

2. Die Institutionen der Europäischen Union

Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels

Die Jahre 2018 und 2019 zeigten, dass das Ringen um Macht weiterhin die Dynamiken zwischen und in den EU-Institutionen beherrscht. Seit 2018 stand die institutionelle Architektur der Europäischen Union unter besonderem Druck. Als Resultat verschob sich zum Teil das Machtgleichgewicht, das die Funktionsweise der Europäischen Union zuletzt geprägt hatte. Dominierende Themen auf Unionsebene waren allen voran der weiterhin nicht abgeschlossene Austritt des Vereinigten Königreiches, die Vorbereitung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) sowie die Wahlen zum Europäischen Parlament, die zwischen dem 23. und 26. Mai 2019 abgehalten wurden, und die Suche nach einem neuen Präsidenten der Europäischen Kommission. Außerdem relevant waren die aus demokratischer und rechtsstaatlicher Perspektive besorgniserregenden Entwicklungen in verschiedenen osteuropäischen Mitgliedstaaten sowie eine Reihe von zum Teil bedrohlichen internationalen Ereignissen, die mit der Politik und dem Agieren der Präsidenten Russlands, der Türkei und der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) zusammenhängen. Andere bisher beherrschende Themen scheinen in den Hintergrund der politischen und öffentlichen Debatte zu rücken. Dies gilt etwa für die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, die an Schwung verloren hat, bevor sie in Fahrt gekommen war. Auch hinsichtlich der Suche nach einer nachhaltigen Lösung für die Migrationsfrage sind keine relevanten Fortschritte zu verzeichnen.

Mit Blick auf die intra- und inter-institutionellen Dynamiken ist eine Kontinuität der Tendenzen und Muster festzustellen, die sich in den vergangenen Jahren abgezeichnet hatten. So sind das politische Tagesgeschäft und die Verabschiedung von Legislativakten durch Parlament und Rat von einem „business as usual“ geprägt. Gleichzeitig wirkt sich die verstärkte Fragmentierung innerhalb des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates auf deren Rollen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union aus. Konkrete Ereignisse der letzten Monate unterstrichen erneut, dass intra-institutionelle Geschlossenheit entscheidend ist, um als Institution auf EU-Ebene relevanten Einfluss nehmen zu können. Entscheidender Moment für die Machtverhältnisse zwischen den EU-Institutionen stellt die Nominierung und Wahl von Ursula von der Leyen zur neuen Kommissionspräsidentin dar. Anders als mit der Wahl von Jean-Claude Juncker 2014 konnte das Parlament dieses Jahr keinen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten gegenüber den Staats- und Regierungschefs durchsetzen. Aber auch über die Wahl von der Leyens hinaus kann von einer Renaissance der Macht des Europäischen Rates und damit mit einem partiellen Bruch mit den bisherigen Tendenzen der inter-institutionellen Dynamiken gesprochen werden.

Zur Einordnung der Entwicklungen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union wird auf drei theoretische Modelle zurückgegriffen:¹ Aus intergouvernementaler Perspektive betrachtet ein erstes Modell den Europäischen Rat als das zentrale Entscheidungsorgan. 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 Agenten umzusetzen sind.² In einem zweiten, föderal-orientierten Modell steht der Europäische Rat im Hintergrund. Die Gemeinschaftsmethode, in welcher Kommission, Rat und Parlament die relevanten Akteure darstellen, gilt als der zentrale Entscheidungsmodus im politischen Alltag. Drittens kann das institutionelle Gleichgewicht auch von der Konkurrenz zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat geprägt sein, die um die Führungsrolle in der Union wettstreiten. Diese drei Perspektiven schließen sich nicht gegenseitig aus und können je nach Politik- und Problemfeld in unterschiedlicher Ausprägung vorliegen.

Die Nominierung und Wahl von Ursula von der Leyen: das ohnmächtige Parlament³

Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 und die anschließende Nominierung und Wahl von Ursula von der Leyen zur zukünftigen Kommissionspräsidentin waren die zweiten Parlamentswahlen und das zweite Amtseinführungsverfahren auf Grundlage der durch den Lissabonner Vertrag eingeführten Reformen. Im Gegensatz zum Vertragstext von Nizza sieht das seit 2009 geltende Primärrecht vor, dass der Europäische Rat das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen muss, wenn er dem Parlament einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlägt (Art. 17 (7) EUV). Zudem ist nun von einer „Wahl“ des Kommissionspräsidenten durch das Parlament die Rede, während bis 2009 das Parlament lediglich seine „Zustimmung“ erteilen musste. Auf dieser Grundlage nominierten 2014 die großen europäischen politischen Parteien erstmals paneuropäische Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Die Grundidee dieses sogenannten Spitzenkandidatenverfahrens war es, dass der Kandidat, dessen Partei beziehungsweise Parlamentsfraktion als Sieger aus den Wahlen hervorgeht, neuer Kommissionspräsident wird. Damit hofften die europäischen Parteien, durch die Personalisierung Wahlbürger zu mobilisieren. Im Anschluss an die Wahlen gelang es dem Europäischen Parlament durch ein geschlossenes Auftreten, Juncker, Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP), gegenüber dem Europäischen Rat, dessen Mitglieder dieses neue Verfahren zum Teil resolut ablehnten, durchzusetzen.

Auch 2019 gingen mit Ausnahme der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) die größten europäischen Parteien mit paneuropäischen Spitzenkandidaten in den Wahlkampf. Unmittelbar nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019 trat der Europäische Rat am 28. Mai zu einem informellen Treffen zusammen und beauftragte seinen Präsidenten, Konsultationen mit dem Europäischen Parlament aufzunehmen.

