

2. Die Institutionen der Europäischen Union

Die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Carsten Gerards/Wolfgang Wessels

Im Stresstest der andauernden „Polykrisen“ der letzten Jahre im Allgemeinen,¹ und der akuten Covid-19-Jahrhundertkrise im Besonderen, prägen – am Beginn der 20er Jahre – eine dynamische Kombination aus Wandel und Kontinuität die Entwicklungen der institutionellen Architektur der Europäischen Union (EU). Aus europapolitischer und politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich zu diesem Zeitpunkt die zentrale Frage, inwiefern sich diese Dynamik in die inter- und intrainstitutionelle „Normalität“ des ersten Jahrzehntes nach dem Vertrag von Lissabon einschreibt – oder in welchem Maße eine (partielle) Überschreibung von etablierten Regeln, Praktiken und Verfahren zu beobachten ist. Die (notwendigerweise) vorläufige Bilanz des des Jahres 2020/2021, welche in diesem Kapitel über verschiedene Themenfelder hinweg herausgearbeitet wird, weist in die folgende Richtung: Größere Disruptionen im institutionellen Gleichgewicht der EU sind nicht zu beobachten; Revolutionen innerhalb der institutionellen Architektur der EU blieben aus. Konfrontiert mit Herausforderungen ungekannter Dimension haben die EU-Organen – trotz teils gravierender Interessenunterschiede und entsprechenden Kontroversen innerhalb und zwischen den Institutionen – die Covid-19-Schockstarre am Beginn der Krise überwinden und das vertragliche Regelwerk ohne tiefgehende Blockaden nutzen können. Daher lassen sich die vielfältigen Beobachtungen – trotz einiger zu besprechender Diskontinuitäten und Verschiebungen – am ehesten unter dem Begriff einer „evolutionären Normalität“ im Sinne einer beschleunigten Fortschreibung der institutionellen Entwicklungen und Tendenzen des vorherigen Jahrzehntes unter neuen Vorzeichen zusammenfassen. Als These kann formuliert werden: Die institutionelle Architektur des Lissaboner Vertrags erweist sich als ausreichend widerstands- und anpassungsfähig, aber eine derartige Einschätzung wird eine gründliche Diskussion über institutionelle Reformen nicht überflüssig machen. Denn langfristig könnte weniger die Covid-19-Krise, sondern vielmehr die 2020/21 weiter aufkeimende Unterminierung des Prinzips des Vorrangs von EU-Recht vor nationalem (Verfassungs-)Recht und die Infragestellung der judikativen Letztverantwortlichkeit im europäischen Mehrebenensystem weitreichende Folgen für die Gemeinschaftsarchitektur haben.

Zur besseren Einordnung der Analyseinsichten werden – wie in den Beiträgen der vorherigen Jahre – drei verschiedene theoretische Perspektiven genutzt.² Erstens kann die EU als ein intergouvernementales Konstrukt, ähnlich einer internationalen Organisation, verstanden werden. In diesem Modell steht der Europäische Rat (das heißt das Gremium der Staats- und Regierungschefs) als Prinzipal an der Spitze des Systems, um die zentralen Richtungsentscheidungen zu treffen und der Europäischen Kommission, in der „Agenten-

1 Michèle Knodt/Martin Große Hüttmann/Alexander Kobusch: Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren, in: Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union – Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020, S. 119–152.

