Fachaufsatz

Wer regiert? Der Europäische Rat und die Europäische Kommission in der institutionellen Architektur der EU

Hanna-Lisa Hauge und Wolfgang Wessels

Zusammenfassung
Der Europäische Rat nimmt – insbesondere seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise – eine Schlüsselrolle in der EU-Architektur ein. Hier wird untersucht, welche Auswirkungen dies für die interinstitutionellen Beziehungen zur oftmals als „Exekutive" der EU bezeichneten Europäischen Kommission hat.

1. Der Europäische Rat als Schlüsselinstitution

Ob EU-Gipfel, Euro-Gipfel oder Sondergipfel: es scheint, als eilten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten von einem Treffen in Brüssel zum nächsten. Unter den Bedingungen der Krise – nicht zuletzt durch enormen Zeitdruck geprägt – verlagern sich viele Entscheidungen auf die höchste politische Ebene. In langen und nicht selten bis in die frühen Morgenstunden andauernden Sitzungen ringen die höchsten nationalen Entscheidungsträger um Entscheidungen, die oft weitgehende Konsequenzen für die BürgerInnen mit sich bringen. Seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 wird darum einmal mehr – und stärker als zuvor – deutlich, dass der Europäische Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs der heute 28 Mitgliedstaaten zusammenkommen, eine Schlüsselrolle im politischen System der EU einnimmt. Dieser Umstand wirft jedoch grundlegende Fragen in Bezug auf Gestalt und

Hanna-Lisa Hauge
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jean-Monnet-Lehrstuhl von Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln

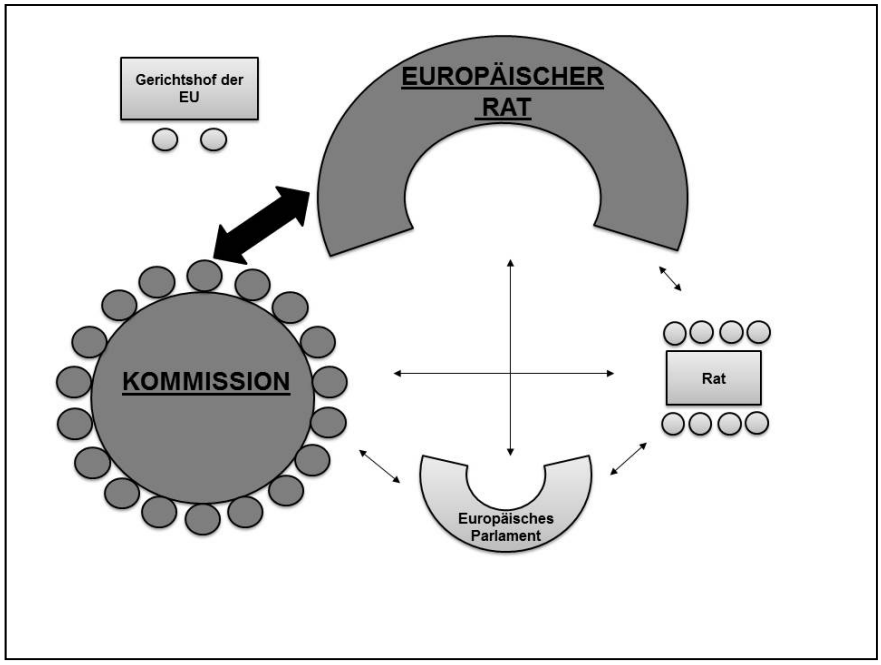
Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Theodor Wessels
lehrt Politikwissenschaft am Jean Monnet Lehrstuhl. Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen. Universität zu Köln

Entwicklung der gesamten institutionellen Architektur der EU auf. Zentral ist dabei die Frage, wer regiert, bzw. wer diese wirksamen Entscheidungen trifft und auf welcher Legitimationsbasis dies beruht – oder eben auch nicht.

Das Verhältnis der Institutionen zueinander im politischen System der EU ist und bleibt Kristallisationspunkt vieler Diskussionen. Dies gilt nicht nur für die akademische Debatte, die sich zum Beispiel eingehend mit den Machtverschiebungen in der institutionellen Architektur nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 befasst hat (vgl. z.B. Hofmann/Wessels 2008, CEPS et al. 2010, Monar 2011). Auch auf der höchsten politischen Ebene wird die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen regelmäßig thematisiert (vgl. z.B. Merkel 2011, Schulz 2012).

