

# Die politischen Organe

**Philipp Dann**

I. Einleitung und Zielsetzung .....	335
II. Die Organe im rechtswissenschaftlichen Diskurs – ein Rückblick .....	337
1. Rat, Kommission und die Anfänge der Forschung zu den Organen .....	337
2. Das Europäische Parlament: Lieblingsobjekt deutscher Gemeinschaftsrechtler ..	340
3. Institutionenforschung seit den 1990er Jahren .....	341
III. Exekutivföderalismus als konzeptioneller Rahmen .....	343
IV. Die institutionelle Ordnung .....	346
1. Der Rat .....	346
2. Das Europäische Parlament .....	354
3. Die Europäische Kommission .....	363
4. Der Europäische Rat .....	370
V. Legitimation des institutionellen Systems .....	378
1. Das Dilemma der nationalen Parlamente .....	378
2. Das Europäische Parlament und die Grenzen seiner Repräsentationsfunktion ..	382
3. Schlussfolgerung und Vorschlag: eine semi-parlamentarische Demokratie .....	384
VI. Zusammenfassung und Ausblick .....	386

## I. Einleitung und Zielsetzung

Die Konstante im institutionellen System der Europäischen Union ist sein Wandel. Wesentliche Elemente, die heute den Kern dieses Systems ausmachen, existierten zu Beginn der europäischen Integration noch nicht. Der Europäische Rat oder das Europäische Parlament, um zwei Beispiele zu nennen, sind heute zentrale Organe, obwohl ersterer in den Römischen Verträgen nicht einmal erwähnt wird und sich die Rolle des Parlaments dramatisch verändert hat. Angesichts solchen Wandels könnte man annehmen, das institutionelle System sei weiterhin im Fluss, noch nicht recht ausgereift – und daher nur schwerlich einer kohärenten Interpretation zugänglich.

Es ist jedoch auch eine andere Sichtweise denkbar. Das institutionelle System der EU und seine Wandlungen können auch als bloße Variationen eines im Grunde konstanten Themas betrachtet werden, als Komposition inspiriert von einer Melodie, wenngleich intoniert in unterschiedlichen Tonarten und Tempi. Dies ist Sichtweise und These des vorliegenden Beitrags. Er analysiert die Organverfassung der EU unter der Prämisse, dass sie von einer grundlegenden und weitgehend unveränderten Struktur geformt wird. Diese Struktur prägt Aufbau und Aufgaben der einzelnen Organe, ihr interinstitutionelles Zusammenspiel und bringt zugleich inhä-

rente und daher stets wiederkehrende Probleme mit sich. Diese Struktur, die die Organe bei allem Wandel prägt, sei hier als Exekutivföderalismus bezeichnet und damit auf den spezifischen Mehrebenencharakter der EU und seiner Bedeutung für die Organverfassung verwiesen.

Der Beitrag untersucht die politischen Organe der EU in dreifacher Blickrichtung. Zunächst rekapituliert er die bisherige wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Organen und versucht einzufangen, wie unser gegenwärtiges Verständnis der Organverfassung geformt worden ist (II.). Auf dieser Grundlage wird die zweite Blickrichtung eingenommen und die heutige Organverfassung der Union analysiert. Die einzelnen Organe sowie ihr Zusammenspiel sollen dargestellt und innerhalb eines einheitlichen begrifflichen und konzeptionellen Rahmens verständlich gemacht werden. Dieser Rahmen, die Struktur des Exekutivföderalismus, wird daher als erstes vorgestellt (III.). Der nächste Teil des Beitrags, der die Organe im Einzelnen analysiert (IV.), beginnt mit dem Rat (1.). Sodann werden die anderen Organe beschrieben, wie sie ihre Aufgaben „im Bann“ der institutionellen Dynamik wahrnehmen, die sich aus der Struktur des Exekutivföderalismus ergibt: das Europäische Parlament (2.), die Kommission (3.) und schließlich der Europäische Rat (4.) Die Analyse der gegenwärtigen Rechtslage schließt mit Überlegungen zu der zentralen Herausforderung an die Organverfassung: der Frage der Legitimation (V.). Skizziert wird die duale Struktur parlamentarischer Demokratie in der EU und ihre Probleme, und es wird ein Begriff zur Kennzeichnung dieses spezifisch europäischen Organisations- und Legitimationsgefüges vorgeschlagen: der Begriff der semi-parlamentarischen Demokratie.

Der Beitrag schließt mit einer dritten Blickrichtung, nämlich einigen kurzen Überlegungen zur möglichen Entwicklung der institutionellen Ordnung, wie sie sich mit dem Lissabonner Vertrag abzeichnet. Obwohl die wesentlichen Neuerungen dieses Vertrags im Laufe des Beitrags jeweils bei der Analyse der einzelnen Organe reflektiert werden, soll zuletzt sein Effekt auf die Institutionenordnung insgesamt resümiert werden (VI.).

Zunächst seien jedoch kurz Begriffe und Grenzen dieses Beitrags geklärt. Der Begriff „Organe“ bezeichnet hier die Hauptorgane der Europäischen Union, wie sie in Art. 7 EG und Art. 5 EU genannt werden.<sup>1</sup> Der Beitrag wird jedoch nicht alle Organe behandeln. Er beschränkt sich auf die *politischen* Organe, also die Organe, die am regulären Prozess der politischen Entscheidungsfindung und Rechtsetzung beteiligt sind. Deshalb werden hier weder der Rechnungshof noch der Europäische Gerichtshof (EuGH) behandelt werden.<sup>2</sup> Sicherlich ließe sich argumentieren, dass jedenfalls der EuGH *auch* ein politisches Organ sei. Er dient als Verfassungsgericht

<sup>1</sup> Die Begriffe „Organ“ und „Institution“ werden in diesem Text, in Anlehnung an die französische und die englische Fassung der Verträge, synonym verwendet.

<sup>2</sup> Art. 13 EUV-Liss. wird, sollte der Lissabonner Vertrag in Kraft treten, die Liste der Hauptorgane der Union erweitern und zusätzlich den Europäischen Rat und die Europäische Zentralbank nennen. Als politisches Organ wird hier lediglich der Europäische Rat angesehen und behandelt, die EZB dagegen nicht.

und seine Rechtsprechung setzt maßgebliche Eckpunkte des politischen Prozesses. Nichtsdestotrotz zählt der EuGH nicht zu den Organen, die am regulären politischen Prozess teilnehmen. Die Ernennung seiner Mitglieder, seine Hauptaufgabe und schließlich sein Selbstverständnis unterscheiden sich stark von Institutionen, die aus politischem Wettbewerb und Wahlen hervorgehen und selbst initiiierend Politik betreiben.<sup>3</sup>

## II. Die Organe im rechtswissenschaftlichen Diskurs – ein Rückblick

Die Beiträge des vorliegenden Bandes widmen sich nicht nur dem gegenwärtigen Verfassungsrecht der EU, sondern möchten zugleich aufzeigen, wie sich das Verständnis dieses Rechts herausgebildet hat.<sup>4</sup> Aus diesem Grund ist ein Rückblick auf die Forschungsgeschichte zu den Institutionen sinnvoll. Allerdings bedarf die Durchsicht der bisherigen Literatur zu den europäischen Organen besonderer Sorgfalt. Eine erste Suche nach Studien zu den Gemeinschaftsorganen mag zunächst (scheinbar) enttäuschende Ergebnisse produzieren. Eine Monographie, die sich ausschließlich der Kommission als dem wohl originellsten Teil der neuen Institutionenordnung widmet, erschien erstmals 1980.<sup>5</sup> Lediglich der Rat, immerhin das mächtigste Organ der neuen Gemeinschaft, fand schon in den 1960er Jahren monographische Beachtung.<sup>6</sup>

Dieser erste Blick täuscht jedoch. Es ist vielmehr typisch für die deutsche, und vielleicht generell für die rechtswissenschaftliche Herangehensweise an politische Organe und das Organisationsrecht, diese weniger direkt als vielmehr durch die Brille von Rechtsprinzipien und Verfahrensrecht zu analysieren. Im europäischen Zusammenhang bildeten vor allem Gewaltenteilung und Demokratieprinzip Ausgangspunkte für rechtswissenschaftliche Untersuchungen der supranationalen Organisationsverfassung. Auch das Verfahrensrecht der Organe hat die deutsche Rechtswissenschaft intensiver beschäftigt als Gesamtdarstellungen einzelner Organe. Diese Herangehensweise zeigte sich zunächst mit Blick auf Rat und Kommission.

### 1. Rat, Kommission und die Anfänge der Forschung zu den Organen

Die Forschung zu den neuen europäischen Organen entspann sich in den 1950er Jahren vor allem an der Diskussion von Prinzipien. Der Plan zur Gründung einer

<sup>3</sup> Zum EuGH F. C. Mayer und J. Bast, beide in diesem Band.

<sup>4</sup> Zum Begriff des europäischen Verfassungsrechts siehe C. Möllers, in diesem Band, S. 271 ff.; zu seinen Methoden P. Dann, Überlegungen zu einer Methodik des europäischen Verfassungsrechts, in: Y. Becker u.a. (Hrsg.), Die Europäische Verfassung – Verfassungen in Europa, 2005, S. 161.

<sup>5</sup> H. Schmitt von Sydow, Die Organe der erweiterten Gemeinschaft – die Kommission, 1980.

<sup>6</sup> K. H. Friauf, Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften, 1960; S. Buerstedde, Der Ministerrat im konstitutionellen System der Europäischen Gemeinschaften, 1964.

Europäischen Verteidigungsgemeinschaft wurde von hitzigen Diskussionen der Frage begleitet, ob diese neue Organisation dem Prinzip der Gewaltenteilung unterliegen müsse. Die Auseinandersetzung wurde angefacht von dem Argument, das Grundgesetz gestatte zwar prinzipiell die Übertragung von Souveränitätsrechten an internationale Organisationen, verlange zugleich aber, dass die neu gegründete Organisation eine „strukturelle Kongruenz“ zum deutschen Verfassungsrecht aufweise.<sup>7</sup> Als das Projekt der Verteidigungsgemeinschaft scheiterte, übertrug sich die Diskussion auf die EWG. Womöglich zielte diese Diskussion eher auf das deutsche Verfassungsrecht (und die Verfassungsrechtler<sup>8</sup>) als auf die EWG. Nichtsdestotrotz löste sie die erste rege Diskussion über die Organstruktur der EWG aus und katapultierte die neue Organisation ins Bewusstsein der deutschen Rechtswissenschaft.<sup>9</sup> 1964 war die „Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften“ sogar Thema der Staatsrechtslehrertagung, stets ein sicheres Anzeichen dafür, dass ein Gegenstand ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt ist. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Diskussion jedoch bereits abgekühlt. Die vorherrschende Meinung war, dass die neuen Gemeinschaften eine neue Organisationsform darstellten, auf die das Prinzip der Gewaltenteilung zwar grundsätzlich anwendbar sei, jedoch in einer angemessen angepassten Gestalt.<sup>10</sup>

Jenseits der aufgeladenen Diskussion um Rechtsstaat und Demokratie legte die frühe Forschung zu den Institutionen wesentliche Grundlagen, ohne jedoch ambitioniertere Konzeptionen zu verfolgen. Die Untersuchung des Rats von *Sigismund Buerstedde* ist ein gutes Beispiel für diese Art der sachkundigen Darstellung von Gründung, Organisation und Mechanismen dieses Organs.<sup>11</sup> Sie zeigt auch, dass die Probleme mit komplexer Organisation und langwierigen Verfahren so alt sind wie der Rat selbst.

Nach der erhöhten Aufmerksamkeit in den ersten Jahren sank das allgemeine Interesse an Rat und Kommission. Zugleich herrschte in den frühen 1970er Jahren eher die Meinung vor, das institutionelle System der EWG sei dysfunktional und reformbedürftig. Die Frage, wie die Institutionen umgestaltet werden sollten, wurde

---

<sup>7</sup> H. Kraus, Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dem Grundgesetz, in: Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik (Hrsg.), Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. II, 1953, S. 545; zu dieser Debatte Friauf (Fn. 6), S. 79–86.

<sup>8</sup> *Hans Peter Ipsen* hat später sarkastisch angemerkt, dass die ganze Diskussion wohl eher ein Ausdruck der besonderen Introvertiertheit der deutschen Staatsrechtslehre gewesen sei: Diskussionsbeitrag, VVDStRL 23 (1964), S. 130.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. J. Seeler, Die europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung, 1957; H. Petzold, Die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften, 1966.

<sup>10</sup> J. H. Kaiser und P. Badura, Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstrukturen in den internationalen Gemeinschaften, VVDStRL 23 (1964), S. 1 bzw. 34.

<sup>11</sup> Buerstedde (Fn. 6).

zur Priorität. Das Werk von *Christoph Sasse* ist repräsentativ für diese Zeit.<sup>12</sup> Er sah zwei Hauptprobleme: Mangel an politischer Führung und Mangel an Legitimation. Mit Blick auf die Kommission konstatierte er, dass es ein Fehler gewesen sei zu glauben, technokratisches Fachwissen allein könne die Öffentlichkeit überzeugen und als Grundlage ihres Führungsanspruchs ausreichend sein. Die Probleme wurden weitgehend dem Rat zugeschrieben. Die Dominanz nationaler Interessen in den Ratsverhandlungen und mangelnder Respekt für die Stellung der Kommission sah man als Ursachen für die trübe Situation.

Einen weiteren Horizont nahm dagegen *Hans Peter Ipsens* Handbuch zum Gemeinschaftsrecht in den Blick.<sup>13</sup> Es entwarf eine umfassende Theorie der europäischen Integration und ihres Rechts und präsentierte damit auch einen konzeptionellen Rahmen für die Betrachtung der Organe. Im Rückblick erscheint sein Buch allerdings kaum auf die damals schon erkennbaren Problem zu reagieren und die Veränderungen zu verarbeiten, die im institutionellen System seit Mitte der 1960er Jahre stattgefunden hatten. *Ipsen* sah den Rat als Organ, das Gefahr und Chance für die Entwicklung der Gemeinschaft in sich vereint, fand aber keine angemessenen Antworten auf die Probleme der Kommission.

Vielleicht der konzeptionellen Ansätze<sup>14</sup> in Zeiten gefühlter Stagnation müde, wandte sich die Literatur in den späten 1970er und 1980er Jahren Themen zu, die stärker im Zentrum der rechtswissenschaftlichen Analyse angesiedelt sind. Die Vervielfältigung der im Gemeinschaftsrecht verankerten Organe warf Fragen auf, wie die zunehmend unübersichtliche Organisationsstruktur rechtlich geordnet und verstanden werden könnte.<sup>15</sup> *Meinhard Hilfs* Studie zu der Organisationsstruktur der EG bietet einen eindrucksvollen Überblick über die starke Ausdifferenzierung der Organisationsstruktur unterhalb der Vertragsorgane.<sup>16</sup> Gleichzeitig wurde die Formalisierung interinstitutioneller Abläufe durch Interorganvereinbarungen rege diskutiert, insbesondere das Konzertierungsverfahren zwischen Rat, Kommission und Parlament, welches 1975 eingeführt wurde.<sup>17</sup> Dies war der Auftakt zu einer

---

<sup>12</sup> C. Sasse, Die institutionelle Fortentwicklung der Gemeinschaften, in: Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht (Hrsg.), Die institutionelle Entwicklung der europäischen Gemeinschaften in den siebziger Jahren, 1973, S. 61; ders., Regierungen, Parlamente, Ministerrat, 1975.

<sup>13</sup> H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972.

<sup>14</sup> Eine weitere Gesamtdarstellung bei L.-J. Constantinesco, Recht der Europäischen Gemeinschaften, 1977.

<sup>15</sup> Als Vorläufer U. Everling, Zur Errichtung nachgeordneter Behörden der Kommission der EWG, in: FS Ophüls, 1965, S. 33.

<sup>16</sup> M. Hilf, Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaften, 1982; zu anderen Aspekten dieser Entwicklung R. Priebe, Entscheidungsbefugnisse vertragsfremder Einrichtungen im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979.

<sup>17</sup> B. Beutler, Rechtsfragen des Konzertierungsverfahrens, in: GS Sasse, Bd. I, 1981, S. 311; R. Bieber, Kooperation und Konflikt, in: ebd., S. 327; M. Bothe, „Soft law“ in den Europäischen Gemeinschaften, in: FS Schochauer, 1981, S. 65; M. Gauweiler, Die rechtliche Qualifikation interorganischer Absprachen im Europarecht, 1988; T. Läufer, Die Organe der EG, 1990.

Reihe von Untersuchungen über die gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren.<sup>18</sup> Sie sind ein Teil jener besonderen Aufmerksamkeit, die dem Lieblingsobjekt der deutschen Gemeinschaftsrechtler seit jeher zuteil wurde: dem Europäischen Parlament.

## 2. Das Europäische Parlament: Lieblingsobjekt deutscher Gemeinschaftsrechtler

Die Auseinandersetzung mit dem Europäischen Parlament (EP) hat seit Beginn des Integrationsprozesses eine besondere Rolle in der deutschen Rechtswissenschaft gespielt. Dabei waren die frühen Untersuchungen erneut prinzipiengeleitet, warf doch die oben erwähnte Diskussion über die Kongruenz zwischen deutschem und europäischem Recht auch die Frage nach dem Demokratieprinzip auf. Diese Frage wurde jedoch schneller abgehandelt als jene der Gewaltenteilung. Die begrenzte Reichweite der Gemeinschaftsbefugnisse, die absichernde Rolle der nationalen Parlamente und die verschiedenen Formen der Interessenvertretung (vor allem durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss) wurden als Garanten ausreichender demokratischer Legitimation angesehen.<sup>19</sup> Das EP dagegen wurde (noch) nicht ernsthaft als maßgebliches Organ demokratischer Absicherung in Betracht gezogen.

Nichtsdestotrotz begann das Interesse am EP zu wachsen und resultierte bald in einer Vielzahl detaillierter Studien.<sup>20</sup> Allerdings begegnete der Forschung ein gewisses Dilemma: Da die Kompetenzen des EP offensichtlich vom „Normalzustand“ nationaler Parlamente abwichen, waren Beobachter vor die Wahl gestellt, sich entweder mit dem gegenwärtigen und vielleicht noch etwas mageren Recht, oder aber mit der Vision des angestrebten Rechts zu beschäftigen. Obgleich jedoch schon in dieser frühen Literatur viel Sympathie für das Experiment eines supranationalen Parlaments zu finden ist, griffen die Autoren kaum die ambitionierten Reden der politischen Klasse auf, in denen das EP bereits als künftiges Parlament einer Europäischen Föderation angepriesen – und letztlich stets als eine (wenngleich noch unvollständige) Kopie nationaler Parlamente gedacht wurde.<sup>21</sup> Stattdessen warnten

<sup>18</sup> Z.B. J. Wuermeling, *Legislativer Trilog im institutionellen Dreieck der Europäischen Gemeinschaften*, 1990; R. Bieber, *Das Verfahrensrecht der Verfassungsorgane*, 1992; H.-P. Folz, *Demokratie und Integration*, 1999.

<sup>19</sup> Dazu die Berichte der Staatsrechtslehrertagung von 1964: Kaiser (Fn. 10), S. 31, Nr. 3, 6, 9; Badura (Fn. 10), Nr. 20–22; vgl. auch U. Oetting, *Bundestag und Bundesrat im Willensbildungsprozeß der Europäischen Gemeinschaften*, 1973.

<sup>20</sup> Allein für die Zeit vor den Direktwahlen siehe A. Reifferscheidt, *Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments*, 1966; T. Harms, *Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der beratenden Versammlung des Europarates und im Europäischen Parlament*, 1968; C. Sachße, *Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Gewaltenteilung in den Europäischen Gemeinschaften*, 1971; A. Schaub, *Die Anhörung des Europäischen Parlaments im Rechtssetzungsverfahren*, 1971; R. Bieber, *Organe der erweiterten Gemeinschaft – das Parlament*, 1974; E. Reister, *Parlamentarisches Budgetrecht und Rechnungshof*, *EuR* 1976, S. 69.

<sup>21</sup> Besonders aufschlussreich hierzu K. Neunreither, *Bemerkungen zum gegenwärtigen Leitbild des Europäischen Parlaments*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2 (1971), S. 321.

Rechtswissenschaftler nüchtern vor unrealistischen Erwartungen. *Manfred Zuleeg* riet von einer mechanischen Reproduktion des nationalen Parlamentarismus ab, der bereits auf staatlicher Ebene mit schwerwiegenden Problemen konfrontiert sei.<sup>22</sup> *Roman Herzog* wies auf die Diskrepanz zwischen formaler und sozialer Legitimität hin, eine Falle, in die das EP tappen könnte, wenn seine formalen Befugnisse ausgeweitet würden, ohne dass es die Unterstützung der Bürger hätte.<sup>23</sup>

Die erste Direktwahl 1979 leitete schließlich eine neue Etappe in der Forschung zum EP ein. Es ist vor allem das Werk von *Eberhard Grabitz*, das hier neue Maßstäbe setzte.<sup>24</sup> Zusammen mit Rechts- und Politikwissenschaftlern begann er, das EP über traditionelle, dem national-staatlichen verhaftete Ansätze hinaus zu analysieren. Indem sie versuchten, das EP im dynamischen Regierungsprozess der damaligen Gemeinschaften zu positionieren, entwickelten sie einen Analyserahmen, der dieses einzigartige Umfeld berücksichtigte<sup>25</sup> – und der bis heute Früchte trägt.<sup>26</sup>

### 3. Institutionenforschung seit den 1990er Jahren

Seit den frühen 1990er Jahren hat die EU eine geradezu dramatische politische und institutionelle Umwälzung erlebt. Diese Dynamik veränderte auch die Forschung zu den Organen. Einige wenige Anmerkungen müssen hier genügen.

Zunächst rief die neue Dynamik schlicht ein gesteigertes wissenschaftliches Interesse hervor. Zum ersten Mal seit den frühen 1960ern wurden Aspekte der Organverfassung der EU wieder zu wesentlichen Themen der deutschen Staatsrechtslehre. Dies erweiterte nachhaltig den Kreis der Autoren. Waren es bislang vor allem Praktiker und Experten des Gemeinschaftsrechts, die das Forschungsgebiet dominierten, so wurden das Gemeinschaftsrecht und seine Organverfassung nun Themen der allgemeinen verfassungsrechtlichen Diskussion.<sup>27</sup> Dies trug zu einem

<sup>22</sup> M. Zuleeg, Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften, EuR 1972, S. 1; in dieser Traditionslinie heute G. Lübke-Wolff, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2000), S. 265.

<sup>23</sup> R. Herzog, Zur Legitimation der Willensbildung in den Gemeinschaften, in: Wissenschaftliche Gesellschaft für Europarecht (Fn. 12), S. 35; ebd. auch J. A. Frowein, Zur Legitimation der Willensbildung in den Gemeinschaften, S. 83.

<sup>24</sup> E. Grabitz/T. Läufer, Das Europäische Parlament, 1980; E. Grabitz u.a., Direktwahl und Demokratisierung, 1988; aber siehe auch P.-C. Müller-Graff, Die Direktwahl des Europäischen Parlaments, 1979.

<sup>25</sup> O. Schmuck/W. Wessels (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß, 1989; W. Wessels, Wird das Europäische Parlament zum Parlament?, in: GS Grabitz, 1995, S. 879.

<sup>26</sup> A. Maurer, Parlamentarische Demokratie in der EU, 2002.

