

Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Die rasch steigenden Flüchtlingszahlen im Sommer 2015, das Verhältnis zur Türkei und das Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union waren zentrale Themen auf europäischer Bühne, mit denen sich Mitgliedstaaten und EU-Institutionen im vergangenen Jahr zu beschäftigen hatten. Die Suche nach Antworten auf diese Herausforderungen sowie politischen Entwicklungen im Schatten der Krisen zeigte Auswirkungen auf die institutionelle Architektur der Europäischen Union. Wie stellt sich im Herbst 2016 das institutionelle Gleichgewicht¹ auf europäischer Ebene dar? Sind die Ereignisse mit einer Neukonfiguration der rechtlichen und politischen relativen Macht- und Zuständigkeitsverteilung im Berichtszeitraum zwischen Juli 2015 und Juni 2016 einhergegangen? Auch veränderte „Koalitionen“ zwischen den Mitgliedstaaten sind zu beobachten.

Veränderungen im EU-Gefüge können entlang von Konflikt- und Kooperationsmodellen² analysiert werden, die dabei helfen, anhand von „supranationalen“ und „intergouvernementalen“ Elementen „Gewinner“ und „Verlierer“ in der Architektur auszumachen: Ein Modell stellt den Europäischen Rat im EU-Hierarchiegefüge im Sinne eines „Prinzipals“³ als entscheidende Führungskraft über die anderen Institutionen der Europäischen Union, denen letztlich nur die Rolle zufällt, den Interessen der Staats- und Regierungschefs zu dienen. Ein anderes Modell versteht das institutionelle Gefüge als parlamentarisches System, in dem Kommission, Parlament und Rat durch ihre Aufgaben im Gesetzgebungsverfahren das Zentrum des Zusammenwirkens bilden. Ein drittes Modell stellt Europäischen Rat und Europäisches Parlament als stärkste Gegenspieler im institutionellen Wettbewerb gegenüber, der durch die Kommission moderiert wird. Im Überblick über verschiedene Politikbereiche ist zudem eine Gleichzeitigkeit und Kombination der drei skizzierten Modelle denkbar.

-
- 1 Zum Begriff der „institutional balance“ vgl. auch Jörg Monar: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: European Commission (Hrsg.): The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists, Brussels 2011, S. 1-22; 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; Vgl. 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.

Flüchtlingskrise: Konflikte um „Dublin“ und „Schengen“

Vor dem Hintergrund schnell steigender Zahlen vornehmlich in Griechenland landender Flüchtlinge aus dem Nahen Osten, Zentralasien und Nordafrika ab Sommer 2015 versuchte die Europäische Union mit einer Reihe von Maßnahmen, der unübersichtlichen Lage Herr zu werden. Nachdem der Europäische Rat bereits im Juni eine notfallmäßige Umverteilung und Neuansiedlung beschloss,⁴ brachte die Kommission im September weitere Vorschläge für eine Flüchtlingsumsiedlung⁵ und einen neuen dauerhaften Mechanismus mit Umverteilungsschlüssel zwischen allen Mitgliedstaaten⁶ in Ergänzung zum bestehenden Dublin-System ein.⁷ Die Diskussionen und Abstimmungen im Rat offenbarten erhebliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten und gerieten zu einer politischen Zerreiβprobe für die Europäische Union als Ganzes. So wurde im Zuge der heftig umstrittenen Mehrheitsentscheidung im Rat über die Umverteilung der Flüchtlinge gegen die Stimmen Ungarns, Tschechiens, der Slowakei und Rumäniens die Frage berührt, ob die Europäische Union in einem kritischen Punkt wie der Flüchtlingsverteilung überhaupt zu Mehrheitsentscheidungen berechtigt sei.⁸ Die überstimmten Mitgliedstaaten Slowakei und Ungarn reichten daraufhin Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union ein, mit dem Ziel, die Entscheidung des Rates für nichtig erklären zu lassen.⁹ Darüber hinaus scheiterte der Versuch einer Gruppe von Mitgliedstaaten um Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich, einen dauerhaften Umsiedlungsmechanismus gemäß einer Quote zu erreichen.¹⁰

4 Europäischer Rat: Tagung vom 25./26. Juni 2015, Schlussfolgerungen, S. 1-3; Siehe auch David Schäfer/Wolfgang Wessels: Europäischer Rat in diesem Buch.

5 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien, Griechenland und Ungarn, COM(2015) 451; Europäische Kommission: Flüchtlingskrise: die Europäische Kommission handelt – Fragen und Antworten. Dok. MEMO/15/5597, 9. September 2015; Siehe auch Andreas Hofmann: Europäische Kommission in diesem Buch.

6 Mit Ausnahme von Dänemark, Großbritannien und Irland aufgrund von Sonderregelungen im Bereich Innen- und Justizpolitik.

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Umsiedlungsmechanismus für Krisensituationen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, COM(2015) 450.

8 Barbara Lippert: Mehrheitsentscheidungen sind keine leere Drohung, SWP Kurz Gesagt, 29.9.2015, abrufbar unter: <http://www.swp-berlin.org/de/publikationen/kurz-gesagt/mehrheitsentscheidungen-in-der-eu-sind-keine-leere-drohung.html> (letzter Zugriff am 10.10.2016); Siehe auch Nicolai von Ondarza: Rat der Europäischen Union in diesem Buch.

9 Gerichtshof der Europäischen Union: Klage, eingereicht am 2. Dezember 2015 – Slowakische Republik/Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-643/15, in: Amtsblatt der EU C38, 1. Februar 2016, S. 41; Gerichtshof der Europäischen Union: Klage, eingereicht am 3. Dezember 2015 – Ungarn/Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-647/15, in: Amtsblatt der EU C38, 1. Februar 2016, S. 43; Siehe auch Hofmann: Europäische Kommission, 2016.

