

Europäischer Rat

Lucas Schramm/Wolfgang Wessels

Im vergangenen Jahr war der Europäische Rat in seiner Rolle als Manager interner und externer Krisen besonders gefordert. Neben der Bewältigung der Covid-19-Pandemie und ihrer wirtschaftlichen Folgen standen besonders die Themen Rechtsstaatlichkeit, Brexit, Russland und Klimapolitik auf der Agenda.

Der Europäische Rat als Krisenmanager

Die Covid-19-Pandemie hat auch den Europäischen Rat in mehreren Wellen „infiziert“. Wie Tabelle 1 aufweist, hat diese Schlüsselinstitution der 27 nationalen Staats- und Regierungschefs sowie des Präsidenten des Europäischen Rats und der Präsidentin der Europäischen Kommission auf nahezu jeder ihrer Sitzungen – auch nach dem historischen Finanzpaket vom Juli 2020 – detailreiche Schlussfolgerungen zu mehreren Aspekten der Pandemiebekämpfung formuliert. Von besonderer Dramatik war die Sitzung im Dezember 2020, auf der die Führungsspitzen der Europäischen Union (EU) einen weiterhin umstrittenen Kompromiss zur Anwendung des Rechtsstaatsprinzips („rule of law“) als politische Konditionalität für die Auszahlung der EU-Finanzhilfen zur Abfederung der wirtschaftlichen Pandemiefolgen vereinbarten. Ohne in der Regel explizit in den Schlussfolgerungen erwähnt zu werden, haben auch Fragen der Wertegemeinschaft immer wieder eine Rolle gespielt, wie insbesondere die emotionalen Stellungnahmen nach der Juni-Sitzung 2021 zu einem ungarischen Gesetz mit einschränkenden Regeln für LGBTIQ-Gruppen belegen.

Ebenso mit Blick auf andere große Herausforderungen hat der Europäische Rat eine Führungsrolle in der EU übernommen. Gegenüber dem Vereinigten Königreich bestand er mehrfach auf der vollständigen und fristgerechten Umsetzung des Brexit-Austrittsabkommens und billigte das maßgeblich von der Europäischen Kommission verhandelte Handels- und Kooperationsabkommen. Im Bereich Klimaschutz hat der Europäische Rat nicht nur ehrgeizige Ziele wie die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen gesetzt, sondern auch mit den Strukturen des Europäischen Aufbauplans finanzielle Anreize für entsprechende Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten geschaffen. Im Migrationsdossier haben die Führungsspitzen wiederholt Formulierungen gesucht und die verstärkte Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten betont, ohne aber tragfähige Vereinbarungen – insbesondere bei der Frage der internen Verteilung Asylsuchender – beschließen zu können.

Nach einer fast ausschließlichen Beschäftigung mit der gemeinsamen Bekämpfung, Abfederung und Erholung von den Folgen der Covid-19-Pandemie hat sich der Europäische Rat ab Herbst 2020 wieder verstärkt Themen der internationalen Politik gewidmet und die EU im globalen Wettstreit von Demokratie, Handel und Klimaschutz zu positionieren versucht. Für die globale Rolle der EU gewann die Diskussion um „strategische Autonomie“ – über den verteidigungspolitischen Kontext hinaus – an Bedeutung. Im Mittelpunkt standen zum einen Gespräche mit den „großen“ Akteuren China, Indien und Russland sowie andererseits mit „gleichgesinnten“ Partnern wie Japan, Kanada, Südkorea und – nach Amtsantritt von Präsident Joe Biden – mit den Vereinigten Staaten von Ameri-

ka (USA). Auch hat sich der Europäische Rat regelmäßig zu internationalen Konflikten wie in Belarus, Bergkarabach, Mali, der Ukraine und im östlichen Mittelmeer geäußert. Zugleich wurden hier die Grenzen des Europäischen Rats als Entscheidungs- und Einfluss-Institution sichtbar, da sich seine Mitglieder stets zwischen Interessen auf europäischer und nationaler Ebene bewegen und der Europäische Rat selbst für Entscheidungen dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegt.