<sup>27</sup> Exemplarisch sei darauf hingewiesen, dass sich 1990 und 1993 erstmals seit den 1960er Jahren wieder die Staatsrechtslehrertagung mit Fragen der europäischen Integration beschäftigte, siehe H. Steinberger, E. Klein und D. Thürer, Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft VVDStRL 50 (1991), S. 9, 56 bzw. 97; M. Hilf, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, VVDStRL 53 (1994), S. 8, sowie M. Zuleeg, Deutsches und europäisches Verwaltungsrecht, ebd. S. 154.

starken Anstieg an wissenschaftlichen Publikationen (und kritischen Stimmen) bei.<sup>28</sup>

Dabei war es auch diesmal eine Prinzipienfrage, die die Diskussion vorantrieb. Nicht das Rechtsstaatprinzip wie in den frühen 1960ern, sondern mögliche Gefahren für das Demokratieprinzip versetzten die deutschen Rechtswissenschaftler in den 1990ern in Aufregung.<sup>29</sup> Die Diskussion bildete den Anstoß für eine Reihe von Untersuchungen zu den Institutionen, unter denen das EP erneut die größte Aufmerksamkeit erfuhr. Obwohl auch die neuere Forschung kaum ein Gesamtkonzept des Parlaments entwickelte, so kann man doch sagen, dass die Arbeiten heute ein europäisches Parlamentsrecht bilden.<sup>30</sup> Auch die anderen Organe und Einrichtungen haben neue Beachtung gefunden.<sup>31</sup>

Schließlich hat noch eine weitere Veränderung stattgefunden. Erstaunlicherweise hatten die deutschen Rechtswissenschaftler in den ersten Jahrzehnten eine vergleichende Perspektive weitgehend vernachlässigt.<sup>32</sup> Vor allem wurde die europäische Organverfassung kaum im Vergleich zu solchen in anderen föderalen Ordnungen analysiert. Dies erscheint umso verwunderlicher, da ja gerade die deutsche Verfassungsgeschichte selbst ein gutes Beispiel für eine sich entwickelnde Föderation bietet. Die vergangenen Jahre haben nun eine Reihe von Arbeiten mit vergleichenden Ansätzen zum Unionsrecht insgesamt,<sup>33</sup> aber auch speziell zu Fragen der

<sup>28</sup> Einen Überblick bietet A. von Bogdandy, *Beobachtungen zur Wissenschaft vom Europarecht*, *Der Staat* 40 (2001), S. 3.

<sup>29</sup> Zur Übersicht W. Kluth, *Die demokratische Legitimation in der EU*, 1995; M. Kaufmann, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1997; mit etwas Abstand U. Schliesky, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*, 2004, S. 389, 588, sowie P. Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus: Eine Studie zum Verhältnis von föderaler Ordnung und parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union*, 2004.

<sup>30</sup> An deutschsprachigen Monographien allein: R. Fleuter, *Mandat und Status des Abgeordneten im Europäischen Parlament*, 1991; C. Schultz-Bleis, *Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments*, 1995; I. Beckedorf, *Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments*, 1995; V. Saalfrank, *Funktionen und Befugnisse des Europäischen Parlaments*, 1995; B. Suski, *Europäisches Parlament*, 1996; V. Neßler, *Europäische Willensbildung – Fraktionen im EP*, 1997; D. Reich, *Rechte des Europäischen Parlaments*, 1999; E. Uppenbrink, *Das europäische Mandat*, 2004.

<sup>31</sup> A. Egger, *Das Generalsekretariat des Rates der EU*, 1994; M. Mentler, *Der Ausschuß der Ständigen Vertreter bei den Europäischen Gemeinschaften*, 1994; D. Fischer-Appelt, *Agenturen der Europäischen Gemeinschaft*, 1999; F. Rutschmann, *Der europäische Vermittlungsausschuss*, 2002; S. Staeglich, *Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union*, 2007; siehe auch J. Wuermeling, *Streicht die Räte und rettet den Rat*, *EuR* 1996, S. 167; H. C. Röhl, *Die Beteiligung der Bundesrepublik an der Rechtsetzung im Ministerrat der EU*, *EuR* 1994, S. 409.

<sup>32</sup> Zur Vergleichung im europäischen Recht generell Dann (Fn. 4), S. 174; F. C. Mayer, *Die Bedeutung von Rechts- und Verfassungsvergleichung im europäischen Verfassungsverbund*, in: C. Calliess (Hrsg.), *Verfassungswandel im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund*, 2007, S. 167.

<sup>33</sup> H. Kristoferitsch, *Vom Staatenbund zum Bundesstaat?*, 2007; C. Schönberger, *Unionsbürger*, 2005; A. Boehmer, *Die EU im Lichte der Reichsverfassung von 1871*, 1999, S. 73; I. Pernice (Hrsg.), *Harmonization of Legislation in Federal Systems*, 1996.

Organverfassung und Legitimation hervorgebracht.<sup>34</sup> Zudem wird das institutionelle Unionsrecht zunehmend zu einem Standardobjekt vergleichender Arbeiten zum Organisationsverfassungsrecht insgesamt.<sup>35</sup>

### III. Exekutivföderalismus als konzeptioneller Rahmen

Die Organe eines politischen Systems sind keine Solitäre. Sie werden vielmehr genauso durch ihre Kompetenzen und interne Organisation wie durch ihr gegenseitiges Zusammenspiel geprägt. Zu ihrem Verständnis muss zudem der weitere verfassungsrechtliche Rahmen berücksichtigt werden, in den die Organe eingebettet sind.

Betrachtet man die Organe der EU aus dieser leicht distanzierten Perspektive, so fällt als erstes die föderale Mehrebenenstruktur der EU ins Auge. Sie spielt eine wesentliche Rolle für das Verständnis der institutionellen Ordnung.<sup>36</sup> Dabei ist es die spezifische Gestalt dieser föderalen Ordnung, die hier wichtig ist. Die EU ist von einem föderalen Modell geprägt, das man als Exekutivföderalismus bezeichnen kann und das sich in vergleichbarer Form auch in anderen Föderalsystemen findet.<sup>37</sup> Was charakterisiert dieses föderale Modell, dass es von derartiger Wichtigkeit für die Organe sein soll? Abstrakt formuliert, ist es das dynamische Zusammenspiel zwischen vertikaler Kompetenzverflechtung und horizontaler Kooperation der Organe.

Konkret lässt sich die exekutivföderale Struktur an drei Merkmalen festmachen. Erstens gründet sie sich auf eine Struktur vertikal *verflochtener* Kompetenzen. Dies bedeutet, dass Rechtsetzung in der EU auf der supranationalen Ebene, die Umsetzung der Rechtsakte aber weitgehend auf der mitgliedstaatlichen Ebene erfolgt.<sup>38</sup> Einfacher gesagt: Unionsrecht wird grundsätzlich von den Mitgliedstaaten vollzogen.<sup>39</sup> Rechtlich begründet auf Artikel 10 EG, verpflichtet diese Struktur die Mit-

<sup>34</sup> S. Oeter, Souveränität und Demokratie als Probleme in der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union, ZaöRV 55 (1995), S. 659; Dann (Fn. 29).

<sup>35</sup> T. Groß, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, 1999; R. A. Lorz, Interorganrespekt im Verfassungsrecht, 2001; C. Möllers, Gewaltengliederung, 2005.

<sup>36</sup> Es sei betont, dass der Begriff „Föderalismus“ nicht mit Bundesstaatlichkeit gleichzusetzen ist. Das Prinzip des Föderalismus ist nicht auf staatliche Ordnungen beschränkt, sondern ein allgemeines Prinzip der vertikalen Strukturierung von Hoheitsordnungen; grundsätzlich dazu D. Elazar, Exploring Federalism, 1987, S. 34; mit Blick auf die EU A. von Bogdandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 62; ferner S. Oeter, in diesem Band.

<sup>37</sup> Zum Begriff des Exekutivföderalismus Dann (Fn. 29), S. 154.

<sup>38</sup> Das Modell des Exekutivföderalismus bezieht sich somit auf den *Modus* der Kompetenzanwendung, es macht keine Aussagen zum *Inhalt* der vertikalen Kompetenzordnung. Zu dieser generell M. Nettesheim, in diesem Band.

<sup>39</sup> Dies ist sicherlich eine Vereinfachung, die die vielfältigen Interaktionsformen zwischen EU und Mitgliedstaaten im Vollzugsbereich nicht erfasst. Zu diesen Formen siehe die Beiträge in E. Schmidt-Abmann/B. Schöndorf-Haubold (Hrsg.), Europäischer Verwaltungsverbund, 2005; G. Sydow, Verwaltungskooperation in der Europäischen Union, 2004; exemplarisch auch J. Bast, Transnationale Verwaltung des europäischen Migrationsraums, Der Staat 46 (2007), S. 1.

gliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit.<sup>40</sup> Dies bedeutet, dass die EU kaum originäre Vollzugskompetenzen hat, dieser vielmehr grundsätzlich den Mitgliedsstaaten obliegt.<sup>41</sup> Zwar agieren diese selten allein: Die Union ist verpflichtet, die Umsetzung ihres Rechts zu kontrollieren, und wird auf verschiedene Weise in kooperative Formen des Vollzugs mit den Mitgliedstaaten einbezogen (Verwaltungsverbund).<sup>42</sup> Das Schwergewicht der Durchführungsverantwortung liegt nichtsdestotrotz bei den Mitgliedstaaten. Es sei jedoch angemerkt, dass die europäischen Verträge dieses Kompetenzsystem keineswegs zwingend vorschreiben. Ein anderes, Rechtsetzung und Vollzug parallelisierendes Kompetenzsystem könnte mit ihnen genauso vereinbar sein, ist jedoch auch bei grundlegenden Vertragsreformen nicht ernsthaft erwogen worden, wie der Verfassungs- und der Lissabonner Vertrag unterstreichen. Das System der Kompetenzverflechtung ist insofern heute ein fester Bestandteil der unionalen Verfassungsordnung.

Dieses erste Merkmal einer exekutivföderalen Struktur mag zunächst als ein eher marginaler (und ziemlich trockener) Aspekt des konstitutionellen Gefüges erscheinen. Er hat jedoch weitreichende Konsequenzen für die institutionelle Ordnung. Insbesondere erzeugt die Kompetenzverflechtung einen ständigen Kooperationsbedarf: beim Aushandeln und Verabschieden neuer Rechtsakte, beim Umsetzen derselben und sogar bei der justiziellen Kontrolle des Rechts – die Kooperation zwischen unionaler und nationaler Ebene ist stets wesentlich.<sup>43</sup> Außerdem, und ebenso wichtig, präjudiziert das System der Kompetenzverflechtung, *wer* zu kooperieren hat. Nicht nur die vertikale Zusammenarbeit zwischen Akteuren beider Ebenen, sondern auch die Beteiligung *exekutiver Akteure*, vor allem auf der Ebene der Mitgliedstaaten, ist seine notwendige Folge. Da Unionsrecht von nationalen Administrationen durchgeführt wird, ist es sinnvoll, diesen Administrationen auch ein Mitspracherecht in den Rechtssetzungsverfahren zu geben.

Dies führt zu den zwei weiteren Merkmalen des Exekutivföderalismus. Das zweite Merkmal ist die Existenz eines Organs, das die eben beschriebene Zusammenarbeit organisiert und koordiniert, im Falle der EU der Rat (im deutschen Exekutivföderalismus der Bundesrat). Er kann als das institutionelle Gegenstück zum System der Kompetenzen angesehen werden. Schließlich impliziert die exekutiv-

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-476/93, *Nutril/Kommission*, Slg. 1995, I-4125, Rn. 14; vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV-Liss. und Art. 291 Abs. 1 AEUV; dazu A. Hatje, *Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung*, 1998, S. 45; K. Lenaerts/P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2005, Rn. 5-047.

<sup>41</sup> Ausnahmen gibt es im Bereich der internen Organisation (Art. 274 EG, Art. 317 AEUV), im Bereich des Wettbewerbsrechts (Art. 81 EG, Art. 101 AEUV). Zur Tätigkeit der Agenturen sowie zu den verschiedenen Typen des kooperativen gemeinschaftsrechtlichen Vollzugs Sydow (Fn. 39), S. 63, 216, *passim*.

<sup>42</sup> Siehe Hinweise in Fn. 39 sowie Art. 211 Spstr. 1, 226 EG; zu den Formen dieser Kontrolle Hatje (Fn. 40), S. 111, 154; K. Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, CMLRev. 28 (1991), S. 15; zur Ebenenverkoppelung insbesondere mit Blick auf ihre legitimatorischen Folgen Möllers (Fn. 35), S. 334, 344.

<sup>43</sup> I. Pernice, *Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund*, EuR 1996, S. 27; P. M. Huber, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVDStRL 60 (2001), S. 228.

föderale Struktur als drittes Merkmal einen spezifischen Entscheidungsmodus: nämlich die konsensuale Entscheidungsfindung im Rat und darüber hinaus.

Bevor die genauere Analyse des Rates und seiner Entscheidungsmethode in den Vordergrund tritt, sei das Konzept des Exekutivföderalismus kurz in einen allgemeineren Zusammenhang gestellt. Die Struktur des Exekutivföderalismus kann zunächst mit anderen Idealtypen föderaler Ordnung verglichen werden.<sup>44</sup> Am deutlichsten fällt dabei der Gegensatz zu einem „dualen Föderalismus“ aus, in dem jede Ebene autonom die Ausarbeitung der Gesetze und deren Umsetzung auf Bundes- und Staatenebene organisiert (als wichtigstes Beispiel gelten die USA).<sup>45</sup> Dieser Vergleich unterstreicht, wie sehr die Institutionalisierung der Kooperation zwischen den Ebenen das exekutivföderale Modell kennzeichnet. Zugleich gilt es festzuhalten, dass die europäische Form einer exekutivföderalen Ordnung keineswegs singulär ist. Sie findet sich in vergleichbarer Form auch im deutschen Föderalsystem,<sup>46</sup> in gewisser Weise auch in dem der Schweiz sowie Österreichs.<sup>47</sup> Die Mehrebenenstruktur der EU kann insofern als Ausprägung eines kontinental-, vielleicht sogar gemeineuropäischen Verständnisses von Föderalismus gelesen werden.

Und noch eine Anmerkung zum Modell des Exekutivföderalismus: Dieses wird hier als deskriptiv-analytisches Instrument verwandt. Es ist ein idealtypisch zugespitztes Modell, das den Vergleich und dadurch das bessere Verständnis der europäischen Organverfassung erleichtern soll. Es sollte nicht als Gesamt- oder gar Finalitätskonzeption missverstanden werden. Es transportiert keine bundesstaatliche (oder irgendeine andere) Vision der EU, sondern versucht, einige wesentliche Elemente der rechtlichen und politischen Gegebenheiten der EU in ihren Konsequenzen für das institutionelle System zu bedenken. Die exekutivföderale Struktur der EU ist ein Element des unionalen Rechts, ganz gleich ob man die EU als Staatenverbund, Verfassungsverbund oder Zweckverband deutet.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Ausführlich Dann (Fn. 29), S. 117.

<sup>45</sup> Zum Vergleich mit den USA K. Lenaerts, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, *American Journal of Comparative Law* 38 (1990), S. 205 (231); K. Nicoladis (Hrsg.), *The Federal Vision*, 2002; zu den Grenzen der Autonomie im amerikanischen Föderalismus D. Elazar, *The American Partnership*, 1962.

<sup>46</sup> Zum Vergleich zwischen föderalen Strukturen in der EG und Deutschland bereits F. W. Scharpf, *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus*, *PVS* 26 (1985), S. 323, aber auch ders., *Joint-decision Trap Revisited*, *JCMS* 44 (2006), S. 845; S. Oeter, in diesem Band, S. 104 ff.

<sup>47</sup> Eingehend zu strukturell ähnlichen Systemen J. A. Frowein, *Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland*, in: M. Cappelletti u. a. (Hrsg.), *Integration Through Law*, Bd. I, Buch 2, 1986, S. 573 (586); Lenaerts (Fn. 45), S. 230–233; zu historischen Wurzeln des Exekutivföderalismus, G. Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, 1998, S. 59.

<sup>48</sup> Zwei Eingrenzungen des Themas sollten hier angezeigt werden. Zum einen bezieht sich die nachfolgende Analyse und das ihr zugrundeliegende Konzept auf das, was bislang als „Gemeinschaftssystem“ bezeichnet worden ist. Sie bezieht sich also nicht auf die Strukturen der GASP (dazu D. Thym, in diesem Band) und nur bedingt auf die Vorschriften zum Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts (dazu J. Monar, in diesem Band, S. 764 ff.). Und zum anderen konzentriert sich die nachfolgende Darstellung auf die Organe und weniger auf die interinstitutionellen Entscheidungsverfahren als solche. Letztere würden einen eigenen

## IV. Die institutionelle Ordnung

### 1. Der Rat

In der Struktur des Exekutivföderalismus ist der Rat der EU<sup>49</sup> das Gegenstück zur Kompetenzverflechtung. Seine Zusammensetzung, Organisation und Befugnisse bieten, was die Kompetenzverflechtung erfordert, nämlich einen Treffpunkt für Vertreter der nationalen und supranationalen Ebenen, für Politiker und Beamte, einen Ort um zu beraten, zu verhandeln und zu entscheiden. Der Rat ist das zentrale Organ dieses politischen Systems.<sup>50</sup> Seine Gestalt und Funktion seien nun in zwei Schritten erläutert. Zunächst sollen Organisationsstruktur und Aufgaben des Rates in ihrem spezifischen Zusammenspiel erläutert werden (a); sodann wird sein Entscheidungsmodus analysiert, der zentral für die Effizienz des Rates und typisch für die gesamte Institutionenordnung ist (b).

#### *a) Die Form folgt der Funktion: Mitglieder, Organisation und Kompetenzen*

Die besondere Rolle des Rates beruht zunächst auf seiner Zusammensetzung. Der Rat „besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene“.<sup>51</sup> Seine Mitglieder sind nicht direkt gewählt, sondern werden in ihrer Funktion als Minister nationaler Regierungen entsandt. Als solche werden sie exekutiv ernannt, wohingegen die Mitglieder der meisten anderen föderalen Räte direkt gewählt werden, z.B. die Mitglieder des US-Senats.<sup>52</sup>

Typisch für den Rat sind zudem Mandat und Selbstverständnis seiner Mitglieder. Während amerikanische Senatoren gewählte Politiker sind, denen es frei steht, jede beliebige Meinung zu vertreten, sind Ratsmitglieder Vertreter ihrer Regierung; sie sind nur „befugt ...“, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln“.<sup>53</sup> Somit müssen sie den Standpunkt vertreten, auf die sich ihr Kabinett geeignet hat und müssen innerhalb dieser Grenzen verhandeln.<sup>54</sup>

---

Beitrag erfordern, oder sogar ein eigenes Buch, vgl. P. Craig/C. Harlow (Hrsg.), *Lawmaking in the European Union*, 1998.

<sup>49</sup> Der durch den Fusionsvertrag von 1965 entstandene „Rat der Europäischen Gemeinschaften“ entschied nach der Ratifikation des Maastrichter Vertrags, sich selbst nunmehr „Rat der Europäischen Union“ zu nennen, unabhängig davon, welche Aktivitäten er ausführt (Beschluss 93/591 vom 8. November 1993, ABl. L 281, S. 18). In Übereinstimmung mit der Terminologie der geltenden Verträge, die der Lissabonner Vertrag beibehalten will, wird im Folgenden schlicht vom „Rat“ gesprochen.

<sup>50</sup> Als Übersicht siehe M. Schweitzer, in: Grabitz/Hilf, *Das Recht der EU* (Stand: Jan. 2008), Art. 202 EG; Dann (Fn. 29), S. 51, sowie F. Hayes-Renshaw/H. Wallace, *The Council of Ministers*, 2006; M. Westlake/D. Galloway, *The Council of the European Union*, 2004.

<sup>51</sup> Art. 203 EG (Art. 16 Abs. 2 EUV-Liss.).

<sup>52</sup> G. Löwenberg/S. C. Patterson, *Comparing Legislatures*, 1979, S. 121.

<sup>53</sup> Art. 203 EG (Art. 16 Abs. 2 EUV-Liss.).

<sup>54</sup> A. von Bogdandy, *Information und Kommunikation in der Europäischen Union*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S. 168; D. Spence, *Negotiations, Coalitions and the Resolution of Inter-state Conflicts*, in: Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 256.

Der Rat ist jedoch mehr als eine Runde nationaler Minister. Sie bilden nur die Spitze eines komplexen Systems, das am besten als Pyramide beschrieben werden kann und in dem nationale Akteure in verschiedenen Konfigurationen zusammentreten. Diese Pyramide hat drei Ebenen: der Rat als Versammlungsort der Minister, der Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER<sup>55</sup>) und die Arbeitsgruppen. Ihre jeweilige Zusammensetzung und Arbeitsweise lässt sich am besten erklären, indem man die Entstehung eines Rechtsaktes nachvollzieht, da dies die Funktion der drei Ebenen und die Logik, die sich aus der Kompetenzverflechtung ergibt, d.h. die Logik exekutiver Kooperation, besonders gut aufzeigt:

Es ist das Vorrecht der Kommission, Rechtsakte vorzuschlagen.<sup>56</sup> Die erste<sup>57</sup> und wichtigste Bewährungsprobe steht jedoch an, wenn ein solcher Vorschlag in einer Arbeitsgruppe des Rates diskutiert wird. Diese Arbeitsgruppen setzen sich aus nationalen Beamten aus jedem Mitgliedstaat zusammen, die für das jeweilige Fachgebiet zuständig sind.<sup>58</sup> Sie prüfen, wie sich der Vorschlag in das Rechts- und Verwaltungssystem ihres Landes einpassen würde. Dies kann oft lange dauern, aber es klärt die meisten der oft sehr technischen Probleme, die mit einem Gesetzesentwurf, welcher in 27 verschiedenen Rechtssystemen umgesetzt werden soll, einhergehen. Das Ziel der Verhandlungen ist es, über möglichst viele Punkte bereits auf dieser Ebene eine politische Einigung zu erzielen.

Ein Entwurf geht dann an den COREPER, der aus den Botschaftern der Mitgliedstaaten bei der EU besteht, also hochrangigen Berufsdiplomaten, die für eine lange Amtszeit in Brüssel bleiben.<sup>59</sup> Während die Arbeitsgruppen flexibel sind und sich für eine kurze Zeit zur Diskussion eines bestimmten Themas zusammenfinden, ist der COREPER eine permanente Einrichtung. Zuweilen als die mächtigste Einrichtung innerhalb der EU angesehen, dient er vor allem als *clearing-house*. Er prüft jeden Vorschlag und widmet sich den Problemen, die in den Arbeitsgruppen nicht gelöst werden konnten. Da er nur in zwei Fachgruppen aufgeteilt ist,<sup>60</sup> gewinnt er einen umfassenden Überblick und ein enormes Fachwissen. Letztlich ist es diese Eigenschaft, die seinen Mitgliedern erlaubt, mehr „Deals“ auszuhandeln und politi-

<sup>55</sup> Dieses Akronym der französischen Bezeichnung hat sich eingebürgert. Es steht für *Comité des représentants permanentes*.

<sup>56</sup> Art. 17 Abs. 2 EUV-Liss.

<sup>57</sup> Die meisten Vorschläge werden sogar schon in enger Zusammenarbeit mit nationalen Experten und Ministerialbürokraten erarbeitet, dazu W. Wessels, *Dynamics of Administrative Interaction*, in: W. Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*, 1990, S. 229.

<sup>58</sup> Es gibt derzeit etwa 160 solcher Arbeitsgruppen, so Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 217.

<sup>59</sup> Art. 207 Abs. 1 EG (Art. 16 Abs. 7 EUV-Liss., Art. 240 Abs. 1 AEUV); zum COREPER: Röhl (Fn. 31); W. Hummer/W. Obwexer, in: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 207 EG, Rn. 4; Mentler (Fn. 31); J. Lewis, *National Interests: Coreper*, in: J. Peterson/M. Shackleton (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, 2006, S. 272.

<sup>60</sup> Der COREPER tritt in zwei Formationen zusammen: Coreper II besteht aus den Ständigen Vertretern persönlich und ist für außenpolitische, finanzielle und horizontale Angelegenheiten zuständig, während sich Coreper I aus ihren Stellvertretern zusammensetzt, die mit allen übrigen Materien betraut sind (Hummer/Obwexer (Fn. 59), Art. 207 EG, Rn. 10; Lewis (Fn. 59), S. 286; Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 201 (208)).

schere Probleme zu lösen, als es die Arbeitsgruppen vermögen.<sup>61</sup> Nur diejenigen Punkte, die nicht gelöst werden können, müssen dann von den Ministern verhandelt und entschieden werden.<sup>62</sup>

Ein weiteres Merkmal der Ratsstruktur muss noch erwähnt werden: Der Rat hat kein Plenum. Die Minister tagen gemäß ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich, als Finanzminister, als Umweltminister, etc.<sup>63</sup> Der Rat ist folglich kein Ort für Generaldebatten, sondern für sektorale Verhandlungen. „Der“ Rat lässt sich insofern auch eher als ein hochkomplexes Verhandlungssystem bezeichnen, das zudem kaum hierarchische Züge aufweist, die zur Beschleunigung und Ordnung der Verfahren beitragen könnten – und dementsprechend an Effizienzproblemen leidet. Frühere Versuche, die Situation zu ändern, insbesondere durch eine Stärkung des Rats für Allgemeine Angelegenheiten (also den Außenministern), haben nicht den gewünschten Erfolg erzielt.<sup>64</sup>

Diese organisatorische Grundstruktur wird bei Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages weitgehend unverändert bleiben.<sup>65</sup> Gewisse Änderungen, die noch im Verfassungsentwurf des Konvents vorgesehen waren, z.B. die Einführung eines Rats „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“, wurden von der Regierungskonferenz, die den Verfassungsvertrag ausgehandelt hatte, nicht bestätigt.<sup>66</sup> Eine Hierarchie der Ratsformationen zur Rationalisierung der Verfahren wird nur in sehr abgeschwächter Form eingerichtet.<sup>67</sup> Immerhin wird (aller Voraussicht nach, denn es bedarf dazu noch einer konkretisierenden Entscheidung durch den Europäischen Rat) ein neues System für den Vorsitz des Rates („Ratspräsidentschaften“) eingeführt.<sup>68</sup> Es soll zukünftig Team-Präsidentschaften geben, in denen drei Mit-

<sup>61</sup> Eine eindruckliche Darstellung der Verhandlungsmethoden im Rat bei Spence (Fn. 54), S. 256.

