

Wolfgang Wessels, Der Europäische Rat: Verfälschung der Gemeinschaft oder unentbehrliche Beschlussfassungsinstanz? (1988)

Legende: In diesem 1988 veröffentlichten Beitrag analysiert Wolfgang Wessels, Direktor des Bonner Instituts für Europäische Politik und Leiter der Abteilung für politische und verwaltungswissenschaftliche Studien des Europa-Kollegs in Brügge, die Entwicklung der Aufgaben und Tätigkeiten des Europäischen Rates zwölf Jahre nach seiner Gründung im Jahre 1974. Darüber hinaus untersucht er die Auswirkungen seiner Gründung auf das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft.

Quelle: HOSCHEIT, Jean-Marc; WESSELS, Wolfgang. The European Council (1974-1986). Evaluation and prospects. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1988. 220 p. ISBN 9067790281. "The European Council: a denaturing of the Community or indispensable decision-making body?", auteur:Wessels, Wolfgang, p. 7-33.

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/wolfgang_wessels_der_europaische_rat_verfalschung_der_gemeinschaft_oder_unentbehrliche_beschlussfassungsinstanz_1988-de-67647de0-94a7-4e77-8e98-0e7055d1e9fa.html



Publication date: 05/07/2016

Der Europäische Rat: Verfälschung der Gemeinschaft oder unentbehrliche Entscheidungsinstanz?

Wolfgang Wessels

Über die Bedeutung des Europäischen Rates

Die Notwendigkeit der näheren Betrachtung eines „Fremdkörpers“

Keine andere „Institution“ hat in den 70er Jahren und zu Beginn der 80er Jahre die Politik der Gemeinschaft und Westeuropas nachhaltiger geprägt als der Europäische Rat. Dennoch wird die politische und wissenschaftliche Debatte dieser Bedeutung nicht gerecht.

Seit der Gründung des Europäischen Rates im Jahre 1974 in Paris haben die Staats- und Regierungschefs alle Kernprobleme Westeuropas behandelt. Sie haben ihre Ansichten zu wichtigen internationalen und wirtschaftlichen Fragen ausgetauscht, wobei das Spektrum von neuen US-amerikanischen oder sowjetischen Führungen bis hin zum Einsatz der Kernenergie reicht. Es wurden maßgebliche Beschlüsse zum institutionellen Gefüge der Gemeinschaft (wie zu den Direktwahlen zum Europäischen Parlament), zur Schaffung des Europäischen Währungssystems, zur Finanzierung gemeinschaftlicher Instrumente wie auch zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gefasst. Die Staats- und Regierungschefs haben bedeutsame Erklärungen zu internationalen Krisengebieten wie den Nahen Osten, Afghanistan, Polen, Mittelamerika und Südafrika abgegeben und gemeinsame Analysen und Bewertungen wirtschaftlicher und sozialer Prozesse des europäischen und internationalen Wirtschafts- und Währungssystems vorgelegt. Von ihnen gingen auch Initiativen für neue Gemeinschaftspolitiken und für die Europäische Union aus. Schließlich hat der Europäische Rat ein Entscheidungspaket verabschiedet, das die wesentlichen Elemente der Einheitlichen Europäischen Akte enthält, der ersten umfangreichen Überarbeitung und Änderung der Verträge von Rom.

Die Liste der Misserfolge des Europäischen Rates ist jedoch ebenso beeindruckend: Der langwierige und schwierige Prozess der Reformierung der GAP und der Lösung der Haushaltsstreitfragen hat insgesamt zu einer Misere in der Gemeinschaft geführt oder diese zumindest vertieft. Bei den Lösungen, die schließlich für die Überwindung dieser Situation und weiterer Probleme entwickelt wurden, handelt es sich lediglich um kleine Schritte zur Schadensbehebung, die jedoch die eigentlichen Ursachen der Probleme in der Gemeinschaft nicht beseitigen. Der Widerstand gegen eine ernsthafte Inangriffnahme der Integrationspläne, angefangen vom Tindemans-Bericht bis hin zum Dooge-Ausschuss, hat alle wichtigen Fortschritte in Richtung Europäische Union blockiert. Auf dem Europäischen Rat von Mailand (1985), der zehn Jahre nach seiner Gründung stattfand, unternahmen die Staats- und Regierungschefs den ersten intensiven Versuch, ihre Pläne für eine künftige Entwicklung der EG umzusetzen und über bloße Erklärungen hinauszugehen. Gemessen an den Zielen, die sie sich selbst gesetzt hatten, war die Einheitliche Europäische Akte, das Ergebnis dieser Initiativen, jedoch nur ein bescheidener, wenn nicht gar enttäuschender Schritt.

Gleichwohl ist festzustellen, dass diese regelmäßigen Treffen, die neben dem normalen institutionellen Gefüge und über dieses hinausgehend stattfanden, sowie dass deren Tätigkeit beträchtlichen Einfluss auf die Funktionen der EG-Organen und das institutionelle Gleichgewicht der EG wie auch auf die Verfahren der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ausgeübt haben. Angesichts dieser Bedeutung „verdient“ der Europäische Rat eine angemessene Analyse seines Wesens, seiner Rolle und künftigen Entwicklung. Obgleich dem Europäischen Rat allgemein eine entscheidende Rolle zuerkannt wird — wenn auch zögerlich von Kräften wie den Föderalisten, die gegen die Schaffung dieses zwischenstaatlichen Gremiums waren —, sind die ihn betreffenden politischen und wissenschaftlichen Debatten recht begrenzt, vergleicht man sie zum Beispiel mit den Diskussionen zum Europäischen Parlament oder dem Europäischen Währungssystem (EWS). Die politischen und wissenschaftlichen Debatten zum Europäischen Rat werden oftmals Opfer starrer Schemen, die ein Spiegelbild der mit ihm verbundenen Erwartungen, Hoffnungen und Illusionen sind. Überdeckt werden die eigentliche Rolle und der Einfluss des Europäischen Rates in vielen Fällen durch feststehende Auffassungen darüber, was die Staats- und Regierungschefs ihren eigenen Erklärungen zufolge unternehmen oder laut den Aussagen außen stehender Beobachter tun sollten. In der wissenschaftlichen

Literatur ⁽¹⁾ sind mehrere hoch interessante, wenn auch zwangsläufig begrenzte Artikel und lediglich eine Monografie zu finden. Dem Tindemans Bericht und dem Bericht des Dreier-Ausschusses (Europäisches Parlament, 1982, S. 366; S. 421-437) sind eine Reihe von Informationen zur Rolle und Reform des Europäischen Rates zu entnehmen, wenn auch andere Fragen im Mittelpunkt der sich anschließenden Debatte zu diesen Berichten standen. Ein Bericht des Europäischen Parlaments über den Europäischen Rat ⁽²⁾ wurde ohne größere Diskussion und nachfolgende Debatten angenommen. Im Ergebnis der nahezu parallel erfolgten Genscher-Colombo-Initiative und des Spinelli-Entwurfs wurden die Diskussionen wieder kontroverser geführt; sowohl die Feierliche Erklärung (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983, S. 24) und der vom EP vorgelegte Entwurf des Vertrages über die Europäische Union (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1984, S. 8) als auch der Dooge-Bericht (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985) wiesen dem Europäischen Rat im zukünftigen institutionellen Gefüge der Europäischen Union maßgebliche, wenn auch unterschiedliche Rollen zu. Die Einheitliche Europäische Akte stellte eine gewisse Enttäuschung dar: Der Europäische Rat wurde als übergreifendes Organ betrachtet, jedoch außerhalb des Rechtssystems der Gemeinschaft angesiedelt. Anders als in der Feierlichen Erklärung erfolgte keine Auflistung der Funktionen. Folglich haben die Staats- und Regierungschefs in der Einheitlichen Europäischen Akte das Wesen und die Rolle ihres „Gremiums“ nicht deutlich beschrieben, sondern lediglich seinen gemischten Charakter bestätigt. Die Debatte um den Europäischen Rat wurde somit mit der Einheitlichen Europäischen Akte nicht abgeschlossen.

Begriffsmodelle der gemeinschaftlichen Gipfeltreffen

Außerhalb oder innerhalb des Gemeinschaftssystems

Der Europäische Rat ist nicht das Produkt eines schlüssigen Konzepts oder eines „großen Entwurfs“ der europäischen Integration oder Zusammenarbeit. Der Gedanke der Gipfeltreffen wird von ganz unterschiedlichen – und sogar widersprüchlichen – Modellen und Strategien des Strebens nach einer europäischen Konstruktion befürwortet und bewertet, sodass ihre Rolle und ihr Wesen in verschiedenen Begriffsmodellen definiert werden kann und auch wird.

