

Die institutionelle Architektur der EU

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Mit dem Beginn des neuen institutionellen Zyklus 2014 hat in der Europäischen Union eine dynamische Entwicklung eingesetzt, die das Gleichgewicht¹ in der institutionellen Architektur des politischen Systems maßgeblich verändern kann. Zwei Entwicklungen prägen das Zusammenspiel der Hauptakteure auf EU-Ebene und die rechtliche und politische relative Macht- und Zuständigkeitsverteilung in besonderem Maße: Erstens die politische Praxis nach den Lissabonner Verträgen (2009) und ihren Innovationen und hier besonders die neu organisierte Europawahl. Und zweitens die Etablierung und Fortentwicklung struktureller Innovationen aus den Jahren der Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise. Darüber hinaus trugen außenpolitische Herausforderungen wie die Ukraine-Krise und das politische Tagesgeschäft mit jungen Entwicklungen wie die Europäische Bürgerinitiative, das Europäisches Semester oder die Einbindung nationaler Parlamente zur Neukonfiguration der institutionellen Architektur bei.

Vor dem Hintergrund, dass sich das Zusammenspiel der EU-Institutionen stets im Spannungsfeld zwischen Kooperationsnotwendigkeit und gleichzeitigem Wettbewerb um Einflussnahme entwickelt, helfen vier Modelle der Systemausrichtung² entlang der Unterscheidung zwischen „supranationalen“ und „intergouvernementalen“ Elementen, die „tektonischen Machtverschiebungen“³ des vergangenen Jahres unter Rückgriff auf einzelne Beiträge des vorliegenden Jahrbuchs zu kontrastieren: Modell 1 führt den Europäischen Rat als alleinige Führungseinrichtung der EU an der Spitze des institutionellen Aufbaus. Den anderen Organen fällt in diesem Modell die Aufgabe von Dienstleistern und Erfüllungsgehilfen zu, die ihrem „Agenten“⁴ dienen. Modell 2 stellt im Sinne eines parlamentarischen Systems das Zusammenspiel des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ in das Zentrum des institutionellen Zusammenwirkens. Dem Europäischen Rat kommt nur eine zurückgezogene Rolle zu, stattdessen stellen Kommission, Parlament und Rat die Schlüsselakteure dar. Modell 3 geht von einem bipolaren politischen Aufbau aus, in dem sich Parlament und Europäischer Rat als Hauptkonkurrenten um Führungsanspruch und Einfluss im EU-System gegenüberstehen. Der Kommission kommt in der Auseinander-

-
- 1 Zum Begriff der „institutional balance“ vgl. 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, 2/2004, S. 383-391.
 - 2 Vgl. 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. 47-53, hier S. 51f.
 - 3 Vgl. Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Tektonische Machtverschiebungen – die Krise als Auslöser und Verstärker des institutionellen Wandels, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 60, 2/ 2013, S. 220-241.
 - 4 Zum Prinzipal-Agent-Modell vgl. u.a. 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, sowie Mark A. Pollack: The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford 2003.

setzung eine Brückenfunktion zu. Modell 4 schließlich erfasst das zeitgleiche Auftreten der drei Modelle und ihrer Charakteristika in unterschiedlichen Politikfeldern.

Europawahl 2014

Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 brachten gegenüber früheren Europawahlen eine Reihe von Neuerungen mit sich. Zum einen hatten sich mit EVP, Sozialdemokraten, Linken, Liberalen und Grünen die größten transnationalen Parteifamilien darauf verständigt, den Wahlkampf mit „Spitzenkandidaten“, also je einem eigenen Kandidaten für das Amt des künftigen Kommissionspräsidenten zu bestreiten. Zum anderen fand im Anschluss an die Neukonstituierung des Parlaments erstmals das neue Regelwerk zur Wahl des Kommissionspräsidenten auf Grundlage von Artikel 17 (7) und (8) des Lissabonner Vertrags über die Europäische Union seine Anwendung. Vor diesem Hintergrund kam es im Anschluss an die Wahl zu einem öffentlich ausgetragenen Machtkampf zwischen einer großen Koalition im Parlament und dem Europäischen Rat um die Interpretation der Vertragsartikel und insbesondere die Bedeutung des Ergebnisses der Europawahl für das Vorschlagsrecht der Staats- und Regierungschefs für den Posten des Kommissionspräsidenten. So war im Lissabonner Vertragswerk zwar festgelegt worden, dass der Europäische Rat dem Parlament „nach entsprechenden Konsultationen“ einen Kandidaten „vorschlägt“, gleichzeitig war aber auch die „Berücksichtigung“ des Europawahlergebnisses zur Auflage gemacht worden. Aus letzterem Zusatz und der dem Vertrag angehängten, rechtlich jedoch nicht bindenden Erklärung 11 leitete das Parlament fraktionsübergreifend eine Art Automatismus ab, dass der Spitzenkandidat der relativ stärksten Partei zwangsläufig Kommissionspräsident werden müsse.

