

Philippe de Schoutheete et Helen Wallace, Betrachtungen über den Europäischen Rat (September 2002)

Legende: In diesen Betrachtungen über den Europäischen Rat von 2002 präsentieren die beiden Autoren Philippe de Schoutheete und Helen Wallace den historischen Hintergrund, vor dem der Europäische Rat sich entwickelt hat, beschreiben dessen Aufgaben und geben Lösungsvorschläge, um seine Schwachpunkte auszugleichen.

Quelle: DE SCHOUTHEETE, Philippe; WALLACE, Helen. Le Conseil européen. Paris: Groupement d'études et de recherches - Notre Europe, Septembre 2002. 29 p. (Études et recherches n°19). "x", auteur:x, p. 1-29. Groupement d'études et de recherches - Notre Europe. [EN LIGNE]. [s.l.]: [s.d.]. Disponible sur <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud19-fr.pdf>.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU
Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/philippe_de_schoutheete_et_helen_wallace_betrachtungen_uber_den_europaischen_rat_september_2002-de-e0a8013f-353f-49ed-89f5-3edcd5cb2cd2.html



Publication date: 05/07/2016

Der Europäische Rat

Inhalt

EINLEITUNG
HISTORISCHER ABRISS: 1975-2002
DIE RECHTSGRUNDLAGE
ZUSAMMENSETZUNG UND VORBEREITUNG
STÄRKEN UND SCHWÄCHEN
Strategische Leitlinien
Beschlüsse der Gemeinschaft
Außenpolitik
Außerhalb des Rahmens der Verträge gefasste Beschlüsse
Offene Methode der Koordinierung
Änderung der Verträge
Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates

DIE REFORM DES EUROPÄISCHEN RATES

Die Arbeitsweise
Ein neuer Rat „Allgemeine Angelegenheiten“
Der Vorsitz

SCHLUSSFOLGERUNG: WOZU REFORMIEREN
BIBLIOGRAPHIE

Einleitung

Auf „Europa“, dem Internetportal der Europäischen Union, findet der Besucher eine überschwängliche Beschreibung des Europäischen Rates. Der Rat „nimmt in der Entscheidungsstruktur der Europäischen Union eine Sonderstellung ein. (...) Nur der Europäische Rat ist derzeit wirklich in der Lage, der Europäischen Union neuen Schwung zu verleihen (...). Er spielt ... eine maßgebliche Rolle in allen Bereichen der Europäischen Union: Er gibt politische Impulse, formuliert allgemeine politische Zielvorstellungen und sorgt für Koordinierung, Schlichtung und Lösung bei schwierigen Dossiers. (...) Der Europäische Rat hat eine solche Bedeutung und Legitimität erlangt, dass man sich heute nur noch schwer vorstellen kann, dass es einmal eine Zeit gab, da er nicht existierte.“

Diese Beschreibung wird wahrscheinlich sowohl die glühenden Föderalisten als auch die überzeugten Euroskeptiker verärgern; sie wird jedoch von den meisten politischen Beobachtern geteilt, die sich mit dem Prozess der europäischen Integration beschäftigen. In einem kürzlich erschienenen Werk definiert Peter Ludlow den Europäischen Rat als „Schiedsrichter der systemischen Veränderung, als Hauptentscheidungsinstanz für die politische Agenda, als höchste Verhandlungsinstanz und Herz der Exekutive der EU“ (Ludlow, 2002, S. 5-15). Für andere ist er die „die Hauptquelle für historische Entscheidungen“ (Peterson und Bomberg, 1999, S. 33) oder auch die „Kraft, die den Prozess der europäischen Integration führt“ (de Schoutheete, 2001, S. 40).

Der Respekt, der dem Europäischen Rat entgegengebracht wird, erklärt sich teilweise durch die Tatsache, dass er besser funktioniert als die anderen Instanzen des institutionellen Gefüges der EU. In einer ganzen Reihe von Fällen konnte er Lösungen finden, wo die üblichen Verfahren des Rates gescheitert waren. Im Laufe der Jahre hat er tatsächlich die Koordinierungsrolle übernommen, die die Außenminister im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ immer weniger wahrnehmen konnten. Schließlich konnten die Staats- und Regierungschefs Existenz bedrohende Krisen wie beispielsweise das Problem des britischen Beitrags zum Haushalt in den siebziger und achtziger Jahren lösen. Es ist offensichtlich, dass nur sie neue große Projekte

wie die Währungsunion (Hannover, 1988) oder die Erweiterung (Kopenhagen, 1993) anstoßen konnten. Allgemein herrscht die Ansicht, dass der Europäische Rat seit seiner Gründung im Jahre 1975 im Großen und Ganzen eine Erfolgsgeschichte ist. Man muss jedoch differenzieren. Der Europäische Rat hat nicht immer Effizienz bewiesen, sei es bei der Beschlussfassung oder bei der Umsetzung der Entscheidungen. Es bedurfte mehrerer Jahre langwieriger Diskussionen, um die Frage des britischen Beitrags zum Gemeinschaftshaushalt zu klären. Die Verabschiedung von Beschlusspaketen über die Finanzierung der Gemeinschaft oder die Frage des Sitzes der Organe kommen quälend langsam voran, und das Niveau der eingebrachten Argumente ist wenig erbaulich. Über die stürmischen und manchmal sinnlosen Diskussionen über Ernennungen auf hoher Ebene oder über den Sitz der Agenturen wird auf den Titelseiten der Zeitungen berichtet. Die Änderung der Verträge ist zum täglichen Brot der Regierungschefs geworden, die dabei ihre Sache nicht immer gut machen. Amsterdam endete schließlich mit einer Reihe offen gelassener Fragen, und Nizza erwies sich als so chaotisch, dass Tony Blair erklärte: „So können wir nicht weiter arbeiten.“ Und das hat schließlich dazu geführt, dass der Europäische Rat auf den Tagungen von Barcelona und Sevilla im Jahre 2002 über seine eigene Reform nachzudenken begann.

Der deutlichste Beweis für einen relativen Misserfolg ist vielleicht die Gründung des Europäischen Konvents – durch den Europäischen Rat selbst (Laeken, Dezember 2001). Der tiefere Grund für die Einberufung des Konvents liegt in der Tatsache, dass nach allgemeiner Auffassung die beiden Regierungskonferenzen (RK), die den Vertrag von Amsterdam und den Vertrag von Nizza zum Ergebnis hatten, nicht in der Lage gewesen waren, die Organe der Union in geeigneter Weise zu reformieren, um sie auf die Herausforderungen der Erweiterung und der Globalisierung vorzubereiten und ihnen die Unterstützung durch die öffentliche Meinung zu sichern. Würden die Verträge für angemessen gehalten, gäbe es keinen Grund für den Konvent oder eine weitere Regierungskonferenz. Es stellt sich die Frage, wer die Verhandlungen antrieb und wer schließlich die Entscheidungen fällte. Auf diese Frage gibt es ohne Zweifel nur eine Antwort: der Europäische Rat. Durch ihre Entscheidung, einen Konvent mit der Vorbereitung der nächsten RK zu betrauen, gaben die Staats- und Regierungschefs zu, dass die Mechanismen zur Vertragsänderung, über die sie bisher verfügten und deren zentrales und entscheidendes Element sie darstellten, nicht wirklich zufrieden stellend waren.

Dieses Eingeständnis bietet die Rechtfertigung für die Reform der Aufgaben und der Arbeitsmethoden des Europäischen Rates im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses. Wenn er effizient sein und seinen Auftrag erfüllen will, muss der Konvent alle Aspekte der Beschlussfassung in der Union berücksichtigen. Er muss „die Effizienz der Beschlussfassung und die Arbeitsweise der Organe in einer Union von etwa dreißig Mitgliedstaaten verbessern“ (Erklärung von Laeken). Niemand kann leugnen, dass der Europäische Rat ein zentrales Element dieses Beschlussfassungsprozesses und der Funktionsweise dieser Institutionen ist.

Das Ziel dieser Studie besteht darin, den historischen Hintergrund darzustellen, vor dem der Rat sich nach und nach entwickelte und der eine Erklärung für die meisten seiner Merkmale bietet, seine aktuellen Aufgaben und seine Effizienz bei deren Wahrnehmung zu beschreiben und schließlich mögliche Lösungen zur Ausbesserung seiner Schwachstellen vorzuschlagen. Es handelt sich dabei um einen Beitrag zu den umfassenden Überlegungen über die Institutionen, die mit dem Konvent einher gehen. Es werden Aspekte behandelt, die eine Änderung der Verträge notwendig machen, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

Historischer Abriss: 1975-2002

Tagungen der Staats- und Regierungschefs existieren seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses; die Entscheidung jedoch, *regelmäßige* Treffen einzuberufen, anstatt nur *von Zeit zu Zeit* zu tagen, wurde auf einem Gipfel in Paris im Dezember 1974 getroffen. Die erste Tagung des Europäischen Rates fand im März 1975 in Dublin statt. Seither tagt der Rat zwischen zwei und vier Mal pro Jahr (fünf Mal im Jahre 2001). Bis zum heutigen Tag fanden ca. achtzig Tagungen des Rates statt. Der Einfluss dieser Treffen auf die Union, wie wir sie heute kennen, ist offensichtlich nicht zu bestreiten.

Das in den Schlussfolgerungen des Pariser Gipfels formulierte Ziel war es „*die Arbeiten ... weiterzuentwickeln und ihren Gesamtzusammenhang zu gewährleisten*“. Zu jener Zeit hatte die Gemeinschaft, die sich seit mehreren Jahren bezüglich des Beitritts Großbritanniens im Kreise drehte, ihre

Dynamik verloren, insbesondere, weil der Luxemburger Kompromiss Mehrheitsabstimmungen *de facto* verhinderte. Außerdem war der Zusammenhang zwischen den Tätigkeiten der Gemeinschaft und der neuen „politischen Zusammenarbeit“, die aus dem Davignon-Bericht von Oktober 1970 hervorgegangen war, nicht einfach zu gewährleisten, da mehrere Teilnehmer – besonders die Franzosen – auf einer vollständigen und dauerhaften Trennung beider Tätigkeitsbereiche bestanden. Der Tindemans-Bericht, der zur gleichen Zeit erstellt wurde, rechtfertigte die Gründung des Europäischen Rates mit folgenden Worten: „Die in den Verträgen vorgesehenen institutionellen Strukturen haben sich in der Praxis als zu schwach erwiesen, um dem europäischen Einigungswerk konstant die erforderlichen politischen Impulse geben zu können.“

In den Schlussfolgerungen wurde nicht ein weiteres Argument angeführt, obwohl es sicher noch gewichtigere gab. Valéry Giscard d'Estaing, der damals gerade zum französischen Staatspräsidenten gewählt worden war, wollte genau so direkt in die europäischen Angelegenheiten eingebunden sein, wie er es vorher als Finanzminister gewesen war. Einen wertvollen Verbündeten hatte er in dem neuen deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt gefunden, der ebenfalls Finanzminister gewesen war und seinen Wunsch nach einer aktiven Teilnahme an der europäischen Debatte teilte.

Die Regierungen der Benelux-Länder jedoch hatten sich der Organisation regelmäßiger Gipfeltreffen lange widersetzt. Im Unterschied zu den politischen Systemen der großen Mitgliedstaaten, neigten – und neigen auch heute noch – ihre Systeme ganz bewusst zur Bildung von Koalitionsregierungen, in denen der Premierminister immer nur ein *primus inter pares* und damals nur selten an der Außenpolitik beteiligt war. Diese Regierungen waren gleichermaßen entschlossen, die europäische Integration voranzubringen und hörten auf Jean Monnet. Dieser war schon 1973 zu dem Schluss gekommen, dass regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs notwendig waren, um – wie er sagte – „zu den Quellen der Macht zurückzukehren“.

Aufgrund seiner Rolle in der Vergangenheit und des Respekts, den er weiterhin genoss, trug er zum großen Teil dazu bei, die Regierungen der kleinen Mitgliedstaaten zu überzeugen. Die Diplomatie der kleinen Mitgliedstaaten war jedoch lange sehr zurückhaltend, was das zwischenstaatliche Wesen des Europäischen Rates und die Gefahr der Entstehung eines *Direktorium* angeht. Diese Zurückhaltung ist möglicherweise noch heute zu spüren.

