

Terhechte, Jörg Philipp

Working Paper

Im Dienste der Demokratie? Das institutionelle Gleichgewicht in der gemeinsamen Handelspolitik der EU

Discussion Paper, No. 1/19

Provided in Cooperation with:

Europa-Kolleg Hamburg - Institute for European Integration

Suggested Citation: Terhechte, Jörg Philipp (2019) : Im Dienste der Demokratie? Das institutionelle Gleichgewicht in der gemeinsamen Handelspolitik der EU, Discussion Paper, No. 1/19, Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/202071>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Discussion Paper
No 1/19**

**Im Dienste der Demokratie? –
Das institutionelle Gleichgewicht in der
Gemeinsamen Handelspolitik der EU**

Jörg Philipp Terhechte

August 2019

**Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration**

The *Europa-Kolleg Hamburg* is a private law foundation. The foundation has the objective of furthering research and academic teachings in the area of European integration and international cooperation.

The *Institute for European Integration*, an academic institution at the University of Hamburg, constitutes the organisational framework for the academic activities of the *Europa-Kolleg*.

The *Discussion Papers* are designed to make results of research activities pursued at the Institute for European Integration accessible for the public. The views expressed in these papers are those of the authors only and do not necessarily reflect positions shared by the Institute for European Integration. Please address any comments that you may want to make directly to the author.

Editors:

Europa-Kolleg Hamburg
Institute for European Integration
Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte, Managing Director
Dr. Andreas Grimmel, Research Director
Windmühlenweg 27
22607 Hamburg, Germany
<http://www.europa-kolleg-hamburg.de>

Please quote as follows:

Europa-Kolleg Hamburg, Institute for European Integration, Discussion Paper No 1/19,
<http://www.europa-kolleg-hamburg.de>

Im Dienste der Demokratie? – Das institutionelle Gleichgewicht in der Gemeinsamen Handelspolitik der EU

Jörg Philipp Terhechte

Abstract

Das institutionelle Gleichgewicht spielt für die Organisationsverfassung der EU eine wichtige Rolle. Gleichwohl ist sein normativer Selbststand bislang nicht geklärt. Handelt es sich um ein Verfassungsprinzip der EU oder lediglich um eine Beschreibungsformel? Der Beitrag sieht das institutionelle Gleichgewicht als Verfassungsprinzip im Dienst der Demokratie (Art. 2 und 9 ff. EUV) und zeigt angesichts der neueren Rechtsentwicklungen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik der EU (Art. 206 f. AEUV) auf, dass es künftig eine wichtige Rolle für die Moderation von (ggf. ebenenübergreifenden) Organkonflikten bzw. die Vermeidung solcher Konflikte spielen kann.

Keywords:

Gemeinsame Handelspolitik; Prinzip des institutionellen Gleichgewichts; Europäisches Verfassungsrecht; Demokratie; Komitologie.

* * * * *

About the Author:

Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht an der Leuphana Universität Lüneburg sowie Professor for European and International Economic Law an der University of Glasgow, School of Law. Geschäftsführender Direktor des Institute for European Integration am Europa-Kolleg, Hamburg.

Contact information:

Prof. Dr. iur. Jörg Phillip Terhechte
terhechte@leuphana.de

I. Einführung

Kaum ein Bereich des Unionsrechts hat in den letzten Jahren eine so große Dynamik entfaltet wie die Gemeinsame Handelspolitik (GHP).¹ Dies drückt sich zunächst in den Änderungen aus, die der Lissabonner Vertrag für dieses wichtige Feld der unionalen Außenwirtschaftspolitik der EU mit sich gebracht hat.² Darüber hinaus sind viele Instrumente der GHP neu justiert worden.³ Schließlich hat sich das (außen-)politische Umfeld der GHP grundlegend geändert: Wer hätte noch vor wenigen Jahren gedacht, dass sich die USA von multilateralen Strukturen des Welthandels Stück für Stück distanzieren? Wer hätte mit einem Brexit gerechnet?⁴ Wer hätte ein neues Zeitalter für bilaterale Verträge kommen sehen?

Angesichts dieser Entwicklungen muss sich die GHP neu orientieren, was insbesondere auch für die Zusammenarbeit der verschiedenen Unionsorgane (und womöglich auch der Organe der Mitgliedstaaten) bei der Durchführung der GHP gilt. Waren es über Dekaden insbesondere der Rat und die Kommission, die die GHP ganz wesentlich prägen konnten, hat sich hier im Laufe der Zeit ein recht komplexes und zugleich interessantes Zusammenspiel der Unionsorgane herausgebildet, in dessen Rahmen insbesondere das Europäische Parlament an Einfluss gewinnen konnte (s. heute Art. 207 Abs. 2 AEUV).⁵ Im Lichte der jüngeren Rechtsprechung des EuGH lässt sich auch feststellen, dass dem institutionellen Zusammenspiel im Rah-

¹ Eingehend dazu etwa *J. P. Terhechte*, Common Commercial Policy and External Trade, in: Hoffmann/Rowe/Türk (Hrsg.), *Specialised Administrative Law of the EU*, 2018, S. 60 ff.; *T. Müller-Ibold/C. Herrmann*, Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts, *EuZW* 2018, S. 749 ff.; *C. Herrmann/T. Müller-Ibold*, Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts, *EuZW* 2016, S. 646 ff.; *M. Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 2017, Art. 207 AEUV, Rn. 1.

² S. dazu die Beiträge in *M. Bungenberg/C. Herrmann* (Hrsg.), *Common Commercial Policy after Lisbon*, 2013; *M. Krajewski*, The Reform of the Common Commercial Policy, in: Biondi/Eeckhout/Ripley (Hrsg.), *EU Law after Lisbon*, 2012, S. 292 ff.; *P. Koutrakos*, *EU International Relations Law*, 2. Aufl. 2015, S. 17 ff.; zur GHP auch *P. Eeckhout*, *EU External Relations Law*, 2. Aufl. 2011, S. 439 ff.

³ Dazu *J. P. Terhechte* (Fn. 1), S. 66 ff.

⁴ Zu den zu erwartenden Folgen des Brexit für die GHP s. auch *T. Müller-Ibold/C. Herrmann*, (Fn. 1), S. 756; *C. Herrmann*, Brexit, WTO und EU-Handelspolitik, *EuZW* 2017, S. 961 ff.

⁵ Eingehend zum institutionellen Rahmen im Rahmen der GHP s. *J. P. Terhechte* (Fn. 1), S. 82 ff.; allgemein zu den EU-Institutionen s. etwa *P. Craig*, Institutions, Power, and Institutional Balance, in: Craig/de Búrca (Hrsg.), *The Evolution of EU Law*, 2. Aufl. 2011, S. 41 ff.; *A. Hatje/S. von Förster*, Organordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEuR Bd. 1), Baden-Baden 2014, § 10; *D. Hodson/J. Peterson*, *The Institutions of the European Union*, 4. Aufl. 2017; *R. Bieber/M. Haag*, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, *Die Europäische Union*, 13. Aufl. 2019, § 4.

men der auswärtigen Beziehungen der EU eine besondere, verfassungsrechtliche Rolle zukommt.⁶

