

Die institutionelle Architektur der EU

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Die institutionelle Architektur der Europäischen Union wurde im vergangenen Jahr durch die anhaltende Wirtschafts-, Finanz- und Euro-Schuldenkrise erneut einer Belastungsprüfung unterzogen. Das Zusammenspiel der EU-Organe, die nach Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union (2009) „loyal zusammen [arbeiten]“ sollen, gleichzeitig aber im Wettstreit um Einfluss und Macht ringen, ging dabei mit Auswirkungen auf das institutionelle Gesamtgefüge einher. Pläne zum Um- und Ausbau des Systems, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) brachten über das politische Tagesgeschäft hinaus zusätzliches Potenzial für Veränderungen in der Macht-, Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen den Institutionen mit sich.

Um zu klären, inwieweit diese Entwicklungen zu Veränderungen im „institutionellen Gleichgewicht“¹ der EU geführt haben, werden im Folgenden jene Tätigkeits- und Machtzentren identifiziert, die die Funktionsweise und Fortentwicklung der EU im zweiten Halbjahr 2012 und im ersten Halbjahr 2013 besonders geprägt haben. Haben das politische Tagesgeschäft, die Entwicklungen um den mehrjährigen Finanzrahmen und die WWU oder das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative zu „Gewinnern“ und „Verlierern“ in der Kompetenzordnung oder zu Veränderungen in der Balance innerhalb des EU-Systems geführt?²

Vor dem Hintergrund des Begriffspaars „supranational“ und „intergouvernemental“ – mit den übernationalen Elementen des EU-Systems wie der Europäischen Kommission oder dem Europäischen Parlament auf der einen, und den zwischenstaatlichen Komponenten, allen voran dem Europäischen Rat, auf der anderen Seite – können die Entwicklungen mit Blick auf vier Modelle³ eingeordnet werden:

Modell 1 sieht an der Spitze des institutionellen Gefüges den Europäischen Rat, in dessen Auftrag die anderen Institutionen als „Agenten“ fungieren.⁴ Er wird von den Staats- und Regierungschefs als „Prinzipal“ genutzt, um die zentralen Entscheidungen zu treffen.

-
- 1 Zum Begriff der „institutional balance“ vgl. 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 Vgl. auch Jean-Claude Piris: The Lisbon Treaty. A Political and Legal Analysis. Cambridge 2010, insbesondere S. 235-237, sowie 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.
 - 3 Vgl. Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 47-53, hier S. 51f.
 - 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.

Modell 2 begreift die Gemeinschaftsmethode und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Zusammenspiel von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Rat als Kern der politischen Verfahren auf EU-Ebene. In Modell 3 verläuft eine Hauptspannungslinie zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat, die die Kommission in eine Konfliktkonstellation drängt. Modell 4 erwartet die gleichzeitige Ausprägung der skizzierten Modelle 1, 2 und 3 in verschiedenen Politikfeldern.

Das verbreiterte Aktivitätenprofil

Im Gegensatz zu den Hochphasen der Finanz- und Staatsschuldenkrise gelang es den EU-Akteuren im vergangenen Jahr, die ausschließliche Fokussierung auf das Krisenmanagement zu überwinden und mehr selbstbestimmte Schwerpunkte zu setzen. Dennoch standen mit der erstmalig kompletten Durchführung des Europäischen Semesters, der Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens, Jugendarbeitslosigkeit, Binnenmarkt, Handelspolitik und Finanzhilfen für Zypern zentrale Themen des normalisierten Tagesgeschäfts in engem Bezug zur Krise. Die entsprechenden Projekte wurden je nach Politikfeld von unterschiedlichen Institutionen und verschiedenen Verfahren vorangetrieben, zumeist jedoch mit dem Europäischen Rat an einer Schlüsselstelle, wie es das Europäische Semester und die Verhandlungen zum Finanzrahmen illustrieren.

