

Jürgen Hartmann

# DAS POLITISCHE SYSTEM DER EUROPÄISCHEN UNION



Eine Einführung

campusSTUDIUM



# Inhalt

Einleitung.....	9
1 Die Staatlichkeit der europäischen Politik.....	12
1.1 Europäischer Staat und europäisches politisches System .....	12
1.2 Das Verfassungsgerüst des europäischen Staates.....	16
1.2.1 Die Verträge als Unionsverfassung.....	18
1.2.2 Die europäischen Staatsorgane.....	24
1.2.3 Die Gesetzgebung der Union .....	26
1.2.4 Finanzordnung und Währung.....	30
1.2.5 Die Regierungszusammenarbeit – europäische Regime .....	33
1.3 Politikbereiche .....	35
1.3.1 Tätigkeitsfelder der Union.....	35
1.3.2 Arenen der europäischen Politik .....	41
1.3.3 Verstärkte Zusammenarbeit und Austrittsoption.....	43
1.3.4 Erweiterung.....	45
1.4 Theorien der europäischen Politik .....	47
1.4.1 Funktionalismus/Integration .....	47
1.4.2 Regierungskooperation .....	49
1.4.3 Mehrebeneninteraktion .....	51
Weiterführende Literatur .....	53

2	Die Kommission als Regierung und Verwaltung .....	554
2.1	Initiativmonopol in der europäischen Gesetzgebung.....	55
2.2	Binnenstruktur der Kommission.....	60
2.2.1	Auswahl und parlamentarische Bestätigung.....	60
2.2.2	Die Kommissionspräsidenten.....	66
2.2.3	Ressortgliederung.....	68
2.2.4	Die Kommission als politische Verwaltung .....	71
2.3	Politische Aufgaben.....	81
2.3.1	Verhandeln.....	81
2.3.2	Regulieren.....	82
2.3.3	Subventionieren.....	83
2.3.4	Regulierungspolitik als Minimalpolitik .....	84
2.4	Politik im Auftrag: Die Staaten.....	85
2.5	Komitologie: Die europäische Verwaltungsfunktion .....	89
2.6	Kontrollinstanz.....	94
2.7	Die Kommission und die Staaten .....	96
	Weiterführende Literatur .....	97
3	Die Macht der Räte.....	98
3.1	Die Regierungen als Zentralakteure.....	98
3.2	Der Rat .....	99
3.2.1	Mehrebenenverhandeln .....	99
3.2.2	Abstimmungsverfahren.....	103
3.2.3	Die Arbeitsebene des Rates: Fachräte und Ausschüsse .....	106
3.3	Der Europäische Rat und die Regierungschefs .....	120
3.3.1	Struktur und Arbeitsweise .....	120
3.3.2	Lager und Allianzen.....	127

---

3.4 Regierungssysteme und die europäische Politik .....	129
3.5 Schrittmacher in der europäischen Politik .....	133
Weiterführende Literatur .....	134
4 Supranationaler Parlamentarismus:	
Das Europaparlament und die europäischen Parteien.....	136
4.1 Das Parlament .....	136
4.1.1 Parlament und Kommission .....	138
4.1.2 Autonome Abgeordnete in Brüssel und Straßburg .....	140
4.1.3 Wahlen der nachrangigen Art .....	143
4.1.4 Das Parlament im Rechtsetzungsverfahren.....	146
4.1.5 Das Europäische Parlament und die Parlamente .....	150
4.1.6 Ein Fraktionsparlament der besonderen Art .....	151
4.1.7 Ein Arbeitsparlament .....	154
4.1.8 Typologische Einordnung des Europaparlaments.....	157
4.2 Die europäischen Parteien.....	157
Weiterführende Literatur .....	162
5 Der Gerichtshof: Verbündeter der Kommission .....	163
5.1 Struktur .....	163
5.2 Vorabentscheidungen.....	167
5.3 Richterliche Integrationsförderung.....	170
5.4 Grenzen des Gerichtshofes.....	174
Weiterführende Literatur .....	177

6	Europa an der Nahtstelle von Business und Politik.....	178
	6.1 Anlaufpunkte im europäischen Regierungssystem.....	178
	6.2 Firmen und Verbände .....	180
	Weiterführende Literatur .....	185
7	Politik ohne europäische Civil Society.....	186
8	Das Elend der Unionsreform.....	191
9	Das Studium der Europäischen Union als politikwissenschaftlicher Spagat.....	197
	Tabellen.....	200
	Übersichten .....	201
	Abkürzungen .....	202
	Literatur .....	204

# Einleitung

Die Europäische Union hat ein Janusgesicht. Zu einem Gutteil verkörpert sie eine Art europäischen Staat, der sich über 50 Jahre hinweg in den bekannten Formen der in Brüssel beheimateten Gemeinschaftsinstitutionen entwickelt hat. Zu einem anderen Teil besteht sie aus europäischen Zweckgemeinschaften, an denen sich die Regierungen der Mitgliedstaaten der EU freiwillig beteiligen oder denen sie fernbleiben. Politik und Medien verkaufen diesen europäischen Staat ebenso wie die Erscheinungsformen der Regierungskooperation unter der verallgemeinernden Überschrift »Europa«. Die Union ist ein Hybride: eine Kombination von bundesstaatlicher und zwischenstaatlicher Politik.