Mit der Nominierung Junckers am 27. Juni 2014 durch den Europäischen Rat⁵ ging die Mehrheit des Parlaments letztlich siegreich aus dem Investiturstreit hervor und Juncker konnte am 15. Juli 2014 zum Präsidenten der Europäischen Kommission gewählt werden. Der Vorgang ist mit langfristigen Folgen verbunden, geht man davon aus, dass mit der Causa Juncker ein Präzedenzfall für die folgenden Europawahlen geschaffen wurde, der den Entscheidungsspielraum des Europäischen Rats bei der Nominierung eines Kandidaten für den Kommissionspräsidenten nachhaltig einschränkt.

Der beachtlichen Durchsetzungskraft des Parlaments steht jedoch entgegen, dass der Europäische Rat parallel zur Nominierung Junckers eine „Strategische Agenda der Union in Zeiten des Wandels“ mit den politischen Prioritäten für die nächsten fünf Jahre verabschiedete, deren Bearbeitung er allen EU-Organen als eine Art „Wahlprogramm“ Junckers ins Lastenheft schrieb. In strengem Ton heißt es dort: „Die Agenda wird den Organen [...] als Leitfaden bei der jährlichen und mehrjährigen Programmplanung sowie der gesetzgeberischen Planung dienen; die Organe sollten ihre Arbeit entsprechend organisieren. Der Europäische Rat wird für die regelmäßige Überwachung der Umsetzung dieser strategischen Prioritäten Sorge tragen.“⁶ Zusätzlich kündigte der Europäische Rat an, das Verfahren der Ernennung des Präsidenten der Kommission noch einmal zu beraten, wenn die neue Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat.

5 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 79/14, 26./27. Juni 2014, Brüssel.

6 Ebd., S. 11. Mehr zu den Inhalten der strategischen Agenda im Beitrag von David Schäfer/Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in diesem Band.

Mit Blick auf das inter-institutionelle Arrangement lassen sich demnach verschiedene Lesarten auf die Europawahl 2014 etablieren. Zwar versucht der Europäische Rat mit der „Strategischen Agenda“ weiterhin als Prinzipal die politische Agenda zu dominieren, wie es Modell 1 erwartet, allerdings ist die Kommission infolge der veränderten Präsidentenkür ein Stück weit weg vom Europäischen Rat und enger an die Seite des Parlaments gerückt, zumal sich mit dem Vereinigten Königreich und Ungarn Teile des Europäischen Rats offen gegen die Nominierung Junckers stellten. Von einer Herausbildung eines echten parlamentarischen Systems mit einer engeren Verzahnung von Exekutive und Parlament, wie vorgesehen in Modell 2, kann deswegen aber noch nicht zwangsläufig ausgegangen werden, da der Kommissionspräsident seine Kabinettsmitglieder nach wie vor nicht frei, sondern nur aus den Vorschlägen der Mitgliedstaaten auswählen kann, und die Kandidaten für die Kommissarsposten formal auch weiterhin nicht einzeln durch das Parlament abgelehnt werden können. Die politische Arbeit in und zwischen den neu besetzten Institutionen muss zeigen, wie sich eine Kommission um den Karlspreisträger Juncker, der infolge seiner langjährigen Aktivitäten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs auch eine enge Verbindung zum Europäischen Rat hat, im Spannungsfeld zwischen Parlament und Europäischem Rat positioniert. Dass sich das Konfliktpotential zwischen den beiden Institutionen dynamisch entfalten kann, wie es Modell 3 vorsieht, hat die Europawahl 2014 noch einmal verdeutlicht.

Lissabon in der Praxis: Die Europäische Bürgerinitiative und das Frühwarnsystem

Neben den Neuerungen, die die Lissabonner Verträge für den institutionellen Zyklus im Anschluss an die Europawahl mit sich brachten, sind auch Einwirkungen auf das institutionelle Gefüge durch weitere Lissabonner Innovationen näher zu analysieren: die Europäische Bürgerinitiative und das Frühwarnsystem der nationalen Parlamente.

