

Rivalität mit System? Zehn Jahre institutioneller Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat

Johannes Müller Gómez und Wulf Reiners*

The European Parliament and the European Council have been considered the two winners of the Lisbon Treaty reforms. Through their different structure and democratic legitimacy, the institutions can be understood as the antipodes in a bipolar system. Their struggle for political orientation and leadership shapes the entire system. Against this backdrop, the article examines the competition between the two institutions and the implications for the institutional structure of the European Union (EU). The authors use two theoretical models to examine six arenas of EU decision-making, which were shaped by either of the institutions or by joint action of both of them in the last ten years. The analysis shows that both European Parliament and European Council have had successes. Treaty provisions, the presence of crisis moments and the intra-institutional cohesion are key factors that influence success and failure in the institutional competition.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) erhielt das politische System der Europäischen Union (EU) vor zehn Jahren einen neuen Rahmen. Der Vertrag hat die institutionelle Architektur des Systems und das Gleichgewicht zwischen den Institutionen wesentlich verändert. Eine systematische Auswertung der Vertragstexte zeigt, dass das Europäische Parlament und der Europäische Rat als Gewinner gelten können. Ihre Aufgaben und Kompetenzen wurden durch die konstitutionellen Architekten erweitert und deutlich gestärkt.¹ Für das Europäische Parlament sind in diesem Zusammenhang besonders die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV), erweiterte Budgetrechte hinsichtlich der jährlichen (Art. 314 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) und der mehrjährigen Finanzplanung (Art. 312 AEUV), die grundsätzliche Zustimmung zu internationalen Abkommen (Art. 218 AEUV) und die Bestellung der Europäischen Kommission (Art. 17 Abs. 7 des Vertrags über die Europäische Union, EUV) zu nennen. Der Europäische Rat verfügt seit der Neuregelung nicht nur erstmalig über den Status eines vollwertigen EU-Organs, sondern mit dem nun gewählten Präsidenten außerhalb der Gruppe der Staats- und Regierungschefs auch über eine neue koordinierende Kraft (Art. 15 EUV). Gleichzeitig wurden bestehende Merkmale des EU-Systems fortgeschrieben, wie beispielsweise die grundsätzlich intergouvernementale Natur der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik trotz der neu geordneten Rolle des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. Wie hat sich auf Grundlage dieser Neuordnung das Verhältnis zwischen den Institutionen in einem Jahrzehnt seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in der Praxis entwickelt und wie hat sich das institutionelle Ge-

* Johannes Müller Gómez, Université de Montréal und Ludwig-Maximilians-Universität München.
Dr. Wulf Reiners, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.

1 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, Luxemburg 2011, S. 60ff.

füge unter den Einflüssen EU-interner und -externer Herausforderungen als Ganzes verändert?

Der vorliegende Beitrag blickt für diese Bewertung auf das „institutionelle Gleichgewicht“ des EU-Systems, das die rechtliche und politische relative Macht- und Zuständigkeitsverteilung sowie die Kooperations- und Konfliktlinien zwischen den Institutionen beleuchtet.² Nach Art. 13 EUV sollen die EU-Organe „loyal zusammen[arbeiten]“, jedoch befinden sie sich auch im Wettstreit um Einfluss und Macht. Im europäischen System der Gewaltenteilung aus „Checks and Balances“ ist ein fortdauerndes Zusammenspiel von Wettbewerb und Kooperationsnotwendigkeit gegeben.

Ob sich dabei in der institutionellen Architektur die gemeinschaftlichen, übernationalen Elemente oder das zwischenstaatliche, auf mitgliedstaatliche Souveränität ausgelegte Wesen der EU durchsetzen, hängt zu einem wesentlichen Teil von der Positionierung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rats ab. Die beiden Institutionen können aufgrund ihrer Unterschiede im Aufbau und der demokratischen Legitimierung³ als Antipoden in einem bipolaren EU-System verstanden werden, deren Konkurrenzkampf um politische Ausrichtung und Führung für das gesamte System prägend ist. Dabei gehört ihre Beziehung zu den am unklarsten definierten Verbindungen zwischen zwei EU-Einrichtungen. Die Verträge sehen Bereiche vor, in denen sie unabhängig agieren bzw. koexistieren (wie in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, GASP), im Dialog stehen (wie im Kontext der Sitzungen des Europäischen Rats) oder zusammenarbeiten (wie bei Vertragsänderungen und der Wahl des Kommissionspräsidenten).⁴ Die neu organisierte Europawahl ist ein besonders interessantes Handlungsfeld, da es seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bereits zweimal – in den Jahren 2014 und 2019 – den institutionellen Zyklus in Gang gesetzt hat und somit die erste Prüfung möglicher längerfristiger Trends erlaubt.

Vor diesem Hintergrund geht der Beitrag im Folgenden dem Wettstreit zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat und dessen Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge der EU nach.⁵ Die zentralen politischen Entwicklungen im Inneren der Union, von den Europawahlen und dem legislativen Tagesgeschäft bis hin zu Wirtschafts-, Finanz- und Euro-Schuldenkrise und dem Brexit-Votum, werden ebenso wie die großen außenpolitischen Herausforderungen in Libyen, Syrien und der Ukraine analysiert und in zwei Modellen der Systemausrichtung kontrastiert. Dabei sollen neben der Einordnung der Entwicklung über Zeit auch die Faktoren im inter-institutionellen Zusammenspiel ermittelt werden, die auf das institutionelle Gleichgewicht besonders wirkungsmächtig sind.

2 Ebenda, S. 61. Zum Begriff des „institutionellen Gleichgewichts“ vergleiche auch Jean-Paul Jacqué: The Principle of Institutional Balance, in: *Common Market Law Review* 2/2004, S. 383ff.; sowie Jean-Paul Jacqué: Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?, in: *integration* 2/2010, S. 103ff.

3 Luuk van Middelaar: *The Passage to Europe. How a Continent Became a Union*, New Haven/London 2013, S. 285.

4 Wolfgang Wessels: *The European Council*, Basingstoke 2016, S. 87ff.

5 Der Artikel baut auf den Beiträgen der Autoren zum institutionellen Gleichgewicht im EU-System im Jahrbuch der Europäischen Integration zwischen 2011 und 2019 auf. Vgl. Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Union*, Baden-Baden, verschiedene Jahrgänge.

Zwei Modelle des institutionellen Gleichgewichts

Das Zusammenwirken von Institutionen im EU-System ist stets geprägt von dem Wettbewerb um Macht und Einflussnahme auf der einen Seite und der Notwendigkeit der Zusammenarbeit auf der anderen. Dieses Spannungsfeld liegt auch den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat zugrunde. In welchem Gleichgewicht sich das System befindet und ob sich große Asymmetrien in der Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren im Politikbetrieb zeigen, kann anhand der Komposition und Ausprägung „supranationaler“ und „intergouvernementaler“ Elemente erfasst werden. Idealtypische Modelle der Systemausrichtung, welche die jeweiligen europäischen Institutionen verorten, helfen dabei, den Verlauf „tektonischer Machtverschiebungen“⁶ in den letzten zehn Jahren sichtbar zu machen.⁷

Das supranationale „föderale Modell“ (siehe Tabelle 1) stellt das Europäische Parlament im institutionellen Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission und dem Rat der EU ins Zentrum des EU-Systems. Politisch ermächtigt, als einzige direkt von den europäischen Bürgern gewählte Institution steuert es die institutionelle Architektur und politische Agenda der EU durch die Besetzung der EU-Spitzenposten und die Kontrolle der politischen Agenda. In diesem Modell wird die Europäische Kommission als Regierung verstanden, die vom Parlament eingesetzt und kontrolliert wird. Das OGV macht den Kern politischer Praxis auf EU-Ebene aus. In ihm wird der Rat als zweite parlamentarische Kammer verstanden. Das Parlament verfügt über entscheidende Gestaltungsmacht, nicht zuletzt durch seine Kompetenzen in den Bereichen Haushalt und Handelspolitik. Dem Europäischen Rat fällt in diesem Modell lediglich die Rolle eines zurückgezogenen Akteurs zu, der Forum zur Debatte nationaler Interessen ist und die Funktion einer Letztentscheidungsinstanz erfüllt, wenn er als „Deus ex Machina“ besondere Notsituationen bewältigen helfen muss.