<sup>62</sup> Weder der COREPER noch die Arbeitsgruppen haben rechtlich die Kompetenz, einen Rechtsakt im Namen des Rates zu beschließen. Nichtsdestotrotz werden etwa 80 % der Angelegenheiten inhaltlich entschieden, bevor die Minister zusammentreten. Diese bereits vorentschiedenen Angelegenheiten werden als A-Punkte bezeichnet und ohne weitere Diskussion im Rat angenommen, siehe Art. 3 Abs. 6 Geschäftsordnung des Rates (GO-Rat), Beschluss 2006/683/EG, Euratom, ABl. 2006 L 285, S. 47. Dazu J.-J. Jacqué, in: H. v. d. Groeben/J. Schwarze (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 2004, Art. 204 EG, Rn. 11–19; F. Hayes-Renshaw, The Council of Ministers, in: Peterson/Shackleton (Fn. 59), S. 47 (53).

<sup>63</sup> Eine Liste der derzeit neun Ratsformationen findet sich in Anhang I der GO-Rat (Fn. 62).

<sup>64</sup> von Bogdandy (Fn. 36), S. 41–44; grundsätzlich D. Curtin, The Constitution of the Union, CMLRev. 30 (1993), S. 17 (26); zur wachsenden Informalität der Ratsverhandlungen U. Puetter, Informal Circles of Ministers, ELJ 9 (2003), S. 109 (114).

<sup>65</sup> Zu früheren Reformversuchen W. Wessels, Öffnung des Staates, 2000, S. 227; J. Kokott/A. Rüth, The European Convention and Its Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, CMLRev. 40 (2003), S. 1315 (1332).

<sup>66</sup> W. Wessels, Die institutionelle Architektur der EU nach der europäischen Verfassung, integration 2004, S. 161 (165).

<sup>67</sup> Art. 16 Abs. 2 EUV-Liss.

<sup>68</sup> Art. 236 lit. b AEUV, Erklärung Nr. 9 zur Schlussakte des Vertrages von Lissabon.

gliedstaaten gemeinsam eine 18-monatige Präsidentschaft gestalten.<sup>69</sup> Dies dürfte die Ratsarbeiten rationalisieren und vor allem für mehr Kontinuität und Transparenz sorgen.

Obwohl Zusammensetzung und interne Organisation eine immense Bedeutung haben, sind es die Kompetenzen, die den Rat letztlich zum zentralen Organ in der institutionellen Ordnung der EU machen.<sup>70</sup> Und es ist auch dies ein Aspekt, der ihn zu einem typischen Element des Exekutivföderalismus in der EU macht: die Befugnisse des Rates sind sowohl legislativer als auch exekutiver Natur. Sie passen damit kaum in ein traditionelles Schema der Gewaltenteilung, sondern folgen eher einer Logik der Kompetenzverflechtung.<sup>71</sup>

In Bezug auf die Rechtsetzung spielt der Rat eine dominante Rolle, obgleich er nicht (wie teils fälschlich dargestellt) deren alleiniges Zentrum bildet.<sup>72</sup> Der Rat ist nicht nur das einzige Organ, das Entscheidungsbefugnisse in fast allen Verfahren hat, sondern zudem das Organ, dem (mit Ausnahme des Mitentscheidungsverfahrens) auch stets das Letztentscheidungsrecht obliegt.<sup>73</sup> Außerdem spielt der Rat eine zentrale Rolle mit Blick auf den Vollzug, da er an der Durchführungsrechtssetzung beteiligt ist.<sup>74</sup>

Zusammenfassend wird deutlich, wie sehr sich Zusammensetzung und Befugnisse des Rates mit Blick auf die Kompetenzverflechtung ergänzen. Der Rat ist sinnvoller Weise an Rechtsetzungsverfahren beteiligt, weil es die nationalen Administrationen sind, die letztendlich diese Rechtsakte umsetzen und anwenden sollen. Die frühe und maßgebliche Beteiligung nationaler und exekutiver Akteure ist ein notwendiger Bestandteil, damit diese Mechanismen funktionieren – und damit in der Struktur der exekutivföderalen Kompetenzverflechtung fest verankert. Es ist nun jedoch ein drittes Element, das dies System funktionstüchtig macht: die spezielle Form der Entscheidungsfindung.

#### *b) Entscheidungsmodus: Mehrheitsentscheid und Konsens*

Es ist zuweilen als Ausdruck des supranationalen Charakters der EU hervorgehoben worden, dass der Rat, im Gegensatz zu entsprechenden Gremien in vielen internationalen Organisationen, bindende Entscheidungen nicht einstimmig entscheiden

---

<sup>69</sup> Zu Einzelheiten und Bedeutung der Ratspräsidentschaften siehe auch W. Hummer/W. Obwexer, in: Streinz (Fn. 59), Art. 203 EG, Rn. 38; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, 2006.

<sup>70</sup> Eine innovative empirische Analyse zur Machtfrage im Organgefüge leisten R. Thomson/M. Hosli, *Who Has the Power in the EU?*, *JCMS* 44 (2006), S. 415.

<sup>71</sup> Zum Verhältnis der Gewalten in der EU Möllers (Fn. 35), S. 257.

<sup>72</sup> Auch die Kommission ist ein bedeutendes Rechtsetzungsorgan. Etwa die Hälfte der Rechtsakte der Union ergehen durch sie, und damit quantitativ mehr als durch den Rat, siehe A. von Bogdandy/J. Bast/F. Arndt, *Handlungsformen im Unionsrechts*, *ZaöRV* 62 (2002), S. 78 (139).

<sup>73</sup> Art. 250–252 EG (Art. 293–295 AEUV).

<sup>74</sup> Art. 202 Spstr. 3 EG; *Komitologie-Beschluss* 99/468/EG des Rates, *ABl.* 1999 L 184, S. 23 (zuletzt geändert durch *Beschluss* 06/512/EG), mit weiteren Hinweisen J. C. Wichard, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/EGV*, 2007, Art. 202 EG, Rn. 5.

muss, sondern häufig die Option eines Mehrheitsentscheids hat.<sup>75</sup> Dies ist richtig und doch nicht die ganze Wahrheit. Genauso wesentlich ist, dass der Rat trotz der oft anwendbaren Mehrheitsregel<sup>76</sup> seine Beschlüsse meistens im Konsens fasst.<sup>77</sup> Dabei werden Lösungen durch anhaltende Verhandlungen, Kompromissbereitschaft und die Einbeziehung so vieler Parteien wie möglich gesucht. Diese Konsensmethode basiert auf gegenseitigem Vertrauen und der Erwartung, von gegenseitiger Kompromissbereitschaft mehr zu profitieren als von permanenter Unnachgiebigkeit. Nicht zuletzt basiert sie auf der Vertraulichkeit der Verhandlungen.<sup>78</sup> In gewisser Hinsicht folgt der Rat insofern zwei Entscheidungsregeln: Hinter der formalen Mehrheit steckt eine informelle Konsensmethode, oder, wie *Joseph Weiler* es ausgedrückt hat: Konsens entsteht „im Schatten“ eines möglichen Mehrheitsentscheids.<sup>79</sup>

Obgleich diese Darstellung überzeugend erscheint und sich zudem bestens mit der exekutivföderalen Struktur erklären lässt, so fragt sich doch, ob sie auch heute noch gültig ist. Haben die Osterweiterung der Union, die hitzigen Debatten um die Reform der Mehrheitsregeln in den vergangenen Vertragsreformen und nicht zuletzt der Ruf nach mehr Transparenz die Entscheidungsfindung des Rates wirklich unverändert gelassen? Oder haben sich Methoden und Mechanik vielleicht doch gewandelt? Die Erweiterung auf 27 Mitglieder hat die Größe und Heterogenität des Rates beträchtlich erhöht. Dies ist mit Sicherheit eine Herausforderung für die Methode der konsensualen Entscheidungsfindung, und es ist insofern keine wirkliche Überraschung, wenn erste Studien zur Entscheidungsfindung des Rates seit 2004 von entsprechenden Effekten berichten. Die Zahl der verabschiedeten Rechtsakte ist gesunken und diejenigen Akte, die verabschiedet werden, beschäftigen sich eher mit nebensächlichen Materien und sind insgesamt gewundener.<sup>80</sup> Zugleich wird je-

<sup>75</sup> Ipsen (Fn. 13), § 2 Rn. 44.

<sup>76</sup> Zu den Mehrheitsregeln im Rat nunmehr ausführlich H. Wedemeyer, Mehrheitsbeschlussfassung im Rat der Europäischen Union, 2008; W. Hummer/W. Obwexer, in: Streinz (Fn. 59), Art. 205 EG, Rn. 8.

<sup>77</sup> U. Everling, Zur konsensualen Willensbildung in der föderal verfassten Union, in: FS Badura, 2005, S. 1070; Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 50), S. 304; zu den Methoden anschaulich Spence (Fn. 54), S. 364.

<sup>78</sup> Vgl. Art. 5 und 6 GO-Rat (Fn. 62); vgl. M. Bauer, in: Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 367 (372).

<sup>79</sup> J. H. H. Weiler, The Transformation of Europe, in: ders., The Constitution of Europe, 1999, S. 72; anschaulich U. Haltern, Europarecht, 2007, S. 105–108. Das Entscheidungsverhalten im Rat ist derzeit auch eines der zentralen Untersuchungsfelder der politikwissenschaftlichen Forschung, siehe nur F. Hayes-Renshaw u.a., When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, JCMS 44 (2006), S. 161; M. Mattila, Contested Decisions: Empirical Analysis of Voting in the European Union, European Journal of Political Research 43 (2004), S. 29; M. Mattila/J. E. Lane, Why Unanimity?, European Union Politics 2 (2002), S. 31.

<sup>80</sup> P. Settembri, The Surgery Succeeded – Has the Patient Died? The Impact of Enlargement on the European Union, Jean Monnet Working Paper 4 (2007), unter [jeanmonnetprogram.org](http://jeanmonnetprogram.org); S. Hagemann/J. De Clerck-Sachsse, Decision-making in the Enlarged Council of Ministers, CEPS Policy Brief Nr. 119 (2007), unter [http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item\\_id=1430](http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1430) (9.1.2009).

doch berichtet, dass die Konsenskultur des Rates grundsätzlich weiter intakt sei. Insbesondere soll sich die Zahl der Nein-Stimmen gegen Akte nicht wesentlich erhöht haben. Eine Technik, die diesen Umstand erklärt und zum Auffangen größerer Heterogenität dient, ohne dass dies nach außen sichtbar wird, sind Protokollerklärungen. Sie werden im Protokoll der Ratssitzung vermerkt, als solche aber nicht als Nein-Stimmen registriert.<sup>81</sup> Obwohl Konsensbildung also deutlich schwieriger geworden ist, ist der grundsätzliche Drang dazu nicht obsolet, das System der zweifachen Entscheidungsregeln ist also grundsätzlich weiterhin intakt.

Die Erweiterung der EU war jedoch nur eine Entwicklung der jüngeren Vergangenheit, die die Entscheidungskultur im Rat verändert haben könnte. Ein näherer Blick ist auf die Entscheidungsregeln des Rates nach dem Vertrag von Lissabon zu werfen, standen diese Regeln doch im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit<sup>82</sup> und wurde eine deutliche Vereinfachung und Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen als ein tragendes Ergebnis des neuen Vertrages gefeiert. Wird dies Konsenssuche und Kompromissbereitschaft überflüssig machen? Dies ist unwahrscheinlich. Die gegenwärtigen Regeln, die auf den Vertrag von Nizza zurückgehen, sehen ein komplexes System dreifacher Mehrheiten und gewichteter Stimmen vor.<sup>83</sup> In klarem und erfrischendem Gegensatz dazu wird der Lissabonner Vertrag die Stimmengewichtung abschaffen und ein transparentes System doppelter Mehrheiten einführen. Stimmt der Rat nach den Regeln der qualifizierten Mehrheit ab, so wird eine Mehrheit 55 % (und mindestens 15) der Mitgliedstaaten erfordern, die mindestens 65 % der Bevölkerung der Union repräsentieren.<sup>84</sup>

Ist damit die Konsenskultur obsolet? Zur Beantwortung dieser Frage sei die vereinfachte Mehrheitsregel in einen weiteren Zusammenhang gestellt. Dabei wird deutlich, dass die erhitzten Debatten der Regierungskonferenzen und der Kampf um Stimmprozentage in einem merkwürdigen Kontrast zur Realität der Entscheidungsfindung im Rat stehen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrheitsregeln des Lissabonner Vertrages erst 2014 in Kraft treten sollen und bis 2017 zudem nur abgeschwächt gelten, da ein Mitgliedstaat bei wichtigen Entscheidungen darauf drängen darf, die Nizza-Regeln anzuwenden.<sup>85</sup> Darüber hinaus erfordern auch die vereinfachten Lissabonner Regeln sehr breite Mehrheiten, die zwar keinen einstimmigen Konsens, aber doch das Schmieden mannigfacher Kompromisse und die Integration sehr vieler Parteien voraussetzen. Und schließlich beruht der relative Ein-

<sup>81</sup> Hagemann/De Clerck-Sachsse (Fn. 80), S. 3; zu ihrem rechtlichen Status auch W. Hummer/W. Obwexer, in: Streinz (Fn. 59), Art. 204 EG, Rn. 45.

<sup>82</sup> Zu diesen Regeln nach dem Verfassungsvertrag A. Peters, *European Democracy After the 2003 Convention*, CMLRev. 41 (2004), S. 55.

<sup>83</sup> „Dreifach“ bedeutet hier eine Mehrheit der gewichteten Stimmen, der Staaten und teilweise auch der Bevölkerung, Art. 3 des Protokolls über die Erweiterung (2001); dazu auch Wedemeyer (Fn. 76), S. 99; M. Hosli/M. Machover, *The Nice Treaty and Voting Rules in the Council*, JCMS 42 (2004), S. 497.

<sup>84</sup> Art. 16 Abs. 4 EUV-Liss.

<sup>85</sup> Art. 16 Abs. 5 EUV-Liss. und Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen für die Organe und Einrichtungen der Union.

fluss im Rat nach Angaben von Praktikern nur sehr bedingt auf dem eigentlichen Gewicht der Stimme. Qualitative Untersuchungen legen vielmehr nahe, dass es genauso auf das Verhandlungsgeschick, den spezifischen Gegenstand und Einzelumstände ankommt.<sup>86</sup>

Wenn die Konsensmethode also auch weiterhin notwendig erscheint, so ist jedoch zu fragen, ob sie noch möglich ist. Als wichtige Voraussetzung dieser Methode gilt die Vertraulichkeit der Ratsverhandlungen. Die Vertraulichkeitsregeln sind jedoch seit langem ein wesentliches Ziel von Kritik, da es als normativ unhaltbar angesehen wird, wenn eines der zentralen Entscheidungsgremien der EU hinter verschlossenen Türen tagt.<sup>87</sup> Im Jahre 2006 wurden daher die Vertraulichkeitsregeln in der Geschäftsordnung des Rates geändert und Ratsverhandlungen in einem bislang ungekannten Maße der Öffentlichkeit geöffnet.<sup>88</sup> Auch der Lissabonner Vertrag wird die Forderung nach mehr Transparenz des Rates aufnehmen und festlegen, dass „der Rat öffentlich [tagt], wenn er über Entwürfe für Gesetzgebungsakte berät und abstimmt“.<sup>89</sup> Es bleiben jedoch Zweifel, ob diese Änderungen wirklich die Verhandlungskultur des Rates verändern werden. Dies scheint schon deshalb fraglich, weil die Änderungen nur die oberste Ebene des Ratsystems betreffen; sein wesentlich breiterer Unterbau (COREPER und Arbeitsgruppen) wird dagegen nicht erfasst sein. Insgesamt 80–90 % der Entscheidungen des Rates werden in diesem Unterbau getroffen, also auch weiterhin in Vertraulichkeit und sicherlich häufig im Konsens.<sup>90</sup>

Im Ergebnis wird man wohl feststellen, dass die Konsensmethode im Rat auch weiterhin, also trotz Erweiterung und im Falle des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags, Bestand haben wird. Betrachtet man dieses Ergebnis durch die Brille des Exekutivföderalismus, so erscheint dies einleuchtend. Drei Überlegungen sollen abschließend den Zusammenhang von Exekutivföderalismus und Konsensmethode sowie deren Bedeutung für die Union darstellen.<sup>91</sup>

Es ist, erstens, die föderale Heterogenität der EU, die nach einer inklusiven, auf Konsens basierenden Entscheidungsmethode verlangt. Die Theorie der Konsensdemokratie zeigt, dass kulturell, religiös, sprachlich oder in anderer Form gespaltene Gesellschaften einen eigenständigen, eben konsensualen Weg der Entscheidungsfindung entwickelt haben, der ihnen einen friedlichen Weg der Konfliktbeilegung

<sup>86</sup> Hayes-Renshaw u.a. (Fn. 79), S. 179–185; Thomson/Hosli (Fn. 70).

<sup>87</sup> Kritisch Lübke-Wolff (Fn. 22), S. 257; zur Debatte allgemein F. Riemann, Die Transparenz der Europäischen Union, 2004; zu den jüngsten Änderungen M. E. de Leeuw, Openness in the Legislative Process in the European Union, *ELRev.* 32 (2007), S. 295; P. Settembri, Transparency and the EU Legislator, *JCMS* 43 (2005), S. 637.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 8 GO-Rat (Fn. 62).

<sup>89</sup> Art. 16 Abs. 8 EUV-Liss.; zum Gesetzesbegriff des Lissabonner Vertrags J. Bast, in diesem Band, S. 546 ff.

<sup>90</sup> Vgl. Hinweise in Fn. 62. Für eine deutlich optimistischere Einschätzung siehe S. Oeter, in diesem Band, S. 110.

<sup>91</sup> Zum Rat als non-majoritäres Organ grundlegend R. Dehousse, *Constitutional Reform in the European Community*, *West European Politics* 18 (1995), S. 125.

gestattet.<sup>92</sup> Diese Methode basiert auf permanenter Inklusion aller relevanten sozialen Kräfte, d.h. auf politischen Kompromissen, sowie auf der proportionalen Verteilung der verantwortungsvollen Positionen auf die systemtragenden Parteien. Sie bildet einen Kontrast zu Konkurrenz und temporärer Exklusion, die typischerweise Systeme mit Mehrheitsdemokratien kennzeichnen.<sup>93</sup>

Die Konsensmethode im Rat wird, zweitens, durch gewisse soziokulturelle Gemeinsamkeiten der Ratsmitglieder vereinfacht. Wie oben beschrieben, sind die Verhandlungen im Rat hauptsächlich Beratungen nationaler und supranationaler Beamter. Ungeachtet sprachlicher, politischer oder anderer Unterschiede, haben diese Beamten oft vergleichbare Ausbildungen (Jura, Politikwissenschaft), einen gemeinsamen beruflichen Hintergrund (Verwaltung) und nähern sich über den laufenden Kontakt einander an. Dies schafft eine gewisse „Fachbruderschaft“ (esprit de corps), die Kompromissbereitschaft und Konsensfindung erleichtert.<sup>94</sup>

Schließlich erklärt ein Blick auf den Vollzug, warum die Anwendung der Konsensmethode in der Struktur des Exekutivföderalismus einen besonderen Zweck erfüllt. Es ist nachvollziehbar, dass eine Regelung akzeptabler ist, wenn die Regelung unterworfenen ihr zuvor zugestimmt haben. In der EU liegt der Vollzug von Rechtsnormen bei den Mitgliedstaaten, sowohl ihren Legislativen als auch ihren Administrationen. EU-Normen haben also eine größere Chance, von den nationalen Parlamenten und Bürokratien richtig umgesetzt zu werden, wenn sie mit Zustimmung der eigenen Regierung beschlossen werden.<sup>95</sup>

Kann man die Konsensmethode somit als komplementäres Element des Exekutivföderalismus ansehen, so lässt sich dieser Punkt sogar noch weiterführen. Die Konsensmethode ist nicht nur ein wesentlicher Mechanismus der Entscheidungsfindung des Rates, sondern die EU im Allgemeinen kann als eine Konsensdemokratie charakterisiert werden.<sup>96</sup> Wie auch immer man sich zu dieser Generalbeschreibung verhält, die Methode im Rat hat jedenfalls einen *spill-over*-Effekt auf den Stil der Entscheidungsfindung in anderen Organen sowie zwischen den Organen. Das vielleicht beste Beispiel dafür ist das Parlament.

---

<sup>92</sup> G. Lehmbruch, Proporzdemokratie, 1967; A. Lijphart, The Politics of Accommodation, 1968.

<sup>93</sup> Es sollte vielleicht hinzugefügt werden, dass sich diese Methode oft auch dann noch hält, wenn die ursprünglichen Spaltungen der Gesellschaft längst überwunden sind. Das beste Beispiel ist Deutschland, dazu H. Abromeit, Der verkappte Einheitsstaat, 1992.

<sup>94</sup> Der Meister der Bürokratiestudien, Max Weber, hat dieses Phänomen als „Kompromisskollegialität“ bezeichnet: ders., Wirtschaft und Gesellschaft, 1972, S. 164.

<sup>95</sup> J. Schwarze u.a., Die Implementation von Gemeinschaftsrecht, 1993, S. 13; S. Krislov u.a., The Political Organs and the Decision-making Process in the United States and the European Community, in: Cappelletti u.a. (Fn. 47), S. 3 (63); N. Nugent, The Government and Politics of the European Community, 1994, S. 145.

<sup>96</sup> A. Lijphart, Patterns of Democracy, 1999, S. 42–47; A. Peters, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, S. 728, 758; S. Oeter, in diesem Band, S. 112 ff.

## 2. Das Europäische Parlament

In einer geradezu revolutionären Entwicklung hat sich das EP von einer rein beratenden Versammlung zu einem in weiten Teilen gleichberechtigten Partner von Rat und Kommission gewandelt.<sup>97</sup> Dieser genauso kontinuierliche wie grundlegende Wandel und die ungewöhnliche Erscheinung eines supranationalen Parlaments haben es bislang wohl verhindert, dass das EP eine adäquate Interpretation erfahren hat. Jedenfalls ein Vorschlag dazu, nämlich eine Konzeption des EP als Arbeits- und Kontrollparlament, sei hier mit Hilfe eines vergleichenden Blicks gemacht.<sup>98</sup> Das EP soll in seinen Kompetenzen und Organisationsstrukturen dargestellt und dabei mit zwei Grundtypen von Parlamenten verglichen werden. Diese zwei Typen, Redeparlament und Arbeitsparlament, lassen sich kurz wie folgt beschreiben.<sup>99</sup>

Das Redeparlament findet sein Zentrum im Plenum. Dies dient als Forum der Nation und steht im Mittelpunkt des politischen Diskurses. Der Typus des Redeparlaments findet sich regelmäßig in parlamentarischen Regierungssystemen, in denen die stärkste Fraktion im Parlament die Regierung bildet, so dass es zu einer „Fusion“ von Mehrheitsfraktion und Regierung kommt. Um dieser Übermacht entgegenzuwirken, nutzt die Opposition den Appell an die allgemeine Öffentlichkeit. Nur im Plenum kann sie Maßnahmen der Regierung wirkungsvoll kritisieren und eigene Gegenentwürfe darlegen. Das britische Unterhaus ist das klassische Beispiel dafür.<sup>100</sup> Das Arbeitsparlament ist dagegen geprägt durch die personelle Trennung von Regierung und Parlament. Da das Arbeitsparlament die Regierung typischer Weise nicht wählt, wird dieses nicht durch die Fusion von Regierung und Mehrheitsfraktion, sondern die Auseinandersetzung zwischen der Legislative und der Exekutive charakterisiert. Es versteht sich als Gegengewicht zur Regierung und nicht als deren Mehrheitsbeschaffer. Das institutionelle Herz des Arbeitsparlaments schlägt nicht im Plenum, sondern in seinen Ausschüssen. Diese erwerben eigenständige Expertise, mit der sie der Regierungsbürokratie gegenüber treten und Einfluss auf die Rechtsetzung nehmen. Der amerikanische Kongress ist ein klassisches Beispiel für diesen Parlamentstypus.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> C. Haag/R. Bieber, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Vorb. zu Art. 189–201 EG, Rn. 7–15; D. Judge/D. Earnshaw, *The European Parliament*, 2003, S. 26–64; B. Rittberger, *The Creation and Empowerment of the European Parliament*, *JCMS* 4 (2003), S. 203; siehe auch die Beiträge in Schmuck/Wessels (Fn. 25).

