

## 50 Jahre Europäischer Rat – Reflektionen über eine Schlüsselinstitution der Europäischen Union

Lucas Schramm und Wolfgang Wessels\*

*The European Council is one of, if not, the key institution of the European Union (EU). Founded about 50 years ago, in December 1974, it comprises the Heads of State or Government of the member states, thus linking the national and European levels. In recent years, the European Council has primarily acted as a crisis manager. Furthermore, it takes important decisions in various policy areas and regularly expands the EU's competences. At the same time, due to its internal consensus requirement, the European Council is vulnerable to blockades and relies on other EU institutions for the implementation of its decisions.*

Nicht nur das Krisenmanagement der Europäischen Union (EU) über die vergangenen Jahrzehnte, sondern auch Analysen von zentralen Entscheidungen der EU – so zur Erweiterung und Vertiefung sowie zum Haushalt und zur europäischen Rolle im globalen System – lassen den Europäischen Rat als zentrale Entscheidungsinstanz in den Fokus theoretischer und realitätsnaher Studien des europäischen Integrationsprozesses rücken.<sup>1</sup> Gegenüber dem Desiderat einer entsprechenden akademischen und politiknahen Beschäftigung ist jedoch festzustellen, dass ein vertieftes Verständnis und der interdisziplinäre Austausch über die Aktivitäten und die Arbeitsweise des Europäischen Rats recht begrenzt sind.

Geschaffen auf dem Gipfeltreffen in Paris im Dezember 1974 und erstmals unter dem neuen Namen „Europäischer Rat“ zusammengetreten in Dublin im März 1975, hat sich dieser zu *der* Schlüsselinstitution der EU entwickelt. Vor allem durch seine Schlussfolgerungen leistet er regelmäßig wichtige Impulse und Weichenstellungen für den Fortgang der europäischen Integration. Gipfeltreffen des Europäischen Rats haben im Vergleich zur Frühphase nicht nur in ihrer Häufigkeit zugenommen; die Tagungspunkte umfassen heute auch ein wesentlich größeres Portfolio an Politikbereichen.<sup>2</sup> Es gibt kaum einen Themenbereich, über den die Mitglieder nicht beraten. Somit ist eine Analyse dieses Gremiums sowohl für ein Verständnis der Entwicklungen (West-)Europas in den vergangenen fünf Jahrzehnten wie auch für Pläne einer zukünftigen Gestaltung der EU unverzichtbar geworden.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 umfasst der Europäische Rat neben den Staats- oder Regierungschefs der (aktuell 27) EU-Mitgliedstaaten

---

\* Dr. Lucas Schramm, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Politische Systeme und Europäische Integration, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität, München.  
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean-Monnet-Lehrstuhl, Direktor des Centre for Turkey and European Union Studies (CETEUS), Universität zu Köln.

1 Wolfgang Wessels: *The European Council*, London 2015; Jan Werts: *The European Council in the era of crises*, London 2021.

2 Vgl. etwa Jim Cloos: *Les 50 ans du Conseil européen, acteur central de l'intégration européenne*, in: *Revue de droit de l'Union européenne* 2/2024, S. 99–122; siehe auch die jeweiligen Beiträge zum Europäischen Rat in den Jahrbüchern der Europäischen Integration seit 1982, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration*.

seinen eigenen hauptamtlichen Präsidenten, den Präsidenten der Europäischen Kommission sowie, in einer Art Gaststatus, den Hohen Beauftragten der EU für Außen- und Sicherheitspolitik. Bei Abstimmungen haben lediglich die Staats- und Regierungschefs Stimmrecht. Außerdem hat der Vertrag von Lissabon die Stellung des Europäischen Rats dahingehend aufgewertet, als dass dieser nun in Art. 15 Vertrag über die Europäische Union (EUV) und damit neben den drei „klassischen“ Gesetzgebungsinstitutionen – Europäische Kommission, Rat (der nationalen Minister) und Europäisches Parlament – explizit als EU-Organ aufgelistet wird.<sup>3</sup>

Darüber hinaus ist zu betonen, dass die Staats- und Regierungschefs „ihr“ Organ aktiv genutzt haben und nutzen, um sowohl ihre nationalen Agenden wie auch gesamteuropäische Ziele zu verfolgen.<sup>4</sup> Der Vertragstext, wonach der Europäische Rat zwar der Union die für sie „erforderlichen Impulse“ geben soll, selbst aber „nicht gesetzgeberisch tätig“ wird (Art. 15 EUV), entspricht dabei nicht immer der politischen Praxis. Ebenso suggerieren das vertraglich meist vorgesehene Einstimmigkeitsgebot und das damit verbundene nationale Vetorecht für jeden Mitgliedstaat politischen Stillstand, während der Europäische Rat aber in der Praxis immer wieder weitreichende und zum Teil überraschend ambitionierte Entscheidungen getroffen hat. Eine Analyse des Wirkens und der Wirkungen des Europäischen Rats kann und sollte daher zwar von den rechtlichen Vorgaben des EU-Vertrags ausgehen, aber sie muss die tatsächlichen Erörterungen und Beschlüsse in fast allen Feldern nationaler und europäischer Politik einschließen.