In erster Linie geht es bei der Frage nach dem Regieren um die Machtverteilung zwischen den Organen im politischen System der EU: Welche Institution geht als „Gewinner" und welche als „Verlierer" hervor? Verbunden damit stellt sich die Frage ob und wie eine mögliche Führungsrolle einer der Institutionen, wie des Europäischen Rats, dem Anspruch der demokratischen Legitimität standhalten kann. Diesen Fragen widmet sich dieser Artikel und nimmt dabei die Interaktionen zwischen Europäischem Rat und der Kommission in den Fokus. Für eine umfassende Analyse müssten selbstverständlich auch die Wechselbeziehungen zu den anderen Institutionen, insbesondere zum Europäischen Parlament (*vgl. den Beitrag von M. Bach in diesem Heft)*, berücksichtigt werden.

Die institutionelle Architektur der EU



Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Universität Köln 2013

Das Konzept des „institutionellen Machtgleichgewichts“ stellt einen Ausgangspunkt für die Analyse der Beziehungen der EU-Institutionen zueinander dar (vgl. Monar 2011, Jacqué 2004). Als Rechtsprinzip basiert es auf der Idee, dass es ein System der Machtaufteilung zwischen den EU-Institutionen gibt und dass jede Institution innerhalb der Grenzen ihres Machtbereichs handelt. Diese Grenzen sind vertraglich abgesichert und werden durch den Gerichtshof der EU überwacht.

Bei der Analyse der Beziehungen der EU Institutionen zueinander steht also die Untersuchung der Vertragsartikel am Anfang, da diese die Aufgaben, die Zusammensetzung der EU-Institutionen sowie die Wahl ihrer Amtsträger rechtlich festlegen. Da sich jedoch nicht selten eine Kluft zwischen dem Text der geschriebenen Vertragsartikel und der tatsächlich gelebten Praxis identifizieren lässt, gilt es ebenso zu erfassen, wie die Institutionen die in den Artikeln festgehaltenen Aufgaben und Funktionen mit Leben ausfüllen. Das Verhältnis der Institutionen zueinander ist dynamisch, da es sich durch die Praxis der Zusammenarbeit ebenso wie durch Revisionen der EU-Verträge verändert (vgl. Jacqué 2004: 383).

Die interinstitutionellen Beziehungen zwischen dem Europäischem Rat und der Kommission sind von besonderem Interesse (vgl. Höing/Wessels 2013). Denn der Europäische Rat führt zunehmend Aufgaben aus, die in einer traditionellen Sichtweise eher in den Kompetenzbereich der oftmals als „Regierung“ der EU bezeichneten Kommission fallen. Wie hier argumentiert wird, besitzt die Kommission zwar auch weiterhin zumindest formell das alleinige Recht zur Initiative von Gesetzen, sie handelt bei ihren Vorschlägen jedoch auch weiterhin in vielen Fällen nach Vorgaben des Europäischen Rats.

Hier soll auch auf das Begriffspaar „supranational“ vs. „intergouvernemental“ zurückgegriffen werden, welches klassischerweise zur Charakterisierung der EU Institutionen herangezogen wird. So wird die Kommission meist als die „europäischste“ der EU-Institutionen beschrieben, denn sie soll ohne Weisungen seitens der nationalen Regierungen handeln. Damit steht sie „über“ der nationalstaatlichen Ebene und wird ebenso wie das Europäische Parlament zu den supranationalen Institutionen gezählt. Anderes gilt für die intergouvernemental ausgerichteten Institutionen im EU-System, also für den Rat und den Europäischen Rat. Diese beiden Organe sind durch die Zusammenarbeit von nationalen Regierungen gekennzeichnet und dienen damit der Interessenvertretung der Mitgliedstaaten.

2. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat kann in zweierlei Hinsicht als Schlüsselinstitution im politischen System der EU bezeichnet werden. Einerseits prägt er maßgeblich sowohl die Politikinhalte als auch das politische System der EU selbst. Gleichzeitig – und dadurch bedingt – kann die Institution der Staats- und Re-

gierungschefs als „Schlüssel" zum Verständnis der gesamten EU-Architektur und der Machtbeziehungen ihrer Institutionen genutzt werden.

Der Europäische Rat ist eine vergleichsweise junge Institution im politischen System der Europäischen Union. Zwar wurde er bereits vor etwa 40 Jahren gegründet, jedoch existierte er zunächst für mehrere Jahrzehnte lediglich als informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs der jeweiligen Mitgliedstaaten. Damit blieb er außerhalb des offiziellen Institutionengefüges der Europäischen Gemeinschaft (EG). Erst mit dem Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat, wurde er auch formell als EU-Organ in den „institutionellen Rahmen" (Art. 13 EUV) integriert. Damit wurde neben dem Rat, in dem die MinisterInnen vertreten sind, eine weitere intergouvernementale Institution formal in die Liste der „ordentlichen" EU Institutionen aufgenommen.

