaaten auf das supranationale europäische Zentrum.<sup>5</sup> Ausgestaltung und Form einer Politischen Union sind Gegenstand lebhafter Diskussionen. Die so genannte „Zukunftsgruppe“, der neben dem deutschen Außenminister Westerwelle noch neun weitere Außenminister aus EU-Staaten angehören, legte im September 2012 einen Bericht zur zukünftigen Entwicklung der EU vor. Der Bericht spiegelt nicht die Regierungspositionen, sondern lediglich „persönliche Gedanken“<sup>6</sup> der Außenminister wieder. Sie schlagen darin weitgehende Integrations Schritte vor. Der Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) soll zu einem Europäischen Währungsfonds ausgebaut, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Mehrheitsentscheidungen eingeführt und in internationalen Institutionen ein gemeinsamer Sitz wahrgenommen werden. Zudem ist angedacht, der Europäischen Kommission weitere Befugnisse zu übertragen<sup>7</sup>. Mit einer raschen Umsetzung der Vorschläge ist nicht zu rechnen; dennoch belegt die Arbeit der Zukunftsgruppe, dass die Diskussion um die konstitutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Union wieder an Fahrt gewonnen hat.

### *Van Rompuy's Bericht zur Zukunft der WWU*

Der Kern der konstitutionellen Debatten konzentrierte sich auf die Wirtschafts- und Währungsunion. Ausgangspunkt weitreichender Reformen des Institutionengefüges war die Sitzung des Europäischen Rates im Juni 2012, die noch vor der Ankündigung von EZB-Präsident Draghi stattfand und von großem Druck auf spanische und italienische Staatsanleihen gekennzeichnet war.<sup>8</sup> Der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, legte in Zusammenarbeit mit den Präsidenten von Europäischer Kommission, Eurogruppe und Europäischer Zentralbank einen gemeinsamen Bericht zum Umbau der WWU vor. Durch Überwindung der Konstruktionsfehler nach dem Vertrag von Maastricht verfolgen die Reformen das Ziel, eine „echte“<sup>9</sup> Wirtschafts- und Währungsunion zu begründen. Im ersten Bereich, dem „integrierten Finanzrahmen“, war die „oberste Priorität“<sup>10</sup> des Europäischen Rates die Schaffung einer Bankenunion. Es gelte, den „Teufelskreis“<sup>11</sup> zwi-

---

5 Vgl. Margedant, Udo: Politische Union, in : Bergmann, Jan (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 4. Auflage, Baden-Baden, 2012, S. 741.

6 Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas („Zukunftsgruppe“), 17. September 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171791/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>, S. 1.

7 Ebd., S. 3, 6-7.

8 Emmanouilidis, Janis A.: The Prospects of Ambitious Muddling Through: The Results of an EU Summit in Deep Crisis Mode, European Council Post-summit Analysis, Brüssel, 02. Juli 2012, S. 2.

9 Europäischer Rat, der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 26. Juni 2012, S. 1.

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

schen Banken und Staatsanleihen zu brechen. Der Bericht von Van Rompuy strebte an, die drei konstitutiven Elemente einer europäischen Bankenunion zu verwirklichen: eine integrierte Aufsicht, ein europäisches Einlagensicherungssystem und eine europäische Restrukturierungsregelung.<sup>12</sup> Im Bereich des zweiten Schwerpunkts, dem „integrierten Haushaltsrahmen“, fordert der Bericht von Van Rompuy einen „qualitativen Sprung hin zu einer Fiskalunion“<sup>13</sup> und auf lange Sicht eine Fiskalkapazität der Eurozone sowie gemeinsame Schuldtitel, um die Eurozone besser gegen externe Schocks abzusichern.<sup>14</sup> Um drittens einen „integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen zu erreichen, greift der Bericht das Modell vertraglicher Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten der Eurozone und EU-Organen auf, in denen sich die Mitgliedstaaten zu Strukturreformen und fiskalischer Konsolidierung verpflichten.<sup>15</sup> Damit würde die „Peitsche“ Konditionalität bei Inanspruchnahme eines EFSF- und ESM-Programms um das „Zuckerbrot“ in Form finanzieller Anreize für wirtschaftspolitische Reformen ergänzt werden. Viertens befasst sich der Bericht mit Reformvorschlägen, um die demokratischen Legitimität zu erhöhen.<sup>16</sup>