Das ursprüngliche Ziel war es, den Europäischen Rat so informell wie möglich zu halten. Willy Brandt sprach von diesen Tagungen gerne als Kamingsgesprächen. Sein Nachfolger Helmut Schmidt pflegte zu sagen: „Keine Papiere, keine Beamten.“ Die Tagungen des Europäischen Rates sollten sich so weit wie möglich von den gewöhnlichen Sitzungen des Rates unterscheiden. Die Geschäftsordnung des Rates galt nicht, die Zusammensetzung war anders, es gab keine Rechtsgrundlage in den Verträgen. Auf diesen Tagungen ging es also um die Ausübung von Macht und nicht um die Anwendung juristischer Verfahren. Die Beschlüsse des Europäischen Rates wurden „nur“ als Schlussfolgerungen des Vorsitzes veröffentlicht. In gewisser Hinsicht konnte dieser Ansatz allen gefallen: Die erlauchteren Mitglieder des Europäischen Rates wollten verhindern, dass ihre Arbeit in irgendeiner Weise mit dem täglichen Geschachere des AStV und des Rates in Verbindung gebracht wurde, während diejenigen mit einem gemeinschaftlicheren Standpunkt den Europäischen Rat so weit wie möglich vom institutionellen Gefüge der Gemeinschaft entfernt halten wollten, auch wenn der Präsident der Kommission schon immer vollwertiges Mitglied des Europäischen Rates war.

Im Laufe der Jahre musste dieser anfängliche Ansatz in der Praxis größtenteils aufgegeben werden, auch wenn er weiterhin in einigen Köpfen als Erinnerung an eine mythische Vergangenheit weiter besteht. Der Europäische Rat nimmt regelmäßig Hunderte Seiten von Dokumenten an und die Flure gleichen einem Ameisenhaufen. Im Sitzungssaal aber werden die Staats- und Regierungschefs meist nur von ihrem Außenminister begleitet. Außerdem wird es so eingerichtet, dass die zeitliche und räumliche Entfernung von ihren Beamten möglichst groß ist. In diesem Sinne unterscheiden sich die Tagungen des Europäischen Rates weiter sehr von den gewöhnlichen Tagungen des Rates, selbst wenn man die Diskussionen der Tagung von Sevilla im Juni 2002 berücksichtigt. Sie können frei über ihre eigene Tagesordnung und ihre eigene Geschäftsordnung bestimmen.

Diese Handlungsfreiheit wurde bis zu einem gewissen Grad zu politischen Zwecken benutzt. Ende der

achtziger Jahre wurde es üblich, den Präsidenten des Europäischen Parlaments aufzufordern, am Beginn der Tagung ein Exposé zu halten. Man kann sich fragen, inwiefern diese Maßnahme die Schlussfolgerungen des Rates in der Praxis schließlich beeinflusste, aber sie zeugt zumindest von der wachsenden politischen Bedeutung des Parlaments. Mitte der neunziger Jahre wurde es zur Gewohnheit, die Staats- und Regierungschefs der beitragswilligen Staaten zum Essen und zur Teilnahme an einer kurzen Diskussion am zweiten Tag der Tagungen des Europäischen Rates zu bitten. Auch hier ist der konkrete Einfluss dieser Neuerung nur schwer zu bewerten, die politische Tragweite und der psychologische Wert dieser Treffen jedoch können nicht unterschätzt werden.

Im Laufe der Jahre haben sich fachspezifische Tagungen des Europäischen Rates entwickelt:

- Die informellen Tagungen. Die erste informelle Tagung wurde im September 1995 vom spanischen Vorsitz in Formentor (Mallorca) einberufen, um über die Debatten der damaligen RK zu beraten. Die informellen Tagungen sind im Allgemeinen kürzer als die offiziellen Treffen. Ihr Ziel sind ein vertraulicher Gedankenaustausch und „Brainstorming“, die aufgrund der ständig wachsenden Arbeitslast auf den normalen Tagungen unmöglich geworden sind. Die Außenminister sind üblicherweise nicht zugegen, was für sie oft eine Quelle der Frustration darstellt (das war der Fall in Paris nach dem Fall der Berliner Mauer oder noch vor kurzem in Gent im Oktober 2001). Theoretisch sollten auf diesen informellen Tagungen keine Schlussfolgerungen angenommen werden. Die informelle Tagung von Gent endete jedoch mit der Annahme von Erklärungen – zum Kampf gegen den Terrorismus, zur Analyse der Wirtschaftslage und zur Einführung des Euro –, die sich in ihrem Stil kaum von den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates unterschieden.
- Die themenbezogenen Tagungen. Im Laufe der letzten Jahre tagte der Europäische Rat mehrmals, um über spezielle Dossiers zu beraten, wie beispielsweise die Justiz und inneren Angelegenheiten (in Tampere im Oktober 1999) oder wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (in Lissabon im März 2000). Diese Tagungen zeigen die immer stärkere Einbindung des Europäischen Rates in konkrete politische Fragestellungen. In Lissabon beschloss der Europäische Rat, jedes Frühjahr eine Tagung über Wirtschafts- und Sozialfragen abzuhalten (Nr. 36 der Schlussfolgerungen von Lissabon). Entsprechend dieser Entscheidung tagte er im März 2001 in Stockholm und im März 2002 in Barcelona. Die „Themenbezogenheit“ dieser Tagungen kann jedoch bestritten werden. In Stockholm verdeckte die Anwesenheit Präsident Putins (zumindest für die Medien) den wahren Gegenstand der Tagung. In Barcelona behandelten die Staats- und Regierungschefs zwar Wirtschafts- und Sozialfragen, in ihren Schlussfolgerungen nahmen sie aber auch Bezug auf die Verbesserung der Arbeitsmethoden, die Zukunft Europas, die nördliche Dimension, Zölle auf Stahlimporte in die USA, die Ratifizierung des Vertrags von Nizza, Gibraltar, den westlichen Balkan, Serbien und Montenegro, Mazedonien, den Nahen Osten, Simbabwe, Angola, Kongo und Nigeria. Die Unterscheidung zwischen diesen themenbezogenen Tagungen und den übrigen ist nicht einfach zu machen.
- Die außerordentlichen Tagungen. Aufgrund der beherrschenden Stellung des Europäischen Rates im europäischen Beschlussfassungsprozess und der wachsenden Bedeutung der Außenpolitik für die EU war es unvermeidlich, dass bei schweren Krisen außerordentliche Tagungen in aller Dringlichkeit einberufen werden, und das trotz der terminlichen Schwierigkeiten. So wurde am 21. September 2001 eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates in Brüssel einberufen, zehn Tage nach den Terroranschlägen von New York und Washington. Von dieser Tagung ging ein starkes politisches und psychologisches Signal an die Vereinigten Staaten und veranlasste die Annahme europäischer Maßnahmen in mehreren Bereichen wie beispielsweise beim europäischen Haftbefehl.

Bevor man die rechtlichen Grundlagen und die Befugnisse des Rates genauer untersucht, sollte man mit Blick auf die letzten fünfundzwanzig Jahre eines feststellen: Die anfänglichen Befürchtungen vor allem der kleinen Mitgliedstaaten mit einer eher gemeinschaftlichen Perspektive haben sich nicht verwirklicht.

Eine der Befürchtungen bestand darin, dass diese „zwischenstaatliche“ Instanz, die „ausdrücklich erdacht worden war, um das Potenzial des eigenständigen Handelns der supranationalen Akteure zu begrenzen anstatt es zu fördern“ (Moravcsik, 1998, S. 488) die Entwicklung der Gemeinschaft hin zu einer zwischenstaatlichen Struktur begünstigen würde. In Wirklichkeit ist das supranationale Wesen der Union im

Jahre 2002 viel ausgeprägter als in den siebziger Jahren. Die Elemente, die zu dieser Entwicklung beitrugen (der Gemeinsame Markt, die Währungsunion, das Mitentscheidungsverfahren, die Unionsbürgerschaft etc.), sind im Europäischen Rat entstanden und wurden von ihm beschlossen. Eine starke zwischenstaatliche Instanz hat demnach entscheidend dazu beigetragen, das supranationale Wesen der Union zu gestalten. Das ist nur einer der zahlreichen Widersprüche dieses Organs.

Eine andere Befürchtung bestand darin, dass diese neue Instanz ein Instrument für die großen Mitgliedstaaten würde, mit dem sie in einer Art „Direktorium“ über die kleinen herrschten. Zwar sind die Größen- und Machtunterschiede in den Gipfeldiskussionen spürbarer als in den klassischen innerinstitutionellen Debatten, und das deutsch-französische Paar hat oft eine beherrschende Rolle gespielt; es dominiert jedoch keine Gruppe von Mitgliedstaaten die anderen. Mrs Thatcher war quasi ständig anderer Meinung als ihre – kleinen oder großen – Partner im Europäischen Rat, und im Laufe der Jahre fand sich das Vereinigte Königreich in diesem Forum oft in relativ isolierter Position. Auf der Tagung von Milan im Juni 1985 wurde das Tabu gebrochen, das Abstimmungen im Europäischen Rat verbot. Andererseits übten einige Regierungschefs kleinerer Mitgliedstaaten beträchtlichen Einfluss auf den Europäischen Rat aus. Man denke nur an die Herren Dehaene, Juncker, Guterres und Kok. Sehr selten (Nizza war in dieser Hinsicht eine Ausnahme) widersetzten sich die kleinen Mitglieder geschlossen ihren Partnern.

Die Rechtsgrundlage

Die Untersuchung, die Beschreibung und Klassifizierung des Europäischen Rates als Organ der EU ist schwierig aufgrund der Zweideutigkeiten und Widersprüchlichkeiten, die seine fünfundzwanzigjährige Entwicklung prägen. Diese Zweideutigkeiten und Widersprüchlichkeiten sind zweifellos von Bedeutung: Sie resultieren aus der Geschichte und aus politischen Entscheidungen und müssen demnach bei Überlegungen über die Zukunft berücksichtigt werden. Einer der größten Widersprüche hängt mit der Rechtsgrundlage dieser Tagungen zusammen.

Zwischen 1974 und 1986 spielte der Europäische Rat eine wichtige Rolle im europäischen Beschlussfassungsprozess (insbesondere in der Debatte um den britischen Beitrag zum Haushalt), ohne sich auf irgendeine rechtliche Grundlage im Vertrag zu stützen. Diese Situation, die einzigartig in einer von ihrer Rechtsordnung geprägten Gemeinschaft ist, ist nicht zufällig entstanden. Sie entstand aus dem Willen einiger Regierungen, insbesondere der Benelux-Staaten, dieses neue „zwischenstaatliche“ Forum daran zu hindern, das institutionelle Gefüge der Gemeinschaft zu beherrschen. Man war zu jener Zeit der Ansicht, dieses Ziel erreichen zu können, indem man diesem Forum keine Rechtsgrundlage in den Verträgen verlieh.

Die Einheitliche Europäische Akte entfernt sich insofern von diesem Ansatz, als sie die Zusammensetzung des Europäischen Rates definiert. Ganz bewusst jedoch legt sie seine Befugnisse nicht fest. Diese ergeben sich aus den Verträgen von Maastricht und von Amsterdam und in hohem Maße aus der Praxis. Obwohl die Staats- und Regierungschefs im Allgemeinen keinen großen Wert auf die rechtlichen Aspekte ihrer Tagungen legen, so muss man doch im Hinblick auf eine mögliche Reform einige Unterscheidungen treffen. Sie treten nämlich in verschiedenen Funktionen zusammen:

- Auf der Tagung des „Europäischen Rates“ im engeren Sinne üben sie ihre Tätigkeit jetzt auf Grundlage von Art. 4 EU-Vertrag aus („Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest.“).
- Für diese Aufgaben finden sich im Vertrag präzise Beispiele: die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 99 Abs. 2 EG-Vertrag) und die Beschäftigungslage (Art. 128 Abs. 1 und 2 EG-Vertrag)
- Artikel 13 EU-Vertrag verleiht den Staats- und Regierungschefs eine ähnliche, wenn auch genauer formulierte Befugnis auf dem Gebiet der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) („der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien (...) [und] beschließt gemeinsame Strategien“).
- In besonderen, im Vertrag festgelegten Fällen haben die Staats- und Regierungschefs die Befugnis, als „Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt“, rechtlich verbindliche Beschlüsse zu fassen. In diesem Fall müssen sie die Geschäftsordnung einhalten, einschließlich der Bestimmungen hinsichtlich des Tagungsortes. Dies findet Anwendung auf Themen der Währungsunion (Art. 112, 121

und 122 EG-Vertrag) und der Menschenrechte (Art. 7 EU-Vertrag). Aus diesem Grund sind die Schlussfolgerungen der Tagung der Staats- und Regierungschefs in Brüssel am 2. Mai 1998, bei der sie die Annahme der gemeinsamen Währung beschlossen, auch keine Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (sie finden sich nicht auf der Liste dieser Schlussfolgerungen auf der Europa-Website). Es handelt sich um Schlussfolgerungen des Rates.