Eine zweite wichtige Neuerung mit dem Vertrag von Lissabon, welche zur Stärkung der Rolle des Europäischen Rats beigetragen hat, ist die Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten für den Europäischen Rat. Er ist unter anderem für die Sitzungsleitung zuständig, „führt den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rats und gibt ihnen Impulse" (Art. 15(6) EUV). Als erster Amtsinhaber wurde der frühere belgische Ministerpräsident Herman Van Rompuy gewählt. Das zuvor etablierte System der halbjährlich rotierenden Präsidentschaften hatte sich aus mehreren Gründen als mangelhaft erwiesen. Durch diese Neuerung erhofften sich die Vertragsparteien unter anderem mehr Kontinuität in der Arbeit des Europäischen Rats und eine Auflösung der Spannung zwischen europäischen und nationalen Führungsaufgaben. Ein weiterer Punkt im Aufgabenkatalog des Präsidenten ist die Vertretung der Union nach außen, die er „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik" (Art. 15(6) EUV) wahrnimmt. Auch übt der Präsident eine Rolle als Sprecher des Europäischen Rats aus.

Anders als im Falle des Präsidenten der Kommission, den das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rats wählt, wird der Präsident des Europäischen Rats durch die Staats- und Regierungschefs gewählt. An seiner Wahl ist also keine supranationale Institution beteiligt. Andererseits sind seine Einflussmöglichkeiten begrenzt, da er lediglich für zweieinhalb Jahre gewählt wird und nur einmal wiedergewählt werden kann. Diese Regelung kann als ein Versuch der Staats- und Regierungschefs interpretiert werden, von Anfang an eine gänzlich autonome Rolle des Präsidenten zu verhindern.

An den Sitzungen des Europäischen Rats nimmt neben dem Präsidenten und den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auch der Kommissionspräsident teil. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, ein Amt welches ebenso seit 2009 besteht, nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rats teil (Art. 15(2) EUV).

Steckbrief Europäischer Rat

Europäischer Rat	
Aufgaben	– Orientierung, Leitliniengebung und Lenkung – Konstitutioneller Architekt, Erweiterung – Wahl- und Beschlussinstanz – „Letztentscheidungsinstanz“ – „Krisenmanager“ – Internationaler Akteur – Wirtschaftspolitische Koordinierung
Aufbau	– Vorsitz: hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rats (seit 2009) – Mindestens 2 Treffen pro Jahr, de facto häufiger
Zusammensetzung	– Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten – Präsident des Europäischen Rats – Präsident der Kommission – Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (seit 2009)

Jean Monnet Lehrstuhl Universität Köln 2013

Aufgaben: Orientierung, Leitliniengebung und Lenkung

Artikel 15(1) des EU-Vertrags beschreibt die offizielle Hauptaufgabe dieses Schlüsselorgans: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür fest.“ Im Folgenden sollen auch die weiteren sich in der Praxis manifestierenden Aufgaben- und Tätigkeitsfelder skizziert werden (vgl. Wessels/Schäfer, D. 2014, Wessels/Schäfer, M. 2014). Dies ermöglicht es, die weit über den Vertragstext hinausgehende Rolle dieser Schlüsselinstitution zu verdeutlichen.

Bereits seit seiner Gründung 1974 hat der Europäische Rat als „konstitutioneller Architekt“ das politische System der EU maßgeblich geprägt. So haben die Staats- und Regierungschefs in „ihrer“ Institution über die Revisionen der EU-Verträge entschieden. Auch den Vertrag von Lissabon, welcher 2009 in Kraft trat, unterzeichneten die höchsten nationalen VertreterInnen als „Herren der Verträge“ (Bundesverfassungsgericht 1993). Abgesehen davon hat der Europäische Rat eine tragende Rolle in den Erweiterungsrunden eingenommen. Es waren zum Beispiel die Staats- und Regierungschefs, die 2002 auf dem Kopenhagener Gipfel den (erfolgreichen) Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit den zehn Kandidatenstaaten beschlossen, die 2004 beigetreten sind.

Als Wahlinstanz ist diese Institution ebenso von Bedeutung. Dies umfasst nicht nur die Wahl des eigenen Präsidenten, sondern auch den Vorschlag zur Wahl des Kommissionspräsidenten, die Ernennung der Kommission nach der Wahl durch das Parlament, die Ernennung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Wahl des Präsidenten sowie der Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank.

Eine weitere zentrale Funktion dieses Schlüsselorgans ist die einer „Letztentscheidungsinstanz“. Nicht selten müssen die höchsten nationalen Vertre-

terInnen strittige Fragen in ihrer Institution verhandeln, da im Rat keine Einigung erzielt werden konnte.

