

# Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Carsten Gerards/Wolfgang Wessels

Die institutionelle Architektur der EU hat sich immer wieder durch und im Krisenstress entwickelt. Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 und dem anschließenden Ringen um die Spitzenpositionen der Organe sind Auseinandersetzungen um ein institutionelles Gleichgewicht zu beobachten, die wir grob einer „alten Normalität“ zuordnen können, bei der wir mit kleineren Variationen bekannte Muster erkennen. Von besonderem Interesse ist zu untersuchen, ob wir mit den erheblichen Aktivitäten der Institutionen zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie bereits eine nachhaltige Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts hin zu einer „neuen Normalität“ erkennen können. Entgegen landläufigen Erwartungen haben dabei die höchsten VertreterInnen der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat Entscheidungen getroffen, die in Richtung einer Stärkung supranationaler Elemente in der institutionellen Architektur weisen.

In der inter- und intrainstitutionellen Nahansicht muss der Analysezeitraum 2019 und 2020 sorgfältig nachgezeichnet werden, gerade um erste Anzeichen eines möglichen Übergangs von einer „alten“ zu einer „neuen“ Normalität ausmachen zu können. Die Analyse der erwartbaren Dynamiken um die Amtseinsetzung der Europäischen Kommission unter Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen sowie der Rückblick auf die ersten 100 Tage dieser neuen europäischen „Exekutive“ bis März 2020<sup>1</sup> kann dabei kontrastiert werden mit dem Ringen um eine europäische Antwort auf die Pandemie.<sup>2</sup> Dazu müssen neben dem legislativen Tagesgeschäft auch Themen wie die neu entfachte Debatte um die Letztverantwortlichkeit des Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), die institutionellen Auswirkungen des Brexits sowie abschließend die Planungen zur Konferenz zur Zukunft Europas miteinbezogen werden.<sup>3</sup>

Zur besseren Einordnung der vielfältigen Beobachtungen und komplexen Einsichten wird im Verlauf der Analyse immer wieder auf drei theoretische Modelle zurückgegriffen:<sup>4</sup> Erstens, das Verständnis der EU als intergouvernementales Gebilde, an dessen Spitze der Europäische Rat (bestehend aus den Staats- und Regierungschefs) die zentrale Lenkinstanz darstellt, der den anderen EU-Institutionen (wie der Europäischen Kommission) die maßgeblichen Politiklinien vorgibt und das Europäische Parlament als zweitrangiges Forum einstuft;<sup>5</sup> zweitens, das Verständnis der EU als (quasi-)föderales System, in welchem die Europäische Kommission als eine Art Regierung gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als erster und dem Ministerrat als zweiter Gesetzgebungskammer die Gemeinschafts-

---

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

2 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie“ in diesem Jahrbuch.

3 Vgl. bezüglich der institutionellen Reaktionen auf die Herausforderungen im internationalen System die Beiträge „Die Europäische Union und China“, „Die Europäische Union und Russland“, „Die Europäische Union und die USA“, „Türkei“ sowie „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ in diesem Jahrbuch.

4 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 2011, S. 47-53, hier S. 51f.

5 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.

politik gestaltet und der Europäische Rat nur noch symbolische Akte durchführen sollte; drittens, ein Konkurrenz- beziehungsweise Kooperationsmodell, in welchem kontinuierlich neue, pragmatische Gleichgewichte zwischen den institutionellen Polarpunkten Europäischer Rat und Europäisches Parlament gefunden werden.

### **Nominierung und Wahl der neuen Kommission: Niederlage des Parlaments und der Gegenschlag**

Dass die Staats- und Regierungschefs „ihre“ Kompromisskandidatin für den Posten der Kommissionspräsidentin tatsächlich Mitte Dezember 2019 im Kreise des Europäischen Rates begrüßen durften, war fünf Monate zuvor alles andere als eine sichere Wette. Die erste Frau an der Spitze der Europäischen Kommission wurde im Juli 2019 vom Europäischen Parlament nur mit einer äußerst knappen Mehrheit gewählt. Der zentrale „Makel“ der Kandidatur Ursula von der Leyens war die Tatsache, dass sie bei den Europawahlen im Mai nicht als Spitzenkandidatin einer der europäischen Parteienfamilien auf der Liste der offiziellen BewerberInnen stand.<sup>6</sup> Dass das Europäische Parlament sie dennoch bestätigte und damit seinen eigenen, expliziten Ankündigungen aus den Vormonaten und der „Blaupause“ der Wahl des Spitzenkandidaten Jean-Claude Junckers im Jahre 2014 entgegen handelte, stellt ohne Zweifel einen Rückschritt bezüglich der Interpretationshoheit der einschlägigen Vertragsartikel dar. Aus wissenschaftlicher Perspektive stellt die interne Fragmentierung des Europäischen Parlamentes – nunmehr ohne Mehrheit für die „große Koalition“ aus Europäischer Volkspartei (EVP) und Sozialisten/Sozialdemokraten (S&D) – einen überzeugenden Erklärungszugang zu dieser „Re-Intergovernmentalisierung“ dar,<sup>7</sup> der in den weiteren Personalentscheidungen des Jahres mit „interinstitutionellen Gegenreaktionen“ seitens des Parlamentes begegnet wurde.