- Wenn sie über Ernennungen oder einen Sitz entscheiden, bewegen sich die Staats- und Regierungschefs ausschließlich im Rahmen der Regierungszusammenarbeit, auch wenn ihre Beschlüsse sich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates oder in deren Anhang finden. Das gilt für den Sitz der Organe: In Edinburgh (im Dezember 1992) legten die „Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ im Anhang VI der Schlussfolgerungen den Sitz der großen Organe fest, und in Brüssel (im Oktober 1993) nahmen die „auf Ebene der Staats- und Regierungschefs vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten“ in der Anlage II zu den Schlussfolgerungen ähnliche Beschlüsse an. Die Ernennung Romano Prodis zum Präsidenten der Kommission formulierten die „Staats- und Regierungschefs“ im zweiten Teil der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Berlin im Mai 1999. Javier Solana dagegen wurde vom Europäischen Rat selbst zum Hohen Vertreter für die GASP ernannt (Ziffer 4 der Schlussfolgerungen von Köln, Juni 1999). Man sollte betonen, dass der Mehrheit der Rechtswissenschaftler zufolge die Beschlussfassung im Rahmen der Regierungszusammenarbeit für die Festlegung des Sitzes der Agenturen und anderen Einrichtungen der Union nicht zwingend ist: Der Ort könnte genau so gut in dem gemeinschaftlichen Beschluss über ihre Gründung festgelegt werden. Ein solches Vorgehen aber ist nicht üblich.
- Bei Verhandlungen über die Änderung der Verträge (wie beispielsweise in Maastricht, Amsterdam und Nizza) werden die Staats- und Regierungschefs im Rahmen von Artikel 48 EU-Vertrag tätig. In den Schlussfolgerungen werden sie als „Regierungskonferenz auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs“ beschrieben. Zur Einberufung einer solchen Konferenz muss der Vorsitz die positive Stellungnahme des Rates nach Anhörung der Kommission und des Parlamentes erhalten. Der Rat kann seine Zustimmung durch eine Abstimmung mit einfacher Mehrheit geben, was Mrs Thatcher zu ihrem großen Bedauern feststellen musste, als der Europäische Rat von Mailand (Juni 1985) eine RK einberief, die schließlich zu Einheitlichen Europäischen Akte führte.
- Der Europäische Rat vermied eine direkte Einbindung in die Beitrittsverhandlungen mit beitriftswilligen Staaten: Diese Verhandlungen werden von den Außenministern geführt. Er spielte jedoch eine aktive Rolle bei der Festlegung der Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten. Im Dezember 1993 legte er in Brüssel (Anlage III zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes) die Anzahl der Mitglieder der Kommission, die Stimmengewichtung im Rat, die Anzahl der Mitglieder des Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialrates usw. für die beitriftswilligen Ländern fest. Dabei gründete er sich auf Artikel 49 Absatz 2 EU-Vertrag.
- Der Europäische Rat von Lissabon (März 2000) schließlich fixierte **„eine neue offene Methode der Koordinierung auf allen Ebenen, gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Rates ... , die eine kohärentere strategische Leitung und eine effektivere Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll“**. Dabei handelt es sich genau genommen nicht um eine neue Rechtsgrundlage: Sie kann – und sollte wahrscheinlich – als eine Anwendung der Artikel 99 und 128 EG-Vertrag ausgelegt werden, die bereits weiter oben im Zusammenhang mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungslage erwähnt wurden. Die Schlussfolgerungen von Lissabon sehen aber eine neue Aufgabe für den Europäischen Rat vor: „eine herausragende leitende und koordinierende Rolle im Hinblick auf die Sicherstellung der Gesamtkohärenz und der wirksamen Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zu dem neuen strategischen Ziel“. Im Zentrum der „offenen Methode der Koordinierung“ befindet sich die Organisation einer Tagung des Europäischen Rates in jedem Frühjahr, auf der die entsprechenden Aufgaben definiert und ihre Verfolgung sichergestellt werden. Wie wir weiter oben gesehen haben, unterscheiden sich die Schlussfolgerungen dieser Frühjahrstagungen kaum von den klassischen Europäischen Ratstagungen. Aber der Gedanke, dem Europäischen Rat eine neue Rolle zu verleihen, ist offensichtlich vorhanden.

Die Tatsache, dass der Europäische Rat aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen tätig wird, sowohl innerhalb als auch außerhalb des institutionelles Gefüges, und dass die Schlussfolgerungen diesbezüglich nicht immer explizit sind, ist eine Quelle ständiger Doppeldeutigkeiten. Zwei weitere Punkte sollten in diesem Kontext hervorgehoben werden.

1. Die oben zitierten Vertragstexte decken weder die wirklichen Befugnisse des Europäischen Rates, noch

die Rolle, die er im Laufe der Jahre im europäischen Integrationsprozess wahrgenommen hat, angemessen ab. Nachdem er lange Zeit über keine Rechtsgrundlage verfügte, arbeitet der Europäische Rat heute auf Grundlage der Vertragsartikel, in denen er einfach als eine Instanz zur Impulsgebung und als Quelle der Inspiration beschrieben wird. Tatsächlich ist er jedoch das höchste Entscheidungsorgan in allen europäischen Angelegenheiten, auch in denen, bei denen es sich rechtlich gesehen um Angelegenheiten der Gemeinschaft handelt (so wie die Delors-Pakete von 1988 und 1992 und die Agenda 2000). Die Rolle des Europäischen Rates ist sehr viel bedeutender, als es eine strenge Auslegung der Vertragstexte erscheinen lässt.

2. Außer wenn er als „Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs“ tagt, sind seine Mitglieder keinerlei schriftlich niedergelegten Geschäftsordnung verpflichtet. Das ergibt sich daraus, dass man dem informellen Charakter der Tagungen von Anfang an große Bedeutung beigegeben hat. Die Tagesordnungen sind nicht endgültig festgelegt, die Dokumente kommen ganz ohne – oder beinahe ohne – Ankündigung auf den Tisch, die Teilnehmer wechseln und Punkte, über die nicht beraten wurde, tauchen in den Schlussfolgerungen wieder auf. Im Laufe der Zeit haben sich zwar eine Reihe von Regeln eingebürgert, der Europäische Rat weicht jedoch ohne zu zögern von ihnen ab, sobald er es für angebracht hält. Der Europäische Rat von Gent im Oktober 2001 ist ein aufschlussreiches Beispiel dafür. Er war als informelle Tagung vorgesehen und sollte den Regeln zufolge nicht mit Schlussfolgerungen enden. Im Endeffekt wurden jedoch drei Erklärungen abgegeben: über die Maßnahmen nach den Terroranschlägen vom 11. September, über die Wirtschaftslage und über das Inumlaufbringen des Euro. Sie tragen die Überschrift: „Erklärungen der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission.“ Dieser Titel zeugt vom Fehlen der Außenminister und somit von der von Artikel 4 EU-Vertrag abweichenden Zusammensetzung des Europäischen Rates. Im Text der Erklärungen selbst jedoch ist es der „Europäische Rat“, der bekräftigt, unterstreicht, bestätigt, vorsieht usw. Anders gesagt: Obwohl die Praxis vorsieht, dass keine Schlussfolgerungen abgegeben werden und obwohl die korrekte Zusammensetzung des Rates nicht gegeben ist, werden Erklärungen im Namen des Europäischen Rates abgegeben, die eigentlich Schlussfolgerungen sind.

Zusammensetzung und Vorbereitung

Eines der Merkmale des Europäischen Rates und einer der Punkte, die ihn am meisten vom Rat der Europäischen Union unterscheidet, ist die Tatsache, dass der Präsident der Europäischen Kommission von Rechts wegen Mitglied ist. Einige Präsidenten haben sich diese Tatsache zu Nutzen gemacht, um ihre eigenen Ideen durchzusetzen. Jacques Delors beispielsweise hat den Prozess angestoßen, der zum Binnenmarkt (Tagung von Mailand im Juni 1985) und schließlich zur Währungsunion führte (Tagung von Hannover im Juni 1988). Dabei handelte es sich um sein persönliches Vorhaben. Hätte er das Gleiche auf einer anderen Ebene erreichen können, oder wenn er nicht Mitglied des Europäischen Rates gewesen wäre? Das lässt sich bezweifeln. In anderen Fällen scheint die Allmacht der Gipfel die Unabhängigkeit der Kommission und ihre Handlungsfreiheit zu gefährden. Die Schlussfolgerungen des Vorsitzes vermeiden im Allgemeinen, der Kommission genaue Anweisungen zu erteilen, aber die unterschweligen Machtprobe sind offensichtlich, und die Kommission kann diese Schlussfolgerungen in Wahrheit nicht ignorieren (ihr Präsident nimmt aktiv an den Beratungen teil, auf die sich die Schlussfolgerungen stützen). Will man das institutionelle Gefüge der Union reformieren, muss das heikle Gleichgewicht zwischen den Befugnissen des Europäischen Rates und der Unabhängigkeit der Kommission berücksichtigt werden.

Die Vorarbeiten für eine Tagung des Europäischen Rates werden in hohem Maße vom Vorsitz geleistet. Der Staats- oder Regierungschef, der den Vorsitz wahrnimmt, bereist im Allgemeinen die Hauptstädte, um die Prioritäten der verschiedenen Mitgliedstaaten zu sondieren und seine eigenen Ideen anzudeuten oder auszutesten. Auf dieser Grundlage erstellt er einige Tage vor der Tagung ein Schreiben an seine Partner, das als Tagesordnung dient. Bei dieser Arbeit wird er vor allem vom Generalsekretariat des Rates unterstützt, dessen Vertreter ihn auf seinen Reisen begleitet und ihm bei der Erstellung des Entwurfs für die Schlussfolgerungen in den Wochen vor der Tagung zur Seite steht. Die Kontakte zwischen den Beratern der Staats- und Regierungschefs (den *Sherpas*) sind oft von großem Nutzen, aber offensichtlich nicht von zentraler Bedeutung in diesem Prozess. Die Rolle der Kommission ist unterschiedlich: In der Vergangenheit war sie bisweilen sehr wichtig, aber heutzutage ist die Kommission im Allgemeinen nicht mehr aktiv an den

Vorbereitungen der Tagungen beteiligt. Auch die Rolle des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ und des AStV, die anfangs beträchtlich war, hat an Bedeutung verloren. Diese Tendenz spiegelt die Tatsache wider, dass der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ nicht mehr in der Lage (oder nicht einmal gewillt) ist, die umfassende Koordinierung der Angelegenheiten der Europäischen Union zu gewährleisten. Der Strom an Dokumenten aus den verschiedenen Ratsformationen wird nur in begrenztem Maße kontrolliert, und es gibt beinahe keine vorbereitenden Beratungen über den Inhalt der behandelten Punkte, obwohl die in Sevilla beschlossenen Reformen eben diese Tatsache zu korrigieren versuchten. Natürlich gibt es Ausnahmen, und gelegentlich spielt der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ eine wichtigere Rolle bei den Vorbereitungen. Das war beispielsweise vor dem Europäischen Rat von Laeken (Dezember 2001) der Fall, als der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ den Zeitplan, die Zusammensetzung und die Aufgaben des Konvents bestätigte. Grundsätzlich spielt jedenfalls der Vorsitz, und insbesondere der Präsident des Europäischen Rates die wichtigste Rolle bei der Vorbereitung eines Europäischen Rates, wobei er sich oft auf die informellen Kontakte und Verbindungen zwischen den *Sherpas* stützt. Und die Präsidenten haben nacheinander festgestellt, dass diese Rolle bei der Vorbereitung dieser Tagungen einen großen Zeitaufwand bedeutet.

Stärken und Schwächen

Um die Leistungen des Europäischen Rates überzeugend analysieren zu können, muss man eine Unterscheidung zwischen seinen unterschiedlichen Aufgaben und ihrem jeweiligen *modus operandi* vornehmen und gleichzeitig sehen, wie die Tagungen vorbereitet werden. Die Hauptaufgaben des Rates sind:

- die Festlegung der strategischen Leitlinien und politische Impulsgebung;
- die politische Beschlussfassung in den traditionellen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft;
- die Ausarbeitung einer gemeinsamen Außenpolitik;
- das Fassen von intergouvernementalen Beschlüssen außerhalb des Vertragsrahmens;
- die Verfolgung der offenen Methode der Kooperation;
- die Änderung der Verträge.