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. 51f.

2 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; Mark A. Pollack: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization 1/1997, S. 99-134.

3 Für eine ausführliche Diskussion siehe Johannes Müller Gómez/Alina Thieme: The selection of the President of the European Commission 2019. The European Council strikes back, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmäler (Hrsg.): Europawahl 2019, Wiesbaden 2020 (im Erscheinen).

Donald Tusk unterstrich im Anschluss an das Treffen, „dass der Europäische Rat seine Rolle wahrnehmen wird, wenn der Präsident der Kommission gewählt wird; das heißt, dass es – im Einklang mit den Verträgen – keinen Automatismus geben kann.“⁴ Es folgten eine Tagung des Europäischen Rates am 20. und 21. Juni 2019, informelle Verhandlungen während des G20-Gipfels im japanischen Osaka Ende Juni und eine Sondertagung des Europäischen Rates vom 30. Juni bis zum 2. Juli 2019. Die Verhandlungen gingen mit der Herausbildung verschiedener Lager innerhalb des Europäischen Rates einher. Die Grenzen dieser Lager gingen, was für den Europäischen Rat außergewöhnlich ist, in entscheidendem Maße an parteipolitischen Linien entlang. Besonders stachen die Sozialdemokraten um den spanischen Premierminister Pedro Sánchez, die Liberalen um den französischen Präsidenten Emmanuel Macron und die Visegrád-Staaten hervor.⁵ In der ersten Verhandlungsphase diskutierten die Mitglieder des Europäischen Rates verschiedene Lösungen, die einen der Spitzenkandidaten als zukünftigen Kommissionspräsidenten vorsahen. Informell verständigten sich einige EU-Staats- und Regierungschefs beim G20-Treffen in Osaka auf den sozialdemokratischen Spitzenkandidaten Frans Timmermans. Nach offensichtlicher Ablehnung von Timmermans durch verschiedene osteuropäische Mitgliedstaaten einigte sich der Europäische Rat schließlich Anfang Juli 2019 darauf, die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen als zukünftige Kommissionspräsidentin zu nominieren.

Das Europäische Parlament war in dieser Frage gespalten. Im Gegensatz zu 2014 gelang es keiner Parlamentsmehrheit, sich binnen kurzer Zeit auf einen Kandidaten zu einigen, der vom Europäischen Rat nominiert werden sollte. Die Bildung einer Mehrheit wurde dadurch erschwert, dass die zwei größten Fraktionen, die EVP und die Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D), gemeinsam nicht mehr über eine absolute Parlamentsmehrheit verfügen. Obwohl das Parlament noch im Februar 2019 betont hatte, „dass der Kandidat von einer der europäischen politischen Parteien als Spitzenkandidat benannt worden sein muss und vor den Europawahlen einen Wahlkampf für das Amt des Kommissionspräsidenten geführt haben muss“⁶, wählte es schließlich von der Leyen mit einer knappen Mehrheit von 383 der derzeit 747 Abgeordneten und akzeptierte damit den von den Staats- und Regierungschefs ausgehandelten Kompromiss.

Neben der Nominierung von von der Leyen wählte der Europäische Rat den bisherigen belgischen Premierminister Charles Michel zu seinem neuen Präsidenten.⁷ Michel wurde zugleich von den Signatarstaaten des Europäischen Fiskalpaktes, deren Währung der Euro ist, zum Präsidenten des Euro-Gipfels ernannt. Für die Ämter des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und des Präsidenten der Europäischen Zentralbank einigten sich die Mitglieder des Europäischen Rates auf den spanischen Minister für Äußeres, Europäische Union und internationale Zusammenarbeit Josep Borrell Fontelles und auf die französische geschäftsführende Direktorin des Internationalen Währungsfonds Christine Lagarde. Vor dem Hintergrund des Anspruches des Europäischen Rates, seiner vertraglichen Verpflichtung nachzukommen, Ämter auf EU-Ebene geographisch und demographisch ausgeglichen⁸ zu besetzen, und eine parteipolitische Ausgewogenheit zu

4 Donald Tusk: Ausführungen von Präsident Donald Tusk auf der Pressekonferenz nach dem informellen Abendessen der Staats- und Regierungschefs der EU vom 28. Mai 2019, Erklärungen und Bemerkungen, Dokument-Nr. 404/19.

5 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäischer Rat“ und „Spanien“ in diesem Jahrbuch.

6 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 2019 zum Stand der Debatte über die Zukunft Europas, 2018/2094(INI).

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

8 Erklärung zu Art. 15 Abs. 5 und 6, Art. 17 Abs. 6 und 7 und Art. 18 EUV.

erreichen, empfahlen die Staats- und Regierungschefs dem Europäischen Parlament, einen Sozialdemokraten aus einem osteuropäischen Mitgliedstaat als Parlamentspräsidenten zu wählen. Zudem forderten sie von der Leyen auf, den Sozialdemokraten Timmermans und Margrethe Vestager, als Teil des sogenannten Spitzenteams der ALDE, als Vizepräsidenten der Europäischen Kommission vorzusehen.⁹ Zwar wählte das Europäische Parlament mit David Sassoli einen italienischen Sozialdemokraten ins Amt des Parlamentspräsidenten, dennoch hat sich der Europäische Rat nicht nur mit seiner Kandidatin für das Amt des Kommissionspräsidenten durchgesetzt, sondern auch erfolgreich in interne Angelegenheiten der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments hineinregiert.

