

Rivalität und Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Mit den Verträgen von Lissabon (2009) wurde dem politischen System der Europäischen Union ein neuer Rahmen gegeben, der erhebliche Veränderungen für das Zusammenspiel der Akteure mit sich brachte. Die neue Architektur wurde durch die Wirtschafts-, Finanz- und Euro-Schuldenkrise von Anfang an einer Belastungsprobe unterzogen. Für eine Bewertung der Aus- und Rückwirkungen der neueren Entwicklungen auf das institutionelle Gefüge als Ganzes ist das Konzept des „institutionellen Gleichgewichts“ hilfreich. Dieser Begriff bezieht sich auf die rechtliche und politische relative Macht- und Zuständigkeitsverteilung im EU-Mehrebenensystem sowie auf Kooperationsformen und Konfliktlinien zwischen den Institutionen.¹ Der Blick auf Veränderungen der Konfiguration kann dabei unter Bezug auf vier Szenarien erfolgen, um Systemausrichtung und Trends des vergangenen Jahres zu erfassen.²

- In Szenario 1 steht der Europäische Rat an der Spitze der institutionellen Hierarchie. Er dient den Staats- und Regierungschefs als „Prinzipal“ im EU-System, um alle wesentlichen Entscheidungen – bis hinein in den politischen Alltag – zu treffen. Die anderen Institutionen agieren in seinem Sinn als „Agenten“.³
- Szenario 2 stellt das Zusammenwirken von Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Rat der EU in Form der Gemeinschaftsmethode und insbesondere des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ins Zentrum der politischen Prozesse.
- Szenario 3 erwartet eine Rivalität zwischen Parlament und Europäischem Rat infolge ihrer jeweiligen Stärkung durch die Lissabonner Verträge; die Kommission hat dabei eine Brückenfunktion zu übernehmen.
- Szenario 4 sieht schließlich die parallele Entwicklung der ersten drei Szenarien auf jeweils unterschiedlichen Politikfeldern vor.

Um nun zu klären, wie sich die formal-juristische Neujustierung der EU unter dem Eindruck der großen politischen Herausforderungen des letzten Jahres auf eine faktische Verschiebung der Aktivitäts- und Machtzentren innerhalb der EU ausgewirkt hat, sollen im Folgenden die Analysen aus einzelnen Beiträgen des Jahrbuchs zu einer Gesamtschau auf die institutionelle Balance verdichtet werden. Dabei gilt es der Frage nachzugehen, ob sich

1 Zum Begriff der „institutional balance“ vgl. Jörg Monar: The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: Europäische Kommission (Hrsg.): The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists, Brüssel 2011, S. 1-22, sowie Jean-Paul Jacqué: The Principle of Institutional Balance, in: Common Market Law Review, 41, 2004, S. 383-391.

2 Vgl. Wulf Reiners und Wolfgang Wessels: Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S.47-53, hier S. 51f.

3 Zum Prinzipal-Agent-Modell vgl. u.a. Hussein Kassim und Anand Menon: The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?, in: Journal of European Public Policy 1/2003, S. 121-139, sowie Mark A. Pollack: The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford 2003.

zunehmend Spannungen und Gegensätze zwischen den Akteuren beobachten lassen, oder ob ihr Zusammenwirken unter dem Druck der Krisenbewältigung insgesamt verstärkt wurde. Innovationen der Lissabonner Verträge wie die Bürgerinitiative oder der Frühwarnmechanismus nationaler Parlamente sind kaum richtig etabliert, schon belegen weitgehende Reformvorschläge elf europäischer Außenminister,⁴ des deutschen Finanzministers Schäuble⁵ oder der Europaparlamentarier Cohn-Bendit und Verhofstadt⁶ die erneut entfachte Debatte um die Weiterentwicklung der EU.