### *Zögerliche Umsetzung*

Der Europäische Rat hat die Anregungen aus dem Bericht bisher nur ansatzweise umgesetzt. Die Reformanstrengungen, die durch den Bericht auf der Sitzung im Juni 2012 angestoßen wurden, sind bei den folgenden Gipfeln weitgehend erlahmt. Die Staats- und Regierungschefs stellten sich weder hinter das stufenartige Modell zum Umbau der WWU, wie es Van Rompuy vorschlug, noch hinter den unterbreiteten Zeitplan.<sup>17</sup> Eine Grundsatzvereinbarung über die Ausgestaltung des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus erzielten die Finanzminister am Vortag des Dezember-Gipfels. Auf deutsch-französischen Vorschlag hin werden nur Banken, die eine gewisse Bilanzsumme überschreiten, von der Europäischen Zentralbank beaufsichtigt. Sparkassen und Landesbanken fallen nicht unter die gemeinsame Aufsicht. Ungeklärt bleiben die Bedingungen für direkte Bankenrekaptalisierungen durch den ESM sowie die Ausgestaltung des einheitlichen Abwicklungsmechanismus als Teil des Bemühens zur Unterbrechung des Teufelskreises zwischen Banken- und Staatsschulden.<sup>18</sup> Da umfangreiche Finanzmittel involviert sind, ist mit noch schwierigeren Verhandlungen als im Falle des Aufsichtsmechanismus zu rechnen. Eine gemeinsame Einlagensicherung steht vorerst nicht mehr zur Diskussion, stattdessen ist eine Harmonisierung nationaler Instrumente wahrscheinlich. Der Aufbau einer gemeinsamen Fiskalkapazität der Eurozone oder einer engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung anhand des Vertragsmodells erwies sich bisher als nicht konsensfähig.<sup>19</sup> Ebenso verblieb der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen im Allgemeinen, was mögliche Maßnahmen zum Umbau der Legitima-

- 
- 11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, 18. Oktober 2012, S. 3.
  - 12 Europäischer Rat, der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 26. Juni 2012, S. 4-5.
  - 13 Ebd., S. 5.
  - 14 Emmanouilidis, Janis A.: Steps but no Roadmap towards GEMU: The Results of a Disappointing Summit, European Council Post-Summit Analysis, Brüssel, 17. Dezember 2012, S. 5.
  - 15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 9.
  - 16 Europäischer Rat, der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, 26. Juni 2012, S. 7.
  - 17 Emmanouilidis: Steps but no Roadmap towards GEMU, 2012, S. 1.
  - 18 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion, 18. Oktober 2012, S. 3.
  - 19 Emmanouilidis, Janis A.: Foretastes of a “New Normal”: The Results of a Low Profile Summit, European Council Post-Summit Analysis, Brüssel, 01. Juli 2013, S. 5-7; Emmanouilidis: Steps but no Roadmap towards GEMU, 2012, S. 3-4; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 9.

tionsgrundlagen der WWU betrifft. Er stellt fest, dass jede Maßnahme „in Richtung einer verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung (...) mit weiteren Schritten in Richtung einer verstärkten Legitimität und Rechenschaftspflicht einhergehen“<sup>20</sup> müsse.

Die stockenden Verhandlungen zeigen dreierlei: erstens hat der Einigungsdruck abgenommen, seitdem die aktive Phase der Schuldenkrise überwunden ist. Zweitens berührt die institutionelle Weiterentwicklung der Währungsunion Kernbereiche staatlicher Souveränität, was die Entscheidungsfindung erschwert. Drittens wirft die Bundestagswahl in Deutschland ihren Schatten voraus. Sie engt den Verhandlungsspielraum der Bundesregierung ein; ohne diesen sind weitreichende und der Größe der Herausforderungen angemessene Beschlüsse wenig wahrscheinlich.

### **Der Europäische Rat als wirtschaftspolitische Koordinierungsinstanz: viele Worte, wenige Taten?**

Der Europäische Rat baute im vergangenen Jahr seine Rolle als zentrale Koordinierungsinstanz der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten auf höchster Ebene aus. Ein deutlicher Hinweis, dass sich der Europäische Rat vermehrt mit dem Management der sozialen Folgen der Wirtschaftskrise befasst, ist die Verabschiedung eines Aktionsprogramms gegen Jugendarbeitslosigkeit. Der Europäische Rat unterstützte die sogenannte Jugendgarantie, wonach ein Jugendlicher bis 25 Jahre bis spätestens vier Monate, nachdem er die Ausbildung abschloss oder arbeitslos wurde, einen Arbeits- bzw. Praktikumsplatz oder die Möglichkeit zu weiterführender Bildung erhalten soll.<sup>21</sup> Das Maßnahmenpaket enthält die Aufforderung an die Mitgliedstaaten, die Leistungsfähigkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung zu erhöhen und den Faktor Arbeit steuerlich zu entlasten, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern. Ein Teil der Strukturfondsmittel soll gezielt die Beschäftigung junger Menschen fördern. Für die Beschäftigungsinitiative werden 6 Mrd. Euro mobilisiert. Regionen mit einer Arbeitslosenrate von über 25% werden ab Januar 2014 finanziell unterstützt.<sup>22</sup>

