

# Schalten und walten – der Europäische Rat und die Erweiterung der Europäischen Union

Barbara Lippert\*

*The decision to admit new members to the European Communities or the European Union (EU) has always been a power reserved to the member states. Since its creation in 1974, the European Council has been used by the Heads of State or Government to discuss key political positions on enlargement and to decide on the start and end of accession negotiations. In addition to the involvement of the European Council enshrined in Art. 49 of the Treaty on European Union, the European Council determines the course of enlargement policy through its various roles and functions. At the same time, other EU institutions and the Council's own working methods place limits on the European Council's ability to act. The new threat situation in Europe with the Russian war against Ukraine and the resulting geopolitical challenges for the EU also challenge the European Council as the EU's centre of political power.*

Seit jeher haben die Mitgliedstaaten das Sagen, wenn es um die Aufnahme neuer Mitglieder in die Europäischen Gemeinschaften (EG) oder die Europäische Union (EU) geht. Denn am Ende der Beitrittsverhandlungen stehen ein völkerrechtlicher Vertrag der alten Mitglieder mit dem neuen Mitglied und zudem eine Änderung des EU-Primärrechts. Erweiterung ist daher immer ein konstitutioneller Akt.<sup>1</sup> Inzwischen geht diesem allerdings ein langer Heranführungs- und Verhandlungsprozess voraus. Die Staats- und Regierungschefs nutzen den 1974, ein Jahr nach der ersten Erweiterungsrunde gegründeten Europäischen Rat, um über die politischen Weichenstellungen zu beraten und untereinander den Start und das Ende der Verhandlungen zu vereinbaren. Sie begleiten den gesamten Erweiterungsprozess, legen Schrittfolgen und Kriterien für die Aufnahme fest und können insbesondere direkt in die Schlussverhandlungen eingreifen. Beim Europäischen Rat liegt der Schlüssel für alle Reformen der EU-Verträge und der Politiken, die notwendigerweise oder willentlich mit der Aufnahme neuer Mitglieder einhergehen. In der Erweiterungspolitik kommt die politische Zentralität des Europäischen Rats im EU-System in vielen Rollen und Funktionen zur Geltung. Die Vertragsgrundlagen sowie eine Rollen- und Funktionenbilanz sind Gegenstand dieser Analyse.

## Die Vertragsgrundlagen

Die EU-Verträge sehen den Europäischen Rat nicht als Hauptakteur der Erweiterung vor. Wie zu zeigen sein wird, ist die Mitwirkung des Europäischen Rats aber deutlich größer als es Art. 49 Vertrag über die Europäische Union (EUV) zunächst vermuten lässt. In einem Artikel zur Aufnahme neuer Mitglieder findet der Europäische Rat erst seit dem Lissabonner Vertrag Erwähnung, und zwar insofern er dafür verantwortlich ist, Kriterien für diese Aufnahme zu vereinbaren. Die Kriterien sind vom Rat (der Minister) dann zu berücksichtigen. Staaten, die der EU beitreten wollen, richten ihren Antrag an den Rat. Der Rat ist auch das Organ, das einstimmig den förmlichen Beschluss über den

\* Dr. Barbara Lippert, Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Wolfgang Wessels: The European Council, London 2015, S. 178–186.

Beginn der Verhandlungen und die Aufnahme fasst. Die jeweils richtungsgebende politische (Vor-)Entscheidung fällt jedoch im *Europäischen Rat*.

Unter den Unionsorganen hat der Rat wegen des intergouvernementalen Charakters des Aufnahmeprozesses eine herausgehobene Rolle. Die Mitgliedstaaten bestimmen als Prinzipale die Verhandlungen mit den Bewerbern im Rahmen von Beitritts- und Regierungskonferenzen. Anders als im Falle des Austrittsabkommens nach Art. 50 EUV, das der Rat im Namen der Union unterzeichnet, sind die Mitgliedstaaten die Vertragsparteien auf EU-Seite. Sie müssen den Beitrittsvertrag nach ihren nationalen Bestimmungen ratifizieren. Zuvor hat der Rat die Europäische Kommission anzuhören und seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Beitrittsvertrag nötig.

Der EU-Vertrag und insbesondere Art. 49 EUV sprechen von der „Aufnahme“ neuer Mitglieder, nirgends explizit von „Erweiterung“. Erweiterung ist ein komplexes politisches Vorhaben, das die „polity“, die „politics“ und alle „policies“ der EU betrifft, weshalb Erweiterung oft in einem Atemzug mit „Reform“ oder gar „Vertiefung“ der EU genannt wird.<sup>2</sup> Auch im engeren Sinne der Aufnahme eines neuen Mitglieds erfordert Erweiterung zwingend eine Änderung der Verträge nach Art. 48 EUV, und zwar zuvorderst im Bereich der Institutionen. Insofern sind die sprichwörtlichen „Herren der Verträge“, die Mitgliedstaaten, auch Master der Erweiterung.

## Eine Rollen- und Funktionenbilanz

Der Europäische Rat tritt an vielen Stellen aus der Kulisse heraus und kann in bestimmten Situationen zum Hauptakteur im Erweiterungsgeschehen werden. In den 50 Jahren seines Bestehens trat er diesbezüglich in unterschiedlichen Rollen und Funktionen auf.<sup>3</sup>

### *Gatekeeper und letzte Instanz*

Schon vor Einrichtung des Europäischen Rats lag die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen und deren Ende bei den Staats- und Regierungschefs. Im Falle des Aufnahmeantrags des Vereinigten Königreichs vom August 1961 bereitete eine Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle im Januar 1963 das Ende der seit Oktober 1961 auf Ministerebene geführten Verhandlungen mit der britischen Regierung. Dies kam einem Veto gleich, sodass die übrigen fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Belgien, Italien, Luxemburg, Niederlande) die Beitrittsverhandlungen nur noch mit einem „Begräbnis erster Klasse“<sup>4</sup> beenden konnten.

2 Barbara Lippert: The big easy? Growth, differentiation and dynamics of EU-enlargement policy, in: Udo Diedrichs et al. (Hrsg.): *Europe Reloaded: Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden 2011, S. 238–268; Pierre-Henri Laurent/Marc Maresceau (Hrsg.): *The State of the European Union, Volume 4: Deepening and Widening*, Boulder/London 1998; Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103–116.

3 Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: Der Europäische Rat, in: Peter Becker/Barbara Lippert (Hrsg.): *Handbuch Europäische Union*, Wiesbaden 2020, S. 307–331.