Der Europäische Rat als zentraler Krisenmanager

Alle Akteure auf EU-Ebene mussten sowohl im zweiten Halbjahr 2011 als auch im ersten Halbjahr 2012 unter dem Druck der anhaltenden Wirtschafts- und Finanzkrise operieren. Das galt in gesteigertem Maße für den Europäischen Rat, der sich immer wieder mit der kurzfristigen Rettung Griechenlands – aber auch Italiens, Portugals, Spaniens und Zyperns – vor dem finanziellen Kollaps beschäftigen musste und sich letztlich auf umfassende Neuerungen mit nachhaltigen Auswirkungen für die involvierten Staaten verständigte. Infolge der Dauerhaftigkeit der Krise und der damit verbundenen häufigen Zusammenkünfte konnte der Europäische Rat seine zentrale Rolle in der europäischen Politik nicht nur bestätigen, sondern noch weiter ausbauen. Auch wenn die Suche nach Wegen aus der Krise innerhalb des Gremiums mitunter von starken Differenzen geprägt war, wurden mit dem Europäischen Rettungsschirm ESM⁷, institutionellen Anpassungen für die Euro-Gruppe⁸ sowie dem Fiskalvertrag⁹ die zentralen Lösungsansätze zur Stabilisierung und Kontrolle der Staatsfinanzen angeschlagener Mitgliedstaaten formuliert.

Von diesen Schlüsselentscheidungen waren für das institutionelle Gefüge besonders die Neuregelungen für den Euro-Gipfel von Bedeutung. Im Oktober 2011 verständigte man sich darauf, dass die derzeit 17 Regierungen der Eurozone zukünftig mindestens zwei Mal jährlich unter der Leitung eines Präsidenten zusammentreten sollen. So findet zeitnah zu jeder Sitzung des Europäischen Rats auch ein Euro-Gipfel zur „Steuerung der Wirtschaftspolitik und für mehr Wettbewerbsfähigkeit und größere Konvergenz im Euro-Währungsgebiet“¹⁰ statt. Neben der Verstärkung der Treffen richtete man auch einen formalisierten Unterbau ein. Mit dieser Form wurde letztlich die Entwicklung zu einem Kerneuropa angelegt. Setzt sich die Entwicklung fort, dass Erklärungen des Euro-Gipfels die Basis für das zukünftige wirtschafts- und finanzpolitische Handeln auf gesamteuropäischer Ebene bilden, ist der Euro-Gipfel dem Europäischen Rat de facto vorgeschaltet.

4 Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, 17.09.2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626324/publicationFile/171785/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe-Deutsch.pdf>.

5 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Schäuble schlägt tiefgreifende EU-Reform vor“, 16.10.2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/europaeische-integration-schaeuble-schlaegt-tiefgreifende-eu-reform-vor-1.1497074>.

6 Daniel Cohn-Bendit und Guy Verhofstadt: Für Europa! Ein Manifest, München 2012.

7 Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus, <http://www.european-council.europa.eu/media/582866/02-tesm2.de12.pdf>.

8 Vgl. Gesa-Stefanie Brincker und Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in diesem Band.

9 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, http://european-council.europa.eu/media/639244/04_-_tscg.de.12.pdf. Das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik beteiligen sich nicht am Fiskalvertrag, weshalb es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen nur 25 der EU-Mitgliedstaaten handelt.

10 Zehn Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Währungsgebiet, Anlage 1 zur Erklärung des Euro-Gipfels, SN 3993/5/11 REV 5, Brüssel, 08.11.2011, S. 11.

Während der Euro-Gipfel auf diese Weise das inner-institutionelle Gleichgewicht auf Ebene der Staats- und Regierungschefs verschiebt, bleibt das inter-institutionelle Gleichgewicht durch diese neue „unvollständige Wirtschaftsregierung“ weitgehend unverändert. Der Präsident des Euro-Gipfels ist gehalten, die Arbeiten des Euro-Gipfels eng mit den Präsidenten des Rats und der Kommission zu koordinieren. Das Parlament bleibt hingegen von den Entscheidungen weitgehend ausgeschlossen und bemängelt nicht grundlos, dass zwischenstaatliche Verabredungen in diesen Zeiten hochfrequenter Krisengipfeldiplomatie zu oft ohne ausreichende Beteiligung anderer EU-Institutionen erfolgten.¹¹ Letztlich bestätigte bis zur Abwahl des französischen Staatspräsidenten das deutsch-französische Gespann „Merkozy“ seinen Anspruch auf Führung im Krisenmanagement, gleichzeitig agierte jedoch Präsident Van Rompuy als unauffälliger aber entscheidender Vermittler hinter den Kulissen, um Kompromisse zwischen den nationalstaatlichen Interessen zu ermöglichen. Sein diskret erzielter Erfolg war auch der Position des Europäischen Rats im institutionellen Gefüge insgesamt zuträglich.