10 Das Vorhaben ist aber im Rahmen einer grundsätzlicheren Reform der Dublin-Verfahren noch im Gespräch. Vgl. Janis A. Emmanouilidis: Europe's Reactive and Protective Muddling Through: The Results of a Summit in Fire Fighting Mode, EPC Post-Summit Analysis, Brüssel 2015, S. 6; Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, COM(2016) 270; Mehr dazu in Schäfer/Wessels: Europäischer Rat und Hofmann: Europäische Kommission, 2016.

Die Beratung von Vorschlägen in Kleingruppen von gleichgesinnten Mitgliedstaaten war in der kontroversen Flüchtlingsproblematik ein häufig zu beobachtender Ansatz. Die Treffen der Anrainerstaaten der Flüchtlingsroute über den Westbalkan und der Visegrád-Gruppe sowie der von Österreich organisierte Flüchtlingsgipfel im Herbst 2016 belegen diesen Trend. Das Phänomen von Interessenkoalitionen hat es in der Geschichte der europäischen Integration zwar stets gegeben, die Vielzahl an unterschiedlichen kleineren Bündnissen ist jedoch ein Hinweis auf besonders deutliche Meinungsverschiedenheiten. Reibungen wurden in diesem Zusammenhang auch zwischen den EU-Institutionen in Person von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und dem Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk sichtbar. So kritisierte Juncker unter anderem den Entwurf für Beschlüsse des Europäischen Rates im März 2016 zur „Schließung der Balkanroute“ und positionierte sich gegen Tusk, als dieser entgegen der Linie der deutschen Bundeskanzlerin ein Umsteuern in der europäischen Flüchtlingspolitik forderte.¹¹

Neben Umverteilung und Neuansiedlung gehörte die Verstärkung des Schutzes der EU-Außengrenzen zur Strategie der Europäischen Union, um die Flüchtlingszahlen zu reduzieren. In diesem Bereich schlug die Kommission unter anderem den Aufbau einer Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz vor, die aus der bestehenden Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen (FRONTEX) hervorgegangen ist.¹² Als drittes Element bemühte man sich um die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern, insbesondere der Türkei. Unter wesentlicher Mitwirkung der niederländischen Ratspräsidentschaft und Deutschlands verständigten sich die Staats- und Regierungschefs mit der Türkei auf eine Vereinbarung zur Sicherung der türkisch-griechischen Grenze und einen Rücküberführungs- und Austauschmechanismus für Flüchtlinge. Das Abkommen befasste sich mit vielfältigen Aspekten der EU-Türkei-Beziehungen¹³ und brachte mit der Einrichtung regelmäßiger Spitzentreffen zwischen der Europäischen Union und der türkischen Regierung auch eine institutionelle Neuerung in den EU-Außenbeziehungen. Es wird zu verfolgen sein, inwieweit deren Umsetzung ein Ausgangsmodell für zukünftige EU-Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich (siehe unten) sein wird.

Brexit-Referendum: Fragen nach dem Wie und dem Warum

Als nächste scheinbar existentielle Krise wurde die Flüchtlingsproblematik nach dem 23. Juni 2016 durch das Ergebnis von 51,9 Prozent bei der Volksabstimmung im Vereinigten Königreich für den Austritt aus der Europäischen Union abgelöst. Potentielle Einflüsse auf die institutionelle Architektur ergaben sich jedoch bereits vor dem Referendum im Zuge der Verhandlungen, die als zentrales Argument der ‚Remain‘-Kampagne zwischen dem britischen Premierminister David Cameron und den Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission für ein sogenanntes „New Settlement“ für das Vereinigte Königreich geführt wurden. In diesem Übereinkommen formulierte der Europäische Rat Sonderregelungen, die eine noch stärkere Fragmentierung in verschiedenen Feldern

11 Siehe unter anderem Die Presse: Krisen entzweien Juncker und Tusk, 12.3.2016; Der Standard: Tusk fordert Umsteuern in EU-Politik, 22.10.2015.

12 Europäische Kommission: Einigung über Europäischen Grenz- und Küstenschutz, Pressemitteilung IP/16/2292, 22.6.2016.

13 Europäischer Rat: Tagung vom 15. Oktober 2015, Schlussfolgerungen, S. 1; Europäischer Rat: Tagung vom 17./18. März 2016; European Commission: EU-Turkey Agreement: Questions and Answers, Dok. MEMO/16/963, 19 March 2016; Siehe auch Janis A. Emmanouilidis: Elements of a Complex but still Incomplete Puzzle: An Assessment of the EU(-Turkey) Summit, EPC Post-Summit Analysis, 2016, S. 1, 8.

des Integrationsprozesses bedeuteten. Insbesondere wurde Großbritannien zugesichert, an weiteren Integrationschritten im Wirtschafts- und Finanzbereich ebenso wenig teilnehmen zu müssen wie an den finanziellen Hilfsprogrammen für Eurostaaten. Faktisch wurde für das Vereinigte Königreich das Ziel einer „immer engeren Union“ ausgesetzt.¹⁴

