

## **2. Die Institutionen der Europäischen Union**



# Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels

Die Europäische Union und ihre institutionelle Architektur waren 2017 und 2018 von einer spannenden Dynamik aus gleichzeitiger Kontinuität und Wandel geprägt. Auf der einen Seite ist weiterhin eine Führungsrolle des Europäischen Rates zu beobachten, die jedoch wie auch bereits in den Vorjahren durch internen Dissens gehemmt wurde. Auch ein Blick auf das politische Tagesgeschäft durch Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Rat der EU lässt ein „business as usual“ erkennen. Auf der anderen Seite haben neue Akteure – etwa als Resultat von nationalen Wahlen – das europäische Spielfeld betreten und damit für neue Bewegung gesorgt. Insgesamt ist eine Zunahme der Differenzen festzustellen: Das Europäische Parlament erfährt momentan eine interne Fragmentierung und innerhalb des Europäischen Rates wird zwar eine Konsenskultur gepflegt, aber gleichzeitig ist eine Zunahme der Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und supranationalen Institutionen zu beobachten. Eine entscheidende Frage bleibt das Ringen um Macht und Vorherrschaft innerhalb der EU und ihrem institutionellen Gefüge.

Zur Einordnung der aktuellen Entwicklungen in der Europäischen Union wird im Folgenden auf drei theoretische Modelle zurückgegriffen:<sup>1</sup> Aus intergouvernementaler Perspektive betrachtet ein erstes Modell den Europäischen Rat als das zentrale Entscheidungsorgan der politischen Führungspersönlichkeiten der EU, die eine „leaders' agenda“ (nach den Worten des aktuellen Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk)<sup>2</sup> verfolgen. Entsprechend des Prinzipal-Agent-Ansatzes geben die Staats- und Regierungschefs, die innerhalb der Architektur als Prinzipal agieren, konkrete Leitlinien vor, die von den Gemeinschaftsorganen als deren Handlungsbeauftragten umzusetzen sind.<sup>3</sup> In einem zweiten, föderal-orientierten Modell steht der Europäische Rat hingegen im Hintergrund. Die Gemeinschaftsmethode, in welcher Europäische Kommission, Rat und Europäisches Parlament die relevanten Akteure darstellen, gilt dann als der zentrale Entscheidungsmodus im politischen Alltag mit dem Europäischen Parlament als zentrale Legitimationsquelle. Drittens kann das institutionelle Gleichgewicht auch von einer ständigen Konkurrenz zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat geprägt sein, die um die Führungsrolle in der Union wettstreiten. Diese drei Perspektiven schließen sich

- 
- 1 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. 51 f.
  - 2 Donald Tusk: Dokumente von Präsident Donald Tusk für die Mitglieder des Europäischen Rates: Einladungsschreiben, Agenda der EU-Führungsspitzen und Bericht über die Durchführung des Bratislava-Fahrplans, 17. Oktober 2017, 593/17; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.
  - 3 Vgl. zum Beispiel Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 4/1993, S. 473-524.

nicht gegenseitig aus und können je nach Politik- und Problemfeld in unterschiedlicher Ausprägung vorliegen.

### **Führungspersönlichkeiten im Europäischen Rat: Alte und neue Koalitionen**

Der Europäische Rat setzt sich im Herbst 2018 aus acht konservativen beziehungsweise christdemokratischen, sieben liberalen und fünf sozialdemokratischen Staats- und Regierungschefs zusammen. Die weiteren acht Staats- und Regierungschefs sind parteilos oder dem Lager der Partei der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR) oder der Europäischen Linken zuzuordnen. Damit besteht aktuell ein parteipolitisches Gleichgewicht innerhalb des Europäischen Rates. Mit dem anvisierten Beitritt Emmanuel Macrons zur europäischen Partei der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) würde das liberale Lager entscheidend gestärkt werden und erstmalig in gleicher Zahl wie die konservative Europäische Volkspartei (EVP) im Europäischen Rat vertreten sein.

Diese Konstellation könnte entscheidend sein, wenn im Jahr 2019 wichtige neue Ämter, wie die der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Präsidenten der Europäischen Zentralbank neu besetzt werden.<sup>4</sup> Darüber hinaus sind keine relevanten Konsequenzen der parteipolitischen Zusammensetzung für die Dynamiken innerhalb des Europäischen Rates und für dessen Position im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beobachtbar und auch nicht zu erwarten. Parteipolitische Konstellationen spielten für die interne Entscheidungsfindung bislang keine entscheidende Rolle. Weitaus bedeutsamer sind die individuellen Persönlichkeiten und Koalitionen zwischen den Mitgliedstaaten. Diesbezüglich gilt es insbesondere auf drei Beobachtungen hinzuweisen.

Erstens wird als Folge der abgeschlossenen Regierungsbildung in Deutschland und eine damit erwartete Rückkehr Deutschlands in die europäische Politik eine Erstarkung des deutsch-französischen Tandems angestrebt. So formulierten die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident im Juni 2018 den beidseitigen Willen, gemeinsame Initiativen für die Weiterentwicklung der EU voranzubringen – etwa zum Ausbau der Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder zur Aufstellung eines eigenen Haushaltes für die Eurozone – und sich damit aktiv und effektiv an der aktuellen Debatte über die Zukunft der EU zu beteiligen.<sup>5</sup> Einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der deutsch-französischen Beziehungen soll zudem ein neuer Élysée-Vertrag leisten, der im Laufe des Jahres 2018 erarbeitet werden soll. Dieser Anspruch der beiden Gründungsstaaten, zu ihrer früheren Führungsrolle zurückzukehren, wird jedoch von den anhaltenden Konflikten innerhalb der Berliner Koalition absorbiert. Auf der einen Seite nimmt hauptsächlich auf Initiative der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) – noch unter Einfluss des früheren Präsidenten des Europäischen Parlaments und damaligen Vorsitzenden der SPD Martin Schulz – zwar das Thema Europäische Union im Koalitionsvertrag der Christlich Demokratischen Union (CDU), der Christlich-Sozialen Union (CSU) und der SPD ein beträchtliches Gewicht ein.<sup>6</sup> Auf der anderen Seiten haben andere Fragen und Herausforderungen jedoch bislang das deutsche Engagement auf EU-Ebene gehemmt und damit einen essentiellen deutsch-französischen Beitrag verhindert.