4 Rolf Steiniger: Großbritannien und de Gaulle. Das Scheitern des britischen EWG-Beitritts im Januar 1963, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 1/1996, S. 87–118, hier S. 116. Vgl. ausführlich Wolfram Kaiser: *Challenge to the Community: The Creation, Crisis and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958–72*, in: *Journal of European Integration History* 1/1997, S. 7–33. Präsident de Gaulle lehnte umgehend

In der praktischen Umsetzung des damaligen Aufnahmeartikels 237 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag), der wie heute der Art. 49 EUV den Rat ins Zentrum stellte, waren die sechs Gründerstaaten noch ungeübt. Das nutzte die britische Regierung und betrieb eine intensive bilaterale Diplomatie gegenüber den Hauptstädten und versuchte mehrfach, die fünf Staaten gegen Paris, das erweiterungsunwillig blieb, in Stellung zu bringen. Eine Lehre aus dem Debakel der ersten Beitrittsverhandlungen in der Gemeinschaftsgeschichte war der Übergang zu einer kollektiven Verhandlungsführung und die Erkenntnis, keine dauerhaften Ausnahmen zu gewähren. Das bedeutete, dass die Mitgliedstaaten zunächst untereinander einstimmig eine gemeinsame Verhandlungsposition finden mussten, die sie dann in eine Regierungskonferenz mit dem Kandidaten einbringen konnten.

Grundsätzlich fasst der Rat und nicht der Europäische Rat förmliche Beschlüsse zur Aufnahme neuer Mitglieder. Der Rat wirkt am Legislativprozess mit und verfügt – anders als der Europäische Rat – über eine Arbeitsstruktur, die in Gestalt des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) mit der Ausarbeitung des Verhandlungsmandats in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission betraut wird. Die Kommission richtet ihre Stellungnahmen und anderen Berichte an den Rat, der seine Schlussfolgerungen zur Billigung oder zum weiteren Austausch an den Europäischen Rat schickt. Wie auch bei anderen Themen landen bei den Staats- und Regierungschefs die Fragen, die der Rat mangels Einigung, d. h. fehlende Einstimmigkeit oder fehlender Konsens, nicht treffen konnte oder wegen deren Tragweite nicht treffen wollte. Das war z. B. bei der Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine und die Republik Moldau im Juni 2022 der Fall.<sup>5</sup>

In seiner Frühzeit hat der Europäische Rat nicht zwingend in seinen Schlussfolgerungen festgehalten, dass er „grünes Licht“ für Beitrittsverhandlungen gibt. Aber dass sich der Rat über die zwiespältige Stellungnahme der Kommission zum Aufnahmeantrag Griechenlands vom 12. Juni 1975 hinwegsetzen und beschließen konnte, mit der griechischen Regierung Verhandlungen über den Beitritt zu eröffnen, war ohne das Einverständnis der Regierungsspitzen nicht denkbar. Strittig war beim Antrag Griechenlands u. a., ob den Verhandlungen eine „Vorphase“ vorgeschaltet werden sollte, die quasi ein Vorläufer der Heranführungsphase und der finanziellen Unterstützung (PHARE) in den 1990er Jahren im Falle der ost- und mitteleuropäischen Länder gewesen wäre.<sup>6</sup> Der Rat machte am Ende nicht von seiner Möglichkeit Gebrauch, den Aufnahmeprozess anders zu gestalten. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats bzw. auf den Pressekonferenzen der Regierungsspitzen fanden sich von Verfahrensfragen keine oder kaum Spuren. Inzwischen werden in den Schlussfolgerungen die Eröffnung und der Abschluss von Beitrittsverhandlungen festgehalten. Zuletzt entschied der Europäische Rat im Dezember

---

auch den zweiten, im Mai 1967 gestellten Aufnahmeantrag des Vereinigten Königreichs ab. Danach ruhte der Antrag.

5 Mathias Jopp: Die Europäische Union und der Krieg in der Ukraine, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2022, Baden-Baden 2022, S. 45–58, hier S. 51.

6 Drahterlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Trumpf, 3.2.1976, in: Horst Möller/Klaus Hildebrand/Gregor Schöllgen (Hrsg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1976, München 2007, S. 108–113; Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels, 11.2.1976, in: Möller/Hildebrand/Schöllgen (Hrsg.): Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1976, 2007, S. 215–216.

2023 bzw. März 2024, dass die Verhandlungen über den Beitritt mit der Ukraine und Moldau bzw. mit Bosnien-Herzegowina eröffnet werden sollen.<sup>7</sup>

*„Kriterienschöpfer“, Leitliniengeber und Notar*

Für die 1970 beginnenden Verhandlungen über die Aufnahme des Vereinigten Königreichs, Irlands, Dänemarks und Norwegens gaben die Kriterien und Lehren aus den Assoziierungs- und den gescheiterten Beitrittsverhandlungen der 1960er Jahre wichtige Anhaltspunkte, um die wesentlichen Elemente einer „EU-Erweiterungsdoktrin“ festzulegen:<sup>8</sup> Neue Mitglieder mussten fortan den politischen und rechtlichen Acquis der Europäischen Gemeinschaften vollständig übernehmen. Dazu gehört auch eine kompatible politische und wirtschaftliche Ordnung. Letzteres hatte das Europäische Parlament in seinen Berichten zur Assoziierung mit Griechenland und der Türkei als wesentliches Kriterium für engere Beziehungen bis hin zu einer Mitgliedschaft angemahnt.<sup>9</sup> Die Verhandlungen betreffen nur befristete Übergangsregelungen zur Anwendung des rechtlichen Besitzstandes. Die Gemeinschaft tritt auf den Regierungskonferenzen mit einem Beitrittsland mit einheitlichen Verhandlungspositionen auf. Der Europäische Rat fasste die Aufnahmekriterien erstmals in Kopenhagen im Juni 1993 in einer politischen Erklärung systematisch zusammen und ergänzte den Kriterienkatalog im Dezember 1995 in den Schlussfolgerungen von Madrid, als auch ausreichende administrative Kapazitäten von neuen Mitgliedern eindeutig gefordert wurden.<sup>10</sup>

Der Europäische Rat hatte allerdings schon zuvor im Kontext der Süderweiterung der 1980er Jahre in der „Erklärung zur Demokratie“ die politischen Grundsätze (Achtung und Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte) deklariert,<sup>11</sup> die für die Zugehörigkeit zu den EG gelten. Im Zusammenhang mit seinem Ersuchen an den Rat, die Verhandlungen mit Griechenland, Spanien und Portugal aufzunehmen, formulierte er die Erwartung, dies trage zur Festigung der Demokratie in Europa und zur Stärkung der Stellung der EG in der Welt bei.<sup>12</sup> Der Europäische Rat sorgte so mehr und mehr für das politische Framing und die politische Botschaft nach innen und außen, mit der anstehende Aufnahmeprozesse begründet wurden.