#### *Pakt für Wachstum und Beschäftigung und Europäisches Semester*

Mit dem auf der Sitzung im Juni 2012 beschlossenen Pakt für Wachstum und Beschäftigung beschloss der Europäische Rat einen neuen Handlungsrahmen zum Kampf gegen die Wirtschaftskrise. Mit einem Anstieg des eingezahlten Kapitals der Europäischen Investitionsbank (EIB) um 10 Mrd. Euro, sogenannten „Projektbonds“ als Kofinanzierungsmodelle für Infrastrukturmaßnahmen und der Umwidmung von 55 Mrd. Euro aus Strukturfonds-Mitteln, um zielgerichteter Wirtschaftswachstum zu stimulieren, zeigt der Pakt – insbesondere auf Druck Frankreichs und der südeuropäischen Staaten – das Bemühen, die sozialen Folgen der Krise abzumildern und die Austeritätspolitik mit anderen Maßnahmen zu flankieren. Es bleibt jedoch zweifelhaft, ob das Volumen des Paktes ausreicht, um eine wesentliche Wirkung zu erzielen.<sup>23</sup>

Im Rahmen des Europäischen Semesters, einem im Zuge der Schuldenkrise ins Leben gerufenen Instrument zur Koordinierung der Wirtschafts- und Fiskalpolitiken der Mitgliedstaaten, nahm der Europäische Rat seine Rolle als Koordinierungsinstanz auf höchster

---

20 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, März 2013, S. 9; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 13./14. Dezember 2012, S. 5.

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

22 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 1-3.

23 Emmanouilidis: The Prospects of Ambitious Muddling Through, 2012, S. 6.

Ebene wahr. Ausgangspunkt war der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission, dessen Fokus auf Strukturreformen, dem Kampf gegen Steuervermeidung und auf Haushaltskonsolidierung lag,<sup>24</sup> sowie die daraufhin erstellten nationalen Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme. Der Europäische Rat billigte trotz skeptischer Stimmen in der Öffentlichkeit die landesspezifischen Empfehlungen der Kommission, worauf das Defizitverfahren für einige Mitgliedstaaten eingestellt und für andere ein größerer Zeithorizont, um einen ausgeglichen Haushalt zu erreichen, festgelegt wurde.<sup>25</sup> Der Beschluss weckte Zweifel an der Durchsetzungsfähigkeit und Effektivität der Koordinierungsanstrengungen, da sich das nachsichtige Vorgehen vor dem Hintergrund in manchen Mitgliedstaaten nur zögerlich oder gar nicht durchgeführter Strukturreformen zunächst nicht erschließt. Es erweist sich weiterhin als problematisch, dass es die Mitgliedstaaten sind, die über „Sünder“ in den eigenen Reihen befinden müssen. Dies führt zu einem Solidarisierungsreflex, um im Falle eigener Probleme selbst mit Nachsicht rechnen zu können. Angesichts dessen bleibt fraglich, inwiefern das Europäische Semester ein effektives Koordinierungsinstrument darstellt. Auf der Oktobersitzung 2012 ersuchte der Europäische Rat den Vorsitz, einen Synthesebericht über Erfahrungen im Europäischen Semester anzufertigen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.<sup>26</sup>

#### *Binnenmarkt- und Außenhandelspolitik*

Die mit der Schuldenkrise einhergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten haben zu einer Belebung der Binnenmarkt- und Handelspolitik geführt. Dieser Prozess wurde auf höchster Ebene im Europäischen Rat von den Staats- und Regierungschefs vorangetrieben. In einer zweigleisigen Strategie war der Europäische Rat bemüht, sowohl die Vertiefung des Binnenmarkts in die Wege zu leiten als auch Handelshemmnisse im Außenhandel abzubauen. Er stellte mehrfach die Notwendigkeit „weiterer Anstrengungen“<sup>27</sup> zur Vertiefung des Binnenmarktes fest. Diese umfassten das Ziel des digitalen Binnenmarkts bis 2015, die Erhöhung der Arbeitskräftemobilität durch die gegenseitige Anerkennung von Rentenansprüchen sowie eine weitere Vertiefung des Binnenmarktes durch Bürokratieabbau.<sup>28</sup> Der Europäische Rat bekennt sich zudem zu einem „freien, fairen und offenen Handel“ mit den Handelspartnern der EU. Die mittlerweile aufgenommenen Verhandlungen über die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (engl. TTIP) mit den USA wurden auf höchster Ebene vorangetrieben und „begrüßt“<sup>29</sup>. Handelsvereinbarungen mit Japan, Kanada und Singapur sowie Staaten der erweiterten Nachbarschaft stehen kurz vor dem Abschluss beziehungsweise sollen verstärkt verfolgt werden.<sup>30</sup>