Strategische Leitlinien

Die anfänglich dem Europäischen Rat zugewiesene Aufgabe, die in Artikel 4 EU-Vertrag definiert ist, besteht in der Festlegung strategischer Leitlinien und der politischen Impulsgebung. Zweifelsohne hat sich der Rat bei dieser Aufgabe am effizientesten gezeigt. Seit mehr als fünfundzwanzig Jahren nämlich legt der Europäische Rat die Tagesordnung der Union fest, besonders, seit die EU über die in den ursprünglichen Verträgen vorgesehenen Aufgaben hinaus aktiv wird. Nicht eine große Initiative wurde ohne seine Zustimmung unternommen. Alle neuen Vorhaben wurden auf dieser Ebene ins Leben gerufen, auch wenn die ersten Vorschläge offiziell von der Kommission, der deutsch-französischen Zusammenarbeit, den Benelux- oder anderen Mitgliedstaaten, sei es allein oder zusammen, unterbreitet wurden. Diese Feststellung gilt für die neuen Tätigkeitsbereiche wie beispielsweise den Kampf gegen den Terrorismus (Rom, Dezember 1975), die Fortschritte auf dem Weg zur Währungseinheit (Hannover, Juni 1988) oder die offene Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Lissabon, März 2000). Das Gleiche gilt für die Beschlüsse bezüglich der Erweiterung (Kopenhagen im Juni 1993, Luxemburg 1997, Helsinki 1999) und die Änderung der Verträge, von der Einheitlichen Europäischen Akte (Mailand 1985) bis zum Europäischen Konvent (Laeken, Dezember 2001).

Im Großen und Ganzen kann man nur schwer leugnen, dass mit der Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses Ende des zwanzigsten Jahrhunderts eine große strategische Leistung vollbracht wurde. „Die Europäische Union ist ein Erfolg“, bekräftigt denn auch die Erklärung von Laeken. Dieser Erfolg ist – nicht ausschließlich, aber in einem hohem Maße – dem Europäischen Rat zu verdanken, der hier Rahmen eine grundlegende Rolle gespielt hat.

Man muss jedoch sagen, dass die Staats- und Regierungschefs zwar eine Reihe entscheidender Beschlüsse im entscheidenden Moment fassten und so einen spürbaren Einfluss auf die Karte Europas und die Macht

und den Zusammenhalt der Union hatten, dass sie aber das Ziel dieses Unternehmens nie klar definieren, oder es zumindest über eine längere Zeit beibehalten konnten. Das lässt sich sicher teilweise dadurch erklären, dass sie durch die Festlegung eines gemeinsamen Ziels Meinungsunterschiede fürchteten. Dieses Scheitern ist aber sicherlich zum Teil auch den überfüllten Tagesordnungen zuzuschreiben, den endlosen Schlussfolgerungen, dem Medienzirkus um jede Tagung und den zahllosen Pressekonferenzen, die den Beschlussfassungsprozess der Staats- und Regierungschefs so sehr in den Hintergrund haben treten lassen, dass die öffentliche Meinung keine strategische Ausrichtung mehr erkennen konnte. In gewisser Weise wurden die Regierungschefs von den Organen im Stich gelassen, da es keinen Übermittlungsmechanismus zur Nachbereitung ihrer Tagungen gab. Es wurden grundlegende und notwendige Entscheidungen getroffen, aber sie wurden nicht als solche erkannt, weil sie in der Masse der zweitrangigen Punkte untergingen oder manchmal sogar absichtlich kleingeredet wurden, um sie irgendeinem Teilnehmer passend zu machen. Die bedeutende Entscheidung, die Union um die Länder Mittel- und Osteuropas zu erweitern, ist ein gutes Beispiel dafür (Kopenhagen, Juni 1993). Es gab zahlreiche historische, politische, geostrategische und wirtschaftliche Gründe für diese Entscheidung, aber es wurde kaum etwas unternommen, um sie zu erklären. Es ist unbestreitbar, dass die öffentliche Meinung in den meisten Mitgliedstaaten in der Zeit, als der Europäische Rat der Hauptakteur der europäischen Integration war, das Verständnis und das Vertrauen in diesen Prozess verloren hat. Das ist eins der gravierendsten Probleme der Union. Für dieses Scheitern muss man also hauptsächlich diesen Hauptakteur verantwortlich machen, genauso wie man ihm das Verdienst für die Erfolge zuerkennen kann. Den eingeschlagenen Kurs zu erläutern und zu rechtfertigen, um die öffentliche Meinung zu überzeugen, ist doch die Hauptaufgabe der Politik.

Beschlüsse der Gemeinschaft

Ursprünglich war nicht vorgesehen, dass der Europäische Rat regelmäßig als Entscheidungsorgan in den Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaften tätig wird. Der Tindemans-Bericht (1973) betonte die Tatsache, dass der Rat seine Arbeit auf die Festlegung der strategischen Leitlinien und die politische Impulsgebung beschränken sollte. Dieser Ansatz findet sich in der Erklärung von Stuttgart (1983) und im Dooge-Bericht (1985) wieder.

Die Wirklichkeit sieht ganz anders aus. Der Europäische Rat fasste nach und nach immer mehr detaillierte Beschlüsse. Dazu gehören beispielsweise Beschlüsse zu fast allen Aspekten des Binnenmarktes Anfang der achtziger Jahre, die Finanzpakete (Delors I, Delors II und Agenda 2000) und die wichtigsten Elemente der Währungsunion Ende der achtziger Jahre. Dem Europäischen Rat werden ganz selbstverständlich die kniffligsten Probleme zu unterbreitet. Es genügt, die Schlussfolgerungen zu überfliegen, um festzustellen, dass die Beschlüsse auf diesem Niveau manchmal die kleinsten finanziellen Details regeln. Die Einführung der „themenbezogenen“ Tagungen des Europäischen Rates (in Lissabon oder Tampere) bestätigt, dass die Staats- und Regierungschefs die Tendenz haben, mehr und mehr in konkrete politische Entscheidungen einzugreifen. Zahlreiche fachspezifische Ratsformationen leiteten ihre Schwierigkeiten nur zu gerne an die übergeordnete Ebene weiter.

In seinem Bericht an den Europäischen Rat von Barcelona (März 2002) stellt der Generalsekretär und Hohe Vertreter Xavier Solana fest, dass der Europäische Rat immer öfter langwierige Redaktionsarbeiten übernehmen muss, die nicht auf seine Ebene gehören und die die normalen Gemeinschaftsverfahren beeinträchtigen. Er hält die schlechte Funktionsweise des Ministerrates und die Entwicklungen in der Praxis des Vorsitzes für große Mängel; sie werden später in der vorliegenden Studie analysiert werden.

Xavier Solana zufolge hat die aktuelle Lage sicher negative Auswirkungen auf die Arbeit des Europäischen Rates, auf dessen Ansehen und das der Institutionen allgemein.

- Die Tatsache, dass wichtige strategische Entscheidungen in langen Schlussfolgerungen zusammen mit zweitrangigen Punkten und weitschweifigen Erklärungen präsentiert werden, lässt die strategische Rolle dieser Instanz in den Hintergrund treten. Sie verwischt den Unterschied zwischen dem Rat und dem Europäischen Rat, und trägt so zur Verstärkung des weit verbreiteten Eindrucks bei, dass eigentlich niemand weiß, wer was tut und wer für dies oder jenes die Verantwortung trägt.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Staats- und Regierungschefs eine gewisse Effizienz bei den großen

und schwierigen Verhandlungen wie beispielsweise über die verschiedenen Finanzpakete beweisen. Das ergibt sich möglicherweise aus der Tatsache, dass auf nationaler Ebene nur sie über die Autorität verfügen, um die notwendigen Abkommen zu schließen. Diese Effizienz darf aber nicht für selbstverständlich angenommen werden; auch andere Ratsformationen (Allgemeine Angelegenheiten, Wirtschaft und Finanzen) haben bewiesen, dass sie in der Lage waren, zutiefst komplexe und wichtige Probleme zu lösen. Zudem haben die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagesordnung oft spezielle Punkte, die, obwohl kontrovers, nicht an sich komplex oder von großer strategischer Bedeutung für die Union sind. Sie sind bei der Lösung dieser Probleme nicht immer sehr geschickt und haben auch nicht genügend Zeit. Und wenn sie keine Einigung erzielen (beispielsweise über den Sitz der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit oder die Sprachen des Europäischen Patentamtes), wird dieser Misserfolg in den Medien oft hochgespielt. Der notwendige Kompromiss ist immer schwieriger zu erzielen. Die Unfähigkeit, eine Einigung zu erzielen, schadet dem Ansehen des Organs. Im Laufe der Zeit sind die schlechte Gestaltung und unzureichende Vorbereitung der Tagesordnung zu auffallenden Schwachpunkten geworden.

- Die seltsame Angewohnheit, den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates eine Liste mit *vorgelegten Dokumenten* anzuhängen zeugt ebenfalls von einem Mangel an Urteilsvermögen. Dazu gehören Mitteilungen, Empfehlungen, Schlussfolgerungen und weitschweifige Berichte der Kommission, des Vorsitzes des Rates, verschiedener Ratsformationen oder anderer Gremien, die an den Rat gerichtet sind. In einem besonderen Fall – nämlich dem Jahresbericht der Europäischen Zentralbank – legt der Vertrag fest, dass dieser an den Europäischen Rat gerichtet sein muss (Art. 113 Abs. 3 EG-Vertrag). Obwohl niemand wirklich glaubt, dass auch nur ein Mitglied des Europäischen Rates sie alle gelesen, geschweige denn sie genehmigt hat, werden diese Dokumente in der Anlage der Schlussfolgerungen angeführt; möglicherweise sollen sie von dem Ansehen, das die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates genießen, profitieren. Diese Dokumente werden immer zahl- und umfangreicher. In den letzten Jahren waren es durchschnittlich zwanzig, aber Anlage 4 der Schlussfolgerungen von Laeken (Dezember 2001) enthält nicht weniger als 33 Dokumente. Diese Gewohnheit scheint nur unbedeutende Vorteile zu bringen, es ist jedoch klar, dass sie zum allgemeinen Eindruck bürokratischer Undurchsichtigkeit und zur Schaffung von Missverständnissen darüber beiträgt, was der Europäische Rat eigentlich tun soll.

Außenpolitik

In den Schlussfolgerungen von Paris (1974) wird gefordert, dass der Europäische Rat „zum Zwecke der politischen Zusammenarbeit“ tagen soll, womit zu jener Zeit die Außenpolitik gemeint war, und die Erklärung von Stuttgart (1983) sieht vor, dass der Europäische Rat „feierlich den gemeinsamen Standpunkt in den Fragen der Außenbeziehungen ausdrückt“. Die außenpolitische Dimension wurde von Anfang an besonders hervorgehoben und war in den Beratungen des Gipfels immer präsent.

Erklärungen des Europäischen Rates markieren die wichtigen Etappen in der allmählichen Entstehung gemeinsamer Standpunkte in der Außenpolitik. Beispielsweise die Erklärungen von Venedig (Juni 1980) zum Nahen Osten, von Den Haag (Juni 1986) zu den Sanktionen gegen Südafrika, von Madrid (Juni 1989) zu den Beziehungen mit der UdSSR und den Ländern Osteuropas, von Cannes (Juni 1995) zur Belagerung Sarajevos, von Berlin (März 1999) zum möglichen Einsatz von Gewalt in Jugoslawien oder von Brüssel (September 2001) zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus.

In jüngerer Vergangenheit wurden die Tagungen des Europäischen Rates genutzt, um Gipfeltreffen mit Vertretern von Drittstaaten zu organisieren. Dies ist regelmäßig der Fall mit den beitragswilligen Ländern, aber auch mit den Vereinigten Staaten (Präsident Bush im Juni 2001 in Göteborg) und Russland (Präsident Putin im März 2001 in Stockholm). Zu anderen gelegentlichen Besuchern gehören die Spitzen von Ländern in der Krise, wie beispielsweise der Präsident Mazedoniens Trajkowski (Stockholm, März 2001). Der südafrikanische Präsident Nelson Mandela wurde im Juni 1998 Cardiff empfangen und sein Amtsnachfolger Mbeki im März 2000 in Lissabon.

In diesem Tätigkeitsbereich besteht kein Zweifel daran, dass der Europäische Rat eine wichtige Rolle spielt, da er außenpolitischen Erklärungen oder diplomatischen Treffen eine Sichtbarkeit und eine Resonanz verleiht, die sie auf keiner anderen Ebene erhalten könnten. Die Diplomatie von heute greift immer mehr auf Erklärungen und Kontakte auf hohem Niveau zurück, und der Europäische Rat ist das Instrument, mit dem

die Union dies auf weltweiter Ebene tun kann.