Ähnlich greift der Europäische Rat oft auf grundsätzliche Passagen aus Kommissionsmitteilungen und Ratsdokumenten zurück oder fasst die aktuelle Praxis schriftlich zusammen. So wandert derzeit – leicht variiert – die Formel „Die Erweiterungspolitik der EU ist nach wie vor eine strategische Investition in **Frieden, Sicherheit, Wohlstand**

7 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 14./15.12.2023, EUCO 20/23; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 21./22.3.2024, EUCO 7/24.

8 Barbara Lippert: Beitritt, Austritt und europäische Assoziierung – Vertragsgrundlagen und politische Praxis der Europäischen Union, in: Becker/Lippert (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 2020, S. 619–643, hier S. 622.

9 Europäisches Parlament: Willi Birkelbach: Bericht im Namen des Politischen Ausschusses über die politischen und institutionellen Aspekte des Beitritts zur Gemeinschaft oder der Assoziierung mit ihr, 15.1.1962, Sitzungsdokumente 1961/62, Dokument 122.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 21./22.6.1993, SN 180/1/93; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 15./16.12.1995.

11 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 7./8.4.1978.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 5.12.1978.

**und Stabilität** [Hervorhebung im Original]<sup>13</sup> durch die Stellungnahmen der EU-Organe. Aber es ist der Europäische Rat, der diese Aussagen in eine politisch verbindliche Sprachregelung überführt, die Kommission und Rat fortan als Standardformulierungen zitieren.

Vor allem nach innen gerichtet haben sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2006 im erneuerten Konsens über die Erweiterung nochmals untereinander vergewissert, dass sie die Kopenhagener Kriterien strikt anwenden wollen, den Kreis der aktuellen Länder mit Beitrittsperspektive nicht erweitern werden und dass die Kommunikation mit der Bevölkerung in der EU und in den Kandidatenländern über Sinn und Zweck von Erweiterung und Beitritt wichtig ist. Damit wollte der Europäische Rat nochmals die Geschäftsgrundlage unter den 25 Mitgliedstaaten klären und ein politisches Signal an die Kandidatenländer geben. Der Europäische Rat bestätigte auch die neue Methodologie für die Beitrittsverhandlungen 2020, die der französische Staatspräsident Emmanuel Macron angestoßen hatte und damit im Rat und Europäischen Rat die Entscheidung über die Aufnahme von Verhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien verzögerte. Die internen Meinungsverschiedenheiten über die Erweiterungsverfahren wurden jedoch nicht durch den Europäischen Rat beigelegt, sondern im Zusammenspiel von Rat und Kommission.<sup>14</sup>

Mit Bezug auf den Westbalkan hat der Europäische Rat im Juni 2022 die Kommission, den Hohen Vertreter und den Rat ersucht, „die schrittweise Integration zwischen der Europäischen Union und der Region bereits während des Erweiterungsprozesses auf umkehrbare und leistungsorientierte Weise weiter voranzubringen“.<sup>15</sup> Es ist eine meisterhafte Formulierung, insofern sie Kontinuität (das Zitat „umkehrbar und leistungsorientiert“ greift zentrale Punkte aus der neuen Methodologie auf) mit einer angedeuteten Neuerung („schrittweise Integration“) dynamisiert („weiter voranzubringen“). Was darunter zu verstehen ist, ließ der Europäische Rat allerdings offen und reichte die Frage als „Hausaufgabe“ an Rat und Kommission weiter, was der typischen Arbeitsteilung der EU-Organe entspricht. Seither versuchen Rat, einzelne Mitgliedstaaten<sup>16</sup> und nicht zuletzt die Kommission, aus der Formel „schrittweise Integration“ ein Konzept und einen Umsetzungsplan zu entwickeln. Damit trat der Europäische Rat wieder stärker als politischer Leitliniengeber in Aktion. Mit Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die passive Phase seit der Osterweiterung 2004/2007 und dem Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei 2005 geendet. In diesen Jahren hatte sich der Europäische Rat kaum mit Erweiterungsfragen befasst und trat vor allem als „Notar des Stillstands“ auf, der die oft seitenlangen Schlussfolgerungen des Rats zu den sich dahinschleppenden Verhandlungsprozessen mit der Türkei und Ländern des Westbalkan billigte und vor sich herschob.

13 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung 2016 über die EU-Erweiterungspolitik, COM(2016) 715 final, 9.11.2016, S. 11; Rat der Europäischen Union: Outcome of the Council Meeting, 15536/16, 13.12.2016; Rat der Europäischen Union: Die Erklärung von Granada, 706/23, 6.10.2023.

14 Barbara Lippert: Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 437–448.

15 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 23./24.6.2022, EUCO 24/22.

16 CDU/CSU/SPD: Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, abrufbar unter: <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/Koalitionsvertrag-%E2%80%93-93-b-arrrierefreie-Version.pdf> (letzter Zugriff: 22.4.2025), S. 139, Zeilen 4461–4466.

### *Historische Entscheidungen und personelle Konstellationen*

Unter den EU-Organen hat der Europäische Rat – neben der Kommissionspräsidentschaft – den höchsten Grad an Personalisierung und kann der EU-Politik ein Gesicht verleihen. Mit dem hauptamtlichen Präsidenten an der Spitze des Europäischen Rats seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 hat sich dies nur verstärkt. Im Europäischen Rat kann die Persönlichkeit eines Staats- oder Regierungschefs in Kombination mit der Größe oder Ausstrahlung des jeweiligen Landes einen Unterschied machen und Dinge bewegen. Einzelne können durch ihre Initiativen oder Überzeugungskraft strategische Entscheidungen herbeiführen und damit politische Führung durch den Europäischen Rat ermöglichen. Einzelne können dort aber auch einen Konsens vereiteln und als Vetospieler auftreten.

