# 2. Die Institutionen der Europäischen Union

# Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Von zentraler Bedeutung für eine dynamische Analyse der europäischen Integration ist die Frage nach der Entwicklung der institutionellen Architektur: In welche Richtung entwickelt sich das politische System der Europäischen Union (EU) als Ganzes und wie ist es um das Gleichgewicht[1] zwischen den institutionellen Akteuren bestellt? Ein Blick auf das erste Jahr im zweiten institutionellen Zyklus nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags seit 2009 zeigt eine Reihe unterschiedlicher Phänomene. Sei es die Neubesetzung von EU-Spitzenämtern, die Antworten auf die erneute Eskalation der Griechenland-Krise oder auf die außenpolitische Herausforderung im Russland-Ukraine-Konflikt: Das zweite Halbjahr 2014 und das erste Halbjahr 2015 boten zahlreiche politische Ereignisse, die auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen und die Konfiguration der Machtkonstellation der beteiligten Akteure gewirkt haben.

Die sich aus Kooperation und gleichzeitigem Wettbewerb der EU-Institutionen ergebende Systemausrichtung der Union lässt sich unter Berücksichtigung „supranationaler" und „intergouvernementaler" Elemente in verschiedenen Modellen[2] kontrastieren: In einem Modell kann der Europäische Rat als zentrale Lenkungsinstanz an der Spitze des EU-Gefüges verstanden werden. Die anderen Institutionen dienen diesem „Prinzipal"[3] als Werkzeuge zur Verwicklung der Ziele der Staats- und Regierungschefs. Alternativ kann das institutionelle Zusammenspiel auch im Sinne eines parlamentarischen Systems gesehen werden, in dem das Gesetzgebungsverfahren unter Mitwirkung von Kommission, Parlament und Rat den Kern des inter-institutionellen Zusammenspiels bildet. Eine dritte Interpretation begreift die systemische Ausrichtung der Europäischen Union als bi-polaren Wettbewerb, in dem Europäischer Rat und Parlament als wichtigste Gegenspieler um Macht und Führung im EU-System ringen, moderiert durch die Kommission. Abhängig von Problematik und Politikfeld ist auch eine parallele Entwicklung der drei konkurrierenden Modelle möglich.

---

1 Zum Begriff der „institutional balance" siehe auch Jörg Monar: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: Europäische Kommission (Hrsg.): The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists, Brüssel 2011, S. 1-22, sowie Jean-Paul Jacqué: The Principle of Institutional Balance, in: Common Market Law Review 41/2004, S. 383-391.

2 Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S.47-52, hier S. 51-52. Siehe auch Wolfgang Wessels: The European Council, Basingstoke, 2016, hier Kapitel 6.

3 Zum Prinzipal-Agent-Modell siehe unter anderem Hussein Kassim/Anand Menon: The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?, in: Journal of European Public Policy 1/2003, S. 121-139; Mark A. Pollack: The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford 2003.

**Die Neubesetzung von Spitzenämtern**

Um zu klären, welchen Einfluss Zusammenarbeit und Auseinandersetzung zwischen den Institutionen für das relative Macht- und Zuständigkeitsgefüge auf europäischer Ebene hatten, gilt es zunächst einen Blick auf die Neubesetzung zentraler Posten im EU-System zu werfen, die nach Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags erstmals anstand. Die neu formierte Kommission unter dem Präsidenten Jean-Claude Juncker, der neue Präsident des Europäischen Rats und der Eurogruppe Donald Tusk sowie die neue EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini stellen dabei zentrale Akteure des nächsten institutionellen Zyklus dar.

Die Besetzung der Europäischen Kommission nahm 2014 ihren Anfang in einem Machtkampf zwischen Parlament und Europäischem Rat um die Kür des Kommissionspräsidenten. Mit der Durchsetzung des Prinzips, dass der Spitzenkandidat der größten Parlamentsfraktion erste Wahl für die Besetzung des Postens des Kommissionspräsidenten sein sollte, wurde ein Verfahren erprobt, das den Entscheidungsspielraum des Europäischen Rats, dem es traditionell zustand, den Präsidentschaftskandidaten vorzuschlagen, empfindlich einschränkt.[4] Nachdem Juncker im Juni 2014 gegen die Stimmen der Regierungschefs Großbritanniens und Ungarns vom Europäischen Rat nominiert worden war, nahm er auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kommissionsmitglieder eine neuartige Organisation der Kommission in Angriff. Dabei entwarf er nicht nur erstmalig durch die Schaffung von sieben übergeordneten Vizepräsidenten eine formelle Hierarchie unter den Kommissaren, er organisierte das Kollegium zudem in einer Matrix-Struktur, bei der sich verschiedene Koordinationsgruppen überschneiden.[5] Auf diese Weise versuchte Juncker nicht nur eine Balance zwischen Kommissaren der kleinen und der großen Mitgliedstaaten zu finden, sondern auch die zum Teil schwierigen von den Mitgliedstaaten nominierten Personalia sinnvoll einzubinden. Dass dabei einige Zuordnungen Junckers kritisch gesehen wurden, wurde bei den ‚Hearings' der Kandidaten im Europäischen Parlament deutlich. Die Parlamentarier unterzogen den Nominierten aus dem Vereinigten Königreich einer außerordentlichen zweiten Befragung, bestanden auf einer Zuständigkeitsänderung für den ungarischen Vertreter und bewirkten durch ihre Kritik, dass eine slowenische Kandidatin ihre Kandidatur zurückzog.[6] Das Resultat war, dass die Mitglieder der Kommission zwar von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und das Kollegium als Ganzes formal vom Europäischen Rat ernannt wurde, dass das Parlament jedoch sowohl bei der Besetzung des Präsidentenpostens als auch bei der Zusammensetzung erheblichen Einfluss geltend machen konnte.