Das Europäische Semester zur wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung konnte bei seiner ersten kompletten Durchführung im Jahr 2012 auf ein weitgehend konfliktfreies Zusammenspiel von Europäischer Kommission, Europäischem Rat und Rat bauen.⁵ Die länderspezifischen Empfehlungen zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die die Kommission auf Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rats entwickelt und mit dem Rat und den einzelnen Mitgliedstaaten im Detail verhandelt hatte, wurden vom Europäischen Rat ohne Beanstandungen gebilligt. Allerdings war das Konfliktpotential gering, da die Empfehlungen nur in Ausnahmen verbindlich für die Mitgliedstaaten sind, so dass laut Jörg Asmussen, Direktoriumsmitglied der Europäischen Zentralbank (EZB), letztlich auch nur rund 10 Prozent der Vorschläge umgesetzt wurden.⁶

Die Verabschiedung des Finanzrahmens 2014-2020 für das EU-Budget (Einnahmen und Ausgaben) erfolgte erstmalig nach dem durch die Lissabonner Verträge neu geordneten Verfahren, das eine Zustimmung des Europäischen Parlaments vorsieht. Nichtsdestoweniger unterschieden sich weder interinstitutionelles Prozedere noch Ergebnis sonderlich von den letzten Haushaltsverhandlungen.⁷ Der Kommission gelang es nicht, die innovativen Elemente ihres Budgetentwurfs – zum Beispiel die Reform der Eigenmittel oder die Reduzierung des Agraranteils⁸ – gegenüber den Positionen der reformunfreudigen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Der Rat, der den rechtlichen Beschluss zum Finanzrahmen nach Zustimmung des Parlaments formal trifft, spielte de facto nicht mehr als die Rolle eines Vorbereiters für den Europäischen Rat, auf dessen Kompromissfindung hinter verschlossenen Türen das gesamte Verhandlungssystem ausgerichtet war.⁹ Trotzdem gelang

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

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Defizitsünder sollen sich Reformen unterwerfen, 29.10.2013.

7 Peter Becker: Lost in Stagnation: Die Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU 2014-2020 und das Festhalten am Status Quo, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2012, S. 6.

8 Europäische Kommission: Mitteilung: Ein Haushalt für Europa 2020, KOM(2011) 500 endgültig, Brüssel, 29.06.2011.

es dem Parlament, eine Reihe von Änderungen durchzusetzen, nachdem es das erste Verhandlungspaket abgelehnt hatte. Zu seinen Erfolgen gehören die Überprüfung und mögliche Anpassung des Haushaltsrahmens im Jahr 2016 und die Installation einer Arbeitsgruppe zur Prüfung einer möglichen „EU-Steuer“.

Verwurzelung und Fortentwicklung der Eurozonen-Architektur

Über das politische Tagesgeschäft hinaus konnte eine Reihe systemrelevanter Entwicklungen im Feld der Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise und ihrer Nachwirkungen beobachtet werden. Hier stachen besonders die Bemühungen um langfristige Reformen der Wirtschafts- und Währungspolitik für EU und Euro und die Verstetigung einer eigenen Eurozonen-Architektur hervor.

Die Debatte um die Reform der WWU nahm ihren Ausgangspunkt am Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁰ des Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, den er in Zusammenarbeit mit den Präsidenten der Kommission, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank formuliert hatte. Der Bericht setzte mit „Bankenunion“, „Fiskalunion“ und einem „integrierten wirtschaftspolitischen Rahmen“ für Strukturreformen und fiskalische Konsolidierung eine Reihe neuer Schwerpunkte, die anschließend jedoch nur zögerlich und teilweise angegangen wurden.¹¹ Hierbei wurde deutlich, wie steinig sich der Pfad mitunter für die Kommission gestaltet, ihre Ideen erfolgreich zu platzieren, wenn auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der politische Wille oder der externe Druck durch die Märkte abhandengekommen ist. Weder die bereits 2011 ins Spiel gebrachten „Euro-“¹² bzw. „Schuldentilgungsfonds“¹³ noch das „Fiskalkapazität“¹⁴ genannte Budget für die Eurozone stießen auf mehrheitlich positive Resonanz bei den Mitgliedstaaten.¹⁵ Darüber hinaus wurde die Bankenaufsicht, ein Kernelement der Bankenunion zur Überwachung systemrelevanter Banken, nicht nur entgegen des Vorschlags der Kommission bei der EZB angesiedelt,¹⁶ sondern zudem ihre Ausgestaltung – das Initiativmonopol der Kommission brechend – durch den Europäischen Rat angestoßen¹⁷ und von Rat und Parlament ausgearbeitet.¹⁸