Neue Rollen und Instrumente für die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hatte in den letzten Jahren unter der Machtkonzentrierung im Europäischen Rat zu leiden und musste sowohl durch die Lissabonner Verträge als auch im politischen Tagesgeschäft Bedeutungsverluste hinnehmen. Auf der anderen Seite wurden ihr immer wieder zusätzliche Aufgaben und Kontrollrechte eingeräumt, unter anderem im Rahmen des Euro-Plus-Paktes, des Europäischen Semesters, im Rahmen des ESM oder als Mitglied der „Troika“ zur Beurteilung der Hilfs-, Reform- und Sparmaßnahmen für bzw. in Griechenland. Insgesamt konnte sie im Jahr 2012 ihre Position im institutionellen Gefüge verbessern, insbesondere nachdem das deutsch-französische Tandem mit der Abwahl Sarkozys außer Tritt geraten war. Mit integrationsfreundlichen Vorschläge unter anderem in den Bereichen Stabilitätsanleihen¹², Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung¹³ oder Bankenunion gelang der Kommission eine Schärfung ihres politischen Profils in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Allerdings erlebte der Trend, die Kommission mit zusätzlichen supranationalen Kontrollrechten auszustatten, zuletzt eine Abschwächung, als die europäische Bankenaufsicht nicht bei der Kommission, sondern bei der Europäischen Zentralbank (EZB) angesiedelt wurde.¹⁴

Kommissionspräsident Barroso zeigte verstärkt Präsenz, indem er den Anspruch der Kommission bei Interpretation, Fortentwicklung und Durchführung europäischen Wirtschaftsregierens formulierte und den fortschreitenden Machtgewinn des Europäischen Rats und der Euro-Gipfel offen kritisierte.¹⁵ Dass die Kommission bereit war, das wirtschafts- und finanzpolitische Feld nicht kampfflos den Staats- und Regierungschefs zu überlassen und dafür auch ein spannungsreicheres Verhältnis zu einigen Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland – in Kauf nahm,¹⁶ wurde nicht zuletzt in der Debatte um die so genannten

11 Vgl. Martin Schulz: Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments, 17.01.2012, <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20120117MLT35531/20120117MLT35531.pdf>.

12 Europäische Kommission: Grünbuch über die Durchführbarkeit von Stabilitätsanleihen, KOM(2011) 818 endg., Brüssel, 23.11.2011.

13 Europäische Kommission: Maßnahmen für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, KOM(2012) 299 endg., Brüssel, 30.05.2012.

14 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, EUCO 156/12, Brüssel, 18./19. Oktober 2012.

15 Vgl. Udo Diedrichs: Europäische Kommission, in diesem Band.

Euro-Bonds deutlich.¹⁷ Dieses Vorgehen ist zugleich Ausdruck der Entwicklung, dass der Kommissionspräsident seine Rolle als Konsensmakler an den Präsidenten des Europäischen Rats verloren hat.

Auch das Verhältnis zwischen Kommission und Europäischem Auswärtigen Dienst (EAD) gestaltete sich nicht ohne Konflikte. Der EAD und an seiner Spitze die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik Lady Catherine Ashton, zugleich Vize-Präsidentin der Kommission, sahen sich zwar seit dem Aufbau des neuen Dienstes starker Kritik ausgesetzt. Der Unmut erreichte jedoch im Dezember 2011 einen neuen Höhepunkt, als sich zwölf EU-Außenminister in einem vertraulichen „non-paper“ unter anderem über die angespannten Beziehungen zwischen EAD und Kommission beklagten. Diese zeichneten sich durch Reibungsverluste infolge von Kompetenzstreitigkeiten, unzureichenden Kommunikationsstrukturen und Abstimmungsprozessen zwischen den beiden Institutionen aus.¹⁸ Die in den Lissabonner Verträgen ungenau formulierten Regelungen führten demnach weiter zu Grabenkämpfen und Schwierigkeiten, eine kohärente EU-Außenpolitik zu betreiben.¹⁹ Es wird noch eine Reihe inter-institutioneller Vereinbarungen erwartet, um die institutionellen und prozeduralen Blockaden zu lösen.²⁰