Mit gleich vier ehemaligen Regierungschefs und 17 ehemaligen Ministern ist die Kommission prominent zusammengesetzt. Da Juncker sich selbst noch weiter an die Spitze der Kollegiums setzte, als sein Vorgänger es tat, wurde das Prinzip der Kollegialität (Art.17 EUV), die dem der Kommissionspräsident die Rolle eines „primus inter pares" zuschreibt, noch stärker ausgehöhlt, als es im Lissabonner Vertrag bereits angelegt war.

4 Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2014, Baden-Baden 2014, S. 63-72; Yvonne Nasshoven: The Appointment of the President of the European Commission, Baden-Baden 2011.

5 Nicolai von Ondarza: Struktur- und Kulturwandel in Brüssel, SWP-Aktuell 65/2014; Maria Jepsen: New European Commission, new start?, in: Transfer: European Review of Labour and Research 2/2015, S. 243–245, hier S. 244. Siehe auch Jean-Claude Junckers individuelle „Mission Letters" an die Mitglieder der Kommission, Europäische Kommission: Die Kommissare, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission/2014-2019_de (letzter Zugriff: 29.10.2015).

6 Siehe den Beitrag zur Europäischen Kommission in diesem Band.

Gleichzeitig weisen die inhaltliche Prioritätensetzung entlang der Rede Junckers vom 15. Juli 2015 vor dem Parlament und die Neuerungen bezüglich der zentralisierten Arbeitsweise der Kommission in Ausrichtung auf den Präsidenten und den ersten Vizepräsidenten Frans Timmermanns den Weg für eine mögliche Weiterentwicklung der Kommission zu einem kohärenteren und politischeren Gremium im Sinne einer „europäischen Regierung". Da der Europäische Rat sich selbst aufgetragen hat, noch in dieser Legislaturperiode zu überprüfen, ob auch in Zukunft jeder Mitgliedstaat einen Kommissar stellen soll, könnte die Neuordnung Junckers auch den Anfang einer grundlegenden Reform des Kommissionsaufbaus dargestellt haben.[7] Dabei darf jedoch auch nicht übersehen werden, dass die neue Kommission sich auf Druck der Mitgliedstaaten[8] dazu verpflichtet hat, sich in Zukunft auf „besseres Regieren" zu konzentrieren und insgesamt deutlich weniger Output zu generieren.[9] Zudem wurde das Vorschlagsverfahren für neue Rechtssetzung durch die Einführung von Fahrplänen („Roadmaps") und Folgeabschätzungen („Inception Impact Assessments") zur Beteiligung von Interessenträgern und ein standardmäßig vorgeschaltetes öffentliches zwölfwöchiges Konsultationsverfahren entschleunigt. Es bleibt zu prüfen, ob diese Vorgaben für die neue Kommission in Zukunft einen Effekt zeigen.

Im Vergleich zur Besetzung der Kommission erfolgte die Ernennung Tusks als Nachfolger Herman van Rompuys auf dem Posten des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats relativ geräuschlos. Als ehemaliger Premierminister und Vertreter eines 2004 beigetretenen Mitgliedstaates schien er über das Profil zu verfügen, um unter den Staats- und Regierungschefs kompromissfähig zu sein und der Rolle als ehrlicher Makler gerecht werden zu können.[10] Seine Nominierung erfolgte nicht zuletzt unter dem Eindruck des Ukraine-Russland-Konflikts und setzte ein Signal für die ob der militärischen Aktivitäten in unmittelbarer Nachbarschaft besorgten mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder. Folgerichtig legte Tusk, wenn auch öffentlich sehr zurückhaltend, seinen ersten Schwerpunkt im Unterschied zu van Rompuy zunächst vor allem auf die außenpolitischen Herausforderungen im Osten und weniger auf die Staatsschuldenkrise.[11] Gleichwohl übernahm er von van Rompuy auch den Vorsitz für den Euro-Gipfel, sodass dieses Gremium der Eurozonenländer auf höchster politischer Ebene nun erstmalig von einem Vertreter aus einem Nicht-Euro-Staat geführt wird. Durch die angespannte Situation in Griechenland im Sommer 2015 kam Tusk nach Amtsübernahme im Juni und Juli 2015 dann auch gleich drei Mal dazu, diesem Gremium vorzusitzen.