Derart komplexe Organisationsarrangements werfen naturgemäß die Frage nach Prinzipien auf, die das Zusammenspiel der Institutionen moderieren können und die zugleich die jeweiligen Verantwortlichkeiten sichern. Auf der Ebene des Unionsrechts ist in diesem Zusammenhang in erster Linie an das *Prinzip des institutionellen Gleichgewichts* zu denken.⁷ Das Prinzip steht zunächst für das von den Verträgen geschaffene System der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen EU-Organen, „das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und bei der Erfüllung dieser übertragenen Aufgaben zuweist.“⁸ Der EuGH formuliert hier weiter: „Die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gebietet es, daß jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der anderen Organe ausübt.“⁹ Das Prinzip spielt in der Rechtsprechung des EuGH und in der Wissenschaft immer wieder eine wichtige, wenn auch mitunter unklare Rolle¹⁰ und hat bislang ins-

⁶ S. etwa EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 62 – Kommission/Rat: „Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass Art. 218 AEUV im Bereich des Abschlusses internationaler Verträge insofern eine eigene, allgemeine Bestimmung von verfassungsmäßiger Bedeutung darstellt, als er den Unionsorganen bestimmte Kompetenzen verleiht. Zur Schaffung eines Gleichgewichts zwischen diesen Organen sieht er insbesondere vor, dass Übereinkünfte zwischen der Union und einem oder mehreren Drittstaaten von der Kommission unter Beachtung der vom Rat erlassenen Verhandlungsrichtlinien ausgehandelt und dann vom Rat – entweder nach Billigung durch das Parlament oder nach dessen Anhörung – geschlossen werden.“ Dazu auch *P. Kautrakos*, Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law, ICLQ 68 (2019), S. 1 ff. (2).

⁷ EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483 Rn. 62 – Kommission/Rat.

⁸ EuGH Rs. C-77/88, Slg. 1990, S. I-2067 Rn. 21– Europäisches Parlament/Rat; EuGH Rs. C-133/06, Slg. 2008, S. I-3189, Rn. 57 – Parlament/Rat; EuGH Rs. 409/13, ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 64 – Rat/Kommission; EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 69 – Kommission/Rat.

⁹ EuGH Rs. C-70/88, Slg. 1990, S. I-2067 Rn. 22– Europäisches Parlament/Rat; EuGH Rs. 409/13, ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 64 – Rat/Kommission.

¹⁰ Eingehend dazu etwa *P.-J. Loewenthal*, in: Kellerbauer/Klamert/Tomkin (Hrsg.), The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary, 2018, Art. 13 TEU, Rn. 7 ff.; *A. Hatje/S. von Förster*, (Fn. 5), Rn. 26 ff.; s. auch *W. Hummer*, Das „institutionelle Gleichgewicht“ als Strukturdeterminante der europäischen Gemeinschaften, in: FS Verdross, 1980, S. 459 ff.; *R. Bieber*, Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen, Baden-Baden 1992, S. 101 ff.; *S. Prechal*, Institutional Balance: A Fragile Principle with Uncertain Contents, in: Heukels/Blokker/Brus (Hrsg.), The European Union after Amsterdam, 1998, S. 273 ff.; *J. P. Jacqué*, Principle of Institutional Balance, 41 CMLRev. 41 (2004) S. 383 ff.; *H. Goeters*, Das institutionelle Gleichgewicht – seine Funktion und Ausgestaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2007; ausführlich aus jüngerer Zeit *S. Gabbi*, The System of Institutional (Un)Balance after Lisbon, EJRR 5 (2014), S. 259 ff.; *K. Michel*, Institutionelles Gleichgewicht und EU-Agenturen, 2015, S. 28 ff.; *M. Chamon*, The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?, European Public Law 21 (2015), S. 371 ff.; *ders.*, Institutional Balance and Community Method in the Implementation of EU Legislation Following the Lisbon Treaty, CMLRev. 53 (2016), S. 1501 ff.; *O. Moskalenko*, The Institutional Balance: A Janus-Faced Concept of EU Constitutional Law, Politeja 45 (2016), S. 125 ff.; *P. Kautrakos*, (Fn. 6).

besondere dazu gedient, Kompetenzverschiebungen im Gefüge der EU-Institutionen durch einfache Praxis der Organe zu verhindern.¹¹ Damit ist aber seine Rolle auf der Ebene des europäischen Verfassungsrechts nur ungenügend umschrieben.

Welche Bedeutung kann aber dieses Prinzip im Rahmen der aktuellen Entwicklungen in der GHP spielen? Dient es nur als Beschreibungsformel für den Ist-Zustand des institutionellen Zusammenspiels im Rahmen der GHP oder folgen auch rechtliche Konsequenzen aus diesem Prinzip? Handelt es sich bei dem institutionellen Gleichgewicht also um ein Verfassungsprinzip der EU, das insbesondere auch den Wert der Demokratie gem. Art. 2 EUV konkretisiert oder um eine Leerformel? Im Lichte der neueren Rechtsentwicklungen in der GHP (Stichworte: CETA, TTIP, Singapur-Gutachten) ist jedenfalls ein gesteigertes Interesse an der Organisationsverfassung der EU zu verzeichnen, das sich auch auf das Zusammenspiel der EU-Institutionen mit den mitgliedstaatlichen Institutionen bezieht. Dass diese Entwicklungen auch das institutionelle Gleichgewicht berühren, liegt auf der Hand.

II. Das institutionelle Gleichgewicht als Verfassungsprinzip der EU

1. Allgemeines

Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts wird zwar häufig in unionsverfassungsrechtlichen Kontexten bemüht, sein normativer Selbststand scheint aber prekär zu sein. In der Regel, so eine häufige Beobachtung, zeigt sich seine Bedeutung erst im Zusammenspiel mit konkreten Zuständigkeiten und Verfahren.¹² Wie kann man diesem Prinzip also mehr Kontur verleihen? Ausgangspunkte weiterer Überlegungen müssen hier die sprachliche Fassung und die Funktion(en) des Prinzips im Unionsrecht sein.

Schon mit der sprachlichen Bezeichnung („*institutionelles Gleichgewicht*“) des Prinzips wird eine angenehme Wohligkeit suggeriert, ein Bestreben nach Gleichbehandlung und Bewahrung. Zugleich impliziert ein solches Prinzip, dass ein solches Gleichgewicht immer schon da ist. Es geht offenbar nicht um die Schaffung, sondern

¹¹ Zu den unterschiedlichen Funktionen des Prinzips s. nachfolgend II. 1.

¹² Dazu A. Hatje, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 4. Aufl. 2018, Art. 13 EUV, Rn. 33 f.

um die Bewahrung von Gleichgewichten – das Prinzip konserviert bzw. stabilisiert seiner sprachlichen Bedeutung nach womöglich mehr als es moderiert oder verschiebt, was auch die Frage aufwirft, welche Bedeutung es bei Reformen überkommener Rollzuweisungen haben kann.