Die Wahl der 26 KommissarInnen, die ab dem 1. November 2019 gemeinsam mit der Präsidentin von der Leyen das sogenannte „Kollegium“ der Europäischen Kommission bilden sollten, war dann auch ein höchstkontroverser Prozess, der nicht im vorgegebenen Zeitrahmen abgeschlossen wurde.

In den primärrechtlichen Grundlagen heißt es: „Der Präsident, der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die übrigen Mitglieder der Kommission stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments“ (Art. 17 Abs.7 Unterabs. 3 EUV). Im Schatten dieser Vetoposition ergibt sich in der Vertragspraxis jedoch ein ausdifferenzierteres Prozedere, welches es dem Parlament (beziehungsweise den jeweiligen Ausschüssen) ermöglicht, die individuelle Auswechslung einzelner KandidatInnen und beziehungsweise oder Neuverteilung der zugewiesenen Aufgabenfelder zu erzwingen. Abhängig von der Ressortverantwortung der designierten KommissarInnen laden die jeweiligen Ausschüsse zu Anhörungen (den sogenannten „Hearings“) ein, bei denen in langen und intensiven Fragerunden die Kompetenzen und Integrität der designierten Kommissionsmitglieder getestet wird. Erstmals wurde diesem themenspezifischen Prüfstand im Jahre 2019 eine generelle Untersuchung möglicher Interessenkonflikte der KandidatInnen im Rechts-

---

6 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Parteien“ in diesem Jahrbuch.

7 Johannes Müller-Gómez/Alina Thieme: The Appointment of the President of the European Commission 2019: A Toothless European Parliament?, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): Die Europawahl 2019, Wiesbaden 2020, S. 181-190.

ausschuss vorgeschaltet, die eine weitreichende Offenlegung aktueller und vergangener wirtschaftlicher Interessen vorsieht.<sup>8</sup>

Abb. 1: Gegenschläge des Parlamentes in Personalfragen

Datum	Position	Vorschlag des (Europäischen) Rates*	Entscheidung im Europäischen Parlament	KandidatIn (gewählt/ bestätigt)
6. Juli 2019	Präsident des Europäischen Parlaments	OsteuropäerIn aus der S&D Fraktion	Nominierung eines Italieners aus der S&D-Fraktion, gewählt im Plenum (2. Wahlgang) mit Unterstützung der EVP.	David Sassoli (S&D, Italien)
30. Sep. 2019	Kommissar für Europäische Nachbarschaftspolitik und Erweiterung	Laszlo Trócsányi (EVP, Ungarn)	Wegen möglicher Interessenskonflikte bereits im Rechtsausschuss abgelehnt.	Olivér Várhelyi (EVP, Ungarn)
30. Sep. 2019	Kommissarin für Transport	Rovana Plumb (S&D, Rumänien)	Wegen möglicher Interessenskonflikte bereits im Rechtsausschuss abgelehnt.	Adina-Ioana Vălean (S&D, Rumänien)
10. Okt. 2019	Kommissarin für den Binnenmarkt	Sylvie Goulard (Renew Europe, Frankreich)	Abgelehnt durch die Ausschüsse für Binnenmarkt und Industrie.	Thierry Breton (Renew Europe, Frankreich)