---

4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

5 Bundesregierung: Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, 2018, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklarung-von-meseberg-1140536> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

Zweitens haben die nationalen Wahlergebnisse der vergangenen Monate das EU-skeptische Lager im Europäischen Rat gestärkt. Erste Auswirkungen auf die Dynamiken im Europäischen Rat und auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu den anderen EU-Institutionen sind bereits zu beobachten. Von besonderer Bedeutung sind hier der neue österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz, der seit 2017 gemeinsam mit der rechtspopulistischen Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) regiert, der neue tschechische Ministerpräsident Andrej Babiš der populistischen ANO-Partei und der neue italienische Ministerpräsident Giuseppe Conte, dessen Regierung Vertreter der EU-kritischen Fünf-Sterne-Bewegung und der rechtspopulistischen Lega Nord angehören.

Drittens sind weiterhin – alte und neue – regionale Gruppierungen innerhalb des Europäischen Rates von Bedeutung – so die Visegrád-Gruppe aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn. Unterstützung erfuhr die Visegrád-Gruppe in jüngster Zeit vom österreichischen Bundeskanzler, der insbesondere in der Migrationsfrage eine ähnliche Position bezieht wie seine vier Amtskollegen. Besonders deutlich wurde diese Spaltung zwischen östlichen und westlichen Mitgliedstaaten beim Sondergipfel zum Thema Migration im Juni 2018, der von den Viségrad-Staaten boykottiert wurde.<sup>7</sup> Als ein weiteres Beispiel hoben Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande und Schweden basierend auf ihren gemeinsamen Vorstellungen zur zukünftigen Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion im Februar 2018 die „Neue Hanseatische Liga“ aus der Taufe. Gemeinsame Forderungen der neuen Allianz beinhalten insbesondere die Vollendung der Europäischen Bankenunion und die Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.<sup>8</sup> Zugleich betont die Gruppe die Notwendigkeit, die Zukunft der Wirtschafts- und Währungsunion im Kreis der 27 verbleibenden Mitgliedstaaten zu diskutieren und stellt damit den Führungsanspruch und die gemeinsamen Initiativen des deutsch-französischen Tandems infrage.

Die Schaffung dieser neuen informellen Gruppe kann damit als erste Reaktion von mittelgroßen und kleinen Mitgliedstaaten – unter der Führung der Niederlande – auf den anstehenden Austritt des Vereinigten Königreiches interpretiert werden. Eine solche Formation soll dazu dienen, einer durch das Ausscheiden der Briten zu erwartende Machtverschiebung hin zum deutsch-französischen Tandem entgegenzuwirken.

Insgesamt bestätigten und intensivierten sich im vergangenen Jahr die Entwicklungen des Vorjahres – so insbesondere die zunehmende Vertretung von EU-skeptischen Stimmen im Europäischen Rat und die verstärkte Bildung von Lagern innerhalb der Mitgliedstaaten. Diese Tendenzen haben das Potenzial, die Handlungsfähigkeit des Europäischen Rates und damit seine Führungsrolle innerhalb des institutionellen Gefüges der EU zu schwächen – so gegenüber den anderen EU-Institutionen, aber auch mit Blick die selbstbeanspruchte Führungsrolle im Rahmen der aktuellen Zukunftsdebatte.

---

6 Vgl. Koalitionsvertrag von CDU, SPD und CSU: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 7. Februar 2018, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-02/koalitionsvertrag.pdf> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

7 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

8 Vgl. Stellungnahme der Neuen Hanseatischen Allianz zum Europäischen Stabilitätsmechanismus vom 1. November 2018, abrufbar unter: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/02/hanseatic-statement-on-the-esm> (letzter Zugriff: 10.11.2018); Stellungnahme von Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, der Niederlande und Schweden zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 1. November 2018, abrufbar unter: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/06/position-emu> (letzter Zugriff: 6.3.2018); Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

### **Kontroversen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den supranationalen Organen**

Die auch bereits im Vorjahr deutlichen Kontroversen und Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten auf der einen Seite und der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament auf der anderen Seite haben sich im zweiten Halbjahr 2017 und im Jahr 2018 fortgesetzt und teilweise intensiviert. Von politischer Relevanz sind insbesondere die fortbestehenden Auseinandersetzungen im Bereich der Flüchtlingspolitik, die aus demokratischer und rechtsstaatlicher Perspektive problematischen Entwicklungen in Polen und Ungarn sowie die Spannungen zwischen der Europäischen Kommission und Italien mit Blick auf dessen Haushaltsplanung zu nennen.

Vor dem Hintergrund der 2015 beschlossenen aber weiterhin nicht erfolgten Umsiedlung von insgesamt 160.000 Flüchtlingen leitete die Europäische Kommission im Juni 2017 gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn Vertragsverletzungsverfahren ein.<sup>9</sup> Gegen den Teilbeschluss, der die Umverteilung von 120.000 Flüchtlingen vorsah und mit qualifizierter Mehrheit beschlossen wurde, hatten Ungarn und die Slowakei bereits Anfang 2016 eine Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union eingereicht. Diese wurde im September 2017 vom Gerichtshof der Europäischen Union abgewiesen. Im Dezember 2017 reichte die Europäische Kommission schließlich eine Vertragsverletzungsklage beim Gerichtshof der EU gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn ein.<sup>10</sup> Weitere Vertragsverletzungsklagen der Europäischen Kommission von Dezember 2017 betreffen die vom ungarischen Parlament verabschiedeten Gesetze zu Hochschulen und Nichtregierungsorganisationen.<sup>11</sup>

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Verfahren nach Art. 7 des Vertrages über die Europäische Union (EUV), das der Missachtung von europäischen Grundwerten in den Mitgliedstaaten entgegenwirken soll und nun erstmals eingeleitet wurde.<sup>12</sup> Dieses Verfahren kann bis zum Entzug des Stimmrechts des betroffenen Mitgliedstaates führen (Art. 7 Abs. 3 EUV).