Das vorliegende Themenheft widmet sich vor dem Hintergrund seines 50-jährigen Bestehens diesen und ähnlichen Paradoxen, Funktionslogiken und Tendenzen in der Arbeit des Europäischen Rats. Ausgewiesene Experten untersuchen das Wirken und die Wirkungen dieses Schlüsselorgans auf andere zentrale EU-Institutionen ebenso wie über verschiedene Politikbereiche hinweg. Dieser einführende Beitrag betrachtet nach einem Überblick über die Rolle und Position des Europäischen Rats im interinstitutionellen Mehrebenensystem der EU einige vermeintliche Paradoxe in seiner Arbeit und seinem Wirken. Er möchte zudem Schwachpunkte in der Arbeit des Europäischen Rats sowie zentrale Herausforderungen bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dieser Schlüsselinstitution herausstellen.

Die nachfolgenden Beiträge liefern eine interdisziplinäre Perspektive auf den Europäischen Rat und untersuchen seine Aktivitäten in zentralen EU-Politikfeldern und Bereichen der europäischen Integration. *Hartmut Kaelble* gibt einen geschichtlichen Überblick über Schaffung, Ausbau und Konsolidierung der Schlüsselinstitution. Seine Periodisierung ermöglicht ein besseres Verständnis der Arbeit des Europäischen Rats in bestimmten zeitlichen Kontexten. *Christian Calliess* stellt in seinem Beitrag den Verfassungstext der Verfassungswirklichkeit gegenüber. Er verweist u. a. auf eine zunehmende, wenn auch informelle, Präsidentialisierung des EU-Systems. *Barbara Lippert* ordnet die Rolle und das Wirken des Europäischen Rats in den Bereichen „Erweiterung“ und „Vertiefung“ ein. Sie zeigt dabei, wie die Staats- und Regierungschefs vor dem Hintergrund

<sup>3</sup> Suzana Anghel/Ralf Drachenberg: The European Council under the Lisbon Treaty. How has the institution evolved since 2009?, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 642.806, Dezember 2019.

<sup>4</sup> Lucas Schramm/Wolfgang Wessels: The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, in: *Journal of European Integration* 2/2023, S. 257–273.

einer größeren und heterogener werdenden Union stets die Notwendigkeit interner Reformen erkannten, diese aber zum Teil nur ansatzweise umsetzten. *Peter Becker* beleuchtet in seinem Beitrag die herausgehobene Bedeutung, welche der Europäische Rat beim Haushaltswesen der Union spielt. Immer wieder waren es die Staats- und Regierungschefs, die in oftmals mühsamen Verhandlungen umfangreiche Finanzpakete schnürten. *Mathias Jopp* widmet sich der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, welche bereits vor der Schaffung des Europäischen Rats hoch oben auf der Agenda der nationalen Spitzenpolitiker stand. Mehr als 50 Jahre nach der Gründung des Europäischen Rats zeigt sich ein gemischtes Bild: Während die Staats- und Regierungschefs die Kompetenzen der Union auch in diesem Bereich ausbauten, ist es ihnen nicht immer gelungen, zu zentralen Konflikten in der Welt „mit einer Stimme“ zu sprechen. In einem Forumsbeitrag reflektiert der erste hauptamtliche Präsident des Europäischen Rats, *Herman Van Rompuy*, seine Zeit an der Spitze dieser Schlüsselinstitution und ordnet die Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen des Präsidenten bei der Gestaltung der Treffen und der Entscheidungsfindung im Europäischen Rat ein. Schließlich referieren *Tobias Hofelich* und *Klara Stecker* in ihrem Tagungsbericht die zentralen Diskussionspunkte und Erkenntnisse der Fachtagung „50 Jahre Europäischer Rat“, welche die beiden Herausgeber dieses Themenhefts in Zusammenarbeit mit dem Institut für Europäische Politik im November 2024 in Berlin durchführten.

### **Der Europäische Rat im interinstitutionellen Mehrebenensystem der Europäischen Union**

Die Position und Rolle des Europäischen Rats kann prinzipiell entlang zweier, für das „Governance“-System der EU zentraler Dimensionen untersucht werden.<sup>5</sup> Die erste, horizontale Dimension betrifft das Verhältnis des Europäischen Rats zu anderen Unionsorganen. Je nach Zusammensetzung, Kompetenzausstattung und genereller Zielsetzung dieser anderen Organe ist dabei das interinstitutionelle Verhältnis zum Europäischen Rat eher von Kooperation oder Rivalität geprägt. Die zweite, vertikale Dimension einer vermeintlichen „Präsidentialisierung“ des EU-Mehrebenensystems<sup>6</sup> hingegen betrifft die Stellung der nationalen Staats- und Regierungschefs als Mitglieder des Europäischen Rats. Diese tragen eine Art „Doppelhut“, da sie sowohl – und meist gleichzeitig – in der nationalen wie auch in der europäischen Arena agieren. Im Folgenden sollen diese beiden Dimensionen näher betrachtet werden.