Der Europäische Rat erfüllt überdies die Aufgabe eines Krisenmanagers, indem er im Falle von Krisen und Konflikten die Leitlinien der europäischen Politik vorgibt: In Zeiten von internen und externen Krisen suchen die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene im Europäischen Rat nach gemeinsamen Strategien und Lösungen. Allerdings ist die Erfolgsbilanz gemischt, wie die vergeblichen Bemühungen um eine gemeinsame europäische Linie im Falle der Frage der US-geführten militärischen Intervention im Irak im Jahr 2003 oder in der Libyen Krise 2011 zeigen.

De facto behandeln die Mitglieder des Europäischen Rats in ihren Sitzungen eine Vielzahl an Themen, wie sich nicht zuletzt an den Punkten ihrer Schlussfolgerungen ablesen lässt. So bearbeiten sie ein Spektrum an Politikfeldern, welches in seiner Breite dem Programm der Regierung eines Nationalstaates ähnelt. Es umfasst Bereiche wie Wirtschaft und Finanzen, Währung, Beschäftigung und soziale Fragen ebenso wie Innen- und Justizpolitik, Umwelt und Klima sowie den Bereich der Außenpolitik. Die staatsähnliche Agenda zeugt auch davon, dass diese Schlüsselinstitution das Handeln der anderen EU-Institutionen in zahlreichen Politikfeldern mitzubestimmen sucht (vgl. Wessels/Schäfer, M. 2014).

In den Vertragsartikeln werden dem Einflussbereich des Europäischen Rats jedoch auch Grenzen gesetzt. So wurde in Artikel 15(1) EUV ein Zusatz eingefügt, laut dem dieser ausdrücklich nicht „gesetzgeberisch" tätig werden soll. Hieraus lässt sich eine bereits zur Zeit der Gründung der Institution verbreitete Befürchtung ablesen: BefürworterInnen einer starken Kommission, bzw. einer supranationalen Ausrichtung der EU Architektur, versuchen zu verhindern, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten das Initiativmonopol der Kommission im Gesetzgebungsprozess untergraben.

Die Führungsrolle des Europäischen Rats: „Vergipfelung" oder „Unionsmethode"?

Ein viel diskutierter Aspekt ist die Legitimität, die einer möglichen Führungsrolle des Europäischen Rats zugrunde liegt oder die – je nach Perspektive – fehlt. Die Mitglieder des Europäischen Rats sind insofern berechtigt, Entscheidungen auf EU-Ebene zu treffen, als sie jeweils durch nationale Wahlen – entweder durch die BürgerInnen oder durch das Parlament – in den Mitgliedstaaten ins Amt gekommen sind. Als höchste VertreterInnen ihres Mitgliedstaats fühlen sie sich demnach legitimiert, im Europäischen Rat die Leitlinien der europäischen Politik zu bestimmen. Gleichzeitig garantiert eine einflussreiche Rolle des Europäischen Rats auch, dass die Mitgliedstaaten über die Mitgliedschaft in diesem Organ ihren Einfluss auf die europäische Politik in Grundsatz- und in Alltagsfragen behalten.

Der Europäische Rat wird also nicht – wie im Falle einer Exekutive in parlamentarischen Demokratien – durch ein Parlament gewählt bzw. gestürzt. Ihm fehlt darum die direkte demokratische Legitimation durch die BürgerInnen der EU. Die zentrale Rolle des Europäischen Rats im Krisenmanagement seit 2008 und seine Stärkung durch den Vertrag von Lissabon werden mit dieser Begründung zum Teil heftig kritisiert. So betonte der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, bei seiner Antrittsrede im Januar 2012, dass „die Vergipfelung, die Inflation von und Fixierung auf die Treffen der Regierungschefs […] das einzig direkt gewählte Organ der Gemeinschaft, das Europäische Parlament von den Entscheidungsprozessen in der EU weitgehend aus[schließt]" (Schulz 2012). Diese Kritik übte er in seiner Rede auch in Bezug auf Verträge, welche die Staats- und Regierungschefs außerhalb der Unionsverträge abschließen. Denn dadurch sieht sich das EP in einer marginalisierten Position. „Das Ergebnis einer parlamentarisch unzureichend legitimierten Politik wird von den Bürgern als Diktat aus Brüssel empfunden", so Schulz (ibid.).

Aus einer anderen Richtung argumentierend, äußerte sich Angela Merkel in einer Rede vor dem Europakolleg in Brüssel zu ihrer Vision eines starken Europas. Den von ihr als „Unionsmethode" bezeichneten Ansatz der institutionellen Zusammenarbeit beschreibt sie als „abgestimmtes solidarisches Handeln", wo „jeder in seiner Zuständigkeit" und „alle für das gleiche Ziel" (Merkel 2011) zusammenarbeiteten. Eine genaue Definition dieser Methode, die sie von der Gemeinschaftsmethode abgrenzte, blieb sie zwar schuldig, doch interpretierte ein Großteil der Öffentlichkeit diese Aussage in einer Weise, dass der Europäische Rat gegenüber dem Parlament und der Kommission eine wichtigere Rolle einnehmen solle als dies von der supranationalen „Schule" vorgesehen oder erwünscht ist.