2 Zurückgreifend auf 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. 51 f.

rolle“ als Gesetzesinitiator und Implementierungsinstanz, die maßgeblichen Politiklinien vorzugeben.³ Aus dieser Perspektive fungiert der Rat der Europäischen Union (Rat) lediglich als nachgeordnetes und das Europäische Parlament (EP) als bestenfalls drittrangiges Forum.⁴ Die institutionelle Architektur der EU kann, zweitens, als ein supranationales, quasi-föderales System gezeichnet werden, welches sich um das EP und den Rat als die beiden Gesetzgebungskammern gruppiert und der Europäischen Kommission die Rolle der Exekutive (oder gar Regierung) zuweist.⁵ Diese beiden Perspektiven an den Extremen der akademischen Debatte kann gewinnbringend um eine dritte Sicht erweitert werden: Flankiert vom Anspruch effizienter Problemlösung bildet sich in einem ständigen Ringen um relativen Machterhalt und -ausbau zwischen den institutionellen Polarpunkten Europäischer Rat und EP ein Konkurrenz- beziehungsweise Kooperationsmodell heraus, in welchem kein fest verankertes Gleichgewicht vorliegt. Vielmehr lassen sich kontinuierlich pragmatische (und oft integrationsfördernde) Verschränkungen intergouvernementaler und supranationaler Dynamiken konstatieren, die wissenschaftlich mit dem Begriff „Fusion“⁶ zusammengefasst sind und politisch mit Begriffen wie „Unionsmethode“⁷ aufgegriffen werden.

Übersetzt in dieses theoretische Vokabular, lässt sich die Kernbeobachtung dieses Kapitels bezüglich der Covid-19-Krise wie folgt formulieren: Herrschte im Frühjahr und Frühsommer 2020 der Eindruck vor, dass der Europäische Rat als einziger handlungsfähiger Krisenmanager zu den beherrschenden Akteuren eines nunmehr intergouvernementalen Systems im Pandemiemodus aufsteigen würde, ebneten deren Richtungsentscheidungen zum Aufbauplan NextGenerationEU sowie des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) aus dem Juli 2020 in den Folgemonaten den Weg einer beschleunigten Fusion von Zuständigkeiten und Rechten zwischen Mitgliedstaaten und der EU – und damit zu einer (langfristigen) Stärkung supranationaler Integration.⁸ Auch ohne explizite Vertragsänderungen werden dadurch weitverbreitete Erwartungshaltungen gegenüber der EU in den Bereichen der Krisenbewältigung und des wirtschaftlichen Wiederaufbaus de facto in ein neues, gemeinsames Aufgabenportfolio überführt.

Neben der Nachzeichnung des Covid-19 bezogenen Krisenmanagements, welche neben dem Europäischen Rat auch insbesondere die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank sowie die Europäische Investitionsbank mit einbeziehen muss, werden weitere Elemente eines komplexen Gesamtbildes genauer betrachtet: das (legislative) EU-Tagesgeschäft, die Verfahren des Austritts der Vereinigten Königreiches und – wie bereits angedeutet – die Frage nach dem Vorrang des EU-Rechts und der Letztverantwortlichkeit des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Für weitere Themenfelder, die ebenfalls relevant für die Analyse des institutionellen Gleichgewicht in der EU sind, verweisen

3 Zur Prinzipal-Agenten-Theorie siehe Mark A. Pollack: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organisation* 1/1997, S. 99–134.

4 Andrew Moravcsik: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1993, S. 473–524.

5 R. Daniel Keleman: The Structure and Dynamics of EU Federalism, in: *Comparative Political Studies* 1–2/2003, S. 184–208, hier S. 193–194.

6 Wolfgang Wessels: An Even Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: *Journal of Common Market Studies*, 2/1997, S. 268–299.

7 Angela Merkel: Rede anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 2.11.2010.

8 Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*, Baden-Baden 2020, S. 71–81, hier S. 75–77.

wir auf die entsprechenden Beiträge in diesem Band, insbesondere „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, „Nationale Parlamente“ und „Konferenz zur Zukunft Europas“.

Covid-19-Krisenmanagement 2020/21: Intergouvernementale Beschlüsse zur Stärkung supranationaler Organe?