Darüber hinaus zeitigten weitere Innovationen der Lissabonner Vertragsrevision Auswirkungen auf die Kommissionsarbeit, insbesondere der Frühwarnmechanismus der nationalen Parlamente und die Europäische Bürgerinitiative. Zu Erstgenanntem lässt sich festhalten, dass es den nationalen Parlamenten beim Gesetzesvorschlag der Kommission zur so genannten „Monti-II-Regulierung“²¹ im Mai 2012 zum ersten Mal gelang, die notwendige Anzahl begründeter Stellungnahmen für eine „gelbe Karte“ zu erreichen. Da das Instrument den nationalen Parlamenten aber kein Vetorecht einräumt und die Kommission bis Herbst 2012 noch an einer Reaktion arbeitete, ist derzeit noch unklar, welchen Effekt der erstmalige Einsatz des neuen Instruments haben wird.²² Im Gegensatz dazu lösten auf Ebene der nationalen Parlamente der ESM und die verschiedenen Rettungspakete erhebliche Turbulenzen aus. Die Parlamente sahen sich zunehmend mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihr Haushaltsrecht gegenüber den Beschlüssen auf europäischer Ebene zu verteidigen und nicht zu nachgeordneten Vollzugsorganen degradiert zu werden. Gleiches galt in noch stärkerem Maße für ein von den Reform- und Hilfsmaßnahmen direkt betroffenes Land wie Griechenland, dessen nationales Parlament empfindliche Einschnitte in seiner Entscheidungsfreiheit infolge der Troika-Empfehlungen hinnehmen musste.²³

Die Europäische Bürgerinitiative, eine andere Neuerung im Lissabonner Vertrag, steht den Unionsbürgern seit 1. April 2012 zur Verfügung. Die Verordnung über das neue direkt-demokratische Instrument²⁴ sieht nach einem streng formalisierten Verfahren unter anderem

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kleinkrieg in Brüssel, 16.10.2011.

17 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Merkel lässt Barroso abblitzen, 21.11.2011.

18 Vgl. Edward Burke: Europe's External Action Service: Ten steps towards a credible EU foreign policy, Policy Brief, Juli 2012, Centre for European Reform, London, www.cer.org.

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

20 Vgl. Abschlussbericht der Gruppe zur Zukunft Europas, S. 3.

21 Europäische Kommission: Vorschlag für Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit, KOM(2012) 130 endg., Brüssel, 21.03.2012.

22 Vgl. Claudia Heffler: Nationale Parlamente, in diesem Band.

23 Ebd.

die Bildung eines Bürgerausschusses und eine frühzeitige Zulässigkeitsprüfung vor, weshalb bis zur Entscheidung der Kommission über die ihr vorgelegte Initiative rund ein- einhalb Jahre vergehen können; die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, der Initiative überhaupt zu folgen.²⁵ Bis zum Herbst 2012 sind insgesamt neunzehn Bürgerinitiativen erfasst worden, die auf einer eigens eingerichteten Webpräsenz²⁶ in elf laufende und eine zurückgezogene Initiativen sowie sieben abgelehnte Registrierungsanträge unterteilt werden.²⁷ Die zugelassenen Initiativen reichen von Vorschlägen für eine verbesserte Mobilitätsförderung über die Ausweitung des Wahlrechts für Unionsbürger im Land ihres Wohnsitzes bis hin zur Vereinfachung der Bürgerinitiative selbst. Allerdings hat noch kein Projekt das Stadium erreicht, in dem es die erforderliche Anzahl an Unterstützungsbekundungen nachweisen kann, weshalb bislang auch keine Antwort der Kommission in Form von Schlussfolgerungen vorliegt.