Gleichwohl hat die so diagnostizierte Wohligkeit und Wärme ihre Tücken, denn nur weil Gleichgewichte postuliert werden, bestehen sie nicht notwendig. Außerdem kommt es sehr darauf an, was man als Gleichgewicht verstehen möchte. Ein Gleichgewicht setzt jedenfalls im Unionsrecht sicher nicht voraus, dass jeder Institution tatsächlich das gleiche Gewicht bei der Setzung und beim Vollzug des Unionsrechts zukommt (iSe „Machtgleichgewichts“¹³), denn das Prinzip wurde vom EuGH schon bemüht als das Europäische Parlament eine vergleichsweise untergeordnete Rolle für die EG/EU spielte, was insbesondere auch für seine Rolle im Bereich der GHP galt.¹⁴

Nach *Paul-John Loewenthal* hat das Prinzip heute insbesondere drei Stoßrichtungen: 1. *„It means that any encroachment by one institution on the powers allotted to another institution is prohibited (...)*, 2. *It limits the power that can be delegated by an institution to an office, body, or agency (...)*, 3. *It means that the institutions cannot in principle exercise power beyond those set out in the treaties*“.¹⁵ Dieses Verständnis des Prinzips ist indes sehr funktional und lässt womöglich seine grundlegende Bedeutung außer Acht. Insbesondere hat es so keine eigenständige Statur, sondern sekundiert zunächst dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.¹⁶ Welche Rolle das institutionelle Gleichgewicht insbesondere für das unionale Demokratieprinzip (Art. 2 EUV, Art. 9 ff. EUV) spielt¹⁷, bleibt dagegen offen. Dabei hat der EuGH schon

¹³ *T. Oppermann/C. D. Classen/M. Nettesheim*, Europarecht, 7. Aufl. 2016, § 5, Rn. 20.

¹⁴ Eingehend zu den entsprechenden Entwicklungen *M. Krajewski*, Die neue handelspolitische Bedeutung des Europäischen Parlaments, in: Bungenberg/Herrmann (Hrsg.), Die gemeinsame Handelspolitik der EU nach Lissabon, 2011, S. 55 ff.

¹⁵ *P.-J. Loewenthal*, (Fn. 10), Rn. 8; ähnlich auch *A.-K. Kaufhold*, Institutioneller Aufbau der Europäischen Union, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, A. II, Rn. 94: „(...) steuert nach Auffassung des Gerichtshofs aber nicht allein die Gründung und Kompetenzausstattung von vertragsfremden Einrichtungen. An seinem Maßstab misst der Gerichtshof auch Kompetenzverschiebungen zwischen den Organen sowie Verstöße gegen Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften (...)“

¹⁶ *P. Kautrakos*, (Fn. 6), S. 4.

¹⁷ Dazu etwa *V. Cuesta Lopez*, The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles, European Public Law 16 (2010), S. 123 ff.; *A. von Bogdandy*, The European Lesson for International Democracy: The Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organization, EJIL 23

vor vielen Jahren den Kontext zwischen dem institutionellen Gleichgewicht und dem Demokratieprinzip selbst hergestellt.¹⁸

Hier wird einmal mehr deutlich, dass das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts nach wie vor keinen vollkommen konsertierten und dogmatisch festgefügtten Gehalt aufweist, und insbesondere die Europarechtswissenschaft ganz unterschiedliche Deutungsmuster entwickelt hat: So weist *A. von Bogdandy* dem Prinzip u.a. die Aufgabe zu „die vertraglich etablierten Verantwortungsstränge“ zu sichern, was das Prinzip zumindest in den Vorhof der im anglo-amerikanischen Bereich geführten Accountability-Debatte führt.¹⁹ Zu beachten ist auch, dass die im Vertragsgefüge festgelegten Rollen nicht nur der horizontalen Sicherung der Aufgaben der EU-Institutionen dienen, sondern auch der vertikalen Aufgabenverteilung und -sicherung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.²⁰ Aus dieser Perspektive kommt dem institutionellen Gleichgewicht womöglich auch eine vertikale Dimension zu²¹, was seinen engen Zusammenhang mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung einmal mehr unterstreicht.²²

(2012), S. 315 ff.; *J. P. Terhechte*, Prinzipienordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR Bd. 1), Baden-Baden 2014, § 7, Rn. 36 ff.; s. auch die Beiträge in *H. M. Heinig/J. P. Terhechte* (Hrsg.), Postnationale Demokratie, Postdemokratie, Neoetatismus: Wandel klassischer Demokratievorstellungen in der Rechtswissenschaft, 2013.

¹⁸ EuGH Rs. 138/79, Slg. 1980, S. 3334, Rn. 33 – *Roquette Frères*; s. auch *K. Lenaerts/A. Verhoeven*, Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance, in: *Joerges/Dehousse* (Hrsg.), Good Governance in Europe's Integrated Market, 2002, S. 35 ff.

¹⁹ Dazu etwa *A. von Bogdandy*, Grundprinzipien, in: ders./Bast (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 2009, S. 13 ff. (48): „Die Polizentrik wird auch durch das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts gehegt: Es dient der Sicherung der vertraglich etablierten Verantwortungsstränge sowie der Einhaltung der Verfahrensbestimmungen, ohne jedoch die Interorganbeziehungen in eine bestimmte Richtung fortzuentwickeln.“ Indes betrachtet der EuGH nach von Bogdandy die EU in dem Urteil EuGH Rs. C-133/06, Slg. 2008, S. I-3189, Rn. 54 ff. – *Parlament/Rat* aus der Perspektive „eines föderalen bikameralen Systems“.

²⁰ In diese Richtung auch *E. Vos*, The Rise of Committees, ELJ 3 (1997), S. 223 ff.; a. *A. M. Chamon* (Fn. 10), S. 378 f.

²¹ Kritisch *M. Chamon*, S. 378 ff.

²² Dazu auch *D. Fischer-Appelt*, Agenturen der Europäischen Union: eine Studie zu Rechtsproblemen, Legitimation und Kontrolle europäischer Agenturen mit interdisziplinären und rechtsvergleichenden Bezügen, 1999, S. 169.

2. Institutionelles Gleichgewicht als Ausdruck unvollkommener Gewaltenteilung?

Das institutionelle Gleichgewicht ist nicht mit dem Prinzip der Gewaltenteilung gleichzusetzen, auch wenn es ideengeschichtlich von diesen abstammt.²³ Geht es hierbei womöglich mehr um einen Defizitmarker als um ein Prinzip,²⁴ weil die EU gerade keine ausgereifte Gewaltenteilung kennt? Doch was sagt das schon aus? „Gewaltenteilung“ ist letztlich ein Relations- oder Containerbegriff, der wie kaum ein anderer durch nationale Verfassungstraditionen je spezifisch ausgefüllt wird, wobei dies nichts an der fundamentalen Bedeutung des Prinzips für den modernen Verfassungsstaat ändert (frei nach *M. Weber*: Ohne Gewaltenteilung gibt es kein Öffentliches Recht). Die Rolle der Parlamente kann aber im gewaltenteilten Staat ebenso variieren wie etwa die der Gerichte (insbesondere die der Verfassungsgerichte). Zudem lässt sich kaum ein status quo beschreiben, weil der demokratische Prozess gerade hier fortlaufend zu Verschiebungen in den Tiefenschichten führt. Wer also vorschnell an den *esprit des lois* und eine reine Lehre der Gewaltenteilung im Sinne einer naiven Rezeption *Montesquies* glaubt, sitzt schnell dem *esprit des légendes* auf (*R. Ogorek*).²⁵

Mit anderen Worten: Gewaltenteilung ist meist nicht, was wir annehmen. Kaum ein Prinzip wird so oft falsch verstanden oder überinterpretiert wie dieses. Und kaum ein Prinzip ist so selten in Reinform verwirklicht wie dieses.²⁶ Nimmt man etwa das deutsche Grundgesetz als Maßstab, so fällt auf, dass schon die Begrifflichkeit „Gewaltenteilung“ in die Irre führt und gerade in den letzten Jahren nach alternativen Formulierungen Ausschau gehalten wird (Stichworte: „Funktionenordnung“²⁷, „Gewaltenglie-

²³ *R. Bieber* (Fn. 10), S. 103; *C. Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 13 EUV, Rn. 15 ff.

