

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andreas Maurer

Die Rollendefinition des Europäischen Rates in der EU- Verfassung

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

12.06.2003
Berlin

Inhalt

- 1. Bisherige Stellung des Europäischen Rates 2
- 2. Die Stellung des Europäischen Rates im Entwurf der EU-Verfassung 4
- 3. Zur Rolle des Europäischen Ratsvorsitzenden 6
- 4. Entwicklungsmöglichkeit des Europäischen Rates in der Gesetzgebung 6
- 5. Konsequenzen für die weitere Beratung im Konvent 7
 - 5.1. Demokratische Kontrolle 8
 - 5.2. Handlungsfähigkeit im Europäischen Rat 8

1. Bisherige Stellung des Europäischen Rates

Auf der Pariser Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Dezember 1974 wurde der Europäische Rat ins Leben gerufen. Er geht auf eine Initiative des damaligen französischen Staatschefs Giscard d'Estaing und des damaligen deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt zurück. Mit der Initiative zur Errichtung des Europäischen Rates verfolgten die beiden Politiker das Ziel, dem zum damaligen Zeitpunkt ins Stocken geratenen europäischen Integrationsprozeß neue Impulse zu verleihen, die im Rahmen des damals bestehenden institutionellen Systems der Gemeinschaft nicht mehr möglich erschienen. Zunächst stützte sich die Rechtsgrundlage des Europäischen Rates lediglich auf eine Regierungsvereinbarung der damaligen EG-Staaten. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 wurde der Europäische Rat auch formell im primären Gemeinschaftsrecht verankert (Artikel 2 EGV in der Fassung der EEA). Danach kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Europäischen Kommission mindestens zweimal jährlich zusammen. Dabei werden sie von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Diese Regelung wurde in den gemeinsamen Bestimmungen des Maastrichter Vertrages in Artikel 4 EUV aufgenommen. In der Praxis des Europäischen Rates wird der Präsident des Europäischen Parlaments zu Beginn der Sitzungen gehört.

Seit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union **legt der Europäische Rat** zum einen die **Leitlinien für die Entwicklung der EU selbst sowie die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest**. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurde die Rolle des Europäischen Rates nochmals gestärkt. Im Rahmen der GASP **beschließt er gemeinsame Strategien**, die Zielsetzungen, Dauer und die von der EU bereitzustellenden Mittel festlegen und dem Rat der EU als Grundlage für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen über gemeinsame Aktionen, Standpunkte und andere Beschlüsse (Art. 23.2 EUV). In diesen Fällen fungiert der Europäische Rat auch als **Schiedsinstanz**, wenn ein Mitglied der EU den qualifizier

ten Mehrheitsbeschluß „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik“ verhindern will und der Rat der EU den Fall dem Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlußfassung vorlegt. Diese Funktion erfüllt der Europäische Rat jedoch nicht nur im Rahmen der GASP, sondern auch im Falle der Ermächtigung der EU-Mitgliedstaaten zur Begründung einer **verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen** (Art. 40 EUV).

Die gegenwärtig gültigen Aufgaben des Europäischen Rates werden in Artikel 4 EUV wie folgt beschrieben:

„Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest. [...] Der Europäische Rat erstattet dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht und legt ihm alljährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vor.“

Die in Artikel 4 EUV vorgenommene, enge Aufgabendefinition macht deutlich,

- daß der Europäische Rat kein Organ im Sinne von Artikel 7 EGV ist,
- daß der Europäische Rat keine rechtlich verbindlichen Akte im Sinne von Artikel 249 EGV erläßt,
- daß der Europäische Rat daher auch nicht an die Pflichten und Rechte der Organe gebunden ist,
- daß der Europäische Rat als höchstes politisches Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten keiner politischen und rechtlichen Kontrolle durch ein Organ der EU unterliegt,
- daß sich die Staats- und Regierungschefs bei ihren Handlungen im Europäischen Rat auf den über die nationalen Parlamente vermittelten Legitimationsstrang berufen können, während der Präsident der Europäischen Kommission im Rahmen seiner Mitwirkung im Europäischen Rat der politischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegt.