Die Bürgerinitiative, die es den Bürgern seit 1. April 2012 erlaubt, die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt aufzufordern, sofern eine Mindestzahl an Unterstützern und gewisse formale Voraussetzungen erfüllt werden,⁷ hat im vergangenen Jahr erstmals in zwei Fällen einen Abschluss gefunden. Nachdem das Instrument nach seiner Einführung nur schleppend Fahrt aufnahm, haben mittlerweile mehr als fünf Millionen EU-Bürger für verschiedene Initiativen unterzeichnet.⁸ Bis zum Herbst 2014 sind insgesamt 29 Bürgerinitiativen erfasst worden, die auf einer eigens betriebenen Webpräsenz⁹ in vier laufende, sieben abgeschlossene, aber der Kommission (noch) nicht vorgelegte, sieben gescheiterte, neun von den Initiatoren zurückgezogene und zwei beantwortete Initiativen aufgeteilt werden. Darüber hinaus ist die Zahl der Anträge auf Registrierung, die aus formellen Gründen abgelehnt wurden, noch bevor es zu einer Unterschriftensammlung kommen konnte, auf 20 angestiegen.

Die zugelassenen noch laufenden Initiativen reichen von Vorschlägen für ein öffentliches EU-Sonderinvestitionsprogramm für mehr Beschäftigung bis zur Legalisierung von Cannabis. Die Gruppe der Vorschläge, die ihre Sammlung abgeschlossen aber noch nicht

7 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, Amtsblatt L 65 vom 11.3.2011, S. 1.

8 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“, KOM(2014) 177 endgültig, 19.03.2014, Brüssel.

9 <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>.

an die Kommission übermittelt haben, umfasst Themen wie Tierversuche, Tempolimit, Energie- und Klimapolitik, Medienpluralismus und die Bürgerinitiative selbst. Unter den erfolglosen Initiativen, also den Vorschlägen, die innerhalb der vorgegebenen Einjahresfrist keine ausreichende Zahl an Unterstützungsbekundungen sammeln konnten, finden sich Ideen für besseren Umweltschutz, für ein bedingungsloses Grundeinkommen oder die Anrechnung von Bildungsausgaben bei der Berechnung des nationalen Staatsdefizits. Eine Initiative zum Stopp der öffentlich stark diskutierten transatlantischen Handelsabkommen mit Canada (CETA) und den USA (TTIP) wurde von der Kommission abgelehnt, da der Vorschlag außerhalb des Kompetenzrahmens der Kommission liege.

Von besonderem Interesse für das politische Zusammenspiel auf EU-Ebene waren die beiden erfolgreich verlaufenen Bürgerbegehren, auf die die Kommission innerhalb der vorgeschriebenen drei Monate – und somit zum ersten Mal seit Einführung des neuen direkt-demokratischen Instruments – in ausführlichen Schlussfolgerungen reagiert hat. Die Kommission ist zu solchen Stellungnahmen verpflichtet, um „ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür“¹⁰ darzulegen, wenn eine Sammlung die Anforderungen erfüllt und eingereicht wurde. Da es der Kommission letztlich freigestellt ist der Initiative zu folgen, ist es interessant zu beobachten, wie unterschiedlich die beiden abgeschlossenen Bürgerinitiativen aufgenommen wurden.

Im Fall von „Right2Water“, einer Initiative, die sich für Wasser und sanitäre Grundversorgung als Menschenrecht einsetzt und mit einem Etat von 140.000 Euro über 1,6 Millionen Unterstützer hinter sich vereinigen konnte, nahm die Kommission die Vorschläge zum Anlass, auf ihre bisherigen Leistungen in den Bereichen Umweltpolitik und Finanzierung von Infrastrukturen hinzuweisen und einen umfassenden Maßnahmenkatalog anzukündigen. Dieser bezieht sich unter anderem auf das 7. Umweltaktionsprogramm der EU und umfasst auch Ankündigungen, eine EU-weite Konsultation zur Trinkwasserrichtlinie zu lancieren, die Richtwerte für Wasserqualität zu prüfen, Maßnahmen zu ergreifen, einen besser strukturierten Dialog zwischen den Interessenträgern über die Transparenz in der Wasserwirtschaft zu erreichen und sich dafür einzusetzen, dass der universelle Zugang zu Trinkwasser und Abwasserentsorgung eine Priorität künftiger Ziele für die nachhaltige Entwicklungspolitik wird.¹¹

Anders lag der Fall bei „Einer von uns“, einer Bürgerinitiative, die sich mit dem Schutz des menschlichen Embryos befasste und konkrete Gesetzesänderungen bezüglich der Finanzierung von EU-Aktivitäten in den Bereichen Forschung, Entwicklungspolitik und öffentliche Gesundheit vorschlug. Die Initiative operierte mit einem Budget von rund 160.000 Euro und wurde von mehr als 1,7 Millionen Bürgern aus 18 Mitgliedstaaten, darunter besonders viele aus Italien, Polen und Spanien, unterstützt. Ganz anders als im Fall von „Right2Water“ führte die Kommission in der entsprechenden Mitteilung jedoch aus, dass sie keinerlei Maßnahmen für notwendig erachte, weder die Haushaltsordnung zu ändern, noch die Stammzellenforschung im Forschungsrahmenprogramm „Horizon 2020“ neu auszutarieren, noch den Rechtsrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit anzupassen.¹²

10 Verordnung über die Bürgerinitiative, Artikel 10 Absatz 1.

11 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung“, S. 14f.