Bei einem Modell des Europäischen Rates, das diesem die Rolle eines „letztinstanzlichen Entscheidungsgremiums“ zuweist und dessen Elemente in der Erklärung des Pariser Gipfels von 1972 und dem vom Europäischen Parlament vorgelegten Entwurf des Vertrages über die Europäische Union enthalten sind, wären die Regierungschefs nur für signifikante konstitutionelle Handlungen gegenüber der Europäischen Union verantwortlich, indem zum Beispiel die Zuständigkeiten von der nationalen Ebene auf die der Europäischen Union verlagert werden. Die geballte Souveränität der Mitgliedstaaten käme dann nur in extremen Situationen integrativer *sauts qualitatifs* oder in echten internationalen Krisensituationen zum Einsatz. In diesem Fall würden die Staats- und Regierungschefs dann ihrer eigentlichen Funktion gerecht werden, nämlich als *Deus ex machina* auch die letzten Ressourcen ihrer nationalen Souveränitäten zu mobilisieren.

Regelmäßige Treffen derjenigen, die über Befugnisse auf der höchsten Landesebene verfügen, wären jedoch ein Missbrauch dieses potenziellen Faktors der „letzten Möglichkeit“. Die „normale“ Tätigkeit bliebe den Institutionen der Gemeinschaft oder einer Europäischen Union überlassen.

Beim „Präsidentschaftsmodell“, das seinen deutlichsten Ausdruck in den Fouchet-Plänen (Europäisches Parlament, 1982, S. 109) und den nachfolgenden französischen Konzepten bis hin zu Pompidou fand ⁽³⁾, würden Gipfeltreffen regelmäßig die politische Führungsspitze vereinen; es wird als „natürliche“ und logische Folge dessen verstanden, dass diejenigen, die die höchste Verantwortung für ihren Nationalstaat tragen, zusammentreffen und über wichtige, im Rahmen der Gemeinschaft und der EPZ behandelte Fragen entscheiden. Als Vertreter nationaler Souveränitäten würden sie ohne rechtliche Beschränkungen zusammentreffen, um vertraulich über alle europäischen Probleme – einschließlich Wirtschafts- und Sicherheitsfragen – zu beraten und Beschlüsse einvernehmlich zu fassen. Die Beschlüsse eines außerhalb der und über den Gemeinschaftsorgane stehenden Gremiums wären für die Einrichtungen der EG und der EPZ politisch verbindlich, obgleich die Gipfeltreffen selbst nicht in ein Rechtssystem eingebunden wären oder zumindest keine Pflichten *gegenüber* unabhängigen Organen wie dem Europäischen Parlament oder

der Kommission hätten. Bei diesem Modell verkörpern die Gipfeltreffen, die die nationalen Souveränitäten bündeln, die „europäische Identität“⁽⁴⁾. Die Vorbereitung und Durchführung dieser Treffen würde einem gesonderten, auf hoher Ebene angesiedelten Sekretariat aus Beamten der einzelnen Staaten übertragen werden, das keine eigenständige Rolle hat, sondern eine starke De-facto-Position gegenüber den Organen der Gemeinschaft einnimmt.

Das „Parallelmodell“ – beschrieben in den Beiträgen der Benelux-Länder zu den Fouchet-Plänen (Europäisches Parlament, 1982, S. 122) und in Teilen des Entwurfs des Vertrages über die Europäische Union (Amtsblatt, 1984) – weist den regelmäßigen Gipfeltreffen eine entscheidende Lenkungs- und maßgebliche Rolle in der Entscheidungsfindung in allen Bereichen außerhalb des (wirtschaftlichen und sozialen) Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaft zu. Die Regierungschefs würden sich vorrangig mit der Außenpolitik und Sicherheitsbelangen befassen; bei dieser Arbeitsteilung würde die normale Tätigkeit der Organe der Gemeinschaft (bzw. der Europäischen Union) nicht beeinträchtigt und die gemeinsamen Aktivitäten in den „hochpolitischen“ Bereichen, die für die Länder besonders sensibel sind, würden verstärkt werden.

Beim „Ratsmodell“ – Elemente sind in den Debatten des Europäischen Parlaments und in auf den Gipfeltreffen selbst abgegebenen Erklärungen zu finden⁽⁵⁾ würden die Staats- und Regierungschefs regelmäßig als Rat der Gemeinschaft und höchstes Gremium des Apparates der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zusammentreffen. Der Europäische Rat würde in diesem Fall allen Bestimmungen des Vertrages unterliegen und fester Bestandteil der Gewaltenteilung innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft sein. Die allgemeine Aufgabe der Staats- und Regierungschefs bestünde dann darin, umfangreiche Verhandlungspakete zu wichtigen Gemeinschaftsbelangen zu schnüren. Da jedes Modell andere Auswirkungen auf die Gemeinschaft und die westliche Politik im Allgemeinen hat, spielte sich ein heftiger Kampf hinter den Kulissen ab, und das Ergebnis bestand, wie so oft in der Gemeinschaft, in einer ausweichenden Antwort.

Die Gründung des Europäischen Rates

Gipfeltreffen als ein Ausweg aus dem Ungleichgewicht

Die Gründung des Europäischen Rates im Jahre 1974 war nicht das Ergebnis einer klar definierten Strategie zur Umsetzung eines dieser Modelle, sondern vielmehr eines von der neuen Führung in Frankreich und Deutschland wie auch orthodoxen Elementen der gemeinschaftlichen Einrichtungen unterbreiteten Verhandlungspakets für die Organisation der Politik der Gemeinschaft und der westeuropäischen Staaten. Gleichzeitig war die auf dem Gipfel von Paris 1974 getroffene Vereinbarung zur Gründung des Europäischen Rates Ausdruck einer Tendenz zur intensiveren Zusammenarbeit der westeuropäischen Länder wie auch einer Entwicklung, die die nationale Rolle der Staats- und Regierungschefs der Länder stärkte. Auch fanden ganz unterschiedliche Erfahrungen früherer Gipfelkonferenzen Berücksichtigung. Der Ansatz, der zur Gründung des Europäischen Rates auf dem Pariser Gipfel von 1974 geführt hat, kam dem Ratsmodell sehr nahe.

Zu den entscheidenden Merkmalen des internationalen Umfeldes, das Anfang der 70er Jahre eine regionale europäische Diplomatie auf höchster politischer Ebene begünstigte, gehörten eine zunehmende wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Staaten, die dazu führte, dass einige der festen Regeln der Nachkriegszeit wie stabile Wechselkurse nicht mehr angewendet werden konnten. So wurde eine ständige hochrangige Führung durch die Regierungen der Staaten immer dringender erforderlich. In dieser Situation der gegenseitigen Abhängigkeit stellten andere Mächte (USA, UdSSR, OPEC) eine Verbindung zwischen politischen, wirtschaftlichen und Sicherheitsfragen her und umgingen so die eng begrenzten Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Ministerien und Fachräte der EG. Die Staats- und Regierungschefs, die die allgemeine Gesamtkompetenz besitzen, wurden zum Handeln aufgefordert. Diese internationale Forderung nach Übernahme einer Gesamtverantwortung schmälerte den Nutzen des Parallelmodells der regelmäßigen Gipfeltreffen. Schließlich waren bei anderen Formen regionaler Gipfeltreffen wie der der Arabischen Liga Modelle entstanden, denen der Europäische Rat bereits hinterherhinkte.

Ferner erhielt das Konzept der Gipfeltreffen der Gemeinschaft nicht nur aufgrund internationaler Zwänge, sondern auch durch die veränderten Konstellationen in Westeuropa starken Auftrieb. Die deutsche *Ostpolitik* ließ die Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach einem westeuropäischen Gegengewicht suchen und bewegte andere Mitgliedsländer, insbesondere Frankreich, – wie bereits früher in der Geschichte der Gemeinschaft – wieder einmal dazu, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um die Bundesrepublik weiter in gemeinschaftliche Rahmenstrukturen einzubinden. Verstärkt wurden diese Bemühungen in der postgaullistischen Ära durch die Versuche Frankreichs, die Europäische Gemeinschaft erneut zunehmend für politische und wirtschaftliche Zwecke zu nutzen, während das Land am gaullistischen Misstrauen gegenüber dem Supranationalismus festhielt, wie auch durch den Beitritt neuer Mitgliedsländer, die keine supranationalen Ansichten vertraten, sich jedoch engagiert für einen gemeinsamen europäischen Standpunkt zu internationalen Fragen einsetzten. Zudem unterstrich die Schaffung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit im Jahre 1970 die Notwendigkeit einer stärkeren Koordination der einzelnen Bereiche und Sektoren der gemeinsamen Tätigkeit der westeuropäischen Länder und der Gemeinschaft. Auch für die Stabilisierung des *Status quo* erlangten die Gipfeltreffen maßgebliche Bedeutung: Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und die Ölkrise von 1973 waren traumatische Ereignisse, die die Mitgliedsländer dazu bewegten, die gemeinsamen Anstrengungen zu verstärken, und sei es nur, um den *Status quo* des *Acquis communautaire* und den Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit zu erhalten.