Das intergouvernementale „Staatenverbund-Modell“ stellt den Europäischen Rat an die Spitze des institutionellen Aufbaus.⁸ Er steht in der Hierarchie als Prinzipal über allen anderen Organen im EU-System und nutzt diese als Agenten, damit sie Dienste in seinem Sinne übernehmen.⁹ Auf Grundlage seiner politischen Leitlinien und Agenda übernimmt die Europäische Kommission die Aufgabe eines technokratisch operierenden Generalsekretariats, wie es üblicherweise in internationalen Organisationen besteht. Fachspezifische Aufgaben können jedoch auch an andere Agenten delegiert werden, beispielsweise an die Europäische Zentralbank oder spezialisierte Agenturen. Gemeinsam mit dem Parlament, das als eine Art Forum fungiert, kommt dem Rat der EU die Funktion zu, die vorangegan-

6 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Tektonische Machtverschiebungen – die Krise als Auslöser und Verstärker des institutionellen Wandels, in: Zeitschrift für Politik 2/2013, S. 220ff.

7 Die folgenden Modelle sind angelehnt an: 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. 47ff., hier S. 51f.; 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 EU crisis. Dynamics and Transformations, Basingstoke 2019, S. 53ff.

8 Uwe Puetter: The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change, Oxford 2014; vergleiche auch Wessels: The European Council, 2016, S. 85ff.

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

genen Entscheidungen des Europäischen Rats durch die Gemeinschaftsmethode umzusetzen. In diesem Modell der alleinigen Führung durch den Europäischen Rat beansprucht dieser auch zahlreiche Entscheidungen des politischen Tagesgeschäfts für sich.

Tabelle 1: Modelle zur Erfassung des institutionellen Gleichgewichts

	<i>Föderales Modell</i>	<i>Staatenverbund-Modell</i>
<i>Schlüsselinstitution/ Prinzipal</i>	Europäisches Parlament	Europäischer Rat
<i>Zentrale Logik und Instrumente</i>	Parlamentarischer Föderalismus, Gemeinschafts- methode/OGV	Intergouvernementale Methode, Einstimmigkeit
<i>Rolle der Europäischen Kommission</i>	Parlamentarische „Regierung der EU“	Generalsekretariat
<i>Forum</i>	Europäischer Rat	Europäisches Parlament

Quelle: Eigene Darstellung aufbauend auf Müller Gómez/Wessels/Wolters: *The European Parliament and the European Council*, 2019, S. 59.

Frühere Studien zeigen, dass von keinem der Modelle erwartet werden darf, dass es sich in Reinform dauerhaft im politischen Betrieb zeigt oder endgültig durchsetzt.¹⁰ Die Konflikt- und Kooperationsmodelle im Sinne eines bipolaren Systems, in dem die Hauptspannungslinie zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat verläuft, können jedoch die Analyse des institutionellen Wettbewerbs sinnvoll strukturieren. Die Auswertung der Entwicklungen erfolgt dabei unter der Annahme, dass eine Ausprägung des ersten Modells das Europäische Parlament als „Gewinner“ und den Europäischen Rat als „Verlierer“ in der Konkurrenz um Führungsanspruch und Einfluss versteht, während es sich beim zweiten Modell umgekehrt verhält.

Arenen des institutionellen Wettbewerbs zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat

Zur Bewertung des inter-institutionellen Wettstreits werden sechs Fälle europäischer Politik- und Systemgestaltung aus den vergangenen zehn Jahren untersucht. Um den Erfolg der Institutionen in unterschiedlichen Wettbewerbsfeldern zu erfassen, wurden die Fallstudien aus den Bereichen (1) „Wettbewerb in direkter Interaktion“ (Bestellung des Kommissionspräsidenten; mehrjähriger Finanzrahmen, MFR; Austrittsverfahren des Vereinigten Königreichs), (2) „Wettbewerb außerhalb des Vertragswerks“ (Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise) und (3) „Wettbewerb bei asymmetrischer Kompetenzverteilung“ (GASP, Legislativverfahren) ausgewählt. Die Auswahl stellt damit sicher, dass die Bewertung nicht nur Entwicklungen berücksichtigt, in denen (1) der Wettbewerb im direkten Schlagabtausch erfolgt, sondern auch Bereiche, in denen (2) der Wettbewerb vertraglich weitgehend unregelt erfolgt oder (3) in denen die Institutionen sich auf Grundlage einer jeweils besonders günstigen oder ungünstigen vertraglichen Ausgangslage beweisen müssen.

10 Reiners/Wessels: Nach Lissabon, 2012; vergleiche auch die Beiträge von Wulf Reiners/Wolfgang Wessels und Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels zu „Die institutionelle Architektur der EU“ in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Baden-Baden, Ausgaben 2012-2019.

Wahl der Kommissionspräsidenten 2014 und 2019: Wie gewonnen, so zerronnen?

Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2014 waren die ersten, die entsprechend den Regeln des Vertrags von Lissabon abgehalten wurden. Diese sehen weiterhin vor, dass das Vorschlagsrecht für den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten beim Europäischen Rat liegt und dass das Europäische Parlament über ein Vetorecht verfügt (Art. 17 Abs. 7 EUV). Neu ist, dass der Europäische Rat bei seinem Vorschlag das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat. Zudem betont der Lissabonner Vertragstext, dass das Parlament den Kommissionspräsidenten „wählt“. Darüber hinaus sieht der Vertrag erstmals ein Verfahren für den Fall vor, dass das Parlament den vorgeschlagenen Kandidaten des Europäischen Rats nicht wählt.

Auf der Grundlage dieser vertraglichen Neuerung nominierten 2014 europäische politische Parteien erstmalig paneuropäische Spitzenkandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission. Ziel des Verfahrens war es, dass der Kandidat, dessen europäische Partei bzw. Parlamentsfraktion als Sieger aus den Wahlen hervorgeht, vom Europäischen Rat als neuer Kommissionspräsident vorgeschlagen und schließlich vom Parlament gewählt wird. Nachdem die Europäische Volkspartei (EVP) als stärkste Fraktion aus den Wahlen hervorgegangen war, verständigten sich die zwei größten Parlamentsfraktionen darauf, dass Jean-Claude Juncker, der Spitzenkandidat der EVP, vom Europäischen Rat für das Amt des Kommissionspräsidenten vorgeschlagen werden soll. Innerhalb des Europäischen Rats war das Verfahren jedoch umstritten. In der Vergangenheit stellte die Investitur der Europäischen Kommission stets eine Angelegenheit hoher politischer Priorität für die Staats- und Regierungschefs dar.¹¹ So sahen unter anderem die Regierungschefs aus Deutschland, den Niederlanden, Schweden, Ungarn und dem Vereinigten Königreich keinen Automatismus, der den Europäischen Rat dazu verpflichten könnte, einen der Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu nominieren.¹² Aufgrund der glaubhaften Drohung des Parlaments, nur Juncker als zukünftigen Kommissionspräsidenten zu akzeptieren und zu wählen, entschieden sich die Staats- und Regierungschefs – mit qualifizierter Mehrheit und mit Ausnahme der Vertreter Ungarns und des Vereinigten Königreichs – schließlich auch dazu, Juncker für das Amt vorzuschlagen.

Die Investitur des Kommissionspräsidenten 2014 brachte im inter-institutionellen Wettstreit das Parlament als Sieger hervor. Getrübt wurde der Sieg allerdings dadurch, dass der Europäische Rat zeitgleich eine „Strategische Agenda für die Union in Zeiten des Wandels“¹³ verabschiedete, die der neuen Kommission ein Programm mit festgelegten Prioritäten für die kommende Legislaturperiode von 2014 bis 2019 vorgab. Einer Fortentwicklung der Kommission hin zu einer vom Parlament kontrollierten Exekutive und einer Degradierung der eigenen Institution zu einem belanglosen Forum wirkten die Staats- und Regierungschefs somit deutlich entgegen.¹⁴ Zudem unterstrich Juncker bereits vor seiner Wahl vor dem Parlament wie folgt: „Der Präsident der Kommission wird von diesem Parlament

11 Yvonne Nasshoven: The Appointment of the President of the European Commission. Patterns in Choosing the Head of Europe's Executive, Baden-Baden 2011, S. 75ff.

