

Das politische System der Europäischen Union*

1. Die Europäische Union als politisches System

1.1 Zur Relevanz: Nachhaltige Entwicklungen eines neuen politischen Systems

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts können die politischen Systeme Europas nicht mehr ohne ihre Einbettung in die Europäische Union (EU) verstanden werden. Obwohl Gegenstand zahlreicher politischer und wissenschaftlicher Kontroversen (Wessels 1985ff.; Giering 1997; Rosamond 2000; Wiener/Diez 2004; Bieling/Lerch 2005) ist spätestens seit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag über die Europäische Union unbestritten, dass diese seltensam anmutende und schwer fassbare Konstruktion ein politisches System besonderer Art darstellt, das zunehmend auf die Verfassungs- und Regierungssysteme seiner Mitgliedstaaten ausstrahlt. Diese Analyse wird durch die Auseinandersetzungen um den Verfassungsvertrag (vgl. u.a. Jopp/Matl 2005) und den Lissabonner Vertrag (vgl. u.a. Hofmann/Wessels 2008) erneut bestätigt.¹

Nicht überraschend ist deshalb, dass politikwissenschaftliche und staatsrechtliche Ansätze zur Einordnung und Erklärung der EU eine erhebliche Variationsbreite aufweisen. Etikettiert wird dieses Gebilde als „Zweckverband“ (Ipsen 1972: 197f.; Isensee 1995: 583f.; Joerges 1996: 75; Giering 1997: 151), als „internationale Organisation“ (Rittberger 1995: 27), als „less than a federation more than a regime“ (Wallace 1983: 403) oder als „Konkordanzsystem“ (Puchala 1972: 277; Hrbek 1993: 85). Auch Bezeichnungen wie „civitas Europea“ (Grabitz 1966: 37, 40; Schneider 1995: 679), „Mehrebenensystem“ (Hooghe/Marks 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 18ff.), „multi-level governance“ (Bulmer 1994: 355), „supra-nationale Union“ (Isensee 1995: 567) und „supranationale Föderation“ (Bogdandy 1993), „Staatenverbund“ (Bundesverfassungsgericht 1993: 324), „Regieren jenseits des Staates“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b: 16), aber auch „Polykratie“ (Landfried 2005: 379f.), „partial polity“ (Wallace 2005: 491ff.) oder „supranationale Integrationsgemeinschaft“ (Auswärtiges Amt 2007) werden in der jüngeren Diskussion zur Kategorisierung verwendet. In die politische Debatte vor und nach der Vertragskonferenz in Nizza, dem Konvent zur Zukunft Europas sowie der Regierungskonferenz zum EU-Reformvertrag bzw. zum Vertrag von Lissabon wurden erneut mehrere Konzepte von „Föderation“ eingebracht (Chirac 2000; Fischer 2000; Jospin 2001; vgl. Marhold 2001b). Begriffe wie „Formen des Regierens“ (im englischen Sprachgebrauch: „modes of governance“)

* Frau Katharina Eckert ist für vielfältige Zuarbeit zu danken.

¹ Dieser Artikel ist im Sommer 2008 nach dem irischen Referendum fertig gestellt worden.

(Kohler-Koch 1999: 20ff.; Wallace 2000a: 28ff.; vgl. „New Modes of Governance“-Project) und „Europäisierung“ (Olsen 2000: 4; Green Cowles/Caporaso/Risse 2001: 1ff.) oder „kosmopolitisches Europa“ (Beck/Grande 2004) prägen einen reichhaltigen Katalog wissenschaftlicher Suchprozesse. Trotz unterschiedlicher Sichtweisen wird jedoch durchgängig betont, dass die Europäische Gemeinschaft (EG) „Hoheitsakte“ (Ipsen 1972: 230ff.; Bundesverfassungsgericht 1993: 324) erlässt. Ob die Europäische Union nun auf dem Weg zu einer „Supermacht, aber keinem Superstaat“ (Blair 2000: 247) oder zu einer „Föderation der Nationalstaaten“ (Delors 2000; Jospin 2001) gesehen wird, ob sie als „staatsähnlich“ (Oppermann 1993: 109), „staatsanalog“ (Lübbe 1994: 146) oder als „Nationalitätenunion“ (Lepsius 1991: 19) charakterisiert wird – diese EG/EU erfüllt das wesentliche Kriterium, das in Anknüpfung an politikwissenschaftliche Arbeiten zur Charakterisierung eines „politischen Systems“ herangezogen wird (Easton 1953: 96ff.): Organe der EU leisten die für ein politisches System typische „authoritative allocation of values“ (Easton 1953: 129ff.). Noch präziser: Politische Institutionen der EG/EU sind in unterschiedlicher Form und abgestufter Intensität an Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von politischen, d.h. allgemeinverbindlichen Entscheidungen über den Einsatz quasi-staatlicher Handlungs- und Steuerungsinstrumente beteiligt (Wessels 1992: 36; in Anlehnung an Göhler 1990: 12). Die in diesem Politikzyklus getroffenen Rechtsakte haben unmittelbare Wirkung auf die Mitgliedstaaten und deren Bürger.

Die EU wird so zunehmend auch in allgemeinen Typologien (nationaler) politischer Systeme aufgenommen (Lijphart 1999: 42ff.; Tsebelis 2002: 248ff.). Stichworte und Kategorien zur Analyse politischer Systeme – so etwa Verfassungsentwicklung, Parlament, Regierung und Verwaltung – können zwar nicht in konventioneller Form abgearbeitet und verglichen werden, aber Institutionen der Union nehmen in jeweils spezifischen Verfahren vergleichbare Aufgaben und Funktionen wahr. Entsprechend ist zu diskutieren, ob das EU-System tatsächlich als ein Gebilde „sui generis“ (Ipsen 1994; Kohler-Koch 1999: 22f.; Schneider 2005) oder doch eher als ein – wenn auch besonderer – Fall konventioneller politischer Systeme zu verstehen ist. Dieser Zugang darf aber nicht zu einer einfachen, nicht-reflektierten Übertragung (national)staatlicher Kategorien und Beurteilungsraster auf die EU führen. Es kann deshalb nicht um eine naive „Ver-Nationalstaatlichung“ der EU durch die Hintertür der politikwissenschaftlichen Systemtheorie gehen.

Quantitative Beobachtungen unterstreichen Bedeutung und nachhaltige Entwicklungen dieses Systems: Seit ihren Anfängen haben die Organe der EG/EU die Produktion an verbindlichen Entscheidungen erheblich gesteigert (Maurer/Wessels 2003b: 22; Wessels 2008a: 22). Mit diesem Output haben Regelungsbreite und Regelungsdichte (Ipsen 1972: 66) wesentlich zugenommen. Auch beim Input sind Wachstums- und Differenzierungstrends zu konstatieren. So haben nationale Regierungen und Verwaltungen ihre Beteiligung an der Beschlussfassung im Rat und dessen Gremien – spätestens Mitte der 1980er Jahre – erhöht.

Zugenommen haben auch Zahl und Vielfalt der Organisationen aus dem Bereich intermediärer Gruppen: in Brüssel waren 2005 über 2.800 Büros von Interessengruppen, Medien, Regionen, Kommunen und Drittstaaten gemeldet (Wessels 2008a: 281; Tab. 3). Als besonders bedeutsam ist festzuhalten, dass die „Herren der Verträge“ (Bundesverfassungsgericht 1993; Ipsen 1994: 5) die quasi-konstitutionellen Grundregeln für allgemeine und sektorspezifische Formen des Regierens in der EU bzw. der „modes of governance“ (Kohler-

Koch 1999: 14ff.; Wallace 2000b: 65ff.; Europäische Kommission 2001: 10f.; Linsenmann/Meyer/Wessels 2007) in den letzten 15 Jahren mehrfach verändert und ergänzt haben.

Derartige Beobachtungen lassen eine nachhaltige Dynamik des EU-Systems erkennen, das demnach politisch wie wissenschaftlich als relevant einzustufen ist.

1.2 Historischer Überblick: Entwicklung zu einer 27er EU mit einer staatsähnlichen Agenda

Das politische System der EG/EU, wie es sich am Ende des ersten Jahrzehnts des dritten Jahrtausends präsentiert, ist nicht die systematische Umsetzung eines sorgfältig geplanten, allseits akzeptierten Bauplans einer europäischen Gesamtkonstruktion. Die EU in der geschriebenen Form des Vertrages zur Europäischen Union – mit den Revisionen des 2008 noch nicht ratifizierten Vertrages von Lissabon – ist vielmehr das Resultat unterschiedlicher europapolitischer Leitbilder und mehrerer parallel verlaufender historischer Entwicklungen. Die Vorgaben dieser *legal constitution* werden in der *living constitution* (vgl. zum Begriffspaar Olsen 2000: 7; Wessels 2008a: 37ff.) in unterschiedlichem Maße „real“ genutzt und weiterentwickelt (Maurer/Wessels 2003a), so dass sowohl die de jure- als auch die de facto-Evolution des institutionellen und prozeduralen Systems dargestellt und analysiert werden muss (vgl. zur Darstellung und Analyse des politischen Systems der EU generell Cini/Bourne 2006; Peterson/Shackleton 2006; Pollak/Slominski 2006; Tömmel 2006; Wessels 2008a).

Leitbilder für den europäischen Integrationsprozess reichen weit in die Geschichte Europas zurück (Schneider 1977; 1998). Insbesondere nach verheerenden Kriegen wurden in der Geschichte dieses Kontinents immer wieder – macht- und situationsbedingt variierende – Pläne für ein geeintes Europa präsentiert, das nach innen Frieden garantieren und nach außen kollektiven Schutz gewähren sollte. Besonders akzentuiert und aktualisiert wurden diese Vorstellungen durch die Widerstandsbewegungen und Exilregierungen während des Zweiten Weltkriegs (Lipgens 1986: 191ff.; Loth 1996: 13ff.), die einen nachhaltigen, wenn auch in seiner Bedeutung historisch umstrittenen Impuls zur Konkretisierung der politischen Integrationsvorhaben der Nachkriegszeit gaben (Milward 2005: 1ff.).

In mehreren Phasen quasi-konstitutioneller Grundsatzentscheidungen haben die Mitgliedstaaten diese Konstruktion bis hin zu seiner gegenwärtigen Ausprägung gestaltet: Nach einer auf wenige Politikfelder begrenzten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951) mit ausgeprägten supranationalen Zügen erfolgte mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, 1958) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, ebenfalls 1958) eine deutliche Ausweitung, aber auch Veränderung der institutionellen Konfiguration. Durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA, 1987), den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (EUV, 1993) sowie dessen Modifikationen durch die Artikel von Amsterdam (1999) und Nizza (2003) wurde das ursprüngliche Regelwerk im Hinblick auf die behandelten Politikfelder, die Kompetenzzuweisungen und die Verfahrensvorschriften umfassend ergänzt und differenziert.

Der Lissabonner Vertrag soll nach dem in Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (vgl. Jopp/Matl 2005) diese quasi-konstitutionelle Gestaltung für die „absehbare[r] Zukunft“ (Europäischer Rat 2007b: 2, Ziffer 6) beenden. Die Staats- und Regierungschefs halten diesen Vertrag für

„einen stabilen und dauerhaften institutionellen Rahmen“ (Europäischer Rat 2007b: 2, Ziffer 6).

Neben Formen der Vertiefung haben die Mitgliedstaaten auch die geographische Basis des EU-Systems in vier Beitrittsrunden von 6 auf 27 Mitgliedstaaten erweitert: Nach der Norderweiterung um Großbritannien, Dänemark und Irland (1973) und der Süderweiterung um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986) folgte der Beitritt der EFTA mit Finnland, Österreich und Schweden (1995). In diesem Jahrzehnt sind Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern und Malta (2004) sowie Bulgarien und Rumänien (2007) beigetreten. Mit Kroatien und der Türkei werden Beitrittsverhandlungen geführt (Stand 2008). Mazedonien ist der Beitrittstatus verliehen worden. Die weiteren Staaten des Balkans haben Beitrittsperspektiven erhalten; diese sind bisher Staaten der Nachbarschaftspolitik – so der Ukraine – nicht versprochen worden.

Insgesamt ist die 27er Union mit einem breitgefächerten, quasi-staatlichen Aufgabenumfang zu einem zentralen Orientierungspunkt europäischer Politik geworden.

1.3 Zum Ansatz: Institutionenanalyse in dynamischer Mehrebenen-Perspektive

Versucht man, das EU-System realitätsnah zu definieren, so umfasst dieses politische System funktional gesehen mehr als nur die vertraglich benannten Organe der EU „dort im fernen Brüssel, Straßburg und Luxemburg“; es ist ein Mehrebenensystem, das in einer dynamischen Sichtweise auf seine Entwicklung über die letzten 50 Jahre zu beschreiben und zu untersuchen ist. Der Charakter als Mehrebenensystem (Scharpf 1985: 323ff.; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b: 15ff.; Wessels 1996: 167; Hooghe/Marks 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 18ff.; Wessels 2008a: 45ff.) ergibt sich aus der regelmäßigen engen Verbindung der nationalen und der europäischen Ebene. In jeder Phase des Politikzyklus wirken Akteure zusammen, die konstitutionell entweder primär auf der nationalen bzw. der subnationalen oder auf der europäischen Ebene angesiedelt sind. Nationale Regierungen, Verwaltungen, Regionen, Verbände und in gewissem Ausmaß auch nationale Gerichte sind in ihren alltäglichen Dienstgeschäften und Aktivitäten zentrale Akteure und Mitträger der EU. Gruppen, wie z.B. nationale Parlamentarier, die nicht gleichzeitig auf mehreren Ebenen agieren können, sind im europäischen Politikzyklus benachteiligt (Maurer/Wessels 2001: 461ff.).

Die Möglichkeiten, die Komplexität dieses Integrationsprozesses zu erfassen, sind zahlreich. Der hier gewählte Zugang, die EG/EU und ihre Entwicklungstrends mit Hilfe von Kategorien der Systemtheorie (Lindberg/Scheingold 1970: 110ff.; Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels 1988; Wessels 1997) und neo-institutionalistischer Ansätze (Bulmer 1994; Peters 1999; Olsen 2000; Wallace 2000a; Schneider/Aspinwall 2001; Pollack 2004; Peterson/Shackleton 2006: 1ff.) zu beschreiben, ist nicht neu. Für die integrationspolitische Analyse erweisen sich diese Angebote jedoch immer wieder als hilfreich, nicht zuletzt, um jenseits der – manchmal doch doktrinär erstarrten – Grundsatzdebatten über die angemessene Typologisierung die realen Entwicklungen der EG/EU insgesamt bzw. ihrer einzelnen Organe erfassen zu können. Sie eröffnen auch die Möglichkeit, weitere beteiligte Akteure, insbesondere Parteien, Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Medien, in die Betrachtung einzubeziehen.

Angesichts beobachtbarer und hier noch zu beschreibender Entwicklungstrends der EG/EU muss dieses politische System aus einer dynamischen Perspektive untersucht werden. Nicht zuletzt sind Grundzüge der integrationspolitischen Evolution herauszuarbeiten, um nicht in einer wenig weiterführenden stationären Sichtweise zu verharren, bei der die EU mit Charakterisierungen klassifiziert wird, die nur Momentaufnahmen widerspiegeln. Erheblich umfassender als bei einzelnen westeuropäischen Staaten sind deshalb Wachstums- und Differenzierungstendenzen dieses Systems zu beschreiben und zu analysieren.