#### **Der mehrjährige Finanzrahmen: gefangen in der Netto-Fixierung?**

Auf der Sitzung im Juni 2013 erzielte der Europäische Rat die endgültige Einigung über den mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020. Der Finanzrahmen legt für einen Zeitraum von sieben Jahren Obergrenzen für die jährlichen Ausgaben der EU insgesamt fest und unter-

24 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 14./15. März 2013, S. 1-3.

25 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 5.

26 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 5.

27 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 14./15. März 2013, S. 6; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 13./14. Dezember 2012, S. 7; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 2.

28 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 2-5.

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

30 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 07./08. Februar 2013, S. 2; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 13./14. Dezember 2012, S. 3; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 6.

gliedert dies noch einmal in einzelne Haushaltsposten. Die dem Beschluss vorausgehenden Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Institutionen gestalteten sich derart zäh, dass Haushaltskommissar Lewandowski sie mit „Extremsport“<sup>31</sup> verglich.

Erstmals wurde nach dem im Vertrag von Lissabon niedergelegten Verfahren verhandelt. Das beinhaltet eine Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments. Am 29. Juni 2011 legte die Kommission mit einer Mitteilung den ersten Entwurf für den mehrjährigen Finanzrahmen vor.<sup>32</sup> Dieser scheiterte zunächst. In wesentlich modifizierter Form wurde der Haushaltsentwurf vom Europäischen Rat am 8. Februar 2013 angenommen. Nach dem Veto des Europäischen Parlaments am 14. März 2013, befasste sich der Europäische Rat erneut mit dem Haushalt und verabschiedete im Juni 2013 eine Kompromisslösung. Da diese viele Änderungswünsche des Europäischen Parlaments bereits enthält, wird aller Voraussicht nach im Herbst mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates der fünfte mehrjährige Finanzrahmen seit 1988 beschlossen.<sup>33</sup>

Die Haushaltsverhandlungen in der EU sind von einer starken „Netto-Fixierung“ gekennzeichnet, d.h. die nationalen Gewinn- und Verlustrechnung sind entscheidend für die Verhandlungsführung. An der nationalen Öffentlichkeit orientierte Diskurse und die daraus folgende politische Notwendigkeit, als „Gewinner“ eines Gipfels zu erscheinen, widersprechen einer ökonomischen Logik, die es ermöglichen würde, Ausgaben auf EU-Ebene effizienter vorzunehmen. Die Kombination aus Rabatten, Rabattkompensationen und weiteren individuellen Zugeständnissen – beispielsweise Mehrwertsteurrabatte – führt zu einer für den Bürger schwer nachvollziehbaren Komposition der Eigenmittel. Die Komplexität eröffnet jedoch auch den nötigen Spielraum für detaillierte Kompromisslösungen. Die Konfliktlinien während der diesjährigen Verhandlungen waren unübersichtlich und lassen keine festen Koalitionen erkennen. In dem ersten Entwurf vom Juni 2011 strebte die Kommission eine signifikante Senkung des Agrarbudgets und eine Reduzierung nationaler Rabatte an. Während das Parlament eine Erhöhung der Eigenmittel forderte und mehr Flexibilität in der Verausgabung der Mittel als notwendig erachtete, setzte sich das Vereinigte Königreich für eine Senkung des EU-Budgets ein, ohne den „Brittenrabbat“ anzutasten; ohne britische Zustimmung kann er ohnehin nicht abgeschafft werden. Frankreich versuchte vor dem Hintergrund der mächtigen Agrarlobby die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik in ähnlichem Umfang beizubehalten. Einsparpotentiale sah die französische Regierung im Bereich der Kohäsionsfonds, was wiederum Deutschland ablehnte. Wenngleich sich die Bundesregierung für eine Reduzierung der Ausgabenobergrenze einsetzte, lehnte sie eine umfassende Kürzung der Strukturfonds ab, da Ostdeutschland – ebenso wie Staaten Süd- und Osteuropas – weiterhin Zahlungen daraus erhält. Die nordischen Staaten hingegen waren an einem niedrig angesetzten Ausgabenlimit interessiert.<sup>34</sup>

---

31 EurActiv, Lewandowski: „Agreeing the Budget Was Extreme Sports“, 28. Juni 2013, <http://www.euractiv.com/priorities/lewandowski-agreeing-budget-extr-interview-528944>.