Die Neubesetzung der Spitzenposten wurde komplettiert durch die ehemalige italienische Außenministerin Mogherini als Nachfolgerin Catherine Ashtons auf der Position der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Da Mogherini zugleich als Vizepräsidentin der Kommission fungiert, war ihre Nominierung durch den Europäischen Rat und ihre Prüfung durch das Parlament auch entscheidend für den Aufbau des Kommissionskollegiums als Ganzes. Innerhalb der Kommission vermochte sie auch bereits neue Ansätze zu etablieren, wie beispielsweise das monatliche Treffen der mit den EU-Außenbeziehungen befassten Kommissionsmitglieder, die der Vorbereitung des Außenminister-

7 Siehe den Beitrag zum Rat der Europäischen Union in diesem Band.

8 Europäischer Rat: Tagung vom 26./27. Juni 2014. Schlussfolgerungen, EUCO 79/14.

9 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU, COM (2015) 215.

10 Siehe dazu auch Wessels: The European Council, 2016, hier Kapitel 7.

11 Siehe den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.

rats dienen. Diese Maßnahme könnte einen Versuch darstellen, die Kommission stärker in die intergouvernemental geprägte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einzubinden.[12] Parallel versuchte sich Mogherini auch an einer Belebung der Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in dem sie an den Treffen der Verteidigungsminister teilnahm und diese auch leitete. Schließlich machte sich ihr Versuch eines Neuanfangs nach der oft glücklosen Ashton in den Strukturen innerhalb des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) bemerkbar, wenn auch eine weitreichendere Prüfung des Dienstes erst für Ende 2015 geplant ist.[13]

Wenn es auch für ein Fazit der Auswirkungen der Neubesetzung der EU-Spitzenposten auf das institutionelle Zusammenspiel noch zu früh ist, lässt sich bereits festhalten, dass das Gesamtpaket der verschiedenen Personalien mit der Absicht geschnürt wurde, wie in der Vergangenheit einen Kompromiss zwischen verschiedenen Faktoren zu finden. So wurden mit dem Kommissionspräsidenten Juncker, dem Parlamentspräsidenten Martin Schulz, dem Präsidenten des Europäischen Rats Tusk und der Hohen Vertreterin Mogherini Repräsentanten neuer wie auch alter Mitgliedstaaten in einer geographischen Verteilung gefunden, die auch in der Alters- und Geschlechterverteilung einigermaßen ausgewogen ist. Zudem enthält die Besetzung eine parteipolitische Balance, bei der Juncker und Tusk das konservative und Schulz und Mogherini das sozialdemokratische Lager vertreten.

**Krisenmanagement im Innern: Griechenland und Eurozone**

Trotz der personellen und strukturellen Neuerungen folgte das politische Geschäft innerhalb der institutionellen Architektur bereits eingeübten Mustern, als bekannte Themen auf die politische Agenda zurückdrängten, insbesondere die griechische Staatsschuldenkrise und die Diskussionen um einen Austritt Griechenlands aus der Eurozone. Eine zum Teil heftig geführte politische Auseinandersetzung entspann sich auf Ministerebene in der Eurogruppe und wurde schließlich in mehreren Euro-Gipfeln der Staats- und Regierungschefs fortgesetzt, wobei die Kommission und insbesondere ihr Präsident die Rolle eines Vermittlers zu übernehmen versuchten. Es bedurfte jedoch letztlich eines Verhandlungsmarathons auf höchster politischer Ebene, um eine Einigung über ein weiteres Hilfspaket für Griechenland zu erzielen, ohne das nicht nur mit weitreichende Konsequenzen für die Währungsunion, sondern auch für das EU-Gefüge insgesamt zu rechnen gewesen wäre.

Angesichts dieser Spannungen gerieten Überlegungen zu einer weiteren Reform der Eurozone in den Hintergrund. Die „Analytische Note" Junckers zur Vorbereitung weiterer Anpassungen konnte die Diskussion ebenso wenig befördern wie der „Bericht der fünf Präsidenten", verfasst von den Präsidenten der Kommission, des Europäischen Rats, der Eurogruppe, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Parlaments, zur schrittweisen „Vollendung" der Wirtschafts- und Währungsunion.[14] Letzterer Bericht schlug eine weitere Integration der Eurostaaten vor, blieb jedoch ohne sichtbares Reformergebnis. Grund

12 Niklas Helwig: Fine-tuning EU foreign policy. A joint approach between the new Commission and the European External Action Service?, in: The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 2015, S. 8.