12 Spiegel Online: Mini-Gipfel in Schweden. Merkel bei den Juncker-Gegnern, 9. Juni 2014.

13 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 26./27. Juni 2014). Schlussfolgerungen, EUCO 79/14.

14 Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels: The EP Elections 2014 and their Consequences. A Further Step towards EU Parliamentarism?, in: Cuadernos Europeos de Deusto 52/2015, S. 39ff.

gewählt. Er ist deshalb aber nicht dessen Befehlsempfänger. Ich werde nicht der Adjutant des Europäischen Parlaments sein.“¹⁵

Aufbauend auf dem Verfahren von 2014 nominierten die großen europäischen Parteien auch für die Parlamentswahlen 2019 paneuropäische Spitzenkandidaten mit dem Ziel, auf diese Weise die Auswahl des Kommissionspräsidenten steuern zu können. Gleichzeitig unterstrich der Präsident des Europäischen Rats, Donald Tusk, im Vorfeld der Wahlen die autonome Zuständigkeit des Europäischen Rats für die Nominierung.¹⁶ Um einer möglichen Abwicklung des Spitzenkandidatensystems durch den Europäischen Rat entgegenzuwirken, strebte das Parlament in der letzten Legislaturperiode eine Reform des Europäischen Wahlakts und eine rechtliche Verankerung des Spitzenkandidatenverfahrens an.¹⁷ Das Vorhaben scheiterte jedoch daran, dass das Parlament keine klare Mehrheit in die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten einbringen konnte, deren einstimmige Zustimmung für eine Änderung des Wahlakts notwendig ist.¹⁸

Im Anschluss an die Wahlen im Mai 2019¹⁹ stellte sich das Europäische Parlament im Gegensatz zu 2014 nicht unmittelbar mehrheitlich hinter einen der Spitzenkandidaten. Insbesondere unterstützten die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) und die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA) nicht automatisch den Spitzenkandidaten der EVP, Manfred Weber, obwohl er mit seiner Parteienfamilie als größte Fraktion aus den Wahlen hervorgegangen war. Weber gelang es in der Folge nicht, eine Koalition mit absoluter Mehrheit im Parlament hinter sich zu vereinen. Gleichzeitig konnte sich das Parlament nicht zügig auf einen alternativen Kandidaten einigen. Der Europäische Rat hingegen konnte in einer Sondersitzung fünf Wochen nach den Wahlen im Rahmen einer „Paketverhandlung“ einen Konsens erzielen und schlug dem Parlament schließlich mit der damaligen deutschen Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen eine zukünftige Kommissionspräsidentin vor, die für die Europawahlen weder kandidiert noch Wahlkampf betrieben hatte. Sie schaffte es dennoch, die notwendigen Stimmen hinter sich zu vereinen, und wurde Mitte Juli 2019 vom Parlament mit einer knappen Mehrheit als Kommissionspräsidentin gewählt.

Der Vorgang zeigt, dass bei der Investitur der Kommissionsspitze zwar beide Institutionen rechtlich über ein Vetorecht verfügen, es dem Europäischen Parlament 2019 aber nicht gelang, dieses an eindeutige Bedingungen zu knüpfen, eine mögliche Uneinigkeit zwischen den Staats- und Regierungschefs für sich zu nutzen und damit ein essenzielles Mitspracherecht bei der Auswahl der neuen Kommissionspräsidentin zu haben. Im Gegenteil: Der Europäische Rat formulierte zusammen mit der Nominierung von der Leyens den Plan, dass die Kommissionspräsidentin für Frans Timmermans (Sozialdemokraten) und Margrethe

15 Jean-Claude Juncker: Ein neuer Anfang für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments. Straßburg, 15. Juli 2014.

16 Europäischer Rat: Bemerkungen von Präsident Donald Tusk nach der informellen Tagung der 27 Staats- und Regierungschefs vom 23. Februar 2018.

17 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union, P8_TA(2015)0395.

18 Müller Gómez/Wessels/Wolters: *The European Parliament and the European Council*, 2019, S. 66.

19 Für eine ausführliche Diskussion der Nominierung und Wahl von der Leyens siehe Johannes Müller Gómez/Alina Thieme: *The selection of the President of the European Commission 2019. A faint European Parliament?*, in: Michael Kaeding/Manuel Müller/Julia Schmälter (Hrsg.): *Die Europawahl 2019*, Wiesbaden, im Erscheinen.

Vestager (Liberale) Posten als Vizepräsidenten in der Kommission vorsehen solle. Zudem empfahl er dem Parlament, für die nächsten zweieinhalb Jahre einen Sozialdemokraten zum Parlamentspräsidenten zu wählen, um auf EU-Ebene ein parteipolitisches Gleichgewicht zu erreichen.²⁰ De facto entschied der Europäische Rat damit nicht nur den Investiturstreit 2019 für sich, sondern vermochte es zudem, in die supranational geprägten Institutionen hineinzuregieren. Im direkten Vergleich der Jahre 2014 und 2019 wird die „Achillesferse“ des Parlaments deutlich: Gelingt es ihm nicht, intern solide Mehrheiten zu mobilisieren, kann es seine Vetoposition, die es bei der Bestellung des Kommissionspräsidenten innehat, nicht effektiv nutzen.

Mehrjähriger Finanzrahmen: das Parlament im Schatten des Europäischen Rats

Der MFR der EU regelt „die jährlichen Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie und die jährliche Obergrenze der Mittel für Zahlungen“ für mindestens fünf Jahre (Art. 312 Abs. 3 AEUV). Der aktuell geltende MFR wurde 2013 verabschiedet und umfasst den Zeitraum von 2014 bis 2020. Laut EU-Verträgen wird der MFR einstimmig vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen (Art. 312 Abs. 3 AEUV). Der Verhandlung und Verabschiedung gehen jedoch die Festlegung der Eigenmittel der Union und damit die Bestimmung der Gesamthöhe des EU-Haushalts voraus. Hierfür wird das Parlament lediglich vom Rat konsultiert (Art. 311 AEUV).

Wenngleich der Vertragstext im Bereich der Haushaltsplanung keine wesentliche Rolle für den Europäischen Rat vorsieht, hat dieser seit seiner Gründung die zentralen haushaltspolitischen Entscheidungen der EU getroffen.²¹ De facto beanspruchen die Staats- und Regierungschefs die Festlegung der Eigenmittel der Union und die mehrjährige Finanzplanung als Aufgabe des Europäischen Rats – so auch 2013. Im Februar einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine Reduzierung der Gesamtausgaben und auf strenge Ausgabenkategorien mit nur sehr begrenztem Spielraum für die jährlichen Haushaltspläne.²²

Dieses erste Verhandlungspaket wurde vom Europäischen Parlament abgelehnt. Dessen Mitglieder akzeptierten dieses nicht als verbindliche Entscheidung und unterstrichen, dass die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats „nicht mehr als eine politische Einigung der Staats- und Regierungschefs darstellen“.²³ Zudem kritisierten sie, dass die Mitgliedstaaten die Prioritäten, die das Parlament im Oktober 2012 verabschiedet hatte,²⁴ nicht berücksichtigt hätten. Im März 2013 verabschiedete das Parlament mit großer Mehrheit einen Katalog an Bedingungen, die es zu erfüllen gilt, damit es dem MFR seine Zustimmung ertei-

20 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum außerordentlichen Europäischen Rat. Brüssel, 2. Juli 2019.

21 Wessels: *The European Council*, 2016, S. 200ff.

22 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 7./8. Februar 2013). Schlussfolgerungen, EUCO 37/13.

23 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2013 zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Rahmen seiner Tagung vom 7./8. Februar 2013 betreffend den mehrjährigen Finanzrahmen, P7_TA(2013)0078.