\* Für die nominierten KommissarInnen mit Einbindung der designierten Kommissionspräsidentin. Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen dieser Ausweitung des Prozesses fielen Ende September mit Laszlo Trócsányi und Rovana Plumb (siehe Abb. 1) dann auch schon direkt zwei der Nominierten wegen möglicher finanzieller Interessenskonflikte im Rechtsausschuss durch. Während auch in diesen Fällen schon Stimmen – insbesondere aus den beiden betroffenen Ländern Rumänien und Ungarn – bezüglich einer Politisierung des Verfahrens laut wurden, rief die Ablehnung Sylvie Goulards auf der „zweiten Stufe“ des Überprüfungsprozesses ein paneuropäisches Medienecho hervor. Die Ablehnung der etablierten Europapolitikerin und designierten Binnenmarktkommissarin aufgrund „ethischer Bedenken“ durch die Ausschüsse für Binnenmarkt und Industrie, maßgeblich getragen von den EVP-Abgeordneten, wurde von vielen KommentatorInnen als „Racheakt“ des Parlamentes gegen die Blockierung des Spitzenkandidaten Manfred Weber durch den französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron im Europäischen Rat interpretiert. Während diese Spekulationen, insbesondere im französischen Fall, sicherlich nicht vollends von der Hand zu weisen sind, lässt sich aus wissenschaftlicher Sicht Folgendes feststellen: Das Europäische Parlament hat mit dem Ausbau des „Hearing-Prozesses“ in zwei Phasen seine Vor- beziehungsweise Überprüfungsfunktion vis-à-vis der Europäischen Kommission nicht nur formell ausgebaut, sondern seine Vetospielerposition – im Gegensatz zur Wahl der Kommissionspräsidentin – nachdrücklich genutzt, um

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

auf Zusammensetzung und Ressortzuteilung in der neuen Kommission entscheidenden Einfluss zu nehmen. Gerade in der Zusammenschau mit der widerwilligen Wahl Ursula von der Leyens im Juli 2019 lassen sich diese Entwicklungen am besten im Rahmen des Konkurrenz- und Kooperationsmodells konzeptualisieren. Dass – mit der Nachnominierung und Bestätigung Olivér Várhelyis, Adina-Ioana Văleans und Thierry Bretons – am 27. November 2019 ein Kollegium eingesetzt wurde, welches dann das von von der Leyen angestrebte Geschlechtergleichgewicht nicht mehr erreichte, muss wohl als nicht gewollter Nebeneffekt dieser fortschreitenden (oppositären) Parlamentarisierung des Einsetzungsverfahrens gesehen werden.<sup>9</sup>

Während diese „Selbstbehauptung durch Ablehnung“ seitens des Parlamentes – verglichen mit 2009 oder 2014 – in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 sicherlich ein neues Ausmaß angenommen hat, ist diese Art des institutionellen Ausbalancierens qualitativ nichts Neues – und schreibt sich ein in die interinstitutionelle Normalität des ersten Jahrzehnts nach Lissabon.

### **Die ersten 100 Tage der umstrukturierten, „geopolitischen“ Kommission**

Der Start der neuen Europäischen Kommission wenige Wochen vor der Jahreswende kann rückblickend dann selbst als selbstbewusst und proaktiv bezeichnet werden, gerade im Kontrast zu den interinstitutionellen Grabenkämpfen über Personalfragen, welche die legislative Arbeit der Institutionen seit den Parlamentswahlen weitestgehend zum Stillstand gebracht hatten. Gruppiert um die Ambition, Europa zum ersten „klimaneutral[e]n“ Kontinent der Welt“ zu machen, und diesen Prozess als „eine Chance für Beschäftigung und Wachstum“ zu gestalten<sup>10</sup>, sowie die „digitale Zukunft“ der EU mit konkreten Vorhaben zu befördern,<sup>11</sup> buchstabierte die neue, „geopolitische“ Kommission in vielen Diskussions- und Strategiepapieren, aber auch schon konkreten Gesetzesinitiativen ihre Ideen für die nächsten Jahre (und Jahrzehnte) aus. Im Fokus dieser Bemühungen sowie des öffentlichen Interesses stand zunächst die Präsentation des „Europäischen Green Deal“ wenige Tage nach Antritt des Kommissionsteams, welches die neuen Prioritäten auch seiner internen Struktur widerspiegelt.<sup>12</sup> Im Unterschied zur Juncker-Kommission, die einen „Ersten Vizepräsidenten“ sowie drei koordinierende Vizepräsidenten (ohne Leitung eines Generaldirektorats) und die als Vizepräsidentin gesetzte Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vorwies, übernehmen in der neuen Europäischen Kommission die drei sogenannten „Exekutiven Vizepräsidenten“ mit direktem Zugriff auf Generaldirektorate zentrale Leitungsfunktionen: Frans Timmermans für das Leuchtturmprojekt des Green Deals, Margrethe Vestager für Wettbewerb und Digitales sowie Valdis Dombrovskis für Wirtschaft. Gemeinsam mit Präsidentin von der Leyen und dem Hohen Vertreter Josep Borrell bilden diese – zumindest auf dem Papier – ein Kernteam innerhalb des neuen Kollegiums, dessen realer Einfluss auf interne Dynamiken noch zu untersuchen sein wird. Ein zentraler Ansatz für die schon unter Juncker begonnene und

---

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Gleichstellungspolitik“ in diesem Jahrbuch.