Zudem setzte der Europäische Rat wie bereits 2014 unmittelbar nach den Wahlen zum Europäischen Parlament den Rahmen für den neuen Politikzyklus. Bei ihrer Tagung vom 20. Juni 2019 beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine „Neue strategische Agenda 2019-2024“¹⁰, in welcher sie – unter anderem auf Grundlage von Empfehlungen der Europäischen Kommission¹¹ – vier Kernprioritäten für die folgenden fünf Jahre definierten. Die Mitglieder des Europäischen Rates machten damit erneut Bereitschaft und Anspruch deutlich, inhaltliche Impulse für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union zu geben und damit einen konkreten Rahmen für die Legislativorgane festzulegen. Inwieweit der Europäische Rat über die Definition dieser vier Hauptthemen hinaus europäische Politik in den nächsten fünf Jahren konkret mitgestalten wird, ist angesichts der weiterhin bestehenden und sich teilweise intensivierten internen Lagerbildung jedoch ungewiss.

Zersplittertes Parlament und Lagerbildung im Europäischen Rat

Als Folge der Wahlergebnisse ist das neue Europäische Parlament deutlich zersplittert, was sich auf die interne Funktionsweise und Position gegenüber den anderen Institutionen auswirken dürfte. Die zwei größten Fraktionen, die EVP und die S&D, verloren jeweils etwa fünf Prozentpunkte und verfügen nun 24,2 Prozent beziehungsweise 20,4 Prozent der Parlamentsmandate. Sie stellen erstmalig seit der ersten Direktwahl 1979 weniger als 50 Prozent der Abgeordneten. Eine solche absolute Mehrheit der Sitze ist insbesondere für Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene notwendig, die Grundsatzentscheidungen betreffen, so etwa für die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission (Art. 17 (7) EUV), die Verabschiedung des mehrjährigen Finanzrahmens (Art. 312 (2) EUV) und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 EUV). Zugewinnen konnten die Gemeinschaftsfraktion der Europäischen Grünen und der Europäischen Freien Allianz und die liberale Fraktion, die sich fortan „Renew Europe“ nennt.¹² Beide Fraktionen verfügen nun über 10,0 Prozent beziehungsweise 14,4 Prozent der Sitze. Die besonders EU-kritischen Parteien gründeten unter der Führung der italienischen Lega und des französischen Rassemblement national die neue Fraktion Identität und Demokratie, die die Fraktion Europa der Nationen und Freiheit ablöst und nun 9,7 Prozent der Abgeordneten stellt. Die Gruppe der Fraktionslosen umfasst aktuell 7,2 Prozent der Sitze. Die Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie erfüllt aufgrund von Fraktionswechseln einzelner Abgeordneter und des zum

9 Bundeskanzlerin: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum außerordentlichen Europäischen Rat, 2. Juli 2019, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-ausserordentlichen-europaeischen-rat-1644498> (letzter Zugriff: 20.9.2019).

10 Europäischer Rat: Eine neue strategische Agenda 2014-2019, Brüssel 2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Außenwirtschaftsbeziehungen“ in diesem Jahrbuch.

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

12 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäisches Parlament“ und „Europäische Parteien“ in diesem Jahrbuch.

Teil schlechten Abschneidens einzelner EU-skeptischer Parteien aktuell gemäß Geschäftsordnung des Parlaments nicht die notwendigen Bedingungen zur Fraktionsgründung, was ihre Einflussmöglichkeiten in der parlamentarischen Arbeit entscheidend einschränkt.

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreiches würde sich die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments verändern. Auf Grundlage der Entscheidung des Europäischen Rates vom Juni 2018 wird nur ein Teil der durch die ausscheidenden britischen Mitglieder freiwerdenden Sitze an neue Abgeordnete der verbleibenden Mitgliedstaaten vergeben. Da es den 28 Abgeordneten der Brexit-Partei bislang nicht gelungen ist, eine Fraktion zu gründen, würde insbesondere die Gruppe der Fraktionslosen kleiner werden. Profiteur des Nachrückens von 27 neuen Abgeordneten wäre die Europäische Volkspartei, deren Sitzanteil von 24,2 Prozent auf 26,4 Prozent steigen würde. Damit würde auch ihr Vorsprung gegenüber den Sozialdemokraten, die lediglich von 20,4 Prozent auf 20,7 Prozent der Mandate zulegen würden, zunehmen.¹³

Im Europäischen Rat zeichnete sich in den vergangenen Jahre die Bildung von internen Gruppierungen ab, die inzwischen an Bedeutung gewonnen haben und interne Dynamiken verstärkt prägen. Die seit Anfang der 1990er-Jahre bestehende Visegrád-Gruppe aus Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn war bislang aufgrund ihrer deutlichen Positionierung in Fragen der europäischen Migrations- und Flüchtlingspolitik in Erscheinung getreten. Bei der diesjährigen Bestellung des neuen Kommissionspräsidenten spielten sie bei der Verhinderung des sozialdemokratischen Kandidaten Timmermans eine entscheidende Rolle. Seit 2015 kommt zudem der sogenannten „Drei-Seen-Initiative“ von zwölf ost- und mitteleuropäischen Mitgliedstaaten die Rolle einer Koordinationsplattform zu. Hauptziel von Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Ungarn ist es, die infrastrukturelle Konnektivität, auch im Bereich Energie und Digitales, zwischen dem Adriatischen, Baltischen und Schwarzen Meer zu verbessern. Weiterhin von Bedeutung ist auch die 2018 gegründete Neue Hanseatische Allianz, zu der Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, die Niederlande und Schweden gehören. Diese Staaten befürworten tendenziell einen liberalen Wirtschaftskurs und eine restriktive Fiskalpolitik. Außerdem stellen die Mitglieder der Neuen Hanse den deutsch-französischen Führungsanspruch in Frage.¹⁴