Entlang der *horizontalen* Dimension ist insbesondere das Verhältnis des Europäischen Rats zur Europäischen Kommission, zum Rat der EU (ehemals „Ministerrat“ genannt) sowie zum Europäischen Parlament relevant. In Bezug auf die Kommission ist festzuhalten, dass eine Reihe wissenschaftlicher Arbeiten durch das Erstarken des Europäischen Rats die „Agenda Setting“-Funktion der Kommission als bedroht oder gar unterminiert sehen.<sup>7</sup> Demnach schwächt der Europäische Rat als Impuls- und Taktgeber der europä-

5 Siehe etwa auch Adina Akbik/Mark Dawson: The Role of the European Council in the EU Constitutional Structure, Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, PE 760.125, Februar 2024.

6 Siehe Beitrag von Christian Calliess in diesem Heft.

7 Pierre Bocquillon/Mathias Dobbels: An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting, in: Journal of European Public Policy 1/2014, S. 20–38.

ischen Integration zunehmend das vertraglich verankerte Gesetzgebungsmonopol der Kommission. Demgegenüber lässt sich allerdings anführen, dass eine als konstruktiv verstandene Mitwirkung des Präsidenten der Kommission an den Arbeiten des Europäischen Rats – dessen Mitglied er ja eben auch ist – durchaus von strategischem Vorteil sein kann für die Kommission und für die institutionelle Architektur der EU insgesamt. So etwa kann die Kommission durch ihren Präsidenten Themen im Europäischen Rat mitverhandeln, von deren Umsetzung sie später profitiert.

Zumindest auf den ersten Blick erscheint das Verhältnis zwischen Europäischem Rat und Rat weniger komplex und konfliktreich. Schließlich setzen sich beide Institutionen aus nationalen Vertretern zusammen, welche dann auch (überwiegend) intergouvernementalen Entscheidungsmustern folgen. Die Schaffung des Europäischen Rats zu Beginn der 1970er Jahre war jedoch auch dadurch motiviert, dass die nationalen „Führungsspitzen“ politische Blockaden im zum Teil ineffizienten Ministerrat aufbrechen wollten. Die Staats- und Regierungschefs sahen es als Chefsache, wichtige und kontroverse Themen selbst zu entscheiden, für die es den nationalen Ministern an ausreichend großem Willen und der notwendigen politischen Autorität fehlte. Daher sprechen viele Beobachter heute von einer Prinzipal-Agent-Perspektive, wonach die Mitglieder des Europäischen Rats die ihnen „untergeordneten“ Minister mit der gesetzgeberischen Ausgestaltung und Umsetzung ihrer politischen Entscheidungen beauftragen.<sup>8</sup>

Ein erhebliches Spannungspotenzial hingegen beinhaltet das Verhältnis des Europäischen Rats zum Europäischen Parlament. Letzteres ist durch den Vertrag von Lissabon zum gleichberechtigten Entscheidungsorgan in den meisten Politikbereichen und Verfahren aufgestiegen. Dieses Spannungsverhältnis liegt zum einen daran, dass beide Institutionen verschiedene Wählerschaften repräsentieren und daher auch unterschiedlich legitimiert sind: Während sich der Europäische Rat im Wesentlichen aus den nationalen Staats- und Regierungschefs zusammensetzt und dessen Mitglieder ihre Legitimation aus nationalen Wahlen ziehen, fühlt sich das Europäische Parlament als einzig direkt gewähltes EU-Organ den Bürgern der Union insgesamt verpflichtet.<sup>9</sup> Eine direkte Beziehung oder gar ein Abhängigkeitsverhältnis besteht nicht, da der Europäische Rat keinem Organ politisch verantwortlich ist und das Parlament daher auch keinerlei Sanktionsgewalt gegenüber dem Europäischen Rat hat. Nicht zuletzt deshalb hat das Europäische Parlament in seinen Resolutionen wiederholt die politische „Unfehlbarkeit“ sowie die „gesetzgeberisch ähnlichen“ Aktivitäten des Europäischen Rats kritisiert.<sup>10</sup> Ein Spannungsverhältnis ist bisher insbesondere dann zutage getreten, wenn eine zentrale EU-Entscheidung der Zustimmung beider Institutionen bedarf. Dies etwa war und ist der Fall bei der Wahl des Präsidenten der Kommission (Stichwort „Spitzenkandidat“) sowie bei Beschlüssen zur Ausgabenseite des mehrjährigen EU-Haushalts. Gleichwohl ist nach teilweise mühsamen Verhandlungen bisher immer eine interinstitutionelle Eini-

8 Daniela Annette Kroll: Manifest and Latent Control on the Council by the European Council, in: Tom Delreux/Johan Adriaensen (Hrsg.): *The Principal Agent Model and the European Union*, Cham 2017, S. 157–180.