24 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Oktober 2012 im Interesse eines positiven Ergebnisses des Genehmigungsverfahrens für den mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014-2020, P7_TA(2012)0360.

len könne.²⁵ Der Katalog beinhaltete etwa die Forderungen nach einer Überprüfung des MFR im Jahr 2016, der Einsetzung einer Arbeitsgruppe zum Thema „EU-Steuer“ und der Überführung von nicht verausgabten Mittel eines Jahres in den Haushalt des Folgejahres.²⁶ Damit griffen die Parlamentarier Elemente auf, die sie bereits im Vorjahr gefordert hatten. Diese Punkte wurden vom Europäischen Rat schließlich akzeptiert, woraufhin das Parlament die finale Vorlage mit einer komfortablen Mehrheit annahm.²⁷

Dem Europäischen Parlament gelang es im Fall des MFR also, sein Vetorecht bei der Verabschiedung dafür zu nutzen, konkrete Forderungen aufzustellen und diese gegenüber dem Europäischen Rat durchzusetzen. Die vom Parlament erreichten Änderungen am vom Europäischen Rat zunächst beschlossenen Paket verändern dessen Inhalt jedoch nicht im Wesentlichen und sind eher symbolischer Natur.²⁸ Damit gelang es dem Europäischen Parlament nicht, sein rechtliches Vetorecht in der Praxis an weiterreichende Bedingungen zu knüpfen. Seine Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten sind insbesondere dadurch eingeschränkt, dass es selbst nicht über die Einnahmen der EU entscheiden kann. Für die Gestaltung der Ausgaben sind die Abgeordneten von der Entscheidung der Mitgliedstaaten über die Eigenmittel abhängig. Zentrale Entscheidungsträger sind damit die Staats- und Regierungschefs, während die Mitglieder des Europäischen Parlaments noch nach Wegen suchen, das schriftliche Vertragswerk so zu interpretieren und zu dehnen, dass die gelebte Praxis ihnen eine stärkere Einflussnahme erlaubt.²⁹

Brexit: Interessenkonvergenz und informeller Einfluss

Auch das unter dem Begriff „Brexit“ gefasste Verfahren zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ist eine Arena des Wettkampfs zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat. Nachdem die Regierung des Vereinigten Königreichs am 29. März 2017 formell ihre Austrittsabsicht übermittelt hatte, begannen die Verhandlungen über das Austrittsabkommen im Juli desselben Jahres. Nach Art. 50 EUV scheidet der Austrittskandidat entweder ab dem Tag des Inkrafttretens eines Austrittsabkommens oder aber zwei Jahre nach der Austrittsmitteilung aus – es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit der Gegenseite einstimmig, diese Zweijahresfrist zu verlängern. Laut Vertragstext entscheidet der Europäische Rat über die Leitlinien für die Verhandlungen. Am Ende des Verfahrens beschließt der Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit das Abkommen nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 50 Abs. 2 EUV). Über diese Zustimmung hinaus hat das Parlament keine vertraglich garantierten Rechte – auch keine Informationsrechte, wie es etwa bei den Verhandlungen von internationalen Abkommen der Fall ist (Art. 218 Abs. 6 AEUV).

Dem Europäischen Parlament gelang es jedoch, sich entgegen einer strengen Auslegung des Vertragstexts eine bedeutende Rolle in den Verhandlungen zu sichern. In seiner strate-

25 Europäisches Parlament: EU-Haushalt 2014-2020: Parlament legt Verhandlungsposition fest, Pressemitteilung, 13. März 2013.

26 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments, 2013.

27 VoteWatchEurope: 18-21 November 2013 EP votes: 2014-2020 Multiannual financial framework, Connecting Europe Facility, CAP reform, EP seat, Women on Boards, SMEs/COSME, 22. November 2013, abrufbar unter: <https://www.votewatch.eu/blog/18-21-november-2013-ep-votes-2014-2010-multiannual-financial-framework-connecting-europe-facility-cap-reform-ep-seat-women-on-boards-smescosme/> (letzter Zugriff: 15.9.2019).

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

29 Ebenda.

gisch vorbereiteten Entschließung im April 2017 verabschiedete es seine Position zu den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich und betonte, „dass das Austrittsabkommen nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geschlossen werden kann, was auch für eine etwaige mögliche künftige Vereinbarung über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich sowie für etwaige mögliche Übergangsregelungen gilt“.³⁰ Seinen auf der formellen Vetoposition basierenden Anspruch auf umfassende Beteiligung an den Verhandlungen konnte das Parlament überzeugend gegenüber dem Europäischen Rat formulieren.³¹

Innerhalb des Europäischen Rats erzielten die Mitgliedstaaten in relativ kurzer Zeit Einigkeit über das gemeinsame Vorgehen und die Verhandlungsposition gegenüber dem Vereinigten Königreich. Die Staats- und Regierungschefs der EU-27 legten in den Leitlinien einheitliche Positionen der EU fest, insbesondere zur Integrität des Binnenmarkts, der Verhandlung in mehreren Phasen über ein Gesamtpaket ausschließlich über die vorgesehenen Kanäle und nicht mit einzelnen Mitgliedstaaten, der Vermeidung einer harten Grenze zwischen Irland und Nordirland und einer einheitlichen Finanzregelung, welche die Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs berücksichtigt.³² Das Erreichen dieser Einigkeit war keineswegs selbstverständlich, da sich die Interessenlagen der Mitgliedstaaten, etwa in wirtschaftlicher Hinsicht, mit Blick auf den Austritt des Vereinigten Königreichs deutlich unterscheiden.³³

Während der Verhandlungen schaltete sich das Parlament in die Debatte ein. Die Koordination der Parlamentsposition übernahmen dabei nicht ein Parlamentsausschuss, sondern die Konferenz der Präsidenten und die Brexit-Steuerungsgruppe. Aus letzterer wurden die EU-skeptischen Fraktionen ausgeschlossen, was eine Konsenssuche erleichtern sollte. Die starke interne Einigkeit wurde bei der Verabschiedung von Entschlüssen deutlich, in denen das Parlament mit großen Mehrheiten noch vor Beginn der Verhandlungen Forderungen und rote Linien definierte, beispielsweise in Bezug auf die Rechte von betroffenen Bürgern, allgemeine Beiträge des Vereinigten Königreichs zum Haushalt der EU oder eine etwaige Aufnahme von Verhandlungen über mögliche Handelsabkommen mit Drittländern durch das Vereinigte Königreich vor dessen Austritt.³⁴ Auch eine jüngere Entschließung, in der das Parlament unterstreicht, „dass es einem Austrittsabkommen ohne Backstop-Lösung nicht zustimmen wird“, also ohne eine Absicherung zur Vermeidung

30 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2017 zu den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich nach seiner Mitteilung, dass es beabsichtige, aus der Europäischen Union auszutreten, P8_TA(2017)0102; Edoardo Bressanelli/Nicola Chelotti/Wilhelm Lehmann: Negotiating Brexit: the European Parliament between participation and influence, in: *Journal of European Integration* 3/2019, S. 347ff., hier S. 354.

31 Carlos Closa: Inter-institutional cooperation and intergroup unity in the shadow of veto: the construction of the EP's institutional role in the Brexit negotiations, in: *Journal of European Public Policy*, 11. April 2019.

32 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (29. April 2017) – Leitlinien, EUCO XT 20004/17; Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (15. Dezember 2017) – Leitlinien, EUCO XT 20011/17; Europäischer Rat: Europäischer Rat (Artikel 50) (Tagung am 23. März 2018) – Leitlinien, EUCO XT 20001/18.

33 Johannes Müller Gómez/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2017, Baden-Baden 2017, S. 71ff., hier S. 74.