Für Beobachter erschließt sich die herausgehobene Rolle Einzelner im Europäischen Rat vor allem, wenn dieser Entscheidungen von historischer Tragweite („history making decisions“)<sup>17</sup> fällt. Das trifft auf den Gipfel von Den Haag 1969 zu, weil dort u. a. der Startschuss für die erste Erweiterungsrunde fiel. Die Norderweiterung bezeugte die politische und wirtschaftliche Anziehungskraft der Integrationsgemeinschaft auf Länder Westeuropas und stärkte zugleich deren Potenzial. Hier wirkte sich der Wechsel im Amt des Staatspräsidenten von de Gaulle zu Georges Pompidou in Frankreich positiv aus, ebenso der Regierungswechsel in der Bundesrepublik Deutschland zur ersten sozial-liberalen Regierung unter Willy Brandt und Walter Scheel. Im Zeichen der friedlichen Neuordnung Europas nach dem Fall der Berliner Mauer standen der Gipfel von Dublin im April 1990 zur Integration der „neuen“ deutschen Bundesländer in die EG durch Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (Erweiterung ohne Beitrittsverhandlungen) und die Gipfel von Kopenhagen im Juni 1993 und im Dezember 2002 zur Weichenstellung bzw. zum Abschluss der ersten Osterweiterung 2004.

Im Vorfeld der deutschen Wiedervereinigung 1990 fand Bundeskanzler Helmut Kohl im Europäischen Rat die Unterstützung von Schlüsselpartnern für die Integration der fünf neuen Länder ohne Beitrittsverfahren. Wichtig waren das politische Kapital und das Vertrauen, das die Bundesrepublik Deutschland bzw. Bundeskanzler Kohl persönlich in die Waagschale warfen und so die Unterstützung der politischen Führungen in Spanien (Felipe González) und Frankreich (François Mitterrand) gewinnen konnte.<sup>18</sup> Die Lösung der deutschen Frage durch die Einbindung der erweiterten Bundesrepublik Deutschland in die EG mit neuer Integrationstiefe (Vertrag von Maastricht, 1993) und die Überwindung der auf der Konferenz von Jalta im Jahr 1945 vorbestimmten Teilung Europas waren geopolitische Ordnungsleistungen der EU.

Der Bundeskanzler und der französische Staatspräsident waren als dezidiert erweiterungsfreundliche bzw. -skeptische Mitglieder im Europäischen Rat diejenigen, auf die es in der Osterweiterung ankam. Der Europäische Rat tagte in Kopenhagen 2002 direkt im Anschluss an die Regierungskonferenzen der zehn Beitrittsländer. Die Staats-

<sup>17</sup> John Peterson/Elizabeth Bomberg: Decision-Making in the European Union, Basingstoke 1999, S. 10–16.

<sup>18</sup> So u. a. in der Darstellung von Jacques Delors: „Diese Stellungnahme des Europäischen Rates war die notwendige Vorbedingung für die Erweiterung der Gemeinschaft um die Ostdeutschen wie für die Fortführung der europäischen Integration.“ Siehe Jacques Delors: Realist und Visionär. Zur Europapolitik Helmut Kohls, in: Die Politische Meinung, April 2002, S. 71–77, hier S. 75.



und Regierungschefs behielten sich so die Schlussverhandlungen vor, bei denen es vor allem um das „Finanzpaket“ für die Erweiterung ging. Diesem stimmte Polen erst nach Zusicherung von 1 Milliarde Euro aus der von Bundeskanzler Gerhard Schröder vorgeschlagenen sogenannten Cash-Flow-Fazität zu.<sup>19</sup> Es waren also die Staats- und Regierungschefs, die das Verhandlungspaket unter dänischem Vorsitz schnürten und besiegelten.

In jüngerer Zeit gab es eine historische Entscheidung mit der Verleihung des Kandidatenstatus an die Ukraine. Im Juni 2022 beschloss die EU, ein Land aufzunehmen, das sich im Krieg gegen eine aggressive Nuklearmacht befindet. Diese Erweiterung wäre auch insofern eine Zeitenwende, als erstmals der Aufnahmeprozess Teil der Machtbildung der EU gegen Russland sein soll, von dem die größte Bedrohung für Frieden und Sicherheit der EU ausgeht. Bundeskanzler Olaf Scholz und Staatspräsident Macron hatten schon vor dem Europäischen Rat im Juni 2022 ihre ursprünglich zögerliche Haltung bezüglich einer Beitrittsperspektive aufgegeben,<sup>20</sup> sodass beim Treffen des Europäischen Rats der Kandidatenstatus für die Ukraine und die Republik Moldau und auch die europäische Perspektive für Georgien nicht mehr strittig waren. Ob, wie und wann die historische Entscheidung zur Aufnahme der Ukraine führen wird, wird in einem erheblichen Maß von externen Faktoren abhängen, d. h. dem Zeitpunkt und den Bedingungen für ein Ende des Kriegs gegen die Ukraine.

Die Frequenz der mindestens vierteljährlichen Treffen des Europäischen Rats trägt dazu bei, dass sich teils über Regierungswechsel hinweg bestimmte Rollen- und Präferenzmuster der Teilnehmenden herausbilden. Auf der Bühne des Europäischen Rats geht es den Mitgliedern, so darf vermutet werden, auch hinter verschlossenen Türen um den performativen Akt, wenn sie ihren „Peers“ – zum wiederholten Male – ihre bekannten Positionen darlegen und damit bekräftigen. In Erweiterungsfragen kam es bislang stets auf die Positionierung deutscher Kanzler im Zusammenwirken (Antrag Griechenlands) oder im Spannungsfeld mit dem französischen Präsidenten (Süd- und Osterweiterung) an. Im Europäischen Rat pochten vor allem die Niederlande (Ministerpräsident Mark Rutte) und bis 2022 auch die nordischen Staaten auf strikte Einhaltung der Beitrittskriterien und verzögerten Beschlüsse über den Status von Bewerbern oder zur Eröffnung von Verhandlungen. Lose Gruppen wie die „Friends of Western Balkans“ (Österreich, Kroatien, Tschechische Republik, Griechenland, Italien, Slowakei, Slowenien) setzen sich für eine rasche Aufnahme der Nachbarländer ein – so wie in der „Göttweig Declaration“, die sie vor der Sitzung des Europäischen Rats im Juni 2023 veröffentlichten.<sup>21</sup>

19 Barbara Lippert: Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1–2/2003, S. 7–15.

20 Agence Europe: Ukraine; France, Germany, Italy, and Romania support granting Kyiv EU candidate status, in: *Europe Daily Bulletin* Nr. 12973, 17.6.2022.

21 Außenminister von Österreich, Kroatien, Tschechien, Griechenland, Italien, der Slowakei und Slowenien: *Göttweig Declaration by the „Friends of the Western Balkans“*, 23.6.2023, abrufbar unter: [https://mzv.gov.cz/file/5114454/Friends\\_of\\_the\\_Western\\_Balkans\\_Gottweig\\_declaration\\_signed.pdf](https://mzv.gov.cz/file/5114454/Friends_of_the_Western_Balkans_Gottweig_declaration_signed.pdf) (letzter Zugriff: 24.2.2025).