Formell initiierte die Europäische Kommission das Verfahren gegen Polen im Dezember 2017, indem sie dem Rat der Europäischen Union einen nach Art. 7 Abs. 1 EUV vorgesehenen begründeten Vorschlag zur Feststellung der „eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen“ vorlegte.<sup>13</sup> Im Juni 2018 fand im Rat die nach Art. 7 Abs. 1 S. 2 EUV vorgesehene Anhörung Polens statt. Verschiedene – insbesondere osteuropäische Staaten – erklärten bereits, gegen mögliche Sanktionen gegen Polen zu stimmen. Während einzelne Staats- und Regierungschefs, in erster Linie der französische Präsident Macron,<sup>14</sup> öffentlich Kritik

---

9 Europäische Kommission: Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland, 14. Juni 2017, IP/17/1607; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik“ in diesem Jahrbuch.

10 Europäische Kommission: Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice, 7. Dezember 2017, IP/17/5002.

11 Europäische Kommission: Commission refers Hungary to the European Court of Justice of the EU over the Higher Education Law, 7. Dezember 2017, IP/17/5004; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ungarn“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Jahrbuch.

13 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Rechtsstaatlichkeit durch die Republik Polen, 20. Dezember 2017, COM(2017)835; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Polen“ in diesem Jahrbuch.

14 Zeit online: EU-Haushalt. Macron will EU-Staaten ohne Rechtsstaatlichkeit bestrafen, 24.2.2018, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-02/eu-haushalt-emmanuel-macron-polen-kritik-konsequenzen> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

an den innenpolitischen Entwicklungen Polens äußern, halten sich andere Mitglieder des Europäischen Rates bedeckt.

Im September 2018 folgte die Entschließung des Europäischen Parlaments, mit welcher ein Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Ungarn eingeleitet wurde. Darin fordern die Parlamentarier den Rat dazu auf, festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht.<sup>15</sup>

Um die in Art. 7 EUV möglichen Aussetzungen von Rechten des betroffenen Mitgliedstaates zu beschließen, bedarf es vorab eines einstimmigen Beschlusses des Europäischen Rates darüber, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der europäischen Werte vorliegt. Diese im Vertrag verankerte starke Rolle der Mitgliedstaaten macht es aufgrund der aktuellen Allianzen zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere um Polen und Ungarn, sehr unwahrscheinlich oder gar unmöglich, dass sich der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union für Sanktionen gegen diese Mitgliedstaaten aussprechen werden.

Diese Auseinandersetzungen zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten werden sich in den kommenden Wochen und Monaten intensivieren – unter anderem aufgrund und im Rahmen der Verhandlungen zum nächsten mehrjährigen Finanzrahmen, der den Zeitraum von 2021 bis 2027 umfasst. Der dazu 2018 von der Europäischen Kommission beschlossene Entwurf<sup>16</sup> sieht eine Kopplung der Ausgaben aus dem EU-Haushalt an die Rechtsstaatlichkeitssituation in Mitgliedstaaten vor und wurde dafür bereits von einzelnen Mitgliedstaaten kritisiert.

Ein weiterer essentieller Streitpunkt zwischen EU-Institutionen auf der einen und einem Mitgliedstaat auf der anderen Seite stellte in den vergangenen Wochen der von Italien für 2019 vorgelegte Haushaltsentwurf dar. Entsprechend der im Rahmen des Twopacks 2013 erlassenen Verordnung zur Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung ist jeder Mitgliedstaat der Eurozone dazu verpflichtet, der Europäischen Kommission bis Herbst seinen Haushaltsentwurf für das Folgejahr vorzulegen. Die Europäische Kommission prüft die Haushaltspläne dahingehend, dass die Wirtschaftspolitik zwischen den Euro-Staaten koordiniert wird und dass diese die europäischen Regeln zur wirtschaftspolitischen Steuerung einhalten. Als Reaktion auf Italiens Haushaltsentwurf stellte die Europäische Kommission „einen besonders schwerwiegenden Verstoß der haushaltspolitischen Verpflichtungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts“<sup>17</sup> fest und bemüht sich seither um eine Lösung mit der italienischen Regierung.

Diese Ereignisse und Entwicklungen im vergangenen Jahr stehen beispielhaft für zwei Tendenzen, die sich bereits in den Vorjahren abzeichneten. Zunächst übernehmen die Europäische Kommission und das Europäische Parlament die Rolle der Verteidiger der

---

15 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht, 12. September 2018, 2017/2131(INL).

16 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021-2027, 2. Mai 2018, COM(2018)321; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

17 Der Briefwechsel zwischen der Europäischen Kommission und der italienischen Regierung ist auf der Website der Europäischen Kommission verfügbar, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2018_en) (letzter Zugriff: 10.11.2018).

Union als Rechtsgemeinschaft und Nutzen dafür die auf der EU-Ebene vorhandenen Möglichkeiten – bis hin zur Klage vor dem Gerichtshof der EU und der Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 EUV. Formell könnten Vertragsverletzungsklagen und das Verfahren nach Art. 7 EUV auch von einem Mitgliedstaat beziehungsweise von einer Gruppe von Mitgliedstaaten initiiert werden. Nationale Regierungen scheuen sich jedoch in der Regel vor solchen Schritten und überlassen solche Maßnahmen den supranationalen Institutionen. Aufgrund der hohen Hürden zur Sanktionierung von Mitgliedstaaten im Rahmen des Verfahrens nach Art. 7 EUV kann mit Blick auf die bedenklichen Entwicklungen in Polen und Ungarn zudem eine Lähmung des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union erwartet werden.