Der Europäische Rat hat sich somit immer wieder als Krisenmanager verstanden und entsprechende Bemühungen zur Konsenssuche eingeleitet. Ertragreich für die politische und akademische Diskussion wird sein, welche Stärken und Schwächen tiefergehende Analysen beim Krisenmanagement dieser Schlüsselinstitution – über verschiedene zeitliche Phasen und Politikfelder hinweg – herausarbeiten. Mit Blick auf die gemeinsame Verschuldung und die Pläne für neue finanzielle Einnahmen wird auch zu diskutieren sein, ob der Europäische Rat eher treibende Kraft oder Bremse dabei ist, das EU-System einer eigenen Staatlichkeit näher zu bringen. Neben den genannten inhaltlichen Punkten auf der Tagesordnung wurde eine weitere Frage immer wieder in Medien und Politikkreisen thematisiert: Wie wird sich die Konsenssuche – insbesondere im Falle von Stresstests des Clubs – in der Ära nach Angela Merkel gestalten?

Termine und Themen des Europäischen Rats: ein Spiegel der politischen Agenda

Die Tabellen 1 und 2 zeigen, dass sich die Mitglieder des Europäischen Rats von Juni 2020 bis Juni 2021 regelmäßig – durchschnittlich etwas mehr als einmal pro Monat – in unterschiedlichen Formaten getroffen haben, um zentrale Fragen der nationalen und europäischen Politik gemeinsam anzugehen. Erneut folgten die Führungsspitzen einem wiederkehrenden Muster an Einstellungen und Verhalten, ja einem Instinkt, drängende Probleme auf die Tagesordnung „ihres“ europäischen Clubs zu setzen und wenn möglich zu lösen.¹ Deutlich wird, dass die Covid-19-Pandemie – auch nach ihrer ersten Phase und der Einigung auf das Finanzpaket vom Juli 2020 – die Sitzungen maßgeblich bestimmt hat. Ab Herbst 2020 traten dann auch wieder andere Politikfelder – sowohl außenpolitische Krisen als auch innenpolitische Themen wie der Klimaschutz – auf die Agenda. Die Tabellen 1 und 2 sowie die folgenden beiden Abschnitte unterscheiden daher zwischen dem Pandemie-Management des Europäischen Rats und anderen wichtigen Themen.

Tabelle 1: Das Pandemie-Management des Europäischen Rates, Juni 2020 bis Juni 2021

19. Juni 2020	Videokonferenz zum Wiederaufbauplan NextGenerationEU (NGEU) und seiner Verbindung mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)
17.–21. Juli 2020	Sondertagung mit Einigung auf NGEU und MFR 2021–2027 (Gesamtumfang: 1824,3 Mrd. Euro)
15.–16. Oktober 2020	Tagung zu Quarantänevorschriften, Teststrategien, Entwicklung und Verteilung von Impfstoffen
29. Oktober 2020	Videokonferenz: Intensivierung der Koordinierung, insbesondere bei Herstellung, Lieferung und Verteilung von Impfstoffen
19. November 2020	Videokonferenz: gegenseitige Anerkennung von Tests, gleiche Bereitstellung von Impfstoffen in allen Mitgliedstaaten

1 Wolfgang Wessels: The European Council, London 2016.

10.–11. Dezember 2020	Tagung mit Einigung auf Rechtsstaatsregeln bei NGEU zum Schutz des EU-Haushalts
21. Januar 2021	Videokonferenz: Begrenzung neuer Virusvarianten, Lieferung von Impfstoffen, Arbeit an standardisiertem Impfnachweis
25.–26. Februar 2021	Videokonferenz: schnellere Bereitstellung der Impfstoffe, Beschränkung nicht notwendiger Reisen
25. März 2021	Videokonferenz mit Covid-19-Bestandsaufnahme: Beschleunigung bei Impfstoffen, interoperable digitale Impfcertifikate
7.–8. Mai 2021	Informelle Tagung: digitales Impfcertifikat, EU-interne und internationale Verteilung von Impfstoffen
24.–25. Mai 2021	Sondertagung: Wiederherstellung des gesellschaftlichen Lebens; Spenden von 100 Mio. Impfdosen an bedürftige Länder
24.–25. Juni 2021	Tagung: Forderung nach vollständiger Rückkehr zur Freizügigkeit, sobald gesundheitliche Lage dies zulässt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 2: Weitere Themen des Europäischen Rates, Juni 2020 bis Juni 2021 (Auswahl)