Die Bankenaufsicht ist damit das jüngste Beispiel einer neuen wirtschafts- und finanzpolitischen Architektur, die sich im Zuge der Krisenjahre herausgebildet hat und noch wei-

9 Vgl. Oндarza: Rat der Europäischen Union.

10 Europäischer Rat, der Präsident: Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion – Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, 26. Juni 2012, EUCO 120/12, Brüssel, S. 4-5.

11 Vgl. David Schäfer/Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in diesem Band, sowie Janis Emmanouilidis: Steps but no Roadmap towards GEMU – the results of a disappointing summit, European Policy Centre, 17.12.2012.

12 Europäische Kommission: Grunbuch über die Durchführbarkeit der Einführung von Stabilitätsanleihen, KOM(2011) 818, Brüssel, 23.11.2011.

13 Europäische Kommission: Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion. Auftakt für eine europäische Diskussion, KOM(2012) 777 final/2, Brüssel, 30.11.2012.

14 Ebd.

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

16 Der Vorschlag der Kommission sah vor, einen Aufsichtsmechanismus für systemrelevante Banken bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde in London anzusiedeln. Vgl. Eilis Ferran und Valia Babis: The European Single Supervisory Mechanism, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper Nr. 10, 2013, S. 2.

17 Vgl. Europäischer Rat, Tagung des Europäischen Rates, 28.-29. Juni 2012, Schlussfolgerungen.

18 Vgl. Oндarza: Rat der Europäischen Union.

ter entwickelt. Über den Umweg der differenzierten Integration schlägt sie feste Wurzeln in das EU-System, besonders deutlich zu sehen an den Innovationen Eurogipfel, der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs der Eurozone, und Eurogruppe, dem Sondergremium der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone.

Diese Gremien könnten Verschiebungen in der institutionellen Balance auslösen, sollte sich die Sorge bewahrheiten, dass Eurogipfel und Eurogruppe gegenüber den restlichen Mitgliedstaaten in eine herausgehobene Position gelangt sind und den Europäischen Rat bzw. den ECOFIN-Rat in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen vor vollendete Tatsachen stellen.¹⁹ Da auch unterhalb der Ministerebene eine Arbeitsgruppe im Rat für die Vorarbeiten zu Eurogruppe und Eurogipfel aufgebaut wurde, besteht mittlerweile eine durchgängige Kette von Euro-Gremien über alle Ebenen hinweg.²⁰ Diese Entwicklung findet Fortsetzung auf der Koordinationsebene der nationalen Parlamente, seitdem die interparlamentarische Konferenz zur WWU, die im Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion aufgeführt wird,²¹ im Oktober 2013 ihre Arbeit aufgenommen hat.²²

Der Trend zu mehr differenzierter Integration zeigt sich über die Euro-Gremien hinaus am Fiskalpakt, dem Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit zur Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen²³ und dem Europäischen Stabilitätsmechanismus, der die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität zum 1. Juli 2013 ablöste. Diese Innovationen verfügen über erhebliches Potential zur Verschiebung der Machtkonstellation innerhalb der EU, sollte eine Gruppe von stärker integrierten Mitgliedstaaten im weiteren Verlauf eine Art „Kerneuropa“ herausbilden.

Ausgestaltung und Überprüfung von Lissabonner Innovationen

Parallel zur Fortentwicklung des Euro- und EU-Systems in Reaktion auf die Krise ergaben sich im vergangenen Jahr Fortschritte für Instrumente, die durch die Lissabonner Verträge eingeführt wurden: Während Neuerungen wie die Europäische Bürgerinitiative und der Frühwarn-Mechanismus der nationalen Parlamente erstmalig zum Leben erwachten, gilt es für eine zentrale Lissabonner Innovation, den Europäischen Auswärtigen Dienst, den Blick bereits auf eine Revision zu richten.