Im Geltungsbereich des EG-Vertrages wurde der Europäische Rat bis zum Amsterdamer Vertrag aufgrund seines unklaren Status im Organ- und Institutionengefüge ausgenommen. Im Amsterdamer Vertrag wurde der Europäische Rat erstmals als **prüfungsberechtigtes und beschlußfassungsberechtigtes Gremium** innerhalb des neu eingefügten Vertragstitels VIII zur Beschäftigung genannt. Nach Art. 128 EGV prüft der Europäische Rat auf der Grundlage der gemeinsam von Rat und Kommission jährlich erstellten Beschäftigungsberichte die Beschäftigungslage in der EG und nimmt hierzu Schlußfolgerungen an. Eine ähnliche Funktion nimmt der Europäische Rat im Bereich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik wahr (Art. 99 EGV). Demnach erstellt der Rat erstellt mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission einen Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und erstattet dem Europäischen Rat hierüber Bericht. Der Europäische Rat erörtert dann auf der Grundlage dieses Berichtes eine Schlußfolgerung zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Auf der Grundlage dieser Schlußfolgerung verabschiedet der Rat mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung, in der diese Grundzüge dargelegt werden.

2. Die Stellung des Europäischen Rates im Entwurf der EU-Verfassung

Nach Artikel I-20 des Entwurfs für die Verfassung zur Gründung der Europäischen Union gibt der Europäische Rat „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest.“

Diese Rollendefinition lehnt sich an diejenige aus dem Vertrag von Nizza an.

Im Entwurf der Verfassung zur Gründung der Europäischen Union gehen die Aufgaben des Europäischen Rates allerdings über die in Art. I-20 definierte Rolle hinaus. Der Europäische Rat verfügt im Einzelnen über die folgenden **Beschlußfassungs-, Benennungs-, Wahl- und Abberufungsrechte**:

- Art. I-19.2: Beschlußfassungsrecht, um vor Juni 2009 und danach im Bedarfsfall einstimmig auf Vorschlag des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu regeln bzw. zu ändern.
- Art. I-21.1: Wahlrecht zur Wahl seines Präsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren.
- Art. I-21.1: Abberufungsrecht zur Entbindung seines Präsidenten von dessen Amt.
- Art. I-23.3: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der Zusammensetzung anderer Ratsformationen.
- Art. I-23.4: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung des Rotationsprinzips in den Fachräten.
- Art. I-24.3: Beschlußfassungsrecht zur Verlängerung der Ausnahmebestimmungen im Protokoll über die Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament und die Stimmengewichtung im Rat.
- Art. I-24.4: Beschlußfassungsrecht zur Überführung besonderer Rechtsetzungsverfahren in das normale Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments.
- Art. I-24.4: Beschlußfassungsrecht zur Überführung der Einstimmigkeitspflicht im Rat in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit.
- Art. I-25.3: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der paritätischen Rotation innerhalb der Kommission.
- Art. I-26.1: Benennungsrecht im Hinblick auf den Präsidenten der Europäischen Kommission.
- Art. I-27.1: Ernennungsrecht und Abberufungsrecht im Hinblick auf den Außenminister der Union (nach Zustimmung des Kommissionspräsidenten).
- Art. I-39.2: Nicht eindeutig definiertes Beschluß- und Weisungsrecht gegenüber dem Ministerrat zur Bestimmung der strategischen Interessen der Union und zur Festlegung der Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest.
- Art. I-39.3: Allgemeines Beschlußfassungsrecht für die GASP-Beschlüsse.