Nach kurzer europapolitischer Schockstarre zu Beginn der Covid-19-Krise haben die Mitglieder des Europäischen Rats von März 2020 bis Juni 2021 zügig und durchgehend – auch dank regelmäßiger Videokonferenzen – zentrale Maßnahmen zur Bekämpfung verschiedener Aspekte der Pandemie beraten und in die Wege geleitet.⁹

Entscheidungen zu einem umfassenden Finanzpaket haben sie auf ihrem außerordentlichen Treffen vom 17. bis zum 21. Juli 2020 getroffen,¹⁰ dem sie selbst eine historische Bedeutung zusprachen.¹¹ Auch nach diesem Gipfel haben die Mitglieder des Europäischen Rats wesentliche Folgebeschlüsse – so zu der Auslegung des Rechtsstaatsprinzips – zumindest de facto getroffen.¹² Die Auswirkungen dieser Entscheidungen auf die interinstitutionelle Gewaltenteilung sind kurz- und auch langfristig näher zu untersuchen. Nicht zuletzt aufgrund der Medienaufmerksamkeit für diese Gipfelkonferenzen besteht die Neigung, die Rolle anderer Institutionen zu übersehen.

Bereits in der ersten Phase der Pandemiebekämpfung – und durch die gesamte Krise hindurch – trugen die Europäische Zentralbank,¹³ die Europäische Investitionsbank¹⁴ und die Europäische Kommission¹⁵ mit weitreichenden Programmen und teilweise erheblichen Summen zur Reduzierung der Folgen der Covid-19-Krise bei.

Bei näherer Lektüre der Gipfelbeschlüsse vom Juli 2020 wird ein Muster erkennbar, das auch bei Reaktionen auf andere Krisen zu beobachten war. Obwohl der Europäische Rat als exemplarisches Beispiel für eine intergouvernementale Ausrichtung gilt, trafen seine Mitglieder Entscheidungen, die nicht zuletzt die Instrumente und Rechte supranationaler Institutionen ausbauen und stärken – wenn die Staats- und Regierungschefs auch nationale Kontrollmöglichkeiten und für Ausnahmefälle eigene Einspruchsmöglichkeiten vorsehen. Deutlich wird dieses Muster nicht zuletzt bei dem Governance-Mechanismus zur Vorbereitung und Durchführung der nationalen Pläne zur Nutzung des Wiederaufbauprogramms NextGenerationEU beziehungsweise dessen Kernstück, der Aufbau- und Resilienzfazilität. Bei diesen Verfahren wird die Kommission zur strikten Kontrolle und zum Einhalten der Zielvereinbarungen ermächtigt, aber sie muss dabei auch die Meinungen nationaler Experten im Wirtschafts- und Finanzausschuss und in einem Komitologie-Ausschuss berücksichtigen. Dem EP werden bei diesen Prozessen in einem extra eingerichteten Dialogverfahren schwach ausgeprägte Einflussmöglichkeiten zugesprochen. Der Europäische Rat behält sich in Streitfällen eine Rolle als Schiedsrichter vor. Für das

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

10 Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 71–81, hier S. 76–78.

11 Wolfgang Wessels/Lea Hopp: The European Council's Financial Mega Deal: An Unprecedented Challenge for the Political and Academic World, in: TRACK Policy Brief Series, Part I, 2021.

12 Für Hintergründe zur Rechtsstaatskonditionalität siehe Ellen Bos/Kristina Kurze: Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union – die Corona-Krise als „Window of Opportunity“, in: integration 1/2021, S. 23–39.

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

14 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Investitionsbank“ in diesem Jahrbuch

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

Verfahren zur Prüfung der Verfahren zur Rechtsstaatlichkeit wird dem EuGH eine Auslegung als höchste Letztinstanz zugeschrieben.