34 Closa: *The EP's institutional role in the Brexit negotiations*, 2019.

von Grenzkontrollen an der inneririschen Grenze, wurde mit einer klaren Mehrheit von über 70 Prozent verabschiedet.³⁵

Des ungewissen Ausgangs der Brexit-Verhandlungen ungeachtet zeigte sich, dass die Präferenzen von Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten im Europäischen Rat im Fall des Brexits größtenteils übereinstimmten. Im Ergebnis stand in erster Linie eine wechselseitige Stärkung gegenüber dem britischen Verhandlungspartner; beide Institutionen spielten eine wichtige Rolle im Prozess. Die Entwicklungen boten dabei jedoch – jedenfalls bis zum jetzigen Zeitpunkt – wenig Spielraum für eine Veränderung von Machtverhältnissen oder Zuständigkeiten zwischen den Institutionen. Dass es dem Parlament gelang, konkrete Aktionsfelder zu betonen und sich eine Mitwirkung am Verhandlungsprozess zu sichern, gelang ihm aus der rechtlich verankerten Grundlage heraus. Gleichzeitig war das starke Mitspracherecht auch Ergebnis einer Allianz von Parlament und Kommission. Während das Parlament sich klar dafür aussprach, dass die Verhandlungsführung von der Kommission und nicht vom Rat eingenommen werden sollte, plädierte die Europäische Kommission für eine starke Beteiligung des Parlaments.³⁶

Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise: Krisenmanagement inner- und außerhalb des Systems

Die Lissabonner Architektur der EU wurde von Anfang an durch die Wirtschafts-, Finanz- und Euro-Schuldenkrise einer Belastungsprobe unterzogen, die den Europäischen Rat an die Spitze des Krisenmanagements setzte.³⁷ Vorrangiges Ziel während der Krise war die Vermeidung des Zusammenbruchs essenzieller Teile des Bankensektors und des Zahlungsausfalls von Mitgliedstaaten. Die Maßnahmen umfassten unter anderem Rettungspakete und die Einrichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), eines befristeten Rettungsschirms zur Unterstützung angeschlagener Mitglieder der Eurozone. Dass die damit verbundenen finanziellen Ressourcen von den Mitgliedstaaten mobilisiert werden mussten, ist eine Haupteklärung für das besondere Gewicht der Staats- und Regierungschefs in dieser Phase des Krisenmanagements.³⁸ In diesem Zusammenhang waren die Einführung, Verstetigung und Quasi-Formalisierung der Treffen der Staats- und Regierungschefs der Staaten mit Gemeinschaftswährung, der sogenannten Euro-Gipfel, ein wichtiger Baustein für die Organisation und Handlungsfähigkeit der EU.³⁹

Die zahlreichen Maßnahmen zur Bewältigung der Krise wurden in unterschiedlichen Verfahren entwickelt und verabschiedet, teilweise außerhalb und teilweise innerhalb des bestehenden EU-Rahmens, mit Auswirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Europäischem Parlament und Europäischem Rat. Die Einrichtung des permanenten Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) durch die Mitglieder der Eurozone im Jahr 2012 er-

35 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 18. September 2019 zum Stand des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, P9_TA(2019)0016.

36 Closa: The EP's institutional role in the Brexit negotiations, 2019.

37 Für eine ausführliche Diskussion des Krisenmanagements siehe 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. 11ff.; Müller Gómez/Wessels/Wolters: The European Parliament and the European Council, 2019, S. 62ff.

38 Patrick Howell: Coordination in a Crisis: Domestic Constraints and EU Efforts to Address the 2008 Financial Crisis, in: Foreign Policy Analysis 2/2015, S. 131ff.

39 Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Rivalität und Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 45ff., hier S. 48.

folgte außerhalb des EU-Vertragswerks. Gleiches gilt für den Europäischen Fiskalpakt, dessen Ziel die Gewährleistung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten ist. Grund für die Regelung außerhalb des EU-Vertragswerks – und somit ohne reguläres EU-Entscheidungsverfahren – war die Entscheidung des Vereinigten Königreichs und der Tschechischen Republik, sich am Pakt nicht zu beteiligen. Im Gegensatz dazu wurden die sogenannten Six-Pack- und Two-Pack-Gesetzespakete, die auf die Sicherstellung der Haushaltsdisziplin und der Überwachung von makroökonomischen Ungleichgewichten abzielen, im Sinne der Gemeinschaftsmethode verabschiedet.

Die Entwicklungen zeigen, dass die Staats- und Regierungschefs ihre traditionelle Rolle als kollektiver „konstitutioneller Architekt“ ausübten, wobei sie unter großem Handlungsdruck auch auf unkonventionelle Lösungen zurückgriffen.⁴⁰ Dem Parlament gelang es nicht, sich in die Vorgänge außerhalb seines formalen Wirkungsbereichs einzubringen. Allerdings konnte es auch bei den Legislativakten, an denen es beteiligt war, keinen signifikanten Beitrag leisten. Vor dem Hintergrund der internen Fragmentierung des Parlaments akzeptierten dessen Mitglieder letztlich auf Druck des Europäischen Rats hin die Position der Kommission und der Mitgliedstaaten.⁴¹ Zwar waren die Verhandlungen innerhalb des Europäischen Rats auch von einer Spaltung – in erster Linie in nördliche und südliche Mitgliedstaaten – geprägt; der akute Zeitdruck trug jedoch dazu bei, dass die Divergenzen überwunden werden konnten und der Europäische Rat die zentrale Rolle im europäischen Krisenmanagement einnehmen konnte.

Konflikte in Libyen, Syrien und der Ukraine: viele Stimmen, wenig Gehör

Im Gegensatz zu Bereichen der „low politics“ in den EU-Außenbeziehungen, in denen das Parlament durch das OGV und das Budgetrecht über starke Einflusskanäle verfügt,⁴² gehört die GASP zu den Politikfeldern, in denen der Wettbewerb zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat auf Basis einer besonders asymmetrisch gestalteten Kompetenzverteilung stattfindet. Der Europäische Rat legt laut Vertrag die Interessen und Ziele der Union fest (Art. 22 Abs. 1 EUV) und entscheidet in außerordentlichen Tagungen über die strategischen Vorgaben in Reaktion auf äußere Entwicklungen und Krisen (Art. 26 Abs. 1 EUV). Während die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten auf EU-Ebene im Vertrag von Lissabon erneut verstärkt wurde, sind die vertraglich zugesicherten Rechte des Parlaments seit Einführung der GASP beinahe unverändert und beschränken sich darauf, in Fragen der GASP und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik unterrichtet und konsultiert zu werden (Art. 36 EUV). Darüber hinaus darf das Parlament Anfragen oder Empfehlungen an den Rat und den Hohen Vertreter richten.

Das neue Vertragswerk sah sich zwischen 2009 und 2019 unter anderem in Libyen, Syrien und der Ukraine mit außenpolitischen Herausforderungen konfrontiert. In den drei Krisen gelang es dem Europäischen Rat in unterschiedlichem Maße, seiner Rolle als außenpolitische Lenkungsinstanz nachzukommen. Mit Blick auf die Entwicklungen in Liby-

40 Wessels: The European Council, 2016, S. 161ff.

41 Edoardo Bressanelli/Nicola Chelotti: The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance, in: Journal of European Integration 5/2016, S. 511ff.

42 Siehe zum Beispiel Paul James Cardwell/Davor Jančić: The European Parliament and development cooperation: democratic participation in the 'low politics' of EU external relations, in: Journal of European Integration 3/2019, S. 365ff.

en und Syrien nach 2011 blieb das Engagement der EU letztlich auf humanitäre Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlingskrisen und auf Sanktionen gegen die jeweiligen Regime beschränkt. In Libyen gelang es nicht, die proaktiven und die zaudernden Mitgliedstaaten für ein geschlossenes militärisches Krisenmanagement zu vereinen.⁴³ Bis heute erscheint der Europäische Rat angesichts unterschiedlicher Strategien, allen voran Italiens und Frankreichs, in einer komplexen Akteurs- und Interessenkonstellation nicht handlungsfähig. In Syrien verurteilten die Mitgliedstaaten gemeinsam das Vorgehen der syrischen Regierung sowie die Operationen des sogenannten Islamischen Staats (IS) und traten offiziell als EU der im September 2014 gebildeten „Allianz gegen den IS“ bei, doch scheiterten auch hier weitere Initiativen. Eine von der Hohen Vertreterin erarbeitete Syrien-Strategie verortete den Beitrag der EU letztlich im Rahmen des Friedensprozesses der Vereinten Nationen und im Bereich des Wiederaufbaus.⁴⁴