12 Europäische Kommission: Mitteilung über die Europäische Bürgerinitiative „Einer von uns“, KOM(2014) 355 endgültig, 28.05.2014, Brüssel.

Direkt an den allerersten zu Ende gebrachten Bürgerinitiativen wird also deutlich, wie groß der Handlungsspielraum der Kommission in Bezug auf das neue Instrument ist. Sie versteht es, sowohl die Vorschläge in ihrem Sinne als Anlass für umfangreiche Aktivitäten aufzunehmen, als auch die Initiative begründet abzuweisen. In dieser Handhabung scheint sich die Bürgerinitiative eher zu einer zusätzlichen Möglichkeit der Kommission für eigenes Agenda-Setting, denn zu einer Bedrohung ihres Initiativmonopols zu entwickeln.¹³

Ein zur Bürgerinitiative gar nicht unähnliches Bild ergab sich auch für ein ebenfalls durch die Lissabonner Verträgen eingeführtes Instrument: das „Frühwarnsystem“ zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente. Auch hier reagierte die Kommission einmal positiv und einmal negativ auf die Vorschläge von außen. So hatte sich bereits bei der erstmaligen Nutzung des Instruments im Juni 2012 ergeben, dass die Kommission in Reaktion auf die „gelbe Karte“ der nationalen Parlamente die umstrittene Gesetzesinitiative zum Streikrecht tatsächlich zurückzog. Im vergangenen Jahr fand das Frühwarnsystem nun zum zweiten Mal Anwendung, diesmal im Zusammenhang mit dem Vorstoß der Kommission zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft. Anders als im ersten Fall war die Kommission jedoch nicht bereit, ihren Vorschlag zurückzuziehen.¹⁴ Auch hier zeigt sich also bereits an den ersten Beispielen, dass die Lissabonner Innovation unterschiedliche Ergebnisse erzeugen kann, die nicht zwangsläufig zum Nachteil der Europäischen Kommission ausfallen. Vielmehr offenbart der Fall der Europäischen Staatsanwaltschaft doch, dass der Einfluss der sich betroffen zeigenden nationalen Parlamente, der ihnen durch den Frühwarnmechanismus gegeben wurde, mitunter sehr begrenzt ist.¹⁵

Ausgestaltung der WWU-Reformen aus den Krisenjahren

Nicht Bestandteil der Lissabonner Vertragsrevision, sondern Ergebnis der Bemühungen der letzten Jahre, Antworten auf die Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise zu finden, sind die Reformen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Mit dem Europäischen Semester und der Bankenunion entwickeln sich zwei Innovationen mit sehr unterschiedlichem Einfluss auf das institutionelle Zusammenspiel.

Auf der einen Seite scheint sich das Europäische Semester, das 2011 als Kernprozess zur wirtschaftspolitischen Steuerung auf EU-Ebene eingeführt wurde, als durchsetzungsschwaches Instrument zu etablieren. Die unter zehn Prozent liegende Umsetzungsquote der von der Kommission vorgebrachten und von den Mitgliedstaaten aufgenommenen Reformvorschläge verdeutlicht die relative Wirkungslosigkeit dieser WWU-Reform.¹⁶ Die Hoheit über das Verfahren bewahrten sich die Mitgliedstaaten dabei in erster Linie über die Zusammenarbeit im Rat. Zum einen schob er einer zu starken Einmischung der Kommission in die nationalen Budgets und Reformansätze einen Riegel vor. Zum anderen fungierte er als vorgeschaltete Koordinationsinstanz, um den Beschluss des endgültigen Entscheidungsträgers, des Europäischen Rats, vorzubereiten.¹⁷

13 Vgl. zu diesem Punkt auch Andres Auer: *European Citizens' Initiative*, in: *European Constitutional Law Review*, 1/2005, S. 79-86.

14 Vgl. Alexander Hoppe: *Nationale Parlamente*, in diesem Band.

15 Vgl. ebd.

16 Europäisches Parlament: *Country Specific Recommendations (CSRs) for 2013 and 2014. A comparison and an overview of implementation*, PE 528.743, 8. Juli 2014.