Auch in der EU bilden Institutionen zentrale Bausteine politischer Systeme (Göhler 1990: 12; Wallace 2000a; Peterson/Shackleton 2006; Bulmer/Lequesne 2005). Funktional gesehen werden in Institutionen Informationen gesammelt, Entscheidungs- und Handlungsoptionen gesichtet, Anpassungen von Positionen vorgenommen, Regeln interpretiert und weiterentwickelt. Akteuren der verschiedenen Ebenen werden Anreize und Zwänge für ihr Handeln gesetzt. Wie Artikel nationaler Verfassungen determinieren auch die konstitutionellen Regeln des EG-Vertrages nicht umfassend und im Detail das Verhalten der Akteure innerhalb der EG-Organe (vgl. Olsen 2000; Scharpf 2000; Scharpf/Treib 2000; Maurer/Wessels 2003a; Wessels 2008a: 37ff.), zumal auch aus dem Vertragswerk bei zentralen Verfahren keine definitive Interpretation als strikte Handlungsanweisung abzulesen ist. Viele EU-Regeln sind als Kompromissformeln zu verstehen, die bewusst mehrdeutig abgefasst wurden, da einzelne „Vertragsarchitekten“ zum Zeitpunkt der Festschreibung erwarteten, dass sich ihre jeweilige Sichtweise in der Alltagsrealität durchsetzen würde. Trotz teilweise detaillierter Vorgaben öffnen die Verfahrensvorschriften einen Korridor an Möglichkeiten („opportunity structure“, vgl. Knill/Lehmkuhl 1999; Olsen 2000: 6), der von den Akteuren in mehreren und unterschiedlichen Variationen genutzt werden kann. So können insbesondere die Vorgaben, die ein Zusammenwirken von Europäischem Parlament (EP) und Rat voraussetzen, von den Organen entweder eher konfliktuell oder eher kooperativ „gespielt“ werden.

Machtpolitisch interpretiert sind – auch in der EU – Institutionen die Arena für Auseinandersetzungen über die Ziele verbindlicher Entscheidungen und über die Verteilung knapper Ressourcen. Organe und Gremien der Union sind jedoch auch als Konkretisierung institutioneller Leitideen (Wessels 1994) europapolitischer Leitbilder (Schneider 1977) zu verstehen. Ihr Bild wird damit häufig und bewusst „konstruiert“, um damit auch als ein tragendes Symbol für die Suche nach einer bisher nicht erreichten Finalität des EU-Systems insgesamt zu dienen.

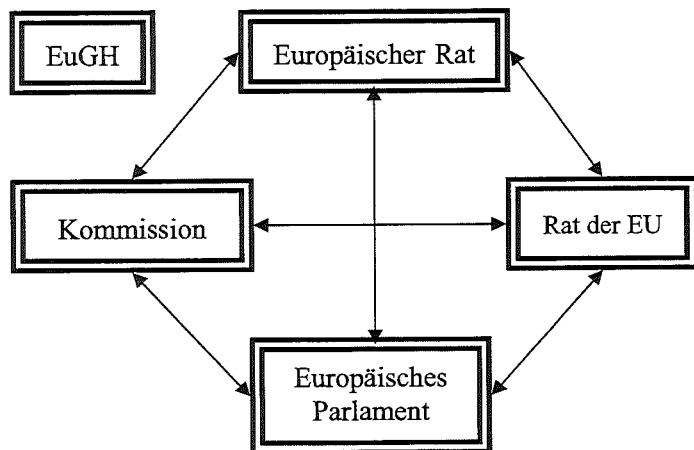
In diesem erweiterten Verständnis ist die „Institutionenkunde“ der EU – häufig als technisch-legalistisch gescholten – von nachhaltiger Bedeutung für die Analyse des EU-Systems (Peterson/Shackleton 2006) und notwendiger Bestandteil jeglicher Grundsatzdebatte zur Zukunft der Union, nicht zuletzt, um zum Verständnis und gegebenenfalls zur Verbesserung der Bedingungen beizutragen, unter denen wirksame und legitime Entscheidungen getroffen werden können (vgl. v.a. Scharpf 1999; Europäische Kommission 2001; Kohler-Koch/Rittberger 2007).

2. Die Institutionen der EU

2.1 Der Europäische Rat

Eine Analyse der institutionellen Konfiguration des EU-Systems kann an unterschiedlichen Organen ansetzen (Abb. 1; vgl. zu einer ausführlichen Darstellung Wessels 2008a: 34ff.).

Abbildung 1: Das institutionelle System der EU



Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Mit dem Europäischen Rat beginnt diese Darstellung an einem unüblichen Ausgangspunkt; zu erklären ist dieser Einstieg durch die „Schlüsselrolle“ (Blair/Schröder 2002) dieses wissenschaftlich schwer fassbaren Gremiums der Staats- und Regierungschefs: Keine andere Institution hat die Entwicklung Westeuropas seit den 1970er Jahren derartig nachhaltig geprägt (Wallace 2005; Schoutheete 2006; Wessels 2007: 207).

Zunächst gegründet auf eine Regierungsvereinbarung der Gipfelkonferenz von Paris 1974, ist der Europäische Rat seit dem Maastrichter Vertrag im Abschnitt zu den „Gemeinsamen Bestimmungen“ (Art. 4 EUV) „oberhalb“ der Europäischen Gemeinschaft und damit außerhalb der konstitutionellen *checks and balances* des EG-Vertrages angesiedelt. Nach Artikel 4 EUV „gibt der Europäische Rat der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“. Der Lissabonner Vertrag will den Europäischen Rat auch formal wie die anderen Organe in der institutionellen Architektur verankern.

Die Mitglieder des Europäischen Rats rekrutieren sich aus den – nach dem jeweiligen nationalen Verfassungsverständnis – obersten politischen Entscheidungsträgern der Mitgliedstaaten: Neben Regierungschefs, Ministerpräsidenten, Kanzler und Premierminister treten in einigen Fällen die Staatspräsidenten. Zu den Mitgliedern des Europäischen Rats gehört auch der Präsident der Europäischen Kommission. Unterstützt werden sie von den Außenministern und einem Mitglied der Kommission.

Ihre Rolle beschreiben die Staats- und Regierungschefs an mehreren Stellen des EU-Vertrages. Bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bestimmt der Europäische Rat die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien, und zwar auch mit verteidigungspolitischen Bezügen, und beschließt gemeinsame Strategien (Art. 13 EUV). Bei dem modifizierten nationalen Veto, das unter bestimmten Bedingungen bei Mehrheitsabstimmungen des Rats in der GASP sowie – seit der Reform von Nizza – im Falle einer verstärkten Zusammenarbeit in der 2. Säule möglich ist, kann das Gremium der Regierungschefs die endgültige Entscheidung übernehmen (Art. 23 EUV).

Innerhalb der EG (1. Säule) verabschiedet der Europäische Rat Schlussfolgerungen zur Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. 99; 128 EGV). Der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs ist Entscheidungsorgan bei der Aussetzung der Rechte von Mitgliedstaaten im Falle von schwerwiegenden Verletzungen von Menschen- und Grundrechten (Art. 7 EUV) und beim Beschluss zum Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion (Art. 121 Abs. 4 EGV). Mit Inkrafttreten des Vertrages von Nizza ist diese Formel auch bei der Wahl des Präsidenten der Kommission zum Tragen gekommen. Der Lissabonner Vertrag will viele Formulierungen aufnehmen und fortschreiben.

Gegenüber diesen vertraglichen Aufgabenzuweisungen sind der Umfang und die Intensität der tatsächlichen Aktivitäten und Funktionen erheblich breiter und differenzierter (Schoutheete/Wallace 2002; Ludlow 2005; Schoutheete 2006; Wessels/Schäfer 2007a; Wessels 2008a: 155ff.). Mit Blick auf die Gesamtbedeutung für die EU und für Europa insgesamt ist zunächst die Rolle des Europäischen Rats als „konstitutioneller Architekt“ (Wessels 2008a: 171ff.) zu nennen. Mit seinen Entscheidungen zur Erweiterung und Vertiefung der EU hat der Europäische Rat die Evolution der Union in den letzten 30 Jahren durch Grundsatzentscheidungen gestaltet. Von der Gipfelkonferenz 1969 in Den Haag, die zur Gründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit als Vorläufer der GASP führte, bis hin zur Verabschiedung der wesentlichen Elemente des Lissabonner Vertrages haben die Staats- und Regierungschefs immer wieder Probleme Westeuropas als gemeinsame Aufgaben für die EG/EU definiert und die Formen ihrer Behandlung festgelegt.

Eine zweite Rolle des Europäischen Rats ist die des „Leitliniengebers“: Er verabschiedet allgemeine Orientierungen in wirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen, so die Lissabon-Strategie (Linsenmann 2007b), sowie außenpolitisch als besonders wichtig eingestufte Erklärungen. Zu fast allen Entwicklungen der internationalen Politik – so zu Südafrika, dem Nahen Osten, zur Auflösung der Sowjetunion und zum ehemaligen Jugoslawien – liegen Stellungnahmen und seit 1999 auch „Strategien“ des Europäischen Rats vor. Auch zur Innen- und Justizpolitik haben die Regierungschefs mehrfach Leitlinien vorgegeben, die die Aktivitäten der Union im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Müller-Graff/Kainer 2007a) vorzeichnen.

Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der EG war eine Funktion, die in Eigendefinitionen des Europäischen Rats nicht oder nur als nachgeordnet behandelt wird. Der Europäische Rat ist – insbesondere bei strittigen finanziellen, personellen und institutionellen Fragen – zur zentralen und höchsten „Entscheidungsinstanz“ der Gemeinschaft und der Union geworden, auch wenn er in keinem Fall rechtsverbindliche Beschlüsse für die EG selbst verabschiedet hat. Zunehmend schreiben sich die Regierungschefs auch eine Funktion als oberste Kontroll- und Berufungsinstanz zu. Sie stellen sich selbst die Aufgabe, die Politik der Union in zentralen Bereichen – etwa bei der Beschäftigungspolitik (Art. 128 EGV) – regelmäßig zu überprüfen und bei manchen Verfahren – etwa im Falle eines Vetos

bei der „Verstärkten Zusammenarbeit“ (Art. 27; 43-45 EUV) – als „Letztentscheidungsinstanz“ aufzutreten.

Die realen Entscheidungsprozesse innerhalb des Europäischen Rats sind von mehreren durchgängig beobachtbaren Charakteristika geprägt. Ein wesentliches Element ist das schnüren von Verhandlungspaketen (*big bargains*) (Moravcsik 1998; Laffan 2005: 474). Nur die Staats- und Regierungschefs können die Forderungen und Konzessionen von Mitgliedstaaten aus mehreren Politikbereichen gegenseitig „verrechnen“ (vgl. Faber/Wessels 2006). Jedoch auch sie brauchen dazu jeweils erhebliche Zeit und Mühen, wie der teilweise dramatische Ablauf der Sitzungen des Europäischen Rats während der deutschen Präsidentschaft 2007 erneut belegt hat (Giering/Neuhann 2008).

Bei diesen Gipfelverhandlungen müssen sich die Staats- und Regierungschefs – entgegen ihrem Selbstverständnis als oberste „Denker“ und „Lenker“ – intensiv mit konkreten Formulierungen zu einzelnen strittigen Punkten der EU-Tagesordnung auseinandersetzen. Ihre Versuche, nur allgemeine politische Richtlinien vorzugeben, erwiesen sich als nicht tragfähig. Erst im „technischen“ Detail kommt die politische Kontroverse voll zum Tragen, und erst dann können die wirklich „harten“ und tragenden Entscheidungen getroffen werden. Durch dieses unmittelbare Engagement in Tagesfragen ist eine gewisse Banalisierung des „Gipfels“ im EU-System nicht zu vermeiden.

Geleitet werden die Sitzungen und Vorbereitungen bisher durch den Regierungschef des halbjährlich rotierenden Präsidentschaftslandes, der auch nach außen – so bei den regelmäßigen Treffen mit dem US-Präsidenten – die Union repräsentiert. Stärker als im Rat werden die Debatten im Europäischen Rat von den Regierungschefs der größeren Staaten geprägt, in den letzten Jahrzehnten häufig gesteuert durch deutsch-französische Absprachen. Je nach Thema spielen aber auch der Präsident der Europäischen Kommission oder einzelne Regierungschefs kleinerer Staaten eine erhebliche Rolle. Der Verhandlungsstil ist in der Regel direkter und persönlicher als im Rat der EU. Der Lissabonner Vertrag sieht die Einrichtung eines „Vollzeit“-Präsidenten vor, der vom Europäischen Rat selbst für zweieinhalb Jahre gewählt wird. Neben Entscheidungen, die Konsens voraussetzen, sollen die Staats- und Regierungschefs bei einigen Beschlüssen – so der Nominierung ihres eigenen Vorsitzes und des Präsidenten der Kommission – mit qualifizierter Mehrheit abstimmen können.

2.2 Das Europäische Parlament (EP)

Das Europäische Parlament ist nicht einfach in bekannte Typologien einzuordnen. Häufig wird das parlamentarische Organ des EU-Systems von „Vollparlamenten“ abgegrenzt (Lübbe 1994: 147). Der damit unterstellten Schwäche des Organs steht jedoch häufig die Forderung nach einer konstitutionellen Stärkung des EP gegenüber, die mit der Notwendigkeit einer verbesserten demokratischen Legitimation für die verbindlichen EU-Entscheidungen begründet wird (Europäisches Parlament 2007/2008).

Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Leitbilder ist für die Realanalyse des Europäischen Parlaments (Shackleton 2006) ein Katalog parlamentarischer Funktionen zu nutzen, der die spezifischen Bedingungen des EU-Systems berücksichtigt (Grabitz/Schmuck/Steppart/Wessels 1988; Wessels 1995; Maurer 1999; Maurer/Wessels 2003a).

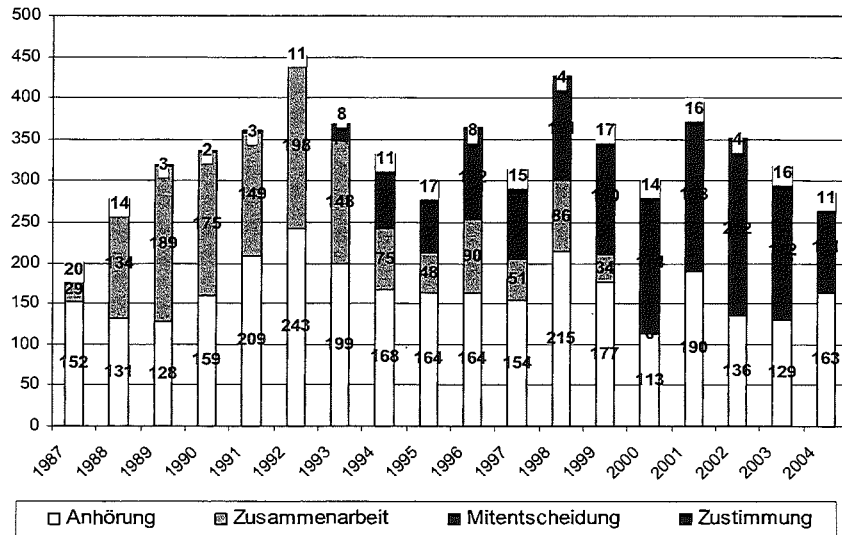
Mit der Kategorie „Politikgestaltungsfunktion“ von Parlamenten (Wessels 2008a: 119ff.) soll dabei der Einfluss des EP in einem typischen Politikzyklus des EU-Systems erfasst werden. Bei der „Systemgestaltungsfunktion“ wird geprüft, ob und wie es eine Rolle als Architekt bei der Gestaltung der Verträge übernimmt. Mit der „Interaktionsfunktion“ werden die Beziehungen zwischen Abgeordneten, Bürgern und intermediären Gruppierungen beschrieben – nicht zuletzt, um die Frage der Legitimität des EP und damit der gesamten EU zu thematisieren.