Angesichts dieser internen und externen Forderungen erwiesen sich die institutionelle Blockade oder das Vakuum (Tindemans, 1977, S. 3) im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft als deutlicher Schwachpunkt Westeuropas bei der ernsthaften Überwindung der Wirtschaftskrise und Bewältigung weiterer Aufgaben. Unter den möglichen Optionen für institutionelle Reformen wurden die Gipfeltreffen als Alternative zu den eher supranationalen oder föderalistischen Lösungen vorgeschlagen. Sie ersetzten die Rückkehr zum ursprünglichen Gleichgewicht des Vertrages.

Die Entscheidung für die Gipfeltreffen liegt auch in der Stärkung der Rolle der Staats- und Regierungschefs auf nationaler Ebene begründet. Aufgrund der umfangreichen Entwicklung auf dem Gebiet der Medien waren die Regierungschefs gezwungen, kontinuierlich nach Möglichkeiten der öffentlichen Präsentation zu suchen. Die zunehmende Bedeutung der Wirtschaftspolitik im Wahlkampf in den Wohlfahrtsstaaten sensibilisierte die Regierungschefs in hohem Maße für ihr wirtschaftliches Leistungsvermögen. Somit können internationale Gipfeltreffen beiden politischen Forderungen gerecht werden: Auf den Gipfeltreffen können die Staats- und Regierungschefs den Wählern in ihrem Land gegenüber ihre „historische Rolle“ und ihr „internationales Ansehen“ wie auch ihre Fähigkeit zur Einflussnahme auf die Politik, für die die Wähler ihre Regierungschefs verantwortlich machen, unter Beweis stellen.

Bei ihrem Amtsantritt im Frühjahr 1974 sahen sich Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt nicht nur mit diesen Sachzwängen und Merkmalen der internationalen, europäischen und nationalen Systeme konfrontiert, sondern auch mit einer Reihe von positiven wie auch negativen Erfahrungen der früheren Gipfeltreffen von Den Haag 1969, Paris 1972 und Kopenhagen 1973, während die Gipfel der sechziger Jahre (Paris und Bonn 1961, Rom 1967) nahezu in Vergessenheit geraten waren. Die bei diesen gemeinschaftlichen Gipfeln gesammelten Erfahrungen zeigten, dass der Erfolg eines Treffens von zwei verfahrenstechnischen Elementen bestimmt wird: der sorgfältigen Vorbereitung und der Berücksichtigung der Forderung, ausreichend Zeit für einen vertraulichen Gedankenaustausch vorzusehen. Ein informelles Treffen ohne ausreichende Vorbereitung – wie das 1973 in Kopenhagen der Fall war – führt zu einer recht chaotischen Veranstaltung, die keine Ergebnisse aufzuweisen hat. Treffen, für die zwar sorgfältig erarbeitete Dokumente vorliegen, die den Staats- und Regierungschefs jedoch keine Gelegenheit zu vertraulichen Gesprächen geben – wie 1972 in Paris —, erweisen sich als rein deklaratorische Medienereignisse, bei denen die Regierungschefs keine zusätzlichen Kräfte mobilisieren. „*Deus ex machina*“-Veranstaltungen wie das Treffen in Paris im Jahr 1972, die Ziele in Zeitplänen festlegen, ohne die für ihre Umsetzung jeweils erforderlichen Institutionen, Hilfsmittel und Pakete zur Verfügung zu stellen, führen zu Meinungsverschiedenheiten, die dann von den Ministern ausgeräumt werden müssen. Sie geben allgemeine Leitlinien, was zwar nicht unwichtig ist, jedoch nicht ausreicht, um den Erfolg in der Zeit nach dem Gipfel zu sichern. Die daraus gezogene Lehre besagt, dass die Staats- und Regierungschefs, die die zentrale Verantwortung für die Politik in ihren Ländern haben, auch direkt in jene europäischen Foren eingebunden werden müssen, die echte und verbindliche Beschlüsse fassen. Das Modell des Europäischen Rates als

„letztinstanzliches Gremium“ wurde in Frage gestellt. Blieben die Hauptakteure außen vor, würde dies unweigerlich eine zusätzliche Belastung für die Tätigkeit der Gemeinschaft bedeuten, sofern nicht ein föderalistisches System geschaffen wird, in dem die Regierungen der einzelnen Staaten keine Schlüsselrolle spielen.

Die beiden neuen Führungspersönlichkeiten, die nicht unbedingt große Befürworter der Gemeinschaft waren, erkannten, dass diese zumindest eine stabilisierende Rolle in Bezug auf die innereuropäischen Beziehungen und als Koalition im internationalen Gefüge spielen könnte. Der auf ihren gemeinsamen Erfahrungen als Finanzminister basierende politische Stil von Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt bestand darin, die verantwortlichen Politiker ohne die Beamten zusammenzuführen. Entsprechend diesem Konzept des „Clubs der Chefs“, das ursprünglich auf die westlichen Gipfeltreffen angewandt wurde (Putnam, 1984, S. 53), sollte der vertrauliche Gedankenaustausch zu gemeinsamen Positionen in allen internationalen und europäischen Fragen führen, die dann den jeweiligen Staats- und Regierungschefs als Richtlinie für ihre nationale Politik dienen sollten. Die sich aus einem solchen Arbeitsstil ergebende Dynamik bestünde dann im gegenseitigen Vertrauen in den Kollegen, dass dieser den erreichten Konsens sowohl im eigenen Land als auch in anderen internationalen Foren umsetzt. Beide Regierungschefs betrachteten sich als intellektuell brillante und energische Führungspersönlichkeiten, die in der Lage sind, dieses Konzept umzusetzen.

Wie allgemein üblich in der Gemeinschaft, kamen diese Trends, Zwänge und Perspektiven im Rahmen eines umfangreichen Pakets zum Tragen: Die Gründung des Europäischen Rates war einer von mehreren auf dem Pariser Gipfel 1974 gefassten Beschlüssen, auf dem eine Reihe strittiger Fragen der Gemeinschaft einer Lösung zugeführt wurden, so z. B. die Beschlüsse über die Errichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, zur Strategie für die internationale Energiepolitik wie auch der Beschluss, Direktwahlen zum Europäischen Parlament durchzuführen. Genau genommen stellte die Gründung des Europäischen Rates einen Kompromiss zwischen dem Präsidentschafts- und dem Ratskonzept dar, bei dem das Ratskonzept aufgrund der Beharrlichkeit der Länder, die den herkömmlichen Charakter der Gemeinschaft unterstrichen, die Oberhand gewann. Die Festlegung, dass sich die Staats- und Regierungschefs in Begleitung ihrer Außenminister dreimal im Jahr und wenn erforderlich im Rat der Europäischen Gemeinschaften und im Rahmen der politischen Zusammenarbeit ⁽⁶⁾ treffen, war ein klarer Sieg des Ratsmodells. Gestützt wurde diese Interpretation durch weitere Elemente des in Paris verabschiedeten institutionellen Pakets: Unter Hinweis auf die bestehenden Praktiken und Verfahrensweisen wurde auf ein administratives Sekretariat verwiesen – bei dem es sich nicht um das von Frankreich gewünschte politische Gremium handelte. Die im Vertrag und in den EPZ-Dokumenten definierte Rolle der Kommission wurde garantiert – wiederum gegen den Widerstand Frankreichs. Mit weiteren institutionellen Vereinbarungen wie über die Durchführung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament, das Mandat des belgischen Premierministers zur Erarbeitung eines Berichts über die Europäische Union, weitere legislative Befugnisse für das Europäische Parlament, die Stärkung der Entscheidungsverfahren des Rates und weitere administrative Befugnisse für die Kommission orientierte sich das Kommuniqué des Pariser Gipfels von 1974 klar am Ratsmodell. Jedoch fand das Konzept des Europäischen Rates wie bei anderen institutionellen Vereinbarungen mit Ausnahme der Durchführung von Direktwahlen kaum Berücksichtigung; eine Ausnahme bildet der Abschnitt, in dem die Teilnehmer aufgeführt wurden. Der Europäische Rat spielte und spielt eine Rolle, die sich deutlich von den Absichten seiner Gründungsväter unterscheidet.