9 Desmond Dinan: *Relations between the European Council and the European Parliament. Institutional and political dynamics*, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 630.288, November 2018.

10 Vgl. Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners: Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, in: *integration* 4/2019, S. 262–279.

gung gelungen, ohne einen Stillstand innerhalb der institutionellen Architektur der EU auszulösen.

Entlang der *vertikalen* Dimension lässt sich beobachten, wie die jeweiligen Staats- und Regierungschefs immer wieder den Europäischen Rat als Forum genutzt haben, um ihre nationale Agenda voranzutreiben. Hat sich der Europäische Rat in seinen Anfangsjahren noch fast ausschließlich mit europäischer Außenpolitik, Wirtschafts- und Wettbewerbsfragen beschäftigt, diskutieren die Staats- und Regierungschefs heute über all jene Bereiche, die auch die politischen Diskussionen in den Mitgliedstaaten prägen. Der Europäische Rat hat daher, im Zeitverlauf gesehen, eine „staatsähnliche Agenda“ der EU geschaffen.<sup>11</sup>

Eine hervorgehobene Rolle hat der Europäische Rat traditionell im Management von Krisen der EU und vormals der Europäischen Gemeinschaften eingenommen. In der Frühphase der Institution ebenso wie in den vergangenen Jahren betraf dies etwa Fragen der Energieversorgung vor dem Hintergrund internationaler Konflikte.<sup>12</sup> Eine besonders aktive und folgenreiche Rolle hat der Europäische Rat erwartungsgemäß in jenen Krisen gespielt, die die Wirtschaft und Finanzen der Mitgliedstaaten stark in Mitleidenschaft zogen, so etwa die Krise in der Eurozone in den frühen 2010er Jahren sowie die COVID-19-Pandemie zu Beginn der 2020er Jahre.<sup>13</sup> Dabei hat sich gezeigt, dass die nationalen Chefs oftmals – aber nicht immer – die europäische Ebene als diejenige Ebene ansehen, auf der Entscheidungen und Lösungen für Themen von gemeinsamem Interesse zu treffen sind. Bereiche hingegen, in denen (einige) Mitglieder des Europäischen Rats bevorzugt auf nationale Maßnahmen zurückgriffen, betreffen u. a. die Asyl- und Migrationspolitik.

Interessant zu analysieren ist, wie die Mitglieder des Europäischen Rats die von ihnen getroffenen und meist in den Schlussfolgerungen festgehaltenen Entscheidungen gegenüber ihren nationalen Öffentlichkeiten kommunizieren. Mitunter ist der Eindruck zu gewinnen, dass die Mitglieder hier nicht von ein und derselben Entscheidung sprechen, da jedes Mitglied einen Erfolg „zu Hause“ vermelden möchte.<sup>14</sup> Hinsichtlich der Kommunikation und der Rechenschaftspflicht der jeweiligen Mitglieder deutet sich eine hohe Varianz zwischen den Mitgliedstaaten an: Während einige Staats- und Regierungschefs ihren Parlamenten umfassend Bericht erstatten, tun andere dies in deutlich geringerem Maße.

11 Vgl. Wolfgang Wessels: The European Council as a Transformative Force, in: Helen Wallace/Nikos Koutsias/George Pagoulatos (Hrsg.): Europe's Transformations: Essays in Honour of Loukas Tsoukalis, Oxford 2021, S. 117–131. Zur größer gewordenen Agenda des Europäischen Rats im Zuge der europäischen Integration siehe auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem „Lissabon-Urteil“, insbesondere die Randnummern 5–28, BVerfG: Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 30.6.2009, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

12 Siehe Beitrag von Mathias Jopp in diesem Heft.

13 Wolfgang Wessels/Lucas Schramm/Tobias Kunstein: The European Council as a Crisis Manager. The EU's Fiscal Response to the COVID-19 Pandemic, Baden-Baden 2022.

14 Vgl. Wolfgang Wessels et al.: Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro zone summits, Generaldirektion Interne Politikbereiche des Europäischen Parlaments, PE 474.392, Januar 2013.