Auch in diesem Fall muss man sich jedoch fragen, ob der Rat ausreichend Urteilsfähigkeit beweist. Weiter oben wurde auf die elf Punkte verwiesen, die in den Schlussfolgerungen von Barcelona (März 2002) zum Thema Außenpolitik aufgeführt sind. Daran ist nichts Außergewöhnliches. Die Schlussfolgerungen von Santa Maria da Feira (Juni 2000) erwähnen die Strategie in Bezug auf den Mittelmeerraum, die nördliche Dimension, Russland, Jugoslawien, das Kosovo, Kroatien, Montenegro, Israel, Syrien, den Libanon, Südafrika, Äthiopien und Eritrea. Die meisten Punkte sind durchaus berechtigt; trotzdem muss man sich fragen, ob sie wirklich auf einem Gipfeltreffen behandelt werden mussten. Die Hauptaufgabe des Europäischen Rates in der Außenpolitik besteht darin, Prioritäten festzulegen und große Strategien zu definieren – was vernünftig erscheint – und deren Umsetzung den Außenministern zu überlassen; die Anführung eines Dutzends Punkte in den Schlussfolgerungen lässt die Grundrichtung aus den Augen verlieren und sorgt für Verwirrung. Die Festlegung von zehn Prioritäten heißt im Allgemeinen, dass man keine hat. So zumindest könnte die öffentliche Meinung dieses Phänomen interpretieren.

Seit dem Maastrichter Vertrag und noch mehr seit der Ernennung Javier Solanas zum Hohen Vertreter ist klar, dass die Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik eine der zentralen Herausforderungen der Union ist. Die ersten Beratungen im Europäischen Konvent lassen sogar annehmen, dass es sich dabei um die größte Herausforderung für die Zukunft handelt. Die Erfahrungen, die in der Vergangenheit mit den Angelegenheiten der Gemeinschaft gemacht wurden, sind in dieser Hinsicht nicht immer aufschlussreich. Dieser Tätigkeitsbereich erfordert nämlich im Allgemeinen schnelle Entscheidungen und Handlungen, während die gemeinschaftliche Methode eher als ein Verfahren ausgelegt ist, mit dem Regeln etabliert werden. Außerdem werden Entscheidungen und Maßnahmen in Bereichen vorgeschlagen, die im Hinblick auf die nationale Souveränität sehr heikel sind. Es scheint offensichtlich, dass ohne den Willen, die Impulse und die Autorität der Staats- und Regierungschefs keine Fortschritte erzielt werden können. Um jedoch effizient zu sein, müssen sie ihre Eingriffe auf Grundsätze, Leitlinien und wichtige strategische Entscheidungen beschränken und die Fragen der Alltagsgeschäfte den Außenministern überlassen, deren Aufgabe es ist, diese voranzubringen. Das war in der Vergangenheit nicht immer der Fall.

Außerhalb des Rahmens der Verträge gefasste Beschlüsse

Wie bereits im Abschnitt über die Rechtsgrundlage erwähnt, überlässt das Gewohnheitsrecht (mehr als juristische Verpflichtungen) den Regierungschefs eine beachtliche Anzahl von Entscheidungen über die Ernennung oder den Sitz von Institutionen. Diese Entscheidungen werden im Konsens außerhalb des rechtlichen Rahmens der Verträge getroffen. Die Staats- und Regierungschefs brauchen bekanntlich manchmal sehr lange, um dann Paket-Lösungen für Probleme zu finden, die auf unteren Ebenen unlösbar schienen, wie beispielsweise für den Sitz der verschiedenen Organe (Edinburgh, Dezember 1992 und Brüssel, Oktober 1993). Manchmal sind sie in diesem Bereich auch spektakulär gescheitert: Das zeigen die Ernennung des Präsidenten der Kommission (Korfu, Juni 1994) oder jüngst der Sitz der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (Laeken, 2000).

Entscheidungen im Konsens zu fällen ist nie einfach und die Aufgabe wird immer schwieriger werden, je mehr Staaten der Union beitreten. Die Tatsache, dass der Europäische Rat zurzeit regelmäßig und auf Grundlage einer minimalen Vorbereitung Entscheidungen dieser Art in zahlreichen Tätigkeitsbereichen treffen muss, kann man als Zeitverschwendung und Ursache von Schwächen betrachten.

Im Vertrag von Nizza wurde versucht, diese Phänomen einzudämmen, indem festgelegt wurde, dass die großen Ernennungen wie beispielsweise die des Präsidenten der Kommission (Artikel 214) und des Generalsekretärs des Rates/Hohen Vertreters (Artikel 207 Abs. 2) vom Rat entschieden werden (d. h. im Rahmen der Verträge), der mit qualifizierter Mehrheit abstimmt (und somit nicht durch Konsens entscheidet).

Jedoch werden Entscheidungen von geringer Bedeutung gegenwärtig auf höchster Ebene gefällt. Guy Verhofstadt, der der Tagung von Laeken vorsah, war vielleicht gut beraten, den Europäischen Rat nicht zu verlängern, um über die jeweiligen Vor- und Nachteile Parmas und Helsinkis als Sitz der Behörde für

Lebensmittelsicherheit zu debattieren. Aber musste dieser Punkt wirklich auf der Tagesordnung stehen? Ein Scheitern auf Ebene der Regierungschefs ist spektakulär. Außerdem wird in der Presse ausführlich darüber berichtet. Diese Art der Misserfolge muss soweit wie möglich verhindert werden, denn sie können dem Europäischen Rat und dem ganzen institutionellen Gefüge Schaden zufügen.

Offene Methode der Koordinierung

Dieser neue Prozess wurde im März 2000 in Lissabon formalisiert. Im Grunde geht es darum, die Regierungen zur Zusammenarbeit zu bewegen, um eine Reihe sozialer und wirtschaftlicher Herausforderungen anzugehen, die weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der nationalen oder regionalen Behörden der Mitgliedstaaten fallen und für deren Lösung es eher flexibler Bestimmungen bedarf als strenger Regeln, so dass ein ausreichender Verhandlungsspielraum bleibt. Es wurde vereinbart, dass, sofern es Wirtschaftsreformen betrifft, der Europäische Rat zu einem Forum – beinahe zu einem „Seminar“ – wird, in dem die unterschiedlichen Situationen und Erfahrungen in den einzelnen Staaten mit dem ausführlichen Arbeitsprogramm des Jahres verglichen werden. Dieser Prozess beschränkt sich nicht nur auf die höchste Ebene: Er setzt eine substanzielle Arbeit auf Ebene des Rates und der Ausschüsse voraus. Das Hauptelement dieses Ansatzes ist eine spezielle Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr, die bisher erst zweimal stattgefunden hat: 2001 in Stockholm und 2002 in Barcelona. Es ist sicher noch zu früh, um die Effizienz dieser neuen Methode bewerten zu können; es können jedoch einige Anmerkungen gemacht werden.

- Der Prozess soll die klare Notwendigkeit einer engeren Koordinierung zwischen den einzelstaatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitiken mit dem genauso klar wahrgenommenen Widerstreben vereinbaren, den europäischen Institutionen weitere Befugnisse in diesem Bereich zu übertragen; teilweise, weil die angemessene politische Antwort keine Gesetzgebung erforderlich macht.
- Die Schlussfolgerungen von Lissabon erläutern, dass dieses Ziel nur auf Grundlage bereits existierender Verfahren erreicht werden kann (Wirtschaftspolitische Leitlinien und Luxemburg-, Cardiff und Köln-Prozesse). „Ein neuer Prozess ist nicht erforderlich.“ Erforderlich dagegen ist eine neue Methode der Koordinierung, die sich auf Leitlinien, Zeitpläne, Kennziffern, Bezugswerte, Bewertungen und gegenseitige Prüfungen stützt. Außerdem muss der Europäische Rat eine wichtige Rolle bei der Orientierung und Koordinierung spielen.
- Die Technik dieser Politik ist sicherlich neu, auch wenn es keinen „neuen Prozess“ gibt. Diese Praxis wird als „intensiver Transgouvernementalismus“ bezeichnet und bedeutet, dass die Hauptakteure führende nationale Entscheidungsträger sind, die höchst interaktiv arbeiten und neue Formen der Einbindung und der gegenseitigen Verpflichtung entwickeln (vgl. Wallace, 2002, S. 341).
- Manch einer zweifelte seinerzeit an der Fähigkeit dieser Methode, die gewünschten Ergebnisse zu zeitigen (enge Koordinierung der Politiken), ohne offizielle Kompetenzübertragung, d. h. ohne Verpflichtungen oder rechtlichen Zwang. Andere fragten sich, wie ein derart ausgeklügeltes und komplexes System auf Grundlage nur einer Sondertagung pro Jahr funktionieren kann. Ob diese Zweifel nun ideeller oder pragmatischer Art sind, sie bestehen bis heute. Die Skeptiker konnten sich weder von der Tagung in Stockholm noch von der in Barcelona überzeugen lassen.
- In der Praxis scheint das System in diesem Bereich nicht die Autorität des Europäischen Rates, sondern des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ zu stärken. Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ hat nämlich in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen und immer mehr auch Soziales die koordinierende Rolle übernommen, die früher zumindest theoretisch den Außenministern im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ zugedacht war.
- Selbst die Schlussfolgerungen von Barcelona weisen auf eine gewisse Unzufriedenheit auf höchster Ebene hin. „[Der Europäische Rat] stellt fest, dass es wichtige Erfolge gab, die Fortschritte aber in einigen Bereichen zu langsam waren. (...) Das Ziel ist nun ... zu vereinfachen und zu konsolidieren (...). Der Europäische Rat fordert den Rat und die Kommission dringend auf, die einschlägigen Verfahren zu straffen (...). Die Kommission [wird] rechtzeitig vor der Frühjahrstagung des Europäischen Rates im Jahr 2003 Vorschläge zur Verstärkung der wirtschaftspolitischen Abstimmung vorlegen.“

Die einzig mögliche Schlussfolgerung ist die, dass noch nichts entschieden ist und dass zumindest die Tagesordnung von Lissabon im Zusammenhang mit einem zehnjährigen Reformprozess steht. Der Europäische Rat hat noch nicht von seiner Fähigkeit, die in den Schlussfolgerungen von Lissabon dargelegten Ziele zu erreichen, überzeugen können – weder die Insider noch die Außenstehenden.

Außerdem wirft dieser (diskursive) Prozess des Nachdenkens einige Fragen auf. Wie soll man diese Überlegungen vorbereiten? Wem soll man diese Aufgabe anvertrauen? Welche Nachbereitungs-Mechanismen sollen eingerichtet werden? Und eine Menge hängt von der Fähigkeit der Kommission ab, den Prozess voranzutreiben.

Änderung der Verträge

Seit 1985 befinden sich die Mitgliedstaaten quasi ständig im Prozess der Vertragsänderung. Sie waren praktisch ununterbrochen mit der Vorbereitung, der Verhandlung oder der Ratifizierung der Änderungen der ursprünglichen Verträge beschäftigt: die Einheitliche Europäische Akte und nacheinander die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza.

Der Europäische Rat spielte eine immer wichtigeren Rolle in diesem Prozess. Während der Verhandlungen um die Einheitliche Europäische Akte (1985-1986) bestand der wichtigste Beitrag der Staats- und Regierungschefs in der Einberufung der ersten dieser quasi-verfassungsgebenden Regierungskonferenzen und in der Feststellung, dass diese Akte wirklich „einheitlich“ sein würde, d. h. dass in einem Text die Artikel zur politischen Zusammenarbeit und zu den Arbeiten der Gemeinschaft enthalten sein würden, über die getrennt verhandelt worden war. Im Zuge der Debatten um Maastricht (1990-1991) wurden einige grundlegende Punkte auf höchster Ebene und in letzter Minute beschlossen. Ein Großteil der Arbeit war aber von den Finanzministern – hinsichtlich der Artikel über die Währungsunion – und von den Außenministern – vor allem hinsichtlich des zweiten Pfeilers zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – erledigt worden. Während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam (1996-1997) und später der über den Vertrag von Nizza (2000) hatten die Außenminister nur einen schwachen Einfluss. Praktisch alle Probleme, die nicht auf Ebene der persönlichen Vertreter gelöst werden können, wurden dem Europäischen Rat vorgelegt, der schließlich zur letzten Verhandlungsinstanz geworden war.

Die direkte Einbindung der Staats- und Regierungschefs in die Verhandlungen der Verträge war schon immer von grundlegender Bedeutung. Sie spielten eine bedeutende Rolle bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge. Aber der Grad ihrer Einbindung in die jüngsten Verträge hat einige ernst zu nehmende Schwachpunkte aufgezeigt.