Über die Rolle des Europäischen Rates

Von einer Einrichtung für Brainstorming und die Erarbeitung von Leitlinien zu einem De-facto-Entscheidungsgremium

Die wichtigsten Aufgaben, denen sich der Europäische Rat widmen sollte, wurden von seinen Gründungsvätern und deren Nachfolgern im ursprünglichen Dokument des Pariser Gipfels von 1974, in einer Entscheidung des Europäischen Rates zur Reform seiner eigenen Arbeitsmethoden (London, 1977) und in der Feierlichen Erklärung von Stuttgart (1983) aufgeführt. In der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 verzichteten die Staats- und Regierungschefs auf eine Ergänzung dieser Liste, die bereits ein beeindruckendes Aufgabenspektrum enthielt:

- Gedankenaustausch und Erzielung von Konsens in einem absolut inoffiziellen Rahmen, der nicht zu formellen Beschlüssen oder öffentliche Erklärungen führen soll ⁽⁷⁾
- politische Impulsgebung für das europäische Aufbauwerk und Festlegung der Ansatzpunkte für die Förderung des europäischen Aufbauwerks ⁽⁸⁾
- Eröffnung neuer Tätigkeitsbereiche für die Zusammenarbeit in neuen Handlungsfeldern ⁽⁹⁾
- Erlass „allgemeiner politischer Leitlinien für die Europäischen Gemeinschaften und die Europäische Politische Zusammenarbeit“ ⁽¹⁰⁾
- Sicherung einer schlüssigen europäischen Politik sowohl innerhalb der EG als auch zwischen der EG und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit ⁽¹¹⁾
- feierliches Zumausdruckbringen „der gemeinsamen Position in Fragen der Außenpolitik“ ⁽¹²⁾

Eine direkte Entscheidungsfunktion wird dem Rat nur widerwillig zuerkannt, heißt es doch: „Wird der Europäische Rat in Angelegenheiten aus dem Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaften tätig, tut er dies als Rat im Sinne der Verträge“ ⁽¹³⁾. In der Erklärung von London ⁽¹⁴⁾ haben die Staats- und Regierungschefs – mit Widerstand – eine gewisse Entscheidungsfunktion als nicht gewolltes Appellationsgericht akzeptiert. „Gelegentlich regelt der Europäische Rat ... Fragen, die bei Beratungen auf niedrigerer Ebene offen geblieben sind.“

Die Praxis des Europäischen Rates sieht jedoch anders aus: Der vertrauliche Gedankenaustausch ohne die Außenminister findet regelmäßig am ersten Tag nach dem Abendessen im Rahmen von „Kamingesprächen“ statt. Erörtert wird offensichtlich eine breite Palette an Themen wie Fragen der Ost-West-Beziehungen. Im Zeitraum zwischen 1980 und 1984 stand für diese offenen Gespräche immer weniger Zeit zur Verfügung.

In den ersten zehn Jahren schlugen alle Versuche, „politische Impulse zu geben“, fehl: Der vom Europäischen Rat angeforderte Tindemans-Bericht verschwand mit einer nicht verpflichtenden Formel im Schreibtisch; der ebenfalls vom Europäischen Rat in Auftrag gegebene Bericht des Dreier-Ausschusses wurde in einem Kommuniqué mit einem oder zwei Sätzen erwähnt, ohne dass dem irgendwelche Maßnahmen folgten; die Feierliche Erklärung von Stuttgart bewirkte eine geringfügige Erweiterung der Zusammenarbeit, ohne dass neue institutionelle Verfahren entwickelt wurden, und stellte in letzter Konsequenz eher eine Beschreibung der bestehenden Praktiken dar.

Was diesen begrenzten Vereinbarungen folgte, war entweder lächerlich – wie die Jahresberichte der Außenminister und der Kommission über die auf dem Weg zu einer Europäischen Union verzeichneten Fortschritte oder hatte keinen ernsthaften Charakter (wie die Vereinbarung über die Europäische Stiftung, die fünf Jahre, nachdem sich die Staats- und Regierungschefs auf ihre Einrichtung geeinigt hatten, immer noch nicht ratifiziert war, oder auch eine neue Form der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, die in der Feierlichen Erklärung von Stuttgart vorgeschlagen worden war, jedoch später im Rat nicht weiterverfolgt und in der Einheitlichen Europäischen Akte vergessen wurde). Die Kluft zwischen den von den Staats- und Regierungschef selbst verkündeten Zielen einerseits und ihrer Verwirklichung und den dabei erzielten Ergebnissen andererseits ist wohl der offensichtlichste Ausdruck des Versagens des Europäischen Rates.

Die Gipfeltreffen von Mailand und Luxemburg im Jahre 1985 waren die ersten Konferenzen, die sich voll und ganz der Grundfunktion der europäischen Integration widmeten. Die Erörterungen zur Einheitlichen Europäischen Akte stellten den ersten ernsthaften Versuch einer umfassenden Auseinandersetzung mit der künftigen Form der Europäischen Gemeinschaft dar. Jedoch unterstrichen die bescheidenen Ergebnisse zum wiederholten Male die Kluft zwischen den Absichten von wenigsten einigen der Staats- und Regierungschefs und der Fähigkeit des Europäischen Rates zum Abschluss weitreichender Vereinbarungen.

Hinsichtlich der Funktion der Erweiterung der gemeinsamen und abgestimmten Betätigungsfelder gingen von den Staats- und Regierungschefs umfangreiche Initiativen aus, die vom Gipfeltreffen in Den Haag 1969, das die Europäische Politische Zusammenarbeit einführte, über die Feierliche Erklärung von Stuttgart im Jahr 1983 mit ihren Ausführungen zur kulturellen Zusammenarbeit bis zum Gipfel in Luxemburg 1985, der die Aufnahme neuer politischer Handlungsfelder in den EEA-Vertrag bewirkte, reichten.

Dabei übernahm der Europäische Rat nicht ausdrücklich eine koordinierende Funktion; ausgenommen waren indirekt einige wenige Fälle, wie das Stuttgarter Mandat, wo verschiedene Bereiche politisch miteinander verknüpft wurden.

Der Europäische Rat gab regelmäßig allgemeine, insbesondere wirtschaftliche und soziale Leitlinien heraus, die vor allem während der Amtszeit von Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt aus ihren seminarähnlichen Analysen und Empfehlungen resultierten. In den meisten Fällen zeigten diese Beratungen und Erklärungen kaum Wirkung, da bestehenden Konsenspositionen lediglich eine neue Ausdrucksform verliehen wurde oder im Falle abweichender Meinungen zweideutige Kompromisse formuliert wurden. Bei der Erteilung von „Anweisungen“ an Gemeinschaftsorgane konnten sie in den seltensten Fällen zwischen den Mitgliedsländern, deren Meinungen zu politischen Fragen der Gemeinschaft auseinandergingen, eine Brücke schlagen. So haben die Erklärungen des Europäischen Rates zu allgemeinen Grundsätzen in der Regel keine Probleme gelöst.

Die deklaratorische Funktion der Formulierung gemeinsamer Positionen kam regelmäßig in internationalen Krisensituationen zur Anwendung – insbesondere im Nahen Osten, in Polen, Afghanistan, Mittelamerika und Südafrika. Erarbeitet wurden solche Erklärungen im Allgemeinen im Rahmen der EPZ. Während sich die Auswirkungen dieser Erklärungen auf Drittländer nur schwer bestimmen lassen, stellen sie für die Länder der Gemeinschaft zumindest so etwas wie einen gemeinsamen *Acquis politique* dar.

Der Europäische Rat verzeichnete bei diesen selbst zugewiesenen Funktionen unterschiedliche Erfolge. Die Entscheidungsfunktion entwickelte sich jedoch auf eine Art und Weise und in einer Intensität, die in den offiziellen Rollendefinitionen nicht vorgesehen war. Diese Entwicklung ist von entscheidender Bedeutung für die Gemeinschaft und gleichzeitig ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis der Rolle des Europäischen Rates. Dieser hat sich in der Tat zu einem, wenn nicht sogar dem *De-facto*-Entscheidungsgremium der Gemeinschaft entwickelt.

Vom ersten Treffen des Europäischen Rates in Dublin, auf dem die wesentlichen Details Haushaltsskorrekturmechanismus für das Vereinigte Königreich vereinbart wurden – einige bezeichneten dieses Treffen als Konferenz der Taschenrechner – über den Gipfel von Brüssel 1978, der die Endfassung der Beschlüsse zum EWS lieferte, bis zu den Konferenzen von Brüssel, Fontainebleau und Dublin 1984, auf denen Quoten und erneut die detaillierten Summen und Modalitäten des Beitrags des Vereinigten Königreich zur Verhandlung standen, fassten die Staats- und Regierungschefs praktisch jedes Mal konkrete Beschlüsse zu gemeinschaftlichen Fragen oder versuchten dies zumindest. Dazu gehörten politische Aspekte des *Acquis communautaire* wie die Verteilung der Haushaltsmittel, die Regional- und Sozialfonds, der Binnenmarkt, Milch- und Weinquoten. Auch wurden institutionelle Angelegenheiten geklärt, so der Sitz des Europäischen Parlaments und ein Sekretariat für die EPZ sowie auch mit der Vertretung der Gemeinschaft nach außen verbundene Fragen wie die Vertretung auf der Konferenz über Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit und auf den Gipfelkonferenzen der westlichen Staaten. Schließlich fasste der Europäische Rat Beschlüsse zu konstitutionellen Fragen oder agierte in beratender Funktion auf diesem Gebiet – so beispielsweise bei der Festlegung der Kriterien für die Mitgliedschaft und die Erweiterung der EG.