Auch wenn das Verhandlungsergebnis nach dem Ausgang des Referendums nicht in Kraft treten wird, könnten einzelne Überlegungen umgesetzt werden oder in Zukunft als Bezugspunkt für Sonderregelungen anderer europaskeptischer Mitgliedstaaten dienen. So ist das in den Schlussfolgerungen festgehaltene Prinzip, dass es „verschiedene Wege der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten“ geben kann und dass die integrationswilligen Staaten vorangehen dürfen, nicht zuletzt mit Blick auf eine befürchtete Kluft zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten von Bedeutung.¹⁵ Schließlich fußte Camerons Wunsch nach einer Schutzklausel für Länder außerhalb der Eurozone auf dem neuen Abstimmungsmodus der „doppelten Mehrheit“, durch den die Eurostaaten im Stande sind, eine qualifizierte Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, zu erreichen und somit die Nicht-Eurostaaten zu überstimmen.¹⁶ Ebenso spricht die von Cameron unterstützte „rote Karte“ zur Stärkung mitgliedstaatlicher Souveränität, die es nationalen Parlamenten ermöglicht hätte, Gesetzesinitiativen der Kommission zu stoppen, eine Frage an, die nicht nur in Großbritannien von großer Relevanz war.¹⁷

Entscheidend für die Organisation des Ausscheidens Großbritanniens aus der Union wird die erstmalige Anwendung von Art. 50 des EU-Vertrages sein, der den Austritt eines Mitgliedstaats betrifft. Darin heißt es, dass „[die Union] auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates (...) mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus[handelt]“, das im Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen wird. Da der Europäische Rat bereits die Aufgabe des Taktgebers für den Austrittsprozess für sich beanspruchte, wird es für das institutionelle Zusammenspiel zentral sein, welche Rollen Kommission und Parlament für sich geltend machen können und welche Form die Aufgabenteilung zwischen den Präsidenten Juncker und Tusk annehmen wird.¹⁸ Der Verhandlungsprozess wird erhebliche Ressourcen auf beiden Seiten beanspruchen, da nicht nur so vitale Fragen wie der Zugang zum EU-Binnenmarkt und die zukünftigen Freizügigkeitsregelungen zu behandeln sein werden, sondern auch neue institutionelle Arrangements gefunden werden müssen – sei es in Bezug auf regelmäßige Spitzentreffen zwischen beiden Seiten oder in Bezug auf die Umsiedlung der derzeit im Vereinigten Königreich ansässigen EU-Agenturen.¹⁹ Die bestehenden

14 Europäischer Rat: Eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich in der Europäischen Union. Auszug aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. bis 19. Februar 2016, in: Amtsblatt der EU C1 69, 23. Februar 2016, S. 1; Siehe auch Nicolai von Ondarza: Kerneuropa und Großbritannien. Risiken, Kompromisschancen und Nebenwirkungen der britischen Reformvorschläge, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015; Martin Selmayr: Europäische Zentralbank in diesem Buch.

15 Europäischer Rat: Tagung vom 18./19. Februar 2016, Schlussfolgerungen, S. 9, 11-24; Siehe auch Schäfer/Wessels: Europäischer Rat, 2016.

16 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

17 Europäischer Rat: Tagung vom 18./19. Februar 2016; Siehe auch Alexander Hoppe: Nationale Parlamente in diesem Buch.

18 Europäischer Rat: Tagung vom 28. Juni 2016, S. 1; Siehe auch Schäfer/Wessels: Europäischer Rat, 2016

19 Dabei handelt es sich um die Europäische Arzneimittelagentur (EMA) und die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA); Siehe Michael Kaeding: EU Agenturen in diesem Buch.

Verbindungen der Union mit Norwegen und der Schweiz werden in diesem Zusammenhang als Orientierungspunkte genannt, auch wenn sie aufgrund der Unterschiedlichkeit der Länder wohl nur eingeschränkt als Modelle werden dienen können.

Das Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Union könnte auf der anderen Seite aber auch Erleichterungen für die zukünftige Entwicklung der EU-Architektur mit sich bringen. So wendet sich ein Mitgliedstaat von der Europäischen Union ab, der die Teilnahme an der gemeinsamen Währung durchgängig und kategorisch ausgeschlossen hat. An diesen Umstand knüpft sich unter Optimisten die Hoffnung, dass die Trennung zwischen Währungsunion und Binnenmarkt, wie sie auch im ausgehandelten „New Settlement“ fortgeschrieben worden wäre, mittelfristig aufgelöst werden kann. Darüber hinaus besaß Großbritannien zwar erheblichem Stellenwert für das außenpolitische Gewicht der EU, doch gleichzeitig gehörte es zu den Mitgliedstaaten, die einer engeren Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik am kritischsten gegenüberstanden.²⁰ Vor diesem Hintergrund könnten nun bereits länger diskutierte Vorschläge wie die Einrichtung eines gemeinsamen militärischen Hauptquartiers und die tatsächliche Nutzung der bestehenden vertraglichen Grundlagen zur Ständigen Strukturierter Zusammenarbeit neuen Auftrieb erfahren.²¹

Neben den Unklarheiten in Bezug auf Austrittsverfahren und -bedingungen hat das Referendum auch Fragen nach Europaskeptizismus und europäischer Bürgernähe aufgeworfen, die den Kern des europäischen Integrationsprojekts berühren. Den britischen Austrittsbefürwortern war es nicht gelungen, eine Allianz von austrittswilligen EU-Staaten zusammenzuführen, und die Zustimmungswerte zur Europäischen Union stiegen nach dem Referendum an.²² Dennoch sind Institutionen und Mitgliedstaaten nach der Einsicht, dass ein einfaches „Weiter so“ angesichts der Singularität des Ereignisses nicht die angemessene Antwort sein könne, stärker denn je gefordert, existentielle Fragen nach Ausrichtung und Zweck der Gemeinschaft neu zu beantworten. Vor diesem Hintergrund gilt es unter anderem zu verfolgen, ob sich in Zukunft Veränderungen in der Kommunikation der Staats- und Regierungschefs in Richtung ihrer nationalen Öffentlichkeit in dem Sinne ergeben, dass das Abschieben von Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen auf die Union und ihre Institutionen zugunsten erklärter Wertschätzung und einem positiveren Narrativ der Gemeinsamkeit zurückgefahren wird. Institutionelle Änderungen hat der Reflexions-Prozess zur weiteren Entwicklung einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten, der durch die informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs ohne Großbritannien am 16. September 2016 in Bratislava angestoßen wurde, jedoch bislang nicht hervorgebracht und auch der Prozess zu Vertragsveränderungen nach Art. 48 des des EU-Vertrages wurde nicht eingeleitet.