<p>Auswärtiges <i>Belarus:</i> Nicht-Anerkennung der Ergebnisse der Präsidentschaftswahl, Verurteilung der erzwungenen Landung eines Flugzeugs in Minsk, Sanktionen gegen Einzelpersonen und Wirtschaftssanktionen <i>China:</i> Verhandlungen und Abschluss eines Investitionsabkommens <i>Russland:</i> Verlängerung der Wirtschaftssanktionen wegen Ukraine-Krise, Verurteilung der Vergiftung und Inhaftierung von Kreml-Kritiker Alexei Nawalny <i>Türkei:</i> Verurteilung der rechtswidrigen Öl-Bohrungen im östlichen Mittelmeer <i>USA:</i> Neustart der transatlantischen Beziehungen, Einsetzung einer gemeinsamen Klimaschutzgruppe und eines Handels- und Technologierats</p>
<p>Binnenmarkt, Euro, Finanzen und Wirtschaft; Soziales <i>Binnenmarkt:</i> Stärkung der Autonomie der EU-Industrien, Beschleunigung des digitalen Wandels <i>Budget:</i> Einigung auf MFR 2021–2027 <i>Eurozone:</i> Ausbau der Banken- und Kapitalmarktunion <i>Sozialpolitik:</i> schnellere Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte aus dem Jahr 2017; sozialpolitische Agenda für das nächste Jahrzehnt</p>
<p>Brexit <i>Austrittsabkommen:</i> Bestehen auf vollständiger und fristgerechter Umsetzung <i>Neue Partnerschaft:</i> Einigung auf Handels- und Kooperationsabkommen</p>
<p>Innere und äußere Sicherheit, Verteidigung <i>Cybersicherheit:</i> Strategien gegen Cyberkriminalität, Bekämpfung illegaler Online-Inhalte <i>Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik:</i> Steigerung der EU-Fähigkeit zum autonomen Handeln, mehr Verantwortung für eigene Sicherheit <i>Innere Sicherheit:</i> Verurteilung der Terroranschläge in Frankreich und Österreich, verstärkte Anstrengung im Kampf gegen Terrorismus</p>
<p>Klima- und Energiepolitik <i>Klimaziele:</i> Einigung, Treibhausgas-Emissionen in EU bis 2030 um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren; Unterstreichung des Ziels, dass die EU bis 2050 klimaneutral wird</p>
<p>Migration und Flüchtlinge <i>Drittstaaten:</i> Festhalten am EU-Türkei-Abkommen, Intensivierung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern</p>

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Das Krisenmanagement in der Covid-19-Pandemie

Nach einer ersten, national dominierten Reaktion auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie haben die Staats- und Regierungschefs seit März 2020 ihre Institution intensiv genutzt, um in mehreren Phasen zentrale Herausforderungen und Konflikte gemeinsam anzugehen. In einer ersten Phase (bis Mitte Juli 2020) standen die Begrenzung der Pandemie und insbesondere die wirtschaftliche Erholung im Mittelpunkt. Dazu verhandelte der Europäische Rat den 750 Mrd. Euro umfassenden Europäischen Aufbauplan (NextGenerationEU), der auf einer gemeinsamen Kreditaufnahme durch die Europäische Kommission, der Verteilung der Gelder zu etwa gleichen Anteilen in Zuschüssen und Krediten (wobei die am stärksten betroffenen Regionen am meisten profitieren) sowie der Verankerung im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027) beruht.² Beim Aufbauplan handelt es sich somit, in den Worten von Frankreichs Staatspräsident Emmanuel Macron, um „echte Transferleistungen“ zwischen den EU-Staaten.³ Die Verhandlungen über diesen finanziellen „Mega-Deal“ konnten erst im Dezember 2020 abgeschlossen werden, nachdem sich der Europäische Rat mit den beiden Gesetzgebern beim EU-Haushalt – Rat und Europäisches Parlament (EP) – auf eine Konditionalitätsklausel bei der Zuweisung und Verwendung der EU-Gelder geeinigt hatte.⁴ In den kommenden Jahren wird es insbesondere im Europäischen Rat um die Rückzahlung der aufgenommenen Schulden gehen. Der naheliegendste Weg ist die Einführung neuer EU-Eigenmittel, etwa Umwelt- und Digitalsteuern.