Die supranational ausgeprägte Gemeinschaftsmethode des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV) kam bei der legislativen Umsetzung der Gipfelbeschlüsse zum Tragen: Die historischen, aber rechtlich unverbindlichen Beschlüsse des Europäischen Rats mussten nach dem „normalen“ vertraglich vorgegebenen Regelwerk in verbindliche Rechtsakte gegossen werden. Mit starken Rechten, so in Form der Zustimmung zum MFR und der Mitentscheidung bei der Verordnung zur Aufbau- und Resilienzfähigkeit, konnte das EP in mühsamen Trilog-Verhandlungen eigene „flagship programmes“ und eine aufgewertete Dialogmöglichkeit im Rahmen des Wiederaufbauprogramms durchsetzen.

Bei der Schuldenaufnahme für die Union sowie bei der Bestellung und Verteilung der Impfstoffe hat die Kommission – nicht kritiklos – eine maßgebliche Rolle als Initiativorgan und Exekutive wahrgenommen.¹⁶

Wir erkennen hierbei einen Prozess horizontaler Fusion institutioneller Verantwortlichkeiten: Wie im Vertrag angelegt, müssen jeweils unabhängige Institutionen eng zusammenwirken, um zentrale Entscheidungen zu treffen; auch bei diesem Krisenmanagement hat dann ein Gremium eine zentrale Rolle gespielt, das zwar nicht im Vertrag vorgesehen ist, aber gleichsam ein zentraler Indikator für diese Bündelung darstellt: Rat und EP haben bei Mitwirken der Kommission entscheidende Kompromisse in dem Trilog-Verfahren hinter verschlossenen Türen ausgehandelt.¹⁷ Wie aus anderen Systemen der Gewaltentrennung bekannt, sind auch in der EU-Architektur intensive und mühsame Verfahren der Konsenssuche zu erwarten. Diese Logik lässt sich – auch im Lichte der Fusionsthese – konzise in der „Drei-K-Formel“ zusammenfassen: Konsens erfordert Kompromisse, welche die Komplexität des finalen Arrangements – im Sinne von verschränkten Zuständigkeiten und Mitspracherechten – steigern.

Das (legislative) Tagesgeschäft: Kontinuität trotz und mit Einschränkungen

Nicht nur die inhaltliche Agenda sondern auch die Arbeitsweisen aller EU-Institutionen waren zwangsläufig von der Pandemie beeinflusst. Bevor im Folgenden auf einige Organe im Besonderen eingegangen wird, gilt zunächst Folgendes allgemein festzuhalten: Die Kontinuität des europäischen Tagesgeschäfts konnte über alle „Corona-Monate“ hinweg aufrechterhalten werden und damit die Kernfunktionen des Systems – mit teils angepassten Prozeduren und gelegentlichen Verzögerungen – gewährleistet werden. So war beim EuGH im Generellen Normalität zu beobachten; während die Anzahl der anhängig gemachten Verfahren leicht zurückging, lag die Summe der erledigten Rechtssachen im vergangenen Jahr noch höher als in den Jahren 2017 und 2018.¹⁸ Im Lichte pandemiebedingter Umschichtungen von Prioritäten und Ressourcen, blieben auch die Schwankungen in den Aktivitäten des Rechnungshofes,¹⁹ des Ausschusses der Regionen²⁰ oder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses,²¹ beispielsweise, im Rahmen des Erwartbaren. Ähnliches gilt für den sogenannten „Unterbau“ der institutionellen Architektur: die 49 Agenturen der EU. Von diesen haben während der Pandemie jedoch insbesondere zwei

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

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

18 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Gerichtshof“ in diesem Jahrbuch.

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

20 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.

21 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in diesem Jahrbuch.

eine außergewöhnlich exponierte Rolle in der politischen und öffentlichen Debatte eingenommen: das Europäische Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (unter anderem Länderberichte/-einstufungen bezüglich der lokalen Infektionsdynamik) sowie die Europäische Arzneimittelagentur (Zulassung der Covid-19-Impfstoffe).²² Während diese Agenturen de jure lediglich ihren Aufgaben nachgekommen sind, haben sie de facto ein Niveau an politischer und medialer Bedeutung erreicht, welches in sich – im Sinne von europäischer Integration durch Erwartungsverschiebungen – in die immer weitergehende Wahrnehmung der EU als staatsähnliches Gebilde einreicht.

