

Zusammenfassung Europäische Variationen

2018 *Europäische Variationen*, Den Haag: Der Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik der Niederlande (WRR)

Um in den Bereichen, in denen es erforderlich ist, fast 30, sehr unterschiedliche europäische Staaten und ihre Bürgerinnen und Bürger zusammenzubringen, muss die EU mehr Raum für Variation lassen. Dies ist die zentrale These, die der WRR im vorliegenden Bericht erörtert. Mit Variation ist gemeint:

- die Anerkennung, dass nicht alle Aufgaben, die Regierungen zu erfüllen haben, das gleiche Verhältnis zwischen europäischer, nationaler und regionaler oder lokaler Ebene haben müssen;
- die Würdigung des Werts der verschiedenen Formen der europäischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten.

Anders als die bisherige Praxis der Unterscheidung durch Nichtbeteiligung oder Abweichung ist Variation kein Zugeständnis, um festgefahrenen Verhandlungen doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Vielmehr handelt es sich um einen strukturellen Grundsatz. Variation würdigt Unterschiede im Hinblick auf Bedürfnisse und demokratisch vertretene Überzeugungen. Dafür bedarf es jedoch einer gemeinsamen Grundlage, insbesondere bei den grundlegenden Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und -freiheiten sowie gemeinschaftlicher Markt. Mit dieser Perspektive möchte der WRR die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union von dem Zwang zum Festhalten an einheitlichen Zukunftsvisionen befreien.

In den letzten zehn Jahren schien die Europäische Union das Zentrum mehrerer aufeinanderfolgender Krisen zu sein: Auf die Finanzkrise folgte die Eurokrise, darauf die Flüchtlingskrise, schließlich der Brexit und nicht zu vergessen die Unterwanderung der Rechtsstaatlichkeit in mehreren Mitgliedsstaaten. Die Weltordnung, in der die EU und ihre Mitgliedstaaten positioniert sind, hat sich ebenfalls stark gewandelt durch Spannungen nach dem russischen Einmarsch in die Ukraine, den Syrienkrieg, Spannungen mit der Türkei, ein gestörtes transatlantisches Verhältnis und den Druck auf das Verteidigungsbündnis NATO, dem viele EU-Mitgliedstaaten angehören. Die Ansichten, wie die EU und ihre Mitgliedstaaten auf diese Zug- und Druckkräfte reagieren sollen, divergieren stark. Während manche auf eine Stärkung der europäischen Integration pochen, sehen andere die Zeit für eine europäische

Desintegrationspolitik gekommen und wollen, dass die Mitgliedstaaten sich für die Rückgabe von Befugnissen von der EU an die Mitgliedsstaaten einsetzen.

Um diese verhärteten Fronten aufzubrechen, gilt es, die grundlegende Frage nach Einheitlichkeit und Verschiedenheit in der EU erneut zum Thema zu machen. Zusammenarbeit in der Europäischen Union lässt viel mehr Variation zu, als meist angenommen wird. Je größer der Kreis der Mitgliedstaaten und ihre Verschiedenheit geworden ist, desto mehr Grund besteht, die Möglichkeiten der Variation zu nutzen. Das baut Spannungen ab und verhindert, dass hinter auf Papier manifestierter Einheit in Wahrheit Unterschiede stehen, die so groß sind, dass sie die Glaubwürdigkeit der EU unterminieren. Es besteht mitnichten die Notwendigkeit, sich für ein Extrem – entweder vollständige Integration oder vollständige Desintegration – zu entscheiden. Zusammenarbeit in der Europäischen Union basiert auf Offenheit. Die EU ist geprägt von einer gemeinschaftlichen Rechtsordnung, die die Verhältnisse zwischen den Institutionen der EU untereinander und zu den Mitgliedstaaten, aber auch zu den Bürgerinnen und Bürgern der Union regelt. Die Mitgliedstaaten können diese Rechtsordnung auf unterschiedliche Weise ausgestalten. So kann Demokratie in Europa besser auf den demokratischen Strukturen der einzelnen Mitgliedstaaten aufbauen. Die Europäische Union ist eine „*democratie*“, altgriechisch für „Herrschaft des Staatsvolkes“, wobei „*demos*“, „Staatsvolk“, hier ein Plural ist. Indem wir Variation ernst nehmen, verhindern wir, dass sie nur als Notlösung oder Notbehelf in Krisenzeiten begriffen wird, als letzter Rettungsanker, wenn Verhandlungen festgefahren sind.