Als Beispiel für eine erfolgreiche Abstimmung innerhalb des Europäischen Rats hingegen kann die Ukraine-Krise gelten, mit der sich die EU verstärkt nach der Besetzung der Krim durch russische Truppen zu beschäftigen hatte. Hier gelang es den Staats- und Regierungschefs, zeitnah eine geschlossene Position einzunehmen.⁴⁵ Die einheitliche Linie wurde unter deutsch-französischer Führung – die im sogenannten Normandie-Quartett mit dem russischen und dem ukrainischen Präsidenten, aber ohne die Hohe Vertreterin und den Präsidenten des Europäischen Rats das Minsker Abkommen verhandelte⁴⁶ – in mehreren Sondergipfeln des Europäischen Rats abgestimmt. Die Geschlossenheit bis heute zeigt sich am klarsten in der Verabschiedung von Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland, an denen festgehalten wird, obwohl die Interessenlagen der Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich sind.⁴⁷

Das Europäische Parlament war in keiner der Krisenhochphasen ein bedeutender Akteur. Im Fall der Ukraine, als nationale Vertreter die Krisendiplomatie übernahmen und der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) und die Kommission für die Umsetzung der Sanktionen, die finanziellen Hilfen und das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine zuständig waren, konnte es lediglich im Vorfeld der Krise eine Art Mediatoren-Rolle bei innerukrainischen Spannungen einnehmen und versuchte, im Nachgang den internen Re-

43 Nicole Koenig: Zwischen Handeln und Zaudern – die Europäische Union in der Libyen-Krise, in: *integration* 4/2011, S. 323ff.; Nicole Koenig: Between conflict management and role conflict: the EU in the Libyan crisis, in: *European Security* 3/2014, S. 250ff.

44 Niklas Helwig/Isabelle Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2016, Baden-Baden 2016, S. 341ff., hier S. 345; Annegret Bendiek/Niklas Helwig: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2017, Baden-Baden 2017, S. 347ff., hier S. 351; Annegret Bendiek/Moritz Fessler: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2018, Baden-Baden 2018, S. 295ff., hier S. 299.

45 Katrin Böttger/Mathias Jopp: Plädoyer für ein Ende der Naivität: Die Ukraine-Krise und ihre Lehren für die EU-Ostpolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2014, Baden-Baden 2014, S. 49ff., hier S. 53.

46 Zu den Bedingungen des Abkommens von Minsk und der Sanktionspolitik der EU vergleiche Niklas Helwig/Isabelle Tannous: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2015, Baden-Baden 2015, S. 287ff.

47 Rat der EU: Russland: EU verlängert Wirtschaftssanktionen um sechs Monate, Pressemitteilung, 27. Juni 2019.

formprozess zu informieren.⁴⁸ Ebenfalls durchwachsen ist der Erfolg des Parlaments bei der Einflussnahme auf institutionelle Entwicklungen. Beim Aufbau des EAD entwickelten sich Rat und Kommission zu den entscheidenden Akteuren, während das Parlament lediglich konsultiert wurde. Es gelang ihm jedoch, durch die Verbindung mit dem EAD-Haushalt und die Änderung des Beamtenstatuts Forderungen im Rahmen des OGV durchzusetzen.⁴⁹

Im Fazit zeigt sich bei den außenpolitischen Herausforderungen, dass das Parlament nur selten über die im Vertrag zugeschriebene Rolle hinaus agieren kann. Sein Handlungsfenster öffnet sich am ehesten bei institutionellen Fragen, bei institutionalisierten Verfahren wie der Rede zur Lage der Union oder bei breiter angelegten Konsultationen wie der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union,⁵⁰ wo es einen Initiativbericht zu platzieren wusste.⁵¹ Demgegenüber hat der Europäische Rat mit der schwierigen Aufgabe zu kämpfen, die EU während außenpolitischer Krisen als einheitlichen Akteur darzustellen. Dies geschieht am ehesten, wenn einzelne Mitgliedstaaten die Führung übernehmen und die EU auf Grundlage dieses Engagements, wie im Falle der Ukraine-Krise, agieren kann.⁵² Die Krisen in Libyen und Syrien belegen, dass die EU in „weichen“ Bereichen des Krisenmanagements, insbesondere bei der Bereitstellung von Geldern, handlungsfähig ist, während militärische Einsätze durch andere Akteure erfolgen.⁵³ Vor diesem Hintergrund legt das Handeln der Akteure während der außenpolitischen Krisen zwar eine Lesart der institutionellen Balance im Sinne des intergouvernementalen Modells nahe, bei dem das Parlament nicht mehr als ein gelegentliches Forum darstellt. Gleichzeitig offenbaren die Entwicklungen aber die Schwächen des vom mitgliedstaatlichen Konsens abhängigen Systems.

Legislatives Tagesgeschäft: Zusammenarbeit zwischen Parlament und Mitgliedstaaten auf Augenhöhe

Das legislative Tagesgeschäft ist eine Arena des institutionellen Wettbewerbs zwischen Europäischem Parlament und Europäischem Rat mit asymmetrisch gelagerter Kompetenzverteilung. Das Parlament ist gemeinsam mit dem Rat die Legislative der EU (Art. 14 Abs. 1 EUV). Der Europäische Rat wird dagegen gesetzgeberisch nicht tätig, gibt jedoch „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen poli-

48 Guri Rosén/Kolja Raube: Influence beyond formal powers: The parliamentarisation of European Union security policy, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 1/2018, S. 69ff., hier S. 77ff.; Cristian Nitoiu/Monica Sus: The European Parliament's Diplomacy – a Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox-Kwasniewski Mission, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2017, S. 71ff.; Lorinc Redei/Iulian Romanyshyn: Non-Parliamentary Diplomacy: The European Parliament's Diplomatic Mission to Ukraine, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2019, S. 61ff.; Europäisches Parlament: Report and roadmap on internal reform and capacity-building for the Verkhovna Rada of Ukraine, September 2015-Februar 2016.

49 Kolja Raube: The European External Action Service and the European Parliament, in: *The Hague Journal of Diplomacy* 1/2012, S. 65ff.; Elisabeth Wisniewski: The Influence of the European Parliament on the European External Action Service, in: *European Foreign Affairs Review* 1/2013, S. 81ff.; Rosén/Raube: Influence beyond formal powers, 2018, S. 74.

50 Europäischer Rat: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Brüssel, 28. Juni 2016.

51 Europäisches Parlament: Report on the EU in a changing global environment – a more connected, contested and complex world, 29. März 2016; Bendiek/Helwig: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 2017, S. 349.

52 Müller Gómez/Reiners/Wessels: EU-Politik in Krisenzeiten, 2017, S. 13.

53 Koenig: Die Europäische Union in der Libyen-Krise, 2011, S. 336.

tischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest“ (Art. 15 Abs. 1 EUV). Durch die Ausweitung des OGV auf weitere Politikfelder erfuhr das Parlament durch den Vertrag von Lissabon eine entscheidende Stärkung.

Tabelle 2: Gesetzgebungsverfahren seit 2010

Jahr	Anhörung	Zustimmung	OGV	Anteil OGV	1. Lesung	2. Lesung	3. Lesung	Anteil 1. Lesung
2010	16	0	93	85,3 Prozent	79	14	0	84,9 Prozent
2011	12	1	102	88,7 Prozent	82	16	4	80,4 Prozent
2012	11	0	93	89,4 Prozent	82	11	0	88,2 Prozent
2013	14	0	145	91,2 Prozent	132	12	1	91,0 Prozent
2014	16	0	191	92,3 Prozent	182	9	0	95,3 Prozent
2015	12	1	75	85,2 Prozent	58	17	0	77,3 Prozent
2016	16	1	76	81,7 Prozent	55	21	0	72,4 Prozent
2017	16	3	88	82,2 Prozent	82	6	0	93,2 Prozent
2018	25	3	124	81,6 Prozent	123	1	0	99,2 Prozent

Quelle: Eigene Darstellung aufbauend auf Nicolai von Ondarza: *Rat der Europäischen Union*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018*, Baden-Baden 2018, S. 85ff.; *Europäisches Parlament: Legislative procedures voted in plenary 7th parliamentary term 2009-2014*, 13. Mai 2014, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/previoustermstatistic/242/7LEG_nbre_leg_proc_fr.pdf (letzter Zugriff: 17.10.2019); und *Europäisches Parlament: Legislative procedures voted in plenary 8th parliamentary term 2014-2019*, 26. Juni 2019, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/sed/doc/news/previoustermstatistic/22586/8LEG_nbre_leg_proc_fr.pdf (letzter Zugriff: 17.10.2019).