Eine derartige Funktionenanalyse enthält eine Reihe von überraschenden Elementen. Jede Regierungskonferenz zur Reform der Verträge – einschließlich derjenigen zum Lissabonner Vertrag – hat die formalen Rechte des EP bei Entscheidung und Kontrolle verbindlicher Akte der EG gestärkt und auf zusätzliche Politikfelder ausgedehnt.

Die Bandbreite parlamentarischer Beteiligungsmöglichkeiten bei legislativen oder quasi-legislativen Akten der EG reicht von der „Anhörung“ und einem suspensiven Veto beim Verfahren der „Zusammenarbeit“ (Art. 252 EGV) über eine gleichberechtigte Mitgestaltung beim Verfahren der „Mitentscheidung“ (Art. 251 EGV) bis zur Notwendigkeit einer positiven „Zustimmung“ mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen bzw. sogar der Abgeordneten (Art. 300 und Art. 49 EUV). Im Verfahren zur Feststellung des EG-Budgets (Art. 272 EGV) bilden Rat und EP die gemeinsame Haushaltsbehörde. In Bezug auf den traditionellen Katalog parlamentarischer Funktionen (Bagehot 1971: 47ff.; Steffani 1979: 112ff.) sind die mit dem Maastrichter Vertrag eingeführten und im Lissabonner Vertrag erneut gestärkten Mitwirkungsrechte des EP bei der Ernennung der Europäischen Kommission und deren Präsidenten (Art. 214 EGV) als Ausbau einer „Wahlfunktion“ zu werten. Mit dem Ausbau dieser parlamentarischen Rechte zeichnet sich eine Entwicklung zu einem Zweikammersystem nach parlamentarisch-föderalen Mustern ab: Zumindest in zentralen Wahlakten und bei den häufig genutzten Legislativ- und Haushaltsverfahren wird das EP zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ, das diese Rechte auch intensiv nutzt (Maurer/Wessels 2003a; Wessels 2008a: 127ff.; vgl. Abb. 2). Das Europäische Parlament hat dabei in mehreren bedeutsamen Akten der EG-Gesetzgebung den Rat zu erheblichen Veränderungen gezwungen.

Im Hinblick auf die Systemgestaltungsfunktion ist – gegenüber den Ausgangskompetenzen – nur bei der Zustimmungspflicht zum Beitritt neuer Staaten (Art. 49 EUV) eine Zunahme an Rechten festzustellen, die als „Drohung“ jedoch bisher nicht nachhaltig wirkte. Bei Vertragsänderungen bleiben die Mitgliedstaaten die ausschließlichen „Herren der Verträge“ (Bundesverfassungsgericht 1993; Ipsen 1994: 1ff.). Die Rolle des EP bei den langen Regierungskonferenzen war – trotz der Teilnahme von jeweils zwei bzw. drei Abgeordneten – unmittelbar gering. Der von einer direkten Wahl seiner Mitglieder erwartete Legitimationsschub hat das EP somit nicht zu einem konstitutionellen Mitgestalter des politischen Systems werden lassen. Ein jedoch durchaus beobachtbarer prä-konstitutioneller Einfluss (Wessels 2008a: 133f.) ist durch den Konvent zur Zukunft der Europäischen Union gestärkt worden und würde auch durch den Lissabonner Vertrag weiter verstärkt.

Abbildung 2: Europäisches Parlament – Reale Nutzung der vertraglich vorgesehenen Verfahren zur Rechtsetzung 1987-2004 (in absoluten Zahlen)



Das Mitentscheidungsverfahren wurde 1993 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt.

Quelle: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Kommission 2004.

Bei der „Interaktionsfunktion“ bleibt das Profil blass. Wenn auch das Medienecho zunimmt und die Bemühungen seitens nationaler Verwaltungen und Verbände um Kontakte mit Parlamentariern wesentlich gestiegen sind, so waren und sind doch in den europäischen und noch mehr in den nationalen Debatten um zentrale Vorgänge in der EU die Stimmen der europäischen Abgeordneten selten von nachhaltiger Bedeutung. Wie andere Wahlen (z.B. Landtagswahlen) gilt die Europawahl als „Sekundärwahl“ (Klein/Hofrichter 1994: 79ff.; Hix 2003; Maurer/Wessels 2003b), deren politische Bedeutung sich aus dem Kontext der nationalen Politik ableitet (vgl. Tab. 1).

Wie seine Funktion bedarf auch das Innenleben des EP zusätzlicher Aufmerksamkeit.

Die Wahlverfahren zum EP variieren zwischen den Mitgliedstaaten, die in der Regel ihre nationalen Wahlsysteme für die Europawahlen fortschreiben und geringfügig anpassen. Die Wahlverfahren folgen insgesamt aber einem Trend zum Verhältniswahlssystem. Die vertraglich festgelegte Sitzverteilung des EP – im Lissabonner Vertrag 751 – bezogen auf den jeweiligen Anteil der Mitgliedstaaten ist nur begrenzt proportional zur Einwohnerzahl.

Die Beschlüsse des Parlaments werden in den 13 oder 14 Plenarsitzungen pro Jahr getroffen, deren Arbeit in 22 ständigen Ausschüssen und einem nichtständigen Ausschuss (Stand: 2008) vorbereitet wird.

Das EP wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und das Präsidium (Art. 197 EGV). Wichtiges Gremium der internen Willensbildung ist die Konferenz der Präsidenten, in der auch die Fraktionsvorsitzenden ihr politisches Gewicht einbringen.

Tabelle 1: Europäisches Parlament – Mandatsverteilung der Europawahlen 1979 - 2004

	SPE	EVP-ED	ELDR	GRÜNE	Sonstige Linke	Andere	FL	Insgesamt
1979	122	116	40	-	48	97	11	434
1984	165	115	44	20	48	124	2	518
1989	180	122	49	29	56	73	9	518
1994	214	181	43	28	33	95	32	626
1999	175	232	52	45	49	42	31	626
2004	201	266	89	42	41	62	29	732

Fraktionen im Europäischen Parlament (2005)

SPE:	Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas
EVP-ED:	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und Europäischer Demokraten
ELDR:	Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas
Grüne/FEA:	Fraktion der Grünen/Free Europäische Allianz
UEN:	Fraktion Union für das Europa der Nationen (hier: unter „Andere“)
IND-Dem:	Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie (hier: unter „Andere“)
FL:	Fraktionslose

Quelle: Wessels 2008a: 140.

Das EP entscheidet grundsätzlich mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 198 EGV); bei wichtigen Verfahren, z.B. bei der Mitentscheidung (Art. 251 EGV), gibt es jedoch nach den Bestimmungen des EG-Vertrages bestimmte zu erreichende Quoren. Die Variationsbreite der vertraglich vorgegebenen Entscheidungsregeln für das EP ist beträchtlich und hat bei jeder Regierungskonferenz sogar noch zugenommen.

Insgesamt ist festzustellen, dass viele Abgeordnete zu „Vollzeit“-Europäern geworden sind, die – auch im Wettbewerb mit nationalen und europäischen Politikern – über ein beträchtliches Fach- und Verfahrenswissen sowie europapolitisches Gespür und Geschick verfügen. Durch eine intensive Nutzung zunehmender Rechte haben die Abgeordneten die Funktionenwahrnehmung wesentlich ausgeweitet. Das EP ist zu einem zentralen Mitentscheider im EU-System geworden. Der Vertrag von Lissabon wird diese Einflussmöglichkeiten festschreiben und teilweise noch ausbauen.

2.3 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (Hayes-Renshaw 2006; Hayes-Renshaw/Wallace 2006; Hartwig/Umbach 2007; Kietz 2007) – in der Literatur auch häufig als Ministerrat bezeichnet – weist ebenfalls spezifische Charakteristika auf (vgl. Art. 202-210 EGV; Art. 34 EUV), die keine einfachen Analogien zu einer Zweiten Kammer in einem föderalen Gebilde oder zu einem – bei internationalen Organisationen üblichen – Ministerkomitee zulassen. Geprägt ist dieses Organ durch eine Zwitterstellung: Als Organ der EG/EU verfügt es über eine allgemeine und zentrale Entscheidungsgewalt für das System insgesamt; seine politische Funktion liegt aber insbesondere darin, die Interessen der Mitgliedstaaten zu vertreten, so wie sie bei einem – in der Regel komplexen – internen Verfahren in der jeweiligen Hauptstadt formuliert werden (Mittag/Wessels 2003; Bulmer/Lequesne 2005).

Der Rat ist ein aktives Organ mit 70 bis 90 Tagungen pro Jahr, jedoch variiert die jährliche Produktion verbindlicher Rechtsakte – mit oder ohne das Europäische Parlament (EP) – in beträchtlichem Maße. Innerhalb der EG-Säule wird die weiterhin dominante Stellung des Rats durch mehrere Faktoren modifiziert: Der Rat kann in der EG in der Regel nur auf

Grundlage eines Vorschlags der Kommission tätig werden und teilt bei wesentlichen EG-Zuständigkeiten seine Entscheidungsrechte in zunehmenden Maße mit dem EP.

Seit dem Maastrichter Vertrag ist der Rat als Teil des „einheitlichen institutionellen Rahmens“ (Art. 3 EUV) auch für die beiden Säulen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) zuständig, in denen er über ausschließliche Entscheidungsbefugnisse verfügt und dadurch den intergouvernementalen Charakter dieser EU-Säulen dokumentiert.

Die Willensbildung im Rat ist auf mehreren Ebenen angesiedelt. Die erste Ebene besteht aus Sektor- bzw. themenbezogenen Arbeitsgruppen nationaler Beamter. Im Jahr 2005 waren 162 Ausschüsse und Arbeitsgruppen sowie 121 Unterarbeitsgruppen aufgelistet (Hayes-Renshaw/Wallace 2006: 70). Sie diskutieren „technische“ Aspekte der von der Kommission erarbeiteten Vorschläge, wobei sie häufig bereits in diesem Stadium wesentliche Elemente des späteren Beschlusses festschreiben.

Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV bzw. in der häufig genutzten französischen Terminologie COREPER), der sich aus Botschaftern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, versucht als zweite Ebene, die noch offenen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu klären und eine einvernehmliche Beschlusslage herzustellen, die dann als „A-Punkt“ vom Rat nur noch formal bestätigt wird. Die Arbeitsintensität des Ausschusses ist beträchtlich: Im Durchschnitt finden mehr als zwei Sitzungen pro Woche statt.

Der Rat – als dritte Ebene – setzt sich je nach Politikbereich aus den jeweils zuständigen Ressortministern zusammen. Fast alle nationalen Ressortminister verfügen über „ihren“ Rat. Besonders häufig tagen die Außenminister im „Allgemeinen Rat“; auch die Agrarminister kommen im Durchschnitt einmal monatlich zusammen. Von zunehmender Bedeutung sind auch der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) sowie derjenige der Innen- und Justizminister. Seit der Herausbildung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden bei Bedarf auch die Verteidigungsminister von den Außenministern hinzugezogen.

Eine vierte Ebene bildet der Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, der Beschlüsse von besonderer Tragweite – so zum Eintritt in die Währungsunion und seit dem Vertrag von Nizza auch zur Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission – mit qualifizierter Mehrheit treffen kann.

Die Entscheidungsregeln des Rats und damit auch die Formen seiner Willensbildung weisen eine beträchtliche Variationsbreite auf. Die jeweiligen Verfahren sind dabei in den politikfeldspezifischen Vertragsartikeln geregelt. Eine Beschlussfassung mit einfacher Stimmenmehrheit, d.h. mit einer Stimme pro Mitgliedstaat, kommt immer dann zum Tragen, wenn nichts anderes vorgesehen ist. Diese Fälle sind jedoch angesichts der Risikoscheu der Mitgliedstaaten selten. Abstimmungen mit einer besonderen Mehrheitsanforderung (qualifizierte Mehrheit), gegebenenfalls auch mit einem Quorum an Mitgliedstaaten (z.B. Art. 23 EUV), sind aber in vielen zentralen Politikfeldern möglich. Die Einstimmigkeitserfordernis regelt Bereiche, die für einzelne Mitgliedstaaten als besonders souveränitätssensibel gelten. Bei Entscheidungen von konstitutioneller Bedeutung – z.B. Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) und Beitrittsabkommen (Art. 49 Abs. 2 EUV) – ist neben der einstimmigen Beschlussfassung im Rat auch eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß der jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erforderlich.

Mit jeder Vertragsänderung der letzten Jahrzehnte haben die Regierungschefs die Möglichkeit, im Rat Mehrheitsabstimmungen vorzunehmen, auf weitere Politikfelder ausgedehnt.

Zu den Bedingungen für eine qualifizierte Mehrheit sind die Kriterien der bis 2014 gültigen Schwellen und die im Lissabonner Vertrag ab 2014 bzw. 2017 vorgesehenen Hürden zu betrachten (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3: Rat – Bedingungen für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen (gemäß EUV und Vertrag von Lissabon)

	REGELN DES EUV (VON NIZZA)	REGELN DES VERTRAGS VON LISSABON AB 2014
Rechtliche Grundlage	Art. 205 EGV; Art. 3 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union; Art. 12 der Beitrittsakte	Art. 16 EUV 2009
Zahl der Mitgliedstaaten	Mehrheit der Mitglieder (gegenwärtig 14 MS)	Mindestens 55% der MS (min. 15 MS)
Anzahl/Anteil der gewonnenen Stimmen	255 (74% von 345)	entfällt
Anteil an der Bevölkerung der Union	Auf Antrag eines Mitgliedes: Mindestens 62%	Mindestens 65%
Besondere Sperminorität	—	Mindestens 4 Mitgliedstaaten
Die Modalitäten für die Rechtssetzungsverfahren, die nicht auf Vorschlag der Kommission getroffen werden, variieren leicht. Die Schwellenwerte liegen allgemein höher (vgl. Art. 205 EGV bzw. Art. 238 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).		

Quelle: In Anlehnung an Wessels 2008a: 203.

Im Hinblick auf das Abstimmungsverhalten im Rat wird häufig der sogenannte Luxemburger Kompromiss vom 18.1.1966 erwähnt. Nach dieser Formel soll in Fragen, bei denen ein Mitgliedstaat ein „vitales“ nationales Interesse geltend macht, so lange nach einem Kompromiss gesucht werden, bis der betreffende Mitgliedstaat dem gemeinsamen Beschluss zustimmen kann. Bei den Verfahren der „Verstärkten Zusammenarbeit“ (Art. 40 Abs. 2 EUV) und bei Mehrheitsabstimmungen in der GASP-Säule (Art. 23 Abs. 2 EUV) haben die Amsterdamer Vertragsänderungen ein derartiges nationales Veto – wenn auch in einer modifizierten Form – in den EU-Vertrag eingefügt (Giering 2001; Janning 2001). Eine besondere Form des „suspensiven Vetos“ haben die Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Vertrags von Lissabon mit der sogenannten Ioannina-Formel ab 2014 vorgesehen.

Formale Abstimmungen, die zu einer qualifizierten Mehrheit im Rat führen, haben in der letzten Wahlperiode des Europäischen Parlaments (1999-2004) im Durchschnitt in 15% aller möglichen Fälle stattgefunden; die tatsächlichen Verhaltensmuster von Ministern und Beamten zeigen eine nachhaltige Tendenz zur Konsenssuche, die jedoch durch das Risiko einer möglichen Überstimmung dynamisiert wird (Wallace 2000a; Maurer/Wessels 2003a; Wessels 2008a: 208). Die Willensbildung im Rat und seinen Arbeitsgremien wird wesentlich durch den Vorsitz gelenkt, der im halbjährlichen Turnus von den Mitgliedstaaten übernommen wird.