Gleichzeitig sind diese Konflikte zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Parlament auf der einen Seite und einzelnen Mitgliedstaaten auf der anderen Seite als ein Aspekt der seit einigen Jahren erstarkenden Renationalisierungstendenzen zu verstehen. Italien, Ungarn und Polen sind nur drei konkrete Beispiele von nationalstaatlichen Vertretern, die auf EU-Ebene beschlossene Regeln in Frage stellen, für nationale Ansätze plädieren und den offenen Konflikt mit den Institutionen der Union suchen – unter anderem da sie sich davon eine innenpolitische Stärkung erwarten.

### **Das legislative Tagesgeschäft: Reibungsfreie Zusammenarbeit zwischen Parlament und Mitgliedstaaten auf Augenhöhe**

Ein Blick auf das politische Tagesgeschäft, also auf die Verabschiedung von Sekundärrechtsrechten, bestätigt zunächst zwei Trends, die bereits in den Vorjahren deutlich wurden:

Erstens erfolgt der größte Teil der Gesetzgebung über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bei dem die Europäische Kommission einen Legislativvorschlag unterbreitet, über welchen das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union anschließend auf Augenhöhe miteinander verhandeln und entscheiden. 2017 wurden 88 Rechtsakte über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Im selben Zeitraum fanden das Zustimmungsverfahren, im Rahmen dessen das Europäische Parlament zwar über ein Veto-, jedoch über kein direktes inhaltliches Mitspracherecht verfügt, drei Mal und das Anhörungsverfahren, bei welchem das Europäische Parlament lediglich konsultiert wird, 16 Mal Anwendung.<sup>18</sup> Damit lag der Anteil der über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren abgeschlossenen Legislativverfahren wie im Vorjahr bei etwa 82 Prozent.

Zweitens war bereits in den vergangenen Jahren verstärkt festzustellen, dass die meisten Legislativakte, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU bereits nach der ersten Lesung beschlossen werden.<sup>19</sup> Die Ko-Gesetzgeber einigen sich also in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses auf einen Kompromiss, was insbesondere durch die Nutzung des Verfahrens der Trilogie, also den informellen Vorabklärungen von Vertretern der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union, um möglichst frühzeitig Kompromisslösungen zu finden, ermöglicht wird. Dieser Trend bestätigt sich 2017: Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wurde lediglich über sechs von 82 Gesetzesakten erst in der zweiten Lesung endgültig im Europäischen Parlament abge-

---

18 Die Zahlen wurden der Datenbank des Europäischen Parlaments entnommen, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.



stimmt. Der Anteil der Verfahren, in welchen sich das Europäische Parlament und der Rat der EU bereits in erster Lesung einigen konnten, stieg damit im Vergleich zum Vorjahr von 72,4 Prozent auf 93,2 Prozent.<sup>20</sup>

Ein Blick auf die internen Dynamiken des Europäischen Parlaments und des Rates lassen zwei gegensätzliche Entwicklungen erkennen: Während im Rat wieder verstärkt Entscheidungen im Konsens getroffen werden, wies das Parlament in wichtigen Fragen eine Segmentierung auf.

So stellt das Jahr 2017 für den Rat der Europäischen Union dahingehend ein Rekordjahr dar, dass knapp über 90 Prozent der öffentlich abgestimmten Beschlüsse im Konsens getroffen wurden, das heißt Mitglieder des Rates stimmten entweder für den Beschluss oder enthielten sich.<sup>21</sup> Ausreißer war wie in den Vorjahren das Vereinigte Königreich: In fast 20 Prozent der öffentlichen Abstimmungen im Rat stimmte der britische Vertreter 2017 nicht mit der Mehrheit der Ratsmitglieder. Dabei handelt es sich jedoch in 13 Fällen um Enthaltungen und nur in einem Fall um eine Gegenstimme.<sup>22</sup> Polen und Ungarn stimmten jeweils in zwei Fällen gegen eine Vorlage und enthielten sich drei Mal.

Im Europäischen Parlament war hingegen eine Fragmentierung zu beobachten. Diese setzte insbesondere mit der Wahl des neuen Präsidenten des Europäischen Parlaments Antonio Tajani im Januar 2017 ein, im Rahmen welcher es zu einem Bruch der großen Koalition der zwei größten Fraktionen, der konservativen Europäischen Volkspartei (EVP) und der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D), gekommen war. Neben der Segmentierung durch den Koalitionsbruch ist innerhalb der EVP-Fraktion ein sich verstärkender Riss festzustellen.<sup>23</sup> Dieser wurde bei Abstimmungen im Bereich der Asylpolitik besonders deutlich, bei welchen sich in erster Linie die Abgeordneten der ungarischen Partei Fidesz gegen die Fraktionsmehrheit positionierten. Auch bei nicht-legislativen Verfahren manifestierte sich diese zunehmende Uneinigkeit unter den europäischen Christdemokraten und Konservativen. So stimmten im September 2018 weniger als 60 Prozent der anwesenden EVP-Mitglieder der Entschließung des Europäischen Parlaments zur Einleitung des Verfahrens nach Art. 7 EUV gegen Ungarn zu. In erster Linie stimmten osteuropäische und italienische aber auch deutsche, französische und spanische Abgeordnete gegen die Vorlage oder enthielten sich.<sup>24</sup>

Die Divergenzen zwischen den verschiedenen nationalen Parteien innerhalb der EVP-Fraktion spielten auch bei dem Parteitag der Europäischen Volkspartei Anfang November 2018 in Helsinki eine Rolle, bei welchem die Delegierten ihren Spitzenkandidaten für die anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament wählten.<sup>25</sup> Während der unterlegene finnische Kandidat Alexander Stubb für eine konsequente Distanzierung zu Parteien wie der ungarischen Fidesz plädierte, warb der deutsche Herausforderer Manfred Weber, der

---

20 Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels: Jahresbericht 2018: Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union. Bericht über aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union und in der deutschen EU-Politik, Bundesakademie für öffentliche Verwaltung 2018, S. 25 f.