- Art. I-39.5: Forum-/Arenafunktion für die Mitgliedstaaten zur Abstimmung jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Art. I-39.5: Konsultationsrecht gegenüber jedem Mitgliedstaat, wenn dieser auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht.
- Art. I-39.8: Beschlußfassungsrecht zur Überführung von Handlungsbereichen der GASP von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit.
- Art. I-40.2: Beschlußfassungsrecht zur Feststellung, daß die gemeinsame Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führt. Dieser Beschluß wird rechtskräftig, wenn ihn die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen bzw. ratifiziert haben.
- Art. I-59.2: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung von Leitlinien hinsichtlich der Abkommen der Union mit einem Mitgliedstaaten, der aus der Union auszutreten beabsichtigt.
- Art. I-59.3: Beschlußfassungsrecht zur Fristverlängerung im Hinblick auf die Anwendung der Verfassung in einem Mitgliedstaat, der aus der Union austritt.
- Art. III-68: Beschlußfassungsrecht zur Verabschiedung von Schlußfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union.
- Art. III-95: Prüf- und Beschlußfassungsrecht zur Verabschiedung von Schlußfolgerungen zur Beschäftigungslage.
- Art. III-154: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der strategischen Leitlinien für die legislative und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
- Art. III-189: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Union sowie zur Verabschiedung von Beschlüssen über andere Bereiche des außenpolitischen Handelns der Union, die Beziehungen der Union zu einem Land oder einer Region, oder aber zu einem bestimmten Thema. Hierbei gibt der ER die Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel an.
- Art. III-191: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung der allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen.
- Art. III-196: Beschlußfassungsrecht zur Festlegung derjenigen Bereiche, in denen der Rat in anderen als den in III-196.2 genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.
- Art. III-226.4: Beschlußfassungsrecht im Hinblick auf regelmäßige Einschätzungen der Bedrohungen, denen die Union ausgesetzt ist.
- Art. IV-6: Beschlußfassungsrecht zur Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen zur Verfassung, sowie zur Nichteinberufung des Konvents und der Festlegung eines Mandats für die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten.
- Art. IV-7: Befassungsrecht, für den Fall, daß nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrags über die Verfassung vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind.

Angesichts der erheblich erweiterten Befugnisse des Europäischen Rates ist fraglich, ob

- im Hinblick auf das Transparenzprinzip die allgemeine Rollendefinition des Europäischen Rates in Artikel I-20 der Verfassung ausreicht, um die dem Europäischen Rat tatsächlich übertragenen Aufgaben sichtbar zu machen, und
- die weitestgehende Nichtbeteiligung des Europäischen Parlaments an den Akten des Europäischen Rates mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist.

3. Zur Rolle des Europäischen Ratsvorsitzenden

Artikel I-21.2 des Verfassungsentwurfs sieht für den Vorsitzenden des Europäischen Rates folgende Aufgaben vor:

„Der Präsident des Europäischen Rates *führt den Vorsitz* und *leitet die Beratungen des Europäischen Rates*, für deren *Vorbereitung und Kontinuität er sorgt*. Er *wirkt darauf hin, daß Zusammenhalt und Konsens* im Europäischen Rat *gefördert* werden. Er legt dem Europäischen Parlament im Anschluß an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor. Der Präsident des Europäischen Rates *nimmt in dieser Eigenschaft auf seiner Ebene* unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers *die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* wahr.“ (Hervorhebungen durch den Autor)

Die in den Teilen I bis IV des Verfassungsentwurfs aufgeführten Handlungsermächtigungen des Europäischen Rates geben in diesem Zusammenhang das sachliche Aufgabenspektrum des Vorsitzenden des Europäischen Rates wieder.

Fraglich ist daher, ob

- der Vorsitzende über ausreichende personelle, administrative und finanzielle Ressourcen verfügen wird, um seinen Führungs-, Leitungs-, Vorbereitungs-, Kontinuitätssicherungs-, Konsensförderungs- und Vertretungsaufgaben gerecht zu werden, und
- der Vorsitzende aufgrund seines sachlichen Aufgabenbereichs über ein ausreichendes Maß an Legitimität verfügt.

4. Entwicklungsmöglichkeit des Europäischen Rates in der Gesetzgebung

Angesichts der ‚Realentwicklung‘ des Europäischen Rates im Verhältnis zum Allgemeinen Rat und den anderen Fachräten ist schließlich auch anzunehmen, daß sich die Rolle des Europäischen Rates als höchste **Schlichtungs- und Schiedsinstanz** in denjenigen

Fällen weiter entwickeln wird,

- in denen mehrere Fachratsformationen zu gegensätzlichen Haltungen und Positionen im Gesetzgebungsprozeß gelangen, und
- in denen der Allgemeine Rat - in Ermangelung seiner Rolle als ratsinterne Vermittlungsinstanz - nicht zu einer Einigung gelangt.