### *Konstitutioneller Architekt von Erweiterung und Reformen*

Der Gipfel in Den Haag von 1969 stand unter dem Motto „Vollendung, Stärkung und Erweiterung“. Die Trias spiegelt wider, dass die Chiefs einen Zusammenhang zwischen Erweiterung und Stärkung der Gemeinschaft herstellten. Die Frage der Beitrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich platzierten sie als Teil einer breit angelegten strategischen Agenda für die Zukunft der Gemeinschaft. Seitdem ist im Europäischen Rat bei jeder größeren bevorstehenden Erweiterungsrunde über den Zusammenhang zwischen Erweiterungs- und möglichen Reformprozessen diskutiert worden. Letztere beziehen sich zumeist auf die Institutionen, Beschlussfassungsverfahren, den Haushalt und die ausgabenintensiven Politiken. Steht die Erweiterung auf der Tagesordnung, dann gibt das allen EU-Akteuren die Chance, ihre jeweilige Agenda zur weiteren Gestaltung der Union voranzutreiben. Deshalb wird die Erweiterung oft als reform- und tendenziell integrationsförderlicher Moment eingestuft.<sup>22</sup> Demgegenüber haben dezidiert erweiterungsfreundliche britische Regierungen eher eine Lockerung und Intergouvernementalisierung durch Erweiterung erwartet oder bezweckt. Die Reforminitiative geht zumeist von der Kommission im Zusammenwirken mit interessierten Mitgliedstaaten aus, so bei der Süderweiterung, der Osterweiterung und der Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR).

Das „Absorptionskriterium“ von Kopenhagen, also die Fähigkeit der EU neue Mitglieder aufzunehmen, ohne an Integrationskraft zu verlieren, kann in beide Richtungen gelesen werden: als Appell durch Reformen für die weitere Integrationsdynamik zu sorgen, aber auch als Warnung, dass die Aufnahme neuer Mitglieder den Integrationsprozess belasten und bremsen wird. Das Kriterium legten weder der Europäische Rat noch die Kommission so aus, dass es ohne vorhergehende Reformen keine Erweiterung geben könne. Zeitliche und inhaltliche Vorgaben bleiben implizit und unverbindlich. Das politische Kräftespiel zwischen Befürwortern einer EU-Reform vor der Erweiterung und denen, die die neuen Mitglieder ungeachtet oder auch ohne Reformen der EU aufnehmen möchten, dauert so lange, wie die Beitrittsverhandlungen selbst. Im Oktober 2023 wurde auf dem informellen Gipfel von Granada die Figur der doppelten Reife in folgende Formel gebracht: „Mit Blick auf eine erneute Erweiterung der Union müssen sowohl die EU als auch die künftigen Mitgliedstaaten bereit sein.“<sup>23</sup> Da die Fäden für Erweiterung und Reform im Europäischen Rat zusammenlaufen, kann er Aufträge zur schrittweisen Ausarbeitung der Prozesse an Kommission und Rat richten und dafür Leitplanken festlegen.

Sehr explizit geschah das bei der Osterweiterung mit dem von der Kommission erarbeiteten Reformprogramm Agenda 2000.<sup>24</sup> Allerdings blieb die EU mit den Vertragsän-

22 Daniel R. Kelemen/Anand Menon/Jonathan Slapin: Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 5/2014, S. 647–663; Laurent/Maresceau (Hrsg.): *The State of the European Union. Deepening and Widening*, 1998; Barbara Lippert: *Enlargement: the political and constitutional implications*, in: Fergus Carr/Andrew Massey (Hrsg.): *Public Policy and the New European Agendas*, Cheltenham/Northampton (USA) 2006, S. 99–131.

23 Rat der Europäischen Union: Die Erklärung von Granada, 2023; Europäischer Rat: *Schlussfolgerungen*, 2023.

24 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union*, KOM(97) 2000 endg., 15.7.1997.



derungen von Amsterdam und Nizza zur Vorbereitung auf die sogenannte „Big Bang“-Erweiterung 2004 unterhalb der selbst gesetzten Ziele. Deshalb wurde im Dezember 2001 der Laeken-Prozess zur Ausarbeitung eines Verfassungsvertrags einberufen, dessen Inkrafttreten an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte.

Die engste Verbindung von Reform und Erweiterung lag wohl bei der Süderweiterung um Spanien und Portugal und bei „enlargement without accession“,<sup>25</sup> nämlich der Aufnahme der fünf „neuen“ deutschen Bundesländer, vor. Die Süderweiterung stand im Kontext der ersten größeren Vertragsrevision, der Einheitlichen Europäischen Akte mit dem Binnenmarkt-Programm, der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, der Festschreibung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, zusammengehalten von einer übergreifenden Idee der Deregulierung. Die deutsche Wiedervereinigung wirkte als Katalysator für die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion neben der bereits avisierten Regierungskonferenz für eine Politische Union. Wie auch bei anderen symmetrischen Krisen, deren Effekte alle Mitglieder betreffen, begünstigt dies einen Reform- und Integrationsschub.<sup>26</sup>

Dass die Reformen nur selten mit der Erweiterung schritthalten, liegt auch am reaktiven Grundmuster der Erweiterungspolitik. Zuerst sind die Antragsteller am Zuge. Das bringt die EU in die Defensive, andererseits diktiert sie im Sinne der Erweiterungs doktrin die Spielregeln. So konnten die Mitgliedstaaten in allen Erweiterungs runden ihre materiellen Interessen und integrationspolitischen Ziele verfolgen. Grundsätzlich ist der Geist der Verträge erweiterungsfreundlich. Die EU-Spitzen haben den normativen Anteil an der Begründung von Erweiterung über die Jahre im Sinne einer politischen Selbstverpflichtung forciert. Daran hat auch der Europäische Rat seinen Anteil. Er erklärte über die vergangenen 50 Jahre immer wieder die Offenheit der EG bzw. der EU für neue Mitglieder und verbindet dies mit unterschiedlichen Erwartungen wie der Festigung der Demokratie in Europa, der Stabilität und Sicherheit sowie des Friedens auf dem Kontinent und der Stärkung der internationalen Position der EG bzw. der EU. Regelmäßig bettet er die jeweils jüngste Erweiterung in die nächste ein. Die Parole lautet: Fortsetzung folgt! Das galt z. B. für die politische Zusicherung an die Westbalkanländer in der Erklärung von Thessaloniki 2003 im Vorfeld der großen Osterweiterung. Das kann jedoch auch zu einem „rhetorical entrapment“<sup>27</sup> führen, mit dem die EU selbst den politischen Druck zur Aufnahme neuer Mitglieder erhöht.