20 Siehe Nicolai von Ondarza: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 3/2014, S. 311-321, hier: S. 312.

21 Siehe Niklas Helwig/Isabell Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in diesem Buch; Daniel Göler/Lukas Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in diesem Buch.

22 Süddeutsche Zeitung: Der Brexit-Effekt. Eine Umfrage zeigt: Die Sympathien für Europa steigen wieder, 15.7.2016.

Entwicklungen im Schatten der Großkrisen

Neben Brexit-Diskussionen und Flüchtlingskrise ergaben sich auch aus einigen öffentlich weniger beachteten Themen Impulse auf die institutionelle Architektur der Europäischen Union. Erstens gab es Bemühungen zur Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), wie sie im sogenannten „Bericht der fünf Präsidenten“ von Kommissionspräsident Juncker in enger Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Europäischen Rates, der Euro-Gruppe, der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Europäischen Parlaments bereits im Juni 2015 skizziert worden war.²³ Der Bericht war von den Staats- und Regierungschefs leidenschaftslos „zur Kenntnis“ genommen worden, ohne konkrete Maßnahmen zu initiieren.²⁴ Die Kommission entwickelte auf dieser Grundlage jedoch Vorschläge, unter anderem in Bezug auf eine Reform des Europäischen Semesters zur wirtschaftspolitischen Koordinierung, an dem zukünftig nationale Ausschüsse und ein bei der Kommission angesiedelter Europäischer Fiskalausschuss mitwirken könnten. Darüber hinaus stellte die Kommission ihre Idee für die schrittweise Einführung einer geschlossenen Vertretung des Euro-Raums in internationalen Finanzinstitutionen durch den Präsidenten der Euro-Gruppe vor.²⁵

Zweitens legte die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, mit der „Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“²⁶ eine Überarbeitung der zwölf Jahre alten Europäischen Sicherheitsstrategie vor. Die Strategie legt regionale Schwerpunkte auf Osteuropa und den Mittelmeerraum und betont die Verbindung von innerer und äußerer Sicherheit, insbesondere bei der Terrorismusbekämpfung und der Migrationspolitik. Bezüglich der Sicherung der EU-Außengrenzen fordert sie unter anderem die engere Einbeziehung von relevanten EU-Agenturen. Dieser Versuch, supranationale Elemente in die intergouvernemental geprägte EU-Außen- und Sicherheitspolitik einzubringen, führt dabei frühere Ansätze der Juncker-Kommission fort, eine wichtigere Rolle in diesem Bereich zu spielen. Die kommissionsnähere Interpretation ihrer Rolle durch Mogherini und Vorschläge bezüglich der Rüstungskoooperation weisen in diese Richtung.²⁷ Die Präsentation der neuen Sicherheitsstrategie wurde jedoch dadurch überschattet, dass sie ausgerechnet in die Sitzung des Europäischen Rates unmittelbar nach dem Brexit-Referendum fiel. Ob sie zur Entfaltung kommen kann, trotz einer schlichten „Begrüßung“ durch die Staats- und Regierungschefs,²⁸ die im EU-Jargon mitunter als Begräbnisformel bezeichnet wird, ist ungewiss.

23 Europäische Kommission: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, 22. Juni 2015.

24 Europäischer Rat: Tagung vom 15. Oktober 2015, S. 6.

25 Europäische Kommission: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden; Kommission ergreift konkrete Maßnahmen zur Stärkung der WWU, Pressemitteilung IP/15/5874, 21.10.2015; Siehe auch Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Maßnahmen zur schrittweisen Einrichtung einer einheitlichen Vertretung des Euro-Währungsgebiets im Internationalen Währungsfonds, Brüssel, COM(2015) 603; Hofmann: Europäische Kommission, 2016.

26 Federica Mogherini: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Juni 2016, abrufbar unter: https://europa.eu/global_strategy/ (letzter Zugriff 20.10.2016).

27 Siehe Göler/Zech: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 2016; Patrick Müller: EU foreign policy: no major breakthrough despite multiple crises, in: *Journal of European Integration* 3/2016, S. 359-374, hier: S. 367.