2.4 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist ebenfalls nicht einfach in eine konventionelle Typologie einzuordnen: Sie ist weder als übliches Generalsekretariat einer internationalen Organisation noch als Exekutive nach dem Muster nationaler Regierungen zu beschreiben. Die Europäische Kommission ist in allen Politikfeldern bei der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle in verschiedenen Formen beteiligt. Ihre Rechte und Pflichten werden in mehreren Abschnitten des Vertragswerks vorgegeben. In wesentlichen Bereichen des Vertragswerks übernimmt die Kommission drei Kernfunktionen:

1. Zum „Motor der Integration“ wird die Kommission durch ihr weitgehendes Initiativmonopol. Rat und Europäisches Parlament (EP) können in der Regel Rechtsakte nur auf Vorschlag der Kommission beschließen.
2. Als „Exekutive“ trifft die Kommission im Rahmen ihrer Befugnisse verbindliche Durchführungsbeschlüsse und verhandelt internationale Abkommen. Bei diesen Aufgaben wird sie häufig von Ausschüssen nationaler Beamter kontrolliert bzw. begleitet, deren Regelwerk als „Komitologie“ (vgl. Pedler/Bradley 2006: 240ff.; Diedrichs 2007) bezeichnet wird. Die Zahl der von der Kommission erlassenen Rechtsakte ist zwar beträchtlich, aber sie schwankt auch erheblich (vgl. Tab. 2).
3. Als „Hüterin der Verträge“ überwacht die Kommission die Anwendung des Vertragsrechts und bringt gegebenenfalls Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein.

Tabelle 2: Europäische Kommission – Aktivitätenprofil

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Zusammenkünfte der Kommission	48	47	46	45	44	46	48	45	43	43
Vorschläge für Richtlinien, Verordnungen und Beschlüsse bzw. Entscheidungen	555	576	405	594	456	516	491	526	411	482
Empfehlungen							3	5	6	7
(Memoranden), Mitteilungen und Berichte	283	293	301	304	297	265	459	260	288	324
Grünbücher (*)				0	6	3	6	6	14	10
Weißbücher (**)				0	4	0	1	2	2	2
Durch die Kommission angenommene Rechtsakte (***)	1435	1367	1417	1213	1286	1303	1293	1244	1305	k. A.

(*) Grünbücher sind von der Kommission veröffentlichte Mitteilungen, die zur Diskussion über einen bestimmten Politikbereich dienen (vgl. http://europa.eu.int/documents/comm/index_de.htm).

(**) Weißbücher enthalten Vorschläge für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich. Sie folgen zuweilen auf Grünbücher (vgl. http://europa.eu.int/documents/comm/index_de.htm).

(***) Unberücksichtigt bleiben Rechtsakte, die im Amtsblatt der Europäischen Union nicht veröffentlicht wurden oder nicht im Fettdruck erscheinen (zeitlich begrenzte Rechtsakte, die die laufende Verwaltung betreffen).

Quelle: Wessels 2008a: 233.

Daneben hat die Kommission wesentliche Gestaltungs- und Kontrollfunktionen bei neuen Formen des Regierens (*modes of governance*) (vgl. Kohler-Koch 1999: 20ff.; Wallace 2000a: 28ff.) im EU-System übernommen, die durch verschiedene Methoden der Koordination (Europäische Kommission 2001: 8, 22) von nationalen Instrumenten bestimmt wird

– so bei der Fiskal- und Beschäftigungspolitik (Linsenmann/Meyer/Wessels 2007). Der traditionelle Aufgabenkatalog muss deshalb ergänzt und modifiziert werden.

Im Bereich der GASP kann die Kommission den Rat mit Vorschlägen befassen. Ansonsten ist sie an den Arbeiten der Außenminister und Diplomaten „in vollem Umfang beteiligt“ (Art. 27 EUV). Der Amsterdamer Vertrag hat ebenfalls die Rechte der Kommission im „Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht“ durch die Vergemeinschaftung einzelner Bereiche wesentlich gestärkt. Durch den Vertrag von Lissabon würden die Rechte der Kommission bei einigen Verfahrensregeln ausgebaut und verstärkt.

Die Willensbildung innerhalb der Kommission spielt sich generell auf drei Ebenen ab. Das Entscheidungsgremium ist das „Kollegium“, das gegenwärtig aus 27 Kommissaren einschließlich des Kommissionspräsidenten besteht, je ein Mitglied aus jedem Staat. Eine Verringerung der Zahl der Kommissionsmitglieder auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten ist im Vertrag von Lissabon vorgesehen. Präsident und Kollegium werden nach einem mehrstufigen Verfahren von den Mitgliedstaaten nach Zustimmung, bzw. „Wahl“ (im Falle des Lissabonner Vertrags) des Europäischen Parlaments für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt (Art. 214 EGV).

Dagegen kann nur das EP die Kommission als Kollegialorgan durch ein Misstrauensvotum mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, die mindestens die Mehrheit der Mitglieder umfassen muss, entlassen (Art. 201 EGV). Bisher haben die Parlamentarier diese Möglichkeit noch nicht genutzt.

Das Kollegium der Kommission tagt unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten und trifft Entscheidungen mit der Mehrheit der Mitglieder – in der Praxis jedoch meistens, nachdem ein Konsens hergestellt wurde. Der Präsident hat in den letzten Vertragsänderungen – einschließlich des Lissabonner Vertrags – an Rechten gegenüber seinen Kollegen gewonnen.

Den Kommissaren direkt unterstellt sind die „Kabinette“, die aus einer kleinen Gruppe politischer Vertrauter bestehen und eine zentrale Vorklärungsrolle spielen. Der Verwaltungsapparat der Kommission mit Hauptsitz in Brüssel besteht aus Generaldirektionen und einer weiteren Anzahl an anderen Diensten (so z.B. dem Juristischen Dienst). Die Generaldirektionen sind – vergleichbar mit nationalen Ressorts – funktional-hierarchisch strukturiert, so zum Beispiel die Generaldirektionen für Agrarpolitik oder für Sozialpolitik.

Der internen Willensbildung der Kommission liegt in der Regel ein Entwurf der zuständigen Generaldirektion zugrunde, den sie mit den anderen, ebenfalls interessierten (General-)Direktionen und dem Juristischen Dienst koordiniert. In ihren wöchentlichen Treffen legen die Kabinettschefs unter Vorsitz des für die interne Koordination zuständigen Generalsekretärs der Kommission fest, über welche Vorlagen Einigkeit besteht („A-Punkte“), und welche der weiteren Diskussion und Entscheidung durch das Kommissionskollegium insgesamt bedürfen („B-Punkte“).

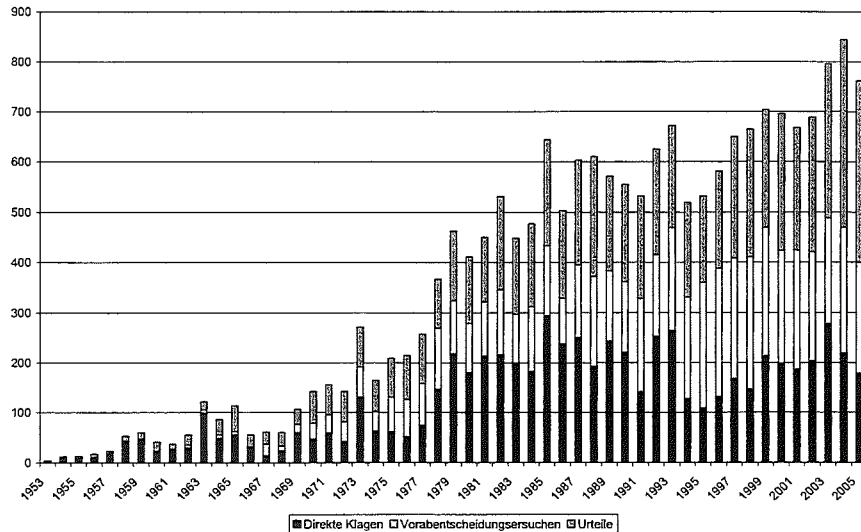
2.5 Der Europäische Gerichtshof (EuGH)

Der Europäische Gerichtshof (vgl. Art. 220–245 EGV und Art. 46 EUV) spielt eine prägende Rolle für die EG, da er die verbindlichen Entscheidungen nach rechtsstaatlichen Prinzipien überprüft (Oppermann 1999: RZ 372ff.; Beutler/Bieber/Pipkorn 2001: 172ff.; Kennedy 2006; Magiera/Niedobitek 2007; Magiera/Trautmann 2007; vgl. Abb. 4). Häufig wird

behauptet, dass der EuGH zugunsten der supranationalen Ebene (*in dubio pro communitate*) entscheidet und dadurch zu einem „Integrationsfaktor erster Ordnung“ (Oppermann 1999: 384) wird. Grundsätzlich wird jedoch auch diskutiert, ob die Legitimation der Richter für häufig grundlegende Entscheidungen ausreicht, und der EuGH nicht selbst einen „Richterstaat“ – *gouvernement des juges* (Oppermann 2005: Rn. 116f.) – schafft.

Die Kompetenzen des Gerichtshofs wurden nach Artikel 46 EUV ausdrücklich nur auf eindeutig ausgewiesene Bereiche der EG beschränkt; sie betreffen nicht die Politikbereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen.

Abbildung 4: Europäischer Gerichtshof – Entwicklung der Rechtsprechungstätigkeit 1953-2005



Quelle: Wessels 2008a: 265.

Vor dem Europäischen Gerichtshof sind derzeit folgende Klage- und Verfahrensarten möglich:

1. In der Form einer Feststellungsklage, angestrebt in der Regel durch die Kommission, zielt das „Vertragsverletzungsverfahren“ auf Verstöße von Mitgliedstaaten gegen Verpflichtungen aus dem EGV, den gesetzten Rechtsakten (Art. 226, 227 EGV) oder aus den von der EU geschlossenen Verträgen mit Dritten (z.B. Art. 300 EGV).
2. Bei „Nichtigkeitsklagen“ ist der Gerichtshof nach Artikel 230ff. EGV für Klagen zuständig, die wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauch erhoben werden. Klageberechtigt sind EG-Organe, die Mitgliedstaaten und auch jede natürliche oder juristische Person, die unmittelbar und individuell betroffen ist. Erreicht wird damit eine abschließende Inter-

pretation der Vertragsregeln, die ähnlich zur Funktion eines Verfassungsgerichtes zu sehen ist.

3. Im Falle von „Untätigkeitsklagen“ können die Mitgliedstaaten und die anderen Organe der Gemeinschaft gegen Unterlassung von vertraglich vorgesehenen Beschlüssen einzelner Organe vorgehen (Art. 232 EGV). Dieser Artikel wird selten genutzt.
4. Das Instrument der „Vorabentscheidung“ dient zur einheitlichen Auslegung des Vertrages und des sekundären Rechts (Art. 234 EGV). Dabei legt das Gericht eines Mitgliedstaates Fragen über die Auslegung und Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts vor, sofern es eine Entscheidung des EuGH für erforderlich hält. Die Entscheidung des EuGH bindet dabei das einzelstaatliche Gericht. Dieses Verfahren bildet also eine enge Verbindung zwischen nationaler und europäischer Gerichtsbarkeit und ist somit für die Ausbildung eines einheitlichen Rechtsraumes von nachhaltiger Bedeutung. Dieses Regelwerk wird intensiv genutzt.

Eingerichtet wurden auch ein „Gericht erster Instanz“ und „gerichtliche (Fach-)Kammern“; mit ihnen werden mehrstufige Verfahren möglich. So ist das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union für dienstrechtliche Klagen von Bediensteten der Gemeinschaften gegen ihren Dienstherrn im ersten Rechtszug zuständig. Gegen diese Entscheidungen kann ein Rechtsmittel beim Gericht erster Instanz, gegen dessen Urteil wiederum beim Europäischen Gerichtshof ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel eingelegt werden. Im Bereich des Dienstrechts wurde demnach auf europäischer Ebene im Ansatz ein „dreistufiger Instanzenzug“ etabliert (Hobe 2006: Rn. 376).

Die gefällten Urteile binden die Verfahrensbeteiligten. Urteile, die Zahlungsverpflichtungen enthalten, sind auch vollstreckungsfähig. Seit dem Maastrichter Vertrag kann der EuGH bei Nicht-Nachkommen auch Zwangsgelder gegen Mitgliedstaaten verhängen (Art. 228 EGV). Die Wirkung der Urteile ist jedoch weitgehend auf die grundsätzliche Akzeptanz der EuGH-Rechtsprechung durch die Mitgliedstaaten und deren (Verfassungs-)Gerichte angewiesen.

Der EuGH besteht aus 27 Richtern, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen auf jeweils sechs Jahre ernannt werden; aus ihrer Mitte wählen die Richter den Präsidenten des EuGH. Daneben unterstützen acht Generalanwälte die Arbeit des Gerichtshofs. Die Bestellung und Amtsdauer des Gerichts der ersten Instanz entsprechen denen des EuGH.

Generalanwälte – eine in Deutschland nicht bekannte Einrichtung – bereiten die anhängigen Streitsachen auf, geben in der mündlichen Verhandlung eine unabhängige Stellungnahme ab und stellen dort auch Schlussanträge in Form von Rechtsgutachten mit einem konkreten Entscheidungsvorschlag.

2.6 Intermediäre Gruppierungen und beratende Ausschüsse

Zur Analyse politischer Systeme gehört die Untersuchung intermediärer Gruppierungen, zu denen Parteien, Verbände und zunehmend auch Medien sowie – im EU-Kontext – auch über 197 Regionalvertretungen und 154 diplomatische Vertretungen von Drittstaaten gerechnet werden können (2005) (vgl. Tab. 3). Diese Akteure drängen – wenn auch in unterschiedlicher Form und Intensität – auf einen umfassenden Einfluss im EU-System. Beson-

ders intensiv versuchen sie, auf die Vorbereitung und Herstellung verbindlicher Entscheidungen einzuwirken. Die Landschaft derartiger „Netzwerke“ (Héritier 1993) zeigt einen beträchtlichen Wachstums- und Differenzierungstrend (Kohler-Koch 1999: 14ff.). Im Jahr 2005 wurden auch 303 Unternehmensvertretungen und 426 gemeinnützige Interessengruppen gezählt (Fallik 2005; vgl. Wessels/Schäfer 2007b). Als Dachverbände sind insbesondere der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) und die Agrarlobby, etwa im *Comité des Organisations Professionnelles Agricoles* (COPA), zu nennen.

Tabelle 3: Mitspieler – Vertretungen von Akteursgruppen in Brüssel 1990 - 2005

Art der Interessenvertretung	Anzahl			
	1990	1995	2000	2005
Unternehmensvertretungen	189	329	349	303
Europäische Interessenvertretungen (Dachverbände)	527	632	704	827
Gemeinnützige Interessengruppen	147	187	267	426
Handelskammern	19	34	29	30
- aus EU-Ländern ¹⁾	13		11	17
- aus Nicht-EU-Ländern	6		18	13
Nationale Arbeitgeber- bzw. Industrieverbände	19	22	33	36
Think Tanks	5	14	27	71
Gewerkschaften	15	20	27	21
Auf EG/EU spezialisierte Anwaltskanzleien	87	159	145	117
Politikberatungen	56	85	91	
Wirtschafts- und Managementberatungen	15	39	39	148
PR-Beratungen	14	18	14	
Nationale Interessenverbände	177	109	126	127
Presseagenturen	40	48	49	40
Medienvertretungen	419	358	313	346
Regionalvertretungen	48	106	165	197
Vertretungen von Drittstaaten	177	177	186	154
Gesamt	1954	2337	2564	2843

1) ab 2004 inklusive der zehn neuen Mitgliedstaaten.