Das Buch zielt, wie es Walter Bagehot in einem berühmten Essay über die britische Verfassung (1963 [1867]) einmal ausgedrückt hat, auf das »efficient secret« des europäischen Systems: auf das Herausfinden eines Grundwissens, in dem sich das politische Geschehen erschließt.

Im ersten Kapitel wird nach der Art des europäischen politischen Systems gefragt. Besonderes Augenmerk gilt der Frage, ob die Europäische Union bereits als ein europäischer Bundesstaat betrachtet werden darf. Anschließend werden die wichtigsten Institutionen der Union skizziert, ebenso die Politikfelder, auf denen sie tätig ist. Schließlich werden die wichtigsten politikwissenschaftlichen Theorien zur Union vorgestellt.

Das zweite Kapitel erörtert die Europäische Kommission. Mit ihrem Monopol auf die Initiierung europäischer Rechtsnormen wirkt sie als Impulsgeberin der europäischen Politik. Das Kapitel thematisiert ferner die Kommission als politische Verwaltung.

Das dritte Kapitel wendet sich dem Rat der EU und dem Europäischen Rat zu. Beide repräsentieren die Regierungen der Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat ist im Laufe der Zeit zum Richtliniengeber der europäischen Politik avanciert. Der Rat hingegen besorgt gemeinsam mit dem Parlament die Gesetzgebung der Union.

Das vierte Kapitel gilt dem Europäischen Parlament und den europäischen Parteien. Das Parlament ist neben den Räten und der Kommission der vierte gewichtige Akteur auf der europäischen Bühne. Wie die Wahlen zum Europaparlament jedoch zeigen, finden das Parlament und die europäischen Parteien bei den Bürgern geringes Interesse.

Kapitel fünf wendet sich der europäischen Gerichtsbarkeit zu. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hat einen beträchtlichen Teil der europäischen Integration geleistet.

Das sechste Kapitel befasst sich mit den organisierten Interessen im europäischen Politikbetrieb, während sich Kapitel sieben der Frage nach einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit widmet.

Das achte Kapitel erörtert schließlich den mühsamen Prozess einer Reform der Gemeinschaft. Das Scheitern des europäischen Verfassungsprojekts und die Schwierigkeiten bei der Ratifizierung des Reformvertrags von Lissabon deuten auf die Union als ein Elitenprojekt, dem es nur schwer gelingt, breite Unterstützung in den Gesellschaften zu organisieren.

Nicht alle Organe der Union werden im Folgenden genauer betrachtet. Der Rechnungshof und der Bürgerbeauftragte der Europäischen Union werden nicht weiter dargestellt, der Wirtschafts und Sozialrat, der Ausschuss der Regionen, das Zentralbanksystem und die europäischen Agenturen (z.B. Europol, Patentamt etc.) werden bloß erwähnt.

In den Text sind Zitate aus der Presseberichterstattung eingefügt. Sie sollen einen plastischen Eindruck von dem Geschehen vermitteln, das sich hinter den nüchternen Schilderungen der Fachliteratur verbirgt. Englische Textzitate wurden vom Verfasser ins Deutsche übersetzt.

Der Text wird ferner mit Auszügen aus dem Vertrag von Nizza als aktueller Vertragsgrundlage der Union unterstützt. Dahinter werden die entsprechenden Bestimmungen des Reformvertrags von Lis-

---

sabon aufgeführt. Das Inkrafttreten dieses Vertrages ist offen. Es ist für Ende 2009 vorgesehen. Die europäischen Regierungen halten an diesem Termin fest, obgleich der Ratifizierungsprozess ins Stocken geraten ist.

Es gibt zwei gute Gründe, den Vertrag von Lissabon neben dem von Nizza zu zitieren. Erstens kommen in der Synopse die – zumeist sehr geringen – Unterschiede zum Ausdruck. Zweitens haben Leserin und Leser beide Versionen parat, falls der Vertrag von Nizza länger als erwartet Rechtsgrundlage bleibt oder falls tatsächlich der Vertrag von Lissabon an seine Stelle treten sollte. Der Text des Lissaboner Vertrages verweist allemal auf die Dimension dessen, was überhaupt noch als Reform angestrebt wird.

Die wichtigsten Einführungs-, Übersichts- und Nachschlagewerke zum politischen System der EU werden im Anschluss an das erste Kapitel aufgeführt und kurz kommentiert. Die Literaturhinweise am Ende der übrigen Kapitel beschränken sich auf weiterführende Literatur zum betreffenden Thema. Die Belegstellen im Text verweisen auf Fachpublikationen, die im Literaturverzeichnis nachgewiesen sind.