### Paradoxien in der Arbeit und im Wirken des Europäischen Rats

Der Europäische Rat ist nicht frei von Paradoxen. Als Paradox verstehen wir eine Situation, in der ursprüngliche oder formale Gesichtspunkte über Zeit hinweg und in der politischen Praxis nicht den vermuteten – oder, je nach Lesart, erhofften oder befürchteten – Effekt zeigen. Als ein solches Paradox kann gelten, dass der Europäische Rat zum Zeitpunkt seiner Etablierung von den kleineren Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften – und hier insbesondere von den drei Beneluxstaaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg) – als Bedrohung durch eine „Intergouvernementalisierung“ angesehen wurde sowie als Einfallstor für eine Dominanz der größeren Mitglieder, insbesondere Deutschland und Frankreich.<sup>15</sup> In späteren Jahren hingegen sahen und sehen kleinere Staaten – darunter auch jene mittel- und osteuropäischen Mitglieder, die Anfang der 1990er Jahre ihre nationale Souveränität zurückerlangten und während der 2000er Jahre der EU beitraten – den Europäischen Rat als Bollwerk gegen eine nationale Marginalisierung im Zuge supranationaler Integrationsschritte.<sup>16</sup>

Ein zentrales Paradox in der Arbeit des Europäischen Rats betrifft die Tatsache, dass dieses Gremium – trotz erheblicher formeller und informeller Zentrifugalkräfte – überhaupt zu Entscheidungen kommt und zum Teil weitreichende Beschlüsse für die Fortentwicklung der europäischen Integration trifft. Immerhin unterliegen Entscheidungen im Europäischen Rat dem Konsensprinzip, welches vielfältige nationale Vetomöglichkeiten eröffnet. Darüber hinaus haben die in der Regel mit hohem Selbstbewusstsein ausgestatteten Staats- und Regierungschefs große Anreize, strikt national definierte Ansätze zu verfolgen, um sich bei der eigenen Partei oder Wählerschaft zu profilieren. Dennoch gelingt es meist, trotz – oder gerade *wegen* – der erheblichen Unterschiede in Bezug auf nationale Präferenzen und Handlungsspielräume, bei der Gestaltung von EU-Politiken zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.

Zur Erklärung lassen sich verschiedene Ansätze anführen. „Rationalistische“ Perspektiven verweisen zum einen auf das Schnüren von umfangreichen Verhandlungspaketen, welche es jedem Mitglied im Europäischen Rat erlauben, ein besonders wichtiges nationales Anliegen durchzusetzen.<sup>17</sup> Bei hartnäckigen und komplizierten Verhandlungen können zudem einzelne Mitgliedstaaten oder Koalitionen von Mitgliedstaaten, welche über die notwendigen Ressourcen verfügen, Führungsleistungen ausüben, indem sie Lösungen vorbereiten, zur Übernahme hoher Kosten bereit sind oder aber widerspenstige Mitglieder vor vollendete Tatsachen stellen.<sup>18</sup> Wie in Fragen der europäischen Integration insgesamt, so hat sich auch im Europäischen Rat die Rolle des deutsch-französischen Duos, meist in enger Abstimmung mit dem (vormals rotierenden, seit 2009 hauptamtlichen) Präsidenten des Europäischen Rats, als besonders einflussreich erwiesen.<sup>19</sup>

15 Zu Fragen interner Dominanz und des „integrativen Gleichgewichts“ siehe Werner Link: Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neorealistic Theorie, in: Zeitschrift für Politik 3/2001, S. 302–321.

16 Siehe Beitrag von Hartmut Kaelble in diesem Heft.

17 Andrew Moravcsik: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca (New York) 1998.

18 Jonas Tallberg: Bargaining Power in the European Council, in: Journal of Common Market Studies 3/2008, S. 685–708.

19 Lucas Schramm/Ulrich Krotz: Leadership in European crisis politics: France, Germany, and the difficult quest for regional stabilization and integration, in: Journal of European Public Policy 5/2024, S. 1153–1178.

Eher „konstruktivistische“ Perspektiven hingegen verweisen bei der Erklärung des Konsensparadoxes auf die Bedeutung von Deliberation und Aushandlung.<sup>20</sup> Geteilte Normen, die Mitgliedschaft im selben Organ sowie die Erkenntnis, dass bestimmte politische Probleme nur gemeinsam im Europäischen Rat behandelt und gelöst werden können, lassen die Staats- und Regierungschefs regelmäßig von strikt national definierten Positionen abweichen. Diese Erkenntnis kann durch institutionalisierte Praktiken und ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit innerhalb der Institution verstärkt werden.<sup>21</sup> Der Verweis auf einen stark ausgeprägten „Problemlösungsinstinkt“ seitens der Mitglieder des Europäischen Rats – welcher sowohl dem Erreichen nationaler Ziele wie auch dessen Bedeutung als „Klub der Chefs“ folgt – zeigt zudem, dass rationalistische und konstruktivistische Perspektiven komplementär sein können.<sup>22</sup>

Ein weiteres Paradox betrifft das Wirken des Europäischen Rats. Durch seine Zusammensetzung und Entscheidungsregeln folgt dieser grundsätzlich intergouvernementalen Logiken.<sup>23</sup> Kein Mitglied will und kann überstimmt werden – außer bei Personalentscheidungen und der Einberufung von Regierungskonferenzen zur Revision der EU-Verträge. Diese Konstellation kann neben den zum Teil komplexen Verhandlungspaketen (siehe oben) zur „Aufweichung“ ambitionierter Vorschläge der Europäischen Kommission und zu nationalen Übergangsregelungen bis hin zu permanenten „opt-outs“ für einzelne Mitgliedstaaten führen. In der Folge könnte der Europäische Rat als „Integrationsbremse“ betrachtet werden.