## Grenzen der Rollen

Zwar kann der Europäische Rat in Fragen der Erweiterung und auch der Reform recht frei schalten und walten, aber ihm werden auch Grenzen gesetzt: durch andere Organe und seine eigene Arbeitsweise.

25 David Spence: Enlargement Without Accession: The EC's Response to German Unification, Royal Institute of International Affairs: RITA Discussion Paper 36/1991.

26 Christopher Preston: Enlargement and Integration in the European Union, London/New York 1997.

27 Frank Schimmelfennig: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 1/2001, S. 47–80, hier S. 72.

### *Politische Führung im Ratssystem*

Die politische Führung im Erweiterungsprozess liegt sowohl beim Europäischen Rat als auch beim Rat. Auf allen Ebenen führt die EU-Ratspräsidentschaft im Namen der Mitgliedstaaten die Verhandlungen mit den Bewerberstaaten, wobei die Mitgliedstaaten durch ihre (Außen-)Minister oder Botschafter vertreten sind. Sie bilden gemeinsam mit den Vertretern des Beitrittslandes eine Beitritts- bzw. Regierungskonferenz, auf der über die einzelnen Beitrittskapitel verhandelt wird. Der Europäische Rat ist *kein* Arbeitsorgan und deshalb nur punktuell in die Verhandlungen und den Erweiterungsprozess einbezogen. Allerdings hat er z. B. bei der Erweiterung um Portugal und Spanien auch sehr detailliert Vorgaben zu Übergangsregelungen im Agrarsektor gemacht.<sup>28</sup> Griechenland hatte förmlich einen Vorbehalt erklärt, dass es der Erweiterung nicht zustimmen werde, solange die Gemeinschaft keinen zufriedenstellenden Standpunkt zu den integrierten Mittelmeerprogrammen einnehme.<sup>29</sup>

### *Die einflussreiche Kommission*

Die politische Führung des Europäischen Rats wird begrenzt durch die starke operative und faktisch politische Rolle der Europäischen Kommission, vor allem im Kontext der Stellungnahmen und laufend im Rahmen der Heranführungsstrategie und ihrer Instrumente. Außerdem schlägt sie den Mitgliedstaaten vor, welche Verhandlungsposition sie gegenüber den Bewerbern einnehmen sollen, bspw. in Bezug auf Übergangsregelungen. Die Kommission lässt sich insbesondere davon leiten, was die Vereinbarungen für die künftige erweiterte EU bedeuten, während die Mitgliedstaaten kalkulieren, wie sich die Erweiterung auf ihren Status, vor allem im Hinblick auf finanzielle und machtpolitische Fragen auf EU-Ebene, auswirkt. Hierbei geht es nicht zuletzt um die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt und das relative Stimmengewicht im Rat.

Die immer stärkere Rolle der Kommission erzeugt auch Gegenwehr: Symptomatisch war der Vorstoß Macrons, der 2020 zur neuen Methodologie führte und das Ziel verfolgte, das Gewicht der Mitgliedstaaten im Verhandlungsprozess zu erhöhen, damit dieser „berechenbarer, glaubwürdiger und dynamischer gestaltet und einer stärkeren politischen Steuerung unterworfen wird“.<sup>30</sup> Seitdem haben die Mitgliedstaaten noch mehr Eingriffsmöglichkeiten durch ein kleinteiliges System von Benchmarks, die im Rat und AStV zahlreiche Veto-Optionen schaffen. Die Beitrittskandidaten, die im täglichen Geschäft vor allem mit der Kommission zu tun haben, wissen jedoch um die erhebliche Bedeutung des Europäischen Rats für die strategischen Entscheidungen und suchen privilegierte Zugänge zu ihm. Für sie sind Gipfelgespräche auf Augenhöhe mit Blick auf die innenpolitische Arena interessant, weil sie einen Reputationsgewinn darstellen können. Daher agieren sie vorzugsweise bilateral, wie von der Ukraine praktiziert und

28 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes über die Beratungen des Europäischen Rates, Tagung vom 21./22.3.1983.

29 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 3./4.12.1984.

30 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zur Erweiterung sowie zum Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Albanien und Republik Nordmazedonien, 7002/20, 25.3.2020, S. 3.

von der Türkei angestrebt, oder multilateral, wie es sich mit den EU-Balkan-Gipfeltreffen vor Treffen des Europäischen Rats abgespielt hat.<sup>31</sup>

### *Kein Streitschlichter und Konfliktbearbeiter*

Bei bilateralen Konflikten zwischen Kandidaten und Mitgliedstaaten (z. B. Griechenland und Bulgarien mit Nordmazedonien, Slowenien mit Kroatien) agiert der Europäische Rat schwach oder gar nicht. Er meidet die Rolle des Streitschlichters, die auch nicht vom Präsidenten des Europäischen Rats aktiv gesucht wird. Der Europäische Rat weist diese Aufgabe der Kommission zu. Ähnlich wie beim Verfahren nach Art. 7 EUV, das wegen der Gefahr einer Verletzung der EU-Werte nach Art. 2 EUV ausgerufen werden kann, wird der soziale und politische Druck auf andere Peers nicht gezielt eingesetzt, um ein angemessenes Verhalten zu befördern. So gelang es Mitgliedstaaten immer wieder, Verhandlungsprozesse anzuhalten, um ihre bilateralen Streitigkeiten mit Beitrittskandidatenländern vorzubringen und so zu europäisieren.<sup>32</sup> Der Europäische Rat konnte deshalb trotz einiger Neuerungen wie den Gipfeltreffen mit den Staats- und Regierungschefs der sechs Westbalkanländer keine wirksamen Impulse zur Dynamisierung der Beitrittsprozesse setzen.