21 Vgl. hierzu und für nachfolgende Daten auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

22 Diese und die nachfolgenden Zahlen wurden der Datenbank VoteWatch Europe entnommen, abrufbar unter: [www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu) (letzter Zugriff: 10.11.2018).

23 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

24 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, (...) festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte (...) durch Ungarn besteht, 2018.

schließlich zum Spitzenkandidaten der EVP gewählt wurde, für einen gemäßigeren und versöhnlichen Kurs.

Bislang gilt hinsichtlich der Dynamiken zwischen Rat der Europäischen Union und Europäischem Parlament und der Verabschiedung von Legislativakten „business as usual“. Beide Institutionen agieren in wesentlichen Bereichen der Rechtssetzung auf Augenhöhe und ohne wesentliche Reibungen. Die Zersplitterung des Europäischen Parlaments stellt für dieses mit Blick auf die Verhandlungen mit dem Rat jedoch einen Nachteil dar.<sup>26</sup> Die Fähigkeit des Parlaments, bisher große Mehrheiten zusammenzuführen und damit die eigene Verhandlungsposition gegenüber dem Rat zu stärken, könnte unter den internen Entwicklungen leiden. Dies wird ebenfalls für die Wahl des neuen Kommissionspräsidenten 2019 zutreffen. Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden aller Voraussicht nach keine klaren Mehrheiten im Parlament mit sich bringen. Sollte die aktuell beobachtbare Zersplitterung andauern, könnte der Europäische Rat eventuell müheloser einen eigenen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durchsetzen und damit gegebenenfalls das Verfahren des Spitzenkandidaten unterlaufen.<sup>27</sup>

### **Debatte über die Zukunft der EU: Europäischer Rat zwischen Führungsanspruch und Wirklichkeit**

Mit der bereits im Oktober 2017 durch den Präsidenten des Europäischen Rates verkündeten „Agenda der EU-Führungsspitze“<sup>28</sup> untermauerten Donald Tusk und die Staats- und Regierungschefs ihren Anspruch, in der Gestaltung der zukünftigen Entwicklung der Europäischen Union eine oder gar die Schlüsselposition einzunehmen. Die Abwesenheit Deutschlands auf EU-Ebene – insbesondere durch den nationalen Wahlkampf 2017 und die langwierige Regierungsbildung – sowie die Zersplitterung der Mitgliedstaaten in zentralen Fragen, wie etwa der Wirtschafts- und Währungsunion, bremsen jedoch die zeitnahe Entwicklung von konkreten Zielen und umfassenden Reformen.<sup>29</sup>

Nachdem im Jahr 2017 bereits die Europäische Kommission, deren Präsident Jean-Claude Juncker, das Europäische Parlament und der französische Präsident Emmanuel Macron ihre Beiträge zur Debatte über die Zukunft der EU eingebracht hatten, bestand Ende 2017 weitverbreiteter Optimismus darüber, dass der Abschluss der Regierungsbildung in Deutschland neuen Schwung in die Reformdebatte bringen könnte. In der Tat sieht der Koalitionsvertrag von CDU, SPD und CSU konkrete Reformvorschläge vor, so institutionelle Erneuerungen, wie etwa die Stärkung des Europäischen Parlaments, die Vertiefung der Währungsunion durch eine Reform der Eurozone und durch die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitätsmechanismus sowie die Stärkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Zudem plädieren die Koalitionspartner für den Weg der differenzierten Integration und damit das

---

25 Im Jahr 2014 nominierten die relevantesten europäischen politischen Parteien erstmals europäische Spitzenkandidaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament. Nach Vorstellungen des Europäischen Parlaments und der europäischen Parteien sollte der Kandidat der europäischen Partei, die die meisten Sitze im Parlament erhält, nächster Kommissionspräsident werden, wie es im Fall von Jean-Claude Juncker – trotz Widerstand einzelner Mitgliedstaaten – auch schließlich eintrat.

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

27 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

28 Donald Tusk: Einladungsschreiben, Agenda der EU-Führungsspitzen und Bericht über die Durchführung des Bratislava-Fahrplans, 2017.

29 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Jahrbuch.

Voranschreiten einzelner Mitgliedstaaten, wenn nicht alle Mitgliedstaaten zu weiteren Schritten bereit sind.<sup>30</sup> Auch die gemeinsame Erklärung Deutschlands und Frankreichs von Meseberg<sup>31</sup> versprach, einen wichtigen Beitrag zur Reformdebatte zu leisten. So werben der französische Präsident und die deutsche Bundeskanzlerin etwa für eine Verkleinerung der Europäischen Kommission und für die Weiterentwicklung der Wahlen zum Europäischen Parlament, insbesondere durch die Schaffung eines EU-weiten Wahlkreises bis zu den Wahlen 2024.

Zwei entscheidende Faktoren verhinderten jedoch eine effektive Entfaltung der Reformdebatte und konkrete Fortschritte bei der Umsetzung. Zum einen erfüllte sich aufgrund von Koalitionsstreitigkeiten und Personaldebatten in Berlin die Hoffnung, dass die deutsche Bundeskanzlerin zügig auf die europäische Bühne zurückkehren und sich konstruktiv und produktiv an der Debatte mit Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten beteiligen würde, nicht. Zum anderen wirkt sich der bereits beschriebene Dissens zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb des Europäischen Rates auch auf dessen Führungsrolle bei der Gestaltung der Zukunftsdebatte und der Reform der EU aus.