Mit Blick auf seine Rolle als institutioneller und auch konstitutioneller Architekt aber hat der Europäische Rat durchaus als Motor einer dynamischen Entwicklung der Union gewirkt. Insbesondere über einen längeren Zeitraum betrachtet haben die Staats- und Regierungschefs immer wieder die Kompetenzen der EU ausgebaut und das Portfolio an Themen, mit denen sie sich selbst befassen, erweitert. Neben den großen Vertragsreformen in den 1990er und 2000er Jahren betrifft dies auch Krisenmaßnahmen wie die Schaffung einer „Aufbau- und Resilienzfähigkeit“ im Kontext der COVID-19-Pandemie, durch die der Europäische Rat die Kommission mit der Aufnahme und Verteilung gemeinsamer Schulden im Umfang von mittlerweile 650 Milliarden Euro beauftragt hat.<sup>24</sup>

Wir sehen dieses Paradox sowie dessen Auflösung sowohl in einem zu engen wissenschaftlichen Fokus wie auch in fehlenden Kapazitäten des Europäischen Rats selbst begründet: Anders als der „neue Intergovernmentalismus“ teilen wir gerade nicht die Annahme, dass sich die Staats- und Regierungschefs *prinzipiell* der Aufwertung supranationaler Akteure und Verfahren widersetzen.<sup>25</sup> Ein solcher Eindruck mag entstehen, wenn nur gegenwärtige Verhandlungen und (Nicht-)Entscheidungen des Europäischen

20 Uwe Puetter: *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford 2014.

21 Paul Pierson: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, in: *American Political Science Review* 2/2000, S. 251–267.

22 Wessels: *The European Council*, 2015, S. 19.

23 Sergio Fabbrini: *Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective*, in: *Journal of European Public Policy* 4/2017, S. 580–597.

24 Lucas Schramm/Ulrich Krotz/Bruno De Witte: *Building 'Next Generation' after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in: *Journal of Common Market Studies* S1/2022, S. 114–124.

25 Christopher J. Bickerton/Dermot Hodson/Uwe Puetter (Hrsg.): *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford 2015.

Rats betrachtet werden. Mittel- und langfristig gesehen haben diese Entscheidungen hingegen oftmals zu einem „Mehr an Europa“ geführt – durchaus nicht explizit von den Staats- und Regierungschefs als solches befürwortet, aber doch durch sie gebilligt und nicht widerrufen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es dem Europäischen Rat an administrativen Kapazitäten und wohl auch politischem Willen mangelt, um die Umsetzung der von ihm getroffenen Beschlüsse im Detail zu überwachen.<sup>26</sup> Den Staats- und Regierungschefs ist dies durchaus bewusst, weshalb sie immer wieder auf supranationale Akteure und Instrumente zurückgreifen (müssen).

### **Schwachpunkte, Defizite, Herausforderungen: Die Arbeit im und zum Europäischen Rat**

Zum Schluss beschreiben wir einige Herausforderungen bei der Arbeit im und zum Europäischen Rat. Deren Kenntnis und die Auseinandersetzung mit ihnen tragen zu einem besseren und dadurch umfangreicheren Verständnis dieser EU-Schlüsselinstitution bei. Wir beginnen mit zwei Problemen im Europäischen Rat selbst, die bei dessen oberflächlicher Betrachtung oft nicht sichtbar oder unterschätzt werden. Wir schließen mit Skizzierungen der Herausforderungen, die bei der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Europäischen Rat entstehen.

Ein Merkmal vieler EU-Institutionen, welches aber beim Europäischen Rat besonders zutage tritt, ist das fehlende Eingeständnis von Uneinigkeit und Scheitern. Für wissenschaftliche Beobachter und die interessierte Öffentlichkeit ist es in der Regel schwer nachzuvollziehen, wo die politischen Konfliktlinien innerhalb des Europäischen Rats verlaufen und warum dieser in einer bestimmten Situation nicht zu einer Entscheidung gekommen ist. Die Schlussfolgerungen als bekanntestes Ergebnis seiner Sitzungen liefern hier meist ein nur unvollständiges oder gar verzerrtes Bild, da sie lediglich in deskriptiver Form die Diskussionspunkte zusammenfassen und in lobendem Ton die erzielten Ergebnisse auflisten.<sup>27</sup> Dies liegt daran, dass auch die Annahme der Schlussfolgerungen dem Konsensprinzip unterliegt. Um Kontroversen ausfindig zu machen, sind ein aufmerksames Lesen derselbigen und eine gute Kenntnis des jeweiligen zeitlichen und politischen Kontexts notwendig. Dabei können einzelne Formulierungen darauf hindeuten, dass eben keine Einigung erzielt wurde. Anders als vielleicht auf den ersten Blick anzunehmen wäre, deuten Formulierungen, wonach die Mitglieder einen bestimmten Punkt (lediglich) „diskutiert“ oder „erörtert“ haben, darauf hin, dass eben keine Einigung erzielt wurde.