28 Europäischer Rat: Tagung vom 28. Juni 2016, Schlussfolgerungen, S. 7.

Drittens ließ sich als eine weitere Entwicklung die produktive legislative Arbeit der EU-Organe in bestimmten Feldern beobachten. Dazu gehörten in erster Linie die Fortschritte in den Bereichen Energieunion, Datenschutz und Roaming-Gebühren.²⁹ Im Gegensatz dazu brachte jedoch, viertens, die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wenige Ergebnisse. Die EBI war mit dem Lissabonner Vertrag als partizipatives Element eingeführt worden, damit Bürgerinnen und Bürger die Kommission zur Beschäftigung mit einem Anliegen auffordern können, wenn sich innerhalb eines Jahres unter bestimmten Bedingungen mindestens eine Million Befürworter in einem festgelegten Verfahren dafür aussprechen. Nachdem im Juni 2015 mit „Stop Vivisection“ die insgesamt dritte Initiative vollumfänglich zum Abschluss gekommen war und eine Reihe vergleichsweise sanfter Maßnahmen seitens der Kommission ausgelöst hatte, wurde das Verfahren im abgelaufenen Jahr in keinem weiteren Fall erfolgreich beendet. Die offizielle Webseite der Kommission zur Erfassung der Bürgerinitiativen³⁰ verzeichnet im Herbst 2016 vier laufende Sammlungen, darunter zu Flüchtlings- und Umweltfragen, 13 zurückgezogene Initiativen, 16 Kampagnen mit unzureichender Unterstützung und 20 aus formellen Gründen abgelehnte Anträge. Für eine Kampagne, die sich für eine Reduzierung der Anzahl der unter der Armutsgrenze lebenden Bürgerinnen und Bürger einsetzt, ist die Sammlung der Unterschriften abgeschlossen, jedoch liegt noch kein Prüfergebnis oder eine Antwort der Europäischen Kommission vor. Die insgesamt etwas schwunglose Entwicklung der EBI konnte auch am Tag der Europäischen Bürgerinitiative im April 2016 nicht übersehen werden. Obwohl unter anderem von der EU-Bürgerbeauftragten und dem Parlament erhebliches Verbesserungspotential konstatiert wurde, hat die Kommission die Überprüfung des Instruments zunächst noch einmal verschoben.³¹

Alte Gleichungen und neue Unbekannte in der institutionellen Arithmetik?

Mit Blick auf die Entwicklungen des vergangenen Jahres kann für die Akteure im institutionellen Wettbewerb ein differenziertes Bild gezeichnet werden. Der Europäische Rat folgte einem etablierten Muster, indem er sich mit den besonders gravierenden Herausforderungen in der europäischen Politik beschäftigte. Er machte sowohl die Flüchtlingskrise und die Verhandlungen mit der Türkei als auch die zentralen Fragen bezüglich des Brexit zur Chefsache. Als Ergebnis der intergouvernementalen Problemlösung im Europäischen Rat stand mitunter eine Stärkung der supranationalen Elemente der Europäischen Union, wie es am Beispiel des Upgrades von Frontex oder den der EZB überantworteten Aufgaben im Rahmen der Griechenland-Rettungspakete deutlich wird. Gleichzeitig stieß das Krisenmanagement durch den Europäischen Rat mehrfach an seine Grenzen. Eine dauerhafte solidarische europäische Lösung für die Herausforderungen, die sich aus dem Migrationsdruck nach Europa ergeben, ist ebenso wenig absehbar wie Einigkeit für Reformen zur nachhaltigen Stabilisierung der Währungsunion. Auch in Hinblick auf die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich und die Antwort der 27 verbleibenden Mitgliedstaaten auf die Verunsicherung, die das Brexit-Referendum bei Politik, Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern ausgelöst hat, ist bislang nicht absehbar, ob sich belastbare gemeinsame Positionen entwickeln werden.³² Der in Bratislava angestoßene

29 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

30 Europäische Kommission: Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de> (letzter Zugriff: 19.10.2016).

31 Siehe auch Doris Dialer: Wirtschafts- und Sozialausschuss in diesem Buch.

32 Siehe Schäfer/Wessels: Europäischer Rat, 2016.

Reflexionsprozess wird den Europäischen Rat – auch ohne Vertragsveränderungsverfahren – in seiner Rolle als konstitutioneller Architekt fordern und damit Auswirkungen auf die Kalkulation des Gleichgewichts zwischen den EU-Institutionen haben.

Als neuen Faktor muss das veränderte Zusammenspiel zwischen den Mitgliedstaaten in die Gleichung aufgenommen werden. Zwar bestand auch im vergangenen Jahr eine grundsätzliche Konsenskultur fort,³³ doch gibt es bereits Hinweise auf Dynamiken innerhalb des Europäischen Rates, die das Brexit-Referendum in Gang gesetzt hat.³⁴ Insbesondere beansprucht Italien eine größere Rolle für sich in zentralen EU-Angelegenheiten. Die symbolträchtige Einbeziehung von Italiens Premier Matteo Renzi in die Vorbereitungen des Bundeskanzleramtes und des Elysée für den Bratislava-Prozess über die weitere Entwicklung einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten weist in diese Richtung, auch wenn sich ein wirklicher Umbau des deutsch-französischen Tandems zu einem „Triciclo“ noch nicht abzeichnet.

Für die Neukonfiguration der Machtkonstellationen im Europäischen Rat und dem Rat der Europäischen Union wird es nicht zuletzt auf die Interpretation der deutschen Rolle ankommen. Dabei sind die Formierung eines Direktoriums führender Mitgliedstaaten um Deutschland und die Stärkung der deutschen Stimme bis hin zu einer Dominanz möglich, aber keineswegs ausgemacht. Mit dem Vereinigten Königreich verlässt ein stimmungsgewichtiger und mitunter unbequemer Mitgliedstaat die Union, der in Mehrheitsentscheidungen häufig überzeugt beziehungsweise überstimmt werden musste. Im Jahr 2013 teilte Deutschland dieses Los noch mit dem Vereinigten Königreich, im Jahr 2015 kam eine Überstimmung Deutschlands aber nur noch zwei Mal vor, woraus sich eine zentralere Rolle bei der Kompromissuche ableiten lässt.³⁵ Gleichzeitig geht Deutschland ein wirtschaftsliberaler Partner verloren, während die Gruppe der austeritätsskeptischen Länder im Süden an Gewicht gewinnt. Das Ausscheiden Großbritanniens wird in diesem Sinne auch für die Konsensfindung innerhalb der Europäischen Union als Ganzes nicht folgenlos bleiben. In der Vergangenheit bot der Ausgleich zwischen Berlin, London und Paris bei der Kompromissfindung eine Achse, die allen Lagern Anknüpfungspunkte bot und somit den Interessenausgleich in der Europäischen Union förderte. Um diesen balancierenden Mechanismus ärmer müssen im Europäischen Rat neue Wege gefunden werden, Kompromisse zu schmieden, die auch die kritischen Mitgliedstaaten, nicht zuletzt der Visegrád-Gruppe, einbinden.