32 Europäische Kommission: Mitteilung: Ein Haushalt für „Europa 2020“, KOM(2011) 500 endgültig, Brüssel, 29. Juni 2011.

33 EurActiv: EU Leaders Agree Budget Cuts, MEPs Brace for Strife, 08. Februar 2013, <http://www.euractiv.com/priorities/eu-leaders-agree-budget-cuts-mep-news-517701>; Europäische Kommission: Stellungnahme vom Kommissar für Finanzplanung und Haushalt Janusz Lewandowski, MEMO/13/646, Brüssel, 03. Juli 2013; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 5.

34 EurActiv: Finanzrahmen und EU-Budget ab 2014, 04. Februar 2011, <http://www.euractiv.de/europa-2020-und-reformen/linkdossier/finanzrahmen-und-eu-budget-ab-2014-000127>; EurActiv: Euroskeptiker bejubeln Camerons „historischen Sieg“, 11. Februar 2013, <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/euroskeptiker-bejubeln-camerons-historischen-sieg-007205>; EurActiv: EU Leaders Agree Budget Cuts, MEPs Brace for Strife, 2013.



Vor diesem Hintergrund ist es wenig verwunderlich, dass die Haushaltsverhandlungen von extremer Pfadabhängigkeit gekennzeichnet sind.<sup>35</sup> Dies spiegelt sich auch im nun vereinbarten Haushalt wider, der weitgehend die Kernelemente der vorherigen Haushalte übernimmt. Neu ist allerdings, dass der finale Haushaltsentwurf die Ausgaben auf 960 Mrd. Euro deckelt, was erstmals einer Absenkung des Volumens von 1,12% im letzten mehrjährigen Finanzrahmen auf exakt 1% des Bruttoinlandsprodukts der EU entspricht.<sup>36</sup> Die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionsfonds wurden nur behutsam gesenkt; eine umfassende Lösung war angesichts der zuvor dargelegten Verhandlungsdynamiken ohnehin nicht zu erwarten. „Nachhaltiges Wachstum“ nimmt mit 47% den größten Teil des Haushalts ein. „Bewahrung und Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen“, das die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik enthält, folgt mit 39%. Zudem schlagen die Rubriken „Europa in der Welt“ und „Verwaltung“ mit je 6% und „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“ mit 2% zu Buche.<sup>37</sup>

Das System der Rabatte und Rabattkompensationen ist angepasst, aber nicht grundsätzlich überholt worden. Der Rabatt für die Nettozahler Niederlande und Schweden wurde geringfügig modifiziert, der für Österreich reduziert und einer für Dänemark neu eingeführt. Das Vereinigte Königreich konnte eine Erweiterung des Beitragsrabatts um 200 Millionen Euro auf 3,8 Mrd. Euro erreichen, nachdem der britische Premierminister Cameron im Juni 2013 mit einem erneuten Scheitern der Verhandlungen drohte. Der deutsche Rabatt besteht unverändert fort.<sup>38</sup> Im Jahre 2016 wird das Budget auf Drängen des Europäischen Parlaments überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Budgetmittel, die nicht verausgabt werden, fließen nicht länger an die Mitgliedstaaten zurück, sondern stehen im Folgejahr zur Verfügung. Die Überprüfungs- und Rückflussklauseln, eine höhere Flexibilität bei der Mittelverausgabung sowie die Einrichtung einer Arbeitsgruppe aus Mitgliedstaaten, Kommission und Europäischen Parlament, die die Möglichkeit zur Einführung einer „EU-Steuer“ eruiert, zählen zu den Erfolgen des Europäischen Parlaments.<sup>39</sup> Die intensiv geführten Verhandlungen belegen, dass der Europäische Rat sich wieder vermehrt seinen „Alltagsgeschäften“ widmet. Die beruhigte Lage in der Schuldenkrise, die zuvor alle Kräfte absorbierte, legte Ressourcen für intensive Haushaltsverhandlungen frei. Während der Gipfel befassten sich auch die Staats- und Regierungschefs mit Details der Haushaltsverhandlungen, was durch die sehr technischen und 48 Seiten umfassenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Februar 2013 ersichtlich wird.<sup>40</sup>

## Weitere Themen

### *Erweiterung*

Mit Kroatien trat der 28. Mitgliedstaat der Europäischen Union bei. Darüber hinaus eröffnete der Europäische Rat auf der Sitzung im Juni 2012 die Beitrittsverhandlungen mit Montenegro und ein Jahr darauf mit Serbien. Mit dem Kosovo werden Verhandlungen über ein

35 Becker, Peter: Lost in Stagnation: Die Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020 und das Festhalten am Status Quo, SWP, Berlin 2012, S. 6.