Eine detaillierte Nahaufnahme lohnt sich für die legislative Dynamik zwischen Rat und Europäischem Parlament im Krisenjahr. Zunächst ist eine verringerte Zahl verabschiedeter Akte im Vergleich zu 2018/19 zu konstatieren. Prima facie folgt dies dem üblichen Muster, welches im ersten Jahr nach der Konstituierung der EU-Organe (EP-Wahlen 2019) zu beobachten ist: Neue Akteure müssen in den intra- und interinstitutionellen Prozessen zunächst zueinander finden, um neue politische Prioritäten zu bestimmen und diese in konkrete Gesetzesprojekte für die gesamte Legislaturperiode übersetzen – und vor allem mühsam und über viele Monate hinweg verhandeln. Dass 2020 die Zahl der abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren (85 Richtlinien und Verordnungen) jedoch signifikant unter den Vergleichszahlen von 2015 (109) lag, kann nur partiell durch die generelle Reduktion des jährlichen legislativen Outputs im Verlauf des letzten Jahrzehntes erklärt werden. An dieser Stelle deutet sich eine krisenbedingte Trendverstärkung an, welche auf pandemiebedingten Prioritätsänderungen (das heißt Aufschub langfristiger Projekte) und logistisch-praktischen Einschränkungen beruht.²³

Für das EP und den Rat stellt beispielsweise das Format der Videokonferenz im Lichte (in)formeller und vertraulicher Verhandlungen eine besondere Hürde dar. Die herausfordernden Umstände und deren Auswirkungen lassen sich an drei Beobachtungen illustrieren. Erstens unterlag die informelle Interaktion und Abstimmung zwischen Mitgliedern des EP und deren MitarbeiterInnen (aus dem Home Office) im Rahmen der weitestgehend digitalisierten Plenar- und Ausschussarbeit über weite Strecken größeren Einschränkungen. Zweitens war für die Arbeit des Rates eine weitere Verlagerung der tatsächlichen Verhandlungen und Entscheidungen hin zum Ausschuss der Ständigen Vertreter zu beobachten. Als einziges Gremium, welches sich durchgehend zu persönlichen formalen Sitzungen zusammenfinden konnte – und damit auch informelle, vertrauliche Kanäle in Brüssel offen halten konnte –, konnten die BotschafterInnen beziehungsweise stellvertretenden BotschafterInnen ihre schon zuvor bedeutsame Rolle in den Entscheidungsprozessen weiter ausbauen.²⁴ Drittens war auch die Zusammenarbeit des EP und des Rates im Rahmen des fest etablierten, informellen Trilog-Verfahrens zur vorgeschalteten Kompromissfindung im OGV logistischen Einschränkungen unterworfen.

Zu den Trilog-Verhandlungen ist anzumerken, dass 2020 lediglich etwas über 75 Prozent der OGV-Akte in der ersten Lesung des Parlamentes verabschiedet wurden.

22 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Agenturen“ in diesem Jahrbuch.

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

24 Interessanterweise hat sich die Anzahl der Sitzungen der MinisterInnen dadurch jedoch nicht verringert, sondern – dank der Möglichkeit des Videokonferenzformates – im Jahre 2020 auf eine Rekordzahl von 123 erhöht (vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch). Es ist davon auszugehen, dass es sich sowohl bei dem qualitativen „Relevanzverlust“ der Ministerrunden als auch dem quantitativen Anstieg der Sitzungen um temporäre Effekte handelt, die sich mit den inzwischen wieder stattfindenden physischen Treffen der MinisterInnen normalisieren werden. Siehe hierzu auch Jacopo Barigazzi: How Ambassadors Took Over the EU, in: *Politico*, 24.6.2021.