13 Rat der Europäischen Union: Beratungsergebnisse. Schlussfolgerungen des Rates zur Überprüfung des EAD. Brüssel, 17. Dezember 2013, Dok. 17973/13. Siehe auch Nicole Koenig: Neuausrichtung des Auswärtigen Handelns der EU: Potenzial und Grenzen, Jacques Delors Institut Berlin, Policy Paper 125, 3.2.2015 sowie den Beitrag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in diesem Band.

14 Siehe den Beitrag zur Europäischen Kommission in diesem Band und The Economist: The Greek crisis – So, we meet again, 11.7.2015.

dafür waren neben der Krise auch divergierende Überzeugungen unter den Mitgliedstaaten bezüglich der richtigen Balance zwischen nachhaltiger Fiskalpolitik, Haushaltssouveränität und neuen Vergemeinschaftungsschritten, zum Beispiel im Sinne einer „Transferunion".[15] Immerhin ist die Weiterentwicklung der Bankenunion, als deren erste Säule 2013 eine einheitliche Bankenaufsicht (in Kraft seit Herbst 2014) und als zweite Säule 2014 ein einheitlicher Bankenabwicklungsfonds (in Kraft seit Anfang 2015) vereinbart worden; ein weitreichendes Ergebnis institutioneller Reformpolitik, das zu einer erneuten Aufwertung der Rolle der EZB geführt hat.

Die EZB erfuhr darüber hinaus eine zusätzliche Stärkung durch das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf das OMT-Programm zu geldpolitischen Outright-Geschäften. Dabei handelt es sich um eine im September 2012 angekündigte Maßnahme der EZB, Staatsanleihen von Mitgliedstaaten im Euroraum auf dem Sekundärmarkt – also nicht direkt vom Staat selbst – ohne vorab definierte quantitative Limitierung aufzukaufen.[16] Das OMT-Programm stellt letztlich das Instrument zur Umsetzung der Ankündigung des EZB-Präsidenten Mario Draghi vom Juli 2012 dar, „alles Erforderliche zu tun, um den Euro zu erhalten". In seiner Antwort auf das Vorabentscheidungsersuchen seitens des Bundesverfassungsgerichts – ein Novum in der europäischen Rechtsgeschichte – urteilte der Gerichtshof, dass die Unionsverträge das Europäische System der Zentralbanken zu einer solchen Maßnahme berechtigen, da das Ankaufprogramm nicht Bestandteil der Wirtschafts-, sondern der Währungspolitik mit dem Ziel sei, die Preisstabilität zu sichern.[17]

Das OMT-Programm wurde bislang noch für keinen Mitgliedstaat angewendet, jedoch erfolgt seit Januar 2015 ein Ankauf von Staatsanleihen im Rahmen des „Expanded Asset-Purchase Programme" (EAPP) der EZB im Umfang von 60 Mrd. Euro monatlich. Das Programm soll bis mindestens September 2016 laufen und wird ein Volumen von insgesamt über einer Billion Euro haben. Es dient offiziell dem Zweck, der Deflationsgefahr in der Eurozone zu begegnen, führte darüber hinaus aber auch zu einer Schwächung des Euros gegenüber anderen Währungen und damit zu einer kurzfristigen Verbesserung der Wettbewerbslage der Euroländer. Beide Programme, OMT und EAPP, stellen im Euroraum beispiellose Vorgänge dar, die zu einem noch einmal aufgewerteten Machtprofil der EZB im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beitragen.

**Auswärtiges Krisenmanagement: Ukraine-Russland und Naher Osten**

Im außenpolitischen Bereich war die Europäische Union bereits seit Frühjahr 2014 infolge der russischen Besetzung der Krim besonders intensiv mit den Ereignissen in der Ukraine beschäftigt. Der Konflikt zwischen pro-russischen Separatisten im Osten des Landes und der ukrainischen Führung wurde auch im vergangenen Jahr zum prägenden Thema mit Auswirkungen auf das institutionelle Zusammenspiel der Europäischen Union.

In diesem Zusammenhang kann erstens festgehalten werden, dass die Europäische Union an ihrer geschlossenen Sanktionspolitik gegenüber Russland festhielt, ohne dass sich interne Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten Bahn brachen. In

15 Siehe den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.

16 Europäische Zentralbank: Technical Features of Outright Monetary Transactions, Pressemitteilung 6. September 2012, abrufbar unter: https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html (letzter Zugriff: 29.10.2015).