Der Europäische Rat hatte 1999 in Helsinki eine Verbindung zwischen dem Beitrittsprozess Zyperns und der Lösung des Zypernkonflikts hergestellt, aber dies nicht zur Bedingung für eine Aufnahme gemacht. Griechenland hatte seine Zustimmung zum Abschluss der Verhandlungen mit den acht ostmitteleuropäischen Ländern an die gleichzeitige Aufnahme Zyperns trotz fortbestehender Teilung der Insel geknüpft. Nach der Aufnahme Zyperns hatte die EU noch weniger Einwirkungsmöglichkeiten auf die Konfliktparteien Zypern, Griechenland und Türkei; seitdem behindert und blockiert der Zypernkonflikt den Verhandlungsprozess mit Letzterer.<sup>33</sup> Die von Bundeskanzlerin Angela Merkel geführte Bundesregierung versagte sich ein Veto und hielt an der Zustimmung der rot-grünen Vorgängerregierung zu Beitrittsverhandlungen mit der Türkei fest, obwohl die Unionsparteien CDU/CSU eine Alternative zur Mitgliedschaft präferierten.<sup>34</sup>

Je länger die Verhandlungen dauern, desto mehr werden sie zu einer Wette auf die Zukunft und verlieren an richtungsweisender Kraft. Nach de Gaulle gab es keinen Fall, in dem die EU den Willen und die Kraft gefunden hätte, ihrerseits aus Verhandlungen auszusteigen und sie für beendet oder gescheitert zu erklären. Gleichfalls hat weder ein Mitgliedsland seine Zustimmung im Rat zu einem Beitrittsvertrag verweigert, noch ist ein Ratifizierungsprozess in einem Mitgliedstaat gescheitert. Es ist fraglich, ob sich diese

31 Vgl. bspw. Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU mit der Türkei am 18. März 2016; Gipfeltreffen der EU und der Ukraine am 3. Februar 2023; Gipfeltreffen der EU mit den Führungsspitzen des Westbalkans am 18. Dezember 2024.

32 Christophe Hillion: *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, Swedish Institute for European Policy Studies: SIEPS Report 6/2010.

33 Thanos Dokos et al.: *Greek-Turkish Relations and the Cyprus dispute: impact on Turkey-EU scenarios*, Center for International Affairs: FEUTURE Online Paper 27/2018, S. 28–31; Hillion: *Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, 2010; Funda Tekin: *Differentiated Integration: An Alternative Conceptualization of EU–Turkey Relations*, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): *EU–Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies*, Cham 2021, S. 157–181.

34 Barbara Lippert: *Die Bundesrepublik Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union*, in: Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.): *Deutsche Europapolitik. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden 2024, S. 427–443.

positive Bilanz angesichts harter Blockierer und Referenda in Mitgliedstaaten fortschreiben lässt.

Um diese „Bilateralisierungen“ zu minimieren, schlägt etwa Christophe Hillion vor, dass der Europäische Rat bzw. die Mitgliedstaaten nur die Beschlüsse zum Beginn und Abschluss der Verhandlungen einstimmig fassen müssen.<sup>35</sup> Die übrigen Beschlüsse zur Eröffnung und Schließung von Kapiteln und Clustern sollten als Implementierung eines Mandats aufgefasst werden und der qualifizierten Mehrheitsentscheidung unterliegen. Damit könnten Blockaden einzelner Mitgliedstaaten weniger Einfluss haben und Verhandlungen kürzer und geradliniger verlaufen. Tatsächlich befasst sich der Europäische Rat gegenwärtig mit vielen Zwischenschritten und fasst dazu Beschlüsse.<sup>36</sup>

### *Überforderung durch die Kandidatur der Türkei*

Die Türkei stand aus mehreren Gründen relativ häufig auf der Tagesordnung des Europäischen Rats. Zunächst vor allem, weil es bis zur Entscheidung 2005 nationale Regierungen gab, die dagegen waren, Verhandlungen mit der Türkei zu eröffnen und einen positiven Beschluss zumindest hinauszögern wollten. Dazu gehörten damals Frankreich, Österreich, Italien, Deutschland und Zypern. Die erste Hürde wurde 1999 in Helsinki genommen, als unter dem Eindruck des Kosovo-Kriegs der Türkei der Kandidatenstatus angetragen wurde. Folgende Konstellation begünstigte den Durchbruch in der umstrittenen Frage, der Türkei den Kandidatenstatus zu verleihen: die neu gewählte rot-grüne Regierung in Deutschland (Gerhard Schröder/Joschka Fischer), die größere Offenheit Frankreichs unter Präsident Jacques Chirac, Griechenlands Ministerpräsident Konstantinos Simitis sowie die Bewertung der Erweiterung als außen- und sicherheitspolitisches Instrument vor dem Hintergrund des Kosovo-Krieges. Es blieb einmalig, dass der für Erweiterung zuständige Kommissar Günter Verheugen und der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, während dieses Gipfeltreffens nach Ankara geschickt wurden, um der Regierung von Mustafa Bülent Ecevit zu versichern, dass sein Land wie die anderen Bewerber behandelt würde und keine zusätzlichen, über die Kopenhagener Kriterien hinausgehenden Forderungen erfüllen müsse.<sup>37</sup> Der Konsens unter den EU-Staaten blieb allerdings brüchig. Die Hürde zur Verhandlungseröffnung wurde erst im Oktober 2005 genommen. Dieses Zieldatum hatte der Europäische Rat im Dezember 2004 genannt, als er befand, die Türkei erfülle die politischen Kriterien hinreichend.<sup>38</sup> Erst am Ende einer 30-stündigen Marathonsitzung fanden die Außenminister im Oktober 2005 eine Kompromissformel für das Verhandlungsmandat. Danach sei das Ziel der Verhandlungen der Beitritt, auch wenn der Ausgang der Verhandlungen offen

35 Christophe Hillion bei der Konferenz des Swedish Institute for European Policy Studies am 27. September 2024: Making Enlargement Work, Again, Panel 2. Process – The EU's transformational impact on candidate states – is it enough?, abrufbar unter: <https://sieps.se/en/seminars/past-seminars/2024/making-enlargement-work-again/> (letzter Zugriff: 25.2.2025).

36 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2023.

37 Barbara Lippert: Turkey as a Special and (Almost) Dead Case of EU Enlargement Policy, in: Wulf Reiners/Ebru Turhan (Hrsg.): EU-Turkey Relations. Theories, Institutions, and Policies, Cham 2021, S. 267–293.

38 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Tagung vom 16./17.12.2004, 16238/1/04.

bleibe.<sup>39</sup> Österreich zog seine Forderungen zurück, auch Alternativen zum Beitritt zu erwähnen. Die österreichische Regierung war dadurch besänftigt worden, dass der Rat gleichzeitig die Verhandlungen mit Kroatien eröffnete. In den laufenden Verhandlungen konnte der Europäische Rat nicht als Problemlöser auftreten, insbesondere nicht mit Blick auf den andauernden Zypernkonflikt.