<sup>98</sup> Ausführlich P. Dann, *Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus*, *Der Staat* 42 (2003), S. 361.

<sup>99</sup> Diese Begriffe stammen von *Max Weber* und *Winfried Steffani*, siehe M. Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*, 1971, S. 350; W. Steffani, *Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag*, in: ders., *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, 1979, S. 333; siehe auch M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, 1979, S. 36; beide Typen (wenngleich nicht die Begriffe) tauchen gelegentlich in der Literatur zum EP auf, siehe etwa C. Lord, *Democracy in the European Union*, 1998, S. 65; R. Corbett u.a., *The European Parliament*, 2007, S. 9.

<sup>100</sup> Klassisch: W. Bagehot, *The English Constitution* (1867), 1997.

<sup>101</sup> Locus classicus hierzu: W. Wilson, *Congressional Government* (1885), 1956.

Wie stellt sich das EP vor diesem vergleichenden Hintergrund dar? Angesichts ihrer zentralen Bedeutung sei zunächst die Wahlfunktion des EP dargestellt (a), sodann werden seine Kontroll- (b) und Gesetzgebungsfunktion analysiert (c). Zugleich werden dabei wesentliche Merkmale seiner Organisation behandelt, insbesondere seine Ausschüsse.<sup>102</sup> Die Repräsentationsfunktion – und ihre Schwächen – werden im Teil zur Legitimation der Organverfassung behandelt.<sup>103</sup>

a) *Wahlfunktion: Die negative Kreativekompetenz*

Der Einfluss des EP auf die Ernennung der Kommission und vor allem ihres Präsidenten hat in den vergangenen Jahren beträchtlich zugenommen.<sup>104</sup> Das EP muss heute sowohl den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission als auch das gesamte Kollegium der Kommissare bestätigen.<sup>105</sup> Es hat sich zudem das Recht erkämpft, die Kandidaten für die Kommission einer intensiven und kritischen Anhörung zu unterziehen.<sup>106</sup> Nach dem Lissabonner Vertrag soll das EP den Präsidenten der Kommission sogar „wählen“.<sup>107</sup> Zugleich sieht der neue Vertrag vor, dass der Europäische Rat, dem das Vorschlagsrecht für den Kommissionspräsidenten zukommen soll, bei seinem Vorschlag die Ergebnisse der Wahl zum EP „berücksichtigt“.<sup>108</sup> Der Zusammenhang zwischen Wahl und Zusammensetzung des Parlaments und der Komposition der Kommission soll damit unterstrichen werden. Nicht zuletzt hat das EP seit der Gründung der EWG das Recht, einen Misstrauensantrag einzubringen und die Kommission ihres Amtes zu entheben.<sup>109</sup>

Ist es überzeugend, den wachsenden Einfluss des EP als Entwicklung der EU zu einem parlamentarischen Regierungssystem zu interpretieren, also zu einem Regierungssystem wie dem britischen oder deutschen, in dem die Mehrheitsfraktion im

<sup>102</sup> Zur organisatorischen Struktur des EP generell T. Oppermann, *Europarecht*, 2005, § 5 Rn. 17–29; R. Bieber, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 197 EG, Rn. 2–15.

<sup>103</sup> Unten, V. 2.

<sup>104</sup> Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Kompetenz des EP zur Wahl der Kommission; zu weiteren Ernennungskompetenzen siehe Art. 195 EG (Bürgerbeauftragter), Art. 112 EG (EZB-Direktorium), Art. 247 EG (Rechnungshof); dazu C. Haag/R. Bieber, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 189 EG, Rn. 12–17; S. Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf (Fn. 50), Art. 189 EG, Rn. 23; auch V. Epping, *Die demokratische Legitimation der Dritten Gewalt in den Europäischen Gemeinschaften*, *Der Staat* 37 (1997), S. 349.

<sup>105</sup> Art. 214 Abs. 2 EG.

<sup>106</sup> Maurer (Fn. 26), S. 172–179.

<sup>107</sup> Art. 14 Abs. 1 S. 3 EUV-Liss. Hierbei handelt es sich aber vor allem um eine neue Formulierung in der besonders sichtbaren und daher symbolträchtigen Anfangsvorschrift zum EP, der jedoch keine spezifischen neuen Rechte im Kreativeverfahren entsprechen (vgl. Art. 17 Abs. 7 EUV-Liss.). Zwar mag die Neuzeichnung als „Wahl“ eigendynamische Effekte haben. Eine effektive Stärkung der EP-Wahlen und seines „Wahlrechts“ würde jedoch eher einen Sinneswandel der Parteien voraussetzen, sich vor der EP-Wahl auf einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu einigen.

<sup>108</sup> Art. 17 Abs. 7 EUV-Liss.

<sup>109</sup> Art. 201 EG (Art. 234 AEUV), vgl. Art. 144 EWG-Vertrag; dazu Corbett u.a. (Fn. 99), S. 279.

Parlament den Regierungschef wählt und seine Regierung politisch trägt?<sup>110</sup> Entwickelt sich die EU zumindest zu einer spezifisch europäischen Form, ausgestattet mit einigen supranationalen Merkmalen?<sup>111</sup> Die exekutivföderale Gestalt der Organverfassung wirft Zweifel an einer solchen Deutung auf. Zwar lässt sich eine längst stattfindende Parlamentarisierung im Sinne eines Zuwachses parlamentarischen Einflusses auf die Politikgestaltung nicht bestreiten. Eine Entwicklung der EU zu einem veritablen parlamentarischen Regierungssystem im gerade genannten strengen Sinne ist aber ausgesprochen unwahrscheinlich.<sup>112</sup> Vier Argumente mögen dies verdeutlichen:

Erstens steht der Rat der Herausbildung eines parlamentarischen Regierungssystems in mehrfacher Hinsicht entgegen. Dies gilt zunächst aufgrund seiner Rolle bei der Ernennung der Kommission. Immerhin hat er nach wie vor das Vorrecht der Benennung des Kandidaten – ein Recht, das er kaum aufgeben wird.<sup>113</sup> Der Rat steht einem parlamentarischen Regierungssystem in der EU aber auch aufgrund seiner Funktion als Teil einer dualistischen Exekutive entgegen.<sup>114</sup> Zu einem parlamentarischen Regierungssystem gehörte der Einfluss des Parlaments auf die gesamte Regierung. Der Rat wird jedoch nicht vom EP gewählt und ist dem EP auch nicht rechenschaftspflichtig.<sup>115</sup>

Ein zweites Argument leitet sich aus der Art ab, wie das EP das Bestätigungsverfahren der Kommission durchführt.<sup>116</sup> Im Redeparlament eines parlamentarischen Regierungssystems wäre es für die Regierungsfraktion „normal“, die Regierung ohne weitere Diskussionen zu wählen. Im EP dagegen gibt es keine Mehrheit, die sich als loyale parlamentarische Basis der Kommission verstehen würde. Das EP präsentiert sich eher, insbesondere in den Anhörungsverfahren, als kritisches Gegengewicht und nicht als loyaler Mehrheitsbeschaffer der Kommission.<sup>117</sup>

Ein drittes Argument gegen die Parlamentarisierungsthese betrifft die personelle Fusion zwischen dem EP und der Kommission, d.h. die Besetzung der Kommission mit Abgeordneten aus dem Parlament, die ein notwendiger Aspekt eines

<sup>110</sup> Zu dieser Regierungsform siehe G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 1999, S. 101, aber auch M. Schmidt, *Demokratietheorie*, 1997, S. 219; zu diesem Argument M. Nentwich/G. Falkner, *The Treaty of Amsterdam*, *European Integration online Papers* Nr. 7 (1997), S. 4, unter <http://eiop.or.at/eiop>; vgl. auch R. Dehousse, *European Institutional Architecture After Amsterdam*, *CMLRev.* 35 (1998), S. 595 (624 f.).

<sup>111</sup> P. Magnette, *Appointing and Censuring the European Commission*, *ELJ* 7 (2001), S. 292.

<sup>112</sup> Andere sehen Grenzen einer Parlamentarisierung vor allem im nationalen Verfassungsrecht, das Bedingungen an eine weitere Parlamentarisierung knüpfen würde, so Huber (Fn. 43), S. 237.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 214 EG (Art. 17 Abs. 7 EUV-Liss.).

<sup>114</sup> Lenaerts (Fn. 42), S. 17 f.

<sup>115</sup> Zur Rolle der nationalen Parlamente in dieser Hinsicht unten, V. 1., sowie Dann (Fn. 29), S. 177.

<sup>116</sup> Vgl. die Darstellung bei D. Nickel, *Das Europäische Parlament als rekrutierendes Organ*, in: A. Maurer/D. Nickel (Hrsg.), *Das Europäische Parlament*, 2005, S. 74, sowie die Würdigung H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 214 EG, Rn. 35–41.

<sup>117</sup> Vgl. aber Magnette (Fn. 111), S. 298 f.

parlamentarischen Regierungssystem und eines Redeparlaments wäre. Empirisch betrachtet gibt es keine solche Fusion zwischen beiden Institutionen.<sup>118</sup> Auch rechtlich ist eine Fusion gegenwärtig unzulässig. Eine Inkompatibilitätsregelung zwischen einem Mandat des EP und einem Sitz in der Kommission verbietet formal die Ernennung der MEPs als Kommissare.<sup>119</sup> De lege ferenda könnte dies geändert werden. Sowohl die technokratische als auch die föderale Funktion der Kommission stünden dem jedoch entgegen. Eine Aufhebung wird denn auch nirgendwo ernsthaft erwogen.

Schließlich wird, viertens, auch der Lissabonner Vertrag die Wahlfunktion des EP nicht wesentlich ändern. Trotz diverser Vorschläge und starker Unterstützung von föderalistischer Seite wird das EP hier kaum gestärkt und vor allem der Vorrang des Rates in der Benennung nicht angetastet.<sup>120</sup> Ein Wandel des bisherigen Verfahrens würde nun vielmehr einen *politischen* Wandel voraussetzen. Erst wenn europäische Parteien sich vor den EP-Wahlen auf gemeinsame Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten einigen, würde das Vorrecht des Rates unter Druck geraten.

Insgesamt erscheint die Entwicklung der EU zu einem parlamentarischen Regierungssystem und des EP zu einem Redeparlament also unwahrscheinlich. Nichtsdestotrotz ist die Wahlfunktion des EPs schon heute keineswegs bedeutungslos, im Gegenteil. Sie kennzeichnet vielmehr in besonders prägnanter Weise die Rolle des Parlaments in der EU, denn: Obwohl das EP die Kommission nicht eigenständig wählen kann, so kann es doch jede Kommission verhindern (oder, wenngleich mit qualifizierter Mehrheit, des Amtes entheben). Das EP hat gleichsam eine negative Wahlkompetenz und fungiert so als einflussreiche Kontrollmacht. Dies ergibt in der spezifischen institutionellen Struktur der EU durchaus Sinn. Zunächst sichert diese negative Kreativekompetenz einen Mindeststandard an demokratischer Verantwortlichkeit der Kommission. Ein stärkerer Einfluss würde dagegen die Formung einer stabilen (Regierungs-)Mehrheit im EP voraussetzen. Eine solche Mehrheit wäre aber stets schwer zu erreichen (und aufrechtzuerhalten), wird sie doch durch die föderale Vielfalt des Parteiensystems im EP besonders erschwert. Die Tatsache, dass das EP oder seine Mehrheit nicht an die Kommission durch Parteiloyalität gebunden ist, hat schließlich einen positiven Effekt auf seine Unabhängigkeit, wenn es um Fragen von Kontrolle und Gesetzgebung geht. Die gegenwärtigen Wahlrechte des EP fügen sich somit institutionenlogisch wie normativ gut in das politische System der EU.

Diese Interpretation der Wahlkompetenzen des EP soll jedoch nicht die Defizite im System des Exekutivföderalismus verdecken, die insbesondere das Problem kla-

---

<sup>118</sup> Ebd., S. 298; zu anderen Verbindungen von EP und Kommission Corbett u.a. (Fn. 99), S. 323 f.

<sup>119</sup> Art. 6 Abs. 1 Spstr. 2 Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des EP (Direktwahlakt) (ABl. 1976 L 278, S. 5), dazu C. Haag/R. Bieber, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), nach Art. 190 EG, Rn. 18.

<sup>120</sup> Kokott/Rüth (Fn. 65), S. 1332 f.

rer Verantwortlichkeit der Regierung (bzw. hier: der Kommission) betreffen. Es ist ein zentrales Prinzip demokratischen Regierens, dass die Bürger bestimmen, wer regiert. Betrachtet man aber die EU, so ist dieses Prinzip eindeutig verletzt. Hier wird die Exekutive in Gestalt der Kommission nicht vom EP gewählt, sondern von Rat und EP gemeinsam. Der Rat wiederum setzt sich aus nationalen Regierungen zusammen, die von ihren nationalen Parlamenten individuell gewählt werden. Bei der Wahl zur Kommission fließen daher ganz unterschiedliche Wahlergebnisse (nationale und europäische) zusammen, so dass ein klarer Zusammenhang fehlt. Beteiligt sind letztlich alle, so dass man es faktisch mit einer permanenten Allparteien-Regierung zu tun hat.<sup>121</sup>

Wenn ein parlamentarisches Regierungssystem durch die exekutivföderale Struktur behindert wird, so ließe sich fragen, ob die direkte Wahl des Kommissionspräsidenten das Problem beheben würde. Dies würde das System transparenter machen und eine klare Linie der Verantwortlichkeit aufzeigen.<sup>122</sup> Das Problem der Verantwortlichkeit in der EU ist jedoch komplexer.<sup>123</sup> Es ist in der föderalen Ordnung angelegt, die die Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen und zwischen den verschiedenen Regierungen erforderlich macht. Selbst ein direkt gewählter Kommissionspräsident müsste permanent verhandeln, mit dem EP und mit den nationalen Regierungen im Rat. Klare und schnelle Entscheidungen blieben eine Illusion.<sup>124</sup> Es liegt in der Natur des Exekutivföderalismus, diese schwer durchschaubare und untransparente Situation mit sich zu bringen. Allerdings: Was einerseits als eine Verletzung demokratischer Prinzipien erscheint, entpuppt sich andererseits als eine Art Lebensversicherung des föderalen Systems, denn es zwingt zu gemeinsamen Lösungen trotz geradezu überwältigender Heterogenität.<sup>125</sup>

*b) Kontrollfunktion: eine Frage der internen Organisation*

Die Struktur des Exekutivföderalismus hat erhebliche Auswirkungen auch auf die Kontrollfunktion des EP.<sup>126</sup> Ruft man sich die oben genannten Parlamentstypen in Erinnerung, so unterscheiden sie sich auch hier in ihrer Vorgehensweise: ein Re-deparlament überprüft die Regierung hauptsächlich durch öffentliche Debatten im Plenum, wohingegen Kontrolle im Arbeitsparlament eher durch detaillierte Prüfun-

<sup>121</sup> J. H. H. Weiler, To Be a European Citizen, in: ders. (Fn. 79), S. 350; K. H. Neunreither, Governance Without Opposition, *Government and Opposition* 33 (1998), S. 419.

<sup>122</sup> Lord (Fn. 99), S. 131; F. Decker, Parlamentarisch oder präsidentiell? Institutionelle Entwicklungspfade des europäischen Regierungssystems nach dem Verfassungsvertrag, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5 (2007), S. 192.

<sup>123</sup> Eine ähnliche Diagnose findet sich bei S. Oeter, in diesem Band, S. 103 ff.

<sup>124</sup> Zum Vergleich effektiver Regierungsstrukturen auch P. Dann, The Gubernative in Presidential and Parliamentary Systems, *ZaöRV* 66 (2006), S. 1.

<sup>125</sup> Zu dem parallelen Problem im deutschen Exekutivföderalismus E.-W. Böckenförde, Sozialer Bundesstaat und parlamentarische Demokratie, in: FS Schäfer, 1980, S. 188.

<sup>126</sup> Zum Verständnis parlamentarischer Kontrolle H. Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, 1988, S. 292; W. Steffani, Formen, Verfahren und Wirkungen parlamentarischer Kontrolle, in: H. P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, S. 1325.

gen der Legislativvorschläge in spezialisierten Ausschüssen erfolgt.<sup>127</sup> Wie ist das EP in Bezug auf diese beiden Typen einzuordnen?

Aus einer formalen Perspektive wäre es zunächst durchaus einleuchtend, das EP als ein Redeparlament zu begreifen. Es verfügt über weitreichende formelle Befugnisse, die Kommission im Plenum zu befragen.<sup>128</sup> Der faktische Gebrauch dieser Befugnisse wirft jedoch ein anderes Licht auf die Situation. Obwohl Fragerechte zweifellos beliebt sind,<sup>129</sup> hat ihr Gebrauch deutlich abgenommen, vor allem seit das EP seine Rechtsetzungsbefugnisse ausgebaut hat.<sup>130</sup> Plenarstunden sind daher kaum der lebendigste Teil unionaler Parlamentskultur. Stattdessen entspricht die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des EP eher dem eines Arbeitsparlaments. Sie basiert primär auf organisatorischen Gegebenheiten, insbesondere machtvollen und gut ausgebauten Ausschüssen.<sup>131</sup> Und in der Tat sind die Ausschüsse des EP von höchster Wichtigkeit.<sup>132</sup> Dies wird sowohl durch ihre Funktionen wie ihre Organisation belegt:

Die Ausschüsse spielen, erstens, eine entscheidende Rolle bei der Informationsbeschaffung, Analyse und Formulierung politischer Standpunkte im Rechtsetzungsverfahren. Die Ausschüsse haben das Recht, die Kommission zu befragen<sup>133</sup> und Anhörungen mit Experten abzuhalten.<sup>134</sup> Durch diese Instrumente haben die Ausschüsse in ihren jeweiligen Fachgebieten eine besondere fachliche Kompetenz erworben.<sup>135</sup> Auf dieser Grundlage erstellen sie Berichte für das Plenum und legen dabei in den meisten Fällen das spätere Ergebnis inhaltlich fest.<sup>136</sup>

<sup>127</sup> K. Bradshaw/D. Pring, *Parliament and Congress*, 1972, S. 355.

<sup>128</sup> Art. 197 Abs. 3 EG (Art. 226 AEUV), Art. 108–110 und 176 der Geschäftsordnung des EP (GO-EP), 16. Aufl. Juli 2004, ABl. 2005 L 44, S. 1; Corbett u.a. (Fn. 99), S. 283; Beckedorf (Fn. 30), S. 126. Das EP hat zudem gewisse Kontrollrechte gegenüber dem Rat, die sich aus dessen nicht nur legislativer, sondern zugleich exekutiver Funktion erklären, dazu Dann (Fn. 29), S. 360.

<sup>129</sup> In der fünften Legislaturperiode (1999–2004) beantwortete die Kommission nicht weniger als 19.855 parlamentarische Anfragen, Corbett u.a. (Fn. 99), S. 285. Als aufschlussreiche frühe Studie zu diesem Instrument siehe L. Cohen, *The Development of the Question Time in the EP*, *CMLRev.* 16 (1979), S. 46.

<sup>130</sup> A. Maurer, *What Next for the European Parliament?*, 1999, S. 54.

<sup>131</sup> In vergleichender Perspektive K. Strom, *Parliamentary Committees in European Democracies*, in: L. Longley/R. Davidson (Hrsg.), *The New Role of Parliamentary Committees*, 1998, S. 21.

<sup>132</sup> Corbett u.a. (Fn. 99), S. 126–155; V. Mamadouh/T. Raunio, *The Committee System*, *JCMS* 41 (2003), S. 333; C. Neuhold/P. Settembri, *The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-making Process*, in: T. Christianson/T. Larsson (Hrsg.), *The Role of Committees in the Policy-process of the EU*, 2007, S. 152.

<sup>133</sup> Art. 109, 187 GO-EP (Fn. 128).

<sup>134</sup> Art. 183 Abs. 2 GO-EP (Fn. 128).

<sup>135</sup> S. Bowler/D. Farrel, *The Organizing of the European Parliament*, *British Journal of Political Science* 25 (1995), S. 226–235.

<sup>136</sup> Ein weiterer wesentlicher Aspekt parlamentarischer Kontrolle im EP ist sein Recht, Untersuchungsausschüsse einzurichten (Art. 193 EG, Art. 226 AEUV); ausführlich Beckedorf (Fn. 30); M. Shackleton, *The European Parliament's New Committees of Inquiry*, *JCMS* 36 (1998), S. 115.

Zweitens spielt die Organisation der Ausschüsse eine zentrale Rolle. Sie sind vergleichsweise klein, inhaltlich spezialisiert und gezielt ausgerichtet auf die jeweilige Verteilung der Fachgebiete in der Kommission. Ebenfalls von besonderer Bedeutung ist die Struktur ihrer Führungsspitze. Diese besteht aus einem Vorsitzenden und einem *rapporteur* (Berichterstatter).<sup>137</sup> Letzterer ist für eine Angelegenheit (z.B. ein Rechtsetzungsverfahren) zuständig, präsentiert diese im Ausschuss, formuliert dessen Position und übernimmt seine Präsentation im Plenum sowie gegenüber anderen Organen. Berichterstatter sind daher extrem einflussreich, weshalb ihre Benennung in einem komplizierten und heiß umkämpften Verfahren erfolgt.<sup>138</sup> Darüber hinaus schafft diese Position klare Zuständigkeiten und gibt dem Ausschuss eine deutliche Stimme zur internen Kommunikation (zwischen verschiedenen Ausschüssen und Parteigruppen) und zur externen Kommunikation. Letzteres gibt den Ausschüssen eine besondere Fähigkeit zu Verhandlungen mit anderen Organen.<sup>139</sup>

Neben den Ausschüssen trägt ein weiteres Organisationsmerkmal des EP dazu bei, es als ein Arbeitsparlament zu charakterisieren: sein wissenschaftlicher Dienst. Es ist ein typisches Merkmal eines Arbeitsparlaments, dass es seine Fachkompetenz und Ausdauer bei der Überprüfung von Gesetzentwürfen der Unterstützung durch zahlreiche und kompetente Mitarbeiter verdankt. Verglichen mit dem amerikanischen Kongress erscheint die Zahl der Mitarbeiter des EP unbedeutend. Im Vergleich mit *sämtlichen* mitgliedstaatlichen Parlamenten ist das EP dagegen sehr gut mit wissenschaftlicher Expertise ausgestattet.<sup>140</sup>

### c) *Rechtsetzungsfunktion: Kooperation und Konsensbildung*

Das EP kann schließlich auch hinsichtlich seiner Rechtsetzungsfunktion als ein Arbeitsparlament qualifiziert werden.<sup>141</sup> Im Mitentscheidungsverfahren, dessen Anwendungsbereich im Lissabonner Vertrag weiter ausgeweitet wurde<sup>142</sup> und daher mit dem neuen Vertrag konsequenter Weise als „ordentliches Gesetzgebungsver-

<sup>137</sup> Mamadouh/Raunio (Fn. 132), S. 341–348; Bowler/Farrel (Fn. 135), S. 242–243.

<sup>138</sup> Neuhold/Settembri (Fn. 132), S. 159; Corbett u.a. (Fn. 99), S. 139–141.