Während im Europäischen Rat weitere Änderungen ausstehen, kann man im Wirken der Europäischen Kommission einen durch den Präsidenten Juncker eingeleiteten Kulturwandel bereits erkennen. Unter ihm hat sich die Kommission mit Blick auf Rechtsetzungsinitiativen nicht nur ein umfangreiches Prüfungs- und Vorbereitungsverfahren selbstauferlegt, das die Vorlage von Gesetzesvorschlägen verlangsamten und verhindern kann, sondern sich selbst auch insgesamt zu weniger Initiativen entlang der zehn politischen Prioritäten verpflichtet. Im Ergebnis zeigte sich tatsächlich weniger Rechtsetzung durch Rat und Parlament³⁶ und eine reduzierte Zahl von Kommissionsinitiativen. Diese konzentrierten sich zudem zunehmend auf Schlüsselthemen wie die notfallmäßige Umverteilung von Flüchtlingen, die Rückkehr zum Schengen-Raum offener Grenzen und die Fortent-

33 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

34 FAZ.net: Wie das Europa-Tandem zum Trike wurde, 31.8.2016; Paul Dallison: Merkel, Hollande, Renzi to hold Brexit summit, in: Politico, 13.7.2016.

35 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

36 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

wicklung der Bankenunion.³⁷ Dabei stießen die Vorschläge von Juncker jedoch auf zum Teil erheblichen Widerstand bei einigen Mitgliedstaaten, am klarsten im Bereich der Flüchtlingspolitik, wodurch der Kommissionspräsident zeitweise in eine Konfrontation mit dem Präsidenten des Europäischen Rates geriet.

Darüber hinaus hat es interinstitutionellen Wettbewerb um die sogenannte Rücknahmebefugnis der Europäischen Kommission gegeben. Im Zuge des REFIT-Programms der Kommission zur Verschlankeung der Rechtsetzung wurde 2015 ein neuer Höchststand an zurückgezogenen Gesetzesvorschläge erreicht.³⁸ Darunter befanden sich politisch sensible Themen, gegen deren Rücknahmen Mitglieder des Europäischen Parlaments und des Rates im Rahmen von Nichtigkeitsklagen vor den Gerichtshof der Europäischen Union zogen, um die Rechtmäßigkeit des Kommissionshandelns prüfen zu lassen. In beiden Fällen konnte sich die Kommission jedoch mit ihrer Argumentation durchsetzen, die Gesetzgebungsprozesse durch Rücknahme beenden und somit die Machtkämpfe um die Deutungshoheit von Legislativvorschlägen für sich entscheiden.³⁹

Nachgiebiger in der Interpretation des Vertragsrahmens zeigte sich die Kommission hingegen gegenüber einer proaktiven Intervention von 16 nationalen Parlamenten im Sinne einer „grünen Karte“. Gemeint ist damit der Vorschlag einer Gruppe von nationalen Parlamenten für Gesetzgebungsaktivität auf europäischer Ebene. Ein derartiges Recht der nationalen Parlamente ist bislang vertraglich nicht festgehalten, weshalb es der Kommission als Inhaberin des Initiativrechts frei steht, auf derlei Vorschläge einzugehen. Im nun vorliegenden ersten Fall einer solchen grünen Karte zum Thema „Vermeidung von Lebensmittelverschwendung“, pikanterweise initiiert vom britischen Oberhaus, begrüßte die Kommission den Vorgang jedoch ausdrücklich, weshalb zu verfolgen sein wird, ob sich daraus Konsequenzen in Bezug auf das Initiativmonopol der Kommission ergeben.⁴⁰

Die angesprochene Reduzierung der gesetzgeberischen Aktivitäten auf EU-Ebene hat sich auch in der Arbeit des Europäischen Parlaments widerspiegelt. Nachdem im vorangegangenen Jahr aufgrund der Europa-Wahlen und der Installation einer neuen Kommission monatelang kaum Legislativakte beschlossen wurden, sanken die Zahlen im letzten Jahr noch einmal erheblich.⁴¹ In der quantitativ reduzierten Gesetzgebungsarbeit ist dem Parlament jedoch im Rahmen der Mitbestimmung wie schon in den Vorjahren eine nahezu gleichberechtigte Rolle mit dem Rat zugekommen. Dabei gibt es sowohl Beispiele für kooperatives Zusammenspiel als auch für Auseinandersetzung. In den ersten Bereich fallen beispielsweise die Verabschiedung der Sofortmaßnahmen zur Flüchtlingskrise sowie der

37 Siehe Hofmann: Europäische Kommission, 2016.

38 Europäische Kommission: Bessere Rechtsetzung. REFIT – so wird das EU Recht schlanker, einfacher und effizienter, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm (letzter Zugriff am 8.10.2016).