Der Europäische Rat würde sich in diesem Fall zu einer Art ‚**Obererrat**‘ entwickeln, der als letzte Instanz politische Beschlüsse im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet und diese faktisch als Weisungen an die einzelnen Fachratsformationen weiterleitet. Diese Entwicklung wird dann aber auch Konsequenzen nach sich ziehen für

- die innerstaatliche Koordinierung der Europapolitik: Tendenziell würde der Druck auf die Staats- und Regierungschefs sowie die ihnen angeschlossenen Verwaltungsapparate zunehmen, um entsprechende Koordinierungs- und Weisungsstrukturen aufzubauen bzw. weiter zu entwickeln. Diese Entwicklung hat dann mittelbare Folgen für das Verhältnis der Außenminister (als Vertreter im Allgemeinen Rat) zu den Fachministern (als Vertreter im gesetzgeberisch tätig werdenden Allgemeinen Rat sowie in den Fachräten).
- die innerstaatliche Strukturierung des Verhältnisses zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen: Je nach innerparlamentarischer EU-Struktur würden sich die Beziehungen der EU-Ausschüsse zur Regierung verändern.
- die Beziehungen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament: Das Gesetzgebungsverfahren bleibt wie das Mitentscheidungsverfahren an enge Fristen gebunden. Da der Europäische Rat vierteljährlich tagen soll, wären für die strittigen Dossiers des Rates Strukturen im Ratssekretariat – bzw. beim Vorsitzenden des Europäischen Rates – anzusiedeln, die der Schlichterrolle des Europäischen Rates und seiner faktischen Funktion als ‚in der Gesetzgebung beteiligtes Organ‘ gerecht werden.

5. Konsequenzen für die weitere Beratung im Konvent

Die Stärkung des Europäischen Rates im interinstitutionellen Gefüge der Union wurde von den größeren EU-Mitgliedstaaten im Konvent erfolgreich vorangetrieben. Sowohl die deutsch-französischen als auch die spanisch-italienischen und die verschiedenen britischen Initiativen habe hierzu entscheidend beigetragen. Den Bedenken aus den Reihen der kleineren Staaten gegen eine zu starke Rolle des Europäischen Rates und dessen Vorsitzenden wurde teilweise Rechnung getragen. Zumindest im Teil I der Verfassung wird der Eindruck erweckt, als würden der Europäische Rat und dessen Vorsitz in einem eng begrenzten Bereich Aufgaben wahrnehmen, die nicht in Konflikt mit den Zuständigkeiten der anderen Organe der EU geraten. Bei näherem Hinsehen stellt sich das in Teil I skizzierte Bild des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden allerdings anders dar. Tatsächlich wird über die Aufgabenzuweisungen in den Teilen I, III und IV der Verfassung ein Organ ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur impulsgebender Natur sind. Im Ergebnis wird die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zu Lasten der Kommission und

des Parlaments geändert. Diese Änderung widerspricht dem vom Konvent selbst gesetzten Ziel, keine Änderungen am ‚institutionellen Gleichgewicht‘ vornehmen zu wollen.

5.1. Demokratische Kontrolle

Innerhalb des Konvents kann die verbleibende Zeit bis zur Vorlage aller Teile der EU-Verfassung genutzt werden, um die weitgehenden Befugnisse des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden zu begrenzen

- durch die Einführung von Anhörungs- oder weitergehenden Kontroll- und Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlaments in denjenigen Fällen, in denen der Europäische Rat über Beschlußfassungsrechte verfügt, die mittelbare Auswirkungen auf die Gesetzgebung der Union haben, und
- durch die Einführung eines sanktionsbewährten, selbständigen Anhörungs-, Zitier-, Frage- oder Interpellationsrechts des Europäischen Parlaments gegenüber dem Vorsitzenden des Europäischen Rates.

5.2. Handlungsfähigkeit im Europäischen Rat

Der Europäische Rat soll im Grundsatz einstimmig entscheiden. Dieses Grundprinzip steht dem Erfordernis entgegen, die Handlungsfähigkeit der im nächsten Jahr auf 25 Staaten anwachsenden EU zu erhöhen. Angesichts der Anhäufung von Einzelzuständigkeiten des Europäischen Rates im ‚Vorfeld‘ der EU-Gesetzgebung wäre zu überprüfen, welche Beschlußfassungsrechte des Europäischen Rates analog zum Ministerrat mit dem Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit verknüpft werden. Für den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik wäre darüber hinaus dringend über ein Verfahren nachzudenken, daß die Entscheidungsgeschwindigkeit des Europäischen Rates erhöht. Hierzu bietet es sich an, auf das Verfahren der konstruktiven Enthaltung nach Art. 23 EUV zurückzugreifen, nach dem die Stimmenthaltung eines Mitgliedstaates im Rat einem einstimmigen Beschluß nicht entgegensteht.