Der Verhandlungsprozess, wie er sich mittlerweile darstellt, führt zu komplexen und übertrieben detaillierten Texten, die mit zahllosen Protokollen und Dutzenden Erklärungen im Anhang versehen sind. Wenn sie den Europäischen Rat durchlaufen haben, sind diese Texte derart undurchsichtig oder zweideutig, dass Juristen und Linguisten unter der Anleitung des ASStV wochenlang ununterbrochen daran arbeiten müssen, um erst einmal festzustellen, was eigentlich entschieden wurde. Und es bleiben trotz allem zahlreiche Probleme ungelöst – die so genannten „noch zu klärenden Punkte“ –, die weiterer Verhandlungen bedürfen. Dieser ständige Verhandlungsprozess, der in für den einfachen Bürger unverständlichen Dokumenten endet, hat zur Ernüchterung der öffentlichen Meinung beigetragen.

Man muss betonen, dass die Arbeit des Rates bei der Verhandlung von Verträgen sich von seinen anderen Aufgaben unterscheidet. In allen anderen Bereichen tritt der Europäische Rat als politischer Entscheidungsträger in Erscheinung. Hier jedoch modifiziert er unmittelbar die Verträge, d. h. das quasi verfassungsmäßige Primärrecht der Gemeinschaft. Der Aufbau und die Funktionsweise des Europäischen Rates sind gut für politische Entscheidungen geeignet. Sie passen jedoch nicht zum genauen Verfassen von Texten. Fieberhafte nächtliche Sitzungen ohne Assistenten im Saal, Beratungen in mehreren Sprachen über Texte, die auf den Verhandlungstisch kommen und wieder verschwinden, ohne genau studiert worden zu sein, und allgemeine Kompromisse am frühen Morgen zu Fragen, die nichts miteinander zu tun haben, können nicht zu klaren Rechtstexten führen. Kein zivilisiertes Land macht auf eine so ungeordnete und riskante Weise seine Gesetze. Diese Feststellung veranlasste Tony Blair am Ende der Verhandlungen von Nizza zu der Bemerkung: „*So können wir nicht weiter arbeiten.*“

Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates

Die aktuelle Vorbereitungsweise für den Europäischen Rat verlangt dem Vorsitz sehr viel ab, insbesondere

dem Präsidenten des Europäischen Rates selbst. Da genaue Regeln und ein effizientes Vorbereitungsgremium fehlen, hängt (fast) alles vom persönlichen Engagement des Regierungschefs ab, der den Vorsitz ausübt. Diese Aufgabe mit den internen Verpflichtungen zu vereinbaren, ist oft keine leichte Sache. Kürzlich wurden mehrere Präsidenten in ihrem Land dafür angegriffen, zu viel Zeit für „europäische“ Angelegenheiten aufzuwenden. Es ist jedoch offensichtlich, dass die Tagungen des Europäischen Rates in vielen Fällen von einer intensiveren Vorbereitung profitieren würden. Diese Schwäche wird durch die Erweiterung nur noch deutlicher werden. Heute sind ungefähr zehn Arbeitstage notwendig, um alle Hauptstädte zu bereisen. Wenn die Union erst einmal 27 Mitglieder zählt, werden es vermutlich drei Wochen sein. Bei zwei Tagungen des Europäischen Rates pro Vorsitz werden die Reisen in die Hauptstädte sechs Wochen im Halbjahr in Anspruch nehmen, was unrealistisch wäre. Eine radikale Reform scheint notwendig, um zukünftig eine korrekte Funktionsweise des Systems zu gewährleisten.

Die Nachbereitung des Europäischen Rates lässt häufig zu wünschen übrig. Es gibt keinen entsprechenden Mechanismus, um zu garantieren, dass die niedrigeren Machtstufen die Entscheidungen wirklich umsetzen. Der turnusmäßige halbjährliche Wechsel des Vorsitzes spielt in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle. Der Vorsitz des Europäischen Rates wird selten zweimal von derselben Person wahrgenommen. Bei ihrem Amtsantritt versuchen die Vorsitzenden eher, neue Beschlüsse zu Punkten zu fassen, die für sie von besonderem Interesse sind, als Beschlüsse des scheidenden Vorsitzes durchzuführen. Das Sekretariat des Rates stellt einen Kontinuitätsfaktor dar und spielt eine immer wichtigere Rolle, hat aber nicht ausreichend Macht für eine Konfrontation mit dem Rat. Das erklärt, warum die Bilanz des Europäischen Rates nicht eindeutig ist: einige spektakuläre Ergebnisse in extrem heiklen Bereichen, aber auch eine beachtliche Zahl von Beschlüssen, die ohne Folgen blieben und in sprachlicher Verwirrung untergingen, und in vielen Fällen fehlende politische Führung aufgrund des Fehlens eines wirksamen Nachbereitungsmechanismus.

Sowohl die Vorbereitung als auch die Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates sind unzulänglich und müssen überarbeitet werden.

Die Reform des Europäischen Rates

Es ist eine allgemein anerkannte Tatsache, dass der Europäische Rat fünfundzwanzig Jahre lang eine grundlegende Rolle gespielt hat. Niemand bestreitet ernsthaft, dass er dies auch weiterhin im Interesse des europäischen Aufbauwerks tun muss. Dass der Europäische Rat sich als nicht so wirksam erweist, wie er es eigentlich sollte, und dies die Erweiterung die Zustände noch verschlimmern könnte, ist eine Feststellung, die zwar umstrittener, aber nicht weniger wahr ist. Das wollten wir im letzten Teil zeigen. Beobachter haben es nicht wirklich gewagt, dieses hohe politische Niveau der Europäischen Union aufgrund der Bilanz seiner Ergebnisse zu kritisieren. Aber die Teilnehmer selbst sagen – sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Privaten –, dass sie sich seiner Mängel bewusst sind. „Der Europäische Rat ist von seinem Gegenstand abgelenkt worden“, schreibt Javier Solana in seinem Bericht an die Tagung von Barcelona. Der Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat in Sevilla (Polgen 25, 13. Juni 2002) ist der Ansicht, dass es allgemein anerkannt ist, dass der Europäische Rat nach der nächsten Erweiterungsrunde immer größere Schwierigkeiten haben wird, seine Aufgaben mit der Autorität, Kohärenz und Wirksamkeit wahrzunehmen, die man von der höchsten politischen Instanz der Union erwarten darf. Diese Schwächen sind integraler Bestandteil der institutionellen Probleme, denen sich die Union gegenüber sieht.

Um seine Aufgaben vollständig zu erfüllen, muss der Konvent zur Zukunft Europas sich also auch mit der Funktionsweise des Europäischen Rates auseinandersetzen, wie es schon der Europäische Rat von Sevilla im Anhang I an seine Schlussfolgerungen getan hat.

Aus den ersten Sitzungen des Konvents geht hervor, dass in diesem entscheidenden Moment der institutionellen Entwicklung der Union widersprüchliche Standpunkte zu Tage treten, die möglicherweise die Beratungen beherrschen. Die Argumente (und instinktiven Reaktionen) für oder gegen Lösungen der Regierungszusammenarbeit oder der Supranationalität sind seit den 50er Jahren hinreichend bekannt. Die Darstellung wurde immer wieder vereinfacht, und dieses Phänomen wird heutzutage vielleicht durch das Gefühl verstärkt, dass die bevorstehenden Entscheidungen die Zukunft vorbestimmen. Man hat den Eindruck, dass die Schwäche einer Kommission, die sich immer noch nicht vollständig vom traumatischen

Rücktritt Jacques SanTERS und seines Kollegiums erholt hat, oder die Gefahr läuft, in die Abhängigkeit der parlamentarischen Mehrheit zu geraten, das Gleichgewicht zwischen den Organen gefährden könnte. Die Konfrontation zwischen den kleinen und den großen Staaten, die bei den Verhandlungen von Amsterdam bereits durchschien und bei denen von Biarritz und Nizza deutlich zu Tage trat, hat dazu beigetragen. Die großen Staaten vermitteln den Eindruck, sich mit den Lösungen der Regierungszusammenarbeit zu identifizieren, möglicherweise, um ein *Direktorium* zu bilden, während die kleinen Staaten im Verdacht stehen, bei der supranationalen Struktur Schutz zu suchen, in diesem Fall bei der Kommission, und bei ihrem Vetorecht, wenn das Einstimmigkeitsprinzip Anwendung findet. Diese Beschreibung ist zwar vereinfachend, aber sie ist in der öffentlichen Meinung zu spüren und findet sich in der psychologischen Reaktion zahlreicher Teilnehmer wieder. In gewissem Sinne befindet sich der Europäische Rat im Zentrum dieses Streits, denn er befindet sich *de facto* im Zentrum des institutionellen Gefüges der Union. Man muss bei der Identifizierung von Reformvorschlägen also größte Sorgfalt walten lassen, um diese entgegengesetzten Standpunkte miteinander zu vereinen, was schließlich der Fall sein werden muss.

Es gibt breite Übereinstimmung darüber, dass man dem Europäischen Rat seine ursprüngliche Aufgabe zurück geben muss, die der höchsten politischen Autorität, die die strategischen Leitlinien der Union und ihrer Außenpolitik festlegt, und dass man ihn in das institutionelle Gefüge der Union einbinden muss. Das ist der Tenor des Berichts, den Javier Solana im März 2002 vorlegte und der in Barcelona angenommen wurde. Dasselbe gilt für den Bericht des Vorsizes in Sevilla.

Mit welchen Mitteln kann man dieses Ziel erreichen? Dazu gehören:

- die Arbeitsweise des Europäischen Rates;
- die Schaffung eines neuen Rates „Allgemeine Angelegenheiten“, der für die Vor- und Nachbereitung des Europäischen Rates zuständig wäre und dazu die Arbeiten der anderen Räte koordinieren würde.
- der Vorsitz.

Der Europäische Rat von Sevilla hat bezüglich des ersten Punktes einige Beschlüsse gefasst. Zum zweiten Punkt hat er zweideutige Schlussfolgerungen formuliert, und den dritten Punkt hat er sowohl dem neuen Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ als auch dem Konvent überlassen.

Die Arbeitsweise

Der Europäische Rat erlebt bisweilen Momente der Anarchie, die aus einem Mangel an klaren Verfahren entstehen. Es ist unvorstellbar, dass ein zukünftiger Rat mit dreißig Mitglieder korrekt arbeitet, ohne dass vernünftige Regel streng befolgt werden. In seiner Ansprache an das Europäische Parlament am 15. Mai 2002 betonte Javier Solana die Notwendigkeit für den Europäischen Rat, einen „Verhaltenskodex“ wie die anderen Organe der EU zu akzeptieren. Der spanische Vorsitz legte dem Europäischen Rat einen Bericht vor, der in die gleiche Richtung ging. Nützliche Entscheidungen zu Vorbereitung, Tagesordnung, Tagungsort, Größe der Delegationen, Organisation der Beratungen und der Schlussfolgerungen befinden sich im Anhang I der Schlussfolgerungen von Sevilla. Unserer Ansicht nach müssen auch andere Punkte in Betracht gezogen werden.

- Nach der Erweiterung wäre ratsam, dass nur die Staats- und Regierungschefs am Tisch Platz nehmen, ihr Minister oder Berater hinter ihnen, so dass es ein Mindestmaß an Sichtkontakt gibt, der notwendig ist, um die Beratungen voranzutreiben.
- Der Europäische Rat muss ganz offensichtlich aufhören, selbst Beschlüsse oder Rechtstexte zu verfassen (Punkt 9 der Schlussfolgerungen von Sevilla). Er muss auch die Zahl der intergouvernementalen Beschlüsse auf dieser Ebene reduzieren. Deshalb muss auch die Ernennung wichtiger Persönlichkeiten im Rahmen der Verträge und mit qualifizierter Mehrheit (wie im Vertrag von Nizza vorgesehen und in Nizza diskutiert) beschlossen werden, und der Sitz neuer Behörden muss systematisch vom Rat in den Rechtstexten festgelegt werden, mit denen diese gegründet werden.
- Weil der Rat keine Gesetze erlassen oder seine Beschlüsse verfassen muss, muss der Europäische Rat in der Regel nicht abstimmen. Er muss jedoch in der Lage sein, dies in Sonderfällen (wie es in der Vergangenheit der Fall war) unter den gleichen Bedingungen wie der Rat zu tun. In einer erweiterten Union, könnte man durch die Anwendung von Konzepten wie einem „breiten Konsens“ oder einer „mehrheitlichen

Ansicht“ beim Verfassen von Schlussfolgerungen lähmende Momente der Suche nach Einstimmigkeit oder völliger Übereinstimmung in allen Bereichen möglicherweise vermeiden.