Das Europäische Parlament hingegen versucht, die Reformdebatte weiter voranzutreiben. Wenngleich es in vielen Fragen, in erster Linie in konstitutionellen Angelegenheiten, die eine Änderung der europäischen Verträge oder des europäischen Wahlaktes bedürfen, formell nur ein schwacher Mitspieler ohne Mitspracherecht ist, bleibt es weiterhin darum bemüht, an der Reformdebatte mitzuwirken. Nachdem die Abgeordneten in den Vorjahren in Form von Resolutionen bereits verschiedene Reformvorschläge verabschiedet haben, organisieren sie seit Anfang 2018 eine Diskussionsreihe zu „Debatten über die Zukunft Europas“.<sup>32</sup> In diesem Rahmen lädt das Europäische Parlament die Staats- und Regierungschefs dazu ein, im Plenum ihre Reformvorschläge vorzustellen und diese mit den Mitgliedern des Parlaments zu diskutieren. Das Parlament versucht damit, seine marginalen Möglichkeiten zu nutzen und zumindest als informeller Koordinator der Reformdebatte zu fungieren.

Trotz der insgesamt nur mühselig voranschreitenden Debatte wurden einzelne Maßnahmen auf den Weg gebracht, die in Richtung „mehr Europa“ deuten. Hier ist in erster Linie die vom Europäischen Rat vorangetriebene und vom Rat umgesetzte Stärkung der Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu nennen.<sup>33</sup> So beschloss der Rat der Europäischen Union im Dezember 2017 die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ – üblicher ist die englische Abkürzung PESCO für Permanent Structured Cooperation). An dieser Form der freiwilligen differenzierten Integration im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beteiligten sich alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark, Malta und dem Vereinigten Königreich. Die teilnehmenden Mitgliedstaaten vereinbarten in diesem Rahmen insbesondere eine engere Zusammenarbeit in verteidigungspolitischen Angelegenheiten, verpflichteten sich zu einer regelmäßigen Erhöhung ihrer Verteidigungsetats und legten die strukturellen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der SSZ fest.

---

30 Siehe Koalitionsvertrag: Neuer Aufbruch für Europa, 2018.

31 Bundesregierung: Meseberg-Erklärung, 2018.

32 Mehr Informationen zu „Debatten über die Zukunft Europa“ sind auf der Website des Europäischen Parlaments verfügbar, abrufbar unter: <http://www.futureofeuropedebates.eu/> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

33 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäischer Rat“, „Rat der Europäischen Union“, „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Ein weiteres wichtiges Gegenbeispiel für die interne Lähmung und den Dissens innerhalb des Europäischen Rates stellen die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreiches dar. Die 27 verbleibenden Mitgliedstaaten weisen hier eine auffällige Einigkeit auf. In seinen Leitlinien von Dezember 2017<sup>34</sup> und März 2018,<sup>35</sup> die die Leitlinien von April 2017<sup>36</sup> ergänzen, bezog der Europäische Rat eine eindeutige Haltung und beschloss einen klaren Rahmen für die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union.

Die Mitglieder des Europäischen Rates zeigen damit, dass sie trotz der vorhandenen Meinungsunterschiede imstande sind, in gewissen Fragen voranzuschreiten und den notwendigen Konsens zu erreichen. Das Beispiel der SSZ zeigt zudem, dass es trotz der erstarkten Renationalisierungstendenzen Bereiche gibt, in welchen sich die Staats- und Regierungschefs über die Notwendigkeit engerer Zusammenarbeit und damit über „mehr Europa“ als Antwort auf gemeinsame Herausforderungen einig sind.

### **Wahlen zum Europäischen Parlament und Ämterbesetzung 2019**

Im Rahmen der Reformdebatte und der Weiterentwicklung der Europäischen Union als Folge des anstehenden Austritts des Vereinigten Königreiches, wurden im Juni 2018 auch bereits die Weichen für die Wahlen zum neunten Europäischen Parlament, die zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 stattfinden werden, gelegt. Konkret galt es, über die 73 durch den Austritt des Vereinigten Königreiches freiwerdenden Sitze, die bislang für die britischen Vertreterinnen und Vertreter reserviert waren, zu entscheiden.

Basierend auf einem vom Europäischen Parlament im Februar 2018 eingebrachten Entwurf<sup>37</sup> beschloss der Europäische Rat im Juni 2018<sup>38</sup> eine Reduzierung des Parlaments um 46 Sitze, welche für zukünftige Erweiterungsrounds und damit für die Vertreter neuer Mitgliedstaaten vorgesehen werden sollen. Die restlichen 27 Sitze werden Mitgliedstaaten zugeordnet, die bislang im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl unterrepräsentiert sind. Davon profitieren in absoluten Zahlen hauptsächlich die Bürgerinnen und Bürger Spaniens und Frankreichs sowie Italiens und der Niederlande, die nun jeweils fünf beziehungsweise drei weitere Abgeordnete ins Parlament wählen können. Der etwa vom Kommissionspräsidenten Juncker,<sup>39</sup> der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Macron<sup>40</sup> unterstützte Vorschlag, die britischen Sitze dafür zu nutzen, ergänzend zu den nationalen Kontingenten einen europäischen Wahlkreis einzurichten und damit europäische Parteilisten einzuführen, fand nicht einmal im Europäischen Parlament Zustimmung.

Darüber hinaus hatte das Europäische Parlament bereits 2015 den Mitgliedstaaten einen Entwurf zur Änderung des Europäischen Wahlaktes, der die Bestimmungen zur

---

34 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) – Leitlinien, 15. Dezember 2017, EUCO XT 20011/17.

35 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Artikel 50) – Leitlinien, 23. März 2018, EUCO XT 20001/18.

36 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) – Leitlinien, 29. April 2017, EUCO XT 20004/17.

37 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2018 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 7. Februar 2018, 2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE).

38 Europäischer Rat: European Council Decision establishing the composition of the European Parliament, 19. Juni 2018, EUCO 7/1/18.