Quelle: Wessels 2008a: 281.

Einen institutionalisierten Ansatz, Interessen wirtschaftlicher und sozialer Gruppierungen der „organisierten Zivilgesellschaft“ (Art. 257 EGV) einzubringen, bildet der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) (Art. 257-262 EGV; Große Hüttmann 2007; Linsenmann 2007a). Die 350 Mitglieder des EWSA sind in drei Gruppen organisiert: Arbeitnehmer, Arbeitgeber und verschiedene Interessen (z.B. freie Berufe, Landwirtschaft, Genossenschaften, Handelskammern und Verbraucherverbände). Neuere Nichtregierungsorganisationen – so aus dem Umweltbereich – sind in diesem Gremium nicht vertreten. Die Aktivitäten des EWSA erstrecken sich über viele Politikfelder der EG, zu denen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialfragen gehören.

Die Stellungnahme, das zentrale Instrument des EWSA, ist – aufgrund des beratenden Charakters und der heterogenen Zusammensetzung des Ausschusses – für die Durchsetzung von häufig gegensätzlichen Interessen vielfältiger wirtschaftlicher und sozialer Gruppen nur begrenzt wirksam. So suchen einzelne Verbände und Unternehmen eher den direkten Weg zur Europäischen Kommission, zum EP und zu nationalen Regierungen.

Eine weitere – mit dem Maastrichter Vertrag gegründete – Form der Vertretung spezifischer Interessen ist der Ausschuss der Regionen (AdR) (Art. 263-265 EGV; Mittag 2007; Schmuck 2007). Er setzt sich aus 350 nicht weisungsgebundenen Repräsentanten der regio-

nalen und lokalen Gebietskörperschaften und einer gleichen Zahl von Stellvertretern zusammen, die auf Vorschlag der Mitgliedstaaten vom Rat der Union einstimmig für vier Jahre ernannt werden.

Dem AdR kommt – wie auch dem EWSA – in der Organisationsstruktur der EU eine nebengeordnete Stellung als Beratungsorgan für Rat und Kommission zu (Art. 7 EGV). Zur Erfüllung seiner Aufgaben muss er in einer Anzahl typisch regionaler Politikfelder konsultiert werden, z.B. in den Sektoren Bildung und Kultur, Gesundheitswesen, transeuropäische Netze und Industrie.

Wie bereits am Verhalten der Verbände im Verhältnis zum EWSA beobachtet, verfolgen auch die Regionen differenzierte Mehrebenenstrategien (Börzel 2000), die sich gleichzeitig an mehrere Adressaten auf der nationalen und europäischen Ebene richten. Deutsche Länderregierungen und -verwaltungen nutzen intensiv den Bundesrat (Art. 23 GG), um die deutsche Vorbereitung von EG-Beschlüssen zu beeinflussen; außerdem sind sie auf europäischer Ebene in Rats- und Kommissionsausschüssen vertreten (Engel 2001) und haben in Brüssel ihre eigenen Büros aufgebaut, die den Politikzyklus intensiv verfolgen und direkt zu beeinflussen suchen (Hrbek/Weyand 1994; Alemann/Münch 2005).

Im Unterschied zur Ausdehnung und Spezialisierung von intermediären Gruppierungen, die primär Interessen „artikulieren“, sind europäische Parteien als Strukturen der Interessenaggregation schwächer ausgeprägt. Die europäischen Parteien (Sozialdemokratische Partei Europas, SPE; Europäische Volkspartei, EVP; Liberale und Demokratische Partei Europas, ELDR; Grüne und Freie Europäische Allianz, Grüne/FEA) bieten nützliche Foren für die Meinungsbildung unter den beteiligten Parteien (Jansen 2004; Leinen 2006); so erlauben die Treffen der jeweiligen Parteiführer vor Sitzungen des Europäischen Rats wichtige Vorkläarungen politischer Positionen. Im EU-Politikzyklus ist die Rolle dieser europäischen Zusammenschlüsse jedoch gering.

Zu den Mitspielern in der EU-Architektur sind auch zunehmend die Parlamente der Mitgliedstaaten zu zählen. Angesichts der Ausweitung der Zuständigkeiten der Union auf traditionelle Kernbereiche nationaler Souveränität und damit auch auf Tätigkeitsbereiche der mitgliedstaatlichen Legislativen (vgl. Hölscheidt 2001: 132) werden nationale Parlamente als „Verlierer“ des Einigungsprozesses oder zumindest als „Nachzügler“ verstanden (vgl. Maurer 2001: 38), die sich durch die notwendige parlamentarische Ratifizierung von Vertragsänderungen auch noch selbst immer wieder eigene Zuständigkeiten entzogen. Für Akte der Systemgestaltung, insbesondere bei Vertragsänderungen (vgl. Wessels 2008a: 431ff.), Beitritten von neuen Mitgliedstaaten (vgl. Wessels 2008a: 446ff.) und bei der Ausstattung der EG mit Eigenmitteln (vgl. Wessels 2008a: 354ff.), ist die Zustimmung der nationalen Legislativen unerlässlich; aber ihre Rolle bei der Politikgestaltung ist in zentralen Bereichen öffentlicher Aktivitäten auf eine nachträgliche Absegnung der Entscheidungen ihrer Regierungen begrenzt.

Seit dem Maastrichter Vertrag haben Parlamente ihre konstitutionellen Beteiligungsrechte an der Europapolitik innerhalb der Mitgliedstaaten erheblich ausgebaut: Intensität und Formen der Mitwirkung von nationalen Legislativen an den Positionen ihrer Regierungen variieren dabei in beträchtlichem Ausmaß (Maurer/Wessels 2001). Als Modellfall für einen „starken Mitspieler“ wird insbesondere das dänische Parlament genannt (Laursen 2001).

Im Zuge eines schrittweisen Ausbau der Mitwirkungsmöglichkeiten sieht der Lissabonner Vertrag vor, legislative Mitgestaltungsrechte nationaler Parlamente bei spezifischen Fällen der Politikgestaltung auszubauen und ein „Frühwarnsystem“ einzuführen, das natio-

nen Parlamenten eine begrenzte Rolle in der prä-legislativen Vorbereitung von EG-Rechtsakten zuschrieb.

Auch Medien sind zum Teil des politischen Systems der EU geworden. 40 Presseagenturen und 346 Medienvertretungen (vgl. Tab. 3) verfolgen und kommentieren die Aktivitäten der EU-Organe. Besondere Informationsdienste, z.B. *Agence Europe*, und einige englischsprachige Zeitungen stellen eine europäische Öffentlichkeit her, die aber auf relativ kleine Kreise von Beteiligten und Experten beschränkt bleibt. Eine dichte europäische „Kommunikationsgemeinschaft“ (Kielmansegg 1995: 235ff.), die den Debatten in den politischen Arenen der Mitgliedstaaten entsprechen würde, ist bisher nicht oder nur begrenzt in einzelnen Politikfeldern – so zur Währungspolitik – entstanden.

3. Verfahren der EU

Wesentliches Charakteristikum der EU ist, dass die Institutionen auf einem breiten Spektrum an Politikfeldern über (quasi-)staatliche Handlungs- und Steuerungsinstrumente verfügen. Je nach Vertragsgrundlagen gestalten die EU-Organe in vielfältiger und unterschiedlicher Weise die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle ihrer Entscheidungen. Trotz des Beschwörens eines „einheitlichen institutionellen Rahmens“ haben die Mitgliedstaaten immer wieder die Vielfalt des Regelwerks und damit der konstitutionellen Formen des Regierens weiter erhöht.

Der Grad der Komplexität wird noch weiter gesteigert, wenn man mehrere Varianten von Sonderregelungen, z.B. im Bereich des Binnenmarkts (Art. 95 Abs. 4 EGV), spezifisch für einzelne Mitgliedstaaten festgelegte Ausnahmen (z.B. für Großbritannien im Bereich des „Raums für Freiheit, Sicherheit und Recht“) oder die Verfahren zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ hinzu zieht.

3.1 Supranationale Legislativ- und Haushaltsverfahren: die Gemeinschaftsmethode

Für EG-Rechtsakte wird generell auf die Gemeinschaftsmethode zurückgegriffen, die durch ein enges Zusammenwirken von Kommission, Rat und Europäischem Parlament (EP) geprägt ist (Europäische Kommission 2001). Der EuGH fungiert dabei als quasi-konstitutionelle Schiedsinstanz.

Instrumente der Rechtsetzung sind vor allem Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen („sekundäres Gemeinschaftsrecht“) und Empfehlungen nach Artikel 249 bis 252 EGV. Die „Verordnung“ hat allgemeine Geltung; sie ist in all ihren Teilen verbindlich und gilt in jedem Mitgliedstaat unmittelbar. Demgegenüber verpflichtet die „Richtlinie“ diejenigen Mitgliedstaaten, an die sie gerichtet ist, nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels, überlässt ihnen jedoch innerhalb einer festgelegten Frist die Art und Weise der Umsetzung in nationales Recht. Ein wesentliches Problem bildet die Einhaltung des vom Rat selbst gesetzten Termins, zumal viele Richtlinien sehr detailliert gestaltet sind und somit den Mitgliedstaaten kaum noch einen Spielraum für die nationale Implementation überlassen.

Eine „Entscheidung“ ist in allen Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet. Neben diese reinen Formeln treten jedoch seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen

Akte (EEA) immer mehr Rechtsakte, die in der Form von (Programm-)Beschlüssen gefasst werden. Die Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen werden vom Vorsitz des Rats – im Falle des Mitentscheidungsverfahrens auch vom EP-Präsidenten – unterzeichnet und im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht (Art. 254 EGV).

Das Initiativmonopol liegt bei allen Verfahren der EG-Rechtsetzung bei der Kommission (Art. 211 EGV), die für ihre Initiative auf vielfältige Anregungen und Vorschläge zurückgreift. Nach Artikel 192 bzw. 208 EGV können das EP bzw. der Europäische Rat die Kommission zur Vorlage bestimmter Vorschläge auffordern. Nachhaltige Anstöße erfolgen nicht zuletzt durch die – teilweise von der Kommission selbst angeregten – Aufforderungen des Europäischen Rats.

Für Rechtsakte sind grundsätzlich Beschlüsse des Rats notwendig. Er gilt damit derzeit noch immer als der „Hauptgesetzgeber“ der EU, jedoch haben die Vertragsänderungen dem EP in den letzten Jahrzehnten erhebliche Mitbeteiligungsrechte zugesprochen, so dass sich das Verhältnis von Parlament und Rat hierbei deutlich in Richtung eines Zweikammersystems entwickelt. So findet bei einigen quasi-konstitutionellen Rechtsakten der EG das Verfahren der Zustimmung Anwendung. Das EP hat dabei der jeweiligen Vorlage teils mit der Mehrheit der Stimmen (z.B. Errichtung der Strukturfonds nach Artikel 161 EGV), teils mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder (so bei Beitritten zur EU nach Art. 49 EUV) zuzustimmen, ansonsten sind die Vorlagen gescheitert und die Beschlüsse des Rats ohne weitere Wirkung.

Zugenommen haben auch – angesichts der Ausdehnung der Vertragsartikel auf weitere Politikfelder – die Anwendungsfälle für eine Entscheidung des Rats ohne jegliche Beteiligung oder nur bei Unterrichtung des EP.

Das Anhörungsverfahren stellt eine erste Form der Einbeziehung des EP in die EG-Gesetzgebung dar. Der Rat ist bei seinen Beschlüssen nicht an die Entschließungen und Änderungsvorschläge des EP gebunden, muss aber mit seiner Entscheidung bis zum Abschluss des Anhörungsverfahrens warten, ansonsten kann die betroffene Handlung des Rats vom EuGH für „nichtig“ erklärt werden.

Zur prägenden Beschlussfassungsregel für die Rechtsakte der EG ist das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) geworden, das im Lissabonner Vertrag als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ ausgedehnt wird (vgl. Abb. 5).

Nach dem Vorschlag der Kommission und der Stellungnahme des EP in der ersten Lesung kann der Rat den Entwurf des EP billigen, so dass der Rechtsakt erlassen wird. Stimmt der Rat hingegen den Änderungsvorschlägen des EP nicht zu, so legt er – gegebenenfalls mit qualifizierter Mehrheit – einen „gemeinsamen Standpunkt“ fest und teilt dem EP die Gründe für diese Entscheidung mit.

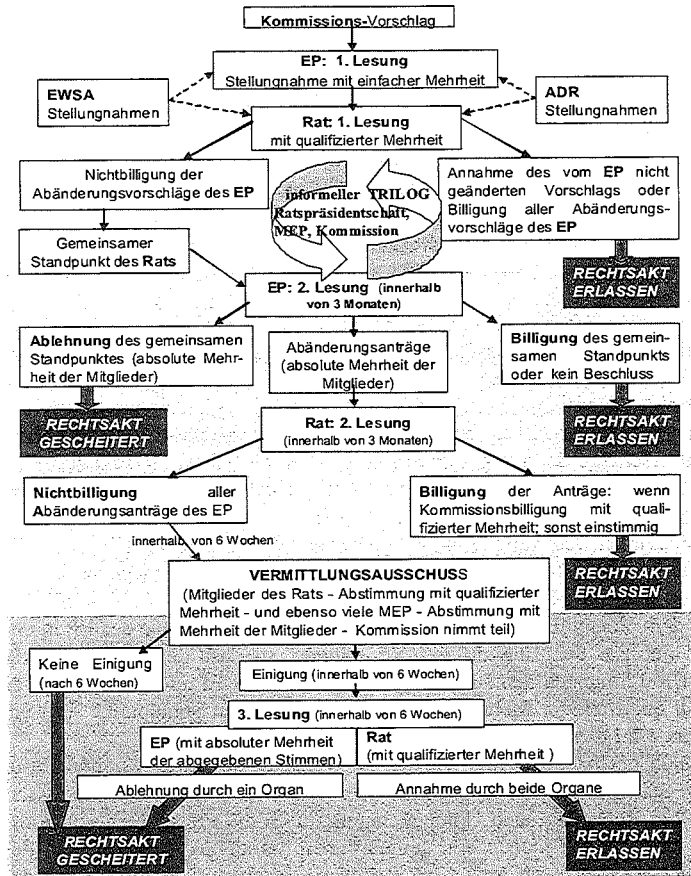
Innerhalb der nächsten drei Monate kann das EP in seiner zweiten Lesung den gemeinsamen Standpunkt des Rats billigen oder keine weiteren Beschlüsse fassen. In diesen Fällen gilt der Rechtsakt nach Unterzeichnung durch die Präsidenten von Rat und EP als erlassen. Lehnt das EP jedoch den gemeinsamen Standpunkt des Rats mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder ab, so ist der Rechtsakt gescheitert. Ebenfalls mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder kann das EP Änderungen am gemeinsamen Standpunkt vornehmen, die anschließend der Kommission und dem Rat übermittelt werden.

Der Rat muss dann innerhalb einer Dreimonatsfrist über diese Änderungen abstimmen. Die Abstimmung kann mit qualifizierter Mehrheit geschehen, wenn die Kommission keine

Einwände gegen die Änderungsvorschläge des EP erhebt. Ist dies nicht der Fall, muss der Rat mit Einstimmigkeit entscheiden. Danach gilt der Rechtsakt als erlassen.

Akzeptiert der Rat nicht alle Änderungen des EP, so beruft der Präsident des Rats im Einvernehmen mit dem Präsidenten des EP den Vermittlungsausschuss ein. Dieser besteht aus den Mitgliedern des Rats und ebenso vielen Abgeordneten des EP. Vertreter der Kommission sind nicht stimmberechtigt, doch sie nehmen an den nichtöffentlichen Sitzungen teil und bemühen sich um einen Ausgleich zwischen den Positionen.