Hinsichtlich dieser Aufgaben lassen sich die Aktivitäten des Europäischen Rates grob in vier Abschnitte unterteilen: die Periode der Kompetenzerweiterung, in der die traditionellen politischen Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft, die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und der Gemeinsame Markt, nur am Rande behandelt wurden, dauerte von 1975 bis 1979; der Höhepunkt der Ära Giscard d'Estaing/Schmidt war 1978/79 die Schaffung des Europäischen Währungssystems (EWS). Von 1979 bis zum Gipfel in Dublin 1984 standen die GAP-Reform, der Haushalt und seine Verteilung unter den Ländern der Gemeinschaft wie auch die dritte Erweiterungsrunde im Mittelpunkt der im Europäischen Rat geführten Diskussionen. Die Gipfel von Mailand und Luxemburg im Jahr 1985 prägten die Debatten zur konstitutionellen Beschlussfassung — die Integrationsfunktion. Ab 1987 können wir von einer vierten Phase der gemeinschaftsorientierten Themenfelder ausgehen, insbesondere bedingt dadurch, dass der Prozess der Umsetzung der Pakete, auf denen die Luxemburger Vereinbarungen zur Einheitlichen Europäischen Akte beruhten, ins Stocken geraten könnte. Da die Reformen von Luxemburg begrenzt sind, wird der Ruf nach einem *saut qualitatif* nicht

verstummen.

Entscheidungsfindungsmuster

Der Europäische Rat als Brennpunkt einer intensiven bilateralen und gemeinschaftlichen Diplomatie

Der Prozess der Entscheidungsfindung des Europäischen Rates hat zur Herausbildung bestimmter Muster geführt, die für die Bestimmung seiner Rolle in der Gemeinschaft und in der EPZ von entscheidender Bedeutung sind. Was die rechtliche Seite anbetrifft, so sind die Vereinbarungen des Europäischen Rates, die in verschiedenen Formen erfolgten ⁽¹⁵⁾, nicht verbindlich (und waren dies auch nicht). Der Europäische Rat ist in keinem Fall als Rat im rechtlichen Sinne zusammengetreten, obgleich das Dokument der Pariser Konferenz und die Feierliche Erklärung diese Möglichkeit zulassen. Die in vielen Fällen detaillierten Beschlüsse des Europäischen Rates wurden vom Ministerrat gemäß den Verfahrensregeln des Vertrages in gemeinschaftliches Recht übernommen. Somit waren die rechtlichen Forderungen nicht betroffen, zumindest nicht im Sinne der formalen Richtigkeit.

Im Verhandlungsprozess befassten sich die Staats- und Regierungschefs mit konkreten „technischen“ Details der zur Entscheidung anstehenden Fragen, oftmals entgegen ihrer eigenen Auffassung über die Rolle der Gipfeltreffen. Zu ihrem großen Kummer mussten sie sich mit technischen Fragen wie konkreten Zahlen und Formeln auseinandersetzen; im Europäischen Rat fanden intensive Verhandlungen zur Endfassung von Beschlüssen statt. Versuche, nur allgemeine Leitlinien vorzugeben und den Ministern oder Staatsbeamten die eigentliche Arbeit zu überlassen, haben sich als erfolglos erwiesen, da die entscheidenden politischen Kontroversen erst bei der exakten Formulierung der zentralen Details zutage traten.

Um diesen Verhandlungsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, waren zwei einander ergänzende Vorbereitungskanäle erforderlich: die normalen Verfahren der Gemeinschaft und das informelle Netz des „multiplen Bilateralismus“ zwischen den Mitgliedern des Europäischen Rates. Die Vorbereitung des Europäischen Rates erfolgte größtenteils im Rahmen der normalen Verfahren der Gemeinschaft und der EPZ. Die von ihm gefassten Beschlüsse bezogen sich im Allgemeinen auf von der Kommission, AStV und dem Rat vorgelegte Dokumente. Spezielle neue Verfahren wie die, die zum Treffen in Athen 1983 geführt haben, erwiesen sich als erfolglos ⁽¹⁶⁾. Die politische Linie des Schnürens von Verhandlungspaketen wurde jedoch durch die regelmäßigen bilateralen Treffen der Staats- und Regierungschefs erleichtert. Im Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb des Europäischen Rates selbst sind jedoch keine ständigen Koalitionen zu erkennen, die sich auf alle wichtigen Themenbereiche erstrecken. Das Gespann Giscard d'Estaing/Schmidt übte wohl Einfluss auf die Atmosphäre aus, nicht zuletzt auch dank der Tatsache, dass die beiden vor dem Beitritt Griechenlands am Konferenztisch nebeneinander saßen, obgleich sie in substanziellen Fragen oftmals auch unterschiedliche Meinungen zu wichtigen Aspekten vertraten.

Stärker als bei den Sitzungen des normalen Rates der Gemeinschaft werden die Diskussionen im Gipfelgremium offensichtlich von den Staats- und Regierungschefs der drei größten Länder bestimmt. Der Präsident der Kommission, der die einzelnen Mitglieder des Europäischen Rates vor den Tagungen aufsuchte, spielte eine nützliche, wenn auch nicht entscheidende Rolle. Bei der Erzielung von Vereinbarungen kommt der Kommission offensichtlich nur eine untergeordnete Rolle zu. Die Strategie der Kommission ist oftmals auf das Erzielen von Kompromissen gerichtet, selbst wenn diese nicht in allen Punkten mit den Ansichten der Kommission zum orthodoxen Charakter der Gemeinschaft übereinstimmen. Die Versuche der Kommission, ihre Rolle als Hüterin des Vertrages zu spielen, wie das 1984 in Fontainebleau der Fall war, als es um die Agrarbeihilfen Deutschlands ging, waren nicht immer erfolgreich. Der Einfluss des Kommissionspräsidenten hängt zu einem großen Teil von seiner Persönlichkeit wie auch von den Diskussionsthemen ab.

Mit Unterstützung des Generalsekretärs des Rates ist es dem Ratspräsidenten ferner gelungen, zunehmend eine zentrale Rolle als Initiator, Verhandlungspaket- und Konsensvermittler zu spielen: Die Geschichte des EWS, das Stuttgarter Mandat und insbesondere die Vereinbarung von Fontainebleau sind beredte Beispiele dieser Rolle, lassen jedoch auch ihre Unzulänglichkeiten deutlich werden.

Die Auffassung des Europäischen Rates von seinem Arbeitsstil war klar: Insbesondere auf dem Höhepunkt der Amtszeit von Giscard d'Estaing und Schmidt galten die normalerweise auf den Treffen des Rates zahlreich vertretenen Beamten als ein Störfaktor für den freien und vertraulichen Meinungs austausch sowie den Prozess der Entscheidungsfindung. Hinter die Bühne des Geschehens verbannt, erhielten sie oftmals nur verstümmelte Informationen: Zutritt haben nur die Beamten des Sekretariats des Rates und des Vorsitzes und seit Athen auch der Generalsekretär der Kommission. Wenn auch die Exklusivität der auf die politischen Führungen beschränkten Treffen die Vertrautheit der Gespräche gefördert haben mag, erwies sich die Umsetzung der Ergebnisse ihrer Erörterungen wie auch der Anschlussprozess offensichtlich als schwierig, da Informationen über das, was wirklich beraten und beschlossen wurde, kaum nach außen drangen und zudem in einigen Fällen unterschiedliche Interpretationen zuließen.

Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts

Auswirkungen auf andere gemeinschaftliche Organe

Nach wie vor steht die Befürchtung im Raum, dass die Kommission durch die Tätigkeit des Europäischen Rates ihr Initiativrecht verliert, dass der Rat die Beschlussfassung, die in der Regel durch die Minister erfolgt, den Staats- und Regierungschefs überträgt, und dass die Rechte des Parlaments auf Kontrolle und Mitwirkung in Haushaltsangelegenheiten *de facto* drastisch beschnitten werden.

Die Realität ergibt jedoch ein durchwachsenes Bild. In vielen Bereichen wird die Tätigkeit der Gemeinschaft durch den Europäischen Rat nicht „gestört“ (z. B. Politik auf den Gebieten Stahlindustrie, Fischereiwesen und Handel). In anderen Politikbereichen agiert der Europäische Rat auf eine allgemeine und zurückhaltende Art und Weise, die den üblichen Prozess der Entscheidungsfindung der Gemeinschaft nicht wirklich beeinträchtigt. Der Rat ist stets an der Vorbereitung der Beratungen des Gipfelgremiums beteiligt und auf diesen vertreten – in Person der Außenminister. Er verleiht den *De-facto*-Vereinbarungen des Europäischen Rates eine rechtsgültige Form.

In wichtigen Bereichen der Gemeinschaftspolitik ist keine klar abgegrenzte Arbeitsteilung erkennbar. Während der Europäische Rat in bestimmten kritischen Bereichen – wie der Stahlbranche, für die starke Verteilungseffekte kennzeichnend sind – nicht wirklich tätig geworden ist, hat er sich umfassend mit anderen ähnlich gelagerten Themenkomplexen wie der GAP befasst. In einigen Fällen „reißen“ die Staats- und Regierungschefs auf ausdrückliches Bestehen einiger ihrer Vertreter auch bestimmte Aufgaben an sich, wobei die Minister gleichzeitig froh darüber zu sein scheinen, ihre Verantwortung an den Europäischen Rat als Appellationsgericht abgeben zu können, wenngleich sich einige Landwirtschaftsminister offenbar bemüßigt fühlten, die Gespräche ihrer Staats- und Regierungschefs zu „kontrollieren“.