Der Blick auf die Gesetzgebungsverfahren seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verdeutlicht, dass das legislative Tagesgeschäft einen fundamentalen Teil des politischen Wirkens darstellt, auch wenn es in Krisenzeiten leicht übersehen werden kann. Die Kooperation zwischen supranationalen und mitgliedstaatlichen Institutionen auf EU-Ebene erfolgt entlang von zwei Trends: Zum einen handelt es sich beim OGV, bei dem Parlament und Rat auf Augenhöhe über Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission verhandeln und diese gemeinsam beschließen, um das in der Praxis zentrale Entscheidungsverfahren. Von 2010 bis 2018 wurden insgesamt 87 Prozent der Legislativakte über das OGV verabschiedet (siehe Tabelle 2). Damit hat sich das institutionelle Gleichgewicht der EU im Bereich der Politikgestaltung faktisch in Richtung eines Zweikammersystems entwickelt. Zum anderen deuten die Zahlen auf eine insgesamt reibungsfreie Zusammenarbeit zwischen Parlament und Rat hin. Durch das sogenannte Trilogverfahren, bei dem Kommission, Parlament und Rat in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens einen inter-institutionellen Kompromiss aushandeln, haben die gesetzgebenden Institutionen einen effizienten Modus Vivendi entwickelt. Das Europäische Parlament nutzt dieses informelle, nicht öffentliche Verfahren, um mit den Vertretern des Rats divergierende Positionen umfassend auszudiskutieren und Kontroversen zwischen beiden Institutionen auszutragen.⁵⁴

54 Wulf Reiners/Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2015*, Baden-Baden 2015, S. 57ff.

Einen für das Parlament relevanten Wendepunkt stellte der Amtsantritt der Juncker-Kommission 2014 dar. Diese setzte das ihr vorbehaltene Initiativmonopol mit dem Anspruch um, Rechtsetzungsverfahren nur nach einer Notwendigkeitsprüfung auf den Weg zu bringen, was mit einem Rückgang der Gesetzesinitiativen einherging.⁵⁵ Während in der siebten Legislaturperiode 650 ordentliche und 111 besondere Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen wurden, waren es in der achten Legislaturperiode unter der Juncker-Kommission lediglich 564 bzw. 92 Verfahren. Damit wurde das für die parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten so wichtige OGV in der zweiten Hälfte der Post-Lissabon-Periode in über 13 Prozent weniger Fällen angewandt als in den ersten fünf Jahren nach der Vertragsreform. Diese Entwicklung geht zulasten des Parlaments als Ko-Gesetzgeber und seiner Möglichkeiten, europäische Politik zu gestalten.

Der Europäische Rat nimmt mittels seiner Schlussfolgerungen bei wichtigen Themen de facto eine Art prälegislative Funktion ein, indem die Staats- und Regierungschefs vor der Einleitung eines Legislativverfahrens und während eines laufenden Verfahrens einen konkreten Rahmen vorgeben.⁵⁶ Ähnlich verhält es sich mit den Strategischen Agenden, die der Europäische Rat nach den Wahlen 2014 und 2019 beschlossen und mit denen er die Kernprioritäten der folgenden Legislaturperioden definiert hat. Konkrete Beispiele sind etwa die Festlegung der Klimaziele durch den Europäischen Rat⁵⁷ oder der Einfluss, den die Staats- und Regierungschefs auf die Legislativakte im Rahmen des Eurokrisen-Managements hatten.⁵⁸ Wenngleich rechtlich nicht bindend, gibt der Europäische Rat damit in relevantem Maße die Leitlinien für europäische Gesetzgebung vor, die ansonsten in großen Teilen ohne seine Mitwirkung nach dem Prinzip eines föderalen Zweikammersystems funktioniert.

Sieger und Muster des institutionellen Wettbewerbs

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ringen Europäisches Parlament und Europäischer Rat auf Grundlage veränderter vertraglicher Bedingungen um Macht und Einflussnahme. Der Wettbewerb findet in unterschiedlichen Arenen statt, in denen die beiden Institutionen manchmal kooperieren und manchmal weitgehend unabhängig agieren und in denen sie mitunter mit asymmetrischer Kompetenzverteilung und manchmal mit unklar definierten Handlungsmustern zu kämpfen haben. Die ersten zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des neuen vertraglichen Rahmens haben gezeigt, dass weder das föderale Modell noch das Staatenverbund-Modell die Dynamiken des inter-institutionellen Gleichgewichts in ihrer Fülle erfassen können. Je nach Arena überwiegt die eine oder andere Ausrichtung.

Das föderale Modell mit dem Europäischen Parlament als zentrale Institution, das gegebenenfalls gemeinsam mit Rat und Kommission agiert und beschließt, zeigt sich klar im politischen Tagesgeschäft. Insbesondere im Rahmen des OGV, dem meistgenutzten, in Krisenzeiten aber oft übersehenen Legislativverfahren, gelingt es ihm, im Kontext der Gemeinschaftsmethode seine Interessen auf Augenhöhe mit den Mitgliedstaaten zu vertreten.

55 von Ondarza: Rat der Europäischen Union, 2018, S. 85ff.

56 Wessels: The European Council, 2016, S. 91f.

57 Ebenda, S. 198f.

58 Bressanelli/Chelotti: The Shadow of the European Council, 2016.

Beispiele aus dem auswärtigen Handeln zeigen, dass das Parlament sich durch Initiativberichte und über den Weg der Anbindung von Fragen an den Finanzrahmen mitunter auch in Bereiche einbringen kann, die sich außerhalb seines klassischen Wirkungszentrums befinden. Im Zuge der Europawahlen 2014 gelang dem Parlament ein politischer Coup, als es mit Juncker seinen Wunsch Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durchsetzen konnte. Dieser Sieg in einer Arena mit ambivalent formulierter Vertragsgrundlage kann ebenfalls dem föderalen Modell zugeordnet werden, wenngleich er nicht dazu führte, dass die Europäische Kommission in der Folge vornehmlich als Exekutive einer von der Parlamentsmehrheit diktierten Agenda agiert hätte. Auch kann die Rolle des Europäischen Rats in Fällen, die dem föderalen Modell nahekommen, nicht als passiver Beobachter oder als Diskussionsforum beschrieben werden.

Für eine Lesart des institutionellen Gleichgewichts nach dem Staatenverbund-Modell sprechen die Entwicklungen nach der Europawahl 2019. Hier nahm der Europäische Rat das Zepter für Personalfragen fest in die Hand und bestimmte mit von der Leyen eine Kandidatin außerhalb des Spitzenkandidatenverfahrens. Das Europäische Parlament konnte in diesem Bereich der vertraglich angelegten Kooperation sein Potenzial ebenso wenig ausspielen wie bei der Verhandlung und der Verabschiedung des MFR. Durch die Definition der Eigenmittel und der Ausgabenkategorien de facto durch die Staats- und Regierungschefs wurde trotz der Vetoposition des Parlaments der Handlungsspielraum der Abgeordneten stark eingeschränkt. Ein klares Übergewicht des Europäischen Rats wurde zudem beim Management der Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise deutlich, als die Staats- und Regierungschefs die bedeutenden Entscheidungen für die europäische System- und Politikgestaltung trafen, zum Teil außerhalb des EU-Rahmens. Die Verschiebung des Gleichgewichts weg vom Einfluss des Parlaments während der Krisenjahre schlug sich auch in den neuen institutionellen Lösungen im Bereich der wirtschafts- und finanzpolitischen Arena nieder und nährte den Unmut über die im „Brüsseler Kämmerlein getroffenen Regierungsverabredungen“⁵⁹. Das Staatenverbund-Modell zeigte sich darüber hinaus erwartungsgemäß bei der Suche nach Antworten auf internationale Krisen, einer Arena des institutionellen Wettbewerbs mit asymmetrischer Ausgangslage, als sich die Staats- und Regierungschefs an die Spitze des Krisenmanagements setzten. In diesen Fällen entsprach das Wirken des Parlaments gemäß dem theoretischen Modell dem eines Forums.