39 Jean-Claude Juncker: Die Lage der Union 2017, 13. September 2017, SPEECH/17/3165.

40 Bundesregierung: Meseberg-Erklärung, 2018.

Organisation und zum Ablauf der Wahlen zum Europäischen Parlament enthält, vorgelegt.<sup>41</sup> Auf dieser Grundlage beschloss der Rat der EU im Juli 2018 das Wahlverfahren mit dem Ziel zu verändern, dass die Transparenz des Wahlprozesses und die Wahlbeteiligung gesteigert werden sollen.<sup>42</sup> Neben einzelnen technischen Aspekten sieht der Beschluss des Rates vor, es den Mitgliedstaaten zu gestatten, dass die Stimmzettel den Namen oder das Logo der europäischen politischen Partei, der die nationale politische Partei oder der Einzelbewerber angehört, tragen. Zudem werden die Mitgliedstaaten mit Listenwahl dazu verpflichtet, bis zu den Wahlen im Jahr 2024 Sperrklauseln zwischen zwei und fünf Prozent einzuführen, die einer weiteren Zersplitterung des Europäischen Parlaments entgegenwirken soll. Eine wie vom Europäischen Parlament vorgeschlagene rechtliche Überführung des 2014 erstmals genutzten Verfahrens der Spitzenkandidaten, also Kandidaten der europäischen politischen Parteien für das Amt des Kommissionspräsidenten, in den Europäischen Wahlakt wurde von den Mitgliedstaaten nicht vorgenommen. Mehrere Staats- und Regierungschefs, die formell weiterhin dem Europäischen Parlament den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlagen müssen, haben sich kritisch gegenüber einem Automatismus geäußert, der vorsieht, dass der Spitzenkandidat der europäischen Partei mit den meisten Sitzen im nächsten Europäischen Parlament neuer Kommissionspräsident wird.

Mit Ausnahme der Möglichkeit, jedoch nicht der Verpflichtung, die europäischen politischen Parteien auf den Stimmzetteln zu erwähnen, bleiben damit aus formeller Perspektive eine weitere Transnationalisierung des Europäischen Parlaments und eine Fortführung der Stärkung der europäischen politischen Parteien bis auf Weiteres aus. Zudem zeigen die Verhandlungen und der Beschluss der Änderungen des Europäischen Wahlaktes, dass die Mitgliedstaaten in solchen konstitutionellen Fragen die formelle und faktische Entscheidungsinstanz bleiben und nur zögerlich und in kleinem Maße einer Europäisierung des Wahlverfahrens zustimmen.

Nichtsdestoweniger bereiten sich die europäischen Parteien – national und europäisch – bereits auf den Wahlkampf 2019 vor und haben mit dem internen Wahlkampf ihrer Kandidaten begonnen. Die Europäische Volkspartei kürte im November 2018 ihren bisherigen Fraktionsvorsitzenden Manfred Weber zu ihrem Spitzenkandidaten. Die Sozialdemokratische Partei Europa (PSE) wird im Dezember 2018 offiziell Frans Timmermans, bisher Vize-Präsident der Europäischen Kommission und einziger Kandidat, zu ihrem Spitzenkandidaten wählen.

Aktuelle Umfragen und Prognosen<sup>43</sup> sagen eine Zunahme des Anteils rechter EU-feindlicher Parteien im nächsten Parlament um etwa 40 Prozent auf etwa 20 Prozent der Sitze voraus. Verlierer werden aller Voraussicht nach insbesondere die zwei größten Blöcke, die EVP und die Progressive Allianz der Sozialdemokraten, sein, die entsprechend aktuellen Zahlen um die 20 Prozent ihrer Sitze einbüßen dürften. Neben den EU-skeptischen Kräften könnte die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) an Stimmen gewinnen. Der Sitzanteil der Liberalen dürfte zudem aufgrund der im Oktober 2018

---

41 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union, 11. November 2015, 2015/2035(INL).

42 Beschluss (EU, Euratom) des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, 2018/994.

43 European Elections Stats (2018): European Parliament 2019 seat projection, abrufbar unter: <https://europeanelectionsstats.eu/> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

vereinbarten Zusammenarbeit mit der neuen französischen Partei La République En Marche vom französischen Präsidenten Macron profitieren.<sup>44</sup> Der Austritt des Vereinigten Königreiches wirkt sich im besonderen Maße auf die Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR) aus, die sich bislang fast zur Hälfte aus britischen Abgeordneten zusammensetzt und damit mit einer erheblichen Verkleinerung rechnen muss. Ähnliches gilt für die EU-kritische Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD), in welcher die britische UK Independence Party und die italienische Fünf-Sterne-Bewegung drei Viertel der Mitglieder stellen. Sollte es nach den Wahlen zur Bildung einer neuen rechtskonservativen und EU-kritischen Fraktion aus den verbleibenden EKR-Mitgliedern und Abgeordneten der Europa der Nationen und der Freiheit (ENF) und der EFDD kommen, könnte dies eine Verkleinerung der EVP zur Folge haben, die insbesondere Abgeordnete aus osteuropäischen Mitgliedstaaten an die neue Fraktion verlieren könnte.<sup>45</sup>

Sollten die tatsächlichen Wahlergebnisse in der Tendenz den bisherigen Umfragen entsprechen, werden die Wahlen zum Europäischen Parlament umfassende Konsequenzen für die Dynamiken und die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene haben. Im aktuellen Europäischen Parlament gehört bereits ein erheblicher Anteil der Abgeordneten EU-skeptischen Parteien an. Als Folge waren Abstimmungen von der Zusammenarbeit der EU-freundlichen Fraktionen, insbesondere in Form der großen Koalition aus EVP und S&D, geprägt. Eine Zunahme EU-kritischer Mitglieder würde die Verhandlungen im Europäischen Parlament weiter erschweren. Für die pro-europäischen Kräfte dürfte es noch schwieriger werden, die notwendigen Mehrheiten – also die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Regelfall (Art. 231 AEUV) und in Fällen besonderer Bedeutung die Mehrheit der Mitglieder (ab 2019 353 von 705), so in bestimmten Phasen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (beispielsweise Art. 294 Abs. 7b-c AEUV), bei der Ablehnung des Haushaltsentwurfes (Art. 314 Abs. 4c und 7b-d AEUV) oder bei der Zustimmung im Rahmen von Beitrittsabkommen (Art. 49 EUV) – zu erreichen. Dies wird umso mehr der Fall sein, wenn die zwei größten Fraktionen, wie es die aktuellen Umfragen erahnen lassen, weniger als die Hälfte der Parlamentssitze erhalten sollten. Eine Zersplitterung des Europäischen Parlaments und eine Verlagerung des parteipolitischen Gravitationszentrums nach rechts würde nicht nur die parlamentsinterne Entscheidungsfindung erschweren, sondern sich auch auf die inter-institutionellen Dynamiken der Europäischen Union insgesamt auswirken. Zum einen würden aufgrund der noch komplexeren Mehrheitsverhältnisse im Parlament die Verhandlungen mit Europäischer Kommission und Rat der Europäischen Union mühsamer und langwieriger werden. Zum anderen ist mit einer Schwächung des Europäischen Parlaments zu rechnen, dessen Vertreter in den Verhandlungen mit Rat und Kommission keine stabile Mehrheit hinter sich wissen würden.