17 Vgl. Nicolai von Ondarza: *Rat der Europäischen Union*, in diesem Band.

Im Kontrast dazu stellt die Bankenunion auf der anderen Seite eine „wohl nur mit der Einführung der einheitlichen Währung selbst vergleichbare Machtverlagerung auf die europäische Ebene“¹⁸ dar, die einen bemerkenswerten Fall mit Blick auf das interinstitutionelle Zusammenwirken und die weitere Entwicklung der EU-Architektur darstellt. Vom Europäischen Rat im Grundsatz bereits im Juni 2012 beschlossen, um den Gefahren zu begegnen, die sich aus der unheilvollen Verbindung von Bankensektor und Staatsverschuldung ergaben, besteht die Bankenunion im Kern aus einer gemeinsamen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) und einem gemeinsamen Rahmen für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten (Single Resolution Mechanism, SRM). Zusammen zielen SSM und SRM darauf ab, neue Finanz- und Staatsschuldenkrisen, wie sie im Zuge der Krise einzelnen Mitgliedstaaten wie Spanien oder Irland Schwierigkeiten bereitet hatten, zu verhindern.

Mit der Verabschiedung der SSM-Rahmenverordnung¹⁹ im Oktober 2013 als erste Säule der Bankenunion wurde zunächst der einheitliche Aufsichtsmechanismus für die Kreditinstitute der 18 Euro-Länder errichtet, an dessen Spitze die Europäische Zentralbank steht. Als oberste Bankenaufseherin fungiert sie nun als letzte Instanz bei der Marktzulassung von Banken im Euroraum und überwacht zusätzlich 120 systemrelevante Kreditinstitute direkt. Mit dieser erheblichen Machtverlagerung auf die europäische Ebene verändert sich die Rolle der Europäischen Zentralbank. Sie ist nunmehr nicht ausschließlich auf eine auf Preisstabilität bedachte Geldpolitik, „sondern zugleich auch für die Bankenaufsicht und damit für die Finanzstabilität im Euroraum verantwortlich.“²⁰

Die zweite Säule der Bankenunion, der Europäische Bankenabwicklungsmechanismus, wurde nach zähen Verhandlungen im Frühjahr 2014 durch Parlament und Rat verabschiedet.²¹ Die noch ausstehende Ratifizierung durch die nationalen Parlamente vorausgesetzt, stehen ab 2016 ein einheitlicher Mechanismus und ein Europäischer Abwicklungsfonds (Single Resolution Fund, SRF) bereit, sollte in Zukunft eine Bank abgewickelt werden müssen. In diesem Zuge wird die institutionelle Architektur durch eine neue Agentur ergänzt, dem sogenannten „Ausschuss für die einheitliche Abwicklung“, der im Zusammenspiel von Kommission, Parlament und Rat besetzt und durch nicht stimmberechtigte Beobachter von Kommission und EZB ergänzt wird.²²

Es wird deutlich, dass die Bankenunion mit erheblichen Verschiebungen in der institutionellen Architektur einhergegangen ist, die vom Europäischen Rat als konstitutionellen Architekten der EU initiiert wurden. Obwohl die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten zum Großteil durch die Finanzminister geführt wurden, blieb das Vorgehen stets eng mit den Staats- und Regierungschefs abgestimmt.²³ Der so gefundene Kompromiss musste in den Verhandlungen mit dem Parlament allerdings noch einmal aufgebrochen werden.²⁴ Auch die Kommission blieb im Verfahren nicht ohne jeden Einfluss, fiel es doch

18 Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in diesem Band.

19 Verordnung (EU) Nr. 1024/2013 des Rates vom 15. Oktober 2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, Amtsblatt L 287 vom 29.10.2013, S. 63.

20 Selmayr: Europäische Zentralbank.

21 Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, Amtsblatt L 173 vom 12.6.2014, S. 190.

22 Vgl. Andreas Hofmann: Europäische Kommission, in diesem Band.

23 Vgl. Schäfer/Wessels: Europäischer Rat.

vor allem in der ersten Entwicklungsphase ihr zu, die Grundsatzbeschlüsse des Europäischen Rats weiterzuführen, nicht zuletzt in ihrem „Fahrplan für eine Bankenunion“²⁵ und die Ergänzung ihres Vorschlags zur Harmonisierung der nationalen Abwicklungsmechanismen für Kreditinstitute durch eine europäische Variante.

Schließlich ist die Einrichtung des europäischen Abwicklungsmechanismus auch ein weiteres Beispiel für die zunehmenden Tendenzen einer differenzierten Integration. So wurde in Ermangelung einer ausreichenden primärrechtlichen Grundlage für die Übertragung von Mitteln in den gemeinschaftlichen Abwicklungsfonds ein zwischenstaatliches Abkommen geschlossen, das jedoch vom Vereinigten Königreich und Schweden nicht unterzeichnet wurde.

Die institutionelle Balance in der EU-Außenpolitik

Die institutionelle Architektur der EU-Außenpolitik erhielt mit der Ukraine-Krise und durch die Neubesetzung des Postens der Hohen Repräsentantin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sowohl externe als auch EU-interne Impulse.