36 Europäische Kommission: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020, 2013, [http://europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index\\_de.htm](http://europa.eu/newsroom/highlights/multiannual-financial-framework-2014-2020/index_de.htm).

37 Europäische Kommission: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020: MFF in Zahlen, 2013, [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_de.cfm).

38 Emmanouilidis: Foretastes of a „New Normal“, 2013, S. 2; EurActiv, EU-Haushalt 2014-2020: Die Details in Zahlen, 11. Februar 2013, <http://www.euractiv.de/finanzen-und-wachstum/artikel/eu-haushalt-2014-2020-die-details-in-zahlen-007202>.

39 Emmanouilidis: Foretastes of a „New Normal“, 2013, S. 2.

40 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen (Mehrjähriger Finanzrahmen), 07./08. Februar 2013.

Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen aufgenommen.<sup>41</sup> Grundsätzlich ist eine gewisse Erweiterungsmüdigkeit und -skepsis im Europäischen Rat zu konstatieren, was die Staats- und Regierungschefs jedoch nicht davon abhielt, weitere Beschlüsse zu fassen. Die 2007 erfolgte Aufnahme von Bulgarien und Rumänien hat die mit der Neuaufnahme verbundenen Probleme vor Augen geführt, da die Union nach dem Beitritt nicht länger über ihr mächtigstes Druckmittel verfügt, um politische und wirtschaftliche Reformen in den Beitrittsländern voranzutreiben. Es ist daher mit Ausnahme Serbiens und Montenegros nicht damit zu rechnen, dass sich in den nächsten Jahren eine realistische Beitrittsperspektive für weitere Staaten ergibt. In die festgefahrenen Beitrittsverhandlungen mit der Türkei schien kurzzeitig neue Dynamik aufzukommen, als sich Deutschland und Frankreich grundsätzlich auf die Öffnung neuer Verhandlungskapitel einigten. Das international kritisierte Vorgehen der türkischen Sicherheitskräfte gegen Protestierende im eigenen Land belastete das Verhältnis zwischen der EU und der Türkei jedoch, so dass der Rat die Öffnung weiterer Verhandlungskapitel zunächst abwartete, was der Europäische Rat auf der Sitzung im Juni 2013 unterstützte. Innenpolitisch bleibt der Türkei-Beitritt in vielen Mitgliedstaaten ein kontroverses Thema, so dass ohnehin nicht mit einem raschen EU-Beitritt zu rechnen ist.

### *Energie*

Im Bereich der Energiepolitik betonte der Europäische Rat, dass die Wettbewerbsfähigkeit nicht durch zu hohe Energiepreise gefährdet werden dürfe. Es bleibt vorrangiges Ziel, den Binnenmarkt bis 2014 zu vollenden und die Verbundnetze bis 2015 auszubauen. Dies soll die Rahmenbedingungen schaffen, um Investitionen privater Geldgeber anzuziehen. Die Diversifizierung der Versorgung und Energieeffizienz wird weiterhin angestrebt. Zudem wurden die Mitgliedstaaten angehalten, die Empfehlungen zur Reaktorsicherheit umzusetzen.<sup>42</sup>

### *Steuern*

Aufgrund der Haushaltsprobleme in einigen Mitgliedstaaten widmete sich der Europäische Rat vermehrt der Bekämpfung von Steuervermeidung und -hinterziehung. Wenngleich insbesondere Luxemburg und Österreich zunächst Bedenken anmeldeten, wurde eine Erweiterung des automatischen Datenaustausches von allen Mitgliedstaaten beschlossen. Verstärkte Kooperationen mit Drittstaaten sind anvisiert. Die Maßnahmen sollen vermehrt in internationalen Organisationen koordiniert werden.<sup>43</sup>

### *Innen- und Justizpolitik*

Auf der staatsähnlichen Agenda sind auch Themen der Innen- und Justizpolitik zu finden. Der Europäische Rat nahm selbst die Ausarbeitung ein neues Programmes für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Angriff. Nach einem von der Kommission begleiteten Reflexionsprozess im Rat wird der Europäische Rat im Juni 2014 über strategische Leitlinien beraten.<sup>44</sup> Er begrüßte den Fortschritt bei der Etablierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, das letztendlich im Juni 2013 nach jahrelangen Verhandlungen im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Rat und Europäischem Parlament beschlossen wurde. Es regelt die Aufnahmebedingungen und -verfahren für Asylbewerber sowie die Auswahl des aufnehmenden Staates.<sup>45</sup> Zudem reagierte der Europäische Rat auf die erhöhten Flüchtlings-

---

41 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 12-13.