10 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“ in diesem Jahrbuch.

11 Europäische Kommission: Pressemitteilung: Eine Union, die mehr erreichen will: die ersten 100 Tage, 6.3.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/germany/news/20200306-100-tage-von-der-leyen-kommission\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200306-100-tage-von-der-leyen-kommission_de) (letzter Zugriff: 2.11.2020). Vgl. hierzu auch die Beiträge „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ und „Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik“ in diesem Jahrbuch.

12 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Umwelt- und Klimapolitik“ in diesem Jahrbuch.

nun fortschreitende Hierarchisierung der Führungsebene der Europäischen Kommission<sup>13</sup> ist sicherlich die angestrebte Effizienzsteigerung intrainstitutioneller Prozesse in einem 27-köpfigen Kollegium, welches nach dem Vertrag von Lissabon eigentlich auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten hätte beschränkt werden sollen (Art. 16 Abs. 5 EUV).<sup>14</sup>

Fast zeitgleich mit der Eskalation der Covid-19-Infektionszahlen in Europa Anfang März 2020 und den ad-hoc eingeführten Ausgangsbeschränkungen in den Mitgliedsländern erreichte dieses neue Kollegium die 100-Tage-Marke seiner Amtszeit, welche nicht nur eine Neuorientierung der Prioritätensetzung nach sich ziehen sollte, sondern auch aufzeigte, wer Exekutive, Impulsgeber und letztendlich auch einziger Souverän im „business-as-unusual“ ist: die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat.

### **Covid-19-Krisenmanagement: Der Europäische Rat zurück am Steuer<sup>15</sup>**

Als die Staats- und Regierungschefs am 20. und 21. Februar 2020, in den letzten Tagen der vorpandemischen Realität in Europa, zusammenkamen, um die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 abzuschließen, wurden selbst die geringsten Erwartungen an diesen Gipfel enttäuscht. Ganz genau fünf Monate später, nach einer viertägigen Marathonsitzung in Brüssel, stellte der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel am 21. Juli 2020 ein Finanzpaket vor, das in einer (vorgegriffenen) Langzeitbetrachtung bereits als „Hamiltonischer Moment“ der Integrationsgeschichte diskutiert wird.<sup>16</sup> Der Kompromiss, bestehend aus einem MFR in Höhe von knapp 1.001 Mrd. Euro sowie dem sogenannten „Wiederaufbauplan“ („Recovery and Resilience Facility“, RFF) in Höhe von 672,5 Mrd. Euro und circa 77,5 Mrd. Euro weiterer Programmzuschüsse,<sup>17</sup> stellt in seiner Gesamthöhe quantitativ einen unangefochtenen Rekord dar, welchen die Mitglieder des Europäischen Rates im Lichte des Ausmaßes der Krise als angemessen, ja notwendig bezeichneten. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist jedoch die qualitative Dimension des *Wie* von noch höherem Interesse: Für alle Ausgaben über den MFR hinaus (das heißt insgesamt 750 Mrd. Euro) sollen vergemeinschaftete Unionsschulden aufgenommen werden. Weiterhin sollen insgesamt 312,5 Mrd. Euro des RFF als Finanzhilfen ausgeschüttet werden, langfristig finanziert durch weitere, noch zu schaffende EU-Eigenmittel. In der Analyse der inter- und intrainstitutionellen Dynamiken um diese Angelpunkte der europäischen Krisenreaktion müssen im Folgenden zwei Aspekte genauer betrachtet werden: der Vorlauf zum Juli-Gipfel sowie die Koalitionsbildung während der Verhandlungen in Brüssel.