In einer zweiten Phase (Herbst 2020 bis Frühjahr 2021) ging es hauptsächlich um den Ankauf sowie die Lieferung und Verteilung von Covid-19-Impfstoffen.⁵ Einerseits geriet die EU schnell in die Kritik, da sie beim Impfstart und -tempo hinter die USA und das Vereinigte Königreich zurückfiel. Dem versuchte der Europäische Rat entgegenzuwirken, indem er sich auf den Ankauf weiterer Impfstoffmengen einigte und gegenüber den Impfstoffherstellern auf der Einhaltung ihrer Lieferzusagen pochte. Andererseits wurde die EU gelobt, da sich der Europäische Rat auf einen einheitlichen Ansatz – das heißt den gemeinsamen Einkauf von Impfstoffen und eine „faire“ interne Verteilung gemäß Bevölkerungszahl – verständigt hatte. In der dritten Phase (seit Frühjahr 2021) bemüht sich der Europäische Rat um die allmähliche Aufhebung der Reisebeschränkungen und die Rückkehr zu einem voll funktionierenden Binnenmarkt. Zentraler Bestandteil hierfür ist ein in der gesamten EU anerkannter digitaler Impfpass. Gleichzeitig werden die Rufe lauter, angesichts wieder steigender Infektionszahlen und neuer Virusvarianten (weiterhin) einheitlich bei den Covid-19-Regelungen vorzugehen und die nationalen Alleingänge aus der ersten Phase der Pandemie zu vermeiden.

Insgesamt wurde das Pandemie-Management dadurch erschwert, dass sich der Europäische Rat häufig nur in Form von Videokonferenzen treffen konnte. Teilnehmerinnen und Teilnehmer betonten wiederholt, dass durch die „Zoom-Diplomatie“ die Vertraulichkeiten der Sitzungen verloren gingen und die oftmals taktisch so wichtigen Unterbrechungen

2 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ sowie „Der Wiederaufbauplan der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

3 Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron am 21. Juli 2020, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-praesident-macron-am-21-juli-2020-1770170> (letzter Zugriff: 30.7.2021).

4 Wolfgang Wessels/Lea Hopp: The European Council's Financial Mega Deal. An unprecedented challenge for the political and academic world, in: TRACK Policy Brief Series Part 3/2021.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gesundheits- und Verbraucherpolitik“ in diesem Jahrbuch.

und Gespräche am Rand in kleinen Gruppen nicht möglich waren. Bei besonders wichtigen Anlässen – etwa den entscheidenden Verhandlungen zum Finanzpaket im Juli 2020 – und sobald es die epidemiologische Lage wieder erlaubte, kehrte der Europäische Rat daher zu den gewohnten Präsenzsitzungen zurück.

Der Europäische Rat als außen- und innenpolitischer Akteur

Neben der Covid-19-Pandemie widmete sich der Europäische Rat ab Herbst 2020 verstärkt anderen zentralen Herausforderungen und Prioritäten. Im Bereich der Außenpolitik lässt sich ein Fokus auf die Bereiche Handel und internationale Zusammenarbeit feststellen. Insbesondere auf Betreiben Deutschlands, das im zweiten Halbjahr 2020 die rotierende Präsidentschaft im Rat innehatte, einigte sich die EU mit China grundsätzlich auf ein Investitionsabkommen.⁶ Wie bei allen strategischen Fragen spielte der Europäische Rat – vertreten durch seinen ständigen Präsidenten Charles Michel und die amtierende Ratspräsidentin, Kanzlerin Merkel – bei den Verhandlungen und deren Abschluss eine entscheidende Rolle. Das Abkommen soll Investoren aus der EU einen breiteren Marktzugang und fairere Wettbewerbsbedingungen in China ermöglichen. Dessen Ratifizierung allerdings ist noch ausstehend und wurde zuletzt vom EP auf Eis gelegt. Auch sind die Verhandlungen mit China über einen Investitionsschutz noch nicht abgeschlossen.

Weitere Handelsgespräche des Europäischen Rats betrafen Indien, Japan, Kanada und Südkorea. Mit letzteren Staaten stand dabei auch die Zukunft der internationalen Ordnung insgesamt auf der Agenda. Wiederholt sprach sich der Europäische Rat für eine Stärkung der multilateralen Institutionen und eine Reform der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie der Welthandelsorganisation (WTO) aus. Nach Amtsantritt von Präsident Biden rückten auch die transatlantischen Beziehungen wieder in den Vordergrund. Mehrere europäische Staats- und Regierungschefs brachten offen ihre Erleichterung zum Ausdruck, dass nach den vier Jahren der Präsidentschaft Donald Trumps wieder ein politischer Dialog zwischen der EU und den USA möglich sei.⁷ Unter großer medialer Beachtung fanden im Juni 2021 das erste Gipfeltreffen zwischen der EU und den USA seit 2014 und der erste Besuch eines US-Präsidenten bei den EU-Institutionen seit 2017 statt.