Lissabonner Auswirkungen auf das Zusammenspiel zwischen Parlament und Rat

Für den Rat war das zurückliegende Jahr im Wesentlichen von drei Entwicklungen geprägt. Auf der verfahrenstechnischen Seite stand an vorderster Stelle die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, die nicht zuletzt durch das Inkrafttreten der Lissabonner Verträge zugleich ausgeweitet und enger wurde. Gleichzeitig ergab sich eine veränderte Rolle für die rotierenden Ratspräsidentschaften. Auf der inhaltlichen Seite kam dem Rat in erster Linie die Aufgabe zu, die Reformen und Rettungspakete in Reaktion auf die anhaltende Eurokrise vorzubereiten und/oder umzusetzen.²⁸

Das intensiviertere Zusammenwirken mit dem Europäischen Parlament setzte einen langfristigen Trend fort, der sich besonders deutlich in der zunehmenden Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens widerspiegelt. Das Parlament hatte seinen Anspruch auf Mitgestaltung und die Rolle als ein mit dem Rat gleichberechtigter Legislativkörper bereits früh nach Inkrafttreten der Lissabonner Verträge demonstriert, nicht zuletzt in den Verhandlungen über den EAD. Grundsätzlich hat sein gestärktes Selbstbewusstsein aber nicht zu Verzögerungen in der Gesetzgebung oder der Verfestigung von Konfliktlinien geführt. Vielmehr begegneten sich Rat und Parlament konstruktiv auf Augenhöhe. Dabei bedienten sie sich häufig dem Mittel der informellen Aushandlung von umstrittenen Vorhaben, sodass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren bis auf wenige Ausnahmen nach „Erster Lesung“ beendet werden konnte.²⁹ Mit dem informellen Verhandlungsstil und dem Schnüren von Paketlösungen wurde ein klassisches Instrumentarium des Rats auf die Verhandlung mit dem Parlament übertragen. Dieser Schritt birgt allerdings Gefahren,

24 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, Straßburg, 16.02.2011.

25 Vgl. Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungsssystem, in: *integration* 1/2012, S. 35-50.

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

27 Die Ablehnung der Registrierung ist möglich, wenn der Vorschlag den Bedingungen unter Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung nicht entspricht. Das Projekt darf z.B. nicht offenkundig außerhalb des Kompetenzrahmens der Kommission liegen oder „gegen die Werte der Union“ verstoßen. Vgl. Verordnung 211/2011 über die Bürgerinitiative.

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

29 Ebd., insbesondere Grafik 1.

unter anderem in Hinblick auf Transparenzkriterien, und stößt innerhalb des Parlaments nicht nur auf Zustimmung.³⁰

Mit Blick auf die institutionelle Machtverteilung zeigt sich, dass den Ratspräsidentenschaften im politischen Geschäft mittlerweile eine stark veränderte Rolle zukommt. Die Wucht der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise einerseits und die Lissabonner Innovationen des ständigen Präsidenten des Europäischen Rats und der Hohen Vertreterin andererseits begrenzten die Möglichkeit zur Agenda-Setzung. Schließlich haben diese neuen Akteure die Führungsverantwortungen im Europäischen Rat und im Rat für Auswärtige Angelegenheiten von den Ratspräsidentenschaften übernommen. So blieb den rotierenden Präsidentenschaften zwar die wichtige Kompromissuche mit dem Parlament, doch ist die Entwicklung zu einem Dienstleister und der damit verbundene Bedeutungsverlust nicht zu übersehen.³¹ Dieser generelle Trend kann durch „schwache“ Präsidentenschaften oder Präsidentenschaften von Mitgliedern außerhalb der Eurozone noch verstärkt werden.

Im Gebiet der wirtschaftspolitischen Steuerung fiel dem Rat im Zusammenwirken mit Parlament, Kommission und/oder weiteren EU-Akteuren das tägliche Krisenmanagement zu, sofern sich der Europäische Rat auf das Erlassen der Leitlinien beschränkte. So standen die Aktivitäten des Rats vor allem in Verbindung zum ersten Europäischen Semester und dem „Sixpack“ zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, aber auch mit dem ESM und den Rettungspaketen für Griechenland, Irland und Portugal. Diese wurden zunächst in der Eurogruppe verhandelt, aber schließlich formal im Rat beschlossen.³²

Euro-Retter und Stichwortgeber: Die Aufwertung der Europäischen Zentralbank

Die Zentralbank, die durch die Lissabonner Verträge den Status eines EU-Organs erhalten hat, stand im abgelaufenen Jahr vor schwierigen Aufgaben. Sie musste in einer Phase größter Unsicherheit an den Finanzmärkten über Euro und Euro-Mitgliedschaft eine für alle Mitglieder der Eurozone geeignete Geldpolitik betreiben und gleichzeitig an der akuten Entschärfung der Krise mitwirken.