Die Diskussion über die Einführung sogenannter „Corona-(Euro)Bonds“ zur Finanzierung einer angemessenen Krisenreaktion nahm schon im März 2020 Fahrt auf. Zu diesem Zeitpunkt fanden die Diskussionen über die kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen bezüglich Eindämmung, Schadensbegrenzung und „Wiederaufbau“ noch vornehmlich in der Europäischen Kommission sowie im Ausschuss der Ständigen Vertreter des Rates statt, welcher sich als einziges intergouvernementales Gremium durchgehend „physisch“ treffen konnte (und damit häufiger im Fokus stand als zu normalen Zeiten). Während die

---

13 Auch im Sinne eines nur noch formell relevanten Verständnisses des Kommissionspräsidenten als „primus inter pares“, das heißt „Erster“ unter prinzipiell gleichberechtigten 27 Kommissionsmitgliedern.

14 Außer Kraft gesetzt durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates, siehe ebenfalls Art. 16 Abs. 5 EUV.

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

16 Hans-Werner Sinn: Der Hamilton-Moment, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.5.2020.

17 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Außerordentliche Tagung vom 17./18./19./20./21. Juli 2020, Schlussfolgerungen, EUCO 10/20. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

Staats- und Regierungschef sowie ihre Minister auf Videokonferenzen ausweichen mussten, welche die für Verhandlungen so zentralen informellen Nebengespräche erheblich erschwerten, musste auch das Europäische Parlament seinen (normalen) Arbeitsrhythmus unterbrechen – unterstützte und ergänzte jedoch in verschiedenen Resolutionen die ambitionierten Vorschläge der Kommission, die unter dem Titel „Next Generation EU“ gebündelt zentrale Bezugspunkte und Bestandteile für die intergouvernementalen Verhandlungen darstellen sollte. Der zentrale Impetus für den Fortschritt der verstreuten Diskussionen hin zu einer konkreten Lösung ging jedoch von der bilateralen Initiative von Staatspräsident Emmanuel Macron und Bundeskanzlerin Angela Merkel aus, welche die Forderungen des französischen Präsidenten nach nicht zurückzuerstattenden Finanzhilfen für besonders von der Krise betroffene Länder und gemeinsamer Verschuldung auf europäischer Ebene Ende Mai 2020 auf ein französisch-deutsches Fundament stellte.<sup>18</sup> Undenkbar noch in der „Eurozonenkrise“ 2011 bis 2015 bedeutete der Kurswechsel der deutschen Bundesregierung (und auch der deutschen Öffentlichkeit) in dieser Hinsicht die entscheidende Verschiebung in der „Koalitionsbildung“ innerhalb des Europäischen Rates.

Die Opposition der sogenannten „Sparsamen Vier“, Niederlande, Österreich, Dänemark und Schweden (sowie letztendlich auch Finnland), auf dem entscheidenden Juli-Gipfel konnten ohne die Deckung größerer Mitgliedsländer wie Deutschland oder dem Vereinigten Königreich nur noch quantitative Einschnitte (zum Beispiel Reduzierung direkter Finanzhilfen), jedoch keine qualitativen Rückschritte (zum Beispiel gemeinsame Schuldenaufnahme) gegenüber dem deutsch-französischen Vorschlag durchsetzen. Denn zusätzlich erhöhten die generelle Unterstützung der sogenannten Visegrád-Gruppe, die eine schwammige Formulierung zur Verknüpfung von Finanzmitteln mit Rechtsstaatlichkeitsfragen durchsetzen konnte<sup>19</sup> und das Thema damit in den Rat auslagerte, und die klare Positionierung der Mittelmeerstaaten als Hauptempfänger der zusätzlichen Krisenhilfen die politischen Kosten eines Vetos auf europäischer Ebene. Dies galt insbesondere für den niederländischen Regierungschef Mark Rutte, der medial als Kopf der „Verweigerer“ von Zuschüssen ohne Rückzahlung herausgestellt wurde.<sup>20</sup> Die Rekordlänge des Gipfels – trotz dieser schon im Vorhinein recht klaren Lage – lässt sich daher mit der Reduzierung der politischen Kosten der Zustimmung auf nationaler Ebene erklären: Bis zum Allerletzten alles probiert, die Verhandlungen mehrmals an den Rand des Abbruchs geführt zu haben, kann als Signal an die nationalen Öffentlichkeiten der Sparsamen Vier verstanden werden, vorab proklamierte Standpunkte (oder selbst rote Linien) nicht einfach hergegeben zu haben.