Wie bereits in den vergangenen Jahren äußerte sich der Europäische Rat auch weiterhin zu internationalen Konflikten. So verurteilte er wiederholt die rechtswidrigen Öl-Bohrungen der Türkei im östlichen Mittelmeer und betonte die territoriale Integrität und Souveränität seiner Mitglieder Griechenland und Zypern. Im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um die Region Bergkarabach rief der Europäische Rat zum Einstellen der Kämpfe auf. Auffallend war, wie sehr sich Präsident Michel hier persönlich um eine vermittelnde Position bemühte – durchaus in Konkurrenz zum Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Josep Borrell. Zu einer – medial viel beachteten und kritisierten – Unannehmlichkeit für die EU kam es, als beim gemeinsamen Besuch beim türkischen Staatspräsidenten nur ein Stuhl für ein Zweier-Gespräch für den Präsidenten des Europäischen Rats vorgesehen war, während die Präsidentin der Europäischen Kommission etwas abseits auf einem Sofa Platz nehmen musste („Sofa-Gate“). Diesen beiden Ereignissen liegt eine tiefergehende, letztlich nicht abschließend geklärte Frage zugrunde, nämlich wer gerade in der Außenpolitik im Namen der EU sprechen sollte. Schließlich verurteilte der Europäische Rat die offensichtlich gefälschten Ergebnisse der

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und China“ in diesem Jahrbuch.

7 Thomas Gutschker: Biden beim Europäischen Rat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.3.2021.

Präsidentschaftswahl in Belarus und leitete nach der erzwungenen Landung einer Passagiermaschine mit EU-Bürgerinnen und -Bürgern an Bord in Minsk Sanktionen gegen das Regime ein. Zusammen mit der Vergiftung des Kreml-Kritikers Alexei Nawalny und den Hinweisen auf mehrere Cyberattacken auf europäisches Territorium verschlechterte dies auch das Verhältnis der EU zu Russland. Allerdings hatten die Sanktionen gegen Belarus zunächst aufgrund eines Vetos Zyperns, welches ähnliche Sanktionen gegen die Türkei forderte, verschoben werden müssen. Auch hat wiederholt ein Veto Bulgariens Beitrittsgespräche mit Nordmazedonien blockiert. Im Bereich der Außen- und Erweiterungspolitik wurde somit wieder die Blockadeanfälligkeit des Europäischen Rats und der EU insgesamt aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips deutlich. Insbesondere aus Deutschland wurden in den vergangenen Monaten des Öfteren Stimmen laut, gerade in der europäischen Außenpolitik vermehrt zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen. Die naheliegende Möglichkeit wäre eine entsprechende Änderung der europäischen Verträge, was angesichts des damit verbundenen zeitlichen Aufwands und politischen Risikos allerdings unwahrscheinlich ist. Eine andere Option bestünde daher darin, dass einzelne Mitgliedsstaaten ihre Anliegen und Bedenken zum Ausdruck bringen, sich dann aber bei der letztlichen Entscheidung enthalten und nicht von ihrem formalen Veto-Recht Gebrauch machen, um ein effizientes und mehrheitsfähiges EU-Anliegen nicht zu blockieren. Grundsätzlich stellt sich hier die Frage, ob und inwieweit der Europäische Rat und die EU als Ganze gewillt sind, im Einzelfall tatsächlich eines ihrer Mitglieder zu überstimmen.