<sup>139</sup> Ein weiterer Aspekt, der die besondere Rolle der Ausschüsse erklärt, liegt darin, dass sie öffentlich tagen und häufig öffentliche Anhörungen veranstalten. Sie werden daher auch als „Fenster des Parlaments“ angesehen (Corbett u.a. (Fn. 99), S. 314 f., 334), vgl. Art. 96 Abs. 3 GO-EP (Fn. 128).

<sup>140</sup> M. Shapiro, *The Politics of Information*, in: Craig/Harlow (Fn. 48), S. 199–207; R. Bieber, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 197 EG, Rn. 15; in vergleichender Perspektive Löwenberg/Patterson (Fn. 52), S. 159–164. Insgesamt beschäftigt das Parlament 4.100 Mitarbeiter, wovon aber 1.200 Übersetzer sind. Zugleich nutzt das EP weitere Ressourcen: Es hat ein Netzwerk mit externen Forschungsinstitutionen aufgebaut, das sog. STOA (Scientific and Technical Options Assessment; dazu Corbett u.a. (Fn. 99), S. 287). Nicht zuletzt beschäftigt das Parlament einen eigenen juristischen Dienst.

<sup>141</sup> Zu den unterschiedlichen Ansätzen in beiden Parlamentstypen Dann (Fn. 29), S. 356; Bradshaw/Pring (Fn. 127), S. 293.

<sup>142</sup> Dies betrifft unter anderem die Agrarpolitik (Art. 43 AEUV), die gemeinsame Einwanderungspolitik (Art. 79 AEUV) und die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82 AEUV).

fahren“ bezeichnet werden soll (Art. 289, 294 AEUV), hat es verglichen mit nationalen Parlamenten in parlamentarischen Regierungssystemen eine deutlich mächtigere Position.<sup>143</sup> Diese Aussage mag zunächst überraschen. Da das EP kein Initiativrecht besitzt, wird es häufig als defizitär angesehen.<sup>144</sup> Dies würde die heutige politische Dynamik der Rechtsetzung in parlamentarischen Regierungssystemen jedoch gründlich missverstehen. Gerade in parlamentarischen Regierungssystemen ist es heute fast ausschließlich die Regierung, die Gesetzesvorschläge unterbreitet, welche sie von ihrer Ministerialbürokratie entwerfen lassen kann. Die parlamentarische Mehrheit einer Regierung hat dann aus politischen Loyalitätsgründen nur noch bedingten Einfluss auf das Gesetz und nimmt es an. Im Vergleich dazu ist das EP aufgrund seiner politischen Unabhängigkeit von der Kommission und des Fehlens einer „regierenden“ Mehrheitsfraktion in der Lage, Gesetzesvorschläge rigoros zu prüfen und zu modifizieren, nicht zuletzt durch seine Ausschüsse. Der Einfluss des EP ist also auch inhaltlich durchaus stark, zugleich aber von einer eher modifizierenden Natur. Die Rolle des EP ist weniger die eines proaktiven als eines reaktiven politischen Akteurs. Das EP ist, angliert formuliert, weniger ein *policy-making* als ein *policy-shaping actor*.<sup>145</sup>

Die besondere Form der parlamentarischen Mitwirkung an unionalen Rechtssetzungsverfahren ist durch zwei Aspekte gekennzeichnet: die Notwendigkeit interinstitutioneller Kooperation und den Bedarf an Konsens und Kompromissbereitschaft im EP selbst. Die Gesetzgebung in der EU zeichnet sich zunächst durch die überragende Bedeutung der Kooperation zwischen den beteiligten Organen aus. Dies ergibt sich zum Teil aus der strengen Gleichstellung von Rat und EP, wie sie Art. 251 EG und das Mitentscheidungsverfahren vorsehen.<sup>146</sup> In zwei Lesungen im EP und im Rat und eventuell einem Vermittlungsausschuss muss der Gesetzesentwurf von beiden Organen, EP und Rat, verabschiedet werden.<sup>147</sup> In diesem oft langwierigen Verhandlungsprozess agiert die Kommission als Initiator und Vermittler. Dieses Dreiecksspiel wird erleichtert durch eine Reihe von informellen Treffen zwischen den Organen, die als Trialoge bezeichnet werden. Sie finden in weit früheren Sta-

<sup>143</sup> Generell zu den Gesetzgebungskompetenzen des EP: C. Haag, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 192 EG; zur Entwicklung dieser Kompetenzen A. Héritier, *Explaining Institutional Change in Europe*, 2006, S. 69; zur Bedeutung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Vergleich zu den anderen Rechtssetzungsverfahren D. Nickel, *Das EP als Legislativorgan*, *Integration* 2003, S. 502 f.

<sup>144</sup> Allerdings hat es ein Aufforderungsrecht gegenüber der Kommission, Art. 192 Abs. 2 EGV, das teilweise sogar als rechtlich bindend angesehen wird, siehe P. M. Huber, in: Streinz (Fn. 59), Art. 192 EG, Rn. 14; zu seinem Gebrauch auch C. von Buttlar, *Das Initiativrecht der Kommission*, 2003, S. 190, 254; M. Westlake, *The Commission and the Parliament*, in: G. Edwards/D. Spence (Hrsg.), *The European Commission*, 2006, S. 265.

<sup>145</sup> A. von Bogdandy, in diesem Band, S. 65 f.; vgl. K. von Beyme, *Die parlamentarische Demokratie*, 1999, S. 282.

<sup>146</sup> Für weitere Informationen zu den Rechtssetzungsverfahren siehe R. Streinz, *Europarecht*, 2005, Rn. 500–502; sowie Literatur in Fn. 48.

<sup>147</sup> Zum Vermittlungsausschuss ausführlich F. Rutschmann, *Der europäische Vermittlungsausschuss*, 2002.

dien des Rechtsetzungsverfahrens statt und sind fester (wenngleich informeller) Bestandteil des Verfahrens geworden sind.<sup>148</sup> Gerade die Erweiterung der EU und Vergrößerung der Organe hat die Bedeutung dieser Trialoge erhöht.<sup>149</sup> Ist europäische Rechtsetzung ohne stete Kooperation nicht möglich, so ist die mit ihr oft einhergehende Intransparenz nicht unproblematisch, da sie Verantwortungszusammenhänge verwischt und politische Interventionen der Öffentlichkeit erschwert.<sup>150</sup>

Die Notwendigkeit für andauernde Kooperation hat noch einen zweiten Grund: Die Kommission besitzt zwar ein Initiativmonopol,<sup>151</sup> hat aber keine stabile parlamentarische Basis, die ihre Vorschläge stets unterstützen würde.<sup>152</sup> Und selbst wenn die Kommission eine solche parlamentarische Basis hätte, würde ihr eine solche im Rat fehlen, da dieser nicht nach parteipolitischen Orientierungen strukturiert ist. Daher bildet der Rat eine (exekutivföderale) Barriere gegen ein reibungsloses und Kommissions-gesteuertes Legislativverfahren und macht es stattdessen zu einem stark auf Konsens und Zusammenarbeit basierenden Prozess.<sup>153</sup>

Politische Willensbildung im und Rechtsetzung durch das EP sind noch durch ein zweites Merkmal gekennzeichnet, nämlich die Tatsache, dass das EP in sich ein auf Kompromissbereitschaft gebautes System ist. Seine Ausschüsse dienen als spezialisierte Foren für Verhandlungen zwischen verschiedenen Fraktionen,<sup>154</sup> und seine Führungsstruktur versieht das EP mit einem kompetenten System für die konsensuale Entscheidungsfindung.<sup>155</sup> Das EP ist schließlich auch deshalb ein größtenteils auf Kompromissfindung ausgerichteter Akteur, weil die Zahl der Fraktionen traditionell besonders groß ist.<sup>156</sup> Es erfordert die Kunst des Kompromisses, hier Übereinkünfte zu erzielen, selbst dort, wo die Mehrheitsregeln anwendbar

<sup>148</sup> Gemeinsame Erklärung von EP, Rat und Kommission zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (2007/C 145/02), ABl. 2007 C 145, S. 5; vgl. auch M. Shackleton/T. Raunio, *Codecision Since Amsterdam*, JEPP 10 (2003), S. 171 (176–181); H. Farrell/A. Héritier, *Formal and Informal Institutions Under Codecision*, European Integration online Papers Nr. 18 (2002), S. 7, unter <http://eiop.or.at/eiop>; dazu schon Wuermeling (Fn. 18). Die Zusammenarbeit zwischen den Organen wird zudem durch eine Reihe von interinstitutionellen Vereinbarungen erleichtert, dazu m.w. Hinweisen F. von Alemann, *Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung*, 2006; I. Eiselt/P. Slominski, *Sub-constitutional Engineering*, ELJ 12 (2006), S. 209.

<sup>149</sup> Settembri (Fn. 80), S. 32.

<sup>150</sup> Vgl. Lübke-Wolff (Fn. 22), S. 257; zu diesem Problem auch jenseits der Gesetzgebung unten, IV. 2. a) a.E.

<sup>151</sup> Vgl. Art. 250 Abs. 1, 251 Abs. 2, 252a EG (Art. 17 Abs. 2 EUV-Liss.); dazu von Buttlar (Fn. 144).

<sup>152</sup> Dehousse (Fn. 91), S. 126; S. Hix/C. Lord, *Political Parties in the European Union*, 1997, S. 178.

<sup>153</sup> S. Boyron, *The Co-decision Procedure*, in: Craig/Harlow (Fn. 48), S. 147.

<sup>154</sup> Und sie dienen zugleich für Verhandlungen mit anderen Organen, nehmen doch Vertreter von Kommission und Rat häufig an den Sitzungen teil, vgl. Art. 137, 183 Abs. 2 GO-EP (Fn. 128); Neuhold/Settembri (Fn. 132), S. 171.

<sup>155</sup> Judge/Earnshaw (Fn. 97), S. 173–176.

<sup>156</sup> D. Tsatsos/G. Deinzer (Hrsg.), *Europäische Politische Parteien*, 1998; Hix/Lord (Fn. 152), S. 77, 156 (Tabelle 6.7); A. Kreppel, *The European Parliament and Supranational Party System*, 2002, S. 215.

sind.<sup>157</sup> Das EP ist also intern gezwungen, Verhandlungs- und Kompromisstechniken entwickeln. Dies ermöglicht es ihm, auch im weiteren interinstitutionellen Prozess erfolgreich zu sein.

Dieser konsensuale Charakter des EP bringt mit sich, dass eine majoritäre Logik hier kaum Wurzeln schlagen und mit der föderalen Struktur des institutionellen Prozesses der EU kaum in Konflikt geraten kann.<sup>158</sup> So betrachtet erweist sich das, was *Renaud Dehousse* einmal das „*political deficit*“ des EP genannt hat, in Wirklichkeit vielleicht als das Geheimnis seiner Effizienz und seiner Wirkungsmacht in der institutionellen Ordnung der EU.<sup>159</sup>

Um zu unserer Ausgangsfrage zurückzukehren: Das EP erweist sich als ein Arbeits- und mehr noch als Kontrollparlament. Personell getrennt von der Kommission und auch politisch nicht an sie gebunden, hat das EP vergleichsweise starke (und oft unterschätzte) rechtsetzende und kontrollierende Kompetenzen, strukturell dem amerikanischen Kongress vergleichbar. Obwohl es zugleich signifikante Probleme in der Repräsentationsfunktion hat,<sup>160</sup> ist es das Zentrum der demokratischen Kontrolle in der EU. Der Kommission ohne parlamentarischer Basis stellt sich dabei ein spezifisches Problem.

### 3. Die Europäische Kommission

#### a) Einführung und das Problem politischer Führung

Die Aufgabe politischer Führung ist ein inhärentes Problem exekutivföderaler Ordnungen im Allgemeinen und der EU im Besonderen. Die grundsätzliche Gleichheit der Mitgliedstaaten und die fehlende ideologische Kohärenz im Rat stehen einer hierarchischen Führung im Wege. Zweier- oder Dreiergruppierungen von Staaten mögen zeitweise als Motor dienen, aber es gibt keine stabile Basis für eine formelle oder informelle Hierarchie. Hinzu kommt, dass der allgegenwärtige Konsensbedarf Verantwortlichkeiten verhüllt. Da die meisten Entscheidungen in Übereinkunft mit allen beteiligten Parteien und auf vertrauliche Weise ausgehandelt werden, ist es oft schwer zu erkennen, wer wofür verantwortlich ist – wohl ein wesentliches Merkmal von Führung. Und schließlich verhindert die stets notwendige Kooperation rasches Handeln. Nicht erst in der Union der 27 erfordert die Einigung auf politische Initiativen und Rechtsakte einen enormen Zeitaufwand und verlangsamt energische Aktionen.<sup>161</sup>

<sup>157</sup> Vgl. Art. 198, 251 Abs. 2 lit. b und c EG (Art. 294 Abs. 7 lit. a und b AEUV); zu der problematischen Seite dieser Situation, A. Maurer, Das EP in der Gesetzgebung, in: ders./Nickel (Fn. 116), S. 117–119; siehe auch Kreppel (Fn. 156), S. 174 f., 215.

<sup>158</sup> Zu den durchaus anderen Erfahrungen im deutschen Exekutivföderalismus: Lehbruch (Fn. 47).

<sup>159</sup> Dehousse (Fn. 91), S. 125; zu dieser Problematik auch C. Möllers, in diesem Band, S. 250 ff.

<sup>160</sup> Dazu unten, V. 2.

<sup>161</sup> Diese Analyse aus föderaler Perspektive soll andere Erklärungen natürlich nicht ausschließen, z.B. solche, die auf die institutionelle Rivalität zwischen Kommission und Rat abstellen, dazu etwa N. Nugent, *The European Commission*, 2001, S. 202–204.

Die Organverfassung der EU verfügt über zwei Organe, die grundsätzlich Führungsfunktionen übernehmen könnten: die Kommission und der Europäische Rat. Wie erfüllt die Kommission, um mit dem supranationalen Organ zu beginnen, die Funktion und wie kommt sie mit den exekutivföderalen Beschränkungen zurecht? Auch hier sei ein vergleichender Ansatz gewählt, um Gestalt und Funktion der Kommission darzustellen und um eine klarere Vorstellung davon zu bekommen, was für einen Institutionstypus sie darstellt.<sup>162</sup> Es seien zwei Regierungstypen unterschieden:<sup>163</sup>

Der erste Typus, die *majoritäre* Regierung, beruht auf der Idee ideologischer Kohärenz. Sie setzt sich aus Mitgliedern zusammen, die aus einem politischen Lager stammen und von der Mehrheit im Parlament unterstützt werden. Die interne Organisation der Regierung zeichnet sich durch eine klare Hierarchie aus, in der der Regierungschef die Führung übernimmt. Er trägt die Verantwortung gegenüber dem Parlament. Beispiele für diesen Typus finden sich in der britischen und der deutschen Bundesregierung.<sup>164</sup>

Grundlegendes Merkmal der *konsensualen* Regierung, wie der zweite Typus genannt werden soll, ist die repräsentative Vielfalt. Dieser Regierungstyp ist geprägt durch eine proportionale Zusammensetzung des Kabinetts, in dem alle relevanten regionalen, kulturellen und politischen Gruppen vertreten sein sollen. Er basiert nicht auf einer parlamentarischen Mehrheit, sondern auf dem Prinzip der angemessenen Repräsentation aller Parteien und Regionen. Innerhalb des Kabinetts sind alle Regierungsmitglieder gleichberechtigt und tragen gemeinsam die Verantwortung. Dieser Regierungstyp findet sich – mit kurzen Unterbrechungen in jüngerer Zeit – im schweizerischen Bundesrat.<sup>165</sup>

Wie stellt sich die Kommission im Vergleich zu diesen Typen dar? Da sich der Unterschied zwischen beiden Typen insbesondere an ihrer internen Organisation festmacht, soll die Analyse mit diesem Punkt beginnen.

<sup>162</sup> Dieser Beitrag untersucht die Kommission nur als politisches Organ (d.h. Kollegium der Kommissare und ihr Präsident), nicht dagegen ihren administrativen Unterbau; dazu näher H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 218 EG, Rn. 14; Nugent (Fn. 161), S. 134; zur Reform seit dem Rücktritt der *Santer*-Kommission P. Craig, *EU Administrative Law*, 2006, S. 3–31.

<sup>163</sup> Es sind verschiedene Konzepte vorgeschlagen worden, um die Eigenart der Kommission zu erfassen, siehe D. Rometsch, *Die Rolle und Funktionsweise der Kommission in der Ära Delors*, 1999, S. 55; L. Cram, *The European Commission as Multi-Organisation*, *JEPP* 1 (1994), S. 195; J. H. Matlary, *The Role of the Commission*, in: N. Nugent (Hrsg.), *At the Heart of the Union*, 2000, S. 270.

<sup>164</sup> Dazu M. Schröder, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HStR II*, 1998, § 51; von Beyme (Fn. 145), S. 415. Die Tatsache, dass es sich in der Bundesrepublik meist um Koalitionsregierungen handelt, steht der ideologischen Kohärenz einer solchen Regierung nicht entgegen.

<sup>165</sup> L. Mader, *Bundesrat und Bundesverwaltung*, in: D. Thürer (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, § 67.

*b) Die Organisationsstruktur: die Form einer konsensualen Regierung*

Es überrascht nicht, dass die Zusammensetzung der Kommission starke Ähnlichkeiten zum Typus der konsensualen Regierung zeigt. Im Kommissionskollegium wird seit November 2004 jeder Mitgliedstaat von einem Kommissar vertreten.<sup>166</sup> Auch im Hinblick auf die politische Zusammensetzung ist eine Form der proportionalen Repräsentation vorherrschend.<sup>167</sup> Die besondere Bedeutung dieser Regelungen der proportionalen Zusammensetzung lässt sich aus den Diskussionen im Verfassungskonvent ersehen und an ihrem Ergebnis in Gestalt des Verfassungs- und dann Lissabonner Vertrags ablesen. Obwohl weitgehende Einigkeit dahingehend bestand, dass eine Kommission mit nun 27 Mitgliedern kaum in der Lage sei, kohärent, effizient und vertrauensvoll zu handeln, wurde eine Verkleinerung der Kommission auf das Jahr 2014 verschoben.<sup>168</sup> Dann soll nach Art 17(5) EUV-Liss. die Anzahl der Kommissare zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten entsprechen. Auch dabei wird der Vertrag jedoch eine Hintertür offen lassen: Der Europäische Rat kann nämlich die Anzahl der Kommissare auch wieder ändern; die Verkleinerung ist somit keinesfalls sicher.<sup>169</sup>

In Bezug auf die interne Hierarchie lässt sich eine Entwicklung vom konsensualen zum eher majoritären Typus beobachten. Die Kommission ist ein Kollegium, aus dem der Kommissionspräsident ursprünglich nur marginal herausgehoben war.<sup>170</sup> Bis heute werden die Entscheidungen der Kommission als Kollektiv getroffen.<sup>171</sup> Die letzten Vertragsrevisionen haben die Position des Präsidenten jedoch kontinuierlich gestärkt. Die Kommission arbeitet nun „unter der politischen Führung ihres Präsidenten“, der über ihre interne Organisation bestimmen und Verantwortlichkeiten zuteilen kann.<sup>172</sup> Vielleicht noch wichtiger ist, dass der Präsident die

---

<sup>166</sup> Art. 213 Abs. 1 EG, Art. 4 des Protokolls über die Erweiterung (2001), geändert durch Art. 45 Abs. 2 lit. d der Beitrittsakte 2003 (ABl. 2003 L 236, S. 33); siehe Art. 17 Abs. 4 EUV-Liss.

<sup>167</sup> Es ist ein vielsagendes Detail, dass diejenigen Länder, die bis zum Inkrafttreten der Regelung im Erweiterungsprotokoll und der Beitrittsakte (also bis November 2004) zwei Kommissare benennen durften, diese grundsätzlich aus unterschiedlichen politischen Lagern wählten, vgl. Nugent (Fn. 161), S. 89. Das Schweizer Verfassungsrecht ist in der Anordnung der Proportionalität noch expliziter als die EU, siehe Art. 175 Abs. 4 Bundesverfassung.

<sup>168</sup> Zur Diskussion H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 213 EG, Rn. 10–20.

<sup>169</sup> Der Europäische Rat hat im Dezember 2008 schon einen ersten Schritt durch diese Hintertür gemacht. Um die irische Bevölkerung, die den Lissabonner Vertrag in einem Referendum 2008 abgelehnt hatte, zu besänftigen, wurde beschlossen, im Falle des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags die Zahl der Kommissare nicht zu senken, siehe Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 11./12.12.2008, Rats-Dok. 17271/08, Rn. 2.

<sup>170</sup> Nugent (Fn. 161), S. 68–71.

<sup>171</sup> EuGH, Rs. 5/85, AKZO Chemie/Kommission, Slg. 1986, 2585, Rn. 30; siehe auch Streinz (Fn. 146), Rn. 349; zum Kollegialprinzip auch Groß (Fn. 35), S. 331.

<sup>172</sup> Art. 217 Abs. 1 S. 2 EG; eingehend H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 217 EG, Rn. 37–42; Staeglich (Fn. 31), S. 110.

Wahl „seiner“ Kommissare beeinflussen<sup>173</sup> kann und diese auch wieder (bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags nur mit Zustimmung seines Kollegiums) entlassen kann.<sup>174</sup> Die hierarchische Hervorhebung des Präsidenten ist inzwischen also sehr deutlich.<sup>175</sup>

Was das Verfahren zur Wahl der Kommission betrifft, kann erneut eine starke Ähnlichkeit mit dem konsensualen Typus der Regierung beobachtet werden. Wie oben bereits angesprochen, wird die Kommission in einem komplexen Verfahren ernannt, das Rat und EP gemeinsam durchführen. Während der Rat (in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs) die Kompetenz hat, zunächst den Präsidenten und dann eine Liste von Kommissaren zu nominieren, muss das EP erst den Präsidenten und dann das Kollegiums als Ganzes bestätigen.<sup>176</sup> Deshalb ist es nicht das Parlament, welches eigenständig die Regierung wählen kann, wie es in einem majoritären Modell der Fall wäre (und wie der Text des Lissabonner Vertrags suggeriert), sondern ein Tandem aus einem unitarischen und einem föderalen Akteur.<sup>177</sup>

Die Stabilität der Amtszeit ist ein weiteres Anzeichen für die Ähnlichkeit der Kommission mit einer konsensualen Regierung. Der Rat hat keine Befugnis, die Kommission aufzulösen. Das EP hat zwar das Recht, die Kommission durch ein Misstrauensvotum aufzulösen – grundsätzlich ein typisches Instrument parlamentarischer Regierungssysteme. Sein Gebrauch wird jedoch ernsthaft erschwert durch die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.<sup>178</sup> Vor allem in einem Parlament, das sich durch Vielzahl und Heterogenität seiner Fraktionen auszeichnet, ist eine derartige Mehrheit fast unmöglich zu erreichen – und bislang auch nie erreicht worden. In dieser Hinsicht gleicht das Recht des EP eher dem Recht zur Amtsenthebung (*impeachment*) als einem Misstrauensvotum in hergebrachten parlamentarischen Regierungssystemen, das dort typischerweise nur an eine absolute Mehrheit geknüpft ist.

Obwohl konsensuale und föderale Aspekte in der Struktur der Kommission schon deutlich wurden, so sind die Spuren des Exekutivföderalismus bis jetzt weniger offenbar geworden. Dies ändert sich, sobald man einen Blick auf die Funktionen der Kommission wirft.

<sup>173</sup> Art. 214 Abs. 2 Ua 2 EG (Art. 17 Abs. 7 Ua. 2 EUV-Liss.).

<sup>174</sup> Art. 217 Abs. 4 EG (Art. 17 Abs. 6 EUV-Liss.).

<sup>175</sup> Zum Problem der Verantwortlichkeit allerdings V. Mehde, *Responsibility and Accountability in the European Commission*, CMLRev. 40 (2003), S. 423.

<sup>176</sup> Art. 214 Abs. 2 EG (Art. 17 Abs. 7 EUV-Liss., dort wird allerdings der Europäische Rat tätig); dazu mit weiteren Hinweisen H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 214 EG, Rn. 27.

<sup>177</sup> Vgl. zu dem vergleichbaren Modell in der Schweizer Verfassung Art. 157 Abs. 1, 175 Abs. 2 Bundesverfassung; Mader (Fn. 165), S. 1051.