Die Proteste auf dem Kiewer Maidan ab November 2013 und die anschließenden Entwicklungen zwischen Russland und der Ukraine bestimmten die außenpolitische Agenda der EU.²⁶ Der vertraglichen Grundlage entsprechend lief die Koordination der Reaktionen auf das russische Vorgehen auf der Krim und die Kämpfe in der Ostukraine fast ausschließlich über die Mitgliedstaaten, ob im Rahmen der NATO, im Europäischen Rat, im Rat für Auswärtige Angelegenheiten, in den direkten Kontakten zwischen einzelnen mitgliedstaatlichen Außenministern oder auch in der neu einberufenen interparlamentarischen Konferenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments. Der Europäischen Rat, der sich mit der Situation über den gesamten Zeitraum beschäftigte und dem Thema im März 2014 einen eigenen Sondergipfel widmete, übernahm hierbei die zentrale Rolle als Krisenmanager und außenpolitische Lenkungsinstanz.²⁷ Der Europäischen Kommission fiel immer wieder die Aufgabe zu, auf Beschluss des Außenministerrats oder des Europäischen Rats, Vorschläge für (weitere) Wirtschaftssanktionen zu erarbeiten. Während in diesem Zusammenhang neben den nationalen Protagonisten und dem Präsidenten des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, auch Kommissionspräsident Barroso das Wort ergriff, um das EU-Vorgehen zu kommunizieren, fiel die Außenbeauftragte Catherine Ashton zwar durch ein abgehörtes Telefonat,²⁸ aber seltener durch große Präsenz in der Krisenbewältigung auf.

Auch Ashtons Impuls des Vorjahres zur Reform des Europäischen Auswärtigen Diensts (EAD)²⁹ verpuffte ohne wesentliche Reformen. Der Bedarf für eine Neuordnung und stärkere politische Führung wurde zuletzt vom Europäischen Rechnungshof unterstrichen, der in seinem Prüfbericht in klaren Worten bilanzierte, dass der Aufbau des EAD überstürzt und schlecht vorbereitet erfolgt sei. Mit dem Hinweis, dass zukünftig die Ziele, die Strategien

24 Vgl. von Ondarza: Rat der Europäischen Union.

25 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Fahrplan für eine Bankenunion, KOM(2012) 510 endgültig, 12.09.2012, Brüssel.

26 Vgl. Katrin Böttger/Mathias Jopp: Die Ukraine-Krise und die Lehren für die EU-Ostpolitik, in diesem Band.

27 Vgl. Niklas Helwig/Isabelle Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in diesem Band.

28 Vgl. Spiegel Online: Scharfschützen auf dem Maidan: Heikles Telefonat zwischen Ashton und estnischem Minister veröffentlicht, 05.03.2014.

29 Ausführlich in Nadia Klein/Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, S. 271-280, hier S. 277.

und die Kompetenzaufteilung des Diensts deutlicher werden müssten, legte der Rechnungshof seinen Finger in die institutionelle Wunde des EAD, die immer wieder aufreißt im Spannungsfeld der mitgliedstaatlichen Interessensvielfalt, der Anbindung an die Europäische Kommission und der Bewahrung eines Mindestmaßes an Eigenständigkeit. Mit Blick auf die institutionelle Einbettung des EAD und der Hohen Vertreterin wird mit Arbeitsaufnahme der neuen Kommission zu beobachten sein, ob die Nachfolge von Lady Ashton die Positionen zwischen diesen Gravitationskräften neu auszutarieren vermag und es womöglich zu einer „Neubelebung der Kommissionshuts der Außenbeauftragten“³⁰ kommen wird. Das Vorhaben Junckers, die Kommission so umzustrukturieren, dass der Hohen Vertreterin als Vize-Präsidentin der Kommission eine horizontale Kontrolle über alle außenpolitischen Aktivitäten der EU zukommt, verspricht einen derartigen Impuls zu setzen.

Gewinner und Verlierer der institutionellen Entwicklungen

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen um die Europawahl und den neuen institutionellen Zyklus, die Bankenunion und die Herausforderungen an die Architektur der EU-Außenpolitik lassen sich für die einzelnen Institutionen des institutionellen Wettbewerbs unterschiedliche Bilanzen ziehen.