Die EZB ging aus dieser Phase insgesamt gestärkt hervor. Sie bewies sich nicht nur als wirksamer Krisenmanager, sondern auch als Triebfeder und Stichwortgeber in der Debatte um eine weitreichende Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. So werden sowohl der Fiskalvertrag als auch der „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“³³ und der vom Präsidenten des Europäischen Rats vorgelegte Bericht „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“³⁴ auf Anregungen des neuen EZB-Präsidenten Draghi zurückgeführt.³⁵

Draghi hatte im November 2011 die Nachfolge von Jean-Claude Trichet angetreten und in der Folge mit einer Reihe von Entscheidungen eine grundlegende Debatte über die Rolle der EZB und das für sie angemessene Instrumentarium entfacht. Zu den besonders kontrovers diskutierten Entscheidungen gehörten das Ankaufprogramm für Staatsanleihen

30 Vgl. Schulz: Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments.

31 Vgl. Ondarza: Rat der Europäischen Union.

32 Ebd.

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

34 Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion – Bericht des Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy, EUCO 120/12, Brüssel, 26.06.2012.

35 Vgl. Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in diesem Band.

und die Herabsetzung des Leitzinses auf einen historischen Tiefstand. Dabei wurde die Entscheidung, Staatsanleihen notleidender Euro-Staaten in notfalls unbegrenztem Umfang aufzukaufen, zunächst ausführlich diskutiert³⁶ und schließlich als „zu nah an einer Staatsfinanzierung durch die Notenpresse“³⁷ kritisiert. Darüber hinaus erwies sich die Rolle der Zentralbank bei der mit dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission gemeinsam durchgeführten Beurteilung der Reform- und Konsolidierungsmaßnahmen in Griechenland, Irland und Portugal als umstritten. Die Einbeziehung der EZB in Rettungsmaßnahmen führte zu Kritik, die an der vermeintlichen Verquickung geldpolitischer Entscheidungen mit fiskalpolitischen Auflagen für die Krisenländer Anstoß nahm.³⁸

In diesem unruhigen Fahrwasser gelang es der Zentralbank ihren Einfluss in Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern im politischen System der EU zu nutzen und auszubauen. Mal positionierte sie sich im Rahmen der Troika oder im Bereich der Finanzmarktunion gemeinsam mit der Europäischen Kommission, mal arbeitete Draghi zusammen mit Merkel, Hollande und Monti an der Beruhigung der Märkte. Zuletzt zeigte sich die Aufwertung der EZB klar in der Diskussion um die Bankenaufsicht, die schließlich ihr übertragen wurde und einen beachtlichen Kompetenzzugewinn bedeutet.³⁹

Rivalität zwischen den Institutionen und die Szenarien des institutionellen Gleichgewichts

Die neue Architektur des Lissabonner Vertrags ist im vergangenen Jahr einem Härtestest unterzogen worden. Die politischen Akteure haben nach Lösungsansätzen für die Wirtschafts- und Finanzkrise in der EU gesucht und sind innerhalb, an der Grenze und außerhalb des rechtlichen Vertragsrahmens fündig geworden. Diese Entwicklung und die neu entfachte Debatte um eine substantielle Weiterentwicklung der EU – oder bestimmter Teile in Form eines Kerneuropas – zeigt einmal mehr, dass das politische System der EU weder statisch noch stabil ist. Vielmehr unterliegen sowohl der institutionelle Aufbau als auch die Ausgestaltung im Sinne einer institutionellen Machtbalance kontinuierlichem Wandel.

Mit Blick auf die eingangs skizzierten Szenarien zu inter-institutionellem Zusammenspiel und Gleichgewicht führen die zentralen Beschlüsse des Europäischen Rats zu der Frage nach seiner Position im europäischen Integrationsgefüge. Auf den ersten Blick legt sein Wirken den Schluss nah, dass sich das Machtzentrum mit den Lissabonner Verträgen und mit dem Einsetzen der Krise nachhaltig in seine Richtung verschoben hat. Wie in Szenario 1 beschrieben, treffen die höchsten politischen Vertreter im Europäischen Rat die wichtigsten Entscheidungen zur Krisenbewältigung, während supranationale Organe nur nachgeordnet oder gar nicht beteiligt werden. Die Bedeutung des Europäischen Rats ist auch insofern weiter gestiegen, als die Staats- und Regierungschefs verstärkt Initiativen zur Gesetzgebung informell anstießen.⁴⁰ Sie verteidigen auf diese Weise ihre nationalstaatliche Souveränität gegenüber den Unionsorganen und dirigieren die Geschicke als „Prinzipal“

36 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Heftiger Streit um die Rolle der EZB, 11.11.2011.