²⁴ Eingehend dazu *C. Möllers*, Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, 2005, S. 209 ff.

²⁵ Zur Formulierung *R. Ogorek*, De l'Esprit des légendes – oder wie gewissermaßen aus dem Nichts eine Interpretationslehre wurde, *Rechtshistorisches Journal* 2 (1983), S. 277 ff.

²⁶ Zu den unterschiedlichen Dimensionen des Prinzips in Deutschland s. etwa *K.-P. Sommermann*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 197 ff.; eingehend zum klassischen Verständnis auch *C. Möllers*, (Fn. 24), S. 70 ff.

²⁷ Dazu *T. Groß*, Die asymmetrische Funktionenordnung der demokratischen Verfassung – Zur Dekonstruktion des Gewaltenteilungsgrundsatzes, *Der Staat* 55 (2016), S. 489 ff. (insbesondere 499 ff.) mit Verweis auf *N. Achterberg*, Probleme der Funktionenlehre, 1970, S. 112.

derung²⁸). Insofern lassen sich hier maximal Bedeutungskerne freilegen, wie etwa die Aufgaben des Prinzips eine Trennung der Gewalten bzw. ihre Balancierung sicherzustellen.²⁹ Weniger lassen sich aber konkrete Aufgaben einzelner Staatsgewalten aus dem Prinzip ableiten. Sicher ist auch, dass man klassische – wie auch immer geartete – Vorstellungen über den Grundsatz der Gewaltenteilung nicht einfach auf die europäische Ebene übertragen kann. Es liegt auf der Hand, dass das institutionelle Zusammenspiel in einer supranationalen Union anders gestaltet ist als in einem Staat.

3. Beschreibungsformel oder Verfassungsprinzip?

Während sich aber das Gewaltenteilungsprinzip im nationalen (mitgliedstaatlichen Verfassungsrecht) zumindest ob seiner normkategorischen Einordnung nur wenig Zweifeln ausgesetzt sieht (in Deutschland ist es „Verfassungsprinzip“³⁰), ist der normative Status des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts bislang unklar.³¹ Es wird mitunter als bloße Beschreibungsformel gesehen³², mitunter aber auch als Verfassungsprinzip des Unionsrechts³³. Die Unschärfe, die das Prinzip umweht, hat hierbei verschiedene Ursachen: Es ist nicht in den Verträgen erwähnt, das Zusammenspiel der EU-Institutionen lässt sich kaum einheitlich charakterisieren und der EuGH hat bislang eine eindeutige Positionierung in dieser Frage vermieden. Doch was folgt daraus?

Es ist richtig, dass das Prinzip bis heute nicht (mehr) ausdrücklich im Primärrecht verankert ist³⁴, gleichwohl ist es in Art. 13 EUV angelegt³⁵. Aus der Warte des Uni-

²⁸ C. Möllers, (Fn. 24); ders., Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132 (2007), S. 493 ff.

²⁹ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 478 f.

³⁰ Dazu K. Hesse, (Fn. 29), Rn. 481 ff.

³¹ Dazu C. Nowak, in: Pechstein/Nowak/Häde, (Fn. 1), Art. 13 EUV, Rn. 18.

³² Dazu R. Bieber (Fn. 10), S. 103: „Es erscheint geboten, verfassungspolitisches Desiderat und normative Aussage deutlich zu trennen und dem Begriff „institutionelles Gleichgewicht“ allenfalls beschreibende Funktion zuzuweisen.“; s. auch R. Bieber/M. Haag, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, (Fn. 5), Rn. 16.

³³ So etwa C. Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 13 EUV, Rn. 18, besonders deutlich C. Görtsch, Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen, 2009, S. 345 f.

³⁴ Das Prinzip wurde ursprünglich in Ziff. 2 des Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit erwähnt: „Die Grundsätze der Subsidiarität und der Ver-

onsrechts folgt aus dem Fehlen einer ausdrücklichen Regelung aber nicht unbedingt etwas, denn viele tragende Prinzipien der unionalen Rechtsordnung sind bislang nicht im geschriebenen Unionsrecht verankert (man denke nur an die unmittelbare Anwendbarkeit und den Vorrang des Unionsrechts).³⁶ Insoweit lässt sich das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts nur aus der Summe der Regeln über die Organisationsverfassung der EU ableiten.³⁷ Dass es aber trotzdem eine tragende Rolle spielen muss, folgt schon aus der Überlegung, dass es sich ohne das institutionelle Gleichgewicht gar nicht oder nur schwer begründen ließe, warum die Verletzung von Verfahrensbestimmungen ein Problem darstellt, das zu einer Nichtigkeit eines Rechtsaktes führt.³⁸ Schon hier wird seine grundlegende Maßstabsfunktion deutlich, zumal das Prinzip nach der Rechtsprechung des EuGH auch voll justizierbar ist.³⁹

Als Verfassungsprinzip markiert der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts damit eine justiziable Grenze bei Verschiebungen im Organisationsgefüge der EU durch Verfassungspraxis, wie der EuGH auch schon festgestellt hat. Als Beschreibungsformel dagegen wäre seine Funktion eher additiver Natur. Nicht das institutionelle Gleichgewicht verkörperte dann die entscheidende Größe, sondern konkrete Verfahrensbestimmungen, die ggf. verletzt sind. Angesichts der Rechtsprechung des EuGH (dazu 4.) und auch im Lichte der jüngeren Rechtsentwicklung (dazu III. 2. lit. d) erscheint aber eine Charakterisierung als reine Beschreibungsformel der Bedeutung des Prinzips nicht angemessen zu sein.

hältnismäßigkeit werden unter Beachtung der allgemeinen Bestimmungen und Ziele des Vertrags angewandt, insbesondere unter voller Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und die institutionellen Gleichgewichts; (...). Das heutige Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze und Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vom 13. Dezember 2007 erwähnt das institutionelle Gleichgewicht indes nicht mehr.

³⁵ EuGH Rs. C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 64 – Rat/Kommission; EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 69 – Kommission/Rat; EuGH Rs. C-73/14, ECLI:EU:C:2015:490, Rn. 461 – Rat/Kommission; EuGH Rs. C-660/13, ECLI:EU:C:2016:616, Rn. 32 – Rat/Kommission; *P. Kautrakos*, (Fn. 6), S. 5.

³⁶ Dazu *J. P. Terhechte*, Prinzipienordnung der Europäischen Union, in: Hatje/Müller-Graff (Fn. 5), § 7, Rn. 13 ff.

³⁷ *A.-K. Kaufhold* (Fn. 15), Rn. 95.

³⁸ Treffend *A.-K. Kaufhold* (Fn. 15), Rn. 95.

³⁹ S. nur EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 71 – Kommission/Rat

4. Frühe Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit

In der Rechtsprechung des EuGHs hat der Grundsatz eine interessante Entwicklung hinter sich: So spricht der EuGH in der bekannten Rs. *Meroni I* davon, dass „das für den organisatorischen Aufbau der Gemeinschaft kennzeichnende Gleichgewicht der Gewalten eine grundlegende Garantie darstellt, insbesondere zugunsten der Unternehmen und Unternehmensverbände, auf welche der Vertrag Anwendung findet“.⁴⁰ Hier ist gleich dreierlei bemerkenswert:

1. Zunächst spricht der EuGH unverhohlen von „Gewalten“, was sicher Ausdruck eines gewissen supranationalen Selbstbewusstseins in den frühen Jahren der EGKS ist.