Der Europäische Rat stand mit seinen Schlüsselentscheidungen als konstitutioneller Architekt (WWU-Fortentwicklung), wirtschaftspolitischer Koordinator (Europäisches Semester) und Krisenmanager (Ukraine-Konflikt) im Zentrum des EU-Geschehens. Seine dominante Position aus den Vorjahren, die er insbesondere während der Zeit der akuten Wirtschafts-, Finanz- und Staatsschuldenkrise innehatte, hat er jedoch zum Teil eingebüßt. Das Parlament hat mit der Art und Weise, wie es den Spitzenkandidaten Juncker durchgesetzt hat, dem Europäischen Rat einen Erfolg abgerungen. Gleichzeitig stammen die systemgestaltenden Entscheidungen des Europäischen Rats im Wesentlichen aus den Vorjahren und wurden im abgelaufenen Jahr durch die anderen Institutionen umgesetzt. Und wenn das Vorgehen gegenüber Russland auch als erfolgreich bewertet werden kann, nimmt man die Geschlossenheit der Staats- und Regierungschefs als Kriterium, so fehlt es doch weiterhin an einer umfassenden Außen- und Sicherheitsstrategie und einer einheitlichen Linie in Bezug auf den Nahen Osten.

Im Innenverhältnis der intergouvernementalen Gremien wurde der Trend fortgeschrieben, den Rat immer mehr als eine von vielen Plattformen eines „Verhandlungs- und Koordinationssystem[s]“³¹ auf EU-Ebene zu etablieren. Während Ratsitzungen grundsätzlich zugunsten von Ratsarbeitsgruppen zurückgingen, wanderte die politische Kontrolle auf mitgliedstaatlicher Seite immer häufiger zum Europäischen Rat. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten mit den rotierenden Präsidenschaften als Verhandlungsführer an der Spitze fungiert auf diese Weise, wie es in den Lissabonner Verträgen angelegt ist, als eine Art Vorbereitungsgremium für den Europäischen Rat, nicht zuletzt zu sehen beim Europäischen Semester.

Mit Blick auf die Aufgabenzuteilung, die seitens der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission gerichtet werden, beispielsweise im Rahmen der WWU-Reform, scheint die Kommission sich verstärkt zu einem Sekretariat der Mitgliedstaaten zu wandeln. Auf den zweiten Blick muss das Urteil dahingehend differenziert werden, dass die

30 Helwig/Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

31 von Ondarza: Rat der Europäischen Union.

Kommission durch ihre Entwurfsvorlagen letztlich doch in einer hohen Detaildichte in das Geschehen eingreift. Zugleich beweist ihr Vorgehen gegenüber den nationalen Parlamenten und in Reaktion auf die ersten Bürgerinitiativen, dass sie auch im letzten Jahr der Barroso-II-Legislatur nicht gewillt war, jedem äußeren Druck nachzugeben. Die Neuaufstellung der Kommission, die durch Zusammenstellung und interne Organisation mit einem stark veränderten politischen Profil einhergehen kann, birgt auch die Chance, einen Impuls für eine gestärkte Position der Kommission im institutionellen Gefüge zu setzen – ob als eigenständiger Akteur oder im Tandem mit dem Parlament. Im Zuge seiner Wahl hat Juncker jedoch deutlich gemacht, dass seine Kommission nicht als Befehlsempfänger oder Diener zu verstehen sei, weder der Mitgliedstaaten noch des Parlaments.³²

Nicht übersehen werden darf allerdings auch für das vergangene Jahr, dass das Mitwirken der Kommission am politischen Tagesgeschäft im Zusammenspiel mit Rat und Parlament für einen Großteil der EU-Aktivitäten essentiell war, wenn auch nicht immer mit einer großen Außenwirkung verbunden. Wirkung entfaltet sie unter anderem im so genannten „Trilog“, bei dem Kommission, Parlament und Rat die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission verhandeln. Das Verfahren zeichnet sich durch hohe Effizienz aus, die sich an der überwältigen Zahl an Einigungen zeigt, die bereits nach erster Lesung im Parlament verabschiedet werden können. Ebenso wie der Trend zum Trilog als zentrale Spielart des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens hat sich die grundsätzlich gestärkte Rolle des Parlaments als gleichberechtigter Gesetzgeber mit Veto-Recht fortgeschrieben. Die steigende Zahl der Fälle, in denen das Parlament auf Augenhöhe mit dem Rat entscheidet, belegt diese durch den Lissabonner Vertrag angelegte Entwicklung.³³

Gegenläufig zur kontinuierlichen Erstarkung des Parlaments waren jedoch in den vergangenen Jahren die institutionellen Antworten, die die Staats- und Regierungschefs bei der Reform der WWU formulierten. So spielt das Parlament bis auf einige unverbindliche Berichte keine Rolle im Europäischen Semester und auch im Bereich der Bankenunion konnte es nur spät im Verhandlungsprozess mit dem Rat einige neue Kontrollrechte gegenüber der Zentralbank erstreiten.