17 Gerichtshof der Europäischen Union: Rechtssache C-62/14 vom 16. Juni 2015, Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverfassungsgerichts – Deutschland.

diesem Rahmen kam es besonders dem Europäischen Rat zu, in mehreren Sondersitzungen die einheitliche Linie zu bestimmen, wenn die Beschlüsse zu Sanktionen und Stellungnahmen letztlich formell durch den Rat erfolgten.[18] Angesichts der unterschiedlichen Interessenlagen innerhalb der Europäischen Union ist die gemeinsame Linie durchaus als Erfolg im Sinne einer EU-Außenpolitik „mit einer Stimme" zu verstehen.[19]

In seiner Abstimmung baute der Europäische Rat nicht zuletzt auf dem zweiten Minsker Abkommen auf, das im Februar 2015 als Versuch zur Beendigung der militärischen Auseinandersetzung geschlossen wurde. An den Verhandlungen waren die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Präsident des Europäischen Rats nicht beteiligt. Vielmehr kam der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französische Staatspräsidenten François Hollande die Aufgabe zu, in der sogenannten Vierer-Gesprächsrunde des „Normandie-Quartetts" mit dem russischen und dem ukrainischen Präsidenten nach Lösungen für den Konflikt zu suchen.

Angeführt vom deutsch-französischen Gespann war die Europäische Union also durchaus in der Lage, eine einheitliche Außenpolitik in Reaktion auf die Ukraine-Krise zu betreiben und in Form des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft in Riga im Mai 2015 auch die gemeinsame Osteuropa- und Südkaukasuspolitik fortzuführen. Allerdings gelang es den Staats- und Regierungschefs nicht, die bereits lange geforderte neue gemeinsame Außen- und Sicherheitsstrategie zu beschließen, deren Vorlage auf Juni 2016 verschoben wurde.[20] Hier zeigt sich, dass der Fähigkeit zum unmittelbaren gemeinsamen Krisenmanagement derzeit noch eine fehlende Fähigkeit zu einer konzeptionell-strategischen Ausrichtung gegenübersteht, an der auch die Neubesetzung der außenpolitischen Schlüsselposten in der Europäischen Union nichts zu ändern vermochte. So konnten sich die Mitgliedstaaten auch nicht mit den neuen Sprechern auf eine echte im Lissabonner Vertrag ausgeschilderte „Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik" einigen.

Ein ähnliches Bild ergab sich auch für den Umgang mit der Irak- und Syrienkrise. Zwar verurteilten die Mitgliedstaaten einhellig das Vorgehen der syrischen Regierung und die Operationen des sogenannten „Islamischen Staats" (IS), traten auch offiziell als Europäische Union der „weltweiten Koalition gegen den IS" bei und versammelten sich im September 2015 schließlich zu einem Sondergipfel zur Bewältigung der Flüchtlingskrise, doch fehlt es nach wie vor an einer umfassenden und nachhaltig verfolgten EU-Strategie für das Konfliktgebiet und den Nahen Osten als Ganzes.

### Das Zusammenspiel von Parlament und Rat

Neben dem Krisenmanagement im Inneren wie in der EU-Außenpolitik zeigte das institutionelle Zusammenspiel der EU-Institutionen auch Züge von Kontinuität in der politischen Praxis, wie sie durch die Unionsverträge seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (2009) und die Innovation des „Europäischen Semesters" zur wirtschaftspolitischen Koordinierung (seit 2011) neu geordnet worden war. Hierbei zeichnen sich vor allem zwei Entwicklungen ab: Die nachhaltige Stärkung der Position des Parlaments im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren" gegenüber dem Rat einerseits, und der faktische Machtgewinn der Eurogruppe gegenüber den offiziellen Ratsformationen andererseits.

18 Siehe den Beitrag zum Rat der Europäischen Union in diesem Band.
19 Siehe den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.
20 Europäischer Rat: Tagung vom 25./26. Juni 2015. Schlussfolgerungen, EUCO 22/15, S. 5.

Bezüglich der inter-institutionellen Zusammenarbeit im Gesetzgebungsverfahren wurde im neuen institutionellen Zyklus deutlich, dass unmittelbar nach der Europawahl ein rapider Rückgang der verabschiedeten Rechtsakte erfolgte. Die Abnahme ergab sich einerseits dadurch, dass die frisch ernannte Kommission erst neue Vorhaben in den Gesetzgebungsprozess einbringen und den bereits angesprochenen Maßgaben zur Einbindung von Öffentlichkeit und Interessensgruppen genügen musste. Andererseits hatten Parlament und Rat in der Phase unmittelbar vor der Europawahl auch noch besonders viele Gesetzesvorhaben zu einem Ende gebracht.