- Wenn eine Sitzung gut geleitet wird und die mündlichen Schlussfolgerungen vom Vorsitz klar zu jedem Punkt formuliert werden, muss es möglich sein, die detaillierte Diskussion über die schriftlich niedergelegten Schlussfolgerungen ein für allemal zu beenden. Eine kurze Zusammenfassung der Schlussfolgerungen könnte unter der Verantwortung des Vorsitzes ein oder zwei Tage nach der Tagung versendet werden.
- Die Liste der „vorgelegten Dokumente“ muss verschwinden (Anhang VIII der Schlussfolgerungen von Sevilla erwähnt nicht weniger als 28). Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ muss den ständigen Auftrag haben, diese Dokumente zu studieren, damit nach seinem Ermessen zu verfahren und dem Europäischen Rat nur die zu übermitteln, die technisch notwendig sind, um die Beratungen abzuschließen.
- Die Erklärungen des Europäischen Rates, einschließlich derer über die Außenpolitik, müssen sich auf strategische Punkte von großem Interesse beschränken, die auch wirklich während der Tagungen erwähnt wurden. Die Außenminister oder Finanzminister können am Rande des Europäischen Rates natürlich gesonderte Erklärungen abgeben.
- Dem Vorsitz muss ein gewisser Vortritt bei den Pressekonferenzen gewährt werden, und die anderen Teilnehmer sollten keine Pressekonferenzen zum gleichen Zeitpunkt geben.
- Gemäß der Entscheidung von Nizza, alle Tagungen des Europäischen Rates in Brüssel zu organisieren, sollten Maßnahmen getroffen werden, damit das Europäische Parlament am Tag nach dem Europäischen Rat zusammentreten und die Berichte des Ratsvorsitzenden und des Kommissionspräsidenten entgegennehmen kann. Dieser kurze Bericht soll den demokratischen Aspekt der Arbeit verbessern. Gleichzeitig sollten die Staats- und Regierungschefs sich verpflichten, ihr jeweiliges Parlament unverzüglich zu informieren. In Bezug auf den Lissabon-Prozess – obwohl es für endgültige Beschlüsse vielleicht noch zu früh ist – muss die Möglichkeit untersucht werden, verschiedene Verfahren (Zusammensetzung, Vorarbeiten, Ort etc.) für die sehr speziellen Aufgaben des Europäischen Rates im Rahmen dieses Prozesses einzurichten, der hier mehr als hochrangiges Seminar denn als ein Forum der politischen Beschlussfassung betrachtet werden kann. Der neue Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (s. unten) müsste durch seine Koordinierungsaufgabe eine wichtige Rolle spielen, aufgrund der Tatsache, dass die vom Europäischen Rat zu behandelnden Themen den jeweiligen Aufgabenbereich der verschiedenen Ratsformationen, einschließlich des Rates „Wirtschaft und Finanzen“, übersteigen.
- Vertragsverhandlungen: Gleichzeitig müsste die Möglichkeit untersucht werden, unterschiedliche Verfahren anzuwenden, wenn die Staats- und Regierungschefs in einer RK auf hoher Ebene tagen (Artikel 48 EU-Vertrag). Ziel muss sein, eine begrenzte Anzahl von Punkten vorzutragen, die vorher gründlich vorbereitet wurden, um eine politische Entscheidung auf höchster Ebene zu erzielen. Die Detailarbeit der Formulierung muss auf einer untergeordneten Ebene mit der Hilfe von Fachjuristen stattfinden. Auch muss man die Tatsache berücksichtigen, dass die laufenden Arbeiten des Konvents die Art und Weise, wie die RK in Zukunft durchgeführt werden, verändern.

Ein neuer Rat „Allgemeine Angelegenheiten“

Einige Schwächen des Europäischen Rates resultieren unbestreitbar aus der schlechten Funktionsweise des Rates und vor allem aus der Unfähigkeit der Außenminister im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ tagen, die Vor- und Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates zu gewährleisten, was eine Koordinierung zwischen den verschiedenen Ratstagungen voraussetzt. Das Problem ist nicht neu: Es war möglicherweise einer der Hauptgründe für die Gründung des Europäischen Rates. Eine Lösung rückte aber in dem Maße in immer weitere Ferne, in dem die Gemeinschaft sich vergrößerte und neue Tätigkeitsfelder erschloss. Mit der Erweiterung wird sich dieses Problem nur noch verschärfen.

Diese Studie beschränkt sich auf die Reform des Rates, insofern, als sie in Zusammenhang mit der Funktionsweise des Europäischen Rates steht. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Vorschlag, den jetzigen Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ in einen Rat „Außenpolitik“ und einen neuen Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ zu unterteilen, durchaus sinnvoll. In dieser Ratsformation würden die Minister tagen, die in ihrem Land für die Koordinierung der europäischen Angelegenheiten zuständig sind. Diese Minister würden sich häufig in Brüssel treffen und Querschnittsfragen behandeln, die derzeit dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ unterbreitet werden. Eine ihrer Hauptaufgaben bestünde in der Vor- und Nachbereitung

der Tagungen des Europäischen Rates.

Der Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat von Sevilla enthält einen Vorschlag in dieser Richtung und weist gleichzeitig darauf hin, dass es einen gewissen Widerstand gegen die Teilung des aktuellen Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ gibt. Die Tagung der Außenminister im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, die am 17. Juni in Luxemburg stattfand, hat dies deutlich gezeigt. Diese unterschiedlichen Standpunkte sind in Sevilla zu Tage getreten, und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates halten – zwar subtil, aber entschlossen – an der aktuellen Konstellation fest. Es lohnt sich jedoch, den entsprechenden Absatz aus Anhang II der Schlussfolgerungen in seiner Gänze zu zitieren.

„Die derzeitige Ratsformation ‚Allgemeine Angelegenheiten‘ trägt künftig die Bezeichnung Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen‘. Im Hinblick auf eine optimale Organisation der Beratungen in Bezug auf die beiden Haupttätigkeitsbereiche dieser Formation wird diese Ratsformation zu gesonderten Tagungen (mit getrennten Tagesordnungen zu unterschiedlichen Terminen zusammentreten, die jeweils den folgenden Fragen gewidmet sind:

- a) Vor- und Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates (einschließlich der dazu erforderlichen Koordinierungsarbeiten), institutionelle und administrative Fragen, Querschnittsthemen mit Bezug zu mehreren Politikbereichen der Union, sowie alle sonstigen Themen, mit denen sie vom Europäischen Rat befasst wurden, unter Berücksichtigung der Verfahrensregeln der WWU;*
- b) Durchführung sämtlicher außenpolitischer Maßnahmen der Union, und zwar Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenhandel sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.“*

Der neue Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (der sicher die französische Abkürzung CAGRE erhalten wird!) wird eine einzige Ratsformation bleiben (der seinerseits formal ein einziges Organ ist). Aber der Teil dieser Formation, die mit der Vor- und Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates (einschließlich der Koordinationstätigkeiten) befasst ist, wird getrennt tagen, mit unterschiedlichen Tagesordnungen und möglicherweise zu unterschiedlichen Terminen und natürlich mit unterschiedlichen Ministern. Die Zukunft wird zeigen, ob es irgendeinen Unterschied zwischen dieser Lösung und zwei Ratsformationen gibt, denn viel wird davon abhängen, wer von den Regierungen zu den unterschiedlichen Tagungen geschickt werden wird. Dieser Unterschied ist nicht von vornherein offensichtlich.

Diese Struktur scheint vorauszusetzen, dass es tatsächlich drei Arten des Zugangs zum Europäischen Rat gibt:

- die Tagung des CAGRE, bei der es um die Koordinierung geht;
- die Tagung des CAGRE, bei der es um Außenpolitik geht;
- die „Verfahrensregeln der WWU“, d. h. ECOFIN, der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister.

Die Tagesordnung müsste entsprechend dieser Teilung erstellt werden. Die Schlussfolgerung würde darin bestehen, auf dieser Grundlage den (einigen) Minister zu bestimmen, der seinen Staats- oder Regierungschef entsprechend der verschiedenen Tagesordnungspunkte begleitet.

Egal, wie die Praxis schließlich aussehen wird, der Gedanke einer speziellen Ratsformation zur Vorbereitung des Europäischen Rates ist durchaus angebracht. Gemeinsam mit allgemein anerkannten Verfahrensregeln würde sie in hohem Maße zu einer Stärkung des Systems beitragen.

Der neue CAGRE sollte befugt sein, Punkte auf die Tagesordnung des Europäischen Rates zu setzen und andere zu verwerfen. Er sollte jeden Tagesordnungspunkt mit Anmerkungen versehen (Zusammenfassung der Optionen), um die Beratungen auf dem Gipfel zu erleichtern. Gegebenfalls sollte er den Vorsitz bei der Verfassung der Schlussfolgerungen unterstützen. Er sollte die Nachbereitung und, wenn nötig, die Koordinierung bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen und der Leitlinien des Europäischen Rates durch

die verschiedenen Ratsformationen überwachen. Besondere Aufmerksamkeit sollte er den Vorarbeiten für die offene Koordinierungsmethode schenken, so dass der Europäische Rat seine in diesem Zusammenhang zentrale und spezifische Rolle wahrnehmen kann. Er sollte die notwendige Nachbereitung der Berichte, Mitteilungen und anderen Empfehlungen an den Europäischen Rat übernehmen, die sich heute in der Anlage der Schlussfolgerungen finden. Grundsätzlich sollte er ein Instrument des Europäischen Rates bei der Ausübung seiner Hauptaufgabe sein, das heißt der Regierung der Union.

Der Vorsitz

Die Vor- und Nachteile der rotierenden Ratspräsidentschaft befinden sich im Zentrum der Debatte, vor allem im Konvent. Es kann in verschiedene Richtungen argumentiert werden. Im Falle des Europäischen Rates sind die Möglichkeiten für Veränderungen begrenzt. Es ist unvernünftig anzunehmen, dass ein Regierungschef den Vorsitz des Europäischen Rates für einen sehr viel länger Zeitraum wie beispielsweise zweieinhalb Jahre ausüben kann. Auf dieser Ebene wird er von seinen innerstaatlichen Verpflichtungen viel zu sehr in Anspruch genommen. Es ist schon schwierig, sie über eine kurze Dauer mit den Verpflichtungen auf europäischer Ebene zu vereinbaren. Eine Verlängerung dieser Konzentration auf europäische Angelegenheiten, gemeinsam mit der damit einhergehenden Entfernung von innerstaatlichen Belangen, käme in zahlreichen Fällen einem politischen Selbstmord gleich. Darüber hinaus sind die Aufgaben des Vorsitzes nach der Erweiterung noch anspruchsvoller geworden: mehr Kontakte, Reisen, Probleme und außenpolitische Verpflichtungen. Das bedeutet, dass das System eines kollektiven Vorsitzes, das von einigen empfohlen wird – der Vorsitz der verschiedenen Ratsformationen wird über mehrere Jahre auf mehrere Länder aufgeteilt – nicht auf den Gipfel angewandt werden kann, da kein Regierungschef den Vorsitz des Europäischen Rates über einen längeren Zeitraum hinweg wahrnehmen kann.

In der Praxis gibt es für den Vorsitz des Europäischen Rates nur zwei Möglichkeiten:

- die Ernennung eines Vorsitzenden, der einmal Regierungschef war, es aber nicht mehr ist;
- die Beibehaltung des rotierenden Vorsitzes, unter der Bedingung, dass der Vorsitzende nur noch die Sitzung leitet.

Ernennung eines Vorsitzenden?

Die ursprünglich von Jacques Chirac vorgebrachte Idee, die von Blair und Aznar aufgegriffen wurde, besteht darin, für einen Zeitraum von beispielsweise fünf Jahren einen Vollzeit-Vorsitzenden des Europäischen Rates unter den ehemaligen Regierungschefs auszuwählen. So könnten die Effizienz, die Sichtbarkeit und die Autorität dieses Amtes gestärkt werden. Dieser Vorsitzende hätte die Zeit, die Tagungen durch zahlreiche Kontakte und Vorarbeiten gründlich vorzubereiten. Er (oder sie) könnte die Koordinationssitzungen des CAGRE leiten, um die Nachbereitung zu gewährleisten. Er (oder sie) würde für Kontinuität sorgen, sich gründlich in die Dossiers einarbeiten, die Personen kennen lernen und die notwendigen Kompetenzen entwickeln, um einer großen Gruppe hochrangiger Politiker zu leiten. Er (oder sie) könnte der Europäischen Union nach innen und nach außen hin ein Gesicht verleihen.

Dieser Vorschlag birgt allerdings auch Schwierigkeiten.