Zwar kam in den Vorjahren dem deutsch-französischen Tandem eine sekundäre Führungsrolle innerhalb des Europäischen Rates zu, 2018 und 2019 gab es jedoch Versuche, die auf eine erneute Erstarkung des deutsch-französischen Duos hindeuten. Nach der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg im Juni 2018, in welcher der beidseitige Wille, gemeinsame Initiativen für die Weiterentwicklung der Europäischen Union voranzubringen, formuliert wurde, unterzeichneten der französische Präsident und die deutsche Bundeskanzlerin im Januar 2019 den Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, der als Vertrag von Aachen den bestehenden Élysée-Vertrag ergänzen soll. Inhaltliche Schwerpunkte des neuen Vertrages sind eine enge Zusammenarbeit in den Bereichen EU-Politik, Außen- und Verteidigungspolitik, innere und äußere Sicherheit, Entwicklungspolitik sowie Bildung, Forschung und Kultur, verschiedene Austauschprogramme und die Schaffung eines deutsch-französischen Wirtschaftsraumes. Ein konkreter Fortschritt konnte 2018 im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion erzielt werden.

13 Thierry Chopin et al: The European Parliament after Brexit: what would it look like?, in: LSE Brexit blog 2019, abrufbar unter: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/06/05/the-european-parliament-after-brexit-what-would-it-look-like/> (letzter Zugriff: 20.9.2019).

14 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Haushaltspolitik“ und „Die Niederlande“ in diesem Jahrbuch.

So konnten sich der deutsche und französische Finanzminister im November 2018 auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen, der die Einrichtung eines Budgets für die Eurozone bis 2021 vorsieht. Diesen Entwurf gilt es noch mit den anderen nationalen Regierungen zu diskutieren.¹⁵

Zuletzt waren in der Debatte um die Bestellung des neuen Kommissionspräsidenten auch die parteipolitischen Konfliktlinien innerhalb des Europäischen Rates von Bedeutung. Im Herbst 2019 setzte sich der Europäische Rat aus neun konservativen beziehungsweise christdemokratischen, sieben sozialdemokratischen und sechs liberalen Staats- und Regierungschefs zusammen.¹⁶ Zwei Regierungschefs sind dem Lager der Partei der Europäischen Konservativen und Reformisten zuzuordnen und drei Staats- und Regierungschefs sind parteilos. Das parteipolitische Gleichgewicht hat sich damit im Vergleich zu 2018 leicht in die Richtung der Europäischen Volkspartei verschoben.

Verschiedene Lager beziehungsweise Gruppierungen von Mitgliedstaaten werden mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreiches einen wichtigen Verbündeten verlieren.¹⁷ In wirtschaftspolitischer Hinsicht wird mit dem Austritt eine Verschiebung hin zu den südeuropäischen Mitgliedstaaten einhergehen – zulasten der Mitgliedstaaten, die einen eher liberalen wirtschaftspolitischen Kurs verfolgen, wie etwa Deutschland, Finnland, die Niederlande und Schweden. Auch die eher integrationskritischen Mitgliedstaaten, wie etwa die Visegrád-Gruppe, verlieren einen wichtigen Partner. Gewinner in der Frage um den Führungsanspruch innerhalb des Europäischen Rates könnte in außenpolitischen Fragen Frankreich sein, das fortan der einzige Mitgliedstaat sein wird, der über Nuklearwaffen verfügt und ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen ist.

Mehrjähriger Finanzrahmen: der Rat als Zentrum des Geschehens

Der aktuelle mehrjährige Finanzrahmen regelt den Haushaltsrahmen der Europäischen Union bis 2020. Nachdem im Februar 2018 die Staats- und Regierungschefs der EU-27 die vorrangigen Bereiche für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen für 2021 bis 2027 beschlossen hatten, legte die Europäische Kommission im Mai 2018 ihren Entwurf vor, womit das Verfahren formell eingeleitet wurde. Daraufhin folgten insbesondere verschiedene Erörterungsrunden auf Ratsebene. Im Dezember 2018 befasste sich der Europäische Rat auf der Grundlage des Berichts der Ratspräsidentschaft erstmalig inhaltlich mit dem zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen. Im Juni 2019 forderten die Staats- und Regierungschefs die Ratspräsidentschaft dazu auf, die Verhandlungsbox bis Oktober 2019 so weit zu entwickeln, dass sich der Europäische Rat im Herbst darüber austauschen und bis zum Jahresende eine Einigung erzielt werden kann.¹⁸

Parallel zu den MFR-Verhandlungen wird das Legislativpaket über die EU-Eigenmittel verhandelt. Dieses stellt formell die Voraussetzung für die Verabschiedung des Finanzrahmens dar. Während das Europäische Parlament dem mehrjährigen Finanzrahmen zustimmen muss (Art. 312 (2) AEUV), wird es bei der Festlegung der Eigenmittel nur konsultiert (Art. 311 AEUV). Damit sieht der Vertrag im Ganzen für die Mitgliedstaaten, formell für den Rat, ein größeres Gewicht als für das Europäische Parlament vor. Traditionell nutzt das

15 Beatriz Rios: Eurozone budget to be ready by 2021 say France and Germany, in: EurActiv.com, 19.11.2018.

16 Während sich die Abgeordneten der französischen La République en Marche! von Staatspräsident Emmanuel Macron der Renew Europe-Fraktion angeschlossen haben, ist die Partei bislang kein Mitglied der liberalen europäischen Partei Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa.

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

18 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 20. Juni 2019, Schlussfolgerungen, EUCO 9/19.