In den Verhandlungen zwischen Parlament und Rat zeigte sich eine Fortsetzung der Entwicklung, dass sich die beiden Legislativorgane zunehmend auf gleicher Augenhöhe begegnen. So ergab es sich für das Jahr 2014 erstmalig, dass über 50 Prozent der EU-Rechtsetzung von Parlament und Rat gemeinsam beschlossen wurden. Praktisch ist dieser Output in über 95 Prozent der Fälle das Ergebnis des so genannten „Trilogs", bei dem sich Kommission, Parlament und Rat informell austauschen, um den vorab gefundenen Kompromiss bereits in erster Lesung zu verabschieden. Dass dieser Austausch zwischen den Institutionen vergleichsweise geräuschlos von statten geht, darf nicht so verstanden werden, dass er besonders harmonisch abliefe. Vielmehr nutzt das Parlament das Verfahren auch dazu, mit dem Rat zum Teil starke inhaltliche Kontroversen und institutionelle Rechte auszufechten. Da sich der Trilog nicht nur durch besondere Effektivität, sondern auch durch große Intransparenz im Gesetzgebungsprozess auszeichnet, hat sich im Mai 2015 mit der Europäischen Ombudsfrau eine seltener in Erscheinung tretende EU-Institution eingemischt und Untersuchungen gegen den tatsächlichen Standard der Gesetzgebung eingeleitet.[21]

Mit Blick auf die Formation der „Eurogruppe", die Zusammenkunft der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten mit Gemeinschaftswährung, lässt sich festhalten, dass dieses Gremium zunehmend an Bedeutung gewinnt. Nach der Formation des Rats für Auswärtige Angelegenheiten hat die Eurogruppe im vergangenen Jahr am häufigsten getagt und sich dabei ergänzend zum Europäischen Semester und den „Eurogipfeln" der Staats- und Regierungschefs als eine Formation auf Ministerebene etabliert, die als de facto Entscheidungsinstanz in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen fungiert. Dieser Umstand ist besonders bemerkenswert, da die Eurogruppe – wenn auch im Lissabonner Vertrag in Protokoll Nr. 14 verankert – nur informell tagt und nicht offizieller Bestandteil des Rats ist. Durch die Eurogruppe wird unter Beteiligung von Kommission und EZB nicht nur eine weitergehende intergouvernementale Abstimmung der Wirtschaftspolitik für die Eurozone betrieben, sondern zum Teil auch für die Nicht-Eurostaaten vorgezeichnet. Zu dieser Entwicklung trägt potentiell auch die Aktivierung des neuen Abstimmungsmodus der „doppelten Mehrheit" für Mehrheitsentscheidungen im Rat bei. Mit dem Lissabonner Vertrag eingeführt, auf polnischen Wunsch jedoch bis November 2014 ausgesetzt, kann der Rat nun bei einer Zustimmung von mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die wiederum mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union beheimaten, eine Entscheidung herbeiführen. Diese Veränderung bedeutet, dass die 19 Mitgliedstaaten der Eurozone die anderen Staaten theoretisch überstimmen können – ein Szenario, das mit der alten Regelung der stimmgewichteten qualifizierten Mehrheit nicht möglich war. Die bisherige Praxis des neuen Abstimmungsverfahrens hat in 77 Abstimmungen im Rat

21 Siehe den Beitrag zum Rat der Europäischen Union in diesem Band sowie Europäischer Bürgerbeauftragter: Pressemitteilung. Ombudsfrau eröffnet Untersuchung, um Transparenz von ‚Trilogen' zu fördern, 28.5.2015, Nr. 9/2015.

zwischen Juli 2014 und Juni 2015 jedoch noch keinen Fall gezeigt, in dem die mögliche Spaltung von Euro- und Nicht-Eurostaaten Realität geworden wäre.[22]

**Innovationen ohne Effekt? Nationale Parlamente und Bürgerinitiative**

Mit den veränderten Mitwirkungsrechten nationaler Parlamente und der Bürgerinitiative entwickeln sich zwei weitere Innovationen des Lissabonner Vertragswerks in der Praxis zurückhaltend. Nachdem die nationalen Parlamente sich 2012 und 2013 noch auf zwei „gelbe Karten" zur Veranlassung einer Subsidiaritätsprüfung durch die Kommission verständigt hatten, wurden im vergangenen Jahr die nötige Zahl von begründeten Stellungnahmen, in denen die nationalen Parlamente darlegen, warum der Entwurf eines Gesetzgebungsakts nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sei, nicht erreicht.[23]