39 Siegfried Magiera/Matthias Niedobitek: Gerichtshof der Europäischen Union in diesem Buch; Eva-Maria Poptcheva: The European Commission's right to withdraw a legislative proposal, in: European Parliamentary Research Service Blog, 23.4.2015; Vgl. auch Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

40 Siehe Alexander Hoppe: Nationale Parlamente, 2016; European Commission: Commission Decision regarding the follow-up to National Parliaments' Opinions – reply to the House of Lords (UK), Dok. C(2015) 7982 final, 17. November 2015, abrufbar unter: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/EUCommission-response-to-HoL.PDF> (letzter Zugriff: 20. 10.2016).

41 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016.

Europäische Fonds für strategische Investitionen. Spannungen ergaben sich hingegen im Zuge der Auseinandersetzungen über die Handelsabkommen mit Kanada und den USA sowie in den neuen vom Parlament eingesetzten Untersuchungsausschüssen.⁴²

Ein Unterschied zum bisherigen Zusammenspiel zwischen Parlament und Rat ist der Anteil der Rechtsakte, die im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in erster Lesung verabschiedet wurden. Der sogenannte „Trilog“, bei dem sich Parlament, Rat und Kommission vorab informell auf einen Kompromiss einigen, der in erster Lesung verabschiedet wird, war in den vergangenen Jahren zum eigentlichen Standard der EU-Gesetzgebung geworden. Die Kernelemente des Trilogs und weitere vorbereitende Zusammenarbeit zur engeren Koordinierung des Gesetzgebungsprozesses wurden auch in der jüngsten Überarbeitung der interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) zwischen den drei Institutionen festgehalten.⁴³ Das Parlament hatte im Verhandlungsprozess zur IIV jedoch deutlich gemacht, dass nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz eine Einigung in zweiter Lesung der angestrebte Standard im Gesetzgebungsprozess sein sollte. In diesem Sinne wagten die Legislativorgane im vergangenen Jahr deutlich mehr öffentliche Auseinandersetzungen in erster Lesung.⁴⁴ Die IIV sah darüber hinaus Innovationen für die Zusammenarbeit der Institutionen vor. So sollen Parlament und Rat zukünftig in die Entwicklung des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission eingebunden und die Öffentlichkeit umfassender konsultiert und unterrichtet werden, beispielsweise in Form von gemeinsamen Auftritten nach Abschluss des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.

Für das kommende Jahr zeichnen sich für das Parlament einige unbekannte Faktoren ab, die seine zukünftige Rolle im institutionellen Wettbewerb beeinflussen könnten. Insbesondere steht der vereinbarte Wechsel im Präsidentenamt an, durch den Martin Schulz, der diese Position dann fünf Jahre ausgefüllt hat, von einem Kandidaten der EVP-Fraktion abgelöst werden soll. Der Nachfolger wird die neue Rolle nicht zuletzt im Zuge der Brexit-Verhandlungen ausgestalten müssen, bei dem das Parlament das Recht auf Unterrichtung während der Verhandlungen und ein Zustimmungsrecht bei Abschluss des Austrittsabkommens besitzt. Rechtlicher Hintergrund und Neuartigkeit des Verfahrens bergen das Potential, dass Schulz' Nachfolger sich – unterstützt von Guy Verhofstadt als Verhandlungsführer des Parlaments für Brexit-Fragen – in den Austrittsverhandlungen einen Platz an der Seite von Tusk und Juncker erkämpfen kann.

Die EZB, die wie in den Vorjahren eine wichtige Position im Institutionengefüge einnahm, musste im vergangenen Jahr eine gerichtliche Prüfung ihrer Rolle als Krisenhelferin für angeschlagene Staaten des Euro-Raums über sich ergehen lassen. Gegenstand der Auseinandersetzung war das sogenannte OMT-Programm,⁴⁵ mit der die Bank unter bestimmten Bedingungen in quantitativ nicht beschränktem Umfang Staatsanleihen von überschuldeten Mitgliedstaaten aufkaufen will. Das Programm war durch Präsident Draghi im Juli 2012 angekündigt worden, „alles Notwendige“⁴⁶ zu tun, um den Euro zu erhalten.

42 Siehe Maurer: Europäisches Parlament, 2016.

43 Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016, in: Amtsblatt der EU L123, 12. Mai 2016, S. 1-14.

44 Siehe Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2016; Maurer: Europäisches Parlament, 2016.

45 Abkürzung für „Outright Monetary Transactions“.

46 European Central Bank: Verbatim of the remarks made by Mario Draghi. Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, abrufbar unter: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (letzter Zugriff: 30.10.2016).

Obwohl es nie eingesetzt wurde und dennoch die Märkte beruhigt hatte, sah es sich von Anfang an Zweifeln in Bezug auf seine Rechtmäßigkeit ausgesetzt. Die zugehörigen Rechtsverfahren um die Reichweite des EZB-Mandats vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht führten zu dem Novum, dass dem Gerichtshof der Europäischen Union erstmalig eine Rechtsfrage zur Prüfung per Vorabentscheid durch die Hüterin des deutschen Grundgesetzes vorgelegt wurde. In ihrem Urteil argumentierten die Richter des europäischen Gerichtshofs, dass die EZB ihre Kompetenzen nicht überschritten habe und die Maßnahme mit Unionsrecht vereinbar sei.⁴⁷ In diesem Sinne urteilte letztlich auch das Bundesverfassungsgericht als es befand, dass die EZB mit dem Programm ihre Grenzen nicht offensichtlich überschritten habe.⁴⁸

Gleichzeitig setzte die EZB auch im vergangenen Jahr ihre zum Teil unkonventionellen Maßnahmen fort und kam ihren vom Europäischen Rat überantworteten Aufgaben im Rahmen des dritten Rettungspakets für Griechenland nach. Dessen Umsetzung führte dazu, dass erstmalig das Bankensystem eines Eurostaats unter Aufsicht der EZB geprüft, reguliert und europäisch rekapitalisiert wurde.⁴⁹ Der weitere Ausbau der Bankenunion, die juristische Bestätigung ihres Handelns durch den Gerichtshof und die Zuordnung zentraler Aufgaben durch die Staats- und Regierungschefs machten die EZB somit auch im abgelaufenen Berichtszeitraum zu einem starken supranationalen Faktor im institutionellen Wettbewerb.