Was die Kommission anbetrifft, so hat sich ihre Gesamtrolle in der Gemeinschaft verändert, wobei diese Veränderung jedoch nicht zwangsläufig als Bedeutungsverlust zu werten ist. Der Präsident der Kommission hat sein Betätigungsfeld erweitert; er ist in das informelle Netz des multiplen Bilateralismus zwischen den Staats- und Regierungschefs eingebunden. Dadurch kann er direkt einen Status ähnlich dem eines Regierungsoberhauptes beanspruchen. Ferner verfügt die Kommission über eine zusätzliche Legitimationsquelle, mit deren Hilfe sie Initiativen in verschiedenen Bereichen auf den Weg bringen und Druck auf den Rat und die nationalen Beamten ausüben kann. Hinsichtlich des Initiativmonopols ist festzustellen, dass die gemeinschaftsbezogenen Beschlüsse des Europäischen Rates im Normalfall nach wie vor auf der Grundlage von Vorschlägen gefasst werden, die die Kommission dem Rat unterbreitet, wenn auch der Vorsitz und die Mitgliedsländer in zunehmendem Maße neue Konzepte und Kompromisse vorlegen. Die Kommission spielt zweifelsfrei eine weniger bedeutsame Rolle als im Rat. Angesichts fehlender klarer vertraglicher Verpflichtungen in vielen Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft und des nicht vorhandenen Grundkonsens unter den Mitgliedsländern zu wichtigen gemeinschaftlichen Aktivitäten ist es jedoch nicht der Europäische Rat als solcher, sondern das gesamte Umfeld, das der Kommission andere Funktionen zugewiesen hat als von den orthodoxen Vertretern der Gemeinschaft erhofft.

Ein Verlierer scheint jedoch das Europäische Parlament zu sein ⁽¹⁷⁾. Dessen Bemühen, die Politik der Gemeinschaft transparenter zu gestalten, wird erschwert, obgleich der Präsident des Europäischen Rates

dem Europäischen Parlament seit 1981 nach jeder Sitzung Bericht erstattet. Die ohnehin schon schwache formelle Befugnis zur Abgabe von Stellungnahmen zu Rechtsakten erfährt eine weitere Abschwächung, wenn über maßgebliche Fragen bereits entschieden wurde, bevor sie vom Rat aufgegriffen werden, und einige konsultative Befugnisse – wie das Recht auf Nominierung des Präsidenten der Kommission – werden aufgrund der Dynamik des Arbeitsstils des Europäischen Rates nicht in jedem Fall respektiert. Die Versuche des Europäischen Rates, die Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments zum Haushaltsplan zu übergehen, wurden vom EP abgewiesen. Bei wichtigen Absprachen der Regierungschefs zum Haushaltssystem hat der Europäische Rat darauf geachtet, den Einfluss des EP nicht zu stärken. Was die Befugnisse des EP als Mitgesetzgeber betrifft, hat der Europäische Rat in der Einheitlichen Europäischen Akte erneut bekräftigt, dass die endgültige Entscheidung dem Rat obliegt, d. h. seinen Ministern.

Bewertung der Tätigkeit des Europäischen Rates insgesamt

Stabilisierung durch „Stückwerktechnik“

Der Europäische Rat hat das institutionelle Gleichgewicht verändert, indem er die Beschlussfassung auf eine undurchsichtige Art und Weise vom blockierten Ministerrat zu einem außerhalb des Vertrages gelegenen Organ verschoben hat. Welche Auswirkungen hat also diese „Usurpation“ auf die Gemeinschaft insgesamt? Wie alle anderen institutionellen Strukturen in der EG sollte der Europäische Rat im Kontext der Gesamtentwicklung des Gemeinschaftssystems und seines politischen Umfeldes analysiert und bewertet werden. Die wichtigste Schlussfolgerung besteht darin, dass der Europäische Rat nicht nur zur Zusammenarbeit auf Regierungsebene in den Europäischen Gemeinschaften führt, sondern zur „Vergemeinschaftung“ der Regierungschefs. Die Einbindung der Staats- und Regierungschefs in die Gemeinschaft und die Öffnung der Gemeinschaft für diese ist ein zweiseitiger Prozess, der auf ein grundlegendes und wesentliches Merkmal des Gemeinschaftssystems in den 70er und 80er Jahren hinweist.

Wortstarke Kritiker, insbesondere aus den orthodoxen Reihen der Gemeinschaft, vertraten die Auffassung, dass sich der Europäische Rat mit zu vielen Detailfragen befasst, die den Ministern und Beamten überlassen werden sollten, sich nur auf Themen wie Milch konzentriert, die für Westeuropa weniger bedeutsam sind, und wichtige Fragen wie den technologischen Rückstand und die Arbeitslosigkeit nicht wirksam in Angriff nimmt. Dadurch würde der Europäische Rat das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft zum Nachteil seiner Gesamtentscheidungskraft stören. Wäre das Initiativrecht der Kommission nicht eingeschränkt, und könnte(n) der (die) Ministerrat (Ministerräte) ohne Einmischung des Europäischen Rates und/oder mit der problemlosen Option der Verlagerung der Endverantwortung auf die Staats- und Regierungschefs tätig werden, könnte die Gemeinschaft (wieder) effizienter arbeiten. Obgleich diese Schlussfolgerung im Hinblick auf ein optimales Modell für die Gemeinschaft durchaus richtig ist, dürfte eine genauere Betrachtung der Entwicklung der Gemeinschaft in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer ausgewogeneren Bewertung der Tätigkeit des Europäischen Rates führen. Wie an anderer Stelle bereits festgestellt, sind die Detailfragen nicht unbedingt ausschließlich technischer Natur; größere Kontroversen bezüglich der Politik der Gemeinschaft zeigen sich vielmehr in vielen Fällen in exakten Formulierungen und Haushaltsformeln. Immer dann, wenn der Europäische Rat nur allgemeine Leitlinien vorgab, erfuhren diese abweichende Interpretationen, und es fehlten vielfach klare Aussagen, die der Ministerrat oder die Beamten für eine Beschlussfassung benötigten. Sich auf die wichtigen Fragen zu konzentrieren, ist wohl eine berechnete Forderung, aber die Staats- und Regierungschefs sind unterschiedlicher Meinung, wenn es um die Kriterien dafür geht, was wirklich wichtig ist. In den vergangenen Jahren galt die Forderung nach Reformierung der Gemeinschaft als Voraussetzung für die Inangriffnahme neuer Aufgaben. Aufgrund des internen politischen Drucks, den einflussreiche Lobbygruppen in den einzelnen Ländern auf ihre Staats- und Regierungschefs ausüben, lassen sich diese oftmals dazu verleiten, die Bedeutung spezieller Bereiche über ein objektives Maß hinaus in den Vordergrund zu stellen. Aber der Europäische Rat ist nicht umfassend in allen Bereichen aktiv, und die Kommission und der Rat konnten ihre traditionellen Aufgaben auf allen wichtigen Gebieten erfüllen. Die geforderte Rückkehr zum eigentlichen institutionellen Gleichgewicht der Verträge ist jedoch nicht möglich, was insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass das Handlungsfeld der Gemeinschaft weit über den ursprünglichen Vertragsrahmen hinaus erweitert wurde.

Gleichzeitig ist auf die vergleichsweise Vorteile des Europäischen Rates im Verhandlungsprozess

innerhalb des Gemeinschaftssystems hinzuweisen. Wird speziellen gemeinschaftlichen Fragen ein „vitaales“ nationales Interesse zugemessen, möchte der jeweilige Regierungschef eine wichtige Rolle bei den jeweiligen Entscheidungen spielen und auch in dieser Rolle gesehen werden. In diesem Fall sollten die Akteure nicht an ihren Regierungssitzen verbleiben, von wo aus sie den Verhandlungsprozess möglicherweise durch externe „Vetos“ blockieren und somit den gesamten Entscheidungsprozess erschweren könnten, sondern direkt einbezogen werden und auch unmittelbar Verantwortung für gemeinschaftliche Angelegenheiten übernehmen. Sitzen die Staats- und Regierungschefs am Konferenztisch des Europäischen Rates, sind ihre jeweiligen Regierungen für sie nur schwer erreichbar. Gleichzeitig verfügen die Regierungschefs über die beste Ausgangsposition für das Schnüren von Verhandlungspaketen, die die Grundvoraussetzungen für Fortschritte in den einzelnen Bereichen der Gemeinschaftspolitik und im Integrationsprozess sind. Für andere Minister selbst auf Tagungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ ist das Schnüren solcher bereichsübergreifenden Verhandlungspakete schwieriger, insbesondere weil ihre Länderkollegen aufmerksam darüber wachen, dass keine Eingriffe in ihre Kompetenz- und Einflussbereiche erfolgen.