Auch die EU-Bürgerinitiative hat noch nicht die größte Dynamik entfaltet. Mit diesem partizipative Element ist es den Bürgern möglich, die Kommission zur Beschäftigung mit einem Anliegen aufzufordern, wenn sich innerhalb von 12 Monaten unter bestimmten Bedingungen mindestens eine Million Befürworter aus einem Viertel der Mitgliedstaaten finden. Nachdem 2013/14 zwei Initiativen abgeschlossen worden waren und im Fall der Initiative „Right2Water" auch zu einem Einsatz des Parlaments im Sinne der Initiative gegenüber der Kommission geführt hatten, kam im folgenden Jahr nur eine weitere Initiative vollumfänglich zum Abschluss. „Stop Vivisection", eine Initiative zum Schutz der für wissenschaftlichen Zwecke verwendeten Tiere, erreichte als dritte Bürgerinitiative die erforderliche Anzahl an Unterstützern. Die Kommission kam der Aufforderung zum Verbot von Forschungsarbeiten mit Tieren und der Aussetzung der mit Tierversuchen befassten Richtlinie 2010/63/EU jedoch nicht nach und beschloss in direkter Reaktion nur eine Reihe vergleichsweise sanfter Maßnahmen.[24]

Darüber hinaus führt die offizielle Webseite der Kommission zur Erfassung der Bürgerinitiativen[25] im Herbst 2015 drei laufende Sammlungen, 10 zurückgezogene Initiativen, 15 Kampagnen mit unzureichender Unterstützung und 20 aus formellen Gründen angelehnte Anträge auf. Somit ist im Vergleich zum Vorjahr insbesondere die Zahl der gescheiterten Initiativen stark angestiegen.

**Nur Gewinner in der institutionellen Architektur?**

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen um die Neubesetzung der politischen Schlüsselpositionen, der Herausforderungen an die Architektur der Europäische Union durch die Griechenland-, Eurozonen-, und Flüchtlingskrise, den Konflikten in der Ukraine und dem Nahen Osten und die Fortschreibung des Tagesgeschäfts in etablierten Mustern lassen sich für die einzelnen Institutionen des institutionellen Wettbewerbs unterschiedliche Bilanzen ziehen.

Die große Zahl an Sitzungen und teilweise dramatischen Sondersitzungen des Europäischen Rats belegen die zentrale Position der Staats- und Regierungschefs im institutionel-

22 Siehe den Beitrag zum Rat der Europäischen Union in diesem Band. Siehe auch: Vote Watch Europe: Council Votes, abrufbar unter: http://www.votewatch.eu/en/term8-council-latest-votes.html#/#CE/0/2014-07-01/2015-06-30/0 (letzter Zugriff: 29.10.2015).

23 Siehe den Beitrag zu den Nationalen Parlamenten in diesem Band.

24 Bundesrat: Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Stop Vivisection", C(2015)3773 endg.

25 Europäische Kommission: Die Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de (letzter Zugriff: 29.10.2015).

len Gefüge, wenn es um die Aushandlung weitreichender Kompromisse geht, wie zum Verbleib Griechenlands in der Eurozone, der Ukraine-Krise oder dem Flüchtlingsdrama. In diesem Sinne kann der Europäische Rat, der von Binnenmarkt und Euro über Klimapolitik, Terrorismusbekämpfung bis hin zu Ebola ein sehr weites Feld bearbeitete, als zentrale Entscheidungsinstanz verstanden werden, auch wenn die Entscheidungen anschließend teilweise erst noch formal durch den Rat vollzogen werden müssen.[26] Dabei muss beachtet werden, dass sich durch die Führungsrolle, die die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident im Russland-Ukraine-Konflikt eingenommen haben und die sich für Deutschland auch während der Griechenlandkrise zeigte, eine informelle Hierarchie zwischen den Mitgliedstaaten zu verfestigen scheint.

Die Kommission hat im Zuge ihrer Neubesetzung und Umstrukturierung einen Versuch unternommen, politischer und zugleich in sich geschlossener zu werden. Die Ansätze wurden jedoch zum Teil durch die Wiederkehr alter Probleme überlagert, sodass der „Neuanfang" mit Ausrichtung auf die zehn Prioritäten unter Juncker zum Teil mit einem Déjà-vu bekannter Problemlagen einherging. Auch der „Juncker-Fonds" befindet sich noch in der Aufbauphase, sodass es zu früh ist zu bewerten, ob die Kommission sich in der neuen Formation wieder stärker von den Mitgliedstaaten emanzipieren und zu einem unabhängigeren Akteur entwickeln kann. Durch die Dominanz der Krisenwahrnehmung und die prominente Rolle des Parlaments konnte die neue Kommission sich bislang vor allem als Vermittler positionieren.