Im Bereich der EU-Innenpolitik stand beim Europäischen Rat die Klimapolitik hoch oben auf der Agenda. Nach zum Teil schwierigen Verhandlungen einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2020 auf das verbindliche Ziel, die Treibhausgas-Emissionen in der EU bis 2030 um mindestens 55 Prozent (im Vergleich zu 1990) zu reduzieren. Damit will die EU ihrem Ziel, bis 2050 klimaneutral zu werden, näherkommen. Bis zuletzt dominierten Fragen der internen Lastenverteilung. Insbesondere Polen, das zurzeit noch viel Strom durch Kohle produziert, konnte zusätzliche finanzielle Unterstützungsleistungen erzielen. Im Bereich Binnenmarkt und Industriepolitik bekannnten sich die Staats- und Regierungschefs zu einer Steigerung der europäischen Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich, insbesondere durch den digitalen Wandel. Analog zu Debatten in der Verteidigungspolitik tauchten hier immer wieder die Begriffe der strategischen Souveränität beziehungsweise der wirtschaftlichen Autonomie auf, im Zuge derer der Europäische Rat womöglich wichtige Industriezweige und Produktionsstätten – etwa im Bereich Pharmazeutika – wieder in die EU zurückholen möchte.⁸ Beim anderen großen Thema der vergangenen Jahre an der Schnittstelle zwischen Außen- und Innenpolitik, der Migration, gab es (wieder einmal) wenig Fortschritte. Zwar bekannte sich der Europäische Rat zu einer stärkeren Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern; bei der Frage der internen Verteilung von Asylsuchenden, insbesondere in Zeiten rasanter Anstiege, aber formulierten die EU-Führungsspitzen nichts Konkretes. Wie die Migrations- und Fluchtbewegungen auf den Kanarischen Inseln im Frühjahr 2021 und an der Grenze zwischen Belarus und Litauen im Sommer 2021 gezeigt haben, wird das Thema Migration die EU auch im kommenden Jahr beschäftigen. Es wäre daher wünschenswert, wenn der Europäische Rat als Impulsgeber eine grundlegende und nachhaltige Reform des europäischen Asylsystems anstoßen würde.

8 Thomas Hanke: Wie erfolgreich ist die Idee der europäischen Souveränität?, in: Handelsblatt, 2.4.2021.

Intra- und interinstitutionelle Dynamiken

Angesichts der hohen politischen Wichtigkeit und Sichtbarkeit der Beschlüsse sowie des (faktischen) Vetorechts jedes Mitglieds ist es immer wieder überraschend, dass der Europäische Rat überhaupt zum notwendigen Konsens findet. In der Bilanz der zahlreichen Krisen des vergangenen Jahrzehnts, zu denen der Europäische Rat Antworten formulieren musste, haben sich gewisse Muster der Entscheidungsfindung im Club der Staats- und Regierungschefs herausgebildet, die auch 2020 und 2021 erneut zu beobachten waren.

Den vertraglich vorgegebenen Rollenerwartungen entsprechend hat der Vollzeitpräsident die Treffen je nach Lage auch kurzfristig einberufen – so angesichts der Entwicklungen in Belarus – sowie die Tagesordnung und Schlussfolgerungen in Abstimmung mit der Europäischen Kommission und dem Rat der EU vorbereitet. Vor und während der Sitzungen kann er in der Rolle des „ehrlichen Maklers“ die Konsensfindung im Gremium fördern.⁹ Derartige Bemühungen sind notwendig, in der Regel aber nicht ausreichend, um die vielfältigen und zum Teil widersprüchlichen Interessen der Mitgliedstaaten in einem umfassenden Verhandlungspaket zu bündeln. So hat darüber hinaus das deutsch-französische Tandem in der Covid-19-Pandemie als Impulsgeber und Kompromissmaschine gewirkt, maßgeblich natürlich durch seine Initiative vom Mai 2020 für einen Aufbauplan und bei dessen Durchsetzung auf der Sitzung des Europäischen Rats im Juli 2020.¹⁰ Weitgehend unbestritten ist, dass der Europäische Rat beim Krisenmanagement vergangenes Jahr erneut die Rolle als EU-Schlüsselinstitution übernommen hat. Häufig übersehen hingegen wird, dass seine Mitglieder – wie auch in vorangegangenen Krisen – andere EU-Organen für die Bewältigung dieser Herausforderungen stärken mussten beziehungsweise deren Handeln unterstützend zur Kenntnis nahmen. So hatte die Europäische Zentralbank durch ihre Zinspolitik zügig Schritte zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie unternommen. Mit den Beschlüssen zur Umsetzung des Aufbauplans – insbesondere der Kreditaufnahme und der Zuweisung der Gelder – hat der Europäische Rat die Macht der Europäischen Kommission wesentlich ausgebaut. Auch die Möglichkeiten des EP, diese Maßnahmen zu erörtern und dann zu kontrollieren, sind – wenn auch begrenzt – in einem neu eingerichteten Dialog aufgewertet worden. Schließlich wurde die Rolle des Gerichtshofs der EU als Letztentscheidungsinstanz im Falle der Rechtsstaatsklausel direkt bestätigt. Insofern lässt sich während und im Nachgang des Covid-19-Krisenmanagements eine Aufwertung sowohl intergouvernementaler als auch supranationaler EU-Institutionen feststellen.