2. Er charakterisiert das Prinzip dann als „grundlegende Garantie“, was darauf hindeutet, dass Verschiebungen des Gleichgewichts voraussetzungsvoll sind und ausschließlich in den Händen der Mitgliedstaaten liegen.

3. Und schließlich deutet er eine subjektive Funktion des Prinzips an, indem er unterstreicht („insbesondere“), dass die Garantie Unternehmen und Unternehmensverbände „zugute“ kommen soll. Hierin kann womöglich auch eine gewisse Substitutionsfunktion des Prinzips für die damals fehlenden Grundrechte auf europäischer Ebene erblickt werden. Man könnte es vielleicht so auf den Punkt bringen: Wenn es schon keine Grundrechtsgarantien gibt, so müssen die Unternehmen zumindest auf die Stabilität der Rollenzuweisungen in einer rechtlich verfassten Gemeinschaft vertrauen können.

Und schon diese frühen Formulierungen des EuGHs zeigen, dass es sich bei dem Prinzip wohl kaum um eine bloße Beschreibungsformel handelt, denn der EuGH verbindet das Prinzip mit einer spezifischen (heute: insbesondere demokratischen) Funktion, der im Folgenden noch weiter nachzugehen ist.⁴¹

1979 hat der EuGH das Prinzip in der Rs. *Roquette Frères* bemüht und erstmals ausdrücklich vom „institutionellen Gleichgewicht“ gesprochen und diese Formel auch weiterhin bemüht.⁴² Auch wenn der EuGH das Prinzip bis heute nicht wesentlich wei-

⁴⁰ EuGH Rs. 9/56, Slg. 1958, S. 16 ff. (44) – *Meroni I*, s. auch EuGH Rs. 10/56, Slg. 1958, S. 57 ff. (82) – *Meroni II*.

⁴¹ So auch *Görisch* (Fn. 33), S. 345.

⁴² EuGH Rs. C-138/79, Slg. 1980, S. 3334, Rn. 33 – *Roquette Frères*.

terentwickelt hat, so ist (fast) immer von einem Grundsatz die Rede, der zudem die Aufgabe hat, besondere (verfassungsrechtliche!) Arrangements abzusichern. In der Praxis geht es hier fast immer um Beteiligungs-, Begründungs- und sonstige Verfahrensrechte, die häufig den Einfluss und die Kontrolle des Europäischen Parlaments absichern sollen. Einen weiteren Selbststand hat der Grundsatz überdies schon 1990 erhalten als der EuGH den Kreis der aktivlegitimierten Organe im Rahmen der Nichtigkeitsklage um das Europäische Parlament erweiterte.⁴³

5. Institutionelles Gleichgewicht im Dienste der Demokratie?

Auch wenn damit der verfassungsrechtliche Selbststand des Prinzips als einigermaßen gesichert gelten kann, fragt sich doch, welcher tiefere Zweck sich hinter ihm verbirgt. Dass diese Frage für seine „normative Ertüchtigung“ nicht ganz unwichtig ist, liegt auf der Hand. Entsprechend gibt es erste – wenn auch defensive – Versuche, seinen Bedeutungsgehalt im Lichte der Werte der EU zu rekonstruieren. So spricht etwa C. Calliess von einem „nicht voll ausgereiften, jedoch tendenziell gewaltteilig-demokratisch orientierten Organisationsprinzip“.⁴⁴ Wollte man diese Stoßrichtung präzisieren, so müsste man sagen: Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts steht im Dienste der Demokratie. Denn soweit etwa der EuGH dieses Prinzip in der Vergangenheit bemüht hat, ging es fast immer um die Rolle des Europäischen Parlaments oder – sehr früh in den Urteilen zur Rs. *Meroni* – um „Unternehmen und Unternehmensverbände“.⁴⁵ Es liegt zugleich auf der Hand, dass insbesondere seine (potentielle) Funktion, einen fehlenden Grundrechtsschutz auf der Ebene der Gemeinschaft abzufangen, recht schnell weggefallen ist, weil die gemeinschaftliche Rechtsordnung, erst recht aber die unionale Rechtsordnung, Stück für Stück ein eigenes Grundrechtsregime ausgebildet hat.⁴⁶

⁴³ EuGH Rs. C-70/88, Slg. 1990, S. I-2067 Rn. 22 – Parlament/Rat; dazu etwa T. Giegerich, Organstreit vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, ZaöRV 50 (1990), S. 812 ff.

⁴⁴ C. Calliess, (Fn. 33), Rn. 18.

⁴⁵ EuGH Rs. 9/56, Slg. 1958, S. 16 ff. (44) – *Meroni* I.

⁴⁶ Eingehend zur Entwicklung J. P. Terhechte, Konstitutionalisierung und Normativität der europäischen Grundrechte, 2011, S. 11 ff.; F. Wollenschläger, Grundrechtsschutz und Unionsbürgerschaft, in: Hatje/Müller-Graff, (Fn. 5), § 8, Rn. 4 ff.

Gleichwohl zeigt schon dieser Ansatz, dass das institutionelle Gleichgewicht im Kontext der (heutigen) europäischen Werte stehen kann. Entsprechend ging es hier häufig darum, die Stellung des Europäischen Parlaments im Gefüge der Verträge zu sichern (und ggf. auch leicht auszubauen) und so dem demokratischen Prinzip zur Geltung zu verhelfen.⁴⁷ So wurde sowohl sein Anhörungsrecht gestärkt⁴⁸, wie auch seine Rechtsschutzmöglichkeiten ausgebaut⁴⁹ und sein Haushaltsrecht gestärkt (Art. 314 AEUV).⁵⁰ Diese Rolle des Prinzips – die Stärkung der Rolle des EP bzw. der konsequente Schutz seiner Beteiligungs- und Informationsrechte hat sicher eine demokratische Dimension. Dies wird umso deutlicher, wenn man sich die entscheidenden Facetten der unionalen Demokratiekonzeption vor Augen führt. Hier geht es neben Partizipation (und damit die Rolle des Europäischen Parlaments) immer auch um Bürgernähe, Öffentlichkeit und Transparenz.⁵¹

III. Probleme und Grenzen der Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts in der Gemeinsamen Handelspolitik der EU

Welche Rolle spielen nun die vorgehenden Überlegungen nun für die Entwicklungen der GHP? Zunächst ist festzuhalten, dass es den Mitgliedstaaten prinzipiell frei steht, das institutionelle Arrangement neu zu justieren. Gewisse Grenzen können nach der hier vertretenen Lesart des Prinzips nur erwachsen, soweit das demokratische Zusammenspiel der Unionsorgane gefährdet wird und ggf. weitere basale Werte der EU. So weit ist es im Rahmen der GHP sicher nicht. Gleichwohl sei auf einige Entwicklungen hingewiesen, die zumindest ein „Spannungspotential“ in sich tragen, ins-

⁴⁷ EuGH Rs. 138/79, Slg. 1980, S. 3334, Rn. 33 – Roquette Frères: „Die in Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3 EWG-Vertrag und in entsprechenden Vertragsbestimmungen vorgesehene Anhörung ermöglicht dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Diese Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt somit eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat.“

⁴⁸ EuGH Rs. 138/79, Slg. 1980, S. 3334, Rn. 33 – Roquette Frères; EuGH Rs. C-21/94, Slg. 1995, S. I-1845, Rn. 26 – Parlament/Rat.

⁴⁹ EuGH Rs. C-70/88, Slg. 1990, S. I-2067, Rn. 21 f. – Parlament/Rat.