<sup>178</sup> Art. 201 EG (Art. 234 AEUV), dazu Corbett u.a. (Fn. 99), S. 278.

c) *Funktionen: Agenda-Setter, Vermittlerin und Staatsanwältin*

Jedes politische System braucht (mindestens) ein Organ, das für Orientierung und politische Leitung sorgt. Besonders die institutionelle Dynamik der Kooperation und die Kultur des Konsenses innerhalb der EU schaffen einen solchen Bedarf – und bereiten zugleich Probleme. Fragt man nach der Fähigkeit der Kommission, Leitungsfunktionen zu übernehmen, so hat man ihr besonderes Verhältnis zu den gesetzgebenden Organen in Rechnung zu stellen. Mit Blick auf das EP fehlt der Kommission eine politische Basis. Im Gegensatz zu Regierungen in parlamentarischen Regierungssystemen kann sie sich nicht auf einen Partner in Form einer parlamentarischen Mehrheit verlassen, der ihre politischen Ideen mittragen würde. Und auch mit Blick auf den Rat ist ein planbarer politischer Gleichklang illusorisch. Wie stellen sich Funktion und Kompetenzen der Kommission aus dieser Perspektive dar? Um eine Antwort geben zu können, ist es sinnvoll, sich einen Überblick über die Aufgaben der Kommissionen zu verschaffen. Drei seien hier hervorgehoben.<sup>179</sup>

aa) Agenda-Setter

Zunächst ist die Kommission ein wesentlicher Agenda-Setter. Laut EG-Vertrag ist sie beauftragt, Empfehlungen und Stellungnahmen abzugeben.<sup>180</sup> Noch ohne dadurch formalisierte Willensbildungsprozesse auszulösen, kann sie so Themen benennen und Diskussionen vorstrukturieren, häufig durch die Veröffentlichung von Grün- und Weißbüchern. Wesentlich ist zudem ihr Recht, „am Zustandekommen der Handlungen des Rates und des Europäischen Parlamentes mitzuwirken“.<sup>181</sup> Eine zentrale Ausprägung dieses Gedankens und von entscheidender Bedeutung ist hier ihr Initiativmonopol, durch das sie vorschlagen kann, ob, wann und auf welcher rechtlichen Basis die Union handeln sollte.<sup>182</sup> Obgleich der Rat und das EP die Kommission bitten können, Rechtsetzungsvorschläge zu unterbreiten, kann die Kommission nicht dazu gezwungen werden.<sup>183</sup>

bb) Vermittlerin

Die Kommission hat zudem die Funktion, als unabhängige Dritte die Entscheidungsfindung der Union zu unterstützen.<sup>184</sup> Sie eignet sich dazu auch in besonderem Maße. Laut Vertrag müssen Kommission und Kommissare „volle Gewähr für

<sup>179</sup> Mit teilweise anderen Einteilungen der Funktionen H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 211 EG; Lenaerts/van Nuffel (Fn. 40), Rn. 10-056 bis 10-061.

<sup>180</sup> Art. 211 Spstr. 2 EG (vgl. auch Art. 17 Abs. 1 S. 1 und 7 EUV-Liss.); Lenaerts/van Nuffel (Fn. 40), Rn. 10-059.

<sup>181</sup> Art. 211 Spstr. 3 EG.

<sup>182</sup> Art. 17 Abs. 2 EUV-Liss.; von Buttlar (Fn. 144); H. Schmitt von Sydow, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 211 EG, Rn. 38–50.

<sup>183</sup> Art. 208 EG (Art. 241 AEUV).

<sup>184</sup> Lenaerts/van Nuffel (Fn. 40), Rn. 11-014; von Buttlar (Fn. 144), S. 68; diese Rechte werden durch den Lissabonner Vertrag noch gestärkt, vgl. J. Schild, Die Reform der Kommission, integration 2003, S. 498; vgl. zu dieser Funktion im Kontext des deutschen Föderalismus F. W. Scharpf u.a., Politikverflechtung, 1976, S. 42.

ihre Unabhängigkeit“ bieten und ihre Pflichten zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft ausüben.<sup>185</sup> Die Kommission hat es bislang weitgehend vermocht, als solch neutraler Vermittler angesehen zu werden, der gute und im allgemeinen Interesse liegende Lösungen zustande bringt.<sup>186</sup>

Diese Fähigkeit, als unabhängige Dritte zu fungieren, verdankt die Kommission nicht zuletzt einer Reihe von Verfahrensrechten, durch die sie an allen gesetzgebenden Verfahren teilnimmt und Zugang zu allen Institutionen hat.<sup>187</sup> Aus ihrem Initiativmonopol ergibt sich zudem das Recht, einen Rechtsaktsentwurf jederzeit und ohne weitere Formalitäten abzuändern, oder ihn einfach zurückzuziehen.<sup>188</sup> Die Kommission ist dadurch besonders flexibel und verfügt häufig über einen Informationsvorsprung, der es ihr erleichtert, eine Einigung zwischen den beteiligten Akteuren zu erzielen. In dieser Vermittler-Funktion wird das Zusammenspiel zwischen der funktionalen Anforderung des Exekutivföderalismus und der Struktur der Kommission als konsensuale Regierung besonders auffällig. Die spezifische Struktur der Kommission erscheint gerade so geformt, dass sie in die institutionelle Dynamik des föderalen Systems passt und es fördert.

#### cc) Staatsanwältin der Verträge

Eine dritte Funktion der Kommission besteht darin, die unionalen Interessen gegenüber den Mitgliedstaaten nicht nur im Rahmen der politischen Willensbildung, sondern auch gerichtlich zu vertreten und somit für die Legalitätskontrolle zu sorgen. Die Kommission verfügt über mehrere entsprechende Kompetenzen. Hierzu zählt es sicherzustellen, dass das Unionsrecht eingehalten wird. Art. 211 Spstr. 1 EG verpflichtet sie, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten und die anderen Organe im Einklang zum Unionsrecht handeln und ermächtigt sie, Klage gegen diese wegen Verletzung des Unionsrechts beim Gerichtshof einzureichen.<sup>189</sup> Auch diese Kompetenzen fügen sich gut in die Struktur des Exekutivföderalismus. Es erscheint einleuchtend, dass ein Bundesorgan die Umsetzung überwachen soll, die den Mitgliedstaaten obliegt. Es ist nicht nur eine Frage der Effizienz, sondern auch der Fairness zwischen den Mitgliedstaaten, dass eine neutrale Institution die Befolgung gemeinsamer Regeln durch alle Mitgliedstaaten sicherstellt.<sup>190</sup>

#### d) Schlussfolgerung und das ungelöste Problem politischer Führung

Struktur und Kompetenzen der Kommission finden eine kohärente Erklärung im konzeptionellen Rahmen der föderalen Ordnung. Nach den Worten von *Walter*

<sup>185</sup> Art. 213 Abs. 1, 2 EG (vgl. Art. 245 AEUV).

<sup>186</sup> Nugent (Fn. 161), S. 210 f.

<sup>187</sup> Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 50), S. 192–194.

<sup>188</sup> Art. 250 Abs. 2 EG; zu den Grenzen J. Schoo, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), Art. 250 EG, Rn. 21–24.

<sup>189</sup> Art. 17 Abs. 1 S. 2 und 3 EUV-Liss.; bis heute aufschlussreich Schmitt von Sydow (Fn. 5), S. 28.

<sup>190</sup> Dazu aus politikwissenschaftlicher Perspektive M. Hartlapp, Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission, 2005.

*Hallstein* ist sie „*motor, watchdog and an honest broker*“.<sup>191</sup> Es ist interessant zu beobachten, wie die Organisation der Kommission und ihre Aufgaben interagieren und einander ergänzen. So scheint die proportionale Zusammensetzung der Kommission unerlässlich für ihre Rolle als teils vermittelnde und teils anklagende Dritte – beides sind essentielle Aufgabe im konsensualen System des Exekutivföderalismus.<sup>192</sup>

Unbeantwortet ist bislang jedoch die Frage nach der politischen Führung in der Union. Kann die Kommission diese erbringen? Eignet sie sich nach Struktur und Kompetenzen als ein Führungsorgan der Union? Berücksichtigt man die spezifischen Probleme politischer Führung, die sich, wie anfangs erwähnt, aus der Struktur des Exekutivföderalismus ergeben, so gibt es wohl zwei Antworten – eine optimistische und eine skeptische. In einem optimistischen Licht ließe sich argumentieren, dass ein so spezifisch konsensuales System wie die EU auch eine spezifische Form der Führung braucht. Die Führung in dieser föderalen Ordnung kann keinem hierarchischen oder majoritären Modell von Führung entsprechen. Stattdessen muss sie hier einen dialogischen Stil annehmen, der eher initiiierend, ausgleichend und nachhakend angelegt ist, als durch einseitige Entscheidungskompetenzen zu dominieren. Dieser Führungstyp ist übrigens keineswegs ein schwacher Ersatz für Macht oder eine typisch europäische Krankheit. Auch die letztlich sehr begrenzten Kompetenzen des US-Präsidenten werden vor allem darin gesehen, mit solch weichen Kompetenzen wie Agenda-Setting und öffentlichen Mahnungen Probleme zu benennen und Erwartungen zu erzeugen, denen sich die anderen politischen Akteure dann schlecht entziehen können.<sup>193</sup>

Ein skeptischer Betrachter könnte jedoch anmerken, dass die Führung der Kommission schon deshalb schwach ist, weil sie unter einer Spannung zwischen den Aufgaben politischer Führung einerseits und föderaler Vermittlung andererseits leidet. Die Kommission ist hin und her gerissen zwischen politischer Agenda und föderalem Ausgleich und folglich unfähig, konsequent zu führen. Es scheint, so der Skeptiker, dass ein Organ *entweder* als politische Führung *oder* als neutraler Dritter agieren kann, aber beide Funktionen zusammen nur ein unbefriedigendes Mittelding ergeben. Die Geschichte der Kommission bietet diverse Belege für diese Sichtweise. Wenn es ihr um eine politisch brisante Initiative ging, musste sie immer wieder ihre politischen Intentionen hinter einer Fassade der Fachkompetenz verstecken und in die Rhetorik des Gemeininteresses hüllen. So gesehen ist die Kommission strukturell ungeeignet für die Führungsrolle.

Welche Sichtweise man auch bevorzugt: eine klare Konsequenz der Rolle der Kommission als neutraler Vermittler ist oftmals ein Politik-Defizit. Wo politische

<sup>191</sup> W. Hallstein, *United Europe*, 1962, S. 21.

<sup>192</sup> Ein diesbezüglicher, allerdings letztlich kritischerer Vergleich auch bei S. Oeter, in diesem Band, S. 113.

<sup>193</sup> Entgegen allgemeinem Glauben auf dieser Seite des Atlantiks hat der US-Präsident nämlich nur durchaus begrenzte konkrete Machtressourcen, unter denen wiederum die Überzeugungskraft als am wichtigsten erachtet wird; dazu die berühmte Studie von R. Neustadt, *Presidential Power*, 1960.

Ziele in technischer Verkleidung verfolgt werden, ist der offene Meinungswettstreit nicht mehr möglich. Diese Konsequenz ergibt sich letztlich aus der Struktur des Exekutivföderalismus und ist damit zugleich eine Demonstration eines weiteren, ihm inhärenten Dilemmas (oben war bereits von seiner Intransparenz und der Tendenz zur Verantwortungsverwischung die Rede). Ein System, das so heterogen und derart durch konsensuale Verfahren geprägt ist wie die EU, wird ineffektiver, je politischer und offener die Diskussion ist. Anders ausgedrückt: Ein gewisses Politik-Defizit sichert das Funktionieren der Organe im Exekutivföderalismus, es ist der berühmte Tropfen Öl im Getriebe der exekutivföderalen Organverfassung.<sup>194</sup>

Ist insofern die Frage politischer Führung noch nicht wirklich beantwortet, so ergibt sich eine Antwort vielleicht aus einem Führungsstandem, etwa mit dem Europäischen Rat.

#### 4. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat ist keines der ursprünglichen Organe der Europäischen Gemeinschaften. Er entstand aus einer Reihe von Gipfeltreffen der Regierungschefs in den späten 1960er Jahren und wurde 1974 offiziell als reguläres Treffen eingeführt.<sup>195</sup> Diese Entwicklung ist von besonderer Bedeutung für das Verständnis des Organs, das heute als Ort der wichtigsten politischen Entscheidungen in der EU angesehen wird. Sie hat zudem viel mit den funktionalen Mängeln der föderal geprägten Organverfassung zu tun. Gleichzeitig kann die Gründung des Europäischen Rates als die endgültige Bestätigung der Struktur und institutionellen Logik der exekutivisch geprägten Mehrebenenstruktur der EU betrachtet werden.

##### a) Organisatorische Form: Das Ideal des „Kamingesprächs“

Ein dreifacher Impuls führte zur Gründung des Europäischen Rates.<sup>196</sup> Innenpolitischer Druck zur Reform der europäischen Wohlfahrtsstaaten, wachsende Instabilität der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und ein Führungsdefizit innerhalb der Europäischen Gemeinschaften signalisierten die zunehmende Notwendigkeit, den direkten Kontakt der Regierungschefs zu institutionalisieren. Der Erfolg einer solchen Zusammenarbeit hing jedoch auch davon ab, einen angemessenen Rahmen ihrer Institutionalisierung zu finden.<sup>197</sup> Die Kernidee des Europäischen Rates verband sich daher mit seiner Form: er sollte einem „Kamingespräch“ ähneln, so infor-

<sup>194</sup> Zu diesem Punkt schon oben, mit Blick auf die Rechtsetzung, IV. 2. c).

<sup>195</sup> Communiqué der Staats- und Regierungschefs anlässlich ihres Treffens in Paris vom 9.–10. Dezember 1974, Bulletin EG 12-1974, Ziff. 1104(3). Er trat zum ersten Mal offiziell als „Europäischer Rat“ in Dublin im März 1975 zusammen, dazu Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 171. Die besten Gesamtdarstellungen liefern S. Bulmer/W. Wessels, *The European Council*, 1987; J. Werts, *The European Council*, 1992.

<sup>196</sup> Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 16.

<sup>197</sup> Zu den verschiedenen Modellen, die zur Diskussion standen, ebd., S. 36; Werts (Fn. 195), S. 70.

mell wie möglich und zugleich so hochrangig wie nötig.<sup>198</sup> Heute ist der Europäische Rat längst aus seinem ursprünglichen Format herausgewachsen, aber seine zentralen Organisationsmerkmale spiegeln diese Idee noch immer wider.

Der Europäische Rat versammelt nur die wichtigsten Akteure, d.h. die Staats- und Regierungschefs sowie den Kommissionspräsidenten, wenn nötig jeweils unterstützt durch einen Außenminister und ein weiteres Kommissionsmitglied.<sup>199</sup> Er verfährt nach dem Prinzip der Informalität.<sup>200</sup> Es wird streng darauf geachtet, dass keine schriftlichen Aufzeichnungen der Treffen angefertigt werden. Bis heute wird nur eine beschränkte Anzahl von Personen in den Sitzungsraum gelassen.<sup>201</sup> Gleichmaßen zentral für die Arbeitsweise des Europäischen Rates ist die ausschließlich konsensuale Form der Beschlussfassung.<sup>202</sup>

Der informelle, fast private Charakter der Treffen stieß jedoch in dem Maße an Grenzen, in dem Bedeutung, Agenda und schließlich die Zahl der Mitglieder des Europäischen Rates wuchsen. Die Folge waren erhebliche organisatorische Probleme.<sup>203</sup> Der Lissabonner Vertrag sieht daher eine grundlegende Neuerung vor: um Kontinuität und Kohärenz in der Arbeit des Europäischen Rates zu gewährleisten, wird das Amt eines Präsidenten des Europäischen Rates eingeführt,<sup>204</sup> gewählt für eine (einmal verlängerbare) zweieinhalbjährige Amtszeit.<sup>205</sup>

Die ursprüngliche Idee des Kamingsgesprächs hatte eine weitere Auswirkung. Lange Zeit stand der Europäische Rat außerhalb des Gemeinschaftsrechts. Erst 12 Jahre nach seiner Erschaffung wurde er primärrechtlich erwähnt.<sup>206</sup> Und zwei weitere Jahrzehnte lang wurde er nur vage im Art. 4 EU umschrieben, aber nicht als Organ in Art. 7 EG genannt. Der Europäische Rat war demnach kein Organ der EU und die anderen Unionsorgane formaliter nicht an seine Beschlüsse gebunden.<sup>207</sup> Erst der Lissabonner Vertrag wird dies ändern und den Europäischen Rat (endlich) in die institutionelle und rechtliche Ordnung der Union integrieren.<sup>208</sup>

<sup>198</sup> Diese Idee gründete sich auf den Erfahrungen, die *Giscard d'Estaing* und *Helmut Schmidt* in der sog. *library group* gemacht hatten, einem sehr kleinen, sehr informellen und sehr hochrangigen Treffen westlicher Finanzminister in der Bibliothek des Weißen Hauses, Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 171 (175); Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 80.

<sup>199</sup> Art. 4 Abs. 2 EU (Art. 15 Abs. 2 S. 3 EUV-Liss.).

<sup>200</sup> Vgl. Beschluss des Europäischen Rates von London, Bulletin EG 6-1977, Ziff. 2.3.1., der die Organisation und Form der Treffen niederlegte; dazu auch P. de Schoutheete, *The European Council*, in: Peterson/Shackleton (Fn. 59), S. 40.

<sup>201</sup> Dazu die lebendige Darstellung bei de Schoutheete, ebd., S. 42 f.

<sup>202</sup> Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 55; Art. 15 Abs. 4 EUV-Liss. würde explizit bestätigen, dass diese dem Völkerrecht entstammende Entscheidungsform die des Europäischen Rates ist.

<sup>203</sup> de Schoutheete (Fn. 200), S. 55.

<sup>204</sup> Art. 15 Abs. 6 EUV-Liss.; P. de Schoutheete, *Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat*, *integration* 2003, S. 468 (478–480).

<sup>205</sup> Art. 15 Abs. 5 EUV-Liss.

<sup>206</sup> Art. 2 der Einheitlichen Europäischen Akte.

<sup>207</sup> M. Pechstein, in: Calliess/Ruffert (Fn. 74), Art. 4 EU, Rn. 3; Lenaerts/van Nuffel (Fn. 40), Rn. 2-018.

<sup>208</sup> Art. 13, 15 EUV-Liss.; dies hat Bedeutung für die Frage, ob Handlungen des Europäischen Rates Gegenstand von Verfahren vor dem EuGH werden können, dazu J. Bast, in diesem Band, S. 554 f.

Setzt man für einen Moment die Brille des Exekutivföderalismus auf, so ist es nicht schwierig, diejenigen Aspekte zu erkennen, die in das föderale System passen. Die Motive, die zur Schaffung des Europäischen Rates führten, erinnern an das Defizit politischer Führung, welches als inhärentes Problem des föderalen Systems bereits angesprochen wurde. Auch die konsensuale Entscheidungsfindung zwischen den Regierungschefs spiegelt den allgemeinen Charakter des Exekutivföderalismus als Konsensdemokratie. In gewisser Hinsicht kann der Europäische Rat als Wiedergeburt einer ursprünglichen, konföderalen Ratsidee betrachtet werden, als Treffpunkt von Regierungschefs, die Verhandlungen in strenger Vertraulichkeit führen und im Konsens Beschlüsse fassen (wobei die Mitgliedschaft des Kommissionspräsidenten hier nicht ins Bild passt – ein Zugeständnis an den Mitwirkungsanspruch der Kommission). Der Europäische Rat ist somit weniger als die anderen Organe vom Antagonismus zu oder Zusammenspiel mit dem Rat geprägt, als diesem vielmehr nachgebildet.<sup>209</sup>

#### *b) Funktionen*

Funktionen und Kompetenzen des Europäischen Rates waren ursprünglich nicht festgelegt. Bis heute sind sie positiv-rechtlich eher vage.<sup>210</sup> Art. 4 Abs. 2 EU überträgt dem Europäischen Rat die Aufgabe, der Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ zu geben und „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen“ festzulegen.<sup>211</sup> Ein Verständnis seiner institutionellen Rolle ergibt sich deshalb eher aus dem Blick auf seine bisherigen Tätigkeiten. Drei sind von besonderer Wichtigkeit.<sup>212</sup>

##### *aa) Richtungsweiser*

Der Hauptgrund für die Schaffung des Europäischen Rates war der Bedarf nach engerer Zusammenarbeit und koordinierter Führung. Politische Führung ist daher die Hauptfunktion des Europäischen Rates. Er hat sich fraglos zu dem Ort entwickelt, an dem die zentralen Richtungsentscheidungen für das europäische Projekt lanciert, diskutiert und getroffen werden.<sup>213</sup> Der Europäische Rat ist dabei nicht auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkt, sondern wird potenziell in allen Bereichen tätig; ein Umstand, der nicht zuletzt zu einer beträchtlichen Ausweitung des Wirkungsbereichs der Union geführt hat.<sup>214</sup>

<sup>209</sup> Zum Verhältnis von Europäischen Rat und Rat siehe J. C. Wichard, in: Calliess/Ruffert (Fn. 74), Art. 4 EU, Rn. 13–14; Hayes-Renshaw/Wallace (Fn. 50), S. 165; Werts (Fn. 195), S. 105.

<sup>210</sup> Manche sprechen daher gar nicht von Kompetenzen, sondern lediglich von einer „Rolle“ des Europäischen Rates, so J. C. Wichard, in: Calliess/Ruffert (Fn. 74), Art. 4 EU, Rn. 2.

<sup>211</sup> Konkrete Kompetenzen sind niedergelegt in Art. 99 Abs. 2 und 128 EG (121 Abs. 2 und 148 Abs. 1 AEUV), und in Art. 13 Abs. 1 und 2 und 17 Abs. 1 EU (26, 42 Abs. 2 EUV-Liss.).

<sup>212</sup> Eine Übersicht bei de Schoutheete (Fn. 200), S. 48.

<sup>213</sup> Z.B. wurden dort initiiert das Europäische Währungssystem (1978–1979), die Osterweiterung (1993) oder der Lissabon Prozess (2000); dazu näher Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 85; Werts (Fn. 195), S. 177.

<sup>214</sup> Die Feierliche Erklärung zur Europäischen Union (The Solemn Declaration on European Union) vom 19. Juni 1983 benennt dies sogar als explizites Ziel des Europäischen Rates, siehe Bulletin EG 6-1983, Ziff. 2.1.2.; dazu Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 92.

## bb) Schiedsrichter und Koordinator

Der Europäische Rat fällt aber nicht nur Leitentscheidungen; er ist auch zum letztinstanzlichen Schiedsrichter in europäischen Angelegenheiten geworden. Durchaus entgegen seiner ursprünglichen Intention ist er heute beteiligt an Entscheidungen über Angelegenheiten aus den sektoralen Räten und hat nach und nach die Rolle eines Schiedsrichters für alle Probleme angenommen, die von den sektoralen Räten nicht gelöst werden konnten.<sup>215</sup> Diese Rolle fällt ihm mit gewisser Notwendigkeit zu, da die Fähigkeit, umfassende *package deals* abzuschließen, in diesem Umfang nur den im Europäischen Rat sitzenden Regierungschefs zur Verfügung steht.<sup>216</sup> Darüber hinaus ist der Europäische Rat zunehmend beteiligt an der Koordination der Politik des Rates. Diese ebenfalls eher unbeabsichtigte Funktion ist hauptsächlich auf das Scheitern des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (der Außenminister) zurückzuführen, dem eigentlich die Rolle des Koordinators zukommen sollte.<sup>217</sup>

Die Entwicklung des Europäischen Rates zum Schiedsrichter ist nicht wirklich überraschend. Die zunehmende Komplexität des Systems, verursacht durch eine stete Erweiterung der unionalen Handlungsfelder, resultiert in einem erhöhten Koordinationsbedarf und einer erhöhten Erwartung an die Konsistenz zwischen den sektoralen Politiken. Ob der Europäische Rat diese Lücke zufriedenstellend ausfüllt, ist eine andere Frage.<sup>218</sup> Sicher ist jedoch, dass der Europäische Rat erfolgreich dem Bedürfnis nach einer letzten Entscheidungsinstanz entsprochen hat. Dieses Bedürfnis ist in der konsensualen Natur des Exekutivföderalismus angelegt, welcher anfällig für Blockaden ist. Der Europäische Rat hat es jedenfalls vermocht, „Stillstände“ des Rates aufzulösen.<sup>219</sup>

## cc) Konstitutioneller Motor

Der Europäische Rat hat schließlich einen bemerkenswerten Einfluss auf die konstitutionelle Entwicklung der Union genommen und wird heute als das „entscheidende Forum für Verfassungsreformen“ angesehen.<sup>220</sup> Dies ist durchaus überraschend. Als der Europäische Rat geschaffen wurde, wurde allgemein befürchtet, dass die neue Institution zu einer Stärkung der intergouvernementalen Politik in den Gemeinschaften führen und die supranationale Entwicklung und konstitutionelle

---

<sup>215</sup> Dazu M. T. Johnston, European Council, 1994, S. 75. Die Praxis, ungelöste Probleme dem Europäischen Rat zuzuschieben (und dadurch Einstimmigkeit zu gewährleisten), wird durch den Lissabonner Vertrag nun sogar konstitutionalisiert, siehe Art. 23 Abs. 2 EU (Art. 31 Abs. 2 EUV-Liss.).