Abbildung 5: Das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV



Quelle: Wessels 2008a: 345.

Wird in diesem Gremium ein gemeinsames Ergebnis gefunden, kann dieses innerhalb von sechs Wochen als Rechtsakt durch eine qualifizierte Mehrheit im Rat und der Mehrheit der abgegebenen Stimmen im EP bestätigt werden. Ansonsten ist der Rechtsakt gescheitert.

Innerhalb dieses Regelwerks haben die beteiligten Organe über die Jahre intensive Formen gemeinsamer Klärungen entwickelt, die insbesondere aus informellen „Trilog“ zwischen Ratsvorsitz, EP-Berichtersteller oder Ausschussvorsitzendem und Kommissionsbeamten bestehen (Shackleton/Raunio 2003; Wessels 2008b).

In der Vertragspraxis haben sich die Verfahren zwischen den Organen eingespielt, so dass sich die Dauer zwischen dem Vorschlag der Kommission und der Unterzeichnung verringert hat (Wessels 2008a: 347ff.). Die Abgeordneten haben immer wieder demonstriert, dass das EP gegenüber dem Rat zu einem „Vetospielder“ (Tsebelis/Garrett 1996; Tsebelis 2002) werden kann.

Bei diesen Verfahren sind auch Möglichkeiten der Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und des Ausschusses der Regionen (AdR) zu beachten. Von nachhaltiger Bedeutung ist die mögliche Prüfung der „Rechtmäßigkeit“ seitens des EuGH (Art. 230 EGV), der die Nichtigkeit der Handlungen von beteiligten Organen erklären kann (Art. 231 EGV).

Auch das Budgetverfahren hat mit zunehmender Höhe der EG-Eigenmittel an politischem Gewicht gewonnen. Artikel 272 EGV regelt dazu die Modalitäten, wobei sowohl dem EP als auch dem Rat eine maßgebliche Rolle als gemeinsame Haushaltsbehörde zukommt. Das vertragliche Verfahren wird durch interinstitutionelle Vereinbarungen zwischen Rat, Kommission und EP gemeinsam ausgelegt.

3.2 Wahlverfahren: Ernennung der Kommission

Ein politisch besonders bedeutsames Verfahren bildet die Wahl bzw. Ernennung der Kommission und ihres Präsidenten, die vertraglich alle fünf Jahre vorgesehen ist.

Das alle fünf Jahre im Juni gewählte EP berät auf einer seiner ersten Sitzungen über den Kandidaten, auf den sich die Regierungschefs im Europäischen Rat geeinigt haben. Im meistens wenig bedeutsamen „Einvernehmen“ mit dem designierten Präsidenten der Kommission benennen die Mitgliedstaaten dann ihre nationalen Kandidaten; diese stellen sich nach Hearings im EP als Kollegium der Zustimmung des EP und werden dann erneut von den Regierungen bestätigt.

Zu beobachten ist, dass die Regierungschefs bei der Wahl des Kommissionspräsidenten die bei Personenwahlen üblichen Verhandlungstaktiken verfolgen.

3.3 Vorschriften für zentrale Politikfelder der EG

Angesichts der prozeduralen Vielfalt sind für eine nähere Analyse jeweils die Regeln für einzelne Politikfelder heranzuziehen. So werden vertragliche Beziehungen zu Drittstaaten bzw. internationalen Organisationen in Artikel 133 EGV (Handelspolitik) und Artikel 300 EGV (Abkommen mit Drittstaaten und Organisationen) geregelt. Nach diesen Bestimmungen spielt die Europäische Kommission eine zentrale Rolle: Sie verhandelt mit den Regierungen von Drittstaaten bzw. mit internationalen Organisationen auf Grundlage der vom Rat – auf ihren eigenen Vorschlag hin – beschlossenen Richtlinien. Der Rat schließt die Abkommen ab. Ausschüsse mit Beamten der Mitgliedstaaten verfolgen die Aktivitäten der Kommission in jeder Phase der Verhandlungen.

Im Bereich der Agrarpolitik kann der Rat bei den Verordnungen für Marktpolitik auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit entscheiden (Art. 37 EGV). Für Beschlüsse zum Binnenmarkt, dem Kern der innergemeinschaftlichen Wirtschaftsordnung, wird bei der gängigen Nutzung des Artikels 95 EGV das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV angewendet.

Von zunehmender Bedeutung sind auch die Regeln für die Wirtschafts- und Währungsunion. Beschlüsse zur Zinspolitik erfolgen im EG-Zentralbanksystem (Art. 105-111 EGV). Für die Wirtschaftsunion sind Regeln für die Überwachung nationaler Haushalte vorgegeben (Art. 104ff. EGV), nach denen der Rat auf der Grundlage einer Stellungnahme der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die Existenz eines übermäßigen Defizits feststellt, woraufhin er seine Empfehlungen zur Abhilfe an den betroffenen Mitgliedstaat richtet. Durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt können Abweichungen der Mitgliedstaaten von den vorgegebenen Zielgrößen mit empfindlichen Geldbußen bestraft werden.

Neben diesen Formen der sanktionsbestückten „harten“ Koordinierung werden zunehmend Verfahren der „weichen“ bzw. offenen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt, die insbesondere auf moralischen Druck durch Vorbilder setzen. Vertraglich geregelte Beispiele einer derartigen Koordinierung sind im Bereich der Beschäftigungspolitik (Art. 128 EGV) zu finden (vgl. Linsenmann/Meyer/Wessels 2007).

Für das Wirtschaftsleben von teilweise erheblicher Bedeutung sind Entscheidungen, die die Kommission in eigener Verantwortung trifft. Dazu gehören unter anderem Beschlüsse zu Anti-Dumping-Verfahren, zu Wettbewerbsverstößen von Unternehmen, zu staatlichen Beihilfen und zu Anträgen bei Regional-, Forschungs- und Entwicklungshilfeprojekten.

3.4 Verfahren zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die Verfahren zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind sowohl aus institutioneller als auch aus prozeduraler Sicht intergouvernemental angelegt (vgl. Regelsberger 2007: 269; Wessels 2008a: 400). Oberstes Gremium in diesem Politikfeld ist der Europäische Rat. Folgeentscheidungen werden im Rat einstimmig getroffen. Eine Ausnahme davon bildet eine in einem mehrstufigen Verfahren schwierig zu erreichende Mehrheitsabstimmung bei der Durchführung von „gemeinsamen Aktionen“ auf der Grundlage von „gemeinsamen Strategien“. Die Kommission ist zwar an allen Gremien beteiligt, ihre Rolle ist in der Regel jedoch gegenüber den Mitgliedstaaten marginal. Das EP verfügt über begrenzte Anhörungsrechte und kann Haushaltsrechte für die GASP geltend machen.

Auch der Lissabonner Vertrag sieht für die GASP weiterhin besondere Bestimmungen vor. Eine spezifische Neuerung bildet das Amt des „Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ (Bopp 2008; Hofmann/Wessels 2008; Whitman 2008).

Verfahren in der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) (Müller-Graff/Kainer 2007b: 388ff.) sind durch eigene spezifische Variationen einer intergouvernementalen Beschlussfassung mit gemeinschaftlichen Stilelementen geprägt (Art. 29-42 EUV). Im Lissabonner Vertrag wird eine weitgehende Anwendung des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ vorgesehen.

3.5 Konstitutionelle Akte

Besondere Vorschriften gelten für Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) und Beitritte (Art. 49 EUV) sowie für die Festlegung der Einnahmen des EG-Haushaltes (Art. 269 EGV). Diese Fälle bedürfen neben einem einstimmigen Beschluss seitens des Rats auch einer nationalen Ratifizierung. Im Falle des Beitritts muss auch das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder zustimmen. Bei Vertragsänderungen und den Beschlüssen zu den Eigeneinnahmen wird es nur „angehört“. Bei Verträgen der EG mit Drittstaaten findet jedoch das Verfahren der „Zustimmung“ Anwendung (Art. 300 EGV). Darunter fallen Assoziierungen (Art. 310 EGV) und weitere wichtige internationale Abkommen der EG. In der (gelebten) Praxis spielt der Europäische Rat bei diesen Entscheidungen eine zentrale Rolle (Wessels 2008a: 193).

3.6 Verfahren zur Flexibilisierung

Politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit finden immer wieder Vorschläge für eine vertragskonforme Flexibilisierung (Wessels 1998; Delors 2000; Fischer 2000; Janning 2001: 145ff.; Giering 2007; Junge 2007). Im Amsterdamer Vertrag wurde ein Regelwerk zur „Verstärkten Zusammenarbeit“ (Art. 11 EGV sowie Art. 40 und 43-45 EUV) eingeführt, das nach einem mehrstufigen Verfahren ein vertragsgerechtes Vorgehen einer Mehrheit der Mitgliedstaaten ermöglichen soll. Nachdem sie in den ersten Jahren aus nachvollziehbaren Gründen nicht genutzt worden waren, wurden diese Vorschriften im Vertrag von Nizza und Lissabon neu formuliert (Tekin/Wessels 2008).

4. Zur Evolution des EU-Systems

4.1 Integrationspolitische Langzeittrends

Die Detailbeschreibung einzelner Institutionen und Verfahren lässt einige Grundtrends zum Regieren in der EU hervortreten. Sowohl das geschriebene Regelwerk (*legal constitution*) als auch dessen reale Nutzung und de facto Weiterentwicklung (*living constitution*) (zur Kategorisierung vgl. Olsen 2000: 7ff.; Wessels 2008a: 37ff.) zeigen deutliche Wachstums- und Differenzierungstrends.

Eine wachsende Zahl nationaler und gemeinschaftlicher Akteure haben verbindliche Entscheidungen in einer immer größeren Zahl von Politikfeldern und mit wachsender Intensität innerhalb von EG/EU-Institutionen vorbereitet, hergestellt, durchgesetzt und kontrolliert. Die Rechtsakte der EU-Institutionen sind auf ein Niveau der Regelungsdichte angestiegen, das auf einigen Politikfeldern der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten gleichkommt und zunehmend den nationalen Rechtsraum überlagert.

Neben der Regelungsdichte hat auch die Regelungsbreite des Regierens im EU-System zugenommen: Regierungen, Verwaltungen und Interessengruppen der Mitgliedstaaten haben den Gesamtumfang der in den Organen der EG/EU behandelten Politikbereiche über die Zeit von 1951 bis 2008 erheblich ausgeweitet. Die Zielvorgaben der jeweiligen Verträge und die im Lissabonner Vertrag aufgelisteten Kompetenzen der EU lassen diese Aufga-

benerweiterung deutlich zutage treten. Als ein exemplarischer Hinweis auf die Breite der behandelten Themen können die Tagesordnungen jeder beliebigen Sitzung des Europäischen Parlaments (EP) und die Erklärungen der Präsidentschaft des Europäischen Rats herangezogen werden, die beide die Vielfalt und Breite des Aufgreifens politischer Empfindlichkeiten Europas widerspiegeln.

Die Organe und Gremien der Union beschäftigen sich so, wenn auch mit erheblich variierenden Kompetenzen und nach unterschiedlichen Verfahren, sowohl mit fast allen traditionellen Staatsaufgaben, z.B. der inneren und äußeren Sicherheit, als auch mit modernen staatlichen Aktivitätsbereichen wie Umwelt- und Verbraucherschutz. Wohlfahrtsstaatliche Aufgaben – so in der Sozial- und Beschäftigungspolitik – werden ebenfalls, wenn auch in begrenztem Umfang, der EG zugeschrieben. Der Vertrag von Lissabon würde den Katalog quasi-staatlicher Aufgaben des EU-Systems erneut – wenn auch geringfügig – ausdehnen.

Den eindeutigsten Niederschlag haben die integrationspolitischen Langzeittrends in dem hier beschriebenen institutionellen und prozeduralen Auf- und Ausbau des EU-Systems gefunden, der die Teilnahme- und Mitgestaltungsmöglichkeiten für eine Vielzahl und Vielfalt von Akteursgruppen am EG/EU-Politikzyklus regelmäßig erweiterte.

4.2 Zur Analyse der EU-Evolution: Die Fusionsthese

Zur Analyse dieser integrationspolitischen Entwicklungstrends kann als Einstieg die Fusionsthese (Wessels 2000: 122ff.; Miles 2005; Wessels 2005) genutzt werden, die die Evolution des EU-Systems durch Rückgriff auf administrative und intergouvernementale Interessenlagen zu erklären sucht. Aus dieser Sicht verschmelzen die politischen Akteure der westeuropäischen Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaaten in wachsendem Maße staatliche Handlungs-, Regelungs- und Steuerungsinstrumente, die teils in der Verfügungsgewalt der Mitgliedstaaten (oder ihrer Regionen) und teils in derjenigen der EU/EG-Organen liegen. Sie entwickeln dabei aufgrund ihres jeweiligen institutionellen Interessenskalküls spezifische Verfahren gemeinsamer Problemverarbeitung, die durch den – vorweg beschriebenen – hohen Grad gegenseitiger Beteiligung mehrerer Ebenen und Akteursgruppen charakterisiert sind.

Diese beobachteten Tendenzen bedeuten keinen Integrationsprozess in einem traditionellen föderalistischen Verständnis, nach dem historisch gewachsene Nationalstaaten in einer neuen staatlichen Einheit aufgehen (Spinelli 1983: 739ff.; Schneider 1994: 21ff.; Giering 1997: 36ff.) oder in einer neofunktionalistischen Perspektive „von ihr überlagert werden“ (Haas 1968: 16). Die Entwicklungslogik der EG/EU kann vielmehr auf spezifische Verhaltensmuster von Regierungen zurückgeführt werden, die auf ein doppeltes Grunddilemma staatlichen Handelns reagieren.

Durch die wirtschaftlich notwendige „Entgrenzung“ (Jarren/Lachenmeier/Steiner 2007) des nationalen Regelungsraums (Luhmann 1997: 806ff.; Kohler-Koch 1998: 263ff.; Scharpf 1998: 81ff.; Zürn 1998) schaffen Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten selbst ein zunehmendes Spannungsfeld: Wachsende Ansprüche an staatliche Leistungen, die aus Gründen der begrenzten Effektivität der verfügbaren staatlichen Ressourcen und Instrumente nicht mehr allein im nationalen Rahmen erbracht werden können, lassen eine verstärkte Nutzung zwischenstaatlich angesiedelter Handlungsinstrumente rational erscheinen. Diese Auslagerung staatlicher Entscheidungen schwächt jedoch traditionelle Fun-

damente parlamentarischer Verfassungssysteme. Die Binnendynamik der politischen Systeme Europas führt so zur Erosion konstitutioneller Strukturen westeuropäischer Staaten.

Gemeinsames grenzüberschreitendes Handeln wird zu einem wichtigen Gebot nationalen Interessenskalküls, das sich jedoch bei der Wahl geeigneter Verfahren vor ein weiteres Dilemma gestellt sieht. Unter den strukturellen Gegebenheiten einer intergouvernementalen Kooperation steht jede Regierung vor dem Risiko, trotz aller denkbaren Vorzüge einer potentiell sinnvollen Zusammenarbeit mit anderen Staaten, zum eigenen relativen oder gar absoluten Schaden von „Partner“-Regierungen übervorteilt zu werden. Das Bemühen um kollektive Problemverarbeitung leidet somit an inhärenten Schwächen, die bei den Erfahrungen mit den intergouvernementalen Säulen des Maastrichter Vertrages erneut deutlich wurden (vgl. v.a. Bericht Reflexionsgruppe 1995).