Verglichen mit den Jahren 2017 (93,2 Prozent), 2018 (99,2 Prozent) und 2019 (100 Prozent) waren die Vorabbesprechungen und -verhandlungen damit weniger effektiv als in den Vorjahren.²⁵ Inwiefern diese Reduktion tatsächlich pandemiebedingten Koordinationsproblemen zwischen den Institutionen geschuldet ist oder eine tieferliegende Trendumkehr bedeutet, wird erst aus der Perspektive der Folgejahre zu bewerten sein. In keinem Fall kann diese Entwicklung zu diesem Zeitpunkt als eine Abkehr von der interinstitutionellen Konsenskultur gewertet werden, bleiben diese Zahlen doch auf einem hohen Niveau – insbesondere mit dem Wissen, dass die übrigen Akte alle in der 2. Lesung des EP verabschiedet wurden. Auch intrainstitutionell bleibt für die reale Dynamik der institutionellen Architektur das Fortbestehen der politischen Konsenskultur bemerkenswert. Diese beruht auf einer Einstellung (mit entsprechendem Verhalten), welche trotz erheblichen Interessendivergenzen durch die nachhaltige Suche nach allseits akzeptablen Kompromissen geprägt ist. Nicht nur im Europäischen Rat suchten die Mitgliedstaaten weiterhin Konsens, sondern dieses Muster ist ebenfalls bei Abstimmungen im Rat zu beobachten: Im Jahre 2020 wurden wiederum mehr als 80 Prozent der möglichen Mehrheitsabstimmungen entweder einstimmig oder im Konsens (mit Enthaltungen, aber ohne Gegenstimmen) getroffen.²⁶

Abschließendes Kapitel des Brexits: ein Modellfall für die Unionsmethode

Die Konsenskultur zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Institutionen schrieb sich auch im letzten Kapitel des Brexit-Prozesses fort: der Verhandlung des Nachfolgeabkommens mit dem Vereinigten Königreich, welches seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr Mitglied des europäischen Binnenmarkts und der Zollunion ist. Mit dem Verlassen der EU nur elf Monate zuvor (31. Januar 2020), blieb dem Verhandlungsteam um EU-Chefunterhändler Michel Barnier weniger als ein Jahr, um sich mit den RepräsentantInnen auf britischer Seite auf (mehr oder weniger) geordnete Handelsbeziehungen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich für die Zeit nach der sogenannten „Übergangsperiode“ zu einigen. Während die turbulenten Verhandlungsdynamiken und (pandemiebedingten) Gesprächsstillstände im Verlauf des Jahres 2020 in ihrer Gesamtheit an anderer Stelle nachgezeichnet werden,²⁷ lassen sich aus der Nahsicht auf die letzten Tages des Jahres 2020 einige generelle Einsichten generieren, die – aus der EU-Perspektive – charakteristisch für die gesamte Brexit-Saga von 2016 bis 2020 waren: Am 24. Dezember, eine Woche vor Ablauf der Frist, konnten sich die Verhandlungsteams auf einen Kompromiss einigen; fünf Tage später billigte der Rat im schriftlichen Verfahren das Nachfolgeabkommen;²⁸ am 30. Dezember, und nach Annahme durch das britische Unterhaus am gleichen Tag,²⁹ unterzeichneten die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel sowie der britische Premierminister Boris Johnson das neue Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, welches dann vorläufig am 1. Januar in Kraft trat. Dass,

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

26 Vgl. hierzu wiederum den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

27 Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2020, Baden-Baden 2020, S. 49–58, hier S. 75–77; vgl. hierzu auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Jahrbuch.

28 Rat der EU: Beschluss vom 29. Dezember 2020 über die Unterzeichnung und über die vorläufige Anwendung des Abkommens über Handel und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich (EU) 2020/2252, in: Amtsblatt der EU L444/2, 31.12.2020.