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Bundesbankpräsident Weidmann: „Notenbankfinanzierung kann süchtig machen“, 26.08.2012.

38 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Abgeordnete üben harte Kritik an Draghi, 24.10.2012.

39 Vgl. Selmayr: Europäische Zentralbank.

40 Vgl. Ondarza: Rat der Europäischen Union.

von der Spitze des EU-Systems, in dem anderen Institutionen nur die Rolle beauftragter „Agenten“ bleibt.⁴¹

Bei genauerem Hinsehen findet in den Beschlüssen des Europäischen Rats jedoch auch die Tendenz Ausdruck, die Kompetenzen der supranationalen Institutionen im Sinne einer föderalen Struktur zu erweitern, um die bereits vorgenommenen Vergemeinschaftungsschritte zu schützen und langfristige Lösungen an die Stelle kurzfristiger Notfallmaßnahmen zu setzen. Die Kontrollrechte der Europäischen Kommission im Fall des Europäischen Semesters und der Europäischen Zentralbank im Fall der Bankenaufsicht belegen diesen Trend. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass die langfristigen Lösungen – ggf. über den Umweg der differenzierten Integration – die klassische Form der Gemeinschaftsmethode, wie sie sich in Szenario 2 wiederfindet, annehmen. Die erstmals seit vielen Jahren wieder pünktlich erfolgte Einigung zwischen Rat und Parlament über den nächsten Haushalt im November 2011 und die erheblich ausgeweitete und gleichzeitig verbesserte Zusammenarbeit im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens belegen, dass Szenario 2 eine zentrale, wenn auch in Krisenzeiten oft übersehene Realität im EU-System ist.

Im Gegensatz dazu lässt sich eine ausgeprägte Konkurrenzsituation zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat wie in Szenario 3 umschrieben im derzeitigen inter-institutionellen Zusammenspiel nicht beobachten. Der seitens des Parlaments geäußerte Unmut über die im „Brüsseler Kämmerlein“ getroffenen Regierungsverabredungen⁴² und die Profilierung der Europäischen Kommission gegenüber dem Europäischen Rat deuten an, dass eine Störung der institutionellen Balance wahrgenommen wird. Allerdings scheint das Parlament auch bei Unterstützung durch die Kommission unter den aktuellen Umständen einer ernsthaften und direkten Herausforderung des Europäischen Rats nicht fähig. Dass die derzeitige Konfiguration des EU-Systems auch Akzeptanzprobleme verstärken kann, brachte der neue Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz zum Ausdruck: „Das Ergebnis einer parlamentarisch unzureichend legitimierten Politik wird von den Bürgern als Diktat aus Brüssel empfunden.“⁴³

Vor diesem Hintergrund lässt sich schließlich die parallele Entwicklung der ersten beiden Szenarien und eine damit verbundene Ko-Evolution verschiedener Rechtskonstruktionen konstatieren. Die Reformvorschläge zur Wirtschaftspolitik und zur fiskalpolitischen Disziplin liegen auf dem Führungspult der Staats- und Regierungschefs, die Lösungsansätze in gemeinsamer oder notfalls differenzierter Form erarbeiten. Währenddessen betreiben die Gemeinschaftsorgane ein verbessertes Zusammenspiel im Alltagsgeschäft. Nach Überwindung der Krise muss sich zeigen, ob sich die dominante Position des Europäischen Rats zugunsten einer symmetrischeren Machtverteilung auflöst, wie sie in der aktuellen Debatte um die Weiterentwicklung der EU diskutiert wird.

Weiterführende Literatur

Rudolf Hrbek: Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, in: *Integration* 1/2012, S. 35-50.

Tobias Kunstein und Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen, in: *Integration* 4/2011, S. 308-322.

41 Vgl. Brincker / Wessels: Europäischer Rat.

42 Schulz: Antrittsrede als Präsident des Europäischen Parlaments.

43 Ebd.