Notwendig erscheinen deshalb gerade für nationalstaatliche Akteure Entscheidungsmodalitäten, die ein ausreichendes Maß an Verfahrenseffizienz und Instrumenteneffektivität herstellen (vgl. als „unverdächtige Zeugin“: Thatcher 1993: 553). Die Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten muss glaubwürdig sein bzw. gestaltet werden (vgl. u.a. Moravcsik 1998). Aus institutioneller Perspektive bedeutet dies, dass Mehrheitsabstimmungen im Rat und eine eigenständige Rolle supranationaler Organe, wie der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes, durchaus vernünftig in einem aufgeklärten Selbstinteresse der beteiligten Staaten sind. Das Interesse vieler Akteure nationaler politischer Systeme drängt so auf eine Überwindung jenes staatlichen Bezugsrahmens, zu dessen konstitutionellen Fundamenten sie selbst gehören.

Dieses doppelte Dilemma versuchen Regierungen und Verwaltungen durch intensiv ausgeprägte Beteiligungsformen im Politikzyklus der EG/EU anzugehen bzw. aufzufangen. Wachstums- und Differenzierungstrends des EG/EU-Systems sind so primär als nationalstaatliche Reaktionen auf strukturelle Entwicklungen und Stabilitätsbedingungen des westeuropäischen Staates der Nachkriegszeit zu verstehen. Eine installierte Eigendynamik des EU-Systems, die als „Sachlogik“ (Hallstein 1979: 322) bzw. *Spill-over-Prozess* (Schmitter 2004) bezeichnet wird, beschleunigt diesen Fusionsprozess zusätzlich. Jedes Organ und jeder Funktionsträger – so etwa die Präsidentschaft im Rat der EU – versucht seine Teilnahme- und Mitwirkungsformen im Wettbewerb um Einfluss auszuweiten. Die beschriebenen Wachstums- und Differenzierungstrends können damit als Produkt sowohl einer rationalen Interessendefinition nationaler Akteure als auch der spezifischen Entwicklungslogik der am Politikzyklus beteiligten Institutionen des EU-Systems selbst erklärt werden.

Bei einer Nahtsicht auf die einzelnen Sektoren des EU-Systems kann diese Evolution mit dem Bild eines stufenweisen Fusionsprozesses beschrieben werden. Die Regierungen der Mitgliedstaaten vergemeinschaften die Regeln und Instrumente nicht in einem großen Sprung oder nur pfadabhängig linear und kontinuierlich, sondern in vertraglichen Schritten. Dieses Ablaufmuster ist auf mehreren Politikfeldern des EU-Vertrages – so in der Währungspolitik und bei zentralen Sektoren der Innen- und Justizpolitik – bei der Gestaltung der geschriebenen Vertragskonstruktion wiederkehrend zu beobachten. Auf anderen Politikfeldern – z.B. der GASP – sind zwar immer wieder Tendenzen zu einem Schritt in Richtung der dritten Stufe bzw. Ebene festzustellen, die konstitutionellen Architekten haben jedoch auch im Vertrag von Lissabon keinen entsprechenden Beschluss gefasst.

4.3 Zur Legitimitätsdebatte: Konsens- oder Konkurrenzdemokratie?

Die Analyse einer derartigen Evolution muss auch die Diskussion um die Legitimität der EU einschließen. Seit Beginn der Integrationskonstruktion sind deshalb „Demokratietests“ dieses Mehrebenensystems ein zentrales Leitmotiv politischer und wissenschaftlicher Debatten. Für eine derartige Überprüfung stehen mehrere Ansätze in Konkurrenz, aus denen auch unterschiedliche Schlussfolgerungen für Strategien zur konstitutionellen Ausgestaltung der EU gezogen werden.

Eine Sicht geht von einem Gegensatzpaar demokratischer Regierungsformen aus: Anhand einer Reihe empirisch überprüfbarer Kriterien wird zwischen einem mehrheitsgesteuerten „Konkurrenz“- und einem „Konsens“-Modell unterschieden: Die EU wird bei zehn Prüfsteinen dem Konsenstyp zugeordnet (Lijphart 1999: 42ff.). Relevant, nicht zuletzt im Hinblick auf die Debatte um eine größere Zahl von Mehrheitsabstimmungen, ist die Feststellung, dass die EU als „deeply divided, plural society“ diesem Modell demokratischen Regierens nicht nur nahe kommt, sondern auch entsprechen sollte (Lijphart 1999: 46). In diesem Sinne führen Fusionsprozesse zu einer gemeinsam getragenen Verantwortung von gewählten Politikern mehrerer Ebenen und mehrerer Organe. Komplexität und Differenzierung sind demnach – normativ gesehen – nicht als Fehlentwicklungen, sondern als Symptome eines umfassenden und konfliktreduzierenden demokratischen Beteiligungsprozesses hin zu einem tragfähigen und nachhaltigen Fundamentalkonsens zu verstehen.

Im Unterschied zu dieser Sicht, die die Partizipation von Repräsentanten am EU-Politikzyklus in den Vordergrund stellt, definiert die – im politischen Diskurs in der Regel herrschende – Lehre moderne politische Demokratie als „*a regime or system of governance in which rulers are held accountable for their action in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their representatives*“ (Schmitter 2000: 3; ähnlich Greven 1998b: 19ff.; Kohler-Koch 1998: 263ff.; Scharpf 1998: 81ff.; vgl. Kohler-Koch/Rittberger 2007). Aus dieser Perspektive würden Regierungen bewusst die Intransparenz ihrer Entscheidungsprozesse erhöhen und eindeutige Verantwortungsbeziehungen vermeiden. Die beobachteten Wachstums- und Differenzierungsprozesse des EU-Systems bedeuteten demnach eine nachhaltige Schwächung demokratischer Grundnormen.

Diskutiert wurden nicht zuletzt im Kontext des „Europäischen Konvents“ auch Ansätze „deliberativer Demokratie“ (Habermas 1998: 156ff.; Wolf 2000: 196ff.; Göler/Marhold 2005; Göler 2006, 2007), die als Möglichkeit offenen Argumentierens und Ringens um die beste Politik für die EU interpretiert wird (Joerges 1999: 318f.). Die in dem Fusionsprozess festgestellte Zunahme an Beteiligungsmöglichkeiten einer Vielzahl von Akteuren ohne eine eindeutige zentrale Hierarchie verbessere demnach die Möglichkeiten für einen europaweiten Diskurs; nationale und europäische Akteure werden zunehmend das EU-System zu einem offenen und gemeinsamen Kommunikationsraum gestalten und eine europäische Identität gemeinsam konstruieren.

Neben den Maßstäben, die die Beteiligungsformen am „Input“ hervorheben, wird auch das Leistungsvermögen der EU („output performance“) (Scharpf/Treib 2000) als wesentliches Kriterium für Legitimität verstanden. Aus diesem Blickwinkel sind dann die Fähigkeit der EU-Institutionen zu untersuchen, in einem Fusionsprozess effizient und effektiv zu einer bürgernahen Problemverarbeitung gelangen zu können.

Derartige Grundlagendiskussionen sind jedoch nicht nur primär akademische Fingerübungen, sondern stehen auch im Mittelpunkt der konstitutionellen Konstruktion, so in den

letzten Jahren bei der Formulierung des Verfassungsvertrags und auch des Lissabonner Vertrags. In ihm sehen die Staats- und Regierungschefs die „Handlungsfähigkeit der Europäischen Union und ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger“ (Europäischer Rat 2007a: 1, Ziff. 2) als zentrale Vorgaben für die Gestaltung der EU.

Dabei sind nicht nur die Wirkungsweise und Erfolgsaussichten einzelner Änderungen umstritten; bereits die vorgelegten Kriterien für einen Demokratietest der EU sind so unterschiedlich, dass die Umsetzung eines Konzeptes die Ziele einer alternativen Demokratie-strategie verletzen kann (vgl. Weiler 1999: 347ff.).

4.4 Gesucht: Eine integrierte Untersuchungsperspektive

Das EU-System steht so weiterhin im Mittelpunkt einer intensiven Debatte, die von zentralen Begriffen der Analyse politischer Systeme wie Verfassung, Effizienz, Effektivität, Legitimität, Demokratie und Staat geprägt ist. Wenn die EU – wie in diesem Beitrag argumentiert – als „Mehrebenensystem“ in einem „Fusionsprozess“ verstanden wird, so müssen wissenschaftliche Fragestellungen nicht nur das Wirken der EU-Organe auf europäischer Ebene behandeln, sondern die institutionelle Verflechtung aller beteiligten nationalen Systeme thematisieren: Zur Debatte steht so nicht nur das europäische Vertragswerk in einem engeren auf Brüssel verengten Verständnis, sondern das reale Zusammenwirken mehrerer Ebenen.

Die EU ist und bleibt grundsätzlich abhängig von der Stabilität und Legitimität der National-, Verfassungs- und Wohlfahrtsstaaten (Tilly 1975; vgl. auch Bartolini 2005), wurde wie diese jedoch auch ihrerseits im Rahmen der EU-Evolution durch Europäisierung (Börzel 2000; Green Cowles/Caporaso/Risse 2001; Kassim 2002: 1ff.; Mittag/Wessels 2002; Olsen 2002; vgl. auch Börzel 2005: 626ff.; Rittberger/Schimmelfennig 2005: 41) transformiert. Im Fusionsprozess passen sich die europäischen Staaten nachhaltig, aber in variierenden Formen, den selbst erarbeiteten Regelwerken an (Mittag/Wessels 2003). Für die Analyse europäischer Staaten sollte das politische System der EU deshalb nicht als eine Ergänzung, sondern als integrierter Bestandteil der jeweiligen Untersuchung herangezogen werden.

Diese Einschätzung bedeutet natürlich weder, dass der EU-Fusionsprozess die weitere Entwicklung der politischen Systeme West- und Osteuropas in Richtung und Umfang determiniert, noch dass der jetzige Trend notwendigerweise optimal ist. Die Evolution des EU-Systems ist jedoch deutlich mehr als ein Akt brüsseler Bürokraten und einiger – föderalistisch inspirierter – Politiker. Grundsätzlich zu verstehen ist der Auf- und Ausbau der EU als ein zentraler Bestandteil einer umfassenden Anpassungs- und Modernisierungsstrategie der beteiligten Staaten, die damit eine neue Phase ihrer eigenen staatlichen Entwicklung eröffnen (vgl. Bartolini 2005).

Literaturverzeichnis

(besonders wichtige Titel sind mit einem * gekennzeichnet)

Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.), 2005: Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden.

- Auswärtiges Amt, 2007: Denkschrift zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, AS-RK 2007, Berlin.
- Bagehot, Walter, 1971: Die englische Verfassung, (1. engl. Auflage 1867), Neuwied/Berlin.
- Bartolini, Stefano, 2005: Restructuring Europe. Centre formation, system building and political structuring between the nation state and the EU, Oxford.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar, 2004: Kosmopolitisches Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne, Frankfurt/Main.
- Bericht der Reflexionsgruppe, Messina 2.6.1995, Brüssel 5.12.1995, SN 520/1/95 REV 1 (RELEX 21).
- Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn (Hrsg.), 2001: Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.), 2005: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden.
- Blair, Tony, 2000: Europas Politische Zukunft, abgedruckt in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), Die neue Europa-debatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, S. 239-254.
- Blair, Tony/Schröder, Gerhard, 2002: Reformvorschlag für den Europäischen Rat. Brief an den spanischen Ratspräsidenten, 25.2.2002.
- Bogdandy, Armin von, 1993: Die Verfassung der europäischen Integrationsgemeinschaft als supranationale Union, in: Bogdandy, Armin von (Hrsg.), Die europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse über Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration, Baden-Baden, S. 97-128.
- Bopp, Franziska, 2008: Komplexität statt Kohärenz? Die GASP nach Lissabon, in: WeltTrends 59, S. 34-45.
- Börzel, Tanja A., 2000: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?, in: Politische Vierteljahresschrift 41, S. 225-250.
- Börzel, Tanja, 2005: European Governance: Markt, Hierarchie oder Netzwerk?, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halterm, Ulrich (Hrsg.), Europawissenschaft, Baden-Baden, S. 613-642.
- Bulmer, Simon, 1994: The Governance of the European Union. A New Institutional Approach, in: Journal of Public Policy 13, S. 352-380.
- *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian, 2005: Member States and the European Union, Oxford.
- Bundesverfassungsgericht, 1993: Urteil vom 12.10.1993. Leitsätze zum Vertrag über die Europäische Union, in: Läufer, Thomas (Hrsg.), 1995, Europäische Union, Europäische Gemeinschaft: Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, Bonn, S. 324.
- Chirac, Jacques, 2000: Nôtre Europe – Unser Europa. Rede vor dem deutschen Bundestag in Berlin am 27.6.2000, abgedruckt in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), Die neue Europa-debatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, S. 284-294, (http://www.kas.de/wf/doc/kas_9186-544-1-30.pdf).
- Cini, Michelle/Bourne, Angela (Hrsg.), 2006: European Union Studies, Houndmills/New York.
- Green Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.), 2001: Transforming Europe – Europeanization and Domestic Change, Ithaca.
- Delors, Jacques, 2000: Reuniting Europe: Our Historic Mission. Rede anlässlich der „Wallenberg Conference“ vor dem Aspen Institute, 14.11.1999, abgedruckt in: Agence Europe No. 7625, 3./4.1.2000, S. 3-4 und Agence Europe No. 7626, 5.1.2000, S. 3-4.
- Diedrichs, Udo, ¹⁰2007: Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Baden-Baden, S. 150-159.
- Easton, David, 1953: The Political System, New York.
- Engel, Christian, 2001: „Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus“ in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), 2001, Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 497-518.
- Europäische Kommission, 2001: Weißbuch: Europäisches Regieren, KOM (2001) 428 endg., Brüssel, 25.7.2001 (http://europa.eu/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf).
- Europäischer Rat, 2007a: Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Europäischer Rat (Brüssel). 21./22.6.2007, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf).
- Europäischer Rat, 2007b: Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Europäischer Rat (Brüssel), 14.12.2007, (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/97683.pdf).
- Europäisches Parlament, 2007/2008: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20.2.2008 zu dem Vertrag von Lissabon (2007/2286(INI); P6_TA-PROV(2008)0055), (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=INI/2007/2286>).