29 Durch Annahme der sogenannten „EU (Future Relationship) Bill“, 30.12. 2020.

erstens, die deutsche Ratspräsidentschaft in der Lage war, die Zustimmung des Rates innerhalb weniger Tage zu organisieren und, zweitens, sich das EP der vorläufigen, aber weitestgehenden Anwendung des Abkommens nicht versperrt hat (trotz letztendlicher Abstimmung darüber erst Ende April 2021),³⁰ ist auf die vertrauliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen durch gesamten Brexit-Prozess hindurch – im Sinne der (inklusive) Unionsmethode – zurückzuführen. Angelegt in den vertraglichen Bestimmungen des Artikels 50 EUV, traf der Europäische Rat zwar formal die Grundsatzentscheidungen und formulierte – im Sinne einer Prinzipal-Agenten-Logik – die Mandate für das Verhandlungsteam der Kommission, aber begrüßte und stärkte insbesondere die Involvierung des Parlamentes (und seiner Standpunkte) in allen Verhandlungsphasen.³¹ Diese langfristige Herangehensweise an den Prozess, kombiniert mit einer allgemeinen Interessenskonvergenz der EU-Akteure, erlaubte es den Mitgliedstaaten und Institutionen auch in kritischen Momenten und unter immensem Zeitdruck mit einer Stimme zu sprechen und Blockadehaltungen zu vermeiden.

Das Ringen um Rechtsvorrang und Letztentscheidung im EU-Mehrebenensystem

Spätestens seit dem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes vom 5. Mai 2020 zum unbegrenzten Anleihekauf durch die Europäische Zentralbank³² ist der Disput um die Letztgerichtsbarkeit im EU-Mehrebenensystem wieder oben auf der politischen und wissenschaftliche Agenda.³³ Die Frage, ob nationale Verfassungsgerichte zu judikativen Vetospielern im EU-Mehrebenensystem werden (können), gleichbedeutend mit der Unterminderung beziehungsweise Abschaffung der Letztverantwortlichkeit des EuGH und des generellen Vorrangs des EU-Rechtes vor nationalem (Verfassungs-)Recht, ist fundamental und betrifft den Kern des Verständnisses der EU zwischen internationaler Organisation und supranational-legitimiertem Gebilde. Eine solche Entwicklung würde mit einem historischen Grundverständnis brechen.³⁴ Vor diesem Hintergrund wird die Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichtshof vom 7. Oktober 2021, dass Teile des EU-Rechts mit der Verfassung des Landes nicht vereinbar sind, weitreichende Konsequenzen haben; sowohl für den 2004 beigetretenen Mitgliedstaat als auch für die Arbeit und Legitimität der EU-Institutionen.³⁵ Während die geschlossene Front der EU-Mitgliedstaaten (und Institutionen) im Falle des Brexits vorrangig ein politischer Wille war, ist der Handlungsspielraum der Akteure bei der sich hier andeutenden Mehrebenen-Verfassungskrise durch die Urteile und Einschätzungen ihrer (nationalen) Verfassungsgerichtsbarkeiten, mit

30 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, European Parliament to scrutinise deal on future EU-UK relations, 28.12.2021, 20201228IPR94701.

31 Auch mit Blick auf die Vetospieler-Position des EP bezüglich der Billigung der letztendlich ausgehandelten Abkommen.

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

33 Carsten Gerards/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Wolfgang Wessels/Werner Weidenfeld (Hrsg.): Jahrbuch 2020, Baden-Baden 2020, S. 71–81, hier S. 78; Achim-Rüdiger Börner: Das PSCP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Umfang der Übertragung von Souveränität und Überprüfung von Ermessensgebrauch, in: *integration* 3/2021, S. 220–226.

34 Peter-Christian Müller-Graff: Das Karlsruher PSCP-Urteil – ein Corona-Jahr danach, in: *integration* 3/2021, S. 227–234.