Auf große und für den Moment unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Europäischen Rats kann auch dann geschlossen werden, wenn dieser die Schlussfolgerungen nicht als Kollektiv beschließt. Dies deutet darauf hin, dass mindestens ein Mitglied die Annahme verweigert hat oder aber, dass der Europäische Rat als Ganzes zu dem Entschluss gekommen ist, dass weiterer Beratungsbedarf besteht. In diesen Fällen präsentiert der (hauptamtliche) Präsident oft die Schlussfolgerungen in sei-

26 Sandrino Smeets/Derek Beach: 'It takes three to tango': new inter-institutional dynamics in managing major crisis reform, in: *Journal of European Public Policy* 9/2022, S. 1414–1432.

27 Jim Cloos: *European Council Conclusions: A Powerful Tool*, Egmont – Royal Institute for International Relations: Egmont Policy Brief 278/2022.

nem Namen. Ein Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit sind die „Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rats“ vom 23. April 2020, in denen Charles Michel u. a. von den noch nicht abgeschlossenen Beratungen über einen europäischen finanziellen „Aufbauplan“ berichtete.<sup>28</sup> Mit Blick auf die fortlaufende Unterstützung der EU für die Ukraine in ihrem Abwehrkampf gegen den russischen Angriffskrieg veröffentlichten beim Europäischen Rat im März 2025 lediglich 26 der 27 Staats- und Regierungschefs eine separate Erklärung, da der ungarische Ministerpräsident Viktor Orbán deren Aufnahme in die allgemeinen Schlussfolgerungen verhinderte.<sup>29</sup> Ein äußerst seltenes Beispiel für einen als gescheitert zu betrachtenden Gipfel stellt der Europäische Rat von Athen im Dezember 1983 dar, in dessen Anschluss der damalige rotierende Ratspräsident Andreas Papandreu explizit über die Nicht-Einigung auf Schlussfolgerungen informierte.<sup>30</sup>

Ebenfalls sichtbar werden Defizite beim Europäischen Rat in der Umsetzung selbsterklärter Vorhaben und Ziele. Letztere blieben oftmals hinter den Erwartungen zurück, die der Europäische Rat durch frühere Verlautbarungen selbst geweckt hatte. Dies betrifft etwa seine Rolle als „konstitutioneller Architekt“ bei der Erweiterung und Vertiefung. Vorstöße, Überlegungen und zum Teil auch Beschlüsse zu internen Reformen für eine bessere Funktionsweise der Europäischen Gemeinschaften bzw. EU sind entweder ausgeblieben oder wurden nur teilweise umgesetzt. Neben der angestrebten Verkleinerung des Kollegiums der Kommission und der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat betrifft dies auch die Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren. Daher berühren Diskussionen um eine Erweiterung der aktuellen EU mit 27 Mitgliedstaaten, ebenso wie frühere Erweiterungsrunden, auch die Frage der Aufnahme- und Funktionsfähigkeit der Union selbst.<sup>31</sup>

Die Finanzen der EU, und hier insbesondere der mehrjährige Finanzrahmen, liefern ein weiteres Beispiel, bei dem der Europäische Rat regelmäßig hinter seinen selbsterklärten Absichten zurückbleibt.<sup>32</sup> Obwohl der EU-Vertrag eigentlich dem Rat die Verantwortung für zentrale Beschlüsse zuschreibt, agierte und agiert der Europäische Rat in diesem Politikfeld als „Herr des Budgets“. Es ist durchaus überraschend und wenig zufriedenstellend, dass die Verhandlungen und Entscheidungen im Europäischen Rat zum mehrjährigen Finanzrahmen derart zeitintensiv verlaufen, wo doch die meisten nationalen Konfliktlinien recht eindeutig verlaufen und über Zeit konstant geblieben sind. Zudem entsprechen die überschaubaren Summen, über die zum Teil „gefeilscht“ wird, kaum der politischen Energie, welche die Staats- und Regierungschefs in diese Verhandlungen stecken, insbesondere wenn man sie mit dem deutlich größeren Umfang nationaler Haushalte vergleicht. Dennoch ist festzuhalten, dass der Europäische Rat seit der Einigung auf den „Britenrabatt“ zu Beginn der 1980er Jahre nicht gewillt

28 Rat der Europäischen Union: Erklärungen und Bemerkungen. Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz mit den Mitgliedern des Europäischen Rates, 251/20, 23.4.2020.