Europäische Parlament jedoch in der Endphase der Verhandlungen seine Vetoposition, um seine Zustimmung an konkrete Bedingungen zu knüpfen.¹⁹

Der Europäische Rat hat zwar die bisherigen Schritte hin zu einem neuen mehrjährigen Finanzrahmen durch die Festlegung von zeitlichen Vorgaben und inhaltlicher Schwerpunkte begleitet, darüber hinaus dieser Angelegenheit jedoch relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt.²⁰ Zentrum des Geschehens war bisher der Rat, insbesondere unter Führung der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Absehbar ist, dass die Staats- und Regierungschefs in den letzten Verhandlungsphasen der Eigenmittel und des mehrjährigen Finanzrahmens, die für das zweite Halbjahr 2020 und damit für die deutsche Ratspräsidentschaft zu erwarten sind, die finalen Entscheidungen zur Chefsache erklären werden und diese wie in der Vergangenheit in „dramatischen“ Nachtsitzungen treffen werden. Damit würde sich die Führungsrolle des Europäischen Rates innerhalb der institutionellen Architektur der Europäischen Union weiter stabilisieren.

Brexit: der Europäische Rat als zentraler Krisenmanager²¹

Nachdem die Austrittsverhandlungen im November 2018 abgeschlossen wurden, sollte das Vereinigte Königreich planmäßig am 29. März 2019 aus der Europäischen Union ausscheiden. Da der zwischen der britischen Regierung und der Europäischen Union ausgehandelte Vertragstext jedoch keine Mehrheit im britischen Unterhaus fand, verlängerte der Europäische Rat mehrfach die Frist, bis zu welcher das Königreich aus der Union austreten soll – zuletzt bis zum 31. Oktober 2019.

Entsprechend seiner vertraglich vorgesehenen Aufgabe, Leitlinien festzulegen (Art. 50 (2) EUV), prägte der Europäische Rat das Austrittsverfahren von Anfang an. Da es auch die Staats- und Regierungschefs sind, die über Fristverlängerungen entscheiden müssen (Art. 50 (3) EUV), agierte der Europäische Rat in den vergangenen Monaten als der zentrale Krisenmanager. Bemerkenswert bei seinem Handeln war die Einigkeit, mit welcher die Staats- und Regierungschefs der EU-27 nach außen und gegenüber der britischen Regierung auftraten.²² So betonten die 27 Regierungen und die Europäische Kommission als Chefverhandlungsführerin trotz Opposition seitens des Vereinigten Königreiches mehrfach, dass eine Neuverhandlung des ausgehandelten Texts nicht möglich sei.

Das Europäische Parlament begleitete die Entwicklungen, zuletzt mittels einer Resolution im September 2019, in welcher es nochmals unterstreicht, „dass es einem Austrittsabkommen ohne Backstop-Lösung nicht zustimmen wird.“²³ Rückblickend ist festzustellen, dass das Europäische Parlament sein Vetorecht, das es am Ende des Verfahrens hat, strategisch genutzt hat, um seine Mitwirkungs- und Informationsrechte in der Verhandlungsphase über den Vertragstext hinaus zu erweitern.²⁴ Allerdings ähneln sich die Positionen der Parlamentsmehrheit und der Mitgliedstaaten der EU-27 stark,²⁵ womit es zu keinem

19 Müller Gómez/Wessels/Wolters: The European Parliament and the European Council, 2019, S. 66-68.

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

21 Für eine ausführlichere Diskussion siehe Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners: Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat, in: *integration* 4/2019 (im Erscheinen); vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

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

23 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. September 2019 zum Stand des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, 2019/2817(RSP).

24 Edoardo Bressanelli/Nicola Chelotti/Wilhelm Lehmann: Negotiating Brexit: the European Parliament between participation and influence, in: *Journal of European Integration*, 3/2019, S. 347-363.

25 Edoardo Bressanelli/Nicola Chelotti/Wilhelm Lehmann: Negotiating Brexit, 2019, S. 358.

nennenswerten inter-institutionellen Konflikt kam. Der Prozess verdeutlichte vielmehr, dass das gemeinsame Agieren von Parlament und Mitgliedstaaten für ein effektives und glaubhaftes Vorgehen notwendig ist.

Zukunftsdebatte: von Bratislava nach nirgendwo?

Der Europäische Rat hatte unmittelbar nach dem britischen Austrittsreferendum den sogenannten Bratislava-Prozess, der eine Reflexionsphase über die Zukunft der Europäischen Union einläuten und in verschiedene Reformen münden sollte, angestoßen. Auf seinen Gipfeltreffen in Bratislava, Rom und Tallinn hat er damit den Rahmen für die Zukunftsdebatte vorgegeben und verschiedene Initiativen auf den Weg gebracht. Er entsprach damit seiner traditionellen und auch vertraglich verankerten Rolle als „konstitutioneller Architekt“ der Europäischen Union.²⁶ Nach der Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ – üblicher ist die englische Abkürzung PESCO für Permanent Structured Cooperation) im Dezember 2017, die zwar formell vom Rat beschlossen, aber vom Europäischen Rat im entscheidenden Maße vorangetrieben worden war, scheint der Reformprozess jedoch ins Stocken geraten zu sein.