Für die Europäische Bürgerinitiative, die bislang zwar in der akademischen Debatte Berücksichtigung fand,²⁴ in der Praxis aber kaum Ergebnisse brachte, konnten im Novem-

19 Vgl. Uwe Puetter: Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance, in: *Journal of European Public Policy*, 19:2, 2012, S. 161-178.

20 Vgl. Nicolai von Ondarza: Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU, in: *integration* 1/2013, S. 17-33.

21 Vgl. Art. 13 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion.

22 Vgl. Claudia Heffler: Nationale Parlamente, in diesem Band, sowie Andreas Maurer: Europäisches Parlament, in diesem Band.

23 Vgl. Rat der Europäischen Union: Pressemitteilung: Financial Transaction Tax: Council agrees to enhanced cooperation, 5555/13, Presse 23, Brüssel, 22.01.2013.

24 Ein Beispiel ist die Sonderausgabe *The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?*, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, Nr. 3, September 2012. Vgl. auch Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: *integration* 1/2012, S. 35-50.

ber 2013 erstmalig Unterschriftensammlungen als „abgeschlossen“ erfasst werden. Neben sieben abgeschlossenen Initiativen zählte das Webportal der Europäischen Kommission²⁵ acht laufende Initiativen, die in der Phase der Sammlung von Unterschriften stecken, sechs nicht mehr aktuelle Initiativen, die von den Organisatoren zurückgezogen wurden und 15 abgelehnte Registrierungsanträge, die die Bedingungen nicht erfüllten.

Um die insgesamt eine Million notwendigen Unterschriften und bestimmte Mindestanzahlen von Unterstützern in mindestens sieben Mitgliedstaaten²⁶ bemühten sich in der Gruppe der abgeschlossenen Verfahren Initiativen zu den Themen Wasserversorgung, Tierversuche, Embryonen-Versuche und Klonen, Tempolimit, Energie- und Klimapolitik, Bürgerinitiative und Legalisierung von Cannabis. Es zeichnet sich zumindest für die ersten drei genannten Initiativen ab, dass genügend Unterstützung gefunden werden konnte.²⁷ Im Fall der Initiative zur Wasserversorgung bewies die Kommission bereits fünf Monate vor Abschluss der Unterschriftensammlung mit dem Ausschluss des Wassersektors von der vorgeschlagenen Konzessionsrichtlinie,²⁸ dass sie bereit ist, auf die Ergebnisse der Bürgerinitiative einzugehen. Es wird sich an den nächsten Fällen zeigen, wie das neue Instrument auch nach dem „Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013“²⁹ durch die Kommission verarbeitet werden wird.³⁰

Neben der Bürgerinitiative nahmen weitere Elemente aus dem Lissabonner Innovationspaket Gestalt an. So kam im Juni 2012 der Frühwarn-Mechanismus der „gelben Karte“ erstmalig zum Einsatz, der es den nationalen Parlamenten erlaubt, in einer Stellungnahme darzulegen, weshalb ein Gesetzesentwurf der Kommission ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. Obwohl die Kommission nicht verpflichtet ist, den Entwurf zu ändern oder fallen zu lassen, zog sie im September 2012 die Gesetzesinitiative „Monti-II“ über das Streikrecht zurück. Der Vorgang beweist, dass der Frühwarn-Mechanismus grundsätzlich funktionstüchtig ist und durch die Kommission respektiert wird, doch auch hier muss sich erst anhand einer Reihe von Fällen klären, ob es sich um einen Einzelfall oder ein Handlungsmuster handelt.³¹

Die Involvierung nationaler Parlamente gehört auch zu den Entwicklungen, die im außen- und sicherheitspolitischen Feld für Veränderungen in der institutionellen Balance sorgen könnten. Hier hat sich – wie durch die Lissabonner Verträge angeregt – eine interparlamentarische Konferenz gebildet.³² Von noch größerer Reichweite dürfte jedoch der Bericht Catherine Ashtons, der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, über Aufbau und Funktionsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) sein.³³ Mit