Die erste betrifft die großen Unterschiede in der politischen Kultur: Die Konzentration der Macht auf Personen, die einem Präsidial- oder Quasi-Präsidialsystem innewohnt, ist eine politische Tatsache in mehreren großen europäischen Ländern, überwiegt jedoch nicht in den Mitgliedstaaten. Vor allem in den kleinen Ländern sind Koalitionen an der Tagesordnung, und die parlamentarischen Versammlungen spielen eine große Rolle. Aufgrund der damit verbundenen Angst, dass der Präsident systematisch aus den großen Staaten ausgewählt wird, könnte dieser Vorschlag das Gefälle zwischen den kleinen und den großen Ländern noch vergrößern. Mehrere Reaktionen im Vorfeld haben zeugen von dieser Gefahr.

Das zweite Problem betrifft den Einfluss auf das institutionelle Gleichgewicht der Union und insbesondere die Beziehung zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Das vorgeschlagene System brächte Spannungen auf Gipfebene zu Tage, von denen man weiß, dass sie

heute zwischen den Ämtern (nicht den Personen) von Chris Patten und Javier Solana existieren. Die meisten Beobachter sind der Meinung, dass man diese Spannungen beseitigen muss. Wenn, was wahrscheinlich und wünschenswert ist, der Präsident der Kommission eine höhere demokratische Legitimierung durch eine Abstimmung im Europäischen Parlament erhält, ist ein Konflikt bereits vorausgezeichnet. Es käme zu einem Konflikt zwischen der supranationalen Legitimität, die durch das Parlament erteilt wird, und der Legitimität, die durch die Regierungen im Europäischen Rat verliehen wird. Unserer Ansicht nach muss Europa diese beiden Legitimitäten kombinieren und vereinbaren, anstatt sie einander gegenüberzustellen.

Dieser letzte Einwand wäre gegenstandslos, wenn der Kommissionspräsident – wie es einige vorgeschlagen haben (Grant, 2002) – vom Europäischen Rat ernannt würde und diesem auch vorsäße. Da der Präsident der Kommission sich als einziges Mitglied des Europäischen Rates ausschließlich mit europäischen Angelegenheiten befasst und auch als einziger seinen ständigen Sitz in Brüssel hat (mit Ausnahme des belgischen Premierministers), hätte er die Zeit, die Gelegenheit, die Infrastrukturen und das notwendige technische Wissen zur Ausübung dieser Mission. Das System würde dynamischer werden, denn die Impulse kämen von einer außergewöhnlichen politischen Persönlichkeit, die zwei Formen der Legitimität auf sich vereint, die Unterstützung des Europäischen Rates und die Zustimmung des Parlaments genießt und von der Unabhängigkeit und dem Fachwissen der Kommission profitiert. Aber welchen Einfluss hätte das auf das Kollegialitätsprinzip der Kommission? Würde es ihre Fähigkeit, ehrgeizige Programme zur Reform der Politiken voranzubringen, fördern oder schwächen? Sind die Mitgliedstaaten bereit, einen solchen Schritt zu gehen?

Ein Sitzungspräsident statt eines Ratspräsidenten?

Die Tagungen des Europäischen Rates sind der Höhepunkt eines jeden Vorsitzes. Die führenden Politiker können sich präsentieren und in ihrem Land zeigen, dass die Mitgliedschaft in der Union nicht nur ein leeres Konzept ist und dass die Autorität ohne Unterschied von den Kleinen und den Großen ausgeübt wird. Idealerweise sollten sie die Europäische Union den Bürgern näherbringen. Sie haben sicherlich in dieser Hinsicht einen gewissen Einfluss, es ist jedoch klar, dass die Schwächen des Systems im Europäischen Rat ganz besonders deutlich zum Vorschein kommen. Sechs Monate reichen einer Person, die nicht immer eine Hauptrolle spielt oder die von der Innenpolitik in Anspruch genommen wird, nicht aus, um auf der internationalen Bühne einen Eindruck zu hinterlassen. Es fehlt die Zeit, um die komplizierten Details der Gemeinschaftsdossiers in ganzem Umfang zu erfassen und die Gründe für den Standpunkt einer jeden Regierung nachzuvollziehen. Politische Kompetenz auf nationaler Ebene bereitet nicht notwendigerweise auf den Vorsitz und die Leitung einer internationalen Instanz vor, in der potenziell Konflikt bringende Interessen aufeinandertreffen. Der Versuchung, den Vorsitz für die Verteidigung innerstaatlicher Interessen oder für „unangebrachtes Selbstlob“ (Solana) zu nutzen, ist nicht leicht zu widerstehen. Daher sind die Argumente für eine Abschaffung des Rotationsprinzips auf dieser höchsten Ebene genauso angebracht wie für den Rat – wenn nicht sogar noch angebrachter.

Die meisten Probleme ergeben sich aus der traditionell quasi exklusiven Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates bei der Vorbereitung, der Organisation und der Durchführung der Tagungen und bei der Präsentation der Ergebnisse nach innen und nach außen, wobei klare Regeln fehlen und ihm keine effiziente Vorbereitungsinstanz zur Seite steht. Die oben formulierten Vorschläge für die Arbeiten und die Aufgaben eines neuen Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ (oder „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“) könnten die Arbeitslast des Vorsitzes verringern. Weitere Schritte in die gleiche Richtung könnten darauf abzielen, die Vorarbeiten und die Verwaltungs- und Repräsentationsaufgaben so aufzuteilen, dass der Vorsitzende des Europäischen Rates nur noch einer Tagung mit seinen Kollegen vorsitzen muss, die anderweitig gut vorbereitet wurde. Dank eines solchen Systems könnte der Grundsatz der Gleichheit zwischen den Mitgliedstaaten geachtet werden und die verschiedenen Präsidenten könnten alle einmal im Rampenlicht stehen. So würden einige Vorteile des aktuellen Systems beibehalten und die meisten wirklichen oder potenziellen Mängel vermieden werden.

In diesem Sinne verdienen drei in unterschiedlichen Kreisen vorgebrachte Vorschläge eine gemeinsame Betrachtung:

1. Der Rat „Außenbeziehungen“ (oder der im Modus Außenbeziehungen tätige CAGRE) sollte unter dem Vorsitz des Hohen Vertreters für die GASP stattfinden. So könnte diese Funktion als Sprecher und Hauptakteur der Union auf internationaler Ebene, die Javier Solana nach und nach ausgebaut hat, weiter gefestigt werden. Außerdem würden die Kohärenz und die Konstanz der Außenpolitik verbessert werden, zwei äußerst wichtige Faktoren in den Außenbeziehungen.

2. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (oder der im Modus Koordinierung tätige AAA) sollte unter dem Vorsitz des Präsidenten der Kommission stattfinden. So könnte ein Mitglied des Europäischen Rates, das ständig in Brüssel vor Ort ist, eine Hauptrolle bei der Vorbereitung der Tagungen spielen und das Fachwissen der Kommission und des Sekretariats des Rates bei der Vorbereitung des Europäischen Rates kombinieren.

3. Andere Räte, einschließlich „Wirtschaft und Finanzen“ sollten einen halb-ständigen Vorsitz haben. In dem Aufsatz von *Notre Europe* zur europäischen Regierung⁽¹⁾ wurde vorgeschlagen, dass die entsprechenden Kommissionsmitglieder den Vorsitz wahrnehmen sollten.

In einer solchen Umgebung könnte der amtierende Vorsitzende bei den Tagungen des Europäischen Rates auf die Unterstützung und das Know-how des Präsidenten der Kommission zählen, der aktiv an der detaillierten Vorbereitung der Tagungen beteiligt würde, auf die Unterstützung und die Kontakte des Hohen Vertreters für die Außenpolitik und – falls notwendig – auf die Kompetenzen der halb-ständigen Vertreter der Fachräte. Alle diese Komponenten würden einen gewissen Grad an Kontinuität und Dauerhaftigkeit bringen, eine Garantie für Professionalität, die die potenziellen Schwächen eines rotierenden Ratsvorsitzes ausgleichen könnten.

Schlussfolgerung: Wozu reformieren

Die Europäische Union befindet sich in einem kritischen Stadium ihrer Entwicklung. Das Aufeinandertreffen von Erweiterung und großen Herausforderungen in politisch heiklen Bereichen lassen den Europäischen Rat im Rampenlicht stehen. Auf dieser Ebene wird von den höchsten Politikern der Union erwartet, dass sie gemeinsame Ansätze entwickeln und ihre Regierung und ihr Land dazu bringen, spürbare Ergebnisse zu erzielen. Sie können nicht alleine und für sich alle Aufgaben wahrnehmen, die mit der Regierung der Union einhergehen, sondern müssen die strategische Führung übernehmen und sich auf die Schlüsselaufgaben konzentrieren.

Wie wir bereits erläuterten, wurde der Europäische Rat gerade zu diesem Zweck gegründet, wenn auch unter weniger dramatischen Umständen. Der Europäische Rat hat in der Tat zahlreiche wichtige und innovative Übereinkommen geschlossen, die die Union gestärkt haben. Er hat in den letzten Jahren jedoch unter einem merklichen Mangel an Führung und einer endlosen Überfrachtung seiner Agenda gelitten. Zu viele Probleme wurden ihm unterbreitet, obwohl sie auf einer anderen Ebene des institutionellen Gefüges der Union hätten gelöst werden müssen. Die Regierungschefs ließen diese Entwicklung und die mangelnde Koordinierung einfach geschehen und waren oft nicht gewillt oder in der Lage, in den innenpolitischen Debatten Stellung hinsichtlich der europapolitischen Prioritäten zu beziehen. Es ist nicht erstaunlich, dass der Bürger weiterhin Zweifel an der strategischen Ausrichtung und am Ziel der Union hegt.

In diesen letzten Jahren sind diese Probleme immer offensichtlicher geworden. Die Aussicht auf Erweiterung machen einige Schwächen, die vorher noch toleriert werden konnten, unentschuldig. Das trifft besonders zu einem Zeitpunkt zu, da die Tagesordnung zahlreiche dringende Punkte zur Außen- und Verteidigungspolitik enthält und da Europa seine Fähigkeit, zu handeln und entschlossen und dauerhaft Stellung zu beziehen, unter Beweis stellen muss. Die zusätzlichen Tagesordnungspunkte zu so heiklen Angelegenheiten wie der Justiz und den inneren Angelegenheiten unterstreichen nur noch den Bedarf an strategischer Führung in einem Bereich, in dem die Maßnahmen der Gemeinschaft und der Einzelstaaten sorgfältig kombiniert sein müssen und sich mit Fragen beschäftigen, die heftige politische Debatten

ausgelöst haben.

Unsere Vorschläge sind vor allem aus dem gesunden Menschenverstand und dem Pragmatismus heraus entstanden. Indem man dem Europäischen Rat die Mittel an die Hand gibt, um als kollektives Forum in Aktion zu treten, können zwei parallele Ziele erreicht werden. Erstens zielen wir mit unseren Vorschlägen darauf ab, den Europäischen Rat in die Lage zu versetzen, sich auf die strategischen Prioritäten zu konzentrieren und gleichzeitig das institutionelle Räderwerk der europäischen Union effizienter zu gestalten. Zweitens soll die ausdrückliche Zuordnung dieser strategischen Rolle zum Europäischen Rat die Regierungschefs ermutigen, das Gleiche in ihrem Heimatland zu tun und sich in die nationale Debatte um die europäischen Politiken einzuschalten.

Unter den Organen der Europäischen Union lässt sich der Europäische Rat am einfachsten reformieren, wie es der gesunde Menschenverstand verlangt. Er hat eine exzellente Arbeit geleistet, wenn er strategische Verhandlungen zu Schlüsseldossiers geführt hat. Wir sind der Meinung, dass dies seine Hauptaufgabe sein sollte. Zahlreiche Maßnahmen fallen in den Aufgabenbereich der Staats- und Regierungschefs oder ihrer engsten Mitarbeiter. Es wäre gleichzeitig nützlich, wenn die Kommission eine klarere strategische Vision der Prioritäten hätte aufgrund ihres potenziellen Einflusses auf die Erstellung der Tagesordnung und die Koordinierung der verschiedenen Politiken. Nur ein oder zwei unserer Vorschläge, nämlich die betreffend den Vorsitz, machen eine Vertragsänderung und somit den Beitrag des Konvents und der nächsten Regierungskonferenz notwendig. Unsere Vorschläge sind auf jede institutionelle Struktur anwendbar, zu der diese Verfassungsdebatte schließlich gelangen wird. In der Zwischenzeit können die Reformen, die keiner Vertragsänderung bedürfen, und einige Verhaltensänderungen schon jetzt den Anfang einer Lösung darstellen und zur Wiederherstellung des Vertrauens in die führenden Politiker der Union und ihre Fähigkeit beitragen, die Union effizient und entschlossen zu gestalten.

⁽¹⁾ „À la recherche d'un gouvernement européen“, September 2002. Zu finden unter <http://www.notreeurope.asso.fr>