Im Mai 2019 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU-27 auf ihrem Gipfeltreffen die Erklärung von Sibiu, in welcher sie zehn Verpflichtungen zur Zukunft der Europäischen Union formulieren. Diese Verpflichtungen gehen jedoch erneut nicht über vage Ziel- und Absichtserklärungen hinaus. Konkrete, etwa vom Europäischen Parlament oder der Europäischen Kommission vorgelegte Reformvorschläge wurden bislang nicht abschließend vom Europäischen Rat diskutiert oder bereits abgelehnt. So entschieden die Staats- und Regierungschefs etwa, die von Juncker vorgeschlagene Zusammenlegung der Posten des Kommissionspräsidenten und des Präsidenten des Europäischen Rates nicht zu verfolgen. Entscheidungen zu Initiativen, wie zur Weiterentwicklung der Wahlen zum Europäischen Parlament, wurden auf die Vorbereitung der Wahlen 2024 vertagt.

Neuen Schwung könnte die neue Kommissionspräsidentin in die Reformdebatte bringen. Kurz vor ihrer Wahl kündigte diese in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament an, sich für die Einrichtung einer europäischen Arbeitslosenrückversicherung und für die Reform der EU-Asylpolitik einzusetzen. Zudem sagte sie dem Europäischen Parlament zu, eine Konferenz über die Zukunft der Europäischen Union zu organisieren, dem Europäischen Parlament de facto ein Initiativrecht einzuräumen und sich für eine Reform des europäischen Wahlsystems hin zu transnationalen Listen und der Rückkehr des Spitzenkandidatensystems stark zu machen. Von der Leyens Vorschläge zielen damit – entgegen der Perspektive, sie als Kommissionspräsidentin des Europäischen Rates zu betrachten – darauf ab, supranationale, föderale Elemente der Europäischen Union zu stärken.

Insgesamt ist eine Reform der EU-Verträge jedoch nicht in Aussicht. Die Lissabonner Architektur der Europäischen Union steht somit vorerst nicht auf dem Prüfstand.

Das legislative Tagesgeschäft: Parlament und Rat auf Augenhöhe

Ein Blick auf das politische Tagesgeschäft, also auf die Verabschiedung von Sekundärrechtsrechten, bestätigt zwei Trends der Vorjahre.²⁷ Erstens erfolgt der größte Teil der

26 Wolfgang Wessels: *The European Council*, Basingstoke 2016, S. 161ff.

27 Vgl. Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels: *Die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018*, Baden-Baden 2018, S. 60-62; für eine ausführlichere Diskussion der Entwicklung der letzten zehn Jahre siehe Müller Gómez/Reiners: *Rivalität mit System?*, 2019 (im Erscheinen).

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. 2018 wurden 124 Rechtsakte über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Im selben Zeitraum fanden das Zustimmungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament zwar über ein Veto-, jedoch über kein direktes inhaltliches Mitspracherecht verfügt, drei Mal und das Anhörungsverfahren, bei welchem es lediglich konsultiert wird, 25 Mal Anwendung.²⁸ Damit lag der Anteil der über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren abgeschlossenen Legislativverfahren wie in den zwei Vorjahren bei etwa 82 Prozent.

Zweitens war schon in den vergangenen Jahren festzustellen, dass die meisten Legislativakte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament und vom Rat bereits nach erster Lesung beschlossen werden. Die Ko-Gesetzgeber einigen sich also in einem sehr frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses auf einen Kompromiss. Dies wird durch die Nutzung des Trilogverfahrens, also den informellen Vorabklärungen von Vertretern der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates, ermöglicht. Dieser Trend bestätigt sich 2018: Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens wurde lediglich über einen von 124 Gesetzesakten erst in der zweiten Lesung endgültig im Europäischen Parlament abgestimmt. Der Anteil der Verfahren, bei denen in erster Lesung eine Einigung erzielt wurde, liegt damit bei einem neuen Rekordwert von 99,2 Prozent.²⁹

Betrachtet man das vergangene Jahr im Kontext der Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages, ist ein ambivalentes Urteil zu fällen. Zwar wurden seit 2010 87 Prozent der Legislativverfahren im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet, allerdings hat die absolute Zahl der Gesetzgebungsverfahren mit Junckers Amtseintritt abgenommen. So wurden in der Legislaturperiode zwischen 2014 und 2019 insgesamt 564 ordentliche und 92 besondere Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. In der siebten Legislaturperiode von 2009 bis 2014 waren es noch 650 ordentliche und 11 besondere Legislativverfahren.³⁰ Diese Entwicklung, die auf die Entscheidung der Juncker-Kommission, Rechtsetzungsverfahren zunächst auf ihre Notwendigkeit zu prüfen, zurückzuführen ist, ist für das Europäische Parlament und seine Gestaltungsmöglichkeiten von Nachteil. Schließlich ist es das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das den Abgeordneten den größtmöglichen Einfluss auf Entscheidungen auf EU-Ebene ermöglicht.

Im Kontext der Legislativverfahren war im Rat im vergangenen Jahr ein zunehmender Dissens zu beobachten. Wenngleich auch in Bereichen, in welchen der Rat laut Verträgen mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, Einstimmigkeit weiterhin die Regel ist, sind Mehrheitsbeschlüsse ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten immer weniger die Ausnahme. Bei den 99 öffentlichen Abstimmungen des Rates 2018 waren 36 Gegenstimmen und 60 Enthaltungen zu verzeichnen. Im Vergleich zum Vorjahr – mit 20 Ablehnungen und 33 Enthaltungen bei 91 öffentlichen Abstimmungen – entspricht dies einem deutlichen Anstieg.³¹ Dennoch wurde in allen Fällen die erforderlichen Mehrheiten erreicht. Die

28 Vgl. die Zahlen der Datenbank des Europäischen Parlaments, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html> (letzter Zugriff: 20.9.2019).