Größter Gewinner im institutionellen Wettbewerb, der sich im Zuge der Errichtung der Bankenunion entspannt, bleibt damit die Europäische Zentralbank, die vom erheblichen Souveränitätstransfer auf die europäische Ebene profitiert.³⁴ Der Präsident der Zentralbank setzt den Machtzuwachs auch für politische Interventionen ein, wie es Mario Draghis scharfe Kritik an den ausbleibenden Strukturreformen in Frankreich und Italien angesichts des schwachen Wachstums und der hohen Arbeitslosigkeit im Euroraum zeigt.³⁵

Zwischen Kooperationsnotwendigkeit und Rivalität – Dynamische Spannungen in der institutionellen Architektur

Es wird deutlich, dass die dynamischen Bewegungen in der EU-Tektonik der letzten Jahre auch 2013/2014 ihre Fortsetzung gefunden haben, allerdings mit veränderten Impulsgebern. So war es nicht mehr überwiegend eine akute Krisensituation, die das Mächtegleichgewicht und inter-institutionelle Zusammenspiel prägte. Vielmehr entfaltete die

32 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Junckers selbstbewusste Verbeugung, 15. Juli 2014.

33 Vgl. von Ondarza: Rat der Europäischen Union.

34 Vgl. Stijn Verhelst: Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for Europe's Banking Union, Egmont Royal Institute for International Relations, Brüssel 2013.

35 Vgl. Selmayr: Europäische Zentralbank.

Europawahl nach dem Lissabonner Reglement eine starke Dynamik, ergänzt durch die Umsetzung der bereits in der Vergangenheit beschlossenen WWU-Reformen.

In der Gesamtschau auf die Ereignisse des vergangenen Jahres stellt sich die Frage, welchem der am Anfang des Textes skizzierten Modelle diese Entwicklungen am nächsten kommen. Es lassen sich sowohl Argumente für Modell 1 mit einem federführenden Europäischen Rat an der Spitze des Systems finden (Systemgestalter, Benennungsinstant, Krisenmanager) als auch für Modell 2 mit dem zentralen Zusammenspiel von Kommission, Parlament und Rat (ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Trilog). Stärker als je zuvor hat sich jedoch im letzten Jahr die Auseinandersetzung zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat eingestellt, wie sie Modell 3 erwartet.

Die Systemausrichtung entwickelt sich also dynamisch in einem Spannungsfeld aus der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit der Institutionen bei gleichzeitigem Wettbewerb um die Vorherrschaft in der institutionellen Architektur. Nicht abschließend geklärt ist trotz des gewonnenen Machtkampfs durch das Parlament um die Investitur Junckers, ob die Kommission sich tatsächlich zu einem „parlamentarisch gelenkten (Ausführungs-)Organ des Europäischen Parlaments“³⁶ transformiert, oder vornehmlich Agent des Europäischen Rats sein wird. Das denationalisierte, personalisierte und gleichzeitig politisierte Spitzenkandidatensystem zur Europawahl scheint die Kommission zukünftig enger an das Parlament zu binden, was den Trend zu einer parlamentarischen Demokratie auf EU-Ebene mit einer von der Mehrheit des Parlaments getragenen Exekutive fördern kann.

Im Herbst 2014 wird die EU zentrale Einflüsse durch die Ernennung der Kommissare und die Besetzung der restlichen europäischen Spitzenämter erfahren. Starke Impulse für die Systementwicklung, wie sie die Europawahl und die Installation Junckers darstellten, sind jedoch nicht zu erwarten. Zudem sind weitreichende Systemreformen auf absehbare Zeit unwahrscheinlich, geht man von der strategischen Agenda des Europäischen Rats zu Junckers Nominierung aus. Mit Ausnahme der Ankündigung, den Bedenken des Vereinigten Königreichs hinsichtlich der künftigen Entwicklung der EU Rechnung tragen zu wollen, finden sich nur schwache Hinweise auf institutionellen Reformeifer.³⁷ Etwas offener zeigt sich der neue Kommissionspräsident in seinen politischen Leitlinien für die nächste Kommission. So könnten im Zuge der weiteren Konsolidierung der Architektur der Krisenjahre die Ideen für eine „Kapitalmarktunion“, eine Fiskalkapazität auf Euro-raumebene oder eine neue Außenvertretung der Wirtschafts- und Währungsunion auf der Agenda erscheinen.³⁸ Nicht zuletzt anhand dieser institutionellen Weiterentwicklungen wird sich zeigen, welche Form die Dynamik in der institutionellen Architektur der EU in Zukunft annehmen wird.

Weiterführende Literatur

Frank Decker: Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 64, 38-39/2014, Bundeszentrale für politische Bildung, S. 3-7.

Philippe de Schoutheete: Making the institutions work better and more effectively together – Priorities for the New Commission, CEPS Commentary, 1 October 2014.

36 Schäfer/Wessels: Europäischer Rat.

37 Vgl. Europäischer Rat: Strategische Agenda, S. 11.

38 Vgl. Jean-Claude Juncker: Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel – Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission, Straßburg, 15.07.2014.