### **Schlussbemerkungen und Ausblick**

Zusammenfassend können vier Tendenzen mit Blick auf die Dynamiken im institutionellen Gefüge der Europäischen Union identifiziert werden:

---

44 David M. Herszenhorn/Maïa De La Baume: Macron and Rutte form liberal dream team. New alliance could promote Vestager and ice out Verhofstadt, in: Politico, 10.10.2018, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-mark-rutte-liberal-dream-team-upend-european-politics/> (letzter Zugriff: 10.11.2018).

45 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäisches Parlament“ in diesem Jahrbuch.

Erstens verläuft das legislative Tagesgeschäft zwischen Europäischem Parlament und Rat der Europäischen Union bislang ohne weitere Probleme und folgt dem Motto „business as usual“. Dominierende Logik ist hier die Gemeinschaftsmethode, nach welcher Parlament und Mitgliedstaaten auf Augenhöhe miteinander verhandeln und damit dem eingangs erwähnten föderal-orientierten Modell folgen. Mit der Nutzung des Trilog-Verfahrens haben die beiden Organe konsensual einen „modus vivendi“ erzielt.

Zweitens sind klare Tendenzen hin zu Renationalisierung zu beobachten, die sich besonders auf die Handlungsfähigkeit des Europäischen Rates auswirken. Verschiedene Mitgliedstaaten stellen das EU-Regelwerk infrage und betonen den Vorrang von nationalen Entscheidungen gegenüber europäischen Verpflichtungen. Diese Tendenzen könnten im Sinne des ersten Modells zu einer Stärkung der intergouvernementalen Beschaffenheit der EU führen, bergen jedoch auch das Risiko einer unkontrollierten Desintegration.

Drittens sind auch Bewegungen hin zu „mehr Europa“ festzustellen – wenn auch in kleinen und langsamen Schritten. Nicht zuletzt die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit verdeutlicht die Einsicht der Mitgliedstaaten, dass internationale Herausforderungen nur durch eine Stärkung der europäischen Kooperation und der europäischen Strukturen beantwortet werden können.

Viertens waren im vergangenen Jahr die Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und den supranationalen Institutionen von Bedeutung. Diese Auseinandersetzungen folgten jedoch nicht dem Konkurrenz-Modell, das einen Wettstreit zwischen Parlament und Europäischem Rat beschreibt. Vielmehr handelte es sich um Kontroversen zwischen einzelnen nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission beziehungsweise dem Europäischen Parlament.

In ihrem Weißbuch zur Zukunft der EU schlug die Europäische Kommission im März 2017 fünf mögliche Szenarien für die zukünftige Entwicklung der Union vor: „Weiter wie bisher“, „Schwerpunkt Binnenmarkt“, „Wer mehr will, tut mehr“, „Weniger, aber effizienter“ und „Viel mehr gemeinsames Handeln“.<sup>46</sup> Ein Blick auf die letzten anderthalb Jahre deutet auf die Nutzung des ersten Szenarios hin. Aus kritischer Perspektive kann dies als eine Fortführung des „Sich-Durchwurschtelns“ interpretiert werden. Gleichzeitig ist jedoch zu unterstreichen, dass sich diese Methode als politisch stabiler und praktikabler erweist, als es in der Beschreibung der Europäischen Kommission anklingt.

Die Reformdebatte wird in den folgenden Monaten fortgeführt werden. Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 werden einen entscheidenden Moment für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union darstellen. Ein weiteres Erstarken von EU-skeptischen oder EU-feindlichen Kräften wird weder für die Dynamiken innerhalb und zwischen den Institutionen noch für die Reformdebatte ohne Auswirkungen bleiben. Zudem ist hinsichtlich der Wahl des neuen Kommissionspräsidenten ein erneuter Konflikt zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat zu erwarten, in dem es im Kern darum gehen wird, ob sich die Europäische Union zu einem parlamentarisch-föderal-orientierten System entwickeln oder die Rolle der Mitgliedstaaten bestätigt und gestärkt werden soll. Darüber hinaus wird der nächste mehrjährige Finanzrahmen verhandelt und beschlossen werden, der wichtige Weichen für die nächsten Jahre stellen wird. Auch hier wird es nicht zuletzt um die Frage nach mehr oder weniger Europa und um die Fähigkeit gehen, auch weiterhin durch Kompromisse einen Konsens zu den Aufgaben der

---

46 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, 1. März 2017, COM(2017)2025.

Union zu erreichen, auch wenn dieser durch einen hohen Grad an Komplexität für Bürger der Union schwer verständlich und nachvollziehbar sein könnte.

### **Weiterführende Literatur**

Dermot Hodson/John Peterson (Hrsg.): *Institutions of the European Union*, Oxford 2017.

Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels/Johannes Wolters: *The European Parliament and the European Council. A shift in the balance of power?*, in: Olivier Costa (Hrsg.): *The European Parliament in times of crisis: Dynamics and Transformations*, Basingstoke 2019 (im Erscheinen).