⁵⁰ EuGH Rs. C-77/11, ECLI:EU:C:2013:559 – Rat/Parlament.

⁵¹ T. Kröll/G. Lienbacher, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Fn. 12), Art. 10 EUV, Rn. 16 ff.

besondere wenn man sich die „demokratische Funktion“ des Prinzips vor Augen führt.

1. Allgemeine Bedeutung des Lissabonner Vertrags für die GHP

Der Lissabonner Vertrag hat im Bereich der Gemeinamen Handelspolitik zu bedeutenden Änderungen geführt⁵², die auch und insbesondere das Zusammenspiel der Unionsorgane berühren: Im Zentrum steht hier die Rolle des Europäischen Parlaments, das gem. Art. 207 Abs. 2 AEUV heute im Rahmen der sog. autonomen Handelspolitik nach Maßgabe des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV) im Wege der Mitbestimmung ebenso zu beteiligen ist wie nach Maßgabe des Art. 218 Abs. 6 UAbs. 2 Buchst. a Ziff. v AEUV bei der vertraglichen Handelspolitik.⁵³ Auch das Zusammenspiel zwischen Rat und Kommission wurde mit dem Lissabonner Vertrag neu geordnet: Während Art. 133 Abs. 2 EGV noch dem Rat eine zentrale Rolle beim Erlass von Rechtsakten zuwies, ist heute – vielleicht ein wenig unbemerkt – die Kommission insbesondere für die gesamte operative Ausgestaltung der GHP mittels Durchführungsverordnungen zuständig (Art. 291 AEUV), während sich Parlament und Rat auf Rahmen- oder Grundverordnungen zu konzentrieren haben.⁵⁴

2. Vier Problemfelder: Delegierte Rechtsetzung, Rolle sonstiger Organe und Institutionen, vertragliche Handelspolitik und staatliche Institutionen und Organe

a) Delegierte Rechtssetzung und die Rolle des Europäischen Parlaments

Die Rechtsetzung in der GHP folgt heute wie bereits erwähnt Art. 207 Abs. 2 AEUV und wirft mitunter komplexe Fragen der delegierten bzw. der Durchführungsrechtset-

⁵² Eingehend dazu *M. Bungenberg/C. Herrmann*, (Fn. 2); *C. Stumpf*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze*, (Fn. 12), Art. 207 AEUV, Rn. 1 f.

⁵³ Eingehend dazu *J. P. Terhechte*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze*, (Fn. 12), Art. 218 AEUV, Rn. 24.

⁵⁴ *J. P. Terhechte*, (Fn. 1), S. 82 f.

zung auf.⁵⁵ Während Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Rahmen- oder Grundverordnungen erlassen (Art. 289, 294 AEUV), ist es insbesondere Aufgabe der Kommission, die praktische Durchführung der GHP durch tertiäre Rechtsetzung konkret zu machen (Art. 290 AEUV für Durchführungsrechtsakte, Art. 291 Abs. 2 AEUV für delegierte Rechtsakte). Während die wichtigsten Grundverordnungen (Dumping⁵⁶, Subventionen⁵⁷, Ein⁵⁸- und AusfuhrVO⁵⁹) auf Art. 207 Abs. 2 AEUV basieren⁶⁰, richtet sich insbesondere der Erlass von den praktisch die GHP dominierenden Durchführungsrechtsakten im Sinne des Art. 291 Abs. 2 und 3 AEUV auch nach der neuen KomitologieVO (VO 182/2011⁶¹) mit der Folge, dass regelmäßig – je nach Feld – Kontrollausschüsse, die aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen, am Erlass der Durchführungsrechtsakte zu beteiligen sind. Die Verfahren und Einflussmöglichkeiten der Kontrollausschüsse variieren hierbei.⁶²

Wenn auch aus der Sicht des Parlaments hier ein echter demokratischer Zugewinn durch den Lissabonner Vertrag zu verbuchen ist (Art. 207 Abs. 2 AEUV), ist doch darauf hinzuweisen, dass insbesondere Durchführungsrechtsakte weitgehend dem Einfluss des Parlaments entzogen sind und vielmehr die Mitgliedstaaten und

⁵⁵ Dazu *C. Herrmann/T. Müller-Ibold*, Die Entwicklung des europäischen Außenwirtschaftsrechts, *EuZW* 2016, S. 646 ff. (647 f.); *M. Bungenberg*, in: Pechstein/Nowak/Häde, (Fn. 1), Rn. 44 ff.; *J. P. Terhechte*, (Fn. 1), S. 85 f.

⁵⁶ VO (EU) Nr. 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, *ABl. EU* Nr. 176/21 vom 30. Juni 2016.

⁵⁷ VO (EU) Nr. 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern, *ABl. EU* Nr. 176/55 vom 30. Juni 2016.

⁵⁸ VO (EU) Nr. 2015/478 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Einfuhrregelung, *ABl. EU* Nr. L 83/16 vom 27. März 2015; eingehend dazu *E. Dalkilic/J. P. Terhechte*, *EinfuhrVO* in: Krenzler/Herrmann/Niedstedt (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Loseblatt (Stand: 2015).

⁵⁹ VO (EU) Nr. 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung, *ABl. EU* Nr. L 83/34 vom 27. März 2015.

⁶⁰ *S. W. Hummer*, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 2. Aufl., 2018, Art. 207 AEUV, Rn 54.

⁶¹ VO (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, *ABl. EU* Nr. L 55/13 vom 28. Februar 2011; *J. P. Terhechte*, (Fn. 1), S. 85 f.; *C. Stumpf*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, (Fn. 12), Rn. 30; eingehend zu der VO auch *P. Craig*, *Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation*, *ELJ* 2011, S. 671 ff.

⁶² Dazu im Detail *C. Herrmann/T. Müller-Ibold*, (Fn. 1), S. 647 f.

den Rat im Spiel halten.⁶³ Hierzu formulieren *Christoph Herrmann* und *Till Müller-Ibold* plastisch: „Der Politisierung der Gesetzgebung in der GHP durch die Parlamentsbeteiligung steht also – jedenfalls auf dem Papier – die Entpolitisierung der Durchführung der autonomen Handelspolitik gegenüber.“⁶⁴

Aus der Sicht des Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichts sind diese „Verschiebungen“ zumindest bemerkenswert, insbesondere weil die starke Rolle des Parlaments, die Art. 207 Abs. 2 AEUV festschreibt, zumindest auf der operativen Ebene nahezu marginalisiert wird. Tatsächlich werden hier parlamentstypische ex-ante Kontrollmechanismen auf die Mitgliedstaaten (zurück)verlagert.⁶⁵ Auch wenn es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, wie sie das Zusammenspiel arrangieren, so folgen aus dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts womöglich wichtige Leitplanken: Zunächst wird der – im Detail sehr komplexen – Abgrenzung von delegierter Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden müssen.⁶⁶ Insbesondere wird die Begründung für den einen oder anderen Weg entscheidend sein. Darüber hinaus sind die zahlreichen Informationsrechte bzw. „Informationskanäle“ des Parlaments hier unbedingt zu achten. Nur so lassen sich Konflikte, bei denen der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts sicher eine Rolle spielen würde, vermeiden. Und nicht umsonst betont die Kommission in allen neuen Initiativen im Rahmen der GHP die Bedeutung von Begründungselementen und Informationspflichten.⁶⁷

Angemerkt sei auch, dass die – überschaubaren – Kontrollrechte des Parlaments gem. Art. 11 der VO 182/2011 aus der Warte des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts von Bedeutung sind. Die diesbezüglich geäußerten Bedenken, dass die Rechte der Mitgliedstaaten durch Art. 11 VO 182/2011 beschnitten würden⁶⁸,

⁶³ Dazu *C. Vedder*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg* (Fn. 60), Art. 290 AEUV, Rn. 3.