Wettstreit und Zusammenarbeit der Institutionen

Wie lassen sich diese Entwicklungen entlang der anfangs eingeführten Modelle einordnen und welche Bedeutung haben sie für das institutionelle Gleichgewicht innerhalb des EU-Systems? Bei den zentralen Herausforderungen im Jahr 2015/2016 stand erneut der Europäische Rat im Zentrum des politischen Einflusses. Bezieht man die sichtbare Zurückhaltung der Kommission auf Wunsch der Mitgliedstaaten in die Gleichung mit ein, bietet insbesondere das erste Modell, das den Europäischen Rat als Prinzipal und die anderen Organe als Agenten versteht, eine treffende Beschreibung an. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Uneinigkeit innerhalb des Europäischen Rates in zentralen Fragen wagten andere Institutionen jedoch auch Einflussversuche, wie es der zeitweilig aufgeflammete Machtkampf zwischen den Präsidenten Tusk und Juncker um die europäische Flüchtlingspolitik und die Reaktionen auf das Brexit-Referendum belegen. Gleiches gilt jedoch nur in begrenztem Maße für das Parlament, das nach dem zweiten Modell des institutionellen Gleichgewichts in einer zentralen Konfliktlinie zum Europäischen Rat erwartet wird. Für dieses Modell können im Vergleich zu den Vorjahren nur wenige Anhaltspunkte gefunden werden. Zwar streitet das Parlament wieder sichtbarer im Gesetzgebungsprozess mit den Mitgliedstaaten, doch ist es weit davon entfernt, einen Wettstreit über alle Politik- und Krisenfelder hinweg auf Augenhöhe zu führen. Für das dritte Modell, das das Zusammenspiel von Kommission, Parlament und Rat, vornehmlich im Rahmen des Ordentlichen

47 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil in der Rechtssache C-62/14, Gauweiler u. a., Pressemitteilung Nr. 70/15, 16.6.2015, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150070de.pdf> (letzter Zugriff 10.10.2016). Siehe auch Selmayr: Europäische Zentralbank, 2016; Magiera/Niedobitek: Gerichtshof der Europäischen Union, 2016.

48 Bundesverfassungsgericht: Verfassungsbeschwerden und Organstreitverfahren gegen das OMT-Programm der Europäischen Zentralbank erfolglos, Pressemitteilung Nr. 34/2016, 21.6.2016, abrufbar unter: http://www.bverfg.de/e/rs20160621_2bvr272813.html (letzter Zugriff: 20.10.2016).

49 Siehe Selmayr: Europäische Zentralbank, 2016.

Gesetzgebungsverfahrens, als eigentlichen Motor der EU-Maschinerie begreift, mangelt es hingegen nicht an Beispielen. Allerdings sind Belege für das dritte Modell aufgrund der erheblich reduzierten Gesetzgebungstätigkeit, die zudem im Schatten der Großkrisen vonstattengehen musste, weniger auffällig.

Somit waren im letzten Jahr zwar Phänomene aller Modelle parallel zu beobachten, am klarsten weisen sie aber auf die entscheidende Stellung des Europäischen Rates hin. Er förderte mit seinen Entscheidungen zwar auch supranationale Elemente, von der EU-Agentur Frontex bis hin zur gleichzeitig durch den Gerichtshof gestärkten EZB, doch machen seine zentrale Lage im institutionellen Gefüge und die Vielzahl an thematischen Kleingruppen von gleichgesinnten Mitgliedstaaten deutlich, dass die zentralen Spannungen im vergangenen Jahr nicht primär zwischen den Institutionen, sondern zwischen den Mitgliedstaaten zu finden waren. Da die vom Europäischen Rat ausgehandelten Ergebnisse diese Konflikte nicht auszugleichen vermochten, wäre es falsch von einer Stärke des Europäischen Rates zu sprechen, auch wenn er hinsichtlich der Macht- und Zuständigkeitsverteilung im EU-System im vergangenen Jahr relativ zu den anderen Organen die wichtigste Position bekleidete. Vielmehr scheinen alle Akteure auf europäischer Ebene gleichermaßen verunsichert angesichts des Fehlens einer Antwort auf den Brexit-Schock und des Fehlens einer substantiellen europäischen Lösung für die Migrations- und Asylpolitik – auch wenn die institutionelle Architektur der Union grundsätzlich stabil ihren Betrieb aufrechterhält. Derart am Rande einer Existenzkrise stehend, werden die politischen Akteure der Union nicht umhin kommen, ihren Beitrag zur Gemeinschaft und zum derzeitigen EU-Narrativ zu überdenken. Dieser Prozess, die anstehenden Neu- oder Wiederwahlen der Präsidenten des Parlaments und des Europäischen Rates sowie die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich bieten jedenfalls viel Potential für erneute Machtverschiebungen zwischen den Institutionen.

Weiterführende Literatur

Barbara Lippert/Nicolai von Ondarza: Der Brexit als Neuland. Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess – und vielleicht die Erneuerung der EU, SWP-Aktuell 42, Juli 2016.

Wolfgang Wessels: Der Europäische Rat, Basingstoke 2016.