Seit 2015 wächst dann das Interesse der EU an Absprachen mit der Türkei, weil diese helfen soll, Menschen aus Syrien und anderen Kriegsgebieten davon abzuhalten, über die Türkei weiter nach Europa und in EU-Staaten zu flüchten. Gegenwärtig spielt die Türkei eine eigenständige Rolle in der Kriegs- und Konfliktzone Russland/Ukraine/Südkaucasus und in der Schwarzmeerregion. Dabei handelt es sich vorrangig um außen- und sicherheitspolitische Themen, die der Europäische Rat nicht in einen direkten Zusammenhang mit den seit 2018 eingefrorenen Beitrittsverhandlungen stellt. Mittlerweile fast 40 Jahre – seit 1987 – befasst sich der Europäische Rat mit dem Beitrittsgesuch der Türkei und kommt damit nicht zu Rande. Das liegt nicht nur an den innenpolitischen Verhältnissen in der Türkei, sondern auch daran, dass hier ein souveränitätsbewusster Staat beitreten will, der die Kräfteverhältnisse in der EU (und im Europäischen Rat) beträchtlich verändern würde. Der nächste Kandidat dieser Gewichtsklasse hinsichtlich Größe, Lage und Souveränitätsverständnis ist die Ukraine.

In den Verhandlungsrahmen ist der Rat als das Beschlussorgan ausgewiesen, das Verhandlungen mit Kandidaten suspendieren oder abbrechen kann. Dazu ist Einstimmigkeit erforderlich, was dann auch für die Wiederaufnahme gelten würde. Auch deshalb wurden die Verhandlungen mit der Türkei nicht offiziell suspendiert. Bislang gab es nur politische Übereinkünfte im Rat, Verhandlungen faktisch einzufrieren, also ruhen zu lassen. Das segnete der Europäische Rat dann in seinen Schlussfolgerungen zwar ab, äußerte sich jedoch darüber hinaus nicht dazu. Im Fall von Georgien war das anders. Hier stellte der Europäische Rat offiziell fest, dass der Beitrittsprozess faktisch zum Stillstand gekommen ist.<sup>40</sup>

## Ausblick: Europäischer Rat und Gesamteuropa

Der Europäische Rat reflektiert die beiden allgemein von den EU-Organen geteilten Arbeitshypothesen, wonach Erweiterung *erstens* eine Entwicklungsperspektive ist, die für alte und neue Mitgliedstaaten einen Gewinn darstellt, und *zweitens*, dass Erweiterung und Reformen harmonische Prozesse sind, die sich wechselseitig verstärken. In einem sicherheitspolitisch prekären Umfeld, bedingt durch den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, bekräftigt der Europäische Rat diese Grundüberzeugungen. Dabei nutzt er seine Flexibilität und Gestaltungsspielräume. So reagierte er trotz vieler Vorbehalte in den Mitgliedstaaten konstruktiv auf die Initiative zur Schaffung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) 2022. Dieses informelle Diskussionsforum zu den geopolitischen Herausforderungen Europas versammelt angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine die europäischen Staats- und Regierungschefs aus mehr als 40

39 Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen: Negotiation Framework Turkey, 3.10.2005, abrufbar unter: [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/0ec64f71-0941-412e-a0d5-acf4b41093b1\\_en?filename=st20002\\_05\\_tr\\_framedoc\\_en.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/0ec64f71-0941-412e-a0d5-acf4b41093b1_en?filename=st20002_05_tr_framedoc_en.pdf) (letzter Zugriff: 1.4.2025).

40 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Tagung vom 27.6.2024, EUCO 15/24.

Ländern. In seinen Schlussfolgerungen definierte der Europäische Rat die Leitplanken und Bedingungen für die Beteiligung der EU-Mitgliedstaaten und Organe sowie die inhaltliche Ausrichtung. Demnach spielt bei den halbjährlichen Treffen der jeweilige Ratsvorsitz den Ko-Gastgeber (mit dem Präsidenten des Europäischen Rats) im Wechsel mit einem Nicht-EU-Staat. Im Anschluss an den EPG-Gipfel ruft der Präsident des Europäischen Rats die Staats- und Regierungschefs zu einem informellen Treffen zusammen. Die EPG soll weder einen institutionellen Unterbau erhalten noch ein politisches Gravitationszentrum neben dem Europäischen Rat werden.

Die EPG kann zumindest zeitweise nützlich sein als eine gesamteuropäische geopolitische Plattform für den informellen Austausch. Das ist ein Format, über das die EU nicht verfügt. Vor allem aus Sicht von europäischen Drittstaaten macht es einen Unterschied, ob man als Gast zu Sitzungen des Europäischen Rats eingeladen wird oder „auf Augenhöhe“ in der EPG über dieselben Themen spricht.<sup>41</sup> In den Europäischen Rat wurden gelegentlich und je nach Agenda Regierungschefs von europäischen Drittstaaten eingeladen, so beim informellen Europäischen Rat im Februar 2025 der britische Premierminister Keir Starmer. Nahezu regelmäßig lädt der Präsident des Europäischen Rats den ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj ein, zu den Mitgliedern zu sprechen und mit ihnen zur Lage in der Ukraine zu beraten. Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat den Stein ins Rollen gebracht.

Diese Praxis ist jedoch eine gänzlich andere Sache als ein ständiger erweiterter tagender Europäischer Rat. Ein solcher Erweiterter Europäischer Rat (EER) soll – so der Vorschlag – eingerichtet werden, um die EU-Erweiterung voranzutreiben, das positive Momentum also wachzuhalten.<sup>42</sup> Daraus ergäben sich aber auch einige Spannungsmomente mit anderen Funktionen und Dossiers des Europäischen Rats, der trotz seiner Besonderheiten ein Organ ist, das rundum in das politische System und die europäischen Verträge eingebettet ist. Aber sowohl die EPG als auch Überlegungen zu einem EER zeigen, dass die neue Bedrohungslage und Blockbildung in Europa den Anstoß geben, bestehende Institutionen, Organe und Formate in ihren Funktionen zu überdenken, ihre Mitgliedschaft zu erweitern oder durch neue Formate zu ergänzen. Der Europäische Rat wird, wie die EU insgesamt, von diesen Veränderungen nicht unberührt bleiben.

41 Barbara Lippert: Die Europäische Politische Gemeinschaft: multilaterale Koordination und differenzierte Integration in „Wider Europe“, in: *integration* 2/2023, S. 180–189.

42 Ulrich Schneckener/Sebastian Schäfer: Russlands Angriff auf Europas Sicherheitsordnung: Zeit für einen „Erweiterten Europäischen Rat“?, in: *integration* 3/2024, S. 263–271.