Während das Europäische Parlament für seine Zustimmung zum MFR noch einige Änderungen am Gesamtpaket nachverhandeln wird, gerade auch um seine bis zum Sommer recht marginalisierte Rolle im konkreten Covid-19-Krisenmanagement auszubauen, ist die Antwort Europas auf die Pandemie und ihre wirtschaftlichen Folgen im Jahre 2020 von zunächst nationalen Alleingängen (mit begrenztem Koordinierungserfolg seitens der Europäischen Kommission) auf intergouvernementale Problemlösung geschwenkt. Im Europäischen Rat als zentraler Arena für Kompromissfindung über bekannte „Normalitäten“ hinaus wurden bisherige finanzpolitische Reflexe – insbesondere der deutschen Regierung – im Lichte des Ausmaßes der Krise überwunden. Während die Staats- und Regierungschefs

---

18 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Bundesrepublik Deutschland“ und „Frankreich“ in diesem Jahrbuch.

19 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Rechtsstaatlichkeit“ in diesem Jahrbuch.

20 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Niederlande“ in diesem Jahrbuch.

im Europäischen Rat ihrer Rolle als Krisenmanager damit gerecht geworden sind, deuten die Juli-Entscheidungen auf eine langfristige Stärkung supranationaler Integration hin.

Zwei Themen schafften es in der ersten Jahreshälfte 2020 zumindest zwischenzeitlich aus dem Schatten der durch die Covid-19-Pandemie ausgelösten Krise: die Frage nach der Letztverantwortlichkeit des EuGH sowie der „Brexit-Prozess“.

### **Zweifel (oder) Sorge um die Letztverantwortlichkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union**

In einem Urteil brachte das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) Anfang Mai 2020 eine Diskussion über Machtverteilung zwischen der europäischen und nationalen Ebene zurück auf die politische und wissenschaftliche Agenda, welches zumindest in den letzten Jahren geruht hatte: die judikative Letztverantwortlichkeit im Rechtssystem der EU. Im Rahmen einer sogenannten „Ultra-vires-Kontrolle“<sup>21</sup> stellte der Zweite Senat des BVerfG am 5. Mai 2020 fest, dass der „Rechtsprechungsauftrag des Gerichtshofs der Europäischen Union [dort] endet [...], wo eine Auslegung der Verträge nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist“, attestiert dem EuGH eine solches Handeln im Hinblick auf die Zulassung unbegrenzter Anleihekäufe durch die Europäische Zentralbank (EZB) und verbietet der Bundesbank die „Umsetzung, Vollziehung oder Operationalisierung von [solchen] Ultra-vires-Akten“.<sup>22</sup> Während die EZB durch das Vorlegen weiterer Dokumente in diesem konkreten Fall den Ausstieg der Bundesbank aus den Anleihekäufen (zumindest vorläufig) verhindern konnte,<sup>23</sup> wird die Frage, inwiefern die Auffassung des BVerfG im Generellen die Kompetenz und Autorität des EuGH im judikativen Mehrebenensystem beschädigt hat, von nachhaltiger Bedeutung sein. Gerade für die Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Mitgliedstaaten wie Polen und Ungarn hat das BVerfG einen möglichen Präzedenzfall geliefert, die einer (politisch motivierten) Infragestellung der Letztverantwortlichkeit des EuGH (zumindest rhetorisch) Vorschub leisten könnte.

### **Brexit: Folgen für das institutionelle Gleichgewicht**

Als am 31. Januar 2020 der britische „Union Jack“ vor dem Europäischen Parlament eingeholt wurde und damit den Austritt des Vereinigten Königreichs aus den Institutionen symbolisch besiegelte, stellte dies nur auf den ersten Blick das Ende der „Brexit-Diskussion“ dar, welche die EU-Institutionen und die europäische Öffentlichkeit seit dem Referendum im Juni 2016 beschäftigt.<sup>24</sup> Häufig unterbelichtet bleibt die Frage nach möglichen Folgen des Ausscheidens dieses großen Mitgliedstaates auf die institutionelle Architektur der Union, wie beispielsweise das Machtgefüge im Europäischen Parlament. Basierend auf der Entscheidung des Europäischen Rates vom Juni 2018<sup>25</sup> wurde nur ein Teil der 73 freiwerdenden Sitze der (ehemaligen) britischen Abgeordneten neu verteilt. Da der bevölkerungs-

---

21 Das heißt einer Überprüfung, ob sich der EuGH in seiner Rechtsprechung über vertragliche Grundsätze wie das „Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung“ hinwegsetzt. Vgl. hierzu auch die Beiträge „Gerichtshof“ und „Europäische Zentralbank“ in diesem Jahrbuch.