Die historischen Veränderungen nach dem Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989 und rund um den Vertrag von Maastricht (1991-1993) dienen als Ausgangspunkt für die Analyse. Nach der Einheitlichen Europäische Akte (1986) markierte der Vertrag von Maastricht einen Charakterwandel der europäischen Integration. Auf diesen Vertrag folgten weitere tief greifende Veränderungen, besiegelt im Vertrag von Lissabon (2007). Beide Vertragswerke, die von Maastricht und Lissabon, sind Grundlage für die europäische Integration in ihrer heutigen Gestalt.

Über den Integrationsprozess herrschte zunehmend Uneinigkeit. Ab Mitte der 1990er Jahre vollzog sich ein Wandel von einem aus europäischen Traditionen geborenen, in Sozialgarantien eingebetteten Liberalismus hin zu stärkerer Privatisierung und Marktwirkung. Dadurch geriet die auf eine schützende Wirkung ausgerichtete Rechtssetzung unter Druck und entstanden in vielen Mitgliedstaaten Unfrieden und Verfremdungseffekte, was die Solidarität zwischen den Bevölkerungen in und zwischen den Mitgliedstaaten unterminierte.

Die Folge war eine Stagnation der funktionalen Entwicklung, die lange Zeit prägend für die EU gewesen war. Einige Kernelemente des Integrationsprozesses haben unverändert Bestand, etwa die

Gegenseitigkeit als Grundlage der Marktöffnung unter den Mitgliedstaaten, durch Marktintegration angetriebene Konvergenz sowie das gemeinschaftliche Rechtssetzungsverfahren als treibende institutionelle Kraft. Der Dreiklang aus (1) der Dynamik der Marktintegration, (2) der Übertragung von Vorgehensweisen bei der Integration von einem auf das andere Politikfeld sowie (3) der Festlegung dessen in übernationalem Recht hat seine Selbstverständlichkeit jedoch eingebüßt.

Anstelle der funktionalen Entwicklung bedarf es nach Ansicht des WRR einer Sichtweise, die offen ist für Variation. Variation in der europäischen Integration ist kein Zeichen der Schwäche. Die europäische Integration ist an einem Punkt angekommen, an dem Solidarität, Tatkraft und nationaler Beteiligung gerade durch verschiedene Formen der Zusammenarbeit ein Dienst erwiesen wird. Variation verhindert, dass um der Vereinheitlichung willen Energie verschwendet und politischer Kredit verspielt wird, wenn Einheitlichkeit gar nicht wirklich notwendig ist. Dadurch entsteht mehr Raum für Flexibilität, um sich gemeinsamen Gütern – etwa Sicherheit, Stabilität, Wohlstand und sozialer Absicherung – zu widmen. Auf diese Weise kann Variation ein proaktives Instrument sein, um die Beziehungen zwischen Institutionen und Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen öffentlichen Aufgaben und Bedürfnissen mit Leben zu füllen.

In diesem Bericht werden Formen der Variation erörtert, die sowohl inner- als auch außerhalb die gegenwärtig geltenden vertraglichen Rechtsrahmen der EU fallen. Variation hat drei Dimensionen:

1. die der politischen Inhalte;
2. die des Beschlussfassungsverfahrens;
3. die der Mitgliedstaaten.

Der Raum für diese Dimensionen der Variation wird in drei Bereichen aufgespannt:

1. interner Markt;
2. Euro;
3. Asyl, Migration und Grenzschutz.

Obschon die Analyse in diesem Bericht auf die oben genannten Themen und Politikfelder begrenzt ist, ist die hier angewandte Sichtweise der Variation auch für andere Politikfelder relevant.

Nicht in allen Feldern ist gleich viel Variation möglich oder überhaupt wünschenswert. Variation hat auch Grenzen, und zwar nach oben und nach unten. Ein gemeinschaftlicher Markt kann nur funktionieren, wenn für Waren und Dienstleistungen dieselben Qualitätsanforderungen gelten. Die Zusammenarbeit in der EU gründet zu jeder Zeit auf den Grundsätzen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte und -freiheiten, einschließlich sozialer Rechte und des

Menschenrecht auf Schutz vor Verfolgung. Wenn wir Variation als für die Europäische Union prägend betrachten, müssen wir auch in den Blick nehmen, dass Abweichungen von den genannten wesentlichen gemeinsamen Grundsätzen zu keiner Zeit zulässig sein dürfen.