35 „Der Versuch des Europäischen Gerichtshofs, sich in das polnische Justizwesen einzumischen, verstößt gegen (...) die Regel des Vorrangs der Verfassung und gegen die Regel, dass die Souveränität im Prozess der europäischen Integration bewahrt bleibt“. Übersetzung aus Markus Schl: Polens Verfassungsgericht setzt EU-Recht zurück, in: *Legal Tribune Online*, 7.10.2021.

besonderem Verweis auf Deutschland, eingeschränkt. Diese Beobachtung macht die Dynamik der sich abzeichnenden Diskussion besonders unvorhersehbar.

(Zwischen-)Bilanz und Ausblick

Mit Blick auf die Herausforderungen und Probleme der Jahre 2020 und 2021 kann mit aller Vorsicht eine Zwischenbilanz gezogen werden: die institutionelle Architektur hat sich im Stresstest zumindest bis zum Sommer 2021 ausreichend bewährt. Die Organe der Union blieben – trotz aller beschriebenen Einschränkungen und Verzögerungen – nicht nur funktionsfähig, sondern konnten auch Entscheidungen erheblichen Umfangs verabschieden und entsprechende Krisenmaßnahmen auf den Weg bringen. Das Regelwerk und die Verfahren des Lissabonner Vertrags eröffneten – teilweise mit einer weit gefassten Auslegung – Handlungsspielräume für Maßnahmen, die zu diesem Zeitpunkt als unausweichlich verstanden wurden, aber noch Monate vor der Pandemie im Sinne eines integrationspolitischen Tabus unmöglich erschienen.³⁶ Nicht nur mit Blick auf die neuen, wirkmächtigen Instrumente zur Krisenbewältigung, welche im Sinne einer Fusion von Zuständigkeiten supranationale Akteure wie das Parlament oder die Kommission langfristig stärken, hat die Krise die europäische Integration der kleinen und konkreten Schritte befördert. Dass sich die Wahrnehmung, Erwartungshaltung und auch Kritik der Öffentlichkeit – nach den nationalen Reflexen der ersten Krisenmonate – mehr und mehr auf die europäische Ebene gerichtet hat (insbesondere bezüglich der Impfstoffe und des Wiederaufbaus), hat zur Perzeption der EU als staatsähnliches Gebilde beigetragen – und könnte langfristig die Basis für weitere (de facto) Kompetenzübertragungen im Bereich des Krisenmanagements und der Gesundheitspolitik bilden. Es bleibt in jedem Fall festzuhalten, dass für die Bewältigung einer Krisensituation solchen Ausmaßes keine Vertragsreformen notwendig erscheinen.

Diese Bilanz einer „evolutionären Normalität“ trotz Jahrhundertkrise kann aber keine Garantie für die Zukunft geben. Von dem langfristigen Erfolg der getroffenen Maßnahmen und weiter Faktoren – so der Entwicklung populistischer Parteien und globaler Spannungen – wird die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Architektur und damit auch dessen Legitimität abhängen. Dies wird um so klarer, betrachtet man die besorgniserregenden Entwicklungen bezüglich der Infragestellung des Vorrangs von EU-Recht und der judikativen Letztverantwortlichkeit des EuGH.

Weiterführende Literatur

- Andreas Grimm (Hrsg.): Die neue Europäische Union zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden 2020.
- Theofanis Exadaktylos et al.: Annual Review of the European Union, in: Journal of Common Market Studies 2021.
- Vittoria Meißner et al.: 2020 als Stresstest für die Europäische Union – Herausforderungen in Zeiten der COVID-19-Pandemie, in: integration 1/2021, S. 53–70.
- Paulo Vila Maior/Isabel Camisão: The Pandemic Crisis and the European Union – COVID-19 and Crisis Management, London 2021.

36 Ulrich Krotz/Lucas Schramm: Embedded Bilateralism, Integration Theory, and European Crisis Politics: France, Germany, and the Birth of the EU Corona Recovery Fund, in: Journal of Common Market Studies 2021.