Betrachten wir also die Tätigkeit insgesamt aus einer eher grundlegenden und allgemeinen Perspektive. Die Rolle und Leistung des Europäischen Rates ist nicht das Produkt zufälliger unbeabsichtigter Handlungen, sondern sie widerspiegelt das grundlegende Merkmal eines gemischten nationalen und gemeinschaftlichen Systems, das als „Pooling nationaler Souveränitäten“ oder – um eine Systemanalogie mit mehreren unabhängigen Regierungsebenen zu verwenden als „kooperativer Föderalismus“ beschrieben werden kann (Wessels, 1984; Bulmer und Wessels, 1987). Geschaffen wurde dieses System nicht vom Europäischen Rat, er verkörpert und fördert dieses jedoch am deutlichsten. Die Wurzeln und Zwänge dieses Systems liegen in der gegenseitigen Abhängigkeit der westlichen Wohlfahrtsstaaten begründet.

Die Gemeinschaft der siebziger und der ersten Hälfte der achtziger Jahre ist nicht mehr als System mit einer klaren Kompetenzteilung zwischen der nationalen Ebene einerseits und der Gemeinschaft andererseits zu betrachten. Aufgrund der zunehmenden sachlichen wechselseitigen Abhängigkeit gingen die Erweiterung und das Wachstum der gemeinschaftlichen Aktivitäten nicht mit einem entsprechenden rechtmäßigen Transfer von Kompetenzen einher. Lediglich Artikel 235 des Römischen Vertrages fand in einem gewissen Umfang Anwendung. Die europäischen Organe erfuhren hinsichtlich der Entscheidungsfindung oder Umsetzung der gefassten Beschlüsse keine Stärkung. Zudem wurde die ursprüngliche „exklusive“ Verantwortung der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Handels und der Landwirtschaft untergraben, z. B. durch die Verwaltungsausschüsse. So wurden die nationalen und gemeinschaftlichen Instrumente und Verfahren zur Problemlösung in Kernbereichen der westeuropäischen Länder miteinander verknüpft, was zum Beispiel die Mischverträge (O'Keefe und Schemers, 1983) und Formulierungen wie „der Rat und die im Rat versammelten Minister“ zeigen. Erforderlich wurde eine immer engere Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der Gemeinschaftsebene, sodass schließlich eine Zusammenführung in komplexen administrativen und politischen Strukturen und Verfahren erfolgte. Das Pooling nationaler Souveränitäten ist auf zwei Ebenen erkennbar: In horizontaler Richtung arbeiten die Mitgliedsländer in immer mehr Bereichen enger zusammen, und in vertikaler Richtung erstrecken sich die Verbindungen zwischen der nationalen und der Gemeinschaftsebene auf eine steigende Zahl von Bereichen, und sie werden darüber hinaus immer intensiver, wie zum Beispiel die Zahl der Ausschüsse verdeutlicht ⁽¹⁸⁾. Die Einheitliche Europäische Akte hat dieses grundlegende Merkmal nicht verändert, sondern es vielmehr bestätigt.

Analog zur Entwicklung in bestehenden bundesstaatlichen Strukturen lässt sich das Gemeinschaftssystem somit als „kooperativer Föderalismus“ beschreiben. Signifikante Elemente dieser Systeme sind politische Netzwerke, die von sektoralen Clustern, bestehend aus der politischen Elite, Bürokraten, Interessengruppen und zum Teil aus parlamentarischen Ausschüssen, bestimmt werden. Der zeitaufwändige bürokratische Verhandlungsprozess ist so komplex, dass die Parlamente und die Öffentlichkeit die Kontrolle verlieren und suboptimale Ergebnisse erzielt werden (Scharpf, 1985, S. 323-356).

Mit dem Europäischen Rat haben sich die Staats- und Regierungschef schließlich ihr eigenes direktes Netzwerk geschaffen, nachdem nahezu alle anderen Akteure des politischen Systems bereits über entsprechende reguläre Strukturen in der Gemeinschaft verfügten. Über diesen ihren „privaten Club“ unternahmen einige führende Politiker den Versuch, den „unangemessenen“ bürokratischen Einfluss in

diesem Netz zu begrenzen und die Kontrolle über die Eigendynamik dieses Systems zu erlangen. Somit ist der Europäische Rat zuallererst ein Spiegel und Produkt dieses Gefüges. In diesem System des kooperativen Föderalismus verstärkte der Europäische Rat eine Reihe von Merkmalen, während er versuchte, andere zu korrigieren. Mit der Erweiterung der Handlungsfelder unterstrichen die Staats- und Regierungschefs die Bedeutung des Gemeinschaftssystems für Westeuropa und förderten sein Wachstum.

Der Europäische Rat reagiert sehr empfindlich auf alle größeren nationalen und internationalen Krisen und Herausforderungen. Obgleich die Staats- und Regierungschefs nur in den wenigsten Fällen konstruktive Lösungen gefunden haben, ist es ihnen zumindest gelungen, Schaden für die bestehende Gemeinschaft und das Netzwerk bilateraler Beziehungen bzw. deren Beschädigung oder Zusammenbruch infolge der von wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen ausgehenden hohen Belastung zu vermeiden. Somit hat der Europäische Rat das Gemeinschaftssystem stabilisiert. Als letztinstanzliches Entscheidungsgremium hat er mehrere ungenaue Verfahrensregeln präzisiert. Indem ihm die Schaffung einer Europäischen Union nicht gelungen ist, hat der Europäische Rat dem Gemeinschaftssystem die institutionellen, rechtlichen und finanziellen Ressourcen für eine effektivere Gestaltung dieses Systems nicht geliefert.

Diese fortlaufende „Stückwerktechnik“ führte dazu, dass der Europäische Rat im ersten Jahrzehnt seines Bestehens die historische Rolle eines reaktiven Stabilisators in Westeuropa spielte.

Über die Zukunft des Europäischen Rates

Der Blick in die Zukunft ist aus wissenschaftlicher Sicht eine schwierige Aufgabe, die keine Garantie bietet, dass die gestellte Prognose auch eintritt. Andererseits sind solche intellektuellen Übungen jedoch erforderlich, um auf mögliche Konsequenzen der heute gefassten oder auch nicht gefassten Beschlüsse hinzuweisen. Um unser Nachdenken anzuregen, gehen wir dabei von unterschiedlichen Szenarien für das künftige Gemeinschaftssystem aus.

Im Szenario einer Krisensituation, in der die Gemeinschaft überlastet ist, geprägt von unterschiedlichen Standpunkten der einzelnen Länder bezüglich der Reaktion auf wirtschaftliche Rezession und internationale Spannungen, könnte sich der Europäische Rat als letztendlicher Krisenmanager erweisen, obgleich seine Fähigkeit zur Überwindung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ländern nicht überschätzt werden sollte. Die Staats- und Regierungschefs können keine Wunder vollbringen, wenn die Heterogenität unter den Mitgliedsländern zunimmt. Jedoch werden ihnen die Erfahrungen, die sie in der Zusammenarbeit im Europäischen Rat über längere Zeit gesammelt haben, beim Krisenmanagement helfen.

Im Szenario einer dynamischen Gemeinschaft in einem positiven Umfeld, gekennzeichnet durch übereinstimmende föderalistisch orientierte Konzepte in Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums und bei entsprechenden – nicht polarisierenden — externen Herausforderungen, kann der Europäische Rat die Rolle eines *fédérateur* spielen, indem er zum Beispiel einen *saut qualitatif* fördert wie den vom EP vorgelegte Vertragsentwurf und dann die Aufgabe der Gipfeltreffen auf ein Eingreifen bei besonders wichtigen Ereignissen reduziert.

In für die Gemeinschaft ungestümen Zeiten, geprägt durch ein gemischtes Bild aus übereinstimmenden und abweichenden nationalen Positionen, bleibt der Europäische Rat zentraler Mittelpunkt des gemischten nationalen/gemeinschaftlichen Systems. Versuche, die Staats- und Regierungschefs aus dem gemeinschaftlichen Prozess der Entscheidungsfindung auszuschließen, werden sich als erfolglos und unwirksam erweisen, da dies die Fähigkeit des Gemeinschaftssystems zur Reaktion auf interne und externe Herausforderungen beeinträchtigen würde.

Was die nahe Zukunft anbelangt, so ist derzeit von einer stabilen Position des Europäischen Rates auszugehen. Er erweist sich als Eckstein im System des „kooperativen Föderalismus“. Die mit der Einheitlichen Europäischen Akte gesammelten Erfahrungen wie auch deren Ergebnisse bestätigen diese Einschätzung: Die Staats- und Regierungschefs haben Einigkeit zu Beschlüssen erzielt, deren Umsetzung in den nächsten Jahren erneut auf der Tagesordnung des Europäischen Rates stehen wird. Selbst eine intensivere Nutzung des Verfahrens der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat wird die Rolle

des europäischen Gipfelgremiums beim Schnüren von Verhandlungspaketen, insbesondere zwischen dem Binnenmarkt einerseits und der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion andererseits, nicht schmälern. Themen wie das Finanzsystem der EG, die in der Einheitlichen Europäischen Akte nicht behandelt wurden, werden die Staats- und Regierungschefs automatisch beschäftigen müssen, Gleiches gilt für die Forderung nach weiteren institutionellen Reformen. Die Einheitliche Europäische Akte ist also kein Wendepunkt in der Geschichte des Europäischen Rates, der zu drastischen Rollenänderungen geführt hat.