42 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 22. Mai 2013, S. 1-5; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2012, S. 5.

43 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 22. Mai 2013, S. 6-8.

44 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 27./28. Juni 2013, S. 13.

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

ströme aus dem südlichen Mittelmeerraum im Zuge der Entwicklungen des Arabischen Frühlings. Er vereinbarte einen verstärkten Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit mit den Anrainerstaaten, um Flüchtlingsströme in die EU effektiv zu unterbinden.<sup>46</sup>

### Auswärtiges Handeln

Der Europäische Rat evaluierte auf der Tagung im Dezember 2012 die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). In einer kritischen Bestandsaufnahme der derzeitigen Fähigkeiten der EU als außenpolitischer Akteur in Krisenzeiten erneuerte er das Bekenntnis der EU, „größere Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu übernehmen“<sup>47</sup>. Die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wurde ersucht, bis zum Gipfel im Dezember 2013 Vorschläge zu entwickeln, wie die GSVP effektiver gestaltet werden kann.

Die Folgewirkungen des Arabischen Frühlings beschäftigten den Europäischen Rat auch im vergangenen Jahr. Die Herausforderung bestand zuvorderst darin, Demokratisierungsbewegungen zu unterstützen, ohne die regionale Stabilität aus dem Blickfeld zu verlieren. Der Europäische Rat zeigte sich „empört“<sup>48</sup> und „erschüttert“<sup>49</sup> über die Bürgerkriegsereignisse in Syrien und bedauerte die dramatische Lage.<sup>50</sup> Der Rat der EU beschloss zwar Sanktionen, war aber in der Frage der Unterstützung oppositioneller Rebellen durch Waffenlieferungen gespalten. Frankreich und das Vereinigte Königreich drängten auf dem März 13-Gipfel auf eine Änderung des Waffenembargos, um die Opposition mit Waffen beliefern zu dürfen. Letztlich wurde kein befürwortender Beschluss getroffen; zeitweise war ob des Streits nicht einmal gesichert, ob im Falle der Ablehnung der Militärhilfe denn wenigstens ein Beschluss gefasst würde, der es garantierte, dass die übrigen Sanktionen in Kraft blieben.<sup>51</sup> Dies führte einmal mehr vor Augen, wie schwierig sich die Beschlussfassung im Konsens bei drängenden außenpolitischen Konflikten nach wie vor gestaltet.

Aufgrund des Vormarschs der Rebellen in Mali drückte der Europäische Rat seine „ernsthafte Besorgnis angesichts der anhaltenden politischen, sicherheitspolitischen und humanitären Krise“<sup>52</sup> aus. Er begrüßte daraufhin den von Frankreich durchgeführten Militäreinsatz.<sup>53</sup> Der Europäische Rat befasste sich zudem mit dem Atomprogramm des Iran und drückte „ernsthafte und zunehmende“<sup>54</sup> Besorgnis aus. Abzuwarten bleibt, ob mit der Wahl des neuen iranischen Präsidenten Rohani neue Dynamik in dem festgefahrenen Konflikt aufkommt.

### Der Europäische Rat nach der Krise: Drei Szenarien zwischen Normalität, Abstieg und aufgewerteter Rolle

Wenn der Blick auf die Aktivitäten des Europäischen Rats in der zweiten Hälfte des Jahres 2012 und der ersten Hälfte des Jahres 2013 eine Abschwächung des Krisenmanagements und eine Verlangsamung bei der Verabschiedung neuer Regelwerke signalisiert, so stellt sich die Frage nach einer möglichen Rolle des Europäischen Rates nach der Krise.

46 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 07./08. Februar 2013, S. 5.

47 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 13./14. Dezember 2012, S. 8.

48 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 11.

49 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 13./14. Dezember 2012, S. 12.

50 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 07./08. Februar 2013, S. 8.

51 Emmanouilidis, Janis A.: Striking the Right Balance? An Uneventful Summit Despite Mounting Socio-Political Uncertainties, European Council Post-Summit Analysis, Brüssel, 18. März 2013, S. 2.

52 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 13.

53 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 07./08. Februar 2013, S. 13.