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

26 Für die genauen Bestimmungen vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, Straßburg, 16.02.2011.

27 Vgl. Euractiv: Dritte europäische Bürgerinitiative erreicht erforderliche Unterstützung, 01.11.2013.

28 Vgl. Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe, KOM(2011) 897 endgültig, Brüssel, 20.12.2011, sowie Erklärung von Kommissar Michel Barnier zum Ausschluss des Wassersektors von der Konzessionsrichtlinie, 21. Juni 2013, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/docs/speeches/20130621_water-out-of-concessions-directive_de.pdf.

29 Vgl. <http://europa.eu/citizens-2013/de/home>.

30 Vgl. Pawe Gogowski und Andreas Maurer: The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits, Reihe Politikwissenschaft 134, Institut für Höhere Studien Wien, April 2013.

31 Vgl. Hefffler: Nationale Parlamente.

32 Ebd.

33 Vgl. EAD Überprüfung, Juli 2013, http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_de.pdf.

Blick auf mögliche Verbesserungen zeigt er auf, wie kompliziert die Arbeit für einen Dienst ist, der der gleichzeitigen Zusammenarbeit mit Kommission, Parlament, Europäischem Rat, Rat und einzelnen Mitgliedstaaten bedarf. Besonders deutlich wird dies bei der Überprüfung der Rolle der Hohen Vertreterin: Bereits durch die Anwesenheits- und Berichtsaufgaben im Zusammenspiel mit den europäischen Institutionen ergebe sich ein Anforderungsprofil, dem eine Einzelperson unmöglich gerecht werden könne.³⁴ Wenn die EU-Außenpolitik unter Ashton im vergangenen Jahr auch Erfolge erzielen konnte, allem voran im Serbien-Kosovo-Konflikt, werden weiterhin interinstitutionelle Spannungen aufgrund von unklarer Zuständigkeitsverteilung zwischen EAD und Kommission und Abhängigkeiten in Budgetfragen ausgemacht.³⁵

Gewinner und Verlierer des institutionellen Wettbewerbs

Die Entwicklungen des vergangenen Jahres, sowohl im politischen Tagesgeschäft als auch bei der Ausgestaltung und Fortentwicklung des institutionellen Arrangements der Lissabonner Verträge, blieben nicht ohne Folgen für die Macht- und Aufgabenverteilung zwischen den EU-Institutionen. Der Europäische Rat bewies erneut seine Schlüsselrolle im System, zeigte dabei aber mehr Facetten als in den Vorjahren. Er agierte nicht mehr primär als Krisenmanager, sondern auch als Systemgestalter, wie im Fall der WWU-Debatte, als wirtschaftspolitischer Koordinator bei Europäischem Semester oder den Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, und schließlich auch als Letztentscheidungsinstanz, am deutlichsten zu sehen am Fall des mehrjährigen Finanzrahmens.³⁶ Die überschaubaren Fortschritte im außen- und sicherheitspolitischen Bereich, auch in Bezug auf die geforderte neue Außen- und Sicherheitsstrategie,³⁷ zeigen jedoch, dass er sein potentielles Aufgabenspektrum (noch) nicht (wieder) in vollem Umfang ausfüllt.

Die Kommission erwies sich im vergangenen Jahr häufig als Vorbereiter für den Europäischen Rat, nicht nur im Europäischen Semester, das ihr durch zusätzliche Kontrollaufgaben auch neue Rechte einbrachte, sondern auch bei den Verhandlungen zum Haushaltsrahmen und bei der Entwicklung eines neuen Programms für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.³⁸ Die Beiträge zur WWU-Debatte und die Einbindung in die Troika³⁹ zur Verhandlung der Finanzhilfen und des Anpassungsprogramms für Zypern weisen nach, dass die Kommission ihr gestalterisches Potential wieder mehr einzubringen versuchte, wenn ihre Initiativen auch nicht immer von Erfolg gekrönt waren.