<sup>216</sup> S. Bulmer, The European Council and The Council of the European Union, Publius 26 (1996), S. 32.

<sup>217</sup> Vgl. oben, IV. 1. a) und Fn. 64.

<sup>218</sup> Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 94.

<sup>219</sup> Bulmer (Fn. 216), S. 31.

<sup>220</sup> H. Wallace, The Institutional Setting, in: W. Wallace/H. Wallace (Hrsg.), Policy Making in the EU, 2000, S. 20.

Vertiefung der Integration blockieren würde.<sup>221</sup> Aber ganz im Gegenteil wurde der Europäische Rat zum wesentlichen Motor für die vertragliche Weiterentwicklung und Vertiefung der EU. Allerdings ist es wichtig, juristisch zu unterscheiden zwischen dem Europäischen Rat, in dem wesentliche Vertragsrevisionen politisch vorstrukturiert werden (etwa durch die Erklärung von Laeken<sup>222</sup> oder das Berliner Verhandlungsmandat für die Revision des Verfassungsvertrags<sup>223</sup>), und der Regierungskonferenz (ohne Mitwirkung des Kommissionspräsidenten), auf der Vertragsrevisionen formal beschlossen werden. Insgesamt ist der Einfluss des Europäischen Rates jedoch in jedem Fall gewachsen. Insofern ist es durchaus konsequent, wenn der Lissabonner Vertrag die spezifische, aber bislang materielle Rolle des Europäischen Rates nun auch durch die Aufnahme eigener formeller Kompetenzen zur vereinfachten Änderung der Verträge reflektiert (Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV-Liss).<sup>224</sup>

In vergleichender Perspektive gibt es sicherlich kein Äquivalent zum Europäischen Rat als Organ konstitutioneller Reform „von oben“. Und in der Tat liegt eine gewisse Ironie in dem Umstand, dass die Europäischen Gemeinschaften, die als ein sich stetig wandelndes, dynamisches System angelegt waren, ursprünglich kein rechtes Organ zur Gestaltung dieses Wandels bereit hielten, und ausgerechnet der Europäische Rat, der bei seiner Entstehung als Gefahr für die Integration angesehen wurde, nun genau diese Funktion ausfüllt. Aber Geschichte ist manchmal überraschend. Mit dem Europäischen Rat jedenfalls scheint sie eine Institution geschaffen zu haben, die das bewerkstelligt, was ein überforderter Rat und eine geschwächte Kommission alleine nicht bewerkstelligen können.<sup>225</sup>

### c) Schlussfolgerungen

Kein geringerer als *Jean Monnet* bezeichnete „die Schaffung des Europäischen Rates [als] die wichtigste Entscheidung für Europa seit den Römischen Verträgen“.<sup>226</sup> Hier, am Ende dieses Kapitels sei kurz gefragt: Warum? Inwiefern hat die Schaffung des Europäischen Rates die Organverfassung der EU verändert? Wie passt diese neue Institution in die Struktur und das institutionelle System des Exekutivföderalismus? Und schließlich: Liefert dieser endlich die Antwort auf die Frage nach politischer Führung?

#### aa) Eine Institution nach dem Rezept des Exekutivföderalismus

Es ist behauptet worden, der Europäische Rat entspreche nicht den Ideen der europäischen „Gründungsväter“.<sup>227</sup> Diese Behauptung ist wohl so zu verstehen, dass die

<sup>221</sup> Bulmer (Fn. 216), S. 31.

<sup>222</sup> Europäischer Rat, Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union, 14./15. Dezember 2001, SN 300/1/01 REV 1.

<sup>223</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates, Mandat für die Regierungskonferenz 2007, 22. Juni 2007, Rats-Dok. 11177/07.

<sup>224</sup> Siehe auch Art. 17 Abs. 5 und Art. 31 Abs. 3 EUV-Liss.

<sup>225</sup> Zur „Notwendigkeit“ des Europäischen Rates aus Sicht eines Praktikers C. Tugendhat, *Making Sense of Europe*, 1986, S. 166.

<sup>226</sup> Zitiert nach ebd., S. 167 (Übersetzung d. Verf.).

<sup>227</sup> Bulmer (Fn. 216), S. 30.

ursprünglichen Vertragsautoren eher eine Reform im bestehenden institutionellen Rahmen vorgenommen und die ursprüngliche technokratische Natur der EWG gestärkt hätten. Mag sein. Man könnte jedoch auch argumentieren, dass die Schaffung des Europäischen Rates sehr wohl den Gründungs-Ideen entsprach, jedenfalls dann wenn sie die Grundideen des Exekutivföderalismus im Kopf hatten. Denn es scheint so, als sei der Europäische Rat nach dem Rezept des Exekutivföderalismus gebraut worden. Statt einer Stärkung der Kommission, des Parlamentes oder der Einführung eines Europäischen Präsidenten wurde der Krise der Gemeinschaft in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren mit einer Stärkung der nationalen Exekutiven begegnet. Und nicht nur das: Die Lösung zielte zudem auf die konsensuale Zusammenarbeit der Exekutive. Der Europäische Rat dreht sich nach der wohlbekanntesten Melodie der Kooperation und des Konsenses und untermauert so nachdrücklich die exekutivföderale Logik.

Allerdings ist der Europäische Rat nicht nur ein Beleg für diese Grundstruktur. Er ist (in Teilen jedenfalls) auch eine Antwort auf deren Defizite: ein Organ, das die Führungsrolle übernehmen kann, als Motor für Entwicklung dient und (zumindest teilweise) die Gefahr eines Stillstandes des institutionellen Systems mindert. Am interessantesten ist, dass der Europäische Rat kaum als anti-föderal oder einseitig intergouvernemental gedeutet werden kann. Der Europäische Rat hat stattdessen eine wesentliche Rolle in der Vertiefung des supranationalen Systems gespielt. Wenn es eines Beleges bedarf, so liefert ihn der Verfassungsentwurf des EP von 1984. Dieses oft als europäische Utopie kritisierte Dokument erkennt die Rolle des Europäischen Rates an, Art. 32.

Wie steht der Europäische Rat aber konkret zu den anderen Organen? Das Verhältnis zum Rat wurde oben bereits beschrieben.<sup>228</sup> Im Hinblick auf das EP ist die Antwort ambivalent. Bei seiner Gründung wurde die Zustimmung der kleineren Staaten zur Einrichtung des Europäischen Rates „gekauft“ mit dem Versprechen seitens der größeren Staaten, Direktwahlen zum EP einzuführen.<sup>229</sup> So betrachtet lieferte der Europäische Rat gar das beste Argument für die Stärkung des EP, nämlich seine unmittelbare demokratische Legitimation. Außerdem hat der Europäische Rat maßgeblichen Anteil am Ausbau parlamentarischer Kompetenzen durch seine Beiträge zu den sukzessiven Vertragsreformen. Die direkten Beziehungen zwischen dem EP und dem Europäischen Rat dagegen sind punktuell. Obwohl Art. 4 Abs. 3 EU die Pflicht des Europäischen Rates niederlegt, dem EP Bericht zu erstatten, ist der praktische Kontrolleffekt dieser Pflicht doch sehr gering.<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> Hierzu oben, IV. 4. a).

<sup>229</sup> Westlake/Galloway (Fn. 50), S. 171 (175); Werts (Fn. 195), S. 153.

<sup>230</sup> Werts (Fn. 195), S. 158; Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 114.

bb) Der Europäische Rat und die Europäische Kommission als zweiköpfige Führung

Anfängliche Befürchtungen, der Europäische Rat könnte die Kommission nachhaltig schwächen,<sup>231</sup> haben sich nicht bewahrheitet.<sup>232</sup> Stattdessen können Europäischer Rat und Kommission als zweiköpfige Führungsstruktur angesehen werden. Sie ergänzen einander, indem sie zwei unterschiedliche, jedoch gleichermaßen essentielle Formen der Führung darstellen. Der Europäische Rat sichert politische Richtungsentscheidungen und die Lösung nachhaltiger Entscheidungsblockaden – eine Rolle, die ursprünglich für die Kommission vorgesehen war. Aber nur der Europäische Rat vereint die Macht seiner Mitglieder, ihre jeweilige Regierung auf bestimmte Lösungen einzuschwören und mit ihrer Legitimität für die getroffene Entscheidung einzustehen.

Der Europäische Rat als dominantes Zentrum politischer Entscheidung hat die Tendenz, andere Organe zu überschatten. Zugleich bietet er der Kommission, die vor allem in diesen Schatten des Europäischen Rates zu geraten droht, aber auch eine Bühne für das Lancieren ihrer Ideen, insbesondere da sie nach und nach gelernt hat, mit dem Europäischen Rat umzugehen und ihn für ihre eigenen Zwecke einzuspannen.<sup>233</sup> So profitiert die Kommission erheblich von dem direkten Informationskanal, den die Tatsache mit sich bringt, dass ihr Präsident selbst Mitglied des Europäischen Rates ist (in dem konsensual entschieden wird). Zudem hat die Kommission eine wichtige Rolle eingenommen, indem sie den Europäischen Rat mit Berichten, Memoranda und grundlegenden Informationen versorgt, und deswegen auch als die „technische Autorität“ im Europäischen Rat angesehen wird.<sup>234</sup> In einigen Aspekten geht die Rolle der Kommission aber auch deutlich darüber hinaus. Mehr als einmal war die Kommission in der Lage, umfassende Gesetzesinitiativen über den Europäischen Rat zu lancieren.<sup>235</sup>

<sup>231</sup> Exemplarisch J. Lodge, *The Role of EEC Summits*, *JCMS* 6 (1974), S. 337 (339); dazu auch Bulmer/Wessels (Fn. 195), S. 109 f.

<sup>232</sup> Dies scheint die allgemeine Wahrnehmung zu sein, siehe C. D. Ehlermann, *Das schwierige Geschäft der Kommission*, *EuR* 1981, S. 335 (355); W. Wessels/D. Rometsch, *The Commission and the Council of the Union*, in: Edwards/Spence (Fn. 144), S. 233; P. Craig, *Some Thoughts on the Role of the European Council*, in: J. Pérez/I. Pernice (Hrsg.), *The Government of Europe*, 2003, S. 55.

<sup>233</sup> Wessels/Rometsch (Fn. 232), S. 233; Bulmer (Fn. 216), S. 34.

<sup>234</sup> Werts (Fn. 195), S. 143.

<sup>235</sup> Am berühmtesten wohl das Binnenmarktprogramm. Allerdings hängt diese Fähigkeit auch sehr von der Anerkennung des jeweiligen Kommissionspräsidenten ab, siehe Werts (Fn. 195), S. 144.

*d) Eine dreiköpfige Führung? Der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik*

Der Lissabonner Vertrag wird diese zweiköpfige Struktur um ein drittes Führungsamt ergänzen: den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>236</sup> Zwar besteht der Posten eines Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bereits seit dem Vertrag von Amsterdam. Allerdings wird dieser bislang in Personalunion vom Generalsekretär des Rates ausgefüllt, Art. 207 Abs. 2 EG, Art. 26 EU. Mit dem Lissabonner Vertrag kann dieser Posten ein stärkeres institutionelles Eigenleben entwickeln, da er aus der Bindung an den Rat gelöst wird und stattdessen in verschiedenen Organen mitwirken soll: Ernannt vom Europäischen Rat, wird der Hohe Vertreter einer der Vizepräsidenten der Kommission sein, den Vorsitz beim Außenministerrat führen und an den Treffen des Europäischen Rates teilnehmen. Er wird kein selbständiges Organ im Sinne von Art. 13 EUV-Liss., aber eben auch nicht mehr allein dem Rat verantwortlich sein.

Inhaltlich soll der Hohe Vertreter auf allen Bühnen die Führung in den auswärtigen Angelegenheiten der Union übernehmen.<sup>237</sup> Er ist gedacht als Antwort auf die wachsende Bedeutung der Union in internationalen Angelegenheiten und als Lösung für das Problem der bislang verwirrenden Vielzahl von Stimmen, die für die Union bzw. Gemeinschaften sprechen. Dazu soll der Hohe Vertreter von einem Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt werden, der sich aus Mitarbeitern der europäischen Institutionen und der mitgliedstaatlichen diplomatischen Dienste zusammensetzt.<sup>238</sup>

Das neue Amt bringt jedoch eine Reihe von Risiken mit sich. Seine institutionelle Stellung dürfte das Verständnis der meisten Beobachter überfordern und so die Transparenz des institutionellen Systems weiter beeinträchtigen. Zusammen mit dem neu eingeführten Präsidenten des Europäischen Rates sowie dem Kommissionspräsidenten wird es dann drei „Gesichter“ geben, die für die Union international sprechen werden, zumal die Verteilung der Kompetenzen keineswegs eindeutig ist. Institutionelle Rivalitäten zwischen den Akteuren sind deshalb wahrscheinlich.<sup>239</sup>

<sup>236</sup> Art. 18 EUV-Liss., D. Thym, *Reforming Europe's Foreign and Security Policy*, ELJ 10 (2004), S. 5 (18–22). Dies ist einer der wenigen Punkte, an denen das Scheitern des Verfassungsvertrags eine direkte Auswirkung auf die Organverfassung haben wird, da der ursprüngliche Titel eines „Außenministers“ den rhetorisch-symbolischen Säuberungen zum Opfer fiel. Substantielle Änderungen wurden allerdings nicht vorgenommen.

<sup>237</sup> D. Thym, in diesem Band, S. 485 ff.; M Cremona, *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Actions*, CMLRev. 40 (2003), S. 1347 (1350–1361).

<sup>238</sup> Art. 27 Abs. 3 EUV-Liss.

<sup>239</sup> Skeptisch auch J. Terhechte, *Der Vertrag von Lissabon*, EuR 2008, S. 162; siehe auch Kokott/Rüth (Fn. 65), S. 1337 f.

## V. Legitimation des institutionellen Systems

Eine Analyse und mehr noch ein Konzept des institutionellen Systems der EU wären unvollständig, würden sie nicht die Frage nach der Legitimation dieses Systems behandeln. Allerdings gibt es so viele Ansätze und Meinungen zu diesem Thema, dass es den Umfang dieses Artikels sprengen würde, einen einigermaßen adäquaten Gesamtüberblick geben zu wollen.<sup>240</sup> Die folgende Darstellung konzentriert sich daher auf das zentrale Legitimationsprinzip der EU, das Prinzip parlamentarischer Demokratie.<sup>241</sup> Zwar äußern sich die Verträge gegenwärtig nur vage zum Prinzip der Demokratie (Art. 6 Abs. 1 EU).<sup>242</sup> Der Lissabonner Vertrag wird dies jedoch ändern und verkünden, dass „die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie [beruht]“ (Art. 10 Abs. 1 EUV-Liss.). Er wird sich damit das Konzept der dualen parlamentarischen Legitimation der EU zu eigen machen, das daher nun auch etwas näher erläutert werden soll.<sup>243</sup> Dazu sei zunächst die Rolle der nationalen Parlamente und sodann die Legitimationsfunktion des EP analysiert. Auf dieser Basis soll ein abschließender Abschnitt einen Begriff zur Kennzeichnung des europäischen Legitimations- und Institutionengefüges vorschlagen.

### 1. Das Dilemma der nationalen Parlamente

Nationale Parlamente sollen der Ausübung europäischer Hoheitsgewalt Legitimation vermitteln, indem sie ihre nationalen Regierungen (oder zumindest den Regierungschef) wählen und deren Vorgehensweise im Rat kontrollieren.<sup>244</sup> Sie gelten zudem als entscheidende Akteure in Verfassungsangelegenheiten, etwa bei der Ratifizierung der europäischen Verträge oder der Aufnahme neuer Mitglieder – so jedenfalls die Theorie.<sup>245</sup> In der Praxis ist ihr Einfluss auf europäische Entscheidungs-

<sup>240</sup> Für Überblicksdarstellungen siehe Literatur in Fn. 29 sowie Lübke-Wolff (Fn. 22); F. W. Scharpf, *Regieren in Europa*, 1999; Lord (Fn. 99); L. Siedentopf, *Democracy in Europe*, 2000.

<sup>241</sup> Dies macht einen kurzen terminologischen Hinweis nötig: Im Gegensatz zu dem Begriff „parlamentarisches Regierungssystem“ (dazu oben in Fn. 110), wird der Begriff „parlamentarische Demokratie“ weit verstanden, und nicht als Beschreibung eines spezifischen Regierungssystems. Letzterer umfasst hier vielmehr alle Formen von Legitimation, die durch die Beteiligung von Parlamenten entsteht oder bereichert wird.

<sup>242</sup> A. von Bogdandy, in diesem Band, S. 62 ff.

<sup>243</sup> Zur Vielzahl an Legitimationsansätzen und ihrem Zusammenspiel siehe, neben der Literatur in Fn. 240: Peters (Fn. 96), S. 524, 634; Schliesky (Fn. 29), S. 656; A. Verhoeven, *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*, 2002, S. 208–210; C. Lord/P. Magnette, *E Pluribus Unum? Creative Disagreement About Legitimacy in the EU*, *JCMS* 42 (2004), S. 183.

<sup>244</sup> J. A. Frowein, *Die Verfassung der Europäischen Union aus der Perspektive der Mitgliedstaaten*, *EuR* 1995, S. 324; Dann (Fn. 29), S. 177–210; O. Tans u.a. (Hrsg.), *National Parliaments and European Democracy*, 2007; A. Maurer/W. Wessels (Hrsg.), *National Parliaments on Their Ways to Europe*, 2001; nun auch C. Mellein, *Subsidiaritätskontrolle durch nationale Parlamente*, 2007; zur Perspektive des nationalen Verfassungsrechts C. Grabenwarter, in diesem Band, S. 149 ff.

<sup>245</sup> Art. 48, 49 EU (Art. 48, 49 EUV-Liss.); Kaufmann (Fn. 29), S. 337–403.

prozesse dagegen marginal. Obgleich dies allgemein bekannt ist, ist es schwer zu erklären. Struktur und institutionelle Logik des Exekutivföderalismus könnten helfen, eine kohärente Erklärung zu finden und decken zugleich ein tiefer liegendes Dilemma auf. Im Folgenden seien die (im Wesentlichen drei) Probleme der nationalen Parlamente analysiert (a) und sodann gefragt, was der Lissabonner Vertrag zur Lösung beiträgt (b).<sup>246</sup>

a) *Die Probleme der nationalen Parlamente*

Das zentrale Problem ist zugleich das offensichtlichste. Die föderale Struktur der Union mediatisiert die Parlamente der Mitgliedstaaten dort, wo es um europäische Angelegenheiten geht. Es sind nicht die nationalen Parlamente, sondern die nationalen *Regierungen*, die an den Entscheidungsverfahren der EU teilnehmen. Dies ergibt, durch die Brille des Exekutivföderalismus betrachtet, durchaus Sinn.<sup>247</sup> Es hat jedoch zur Folge, dass die nationalen Parlamente die komplexen europäischen Verfahren als prozedurale Außenseiter verfolgen müssen. Daraus entstehen ein Überangebot an belanglosen und ein Mangel an Insider-Informationen und oftmals auch an detailliertem Fachwissen sowie ein Brüsseler Zeitplan, der nicht mit dem Arbeitsrhythmus der nationalen Parlamente abgestimmt ist. All dies macht Kontrolle mühsam und häufig ineffektiv.<sup>248</sup>

Der interinstitutionelle Prozess der unionalen Entscheidungsfindung basiert zudem meist auf vertraulichen Verhandlungen. Dies ist ein weiteres schwieriges Problem für die Kontrolle durch die nationalen Parlamente.<sup>249</sup> Vertraulichkeit ist eine notwendige Bedingung in der institutionellen Ordnung des Exekutivföderalismus, wie es oben mit Blick auf verschiedene Organe analysiert worden ist.<sup>250</sup> Der Drang der Parlamente zu Diskussion und Kontrolle kollidiert insofern mit der Vertraulichkeit der EU-Verhandlungen.

Und drittens funktioniert exekutivföderale Entscheidungsfindung hauptsächlich durch Kompromissbildung und Konsens, woraus sich zwei weitere Probleme ergeben: Erstens basiert die Konsensmethode auf weitgehend ungebundenen Akteuren. Um zu einer Einigung zu gelangen, muss es jedem Akteur freistehen, einen Kompromiss einzugehen; er darf nicht von vornherein an ein feststehendes Mandat ge-

<sup>246</sup> Zu den Problemen der nationalen Parlamente sowie möglichen Lösungen ausführlicher Dann (Fn. 29), S. 210–222.

<sup>247</sup> Oben, III. und IV. 1.

<sup>248</sup> O. Tans, Conclusion: National Parliaments and the European Union, in: ders. u.a. (Fn. 244), S. 227 (232); zum Ausnahmefall Dänemarks P. Riis, National Parliamentary Control of EU Decision-making, in: Tans u.a. (Fn. 244), S. 185; nach wie vor besonders erhellend dazu A. Moravcsik, Why the European Community Strengthens the State, Harvard Working Paper Series 52 (1994).

<sup>249</sup> P. Birkinshaw/D. Ashiagbor, National Participation in Community Affairs, CMLRev. 33 (1996), S. 499 (521); Oeter (Fn. 34), S. 695, 703.

<sup>250</sup> Dazu oben, IV. 1. b), IV. 1. c) und IV. 4. a); insbesondere die Arbeiten des Politikwissenschaftlers *Gerhard Lehbruch* zur Konkordanzdemokratie haben dargelegt, dass Kompromisse und Konsens nicht nur auf gegenseitigem Vertrauen, sondern auch auf dem Bewegungsspielraum der Akteure basiert: ders. (Fn. 47), S. 19.

bunden sein. Parlamente sind jedoch gerade darauf aus, Mandate zu geben, um ihrerseits Verhandlungen zu beeinflussen. So kollidieren parlamentarische Mandate mit der Verhandlungsfreiheit.<sup>251</sup> Zweitens basiert Konsens auf Kompromissen. Kompromisse sind jedoch grau. Es sind meist keine klaren Lösungen, sondern komplexe Kombinationen. Die Logik der parlamentarischen Auseinandersetzung basiert dagegen auf einem majoritären und größtenteils binären Modus.<sup>252</sup> Parlamente leben vom Widerstreit zwischen Regierung und Opposition, vom Kontrast politischer Ideologien und von klaren Gewinner und Verlierer in konkreten Wahlen. Nationale Parlamente, die kontrollieren möchten, was ihre Regierungen in Brüssel tun, müssen sich stattdessen mit einer Menge grauer Konsense auseinandersetzen.<sup>253</sup>

Die nationalen Parlamente stehen, so lassen sich ihre Probleme zusammenfassen, vor einem Dilemma zwischen ihrem eigenen Anspruch auf Kontrolle und der Effizienz der Unionsverfahren. Je mehr sie versuchen, ihrer Regierungen mittels strenger Überwachung habhaft zu werden und ihnen durch das Einlegen von „Parlamentsvorbehalten“ ihren Willen aufzuzwingen, desto eher riskieren sie, die unionalen Verfahren zu blockieren und/oder die eigene Regierung (und damit das eigene Anliegen) an den Rand des Brüsseler Verhandlungstisches zu drängen und politisch zu isolieren. Nationalparlamentarische Legitimation und exekutivföderale Institutionenordnung konterkarieren sich.