3. ... und die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist eine einzigartige und viel diskutierte Institution. Ursprünglich als Hohe Behörde im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gegründet, wird sie zumeist als „Hüterin der Verträge", als „Exekutive" oder auch als „Motor der Integration" bezeichnet.

Im allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter der Kommission das Kollegium der KommissarInnen. Hier schlägt jeder der 28 Mitgliedstaaten ein Mitglied vor, welches mit seiner Arbeit ein fachliches Ressort abdeckt und über ein eigenes Kabinett aus den engsten MitarbeiterInnen verfügt. Geführt wird dieses Kollegium durch den Kommissionspräsidenten, derzeit José Manuel Barroso. Die Hohe Vertreterin der Union für die Außen-und Sicherheitspolitik, derzeit Catherine Ashton, fungiert gleichzeitig als Vize-Präsidentin der Kommission. Abgesehen von diesem Kollegium sind jedoch in den mehr als 40 nach Sachbereichen aufgeteilten Generaldirektionen und Diensten etwa 23.000 Angestellte beschäftigt.

Steckbrief Europäische Kommission

Europäische Kommission	
Aufgaben	– „Motor der Integration“ – Exekutive – Außenvertretung – Überwachung wirtschaftspolitischer Koordinierung – „Hüterin der Verträge“
Aufbau	– Kabinette – Generaldirektionen und gemeinsame Dienste – Generalsekretariat
Wahl	– Ein Mitglied pro Mitgliedstaat – Nominierung des Präsidenten durch den Europäischen Rat – Wahl des Präsidenten und des Kollegiums für 5 Jahre durch Rat und Europäisches Parlament – Abwahl der Kommission durch Misstrauensvotum des EP

Quelle: Jean Monnet Lehrstuhl Universität Köln 2013

Aufgaben: „Motor der Integration“ und „Hüterin der Verträge“

Artikel 17 des EU-Vertrags regelt den Aufgabenbereich der Kommission. Sie besitzt als „Motor der Integration“ nicht nur das Initiativmonopol für Legislativvorschläge, sondern hat darüber hinaus einen ausgesprochen breiten Aufgabenbereich und ist in allen Phasen des politischen Prozesses beteiligt (vgl. Hofmann 2014). Die Kommission führt den Haushaltsplan der EU aus und ist für die Verwaltung der Programme zuständig. „Sie übt nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus“ (Art.17 (1) EUV).

Der Aufgabenkatalog der Kommission umfasst auch die Außenvertretung der Union in Bereichen außerhalb der traditionellen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Kommission ist maßgeblich an Verhandlungen mit Drittstaaten beteiligt – wie zum Beispiel im Falle der Europäischen Nachbarschaftspolitik – und hat eine zentrale Rolle bei Beitrittsverhandlungen. Die Kommission bzw. ihr Präsident teilt sich also mit dem Präsidenten des Europäischen Rates die Aufgabe des „Gesichts nach außen“ und auch mit der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Als „Hüterin der Verträge“ sorgt die Kommission letztendlich „für die Anwendung der Verträge sowie der von den Organen kraft der Verträge erlassenen Maßnahmen“ und „überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs der Europäischen Union“ (Art.17(1) EUV) und in verstärktem Maße überwacht sie auch die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik.

4. Die Kommission als „Beauftragte" oder als „Prinzipal" des Europäischen Rats?

Bei der Analyse des institutionellen Gleichgewichts ist die Wirkung, welche der Europäische Rat auf die relative Position der Europäischen Kommission und ihre Präsidenten ausübt, von besonderem Interesse. Hier wird das Verhältnis zwischen diesen beiden Institutionen aus zwei Perspektiven beleuchtet (vgl. Höing/Wessels 2013, Wessels 2014). Eine intergouvernementale und eine supranationale Sichtweise werden zur Vertiefung der Debatte bewusst als Gegensatzpaar diskutiert. Bei einer Berücksichtigung der zahlreichen Facetten der Praxis der institutionellen Zusammenarbeit wird deutlich, dass beide Perspektiven zwar bestimmte Dynamiken erklären können, jedoch kein vollständiges Bild der institutionellen Beziehungen liefern. Aus unserer Sicht ist das Verhältnis zunehmend durch eine unübersichtliche Fusion der Verantwortlichkeiten gekennzeichnet.