Hier stellt die Bankenaufsicht das jüngste Beispiel dafür dar, dass die Kommission ihren Ideen mitunter nur schwerlich Gehör verschaffen kann. Gleichzeitig demonstriert die Bankenaufsicht, wie sich der Rat in Schlüsselthemen immer weiter der Führungsrolle des Europäischen Rats unterwirft.⁴⁰ Dies war noch offensichtlicher der Fall bei den Verhandlungen um den Finanzrahmen, wobei die Letztentscheidung dazu de facto bereits seit den siebziger Jahren beim Europäischen Rat liegt.

34 Ebd., S. 13.

35 Vgl. Nadia Klein/Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in diesem Band.

36 Vgl. Schäfer/Wessels: Europäischer Rat.

37 Vgl. Klein/Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

38 Vgl. Hofmann: Europäische Kommission.

39 Zusammen mit Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds.

40 Vgl. Ondarza: Rat der Europäischen Union.

Parallel zur Fortschreibung des Trends im Verhältnis zwischen Rat und Europäischem Rat zeigt sich Kontinuität in der Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament: Die Tendenz, dass diese beiden Organe Einigung im Mitentscheidungsverfahren bereits nach erster Lesung erzielen, steuert auf neue Höchstwerte zu. Dieser Umstand ist in erster Linie Ergebnis der Praxis des Parlaments, die Vorschläge der Kommission informell mit der Ratspräsidentschaft und Kommission im „Trilogverfahren“ vorzuverhandeln, um bereits vor der ersten Parlamentslesung einen Kompromiss zu finden.⁴¹ Hierbei kommt auch die durch die Lissabonner Verträge veränderte Rolle der Ratspräsidentschaften zum Tragen, die durch Dänemark und Zypern als koordinierende „Dienstleister“ hinter den Kulissen erfolgreich ausgefüllt wurde.⁴²

Das Parlament ist ungeachtet der produktiven Zusammenarbeit mit dem Rat zum ernstzunehmenden Widersacher der Regierungen der Mitgliedstaaten geworden. Ausdruck seiner Stärke sind die Überarbeitung des Finanzrahmens und sein Veto gegen das kontrovers diskutierte Handelsabkommen ACTA zur Bekämpfung von Urheberrechtsverletzungen und Markenpiraterie.⁴³ Durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren war es zudem an fast allen zentralen Legislativverfahren beteiligt, nicht zuletzt bei den Verhandlungen zur Bankenaufsicht. Dieser gestärkten Position steht allerdings die Umgehung des Parlaments durch die Staats- und Regierungschefs beim Zuschnitt einiger Krisen- und Folgemaßnahmen entgegen, zum Beispiel in Form der Nichtbeteiligung am Europäischen Semester, was es zu einem Verlierer des Krisenmanagements macht.⁴⁴

Die Europäische Zentralbank schließlich hat ihre infolge der Krisenjahre gestärkte Position etabliert. Jüngstes Beispiel ihrer Aufwertung ist die ihr übertragene Bankenaufsicht, die einen beachtlichen Ausbau der Kompetenzen bedeutet. Gleichzeitig agierte sie aktiv als Krisenmanager, sei es als Teil der Troika zur Verhandlung der Hilfen für Zypern, sei es in Form einer aktiven Geldpolitik. Die Teilnahme des EZB-Präsidenten Draghi an den Sitzungen des Europäischen Rats und seine erfolgreich platzierten Initiativen, allen voran die Anregungen zum Fiskalvertrag, zum „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“⁴⁵ und zum Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“ beweisen, dass die EZB auch zentraler Stichwortgeber geblieben ist.