- Faber, Anne/Wessels, Wolfgang, 2006: Strategien und institutionelle Perspektiven nach der Verfassungskrise: „Funktionalistische“ und „institutionalistische“ Wege zu einem neuen europäischen Verhandlungspaket, in: Politische Vierteljahresschrift 47, S. 252-263.
- Fallik, Alain, 2005: The European Public Affairs Directory, Brüssel.
- Fischer, Joschka, 2000: Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, Rede vom 12.5.2000 an der Humboldt-Universität Berlin, abgedruckt in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), Die neue Europa-debatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn, S. 41-54.
- Giering, Claus, 1997: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat, Bonn.
- Giering, Claus, 2001: Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Nizza in der Analyse, Gütersloh, S. 51-144.
- Giering, Claus, ¹⁰2007: Flexibilisierung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Baden-Baden, S. 257-260.
- Giering, Claus/Neuhann, Florian, 2008: Europäischer Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden, S. 39-48.
- Göhler, Gerhard, 1990: Einleitung. Politische Ideengeschichte – institutionentheoretisch gelesen, in: Göhler, Gerhard et al. (Hrsg.), Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen, Opladen, S. 7-19.
- Göler, Daniel, 2006: Deliberation – ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse und Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003, Baden-Baden.
- Göler, Daniel, ¹⁰2007: Europäischer Konvent, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Baden-Baden, S. 202-206.
- Göler, Daniel/Marhold, Hartmut, 2005: Die Konventsmethode – Institutionelles Experiment oder Modell für die Zukunft?, in: Jopp, Mathias/Mat, Saskia (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden, S. 453-472.
- Grabitz, Eberhard, 1966: Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht, Hamburg.
- Grabitz, Eberhard/Schmuck, Otto/Steppart, Sabine/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), 1988: Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn.
- Greven, Michael Th. (Hrsg.), 1998a: Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen.
- Greven, Michael Th., 1998b: Einführungsvortrag: Demokratie – eine Kultur des Westens?, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, S. 19-37.
- Große Hüttmann, Martin, 2007: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden, S. 117-120.
- Haas, Ernst B., 1968: The Uniting of Europe, Stanford.
- Habermas, Jürgen, 1998: Die postnationale Konstellation, Frankfurt a.M.
- Hallstein, Walter, 1979: Die Europäische Gemeinschaft, Wien.
- Hartwig, Ines/Umbach, Gaby, ¹⁰2007: Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Baden-Baden, S. 325-331.
- Hayes-Renshaw, Fiona, ²2006: The Council of Ministers, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.), The Institutions of the European Union, Oxford/New York, S. 60-80.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen, 2006: The Council of Ministers, Houndmills/New York.
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulatoriver Politik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 432-447.
- Hix, Simon, ²2003: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 151-180.
- Hobe, Stephan, ²2006: Europarecht, Köln.
- Hofmann, Andreas/Wessels, Wolfgang, 2008: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Fragen, in: integration 1, S. 3-20.
- Hölscheidt, Sven, 2001: The German Bundestag: From Benevolent ‘Weakness’ Towards Supportive Scrutiny, in: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden, S. 117-146.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary, 2001: Multi-Level-Governance and European Integration, Lanham.

- Hrbek, Rudolf, 1993: Deutungen und Perspektiven aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Entwicklung der EG zur Politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, Bonn, S. 81-91.
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine, 1994: Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. München.
- Ipsen, Hans-Peter, 1972: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen.
- Ipsen, Hans-Peter, 1994: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: *Europarecht* 1, S. 1-21.
- Isensee, Josef, 1995: Integrationsziel Europastaat?, in: Due, Olle/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. 1, Baden-Baden, S. 567-592.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 1996a: *Europäische Integration*, Opladen.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996b: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration*, Opladen, S. 15-46.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 2003: Regieren und Institutionenbildung, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration*, Opladen, S. 11-46.
- Janning, Josef, 2001: Zweiter Anlauf – die „verstärkte Zusammenarbeit“ im Vertrag von Nizza, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh, S. 145-160.
- Jansen, Thomas, 2004: Europäische Parteien, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, Band I, Gütersloh, S. 166-185.
- Jarren, Otfried/Lchenmeier, Dominik/Steiner, Adrian (Hrsg.), 2007: *Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvermittlung*, Baden-Baden.
- Joerges, Christian, 1996: Das Recht im Prozess der europäischen Integration, in: *Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration*, Opladen, S. 73-108.
- Joerges, Christian, 1999: „Good Governance“ through Comitology?, in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrsg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford/Portland, S. 311-338.
- Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.), 2005: *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden.
- Jospin, Lionel, 2001: Rede zur „Zukunft des erweiterten Europas“, Rede vom 20.5.2001, (<http://www.europa-reden.de/>).
- Junge, Kerstin, 2007: Differentiated European Integration, in: Cini, Michelle (Hrsg.), *European Union Politics*, Oxford/New York, S. 391-404.
- Kassim, Hussein, 2002: Introduction: Co-ordinating National Action in Brussels, in: Kassim, Hussein/Menon, Anand/Peters, B. Guy/Wright, Vincent (Hrsg.), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, S.1-46.
- *Kennedy, Tom, 2006: The European Court of Justice, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York, S. 125-143.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1995: Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages*, Gütersloh, S. 229-242.
- Kietz, Daniela, 2007: Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006*, Baden-Baden, S. 77-88.
- Klein, Michael/Hofrichter, Jürgen, 1994: Vierte Direktwahl zum Europäischen Parlament. Oppositionelle im Aufwind, in: *integration* 2, S. 79-91.
- Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk, 1999: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, 3 (7).
- Kohler-Koch, Beate, 1998: Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, S. 263-288.
- Kohler-Koch, Beate, 1999: The Evolution and Transformation of European Governance, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York, S. 14-35.
- *Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (Hrsg.), 2007: *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, Lanham.
- Laursen, Finn, 2001: The Danish Folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle, in: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, S. 99-116.

- Lepsius, Rainer M., 1991: Nationalstaat und Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.), *Staatswerdung Europas. Optionen für die Europäische Union*, Baden-Baden, S. 19-40.
- Laffan, Brigid, 2005: Der schwierige Weg zur Europäischen Verfassung: Von der Humboldt-Rede Außenminister Fischers bis zum Abschluss der Regierungskonferenz, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden, S. 473-492.
- Landfried, Christine, 2005: *Das politische Europa. Differenz als Potential der Europäischen Union*, Baden-Baden.
- Leinen, Jo, 2006: Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU, in: *integration* 3, S. 229-235.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A., 1970: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, New York.
- Linsenmann, Ingo, 2007a: Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 226-228.
- Linsenmann, Ingo, 2007b: Koordinierungsmethoden, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 294-297.
- Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), 2007: *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Houndmills.
- Lippens, Walter, 1986: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984. Von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments, Bonn.
- Loth, Wilfried, 1996: *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Göttingen.
- Lübbe, Hermann, 1994: *Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben*, Berlin.
- Ludlow, Peter, 2005: Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?, in: *integration* 1, S. 3-15.
- Luhmann, Niklas, 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 2 Bd., Frankfurt a.M.
- Magiera, Siegfried/Niedobitek, Matthias, 2007: Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006*, Baden-Baden, S. 99-108.
- Magiera, Siegfried/Trautmann, Ramona, 2007: Europäischer Gerichtshof, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 197-201.
- Marhold, Hartmut (Hrsg.), 2001a: *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn.
- Marhold, Hartmut, 2001b: *Die neue Europadebatte*, in: Marhold, Hartmut (Hrsg.), *Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft*, Bonn, S. 9-25.
- Maurer, Andreas, 1999: *What next for the European Parliament*, London.
- Maurer, Andreas, 2001: National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaption towards Permanent Institutional Change?, in: Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, S. 27-76.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), 2001: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang, 2003a: The European Union matters: structuring self-made offers and demands, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester.
- Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang, 2003b: *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi?*, Baden-Baden.
- Miles, Lee, 2005: *Fusing with Europe? Sweden in the European Union*, Ashgate.
- Milward, Alan S., 2005: *The European Rescue of the Nation State*, London/New York.
- Mittag, Jürgen/Wessels, Wolfgang, 2003: The 'One' and the 'Fifteen'? The Member States between procedural adaptation and structural revolution, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester.
- Mittag, Jürgen, 2007: Ausschuss der Regionen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 74-76.

- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London.
- Müller-Graff, Peter/Kainer, Friedemann, ¹⁰2007a: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 332-333.
- Müller-Graff, Peter/Kainer, Friedemann, ¹⁰2007b: Zusammenarbeit in Strafsachen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 388-391.
- Olsen, Johan P., 2000: *Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration*, ARENA Working Papers WP 00/2, (http://www.arena.uio.no/publications/wp00_2.htm).
- Olsen, Johan P., 2002: *The many Faces of Europeanization*, Arena University of Oslo, ARENA Working Papers 01/02, (http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm).
- Oppermann, Thomas, 1993: *Der Maastrichter Unionsvertrag – Rechtspolitische Wertung*, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, S. 103-120.
- Oppermann, Thomas, 1999: *Europarecht. Ein Studienbuch*, Juristische Kurz-Lehrbücher, München.
- *Oppermann, Thomas, ²2005: *Europarecht. Ein Studienbuch*, München.
- Pedler, Robin/Bradley, Kieran, ²2006: *The Commission, Policy Management and Comitology*, in: Spence, David/Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission*, London, S. 235-262.
- Peters, Guy, 1999: *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London/New York.
- *Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.), ²2006: *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York.
- Pollack, Mark A., 2004: *The New Institutionalisms and European Integration*, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.), *European Integration Theory*, Oxford, S. 137-156.
- Pollak, Johannes/Slominski, Peter (Hrsg.), 2006: *Das politische System der EU*, Wien.
- Puchala, Donald J., 1972: *Of Blind men, elephants and International Integration*, in: *Journal of Common Market Studies* 10, S. 267-284.
- Regelsberger, Elfriede, ¹⁰2007: *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Europa von A bis Z*, Baden-Baden, S. 265-271.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank, 2005: *The constitutionalization of the European Union. Explaining the parliamentarization and institutionalization of human rights*, Wien.
- Rittberger, Volker, 1995: *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen.
- *Rosamond, Ben, 2000: *Theories of European Integration*, Houndmills.
- Scharpf, Fritz W., 1985: *Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1998: *Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie*, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, S. 81-103.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M./New York.
- Scharpf, Fritz W., 2000: *Institutions in Comparative Policy Research*, MPIfG Working Paper 00/3, March 2000, (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-3/wp00-3.html>).
- Scharpf, Fritz W./Treib, Oliver, 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 2005: *Aufgabeneuropäisierung*, in: Schuppert, Gunnar Folke/Pernice, Ingolf/Halter, Ulrich (Hrsg.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden, S. 129-146.
- Schmitter, Philippe C., 2004: *Neo-Functionalism*, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.), *European Integration Theories: Past, Present and Future*, New York, S. 45-74.
- Schmitter, Philippe C., 2000: *How to Democratize the European Union... And Why Bother?*, Lanham.
- Schmuck, Otto, 2007: *Der Ausschuss der Regionen*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006*, Baden-Baden, S. 113-116.
- *Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark, 2001: *Institutional research on the European Union, mapping the fields*, in: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.), *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*, New York/Manchester, S. 1-19.
- Schneider, Heinrich, 1977: *Leitbilder der Europapolitik 1, Der Weg zur Integration*, Bonn.
- Schneider, Heinrich, 1994: *Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union*, in: Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Föderale Union – Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven*, München, S. 21-50.

- Schneider, Heinrich, 1995: *Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationale „Civitas Europea“*, in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/Wilke, Dieter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, S. 677-724.
- *Schneider, Heinrich, 2005: *Die neu verfasste Europäische Union: noch immer „das unbekannte Wesen“?*, in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden, S. 109-132.
- *Schoutete, Philippe de, ²2006: *The European Council*, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York, S. 37-59.
- Schoutete, Philippe de/Wallace, Helen, 2002: *Le conseil européen, Etudes et recherches Nr. 19*, September 2002, (http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud19-fr.pdf).
- *Shackleton, Michael, ²2006: *The European Parliament*, in: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.), *The Institutions of the European Union*, Oxford/New York, S. 104-124.
- Shackleton, Michael/Raunio, Tapio, 2003: *Co-decision since Amsterdam. A laboratory for institutional innovation and change*, in: *Journal of European Public Policy* 2, S. 171-187.
- Spinelli, Altiero, 1983: *Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union*, in: *Europa Archiv* 24, S. 739-746.
- Steffani, Winfried, 1979: *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen.
- Tekin, Funda/Wessels, Wolfgang, 2008: *Verstärkte Zusammenarbeit: inflexible Flexibilisierung in der GASP?*, in: *WeltTrends* 59, S. 47-59.
- Thatcher, Margaret, 1993: *The Downing Street Years*, London.
- Tilly, Charles (Hrsg.), 1975: *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton.
- Tömmel, Ingeborg, ²2006: *Das politische System der EU*, München.
- Tsebelis, George, 2002: *Veto Players: How Political Institutions work*, New York.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey, 1996: *Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the European Union*, in: *International Review of Law and Economics* 16, S. 345-361.
- Wallace, Helen, ²2000a: *The Institutional Setting*, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, S. 3-38.
- Wallace, Helen, ²2000b: *Analysing and Explaining Policies*, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, S. 65-84.
- Wallace, William, 1983: *Less than a Federation – More than a Regime. The Community as a Political System*, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole (Hrsg.), *Policy-Making in the European Community*, Chichester u. a., S. 403-436.
- Wallace, William, ²2005: *Post-sovereign governance*, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, New York, S. 483-503.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), 1981ff.: *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn/Berlin 1981ff. (verschiedene Jahrgänge).
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), ¹⁰2007: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden.
- Weiler, J.H.H., 1999: *Epilogue: „Comitology“ as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy*, in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrsg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford/Portland, S. 339-350.
- Wessels, Wolfgang, 1985ff.: *Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration*, Bonn (verschiedene Jahrgänge).
- Wessels, Wolfgang, 1992: *Staat und (west-)europäische Integration. Die Fusionsthese*, in: Kreile, Michael (Hrsg.), *Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23*, Opladen, S. 36-61.
- Wessels, Wolfgang, 1994: *Institutionen der Europäischen Union: Langzeitrends und Leitideen*, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden, S. 301-330.
- Wessels, Wolfgang, 1995: *Wird das Europäische Parlament zum Parlament? Ein dynamischer Funktionsansatz*, in: Randelzhofer, Albrecht/Scholz, Rupert/Wilke, Dieter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, S. 879-904.
- Wessels, Wolfgang, 1996: *Verwaltung im EG-Mehrebenensystem. Auf dem Weg zur Megabürokratie?*, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, S. 165-192.
- Wessels, Wolfgang, 1997: *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*, in: *Journal of Common Market Studies* 35, S. 267-299.

- Wessels, Wolfgang, 1998: Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn, S. 187-218.
- Wessels, Wolfgang, 2000: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Opladen.
- Wessels, Wolfgang, 2001: Die Vertragsreformen von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife, in: integration 1, S. 8-25.
- Wessels, Wolfgang, 2005: The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective, in: Journal of Common Market Studies, Annual Review 2004/2005, S. 11-36.
- Wessels, Wolfgang, ¹⁰2007: Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Baden-Baden, S. 207-211.
- *Wessels, Wolfgang 2008a: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden.
- *Wessels, Wolfgang 2008b: Gesetzgebung in der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, S. 653-684.
- Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.), 2003: Fifteen into One? The European Union and its Member States, Manchester.
- Wessels, Wolfgang/Schäfer, Verena, 2007a: The European Council in Theoretical Perspectives: The Principals on a Fusion Path, paper presented at the Tenth Biennial Conference of the European Union Studies Association in Montreal (19.5.2007).
- Wessels, Wolfgang/Schäfer, Verena, 2007b: Think Tanks in Brüssel: “sanfte” Mitspieler im EU-System? – Möglichkeiten und Grenzen der akademisch geleiteten Politikberatung, in: Kambeck, Michael/Dagger Steffen (Hrsg.), Politikberatung und Lobbying in Brüssel, Brüssel, S. 197-211.
- Whitman, Richard G., 2008: Lisbon Treaty: Significant or Cosmetic Reforms?, in: CFSP Forum, Volume 6, Issue 2, (<http://www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html>).
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.), 2004: European Integration Theory, Oxford.
- Wolf, Klaus Dieter, 2000: Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, Baden-Baden.
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M..

Internetadressen:

- <http://europa.eu/> (Website der Europäischen Union: Links zu allen Institutionen und Dokumenten der EU)
- http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm (Dossier der Europäischen Union zum Vertrag von Lissabon)
- <http://european-convention.eu.int> (Website des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union)
- <http://eiop.or.at/erpa> (European Research Papers Archive: Links zu Workingpapers und anderen Datenbanken)
- <http://www.eu-newgov.org/> (New Modes of Governance Project)
- <http://www.iep-berlin.de/> (Institut für Europäische Politik: Forschung, Veröffentlichungen und wichtige Links)