Die Rolle des Europäischen Rats in einer spekulativen Retrospektive

Angesichts dieser Aktivitäten könnten Historikerinnen und Historiker in dreißig Jahren die Bilanz des Europäischen Rats als Ausgangspunkt für eine Geschichte Europas nehmen. Im Rückblick könnten sie ein Verständnis für den mühsamen Prozess der EU entwickeln, die Folgen der Pandemie zu bewältigen und gleichzeitig eine Modernisierung der „alten“ europäischen Nationalstaaten zu fördern. Bei der Rückzahlung des letzten Kredits 2058 könnten unsere fiktiven Historikerinnen und Historiker dann auch diskutieren, ob und inwiefern die Entscheidungen des Europäischen Rats aus den Krisenjahren 2020–2021 als ein weiterer Schritt zum Ausbau und zur Stärkung der Union verstanden werden können,

9 Wolfgang Wessels: *The European Council*, 2016, S. 109–122.

10 Ulrich Krotz/Lucas Schramm: *An Old Couple in a New Setting. Franco-German Leadership in the Post-Brexit EU*, in: *Politics and Governance* 1/2021, S. 48–58.

dem dann weitere Entscheidungen in Richtung einer vollständigen Fiskal- und Politischen Union folgten, oder ob sich derartige Erwartungen angesichts von Defiziten bei der Umsetzung der ehrgeizigen Vorhaben und populistischer (Re-)Aktionen in den Nationalstaaten vielmehr als Illusionen erwiesen haben.

In einem historischen Rückblick könnte diese Phase in der Geschichte des Europäischen Rats auch stark mit dem Namen der deutschen Bundeskanzlerin verbunden werden. So spekulieren heutige Beobachter bereits über die Handlungsfähigkeit dieser Schlüsselinstitution in der Ära nach Angela Merkel. Zum Ausdruck kommt dabei häufig eine Hochachtung für das Auftreten und die sachorientierte Herangehensweise der Kanzlerin, die seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 unter anderem mit drei hauptamtlichen EU-Ratspräsidenten, vier französischen Staatspräsidenten und nicht weniger als acht italienischen Ministerpräsidenten zusammengearbeitet, an Problemlösungen in zahlreichen Politikfeldern mitgewirkt und drei Mehrjährige Finanzrahmen verhandelt hat. Ihr Erfahrungsschatz und ihre Autorität sind somit beträchtlich. Andererseits bleibt ihre Rolle als „Mutti“ oder „Monster“ während der Eurokrise¹¹, ihr weitgehendes Scheitern in der Migrationskrise, eine tragfähige europäische Lösung – nicht zuletzt im Europäischen Rat – zu finden, sowie ihre europapolitische Grundsatzrede vor dem Europa-Kolleg in Brügge von 2010 mit dem Konzept einer „Unionsmethode“ als Ergänzung der Gemeinschaftsmethode in Erinnerung. Letztere gilt manchen Beobachtern als Beleg für einen Mangel an europapolitischen Visionen, einem generellen Misstrauen gegenüber den supranationalen EU-Institutionen und einer Orientierung am Status quo.

Letztlich aber ist es wohl eine andere Methode, mit der Merkel in Verbindung gebracht werden kann und an der auch ihr Nachfolger oder ihre Nachfolgerin, sowie der Europäische Rat insgesamt, immer wieder gemessen werden wird: Gemäß der nach Jean Monnet benannten Methode unternehmen politische Schlüsselinstitutionen insbesondere in Stresssituationen wie Krisen begrenzte, aber reale Schritte zum Ausbau und zur Stärkung der Union.¹² In diesem Zusammenhang lässt sich leicht auf die Fortentwicklung der konstitutionellen Grundlagen des Vertrags von Lissabon, die Gründung einer europäischen Bankenunion als Antwort auf die Eurokrise sowie das historische Finanzpaket vom Juli 2020 im Zuge der Covid-19-Pandemie verweisen.

Weiterführende Literatur

European Parliamentary Research Service: fortlaufende Briefings der European Council Oversight Unit.

Uwe Puetter: *The European Council and the Council, New intergovernmentalism and institutional change*, Oxford 2014.

Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: *Europäischer Rat*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, Wiesbaden 2021.

11 The Economist: Mutti puts the lad in his place, 1.9.2015.

12 Wolfgang Wessels: Jean Monnet – Mensch und Methode, IHS Working Paper 74/2001.