22 Bundesverfassungsgericht: Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15, Ultra-vires-Kontrolle, Rn. 1-237.

23 Deutscher Bundestag: EZB hat Karlsruher Vorgaben zu Anleihekäufen erfüllt, 2.7.2020, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw27-de-anleihekaeuft-703660> (letzter Zugriff: 2.11.2020).

24 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Brexit“ und „Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich“ in diesem Jahrbuch.

reichste Mitgliedstaat Deutschland bereits die vertraglich festgeschriebene Maximalanzahl von 96 Abgeordneten ausschöpft, verliert die Gruppe der deutschen Abgeordneten relativ an Gewicht im nunmehr 705-köpfigen Parlament. Was die Parlamentsgruppen angeht, gilt das Gleiche für die S&D-Fraktion, die liberale Fraktion „Renew Europe“ sowie die Grünen/Europäische Freie Allianz.<sup>26</sup> Dass die EVP-Fraktion als „Gewinnerin“ dieser neuen Konstellation hervorgeht, liegt nicht an der hohen Anzahl der NachrückerInnen, sondern an der Tatsache, dass diese auch zuvor keine britischen Abgeordnete zählte.

Auch verschoben sich die Machtgewichte im Europäischen Rat: Ohne ein britisches Mitglied, welches durchgängig gegen einen Ausbau der Union sowie einen deutsch-französischen Führungsanspruch plädierte, entstanden neue Koalitionen – beispielsweise die sogenannte Hanse-Gruppe oder im Budgetkonflikt die „Sparsamen Vier“ – als intrainstitutionelle Gegengewichte. Es bleibt abzusehen, ob die in der Vergangenheit zu beobachtende Nutzung der Eurogruppe als eine Form der Differenzierung, die sich bei britischen Vetos als Ausweg anbot, bestehen bleibt (zum Beispiel um die Opposition neuer „Antipoden der Integration“ wie Polen oder Ungarn zu umgehen).

### **Das legislative Tagesgeschäft: Ein Zweikammersystem im weiteren Ausbau**

Wie schon in den Phasen vor und nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014 zeichnete sich das Wahljahr 2019 durch eine Konzentration der gesetzgeberischen Aktivitäten in den Monaten Januar bis Juni aus. Während die Institutionen vor den Wahlen und der damit einhergehenden personellen Neubesetzungen noch möglichst viele Gesetzesvorhaben unter rumänischer Ratspräsidentschaft abschließen wollten, kam das legislative Tagesgeschäft nach der Übergabe der Ratspräsidentschaft an Finnland in der zweiten Jahreshälfte – aufgrund der institutionellen Neuordnungsprozesse – fast völlig zum Erliegen.<sup>27</sup> Mit dem Antritt der neuen Kommission und dem Beginn der kroatischen Ratspräsidentschaft wurden zu Anfang des Jahres 2020 dann zunächst wieder mehr Initiativen eingebracht und weiterverfolgt, eine Dynamik, welche durch die Fokussierung auf die Krisenreaktion und die praktischen Einschränkungen der Arbeit der Institutionen bis zum Sommer 2020 wieder an Fahrt verlor.

Im zehnten Jahr nach der Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (OGV) der EU, bei dem Europäisches Parlament und Rat nach Initiative der Europäischen Kommission als gleichberechtigte Gesetzgeber wirken, erreichte der Gesamtanteil der gemeinsam mit dem Parlament verabschiedeten Rechtsakte (Richtlinien und Verordnungen) mit knapp 80 Prozent einen neuen Höchstwert. In der Nahsicht lassen sich neben der unumstrittenen Etablierung des OGV als quasi-föderaler Standardprozess folgende Trendfortsetzungen feststellen: Erstens finden im Gegensatz zu dem vertraglich vorgesehenen Verfahren in drei Lesungen die interinstitutionellen Verhandlungen über Gesetzesvorhaben hauptsächlich in vorgeschalteten, informellen Triloggen statt, in denen Parlament, Rat und Kommission Kompromisse in Form von detaillierten Absprachen treffen, welche in der ersten Lesung des eigentlichen Prozesses dann nur noch formalisiert werden. Diese kontroverse Praxis, welche im Spannungsfeld

---

25 Europäischer Rat: Beschluss der Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 19.6.2018, EUCO 7/1/18.

26 European Parliamentary Research Service: The European Parliament After Brexit, Januar 2020, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EPRS\\_ATA\(2020\)642259\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/642259/EPRS_ATA(2020)642259_EN.pdf) (letzter Zugriff: 2.11.2020).