In einem gemischten System erscheinen pragmatische Anpassungen nutzlos und radikale Veränderungen unrealistisch. Hinsichtlich der kleinen pragmatischen Schritte ist festzustellen, dass keiner der derzeit vorliegenden Vorschläge eine Überwindung der grundlegenden Schwäche des Europäischen Rates verspricht, nämlich des Unvermögens der Staats- und Regierungschefs, gemeinsam konstruktive Verhandlungspakete vorzulegen (Bulmer and Wessels, 1987).

Die an die Staats- und Regierungschefs gerichteten Appelle, eindeutigeren Prioritäten für ihre Arbeit festzulegen und sich persönlich besser auf die Tagungen vorzubereiten, sind durchaus berechtigt, werden aber angesichts der Zwänge, denen diese unterliegen, keine Änderung des Arbeitsstils bewirken ⁽¹⁹⁾.

Es könnten strengere Verfahrensregeln für die Vorbereitung und Durchführung der Treffen des Europäischen Rates eingeführt werden; die Staats- und Regierungschefs werden sich nicht zu Sklaven komplexer Verfahren machen lassen wollen. Ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen sorgfältiger Vorbereitung und angemessener Flexibilität ist nur schwer zu erreichen.

Zu diesen verfahrenstechnischen Hilfsmitteln gehören:

- Vom Sekretariat des Rates könnte neben der derzeitigen Abschlusserklärung ein kurzes unverbindliches Resümee herausgegeben werden, das eine einheitliche Interpretation und effektivere Umsetzung unterstützt, obgleich dies möglicherweise zu langen Debatten über den genauen Wortlaut führen würde.
- Von der Kommission oder dem Generalsekretär des Rates könnten Berichte über die Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rates erarbeitet werden, sodass die Staats- und Regierungschefs über die Einhaltung ihrer Beschlüsse in den einzelnen Ländern und in der Gemeinschaft informiert sind – wenn auch diese Liste der „Sünden“ kaum direkte Auswirkungen haben würde.
- In einer instabilen nationalen Situation könnte ein Vorsitz von einem Jahr im Europäischen Rat zu weiterer Stagnation führen. Die mobilisierende Wirkung des Vorsitzes würde nachlassen, da die einzelnen Regierungen diese Aufgabe nur alle zwölf Jahre übernehmen müssten.
- Die Übertragung bestimmter Aufgaben des Vorsitzes auf andere Mitglieder des Europäischen Rates könnte in Bezug auf einige Aufgabenfelder eine Hilfe sein, sie kann die Rolle des Präsidenten als Initiator und „Vermittler von Paketlösungen“ jedoch nicht ersetzen.
- Auch ein Troika-Formel für den Vorsitz des Europäischen Rates hätte nur begrenzten Wert, da nicht zu erwarten ist, dass ein Regierungschef über einen Zeitraum von achtzehn Monaten aktiv bleibt, vorausgesetzt, er oder sie bleibt im Amt.
- Die Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates durch seine Mitglieder aus einer Gruppe erfahrener Staats- und Regierungschefs würde die mobilisierende Wirkung des Vorsitzes wie auch den Einfluss des Präsidenten in seinem Amt mindern.
- Die Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates auf dem Wege einer Volksabstimmung würde zu einer Änderung des Charakters und der Funktionen des Europäischen Rates führen, wofür jedoch auch Reformen des gesamten institutionellen Gefüges der Gemeinschaft erforderlich wären.
- Die Einsetzung des Präsidenten der Kommission oder des Generalsekretärs des Rates als Präsident des Europäischen Rates ist nicht zu empfehlen. Beim Abwägen zwischen mehr Kontinuität und Erfahrung einerseits und der persönlichen Mobilisierung von Staats- und Regierungschefs andererseits fällt die

Entscheidung zugunsten der Letztgenannten aus. Der Präsident des Rates sollte sich der Erfahrungen und des Wissens sowohl des Präsidenten der Kommission als auch des Generalsekretärs bedienen und so politisches Gewicht und Erfahrungen vereint zum Tragen bringen.

- Ein ständiges Sekretariat wäre für den Europäischen Rat keine hilfreiche Einrichtung. Eine weitgehende Integration der Vorbereitung und Durchführung in die üblichen Verfahren der Gemeinschaft und der EPZ ist sowohl für den Europäischen Rat als auch für das Gemeinschaftssystem von hohem Wert. Eine zusätzliche bürokratische Struktur würde die Arbeit nur noch komplexer gestalten und möglicherweise zu weiteren bürokratischen „Innenkämpfen“ führen.

- Zwecks Stärkung des organisatorischen Aspekts der Vorbereitung und Kontrolle der Umsetzung von Beschlüssen könnte die Rolle des Generalsekretariats des Rates ausgeweitet werden, während in substanziellen Fragen der Vorbereitung und Umsetzung die Kompetenzen der Kommission gestärkt werden könnten. Beide Verbesserungen würden jedoch in hohem Maße von den Persönlichkeiten an der Spitze der beiden Institutionen anhängig sein.

All diese verfahrenstechnischen Änderungen und Ergänzungen können kein Ersatz für die Rolle des aktiven Paketschnürers im Europäischen Rat sein, der nur dann erfolgreich sein kann, wenn eine ausreichende Interessenübereinstimmung vorliegt.

Die Umgestaltung der derzeitigen institutionellen Architektur zu einem anderen EG-System würde – das haben zumindest die Erfahrungen der letzten zehn Jahre gezeigt – einen kühnen und entscheidenden Schritt seitens der Staats- und Regierungschefs einschließlich einer nicht unwesentlichen Schmälerung ihrer eigenen Position und Stärke erforderlich machen. Angesichts der derzeitigen Sachlage dürfte ein solcher Akt der Selbstaufopferung in naher Zukunft eher unwahrscheinlich sein.

Zwölf Jahre nach seiner Gründung hat der Europäische Rat Rollenmuster entwickelt, die sich von den ursprünglichen Modellen unterscheiden. Mit einigen Veränderungen wird uns dieser Europäische Rat erhalten bleiben als eine für entscheidende Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaft unerlässliche Institution, die jedoch gleichzeitig die grundlegenden Schwächen der Gemeinschaft widerspiegelt.

Bibliografie

[...]

Fußnoten

- ⁽¹⁾ Siehe die einzelnen bibliografischen Hinweise in diesem Band.
- ⁽²⁾ Siehe Bericht von Antoniozzi, Dok. 1 739/81 (Europäisches Parlament, 1982, S. 484).
- ⁽³⁾ Siehe seine Feststellungen auf der Pressekonferenz vom 10. Juli 1969.
- ⁽⁴⁾ Dieses Konzept wurde im Beschluss des Europäischen Parlaments zur Europäischen Union vom September 1983 wieder aufgegriffen und war in der Endfassung des vom EP vorgelegten Vertragsentwurfs zur Gründung der Europäischen Union nicht mehr enthalten.
- ⁽⁵⁾ Siehe zum Beispiel die Erklärung von Paris 1974 (Europäisches Parlament, 1982, S. 274) und die Feierliche Erklärung von Stuttgart (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983, S. 24).
- ⁽⁶⁾ Siehe Text des Pariser Gipfels 1974 (Europäisches Parlament, 1982, S. 274).
- ⁽⁷⁾ Siehe Erklärung des Europäischen Rates zur Organisation des Europäischen Rates, London 1977 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1977).
- ⁽⁸⁾ Siehe Feierliche Erklärung von Stuttgart (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983, S. 24).
- ⁽⁹⁾ Ebenda.
- ⁽¹⁰⁾ Ebenda.
- ⁽¹¹⁾ Siehe Dokumente der Gipfeltreffen von Paris und London, a. a. O. (Fußnote 6 und 7).
- ⁽¹²⁾ Siehe Feierliche Erklärung von Stuttgart (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1983, S. 24).
- ⁽¹³⁾ Siehe Feierliche Erklärung von Stuttgart und Erklärung von Paris, a. a. O. (Fußnote 12 und 6).
- ⁽¹⁴⁾ Siehe Erklärung des Gipfeltreffens von London 1977, a. a. O. (Fußnote 7).
- ⁽¹⁵⁾ Siehe Beitrag von Jacque/Simon in diesem Band.
- ⁽¹⁶⁾ Siehe Beitrag von Bonvicini/Regelsberger in diesem Band.
- ⁽¹⁷⁾ Für eine andere Interpretation siehe die Beiträge von Jacque/Simon und Bonvicini/Regelsberger in diesem Band.

⁽¹⁸⁾ Im Zeitraum 1970-1985 hat sich die Zahl der Ausschüsse ungefähr verdreifacht; siehe Position 251 der jeweiligen EG-Haushaltsplans.

⁽¹⁹⁾ Siehe Beitrag von Jacque/Simon in diesem Band.