Die intergouvernementale Sichtweise

Die herkömmliche Auffassung beschreibt die Beziehung zwischen der Kommission und dem Europäischen Rat dahingehend, dass der Europäische Rat als intergouvernementale Institution par excellence einen Niedergang der genuin supranationalen Kommission befördert hat. Dementsprechend lässt sich in Anlehnung an den in den Sozialwissenschaften prominenten Principal-Agent-Ansatz (vgl. zum Begriff Kassim/Menon 2003) argumentieren, dass die Kommission als „Agentin" bzw. als Beauftragte des Europäischen Rats handelt. Es ist aus dieser Sicht die Aufgabe der Kommission als „Sekretariat" die funktionale Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rats zu leisten sowie die technische und bürokratische Implementierung seiner Entscheidungen sicherzustellen.

Auch wenn das formelle Recht zur Initiative von EU-Gesetzen bei der Kommission verbleibt, geht aus dieser Perspektive der Impetus hierfür jedoch in erster Linie von den nationalen Regierungsspitzen aus. Diese Dynamik verringert de facto den Einflussbereich der Kommission. Ein Indikator, der diese Einschätzung unterstützt, sind Formulierungen, die sich in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats finden. Diese enthalten oftmals Aufforderungen an die Kommission zu bestimmten Initiativen, welche auch in aller Regel von der Kommission berücksichtigt werden (vgl. z.B. Hofmann 2014).

In dieser Interpretation fällt dem Kommissionspräsidenten lediglich die Aufgabe zu, den nationalen RegierungsvertreterInnen zu „dienen". Auch wenn er seit der Gründung des Europäischen Rats Mitglied in der Runde der Staats- und Regierungschefs ist, genießt er auch mit den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon weiterhin kein Stimmrecht (Art. 235(1) EUV). Der Vertrag dokumentiert also den untergeordneten Status des Kommissionspräsidenten im Vergleich zu den anderen Mitgliedern des Europäischen Rats.

Mit der Einführung des hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats verliert der Kommissionspräsident außerdem an Einflussmöglichkeiten, da die Rolle als Vermittler in Konflikten zwischen den Staats- und Regierungschefs noch nachhaltiger dem Präsidenten des Europäischen Rats zufällt. Auch was die Vorbereitung von Vereinbarungen oder Kompromissen angeht, übernimmt dies der von den Staats-und Regierungschefs gewählte Präsident. Zudem wählten die Mitglieder des Europäischen Rates 2012 ihren Präsidenten Van Rompuy als Vorsitzenden einer Task Force, welche Lösungsvorschläge für die ökonomische Krise erarbeiten sollte. In früheren Zeiten wurden ähnliche Aufgaben dem Kommissionspräsidenten zugesprochen. Diese intergouvernementale Interpretation der interinstitutionellen Beziehungen scheint durch die wachsende Bedeutung der Gipfel der Staats- und Regierungschefs während der Krise seit 2008 zumindest teilweise bestätigt zu werden.

Die supranationale Sichtweise

Eine andere, konträre Sichtweise stellt die Kommission ins Zentrum der instutionellen Architektur der EU: hier fungiert die Kommission als Prinzipal – also als Auftraggeberin – gegenüber dem Europäischen Rat. Diese zunächst weniger plausibel und realitätsnah erscheinende Perspektive unterstellt, dass die Kommission bzw. insbesondere ihr Präsident den Europäischen Rat handlungstaktisch geschickt nutzt, um die eigenen Präferenzen durchzusetzen.

Laut dieser Argumentationslinie kann die Kommission den Europäischen Rat als intergouvernementale Institution instrumentalisieren, um die eigenen, oftmals weit reichenden Initiativen und Zielsetzungen zu legitimieren und damit auch die Ausrichtung der institutionellen Architektur zu prägen. So bietet dieser „Umweg" über die Institution der Staats- und Regierungschefs der Kommission eine Möglichkeit, den Rat als Beschlussinstanz, welcher der Umsetzung ihrer Vorhaben im Wege stehen kann, zu umgehen. Die Kommission implementiert in diesem Falle zwar die Leitlinien und Entscheidungen des Europäischen Rats, doch tut sie dies in erster Linie, um ihre eigene Agenda durchzusetzen. Sie übt also über den Europäischen Rat Druck auf die nationalen MinisterInnen aus, damit diese ihre ehrgeizigen Vorschläge akzeptieren (vgl. Eggermont 2012: 97).