Rivalität und Gleichgewicht in der institutionellen Architektur

Die Entwicklungen des vergangenen Jahres und das Zusammenspiel der Institutionen können je nach Lesart den eingangs vorgestellten Modellen des institutionellen Gleichgewichts zugeordnet werden. Aus der Perspektive des ersten Modells stellt es sich wie in den Vorjahren so dar, dass der Europäische Rat in einer Schlüsselposition zahlreicher Verfahren die Führung übernimmt und als Letztentscheidungsinstanz die anderen Institutionen mit Aufgaben betraut, zum Beispiel als Stichwortgeber wie in den Debatten um die WWU oder den Finanzrahmen, oder in einer Überwachungsfunktion wie im Fall des Europä-

41 Vgl. Maurer: Europäisches Parlament.

42 Vgl. Ondarza: Rat der Europäischen Union.

43 ACTA steht für Anti-Counterfeiting Trade Agreement. Das Abkommen zwischen der EU und zehn weiteren Staaten kann in der EU aufgrund des negativen Votums des Europäischen Parlaments nicht in Kraft treten.

44 Vgl. Hofmann / Wessels: Tektonische Machtverschiebungen, S. 221.

45 Pakt für Wachstum und Beschäftigung, Anlage zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, EUCO 76/2/12 REV 2, Brüssel, 20.07.2012.

ischen Semesters. Lässt er den Rat auch wesentliche Teile des Tagesgeschäfts verrichten, so entgeht es den Staats- und Regierungschefs nicht, die zentralen Entscheidungen (Systemgestaltung, Haushalt) im „Club der Chefs“ zu treffen.

Gleichzeitig kann für das letzte Jahr ein funktionierendes Gespann aus Kommission, Parlament und Rat beobachtet werden, wie es Modell 2 erwartet und am Trilogverfahren zwischen Kommission, der Ratspräsidentschaft und den Vertretern des Parlaments und im gestärkten Mitentscheidungsverfahren deutlich wird. Die in Modell 3 skizzierte Konfliktlinie zwischen Parlament und Europäischem Rat zeigt sich ebenfalls, nicht zuletzt in den Verhandlungen um den Finanzrahmen, allerdings nur selten im direkten Streit zwischen Parlament und Europäischem Rat und häufiger über den Umweg der Spannungen zwischen Parlament und Rat, die durch Ratspräsidentschaft und Kommission moderiert werden.

Insgesamt bestätigt sich der Trend, dass das politische System der EU an Komplexität gewinnt. Eine klare Antwort auf die Frage, wer letztlich regiert und für Entscheidungen verantwortlich zeichnet, ist noch schwieriger zu geben als vor den Krisenjahren. Dabei kann das System aus einer mittelfristigen Perspektive durchaus als stabil verstanden werden, betrachtet man die Operabilität der Institutionen und die Rollenverteilung zwischen dem dominanten Europäischen Rat, einer zurückgenommenen Kommission und dem nur gelegentlich zerstrittenen Arbeits-Tandem aus Rat und Parlament.

Gleichzeitig findet durch die Herausbildung einer Eurozonen-Architektur und die Prüfung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ein noch andauernder Umbau des Systems statt. Elemente differenzierter Integration verstärken sich möglicherweise in Zukunft, sollte die angedachte Einführung einer Finanztransaktionssteuer im Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit durch nur elf Mitgliedstaaten Realität oder Grundfragen der Außen- und Sicherheitspolitik neu beantwortet werden. Der Bericht der so genannten „Zukunftsgruppe“ zur Entwicklung der EU⁴⁶ oder die Veröffentlichung des „Fundamental Law of the European Union“⁴⁷ der Spinelli-Gruppe zeigen, dass die Debatte auch um grundlegendere Vertragsrevisionen wieder Fahrt aufnimmt. Und schließlich darf erwartet werden, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014, die nächste Europäische Kommission und die Neubesetzung des Postens des Präsidenten des Europäischen Rats Veränderungen für die institutionelle Architektur mit sich bringen werden.

Weiterführende Literatur

Desmond Dinan: EU Governance and Institutions: Stresses Above and Below the Waterline, in: *Journal of Common Market Studies Annual Review*, 51, 2013, S. 89-102.

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.

46 Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas („Zukunftsgruppe“), 17.09.2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171791/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>.

47 The Spinelli Group: *A Fundamental Law of the European Union*, Gütersloh 2013.