„Das haben wir in Europa so miteinander vereinbart“

Mit diesen scheinbar klaren Worten wird in politischen Debatten und in der journalistischen Berichterstattung oft auf die Rechtssetzung und die Politik der Europäischen Union verwiesen. Was genau damit gemeint ist, bleibt jedoch etwas vage. Mit den hintergründigen, recht komplexen Beschlussfassungsverfahren ist lange nicht jeder vertraut.

Dennoch ist es sinnvoll, eine kurze Erläuterung der Arbeitsweise der EU mit der Feststellung zu beginnen, dass es am Ende natürlich darauf ankommt, was wir in Europa miteinander vereinbart haben: im Vertrag über die Europäische Union (EUV), der zurückgeht auf den Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992, und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der zurückgeht auf den 1957 in Rom von sechs Mitgliedstaaten (darunter die Niederlande) geschlossenen Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Bei diesen Verträgen handelt es sich in der Tat um Vereinbarungen, um völkerrechtlich verbindliche Verträge, die von den Mitgliedstaaten geschlossen und parlamentarisch abgesegnet wurden. Das dritte Fundament der Europäischen Union ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in der vor allem die schon länger bestehenden grundlegenden Rechte der Bürgerinnen und Bürger niedergelegt sind. Die Charta hat seit 2009 gemäß Artikel 6 des EUV denselben rechtlichen Wert wie die Verträge. Sie ist jedoch im Jahr 2000 auf völlig andere Weise zustande gekommen. Sie entstand unter unmittelbarer Mitwirkung der nationalen Parlamente und wurde anschließend verkündet.

Im Kern geht es bei der Europäischen Union um die Anwendung dieser drei Dokumente: der beiden Verträge und der Charta. Gemeinsam bilden sie die Grundlage für die Rechte und Pflichten von sowohl den Mitgliedstaaten als auch den Bürgerinnen und Bürgern sowie deren Unternehmen und anderen Organisationen. Von wesentlicher Bedeutung in dieser Systematik ist der „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“ (Artikel 5 EUV). Nach diesem Grundsatz sind die Institutionen der EU nur dann befugt, wenn ihnen eine Befugnis von den Mitgliedstaaten in den Verträgen zuerkannt worden ist. Darin liegt der grundlegende Unterschied zu einem Staat, der jederzeit mit eigener Autorität beschließen kann, neue Gesetzes- oder politische Initiativen auf den Weg zu bringen.

Die viel diskutierte Ausweitung der Reichweite der Rechtsordnung der EU ist die Folge zweier Entwicklungen: zum einen der Vertragsänderungen, mit denen die Mitgliedstaaten den Verträgen neue Themen hinzugefügt haben; zum anderen der Erfahrungen mit bereits beschlossenen politischen Zielen, von denen abgeleitet wurde, dass zusätzliche Befugnisse notwendig waren. Die sogenannte Flexibilitätsklausel (gemäß Artikel 352 AEUV, der zurückgeht auf Artikel 235 des Vertrags von 1957) ermöglicht die Zuerkennung zusätzlicher Befugnisse durch einstimmigen Beschluss des Rates der Europäischen Union (manchmal kurz „der Rat“ genannt) – d. h. ausschließlich mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten – auf Vorschlag der Europäischen Union nach Konsultation des Europäischen Parlaments. Für die Harmonisierung der Rechtssetzung der Mitgliedstaaten darf diese Bestimmung nicht als Grundlage herangezogen werden.

Bei den Befugnissen der Europäischen Union wird zwischen ausschließlichen Befugnissen, mit den Mitgliedstaaten geteilten Befugnissen sowie unterstützenden, ergänzenden und koordinierenden Befugnissen unterschieden. Die Verträge definieren die Befugnisse in zahlreiche konkrete Aufgaben und Verfahren aus. Für die Ausübung der nicht-ausschließlichen Befugnisse gilt der Grundsatz der „Subsidiarität“. Das bedeutet, dass der EU eine Befugnis nur übertragen werden kann, wenn ersichtlich ist, dass das Ziel von den Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene nicht hinreichend umgesetzt werden kann. Für alle Befugnisse gilt zudem der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das bedeutet, dass eine Befugnis der EU nur so weit reichen darf, wie zur Umsetzung der Ziele aus den Verträgen erforderlich. Die nationalen Parlamente beurteilen mit, ob diese Grundsätze erfüllt werden. Diese Beurteilung ist ausführlich zu begründen.¹

Das vorrangige sozialwirtschaftliche Ziel war und ist seit der Gründung ein Binnenmarkt mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, mit Gleichberechtigung von Männern und Frauen, Gewährleistung einer angemessenen sozialen Absicherung, Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung sowie Verbraucherschutz. Seit den 1990er Jahren wurden die Anforderungen nachhaltiger Entwicklung hinzugefügt, nebst neuer primärer Zielsetzungen,

¹ Vgl. Artikel 5 von Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon: „Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten werden im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit begründet. Jeder Entwurf eines Gesetzgebungsakts sollte einen Vermerk mit detaillierten Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Vermerk sollte Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall einer Richtlinie zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften, enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien. Die Entwürfe von Gesetzgebungsakten berücksichtigen dabei, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“

insbesondere der des „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und der gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik.