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

30 Müller Gómez/Reiners: *Rivalität mit System?*, 2019 (im Erscheinen).

31 Die Zahlen wurden der Datenbank VoteWatch Europe entnommen, abrufbar unter: www.votewatch.eu (letzter Zugriff: 20.9.2019); vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

Tschechische Republik hat im Jahr 2018 vier Mal gegen einen Legislativakt gestimmt, so oft wie kein anderer Mitgliedstaat. Mit zehn Enthaltungen und drei Gegenstimmen stellt das Vereinigte Königreich weiterhin den Mitgliedstaat dar, der am häufigsten nicht für einen Entwurf gestimmt hat.³² Die hohe Zahl an Enthaltungen kann als Resultat des anstehenden EU-Austritts interpretiert werden.³³ Wie 2017 fielen auch 2018 neben dem Vereinigten Königreich die Regierungen Ungarns und Polens durch Gegenstimmen beziehungsweise Enthaltungen auf. Während Ungarn und Polen 2017 jeweils gegen zwei Vorlagen stimmten und sich drei Mal enthielten, waren es 2018 jeweils drei Gegenstimmen und sieben beziehungsweise acht Enthaltungen.

Das inter-institutionelle Gleichgewicht: die Renaissance des Europäischen Rates

Die Entwicklungen der vergangenen Monate haben erneut gezeigt, dass keines der theoretischen Modelle des inter-institutionellen Gleichgewichts die Funktionsweise der Europäischen Union alleine erklären kann. Je nach Fragestellung und Problemfeld gilt es ein anderes Modell heranzuziehen.³⁴

Im Kontext der Gesetzgebungsprozesse konnte weiterhin die Dominanz des föderal-orientierten Modells beobachtet werden. Parlament und Rat verabschieden hier entsprechend der Gemeinschaftsmethode auf Augenhöhe Gesetzesinitiativen der Kommission, wengleich die Zahl der Legislativverfahren leicht rückläufig ist. Zudem zeigen die aktuellen Entwicklung, dass das Europäische Parlament wie in der Vergangenheit prinzipiell bestrebt ist, seine Rechte im eigenen Sinne generös auszulegen, um sich eine möglichst starke Position im institutionellen Gefüge der Europäischen Union zu sichern. Deutlich wurde dies etwa bei den Verhandlungen zum britischen EU-Austritt, bei denen das Europäische Parlament seine Vetoposition strategisch nutzte, um beteiligt zu werden. Ein ähnliches Vorgehen wird auch bei den MFR-Verhandlungen erwartet. Zwar setzt der Europäische Rat, der de facto über die Eigenmittel entscheidet und die Ausgabenkategorien festlegt, einen engen Rahmen, erfahrungsgemäß darf aber erwartet werden, dass das Europäische Parlament seine Zustimmung an konkrete Zusagen knüpfen wird.

Gleichzeitig ist verstärkt eine gewichtige Position des Europäischen Rates innerhalb des institutionellen Gefüges festzustellen. In zentralen Fragen überzog damit das Modell, das die Staats- und Regierungschefs in das Zentrum der institutionellen Architektur stellt. So erwies sich der Europäische Rat bei der Besetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten (und darüber hinaus) als der zentrale Akteur in Personalfragen. Hier gelang es dem Europäischen Parlament nicht, seine Vetoposition zu nutzen. Die Abgeordneten konnten keine ausreichenden Mehrheiten mobilisieren, weswegen es nicht einmal – entsprechend des Konkurrenzmodells – zum offenen Wettstreit um die Führungsrolle zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat kam, wie es etwa 2014 im Anschluss an die Wahlen der Fall war. Zudem wollen die Staats- und Regierungschefs mit ihrer „Neuen strategischen Agenda 2019-2024“ den Gemeinschaftsorgane einen konkreten Rahmen für ihr Handeln in der neuen Legislaturperiode vorgeben.

32 Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels: Jahresbericht 2019: Die deutsche Verwaltung und die Europäische Union. Bericht über aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Union und in der deutschen EU-Politik, Bericht für die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Brühl 2019.

33 Siehe Nicolai von Ondarza: Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden: Nomos 2017, S. 109-118.

34 Für eine Diskussion der zehn Jahre seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages siehe Müller Gómez/Reiners: Rivalität mit System?, 2019 (im Erscheinen).

Ähnlich agierte der Europäische Rat bezüglich des britischen Austrittsverfahrens, den MFR-Verhandlungen und der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, indem er für die jeweiligen Fragestellungen den, wenn manchmal auch vagen, Rahmen festlegte. Während im Falle des britischen EU-Austritts von einer harmonischen Zusammenarbeit zwischen Parlament und Mitgliedstaaten die Rede sein kann, darf mit Blick auf den mehrjährigen Finanzrahmen erwartet werden, dass dieser, wenngleich das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist und konkrete Forderungen des Europäischen Parlaments Teil des Gesamtpakets sein werden, die Handschrift des Europäischen Rates tragen wird.

Mit dieser starken Position des Europäischen Rates geht auch einher, dass ein Nicht-Agieren der Staats- und Regierungschefs zum Stillstand führen kann. Deutlich wurde dies in der Reformdebatte. Die zum Teil gegensätzlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die Zukunft der Union verhindern, dass der Europäische Rat konkrete und tiefgreifende Entscheidungen trifft.