⁶⁴ *T. Müller-Ibold/C. Herrmann*, (Fn. 1), S. 648.

⁶⁵ *J. P. Terhechte*, (Fn. 1), S. 86 f.

⁶⁶ Dazu *U. Stelkens*, Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten – zugleich zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 290 und Art. 291 AEUV, *EuR* 2012, S. 511 ff.; *J. Schoo*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* (Fn. 12), Art. 290 AEUV Rn. 2.

⁶⁷ *J. P. Terhechte*, (Fn. 1), S. 86 f.

⁶⁸ So aber *C. Fabricus*, Das Kontrollrecht von Rat und Parlament nach der Komitologie-Durchführungsverordnung, *EuZW* 2014, S. 453; dagegen etwa *J. Schoo*, in: *Becker/Hatje/Schoo/Schwarze* (Fn. 12), Art. 291 AEUV Rn. 12; s. auch *C. Möllers/J. von Achenbach*, Die

überzeugen schon aus dem Grunde nicht, weil das Europäische Parlament schon den Basisrechtsakten, auf die die Durchführungsrechtsakte zurückgehen, zugestimmt hat und insofern Kontrollbefugnisse bestehen müssen.⁶⁹ Gerade diese Debatte zeigt aber, dass das institutionelle Zusammenspiel auf der Ebene der EU sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EU immer wieder austariert werden müssen.⁷⁰ Hier greifen das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ineinander. Bezogen auf die Mitgliedstaaten offenbaren sich hier zudem die vertikalen Dimensionen des Prinzips.

b) Einfluss der sonstigen Unionsorgane und -einrichtungen auf die GHP

Eine bislang nicht weiter geklärte Frage ist, ob sich der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts auch auf andere Organe als den Rat, die Kommission und das Parlament bzw. weitere Einrichtungen der EU erstreckt.⁷¹ Im Kontext der GHP kann es hier weniger um die weiteren in Art. 13 Abs. 1 EUV genannten Organe gehen (Europäischer Rat, EuGH, EZB und Rechnungshof), auf die der Grundsatz sicher Anwendung finden muss, sondern mehr um die Rolle des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV, Art. 27 EUV) und den Europäischen Auswärtigen Dienst (Art. 27 Abs. 3 EUV).

Der Hohe Vertreter ist kraft des primären Unionsrechts zugleich Vizepräsident der Kommission (Art. 18 Abs. 4 EUV) und damit in gewisser Weise Teil eines Organs im Sinne des Art. 13 EUV Abs. 1 EUV. Soweit seine Zuständigkeiten beschnitten werden, könnte der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zwar theoretisch Anwendung finden. Praktisch sind hier aber zahlreiche Sonderregelungen zu beachten (z. B. im Bereich der GASP Art. 275 AEUV usw.).

Mitwirkung des Europäischen Parlaments an der abgeleiteten Rechtsetzung der Europäischen Kommission nach dem Lissabonner Vertrag, EuR 2011, S. 39 ff.

⁶⁹ So auch *J. Schoo*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Fn. 12), Art. 291 AEUV Rn. 12.

⁷⁰ In anderen Bereichen des Unionsrechts wird dem Europäischen Parlament die Mitwirkung ausdrücklich eingeräumt, s. etwa Art. 85 Abs. 1 a. E. AEUV i.V.m. Art. 41 a Abs. 3 S. 2 und Art. 32 Abs. 2 Eurojust-Beschluss.

⁷¹ Zur Rolle anderer Organe im Rahmen der GHP s. etwa *H.-G. Dederer*, The Common Commercial Policy under the Influence of Commission, Council, High Representative and European External Action Service, in: Bungenberg/Herrmann, (Fn. 2), S. 87 ff.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist dagegen kein Organ im Sinne des Art. 13 Abs. 1 EUV. Ob Beschneidungen seiner „Kompetenzen“ mit dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts in Konflikt geraten können, hängt letztlich davon ab, ob man in dem Grundsatz ein allgemeines Verfassungsprinzip des Unionsrechts sieht. Praktisch könnte diese Frage im Rahmen der GHP werden, wenn der EAD der Kommission die Rolle bei den Verhandlungen streitig machen würde. Praktisch scheint das aber bislang keine Rolle zu spielen.⁷² Aus der Warte des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts wäre eine solche „Verantwortungsdiffusion“ zwischen EAD und Kommission indes problematisch. Der EuGH hat in den letzten Jahren immer wieder die klare Aufgabenverteilung auch in Bezug auf die auswärtigen Beziehungen unterstrichen.⁷³ Hier geht es letztlich auch um die Kompetenzzwahrung zwischen den supranationalen Bereichen des Unionsrechts und den Bestimmungen über die GASP, für die gem. Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 EUV besondere Bestimmungen und Verfahren gelten⁷⁴ und die gem. Art. 40 EUV von den supranationalen Verfahren und Zuständigkeiten zu trennen sind.⁷⁵ Hier zeigt sich, dass künftige Forschungsarbeiten zum institutionellen Gleichgewicht auch seine vertikalen Dimensionen sowie seine Bedeutung für die GASP in den Blick nehmen sollten.

c) Art. 218 AEUV und die vertragliche Handelspolitik

Eine besondere Rolle kann der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zudem im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik und der durch Art. 218 AEUV festgeschriebenen Rollenverteilung spielen.⁷⁶ Der EuGH hat sich jüngst mit der Rolle der Kommission und des Rates beim Abschluss internationaler Übereinkünfte auseinandergesetzt.⁷⁷ Der Rat hatte im Rahmen der Verhandlungen eines Abkommens mit Australien versucht, fortlaufende Informationspflichten der Kommission zu etablieren. Die Kommission sah sich hier in ihrer Rolle als Verhandlungsführerin gefährdet; es

⁷² Zur untergeordneten Rolle des Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik und des EAD s. H.-G. Dederer, ebenda.

⁷³ S. Fn. 9.

⁷⁴ Dazu J. P. Terhechte, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Fn. 12), Art. 24 EUV, Rn. 2.

⁷⁵ J. P. Terhechte, ebenda, Art. 40 EUV, Rn. 1 ff.

⁷⁶ Eingehend dazu P. Kautrakos, (Fn. 6).