Der Kommissionspräsident zieht aus dieser Sicht aus seiner Mitgliedschaft im Europäischen Rat den Vorteil, dass er die nationalen Führungspersönlichkeiten davon überzeugen kann, dass bestimmte dringende Probleme die Ausweitung und Aufrüstung der EU-Agenda erfordern. Mit einer solchen Dynamik wiederum gehen eine stärker supranational ausgerichtete Orientierung der EU-Architektur und damit eine gestärkte Rolle der Kommission und ihres Präsidenten einher. Insbesondere unter dem Druck, zügig Entscheidungen treffen zu müssen, wie dies unter den Bedingungen der Eurokrise der

Fall ist, ist es aus dieser Argumentation heraus außerdem möglich, dass die Staats- und Regierungschefs – zum Vorteil der Kommission – die Konsequenzen ihrer Entscheidungen nicht in ihrer ganzen Tragweite erkennen und somit, nicht unbedingt immer bewusst, zu einer supranationaleren Ausrichtung ihrer Politik beitragen. Eine ähnliche Interpretation der wachsenden Rolle der Europäischen Kommission teilte die ehemalige britische Ministerpräsidentin Margaret Thatcher. Zumindest sprach sie von einer „schleichenden Expansion [der] Autorität" der Kommission und von einem „Drehen und Wenden der Intentionen des Europäischen Rats zu ihren Gunsten" (Thatcher 1993: 743, eigene Übersetzung).

Es mag kaum überraschen, dass sich in der Praxis der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rat und der Kommission Tendenzen erkennen lassen, die eine weniger polarisierende Auslegung der interinstitutionellen Zusammenarbeit nahelegen, als sie in der Diskussion dieser beiden konträren Perspektiven zunächst suggeriert wird.

Einige vertragliche Vorschriften aus dem Vertrag von Lissabon unterstützen in der Tat die Interpretation, dass die Kommission Macht verloren hat – insbesondere im Vergleich zu dem aus der Vertragsänderung gestärkt hervorgehenden Europäischen Rat aber auch im Vergleich zum Europäischen Parlament, welches ebenso einen Zugewinn an Kompetenzen verzeichnen kann. Verstärkt wird dies durch die besonderen Bedingungen, die seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise vorherrschen. So könnte man argumentieren, dass die Staats- und Regierungschefs sowohl die EU als auch „ihren" Europäischen Rat unter diesen Bedingungen in größerer Intensität als Forum zur politischen Koordinierung nutzen. Das verringert wiederum den Spielraum für die Kommission und ihren Präsidenten zur Einflussnahme auf die Agenda.

Eine rein intergouvernementale Interpretation der Praxis der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rat und der Kommission, die den Europäischen Rat als alleinigen „Gewinner" im Ringen um die Entscheidungsmacht sieht, bildet jedoch die Realität zu undifferenziert ab. Denn im Zuge des Krisenmanagements seit Beginn der Krise wurde der Kompetenzbereich der Kommission nicht zuletzt durch den Europäischen Rat ausgeweitet. So wurde die Kommission vor allem in ihrer Kontrollfunktion gestärkt. Ein Beispiel hierfür ist die vorgesehene Rolle der supranationalen Institution bezüglich des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, der meist als Fiskalpakt bezeichnet wird. Dieser völkerrechtliche Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten soll die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten vorantreiben und die wirtschaftspolitische Koordinierung verstärken. Er sieht vor, dass die Kommission die Umsetzung der sogenannten Schuldenbremse in den teilnehmenden EU-Staaten überwacht und räumt ihr damit eine zentrale Rolle im Bereich der wirtschaftspolitischen Überwachung und Harmonisierung ein.

Um die Einhaltung der gemeinsam getroffenen Vereinbarungen durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, haben die Staats- und Regierungschefs also

die Rolle der Kommission als „Hüterin" der EU-Entscheidungen ausgeweitet. Aus dieser Sicht hat die Kommission zwar in Bezug auf das Initiativmonopol an Macht verloren, hat aber im Gegenzug Kompetenzen bei Aufsicht und Kontrolle gewonnen. Hinzu kommt, dass die „Herren der Verträge" die supranationale Kommission auch in den Verträgen in bestimmten Bereichen nationaler Souveränität, so bei Themen der Innen- und Justizpolitik, gestärkt haben.

Die Fusions-Perspektive

Der Europäische Rat ist aus dieser Sicht der Motor einer Entwicklung auf der horizontalen Ebene der EU-Institutionen, die als „Fusion" von Kompetenzen bezeichnet werden kann (vgl. für eine ausführliche Diskussion Höing/Wessels 2013). Dementsprechend dient die EU-Ebene und damit auch die supranationale Kommission den Mitgliedstaaten weiterhin zur Umsetzung ihrer Präferenzen. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben dabei erkannt, dass eine Vielzahl an Problemen und externen Herausforderungen sich auf der nationalen Ebene allein nicht (mehr) effizient lösen lässt. Ohne dass die Regierungen ihre nationale Souveränität aufgeben, unterstützt die Kommission sowohl in der Vorbereitungsphase von Vorhaben als auch in der Umsetzung und Überwachung die Arbeit des Europäischen Rates. Außerdem bleibt die Institution der Staats- und Regierungschefs weiterhin eine wichtige Arena für die Kommission und ihren Präsidenten, um die eigenen Positionen auf die EU-Agenda zu bringen. Somit ist sie weniger als Prinzipal oder als Agentin des Europäischen Rats zu bezeichnen. Vielmehr können die institutionellen Beziehungen in zentralen Bereichen als verknüpft charakterisiert werden.