Determinanten des institutionellen Gleichgewichts

Die Entwicklungen seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages vor zehn Jahren sowie die Ereignisse und inter-institutionellen Dynamiken des vergangenen Jahres lassen gewisse Muster erkennen, die auf spezifische Erklärungsfaktoren des inter-institutionellen Gleichgewichts in konkreten Situationen hindeuten.³⁵

Erstens scheinen die Vertragsbestimmungen von grundlegender Bedeutung für die Rolle des Europäischen Parlaments zu sein. Eine rechtlich zugesicherte Vetoposition des Parlaments kann als notwendige, jedoch nicht als hinreichende Bedingung für ein einflussreiches Parlament und für das föderal-orientierte Modell verstanden werden. Die Wahl von Jean-Claude Juncker 2014 oder zuletzt die Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreiches demonstrieren, wie das Europäische Parlament seine in den Verträgen verankerte Vetoposition strategisch nutzt, um sein Informations- und Mitspracherecht auszuschöpfen und auszuweiten. Die Nominierung und Wahl von der Leyens 2019 verdeutlichen jedoch auf der anderen Seite auch, dass vertraglich zugesicherte Rechte keine hinreichende Bedingung für ein gewichtiges Parlament sind.

Zweitens zeigen die bisherigen Entwicklungen, dass die interne Geschlossenheit der Institutionen für das inter-institutionelle Gleichgewicht entscheidend sein kann. So konnte das Parlament 2014 die interne Uneinigkeit des Europäischen Rates, der bei der Nominierung des Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten lediglich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden muss, nutzen und Juncker als Kommissionspräsidenten durchsetzen. Auch in Fällen, in welchen das Europäische Parlament über ein Vetorecht verfügt, wie etwa bei der Investitur des Kommissionspräsidenten, kann die interne Einigkeit ausschlaggebend für den tatsächlichen Einfluss des Europäischen Parlaments sein, was die Wahl von von der Leyen veranschaulichte. Vor diesem Hintergrund könnte der neue Grad an interner Zersplitterung im Europäischen Parlament zu seiner Schwächung im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beitragen.

Drittens spielen Krisenmomente für den inter-institutionellen Wettstreit eine wichtige Rolle. So haben die Krisen, die die Europäische Union seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages geprägt haben, etwa die Wirtschafts- und Währungskrise oder der Austritt des Vereinigten Königreiches, aber auch außenpolitische Herausforderungen, wie die Ukraine-

35 Zur Diskussion dieser Faktoren und deren Herleitung vgl. Müller Gómez/Wessels/Wolters: *The European Parliament and the European Council*, 2019, S. 53-76; Müller Gómez/Reiners: *Rivalität mit System?*, 2019 (im Erscheinen).

Krise, aufgezeigt, dass die Staats- und Regierungschefs in Krisensituationen gewillt und fähig sind, die Führung zu übernehmen und an die Spitze des europäischen Krisenmanagements zu treten.³⁶ In den Hochphasen von Krisenzeiten überwiegt damit tendenziell das Modell des Europäischen Rats als zentrales Entscheidungsorgan, wobei die Staats- und Regierungschefs dabei jedoch nie losgelöst von den anderen EU-Institutionen agieren.

Ausblick

In den kommenden Monaten stehen bedeutende Entscheidungen an, im Rahmen welcher zum Teil ein inter-institutioneller Wettstreit um Macht und Einfluss im Gefüge der Europäischen Union erwartet werden kann. So strebt der Europäische Rat an, bis Ende 2019 eine Einigung über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen zu erreichen. Formell verfügt das Europäische Parlament über ein Vetorecht. Es bleibt abzuwarten, ob es den Abgeordneten auf dieser Grundlage im Gegensatz zu 2013 gelingt, mehr als nur symbolische Änderungen durchzusetzen.

Auch hinsichtlich des Austritts des Vereinigten Königreiches ist mit einer finalen Entscheidung zu rechnen. Sollte das Vereinigte Königreich die Europäische Union geregelt mit einem Austrittsabkommen verlassen, muss dieses vom Europäischen Parlament bestätigt werden. Da sich die Konditionen der EU-27-Mitgliedstaaten mit den Forderungen des Europäischen Parlaments im Wesentlichen überschneiden, ist in diesem Fall jedoch mit keinem bedeutenden inter-institutionellem Machtkampf zu rechnen. Unabhängig von der Art des Austritts – ob mit oder ohne Abkommen – wird der britische EU-Austritt relevante Auswirkungen auf die inter- und intra-institutionellen Dynamiken auf EU-Ebene haben.

Zuletzt kann erwartet werden, dass die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union mit der Wahl von der Leyens an Antrieb gewinnt. Von der Leyen hat in ihrer Rede konkrete Vorschläge unterbreitet, die Reformen hin zu „mehr Europa“ beinhalten, die Wahlen zum Europäischen Parlament „europäischer“ machen und dieses entscheidend stärken würden. Mit Blick auf die oben genannten Modelle würden solche Reformschritte eine Stärkung des föderal-orientierten Modells bedeuten. Für einen Großteil dieser Reformen ist von der Leyen jedoch auf die (zum Teil einstimmige) Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen. Damit wird die institutionelle Architektur der Europäischen Union auch im kommenden Jahr und in der neuen Legislaturperiode von spannenden Dynamiken geprägt sein. Entscheidend wird sein, inwieweit es den Institutionen gelingt, ihre interne Zerrissenheit zu überwinden. Der sowohl innerhalb des Europäischen Rates zunehmende Dissens als auch der gestiegene Fragmentierungsgrad im Europäischen Parlament werfen die Frage auf, inwieweit sich die Institutionen in den kommenden Jahren als handlungsfähig erweisen und effektiven Output produzieren werden. Gelingt es den Institutionen nicht, ihre interne Uneinigkeit zu überwinden, ist mit einer Lähmung der institutionellen Architektur der Europäischen Union zu rechnen.

Weiterführende Literatur

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, S. 53-76.

36 Vgl. Johannes Müller Gómez/Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: EU-Politik in Krisenzeiten. Krisenmanagement und Integrationsdynamik in der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2017, S. 11-17.