Die allerwichtigste Befugnis der Europäischen Union ist die Rechtssetzungsbefugnis, die Vorrang vor nationalem Recht hat. Dadurch wird unter anderem die Einheitlichkeit der Anforderungen für Waren geregelt, die im Binnenmarkt frei gehandelt werden dürfen. Wären diese Anforderungen nicht harmonisiert, könnte der Binnenmarkt nicht funktionieren. Darüber hinaus gilt das EU-Recht für Umweltanforderungen, Asylverfahren und die gegenseitige Anerkennung von gerichtlichen und behördlichen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten.

Europäische Rechtsakte werden in Verordnungen, Richtlinien und – wie in den nationalen Rechtsordnungen – delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte unterteilt. Verordnungen sind europäische Rechtsakte, die unmittelbar in der gesamten Union gelten. Alle natürlichen Personen und juristischen Personen, etwa Unternehmen, sind daran gebunden und können sich auch gegenüber ihren Regierungen darauf berufen. Richtlinien hingegen sind europäische Rechtsakte, die der Umsetzung durch nationale Rechtsakte bedürfen, um für den Einzelnen verbindliche Wirkung zu erhalten. Oftmals sind europäische Verordnungen und Richtlinien gemeint, wenn darauf verwiesen wird, dass wir in Europa etwas „miteinander vereinbart haben“. Echte „Vereinbarungen“, die man aufkündigen könnte, sind diese Rechtsakte jedoch nicht, obwohl sie natürlich auf Vereinbarungen, den Verträgen, beruhen.

Im Gegensatz zu Staaten ist die Europäische Union in den meisten Politikfeldern nicht mit der Umsetzung ihrer eigenen Rechtsakte betraut. Die Umsetzung übernehmen weitestgehend Organe und Dienste der Mitgliedstaaten. Wichtige Ausnahmen sind die Wettbewerbspolitik, landwirtschaftliche und andere Subventionsregelungen, die Europäische Zentralbank und – in zunehmendem Maße – der Schutz der EU-Außengrenzen.

Initiativen für neue Rechtsakte oder für die Änderung bestehender Rechtsakte müssen von der Europäischen Kommission ausgehen. Wie bereits erwähnt, kann sich die Europäische Union ausschließlich Themen widmen, die gemäß den Verträgen zu den Befugnissen der Union zählen. Die Kommission war von Beginn an als Motor des europäischen Integrationsprozesses gedacht. Sie kann diese Rolle jedoch nur insoweit erfüllen, wie die Verträge (über die die Mitgliedstaaten gebieten) ihr dies zugestehen. Zwar ist die Kommission Initiatorin für europäische Rechtsakte und als solche am Rechtssetzungsverfahren beteiligt (gemäß Artikel 294 AEUV), der Verlauf dieses Verfahrens liegt jedoch nicht in ihren Händen. Für die Verabschiedung von Verordnungen und Richtlinien sind, mit wenigen Ausnahmen, ausschließlich das Parlament und der Rat zuständig.

Das Rechtssetzungsverfahren ist darauf ausgerichtet, unter Leitung der Kommission, aber mit unmittelbarer Beteiligung der Mitgliedstaaten – sowohl in der vorangehenden Beratung als auch über den Rat – zu Konvergenz, Harmonisierung oder gar Einheitlichkeit der Rechtssetzung zu kommen. Dadurch soll überall in der Europäischen Union ein gemeinschaftlicher Binnenmarkt ermöglicht werden, der nicht durch unterschiedliche rechtliche und politische Vorgaben gestört wird. Von neuen Mitgliedstaaten wird erwartet, dass sie diese Errungenschaft der europäischen Wirtschaftsintegration, den „acquis communautaire“, vollständig übernehmen. Ihrer Art nach ist die europäische Rechtssetzung folglich auf Einheit ausgerichtet. In den Politikfeldern, die seit den 1990er Jahren nach und nach in den Zuständigkeitsbereich der EU gefallen sind, wurde dasselbe gemeinschaftliche Rechtssetzungsverfahren angewendet², mit derselben impliziten Ausrichtung auf Einheit, auch wenn die zu Verschiedenheit tendierende Praxis sich einmal mehr als durchsetzungsfähiger als die Theorie erwiesen hat.