#### b) Reform durch den Vertrag von Lissabon

Wird sich diese Situation ändern, wenn die Reformen des Lissabonner Vertrags in Kraft treten? Die Rolle der nationalen Parlamente war sicherlich eines der zentralen Themen der vergangenen Vertragsrevision und ihre bessere Integration in das institutionelle System zur Anreicherung demokratischer Legitimation der EU ein erklärtes Ziel.<sup>254</sup> Die Neuerungen mit Blick auf die nationalen Parlamente sind zahlreich.<sup>255</sup> Der Vertrag wird, erstens, die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente durch eine zentrale Vorschrift im neuen EUV unterstreichen und dadurch ihre Sichtbarkeit vergrößern.<sup>256</sup> Der Lissabonner Vertrag wird zudem einen „Frühwarnmechanismus“ einführen.<sup>257</sup> Durch diesen können nationale Parlamente *ex ante* ihre Bedenken bezüglich eines Rechtsetzungsvorschlags der Kommission aussprechen,

<sup>251</sup> A. Benz, *Compounded Representation in EU Multi-Level Governance*, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), *Linking EU and National Governance*, 2003, S. 82 (91 f.).

<sup>252</sup> Dehousse (Fn. 91), S. 125; Lehbruch (Fn. 47), S. 19.

<sup>253</sup> P. Weber-Panariello, *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*, 1995, S. 310; Benz (Fn. 251), S. 105.

<sup>254</sup> Für die Stärkung der nationalen Parlamente auch Huber (Fn. 43), S. 238 f.

<sup>255</sup> R. Passos, *Recent Developments Concerning the Role of National Parliaments in the European Union*, ERA-Forum 2008, S. 31.

<sup>256</sup> Zwei Protokolle werden die Funktionen der mitgliedstaatlichen Parlamente weiter detaillieren, Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, und Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

<sup>257</sup> Art. 7 Protokoll (Nr. 2).

wenn sie im geplanten Gesetzgebungsakt eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips seitens der Union sehen. Wenn mindestens ein Drittel der mitgliedstaatlichen Parlamente Bedenken zum Vorschlag signalisieren, ist die Kommission verpflichtet, ihren Vorschlag nochmals durchzusehen (allerdings nicht verpflichtet, ihn auch abzuändern).<sup>258</sup> Die Mitgliedstaaten können sodann den EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips anrufen.<sup>259</sup> Während dieser Mechanismus schon durch den Verfassungsvertrag vorgesehen war, bemüht sich der Lissabonner Vertrag, den Einfluss der Parlamente noch weiter zu verbessern. Zu diesem Zweck fügte er dem Frühwarnmechanismus eine weitere Verfahrensstufe hinzu. Sie sieht vor, dass der europäische Gesetzgeber des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (also EP und Rat, nicht nur die Kommission) die Forderung der nationalen Parlamente behandeln soll, wenn eine einfache Mehrheit derselben Bedenken erhoben hat. Er kann den Vorschlag dann stoppen.<sup>260</sup>

Vor diesem Hintergrund sei noch einmal gefragt: Werden diese Reformen das Dilemma der nationalen Parlamente lösen? Das neue System überzeugt insofern, als es den nationalen Parlamenten eine Stimme im unionalen Verfahren gibt, was erheblichen symbolischen Wert hat. Es gibt ihnen auch eine faire Chance, europäische Prozesse durch frühzeitige Skandalisierung im Namen der „Subsidiarität“ zu stoppen. Skepsis ist dennoch angesagt. Es ist mehr als zweifelhaft, ob die Änderungen einen mehr als oberflächlichen Effekt haben werden und parlamentarische Kontrolle und Legitimation tatsächlich erhöhen. Der vorgesehene Mechanismus wird jedenfalls nur dann erfolgreich sein, wenn die nationalen Parlamente massive Ressourcen investieren, die für eine frühe und kompetente Kontrolle notwendig wären.<sup>261</sup> Nur dann können sie feststellen, welcher Gesetzgebungsvorschlag das Prinzip der Subsidiarität verletzen und damit ihre politischen Handlungsspielräume gefährden könnte. Aber hier liegt das zentrale Problem. Nationale Parlamente werden weiterhin mediatisierte Akteure in europäischen Verfahren sein. Sie müssten daher Ressourcen in politische Vorgänge investieren, die nicht die „ihren“ sind und in denen sie stets in einer reaktiven Rolle sind. Für einen normalen Parlamentsabgeordneten werden zudem europäische Angelegenheiten auch zukünftig „fremdes Terrain“, nur schwer zu überblicken und für seine Wiederwahl kaum relevant sein. Man kann daher davon ausgehen, dass das neue System hauptsächlich von symbolischer Bedeutung sein wird.<sup>262</sup>

---

<sup>258</sup> Art. 7 Abs. 2 Protokoll (Nr. 2).

<sup>259</sup> Art. 8 Protokoll (Nr. 2).

<sup>260</sup> Art. 7 Abs. 3 Protokoll (Nr. 2).

<sup>261</sup> Zu Instrumenten und Bedingungen parlamentarischer Kontrolle oben, in Fn. 126.

<sup>262</sup> Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangt Tans (Fn. 244); siehe auch K. Auel, *Democratic Accountability and National Parliaments*, ELJ 13 (2007), S. 487, die einen Ausweg eher in mehr öffentlicher Debatte als formalen Mandaten sieht.

## 2. Das Europäische Parlament und die Grenzen seiner Repräsentationsfunktion

Haben die nationalen Parlamente rechtlich wie praktisch nur einen sehr begrenzten Einfluss auf die Politikgestaltung in der EU, so rückt das EP umso mehr in den Vordergrund. Es stellt den zweiten Strang parlamentarischer Legitimation in der EU dar, besonders prädestiniert durch seine direkte Wahl durch die Unionsbürger und ausgestattet mit den oben bereits dargestellten organisatorischen Mitteln und Kompetenzen.<sup>263</sup> Im Rahmen des institutionellen Systems der EU ist das EP, so die Argumentation dieses Beitrags, das wesentliche Organ demokratischer Kontrolle, gerade weil sich die EU nicht zu einem parlamentarischen Regierungssystem im strengen Sinne zu entwickeln scheint und der politische Spielraum des EP daher groß bleibt.

Trotz direkter Wahl und umfangreicher Kompetenzen hat der legitimatorische Beitrag des EP jedoch einen wesentlichen Schwachpunkt: seine Repräsentativfunktion.<sup>264</sup> Parlamente sollen als öffentliches Forum dienen.<sup>265</sup> Sie sollen Resonanzböden gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und Tendenzen sein. Gerade diese Erwartungen stellen jedoch ein Problem für das EP dar. Parlamentarischer Demokratie in der Union fehlt eine gemeinsame Sprache und eine gemeinsame Zivilgesellschaft; das EP kann daher kaum Resonanzboden *einer* europäischen Gesellschaft sein.<sup>266</sup> So jedenfalls lautet die Kritik.<sup>267</sup> Allerdings beruht diese zumindest auch auf einem eingeschränkten Verständnis parlamentarischen Wirkens. Der Blick auf die unterschiedlichen Parlamentstypen lehrt dagegen, dass auch die Repräsentationsfunktion auf sehr unterschiedliche Weise ausgeübt werden kann. In Ländern mit einem Redeparlament, um die schon beschriebenen Idealtypen wieder aufzunehmen, sind Plenumsdiskussionen in der Tat die zentralen Orte politischer Diskussion und öffentlicher Selbstdarstellung der Akteure. In Ländern mit einem Arbeitsparlament ist die Herangehensweise dagegen eine andere.<sup>268</sup> Da die öffentliche Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition aufgrund der Inkompatibilitätsregel im Plenum gar nicht stattfinden kann, ist es nicht das Plenum, sondern

<sup>263</sup> Oben, IV. 2.

<sup>264</sup> Es können formale und eher kommunikative Aspekte dieser Funktion unterschieden werden. Beide bereiten in der EU Probleme. Siehe zu den ersteren P. M. Huber, in: Streinz (Fn. 59), Art. 190 EG, Rn. 13 f.; F. Arndt, Ausrechnen statt aushandeln: Rationalitätsgewinne durch ein formalisiertes Modell für die Bestimmung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, *ZaöRV* 68 (2008), S. 247; zu den letzteren Huber (Fn. 43), S. 237; Weiler (Fn. 79), S. 80–86; J. H. H. Weiler/U. Haltern/F. Mayer, Five Uneasy Pieces: European Democracy and Its Critique, *West European Politics* 18 (1995), S. 6.

<sup>265</sup> Löwenberg/Patterson (Fn. 52), S. 44–51, 182; E.-W. Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, in: ders., *Staat, Verfassung, Demokratie*, 1992, S. 379.

<sup>266</sup> D. Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, *JZ* 1995, S. 581; P. Kirchhof, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), *HStR VII*, 1992, § 183; Weiler u.a. (Fn. 264), S. 12.

<sup>267</sup> Zur Gegenposition B.-O. Bryde, Demokratisches Europa und europäische Demokratie, in: FS Zuleeg, 2005, S. 131; A. Augustin, *Das Volk der Europäischen Union*, 2000; F. Hanschmann, *Der Begriff der Homogenität in der Verfassungslehre und Europarechtswissenschaft*, 2008.

<sup>268</sup> Steffani (Fn. 99), S. 333; Bradshaw/Pring (Fn. 127), S. 360–362.

sind es die parlamentarischen Ausschüsse, die der Öffentlichkeit als Resonanzböden dienen.

Eine Konzeption des EP als Arbeits- und Kontrollparlament, wie sie hier vorgeschlagen wird, hilft dabei, seine Repräsentationsfunktion besser zu verstehen. Diese Konzeption beinhaltet, dass das EP natürlicher Weise keine so lebendige Plenumsstreitkultur hat wie Redeparlamente. Dies ist vielleicht ein Makel, aber es ist weniger ein europäischer Makel als einer, der Arbeitsparlamenten generell anhaftet. Betrachtet man die Ausschusskultur im EP, wird dieser Punkt noch deutlicher. Es sind die Ausschüsse des EP, denen die größte öffentliche Anerkennung zukommt, aufgrund ihrer offenen Arbeitsweise, geballten Fachkompetenz und der Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit durch Anhörungen.<sup>269</sup>

Die Argumente vermögen indes nicht, die Schwächen des EP zu verdecken. Es als ein Arbeitsparlament zu betrachten, mag einige Aspekte erklären, macht es aber nicht zu einem „makellosen“ Repräsentationsorgan. Die Situation des EP erscheint sogar schlimmer zu sein, weil in Europa andere Strukturen fehlen, die in nationalen politischen Systemen die Schwächen solcher Parlamente auszugleichen helfen. Wenn das Plenum als Resonanzboden versagt und die Ausschüsse nur ein ausgesprochen spezialisiertes Publikum erreichen, dann gibt es in nationalen Systemen zumeist andere Wege, gesellschaftliche Diskussionen zu vermitteln und so Repräsentation zu ermöglichen. Im Wesentlichen gibt es zwei Modelle: Entweder übernehmen politische Parteien diese Aufgabe, indem sie ein Programm anbieten, das in die parlamentarische Diskussion einfließt und von den Wählern bewertet wird,<sup>270</sup> oder der einzelne Abgeordnete wird als spezifischer Repräsentant seines Wahlkreises wahr- und in Anspruch genommen.<sup>271</sup> Vor allem dort, wo Parteien eher lose und dezentralisierte Organisationen sind, die dem Wähler nur eine geringe Orientierung bieten, werden einzelne Parlamentarier zu den eigentlichen Repräsentanten eines Wahlkreises.<sup>272</sup>

Das Problem mit diesen beiden Modellen ist, dass keines von beiden in der EU funktioniert.<sup>273</sup> Es gibt, erstens, nur sehr lose europäische Parteifamilien, denen kohärente europäische Programme fehlen.<sup>274</sup> Bei den Wahlkampagnen zu den EP-

<sup>269</sup> Darstellung oben, IV. 2. b)/c).

<sup>270</sup> W. Müller, *Political Parties in Parliamentary Democracies*, *European Journal of Political Research* 37 (2000), S. 309; P. Mair, *Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege*, *West European Politics* 18 (1995), S. 40.

<sup>271</sup> M. Marsh/P. Norris, *Political Representation in the European Parliament*, *European Journal of Political Research* 32 (1997), S. 153; Löwenberg/Patterson (Fn. 52), S. 167.

<sup>272</sup> Dieses Modell wurde vor allem dazu entwickelt, Repräsentation im US-Kongress zu erklären, wo die Fraktionen traditionell sehr schwach sind. Als bahnbrechende Studie hierzu gilt W. Miller/D. Stokes, *Constituency Influence in the US Congress*, *American Political Science Review* 57 (1963), S. 45; ein Klassiker auch R. Fenno, *Home Style*, 1978.

<sup>273</sup> Ausführlich Dann (Fn. 29), S. 41.

<sup>274</sup> Zur Rolle europäischer Parteien im Unionsrecht P. M. Huber, *Die politischen Parteien als Partizipationsinstrumente auf Unionsebene*, *EuR* 1999, S. 579; W. Kluth, in: Calliess/Ruffert (Fn. 74), Art. 191 EG; empirisch zur bisherigen Zusammensetzung des EP Hix/Lord (Fn. 152), S. 54; Corbett u.a. (Fn. 99), S. 71–75.

Wahlen haben deswegen bislang nationale Themen dominiert.<sup>275</sup> Außerdem zeigen empirische Daten, dass Europaabgeordnete ihren Wählerkreis kaum repräsentieren, da sie meist „pro-europäischer“ sind als die Bürger ihrer Wahlkreise.<sup>276</sup>

Und das Modell der einzelnen Parlamentarier scheitert in Europa, nicht nur, aber vor allem aus einem Grund: der Größe der Wahlkreise. Die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten hat Wahlsysteme, die für die Europawahlen überhaupt nur einen nationalen Wahlkreis bilden. Eine lokale Basis der MEP ist damit unmöglich.<sup>277</sup> Wo es regionale Wahlkreise im EP gibt, sind diese häufig immer noch sehr groß. Folglich sind die Europaabgeordneten in ihren Wahlkreisen kaum bekannt. Daher ist das Modell von Parlamentariern, die tief in ihrer Region verwurzelt sind und so Feedback und Rechenschaft erzeugen, in der EU strukturell erschwert.<sup>278</sup>

Im Ergebnis funktioniert keines der Repräsentationsmodelle im europäischen Kontext bislang. Es ergibt sich insofern eine verzwickte Situation: Institutionell betrachtet ist das EP zweifellos ein starkes Parlament. Soziologisch betrachtet ist es dagegen im europäischen politischen Denken kaum existent.<sup>279</sup> Nur Zeitablauf kann (und wird) dies ändern.

### 3. Schlussfolgerung und Vorschlag: eine semi-parlamentarische Demokratie

Im Rückblick wird deutlich, warum Legitimation ein so ernstes Problem für das institutionelle System der EU darstellt. Vor allem die Fragen adäquater parlamentarischer Repräsentation und klarer Zuordnung von Verantwortlichkeiten bleiben unbeantwortet. Die exekutivföderale Struktur trägt zu diesen kritischen Fragen an das Legitimitätskonzept bei. Oder um es weniger neutral auszudrücken: die Struktur des Exekutivföderalismus und seine institutionellen Implikationen sind ein (wesentlicher) Teil des Problems. Wie gerade gesehen, ist die mediatisierte Rolle der nationalen Parlamente und somit der Ausschluss effektiver nationalparlamentarischer Kontrolle ein Merkmal dieser föderalen Ordnung. Intransparente Verantwortungsstrukturen aufgrund konsensualer Einigungszwänge sind ebenfalls typisch für dieses föderale System.<sup>280</sup> Die exekutivföderale Ordnung ist jedoch zugleich ein Teil der Lösung, denn gerade durch konsensuale Entscheidungen kann Legitimation hergestellt werden. Zudem ist das EP gerade aufgrund seiner exekutivföderal er-

<sup>275</sup> W. Wessels, Das politische System der EU, in: W. Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 1999, S. 725; F. van der Eijk/M. N. Franklin, Choosing Europe?, 1996, S. 367.

<sup>276</sup> J. Thomassen/H. Schmitt, Policy Representation, European Journal of Political Research 32 (1997), S. 165 (181); siehe auch Lord (Fn. 99), S. 67.

<sup>277</sup> C. Haag/R. Bieber, in: Groeben/Schwarze (Fn. 62), nach Art. 190 EG, Rn. 23.

<sup>278</sup> M. Marsh/B. Wessels, Territorial Representation, European Journal of Political Research 32 (1997), S. 227.

<sup>279</sup> Ähnlich, jedoch deutlich eloquenter H. Brunkhorst, Unbezähmbare Öffentlichkeit: Europa zwischen transnationaler Klassenherrschaft und egalitärer Konstitutionalisierung, Leviathan 2007, S. 12.

<sup>280</sup> Gertrude Lübke-Wolff spricht genauso anschaulich wie zutreffend von einem „Verantwortungsverschiebebahnhof“: dies. (Fn. 22), S. 257.

klärlichen, klaren Trennung von der Exekutive eine starke parlamentarische Instanz.

Wie auch immer man es betrachtet, so stellen das institutionelle System der EU und seine zusammengesetzte Legitimationsstruktur jedenfalls ein sehr eigenes Modell dar. Um diese spezifische Form zu verdeutlichen, sei vorgeschlagen, ihr auch einen spezifischen begrifflichen Ausdruck zu geben. Ich schlage vor, sie als „semi-parlamentarische Demokratie“ zu bezeichnen. Folgende Gründe seien angeführt:

Die Kompetenz zur Wahl und die demokratische Basis des Regierungschefs dienen gewöhnlich dazu, Regierungssysteme zu kategorisieren.<sup>281</sup> Verkürzt könnte man sagen, dass es im parlamentarischen Regierungssystem grundsätzlich das Parlament ist, welches den Regierungschef kürt, während dies im präsidentiellen System ein unmittelbares Recht des Volkes ist. Wendet man diesen Maßstab auf die EU an, so gibt es hier weder einen direkt gewählten Präsidenten noch eine parlamentarisch gewählte Regierung. Die EU scheint ein undefiniertes *tertium* zu sein. Bei näherer Betrachtung tritt jedoch ein Charakteristikum der europäischen Situation hervor: die negative Kreativekompetenz des EP. Dies reicht kaum aus, um die EU als ein parlamentarisches Regierungssystem zu bezeichnen. Aber die negative Kompetenz, eine Art Vetorecht im Ernennungsprozess und eine Notbremse in der laufenden Legislaturperiode, gibt dem EP ein entscheidendes Mitspracherecht – und dem System ein charakteristisches Merkmal.

Die EU ist *nur* „semi“-parlamentarisch, da der Rat (als ein Teil der unionalen Exekutive) nicht vom Europäischen Parlament kontrolliert oder gar aufgelöst werden kann.<sup>282</sup> Semi-parlamentarisch ist die EU auch in Bezug auf den Einfluss der nationalen Exekutiven und der Kommission auf die Legislativfunktion. Ein parlamentarisches System wäre traditionell nur eines, in dem das Parlament souveräner Gesetzgeber ist. Dies ist in der EU kaum der Fall, ist das EP doch allenfalls eine Hälfte des Gesetzgebers, in manchen Bereichen weniger. Trotz dieser Einschränkungen gibt es dennoch gute Gründe für den „parlamentarischen“ Begriffsteil, nämlich Stellung und Kompetenzen des EP. Das Institutions- und Regierungssystem der EU wäre heute nicht mehr präzise beschrieben, wenn man den Einfluss des EP auf die Investitur der Kommission, die Kontrolle der europäischen Exekutive sowie seine Beteiligung am Legislativprozess außer Acht ließe. Im Gegenteil, das Gesamtsystem erhält sogar eine besondere Note durch das kontrollierende und formende Wirken des EP. Der Ausdruck der *semi-parlamentarischen Demokratie* bringt dies auf den Begriff.

---

<sup>281</sup> Sartori (Fn. 110), S. 84, 101, 131; Lijphart (Fn. 96), S. 116.

<sup>282</sup> Auf diesen Aspekt gründet *Paul Maignette* seine Qualifikation der EU als in gewisser Hinsicht semi-parlamentarisches System: ders. (Fn. 111), S. 302.

## VI. Zusammenfassung und Ausblick

Die Reform des institutionellen Gefüges war ein Kernanliegen des Verfassungsvertrags und seines rhetorisch kasteiten Ersatzes, dem Lissabonner Vertrag.<sup>283</sup> Obwohl die Änderungen durch den Vertrag im Laufe dieses Beitrags kontinuierlich reflektiert wurden, sei nun, nach Analyse der gesamten Organverfassung, noch einmal resümierend und ausblickend gefragt, inwiefern der Vertrag sein Anliegen einlöst und die institutionelle Ordnung verändern wird.<sup>284</sup> Diese Ordnung, so wurde im Verlauf dieses Beitrags herausgearbeitet, wird durch die Struktur des Exekutivföderalismus geprägt. Diese spezifische Form eines Mehrebenensystems, charakterisiert durch Kompetenzverflechtung, einen Ministerrat und konsensuale Kooperation in und zwischen den Verfassungsorganen, erzeugt eine institutionelle Dynamik, die die Gestalt aller politischen Organe der EU prägt, ihr Zusammenspiel beeinflusst und gleichzeitig inhärente und daher stets wiederkehrende Probleme aufwirft. Vor dem Hintergrund dieser Grundthese des Beitrags wird es nicht überraschen, dass der Lissabonner Vertrag hier vornehmlich als Fortschreibung des bestehenden institutionellen Musters gedeutet wird. Er stellt keinen radikalen Schnitt dar, sondern lässt Grundstruktur und Dynamik des Exekutivföderalismus und seines Einflusses auf die Organverfassung unangetastet.

Führen seine zahlreichen, wenngleich nicht System-stürzenden Änderungen aber wenigstens dazu, die vielfältigen Ambivalenzen und Eigentümlichkeiten dieses Systems abzumildern? Daran bestehen ernsthafte Zweifel. Der Lissabonner Vertrag könnte den eher paradoxen Effekt haben, sowohl Vorteile als auch Nachteile der bisherigen Struktur zu verstärken. Wie das? Der Schlüssel liegt in der exekutivföderalen Struktur, die eine hier wiederholt beschriebene *Aporie* beinhaltet. Sie liegt in der Kompetenzverflechtung begründet, die eine institutionelle Dynamik von Kooperation und Konsens auslöst und einen doppelten Effekt hat: Sie schafft einerseits Legitimation durch Inklusion und untergräbt andererseits legitime Herrschaft durch die Verwischung von Verantwortlichkeiten. Dieses Grundproblem wird die Organverfassung auch nach dem Lissabonner Vertrag prägen. Der Vertrag wird weder zu einer wirklichen Vereinfachung noch zu einer Klärung dieser Struktur beitragen, sondern seine föderalen Aporien und Ambivalenzen fortschreiben.

<sup>283</sup> Europäischer Rat, Erklärung von Laeken (Fn. 222); Auswärtiges Amt, Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, S. 1, 4, unter [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Downloads/Denkschrift-lissabon.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Downloads/Denkschrift-lissabon.pdf) (9.1.2009).

<sup>284</sup> Eine Analyse der (marginalen) Unterschiede zwischen dem Verfassungsvertrag und dem Lissabonner Vertrag mit Blick auf das institutionelle System bei F. C. Mayer, Die Rückkehr der Europäischen Verfassung?, *ZaöRV* 67 (2007), S. 1141; zum Lissabonner Vertrag statt vieler Terhechte (Fn. 239), S. 143; T. Oppermann, Die Europäische Union von Lissabon, *DVBl.* 2008, S. 473; M. Doughan, *The Treaty of Lisbon 2007*, *CMLRev.* 45 (2008), S. 617. Siehe zudem die Analysen zum Verfassungsvertrag bei Kokott/Rüth (Fn. 65); Peters (Fn. 82), S. 37; Wessels (Fn. 65); P. M. Huber, Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa, *EuR* 2003, S. 574; K. Lenaerts/D. Gerard, *The Structure of the Union According to the Constitution for Europe*, *ELRev.* 29 (2004), S. 289.

Dies ist nicht wirklich überraschend. Stärke und Eigenart des Systems liegen in seinen kooperativen und inklusiven Elementen, seine Schwächen in den oft intransparenten Zusammenhängen. Die Struktur des Exekutivföderalismus, die Wurzel vieler dieser Eigenarten, bleibt unangetastet und wird daher höchst wahrscheinlich auch weiterhin das institutionelle System der Union ausmachen und formen.