Das Parlament hat seine starke Position im inter-institutionellen Zusammenspiel, die es sich spätestens im Zuge der letzten Europawahl erarbeitet hat, durch seine gleichberechtigte Rolle im politischen Tagesgeschäft auch im vergangenen Jahr behauptet. Seit seiner Neukonstituierung hat das Parlament allerdings auch mit neuen internen Problemen zu kämpfen. So gelang es Marine Le Pen im Juni 2015 mit „Europa der Nationen und der Freiheit" eine rechtsextreme Fraktion zu etablieren, was der Reputation der Institution insgesamt nicht zuträglich sein kann.[27]

Der Gerichtshof der Europäischen Union erfuhr eine Erweiterung seines Mandats, nämlich im Bereich der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen", das durch Übergangsbestimmungen für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bislang noch beschränkt gewesen war. Als Ergebnis unterliegt der Gerichtshof seit dem 1. Dezember 2014 somit grundsätzlich keinen Zuständigkeitsbeschränkungen mehr, mit Ausnahmen für das Vereinigte Königreich.[28] Vor dem Hintergrund interner Verfahrensänderungen und der in den letzten Jahren stetig gewachsene Arbeitsbelastung des Gerichtssystems wurde außerdem eine neue Gerichtsorganisation und eine mehrstufige Anhebung der Zahl der Richter am Gericht der Europäischen Union (EuG) angedacht, nachdem mit der Besetzung der neu geschaffenen Position des Ersten Generalanwalts im Oktober 2014 bereits eine institutionelle Innovation die Arbeit aufgenommen hatte. Die machtvolle Position des Gerichtshofs, die sich nicht zuletzt am Urteil zum Mandat der EZB zeigte, verfügt demnach auch in Zukunft noch über großes Entwicklungspotential.

Für die EZB schließlich kann infolge des Aufbaus der Bankenunion und ihrer weitreichenden Maßnahmen im Bereich des Ankaufs von Staatsanleihen eine noch einmal einflussreichere Position konstatiert werden. Das umstrittene OMT-Programm, dem nach-

26 Siehe den Beitrag zum Europäischen Rat in diesem Band.
27 Siehe den Beitrag zum Europäischen Parlament in diesem Band.
28 Siehe den Beitrag zum Gerichtshof in diesem Band.

gesagt wird, dass bereits seine Ankündigung zu den beabsichtigten beruhigenden Effekten auf die Finanzmärkte geführt habe, wurde darüber hinaus durch das entsprechende Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union legitimiert, sodass die bereits de facto gestärkte Position der EZB in diesem Sinne auch durch de jure festgeschrieben wurde.

### Kooperationsnotwendigkeit und Rivalität

Wie lassen sich die Ereignisse des Jahres 2014/15 anhand der skizzierten Modelle der Systemausrichtung und mit Blick auf das institutionelle Gleichgewicht innerhalb des EU-Systems einordnen? Durch die Notwendigkeit zur Führung der Union in den innen- und außenpolitischen Krisen ist der Europäische Rat wieder stark in das Machtzentrum gerückt, wie es das Modell erwartet, dass den Europäischen Rat an der Spitze der Hierarchie des EU-Systems sieht. Im Einklang mit dem Modell, das eine starke Rivalität zwischen Parlament und Europäischem Rat vorsieht, wurde letzterem die zentrale Position am ehesten streitig gemacht, als die Parlamentarier im Zuge der Neubesetzung der Spitzenämter Achtungserfolge gegenüber den Mitgliedstaaten erzielen konnte. Davon abgesehen sind die sichtbaren Auseinandersetzungen zwischen Parlament und den Mitgliedstaaten noch einmal weiter zugunsten des Trilog-Verfahrens hinter geschlossene Türen gewandert. Das Modell der Systemausrichtung, das das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Gravitationszentrum der EU-Maschinerie begreift, bietet also insofern eine treffende (Teil-)Beschreibung des institutionellen Zusammenwirkens, wenn es zugunsten des Trilog-Verfahrens spezifiziert wird.

Somit waren im letzten Jahr erneut Phänomene aller Modelle parallel zu beobachten, die auf die gleichzeitige Stärkung des Parlaments, der Kommission, des Europäische Rats, aber auch des Gerichtshofs und der EZB hinweisen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung liegt es in Zukunft stark an der Entfaltungsmöglichkeit der neuen Kommission unter Juncker, ob der Europäische Rat das EU-Gefüge weiter im Sinne eines Prinzipals beherrschen kann, oder ob ein Arbeits-Duo aus Kommission und Parlament das Zusammenspiel zugunsten eines europäischen parlamentarischen Systems weiterentwickeln kann. Die engere Bindung der Kommission an das Parlament im Zuge der Europawahlen bei einer gleichzeitigen Verordnung der Mitgliedstaaten an die neue Kommission, in Zukunft zurückhaltender und mit weniger Output zu operieren, ergeben ein Spannungsfeld, das nicht leicht aufzulösen ist.

### Weiterführende Literatur

Uwe Pütter: The European Council and the Council: perspectives on new dynamics in EU governance. Studie im Auftrag des Europäischen Parlaments, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizen's Rights and Institutional Affairs, 2015, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/510004/IPOL_IDA(2015)510004_EN.pdf, (letzter Zugriff: 29.10.2015).

Wolfgang Wessels: The European Council, Basingstoke, 2016.