5. Fazit: ein komplexes Miteinander

Die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts in Bezug auf die hier untersuchten EU-Institutionen Europäischer Rat und Kommissionzeigt weist somit eine gemischte Bilanz auf. Die anfangs gestellte Frage, wer denn in der institutionellen Architektur der EU „regiert", lässt sich mit einer simplen Erwiderung, dass dies entweder der Europäische Rat oder die Kommission sei, nicht ausreichend und befriedigend beantworten.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde der Europäische Rat eindeutig gestärkt, nicht zuletzt weil er seither durch einen hauptamtlichen Präsidenten gelenkt wird. Außerdem hat der Europäische Rat vor allem in Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise seine Funktionen und Aktivitäten zu Lasten des Europäischen Parlaments und der Kommission ausgedehnt. Die Staats- und Regierungschefs haben jedoch gleichzeitig in Vertragsrevisionen und darüber hinaus die Kompetenzen der supranationalen Institutionen ausgeweitet.

Dieses Nebeneinander verschiedener Tendenzen erscheint auf den ersten Blick paradox, lässt sich jedoch, wie hier argumentiert wird, durch die Fusionsthese erklären. Durch den parallelen Ausbau der eigenen Rolle und derjenigen der supranationalen Organe hat der Europäische Rat demnach eine Fusion von Verantwortlichkeiten innerhalb der EU-Architektur vorangetrieben. Die intergouvernementale Institution der Staats- und Regierungschefs trägt nachhaltig zu diesem Prozess der horizontalen Fusion bei, im Zuge dessen zentrale Aufgaben, wie im Bereich der wirtschaftspolitischen Koordinierung, zunehmend gemeinsam ausgeübt werden.

Literatur

Bundesverfassungsgericht (1993): Urteil vom 12. Oktober 1993. BVerfGE 89, 155, 190, „Maastricht".

CEPS, EGMONT and EPC (2010): The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations. Online unter: http://www.ceps.be/book/treaty-lisbon-second-look-institutional-innovations (letzter Zugriff: 15/11/2013).

Eggermont, F. (2012): The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union. Consequences for the European Integration Process. Intersentia.

Höing O./Wessels, W. (2013): The European Commission's position in the post-Lisbon institutional balance: Secretariat or Partner to the European Council, in: Chang, M./ Monar, J. (Hg.) The European Commission in the Post-Lisbon Era of Crises. Between Political Leadership and Policy Management. Peter Lang, S. 123-146.

Hofmann, A. (2014): Die Kommission. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 13. Aufl., Nomos.

Hofmann, A./Wessels, W. (2008): Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: Integration 1/2008, S. 20-30.

Jacqué, J. (2004): The Principle of institutional balance, Common Market Law Review, 41, 2004, S. 383-391.

Kassim, H./Menon, A. (2003): 'The Principal-Agent Approach and the Study of the EU: Promise Unfulfilled?', Journal of European Public Policy, 10(1), S. 121-139.

Merkel, A. (2011) Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, Brügge, 2. November 2011. Online unter: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html (letzter Zugriff 15/11/13).

Monar, J. (2011) The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon. Online unter: http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecsa10/monarb_en.pdf (Letzter Zugriff: 15/11/2013).

Schulz, M. (2012): Antrittsrede von Martin Schulz nach seiner Wahl zum Präsidenten des Europäischen Parlaments, Strasbourg 12/01/2012. Online unter: http://www.europarl.europa.eu/the-president/de/press/press_release_speeches/speeches/sp-2012/sp-2012-january/pdf/inaugural-speech-by-martin-schulz-following-his-election-as-president-of-the-european-parliament (letzter Zugriff: 15/11/13).

Wessels, W. (2014): The European Council. Palgrave Macmillan (im Erscheinen).

Wessels, W./Schäfer, D. (2014): Europäischer Rat. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Nomos, S. 60-80.
Wessels, W. /Schäfer, M. (2014): Der Europäische Rat. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 13. Aufl., Nomos.

[Anm.: Bei den weiteren 2014 erscheinenden Werken sind keine Seitenzahlen zum derzeitigen Zeitpunkt bekannt.]