Bestimmte Arenen des Wettbewerbs haben jedoch auch keinen eindeutigen Sieger hervorgebracht. So hat der Europäische Rat im Rahmen der Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich zwar den konkreten Rahmen vorgegeben und sich insbesondere hinsichtlich der internen Entwicklungen des Landes als effektiver Krisenmanager erwiesen; gleichzeitig gelang es jedoch dem Europäischen Parlament, sich mit Unterstützung der Europäischen Kommission strategisch über seine Vertragsrechte hinaus relevante Informations- und Mitwirkungsrechte zu sichern, was schließlich in einem gemeinsamen Agieren von Parlament und Mitgliedstaaten mündete.

Neben der Einordnung entlang der Modelle des institutionellen Wettbewerbs lassen sich aus den Entwicklungen der letzten zehn Jahre Muster ablesen, die auf die Verschiebungen im inter-institutionellen Gleichgewicht eingewirkt haben. Schließlich haben die beiden

59 Europäisches Parlament: Antrittsrede von Martin Schulz: „Entweder verlieren wir alle – oder wir gewinnen alle“, 17. Januar 2012.

Schlüsselinstitutionen im Wettbewerb um das Zentrum des politischen Geschehens von bestimmten Rahmenbedingungen und Entwicklungen profitiert.⁶⁰

Ausgangspunkte dabei sind die unterschiedlichen vertraglichen Bestimmungen und Rollenzuweisungen, auf deren Grundlage Europäisches Parlament und Europäischer Rat handeln. Das Parlament kann nur dann effektiv agieren, wenn die Verträge seine Beteiligung an dem jeweiligen Verfahren oder seine Stellung als formaler Vetospieler unmissverständlich festlegen. So hat das Parlament im Rahmen der Brexit-Verhandlungen oder der Investitur Junckers seine formelle Vetoposition strategisch für eine mitgestaltende Rolle nutzen können. Ein ähnliches Muster konnte auch in Fällen über die hier behandelten Arenen hinaus beobachtet werden. So nutzte das Parlament seine neuen Rechte im Bereich internationaler Abkommen (Art. 218 AEUV) und setzte zum Beispiel in den Fällen des SWIFT-Abkommens⁶¹ und von ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement) seine neuen „Muskeln“ ein, indem es seine Zustimmung an konkrete Bedingungen knüpfte und schließlich die Abkommen auch tatsächlich ablehnte, als es diese nicht erfüllt sah.⁶² Wenngleich für das Parlament eine primärrechtlich verankerte Rolle besonders wichtig für die Einflussnahme ist, verdeutlichen der Fall des MFR und die Bestellung von der Leyens allerdings, dass ein formelles Veto nicht automatisch zu einem starken Parlament in der politischen Praxis führt.

Der Europäische Rat hingegen nimmt das Heft des Handelns besonders dann an sich, wenn keine gesetzlichen Bestimmungen für die direkte Interaktion mit dem Parlament bestehen. Gleiches gilt, wenn in einem Handlungsfeld Herausforderungen bestehen, für die ein vertraglicher Rahmen auf europäischer Ebene (noch) nicht vorliegt, wie etwa im Fall der Eurokrise. Diese Situationen sind häufig durch hohe Krisenhaftigkeit gekennzeichnet und mit großem zeitlichen Druck, einer großen potenziellen Bedrohung und großen Unwägbarkeiten für die Entscheidungsträger verbunden.⁶³ In diesen Fällen verfügt einzig der Europäische Rat über das Instrumentarium und die Ressourcen, zeitnahe und wirksame Antworten zu formulieren, notfalls auch unter Einrichtung neuer Formate wie dem Euro-Gipfel. Auch im Rahmen der sogenannten Flüchtlingskrise war ein besonderes Engagement auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu erkennen. So beschlossen diese auf einer informellen Tagung als unmittelbare Reaktion, den finanziellen Beitrag für internationale Hilfsprogramme zu erhöhen, die EU-Grenzschutzagentur Frontex zu stärken und Registrierungscentren einzurichten.⁶⁴ Zudem wurde auf Ebene der Staats- und Regie-

60 Für die Herleitung der Faktoren siehe Müller Gómez/Wessels/Wolters: *The European Parliament and the European Council*, 2019.

61 SWIFT steht für Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication.

62 Katharina Meissner: *Democratizing EU External Relations: The European Parliament's Informal Role in SWIFT, ACTA, and TTIP*, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2016, S. 269ff.; Jörg Monar: *The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications*, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2010, S. 143ff.

63 Wulf Reiners/Johannes Müller Gómez/Tobias Kunstein: *The result of (mis)construction? Crisis management and institutionalisation in the European Union*, EUSA International Biennial Conference: Konferenzpapier, 10. Mai 2019; vgl. auch Warren Phillips/Richard Rimkunas: *The Concept of Crisis in International Politics*, in: *Journal of Peace Research* 3/1978, S. 259ff.

64 Europäischer Rat: *Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs*, 23. September 2015 – Erklärung.

rungschefs die Zusammenarbeit mit der Türkei zur Reduzierung der nach Europa kommenden Geflüchteten vorangetrieben.⁶⁵

In sämtlichen Lagen ist jedoch sowohl für das Europäische Parlament als auch für den Europäischen Rat von großer Bedeutung, dass sie zügig interne Kohärenz erreichen können. Nicht nur ist die Verständigung innerhalb der Einrichtung Voraussetzung dafür, um überhaupt eine einheitliche Position vertreten zu können. Gleichzeitig ist eine rasche und geschlossene Positionierung wichtig, um die eigene Lösung mit Nachdruck gegenüber dem jeweiligen Konkurrenten präsentieren und letztlich durchsetzen zu können. So konnte das Parlament nach den Europawahlen 2014 aufgrund seiner geschlossenen Haltung Juncker als Kommissionspräsidenten durchsetzen, während den Parlamentariern 2019 eine solche Einigkeit nicht gelang. Auch der Ausgang der Reform der Wahlen zum Europäischen Parlament und die Brexit-Verhandlungen attestieren, wie sich die internen Konstellationen und Mehrheiten auf die Verhandlungsposition des Parlaments auswirken. Im Falle des Europäischen Rats wurde die Relevanz intra-institutioneller Geschlossenheit insbesondere beim Management der außenpolitischen Krisen deutlich. Ein weiteres Beispiel ist die aktuelle Debatte über die Zukunft der EU, die der Europäische Rat als „konstitutioneller Architekt“ zwar angestoßen hat, die aber aufgrund interner Divergenzen mit Ausnahme der Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ)⁶⁶ bislang nicht mit wesentlichen Schritten der Weiterentwicklung oder Reform des EU-Systems einhergegangen ist.

In den nächsten Monaten stehen auf EU-Ebene wichtige Entscheidungen an, so etwa in Bezug auf das Austrittsverfahren des Vereinigten Königreichs und den Abschluss der Verhandlungen über den MFR für den Zeitraum von 2021 bis 2027. Sowohl das Europäische Parlament als auch der Europäische Rat müssen dabei auf Grundlage einer heterogenen Zusammensetzung agieren. So verfügt die ehemals große Koalition aus S&D und EVP nach den Wahlen 2019 nun nicht mehr über die absolute Mehrheit der Sitze, was die Position des Parlaments im institutionellen Gefüge potenziell schwächen könnte. Auch im Europäischen Rat war in den vergangenen Jahren bei Kernfragen die Bildung verschiedener Lager zu beobachten. Kooperation und Wettbewerb zwischen den Schlüsselakteuren mit Folgen für die Justierung des EU-Systems als Ganzes erhalten damit neue Anstöße.

65 Wulf Reiners/Funda Tekin: Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016), in: German Politics, 17. Januar 2019; Müller Gómez/Reiners/Wessels: EU-Politik in Krisenzeiten, 2017, S. 12f.

66 Üblicher ist die englische Abkürzung PESCO für Permanent Structured Cooperation.