⁷⁷ EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483 – Kommission/Rat

fehle zudem an einer interinstitutionellen Vereinbarung (Art. 295 AEUV) für diesen Bereich. Der EuGH hat der Klage in weiten Teilen stattgegeben, auch wenn er die Begründung weniger auf den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts abstellt als vielmehr konkret auf Art. 218 Abs. 4 AEUV.⁷⁸

Doch schon die Bedeutung, die der EuGH hier den in Art. 218 AEUV niedergelegten Verfahrensschritten zumisst, zeigt, wie wichtig es für die Unionsorgane ist, bei völkerrechtlichen Abkommen das von den EU-Verträgen vorgegebenen Zusammenspiel zu beachten.⁷⁹ Dies gilt sicher auch für Abkommen auf der Grundlage des Art. 207 Abs. 3 AEUV, zumal diese Abkommen in den letzten Jahren eine besondere öffentliche Aufmerksamkeit auf sich lenken konnten.

d) Zusammenspiel der Unionsorgane und der mitgliedstaatlichen Organe

Diese Aufmerksamkeit ist auch auf das (ggf.) komplizierte Zusammenspiel der Unionsorgane mit den mitgliedstaatlichen Organen im Rahmen der GHP und den damit verbundenen Fallstricken (Stichworte: CETA, Wallonie, BVerfG) zurückzuführen. Sicher, das interinstitutionelle Gleichgewicht bezieht sich zunächst auf das Verhältnis und die Rolle der Unionsorgane zueinander. Gerade in jüngerer Zeit zeigt sich allerdings, dass bisweilen auch mitgliedstaatliche Institutionen in diesem Zusammenhang eine (bisweilen denkwürdige) Rolle spielen können, wenn auch eine direkte Anwendung des Grundsatzes des institutionellen Gleichgewichts in diesen Situationen zunächst ausscheiden dürfte. Dies betrifft zum einen die vertragliche Handelspolitik der EU (insbesondere bei sog. gemischten Abkommen), darüber hinaus aber auch den sachlichen Anwendungsbereich der GHP, wie etwa die Lissabon-Entscheidung des BVerfG zeigt.

So kann bei den gemischten Abkommen eine Art „parlamentarische Paralyse“ eintreten, nämlich wenn nationale Parlamente bereits gefasste Entscheidungen im Rahmen der GHP blockieren. Vor dem Hintergrund des Gutachtens des EuGH zum EU-Singapur Handelsabkommen⁸⁰ wird diese Situation auch künftig nicht ganz

⁷⁸ EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 66 ff. – Kommission/Rat.

⁷⁹ Der EuGH stellt hier auch auf das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts ab, s. EuGH Rs. C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483, Rn. 64 – Kommission/Rat.

⁸⁰ EuGH Gutachten 2/15, ECLI:EU:C:2017:376 – Freihandelsabkommen EU-Singapur.

auszuschließen sein. Insoweit können in der GHP auch künftig Interferenzen zwischen den EU-Institutionen und nationalen Parlamenten nicht ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass solche Szenarien dazu führen, dass die vorläufige Anwendbarkeit internationaler Abkommen nach Art. 25 WVK unterlaufen werden kann – hebt hier das Demokratieprinzip die *rule of law* aus? Sicher darf man das Rechtsstaatsprinzip nicht gegen das Demokratieprinzip ausspielen, doch die Entwicklungen stimmen bedenklich und zeigen, dass man den Gedanken des institutionellen Verbundes zwischen mitgliedstaatlichen und unionalen Institutionen noch ernster nehmen muss (dazu etwa Art. 12 lit. f EUV für die nationalen Parlamente⁸¹ und Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV für Gerichtsverbände⁸²). Das institutionelle Gleichgewicht hat also womöglich eine ebenenübergreifende Facette.

Dies leitet zu einer zweiten Beobachtung über. Das BVerfG hat in seinem Lissabon-Urteil detaillierte Vorgaben gemacht, wie Art. 207 Abs. 1 AEUV auszulegen ist.⁸³ Angesichts der Konsequenzen, die das BVerfG in diesem Urteil aufzeigt (Stichwort: *ultra vires*) und im Lichte seiner Entscheidung zum CETA-Abkommen⁸⁴, wird deutlich, dass weitere Akteure neben den mitgliedstaatlichen (Regional-)Parlamenten in der GHP Berücksichtigung finden müssen. Die hieraus resultierenden Konsequenzen können hier nur angedeutet werden. Aber ohne die Beachtung von Prinzipien wie dem Loyalitätsprinzip, das sowohl für die Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 EUV) als auch für die Zusammenarbeit der Unionsorgane gilt (Art. 13 Abs. 2 S. 2 EUV)⁸⁵, wird man solche Konflikte kaum lösen können. Insoweit wird man künftig auch darüber nachzudenken haben, wie das Zusammenspiel mitgliedstaatlicher und unionaler Institutionen insgesamt prinzipiengeleitet(er) moderiert werden kann; ein europäisches Organisationsrecht muss so den Verbundgedanken aufnehmen und stärken.

⁸¹ Dazu etwa *T. Groh*, Die Rolle der nationalen Parlamente, in: Fastenrath/Nowak (Hrsg.), Der Lissaboner Reformvertrag, 2009, S. 76 ff.; *C. Mellein/H. Lesaar*, in: Becker/Hatje/Schoo/Schwarze (Fn. 12), Art. 12 EUV, Rn. 40 ff.

⁸² Dazu nur *A. Voßkuhle*, Der europäische Verfassungsgerichtsverbund, NVwZ 2010, S. 1 ff.

⁸³ BVerfG 126, 267; eingehend dazu *J. P. Terhechte*, (National) Constitutional Law Limitations on the Advancement of the EU's Common Commercial Policy, in: Bungenberg/Herrmann, (Fn. 2), S. 19 ff.

⁸⁴ BVerfGE 143, 65; s. dazu etwa *C. Nowrot/C. Tietje*, CETA an der Leine des Bundesverfassungsgerichts: Zum schmalen Grat zwischen Ultra-vires-Kontrolle und Ultra-vires-Handeln, EuR 2017, S. 137 ff.; *M. Nettesheim*, Das CETA-Urteil des BVerfG: eine verpasste Chance?, NJW 2016, S. 3567 ff.

⁸⁵ Eingehend dazu *Loewenthal*, (Fn. 10), Rn. 10 ff.; *C. Nowak* (Fn. 31), Rn. 17.

Das institutionelle Gleichgewicht bekommt damit fast schon zwangsläufig eine vertikale Dimension. Das Zusammenspiel der Unionsorgane muss damit künftig im Rahmen des unionalen Verfassungs- und Verwaltungsverbundes auch den Interventionsmöglichkeiten der mitgliedstaatlichen Organe mehr Beachtung schenken. Insbesondere wenn man das institutionelle Gleichgewicht im Dienste der Demokratie sieht, sind hiermit potentiell beträchtliche Weiterungen verbunden, die nicht nur auf der Basis des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und des Loyalitätsprinzips abgearbeitet werden können.

IV. Schlussfolgerungen

Begreift man die Formel vom institutionellen Gleichgewicht als Verfassungsprinzip der Union, so zeigt sich, dass Reformen des institutionellen Zusammenspiels auf der Ebene der EU immer stärker aus der Warte der grundlegenden Werte des Art. 2 EUV und hier insbesondere des Demokratieprinzips hinterfragt werden müssen. Hierzu bieten die aktuellen Entwicklungen im Rahmen der GHP reichlich Anschauungsmaterial: Hier ist insbesondere die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Durchführungsgesetzgebung ebenso im Blick zu behalten wie das Zusammenspiel mit den (bislang) kaum in Erscheinung getretenen Hohen Vertretern und dem EAD. Dies gilt auch für die Rolle des EP im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik. Nimmt man schließlich den Verbundgedanken des Unionsrechts ernst, so lauern besonderer Herausforderungen im Rahmen des Zusammenspiels der Unionsorgane mit den mitgliedstaatlichen Organen (insbesondere Parlamenten). Die Grundsätzlichkeit der Ausführungen des EuGH in seinem *Meroni*-Urteil unterstreicht schließlich, dass nichts gegen eine behutsame Fortentwicklung des Prinzips spricht, das so ein besseres institutionelles Management im europäischen Verfassungsverbund bewirken könnte und zugleich stärker im Dienste der europäischen Demokratie (Art. 2 EUV) stünde.