Da der Arbeitsschwerpunkt der Europäischen Union die Rechtssetzung ist – insbesondere als Mittel, um bei freiem Wirtschaftsverkehr unerwünschte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu vermeiden –, ist die Europäische Union ursprünglich und, ungeachtet aller Veränderungen, in erster Linie eine Rechtsordnung³ und *in dieser Funktion* eine politische Ordnung mit Institutionen, die an staatliche Institutionen erinnern. Die Kommission muss sich nach dem allgemeinen Interesse der Union richten. Ihre Mitglieder dürfen sich nicht von einer nationalen Regierung oder einer anderen Institution anweisen lassen. Der Rat setzt sich aus ministeriellen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Er beschließt über die Erfüllung der ihm gemäß den Verträgen übertragenen Aufgaben meistens mit qualifizierter Mehrheit, die sich aus der Anzahl der Mitgliedstaaten und dem von den einzelnen Mitgliedstaaten vertretenen Anteil an der Bevölkerung ergibt. Geht es jedoch um in den Verträgen beschriebene delikate Themen, um zusätzliche Aufgaben oder neue Themen, müssen Beschlüsse einstimmig gefasst werden. Das Parlament wird unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gewählt. Gewählt wird nach dem Verhältniswahlrecht, bei dem der Einfluss der Wähler größer ausfällt, je kleiner die Bevölkerung eines Mitgliedstaates. Der Gerichtshof der Europäischen Union sorgt für die einheitliche Auslegung des EU-Rechts. Er entscheidet in Rechtsangelegenheiten, die von den

² Die dritte Säule des Vertrags von Maastricht gab für die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres ein Modell der überwiegend intergouvernementalen Beschlussfassung vor. Dieses Modell wurde jedoch durch die Verträge von Amsterdam (1999), Nizza (2000) und Lissabon (2007) schrittweise, Teilbereich für Teilbereich durch die Gemeinschaftsmethode ersetzt.

³ Gemäß dem Urteil des Gerichtshofes vom 5. Februar 1962, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos gegen niederländische Finanzverwaltung), in dem der Gerichtshof seine Entscheidung damit begründete, „dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher *den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen.*“

Gerichten der Mitgliedstaaten an den Gerichtshof verwiesen werden, und ist für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen zuständig. Zum institutionellen Rahmen der Union gehören auch der Rechnungshof und die Europäische Zentralbank, der vom Parlament gewählte Europäische Bürgerbeauftragte sowie Europol, Eurojust und andere spezialisierte Gremien und Dienste.

Dass neben den Rechtssetzungsbefugnissen der Europäischen Union kontroverse politische Themen eine immer größere Rolle spielen, zeigt sich darin, dass der Europäische Rat – nicht zu verwechseln mit dem (ministeriellen) Rat der Europäischen Union – immer häufiger tagt. Der Europäische Rat ist das Gremium der Staats- (sofern die politische Regierungszuständigkeit bei ihnen liegt) und Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Außerdem gehören ihm der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission an. Auch der Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an der Arbeit des Europäischen Rates teil. Der Europäische Rat hat keinerlei Rechtssetzungs- und nahezu keine verwaltungstechnischen Befugnisse, sondern gibt politische Richtungen vor. In Artikel 15 des EUV ist niedergelegt: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ Entstanden ist der Europäische Rat aus einem ursprünglich informellen politischen Beratungsgremium der Staats- und Regierungschefs. 1987 wurde er in den EG-Vertrag aufgenommen. Seit 2009 gehört er formal zu den Institutionen der Europäischen Union. Die vom Europäischen Rat verabschiedeten Vereinbarungen, „Schlussfolgerungen“ genannt, geben politische Richtungen vor, sind jedoch nicht rechtsverbindlich. Oftmals werden sie im Laufe weiterführender Verhandlungen angepasst oder abgeschwächt. Der Europäische Rat ist ein wichtiges politisches Gremium. Effektiv ist er vor allem, wenn es festgefahrene Verhandlungen über verbindliche Beschlüsse, über die die Minister im Rat keine Einigung erzielen konnten, zu lösen gilt. Die Tagungen des Europäischen Rates dienen aber auch als Rahmen etwa für abschließende Verhandlungen über strukturelle Veränderungen wie beispielsweise Vertragsänderungen.