29 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 20. März 2025. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2025/03/20/> (letzter Zugriff: 3.4.2025).

30 Vgl. Europäische Kommission: The Athens European Council, in: Bulletin of the European Communities 12/1983, S. 7–15.

31 Siehe Beitrag von Barbara Lippert in diesem Heft.

32 Siehe Beitrag von Peter Becker in diesem Heft.

gewesen ist, aus der Logik des „juste retour“ auszurechnen, wonach jeder Mitgliedstaat in etwa die Summe aus dem EU-Haushalt erhalten möchte, die er einbezahlt hat. Am folgenreichsten aber vermutlich ist, dass es dem Europäischen Rat nicht gelungen ist – trotz wiederholt anderslautender Bekundungen – die Union mit umfangreichen Eigenmitteln auszustatten. Auch seine seit 2020 getroffenen Beschlüsse für neue Eigenmittel im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität werden kaum ausreichen, um die aufgenommenen Kredite zurückzuzahlen. In der Summe zeigt sich, dass der Europäische Rat regelmäßig ambitionierte Vorhaben formuliert – nicht selten auf der Grundlage von Expertenberichten, die er zuvor in Auftrag gegeben hat –, dann aber in der Entscheidung und Umsetzung deutlich hinter diesen zurückbleibt.

Schließlich stellt sich die Frage nach der wissenschaftlichen Analyse des Europäischen Rats. Mehr noch als bei anderen EU-Institutionen ist hier die Datengrundlage, insbesondere in Form von Primärdaten, äußerst begrenzt.<sup>33</sup> Auf die anspruchsvolle Auswertung der Schlussfolgerungen wurde bereits verwiesen. Darüber hinaus ist es – wenig überraschend – recht schwierig, aktuelle oder ehemalige Mitglieder des Europäischen Rats für Experteninterviews oder Hintergrundgespräche zu gewinnen. Aber es gibt auch Lichtblicke: So hat die Medienberichterstattung im Vorfeld und während der Gipfeltreffen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Als besonders lohnenswert erscheint die Gegenüberstellung von gemeinsam getroffenen Entscheidungen, wie diese in den Schlussfolgerungen festgehalten werden, mit den jeweiligen Aussagen der Staats- und Regierungschefs in nationalen Pressekonferenzen oder gegenüber ihren nationalen Parlamenten. Eine solche, wenn auch mühsame und aufwändige, Triangulation von Quellen kann einen besseren, weil ausgewogeneren Überblick verschaffen, nicht nur über nationale Positionen vor und nach Gipfeln des Europäischen Rats, sondern auch über europäische Verhandlungsergebnisse insgesamt.

## Ausblick

Der Europäische Rat hat in den 50 Jahren seines Bestehens die Geschicke der europäischen Integration maßgeblich mitbestimmt. Seine Geschichte ist daher eng mit den Entwicklungen der Europäischen Gemeinschaften bzw. der EU verbunden.<sup>34</sup> Im Vergleich zu seiner Anfangsphase ist die Anzahl der Treffen des Europäischen Rats gerade in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich gestiegen. In den vergangenen Jahren haben sich die Staats- und Regierungschefs nicht selten acht- oder neunmal, im „COVID-Jahr“ 2020 gar 13-mal getroffen, obwohl der Vertrag von Lissabon „nur“ vier reguläre Treffen pro Jahr vorsieht. Es gibt offenbar ein großes Bedürfnis, gerade in Krisenzeiten politische Themen von gemeinsamem Interesse zu diskutieren und europäische Handlungsfähigkeit herzustellen.

Damit einhergegangen ist ein stetiger Ausbau von Themen auf der Agenda des Europäischen Rats. Zuletzt hat sich dabei auch immer wieder die Schwierigkeit gezeigt, im Kreise von 27 nationalen Staats- und Regierungschefs Konsens herzustellen. Dies

---

33 Wolfgang Wessels/Linda Dieke: The European Council: The Fascination and Frustration of Studying a Key Institution, 24.10.2018, abrufbar unter: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-180> (letzter Zugriff: 3.4.2025).

34 Siehe Beitrag von Herman Van Rompuy in diesem Heft.

betrifft insbesondere das wiederholte Veto des ungarischen Premierministers, Viktor Orbán, bei Entscheidungen über die finanzielle und militärische Unterstützung der Ukraine in ihrem Abwehrkampf gegen den russischen Angriffskrieg. Eine spannende Frage für die kommenden Jahre wird sein, inwiefern die Mehrheit der Staats- und Regierungschefs zum Gebrauch flexibler Instrumente bereit ist, um die Blockade durch einzelne Mitglieder – etwa durch intergouvernementale Maßnahmen im Rahmen einer „Koalition der Willigen“ – zu umgehen.