54 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 18./19. Oktober 2012, S. 12.

Eine mögliche Entwicklung ist die Rückkehr zur Normalität: Der Europäische Rat wird in diesem Szenario weiterhin zentrale Probleme der System- und Politikgestaltung des EU-Systems zu lösen versuchen, ohne jedoch in zahlreichen Tagungen unter Druck geschichtsträchtige Entscheidungen treffen zu müssen. Wie in den Jahren seit Gründung 1974 bis 2009 bleibt er höchste Entscheidungsinstanz. Der Beschluss zum mehrjährigen Finanzrahmen und weitere Entscheidungen lassen die Rückkehr zu einer derartigen Rolle erkennen. Dieses Szenario geht allerdings von einem kräftigen Wirtschaftswachstum aus, aufgrund dessen die Regierungen der Mitgliedstaaten dann die in der Krise vom Europäischen Rat vereinbarten Maßnahmen ohne tiefe politische Brüche umsetzen können.

Diesen optimistischen Annahmen steht eine pessimistische Erwartung gegenüber. In diesem Szenario hat der Europäische Rat in den Krisenjahren als Wirtschaftsregierung Beschlüsse zur Fiskaldisziplin getroffen, die aufgrund ökonomischer und politischer Zwänge nicht durchsetzbar sind beziehungsweise deren Folgewirkungen zu tiefen politischen und sozialen Umbrüchen in einigen Staaten führen. 2012/2013 sind dann trügerische Jahre einer oberflächlichen Beruhigung. Zunehmende ökonomische Schwächen in Frankreich und die ausbleibende Konsolidierung in Spanien und Italien werden danach den Europäischen Rat wieder zum Krisenmanager werden lassen – jedoch dann ohne die Fähigkeit, angemessene Schritte vereinbaren zu können. Die dann schon seit vielen Jahren andauernden sozialen Folgen der Schuldenkrise engen den politischen Spielraum der Regierungen derart ein, dass die Sitzungen nur noch das Scheitern der Handlungsfähigkeit des Europäischen Rats dokumentieren. In einem historischen Rückblick aus der Zukunft hätten sich dann die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat schon im Maastrichter Vertrag Anfang der neunziger Jahre, aber erst recht seit 2010 selbst überfordert: Diese Schlüsselinstitution hätte nach einem rasanten Aufstieg durch seine konfliktfördernden Beschlüsse selbst die politischen Kräfte in den Mitgliedstaaten für einen Niedergang ausgelöst.

Ein drittes Szenario geht davon aus, dass die Entscheidungen in den Krisenjahren die zentrale Rolle des Europäischen Rats weiter verstärkt, aber auch verändert hat. Er ist nicht nur – wie schon im ersten Szenario geschildert – zentrale Beschlussinstanz, sondern wird mehr und mehr zu einer Art kollektiver Exekutive, die häufig tagt und auch Detailbeschlüsse zu einer breiten Themenpalette trifft. Kritik seitens des Europäischen Parlaments, die in den Entscheidungen des Europäischen Rats ein „Diktat“<sup>55</sup> sieht, wird keine nachhaltige Wirkungen zeigen. Auch an der bereits in den siebziger Jahren angelegten Entwicklung zur Differenzierung durch einen höheren Grad der Flexibilität wird der Europäische Rat nicht scheitern. Wenn es sich zur Problembewältigung als notwendig erweist, wird sich eine Kerngruppe im Europäischen Rat oder in einer kleineren Zusammensetzung, so dem Euro-Gipfel, von hartnäckigen Gegnern bzw. passiven Zuschauern im Europäischen Rat nicht aufhalten lassen.

Unabhängig, welches Szenario man annimmt – zumindest für die nächsten Jahre bleibt der Europäische Rat im Zentrum der Aufmerksamkeit.

### Weiterführende Literatur

Philippe de Schoutheete: The European Council, in: Peterson, John; Shackleton, Michael: The Institutions of the European Union, Oxford 2012, 3. Auflage, S. 43-67.

Wolfgang Wessels: The European Council, Houndsmills/Basingstoke 2014 (im Erscheinen).

Uwe Puetter: Europe's deliberative Intergovernmentalism: the Role of the Council and European Council in Economic Governance, in: Journal of European Public Policy, 19, 2, S. 161-178.

---

55 Schulz, Martin: Antrittsrede vor dem Europäischen Parlament, 17.01.2012, [http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press\\_release\\_speeches/speeches/sp-2012/sp-2012-january/speeches-2012-january-1.html](http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/speeches/sp-2012/sp-2012-january/speeches-2012-january-1.html).