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

zwischen effizienter und transparenter Deliberation der Organe steht, führte 2019 dann zu einem bemerkenswerten Novum: 100 Prozent der Mitentscheidungsbeschlüsse dieses Jahres wurden in der ersten Lesung verabschiedet (2019: 99,2 Prozent; 2018: 93,2 Prozent). Zweitens werden im Rat Entscheidungen, für welche die im OGV vorgesehene qualifizierte Mehrheit ausreicht, im Konsens (beziehungsweise in vielen Fällen sogar einstimmig) getroffen. Nach einem „Ausreißer“ nach unten im Vorjahr traf der Rat 2019 wieder ungefähr 85 Prozent der (möglichen) Mehrheitsentscheidungen im Rahmen seiner lang etablierten „Konsenskultur“ – ein Wert sogar leicht über dem Durchschnitt der vergangenen Legislaturperiode.<sup>28</sup>

### **Ausblick**

Die Konferenz zur Zukunft Europas, die eigentlich am 9. Mai 2020 als breiter Dialog zwischen Institutionen, Mitgliedstaaten und BürgerInnen hätte starten sollen, musste wegen der Covid-19-Pandemie verschoben werden und wird wahrscheinlich erst im Jahr 2021 angegangen werden können.<sup>29</sup> Im Lichte der inter- und intrainstitutionellen Neuordnungen und Gewichtverschiebungen könnte sich diese Konferenz als Diskussionsforum für weitreichendere Fragen darstellen, als man vor der Krise erwartet hatte. Während ihr die Diskussion über die Zukunft des Spitzenkandidatenprozesses (sowie der Möglichkeit transnationaler Listen) bereits im Vorhinein ins Stammbuch geschrieben wurde, steht nun beispielsweise auch die Frage nach (neuen) EU-Kompetenzen im Bereich der Gesundheitspolitik auf der Agenda.<sup>30</sup> Die Dynamik – und vor allem die greifbaren Konsequenzen – dieser Konferenz sind unter den neuen Vorzeichen noch weniger abzusehen als zuvor, gerade auch für den Europäischen Rat, der in diesem Zusammenhang bereits mehrmals seine primärrechtlich verankerte Leitlinien- und Entscheidungskompetenz herausgestellt hat.<sup>31</sup> Dabei war es gerade die Institution der Staats- und Regierungschefs, die mit ihrem Krisenpaket vom Juli 2020 neue Möglichkeitsräume supranationaler Integration geöffnet hat. Die Ausgestaltung neuer EU-Eigenmittel zur langfristigen Finanzierung der aufzunehmenden Gemeinschaftsschulden, gruppiert um die Europäische Kommission und das Europäische Parlament als zentrale Verwalter beziehungsweise Gestalter der jährlichen Rekordhaushalte, stellt eine Weiterentwicklung des Fundamentes der institutionellen Struktur dar, die wahrscheinlich weder temporär noch in ihrem Umfang – durch intergouvernementale Kontrolle – auf die aktuelle Krisensituation begrenzt werden kann. Ob man auf diese Entwicklungen in der Zukunft tatsächlich einmal als „Hamiltonischer Moment“ der europäischen Integration zurückblicken wird, hängt von der Weiterentwicklung der jetzt zur Verfügung stehenden Optionen ab. Dass diese Instrumente die EU (zumindest vorübergehend) mit staatsähnlicheren Instrumenten ausstattet, steht jedoch außer Frage. Vor diesem Hintergrund kündigt sich eine „neue Normalität“ institutioneller Beziehungen an, die nicht so sehr als Bruch, sondern eher als weitere Dynamisierung bisheriger Trends zu verstehen ist.

---

28 Vgl. hierzu und zu den genannten Zahlen auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

29 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

30 Ursula von der Leyen: Rede zur Lage der Europäischen Union, 16. September 2020, SPEECH/20/1655.

31 Europäischer Rat: Europäischer Rat, Tagung vom 12. Dezember 2019, Schlussfolgerungen, EUCO 29/19.

**Weiterführende Literatur**

Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020.

Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): Die Europawahl 2019, Wiesbaden 2020.

Manuel Müller: COVID-19-Pandemie, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A-Z, Wiesbaden 2020 (im Erscheinen).